

Beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie

Beoordeling Doorlichting Artikel 1 Begrotingshoofdstuk VII

Dr. Evert Meijers, Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen

26 maart 2024

1. INLEIDING

De Stichting Decentraalbestuur.nl heeft van januari 2023 tot en met maart 2024 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de beleidsdoorlichting van Artikel 1 over openbaar bestuur en democratie van begrotingshoofdstuk VII over de periode 2018–2021 uitgevoerd. Zoals voorgeschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2018, die nog van toepassing is op dit syntheseonderzoek, beoordelen één of meer onafhankelijk deskundigen de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en geven zij een toelichting op hun betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Gezien de diversiteit van de beleidsterreinen die vallen onder het geëvalueerde artikel is een groep van vier onafhankelijk deskundigen gevormd. Vanuit de Universiteit Utrecht, faculteit Geowetenschappen, departement Sociale Geografie en Planologie, ben ik als onafhankelijk deskundige bij deze beleidsdoorlichting betrokken geweest, waarbij, naast een beleidswetenschappelijke achtergrond, mijn specifieke beleidsinhoudelijke expertise ook de regionale dimensie van het openbaar bestuur en democratie betreft. Achtereenvolgens geef ik eerst een toelichting op mijn onafhankelijkheid, vervolgens een beschouwing op de kwaliteit van de voorliggende beleidsdoorlichting en tot slot een persoonlijke reflectie op de uitkomsten en de systematiek van beleidsdoorlichtingen.

2. ONAFHANKELIJKHEID

Het panel van onafhankelijk experts is samengesteld in najaar 2022. In deze opstartfase zijn achtergronden gedeeld en rollen verhelderd. Het panel was niet betrokken bij de gunning van de onderzoeksopdracht. Toen de opdracht aan decentraalbestuur.nl gegund was en de beleidsdoorlichting gestart, is er op drie momenten contact geweest. In een eerste overleg in maart 2023 is een concept onderzoeksplan en een schets van een analysekader door de onderzoekers gepresenteerd aan de onafhankelijk experts. In oktober 2023 hebben de onderzoekers de voortgang gepresenteerd en werden de onafhankelijk experts in staat gesteld vragen te stellen en opmerkingen te plaatsen. Tot slot is in januari 2024 een eerste concept van het rapport door de onderzoekers gepresenteerd en zijn een aantal voorlopige bevindingen besproken. Er is hierbij een gezonde afstand gehanteerd tussen onderzoekers en experts waardoor een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting mogelijk is.

3. KWALITEIT BELEIDSDOORLICHTING

De RPE stelt een aantal vereisten aan een beleidsdoorlichting; deze geven structuur aan de kwaliteitsbeoordeling hier.

Afbakening beleid en doelstellingen

Een beleidsdoorlichting moet allereerst duidelijk maken welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn. Vanwege het ontbreken van een volledig overzicht van het beleid en de gestelde doelen binnen het Ministerie van BZK bleek dit een fors grotere opgave voor de onderzoekers dan verwacht had mogen worden. Ik heb waardering voor de wijze waarop de onderzoekers uit alle beschikbare nuttige ‘brokstukken’ informatie het beleid hebben weten te reconstrueren. De keuze voor een indeling op drie niveaus – hoofdlijnen, thema’s, dossiers – is goed beargumenteerd; de keuzes daarbinnen, gemaakt in overleg met het projectteam, transparant. De beleidsreconstructie, in een iteratief proces tot stand gekomen, is een belangrijke uitkomst van deze beleidsdoorlichting.

Een klein punt is dat ik de conclusie niet deel dat een post als het compensatiepakket voor Zeeland (Wind in de Zeilen) minder goed aan het thema ‘openbaar bestuur en democratie’ kan worden gerelateerd (p.19). Immers gaat het hier om herstel van het vertrouwen in het openbaar bestuur, meer precies de Rijksoverheid, die zich een ronduit onbetrouwbare partner heeft getoond in het dossier rondom de verplaatsing van een marinierskazerne. De inhoud van het programma heeft dan wel weer meer te maken met lokale en regionale ontwikkeling.

Opvallend is wel dat er behoorlijk wat beleidsdossiers zijn op dit terrein van stedelijke en regionale ontwikkeling. Denk hierbij aan het genoemde compensatiepakket voor Zeeland, de groeiopgave Almere, stimulering culturele voorzieningen, regiodeals, bevolkingsdaling en krimp, grensoverschrijdende samenwerking, de agenda stad. Deze dossiers zijn nu geschaard onder de hoofdlijnen ‘functioneren decentraal bestuur’ en ‘interbestuurlijke samenwerking’ maar de stimulering van stedelijke en regionale ontwikkeling had ook een hoofdlijn kunnen zijn. Wellicht speelt hier mee dat dergelijke ruimtelijke beleidsdossiers deels op een tamelijk ad hoc manier zijn ontstaan of ondergebracht bij BZK. De optelsom van al dit ad hoc beleid leidt echter wel degelijk tot een omvangrijke en deels structurele taak van BZK. Nu de Regiodeals sinds 2023 geheel op de BZK begroting staan, zal in de toekomst lokale en regionale ontwikkeling wellicht een hoofdlijn dienen te zijn, ook gezien de middelen die er voor worden uitgetrokken. Alhoewel de huidige evaluatie van de beleidsdossiers er niet anders door wordt, maakt dit overkoepelende conclusies over deze hoofdlijn mogelijk bij toekomstige beleidsdoorlichtingen.

Inzicht in, en validiteit en betrouwbaarheid van de gebruikte evaluatiemethode

De werkwijze van de onderzoekers is transparant, gestructureerd en logisch. Een eerste inventarisatiefase leidde tot een indeling in hoofdlijnen van beleid, beleidsthema's, beleidsdossiers en de daartoe behorende relevante documenten. Alle dossiers zijn vervolgens geanalyseerd om doelstellingen te identificeren, beleidsinstrumenten te inventariseren en te typeren. Ook is gekeken naar de vraag of er een expliciete relatie met de hoofddoelstelling van het beleidsartikel kon worden gelegd. Uiteraard is er per dossier vervolgens nagegaan welke evaluaties er zijn uitgevoerd in de onderzoeksperiode. Er is verder een onderscheid gemaakt in typen evaluaties op basis van het primaire doel ervan (effectiviteit; output; middelen; reflectie/beschouwend) welke verder niet door lijkt te werken in de beleidsdoorlichting, wat een gemiste kans is om er lering uit te trekken voor toekomstige evaluaties.

In een verdiepingsfase, meer gericht op het beoogde leereffect van de beleidsdoorlichting, zijn vervolgens zeven beleidsdossiers nader onderzocht. Voor de selectie van de dossiers is gestreefd naar een goede spreiding over typen beleidsinstrumenten, spreiding over de twee betrokken beleidsdirecties, variatie in de mate van beschikbare evaluaties op het dossier en variatie in de mate waarin er sprake is van politieke en bestuurlijke aandacht voor het dossier. De keuze voor de zeven dossiers is daarmee goed beargumenteerd.

Voor ieder van de gekozen beleidsdossiers is vervolgens een analysekader opgesteld dat systematisch is toegepast. Dit analysekader komt grotendeels overeen met het analysekader dat op alle dossiers is toegepast; de verdieping zit er met name in dat niet alleen is uitgegaan van (een uitgebreidere) documentanalyse, maar dat er ook interviews zijn gehouden met minimaal twee BZK-medewerkers en twee of meer vertegenwoordigers van bij het beleid betrokken externe partijen. De verslagen van de gesprekken met externen (Bijlage A) zijn door hen geaccordeerd. Dit geldt niet voor BZK-medewerkers; aan hen zijn de bevindingen voorgelegd in de vorm van het concept-rapport. Deze werkwijze is goed te verantwoorden. Wel is de keuze van te spreken externe partners ingegeven door suggesties vanuit de beleidsdirecties, wat enige 'selection bias' tot gevolg kan hebben. Tot slot zijn verschillende conceptversies van het rapport besproken gericht op de compleetheit en de juiste interpretatie van het materiaal.

Al met al is er sprake van een gedegen, systematische onderzoeksmethode die tot valide en betrouwbare resultaten zouden moeten leiden.

Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

De onderzoekers geven voor die beleidsdossiers waarvoor evaluaties voorhanden zijn een systematische opsomming van wat er uit deze evaluaties gebleken is, daarbij vooral toegespitst op de vraag of deze iets kunnen zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Per bron worden de conclusies uit de evaluatie betrekkelijk beknopt en kernachtig weergegeven. In een aantal gevallen zijn de

doelen van het beleid onvoldoende gepreciseerd om de vraag van doelbereiking goed te kunnen evalueren.

Opgemerkt moet worden dat de ene evaluatie de andere niet is, in de zin dat ze vaak niet gericht zijn op het beoordelen van doelmatigheid en doeltreffendheid, of dit slechts voor onderdelen van een dossier doen. Sommige evaluaties zijn door, of in opdracht van BZK uitgevoerd, soms is teruggegrepen op evaluaties door publieke instanties als ROB, PBL of Raad van State. In dat laatste geval worden vaak ook wetenschappelijke inzichten gebruikt. Dat is veel minder het geval in studies in opdracht van BZK. Het maakt dat wetenschappelijke studies die een licht kunnen werpen op het functioneren van het beleid doorgaans niet zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting. Aan de ene kant is dit begrijpelijk om een qua tijd en kosten haalbare en behapbare beleidsdoorlichting te kunnen uitvoeren, maar aan de andere kant blijft er zo kennis onbenut. Ik kom hier op terug in mijn reflectie in sectie 4.

Tot slot van het evaluatiehoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen m.b.t. doelmatigheid en doeltreffendheid nog eens op een rijtje gezet voor die paar beleidsdossiers waar dit wel goed mogelijk is.

Eigenlijk is het jammer dat hoofdstuk 4, de feitelijke evaluatie van het beleid, alleen de dossiers noemt waarvoor evaluaties beschikbaar zijn; het is mijns inziens vooral ook interessant wat de 'blind spots' zijn als het gaat om evaluaties. Als ik zelf een grove inschatting maak dan blijkt dat een meerderheid van de beleidsdossiers behorend tot de hoofdlijnen 'functioneren democratie' en 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen' en ongeveer de helft van de beleidsdossiers van de hoofdlijn 'functioneren decentraal bestuur' niet op één of andere manier geëvalueerd zijn. De meerderheid van de beleidsdossiers behorend tot de hoofdlijn 'interbestuurlijke samenwerking' is dan weer wel geëvalueerd. Voor mij als relatieve buitenstaander is er geen duidelijk waarneembaar patroon te ontdekken in wanneer BZK wel of geen gerichte beleidsevaluatie laat uitvoeren.

Onderbouwing conclusies en besparingsopties

De doelen van een beleidsdoorlichting in acht nemend, moeten de conclusies teleurstellend zijn. De onderzoekers concluderen: '[o]p basis van de beschikbare evaluaties zijn er in beperkte mate uitspraken te doen over doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van openbaar bestuur en democratie.' (p.54). Daarnaast is het lastig om de vraag naar besparingsopties "aan de hand van de bevindingen van deze doorlichting op zinnvolle wijze te beantwoorden" (p.56). De onderzoekers presenteren een overtuigende argumentatie voor beide conclusies. De laatste leidt dan ook tot een wat plichtmatige en tamelijk overbodig aanvoelende exercitie rondom besparingsopties die maar zeer beperkt aanknopingspunten voor besparingen zal geven. Wellicht was het handiger geweest om de besparingsopties pas te verkennen nadat de verdiepingsanalyse is gepresenteerd, wat mogelijk extra inspiratie voor besparingsopties had gegeven.

Eigenlijk had de beleidsdoorlichting klaar kunnen zijn na hoofdstuk 4 omdat de verplichte vragen uit het RPE ermee beantwoord zijn. De verdiepingsanalyse vormt echter een welkome aanvulling; enerzijds om nog een verdere verdieping aan de conclusies te geven, anderzijds om bij te dragen aan de wens vanuit BZK om vooral ook te leren van deze beleidsdoorlichting; dit is ook hoe de onderzoekers de verdiepingsanalyse presenteren. Een viertal zeer nuttige extra leervragen vormen dan ook de leidraad voor de verdiepende analyse, de afrondende beantwoording ervan in het slot van dit hoofdstuk had explicieter gekund.

4. Reflectie

PARADOX - We zitten met de paradoxale situatie dat enerzijds de onderzoekers deskundig, nauwgezet en met creativiteit en vasthoudendheid te werk zijn gegaan en een goed onderbouwd antwoord geven op alle vragen die gesteld worden in de RPE en daarbovenop middels een verdiepende analyse het leerdoel van de beleidsdoorlichting nog verder cachet hebben gegeven, terwijl anderzijds de antwoorden die gegeven kunnen worden op de vragen in dit synthese-onderzoek tamelijk tegen vallen. Dit ligt zeker niet aan de onderzoekers, maar kent twee andere oorzaken.

CAUSALITEIT IN EEN COMPLEXE WERELD - Allereerst is dat de welhaast onmogelijke missie waarmee ze op pad worden gestuurd. In de inleiding stellen zij terecht dat “het een illusie is te denken dat al het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig kan zijn, en dat dit ook kan worden vastgesteld” (p.6). De beleidsdoorlichting in zijn huidige vorm is een betrekkelijk lineaire exercitie, waarin instrumenten en middelen worden gekoppeld aan doelen, waarbij in de evaluatie gekeken wordt naar causale effecten van beleid. Voor minder complexe beleidsdomeinen kan dit mogelijk goed werken, maar zeker voor (een groot deel van) het beleidsterrein openbaar bestuur en democratie zijn de doelen abstracter en is de werkelijkheid complexer. De onderzoekers vragen hier terecht aandacht voor wanneer zij stellen dat de “mate waarin een probleem bestaat of juist wordt opgelost, wordt ... sterk beïnvloed door heel veel andere actoren en factoren. De vraag of de op zich al lastig vast te stellen doelbereiking kan worden toegeschreven aan rijksoverheidsbeleid kan daarom zelden eenduidig worden beantwoord” (p.7).

ZAKEN OP ORDE - Ten tweede, BZK heeft zelf een aantal zaken niet op orde die benodigd zijn voor een effectieve beleidsdoorlichting. Denk hierbij aan een onvolledig overzicht van het gevoerde beleid, de moeilijk te maken match tussen uitgaven en beleidsdoel, het beperkte leereffect van de vorige beleidsdoorlichting waarin o.a. werd opgeroepen om doelen beter te expliciteren, en vooral ook het gebrek aan evaluatieonderzoeken die het fundament moeten vormen van een afgewogen beleidsdoorlichting. Dit is voor BZK extra pijnlijk wanneer je bedenkt dat beleidsdoorlichtingen een middel zijn om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en zodoende democratische controle op het bestuur mogelijk te maken – precies het domein van artikel 1 van begrotingshoofdstuk VII ‘openbaar bestuur en democratie’ waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft. Het

roept de vraag op of het evalueren van beleid voldoende verankerd is in de organisatie en de manier van werken.

AFWIJKENDE EVALUATIEBEHOEFTE: MEER FOCUS OP PUBLIEKE WAARDEN – De vraag is echter ook of BZK de wil heeft om dit sterker te verankeren. Ik roep die vraag op omdat de RPE een vanuit het Ministerie van Financiën begrijpelijke, maar voor BZK wel erg nauwe focus biedt op doelmatigheid en doeltreffendheid. In het Plan van Aanpak voor deze beleidsdoorlichting vroeg BZK immers om een evaluatie van de elementen die het artikel 1 als relevant voor dit domein identificeert: legitimiteit, responsiviteit, slagkracht en probleemoplossend vermogen, en rechtstatelijke waarden. Er wordt in dit Plan van Aanpak (p.6) daarbovenop gesproken van dat “in het verleden keuzes vooral ingegeven werden door doelmatigheidsoverwegingen ... [terwijl] ... ook andere publieke waarden betrokken moeten worden in de afweging zoals maatwerk, rechtvaardigheid, evenredigheid, responsiviteit en transparantie.” De voorliggende beleidsdoorlichting, volgens de kaders van de RPE, heeft hier maar beperkt inzicht in kunnen bieden. Dit is geen kritiek maar eerder een mogelijke uiting van een voor BZK afwijkende evaluatiebehoefte die meer op bovengenoemde publieke waarden is gericht. De vraag is hoe BZK hier in de toekomst invulling aan geeft. Omdat de beleidsdoorlichting volgens het RPE onvoldoende aanknopingspunten biedt, zou mijn aanbeveling zijn een eigen evaluatiekader te ontwikkelen dat gericht onderzoek toe staat naar de mate waarin beleidsdossiers van BZK invulling geven aan de genoemde publieke waarden. En, misschien een long shot, maar zou eigenlijk niet al het rijksoverheidsbeleid geëvalueerd moeten worden op waarden als responsiviteit, probleemoplossend vermogen, ‘de rechtsstaat’, maatwerk, rechtvaardigheid, evenredigheid, transparantie, etc.?

REGIODEALS – Een dergelijk op publieke waarden gericht evaluatiekader laat je bijvoorbeeld anders kijken naar de regiodeal-aanpak. Deze aanpak is feitelijk het eerste regionale beleid dat Nederland voert in ruim 30 jaar. In die periode is er sprake geweest van beleid in allerlei sectoren dat gericht was op het sterker maken van dat wat sterk was om zodoende de concurrentiepositie van Nederland te vergroten. Net als in veel omliggende landen komt dit neer op primair investeren in de grootstedelijke gebieden van het land. Tegelijkertijd was er in veel regio’s sprake van een teruggang in publieke voorzieningen en daarmee van de zichtbaarheid van met name de rijksoverheid. Dit heeft gezorgd voor toenemende regionale ongelijkheid, en indirect tot afnemend vertrouwen in de rijksoverheid en politiek in ‘plaatsen en regio’s die er niet toe doen’ mede ook door het gevoel dat doelmatigheid prevaleerde boven de (ruimtelijke) rechtvaardigheid van het overheidshandelen. In dat licht moet het instrument van de regiodeals gezien worden als ‘een doekje voor het bloeden’, zoals ik eerder beargumenteerde in een essay voor de Raad voor het Openbaar Bestuur.¹ Alhoewel regiodeals sterk gericht zijn op het oplossen van concrete regionale problemen via regionaal maatwerk – belangrijke waarden! – is de opzet ervan een competitie tussen overheden, terwijl er geen sprake is van een gelijk speelveld doordat de ene regio meer tijd en

¹ Meijers, E.J. (2022)) It’s the [economy politics](#), stupid: het Rijk en de spreiding van welvaart over het land. Essay; in ‘[Brede Welvaart, Grote Opgaven](#)’ (uitgave Raad voor het Openbaar Bestuur), p.35–48.

middelen heeft en netwerken kan mobiliseren dan de andere. Kortom, vanuit publieke waarden geredeneerd kan de evaluatie van beleid anders uitpakken – en het voldoen aan overkoepelende publieke waarden kan soms op gespannen voet staan met een nauwe focus op doelmatigheid en doeltreffendheid. Mijn hypothese zou zijn dat het gebrek aan aandacht voor het voldoen aan publieke waarden, gekoppeld aan overdadig rendementsdenken veel van het gedaalde vertrouwen in politiek en openbaar bestuur verklaart².

DE ROL VAN WETENSCHAPPELIJKE KENNIS – Tot slot, mij viel op dat er weinig gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke kennis bij deze doorlichting, en ik vermoed veel andere beleidsdoorlichtingen. Conform voorschriften ligt de nadruk op de door BZK zelf uitgevoerde of in opdracht van hen uitgevoerde evaluaties van beleid, met enige uitstappen naar rapporten van adviesraden en planbureaus. Hierin komt indirect wetenschappelijke kennis terug. Echter, een deel van de in deze beleidsdoorlichting geconstateerde kennislacunes zou gevuld kunnen worden door meer aandacht te hebben voor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek buiten de beleidsevaluaties en rapporten om. Bijvoorbeeld de werking van softere beleidsinstrumenten is daarin veelvuldig onderzocht, en vaak in internationaal vergelijkend perspectief geplaatst, wat zeker de leerfunctie van de beleidsdoorlichting zou kunnen versterken en inzicht biedt in mogelijk effectievere beleidsopties. De vraag naar de toekomst is of en hoe BZK deze kennis wil gebruiken en/of gericht wil laten ontwikkelen. Een antwoord hierop vereist het dieper doordenken van de rol van kennis binnen BZK.

² Zie Staat van het Bestuur 2022.