

Beleidsdoorlichting openbaar bestuur en democratie

*Doorlichting van het BZK-beleid van artikel 1 van
Begrotingshoofdstuk VII*

Eindrapport

decentraal
bestuur.nl

Klaartje Peters

Maarten Allers

Henk van der Kolk

Stichting Decentraalbesteding.nl

Colofon

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs

Klaartje Peters
Maarten Allers
Henk van der Kolk

Met medewerking van:

Marcel Boogers
Vincent van Stipdonk
Peter Castenmiller

Datum

Maart 2024

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

1.	INLEIDING.....	4
1.1	AANLEIDING EN WETTELIJK KADER.....	4
1.2	DOELSTELLING VAN DE DOORLICHTING.....	4
1.3	CENTRALE VRAGEN IN DEZE DOORLICHTING.....	5
1.4	KERNBEGRIPPEN	6
1.5	DE CONTEXT VAN DEZE BELEIDSEVALUATIE.....	6
1.6	AANPAK VAN HET ONDERZOEK	7
1.7	DE EERDERE BELEIDSDOORLICHTINGEN VAN ARTIKEL 1	10
2.	BELEID EN UITGAVEN VOOR OPENBAAR BESTUUR EN DEMOCRATIE.....	12
2.1	BEGROTINGSARTIKEL 1	13
2.1.1	<i>Omschrijving doelstelling</i>	<i>13</i>
2.1.2	<i>De budgettaire gevolgen van het beleid</i>	<i>14</i>
2.1.3	<i>Financiële instrumenten</i>	<i>15</i>
2.1.4	<i>Aansluiting uitgaven en toelichting op het beleid in begroting.....</i>	<i>18</i>
2.1.5	<i>Consequenties voor deze beleidsdoorlichting</i>	<i>19</i>
2.2	ANDERE OVERZICHTEN VAN HET BELEID OP HET GEBIED VAN OPENBAAR BESTUUR EN DEMOCRATIE	20
2.3	SAMENVATTING EN CONCLUSIE	21
3.	RECONSTRUCTIE VAN HET BELEID	22
3.1	WAAROM RECONSTRUEREN?	22
3.2	WERKWIJZE BIJ DE RECONSTRUCTIE: LIJNEN, THEMA'S EN DOSSIERS.....	23
3.3	BELEIDSINSTRUMENTEN.....	24
3.4	ALGEMEEN OVERZICHT VAN HET BELEID	25
3.4.1	<i>De vier hoofdlijnen</i>	<i>25</i>
3.4.2	<i>Hoofdlijn 'functioneren democratie'</i>	<i>26</i>
3.4.3	<i>Hoofdlijn 'functioneren decentraal bestuur'</i>	<i>30</i>
3.4.4	<i>Hoofdlijn 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen'.....</i>	<i>35</i>
3.4.5	<i>Hoofdlijn 'interbestuurlijke samenwerking'</i>	<i>39</i>
4.	EVALUATIE VAN HET BELEID	42
4.1	WELKE EVALUATIES ZIJN UITGEVOERD IN HET KADER VAN DIT BELEID?	42
4.1.1	<i>Hoofdlijn 'functioneren democratie'</i>	<i>43</i>
4.1.2	<i>Hoofdlijn 'functioneren decentraal bestuur'</i>	<i>46</i>
4.1.3	<i>Hoofdlijn 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen'.....</i>	<i>50</i>
4.1.4	<i>Hoofdlijn 'interbestuurlijke samenwerking'</i>	<i>53</i>
4.2	DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID VAN HET DOORGELICHTE BELEID	54
4.3	BESPARINGSOPTIES.....	56
5.	VERDIEPENDE ANALYSE.....	60
5.1	TOELICHTING OP DOEL EN AANPAK.....	60
5.2	ANALYSE VAN ZEVEN DOSSIERS.....	60
5.2.1	<i>Dossier Verkiezingen</i>	<i>60</i>

5.2.2	<i>Dossier Democratie in Actie & versterking gemeenteraden</i>	65
5.2.3	<i>Dossier Weerbaar bestuur</i>	70
5.2.4	<i>Dossier Gemeentelijke herindelingen</i>	74
5.2.5	<i>Dossier Coördinerende rol interbestuurlijke verhoudingen ten aanzien van vakdepartementen</i> .	77
5.2.6	<i>Dossier Dealaanpak</i>	79
5.2.7	<i>Dossier Minderheidstalen</i>	83
5.3	AFSLUITEND	87
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	89
6.1	CONCLUSIES	89
6.1.1	<i>Doelstellingen van het beleid</i>	89
6.1.2	<i>Beleidsinstrumenten en beleidstheorieën</i>	91
6.1.3	<i>De relatie tussen uitgaven en gevoerd beleid</i>	93
6.1.4	<i>Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid</i>	93
6.1.5	<i>Evalueren en leren</i>	95
6.2	AANBEVELINGEN	96
BIJLAGE A	RESPONDENTEN VERDIEPINGSANALYSES	98
BIJLAGE B	SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN KLANKBORDGROEP	99
BIJLAGE C	ONAFHANKELIJKE EXPERTS	100
BIJLAGE D	ONDERZOEKSTEAM	101

1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
-

1.1 Aanleiding en wettelijk kader

De Comptabiliteitswet (artikel 4.1, aanhef, eerste lid, onder c) regelt de verantwoordelijkheid van ministers om het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt periodiek te evalueren. Dit rapport betreft de beleidsdoorlichting van artikel 1 van begrotingshoofdstuk VII over de periode 2018-2021, getiteld 'openbaar bestuur en democratie'.

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting. Zij is gericht op het beleidsartikel en op de algemene doelstelling van dat artikel. Er wordt in een doorlichting niet opnieuw gekeken naar de mate waarin gestelde doelen zijn gehaald, maar gebruik gemaakt van bestaande evaluatieonderzoeken.

De richtlijnen voor een beleidsdoorlichting waren uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van 15 maart 2018. Inmiddels is deze regeling ingetrokken en vervangen door een ander kader (Staatscourant 2022 nr. 19587 van 26 juli 2022). Reeds gestarte en geplande beleidsdoorlichtingen tot en met het uitvoeringsjaar 2023 kunnen echter worden uitgevoerd volgens de eisen van artikel 3 van de oude regeling. In deze doorlichting hanteren we de regeling uit 2018.

1.2 Doelstelling van de doorlichting

De doelstelling van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 1, openbaar bestuur en democratie, is tweeledig.¹ In de eerste plaats legt de minister van BZK met de doorlichting *verantwoording* af aan de Tweede Kamer over het door haar gevoerde beleid. Verantwoording is in een democratisch bestel een kernfunctie van beleidsevaluatie. De Tweede Kamer heeft door de vaststelling van de begroting de minister vooraf geautoriseerd om bepaald beleid te voeren en financiële middelen in te zetten. Achteraf moet dan worden vastgesteld of het beleid heeft opgeleverd wat was beoogd en of dit doelmatig is gebeurd. Verantwoording draagt zo bij aan democratische controle op het bestuur, en stelt de volksvertegenwoordiging in staat het beleid desgewenst bij te sturen.

¹ Zoals ook toegelicht in het plan van aanpak dat in september 2022 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Bijlage bij Kamerbrief, *Kamerstukken II* 2022-2023, 30985, nr. 60).

Naast verantwoorden is *leren* de tweede kernfunctie van beleidsevaluatie (Van der Knaap et al. 2020). Door inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinspanningen kunnen organisaties en mensen leren van eerder beleid en op basis daarvan zowel in de beleidsvorming als in de uitvoering verbeteringen doorvoeren. Zo neemt de kwaliteit van beleid en bestuur toe.

Verantwoording is primair extern gericht. Het leren is vooral intern gericht. De beoogde doorlichting van het beleid inzake openbaar bestuur en democratie moet beide functies vervullen. Het ministerie van BZK heeft bij de voorbereiding en opzet van deze doorlichting daarom nadrukkelijk gestuurd op een stevig leereffect. Dat blijkt ook uit de aanpak (zie hieronder).

1.3 Centrale vragen in deze doorlichting

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op basis van het genoemde begrotingsartikel 1 van hoofdstuk VII de belangrijke verantwoordelijkheid voor een goed werkend openbaar bestuur en een vitale democratie in Nederland. De vraagstelling die leidend is voor de beleidsdoorlichting luidt dan ook:

In hoeverre en op welke wijze draagt het in de periode van 2018 t/m 2021 onder artikel 1 uit hoofdstuk VII van de Rijksbegroting ingezette beleid bij aan de doelstellingen die in dat artikel zijn geformuleerd?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van 2018 schrijft de volgende deelvragen voor:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

15. In het geval dat er significant minder middelen (–/– 20% van de middelen) beschikbaar zijn op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In dit inleidende hoofdstuk zijn de eerste twee vragen beantwoord. De overige vragen worden in de achtereenvolgende hoofdstukken in het rapport geadresseerd.

1.4 Kernbegrippen

Deze beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dat betekent dat de onderzoekers niet zelf het doelbereik, doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van de diverse dossiers hebben onderzocht, maar zich baseren op evaluaties van doeltreffendheid en doelmatigheid die door het ministerie, namens het ministerie of door onafhankelijke partijen zijn uitgevoerd. Hier worden de begrippen zoals die in dit rapport worden gebruikt hier kort gedefinieerd. Deze definities sluiten nauw aan bij de in de Regeling Periodieke Evaluatie 2018 gehanteerde definities.

Doelbereiking is de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt, of de mate waarin aan bepaalde criteria wordt voldaan. Doelbereiking zegt echter niets over de mate waarin eventuele beleidsinspanningen daaraan een bijdrage hebben geleverd.

Doeltreffend beleid is beleid dat bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen.

Doelmatig beleid is beleid dat tegen zo laag mogelijke kosten de gestelde doelen realiseert.

Het geheel van (al dan niet expliciete) door beleidsmakers veronderstelde relaties tussen doelen en subdoelen, en tussen (sub)doelen en instrumenten noemen we in dit rapport een beleidstheorie.

1.5 De context van deze beleidsevaluatie

Voordat de (overige) vragen uit het RPE worden beantwoord, is het belangrijk kort stil te staan bij de context waarin die vragen naar doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid worden gesteld en moeten worden beantwoord. In een democratisch bestel, met verschillende bestuurslagen en veel betrokken actoren binnen en buiten de overheid, is het een illusie te denken dat al het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig kan zijn, en dat dit ook altijd kan worden vastgesteld

Overheidsbeleid is een resultante van de inbreng van diverse politieke en bestuurlijke actoren. Op het onderhavige beleidsterrein geldt dat die deels andere opvattingen hebben over wat ‘goed bestuur’ en ‘goede democratie’ is. Met behulp van het publieke waarde-model van Moore (1995) wijzen bestuurskundigen er bovendien op dat niet alleen de waarden of ambities verschillen, maar dat de overheid daarbij ook rekening moet houden met de vereiste steun en draagvlak van de verschillende betrokken actoren, én met de beschikbare operationele capaciteit en governancemogelijkheden. In het plan van aanpak voor de doorlichting wordt erop gewezen dat in de formulering van het begrotingsartikel aandacht is voor legitimiteit, responsiviteit, slagkracht en probleemoplossend vermogen, en rechtstatelijke waarden, en dat daarnaast ook aandacht moet zijn voor andere publieke waarden zoals maatwerk, rechtvaardigheid, evenredigheid, responsiviteit en transparantie.² De meerlagigheid van de begrippen democratie en bestuur maakt de beleidsterreinen die in deze doorlichting onder het vergrootglas liggen uitdagend in bestuurlijke zin, en dat geldt ook voor de doorlichting ervan.

² Plan van aanpak beleidsdoorlichting openbaar bestuur en democratie, september 2022 (Bijlage bij Kamerbrief, *Kamerstukken II 2022-2023*, 30985, nr. 60), p. 6.

Bovendien komen er voortdurende nieuwe opgaven, en dus doelen, op het bordje van de rijksoverheid, en is de maatschappelijke en politieke druk om die snel op te lossen vaak groot. De door het ministerie nagestreefde doelen vormen daarom geen stabiel, samenhangend bouwwerk, maar een verzameling voortdurend in bewegende zijnde, deels tegenstrijdige onderdelen. Mede gezien de aard van de gestelde doelen is het 'meten' van doelbereiking vervolgens geen triviale bezigheid. Zelfs niet als die doelen vrij eenduidig zijn gedefinieerd. Of bestuurders 'goed' functioneren, is vrijwel niet vast te stellen. En of gemeenteraden 'in staat zijn hun taken goed te vervullen' al evenmin. Daarmee is doelbereiking in veel gevallen niet of slechts tegen zeer hoge kosten, of met zeer veel onzekerheid vast te stellen.

In de derde plaats is de toerekening van eventuele doelbereiking aan rijksbeleid een lastige opgave.³ De bestuurlijke en maatschappelijke en bestuurlijke omgeving van het ministerie van BZK is namelijk dynamisch en complex. Beleid maken en vooral uitvoeren doet de rijksoverheid niet in een vacuüm. Zelfs voor relatief goed gedefinieerde en afgebakende taken is het ministerie sterk afhankelijk van anderen. De mate waarin een probleem bestaat of juist wordt opgelost, wordt dus 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.

Tenslotte is er geen 'body of knowledge' die aangeeft welke beleidsinstrumenten tegen elkaar kunnen worden afgewogen en wanneer de inzet van andere instrumenten hetzelfde zal opleveren tegen geringere kosten. Daarmee is de vraag of het allemaal beter en goedkoper (efficiënter) had gekund meestal niet eenduidig te beantwoorden. Zelfs als achteraf kan worden vastgesteld dat de inzet van een bepaald instrument het doel niet dichterbij heeft gebracht, betekent dit niet dat *zonder* de inzet van dat instrument hetzelfde zou zijn gebeurd, of dat een ander instrument beter zou hebben gewerkt.

Ondanks deze kanttekeningen is een beleidsdoorlichting het moment om zo goed mogelijk de vraag te beantwoorden of de overheid in staat is de besteding van publieke middelen publiekelijk te verantwoorden. Zelfs als het moeilijk of bijna onmogelijk is om doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen, dan nog is het nodig om richting politiek en samenleving te laten zien waar naartoe wordt gewerkt (doelen), of er vooruitgang wordt geboekt (doelbereiking), waar beleidsinspanningen toe leiden (doeltreffendheid) en of daarbij zuinig wordt omgegaan met financiële middelen (doelmatigheid). Daarnaast is het van belang te laten zien dat de overheid zoekt naar en gebruik maakt van lessen uit eerder beleid en uitvoering, om daarbij voortdurend te werken aan verbetering daarvan.

1.6 Aanpak van het onderzoek

Ten behoeve van de doorlichting zijn de volgende stappen doorlopen:

Stap 1 Start onderzoek en opstellen analysekader

Bij aanvang van het onderzoek is een beknopt analysekader opgesteld, aansluitend op de vragen die in de doorlichting moeten worden beantwoord.

³ Dit werd ook al vastgesteld in het plan van aanpak (zie voetnoot 2) dat met de Tweede Kamer is gedeeld: "Zoals bij veel beleidsmatige vraagstukken, is het zeker bij het inzetten van 'zachte' instrumenten in een complex veld met veel spelers en gelaagde relaties lastig om een simpel verband te zien tussen een maatregel als oorzaak en een uitkomst daarvan als gevolg. In veel gevallen zal er geen causaal verband vast te stellen zijn."

Stap 2 Materiaalverzameling en ordening beleid

Op basis van begrotingen en rekeningen in de jaren 2018-2021 is daarna een overzicht gemaakt van de uitgaven en het beschreven beleid vallend onder begrotingsartikel 1. Omdat de begrotingen geen systematisch overzicht bieden van het beleid, is op basis van de door het ministerie aangeleverde documentatie een eerste inventarisatie gemaakt van de dossiers waarvoor de directie Democratie & Bestuur en de directie Bestuur, Financiën & Regio's primair verantwoordelijk zijn. De aangeleverde documentatie bevatte veel beleidsdocumenten (Kamerbrieven, beleidsnota's, etc.), onderzoeksrapporten (waaronder de Staat van het Bestuur), en ook meer algemene documentatie zoals de takenoverzichten van de beide directies. Deze inventarisatie leidde tot (1) een eerste indeling in hoofdlijnen van beleid, beleidsthema's en beleidsdossiers en tot (2) per dossier een inventarisatie van documenten. De indeling is besproken met het projectteam van BZK en op basis daarvan aangepast.

Op basis van deze dossierindeling is een tweede uitvraag bij alle dossierhouders binnen de beide directies gedaan. De dossierhouders hebben een overzicht ontvangen van de tot dat moment verzamelde documentatie, met het verzoek dit overzicht aan te vullen. Daarbij lag de focus op identificatie van beleidsdoelen en de beschikbaarheid van evaluaties. De nieuw binnengekomen documenten zijn ook aan de dossiers gekoppeld. Deze tweede uitvraag en de analyse van de toegeleverde documenten heeft ook weer geleid tot aanpassingen in de dossierindeling. De indeling wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3.

Stap 3 Eerste analyseronde volle breedte begrotingsartikel

Op basis van de in twee rondes verzamelde documenten zijn alle dossiers geanalyseerd. Voor alle dossiers is vastgesteld welke doelstellingen in de documenten waren terug te vinden en of een (expliciete) relatie met de hoofddoelstelling van het door te lichten begrotingsartikel kon worden gelegd. Per dossier zijn ook de belangrijkste instrumenten geïnventariseerd, in eerste instantie op basis van de eigen typering en bewoordingen van het ministerie. Op basis van deze eerste analyse en de literatuur is een voorlopige typologie van beleidsinstrumenten gemaakt. Naast doelstellingen en instrumenten is bekeken of er evaluaties in het dossier zijn uitgevoerd, door wie dat is gedaan en hoe deze moeten worden getypeerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen evaluaties van de outcome (effectiviteit), output (resultaten, activiteiten, producten) en de input (middelen) of dat het een meer reflectief, beschouwend onderzoek betrof. Ook is per dossier in kaart gebracht wat de evaluaties hebben opgeleverd. Ook deze fase heeft weer geleid tot aanpassingen van de dossierindeling.

Stap 4 Voorbereiding verdiepingfase

In juni 2023 zijn in overleg met de opdrachtgever zeven dossiers geselecteerd voor een verdiepingsslag. De verdieping is vooral bedoeld om bij te dragen aan het leren binnen het ministerie van BZK. Concreet zijn samen met het BZK-projectteam de volgende leerdoelen geïdentificeerd:

- in kaart brengen of er in de dossiers waar het beleid niet (formeel) is geëvalueerd, wel zicht is op de doeltreffendheid en de doelmatigheid, en er mogelijk op andere manieren wordt gemonitord of het beleid bijdraagt aan de beleidsdoelen.
- zicht krijgen op de bruikbaarheid van de gebruikte 'zachte' instrumenten, meer in het bijzonder de dealaanpak en (stimulerings)programma's.
- inzichten opdoen over de manier waarop het beleid en de evalueerbaarheid van het beleid kan worden verbeterd, om die te bespreken met de medewerkers binnen de twee directies en mogelijk ook via de eindrapportage breder beschikbaar te maken voor andere departementen en overheden.

Ten behoeve van deze leerdoelen zijn de volgende criteria voor de selectie van verdiepingsdossiers gehanteerd:

- spreiding over typen beleidsinstrumenten
- spreiding over beide directies
- spreiding naar de mate van beschikbare evaluaties op het dossier
- spreiding naar de mate van politieke en bestuurlijke aandacht voor het dossier.

Toepassing van deze criteria leidde tot de selectie van de volgende dossiers:

1. verkiezingen
2. versterking gemeenteraden en het programma Democratie in Actie
3. weerbaar bestuur
4. gemeentelijke herindelingen
5. coördinerende rol van BZK interbestuurlijke verhoudingen ten aanzien van vakdepartementen
6. dealaanpak
7. minderheidstalen

Stap 5 Verdiepingsfase

Ten behoeve van de verdiepingsanalyse is een analysekader vastgesteld, bestaande uit vijf hoofdelementen:

1. doelstellingen en eventuele verschuivingen daarin in de periode 2018-2021
2. ingezette instrumenten
3. onderliggende probleemanalyse en (al dan niet expliciete) beleidstheorie (samenhang tussen doelen en subdoelen en samenhang tussen doelen en middelen)
4. beschikbare gegevens over resultaten, effecten en eventueel doelmatigheid van het beleid
5. mogelijke toekomstige verbeterpunten ten aanzien van het beleid en de evalueerbaarheid ervan

Een belangrijk onderdeel van de verdiepingsfase was een interviewronde over de zeven verdiepingsdossiers in september 2023. Voor elk dossier is gesproken met twee of meer BZK-medewerkers betrokken bij het dossier, en met twee of meer vertegenwoordigers van betrokken externe partijen. De gesprekspartners zijn geselecteerd in overleg met de opdrachtgever.

Ten behoeve van de interviews werd op basis van de bestaande documentatie een gespreksnotitie opgesteld. In de gespreksnotitie werden vragen over de genoemde vijf hoofdelementen aangekondigd, werden de tot dan toe verzamelde documenten opgesomd en werden de resultaten van de analyse in de eerste ronde van doelstellingen en beschikbare evaluaties kort gepresenteerd. In de begeleidende brief werd wederom aan de BZK-dossierhouders van de verdiepingsdossiers een aanvulling van de verzamelde documentatie gevraagd. Dezelfde gespreksnotities zijn, voorzien van een toelichting op (het doel van) de beleidsdoorlichting, ook aan de externe gesprekspartners toegestuurd.

Van de gesprekken met externen zijn (geaccordeerde) gespreksverslagen gemaakt. Verificatie van de gespreksresultaten met BZK-medewerkers vond plaats via voorlegging van de bevindingen in de vorm van het concept-rapport. Tijdens de gesprekken is door gesprekspartners soms gerefereerd aan documenten die nog geen onderdeel waren van de verzamelde documentatie. Na afloop van de gesprekken is deze documentatie met behulp van de respondenten alsnog verkregen en aan de dossiers gekoppeld en verwerkt in de analyse.

Stap 6 Rapportage en check bevindingen

In november 2023 is een bevindingenrapport met ook eerste analyseresultaten aan BZK voorgelegd met de vraag of er elementen ontbreken of onjuist waren geïnterpreteerd. Daarop kwamen een groot aantal tekstsuggesties en enkele nog ontbrekende documenten die door de onderzoekers zijn beoordeeld en verwerkt. In januari en februari 2024 zijn meerdere conceptversies van dit eindrapport met het BZK-projectteam besproken.

Klankbordgroep en onafhankelijke experts

Bij de start van de doorlichting is door het ministerie van BZK een brede klankbordgroep ingesteld (zie voor de samenstelling bijlage B), bestaande uit vertegenwoordigers van diverse andere ministeries, stakeholders en deskundigen. Deze klankbordgroep is driemaal (digitaal) bijeengewees en tussentijds schriftelijk over de voortgang geïnformeerd.

Het ministerie van BZK heeft daarnaast vier onafhankelijke experts (zie Bijlage C) met elk een andere deskundigheid aangezocht om conform de richtlijnen toe te zien op de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek en na afloop een oordeel te vellen over de kwaliteit van de uiteindelijke beleidsdoorlichting. Deze experts zijn driemaal (digitaal) bijeengewees met de onderzoekers en het BZK-projectteam, om input over proces en aanpak te geven en op de bevindingen te reflecteren.

1.7 De eerdere beleidsdoorlichtingen van artikel 1

In 2018 is het beleid vallend onder artikel 1 ook doorgeleefd. Die doorlichting bestond uit twee losstaande delen (en een groot aantal bijlagen). Het eerste deel van de doorlichting richtte zich op deel 1 van het begrotingsartikel en betrof de bestuurlijke en financiële verhoudingen over de periode 2014-2017. Daaronder vielen vier hoofdthema's: bestuurlijke organisatie, bestuurlijke verhoudingen, financiële verhoudingen en de subsidieverlening aan de Oorlogsgravenstichting. Het tweede deel van de beleidsdoorlichting richtte zich op deel 2 van het begrotingsartikel en ging alleen over het dossier verkiezingen; de onderwerpen 'subsidies politieke partijen' en de Kiesraad werden buiten beschouwing gelaten.⁴ Omdat dit artikelonderdeel niet eerder onderwerp van een beleidsdoorlichting was geweest werd de periode 2012-2017 bestudeerd. De conclusies uit het tweede deel van die doorlichting leggen we in het verdiepingshoofdstuk naast onze eigen bevindingen en conclusies over het dossier verkiezingen.

In het eerste deel van de doorlichting van 2018, over de bestuurlijke en financiële verhoudingen, werd meermalen geconcludeerd dat op basis van het beschikbare materiaal geen conclusies konden worden getrokken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verrichte inspanningen.⁵ Hiervoor werden enkele oorzaken genoemd. Allereerst is onderzoek naar doelbereiking moeilijk, omdat die doelbereiking niet alleen afhangt van de eigen inspanningen, maar - vooral als het gaat om 'verhoudingen' - ook van die van andere actoren.⁶ In de tweede plaats lagen veel doelen ver weg in de tijd en konden effecten nog niet worden waargenomen.⁷ In de derde plaats waren de doelen vaak zeer

⁴ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 2, periode 2012-2017*, p. 4.

⁵ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, onder meer p. 5 en pp. 54-57.

⁶ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, p. 14.

⁷ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, p. 15 en 54.

abstract geformuleerd en niet of zelden geoperationaliseerd.⁸ Tenslotte was er weinig literatuur van anderen voor handen en werden er weinig tot geen evaluaties door het ministerie zelf uitgevoerd.⁹

Op basis van deze waarnemingen werd in dit eerste deel van de beleidsdoorlichting aanbevolen in de volgende beleidsperiode scherper te beschrijven wat het doel is van het gevoerde beleid en wat de concrete bijdrage van bepaalde inspanningen is aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. “Het doen van uitspraken over de doeltreffendheid van de inspanning is anders niet mogelijk. Bij aanvang van beleid moet worden nagedacht over de evaluatie ervan”. Ook wordt gesteld dat er bij specifieke beleidsinspanningen meer gericht moet worden geëvalueerd.¹⁰ “Als blijkt dat de relatie tussen inspanningen en uitkomsten niet helder kan worden gemaakt of het beschikbare bronmateriaal onvoldoende houvast biedt, verdient het aanbeveling om bij een volgende beleidsdoorlichting te investeren in andere vormen van evaluatie. Dit kan door gerichte interviews met belangrijke partners te houden of workshops over specifieke onderwerpen. Dit geeft meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifieke onderdelen van het beleid dan nu is gerealiseerd”.¹¹

De conclusies in het tweede deel van de doorlichting van 2018, over verkiezingen, wijken hier sterk vanaf. Wel werd geconstateerd dat ook op dit terrein de doelbereiking sterk afhankelijk is van anderen (“De doeltreffendheid hiervan is afhankelijk van de bereidheid van de gemeenten om gebruik te maken van deze instrumenten”¹²). Maar een belangrijk verschil met deel I is de veel duidelijkere doelstructuur. “De grondwettelijke basis van het beleidsterrein verkiezingen maakt dat vrijwel alle aspecten van het kiesrecht en de verkiezingen op het niveau van formele wet moeten worden geregeld. Ook experimenten vereisen een directe formele wettelijke basis. Hiermee is wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument op het beleidsterrein verkiezingen”.¹³ En – niet onbelangrijk - er werd binnen dit dossier systematisch geëvalueerd. “Sinds 2007 is staand kabinetsbeleid dat elke verkiezing, inclusief de campagne, wordt geëvalueerd met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd voor volgende verkiezingen. Ook experimenten op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming worden geëvalueerd, conform hetgeen daarover in de Tijdelijke experimentenwet is bepaald. De evaluaties worden aan de Tweede Kamer aangeboden. Het beleid met betrekking tot de verkiezingen en de wet- en regelgeving op het gebied van verkiezingen worden naar aanleiding van de evaluaties vrijwel voortdurend bijgesteld, aangepast en verbeterd. Deze beleidsdoorlichting geeft geen aanleiding tot verdere bijstelling of verbetering. Uit deze beleidsdoorlichting zijn evenmin redenen naar voren gekomen om de bestaande cyclus van evalueren en aanpassen aan te scherpen of te intensiveren”.¹⁴

De onderzoekers hebben de uitkomsten van deze eerdere beleidsdoorlichtingen bij de analyse van de bevindingen betrokken.

⁸ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, p. 14 en 54.

⁹ Idem.

¹⁰ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, p. 56.

¹¹ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017*, p. 57.

¹² Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 2, periode 2012-2017*, p. 33.

¹³ Idem.

¹⁴ Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 2, periode 2012-2017*, p. 39.

2. **Beleid en uitgaven voor openbaar bestuur en democratie**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie:

6. **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**
 7. **Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?**
-

Om het beleid op het terrein van bestuur en democratie te kunnen doorlichten, en de vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) te kunnen beantwoorden, is het nodig om een helder en compleet overzicht van de door te lichten beleidsinspanningen te hebben. Dat is in deze doorlichting een grote uitdaging gebleken. In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomst van de zoektocht daarnaar.

In dit hoofdstuk analyseren we eerst het begrotingsartikel 1 van begrotingshoofdstuk VII in de jaren 2018-2021. Het door te lichten begrotingsartikel omvat alleen programma-uitgaven en geen apparaatskosten. Het beleid dat aan dit begrotingsartikel ten grondslag ligt wordt in de doorlichtingsperiode uitgevoerd door twee van de drie directies van het toenmalige directoraat-generaal Bestuur en Wonen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Alle personele en materiële uitgaven van het ministerie (en dus ook deze beide directies) worden verantwoord onder begrotingsartikel 11 ("Centraal apparaat") van hoofdstuk VII. Dit betekent dat de uitgaven aan ambtelijke capaciteit die wordt ingezet in de twee betrokken directies niet worden geboekt op begrotingsartikel 1. Aangezien het in de twee beleidsdirecties om meer dan 140 fte gaat, betekent dit dat een groot bedrag aan uitgaven voor openbaar bestuur en democratie¹⁵ niet valt onder het door te lichten begrotingsartikel.

Uit de vergelijking van de uitgaven onder begrotingsartikel 1 met de door BZK aangeleverde (beleids)documentatie in dit hoofdstuk blijkt dat deze uitgaven en de toelichtingen daarop geen volledig beeld geven van de activiteiten van de directies die zich met openbaar bestuur en democratie bezighouden. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk ook kort enkele andere bronnen dan de rijksbegroting om na te gaan of die een voor ons doel bruikbaar overzicht geven van het beleid waarop deze beleidsdoorlichting zich richt.

¹⁵ Exacte cijfers hebben de onderzoekers niet gevonden. Een ruwe schatting komt uit op minimaal 15 mln. euro op jaarbasis. Ten opzichte van de totale omvang van het doorgelichte begrotingsartikel 1 (tussen 34 mln in 2018 en 100 mln in 2021) is dat aanzienlijk.

2.1 Begrotingsartikel 1

2.1.1 Omschrijving doelstelling

In 2020 en 2021 werd de hoofddoelstelling van het beleid in de toelichting op het begrotingsartikel als volgt omschreven:

“Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt aan een slagvaardig en betrouwbaar openbaar bestuur waarop inwoners kunnen vertrouwen. Een openbaar bestuur dat samen met de samenleving in staat is de maatschappelijke opgaven op te lossen. Veranderingen in onze maatschappij beïnvloeden hoe ons bestuur en onze democratie werkt. Om waarden als legitieme besluitvorming, slagkrachtig openbaar bestuur en transparantie daarbij te behouden en democratische waarden en vrijheden te borgen en versterken, is continue aandacht nodig voor de werking en inrichting van democratie en bestuur.”

De algemene omschrijving van het beleid is door de jaren heen geëvolueerd. In 2018 is het doel “een bijdrage leveren aan een goed functionerend openbaar bestuur en democratie”. Dat verandert in 2019 in “een goed functionerende democratie en een slagvaardig en weerbaar openbaar bestuur waar inwoners op kunnen vertrouwen.” In 2020 en 2021 is geen sprake meer van een korte hoofddoelstelling, maar worden wat meer woorden gebruikt (zie hierboven). De kernbegrippen die worden gebruikt in de hoofddoelstelling van 2018 en 2019 komen echter in 2020 en 2021 wel grotendeels terug, zoals is te zien in de formulering “slagvaardig en betrouwbaar openbaar bestuur waarop inwoners kunnen vertrouwen”. Ook de “democratie” wordt in 2020 en 2021 enkele keren genoemd. Maar het woord ‘weerbaar’, dat in 2019 nog in de hoofddoelstelling werd genoemd, komt in 2020 en 2021 alleen in de nadere uitwerking terug.

Opbouw toelichting begrotingsartikel

In de jaren die centraal staan in deze doorlichting bestaat de toelichting op het begrotingsartikel uit verschillende onderdelen. Er wordt begonnen met een algemeen doel en algemeen beleidskader, in latere jaren geïllustreerd met enkele voorbeelden uit het beleid (in 2018 de onderdelen A en B). Daarna worden enkele beleidsprioriteiten of -beleidswijzigingen benoemd ten opzichte van de jaren ervoor (in 2018 is dat onderdeel C en was dat leeg). Dan volgt een overzicht van uitgaven (en ontvangsten) in het kader van het begrotingsartikel (de tabel “Budgettaire gevolgen van beleid”, in 2018 onderdeel D). Elk van die posten wordt toegelicht (in 2018 gebeurt dat in onderdeel E). Dat betekent dat sommige onderwerpen zowel in het algemene beleidskader in het begin van het begrotingsartikel (onderdelen A tot en met C) als aan het einde (onderdeel E) aan de orde worden gesteld.

In het jaarverslag worden de algemene onderdelen (in 2018 A en B) meestal letterlijk herhaald en wordt daarna kort ingegaan op het beleid van het voorgaande jaar. Daarbij staan de in de begroting genoemde beleidsprioriteiten of -beleidswijzigingen centraal. In de tabel ‘budgettaire gevolgen van het beleid’ worden in het jaarverslag zowel de begrote als de feitelijke uitgaven in de afgelopen jaren opgenomen. De posten worden in het jaarverslag wederom globaal toegelicht.

Het wettelijk kader waarbinnen en waarmee het ministerie opereert wordt in alle jaren op verschillende manieren expliciet benoemd. In de formulering van 2021: “De basis hiervoor ligt in de Grondwet (GW), de Gemeente- en Provinciewet (Gemw en PW), de Financiële-verhoudingswet (FVW), de Wet

gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de Kieswet (KW), de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.” In de begroting wordt aangegeven dat de minister verantwoordelijk is voor de bestuurlijke organisatie die in deze wetten is neergelegd.

Naast de beleidsdoelstellingen en het wettelijk kader worden in de toelichtingen op begrotingsartikelen voor de jaren 2020 en 2021 rollen onderscheiden: “De Minister van BZK heeft (bij het behalen van de doelstellingen) een stimulerende, financierende, regisserende en uitvoerende rol.” Aan de hand van voorbeelden wordt vervolgens aangegeven met welke instrumenten het ministerie deze rollen invult om de doelstellingen dichterbij te brengen.

In aanvulling hierop worden in 2019, 2020 en 2021 beleidsprioriteiten of beleidswijzigingen benoemd in de toelichting; alleen in 2018 wordt in de begroting opgemerkt dat er ‘geen beleidswijzigingen’ waren. Het gaat hier steeds om een opsomming van onderwerpen waarmee het ministerie zich het komende jaar in ieder geval zal bezighouden. In het jaarverslag wordt (meestal) teruggeblikt op deze (en soms op enkele andere) onderwerpen.

Voor veel beleidsonderwerpen worden de doelen van het beleid niet expliciet geformuleerd in de toelichting bij het begrotingsartikel. Zo wordt in de begroting van 2019 verwezen naar het Interbestuurlijk Programma (IBP), een samenwerkingsprogramma van de rijksoverheid, provincies en gemeenten, bedoeld om bepaalde maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken. Dit programma vormt de basis van meer specifiek beleid, onder meer ter bevordering van weerbaar bestuur en (het voortzetten van) de regio deals. De doelstellingen van dit specifieke beleid worden in de begroting echter niet genoemd. Er wordt daar slechts opgemerkt dat het beleid wordt uitgevoerd. Het betekent dat het begrotingsartikel slechts in beperkte mate kan dienen als basis voor een beleidsdoorlichting. Er is daarom ook in de onderliggende en in de begroting niet altijd expliciet genoemde documenten gezocht naar de doelstellingen van deze onderdelen van het beleid.

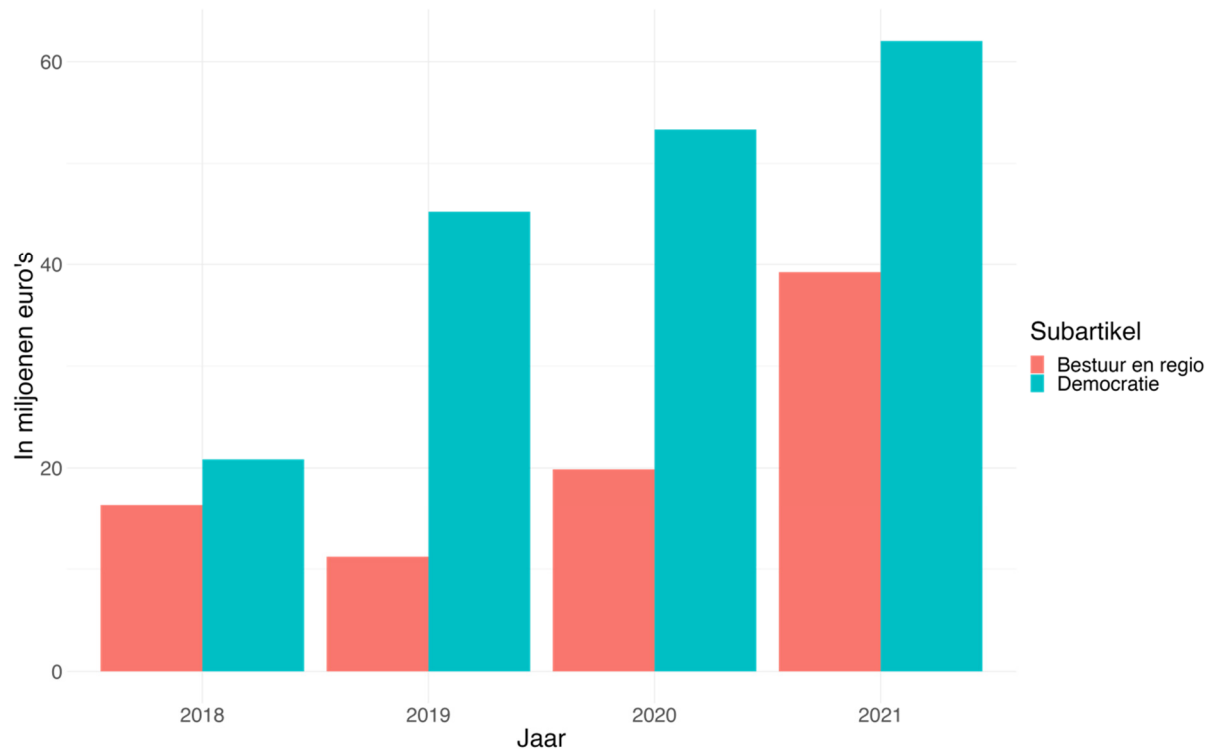
2.1.2 De budgettaire gevolgen van het beleid

De uitgaven onder begrotingsartikel 1, weergegeven in de tabel ‘Budgettaire gevolgen van beleid’, zijn uitgesplitst in twee subartikelen, die in 2019 van naam veranderden:

- Bestuurlijke en financiële verhouding (2018) / Bestuur en regio (2019 en later)
- Participatie (2018) / Democratie (2019 en later)

Figuur 1 toont welke bedragen aan deze twee subartikelen zijn uitgegeven. Het totaalbedrag loopt op van 34 miljoen euro in 2018 tot 101 miljoen euro in 2021. Deze toename is vooral het gevolg van een herschikking van begrotingsposten (sommige uitgaven vielen pas na 2018 onder dit artikel) en door enkele grote nieuwe posten.

Figuur 1. Uitgaven aan openbaar bestuur en democratie (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslag 2021, ministerie van BZK

2.1.3 Financiële instrumenten

Figuur 2 en figuur 3 laten zien met welke financiële instrumenten de uitgaven aan de beide subartikelen zijn gedaan. De begroting kent een uitsplitsing in bijdragen aan derde partijen, inkomensoverdrachten, opdrachten en subsidies.

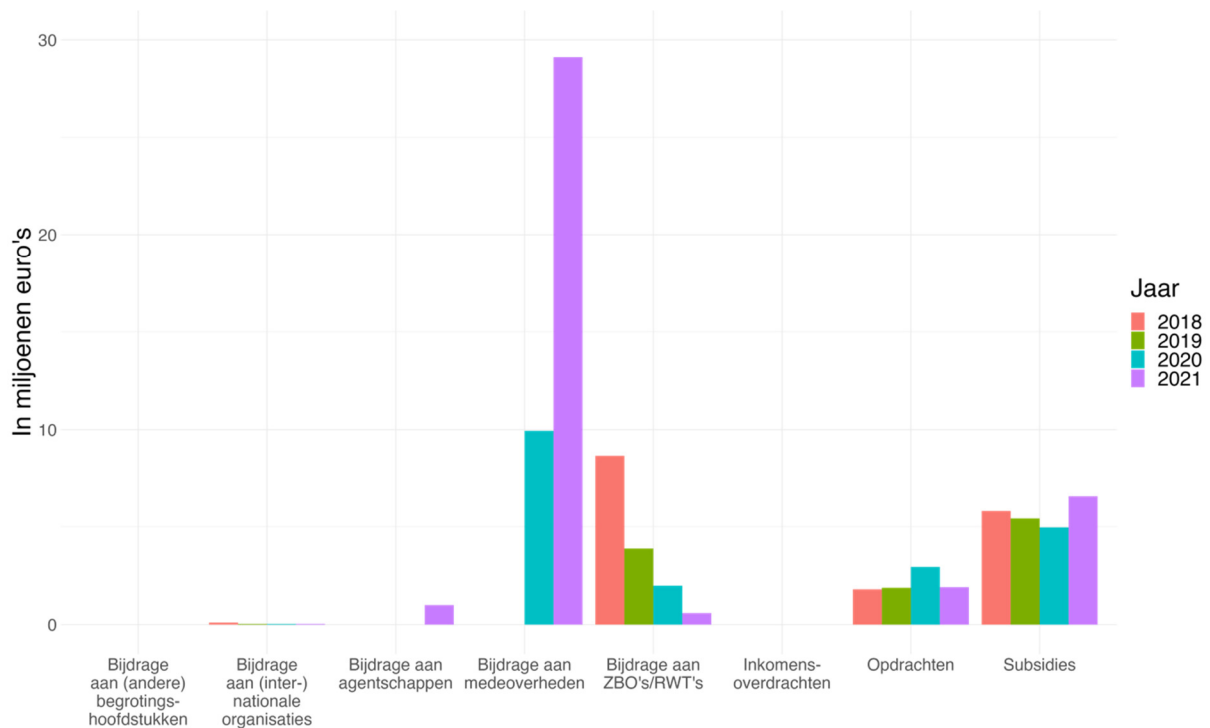
Bestuur en regio

Het in 2021 veruit grootste bedrag op het subartikel Bestuur en Regio, bijna 30 miljoen euro, wordt besteed aan bijdragen aan medeoverheden. Deze uitgaven betreffen vier posten: het compensatiepakket Wind in de Zeilen, Lokale culturele voorzieningen (beide in zowel 2020 als in 2021), Groeiopgave Almere en Evides (beide alleen in 2021). In 2018 en 2019 werd nog niets uitgegeven in de vorm van dergelijke bijdragen aan medeoverheden.

Het compensatiepakket Wind in de Zeilen is een financiële tegemoetkoming aan de provincie Zeeland en de gemeente Vlissingen voor het niet realiseren van een marinierskazerne in die gemeente. Hiermee verband houdt ook het bedrag voor de ontvlechting van het waterbedrijf Evides uit de Provinciale Zeeuwse Energie Maatschappij (PZEM).

Het bedrag voor lokale culturele voorzieningen is verstrekt aan provincies, zodat zij de door hen gesubsidieerde culturele instellingen konden compenseren voor de inkomstenderving als gevolg van de COVID-19-epidemie. De bijdrage aan Almere is ter compensatie van de uitzonderlijke groeikosten van deze gemeente.

Figuur 2. Uitgaven aan Bestuur en Regio, uitgesplitst naar financieel instrument (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslag 2021, ministerie van BZK

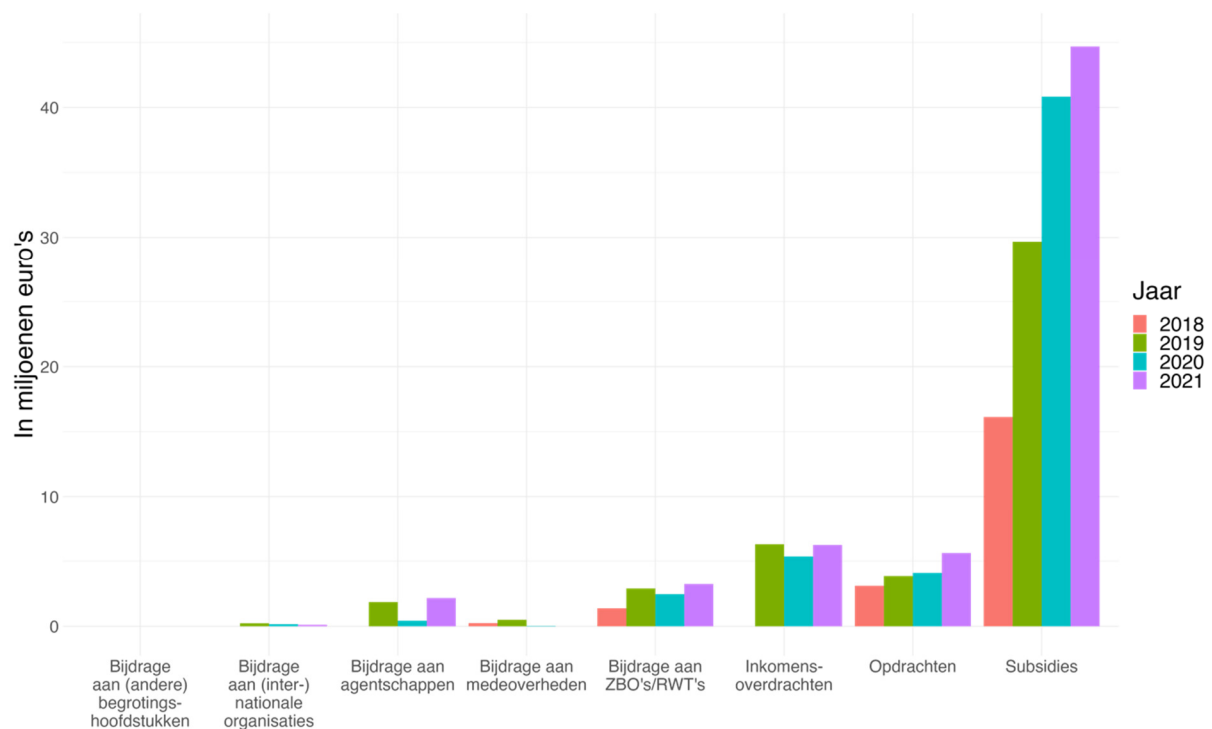
Het op een na hoogste bedrag is besteed aan subsidies. Het subsidiebedrag varieert vrij weinig over de jaren. Veruit de grootste subsidie, meer dan de helft van het totale bedrag, gaat naar de Oorlogsgravenstichting, die wereldwijd graven van Nederlandse oorlogsslachtoffers onderhoudt. Bijdragen aan zbo's en rwt's vormen in omvang de derde categorie. Het hiermee gemoeide bedrag is van jaar op jaar gedaald, van 8,6 miljoen euro in 2018 tot 0,6 miljoen in 2021. Dit betreft bijdragen aan organisaties als VNG, Waarderingskamer, UvW, Stichting ICTU, CBS en SCP. Veelal gaat het om het ondersteunen van projecten.

Opdrachten zijn verstrekt aan externe bureaus voor monitoren, digitale kennisproducten, kennis- en leertrajecten, publicaties en onderzoeken op het terrein van het openbaar bestuur. Hieronder vallen bedragen aan het adviesorgaan voor de Friese taal, DINGtijd, dat met de inwerkingtreding van de Wet gebruik Friese taal (2014) is ingesteld. Vanaf 2019 vallen de bijdragen aan DINGtijd onder het subartikel Democratie.

Democratie

Binnen het subartikel Democratie zijn subsidies in euro's op afstand het grootste instrument. Meer dan de helft hiervan gaat naar landelijke politieke partijen, op grond van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Als gevolg van de motie-Jetten c.s. is het beschikbare budget voor de subsidie voor de politieke partijen met ingang van 2020 verhoogd.

Figuur 3. Uitgaven aan Democratie, uitgesplitst naar financieel instrument (in miljoenen euro's)



Bron: Jaarverslag 2021, ministerie van BZK

Een andere grote subsidieontvanger is ProDemos, een instelling die zich richt op het vergroten van de betrokkenheid bij en kennis van de democratische rechtstaat, het vergroten van vaardigheden om deel te nemen aan democratische processen en het bevorderen van actief democratisch burgerschap. Deze subsidie valt pas met ingang van 2019 onder dit beleidsartikel.

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 zijn via begrotingsartikel 1 subsidies verleend met als doel de toegankelijkheid van stembureaus te vergroten, bijvoorbeeld voor mensen met een visuele of een verstandelijke beperking. Verder ontving bijvoorbeeld de VNG een subsidie voor de uitvoering van de activiteiten binnen het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA) ter versterking van de lokale democratie.

Via het instrument inkomensoverdrachten worden sinds 2019 op begrotingsartikel 1 de uitgaven verantwoord die het ministerie van BZK maakt voor de uitvoering van de Algemene Pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa). In eerdere jaren viel dit onder artikel 7. Dit betreft ten eerste de betaling van de uitkeringen en de kosten van de begeleiding en ondersteuning bij het vinden van een nieuwe baan van gewezen ministers en staatssecretarissen, van waarnemend burgemeesters

en van (waarnemend) burgemeesters die betrokken zijn bij gemeentelijke herindeling. Ten tweede betreft het de betaling van de pensioenen van ministers en staatssecretarissen.

De categorie opdrachten betreft bijvoorbeeld de evaluatie van verkiezingen en onderzoek en advies ten aanzien van de inrichting van het openbaar bestuur en de versterking van decentrale volksvertegenwoordigingen.

Tot slot: er worden ook uitgaven gedaan aan democratie en bestuur die niet onder begrotingsartikel 1 vallen. Ook onder artikel 6 (Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving) van begrotingshoofdstuk VII zijn uitgaven verantwoord onder de noemer “democratie”. Onder subartikel 6.4 (Burgerschap) worden aan “democratie” subsidies en opdrachten verleend, zie bijvoorbeeld het jaarverslag over 2019.¹⁶ Die vallen dus buiten het bereik van deze doorlichting. Daarnaast zijn er natuurlijk het gemeentefonds, met een omvang van 35 miljard euro in 2021, en het provinciefonds, met een omvang van 2,5 miljard in dat jaar. Zeker ten opzichte van deze bedragen is de financiële omvang van het begrotingsartikel marginaal te noemen. De begrotingen van het gemeente- en provinciefonds en de besteding daarvan vallen buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting. Uitkeringen uit deze fondsen behoren volgens de Financiële-verhoudingswet tot de algemene middelen van provincies en gemeenten, Verantwoording over de besteding van deze middelen vindt plaats aan Provinciale Staten en gemeenteraden, niet aan de Staten-Generaal.

In deze beleidsdoorlichting zijn geen uitgaven van andere actoren in het openbaar bestuur meegenomen.

2.1.4 Aansluiting uitgaven en toelichting op het beleid in begroting

In hoeverre kunnen de uitgaven en de toelichting op het beleid in de begroting een basis vormen voor de beleidsdoorlichting? Om die vraag te beantwoorden hebben we voor de doorlichtingsperiode 2018-2021 de begrotingsposten en de tekstuele toelichting op het beleid vergeleken, voor zowel begroting als jaarverslag. Op basis daarvan stellen we vast dat er maar een beperkte aansluiting is tussen beleid en uitgaven in artikel 1.

1. Door de jaren heen worden beleidsonderwerpen niet allemaal consequent genoemd. Soms is duidelijk waarom bepaalde onderwerpen in de loop van de tijd verdwijnen. In de doorlichtingsperiode is bijvoorbeeld de Referendumwet ingetrokken en dus uit het begrotingsartikel verdwenen. Soms verschijnen tussentijds (nieuwe) thema's, bijvoorbeeld vanwege de actualiteit.
2. Het jaarverslag sluit niet altijd aan op de begroting, zowel qua begrotingsposten als in de beschrijving van het beleid. Soms is dat begrijpelijk, als er nieuwe ontwikkelingen zijn in het lopende begrotingsjaar, maar soms ook niet. Sommige onderwerpen duiken (inhoudelijk en/of financieel) pas op bij het jaarverslag, terwijl ze niet in de begroting stonden. Een voorbeeld is het raadgevend referendum over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of het actieplan Open Overheid (dat daarna overigens ook niet meer terugkeert in het artikel). Dat is waarschijnlijk het gevolg van nieuw beleid en beleidswijzingen tijdens het boekjaar, maar toelichtingen daarop worden in het jaarverslag niet altijd gegeven.

¹⁶ p. 80.

3. Beleidsonderwerpen die worden behandeld in de toelichting van een begroting of jaarverslag hebben niet altijd budgettaire gevolgen in het financiële deel. Dat komt mede doordat personele kosten niet onder begrotingsartikel 1 vallen.
4. Het omgekeerde is ook het geval: niet alle onderwerpen waarvoor uitgaven zijn gespecificeerd (in de tabel 'Budgettaire gevolgen van beleid') kunnen worden gerelateerd aan de beschrijving van het beleid in de toelichting, zelfs niet voor onderwerpen die op het eerste gezicht wel met 'democratie en bestuur' te maken hebben. Zo is het "kenniscentrum Europa decentraal" wel al jaren in de begroting opgenomen, maar is in de tekst nooit toegelicht waarom er geld moet worden gegeven aan dit kenniscentrum. Vermoedelijk zal die toelichting elders zijn opgeschreven, maar het begrotingsartikel zelf is in dit opzicht maar beperkt informatief.
5. Er zijn beleidsonderwerpen die goed aan het hoofdthema van artikel 1 ('openbaar bestuur en democratie') zouden kunnen worden gerelateerd maar die (deels) op andere begrotingsartikelen staan, zoals "democratie" op artikel 6 van hetzelfde begrotingshoofdstuk VII.
6. Aan de andere kant bevat de toelichting op de begrotingen en de jaarverslagen onder artikel 1 beleidsonderwerpen die minder goed aan het hoofdthema 'openbaar bestuur en democratie' kunnen worden gerelateerd. Voorbeelden zijn posten als Compensatie Zeeland/Wind in de zeilen; Compensatiepakket lokale culturele voorzieningen corona; de Wet op de lijkbezorging; de Groeiopgave Almere; en de Compensatie extra kosten nabestaanden rouwvervoer wegens COVID-19.
7. Ook zijn er discrepanties tussen (de nadruk op) bepaalde beleidsonderwerpen zoals verwoord in de toelichting en de soms beperkte uitgaven op die terreinen. Een belangrijk voorbeeld zijn de regio deals, waarbij het leeuwendeel van het budget op de LNV-begroting stond, en er alleen geld voor onderzoek naar de werking ervan is opgenomen in de BZK-begroting.

2.1.5 Consequenties voor deze beleidsdoorlichting

Het begrotingsartikel biedt al met al geen eenduidig evaluatiekader. Zoals eerder opgemerkt, omvat het door te lichten artikel 1 alleen programma-uitgaven, en geen apparaatskosten. De personele en materiële uitgaven van het ministerie worden elders verantwoord. Dit betekent dat van beleid waarvoor alleen ambtelijke capaciteit wordt ingezet geen uitgaven te vinden zijn op artikel 1, hoewel er soms wel aandacht voor is in de toelichtingen. Dat betreft een aanzienlijk deel van het beleid. De uitgaven op begrotingsartikel 1 geven daarmee geen goed beeld van de activiteiten van de directies die zich bezighouden met openbaar bestuur en democratie.

Op basis van het voorgaande stellen we vast dat de begrotingen en jaarverslagen in de periode 2018-2021 slechts in beperkte mate kunnen dienen als basis voor een systematische beleidsdoorlichting. De doelstellingen van het beleid zijn niet volledig terug te vinden in de toelichtingen. Hoewel de onderwerpen die zijn genoemd in de vier achtereenvolgende begrotingen in de doorlichtingsperiode een startpunt zouden kunnen vormen voor de beleidsdoorlichting, is het overzicht niet compleet en is er op onderdelen onvoldoende aansluiting tussen de jaren en tussen begroting en jaarverslag per jaar.

2.2 Andere overzichten van het beleid op het gebied van openbaar bestuur en democratie

Omdat het begrotingsartikel 1 geen eenduidig overzicht van het door te lichten beleid biedt, bespreken we nu enkele andere bronnen. Die zijn met een ander doel gemaakt, maar kunnen misschien toch helpen om een voor deze beleidsdoorlichting bruikbaar overzicht te geven van het beleid dat aan het begrotingsartikel ten grondslag ligt.

Organogram en capaciteitsplannen

Een andere manier om zicht te krijgen op het beleid is de blik te richten op de beide directies. De indeling van de beide betrokken directies geeft enig inzicht in thema's en prioriteiten:

Directie Democratie en Bestuur

- Afdeling Democratie
- Afdeling Politieke ambtsdragers en Weerbaarheid
- Afdeling Inrichting Openbaar Bestuur
- Actieprogramma Versterking lokale democratie

Directie Bestuur, Financiën en Regio's

- Afdeling Bestuur en Advisering
- Afdeling Regio en Leefbaarheid
- Afdeling Regelgeving, Toezicht en Monitoring
- Afdeling Bekostiging Binnenlands Bestuur
- Programma Regio Deals

Hieruit blijkt echter onvoldoende wat het beleid behelst en welke doelstellingen ermee worden gediend. Dat biedt daarmee onvoldoende basis om zicht te krijgen op het complete onder dit begrotingsartikel gevoerde beleid.

Dit geldt ook voor de overzichten van de inzet van fte's die door de beide directies ter beschikking zijn gesteld en de jaarlijkse bestedingsplannen van de directies. De gegevens bestrijken veelal niet de doorlichtingsperiode. Bovendien zijn de fte's vaak niet gekoppeld aan beleidsdossiers of -onderwerpen. Zo geeft de toedeling van 6 fte aan 'coördinatie en advisering van voorportalen, onderraad, ministerraad' onvoldoende zicht op de onderwerpen waarover wordt gecoördineerd en geadviseerd.

In de verdiepingfase van de doorlichting is de onderzoekers een omvangrijk Capaciteitsplan BZK 2016-2018, daterend uit 2015, aangereikt. Daarin is per beleidsterrein of -onderwerp de missie, de visie en de ambtelijke inzet in fte weergegeven. In de slotfase van de doorlichting is ook voor de doorlichtingsperiode een capaciteitsplan 2019-2020 van het ministerie, daterend uit november 2018, boven water gekomen. In dit capaciteitsplan zijn de maatschappelijke opgaven van het kerndepartement tot op afdelingsniveau opnieuw vertaald in werkzaamheden en capaciteit voor de jaren 2019-2020. Van dit document hebben de onderzoekers geen gebruik meer kunnen maken.

Staat van het Bestuur 2020 en 2022

De Staat van het Bestuur is voor het ministerie van BZK een belangrijk instrument om de buitenwereld een beeld te geven van het gevoerde beleid. Het beschrijft ook hoe democratie en openbaar bestuur in Nederland er op decentraal niveau voor staan. Het bevat veel informatie en kwantitatieve gegevens en verwijst naar onderliggende onderzoeken en publicaties.

De indelingen van het beleid in de Staat van het Bestuur behandelen een bepaald onderwerp vaak vanuit verschillende invalshoeken. Zo heeft het onderwerp 'democratische verhoudingen' (in hoofdstuk 4) betrekking op onder meer 'gemeenteraden' (die zijn beschreven in hoofdstuk 3) en op bewoners (die in eerdere hoofdstukken worden beschreven). De functionele indeling in hoofdstuk 4 komt nog het dichtst bij een overzicht van al het beleid dat vanuit BZK wordt gevoerd. Dit is ook een startpunt geweest bij het overzicht dat we geven in hoofdstuk 3 hieronder in dit rapport. Toch is deze niet zonder meer bruikbaar voor deze doorlichting. Sommige dossiers die vallen onder het beleid van de betrokken directies worden niet als zodanig benoemd (verkiezingen, minderheidstalen en oorlogsgravenstichting). En bij andere dossiers (woningbouw en energietransitie) was niet zonder meer duidelijk of ze onderdeel moesten vormen van deze doorlichting.

BZK-Introductiedossier 2021

Het introductiedossier voor nieuwe bewindspersonen is bedoeld als eerste kennismaking met de organisatie en de beleidsterreinen van het ministerie. Voor de nieuwe bewindspersonen die in 2021 aantraden, is een omvangrijk document samengesteld. Deel II hiervan geeft een indeling van de beleidsterreinen in 11 modules. Twee hiervan vallen onder het bereik van deze beleidsdoorlichting: Democratie en Bestuur. In dit document staan de belangrijkste dossiers ook toegelicht. Bovendien worden per thema de 'maatschappelijke opgaven' (doelen) kort omschreven. Dit overzicht biedt voor een doorlichting echter onvoldoende houvast: de mate van detaillering is beperkt en er worden dossiers in genoemd die bij nader inzien in de doorlichtingsperiode een beperkte rol speelden.

2.3 Samenvatting en conclusie

De uitgaven onder begrotingsartikel 1 geven geen volledig overzicht van het beleid op het terrein van openbaar bestuur en democratie. Om die reden hebben we in dit hoofdstuk breder gezocht naar een volledig overzicht van het beleid waarop deze doorlichting zich richt. De bestudeerde bronnen bevatten veel informatie die helpt om een beeld te krijgen van het gevoerde beleid en de samenhang daarin. Een compleet en consistent overzicht van het beleid of van de gestelde doelen op het terrein van openbaar bestuur en democratie hebben we echter niet gevonden. Als we de vraag willen beantwoorden in hoeverre en op welke wijze het in de periode 2018-2021 onder begrotingsartikel 1 gevoerde beleid bijdraagt aan de hoofddoelstellingen die in dat artikel zijn geformuleerd, hebben we dat wel nodig. Daarom hebben we op basis van de genoemde bronnen en de door BZK aangeleverde (beleids)documenten het beleid op een toegankelijke manier gereconstrueerd. Die reconstructie presenteren we in hoofdstuk 3.

3. Reconstructie van het beleid

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie:

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
-

3.1 Waarom reconstrueren?

Er is binnen het ministerie van BZK voor de doorlichtingsperiode geen duidelijk en volledig overzicht beschikbaar van het beleid en de gestelde doelen op het terrein van openbaar bestuur en democratie. Dat beschrijven we in hoofdstuk 2. Ook is er geen omvattend overzicht van de samenhang tussen hoofddoelstellingen en operationele doelstellingen en tussen doelen en middelen (instrumenten). In de begroting genoemde doelen zijn zeer abstract (op beleidsartikelniveau) of zeer specifiek (bij afzonderlijke beleidsprojecten) geformuleerd, maar de relaties tussen die twee niveaus zijn in de begroting en andere kaderstellende documenten niet systematisch terug te vinden. Het is om ten minste drie redenen belangrijk om zo'n beleidsoverzicht te (re)construeren.

In de eerste plaats helpt zo'n overzicht grip te krijgen op het object van de doorlichting: *wat* gaat worden geanalyseerd? Het stelt de onderzoekers in staat relevante (beleids)documenten op te vragen en te ordenen. Een beleidsreconstructie is dus onder meer een onderzoeksinstrument.

In de tweede plaats draagt een systematische beleidsreconstructie bij aan het lerend vermogen van de overheid. Een overheid die zich inspant in dossiers, projecten en programma's zonder de samenhang te bewaken, zal, zelfs als die onderdelen allemaal systematisch worden geëvalueerd, niet veel leren. Van evalueren leert men immers alleen als de uitkomsten ervan in een breder kader worden ingepast en vervolgens input vormen voor nieuw beleid. 'Leren' veronderstelt met andere woorden een zekere mate van samenhang, stabiliteit en continuïteit. Met een samenhangend geheel van dossiers en daaraan gekoppelde geëxpliciteerde samenhang tussen doelen, subdoelen en middelen wordt de basis gelegd voor een lerende overheid. Zonder samenhang is systematisch leren onmogelijk.

In de derde plaats kan een beleidsreconstructie wellicht helpen vast te stellen of het beleid het terrein van de hoofddoelstelling volledig afdekt. Met een gereconstrueerd overzicht wordt beter zichtbaar of er 'blinde vlekken' zijn, of dat er juist sprake is 'overbodig beleid'. Als systematisch wordt geanalyseerd welke doelstellingen worden geadresseerd onder de vlag van 'een slagvaardig en betrouwbaar openbaar bestuur' waar 'burgers op kunnen vertrouwen', en wat het concreet betekent dat het beleid zich richt op 'waarden als legitieme besluitvorming, slagkrachtig openbaar bestuur en transparantie' en 'democratische waarden en vrijheden', wordt zichtbaarder of de hoofddoelstelling überhaupt kan worden behaald. Het zoeken naar overlap of blinde vlekken valt buiten deze beleidsdoorlichting op basis van bestaand materiaal, maar zou wel onderdeel kunnen zijn van het leerproces dat er op volgt.

Om deze drie redenen is besloten op basis van door het ministerie van BZK aangeleverde overzichten (zie daarvoor vooral hoofdstuk 2) en documenten 'van onderop' een beleidsindeling te produceren op

basis waarvan kan worden gezocht naar een samenhang tussen beleidsdoelen en middelen. De reconstructie is dus een weergave van de wijze waarop in de beide beleidsdirecties aan beleid en uitvoering wordt gewerkt. Zo'n beleidsreconstructie laat zien op welke gebieden het beleid zich richt. Die gebieden samen zouden het meer abstracte onderwerp democratie en bestuur volledig moeten dekken. Na de identificatie van de diverse thema's en dossiers kunnen de doel-middel-relaties worden geïdentificeerd die kennelijk ten grondslag liggen aan het beleid.

3.2 Werkwijze bij de reconstructie: lijnen, thema's en dossiers

Bij een onderwerp als "het functioneren van democratie en bestuur" kan beleid op verschillende manieren worden ingedeeld. Bij het maken van onderstaande indeling is rekening gehouden met de manier waarop het beleid in de twee directies (en daarbinnen de afdelingen) van het ministerie is belegd. Zo blijft de ordening herkenbaar voor de betrokken medewerkers. Herkenbaarheid biedt belangrijke voordelen voor zowel de dataverzameling als voor het leerproces dat moet volgen op een doorlichting.

De gemaakte indeling is gebaseerd op een aantal keuzes. De eerste keuze is die voor een indeling in **drie niveaus**. In de reconstructie onderscheiden we, in volgorde van abstractie:

1. hoofdlijnen
2. thema's
3. dossiers¹⁷

Ad 1. De indeling in vier hoofdlijnen sluit grotendeels aan bij de indeling in twee directies en daarbinnen de afdelingen. Zo richt de directie Democratie & Bestuur zich op democratie respectievelijk bestuur. De thema's bestuurlijke en financiële verhoudingen en interbestuurlijke samenwerking vormen de hoofdmoot van de directie Bestuur, Financiën en Regio's. De indeling valt samen met enerzijds wat er gebeurt 'binnen' gemeenten en provincies (en horizontaal tussen die bestuurlijke eenheden) en wat er gebeurt tussen bestuurslagen.

Ad. 3. Op het minst abstracte niveau hebben we dossiers geïdentificeerd. Een beleidsonderdeel werd door ons tot dossier bestempeld als er een *beperkt aantal samenhangende doelen* zou kunnen worden gevonden, ongeacht de vraag of die doelen in de documenten daadwerkelijk waren geëxpliciteerd. Vaak kon daarbij worden aangesloten bij dossiers die door BZK als zodanig waren benoemd. Omdat we iets alleen een dossier wilden noemen als er een beperkte/overzichtelijke verzameling samenhangende doelstellingen was, of had kunnen zijn, werden programma's (waarin soms heel verschillende doelstellingen tegelijkertijd worden nagestreefd) niet tot 'dossier' benoemd.

Ad 2. Deze dossiers hebben we op een iets hoger abstractieniveau, binnen de vier hoofdlijnen, tot thema's gegroepeerd. Bij het formuleren van thema's hebben we vooral gekeken of een dossier zich richt op eenzelfde groep actoren of op eenzelfde verzameling omliggende processen. Zo hebben we dossiers die zich vooral richten op inwoners (burgerschap, maar ook participatie en het bestrijden van desinformatie) gegroepeerd tot een thema omdat ze met dezelfde soort actoren te maken hebben. Hoewel dit op veel punten een heldere indeling opleverde, was het vormen van deze thema's niet overal eenduidig. Sommige dossiers hebben bijvoorbeeld betrekking op meerdere actoren. Zo gaat het bij (het

¹⁷ Tijdens het doorlichtingsproces zijn binnen de dossiers ook subdossiers benoemd. Aan de hand hiervan kon duidelijker worden gemaakt wat precies werd bedoeld met een dossier. Zo viel bijvoorbeeld onder het dossier '(versterking) burgerschap' het subdossier 'subsidiëring ProDemos'. In dit eindrapport worden deze subdossiers niet nader uitgewerkt.

bevorderen van) 'participatie' zowel om inwoners (die participeren) als om de gemeenteraad (die het besluit daartoe moet nemen en iets moet doen met de uitkomsten er van). In die gevallen is de keuze voor de plaatsing van een dossier binnen een thema enigszins willekeurig.

Ook de toedeling van thema's aan hoofdlijnen kent dergelijke keuzes. Zo hebben we het thema decentrale democratie met daarbinnen de dossiers die betrekking hebben op het functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen en volksvertegenwoordigers onder de hoofdlijn 'Functioneren democratie' geplaatst, terwijl dossiers die betrekking hebben op het thema 'functioneren van decentrale bestuurders' is te vinden in de hoofdlijn 'Functioneren decentraal bestuur'. Die knip is in de dagelijkse praktijk van de directie Democratie & Bestuur niet op die manier gemaakt. In dit geval hebben we als doorlichters dus de keus gemaakt vertegenwoordigende organen niet primair als bestuursorgaan, maar primair als vertegenwoordigend orgaan te bestempelen. We denken overigens niet dat deze keuzes de uitkomsten van de doorlichting inhoudelijk beïnvloeden. We denken ook dat het maken van dergelijke heldere keuzes in de ordening juist boven water kan krijgen waar wellicht blinde vlekken zijn.

3.3 Beleidsinstrumenten

In de voorbereiding van deze doorlichting onderscheidde het ministerie van BZK¹⁸ vijf hoofdtypen beleidsinstrumenten: wet- en regelgeving, financiële middelen, convenanten en afspraken, toezicht en flankerend beleid. Onder dat laatste vallen instrumenten met een 'zachter' karakter, onder meer gericht op communicatie en voorlichting (richting burgers, maar ook richting gemeenten). Daarnaast werd aandacht gevraagd voor enkele andere typen instrumenten. Het betrof het instrument stimuleringsprogramma, waarin wordt gewerkt met financiële stimulansen, maar ook veel met communicatieve instrumenten zoals training, opleiding en advisering. Verder is de vraag opgeworpen of gebiedsgerichte samenwerking als aparte instrument moet worden beschouwd. Gebiedsgerichte samenwerking is een vorm van netwerkbestuur, waarbij veel met deals (convenanten) wordt gestuurd.

In deze doorlichting hebben we afgezien van het ontwerpen van een omvattende typologie van beleidsinstrumenten om zo de 'aard' van de instrumenten vast te kunnen stellen. In de eerste plaats is er geen systematische en limitatieve verzameling instrumenten te maken waaruit de overheid kan kiezen om haar doelen te bereiken. Daarvoor is het 'gereedschap' in de praktijk te divers. Zo lopen rollen en houdingen, geld, regels, voorlichting, overleg en ureninzet in praktijk allemaal door elkaar. Allemaal zijn zij 'instrument' van de overheid. Instrumenten kunnen onderdeel zijn van een ander instrument, of samen een aanpak vormen. Binnen de netwerkaanpak kunnen bijvoorbeeld instrumenten worden ingezet als het maken van afspraken, communicatie, regelgeving en flankerend beleid. In de tweede plaats heeft het karakteriseren van gebruikte instrumenten ook geen toegevoegde waarde in een doorlichting. Dat zou alleen zo zijn als een convenant op het ene terrein eenzelfde soort rol of uitwerking zou kunnen hebben als op een ander terrein. Met andere woorden: als het typeren van de 'aard' van het instrument inzicht zou kunnen geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, of in de manier waarop die doeltreffendheid en doelmatigheid zouden kunnen verbeterd. Maar dat is niet het geval.

In het onderstaande hebben we daarom per dossier niet alleen aangegeven welke doelen werden nagestreefd en hoe die doelen samenhangen met de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel, maar

¹⁸ Plan van aanpak beleidsdoorlichting democratie en bestuur, september 2022 (Bijlage bij Kamerbrief, *Kamerstukken II 2022-2023*, 30985, nr. 60), p. 3.

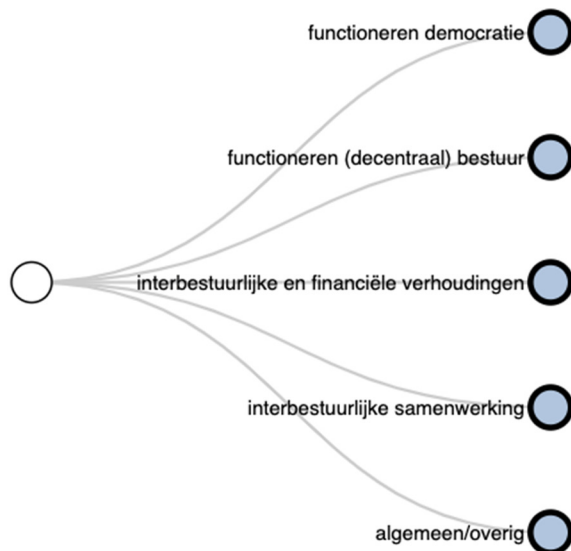
ook aangegeven met welke mix van instrumenten het ministerie geprobeerd heeft die doelen dichterbij te brengen, zonder die instrumenten verder onder te brengen in een omvattende en limitatieve typologie.

3.4 Algemeen overzicht van het beleid

3.4.1 De vier hoofdlijnen

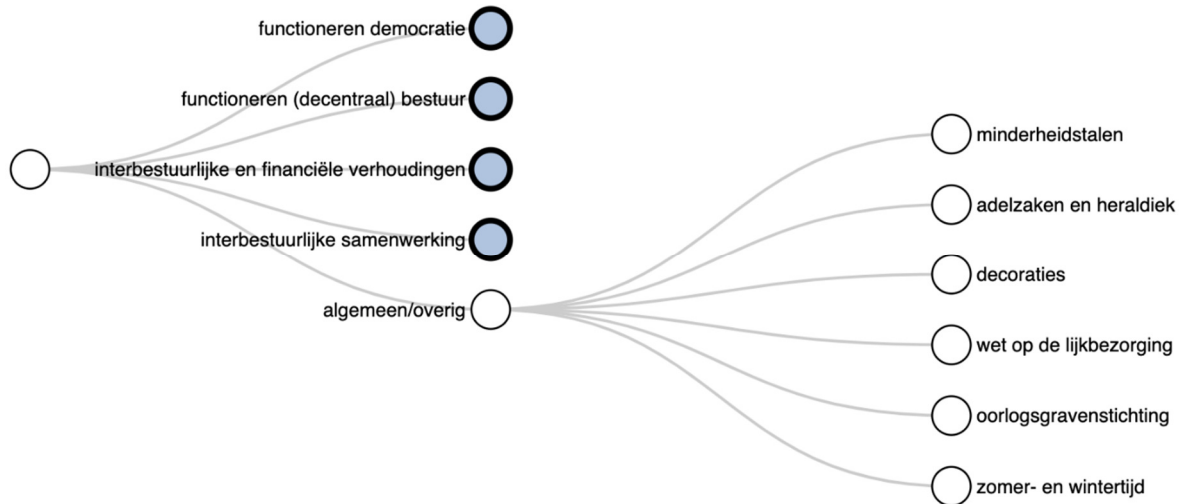
Op basis van de verzamelde (beleids)documenten is het beleid geordend naar vier hoofdlijnen: het functioneren van de democratie, het functioneren van het decentraal bestuur, de verhoudingen tussen de bestuurslagen en de samenwerking tussen de bestuurslagen. Daarnaast is een restcategorie 'Algemeen/overig' toegevoegd.

Figuur 1. Hoofdlijnen van het beleid



Binnen de restcategorie vallen thema's of onderwerpen die slechts met moeite onder democratie en bestuur zijn te vatten. Sommige van die onderwerpen (vooral het dossier 'oorlogsgravenstichting') leggen een behoorlijk (financieel) beslag op het begrotingsartikel zelf en kunnen dus niet worden genegeerd. Daarnaast zijn er bij de directies wettelijke taken belegd waarbij de minister van BZK weliswaar formeel het laatste woord heeft, maar waarbij het meeste werk is belegd bij onafhankelijke instanties (zoals bijvoorbeeld de Hoge Raad van Adel). In dat geval heeft het ministerie vooral de taak te zorgen dat er nieuwe leden van die instanties worden benoemd en de adviezen of concept-besluiten door te geleiden naar de minister. Van 'beleid' lijkt op die dossiers op dit moment eigenlijk nauwelijks sprake.

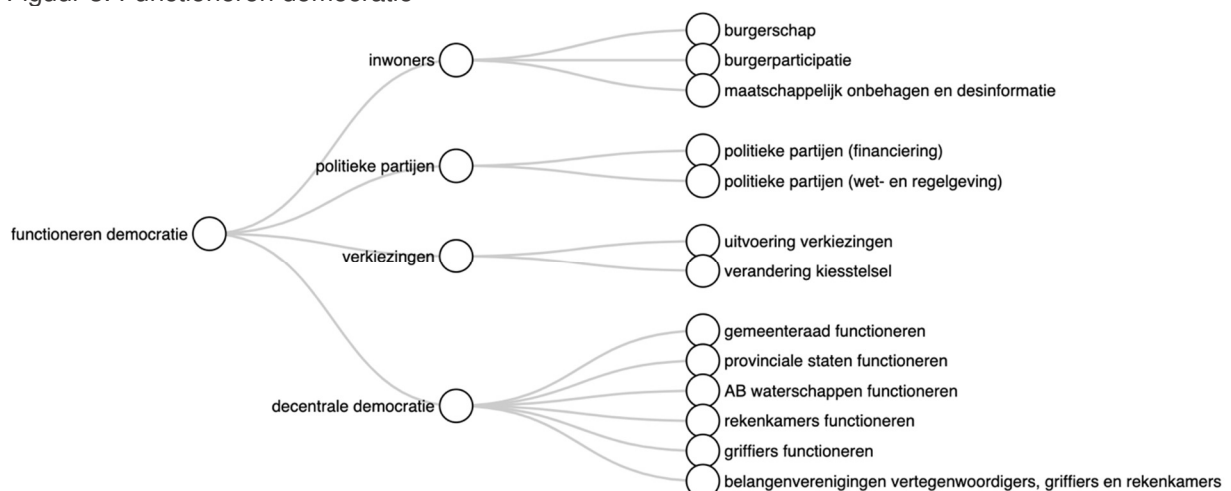
Figuur 2. Onderwerpen binnen de categorie 'algemeen/overig'



3.4.2 Hoofdlijn 'functioneren democratie'

Bij het reconstrueren van het beleid met betrekking tot het functioneren van de democratie maken we onderscheid tussen beleid gericht op inwoners, op politieke partijen, op de plek waar die twee bij elkaar komen, namelijk verkiezingen, en tot slot op het gevolg van die verkiezingen, namelijk de gemeenteraden, provinciale staten en de algemeen besturen van de waterschappen en hun functioneren. Het functioneren van de decentrale volksvertegenwoordigingen is onder de hoofdlijn 'functioneren democratie' geplaatst, omdat veel van het beleid dat op deze organen is gericht in termen van 'versterken democratie' wordt geformuleerd (zoals we later zullen zien). De andere ambtsdragers c.q. beroepsgroepen in het decentraal bestuur zijn in de tweede hoofdlijn 'functioneren decentraal bestuur' ondergebracht.

Figuur 3. Functioneren democratie



Inwoners

Beleid gericht op inwoners is verder onderverdeeld in drie categorieën.

Het beleid gericht op het **burgerschap** van inwoners bestaat uit enkele concrete onderdelen, die - soms met enige moeite - in de hoofddoelstelling van een goed functionerende democratie in begrotingsartikel 1 zijn in te passen. Bij het financieren van 4/5 mei-activiteiten gaat het om het creëren van (meer) kennis, bewustzijn en participatie bij burgers in relatie tot onderwerpen als democratie, rechtsstaat (grondrechten) en actief burgerschap in samenhang met het thema vrijheid. De twee democratiefestivals in de doorlichtingsperiode hadden tot doel het organiseren van een plek “voor persoonlijke ontmoetingen tussen burgers, landelijke, regionale en lokale politici, maatschappelijke organisaties en bestuurders.” Ook het (mede-)financieren van de stichting ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, valt onder dit thema. ProDemos wordt geacht bij te dragen aan het overdragen van kennis over de democratische rechtsstaat, de werking van de instituties, de Grondwet en het constitutioneel bestel in ruime zin, het vergroten van vaardigheden om deel te nemen aan democratische processen, en het bevorderen van actief democratisch burgerschap.

Een deel van dit beleid richt zich meer specifiek op jongeren. Dat gebeurt onder andere binnen het burgerschapsonderwijs, een terrein waarvoor het ministerie van OCW eerstverantwoordelijk is. BZK stelt zich als doel “het opleiden van al onze kinderen tot burgers die hun rechten kennen en de rechten van een ander respecteren. Die de geschiedenis van Nederland en de spelregels van onze democratie kennen waardoor zij volwaardig in de Nederlandse samenleving kunnen participeren.” Ook het stimuleren van bezoeken door jongeren aan het Binnenhof, georganiseerd door ProDemos, (“Opdracht uit het regeerakkoord: ‘Alle scholieren naar het parlement’”) valt hieronder. Hier is communicatie het voornaamste type instrument.

Een ander dossier binnen het thema ‘inwoners’ is het vergroten of versterken van **burgerparticipatie**. Het gaat dan in algemene zin om het vergroten van de directe invloed op en betrokkenheid bij beleid, bestuur en politiek (participatieve democratie), los van de rol van burgers als kiezers (representatieve democratie). Als doel past dat goed in de bredere hoofddoelstelling van begrotingsartikel 1 van het versterken van de democratie. In de doorlichtingsperiode werkte BZK aan deze doelstelling vooral binnen het programma Democratie in Actie, dat liep van 2018 tot 2021. Dit beleid was onder meer gericht op het “beter betrekken van meer inwoners”. Het programma omvatte door de jaren heen een grote hoeveelheid instrumenten en activiteiten gericht op vergroting van de participatie. Naast Democratie in Actie financierde BZK een deel van de hierboven genoemde activiteiten van ProDemos, de 4/5 mei comités en het democratiefestival, gericht op het vergroten van burgerparticipatie. Ten slotte is er wetgeving voorbereid over het ‘right to challenge’.

Het ministerie van BZK houdt zich in de doorlichtingsperiode ook bezig met **maatschappelijk onbehagen** en de bescherming van de samenleving tegen **desinformatie**. Het BZK-beleid past in de context van een rijksbrede aanpak sinds 2019 op het punt van desinformatie. Doelstelling is de bescherming van de stabiliteit en kwaliteit van de democratische rechtsorde en open samenleving, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting en pers, op drie manieren: het beperken van de impact van bestaande desinformatie door het vergroten van de transparantie over de herkomst van informatie; het verstevigen van de informatiepositie; en het ontwikkelen van een handelingsperspectief wanneer er desinformatie is. Hieronder valt ook het ondersteunen van gemeenten bij het omgaan met problematisch gedrag, dat wil zeggen gedrag dat op termijn de democratische rechtsorde kan ondermijnen; op dit onderwerp zijn het ministerie van SZW en de NCTV in de lead. Het onderzoek heeft weinig informatie over concrete aanpak en activiteiten opgeleverd. Er zijn inhoudelijke raakvlakken met het thema weerbaar bestuur (tweede hoofdlijn).

Politieke partijen

Het democratiebeleid van BZK richt zich naast inwoners ook op politieke partijen, die door onder meer de werving en selectie van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies en de articulatie van maatschappelijke standpunten een belangrijk onderdeel zijn van de vertegenwoordigende democratie. Het beleid is erop gericht dat de financiële transparantie van (giften aan) politieke partijen wordt vergroot, en dat politieke partijen worden ondersteund door middel van subsidiëring. Voornaamste instrumenten zijn subsidies en wetgeving, in het bijzonder de Wet financiering politieke partijen (uit 2013). In de doorlichtingsperiode is de wet van 2013 geëvalueerd en kwamen knelpunten naar voren die deels werden geadresseerd in een wetswijziging die in 2022 is aangenomen door de Eerste Kamer. Daarnaast werkt het ministerie aan de voorbereiding van een Wet politieke partijen die zich richt op politieke partijen en aan hen gelieerde organisaties. De voorgestelde wet heeft twee hoofddoelen. Allereerst om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één wet te bundelen. En als tweede het versterken van de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen.

Verkiezingen

Een belangrijk onderdeel van het beleid op het thema 'functioneren democratie' betreft de organisatie van verkiezingen voor de diverse bestuurslagen in Nederland (en de EU) die voldoen aan democratische vereisten. Dit beleid past logisch in begrotingsartikel 1. In 2007 had de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces in het rapport 'Stemmen met vertrouwen', (Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200, nr. 5) die algemene doelstelling uitgewerkt in acht deelaspecten. In de doorlichtingsperiode komen die deelaspecten in de beleidsstukken deels terug, hoewel de indeling dan afwijkt en sommige onderwerpen, zoals uniciteit (iedereen maar één stem) en stemvrijheid, wat minder aandacht lijken te krijgen. Een nieuw aspect dat gedurende, maar vooral aan het einde van de doorlichtingsperiode aandacht krijgt is de uitvoerbaarheid van de verkiezingen, die onder meer door digitalisering verbeterd zou moeten worden. Die hernieuwde, deels geherformuleerde en aangevulde doelstellingen werden uiteindelijk in 2021 vastgelegd in een gezamenlijke verkiezingsagenda van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en het ministerie van BZK. Naast deze in de agenda neergelegde lange termijndoelen was en is het ministerie verantwoordelijk voor de concrete uitvoering van diverse verkiezingen. Die werkzaamheden bestaan uit het ondersteunen van gemeenten bij de uitvoering van de verkiezingen, en het organiseren van campagnes om de opkomst te bevorderen (communicatie). In de doorlichtingsperiode is een begin gemaakt met een verschuiving van een deel van die uitvoeringstaken naar de Kiesraad. Verder is door het ministerie naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel een begin gemaakt met de voorbereiding van een wetsvoorstel om het kiesstelsel te veranderen en kiezers de mogelijkheid te geven niet alleen op een persoon, maar ook op een lijst te stemmen. Dat wetsvoorstel is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. In hoofdstuk 5 is dit dossier diepgaander beschreven.

Decentrale democratie

Het bijdragen aan de democratie in gemeenten, provincies en waterschappen is een doelstelling die rechtstreeks voortvloeit uit begrotingsartikel 1. In 2018 en 2019, de eerste twee jaren van de doorlichtingsperiode, stond 'bijdragen aan een goed functionerende democratie' nog letterlijk in de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel. Vanaf 2020 staat het er meer indirect: om democratische waarden te borgen en versterken is aandacht nodig voor de democratie.

De doelstelling om bij te dragen aan de decentrale democratie wordt in de doorlichtingsperiode met name ingevuld door te werken aan de versterking van **gemeenteraden**, en in mindere mate **provinciale**

staten en nog mindere mate **de algemeen besturen van de waterschappen**. De versterking van gemeenteraden wordt vooral uitgewerkt in de subdoelstelling van een betere toerusting en ondersteuning van raden en raadsleden. Een tweede subdoelstelling is een betere informatievoorziening en positie van raden ten aanzien van bestuurlijke samenwerking. Deze wordt met name ingevuld door het voorbereiden en door het parlement loodsen van een aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarin de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van gemeenteraden worden versterkt.

De betere toerusting en ondersteuning van gemeenteraadsleden krijgt in de doorlichtingsperiode veel beleidsmatige aandacht van BZK met het programma Democratie in Actie. Dit samenwerkingsprogramma met VNG en de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur, dat loopt van 2018 t/m 2021, heeft als centrale doelstelling het versterken en vernieuwen van de lokale democratie in het licht van maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten gesteld staan. Daarbinnen zijn 7 aandachtsgebieden (subdoelen), waarvan 'een krachtige gemeenteraad', 'goed toegeruste politieke ambtsdragers' en 'een weerbaar lokaal bestuur' direct verbonden zijn met de betere toerusting en ondersteuning van gemeenteraadsleden. Dit geldt ook – maar minder direct - voor de andere aandachtsgebieden, die zich richten op inwoners, de gemeenschap en de ambtelijke organisatie. Het instrumentarium is in belangrijke mate communicatief (opleiding en training, handreikingen, bijeenkomsten, etc.). Democratie in Actie en de versterking van gemeenteraden komt als verdiepingss dossier uitbreider aan de orde in hoofdstuk 4.

Behalve beleid rechtstreeks gericht op de decentrale volksvertegenwoordigingen en volksvertegenwoordigers is er in de doorlichtingsperiode ook aandacht voor één van de instrumenten van gemeenteraden en provinciale staten, namelijk de **decentrale rekenkamers**. Doel van dit beleidsdossier is versterking van de decentrale rekenkamers. In een Kamerbrief uit 2019¹⁹ wordt expliciet de link gelegd met de decentrale democratie: rekenkameronderzoek is een essentieel instrument van de raad om de democratische verantwoording van het bestuur vorm te geven.

De versterking van decentrale rekenkamers krijgt met name invulling door de voorbereiding en indiening van een wetsvoorstel 'Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers en van de Waterschapswet in verband met het instellen van rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers)' in 2019. Dat wetsvoorstel wordt in 2022 door Tweede en Eerste Kamer aangenomen en is per 1 januari 2023 in werking getreden. Daarnaast krijgt de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) een structurele jaarlijkse subsidie van het ministerie van BZK. Deze subsidie past in het rijtje beroeps- en belangenverenigingen die door het ministerie worden gesubsidieerd (zie hieronder).

In de doorlichtingsperiode is geen apart beleid ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale **griffiers** aangetroffen. Het programma Democratie in Actie kende wel een instrument gericht op versterking van de lokale driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris.

Een laatste onderdeel van het beleid op het gebied van de versterking van de decentrale democratie is de structurele ondersteuning ofwel subsidiëring van de verenigingen van decentrale volksvertegenwoordigers en hun ondersteuning: de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), de vereniging van leden van Provinciale Staten (Statenlid.nu) en de Vereniging van Griffiers. De

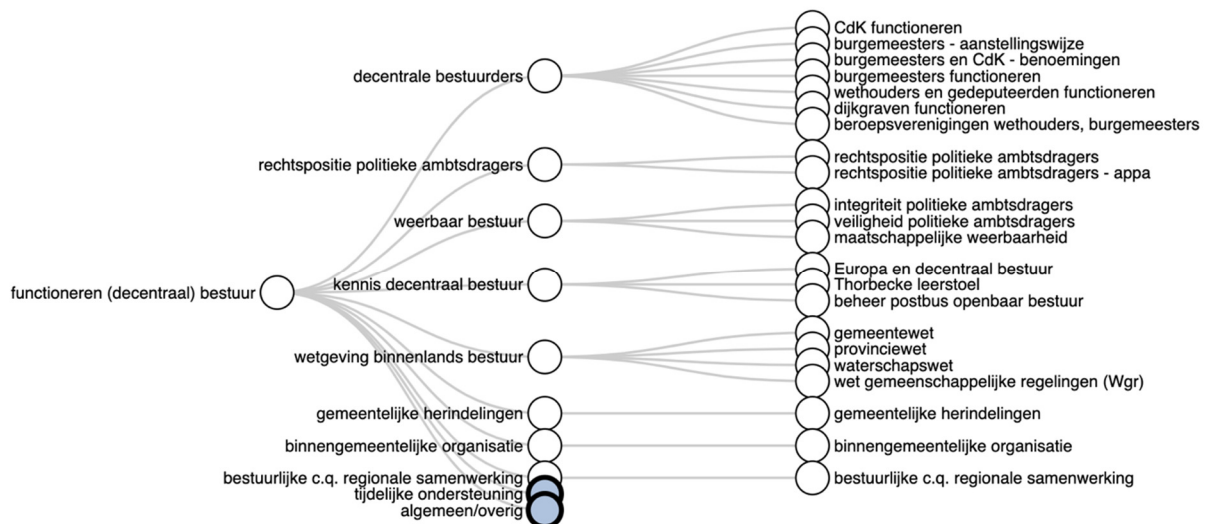
¹⁹ Brief van de Minister van BZK over het beleid inzake versterking lokale rekenkamers (*Kamerstukken II 2018-2019, 35000 VII, nr. 86*), 29 januari 2019.

subsiëring is niet als apart dossier benoemd, maar past in de voorgaande dossiers. Doelstelling van de subsidiëring is tweeledig: de (verdere) professionalisering van politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur (soms ook breder geformuleerd als 'toerusting en ondersteuning ambtsdragers'); het bevorderen van onderlinge kennisdeling en brede, diverse instroom in het ambt en zorgen dan mensen na het ambt weer goed landen op de arbeidsmarkt. De subsidiëring van de twee verenigingen van decentrale volksvertegenwoordigers ten behoeve van ondersteuning en professionalisering loopt in de doorlichtingsperiode parallel aan de samenwerking tussen BZK en de beide verenigingen in het programma Democratie in Actie, waarbinnen toerusting en ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers (met name raadsleden) een belangrijk doel is.

3.4.3 Hoofdljn 'functioneren decentraal bestuur'

Het beleid ten aanzien van het functioneren van het decentraal bestuur dekt een breed palet aan thema's af (zie figuur 4a).

Figuur 4a. Functioneren decentraal bestuur



Decentrale bestuurders

Een eerste groep dossiers is het beleid gericht op het functioneren van de **bestuurders** binnen het decentraal bestuur: burgemeesters, commissarissen van de koning, voorzitters van waterschappen, wethouders, gedeputeerden en dagelijks bestuursleden van waterschappen. Het beleid inzake hun rechtspostie is als apart thema geïdentificeerd. De volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden en leden van algemeen besturen van de waterschappen) zijn eerder aan bod gekomen onder de hoofdljn 'functioneren democratie'.

Het belangrijkste concrete onderdeel van het beleid is de structurele ondersteuning ofwel subsidiëring van de beroepsverenigingen van bestuurders in het decentrale bestuur. Het betreft dan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Wethoudersvereniging. Doelstelling van de subsidiëring is tweeledig: de (verdere) professionalisering van politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur

(soms ook breder geformuleerd als 'toerusting en ondersteuning ambtsdragers'); en het bevorderen van onderlinge kennisdeling en brede, diverse instroom in het ambt en zorgen dat mensen na het ambt weer goed landen op de arbeidsmarkt.

Voor de benoemde ambtsdragers, te weten de burgemeesters en de Commissarissen van de Koning, is er daarnaast aandacht voor hun **benoemingen** (inclusief de inrichting van het benoemingsproces). Het betreft deels een uitvoerende taak, aangezien het ministerie van BZK verantwoordelijk is voor het voorbereiden van de besluitvorming over de benoeming van deze ambtsdragers. Beleidsmatig heeft de minister van BZK zich voor het dossier van de benoemingen van burgemeesters ten doel gesteld te zorgen voor een meer inclusief en divers openbaar bestuur, door maatregelen te nemen gericht op met name de diverse actoren in het decentrale bestuur die bij de selectie van commissarissen en burgemeesters betrokken zijn. In een Kamerbrief uit 2019 wordt dit doel expliciet verbonden aan het bredere doel van BZK: "Een divers samengesteld openbaar bestuur vergroot de herkenbaarheid en kwaliteit van het bestuur en versterkt onze democratie".²⁰ De **aanstellingswijze** van burgemeesters is daarnaast een dossier dat van oudsher onder het beleid valt; in de doorlichtingsperiode zijn daarin geen ontwikkelingen.

Rechtspositie politieke ambtsdragers

Beleid en uitvoering op dit dossier betreffen behalve decentrale ambtsdragers ook bestuurders, volksvertegenwoordigers en leden van de hoge colleges van staat van de rijksoverheid. Een goede rechtspositie van politieke ambtsdragers draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger of bestuurder. Dat leidt (potentieel) tot meer kandidaten voor deze ambten, en draagt daarmee bij aan het functioneren van de democratie en een slagkrachtig bestuur. Een goede uitkeringsregeling (wachtgeld) is daarnaast ook een voorwaarde voor onafhankelijk opererende volksvertegenwoordigers. Ook de legitimiteit van vooral de uitkeringsregeling binnen de bredere bevolking is van belang. De rechtspositie van politieke ambtsdragers moet volstrekt helder zijn en ook breed worden gedragen. De salarissen en uitkeringen van politieke ambtsdragers zijn gebaseerd op regelgeving (zoals het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers), het belangrijkste instrument op dit terrein. Voor het merendeel van de politieke ambtsdragers gaat het daarbij ook om een uitkering en de bijbehorende sollicitatieplicht en pensioenen. Dit is geregeld in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers, oftewel Appa.²¹

In 2017 zijn de wijzigingen in de Appa en andere rechtspositionele wet- en regelgeving van 2010 geëvalueerd. In 2018 zegde de minister in het kabinetsstandpunt over de evaluatie toe de Appa-wetgeving verder aan te scherpen en toe te werken naar een onafhankelijk adviescollege op dit terrein, dat gevraagd en ongevraagd advies kan geven over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. In 2022 zijn de aanpassingen van de Appa naar aanleiding van de evaluatie in werking getreden en is ook het adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers ingesteld.

Weerbaar bestuur

In de doorlichtingsperiode is gaandeweg steeds meer beleidsmatige aandacht gekomen voor het thema weerbaar bestuur. Het thema doorsnijdt beleid ten aanzien van de belangrijkste actoren in het decentraal bestuur: met name volksvertegenwoordigers en bestuurders, maar daarnaast ook ambtenaren. In 2022 heeft het beleid vorm gekregen in een Programma weerbaar bestuur. Om die

²⁰ *Kamerstukken II 2018-2019, 30420, nr. 328.*

²¹ Daarnaast zijn er onder meer de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen, de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman en de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement.

reden wordt het hier als een apart thema onderscheiden. Het is ook onderwerp van een verdiepende analyse geweest (zie het volgende hoofdstuk).

Het thema en de invulling ervan zijn in de jaren 2018-2021 sterk aan verandering onderhevig geweest. Het beleid betrof integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers, preventieve bestuurlijke aanpak en het tegengaan van ondemocratische beïnvloeding (problematisch gedrag). Doel van het beleid rond de veiligheid van politieke ambtsdragers was de vergroting van de weerbaarheid van ambtsdragers tegen agressie en intimidatie, door bewustwording en preventieve maatregelen. De belangrijkste instrumenten om dat doel te bereiken waren het Netwerk weerbaar bestuur, de woningscan en het Ondersteuningsteam weerbaar bestuur. Sinds 2018 werd er daarnaast onder de noemer 'weerbaarheid' gewerkt aan de gebiedsgerichte aanpak van ondermijning (bedoeld als ondersteuning voor bestuurders die op hun grondgebied signalen van ondermijning hebben). Daarnaast liep er een spoor met diverse dossiers die we hier scharen onder de noemer 'maatschappelijke weerbaarheid' (waaronder de aanpak van 'problematisch gedrag' ofwel 'maatschappelijke onrust', maar ook verschijnselen als polarisatie en antidemocratische sentimenten in de samenleving). Vanaf het begin van de doorlichtingsperiode werd ook integriteitsbeleid (zie hieronder) onder het thema weerbaar bestuur geschaard.

Kijkend naar het geheel wordt binnen het thema (nu: programma) aan twee verschillende doelstellingen gewerkt. Enerzijds is er de ondersteuning van ambtsdragers en decentrale overheden in de omgang met agressie en intimidatie. Deze doelstelling past binnen de hoofddoelstelling van een goed functionerend decentraal bestuur in begrotingsartikel 1: ambtsdragers die zijn voorbereid op agressie en intimidatie en weten hoe ze hiermee moeten omgaan, voelen zich veiliger en kunnen daarom beter functioneren. Anderzijds wordt weerbaarheid nodig gevonden om de invloed van criminelen en andere oneigenlijke beïnvloeding van het decentraal bestuur tegen te gaan. In de beleidsdocumenten wordt de link met de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning gelegd. Termen als 'maatschappelijke weerbaarheid' en 'maatschappelijke onrust' horen ook in het domein van ondermijning thuis. Deze doelstelling kan niet zozeer met het BZK-begrotingshoofdstuk VII worden verbonden, maar sluit aan bij de doelstellingen van Justitie. Met dat ministerie wordt op deze onderwerpen ook nauw samengewerkt.

Naast veiligheid en ondermijning gaat het binnen dit dossier om de **integriteit** van decentrale politieke ambtsdragers, van oudsher onderdeel van het BZK-beleid. Dit onderwerp kent in de doorlichtingsperiode dezelfde dubbele doelstelling als hierboven geschetst. Enerzijds wordt in de beleidsstukken over weerbaar bestuur steeds de link met de aanpak van ondermijning gelegd. Anderzijds wordt in een Kamerbrief uit 2018 de link met een goed functionerend en slagvaardig bestuur gelegd: "Een goed functionerend en integer gemeentebestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van mensen in de politiek. Daarmee draagt het ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar hun inwoners recht op hebben".²² Daarnaast valt op dat integriteit en een integer decentraal bestuur in de aangeleverde beleidsdocumenten vaak als een op zichzelf staande democratische waarde (dus als doel) wordt beschouwd. In de doorlichtingsperiode is een belangrijk instrument aanpassing van de wetgeving, met het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.

²² Brief van de Minister van BZK over het integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van 19 maart 2018 (*Kamerstukken II* 2017-2018, 28844, nr. 146).

Kennis decentraal bestuur

Het ministerie van BZK werkt op diverse manieren aan het vergroten van kennis voor en over het decentraal bestuur. Het merendeel van de activiteiten, met name het (laten) uitvoeren van onderzoek, vindt plaats binnen de dossiers. Daarnaast maken de beide directies het tweejaarlijkse trendrapport Staat van het Bestuur, met name gericht op decentraal bestuur en democratie, met feiten, cijfers, ontwikkelingen en onderzoeksresultaten en een stand van zaken van het beleid. Hier noemen we nog drie andere concrete dossiers. De Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden, die mede door het ministerie van BZK wordt gesubsidieerd, heeft tot doel het vergroten van inzicht in (de ontwikkeling van) de gemeente als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem door het doen van onderzoek. Daarnaast wordt een postbus beheerd voor het beantwoorden van vragen, en verstrekt het ministerie subsidie aan het Kenniscentrum Europa decentraal, bedoeld voor het geven van voorlichting aan, het verspreiden van kennis onder, het signaleren van relevante ontwikkelingen voor en het coördineren van rapportages en kennisgevingen door provincies, gemeenten, en waterschappen op het terrein van relevante Europese regelgeving en beleid. Deze activiteiten kunnen goed worden ingepast in de beide aspecten van de bredere hoofddoelstelling van begrotingsartikel 1, namelijk het bijdragen aan een goed functionerende democratie en een slagvaardig bestuur.

Wetgeving binnenlands bestuur

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor belangrijke organieke wetten als de **Gemeentewet**, **Provinciewet** en **Waterschapswet**. Ook de **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**, die betrekking heeft op samenwerking tussen decentrale overheden, past in deze lijn. In de doorlichtingsperiode zijn enkele aanpassingen in deze wetten voorbereid en door het parlement geloodst. Deze komen ter sprake bij de betreffende inhoudelijke dossiers in dit hoofdstuk. Een voorbeeld is de aanpassing van de Wgr met als doel de versterking van de positie van de gemeenteraad bij bestuurlijke samenwerking (in gemeenschappelijke regelingen), dat past in het dossier functioneren gemeenteraden onder de eerste hoofdlijn, en ook hieronder bij 'bestuurlijke c.q. regionale samenwerking'.

Gemeentelijke herindelingen

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld, en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Voor elke herindeling wordt een apart wetsvoorstel voorbereid door het ministerie van BZK. Het grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), die ook onder de verantwoordelijkheid van BZK valt. Daarin is onder meer geregeld hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van BZK de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht genomen moeten worden. Ter uitwerking van de Wet arhi hanteert het ministerie een Beleidskader gemeentelijke herindeling, waarin is vastgelegd hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de minister van BZK worden beoordeeld en getoetst, en wat dit betekent voor de rol van Rijk, provincie en gemeenten.

Doel van het dossier gemeentelijke herindelingen is dus enerzijds het invullen van de wettelijke taak om herindelingen voor parlementaire besluitvorming voor te leggen. Anderzijds heeft de minister de keus of en op welke manier herindelingsvoorstellen aan het parlement worden voorgelegd. Het inhoudelijke doel dat met herindelingsvoorstellen wordt gediend is de noodzakelijke versterking van bestuurskracht van gemeenten. Dat doel sluit naadloos aan bij de bredere hoofddoelstelling van slagvaardig bestuur.

In het verdiepingshoofdstuk wordt het dossier gemeentelijke herindeling uitgebreider beschreven.

Binnengemeentelijke organisatie

In 2013 is de mogelijkheid afgeschaft voor gemeenten om deelgemeenten in te stellen. Binnengemeentelijke organisatie is de verzamelterm voor alle andere, lichtere vormen van het organiseren van beleid en bestuur op een niveau onder dat van het gemeentebestuur. Hieronder vallen binnengemeentelijke decentralisatie op grond van de Gemeentewet (territoriaal, functioneel), deconcentratie van de ambtelijke organisatie, privaatrechtelijke vormen van wijk- en dorpsraden, en andere vormen van wijk- en gebiedsgericht werken. In dit dossier zijn in de doorlichtingsperiode enkele onderzoeken verricht, maar geen doelstellingen of beleidsmatige activiteiten aangetroffen.

Bestuurlijke c.q. regionale samenwerking

Bestuurlijke ofwel regionale samenwerking is een belangrijk onderwerp in het BZK-beleid in de doorlichtingsperiode. Het onderwerp komt in de praktijk van het werk van de beide directies in diverse dossiers aan de orde. Er wordt daarbij gewerkt met verschillende doelstellingen. Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en de problematische gevolgen ervan voor gemeenteraden (samen te vatten onder de noemer van gebrekkige democratische legitimiteit) is een belangrijk onderwerp binnen het dossier functioneren gemeenteraden onder de eerste hoofdlijn; het beleid is daar gericht op versterking van de positie van raadsleden, door enerzijds directe ondersteuning en anderzijds aanpassing van het wettelijk instrumentarium in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De negatieve gevolgen van verplichte bestuurlijke samenwerking voor gemeenten komen ook aan bod bij de coördinerende rol van BZK ten aanzien van de vakdepartementen (die immers vaak verantwoordelijk zijn voor het opleggen van die verplichting); daar is het doel het verminderen van wettelijk verplichte samenwerking, met als instrument vooral overleg en advies richting de andere departementen. Een derde aspect betreft de doeltreffendheid van bestuurlijke samenwerking en de voordelen ervan voor de slagkracht van het openbaar bestuur, die in diverse dossiers aan bod komen, zoals bij de regio deals; doel is dan met name het stimuleren en verbeteren van de samenwerkingsprocessen op regionale schaal, gericht op vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het aanpakken van regionale opgaven.

Tijdelijke ondersteuning

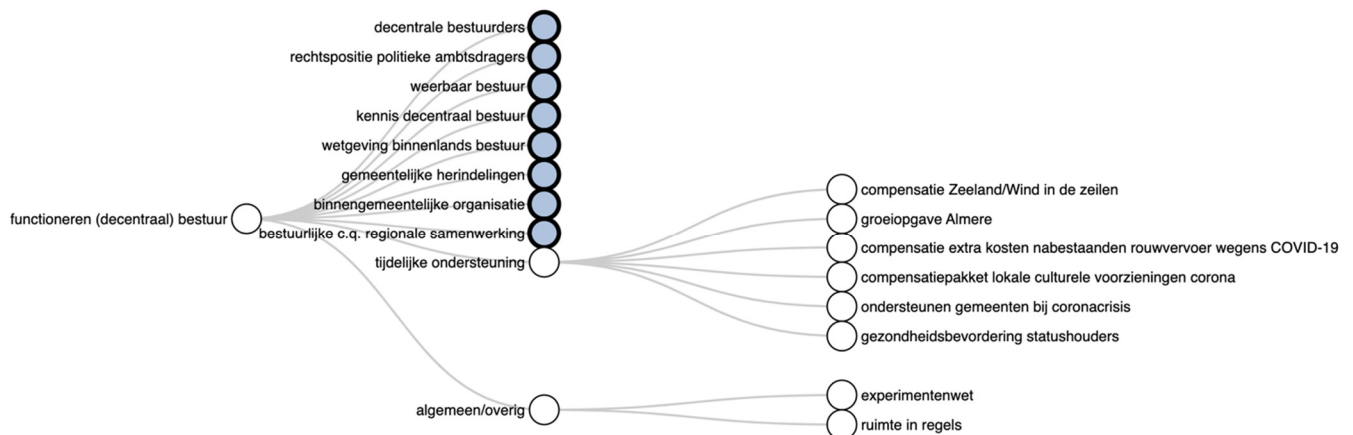
In de doorlichtingsperiode heeft het ministerie van BZK voor een aantal ontstane problemen tijdelijke financiële ondersteuning verstrekt onder begrotingsartikel 1 (zie figuur 4b). Zo was er compensatie aan nabestaanden voor extra kosten voor rouwvervoer wegens COVID-19. Verder was er ondersteuning voor decentrale overheden, voor algemene behoeften of voor afzonderlijke decentrale overheden met een specifiek probleem. Zo was er een compensatiepakket voor lokale culturele voorzieningen vanwege COVID-19; het ondersteunen van gemeenten bij de COVID-19-crisis; en tot slot een bijdrage voor gezondheidsbevordering van statushouders. Voor wat betreft bijdragen aan afzonderlijke overheden ging het om twee bijdragen: een bijdrage voor de provincie Zeeland omdat een door de rijksoverheid toegezegde verplaatsing van een kazerne naar Zeeland niet doorging; en een extra bijdrage voor de gemeente Almere.

Deze posten komen wel in de begroting en rekening voor, maar bij de documenten-uitvraag bij de twee directies zijn daarover nauwelijks documenten aangeleverd. Op basis van de begroting/rekening is niet goed te bepalen op basis waarvan deze bedragen nu precies zijn toegekend en hoe deze uitgaven passen binnen de doelstelling van het begrotingsartikel.

Algemeen/overig

Er zijn tot slot twee dossiers die niet onder een thema kunnen worden geschaard (zie figuur 4b). Het betreft twee verwante subdossiers **Ruimte in regels** en de **Experimentenwet**. Een gemeenschappelijke doelstelling is om meer ruimte voor decentrale overheden te creëren, door enerzijds minder regels en anderzijds wettelijke geregelde experimenteerruimte. Daarmee passen beide dossiers binnen de bredere hoofddoelstelling van slagvaardig bestuur. Beide onderwerpen worden in de eerste jaren van de doorlichtingsperiode regelmatig genoemd in onder meer Kamerbrieven en de Staat van het bestuur 2020. Het kabinet heeft in het begin van de doorlichtingsperiode besloten om af te zien van het eerdere voornemen om te komen tot een Experimentenwet. Binnen het dossier Ruimte in Regels hebben in de doorlichtingsperiode twee concrete beleidswijzigingen plaatsgevonden, te weten een verruiming van de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden, en de mogelijkheid van het extern voorzitterschap van raads- en Statencommissies. Dit heeft geleid tot een wetsvoorstel dat in juli 2018 is aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is in juni 2019 verworpen door de Eerste Kamer. Daarnaast zijn enkele concrete producten opgeleverd, zoals een essaybundel, het BZK-beleidskader verboden handelingen, het modelbeleidskader verboden handelingen voor provincies en de handreiking provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid. Ruimte in regels lijkt vervolgens niet nader te zijn ingevuld.

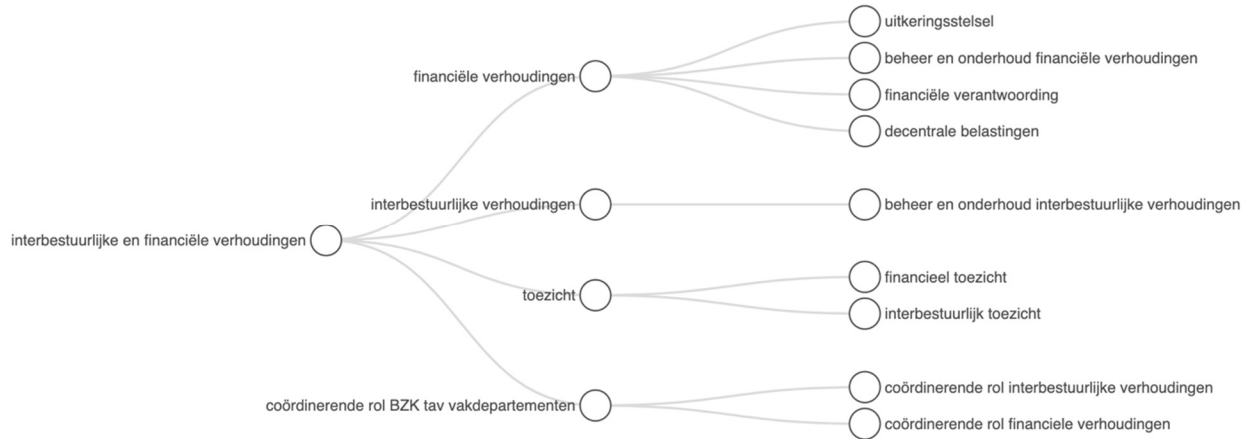
Figuur 4b. Functioneren decentraal bestuur (tijdelijke ondersteuning en overig)



3.4.4 Hoofdlijn 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen'

Het ministerie van BZK is van oudsher het ministerie dat verantwoordelijk is voor het in stand houden en stimuleren van het decentraal bestuurlijk stelsel. Dat betekent onder meer dat de minister van BZK namens de rijksoverheid de interbestuurlijke verhoudingen onderhoudt en samen met de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk is voor de financiële verhoudingen. Onder deze hoofdlijn vallen vier thema's (zie figuur 5).

Figuur 5. Interbestuurlijke en financiële verhoudingen



Financiële verhoudingen

Bij de financiële verhoudingen gaat het in de eerste plaats om het **uitkeringsstelsel**. Dat heeft tot doel te zorgen voor een voorspelbare, transparante en stabiele verdeling van middelen. Zo behoudt het stelsel zijn draagvlak en vertrouwen en vinden de middelen zo goed mogelijk hun weg naar medeoverheden ten behoeve van uitvoering van taken en het realiseren van maatschappelijke opgaven. Dit draagt bij aan de legitimiteit, slagkracht en wendbaarheid van het openbaar bestuur.

De minister van BZK is samen met de staatssecretaris van Financiën fondsbeheerder van het gemeentefonds en provinciefonds. Dit zijn aparte begrotingsfondsen en ze vallen dus niet onder begrotingsartikel 1, maar het beleid hierover wel. Dan gaat het om de vraag hoeveel middelen jaarlijks voor deze fondsen beschikbaar moeten komen (de accesssystematiek), hoe de middelen over provincies of gemeenten worden verdeeld, en onder welke voorwaarden dit gebeurt. Instrumenten zijn met name communicatie (circulaires) en wetgeving. Mede naar aanleiding van kritiek van de Algemene Rekenkamer – uitkeringen uit de fondsen behoren volgens de Financiële-verhoudingswet tot de algemene middelen, maar sommige integratie- en decentralisatie-uitkeringen gingen gepaard met voorwaarden die met dat algemene-middelenkarakter in strijd waren - is BZK bezig geweest om het uitkeringsstelsel te hervormen. Doel is om voor verschillende beleidsbehoeften geschikte uitkeringsinstrumenten te hebben, en om die instrumenten optimaal te laten functioneren (bijvoorbeeld door de verantwoordingslasten niet onnodig hoog te laten zijn). Een wetsvoorstel daartoe is op dit moment in voorbereiding. In afwachting daarvan is in de doorlichtingsperiode een groot aantal decentralisatie-uitkeringen beëindigd, vaak door omzetting in een specifieke uitkering (waarbij voorwaarden wel kunnen worden gesteld). Nadeel van specifieke uitkeringen is dat de besteding geen integrale decentrale afweging van kosten tegen baten toelaat, en dat de administratieve lasten hoger zijn dan bij uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

Wat betreft de verdeling van de fondsuitkeringen is het doel een verdeling die optimaal aansluit bij wat individuele gemeenten en provincies nodig hebben om hun taken te vervullen. In 2018 is gestart met de herijking van het gemeentefonds; de nieuwe verdeling is in 2023 ingevoerd. Verder is begonnen met het herijken van de verdeling van het provinciefonds. Dat is nog niet afgerond. Het doel van de

herijkingen is om decentrale overheden op basis van hun structuurkenmerken in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen.

Voor wat de betreft de hoeveelheid middelen hebben BZK en Financiën als instrument de jaarlijkse indexering van de voor de fondsen beschikbare middelen. Die indexering is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Dit gebeurt door middel van de normeringssystematiek (“trap op, trap af”), die in de doorlichtingsperiode is geëvalueerd (zie paragraaf 4.1.3).

Behalve de fondsen zijn er ook de specifieke uitkeringen. Die zijn geoormerkt en hebben als doel het bekostigen van taken die decentrale overheden in opdracht van het Rijk uitvoeren. Specifieke uitkeringen staan op de begrotingen van de verschillende vakdepartementen, maar BZK is verantwoordelijk voor de manier waarop en de voorwaarden waaronder zij worden verstrekt.

Een ander belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen vormen de **decentrale belastingen en heffingen**. In de doorlichtingsperiode is een verkenning gemaakt van mogelijkheden om het gemeentelijke belastinggebied uit te breiden.²³ Doelen hiervan zijn het minder gevoelig maken van decentrale overheden voor schommelingen in rijksuitkeringen, het vergroten van hun financiële autonomie en het weerbaarder maken van deze overheden tegen financiële tegenvallers. Een voorstel hiertoe richting Tweede Kamer is echter niet ingediend. Ook zijn alternatieven voor het provinciaal belastinggebied onderzocht, waarmee de opcenten kunnen worden vervangen als de motorrijtuigenbelasting wordt vervangen door betalen naar gebruik (rekeningrijden).

Een laatste onderdeel van het thema financiële verhoudingen de **financiële verantwoording** van decentrale overheden. Doel hiervan is het mogelijk maken van een democratische controle op de uitgaven van overheden. Het voornaamste instrument is regelgeving, zoals het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Op dit terrein is in de doorlichtingsperiode niet veel gebeurd. Het BBV is in 2019 aangepast, maar dat betrof enkele kleine wijzigingen.

Interbestuurlijke verhoudingen

Binnen de hoofdlijn ‘interbestuurlijke en financiële verhoudingen’ hebben we onder het thema ‘interbestuurlijke verhoudingen’ enkele (sub)dossiers bijeengebracht met doelstellingen die overlappen met die van de hoofdlijn: het onderhouden en versterken van de verhoudingen tussen de bestuurslagen. In termen van instrumenten zijn deze dossiers voorbeelden van het instrumenttype ‘organisatie’, het ordenen en vormgeven van (bestuurlijke) verhoudingen. Meer concreet gaat het om het coördineren en organiseren van het overleg tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden, onderzoek en de zorg voor de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De actualisatie van de Code was voorzien in de doorlichtingsperiode; uiteindelijk is dit in 2023 daadwerkelijk gebeurd.

Goede (inter)bestuurlijke verhoudingen passen naadloos in de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel 1, namelijk een goed functionerend bestuur: hoe beter de verhoudingen tussen de bestuurslagen, hoe beter het openbaar bestuur kan functioneren. Bij nadere beschouwing laat het gevoerde beleid in de doorlichtingsperiode twee verschillende interpretaties zien van de betekenis van ‘goede verhoudingen’.

²³ *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied. 1 mei 2020.*

Sommige (sub)dossiers hebben tot doel om decentrale overheden in staat te stellen hun taken beter te vervullen. De Staat van het Bestuur 2022 stelt dat gekomen moet worden tot een 'balans tussen de uitdagingen waar decentrale overheden geacht worden op te acteren en de mogelijkheden die zij hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden'. Het onderzoeks- en adviestraject met prof. mr. dr. D.J. Elzinga²⁴ bijvoorbeeld was erop gericht te komen tot 'duidelijke criteria voor taaktoedeling aan decentrale bestuursvormen (...) en meer consistentie en regie in het openbaar bestuur ten behoeve van goede interbestuurlijke verhoudingen en een sterk binnenlands bestuur'.²⁵ Deze kijk op goede interbestuurlijke verhoudingen neemt de (grond)wettelijke kaders en het (grond)wettelijke onderscheid tussen autonomie en medebewind als uitgangspunt.

Een andere interpretatie van goede verhoudingen en goed bestuur is die waarin goede interbestuurlijke verhoudingen min of meer samenvallen met goede interbestuurlijke samenwerking. De door de minister van BZK in de doorlichtingsperiode ingestelde Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen heeft daarover advies uitgebracht onder de titel 'Als één overheid'. Hier zien we dus overlap met de vierde hoofdlijn in het beleid (zie verderop in dit hoofdstuk). In de begroting 2021 worden beide interpretaties als (sub)doelstellingen naast elkaar gepresenteerd: enerzijds 'een zo helder mogelijke taakverdeling tussen de overheden, financiering die daarbij aansluit' en in dezelfde zin ook 'onderlinge afstemming en samenwerking'.²⁶

Toezicht

Onder het thema Toezicht vallen financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht. **Interbestuurlijk toezicht** is het verticale toezicht van Rijk op provincies (en van provincies op gemeenten en waterschappen) voor de uitvoering van hun wettelijke (medebewinds)taken. Daarmee draagt het bij aan een goed functionerend bestuur. BZK oefent dat toezicht niet (allemaal) zelf uit, maar is als coördinerend ministerie verantwoordelijk voor het rijksbeleid inzake het interbestuurlijk toezicht.

Het **financieel toezicht** richt zich op het bewaken van de financiële positie van decentrale overheden. Doel is het voorkomen van situaties waarin decentrale overheden onvoldoende financiële middelen hebben om hun taken uit te voeren en hun verplichtingen na te komen. Daarmee draagt het bij aan een goed functionerend bestuur. Het belangrijkste instrument is regelgeving en de uitvoering daarvan.

In de 'Programmastart Interbestuurlijk Programma' in 2018 is door Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afgesproken om te "werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven." In 2018 is het Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) opgesteld. Dit formuleert het doel zo: "interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is". De actielijnen in de agenda richten zich op abstracte doelen zoals de verbinding van horizontale controle en verticaal toezicht, betere dialoog, beter leren, uniformering van de uitvoering van het toezicht en een focus op gedeelde risico's.

²⁴ In december 2021 leidend tot: D.J. Elzinga (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur.*

²⁵ Kamerbrief Aanbieding Bouwstenen beleidskader decentraal bestuur, 18 februari 2022 (*Kamerstukken II 2021-2022, 35925 VII*).

²⁶ p. 39.

Coördinerende rol BZK ten aanzien van vakdepartementen

Het ministerie van BZK behartigt binnen de rijksoverheid de belangen van de medeoverheden (als hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen). De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt en voor de bevordering van de beleidsvrijheid van het decentrale stuur (Gemeentewet, Provinciewet). Ook de al genoemde Code interbestuurlijke verhoudingen bevat richtlijnen op het gebied van coördinatie ten aanzien van vakdepartementen.

Binnen dit dossier is het doel het bewaken van de wettelijke en bestuurlijke kaders die gelden op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen, onder meer door interdepartementaal overleg en het inbrengen van de BZK-visie in voorportalen van wetgevingstrajecten. Zo moet worden gezorgd dat het beleid binnen BZK en tussen departementen een eenheid vormt en dat beleidsveranderingen die decentrale overheden raken goed met hen worden voorbereid. Ook heeft BZK op dit terrein een adviesfunctie voor andere departementen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van diverse conferenties en soortgelijke bijeenkomsten.

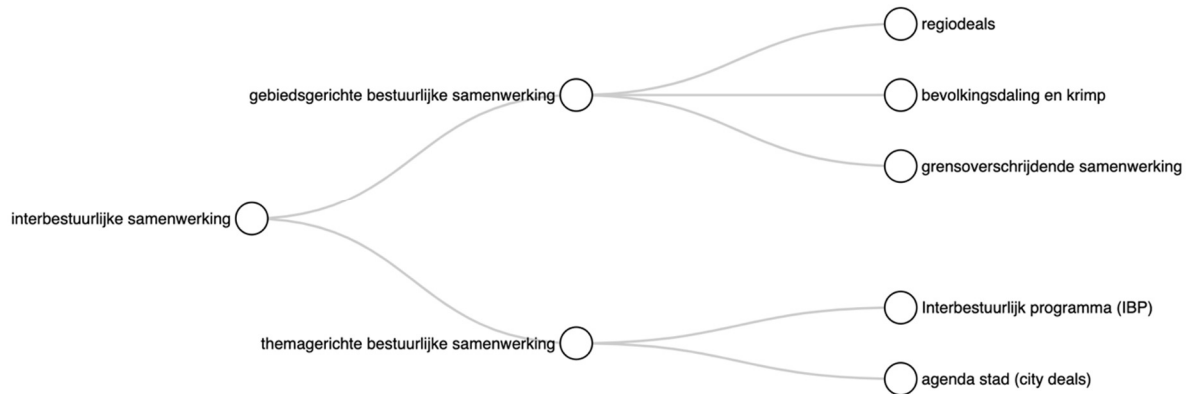
In januari 2023 is de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) gepresenteerd, die deels in de doorlichtingsperiode is voorbereid. Hiermee kan een vakdepartement samen met BZK en de koepelorganisaties van decentrale overheden beleid uitwerken dat invloed heeft op decentrale overheden. Het bevat ook een instrument waarmee de bij een decentraal belegde taak passende uitkeringsvorm kan worden gevonden. Het bij de UDO gehanteerde toetsingskader is geëxpliciteerd in het Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen. Hiermee wordt beoogd om de manier waarop BZK voorstellen van vakdepartementen beoordeelt transparant te maken. Dit normenkader vervangt het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen uit 2016.

In het verdiepingshoofdstuk wordt dit dossier uitgebreider beschreven.

3.4.5 Hoofdpijn 'interbestuurlijke samenwerking'

Terwijl een deel van het beleid van BZK zich richt op de verhoudingen in het Huis van Thorbecke (zoals beschreven onder de hoofdpijn Interbestuurlijke en financiële verhoudingen), is er ook een aanzienlijke beleidsinspanning gericht op de samenwerking tussen overheden. Het gaat met name om samenwerking tussen de rijksoverheid en de medeoverheden, in specifieke gebieden en op specifieke thema's. Dit beleid is geschaard onder deze vierde hoofdpijn, Interbestuurlijke samenwerking, met daaronder drie thema's (zie figuur 6).

Figuur 6. Onderdelen van interbestuurlijke samenwerking



Gebiedsgerichte interbestuurlijke samenwerking

De gebiedsgerichte samenwerking richt zich met name op het stimuleren van en ondersteunen van decentrale overheden bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven op regionaal niveau, met de regio deals als bekend uithangbord. Dit betreft dus interbestuurlijke samenwerking (met het Rijk), en niet de samenwerking tussen decentrale overheden zoals (deels) gedekt door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); die is onder hoofdlijn 2 geschaard.

In 2018 heeft de rijksoverheid een aanzienlijk budget (850 miljoen euro) uitgetrokken voor de **regio deals** voor de periode 2018-2022. Deze financiële middelen stonden in de doorlichtingsperiode op de begroting van het ministerie van LNV, dus de regio deals vallen niet onder deze doorlichting. In de doorlichtingsperiode hebben de ministeries van LNV en BZK wel nauw samengewerkt bij het aangaan en uitvoeren van de regio deals. De financiële middelen voor de nieuwe periode vanaf 2023 (4^e tranche regio deals) staan wel op de BZK-begroting. Het instrument 'dealaanpak' voor de samenwerking met decentrale overheden is voor BZK van groot belang. Om die reden komen de regio deals hier kort aan de orde en is de dealaanpak onderwerp van een verdieppingsanalyse (zie hoofdstuk 5).

De formele hoofddoelstelling van de regio deals is het vergroten van de brede welvaart. Uit beleidsdocumenten blijkt dat daarnaast door BZK versterken van de samenwerking van Rijk en regio's als doelstelling werd beschouwd. In het jaarverslag over 2021 wordt dit als volgt verbonden aan het begrotingsartikel 1: "Om de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te versterken stimuleert de Minister van BZK de samenwerking tussen overheden en het werken als één overheid, onder meer via het interbestuurlijk programma (IBP) en de regio deals".

Een tweede dossier binnen dit thema betreft het beleid inzake **bevolkingsdaling en krimp**. In de doorlichtingsperiode loopt het Tweede Actieplan Bevolkingsdaling (van 2016 tot eind 2020), gericht op het bevorderen van de leefbaarheid in gebieden die nu of in de nabije toekomst te maken hebben met substantiële en structurele bevolkingsdaling en andere demografische veranderingen. Deze doelstelling is niet gemakkelijk in te passen in de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel. Het Actieplan richt zich op negen krimpregio's en elf anticiperregio's. Het ingezette instrumentarium is overwegend zacht van aard: er wordt ingezet op bewustwording en landelijke agendering van het thema, op kennisontwikkeling en bevordering van regionale samenwerking. Op landelijk niveau wordt via het Actieplan gestreefd naar meer oog voor de problematiek in de regio's bij alle betrokken ministeries en meer integraliteit. Hier

geldt dat het enige instrument 'overtuigen' was en dat er geen harde middelen waren om zaken af te dwingen.

Onder dit thema past ook **grensoverschrijdende samenwerking**. Samenwerking tussen decentrale overheden uit verschillende landen (bijvoorbeeld samenwerking in het stroomgebied van de Maas) kan bijdragen aan het oplossen van problemen voor inwoners in grensgebieden. Het ministerie van BZK ziet daarbij enkele duidelijke doelen voor het Rijk en zichzelf, namelijk het stimuleren en ondersteunen van initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking, het wegnemen van grensbelemmeringen (die door nationaal beleid ontstaan), het goed organiseren van de governance in de grensoverschrijdende samenwerking en zorgen voor (financiële) steun van de EU. Daarmee sluit ook deze vorm van samenwerking goed aan bij de algemene doelstelling van "slagvaardig bestuur".

Themagerichte (inter)bestuurlijke samenwerking

De thematische kant van de interbestuurlijke samenwerking kent een concrete uitwerking in het Interbestuurlijk Programma (IBP) uit het begin van de doorlichtingsperiode, en in de Agenda Stad en de city deals.

In februari 2018 presenteren het kabinet en de koepelorganisaties VNG, IPO en Unie van Waterschappen het **Interbestuurlijk Programma (IBP)**. Het betreft een verzameling afspraken bedoeld om te komen tot een gezamenlijke agenda en een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven om zo meer te bereiken als één overheid. Die doelstelling sluit goed aan bij de hoofddoelstelling van het begrotingsartikel, hoewel moet worden vastgesteld dat het formele doel in zekere zin vooral (betere) interbestuurlijke samenwerking lijkt te zijn. Dat hangt samen met de aanloop naar het programma, die voortkomt uit de wens van de decentrale overheden om beter te worden betrokken bij de formatie en de start van het kabinet in 2017; het IBP is daarvoor het middel. Het instrumentarium waarmee dit doel moet worden bereikt is een mix van financiële impulsen voor de decentrale overheden op een veelheid aan beleidsterreinen en daarnaast interbestuurlijk overleg.

Het ministerie van BZK werkt sinds 2015 aan de **Agenda Stad en de city deals** die daaronder vallen. De city deals hebben als doel innovatie aan te jagen bij grote stedelijke veranderopgaven door de verschillende (beleidsverantwoordelijke) ministeries te koppelen aan de (koploper)steden waar dit vraagstuk speelt, om samen tot een nieuwe aanpak te komen. Dit past zonder meer in de hoofddoelstelling van een goed functionerend openbaar bestuur. De ingezette instrumenten in de city deals zijn regelgeving, afspraken (convenanten) en netwerken. Het instrumentarium is vooral gericht op innovatie in de bestuurlijke aanpak: experimenteren (pilots) met en zoeken van nieuwe aanpakken van belangrijke stedelijke opgaven, die gedeeld moeten worden met andere steden. Eventueel kunnen ze ook aanleiding zijn om landelijk beleid of wetgeving te maken of aan te passen. Hierbij spelen de zogenoemde 'communities of practice' die bij de city deals horen - netwerken waarin de deelnemers leren door de uitwisseling van kennis en ervaringen - een belangrijke rol. In hoofdstuk 4 komen de city deals aan de orde in de verdiepende analyse van de dealaanpak.

4. Evaluatie van het beleid

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie:

8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
 14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
 15. In het geval dat er significant minder middelen (-/- 20% van de middelen) beschikbaar zijn op het (de) beleidsartikel(en), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
-

Dit hoofdstuk geeft in paragraaf 4.1 een overzicht van het beschikbare evaluatieonderzoek van het beleid waar de doorlichting zich richt. Het betreft zoals gezegd een meta-analyse; we hebben niet zelf onderzoek gedaan naar doeltreffendheid of doelmatigheid.

In paragraaf 4.2 beantwoorden we de vraag of op basis van de beschikbare evaluaties uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, en zo ja, in hoeverre het beleid dan doeltreffend en doelmatig was.

In de slotparagraaf beantwoorden we de laatste vraag uit de Regeling Periodieke Evaluatie naar de besparingsopties.

4.1 Welke evaluaties zijn uitgevoerd in het kader van dit beleid?

In deze paragraaf geven we een overzicht van de verzamelde evaluaties en hun bevindingen. De term evaluatie moet hier breed worden opgevat: het kan ook publicaties betreffen die (onder meer) reflecteren op doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid, of die andere aspecten dan doeltreffendheid en doelmatigheid evalueren.

Voor dit doorlichtingsonderzoek is van belang om per evaluatie vast te stellen of deze uitspraken over de doeltreffendheid of doelmatigheid mogelijk maakt. Daarom wordt per evaluatie genoteerd wat de conclusies zijn, en wordt zo nodig ook de aanpak gekwalificeerd. Dat laatste doen we met name om te laten zien waarop eventuele uitspraken over doeltreffendheid of doelmatigheid van beleid zijn gebaseerd.

De evaluaties zijn geordend naar de vier hoofdlijnen van het beleid zoals onderscheiden in hoofdstuk 3. De dossiers waarvoor geen evaluaties beschikbaar zijn, worden hier niet genoemd.

4.1.1 Hoofdlijn 'functioneren democratie'

Inwoners

Onder dit thema valt beleid op het gebied van burgerschap, burgerparticipatie, desinformatie en maatschappelijke radicalisering en onbehagen. Alleen op het dossier burgerschap zijn evaluaties aangetroffen, van specifieke projecten en subsidies ter stimulering van **burgerschap**.²⁷ Bij ProDemos gaat het daarbij zowel om een evaluatie van de activiteiten als om een evaluatie van de reorganisatie.²⁸ De evaluaties bieden geen zicht op de doeltreffendheid of doelmatigheid van de activiteiten van ProDemos in relatie tot de doelstelling van versterken van de democratie.²⁹ Voor de ProDemos-activiteiten wordt in de evaluatie geconstateerd dat zou moeten worden gezocht naar indicatoren waarmee beter kan worden vastgesteld of de doelen zijn bereikt. Op deze manier wordt de subsidieregeling beter uitvoerbaar, navolgbaar en ook achteraf te evalueren. De 4/5 mei-activiteiten zijn ook geëvalueerd,³⁰ waarbij onder meer werd vastgesteld dat de subsidieregeling doelmatig is geweest. Verder werd in de evaluatie geconstateerd dat het onmogelijk is in het kader van deze subsidie na te gaan of abstracte doelstellingen als 'het vergroten van het bewustzijn van jongeren over vrijheid en democratie' zijn gehaald. Aanbevolen wordt de eisen in de subsidieregeling te beperken tot haalbare en controleerbare doelen. De organisatie van democratiefestivals is stopgezet, mede op basis van de evaluaties.³¹ Daarin werd geconstateerd dat het aantal bezoekers te laag was om de gestelde doelen te bereiken.

Politieke partijen

In 2018 is de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) van 2013 geëvalueerd.³² Het betrof een brede evaluatie van de doeltreffendheid van de wet, met als uitgangspunt de volgende criteria (doelstellingen): het faciliteren van de functie-uitoefening (door politieke partijen), autonomie, een gelijk speelveld, transparantie en administratieve belasting. Geconstateerd werd dat de uitvoering van de subsidieregeling van de Wfpp voor landelijke partijen over het algemeen goed functioneert en geen problemen oplevert. De wet vervult een noodzakelijke functie: zonder financiële steun van de overheid is het voor de partijen niet mogelijk hun essentiële functies voor de representatieve democratie op een behoorlijke manier uit te voeren. Ten behoeve van de lokale democratie moeten politieke partijen op subnationaal niveau (gemeenten, provincies en waterschappen) in de toekomst subsidie kunnen krijgen, en hebben ook landelijke partijen meer financiële armslag nodig. Behalve de subsidieregeling is ook naar de overige inkomstenbronnen van politieke partijen gekeken in de evaluatie. In de evaluatie

²⁷ S. Does, S. de Winter-Kocak, L. Reches & H. Jonkman (2021). *Bijdragen aan het Onderhoud van Democratie en Burgerschap. Evaluatieonderzoek subsidieregeling ProDemos 2017-2020*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

²⁸ Boer & Croon (2022). *Eindevaluatie verbeterplan ProDemos*.

²⁹ In de overigens positief getoonzette evaluatie van de subsidieregeling voor ProDemos wordt onder meer geconstateerd: "Uit dit onderzoek blijkt tegelijkertijd dat het momenteel moeilijk is om een heel concreet beeld te schetsen van de resultaten van de activiteiten. Dit heeft te maken met het feit dat ProDemos niet structureel en niet bij elke activiteit evalueert." En: "Een meer expliciete verbinding tussen de doelen van ProDemos en de activiteiten is gewenst en maakt het noodzakelijk dat evaluatie en toetsing beter worden geprogrammeerd en gefaciliteerd".

³⁰ A. Vaessen & M. Boogaard (2021). *De viering van vrijheid, democratie en rechtsstaat. Evaluatie Subsidieregeling Nationaal Comité 4 en 5 mei*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

³¹ K. Jacobs, C. van Alebeek & L. Stevenson (2019). *Evaluatie Democratiefestival*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

³² K. Veling, A.H.M. de Jong, S.L. de Lange & G. Voerman (2018). *Het publieke belang van politieke partijen. Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen*. Den Haag: Ministerie van BZK.

kwamen knelpunten naar voren die deels werden geadresseerd in een wetswijziging die per 1 januari 2023 in werking is getreden. Het betrof hier onder meer de onwenselijkheid van giften uit het buitenland en het gebrek aan transparantie van giften uit het binnenland. Aan de in de evaluatie genoemde financiering van lokale lijsten werd nog gewerkt. Daarnaast was de evaluatie aanleiding voor een Wet Politieke Partijen die zich richt op politieke partijen en aan hen gelieerde organisaties. De voorgestelde wet heeft twee hoofdoelen. Allereerst om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één wet te bundelen. En als tweede het versterken van de parlementaire democratie en weerbaarheid van politieke partijen.

Verkiezingen

Binnen het thema verkiezingen hebben we twee dossiers onderscheiden. Het dossier 'verandering kiesstelsels' is relatief klein, en heeft in de doorlichtingsperiode niet geleid tot beleid dat kon worden geëvalueerd. Het dossier '**uitvoering verkiezingen**' is juist heel groot en omvat alle aspecten van het goed uitvoeren van verkiezingen.

Zoals beschreven in de verdiepingsanalyse in hoofdstuk 5 wordt de uitvoering van verkiezingen in ons land uitvoerig geëvalueerd. Ook zijn er ex ante evaluaties beschikbaar waarin wordt nagegaan wat de mogelijke kosten zijn van wijzigingen in de organisatie van de verkiezingen. De BZK-evaluaties worden gevoed en aangevuld door evaluaties en rapporten van diverse externe partijen. De evaluaties worden standaard aangeboden aan de Tweede Kamer, vergezeld van een Kamerbrief met duiding, lessen en concrete vervolgacties. De evaluaties worden gebruikt voor de herziening van de Kieswet, het maken van het ondersteunende materiaal en in de voorlichting.

Veel van het evaluatieonderzoek naar de uitvoering van verkiezingen richt zich strikt genomen enkel op doelbereiking: in welke mate is bij de betreffende verkiezingsronde voldaan aan de (wettelijke) eisen en criteria? In de doorlichtingsperiode is er evaluatieonderzoek naar de transparantie van het telproces en naar een experiment met het centraal tellen van stemmen. Verder werd in onder meer 2021 naar aan de hand van een groot aantal criteria onderzocht hoe groot de toegankelijkheid van de stemlokalen was. Daarnaast is er ook sprake van een vorm van procesevaluatie. Zo werd een online vragenlijst uitgezet onder gemeentefunctionarissen die belast waren met de organisatie van de verkiezingen in hun gemeente om vast te stellen welke knelpunten men tegenkwam op een groot aantal terreinen.

Op instrumentenniveau wordt er ook geëvalueerd. Zo was er onderzoek naar het effect van campagnes om de opkomst te bevorderen: hoeveel mensen hebben de campagne gezien en herkennen de belangrijkste zinnen? In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat veel mensen de campagne herkennen. Daarnaast wordt in doelbereikingsonderzoek nagegaan of kennis en positievere houdingen over verkiezingen ook toenamen tijdens de media-campagne. Of die verandering in opkomst ook kan worden toegeschreven aan de campagne kan uiteraard strikt genomen niet worden vastgesteld, maar gezien de kennisvorming op dit terrein, die aangeeft dat kennis en positievere houdingen worden gestimuleerd door campagnes en dat kennis en positieve houdingen bijdragen aan opkomst, is dit soort onderzoek waarschijnlijk het hoogst haalbare.

De onderzoekers stellen vast dat er strikt genomen weinig doeltreffendheids- of doelmatigheidsonderzoek wordt gedaan, in die zin dat wordt onderzocht wat de effecten van de inspanningen van het ministerie van BZK zijn. Het onderzoek naar de opkomstcampagnes kan mogelijk als zodanig worden getypeerd, en ook de ex ante evaluatie van de wijziging van de organisatie van verkiezingen. Ook is de uitvoering van het Actieplan Toegankelijk Stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 geëvalueerd, gericht op de output van het Actieplan en de uitvoering van

de voorgenomen maatregelen, inclusief het (geschatte) bereik van de producten en activiteiten. De analyse heeft geen antwoord gevonden op de vraag in hoeverre de toegankelijkheid voor individuele burgers door het Actieplan is verbeterd. In de uitgevoerde evaluaties ontbreekt het aan systematische vergelijkingen in de tijd en wordt meestal niet vastgesteld of problemen af- dan wel toenemen. De uitgevoerde evaluaties bieden wel goed zicht op de belangrijke vraag of verkiezingen goed (onder meer betrouwbaar en toegankelijk) zijn verlopen, en leveren bovendien veel informatie op voor het verbeteren van het beleid.

Decentrale democratie

De meeste dossiers die vallen onder het thema decentrale democratie zijn niet geëvalueerd in de doorlichtingsperiode. Wel zijn binnen het programma **Democratie in Actie**, dat van 2018 tot eind 2021 liep, diverse voortgangsrapportages verschenen in de programmaperiode.³³ In Kamerbrieven is meermaals aan de Tweede Kamer gerapporteerd over activiteiten en resultaten. De conclusie is heel kort gezegd dat het ondersteuningsaanbod en het palet aan activiteiten heel groot is geweest in de programmaperiode en dat er veel gebruik van is gemaakt. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht. Wél is er bij de afronding van het programma een essaybundel³⁴ gemaakt, waarin externe auteurs is gevraagd om te reflecteren op de effecten ('de opbrengst').

De versterking van **gemeenteraden** was een belangrijk speerpunt binnen Democratie in Actie en het BZK-beleid op het gebied van decentrale democratie. Op dit punt is er in de doorlichtingsperiode veel onderzoek gedaan, zowel in opdracht van het ministerie van BZK als door andere partijen. De onderzoeken en adviezen, onder meer van de Raad voor het Openbaar Bestuur,³⁵ richten zich met name op de werkdruk en de ondersteuningsbehoefte van de decentrale volksvertegenwoordigers. Het zijn geen beleidsevaluaties, maar de resultaten zijn wel mede aanleiding geweest voor diverse concrete maatregelen van de minister van BZK ter versterking van rechtspositie en vergoeding van volksvertegenwoordigers.³⁶ Ook heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur zich naar aanleiding van een adviesvraag van de minister van BZK over de ondersteuning van de decentrale volksvertegenwoordigers in brede zin gebogen en geconstateerd dat de ondersteuning niet alleen aan het decentraal bestuur moet worden overgelaten maar dat het Rijk c.q. de minister van BZK hier dwingender op zou moeten sturen.³⁷

Daarnaast is relevant dat de Tweede Kamer bij de BZK-begrotingsbehandeling in oktober 2019 per motie heeft gevraagd om een brede evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. In oktober 2021 berichtte de minister van BZK de Kamer over de uitvoering hiervan: "Goede kaderstelling en controle door volksvertegenwoordigers is van groot belang voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en daarmee voor de legitimatie van het gemeente- en provinciebestuur. Versterking van die rollen was een hoofdmotief van de dualisering. Een aantal knelpunten zijn de afgelopen periode niet opgelost en vergen daarom aanvullende maatregelen". De knelpunten beslaan iets minder dan een halve bladzijde van de Kamerbrief, en hebben voornamelijk betrekking op het werk van gemeenteraden en -raadsleden. Er ligt geen evaluatie aan ten grondslag.

³³ Zie bijvoorbeeld *Bouwstenen voor de lokale democratie* (september 2021), waarin uitgebreid en op diverse manieren (onder meer met interviews) over uitvoering en activiteiten wordt gerapporteerd. Zie: www.lokale-democratie.nl.

³⁴ *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie* (2021). Essaybundel in opdracht van het ministerie van BZK.

³⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2018). *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag.

³⁶ Zie onder meer: Kamerbrief van 11 februari 2019 (*Kamerstukken II 2018-2019, 35000 VII, nr. 88*).

³⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*. Den Haag.

4.1.2 Hoofdljn 'functioneren decentraal bestuur'

Decentrale bestuurders

Het BZK-beleid op dit thema en de dossiers die er deel van uit maken is niet geëvalueerd. Wel is het functioneren van **burgemeesters** in de doorlichtingsperiode onderwerp van onderzoek geweest. Het betrof onderzoek naar de staat van het burgemeestersambt anno 2020, meer in het bijzonder naar de invloed van de bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen sinds 2014 op de verschillende rollen en de positie van de burgemeester. Het rapport is verschenen begin 2021.³⁸ De minister van BZK heeft in 2022 in een brief³⁹ aan de Tweede Kamer gemeld hoe de uitkomsten en aanbevelingen in het beleid zijn verwerkt.

Rechtspositie decentrale ambtsdragers

In 2017 zijn de wijzigingen in de Appa en andere rechtspositionele wet- en regelgeving van 2010 geëvalueerd.⁴⁰ De evaluatie is bepalend geweest voor het dossier rechtspositie decentrale ambtsdragers in de doorlichtingsperiode en wordt daarom in deze doorlichting betrokken. De evaluatie bestond vooral uit een inventarisatie van opvattingen van betrokkenen. Een probleem was dat veel voormalige politieke ambtsdragers nog onder het oude regime (van voor 2010) vielen (overgangsrecht) en dat de respons op een uitgezette enquête (overall 28 procent) gedetailleerde uitsplitsingen niet toeliet. Of de veranderde wetgeving ook de verder weg gelegen doelen dichterbij heeft gebracht (aantrekkelijkheid van het ambt, snellere uitstroming uit de uitkeringsregeling) kon niet eenduidig worden vastgesteld. In 2018 zegde de minister in het kabinetsstandpunt over de evaluatie toe de Appa-wetgeving verder aan te scherpen en toe te werken naar een onafhankelijk adviescollege op dit terrein, dat gevraagd en ongevraagd advies kan geven over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. In 2022 zijn de aanpassingen van de Appa naar aanleiding van de evaluatie in werking getreden en is ook het adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers ingesteld.

Verder is in 2020 is in opdracht van het ministerie van BZK en de Wethoudersvereniging onderzoek⁴¹ gedaan naar de vraag of oud-wethouders weer aan werk weten te komen, en wat er kan worden gedaan om dit te vergemakkelijken. Het onderzoek ging niet over het door BZK gevoerde beleid, maar leidde vervolgens wel tot enkele aanpassingen binnen dat beleid.

Tot slot is in 2020 in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar de hoogte van de financiële vergoedingen van leden van Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen.⁴² De onderzoekers zien argumenten om de vergoedingen eenmalig te verhogen, maar geven strikt genomen geen antwoord op de onderzoeksvraag in hoeverre de vergoeding voor de werkzaamheden voor het werk van leden van Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen mensen met uiteenlopende achtergronden in staat stelt voldoende tijd vrij te maken voor het ambt.⁴³

³⁸ M. Boogers, K. Peters, H. Vollaard, B. Denters & G. Boogaard (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Universiteit Twente.

³⁹ Kamerbrief over Een toekomstbestendig burgemeestersambt van 13 juni 2022 (Kamerstukken II 2021-2022, 35925 VII, nr. 164).

⁴⁰ J. Mevissen, H. Visee, K. de Vaan, B. Berkhout & J. van den Tillaart (2017). *Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstalwetgeving; een evaluatie*. Regioplan.

⁴¹ EMMA Experts in Media en Maatschappij (2020). *Rapportage onderzoek arbeidsparticipatie voormalig wethouders*.

⁴² N. Koeman, B. ter Weel, H. Vollaard & H. Binnema (2020). *De vergoeding voor leden van de Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen*. Amsterdam: SEO Economische Onderzoek.

⁴³ De vergoeding voor de werkzaamheden is vervolgens voor de na verkiezingen van 2023 aantredende leden van Provinciale Staten en leden van de algemene besturen van waterschappen substantieel verhoogd.

Weerbaar bestuur

Het ministerie van BZK heeft zicht op het gebruik van enkele van de belangrijkste ingezette instrumenten binnen dit thema (nu: programma), zoals bijvoorbeeld voor het instrument woningscans en de werking van de regeling “preventieve beveiligingsmaatregelen voor decentrale bestuurders”. Het Ondersteuningsteam weerbaar bestuur heeft na drie jaar een beknopte zelfevaluatie uitgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat grofweg een derde van de voornaamste doelgroepen bekend is met de ondersteuning en dat politieke ambtsdragers slechts in beperkte mate bekend zijn met een structurele aanpak van agressie en intimidatie binnen hun gemeente. De aantallen zijn niet tegen een doel of streefcijfers afgezet.⁴⁴

Aan ‘de andere kant’, de kant van het probleem waarvoor het beleid een oplossing moet bieden, is er behoorlijk goed zicht op de ontwikkeling van het probleem te vinden in de Monitor Integriteit en Veiligheid, die in 2020 en in 2022 is uitgevoerd bij politieke ambtsdragers en ambtenaren. Dat geldt althans voor veiligheid. De BZK-medewerkers die bij het Netwerk weerbaar bestuur betrokken zijn hebben door veel werkbezoeken en directe betrokkenheid bij het genoemde ondersteuningsteam zelf veel zicht op de ontwikkeling van de problemen c.q. opgaven en de ondersteuningsbehoeften.

De monitor en andere onderzoeken bieden geen zicht op het doelbereiking en doeltreffendheid in de zin van meer veiligheid en integriteit door toedoen van het beleid. Hetzelfde geldt voor de vraag naar de bijdrage aan de vergroting van de weerbaarheid van ambtsdragers. Ingezet wordt met name op het meten van bewustwording en preventie en een eventuele toename daarvan. Dat wordt voor het instrument ondersteuningsteam (op beperkte schaal) gedaan. Op het moment van deze doorlichting wordt het Netwerk weerbaar bestuur en de netwerkaanpak geëvalueerd, met (onder meer) de vraag of de bewustwording en de bekendheid van de ondersteuning zijn toegenomen.

Kennis decentraal bestuur

In opdracht van het ministerie van BZK is in 2018 de subsidieregeling van de **Thorbeckeleerstoel** geëvalueerd.⁴⁵ Doel van de evaluatie was onder meer om de doeltreffendheid van de regeling te onderzoeken. De evaluatie doet daarover uiteindelijk geen uitspraken. Wel blijkt uit het onderzoek dat de werkzaamheden van de Thorbeckeleerstoel worden gewaardeerd en hebben geleid tot positieve effecten. Geconcludeerd wordt onder meer dat het bestuur van de stichting in de periode 2014-2018 bewust heeft gekozen voor een invulling van de Thorbeckeleerstoel die meer praktijkgericht was en bedoeld om de leerstoel meer zichtbaarheid en impact te geven. Die keuze heeft in de praktijk zijn vruchten afgeworpen en wordt gewaardeerd. Verder stelt het onderzoeksbureau vast dat de leerstoel op een goede manier invulling heeft gegeven aan de leeropdracht, door de keuze van onderwerpen en door de wijze waarop de leerstoelhouder uitvoering heeft gegeven aan zijn werkzaamheden. De leerstoel(houder) wordt daarin gewaardeerd.

⁴⁴ NGB, NVvR & Wethoudersvereniging (2021). *Onderzoeksrapport naar de ondersteuning bij verbale en fysieke agressie*. TopOnderzoek; Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur (2021). *Subsidieaanvraag Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur (OTWB) 2022-2024*.

⁴⁵ M. Sturm & H. Wilzing (2018). *Evaluatie Subsidieregeling Thorbecke Leerstoel*. Lysias Advies in opdracht van het Ministerie van BZK.

Wetgeving decentraal bestuur

In 2020 heeft het ministerie van BZK een beknopt evaluatieonderzoek⁴⁶ laten uitvoeren naar knelpunten die gemeenten en provincies ervaren bij het benutten van de ruimte binnen in de Gemeentewet en Provinciewet op een vijftal thema's.⁴⁷ Het onderzoek paste in het kader van het programma 'Ruimte in regels'. Daarnaast is door dezelfde onderzoekers in 2018 onderzoek gedaan naar de knelpunten inzake democratische legitimiteit van bestuurlijke samenwerking (en de Wet gemeenschappelijke regelingen); dit onderzoek wordt ook gemeld onder het thema 'Bestuurlijke c.q. regionale samenwerking', en de resultaten ervan zijn meegenomen in dit rapport uit 2020.

Het onderzoek naar de knelpunten in de drie genoemde wetten is uitgevoerd op basis van een literatuurstudie, interviews met de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur en een vijftal regiobijeenkomsten. Opvallend is dat het rapport zich bij het zoeken van oplossingsrichtingen voor de vele geconstateerde knelpunten expliciet beperkt tot manieren om de toerusting en ondersteuning van actoren binnen gemeenten en provincies te verbeteren.

Gemeentelijke herindelingen

Voor de doorlichtingsperiode zijn er geen officiële evaluaties van het beleid van BZK op doeltreffendheid of doelmatigheid gevonden. Hierbij passen twee belangrijke kanttekeningen.

In november 2021 heeft de minister van BZK een brief aan de Kamer gestuurd met een 'reflectie op de rol van provincies in processen van gemeentelijke herindeling'.⁴⁸ Deze brief kan als een soort doeltreffendheidsevaluatie worden beschouwd. In de brief gaat de minister in op 'de vraag in hoeverre het belangrijker worden van draagvlak voor gemeentelijke herindeling ook zijn weerslag heeft gehad op de kwaliteit van herindelingsprocessen en herindelingsvoorstellen. En secundair of een andere provinciale rolname tot andere uitkomsten had geleid'. De minister zegt verder: 'de rode draad in mijn observaties is dat met de sterke nadruk op draagvlak bij gemeentelijke herindelingen, er bij gemeenten minder (tijdig) aandacht dreigt te zijn voor hun vermogen om opgaven aan te kunnen. Tegelijkertijd hebben provincies een beperkt instrumentarium beschikbaar om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur alsnog te bevorderen dat gemeenten hier de aandacht aan schenken die nodig is'. De brief vervolgt met enkele voorstellen voor aanpassingen in wetgeving en aanpak van herindelingen.

Een tweede kanttekening is dat de individuele herindelingen soms wel worden geëvalueerd. In de doorlichtingsperiode 2018-2021 hebben in totaal 17 herindelingen plaatsgevonden (als we rekenen vanaf 1-1-2018): 12 in 2018, 1 in 2020 en 4 in 2021. De herindeling van Vijfheerenlanden is door een externe partij geëvalueerd.⁴⁹ De evaluatie richt zich op de kwaliteit van het proces en op de vraag hoe de betrokkenen dit proces hebben ervaren. Nut, noodzaak en het inhoudelijke resultaat van de herindeling zelf zijn geen onderdeel van deze evaluatie. Daarnaast wordt er in de Tweede Kamer regelmatig gesproken over ervaringen met en lessen uit individuele herindelingen.

⁴⁶ L. Vellekoop, S. Dreef, R. Stolk, R. de Greef & P. van der Beek (2020). *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Inzichten o.b.v. documentstudie, interviews en regiobijeenkomsten*. In opdracht van het ministerie van BZK. Utrecht: Berenschot.

⁴⁷ 1. De verdeling en invulling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; 2. De (rechts)positie van politieke ambtsdragers, griffiers en secretarissen; 3. De organisatie en vormgeving van het besluitvormingsproces; 4. De inrichting van en omgang met participatie; 5. De omgang met integriteit en weerbaarheid.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2021-2022*, 28750, nr. 82.

⁴⁹ Partners+Pröpper (2020). *Procesevaluatie herindeling Vijfheerenlanden. Hoe verliep de samenwerking?*

Binnengemeentelijke organisatie

Binnen dit thema is in de doorlichtingsperiode in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek⁵⁰ gedaan naar de vraag of wettelijke bepalingen het zoeken naar adequate binnengemeentelijke oplossingen voor schaalvraagstukken belemmeren. Het onderzoek, dat als een evaluatie van het wettelijk kader kan worden opgevat, heeft geen belemmeringen opgeleverd. Daarnaast is er in opdracht van BZK onderzoek gedaan naar de ervaringen met het werken met gebiedsbestuurders bij decentrale overheden.⁵¹

Bestuurlijke c.q. regionale samenwerking

Het ministerie van BZK heeft in de doorlichtingsperiode onderzoek laten verrichten naar de democratische legitimiteit en effectiviteit van bestuurlijke samenwerkingsverbanden⁵². Het onderzoek kan deels worden opgevat als een evaluatie van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die immers mede tot doel heeft om de democratische legitimiteit van bestuurlijke samenwerking te regelen. De uitkomsten zijn in dat verband zorgelijk: bij interbestuurlijke samenwerking spelen fundamentele knelpunten op het gebied van democratische legitimiteit, die deels door de juridische vormgeving worden veroorzaakt. Maatregelen op zowel het niveau van het bestuurlijk stelsel als op het niveau van de regionale samenwerking zijn nodig. Maar in meer fundamentele zin is de Wgr een wet die vooral 'pleisters op de wonde' van de gebrekkige democratische legitimiteit plakt. Wat ontbreekt is een visie van het ministerie van BZK op samenwerking en democratische legitimiteit.

Het ministerie van BZK heeft een jaar later onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om door middel van wetwijziging de positie van gemeenteraden te versterken.⁵³ Dit onderzoek kan, in beperkte mate, als een vorm van ex ante onderzoek naar doeltreffendheid van het BZK-beleid op het gebied van bestuurlijke samenwerking worden beschouwd. Voor 11 verschillende instrumenten wordt de vraag beantwoord of toevoeging aan de Wet gemeenschappelijke regelingen tot versterking van de positie van de gemeenteraad zou kunnen leiden.

Er zijn daarnaast diverse onderzoeken en beschouwingen beschikbaar waarin een relatie wordt gelegd tussen de problemen van de toenemende regionalisering en de opstelling van de minister van BZK. In twee invloedrijke rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State⁵⁴ wordt geconstateerd dat de toegenomen regionalisering problemen kent, en de auteurs stellen vast – al dan niet in de vorm van toekomstgerichte aanbevelingen - dat dit (mede) wordt veroorzaakt doordat de rijksoverheid (en de minister van BZK) onvoldoende stuurt op congruentie en onvoldoende kaders stelt (onder meer voor differentiatie), en dat de minister van BZK zijn stelselverantwoordelijkheid en rol als hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen niet goed genoeg invult.

Tijdelijke ondersteuning

Voor een deel van de bijdragen die onder dit thema vallen, zijn evaluaties aangetroffen.

⁵⁰ L. Schaap & G.-J. Leenknecht (2018). *Kleinschalig & Kleurrijk. Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*. Universiteit Tilburg.

⁵¹ E. Can, R. Dorenbos & J. Heemskerk (2020) *Gebiedsbestuurders bij decentrale overheden; Duiding en lessen*. Platform 31.

⁵² R. Stolk, L. Vellekoop, S. Dreef, R. de Greef, C. van den Berg, P. van der Beek & H. Wesseling (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking, Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*. Berenschot.

⁵³ R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens & D.A. Arnold (2019). *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?, Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en Gemeentewet in relatie tot de positie van de gemeenteraad*. Proof adviseurs.

⁵⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio*; Raad van State (2021). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.

De **ondersteuning aan gemeenten ten tijde van COVID-19** kende verschillende vormen, waaronder ondersteuning bij de verkiezingen in die tijd en invoering van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming voor decentrale overheden. Die met grote spoed ingevoerde wet is in het eerste jaar uitgebreid gemonitord en geëvalueerd. Uit de onderzoeken blijkt dat de wet in een belangrijke behoefte voorzorg, maar dat decentrale volksvertegenwoordigingen veel last hebben gehad van de vergaderbeperkingen door de coronapandemie.⁵⁵

In februari 2021 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur op verzoek van de rijksoverheid en de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW een beperkte evaluatie ('toets') uitgevoerd van de financiële compensatie van decentrale overheden in verband met COVID 19, zoals die in 2020 is verstrekt. Onderdeel van dit pakket was de **compensatie voor lokale culturele voorzieningen** die onder begrotingsartikel 1 van de BZK-begroting viel. De Raad schrijft: "Het Rijk heeft welwillend en voortvarend de claims van decentrale overheden beoordeeld inzake de gemaakte extra kosten en gederfde inkomsten in verband met de coronacrisis. Daarbij is gekozen is voor een pragmatische benadering, rekening houdend met de aard van het financiële effect en de beschikbaarheid van Informatie en passend bij de urgentie en het unieke karakter van deze crisis. Zo ver de Raad kan vaststellen is er sprake van een reële benadering van de compensatie van de direct aan de coronacrisis gerelateerde kosten en gederfde inkomsten".⁵⁶

Verder is in 2022 de bijdrage aan **Almere** geëvalueerd in opdracht van het ministerie van BZK. Deze bijdrage, toegekend voor maximaal 22 jaar, kwam in de periode 2015-2020 uit het gemeentefonds (als decentralisatieuitkering) en is in 2021 als specifieke uitkering aan de BZK-begroting (artikel 1) toegevoegd. In de evaluatie wordt vastgesteld dat de beschikbaar gestelde middelen zijn besteed aan de met Rijk en provincie afgesproken doelen, ambities en thema's, en dat de jaarverslagen van het programma Almere 2.0 stellen dat het zeer aannemelijk is dat het programma positieve effecten heeft gehad. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat er bij de start in Almere geen analyse is gemaakt van de nul-situatie en de te bereiken doelstellingen.⁵⁷

De andere vormen van tijdelijke ondersteuning die zijn verstrekt, zijn niet apart geëvalueerd.

4.1.3 Hoofdlijn 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen'

Financiële verhoudingen

De jaarlijkse verantwoordingsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer richtten zich enkele jaren onder meer op rechtmatigheidsaspecten van het **uitkeringsstelsel**. De minister van BZK en de minister van Financiën zijn samen verantwoordelijk voor het beheer van het gemeente- en provinciefonds. Zij bewaakten volgens de rekenkamer onvoldoende dat uitkeringen uit het provinciefonds en het gemeentefonds (en dan vooral decentralisatie-uitkeringen) voldeden aan de wettelijke vereisten en dus geen eisen of voorwaarden bevatten. Daarom is sinds 2018 een onvolkomenheid toegekend aan dit beheer.⁵⁸ Het Verantwoordingsonderzoek 2021 constateert dat de ministers van BZK en Financiën een

⁵⁵ Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, 1^e, 2^e en 3^e rapportage (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/07/evaluatiecommissie-tijdelijke-wet-digitale-beraadslaging-en-besluitvorming>).

⁵⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Advies financiële compensatie corona (decentrale overheden)*, en bijbehorende Kamerbrief van 12 februari 2021.

⁵⁷ V. Janssen, Ph. van Veller, G.J. Bosland & D. van der Heijden (2022). *Evaluatie DU Groeiopgave Almere*. Berenschot, pp. 4-5.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (2019). *Verantwoordingsonderzoek ministerie van BZK*.

flink aantal decentralisatie-uitkeringen hebben laten aanpassen, zodat ze aan de wettelijke voorwaarden voldeden. Ook hebben zij een beoordelingsloket ingesteld dat een juist gebruik van decentralisatie-uitkeringen bewaakt. Van de onderzochte decentralisatie-uitkeringen in 2021 was slechts een beperkt aantal onrechtmatig en de financiële omvang hiervan is gering. De rekenkamer constateerde bij nieuwe decentralisatie-uitkeringen geen onrechtmatigheden meer. In 2022 verscheen een advies voor een andere inrichting van het uitkeringsstelsel.⁵⁹ Hierin worden de bestaande knelpunten beschreven; in die zin kan dit worden beschouwd als een evaluatie van de doeltreffendheid van het bestaande uitkeringsstelsel.

Binnen de financiële verhoudingen en het dossier uitkeringsstelsel is in 2021 onderzoek gedaan naar de **financiële positie van gemeenten**.⁶⁰ Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, dat op basis van de Gemeentewet en Provinciewet verantwoordelijk is voor voldoende financiële middelen voor decentrale overheden. De onderzoekers constateren dat de financiële positie van gemeenten zorgelijk is. Gemeenten hebben te maken met oplopende kosten in het sociaal domein en tekorten in hun exploitatie. Ze moeten alle zeilen bijzetten om deze op te lossen. Ze zijn hierdoor minder gaan investeren, hebben hun ozb-tarieven verhoogd en hebben ingeteerd op hun reserves. Daarnaast worden investeringen in nieuw beleid vooruitgeschoven.

Verder is in 2020 een evaluatie uitgevoerd van de doeltreffendheid van de **normeringssystematiek** op basis waarvan het gemeente- en provinciefonds wordt geïndexeerd.⁶¹ Daaruit bleek dat deze systematiek in grote lijnen voldoet, maar op onderdelen kan worden verbeterd. De stabiliteit van de accessystematiek wordt als onvoldoende ervaren. Dit betreft vooral de veranderingen met betrekking tot hetzelfde begrotingsjaar tussen de diverse ramingsmomenten. Verder is het door de complexe berekening lastig voor derden om te reproduceren of en hoe bepaalde maatregelen van het Rijk doorwerken in de normeringssystematiek. De uitkomst van de normeringssystematiek is namelijk de optelsom van een veelheid aan mutaties en correcties. Om de normering te verbeteren zijn drie alternatieve beleidsvarianten uitgewerkt. De Raad voor het Openbaar Bestuur is door de minister van BZK gevraagd om hierover te adviseren, en heeft hiertoe in 2021 voorstellen ter vergroting van de stabiliteit gedaan.^{62 63}

Coördinerende rol BZK ten aanzien van vakdepartementen

BZK heeft geen evaluaties uitgevoerd van de wijze waarop het ministerie binnen de rijksoverheid de interbestuurlijke verhoudingen behartigt en coördineert. Wel heeft de minister van BZK diverse onderzoeken naar de interbestuurlijke verhoudingen en decentralisatieprocessen laten uitvoeren waarbij deze rol aan de orde komt. Zo heeft het ministerie van BZK in 2020 de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen ingesteld. De analyse dat de bestuurslagen meer en beter moeten samenwerken bij het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven raakt ook de rijksoverheid en het ministerie van BZK. Het rapport stelt in algemene zin dat allerlei zaken beter moeten, maar bevat geen evaluatie van het BZK-beleid. Voor het Rijk en BZK bevat het aanbevelingen om een alternatief voor de Wgr te ontwikkelen, innovatieve financiële arrangementen te ontwikkelen

⁵⁹ M.A. Allers, G.T. Budding, S.A.J. Munneke & K. Peters (2021). *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*.

⁶⁰ R. Bruins, C van Rij, J. van Leerdam, W. Nijhof & J. Kuipers (2021). *Gemeente in de knel. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau*. Cebeon.

⁶¹ *Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015 – 2020, Den Haag. Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds*. September 2020.

⁶² Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Advies toepassing normeringssystematiek*.

⁶³ Inmiddels is in de Voorjaarsnota 2023 aangekondigd dat per 2027 indexatie zal plaatsvinden op basis van de bbp-ontwikkeling. De koppeling met de rijksuitgaven verdwijnt dus.

voor grote opgaven, een decentrale uitkering voor samenwerkingsopgaven te ontwikkelen en te komen tot een kenniscentrum.

De Raad van State heeft op verzoek van de minister van BZK (en in overleg met VNG, IPO en UvW) in 2021 en 2022 geadviseerd over de interbestuurlijke verhoudingen. In zijn *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen* (2021) stelt de raad vast dat de hoedende rol van de minister van BZK onvoldoende wordt waargemaakt. De bestaande bepalingen in de organieke wetten noch de in de kabinetsformatie van 2017 gemaakte afspraak om die hoedende rol te versterken hebben tot tastbare resultaten geleid. De Raad van State beveelt daarom aan om de positie van de Minister van BZK in de kabinetsformatie opnieuw aan de orde te stellen. In dat kader is van belang dat die positie de minister in staat stelt zijn stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het openbaar bestuur daadwerkelijk waar te maken. Het bestaande instrumentarium wordt door de Raad van State dus als onvoldoende beoordeeld. In het rapport *Beginnelsen versus praktijken* over 20 jaar decentralisatiebeleid, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, worden vergelijkbare conclusies getrokken.⁶⁴

In de tweede *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen* (2022) gaat de Raad van State opnieuw in op de hoedende rol van de minister van BZK. Benadrukt wordt dat het de minister van BZK is die er in het kabinet (en richting het parlement) voor dient te zorgen dat decentrale overheden zich gehoord weten bij de totstandkoming van rijksbeleid én dat het Rijk daadwerkelijk met de uitvoeringsvraagstukken op decentraal niveau rekening houdt. De minister van BZK kan en moet eraan bijdragen dat het goede gesprek zowel aan bij de taaktoedeling (dus 'aan de voorkant') als bij de uitvoering (dus 'aan de achterkant') open, evenwichtig en met inachtneming van de randvoorwaarden van het stelsel wordt gevoerd. De huidige bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet bieden reeds de wettelijke grondslag voor de uitwerking van hetgeen de Raad van State omtrent de rol en positie van de minister van BZK adviseert. Die bepalingen vragen om concrete uitwerking in een tijd waarin de maatschappelijke opgaven omvangrijk, complex en urgent zijn. Het doel is daarbij niet zozeer dat de minister van BZK optreedt als belangenbehartiger van decentrale overheden, maar veeleer als hoeder 'boven de partijen' die toeziet op het functioneren van het openbaar bestuur en daarbij de goede interbestuurlijke verhoudingen bevordert.

Soortgelijke conclusies, maar minder uitgewerkt, worden getrokken door de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2021.⁶⁵ De evaluatie van de bestuurlijk-financiële verhoudingen stelt dat naleving van het stelsel beter moet worden geborgd. Het lijkt te ontbreken aan een kritische toets op beleidsvoornemens, aan waarborgen, aan controlemechanismes en *checks and balances* tussen overheden binnen de decentrale eenheidsstaat. De positie van de minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het decentrale bestuur blijkt hiertoe onvoldoende toegerust. Daarom stelt de Raad voor dat de ondertekening door de minister van BZK verplicht is bij elk wetsvoorstel dat decentrale overheden in den brede raakt.

⁶⁴ K. Peters, P. Castenmiller, M. Boogers & M. van Dam (2020). *Beginnelsen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*.

⁶⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*; zie ook (in de volgende paragraaf): Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*.

4.1.4 Hoofdpijn ‘interbestuurlijke samenwerking’

Gebiedsgerichte (inter)bestuurlijke samenwerking

De **regio deals**, die in de doorlichtingsperiode niet onder het BZK-begrotingsartikel vielen, zijn in de jaren 2019-2022 door het PBL geëvalueerd.⁶⁶ Uitspraken over de doeltreffendheid van de regio deals in het licht van de hoofddoelstelling van het vergroten van de brede welvaart in de betreffende regio's worden in de PBL-publicaties niet gedaan. De evaluatie was ingestoken als lerend evalueren, en beoogde om tijdens de looptijd inzichten te ontwikkelen over hoe te kijken naar het concept brede welvaart, wat je er als overheden mee kunt in termen van beleid en hoe je het zou kunnen onderzoeken c.q. meten.

Daarnaast is in opdracht van het ministerie van BZK de governance⁶⁷ van de regio deals en de interbestuurlijke samenwerking geëvalueerd. Het blijkt lastig om hierover harde uitspraken te doen. Onderzoeker Groenleer schrijft: “Overkoepelend hebben de Regio Deals een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van een experimentalistische aanpak die de slagkracht voor het aanpakken van meervoudige maatschappelijke opgaven kan helpen te vergroten en het probleemoplossend vermogen van de samenleving kan helpen te versterken”.⁶⁸

In 2021 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur op verzoek van de minister van BZK advies uitgebracht over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking,⁶⁹ gebaseerd op onderzoek met literatuurstudie, survey-onderzoek onder ambtenaren uit de verschillende bestuurslagen en kwalitatieve dataverzameling met (groeps)interviews met name rond enkele cases, waaronder de regio deals. Het betreft vooral een procesevaluatie; doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht. De adviesraad stelt vast dat er bij de samenwerkende bestuurslagen brede steun bestaat voor de één-overheidsgedachte, en dat de decentrale overheden waardering hebben voor de pogingen van het Rijk om zich daarbij als samenwerkingspartner op te stellen. De drie belangrijkste knelpunten zijn de gebrekkige explicitering van de wederzijdse verwachtingen, het onvermogen van het Rijk om integrale en opgavegerichte ambities en beleidsdoelen om te zetten in een integrale en opgavegerichte werkwijze, voornamelijk door de verkokerde werkwijze van de departementen, en te weinig inhoudelijke kennis en belangstelling bij het Rijk over wat er speelt in de regio's. De raad adviseert dat de minister van BZK meer verantwoordelijkheid moet nemen voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen.

Het Tweede Actieplan **Bevolkingsdaling**, dat liep van 2016 tot eind 2020, is in 2021 geëvalueerd.⁷⁰ Het instrumentarium dat werd ingezet om de doelstelling van vergroting van de leefbaarheid in

⁶⁶ L. Verwoerd, M. van der Staak & A. Weterings (2022). *Ruimte geven aan adaptief en lerend bredewelvaartsbeleid. Lessen uit de beleidspraktijk binnen de Regio Deals*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; A. Weterings, M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen & L. Verwoerd (2022). *Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma 'Regio Deals voor brede welvaart' 2019-2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; A. Weterings, M. van der Staak, E. Buitelaar (2022). Deal or no deal: samenwerken tussen Rijk en regio

bij het bevorderen van brede welvaart. In: Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Brede welvaart, grote opgaven!* Essaybundel van de raad voor het openbaar bestuur; E. Evenhuis, A. Weterings & M. Thissen (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio. Keuzes voor beleid*. Position paper. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁶⁷ M. Groenleer, R. Köhlmann, L. de Kok, E. Stam, J.P. van der Toren, & H. van der Werff (2022). *Eindrappage Regio Deal Lab Governance 2019-2022*. Bijlage bij Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur, Berenschot, Birch, Tilburg University en Universiteit Utrecht.

⁶⁸ M. Groenleer (2022). *Experimentalistisch bestuur en de Regio Deals: overtuigend in theorie, uitdagend in de praktijk*. Essay in de Staat van het Bestuur 2022.

⁶⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag.

⁷⁰ J. van Iersel (2021). *Evaluatie Tweede Actieplan Bevolkingsdaling*. In: Fact.Research.

krimpregio's te verwezenlijken, was overwegend zacht van aard: er werd ingezet op bewustwording, het thema werd landelijk geagendeerd, er werd ingezet op kennisontwikkeling en de regionale samenwerking werd bevorderd; deze tussendoelen (de evaluatie spreekt van 'resultaten') zijn behaald. Maar de evaluatie stelt vast dat geen van deze instrumenten direct verschil maakte waar het gaat om de leefbaarheid in de regio's en dat met geen van deze instrumenten de ongelijkheid tussen regio's kan worden weggewerkt. Dat is een belangrijke conclusie over (het gebrek aan) doeltreffendheid van het actieplan. Wel werd het lokale proces om de leefbaarheid te verbeteren met de instrumenten ondersteund. Op landelijk niveau werd via het Actieplan gestreefd naar meer oog voor de problematiek in de regio's bij alle betrokken ministeries en meer integraliteit; dit is volgens de evaluatie niet echt geslaagd.

Themagerichte (inter)bestuurlijke samenwerking

In 2020 is een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van betrokkenen met twee jaar **Interbestuurlijk Programma (IBP)**.⁷¹ De gestelde vragen zijn mede gericht op de doeltreffendheid: wat is er in de praktijk terechtgekomen van de IBP-uitgangspunten? Heeft interbestuurlijke samenwerking tot (andere) resultaten geleid? Het onderzoek levert een gemengd antwoord op deze vragen op. Het antwoord op de eerste vraag is dat er enerzijds tevredenheid is over de intenties en de inspanningen om anders en beter samen te werken, maar in de praktijk gaat er nog veel niet zoals afgesproken. Het antwoord op de tweede vraag is niet te geven op basis van dit onderzoek.

De **Agenda Stad** en de city deals zijn in de doorlichtingsperiode wel onderwerp van onderzoek geweest, maar niet op doeltreffendheid en doelmatigheid geëvalueerd.⁷² In 2020 heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) op verzoek van het ministerie van BZK in een essay⁷³ gereflecteerd op de functie 'leren' (naast 'verantwoorden'). In het bijzonder is gekeken naar de zogenaamde 'Community of Practice' (CoP) behorend bij de city deals.

4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het doorgelichte beleid

Op 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.

Er wordt in de doorgelichte dossiers met enige regelmaat relevant (beleids)onderzoek verricht door of in opdracht van het ministerie van BZK, maar in de meeste gevallen kunnen op basis hiervan geen onderbouwde uitspraken over doelbereiking, doeltreffendheid of doelmatigheid worden gedaan. In een aantal gevallen waarin dat wél kan, zijn de uitspraken gebaseerd op (kleinschalige) surveys onder de direct betrokkenen bij de uitvoering van het beleid, en is de waarde daarvan in onze ogen beperkt. Wel wordt in sommige gevallen het gebruik van bepaalde instrumenten gemonitord en geëvalueerd. Soms kan dat relevante informatie opleveren over de meerwaarde van beleidsinspanningen. Als er een overtuigende beleidstheorie beschikbaar is waaruit het bewezen nut van dergelijke instrumenten blijkt,

⁷¹ AEF (2020). *Waarom moeilijk doen als het samen kan. Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*.

⁷² In 2017 heeft het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) op verzoek van het ministerie van BZK het instrument city deals geëvalueerd. Het betrof een ex durante evaluatie van merendeels lopende city deals. In 2019 schreef de minister van BZK hierover in antwoorden op vragen bij de begroting: "PBL evalueerde de eerste elf City Deals en concludeerde dat City Deals belangrijk zijn omdat zij een beschermde omgeving bieden (op afstand van bestaande beleidsprocessen) waarin structureel ruimte wordt vrijgemaakt om te experimenteren met veranderopgaven" (*Kamerstukken II 2019-2020, 35300-VII, nr. 8*).

⁷³ M. Schulz, E. Kunseler, P. Ophoff & M. van der Steen (2020). *Leren institutionaliseren*. Den Haag: NSOB.

en de monitoring laat zien dat het instrument veel wordt gebruikt en op tevredenheid van gebruikers kan bogen, dan geeft dit wel een indicatie van doeltreffendheid. Deze zijn op de meeste dossiers niet beschikbaar gesteld.

Voor het grootste deel van het beleid geldt dat de effecten van het gevoerde beleid niet of nauwelijks kunnen worden geïdentificeerd, en dat ook de omvang van de ingezette middelen niet bekend is. Alleen sommige programma-uitgaven kunnen aan specifiek beleid of aan specifieke instrumenten worden toegeschreven. Bij materiële uitgaven, waaronder personele inzet, kan dit niet. In de begroting en het jaarverslag worden deze op sterk geaggregeerd niveau gepresenteerd. Wel wordt er met enige regelmaat een capaciteitsplan gemaakt dat personele inzet verbindt aan beleidsdoelen, maar dergelijke plannen zijn bij vrijwel niemand bekend zodat onduidelijk is of ze wel worden gebruikt. Over doelbereiking, doeltreffendheid of doelmatigheid valt dus relatief weinig te zeggen.

Wat weten we wél op basis van de uitgevoerde evaluaties?

Voor de eerste hoofdlijn '**functioneren democratie**' is er op het terrein van de uitvoering van verkiezingen veel evaluatiemateriaal voorhanden. De evaluaties laten zien dat het doel van betrouwbare en eerlijke verkiezingen bij de achtereenvolgende verkiezingen wordt gehaald. Over doeltreffendheid zeggen ze strikt genomen weinig, omdat geen expliciet verband met het BZK-beleid wordt gelegd. Een uitzondering zijn de regelmatige evaluaties van met name het instrument van de opkomstbevorderingscampagnes.

Op het terrein van burgerschap kunnen voor enkele instrumenten beperkte uitspraken worden gedaan. Het instrument van de subsidieregeling 4/5 mei is doelmatig gebleken; het instrument van de democratiefestivals is vanwege onvoldoende doeltreffendheid stopgezet. Voor het thema politieke partijen is in de doorlichtingsperiode duidelijk geworden dat het instrument van de subsidieregeling van de Wfpp voldoende werkt en zijn enkele knelpunten aangepast.

Voor het functioneren van de decentrale democratie en de diverse categorieën ambtsdragers moet worden vastgesteld dat er ondanks aanzienlijke beleidsinspanningen geen zicht is op de doeltreffendheid daarvan.

Binnen de tweede hoofdlijn '**functioneren decentraal bestuur**' is er beperkt evaluatiemateriaal beschikbaar dat laat zien dat het bestaande wettelijk kader gemeenten en provincies voldoende ruimte biedt, in algemene zin en voor binnengemeentelijke oplossingen voor schaalvraagstukken. Voor gemeentelijke herindelingen laat een evaluatieve beschouwing van de minister van BZK zien dat de sterke nadruk op draagvlak van onderop gepaard gaat met minder aandacht en minder aangrijpingspunten (voor provincies) voor vergroting van het bestuurlijk vermogen van gemeenten. Voor het thema bestuurlijke of regionale samenwerking is er enig materiaal beschikbaar, tot stand gekomen in opdracht van BZK en door externe partijen, op grond waarvan we kunnen vaststellen dat het wettelijk kader leidt tot structurele problemen voor gemeenteraden en hun democratische betrokkenheid.

Voor de derde hoofdlijn '**interbestuurlijke en financiële verhoudingen**' beschikt het ministerie van BZK op het gebied van de financiële verhoudingen over evaluatiegegevens over de financiële positie van gemeenten, waarvoor het ministerie volgens de Gemeentewet verantwoordelijk is. Die positie is verslechterd in de doorlichtingsperiode en moet als zorgelijk worden beschouwd. Daarnaast is de normeringsystematiek in technische zin geëvalueerd. De uitkomst is dat deze op hoofdlijnen voldoet, maar op onderdelen kan worden verbeterd.

Voor de interbestuurlijke verhoudingen geldt verder dat diverse gezaghebbende externe partijen onderzoek hebben gedaan naar c.q. advies hebben gegeven over de coördinerende rol van het ministerie van BZK binnen het Rijk ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen. Die wettelijke rol wordt nu onvoldoende vervuld. Zowel de Raad van State als de Raad voor het Openbaar bestuur bevelen uitbreiding van het instrumentarium van de minister aan, met name een verplichte mede-ondertekening door de minister van BZK van wetsvoorstellen die de decentrale overheden raken.

Tot slot is er de vierde hoofdlijn ‘**interbestuurlijke samenwerking**’. Binnen het thema gebiedsgerichte samenwerking is veel onderzoek gedaan naar de regio deals en de inzet van het instrument ‘deals’ (convenanten). Dat heeft echter geen inzicht in de doeltreffendheid of doelmatigheid van de regio deals en deze specifieke deal-aanpak opgeleverd. Voor het Actieplan Bevolkingsdaling werd in 2021 vastgesteld dat er tussendoelen of resultaten zijn behaald in termen van bewustwording en kennisdeling, maar dat de ingezette instrumenten geen verschil hebben gemaakt voor het behalen van de beoogde doelstellingen van een betere leefbaarheid in de krimpregio’s en het verminderen van de ongelijkheid met andere regio’s. Ook binnen het thema van de themagerichte samenwerking is onderzoek gedaan naar de aanpak van interbestuurlijke samenwerking en de ingezette instrumenten, onder meer de city deals, die niet zonder meer als succesvol wordt beschreven. Ook voor deze dossiers geldt dat geen uitspraken (kunnen) worden gedaan over de doelbereiking, laat staan de doeltreffendheid op dit terrein.

In het slothoofdstuk gaan we uitgebreid in op manieren om de doeltreffendheid en de doelmatigheid, en ook de evalueerbaarheid van het beleid in algemene zin te vergroten.

4.3 Besparingsopties

De laatste vraag uit de Regeling Periodieke Evaluatie betreft de beleidsalternatieven in een hypothetische situatie waarin de beschikbare hoeveelheid middelen met 20 procent zou dalen.

Het is lastig deze vraag aan de hand van de bevindingen van deze doorlichting op zinvolle wijze te beantwoorden. Dat is alleen al zo omdat materiële uitgaven niet goed kunnen worden gekoppeld aan beleidsinspanningen of -dossiers. In hoofdstuk 2 hebben we dit uitgebreid toegelicht. Daarnaast heeft een besparingsvariant een structureel karakter, en de besparing van 20 procent zou dus moeten worden toegepast op dat deel van de uitgaven op artikel 1 dat een structureel karakter heeft. Welke uitgaven structureel zijn en welke niet is echter voor niet alle posten binnen dit artikel duidelijk. Van het totaalbedrag van 558 miljoen euro in 2024 zijn zeker honderden miljoenen niet-structureel. Dat geldt in elk geval voor de Regio deals en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, maar ook voor diverse kleinere bijdragen en subsidies.

Doel van de vraag die in elke beleidsdoorlichting moet worden beantwoord, is om tot reële besparingsalternatieven te komen. Op basis van de bevindingen zou ruimte gezocht moeten worden om op geldend beleid of instrumenten te bezuinigen zonder de doeltreffendheid ervan aan te tasten. In aanvulling hierop zou ruimte moeten worden gezocht in het schrappen van beleid of instrumenten waarvan in de periode 2018-2021 is aangetoond dat ze bewezen niet doeltreffend zijn, maar waarvoor in de periode 2024 en verder nu nog wel uitgaven zijn begroot. Dergelijk beleid of instrumenten zijn echter niet (meer) voorhanden. Over de doelmatigheid is te weinig bekend om op basis daarvan besparingen te kunnen onderbouwen. Hetzelfde geldt voor de doeltreffendheid: de doorlichting levert geen resultaten die

kunnen onderbouwen dat specifieke instrumenten of maatregelen kunnen worden stopgezet zonder dat dit consequenties heeft.

Het zou natuurlijk mogelijk zijn om met de kaasschaafmethode overal een percentage van af te halen. Omdat het geheel aan structurele uitgaven op begrotingsartikel 1 slechts een klein percentage uitmaakt van de totale uitgaven van het ministerie van BZK (5 procent in 2024), gaat het hoe dan ook om weinig middelen. Met deze middelen worden wel essentiële onderdelen van ons democratische en bestuurlijke stelsel bekostigd, zoals verkiezingen en politieke partijen en de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Desalniettemin presenteren we hieronder zoals vereist enkele mogelijke besparingsopties en brengen daarvan de consequenties op hoofdlijnen in kaart. Om tot besparingsvarianten te komen, hebben we allereerst de opgave in beeld gebracht. Conform de systematiek wordt daarbij uitgegaan van de meest recente begroting van het ministerie van BZK, te weten het jaar 2024. Na aftrek van de herkenbaar niet-structurele uitgaven resteert een bedrag van ruim 88 miljoen euro.⁷⁴ Dat bedrag vormt de grondslag voor de opgave voor 2025 en de daaropvolgende drie jaren. In totaal dient gezocht te worden naar een besparing van 20%. Dat betekent dus een te besparen bedrag van ruim 17,6 miljoen.

Om tot een besparing van 17,6 miljoen te komen, is het – behalve wanneer de kaasschaaf wordt gekozen - noodzakelijk om naar de grotere structurele uitgavenposten in het begrotingsartikel te kijken. We komen dan tot twee mogelijke besparingsopties.

Besparingsoptie 1: subsidies politieke partijen

De eerste optie is om te bezuinigen op de subsidies aan landelijke politieke partijen. In 2024 gaat het om een totaalbedrag van 30,7 miljoen euro. Om een totale besparing van 20% te realiseren, moet dit bedrag dus meer dan gehalveerd worden. In onderstaand overzicht zijn de financiële consequenties voor deze jaren in beeld gebracht.

Tabel 1. Besparing op subsidies aan politieke partijen (2025; mln euro)

Grondslag voor besparing (2024)	88,1
Subsidies politieke partijen	30,7
Besparing	17,6
Besparing in %	20%

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VII, nr. 2

Besparingsoptie 2: Bestuur en regio

Een tweede optie om de vereiste besparing van 20% te halen, is om alle structurele instrumenten (subsidies, opdrachten en bijdragen) op het terrein van 'bestuur en regio' te schrappen. Het gaat dan om subsidies, opdrachten en bijdragen naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kindertoeslag (POK), subsidies en opdrachten Bestuur en regio, bijdragen voor antidiscriminatievoorzieningen en overige bijdragen. Ook de subsidie voor de Oorlogsgravenstichting (OGS) moet daaraan worden toegevoegd. Namens de Nederlandse overheid onderhoudt de OGS wereldwijd ongeveer 50.000 graven van Nederlandse oorlogsslachtoffers en ook ruim 10.000 graven van militairen van de geallieerde strijdkrachten in Nederland. Deze structurele besparing telt op tot 18% en zou dus nog moeten aangevuld.

⁷⁴ We benadrukken dat het niet voor alle uitgaven mogelijk is om met zekerheid vast te stellen of deze een structureel of incidenteel karakter hebben. In deze berekening is uitgegaan van een incidenteel karakter van de volgende uitgaven in 2024: subsidie POK-basisinfrastructuur; subsidie Werk aan Uitvoering; opdracht Regiodeals; bijdrage aan ZBO's/RWT's voor Regiodeals; bijdrage aan medeoverheden voor groeiopgave Almere, voor Evides en voor Regiodeals; bijdrage aan RWS; subsidie Thorbeckeleerstoel; subsidie decentrale politieke partijen; Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.

Tabel 2. Besparing op subsidies en opdrachten Bestuur en regio (2025, mln euro)

Grondslag voor besparing (2024)	88,1
Subsidie OGS	4,0
Opdrachten verbinding overheid – inwoners	12,0
Besparing	16,0
Besparing in %	18%

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VII, nr. 2

Consequenties van de besparingsopties

Conform de voorschriften brengen we vervolgens - op hoofdlijnen - de consequenties van de besparingsopties in beeld.

Consequenties besparingsoptie 1: Subsidies politieke partijen

De eerste besparingsoptie betreft meer dan de halvering van de subsidies aan landelijke politieke partijen op basis van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Politieke partijen zijn nog steeds de primaire intermediair tussen samenleving en bestuur. Zonder financiële steun van de overheid is het voor politieke partijen niet mogelijk om hun voor de representatieve democratie essentiële functies op een behoorlijke manier uit te voeren, zo heeft het kabinet eerder in navolging van de commissie-Veling vastgesteld.⁷⁵ De inkomsten uit ledencontributies en giften zijn om diverse redenen niet gemakkelijk te verhogen. Op basis daarvan kan worden aangenomen dat het meer dan halveren van de subsidies voor landelijke politieke partijen zonder twijfel grote negatieve gevolgen hebben voor de uitoefening van hun functies, en daarmee voor het functioneren van ons stelsel van representatieve democratie. De besparing zou ook betekenen dat de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) moet worden aangepast en dat er opnieuw zou moeten worden gekeken naar de regelgeving voor de transparantie van giften aan politieke partijen.

Consequenties besparingsoptie 2: Bestuur en regio

De tweede besparingsoptie betreft een reeks aan kleinere uitgavenposten op het brede terrein van Bestuur en regio. De subsidieverlening aan de Oorlogsgravenstichting (OGS) is de grootste begrotingspost binnen dit onderdeel van artikel 1. In dat licht bezien is het logisch deze subsidieverlening mee te nemen in deze besparingsvariant. Het werk van de Oorlogsgravenstichting is in 2022 (buiten de doorlichtingsperiode) aan een reguliere evaluatie onderworpen. De evaluatie laat zien dat de OGS een sobere bedrijfsvoering kent en een efficiënte werkwijze op het gebied van onderhoud en vervanging van graven, maar dat er desondanks meer financiële middelen nodig zijn. De hoofdtaak van het onderhouden van graven en erevelden wordt, met behulp van een netwerk van gemeentelijke consuls en een internationaal netwerk, doeltreffend uitgevoerd. Het effect van het schrappen van deze subsidie is dat er na het aflopen van de huidige subsidieperiode een einde komt aan de Nederlandse inspanningen ten aanzien van het beheer en onderhoud van graven en erevelden van Nederlandse en geallieerde oorlogsslachtoffers, en daarmee grotendeels ook aan dat beheer en onderhoud.

Naast de subsidie aan de OGS omvat deze besparingsoptie ook een reeks aan uitgaven op het brede terrein van Bestuur en regio. Schrappen van deze uitgaven betekent concreet dat er een einde komt aan veel onderzoek en kennisontwikkeling op dit terrein, aan ondersteuning ter vergroting van de uitvoeringskracht van gemeenten op diverse terreinen, aan monitorings- en evaluatietrajecten van de

⁷⁵ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp) (*Kamerstukken II* 2020-2021, 35657, nr. 3).

Actieagenda Sterk Bestuur en praktijkgerichte trajecten rondom regionale samenwerking en taakdifferentiatie.

5. Verdiepende analyse

5.1 Toelichting op doel en aanpak

In het inleidend hoofdstuk is toegelicht waarom er voor zeven dossiers verdiepende analyses zijn uitgevoerd en hoe dit is aangepakt. Ook is toegelicht op grond van welke criteria de selectie heeft plaatsgevonden.

De onderstaande analyses geven geen compleet beeld van deze dossiers, van de geleverde inspanningen of van de opbrengsten en effecten. Dat is niet het doel van de verdiepende analyse, en daarvoor is de analyse ook te beperkt van aard. Het doel van de analyses is om bij te dragen aan het leren binnen het ministerie van BZK. Daartoe zijn de verdiepende analyses gericht op de volgende vragen:

- Hebben betrokkenen (dossierhouders en externe partners) zicht op de doelen waaraan wordt gewerkt, en is er - impliciet of expliciet – een probleemanalyse en beleidstheorie beschikbaar?
- Bestaat er bij BZK en de partners zicht op de bruikbaarheid van de gebruikte instrumenten, meer in het bijzonder softe instrumenten zoals de deelaanpak en (stimulerings)programma's?
- Is er in de dossiers waar het beleid niet (formeel) is geëvalueerd, wel zicht op de doeltreffendheid en de doelmatigheid, en wordt er mogelijk op andere manieren gemonitord of het beleid bijdraagt aan de beleidsdoelen?
- Bestaan er bij het ministerie van BZK en de externe partners inzichten over de manier waarop het beleid en de evalueerbaarheid van het beleid kan worden verbeterd?

Voor elk dossier wordt hieronder eerst kort de context en de organisatie geschetst. Daarna worden de verzamelde gegevens over de doelstellingen en de ingezette instrumenten gepresenteerd. Aansluitend brengen we in kaart wat de onderliggende probleemanalyse van het beleid is en of de relaties tussen doelen en subdoelen en tussen (sub)doelen en instrumenten expliciet zijn gemaakt. Daarna geven we antwoord op de vraag of er zicht is op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en waarop dat is gebaseerd.

5.2 Analyse van zeven dossiers

5.2.1 Dossier Verkiezingen

Organisatie en context

Bijna elk jaar worden in Nederland verkiezingen georganiseerd. Die verkiezingen zijn strak gereguleerd in de Kieswet en het Kiesbesluit en die regelgeving is ingebed in onder andere internationale verdragen. De uitvoering van de verkiezingen is in handen van diverse actoren, niet in de laatste plaats van de gemeenten (vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB)). Naast deze twee belangenorganisaties vanuit de gemeenten zijn het ministerie van BZK en de Kiesraad betrokken bij dit dossier. In de taakverdeling tussen die laatste twee actoren lag het accent traditioneel bij BZK. Sinds 2019/2021 wordt een deel van de uitvoerende taken die bij BZK lagen langzaam verschoven naar de Kiesraad, die wordt omgevormd tot

verkiezingsautoriteit. Deze verschuiving valt grotendeels buiten de doorlichtingsperiode en is ook nog niet geëvalueerd, maar de aanleiding voor die verschuiving valt er wel binnen.

Terugblik op de beleidsdoorlichting van 2014-2017

In de beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel over de periode 2014-2017 is uitvoerig aandacht besteed aan het onderwerp verkiezingen (in die periode was dat inclusief de financiering van politieke partijen). In de doorlichting werd gedetailleerd ingegaan op de doelstellingen van het beleid, de gekozen instrumenten (met ook veel aandacht voor de publiekscampagnes), de evaluaties van onderdelen van het beleid en de beleidscyclus (en de mate waarin evaluaties daar in doorwerken). De beleidsdoorlichting gaf over die periode geen aanleiding tot verdere bijstelling of verbetering van het beleid. Uit die beleidsdoorlichting kwamen evenmin redenen naar voren om de bestaande cyclus van evalueren en aanpassen aan te scherpen of te intensiveren.

In de analyse van dit verdiepingsdossier in de periode 2018-2021 zijn we vooral nagegaan of er redenen waren te vermoeden dat deze conclusies niet langer op zouden gaan in de periode 2018-2021. Kortgezegd komt onze analyse er op neer dat er ook in de periode 2018-2021 bij dit dossier geen reden is tot zorg. Hoogstens zou men zich kunnen afvragen of de hoeveelheid evaluaties niet wat zou kunnen worden teruggedrongen als de uitkomsten vooraf eigenlijk al bekend zijn, of wanneer vooraf bekend is dat de uitkomsten niet zullen leiden tot ander beleid.

Doelstellingen

In 2018 hadden de VNG/NVVB (optredend namens de belangrijkste uitvoerders van de verkiezingen) en het ministerie van BZK geen gezamenlijke 'verkiezingsagenda'. De VNG/NVVB hadden wel een verkiezingsagenda 2018 geformuleerd na en mede op basis van de evaluatiegesprekken met het ministerie en de Kiesraad naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Het ministerie heeft de toenmalige doelen van het overheidsbeleid samengevat in een Kamerbrief naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.⁷⁶ Het ministerie verwijst in die brief ook naar de agenda die eerder was geformuleerd door de VNG/NVVB.

Volgens de brief is het doel van het beleid:

- “– om zoveel mogelijk transparantie te creëren, met name bij het berekenen van de uitslag van de verkiezingen. Iedereen die dat wil moet kunnen volgen hoe de uitslag wordt berekend en welke (digitale) hulpmiddelen daarvoor worden gebruikt.
- dat iedereen kan controleren hoe de uitslag is berekend. Als er fouten zijn gemaakt moeten die fouten gecorrigeerd kunnen worden.
- het stemmen toegankelijker te maken zodat meer kiezers zelf hun stem kunnen uitbrengen. Het stembiljet moet toegankelijker worden en kiezers moeten hulp kunnen krijgen als dat nodig is.”

In de uitwerking die volgt komt nog een aantal andere punten aan de orde en enkele concretisering, zoals het vergroten van de deskundigheid en vaardigheden van voorzitters en leden van de stembureaus; het vergroten van de toegankelijkheid van stembureaus; het mogelijk maken van vervroegd stemmen; en het makkelijker maken om te stemmen vanuit het buitenland. Bij sommige van deze punten wordt aangegeven dat eerst moet worden onderzocht hoe groot het probleem is en welke

⁷⁶ Kamerbrief bij de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 (*Kamerstukken II 2017/18*, 31142, nr. 83). De titel van die Kamerbrief gaat over de wijziging van de experimentenwet Kiezen op Afstand / Elektronisch stemmen en tellen, en is daarom lastig herkenbaar als algemene 'agenda', hoewel die in de brief wel zo wordt genoemd en er in latere stukken wel op die manier naar wordt verwezen.

opties er zijn. In de kamerbrief wordt verwezen naar afzonderlijke wetsvoorstellen die dit mogelijk moet maken.

De overheidsagenda van 2018 overlapt deels met de zaken die eerder zijn genoemd door de VNG/NVVB, maar bijvoorbeeld het verkorten van de openingstijden of het stemmen in het weekend, voorgesteld in de verkiezingsagenda van VNG/NVVB, komen in de kamerbrief niet terug. Bij het ministerie lijkt minder aandacht te hebben bestaan voor dit soort aspecten van 'uitvoerbaarheid' dan wenselijk werd gevonden door de VNG/NVVB.

Aan het einde van de doorlichtingsperiode, in 2021, worden de agenda's in elkaar geschoven. Uit de interviews is gebleken dat dit in elkaar schuiven positief wordt gewaardeerd door de diverse deelnemende partijen. Er was behoefte aan een gemeenschappelijk kader, waarbij de wetgever, beleidsmakers en de uitvoerders samen vaststellen waaraan de komende jaren wordt gewerkt. Zo was er tevredenheid dat het aspect van 'uitvoerbaarheid' nu ook door het ministerie meer dan voorheen werd gezien als belangrijk doel van het beleid. In de Verkiezingsagenda 2030 van VNG, NVVB, Kiesraad en ministerie van BZK (de agenda werd vastgesteld in 2021) staat onder meer⁷⁷:

“Verkiezingen zijn het kernproces van de democratische rechtsstaat. In Nederland is er veel vertrouwen in vrije en eerlijke verkiezingen. Om dit vertrouwen hoog te houden is het van belang dat iedereen die mag stemmen en die dat wil ook zoveel mogelijk zelf kan stemmen. Ook is het belangrijk dat iedereen die dat wil kan controleren hoe de verkiezingsuitslag tot stand komt en of het verkiezingsproces wordt uitgevoerd zoals de wet het voorschrijft. De kwaliteit van het verkiezingsproces is de basis voor het vertrouwen dat veel Nederlanders hebben in de verkiezingen. Daarom mag geen enkele twijfel ontstaan over hoe goed en betrouwbaar het verkiezingsproces is ingericht. Nu en in de toekomst niet. Om die reden is het nodig om steeds te blijven werken aan het verbeteren van het verkiezingsproces.”

Op basis hiervan worden 3 lijnen uitgewerkt:

1. Robuustheid verkiezingen. Daarbij gaat het om een betrouwbaar, controleerbaar en transparant verloop van de verkiezing zelf en om de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het is van belang dat de organisatie van de verkiezingen en de kwaliteit daarvan verder versterkt wordt, door het versterken van de kwaliteit verkiezingsproces, en door het vernieuwen van het uitbrengen en tellen van de stemmen.
2. Toegankelijkheid. Het vergroten van de toegankelijkheid van de verkiezingen, onder meer door andere vormen van stemmen.
3. Uitvoerbaarheid verkiezingen (voor gemeenten) door digitalisering en door het ondersteunen van gemeenten.⁷⁸

Het beleid van BZK lijkt zich echter niet te beperken tot deze drie algemene lijnen. Zo staat er in de Kamerbrief tegenaan digitale inmenging Tweede Kamer verkiezingen 2021 (van 2020) dat BZK digitale inmenging in verkiezingen wil tegenaan. Dat is op te vatten als vierde algemene lijn, die niet expliciet is benoemd in de verkiezingsagenda, tenzij men dit wil opvatten als onderdeel van robuustheid. Bij de in de agenda van 2021 genoemde “robuustheid” gaat het echter om andere aspecten. Het beleid wordt nader uitgewerkt door dezelfde partijen die de agenda hebben opgesteld (samen met het ministerie van VWS). Zo staat het aspect toegankelijkheid deels uitgewerkt in het Actieplan Toegankelijk stemmen (2021). Daarin worden 4 subdoelen onderscheiden:

⁷⁷ p. 1.

⁷⁸ pp. 9-11.

1. Toegankelijke stemlokalen
2. Toegankelijke informatie
3. Instructie stembureauleden
4. Communicatie door politieke partijen.

Dat er een gezamenlijke agenda ligt, betekent niet dat dit ook de agenda is op basis waarvan het BZK-beleid wordt gemaakt. Het kabinet heeft op basis van de agenda een eigen prioritering gemaakt en bepaalde zaken wel en andere zaken geen prioriteit gegeven.

Er lijkt dus in 2021 op het eerste gezicht sprake van een vrij heldere en samenhangende verzameling doelen en subdoelen in dit dossier, voorzien van een tijdshorizon (2030). Opvallend is wel dat die doelen bij nadere beschouwing toch complex blijken. Zo lijkt 'toegankelijkheid van stemlokalen' op het eerste gezicht een vrij eenduidig criterium, maar bij uitwerking blijkt dit niet het geval. Een drempelvrij stemlokaal is immers beter toegankelijk, maar niet altijd beschikbaar op de juiste plek en gemeenten kunnen ook niet zomaar een deur aanpassen in een gebouw dat ze niet zelf bezitten. Maar handhaven op toegankelijkheid (geen drempels, dus meer toegankelijkheid) kan leiden tot minder stemlokalen of tot stemlokalen die op minder gunstige plaatsen liggen (minder toegankelijkheid).

Ook blijken doelen vooral als aspiratie te zijn geformuleerd. Zo kunnen verkiezingen wel 'controleerbaar' zijn, maar hoever wil men daarbij gaan? Hoeveel kosten is men bereid daarvoor te maken? Het lijkt er met andere woorden op dat niet altijd duidelijk is wat het reële eindresultaat zou moeten zijn.

Instrumenten

Het belangrijkste instrument op het terrein van verkiezingen is wetgeving. Het ministerie speelt bij het maken van die wetgeving uiteraard een belangrijke rol. Daarnaast zijn er ook andere instrumenten zoals communicatie, in de vorm van voorlichting, gesprekken met gemeenten, uitleg wetgeving, nieuwsbrieven, *factsheets*, en ondersteuning van gemeenten (door onder meer het aanbieden van tel software). De doelen toegankelijkheid (concreet: van stemlokalen) en uitvoerbaarheid (door onder meer digitalisering) worden bijvoorbeeld niet alleen door middel van wetgeving gerealiseerd. Zo is er bij elke verkiezing een onderzoek naar de fysieke toegankelijkheid van stemlokalen, onder meer om gemeenten zich bewust te laten worden van problemen op dit gebied. En het (laten) maken en testen van software om de uitslag te administreren is iets dat gebeurt door de landelijke overheid/Kiesraad.

In de doorlichtingsperiode zijn de samenwerkende partijen tot de conclusie gekomen dat (een deel van) de instrumenten rond de uitvoering (vooral instrumenten op het gebied van communicatie en (digitale) ondersteuning) beter kan worden overgeheveld naar de Kiesraad. Die overheveling is een maatregel gericht op het verbeteren van de uitvoering van de verkiezingen. Kortgezegd kan op die manier het ministerie zich meer met het beleid voor de langere termijn bezighouden, zonder dat telkens concrete verkiezingen om aandacht vragen. Ook kan de rol van de Kiesraad als verkiezingsautoriteit eenduidiger en voor een langere termijn worden vormgegeven. Gehoopt wordt dat dit leidt tot een meer structurele ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van verkiezingen en daarmee tot een betere uitvoerbaarheid. Deze overheveling van taken vond plaats naar aanleiding van een discussie over de verantwoordelijkheden rond de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV). Naar aanleiding daarvan kwam ABD topconsult in 2019 met het advies meer taken rond de OSV neer te leggen bij de Kiesraad.⁷⁹ Het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces en het wetsvoorstel Programmatuur verkiezingsuitslagen die daar uit voortvloeiden voorzien in meer uitvoerende taken voor

⁷⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-876466.pdf>.

de Kiesraad en leggen wettelijk vast wat met digitalisering bij het vaststellen van de uitslagen wel en niet kan.

Mede omdat de diverse partijen zeer van elkaar afhankelijk zijn bij de uitvoering van een verkiezing (concreet: ministerie, Kiesraad, VNG en NVVB) is er geregeld overleg nodig. Zeker de laatste jaren lijkt dat wat gemakkelijker te gaan. Daarbij wordt geobserveerd dat de snelle omlooptijd van medewerkers van het ministerie niet meehelpt bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Externe partners moeten regelmatig nieuwe medewerkers van BZK 'meenemen' in de al langer lopende beleidscycli. Relaties moeten opnieuw worden opgebouwd en gevoeligheden opnieuw worden gecommuniceerd.

Probleemanalyse en beleidstheorie

De verkiezingsagenda zoals hierboven beschreven is (impliciet) gebaseerd op verschillende elkaar aanvullende probleemanalyses.

Het ministerie lijkt zich vooral zorgen te maken over de transparantie/controleerbaarheid van het proces (en een tanend vertrouwen in dat proces onder burgers als gevolg van een gebrek daar aan); inmenging in het verkiezingsproces door actoren van buiten (vooral door de discussie over stemcomputers en de discussies in de VS); en toegankelijkheid van het stemproces door kiezers. In hoeverre transparantie en controleerbaarheid op dit moment ook problemen zijn, dan wel als probleem worden ervaren (en door wie dan) is niet geheel duidelijk. Vooral de probleemanalyse op het punt van toegankelijkheid is geconcretiseerd, omdat regelmatig wordt onderzocht hoe toegankelijk stemlokalen zijn. Of dat (vastgestelde) gebrek aan toegankelijkheid vervolgens tot problemen heeft geleid, is echter weer minder bekend. De probleemanalyse van de VNG/NVVB (later overgenomen in de verkiezingsagenda) betreft vooral de uitvoerbaarheid. Uit evaluaties van verkiezingen blijkt dat er problemen zijn met de bemensing en dat leden van stembureaus soms oververmoeid zijn. Dat deel van de probleemanalyse is voor zover we kunnen zien beter onderbouwd met gegevens.

De probleemanalyse en de gestelde doelen leiden in dit dossier vooral tot aanpassingen en aanvullingen van de Kieswet. Maar in andere gevallen (concreet voorbeeld: fouten gemaakt door leden van stembureaus) worden andersoortige maatregelen genomen (in dit concrete voorbeeld: trainingen en voorlichting aan leden van stembureaus). Het is in algemene zin moeilijk aan te geven wat 'de' redenering is, omdat bij elk van de doelen weer andere redeneringen worden gebruikt. Rondom het verkiezingsdossier zijn doelen in het algemeen echter betrekkelijk helder en de voorgestelde maatregelen eenduidig gekoppeld aan de geformuleerde doelen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Alle verkiezingen in de doorlichtingsperiode zijn geëvalueerd door onder andere het ministerie van BZK. Dit is een routine in dit dossier. In de doorlichtingsperiode zijn, naast bijvoorbeeld herindelingsverkiezingen, diverse algemene verkiezingen georganiseerd: de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, een correctief referendum in datzelfde jaar, verkiezingen voor Provinciale Staten, waterschapsbesturen en het Europees Parlement in 2019 en de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. De evaluaties en het beeld dat eruit oprijst worden allemaal gedeeld met de Tweede Kamer.⁸⁰ Daarbij worden soms evaluaties van twee verkiezingen gecombineerd, wat leidt tot een soms indrukwekkende

⁸⁰ Niet altijd zijn deze makkelijk vindbaar. Zo is de Kamerbrief uit 2018, die een reeks evaluaties bevat van de gemeenteraadsverkiezingen en het referendum, lastig te identificeren aan de hand van de titel: "31 142 Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet en 33 829 Elektronisch stemmen en tellen".

lijst. Bij de Kamerbrief van 2018 zitten bijvoorbeeld 9 bijlagen.⁸¹ Bij de kamerbrief van 2019 over de Provinciale Statenverkiezingen en de Europees Parlementsverkiezingen zitten er maar liefst 21, door de afzonderlijke evaluaties van de verkiezingen voor de kiescolleges en eilandraden op onder meer Bonaire en Sint Eustatius.

In de evaluaties worden 'incidenten' en ontwikkelingen gesignaleerd die het correcte of eerlijke verloop van het verkiezingsproces betreffen. De BZK-evaluaties worden gevoed en aangevuld door evaluaties en rapporten van diverse externe partijen. Dat kunnen er soms heel wat zijn: bij de evaluatie van TK-verkiezingen van 2021 zoals toegestuurd aan de Tweede Kamer zijn 19 bijlagen bijgevoegd, zowel gevraagde als ongevraagde evaluaties. De evaluaties worden standaard vergezeld van een Kamerbrief met duiding, lessen en concrete vervolgacties.

Veel van de evaluatie betreft met name doelbereiking. In 2018 werd bij voorbeeld veel aandacht gegeven aan beperkingen in de transparantie van het telproces. Uit de evaluatie kwam naar voren dat slechts weinig mensen gebruik maakten van de mogelijkheid aanwezig te zijn bij het tellen van de stemmen. De minister kondigde op basis van die waarneming aan die mogelijkheid breder bekend te maken. Ook was er in dat jaar een experiment met het centraal tellen van stemmen dat positief uitpakte, omdat er minder fouten bij werden gemaakt dan bij de decentrale tellingen. Ook de constatering dat er wellicht iets moest worden gedaan aan de deskundigheid van stembureau leden en (vooral) voorzitters leidt tot nieuwe beleidsvoornemens op dit terrein. Verder werd in onder meer 2021 naar aan de hand van een groot aantal criteria onderzocht hoe groot de toegankelijkheid van de stemlokalen was. Geconstateerd werd onder andere dat er aan de toegankelijkheid van stembureaus nog wel het een en ander schort: zo was er regelmatig onvoldoende aanduiding op de openbare weg (geen borden, vlaggen, etc.) van de locatie van het stemlokaal, waren er te smalle deuren en te hoge dorpels of ander hoogteverschillen bij deuren en waren er te steile hellingen, of helemaal geen hellingen bij hoogteverschillen.

Een enkele meegestuurde bijlage betreft een evaluatie van het beleid van BZK of de uitvoering ervan. Een voorbeeld is de evaluatie van de uitvoering van het Actieplan Toegankelijk Stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021. Dit betreft een systematische opgezette evaluatie van de output (actiepunten) van het Actieplan, inclusief het (geschatte) bereik van de producten en activiteiten. Er is vooral vastgesteld of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De analyse heeft geen antwoord gevonden op de vraag in hoeverre de toegankelijkheid voor individuele burgers door het Actieplan is verbeterd.

5.2.2 Dossier Democratie in Actie & versterking gemeenteraden

Vooraf

De focus van deze verdiepingsanalyse ligt op het instrument '(stimulerings)programma'. We kijken daarbij vooral naar het inhoudelijk doel 'versterking gemeenteraden'. Het programma DiA had ook andere doelen. In het kader van deze verdieping is het niet mogelijk om in de documentenanalyse en vooral de beperkte hoeveel interviews alle DiA-doelstellingen (die deels zeer abstract zijn en ook in de loop van de tijd zijn veranderd) mee te nemen.

⁸¹ Evaluaties staan in 'Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017' (21 maart 2018), van het ministerie van BZK: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-845844.pdf>

Organisatie en context

In het regeerakkoord van 2017 is opgenomen dat “de versterking van de voorbereiding, opleiding en toerusting van de leden van gemeenteraden en Provinciale Staten” zou worden ondersteund. Deze doelstelling wordt in de periode 2018-2021 met name geconcretiseerd in het programma ‘Democratie in Actie’, dat loopt van 2018 tot eind 2021. Voor het programma wordt in 2018 11 miljoen euro vrijgemaakt onder de noemer ‘innovatiebudget’.

Het programma Democratie in Actie richt zich primair op gemeenten en waar mogelijkheden voor verbindingen liggen ook op provincies en waterschappen. Het is daarmee in feite een opvolger van de programma’s Lokale Democratie in Beweging (LDiB) en Democratic Challenge (DC), die zich met subsidie van BZK in de periode 2015-2018 richtten zich op versterking en vernieuwing van de lokale democratie.

Democratie in Actie wordt in de beleidsdocumenten getypeerd als een stimuleringsprogramma en een samenwerkingsprogramma. De samenwerkingspartners waren de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur (het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Griffiers en Vereniging van Gemeentesecretarissen). De stuurgroep bestond uit twee programmanagers vanuit BZK en de VNG en vertegenwoordigers van de genoemde beroeps- en belangenverenigingen.

Doelstellingen

Het centrale doel van Democratie in Actie was het versterken en vernieuwen van de lokale democratie in Nederland.

Begroting

De noodzaak om te investeren in deze versterking en vernieuwing wordt geschetst in de begroting van BZK van 2018. In die begroting gaat het om drie zaken: 1) het meer betrekken van bewoners, onder meer om de dalende opkomst bij verkiezingen tegen te gaan, het betrekken van burgers bij sociale opgaven waar gemeenten voor staan en het versterken van de participatie, 2) het ondersteunen en toerusten van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren, 3) een grotere weerbaarheid van de lokale democratie en het lokaal bestuur, omdat in de monitor Agressie en Geweld werd geconstateerd dat de druk op politieke ambtsdragers steeds groter was geworden. Ook wordt hieronder terloops het onderwerp integriteit geschaard. De noodzaak om in deze drie zaken te investeren wordt in de begroting vooral gekoppeld aan de recente decentralisaties binnen het sociale domein, de opgaven op het gebied van de energietransitie, en de aanstaande invoering van de omgevingswet.

In de begroting wordt verder aangekondigd dat de concretisering van DiA plaats zal vinden in overleg met allerlei partners. Maar er worden ook al enkele beleidsvoornemens aangekondigd. Die liggen op een groot aantal terreinen en betreffen voor een deel de voortzetting van bestaand beleid. De terreinen die in de begroting van 2018 worden genoemd betreffen (a) investeren in een krachtige, verbindende gemeenteraad, (b) ondersteuning en toerusting van politieke ambtsdragers, (c) innoveren en experimenteren in het betrekken van inwoners, (d) versterken door een opgave- en gebiedsgerichte inzet (een onderwerp dat later vooral wordt uitgewerkt in regio deals en city deals, maar ook bijvoorbeeld bij de RES-regio’s) en (e) investeren in lokaal democratisch burgerschap en een transparante democratie (dat laatste onderwerp betreft het dossier ‘open overheid’). Kennis die wordt opgedaan op al deze terreinen zou breed gedeeld moeten worden.

Kaders Democratie in Actie

In het programma is gewerkt met zeven aandachtsgebieden (subdoelen): 1. Een krachtige gemeenteraad. 2. Toegeruste politieke ambtsdragers. 3. Beter betrokken inwoners (die drie komen overeen met de eerste drie punten in de begroting) 4. Een responsieve ambtelijke organisatie (als onderdeel van het eerste punt genoemd in de begroting), 5. Een krachtige lokale digitale democratie (dat is breder dan de digitale participatietools waarover in de begroting nog wordt gesproken onder punt 3), 6. Een weerbaar lokaal bestuur. 7. Een vitale democratische gemeenschap.

Deze zeven aandachtsgebieden zijn niet allemaal leidend geweest voor de looptijd van het programma. Aandachtsgebied 5 is in het werkprogramma 2020-2021 toegevoegd. Aandachtsgebied 6 is uiteindelijk buiten DiA verder ontwikkeld. Aandachtsgebied 7 komt in de latere voortgangsrapportages niet meer aan de orde.

Om meer focus aan te brengen werkt het programma daarnaast vanaf 2020 met vijf 'prioriteiten', te weten:

1. Quick Scan Lokale Democratie
2. Participatie – Uitdaagrecht
3. Energietransitie
4. Lokale Digitale Democratie
5. Lokale Democratie Groningen.

Nadere beschouwing leert dat het ongelijksoortig lijstje is. De Quick scan lokale democratie (1) is geen prioriteit maar een instrument, en sluit niet aan bij (één van) de zeven geformuleerde doelen. Het is een instrument om het functioneren van de democratie in een gemeente in bredere zin door te lichten. De energietransitie (3) kan worden beschouwd als een prioriteit binnen de doelstelling van versterken van gemeenteraden, in die zin dat het doel is om de rol van de gemeenteraad bij de energietransitie te versterken. De lokale digitale democratie (4) lijkt volledig te overlappen met het 5e aandachtsgebied met dezelfde titel. Uit de voortgangsrapportage kan worden opgemaakt dat onderscheid wordt gemaakt tussen versterking van digitale participatie en versterking van de digitale representatieve democratie.

Instrumenten

Vanaf 2018 is er voor de versterking van gemeenteraden' en lokale democratie in bredere zin ineens veel geld voor (nieuwe) initiatieven beschikbaar. In eerste instantie werd vooral gevraagd om ideeën 'van onderop'. Er kwamen allerlei ideeën en plannen van griffiers en raden en de beroeps- en belangenverenigingen voor de besteding van het beschikbare budget. De stuurgroep maakte vervolgens een selectie uit de voorgestelde projecten.

De financiële middelen die voor DiA beschikbaar zijn, worden vooral gebruikt voor het ontwikkelen en inzetten van een breed ondersteuningsaanbod voor politieke ambtsdragers. Deze instrumenten, variërend van handreikingen en leermodules tot quick scans en pilots, kunnen als 'stimulerende of verruimende' beleidsinstrumenten worden getypeerd: de ambtsdragers en decentrale overheden kunnen ze gebruiken, maar het hoeft niet. De instrumenten ontwikkeld binnen DiA gericht op gemeenteraden kunnen worden teruggevonden op <https://www.bmc.nl/info/dashboards/dia>.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden was in eerste instantie vooral bij het programma betrokken als waarnemer en als uitvoerder van bepaalde DiA-projecten. De vereniging ontving in de jaren dat DiA liep ook reguliere ondersteuning (subsidie) van het ministerie van BZK voor opleiding en

kennisontwikkeling van gemeenteraadsleden. In de praktijk waren het programma en de reguliere subsidiëring niet goed van elkaar te scheiden.

Probleemanalyse en beleidstheorie

De noodzaak van het programma wordt in 2018 richting de Tweede Kamer onderbouwd door te wijzen op diverse gezaghebbende rapporten over de staat van de lokale democratie die in de voorgaande jaren zijn verschenen. De minister richt zich met het programma met name op de volksvertegenwoordigers en hun vaardigheden en ondersteuning. Andere oorzaken van de problemen in de lokale democratie blijven grotendeels buiten beschouwing. Het raadswerk is zwaarder geworden en er zijn zorgen over voldoende en goede instroom en het grote verloop van raadsleden. Lokale volksvertegenwoordigers ervaren onvoldoende tijd, ondersteuning en mogelijkheden om het werk goed te doen. Bovendien hebben gemeenten er veel taken en verantwoordelijkheden bij gekregen (decentralisaties in het sociaal domein, de Omgevingswet, de energietransitie en de overgang naar aardgasvrije wijken) die het werk zwaarder en complexer maken. Ook in het samenspel met inwoners wordt volgens de minister steeds meer een andere inzet van raadsleden gevraagd. Om hun rollen en verantwoordelijkheden goed te kunnen vervullen, moeten volksvertegenwoordigers ondersteund worden bij het investeren in de eigen toerusting. Ook komt er in 2020 met de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 een verdere onderbouwing voor de ondersteuningsbehoefte. Volgens de minister is er daarom versterking nodig is op drie fronten: de verbinding tussen inwoners en (decentraal) bestuur, de ondersteuning en toerusting van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren en de weerbaarheid van politieke ambtsdragers.

De invulling van het programma en de doelstelling van de versterking van gemeenteraden (via jaarlijkse werkprogramma's) vindt in de loop van de jaren enigszins ad-hoc plaats. Binnen de kaders van de begroting en het DiA-werkprogramma kunnen de partners (beroeps- en belangenverenigingen) met ideeën komen om behoeften die zij zien in te vullen. De probleemanalyses op het gebied van het functioneren van gemeenteraden worden dus met name door de beroeps- en belangenverenigingen gemaakt, die deze in de vorm van projectvoorstellen voorleggen aan de stuurgroep, die toetst of de projecten passen binnen de vastgestelde kaders. En omdat de kaders vrij abstract zijn ('verbinding', 'ondersteuning' en 'weerbaarheid') passen veel voorstellen binnen de gestelde kaders. Het resultaat is een grote verzameling projecten ('projectenmachine'), zo wordt ook duidelijk uit de voortgangsrapportages.

Er is geen expliciete beleidstheorie geformuleerd voor de versterking van gemeenteraden. Het beleid, met het programma DiA als voornaamste instrument, is met name gericht op de volksvertegenwoordigers en hun vaardigheden en ondersteuning. Versterking daarvan moet het functioneren van gemeenteraden versterken. Of er op dit vlak veel te bereiken is en in welke mate de inspanningen de gesignaleerde problemen kunnen oplossen, is niet duidelijk. Behalve aandacht voor het wettelijk instrumentarium van raden inzake bestuurlijke samenwerking (in de Wgr) blijven andere oorzaken van de problemen in de lokale democratie (zoals de omvang van het gemeentelijk takenpakket, financiële onzekerheid gemeenten, regionalisering, de kwaliteit van de informatievoorziening, bestuurlijke en institutionele verhoudingen binnen het gemeentebestuur) grotendeels buiten beschouwing.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het programma Democratie in Actie noch de doelstelling van versterking van gemeenteraden is geëvalueerd in de periode 2018-2021 (of daarna). Er is daarnaast werk gemaakt van een essaybundel waarin onafhankelijke experts hebben gereflecteerd op de opbrengsten van het programma.

De inzet van instrumenten en activiteiten en het gebruik ervan is tijdens de looptijd van het programma gemonitord. Dit heeft geresulteerd in een aantal voortgangsrapportages en een dashboard (<https://www.bmc.nl/info/dashboards/dia>). In Kamerbrieven is op basis daarvan meermaals aan de Tweede Kamer gerapporteerd over activiteiten en resultaten. De conclusie is heel kort gezegd dat het ondersteuningsaanbod en het palet aan activiteiten heel groot is geweest in de programmaperiode en dat er veel gebruik van is gemaakt. De monitoring laat niet toe na te gaan of er met de inzet van die instrumenten ook doelen worden gehaald. Dat kan ook niet, omdat er geen concrete doelen zijn geformuleerd. Niet voor het programma als geheel, maar ook niet voor de doelstelling van versterking van gemeenteraden. Het breed gedeelde beeld ten aanzien van de ondersteuningsbehoefte van raden en raadsleden is niet onderbouwd met een nulmeting. Hoogstens kan men vaststellen dat er na aanvang van het programma allerlei activiteiten zijn ontplooid waar behoefte aan was bij de doelgroepen, die veel zijn gebruikt – in de Staat van het Bestuur 2020 rapporteert het ministerie dat in 260 gemeenten één of meer instrumenten zijn gebruikt - en vaak goed werden gewaardeerd. Of die activiteiten zonder DiA niet zouden hebben plaatsgevonden kan niet worden nagegaan. En of die activiteiten ook hebben bijgedragen aan de (per activiteit verschillende) doelstellingen kan ook niet worden vastgesteld.

De vraag moet worden gesteld of het wel mogelijk zou zijn (geweest) om te meten of de lokale democratie en in het bijzonder de gemeenteraden zijn versterkt door DiA. Dat kan alleen als er een analyse van de problemen en daaruit voortvloeiende doelstellingen beschikbaar is. Een dergelijke analyse zou niet eenvoudig te maken zijn. Er wordt in het binnenlands bestuur heel verschillend gedacht over de staat van de lokale democratie, de belangrijkste problemen én de oorzaken daarvan. Doelmatigheid meten wordt daarmee in feite onmogelijk.

Kan het wel beter dan nu is gedaan, is de vervolgvraag. Op basis van de bestudeerde documenten en de gesprekken beantwoorden de onderzoekers die vraag positief. De relatie tussen (sub)doelen en middelen/instrumenten kan wel degelijk worden onderzocht. Een nulmeting bij de start van een programma is daarbij een goed hulpmiddel. Als je vaststelt dat raadsleden meer ondersteuning nodig hebben, en wat voor ondersteuning dat is, kun je vervolgens ook meten of de ingezette instrumenten en activiteiten hebben bijgedragen aan het vervullen van die behoefte.

De betrokken beroeps- en belangenverenigingen hebben in het laatste jaar van de programmaperiode gezamenlijk een analyse gemaakt van de problemen in de lokale democratie die ook na 2021 extra aandacht behoeven. Daar zijn gesprekken over gevoerd met deze partijen en de analyse is gebruikt voor het interne denkproces over het vervolg. De analyse is door het ministerie niet gebruikt voor een vervolprogramma. Programma's zoals Democratie in Actie – en er zijn meerdere voorbeelden genoemd in de gesprekken - lijken meestal (pas) tot stand te komen als de landelijke politiek het wil, en het bijvoorbeeld vastlegt in een regeerakkoord. Dan wordt het voornemen leidend voor de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie, en worden menskracht en middelen vrijgemaakt en gevraagd bij de begroting. Dat leidt tot het 'vliegwieleffect' dat (blijkbaar) nodig is om zo'n programma serieus op gang te krijgen.

De analyse in het kader van deze doorlichting heeft ook nog enkele andere verbetermogelijkheden opgeleverd. De belangrijkste is misschien dat in 'het veld' de tijdelijkheid van een programma als Democratie in Actie niet wordt begrepen en voor velen ook als een verrassing komt. Dat merken de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen, en ook het ministerie van BZK, in de contacten met gemeenten. Als je de ontwikkelde instrumenten (zoals scans en handreikingen) beschouwt als een nuttig middel voor raden en raadsleden, dan is er eigenlijk geen goede argumentatie voor het stopzetten

na vier jaar. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er aan het eind van de programmaperiode veel energie is gestoken in het 'borgen' van veel van deze instrumenten bij de VNG en andere organisaties. Maar de inzet en de verdere ontwikkeling van het ondersteuningsaanbod, en ook het voortdurend onder de aandacht brengen bij nieuwe raadsleden, nieuwe griffiers, nieuwe bestuurders in gemeenten en provincies vergt veel extra inzet, die zonder beschikbare middelen minder gemakkelijk kan worden vrijgemaakt. Een pijnlijke constatering is overigens dat het probleem van de tijdelijkheid ook bij de evaluatie van de beide voorgangers van Democratie in Actie in 2018 werd geconstateerd. In die zin is er dus niet geleerd.

5.2.3 Dossier Weerbaar bestuur

Organisatie en context

In de jaren 2018-2022 is het BZK-beleid op het thema weerbaar bestuur sterk aan verandering onderhevig geweest. Aan het begin van de doorlichtingsperiode was de invalshoek de integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers, preventieve bestuurlijke aanpak en het tegengaan van ondemocratische beïnvloeding (problematisch gedrag). Die waren tot dat moment onderdeel geweest van het Programma Bestuur en Veiligheid, dat in 2018 werd beëindigd. In 2018 werd dit beleid apart belegd en werd onderdeel van de nieuwe afdeling Politieke ambtsdragers en weerbaarheid binnen de directie Democratie en Bestuur. Doel van het beleid was in eerste instantie de vergroting van de weerbaarheid van ambtsdragers tegen agressie en intimidatie, door bewustwording en preventieve maatregelen. Daarnaast betreft het de gebiedsgerichte aanpak ondermijning (bedoeld als ondersteuning voor bestuurders die op hun grondgebied signalen van ondermijning hebben) en diverse dossiers die kunnen worden geschaard onder de noemer 'maatschappelijke weerbaarheid' (waaronder de aanpak van 'problematisch gedrag' ofwel 'maatschappelijke onrust', maar ook verschijnselen als polarisatie en antidemocratische sentimenten in de samenleving).

In 2022 heeft het beleid op het thema veiligheid van politieke ambtsdragers vorm gekregen in een Programma weerbaar bestuur. Het thema maatschappelijke onrust is in een apart programma ondergebracht. Het onderwerp integriteit is in de lijnorganisatie belegd.

Doelstellingen

Kijkend naar het geheel wordt binnen het thema (nu: programma) aan twee verschillende typen doelstellingen gewerkt. Enerzijds is er de ondersteuning van ambtsdragers en decentrale overheden in de omgang met agressie en intimidatie. Deze doelstelling past binnen de hoofddoelstelling van een goed functionerend decentraal bestuur in begrotingsartikel 1: ambtsdragers die zijn voorbereid op agressie en intimidatie en weten hoe ze hiermee moeten omgaan, voelen zich veiliger en kunnen daarom beter functioneren. Anderzijds wordt weerbaarheid nodig gevonden om de invloed van criminelen en andere oneigenlijke beïnvloeding van het decentraal bestuur tegen te gaan. In de beleidsdocumenten wordt de link met de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning gelegd. Termen als 'maatschappelijke weerbaarheid' en maatschappelijke onrust horen ook in het domein van ondermijning thuis. Deze doelstelling kan niet zozeer met het BZK-begrotingshoofdstuk VII worden verbonden, maar sluit aan bij de doelstellingen van Justitie. Met dat departement wordt op deze onderwerpen ook nauw samengewerkt. In deze verdiepinganalyse hebben we hier niet gedetailleerd naar gekeken.

Naast veiligheid en ondermijning gaat het binnen dit dossier om de integriteit van decentrale ambtsdragers, van oudsher onderdeel van het BZK-beleid. Dit is echter geen hoofddoel van het programma en is apart in de organisatie (afdeling PAW) belegd. Het onderwerp integriteit kent in de doorlichtingsperiode dezelfde dubbele doelstelling (van zowel Justitie als BZK) als hierboven geschetst. Enerzijds wordt in de beleidsstukken steeds de link met de aanpak van ondermijning gelegd: integere ambtsdragers zijn nodig om je als openbaar bestuur te wapenen tegen oneigenlijke beïnvloeding. Anderzijds wordt in een Kamerbrief uit 2018 de link met een goed functionerend en slagvaardig bestuur gelegd: “Een goed functionerend en integer gemeentebestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van mensen in de politiek. Daarmee draagt het ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar hun inwoners recht op hebben”.⁸² Daarnaast valt op dat integriteit en een integer decentraal bestuur in de aangeleverde beleidsdocumenten vaak als een op zichzelf staande democratische waarde (dus als doel) worden beschouwd.

Instrumenten

In 2018 is op het thema veiligheid van politieke ambtsdragers gekozen voor een netwerkaanpak. Het Netwerk weerbaar bestuur was het voornaamste instrument waarmee uitvoering werd gegeven aan het beleid rond de veiligheid van politieke ambtsdragers. Doel van het netwerk was de bewustwording en signalering van ongewenste beïnvloeding van ambtsdragers, het belang van registratie en aangifte na een incident. In april 2018 ondertekenden de partners een gezamenlijke intentieverklaring waarmee het netwerk van start ging. Naast het ministerie van BZK ging het om het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie en OM, diverse beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur, de koepelorganisaties in het decentraal bestuur (VNG, IPO en Unie van Waterschappen), diverse bestuurdersverenigingen van politieke partijen en verschillende expertisebureaus zoals het Landelijke Informatie- en Expertisecentrum, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel en Stichting Impact.

Het netwerk heeft een website (www.weerbaarbestuur.nl) die de partners, aanpak en instrumenten bijeenbrengt. In de doorlichtingsperiode hebben diverse netwerkbijeenkomsten en bijeenkomsten voor de bredere doelgroepen in het decentraal bestuur plaatsgevonden. Sinds 2022 heeft het netwerk een adviesraad, waarin vertegenwoordigers van de belangrijkste partners de programmaleiding adviseren.

Onder het Netwerk weerbaar bestuur zijn verder vanaf het begin diverse concrete instrumenten gehangen waarmee werd beoogd de weerbaarheid en veiligheid van ambtsdragers te vergroten. Een belangrijk voorbeeld is de gratis woningscan voor decentrale ambtsdragers, per 2021 aangevuld met de mogelijkheid van een financiële tegemoetkoming voor preventieve beveiligingsmaatregelen aan de eigen woning. Uit de signalen van binnen en buiten het netwerk werd duidelijk dat daar behoefte aan was, en ook aan financiering daarvoor. Samen met het OM en andere partijen is een pakketje gevormd waar bestuurders altijd aanspraak op kunnen maken. De regeling heet “regeling basismaatregelen preventieve beveiliging voor decentrale bestuurders” en is sinds 2021 onderdeel van het rechtspositiepakket. Andere instrumenten zijn een Leidraad veilig bestuur, trainingen en diverse andere hulpmiddelen voor decentrale ambtsdragers. Recent is ook een project toegevoegd ter vergroting van de aangiftebereidheid na een incident.

⁸² Brief van de Minister van BZK over het integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van 19 maart 2018 (*Kamerstukken II* 2017-2018, 28844, nr. 146).

Al snel na de start van het netwerk ontstond het Ondersteuningsteam weerbaar bestuur. Het werd formeel als dienst onder het netwerk gehangen, maar is in de praktijk een zelfstandig verband van enkele beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur en het ministerie van BZK. Doel was in eerste instantie de begeleiding van en nazorg voor ambtsdragers die met agressie of intimidatie te maken hebben gehad. BZK stelde financiële middelen ter beschikking aan de beroeps- en belangenverenigingen, die met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters als penvoerder en coördinator een telefonische crisislijn en vertrouwenspersonen onderhielden voor ambtsdragers die met agressie of intimidatie te maken hadden gehad. In 2021 is er een tweede, meer preventieve doelstelling bij gekomen, gericht op gemeenten en provincies en de volksvertegenwoordigingen. Door middel van een uitgebreide reeks bezoeken (bijeenkomsten) wil het ondersteuningsteam de bewustwording bij volksvertegenwoordigers en bestuurders vergroten en het onderwerp weerbaarheid bespreekbaar maken. Daarnaast is het doel ook om de decentrale overheden te stimuleren te zorgen voor beleid c.q. een aanpak (stappenplan en agressieprotocol) ingeval van agressie of intimidatie. Onderdeel daarvan moet ook zijn het in de eigen gemeente of provincie organiseren van begeleiding en nazorg, zodat de crisislijn op termijn niet meer nodig zal zijn.

Integriteit is zoals gezegd in de loop van de doorlichtingsperiode ook onderdeel geworden van het thema weerbaarheid. In de (interne) documenten is vaak sprake van 'veiligheid en integriteit'. In termen van instrumenten is in de doorlichtingsperiode wetgeving ingezet (om voor wethouders een VOG verplicht te stellen), een pilotstudie bij de gemeente Eindhoven en Saxion Hogeschool over netwerkbewustzijn/-corruptie, en vertrouwde instrumenten zoals handreikingen en modelgedragscodes voor ambtsdragers. Het opstellen van wet- en regelgeving voor integriteit is nadrukkelijk elders in de organisatie belegd.

Op het onderdeel ondermijning is ook een veelheid aan instrumenten ingezet, zoals de Actie-agenda vakantieparken en de city deal Zicht op Ondermijning. Zoals gezegd gaan we daarop niet uitgebreid in.

Probleemanalyse en beleidstheorie

De probleemanalyse voor de 'veiligheidskant' van het thema weerbaar bestuur is in belangrijke mate gebaseerd op enerzijds signalen over ervaringen uit de doelgroepen en van de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur. Onderbouwing van deze signalen kan worden gevonden in de Monitor Integriteit en Veiligheid, die in 2020 en in 2022 is uitgevoerd (en die voortbouwde op twee aparte monitors voor integriteit en voor agressie en geweld). De analyse van het probleem c.q. de opgaven en de keuze voor bepaalde instrumenten is sinds het ontstaan van het thema weerbaar bestuur altijd een interactief en iteratief proces geweest, samen met de doelgroepen in het decentraal bestuur en de andere betrokken partijen zoals de VNG, OM en politie, andere ministeries en expertise-partners.

Er is geen expliciete beleidstheorie voor het beleid op het thema weerbaar bestuur beschikbaar. Duidelijk is de aanname dat de veiligheid van ambtsdragers door bewustwording van ambtsdragers en een preventief-bestuurlijke aanpak kan worden versterkt. De individuele ondersteuning van ambtsdragers die met bedreiging en intimidatie te maken hebben gehad, wordt geacht bij te dragen aan een beter functioneren, ook vanwege het gebrek aan heldere werkgeversverantwoordelijkheid van politieke ambtsdragers. De nadruk op het vergroten van de aangiftebereidheid laat zien dat er ook een repressief element in de benadering zit.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op instrumentniveau wordt veel gemonitord en geëvalueerd, zoals bijvoorbeeld het gebruik van het instrument woningscans en de werking van de regeling “preventieve beveiligingsmaatregelen voor decentrale bestuurders”. Het Ondersteuningsteam weerbaar bestuur heeft na drie jaar een beknopte zelfevaluatie uitgevoerd.

Aan ‘de andere kant’, de kant van het probleem waarvoor het beleid een oplossing moet bieden, is er behoorlijk goed zicht op de ontwikkeling van het probleem te vinden in de Monitor Integriteit en Veiligheid, die in 2020 en in 2022 is uitgevoerd bij politieke ambtsdragers en ambtenaren. Dat geldt althans voor veiligheid. Uit de monitor blijkt onder meer dat het probleem van incidenten met agressie of geweld is toegenomen tussen 2020 en 2022. De monitor biedt ook enig zicht op de vraag of de beoogde bewustwording is toegenomen in die periode. Zo laat de monitor in 2022 zien dat ambtsdragers sinds 2020 iets vaker de incidenten bespreken met anderen, maar ook dat zij incidenten minder dan voorheen laten registreren en er aangifte van doen. In 2022 zijn nieuwe vragen aan de monitor toegevoegd over de bekendheid met verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid.

De BZK-medewerkers die bij het Netwerk weerbaar bestuur betrokken waren, hebben daarnaast in de doorlichtingsperiode veel tijd en energie besteed aan bijeenkomsten en (werk)bezoeken (onder meer samen met het ondersteuningsteam) en contacten met de decentrale overheden en de doelgroepen daarbinnen. Op die manier heeft BZK ook zelf veel zicht op de ontwikkeling van de problemen c.q. opgaven en de ondersteuningsbehoeften.

De monitor biedt geen duidelijk zicht op het doelbereiking en doeltreffendheid in de zin van meer veiligheid en integriteit door toedoen van het beleid. Voor veiligheid hebben we daarover doorgevraagd. De betrokken BZK-mensen wijzen er allereerst op dat het veiligheidsdomein erom bekend staat dat het ontzettend moeilijk is om veiligheid te meten. Welke objectieve indicatoren hanteer je? Meldingen of aangiftes zijn geen goede maatstaf. Zo is bekend dat meer aandacht voor (on)veiligheid leidt tot een groter onveiligheidsgevoel en tot meer aangiftes. De acceptatiegraad van bepaalde vormen van agressie kan door de tijd heen fluctueren – dat is bijvoorbeeld zichtbaar voor online agressie of haat -, waardoor er meer aandacht voor komt. Daarbij moeten worden opgemerkt dat het BZK-beleid niet is gericht op de daders die verantwoordelijk zijn voor agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. BZK kan dus ook niets doen aan de autonome ontwikkeling (groei) van incidenten. Anders gezegd: het is ook niet zinvol om doelbereik in termen van een grotere veiligheid te willen meten. Wat je wél kunt doen is onderzoek richten op de tussenliggende variabelen van bewustwording en preventie. Als het beleid is gebaseerd op de (onderbouwde) aanname dat meer bewustwording en preventie bijdragen aan de veiligheid, dan kan evaluatieonderzoek zich daarop richten. Dat gebeurt dus deels al.

Op het moment van schrijven (eind 2023) is de NSOB in opdracht van het Programma weerbaar bestuur bezig met een evaluatie van het Netwerk weerbaar bestuur. De evaluatie richt zich enerzijds op het functioneren van de samenwerking tussen de netwerkpartners, waaronder de succesfactoren en verbeterpunten. Daarnaast wordt ook onderzocht of de doelstellingen van de netwerkaanpak zijn bereikt. De doelstellingen die in de evaluatie centraal staan, zijn het vergroten van de bewustwording over externe agressie en intimidatie en andere ondermijnende invloeden, en het vergroten van de bekendheid van de ondersteuning bij preventie en na een incident.⁸³

⁸³ Offerteaanvraag juni 2023.

5.2.4 Dossier Gemeentelijke herindelingen

Organisatie en context

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld, en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Voor elke herindeling wordt daarom een apart wetsvoorstel voorbereid door het ministerie van BZK. Het grondwetsartikel is nader uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), die ook onder de verantwoordelijkheid van BZK valt. Daarin is onder meer geregeld hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van BZK de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht genomen moeten worden.

Ter uitwerking van de Wet arhi hanteert het ministerie een Beleidskader gemeentelijke herindeling (herzien in maart 2019), waarin is vastgelegd hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de minister van BZK worden beoordeeld en getoetst. Daarvoor worden in het beleidskader wettelijke voorschriften (Wet arhi) en enkele aanvullende criteria (draagvlak, bestuurskracht, interne samenhang en nabijheid van bestuur, regionale samenhang) geformuleerd.

Het Beleidskader biedt ook duidelijkheid over de rol van Rijk, provincie en gemeenten. Het kabinet laat het initiatief voor een herindeling primair aan gemeenten; het is in eerste instantie aan gemeenten zelf om waar nodig te werken aan versterking van hun bestuurskracht, via een herindeling of op een andere manier (bijvoorbeeld door samenwerking). Soms komt het herindelingsproces niet van onderop tot stand, terwijl versterking van de bestuurskracht wel echt nodig is. Dan moeten provincies het initiatief kunnen nemen, stelt het Beleidskader. Op grond van de Wet arhi heeft ook de minister van BZK de bevoegdheid om een herindelingsprocedure te initiëren; hier wordt echter al geruime tijd geen gebruik van gemaakt.

De provincies hebben een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het (lokale) openbaar bestuur: zij houden op bepaalde terreinen toezicht op gemeenten en hebben beleid geformuleerd om gemeenten te ondersteunen die willen werken aan het versterken van hun bestuurskracht en hun vermogen om opgaven te realiseren. Zij hebben ook een formele rol in het proces: bij gemeentelijke initiatieven tot herindeling geven gedeputeerde staten hun zienswijze op een gemeentelijk herindelingsadvies en als ultimum remedium kunnen gedeputeerde staten ook zelf een herindelingsadvies opstellen.

In het verleden hebben diverse provincies geprobeerd met onderzoek te onderbouwen welke gemeenten onvoldoende bestuurskracht hadden en dus voor herindeling in aanmerking kwamen. Dat leidde dan vaak ook tot provinciale initiatieven tot herindeling van bepaalde gemeenten, soms tegen de zin van de betrokken besturen of een groot deel van de inwoners. Die tijden zijn grotendeels voorbij, zo constateert de minister van BZK in een Kamerbrief uit 2021. Het is de vraag of provincies handelingsverlegen zijn geworden om een herindelingsproces te initiëren als gemeenten met bestuurskrachtproblemen niet zelf de benodigde actie ondernemen of wanneer zij er onderling niet uit kunnen komen.

Doelstellingen

Doel van het dossier gemeentelijke herindelingen is allereerst het invullen van de wettelijke taak om herindelingen voor parlementaire besluitvorming voor te leggen. Anderzijds heeft de minister de keus of en op welke manier herindelingsvoorstellen aan het parlement worden voorgelegd. Daarbij spelen diverse doelstellingen een rol. Het voornaamste inhoudelijke doel dat met herindelingsvoorstellen wordt

gediend, is de noodzakelijke versterking van bestuurskracht van gemeenten. Dat doel past naadloos bij de bredere hoofddoelstelling van het begrotingsartikel van slagvaardig bestuur. Het voornaamste procedurele doel is een zorgvuldig voorbereidingsproces en voldoende lokaal draagvlak. Ook dat kan zonder moeite worden ingepast in de algemene doelstelling van het begrotingsartikel, maar dan passend bij het versterken van democratische waarden en de autonomie van gemeenten. Deze doelstellingen – vergroten bestuurskracht en voldoende lokaal draagvlak – (b)lijken in de praktijk van herindelingsprocessen nogal eens strijdig.

De analyse laat duidelijk zien dat de doelstelling van versterking van de bestuurskracht van gemeenten in de doorlichtingsperiode bewust passief wordt opgevat door de minister van BZK. Anders gezegd: de procesmatige of procedurele beleidslijn dat herindelingen bij voorkeur slechts tot stand komen als de betreffende gemeentebesturen dit zelf initiëren en willen, gaat vóór de doelstelling van vergroten van de bestuurskracht van de betreffende gemeenten. Uit de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat deze keus veel te maken heeft met de wijze waarop het parlement door de jaren heen met herindelingsvoorstellen is omgegaan. Een meerderheid in ofwel de Tweede kamer ofwel de Eerste Kamer is vaak gevoelig gebleken voor de lobby van gemeentebesturen die weigerden in te stemmen met een voorgenomen herindeling. Omdat elke voorgenomen herindeling in de vorm van een wetsvoorstel door het parlement moet worden geloodst, zijn de minister en het kabinet terughoudend geworden in het afdwingen ervan. De voorbereiding van een herindelingsproces is een langdurig en voor alle betrokkenen erg arbeidsintensief proces; het kabinet en de minister van BZK is er dus veel aan gelegen om te voorkomen dat herindelingen na een jarenlang proces in het parlement alsnog op tegenstand stuiten.

Instrumenten

De instrumenten in het dossier zijn wetgeving (Wet arhi), aangevuld met een beleidskader, en toetsing daaraan. Daarnaast zijn er wetsvoorstellen voor de individuele herindelingen. Tot slot zijn er adviserende instrumenten, zoals een handboek bedoeld voor gemeenten waar over herindeling wordt gesproken.

Verder is er vooral veel overleg, dat geschaard kan worden onder de categorie communicatie. Als het gaat om het beleid in algemene zin vindt dat overleg plaats tussen de rijksoverheid (het ministerie van BZK), de provincies en het IPO, en de VNG. Als het specifieke herindelingscases betreft, zijn het BZK en de betreffende provincie en gemeenten. Daarbij spelen Tweede-Kamerleden ook vaak een rol: afhankelijk van hun partij en de regio waar ze vandaan komen zijn ze vaak het doelwit van stevige lobby uit de gemeenten waar herindeling op tafel ligt, en de minister van BZK zorgt op haar beurt dat ze goed op de hoogte is van de ontwikkeling van de standpunten van de belangrijkste partijen in de Tweede en Eerste Kamer.

Probleemanalyse en beleidstheorie

Het ministerie van BZK beschikt niet over een analyse van de bestuurskracht van gemeenten. Dat is deels een bewuste keus. De vraag naar de noodzaak van herindeling (en dus opschaling) van gemeenten om tot meer bestuurskracht te komen, moet met het huidige Beleidskader in eerste instantie door gemeenten zelf worden beantwoord. Maar uit eerdere provinciale bestuurskrachtonderzoeken weten we ook dat het erg moeilijk is om objectief vast te stellen of een gemeente voldoende bestuurskracht heeft. Politieke argumenten en overwegingen van identiteit en betrokkenheid bij inwoners en politici spelen (daarom) altijd een belangrijke rol in herindelingsprocessen. Het parlement is in het verleden vaak gevoelig gebleken voor deze overwegingen. In deze politieke context is het

begrijpelijk dat het kabinet en de minister van BZK al langere tijd terughoudend zijn in het initiëren van of aandringen op herindeling.

Tegelijkertijd willen de provincies vanuit hun verantwoordelijkheid in bepaalde situaties meer mogelijkheden hebben om in te grijpen. Zij maken zich in toenemende mate zorgen over de verslechterende financiële positie en de toekomstbestendigheid van een deel van de gemeenten, en over de vraag of gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken om volwaardig bij te dragen aan de vele regionale opgaven die gemeenten op hun bord hebben. De provincies – de één meer dan de ander - beschouwen herindeling als een reëel middel voor versterking van bestuurskracht en de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het ministerie van BZK doet dit niet of nauwelijks, zo blijkt bijvoorbeeld uit de zogenaamde Thorbeckebrief van oktober 2019, waarin de minister haar visie op de toekomst van het decentraal bestuur geeft.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de doorlichtingsperiode zijn geen officiële evaluaties van het beleid van BZK op doeltreffendheid of doelmatigheid gevonden. Hierbij passen twee belangrijke kanttekeningen.

In november 2021 heeft de minister van BZK een brief aan de Kamer gestuurd met een 'reflectie op de rol van provincies in processen van gemeentelijke herindeling'.⁸⁴ Deze brief kan als een soort effectiviteitsevaluatie worden beschouwd. In de brief gaat de minister in op 'de vraag in hoeverre het belangrijker worden van draagvlak voor gemeentelijke herindeling ook zijn weerslag heeft gehad op de kwaliteit van herindelingsprocessen en herindelingsvoorstellen. En secundair of een andere provinciale rolname tot andere uitkomsten had geleid'. De minister zegt verder: 'de rode draad in mijn observaties is dat met de sterke nadruk op draagvlak bij gemeentelijke herindelingen, er bij gemeenten minder (tijdig) aandacht dreigt te zijn voor hun vermogen om opgaven aan te kunnen. Tegelijkertijd hebben provincies een beperkt instrumentarium beschikbaar om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur alsnog te bevorderen dat gemeenten hier de aandacht aan schenken die nodig is'. De brief vervolgt met enkele voorstellen voor aanpassingen in wetgeving en aanpak van herindelingen.

Een tweede kanttekening is dat de individuele herindelingen soms wel worden geëvalueerd. In de doorlichtingsperiode 2018-2021 hebben in totaal 19 herindelingen plaatsgevonden.⁸⁵ De herindeling van Vijfheerenlanden is door een externe partij geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de kwaliteit van het proces en op de vraag hoe de betrokkenen dit proces hebben ervaren. Nut, noodzaak en het inhoudelijke resultaat van de herindeling zelf zijn geen onderdeel van deze evaluatie. Daarnaast wordt er in de Tweede Kamer regelmatig gesproken over ervaringen met en lessen uit individuele herindelingen.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2021-2022*, 28750, nr. 82.

⁸⁵ Herindelingen vinden normaal gesproken per 1 januari plaats. Als we 1-1-2022 nog meerekenen, komen we uit op 12 per 1-1-2019, 0 per 1-1-2020, 2 per 1-1-2021 en 5 per 1-1-2022.

5.2.5 Dossier Coördinerende rol interbestuurlijke verhoudingen ten aanzien van vakdepartementen

Organisatie en context

Binnen de hoofdlijn Interbestuurlijke en financiële verhoudingen valt onder meer het thema coördinerende rol BZK ten aanzien van vakdepartementen. Binnen dit thema onderscheiden we twee dossiers: de coördinerende rol bij interbestuurlijke verhoudingen, en bij financiële verhoudingen. Dit verdiepingsdossier betreft het eerste.

In de context van dit dossier zijn vooral de Gemeentewet en de Provinciewet van belang. Die geven de minister van BZK een taak bij het coördineren van beleid dat decentrale overheden treft. De Code interbestuurlijke verhoudingen bevat uitgewerkte richtlijnen op het gebied van coördinatie ten aanzien van vakdepartementen. Deze is onlangs geactualiseerd, de nieuwe versie is januari 2023 gepubliceerd.

Doelstellingen

Doel is ervoor te zorgen dat het rijksbeleid een eenheid vormt zodat gemeenten en provincies op het niveau van de regering of afzonderlijke wetgevingscomplexen niet geconfronteerd worden met gescheiden opererende bewindslieden en divergerende aanpakken (verkokering). Het gaat hierbij zowel om de taaktoedeling aan decentrale overheden (leg de taak bij de juiste bestuurslaag) als om de uitvoerbaarheid van aan decentrale overheden toevertrouwde taken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de autonomie van decentrale bestuurslagen, die volgens de wet moet worden bevorderd maar die door medebewindsopdrachten in het gedrang kan komen. Deze doelstelling past bij de algemene doelstelling van het begrotingsartikel, “een goed functionerende democratie en een slagvaardig en weerbaar openbaar bestuur waar inwoners op kunnen vertrouwen”. BZK heeft de taak om het samenspel tussen de verschillende onderdelen van de overheid te regisseren en te sturen op het gezamenlijke resultaat.

Instrumenten

Om de doelstellingen te bereiken worden verschillende instrumenten ingezet. Het eerste betreft het onderhouden en actualiseren van de wettelijke en bestuurlijke kaders die gelden op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen. Door bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale domein is er steeds meer rijksbeleid dat de decentrale overheden treft en komt het regelmatig voor dat de kaders door sommige partners, zoals vakdepartementen, als knellend worden ervaren. Daarom moet periodiek worden gemonitord in hoeverre deze kaders aanpassing behoeven. Ook past hierin een onderzoeks- en adviestraject met prof. mr. dr. D.J. Elzinga gericht op het ontwikkelen van ‘duidelijke criteria voor taaktoedeling aan decentrale bestuursvormen (...) en meer consistentie en regie in het openbaar bestuur ten behoeve van goede interbestuurlijke verhoudingen en een sterk binnenlands bestuur’.

Een belangrijk kader wordt gevormd door de Code interbestuurlijke verhoudingen. In de doorlichtingsperiode is een aanzet gegeven voor de actualisatie hiervan, die in januari 2023 zijn beslag heeft gekregen. Deze Code interbestuurlijke verhoudingen bevat onder meer afspraken over hoe het Rijk taken aan decentrale overheden kan opleggen. Meer hierop toegespitst is de in januari 2023 gepresenteerde Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die deels in de doorlichtingsperiode is voorbereid. Deze biedt een kader waarbinnen een vakdepartement samen met BZK en koepels van decentrale overheden beleid uitwerken dat decentrale overheden treft. De UDO bevat ook een instrument waarmee de bij een centraal belegde taak passende uitkeringsvorm kan worden gevonden. Het bij de UDO gehanteerde toetsingskader is geëxpliciteerd in het Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen. Hiermee wordt beoogd om de manier waarop BZK voorstellen van

vakdepartementen beoordeelt transparant te maken. Dit normenkader kan worden gezien als een opvolger van het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen dat stamt uit 2016.

Als tweede instrument kan worden gezien het bevorderen van de naleving van de geformuleerde kaders. Dat gebeurt op verschillende manieren. Om te beginnen door interdepartementaal overleg. Daarvoor zijn diverse gremia beschikbaar (zoals stuurgroepen en wetgevingsoverleggen). Hieronder valt ook het inbrengen van de BZK-visie in ambtelijke voorportalen en onderraden. Ook heeft BZK op dit terrein een adviesfunctie voor andere departementen. Hiermee kan deels worden voorkomen dat voorstellen worden ingediend die niet binnen de geldende kaders passen. Als uiterste redmiddel kan de minister van BZK zich in de ministerraad tegen een wetsvoorstel verzetten.

Een ander instrument is het sluiten van bestuursakkoorden. Zo kunnen bij de start van een nieuwe kabinetsperiode afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt over de kaders rond nieuw beleid waarbij decentrale overheden zijn betrokken. Waar nodig wordt dit gevolgd door deelakkoorden onderdelen van beleid. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van diverse bijeenkomsten en congressen. Via die weg kunnen de gestelde kaders steeds weer onder de aandacht worden gebracht van alle betrokkenen. Ook kunnen zo signalen worden opgevangen die kunnen leiden tot aanpassingen daarvan.

Probleemanalyse en beleidstheorie

Uit de gehanteerde instrumenten valt af te leiden dat er twee mogelijke problemen worden onderscheiden: een gebrek aan duidelijke kaders waarbinnen departementen moeten opereren om bij te dragen aan eenheid van rijksbeleid ten aanzien van decentrale overheden, en het niet altijd vanzelf naleven van deze kaders door departementen. Door die kaders aan te reiken en door naleving te bevorderen wordt gepoogd het doel te bereiken.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De mate waarin het doel wordt bereikt en de doelmatigheid van het beleid zijn niet eenvoudig vast te stellen, omdat het gaat om een niet-kwantificeerbare output. Er is echter wel kritiek op de manier waarop BZK deze coördinerende rol vervult. Uit de (beperkte) verdiepingsanalyse blijkt dat het ministerie ziet dat het er niet altijd goed in slaagt om te zorgen voor naleving van de kaders in de ambtelijke voorportalen, onder meer door de wijze waarop de onderraden zijn samengesteld en de brede portefeuille van het ministerie van BZK, waar zowel bestuurlijke als ruimtelijke vraagstukken worden behandelend.

De Raad van State schreef in 2016, het jaar voor de start van de doorlichtingsperiode, dat de coördinerende rol van het ministerie van BZK niet goed uit de verf kwam. De Raad waarschuwde dat nieuwe wetgeving die raakt aan bestaande wetgeving kan leiden tot verdergaande verschillen in opzet, omschrijving of voorwaarden, en tot beperking van de voor decentraal maatwerk noodzakelijke beleidsruimte. De coördinerende rol van de minister van BZK wordt onvoldoende geacht om gescheiden opererende bewindslieden en divergerende aanpakken te voorkomen. De Raad pleit daarom voor medeondertekening door deze minister van beslissingen decentralisatie van bevoegdheden, maar ook bij de vaststelling van maatregelen die de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden raken.

In 2021, het laatste jaar van de doorlichtingsperiode, schrijft de Raad van State: "De hoedende rol van de Minister van BZK kan vooralsnog onvoldoende worden waargemaakt; de bestaande bepalingen in de organieke wetten noch de in de kabinetsformatie van 2017 gemaakte afspraak om die hoedende rol te versterken, hebben tot tastbare resultaten geleid". Aanvullende procedurevoorschriften zullen niet

helpen, denkt de Raad, die opnieuw pleit voor formele versterking van de positie van de minister van BZK door deze tot medeondertekenaar te maken. In 2022 herhaalt de Raad dit advies, en geeft verder om te denken over een formele instemmingspositie voor de minister van BZK in de ministerraad bij rijksbeleid dat gemeenten raakt. Ook zou de minister van BZK enkele keren per jaar een medeoverhedenoverleg kunnen organiseren waarbij, onder leiding van de minister-president, het beleid ten aanzien van de decentrale overheden wordt gecoördineerd.

5.2.6 Dossier Dealaanpak

Vooraf

De dealaanpak is geen beleidsdossier maar een instrument, dat moet vooraf worden gezegd. Toch behandelen we dit in een afzonderlijke verdiepingsparagraaf. In het plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting dat de minister van BZK in september 2022 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, stond dat BZK in de doorlichting graag extra aandacht aan ‘zachte’ instrumenten wilde besteden. De ‘dealaanpak’ is daar één van.

Er zijn in de doorlichtingsperiode twee belangrijke voorbeelden van de dealaanpak in het beleid terug te vinden: de regio deals en de city deals. De regio deals vielen in de doorlichtingsperiode niet onder artikel 1 van begrotingshoofdstuk VII (maar stonden op de LNV-begroting), maar BZK was wel nauw betrokken. Vanaf 2022 staan de regio deals wél op de BZK-begroting. Daarom zijn beide dossiers meegenomen.

We volgen in deze paragraaf zoveel mogelijk de opzet zoals in de andere verdiepingsparagrafen. We richten ons in de analyse meer dan in de andere paragrafen op het instrument ‘deal’ en de opbrengsten en lessen die daaruit kunnen worden getrokken.

Organisatie en context

Regio deals

Op basis van het Regeerakkoord uit oktober 2017 heeft het kabinet begin 2018 € 850 miljoen beschikbaar gesteld voor ‘regionale deals’ in de zogenaamde Regio Envelop. De financiële middelen staan in de daaropvolgende jaren op de LNV-begroting.⁸⁶ De minister van LNV is verantwoordelijk voor de regio deals; de minister van BZK is formeel medeverantwoordelijk. Eind 2018 zijn de eerste 12 regio deals geselecteerd op basis van ingediende plannen van aanpak. De regio deals worden gesloten tussen de rijksoverheid en een aantal samenwerkingspartijen in de betreffende regio. Het betreft altijd meerdere gemeenten, aangevuld met andere overheden, maatschappelijke partners, kennisinstellingen of bedrijven. De totale beschikbare middelen voor deze eerste tranche bedragen € 215 mln. De regio’s (met name de overheden) dragen minimaal hetzelfde bedrag bij. In de jaren daarna volgen nog twee tranches. In totaal gaat het om 30 regio deals in de doorlichtingsperiode.

City deals

Het ministerie van BZK werkt sinds 2015 aan de Agenda Stad en de city deals die daaronder vallen. In de eerste periode zijn er 17 city deals gestart,⁸⁷ en in de jaren daarna zijn er nog minstens 6 gestart. Het betreft samenwerkingsverbanden van één of meer ministeries met meerdere steden, soms aangevuld met andere medeoverheden, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en bedrijven. In

⁸⁶ Het budget stond op de aanvullende post en is in een aantal rondes steeds op de begroting van LNV geland.

⁸⁷ Meetmoment mei 2017, gemeld in ‘Evaluatie city deals’ van het PBL.

de doorlichtingsperiode heeft BZK [...] aan financiële middelen aan de Agenda Stad en de city deals uitgegeven. De verdeling van de kosten tussen de partners is grofweg dat BZK de kosten draagt voor de ontwikkeling van de Agenda Stad, en dat de steden en de andere partners de kosten voor de specifieke inspanningen in een city deal dragen. In de meeste city deals is het verkrijgen van voldoende financiële middelen een probleem geweest, zo blijkt uit de PBL-evaluatie van 2017.

Doelstellingen

Regio deals

De formele hoofddoelstelling van de rijksoverheid voor de regio deals is het vergroten van de brede welvaart.⁸⁸ Uit beleidsdocumenten blijkt dat daarnaast door het ministerie van BZK versterken van de samenwerking tussen Rijk en regio's en tussen partijen in de regio als doelstellingen wordt beschouwd. In het jaarverslag over 2021 wordt dit als volgt verbonden aan het begrotingsartikel 1: "Om de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te versterken stimuleert de Minister van BZK de samenwerking tussen overheden en het werken als één overheid, onder meer via het interbestuurlijk programma (IBP) en de regio deals".

Een moeilijk te beantwoorden vraag is de vraag op welk doel deze doorlichting van BZK-beleid zich moet richten. Het ligt voor de hand om de vraag naar de doeltreffendheid ('dragen de regio deals bij aan de brede welvaart?') bij het ministerie van LNV te laten, omdat de middelen op de LNV-begroting staan. Voor zover we hebben kunnen nagaan binnen het kader van deze doorlichting kan de rijksoverheid (het ministerie van LNV) hier geen onderbouwd positief antwoord op geven. De lerende evaluatie die het PBL tijdens de looptijd van de regio deals heeft uitgevoerd geeft op deze vraag geen antwoord.

Maar welk doel heeft het ministerie van BZK nagestreefd? De inzet van BZK voor de regio deals wordt in de begroting en rekening onder begrotingsartikel 1 van hoofdstuk VII geschaard. Dit artikel richt zich op een goed functionerend en slagvaardig bestuur. Voor het ministerie van BZK is interbestuurlijke samenwerking een middel dat daaraan bijdraagt, zoals ook bleek uit de reconstructie van het beleid in hoofdstuk 3. De aanname is dat goede interbestuurlijke samenwerking een voorwaarde is voor goed bestuur op regionale schaal en een succesvolle aanpak van regionale opgaven. Daar moet dus de focus liggen: de bijdrage van interbestuurlijke samenwerking aan goed functionerend en slagvaardig bestuur. Interbestuurlijk samenwerken moet immers wat opleveren, anders hoef je het niet te doen.

Complicerende factor is dat in het denken binnen BZK over het bevorderen van 'samenwerking' in het dossier van de regio deals voortdurend drie vormen van samenwerking door elkaar lopen. Allereerst is er de samenwerking *in* de regio, tussen gemeenten onderling, en tussen gemeenten en andere overheden en niet-overheden. Het ministerie van BZK wil deze bevorderen met de regio deals en de (gedeeltelijke) financiering ervan. De tweede belangrijke vorm van samenwerking is de samenwerking tussen de bestuurslagen: Rijk, gemeenten en vaak ook de provincie. BZK wil ook deze interbestuurlijke samenwerking bevorderen. De derde vorm van samenwerking, die tussen departementen op rijksniveau, hangt hier nauw mee samen. Door als rijksoverheid integraler en minder verkokerd samen te werken, kan de rijksoverheid een betere bijdrage leveren aan de interbestuurlijke samenwerking, en daarmee aan de aanpak van de regionale opgaven. Bij de analyse van de instrumenten en de doeltreffendheid is het van belang om dit onderscheid steeds te maken, zo blijkt hieronder.

⁸⁸ In de eerste tranches van de regio deals wordt deze doelstelling anders omschreven.

City deals

De city deals hebben als doel innovatie aan te jagen bij grote stedelijke veranderopgaven door de verschillende (beleidsverantwoordelijke) ministeries te koppelen aan de (koploper)steden waar dit vraagstuk speelt, om samen tot een nieuwe aanpak te komen.

Voor de city deals moeten we, net als bij de regio deals, de vraag stellen welk doel BZK hiermee nastreeft. Is het doel de stedelijke (verander)opgaven succesvol aan te pakken, of is de innovatieve interbestuurlijke aanpak zelf het doel? We richten ons, net als bij de regio deals, op dat laatste.

Instrumenten

Regio deals

De twee belangrijkste (sub)instrumenten binnen het instrument van de regio deals zijn convenanten en de daaraan verbonden financiële middelen. Het convenant bevat de afspraken tussen het Rijk en de regionale partners, en de financiële middelen zijn hier een belangrijk onderdeel van. Voor de gemeenten en de andere partners in de regio zijn de financiële middelen een belangrijke reden om de deal te willen sluiten. Zij steken veel tijd en energie in het voorbereiden en opstellen van het plan van aanpak. Zonder het geld zouden er geen regionale plannen van aanpak worden opgesteld.

City deals

De ingezette instrumenten in de city deals zijn convenanten en netwerken. Het instrumentarium is vooral gericht op innovatie in de bestuurlijke aanpak: experimenteren (pilots) met en zoeken van nieuwe aanpakken van belangrijke stedelijke opgaven, die gedeeld moeten worden met andere steden. Eventueel kunnen ze ook aanleiding zijn om landelijk beleid of wetgeving te maken of aan te passen. Hierbij spelen de zgn. 'communities of practice' die bij de city deals horen - netwerken waarin de deelnemers leren door de uitwisseling van kennis en ervaringen - een belangrijke rol.

Probleemanalyse en beleidstheorie

De redenering die ten grondslag ligt aan zowel het beleid inzake de regio deals als de city deals is dat goede interbestuurlijke samenwerking bijdraagt aan goed functionerend openbaar bestuur, wat vervolgens bijdraagt aan het bereiken van maatschappelijke effecten. In dit geval zijn die maatschappelijke effecten het vergroten van de brede welvaart in regio's (voor de regio deals) en het aanpakken van specifieke stedelijke (verander)opgaven (voor de city deals). Het is goed om kritisch te kijken naar de aannames die erin verscholen zitten.

Regio deals

Voor de regio deals is het van belang om het onderscheid tussen de verschillende soorten samenwerking voor ogen te houden. De meeste betrokkenen partijen en experts zijn het waarschijnlijk eens met de aanname dat samenwerking tussen overheden en andere partijen (maatschappelijke partijen, kennisinstellingen, bedrijfsleven) in een regio in bepaalde mate nodig is om bepaalde complexe maatschappelijke opgaven te kunnen aanpakken. Lastiger is de aanname dat daarvoor interbestuurlijke samenwerking nodig is. Wat is nu precies de meerwaarde van de betrokkenheid van de rijksoverheid bij het aanpakken van de regionale opgaven? Voor de regio deals kan die vraag heel duidelijk worden beantwoord, namelijk: financiële middelen. Zonder die middelen was het consortium in de regio niet tot stand gekomen. Maar het streven is veel breder dan alleen geld, de rijksoverheid ziet zichzelf als een volwaardige partner. Wat draagt zij bij? Daar komt de derde vorm van samenwerking om de hoek kijken: als de departementen erin slagen om hun beleid beter af te stemmen, kan dat grote voordelen opleveren voor de medeoverheden en andere partijen in de regio's. Dat is een redenering die nergens in de beleidsstukken echt duidelijk is geformuleerd.

City deals

Voor de city deals ligt het deels anders dan voor de regio deals. De financiële middelen zijn daar veel beperkter. Voor de city deals en de deelnemende steden is de meerwaarde van de samenwerking met andere steden, de rijksoverheid en andere partijen vooral gelegen in de mogelijkheid om samen te experimenteren bij de aanpak van belangrijke opgaven, daarbij te profiteren van de kennis en inzichten van anderen en waar nodig tot aanpassing van landelijk beleid of wetgeving te komen. Op die manier dient de interbestuurlijke samenwerking een duidelijk doel.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In beide dossiers is op diverse manieren geëvalueerd in de doorlichtingsperiode.

Regio deals

De samenwerkingsdoelstelling is niet als zodanig geëvalueerd in de doorlichtingsperiode. In 2022 is wel een evaluatie van de governance van de regio deals verschenen, in opdracht van BZK. In een essay in de Staat van het Bestuur 2022 over deze evaluatie schrijft onderzoeker Groenleer over de regio deals: “Overkoepelend hebben de Regio Deals een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van een experimentalistische aanpak die de slagkracht voor het aanpakken van meervoudige maatschappelijke opgaven kan helpen te vergroten en het probleemoplossend vermogen van de samenleving kan helpen te versterken”.

In de periode 2018-2021 heeft het PBL op verzoek van het ministerie van LNV onderzoek gedaan naar de regio deals. Het onderzoek was voornamelijk gericht op het helpen definiëren van brede welvaart, waarom en hoe het op regionaal niveau gestimuleerd kan worden, en wat het voor het beleid betekent om brede welvaart centraal te stellen. PBL heeft vanuit dat perspectief in diverse publicaties hierop gereflecteerd. Het bevorderen van interbestuurlijke samenwerking kwam ook aan de orde. De publicaties bevatten geen oordeel over de doeltreffendheid in dat verband. PBL heeft wel gewezen op de dubbele doelstelling – het bevorderen van brede welvaart en het bevorderen van interbestuurlijke samenwerking – en het risico dat de interbestuurlijke samenwerking een doel op zich wordt.⁸⁹

City deals

In 2017 evalueerde het PBL de eerste elf city deals en concludeerde dat city deals belangrijk zijn omdat zij een beschermde omgeving bieden (op afstand van bestaande beleidsprocessen) waarin structureel ruimte wordt vrijgemaakt om te experimenteren met veranderopgaven.

In de Staat van het Bestuur 2020⁹⁰ wordt uitgebreid aandacht besteed aan de opbrengsten van de city deals: innovatieve oplossingen voor concrete maatschappelijke vraagstukken zijn door de gelijkwaardige samenwerking dichterbij gekomen; de deelnemers hebben een efficiënter netwerk gekregen; het Rijk staat door de samenwerking dicht bij de praktijk waarvoor zij (generiek) beleid ontwikkelt, en kan de doeltreffendheid ervan daardoor beter toetsen; steden hebben gemakkelijker toegang gekregen tot de beleidsmakers in ‘Den Haag’; er is door de samenwerking in de city deals ruimte ontstaan voor gerichte experimenten; de gemeenschappelijke financiering en juridische denkracht bieden een vruchtbare bodem voor innovatie. Het is niet duidelijk waar deze opsomming op gebaseerd is.

⁸⁹ E. Evenhuis, A. Weterings & M. Thissen (2020). *Bevorderen van brede welvaart in de regio. Keuzes voor beleid*. Position paper. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁹⁰ p. 98.

In 2020 heeft de NSOB in opdracht van het ministerie van BZK een essay geschreven over de dealaanpak bij de rijksoverheid. Daarin komen behalve de city deals ook de andere vormen van deals aan bod. Het essay velt geen oordeel over de doeltreffendheid van de dealaanpak. Het gaat in op de bijzondere kanten van sturen in netwerken (wat de deals immers zijn), en op de vraag hoe de overheid beter zou kunnen 'lerend evalueren': evalueren gericht op leren, en niet op verantwoording.

Tot slot: over doeltreffendheid

De vraag welk doel het ministerie van BZK nastreeft met de beleidsinspanningen op de dossiers van de regio deals en de city deals, of met de dealaanpak in meer algemene zin, steekt hier weer de kop op. Want hoe stelt het ministerie nu vast of de inspanningen vruchten hebben afgeworpen? Daarvoor moet toch duidelijk zijn wat je wilde bereiken. Of de dealaanpak in beide dossiers heeft bijgedragen aan het vergroten van de brede welvaart in regio's of aan het oplossen van stedelijke opgaven is niet te zeggen. Maar ook de vraag of de dealaanpak leidt tot betere interbestuurlijke samenwerking en beter bestuur kan niet worden beantwoord op basis van onze analyse.

5.2.7 Dossier Minderheidstalen

Organisatie en context

In het dossier minderheidstalen zijn enkele wetten en verdragen bepalend. In de eerste plaats is dat het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (Straatsburg, 05-11-1992). Het Fries, Nedersaksisch, Limburgs, Jiddisch en Romanes zijn erkend onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Het Fries heeft een deel III-erkenning waarmee de Staat zich verplicht tot het ratificeren van ten minste 35 artikelen uit deel III van het Handvest. De overige talen kennen een deel II-erkenning, waarbij de Staat zich ertoe verplicht geen belemmeringen voor het gebruik van de taal in wet- of regelgeving op te nemen. Hierbij gaat het om het Fries en binnenkort waarschijnlijk om het Papiaments op Bonaire.

Naast het Europees handvest is er het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden. Onder dit verdrag zijn Friezen binnen Nederland erkend als nationale minderheid. Dit heeft juridische gevolgen ten aanzien van de bescherming van deze minderheid en het beschermen van de taal. Er zijn ook twee Nederlandse wetten met betrekking tot minderheidstalen: de Wet gebruik Friese taal en de Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal. De eerste wet regelt vooral dat mensen in contact met overheidsorganen gevestigd in (het grootste deel van) Friesland het Fries mogen gebruiken. Deze wet van 2014 vervangt regels die sinds 1995 onderdeel waren van de AWB. De Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal is pas in 2021 aangenomen, na een initiatiefwetsvoorstel in 2016. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat die laatste wet vooral als gevolg van het gebarentaal-tolken tijdens de persconferenties in Coronatijd aan belang heeft gewonnen.

Het handvest stelt eisen aan het taalbeleid en heeft ook een Europees monitoringssysteem. In de beide wetten staan doelen geformuleerd en is een institutioneel kader vastgesteld met onder meer onafhankelijke adviescolleges.

Doelstellingen

De Nederlandse overheid is door het Europees verdrag verplicht het Limburgs en Nedersaksisch als regionale talen en het Jiddisch (Jiddisj) en Sinti-Romanes als non-territoriale talen te beschermen. Wat dit betekent is vastgelegd in het verdrag. Daarnaast wordt de Nederlandse overheid door de genoemde

Nederlandse wetten verplicht het gebruik van het Fries en de Nederlandse Gebarentaal te bevorderen. Hoewel de doelstellingen dus vastliggen, krijgen ze in de praktijk door politieke of bestuurlijke belangstelling de ene keer meer en de andere keer minder prioriteit. Minister Bruins Slot (2022-2023, dus *na* de doorlichtingsperiode) had bijvoorbeeld meer belangstelling voor het Fries dan enkele van haar voorgangers.

De analyse schept geen duidelijkheid over de vraag hoe dit dossier en deze doelen passen onder de algemene doelstelling van het begrotingsartikel. Men zou kunnen zeggen dat “een goed functionerende democratie en een slagvaardig en weerbaar openbaar bestuur waar inwoners op kunnen vertrouwen” vereist dat iedereen mee moet kunnen doen en mee moet kunnen praten en dat dit dus in de eigen taal moet kunnen. Dat sluit aan bij het feit dat dit dossier binnen de directie D&B is ondergebracht. Om die reden is het subdossier minderheidstalen in de reconstructie van het beleid in eerste instantie onder het dossier burgerschap geplaatst. Probleem met deze interpretatie is dat op die manier vrijwel alles onder het begrotingsartikel kan worden geplaatst, want bijvoorbeeld gezond eten en drinken en toegankelijk vervoer zijn ook nodig om ‘mee te kunnen doen’.

Een tweede mogelijke grond waarom dit dossier binnen het onderzoek van deze doorlichting zou moeten vallen, is gelegen in de coördinerende rol van BZK. Deze rol is weliswaar niet helder terug te vinden in het begrotingsartikel, maar hoort wel bij het beleid van de twee door te lichten directies (ex artikel 116 Gemeentewet bijvoorbeeld). Taal raakt immers aan diverse beleidsterrein als onderwijs, rechtspraak en cultuur. Toch is ook deze interpretatie niet zonder problemen. Zo wordt die wettelijk voorgeschreven coördinerende rol niet expliciet genoemd in het begrotingsartikel (hoewel de Gemeentewet in toelichting wordt genoemd als belangrijke grondslag en het daarin wel wordt genoemd). Bovendien gaat het bij die coördinerende rol in de Gemeentewet om beleid richting provincies en gemeenten. En daarvan is hier geen sprake. Tenslotte lijkt die coördinerende rol eerder te passen bij de directie BFR dan bij de directie D&B, waar het dossier nu is ondergebracht.

Kortom, het blijft onduidelijk hoe dit dossier en de doelen van dit dossier passen onder de algemene doelstelling van het begrotingsartikel.

De belangrijkste doelverschuiving in de doorlichtingsperiode vond plaats op het onderwerp gebarentaal. Het Nederlands Gebarentaalcentrum heeft pas sinds 2021 contact met het ministerie van BZK. Daarvoor had het centrum alleen contact met het ministerie van OC&W. Het Nederlands Gebarentaalcentrum heeft jarenlang samen met enkele andere partijen en organisaties geprobeerd de gebarentaal wettelijk erkend te krijgen. Zes á zeven jaar geleden probeerde men het opnieuw met de hulp van twee Kamerleden. Die dienden een initiatiefwet in. Die initiatiefwet werd uiteindelijk eind 2020 aangenomen door de Eerste Kamer. Van steun vanuit het ministerie van BZK was hierbij geen sprake. Wat uiteindelijk hielp, waren de persconferenties tijdens de pandemie waarbij de boodschap ook in gebarentaal werd gecommuniceerd (vanaf maart 2020). Dat heeft veel impact gehad. Het uiteindelijke resultaat was dat de wet in de Eerste en Tweede Kamer werd aangenomen. Toen is besloten om de erkenning en wat daar uit voortvloeit bij BZK onder te brengen en niet bij OC&W. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Erkenning Nederlandse Gebarentaal wordt gesteld dat “de initiatiefnemers in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zien), aangezien deze verantwoordelijk is voor het taalbeleid in Nederland, maar ook voor de overheidscommunicatie.”

Instrumenten

In het kader van dit dossier wordt naast het verdrag en de wetgeving gebruik gemaakt van overeenkomsten (convenanten) tussen de rijksoverheid en provincie(s), zoals het convenant Nedersaksisch en het convenant Limburgs. Iets vergelijkbaars over het Jiddisch, Papiaments of Sinti-Romanes is niet aangetroffen. De convenanten geven aan dat de primaire rol bij de provincie(s) ligt en dat het rijk vooral een complementaire rol speelt.

Het Rijk en de provincie Fryslân maken iedere vijf jaar afspraken over beleid m.b.t. het beschermen en bevorderen van de Friese taal en cultuur, de Bestjoersôfspraak Fryske Taal en Kultuer. In de Wet gebruik Friese taal staat dat Rijk en provincie een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zorgplicht dragen voor de Friese taal en cultuur. In de BFTK wordt deze verantwoordelijkheid verder uitgewerkt. Deze afspraken zijn beduidend gedetailleerder dan de eerdergenoemde convenanten. De provincie Fryslân, de taalskipper Frysk, is primair verantwoordelijk voor de vormgeving van het provinciale beleid op dit gebied. De wet schrijft voor dat er een onafhankelijk orgaan voor de Friese taal is. Dat is DINGtiid. DINGtiid adviseert (gevraagd en ongevraagd) de overheid en de provincie over de Friese taal.

De NGT is sinds 1 juli 2021 een erkende taal, vastgelegd in de Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal. De wet verplicht de overheid om het gebruik van de NGT in de samenleving te bevorderen en in ieder geval op belangrijke plekken mogelijk te maken (gebruik, tolken). De wet schrijft voor dat er een Adviescollege Nederlandse Gebarentaal is. Dat is er sinds 1 juli 2021 (het functioneren ervan valt dus grotendeels buiten de periode van de doorlichting). Daarnaast is er een landelijk onafhankelijk expertisecentrum op het gebied van NGT en Nederlands met gebaren (NmG), het Nederlands Gebarencentrum. Dat centrum wordt gesubsidieerd door de Nederlandse overheid, in eerste instantie is dit centrum ondergebracht bij het ministerie van OCW. Het Nederlands Gebarencentrum ontvangt ook de subsidie van het Adviescollege Nederlandse Gebarentaal die wordt uitgekeerd door het ministerie van BZK.

De rol van het ministerie ten aanzien van de adviescolleges voor de Friese taal en NGT bestaat onder meer uit het voorbereiden van de benoeming van de leden van de colleges en het faciliteren van hun werk. Naast de adviescolleges zet het ministerie nog een concreet instrument in, te weten het 'symposium erkende talen' (laatstelijk gehouden in april 2022 (niet te verwarren met vergelijkbare symposia over streektaalen, maar wel opvolger van het in 2017 en 2019 gehouden streektaalensymposium).

Daarnaast speelt het ministerie een rol bij het bewaken van de belangen van beide talen bij andere ministeries.

Probleemanalyse en beleidstheorie

Binnen het ministerie van BZK is geen onderliggende (probleem)analyse aangetroffen waaruit de rol en betrokkenheid van BZK bij de bescherming van minderheidstalen logisch voortvloeit. Meer in het algemeen is de analyse (blijkend uit bijvoorbeeld de convenanten) dat de minderheidstalen steeds minder of (nog) te weinig worden gebruikt.

In dit dossier stelt het ministerie zich eerder 'faciliterend' dan 'acterend' op: het ministerie doet zelf weinig, maar schept randvoorwaarden waarbinnen anderen (ingestelde adviescolleges, provincies) de bescherming en de bevordering van een van de talen kunnen stimuleren. Anderen zijn in deze context ook de overige betrokken departementen met beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheden die direct(er)

raken aan het dagelijks gebruik van een taal (bijvoorbeeld OCW en J&V). Of die anderen daadwerkelijk het verder liggende doel (taalbevordering) dichterbij brengen, blijft grotendeels buiten het zicht van het ministerie.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het verdrag inzake minderheidstalen eist (in artikel 15) dat driejaarlijks wordt gerapporteerd over de mate van bescherming van de minderheidstalen. In die rapportages wordt aan de hand van de eisen gesteld in het verdrag nagegaan in hoeverre in Nederland de minderheidstalen worden beschermd. Daar vloeien ook concrete actiepunten uit voort, zoals het aanwijzen van een contactpunt bij de Nederlandse overheid voor gebruikers van bepaalde minderheidstalen die niet regionaal gebonden zijn. De bestuursafspraken over het gebruik van het Fries zijn recentelijk uitvoerig geëvalueerd in een tussenrapportage.⁹¹ Andere evaluaties van het nationale beleid rond de regionale minderheidstalen zijn niet aangetroffen, terwijl in het convenant Nedersaksisch van 2018 en het convenant Limburgs van 2019 wel staat dat het convenant binnen twee jaar geëvalueerd zou worden. Evaluaties van beleid rond de NGT zijn er ook nog niet en zouden sowieso buiten de doorlichtingsperiode vallen.

Hoewel rapportages om de drie jaar worden gemaakt, worden veranderingen tussen de rapportages niet bijgehouden. Dat betekent dat met uitzondering van het Fries (zie hieronder) niet is vast te stellen of het beleid effect heeft gehad, laat staan of dat beleid doelmatig is geweest. Men kan hoogstens constateren dat de rapportages *geen* aanleiding geven te denken dat het doel van bescherming niet wordt bereikt. Maar bijvoorbeeld ontwikkelingen in het aantal gebruikers van een minderheidstaal zijn niet bekend.

Ten aanzien van het Fries liggen de conclusies genuanceerder. De provincie publiceert sinds 2007 de De Fryske taalatlas. Die geeft een overzicht van het beheersingsniveau en het gebruik van de Friese taal door inwoners, overheden, onderwijs en bedrijfsleven. De taalatlas 2019 is de vierde editie na de eerdere uitgaven in 2007, 2011 en 2015. In de taalatlas wordt ook terugverwezen naar eerdere onderzoeken naar het gebruik van het Fries. Die atlas maakt het mogelijk in ieder geval de mate van doelbereiking vast te stellen. Zo neemt het aantal mensen dat Fries kan schrijven toe, terwijl de aantallen die de taal kunnen spreken, verstaan of lezen niet toenemen. Of die toename van de schrijfvaardigheid en wellicht ook de stabiliteit in het aantal andere gebruikers kan worden toegeschreven aan beleid, en of dat beleid doelmatig is, kan moeilijk worden vastgesteld.

Het ministerie heeft weinig zicht op de gebruikers van de minderheidstalen en of dat gebruik toe- of afneemt. Voor de NGT is ook niet vastgesteld hoe en of men het aantal gebruikers kan vaststellen. Alleen voor het Fries is dat wel vast te stellen. Een eerste verbetering zou zijn die monitoring op orde te krijgen. Dat betekent niet dat het ministerie dat allemaal zelf zou moeten doen (de eindverantwoordelijkheid ligt voor een deel bij provincies), maar zonder monitoring van het aantal gebruikers en de kwaliteit van dat gebruik kan van een evaluatie van het beleid eigenlijk geen sprake zijn.

Nu bestaat het beleid niet alleen uit het stimuleren van gebruik, maar ook het wegnemen van allerlei belemmeringen. Zo is minderheidstalenbeleid waardoor folders of websites beschikbaar komen in een minderheidstaal ook 'succesvol'. Het Europees Handvest biedt wel een aantal van dit soort punten die beoordeeld kunnen worden in het beleid. Het kabinet geeft ook reactie op de rapportages van het Europees Handvest. Daardoor kan wel worden nagegaan of het beleid wordt uitgevoerd zoals het in het

⁹¹ Ministerie van BZK & Provincie Fryslân (2022). *Tussenrapportage Friese taal en cultuur 2019-2023*. Bijlage bij Kamerbrief stand van zaken Friese taal (*Kamerstukken II 2021-2022*, 35925 VII, 146).

verdrag is afgesproken. Maar of dat dan in de loop van de tijd verbetert of verslechtert, wordt niet vastgesteld. Trends (veranderingen) zijn eigenlijk niet vast te stellen. En daardoor is ook de doeltreffendheid van dit beleid niet vast te stellen. Het is dus belangrijk dit soort zaken te monitoren als men wil vaststellen of het minderheidstalen beleid succes heeft gehad.

5.3 Afsluitend

De verdiepende analyses op het terrein van openbaar bestuur en democratie voor zeven geselecteerde dossiers bieden inzicht in de formulering van beleid en beleidsdoelen en de onderliggende redenering, de uitvoering ervan en de manier waarop wordt nagedacht over doelen en doeltreffendheid. De verdiepende analyses waren noodzakelijkerwijs beperkt. De bevindingen tonen verschillen en overeenkomsten tussen dossiers en soms de oorzaken daarvan. Deze constatering betrekken we in onze conclusies en in de aanbevelingen.

Uit de analyses wordt duidelijker hoe beleidsformulering en -uitvoering in de praktijk verlopen. Maar de eerder geconstateerde onduidelijkheid ten aanzien van beleidsdoelen, probleemanalyses en ontbrekende beleidstheorie in openbare documenten wordt in de dagelijkse praktijk van de dossiers in het algemeen niet voldoende verhelderd. Anders gezegd: in dossiers waar deze aspecten niet scherp konden worden geïdentificeerd, bleek dat in het algemeen ook niet mogelijk in de verdiepingsanalyse.

Voor sommige dossiers is heel duidelijk, en voor andere minder, hoe deze passen binnen de hoofddoelstelling van het beleid inzake openbaar bestuur en democratie. Waarmee overigens niets is gezegd over het mogelijke belang van deze dossiers.

De verdiepingsdossiers laten goed zien hoe op alle beleidsterreinen het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd samen met andere bestuurlijke en maatschappelijke partijen. Tussen BZK en de externe partners, tussen externe partners onderling en binnen het ministerie en binnen de rijksoverheid is zichtbaar dat niet altijd overeenstemming bestaat over de (gewenste) doelen van het beleid in de dossiers. Zo zijn de provincies in het herindelingsdossier meer dan het ministerie en de verenigde gemeenten gericht op versterking van de kwaliteit en bestuurskracht van gemeenten, en willen zij daarvoor ook beter instrumentarium krijgen.

Doelen zijn in het ene dossier groot en tamelijk abstract geformuleerd ('sterke gemeenteraden'), en in het andere juist minimaal of vooral procedureel ('een zorgvuldig proces met draagvlak van onderop' in het dossier gemeentelijke herindelingen). Dat zou een goede reden kunnen zijn om evaluaties anders in te richten en – in het tweede geval – minder op doeltreffendheid in te zetten.

In de geanalyseerde verdiepingsdossiers vinden er over het geheel genomen weinig expliciete evaluaties van de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid plaats. Monitoring van resultaten en activiteiten is gebruikelijker, zeker in de programma's of programma-achtige beleidsdossiers. Ook wordt er in diverse dossiers onderzoek gedaan naar de ervaringen met en de bruikbaarheid van bepaalde nieuwe of innovatieve instrumenten, zoals de netwerkaanpak en de dealaanpak. Deze onderzoeken worden in het algemeen uitgevoerd in nauw contact en nauwe samenwerking met de direct betrokkenen bij BZK en de partners, en zijn sterk gericht op het identificeren van lessen voor vervolgotrajecten.

Opvallend is dat in het verkiezingsdossier veel en systematisch wordt geëvalueerd, in tegenstelling tot de meeste andere dossiers. Dat roept de vraag op waarom alleen in dat dossier, en niet in die andere? Een deel van de verklaring is dat nationaal en internationaal diverse externe actoren zich bezighouden

met de monitoring en evaluatie van verkiezingen. Verder ligt het voor de hand dat het grote en onomstreden belang van betrouwbare en eerlijke verkiezingen hierbij een rol speelt.

De analyses hebben weinig aanwijzingen opgeleverd voor impliciete of informele evaluatie van de wijze waarop de beleidsinspanningen bijdragen aan de doelen en de hoofddoelstelling van het beleid op het gebied van openbaar bestuur en democratie. Voor doelmatigheid van het beleid geldt hetzelfde.

Voor minstens drie dossiers zijn door externe partners opmerkingen gemaakt over het grote verloop van beleidsmedewerkers bij de betreffende directies van het ministerie en de negatieve gevolgen daarvan voor de uitvoering van het beleid. Ondanks inspanningen om de overdracht zorgvuldig te laten verlopen, bestaat toch het idee dat daardoor veel kennis en informatie verloren gaat en dat het ten koste gaat van de (bestuurlijke) aandacht voor het betreffende dossier. De selectie van gesprekspartners was absoluut niet representatief, maar we benoemen het hier als een belangrijke observatie, omdat het mogelijke gevolgen heeft voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat geldt zeker in combinatie met de vastgestelde onduidelijkheid ten aanzien van beleidsdoelen, probleemanalyses en beleidstheorieën op diverse dossiers. Het onderstreept het belang van duidelijk, consequent en consistent zijn in de presentatie van het beleid dat wordt gevoerd in het kader van dit artikel van de begroting.

6. Conclusies en aanbevelingen

In de voorafgaande hoofdstukken is het beleid op het gebied van openbaar bestuur en democratie (artikel 1 van begrotingshoofdstuk VII) voor de periode 2018-2021 doorgelicht. De doelstelling van deze beleidsdoorlichting is tweeledig. In de eerste plaats legt de minister van BZK met de doorlichting *verantwoording* af aan de Tweede Kamer over het door haar gevoerde beleid. Verantwoording is primair extern gericht.

Naast verantwoorden is *leren* de andere kernfunctie van beleidsevaluatie. Het leren is in eerste instantie vooral intern gericht. Door inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinspanningen kunnen organisaties en mensen leren van eerder beleid en op basis daarvan zowel de beleidsvorming als de uitvoering verbeteren. Door dit consequent te doen, neemt de kwaliteit van beleid en bestuur toe. Het ministerie van BZK heeft bij de voorbereiding en de opzet van deze doorlichting nadrukkelijk gestuurd op een stevig leereffect. De wens is om lessen breder te delen, ook buiten de eigen organisatie. Het is vooral in dat kader dat we in dit laatste hoofdstuk enkele conclusies formuleren en aanbevelingen doen.

De beleidsdoorlichting is, zoals eerder toegelicht, gebaseerd op bestaande evaluatieonderzoeken. Doordat op basis van deze bestaande onderzoeken slechts op enkele dossiers conclusies kunnen worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid, betreffen de onderstaande conclusies en aanbevelingen vooral de *doorlichtbaarheid* van het beleid in plaats van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

6.1 Conclusies

6.1.1 Doelstellingen van het beleid

Elk beleid begint ermee dat men iets wil bereiken. Over het formuleren van beleidsdoelen en over de vindbaarheid daarvan trekken wij de volgende conclusies.

Veel tijd is bij deze doorlichting gaan zitten in het identificeren van de beleidsdossiers op het gebied van openbaar bestuur en democratie en de daarin geadresseerde beleidsdoelstellingen. Begrotingen en jaarverslagen en de toelichtingen op het beleid die daarin zijn te vinden zijn voor dit doel niet bruikbaar, omdat er geen goede aansluiting is tussen de beleidsdossiers en -inspanningen en het door te lichten begrotingsartikel 1. Dat artikel bevat namelijk alleen programma-uitgaven. Alle personele en materiële uitgaven van het ministerie worden gezamenlijk verantwoord onder begrotingsartikel 11 ('Centraal apparaat'). Dit betekent dat de (aanzienlijke) uitgaven aan ambtelijke capaciteit die wordt ingezet voor bestuur en democratie niet worden geboekt op begrotingsartikel 1, en niet worden gelinkt aan beleidsdossiers.

Ten behoeve van de doorlichting ontbrak een compleet en helder overzicht van datgene waarmee de beide directies zich bezighouden. Dat moest door de onderzoekers zelf worden opgesteld. De in de slotfase van de doorlichting aangeleverde capaciteitsplannen voor (een deel van) de doorlichtingsperiode zouden daarbij bruikbaar zijn geweest. Maar uit de gang van zaken leiden we af dat deze capaciteitsplannen in de doorlichtingsperiode geen belangrijke rol speelden in de sturing en dagelijkse uitvoering van het beleid in de beide directies.

Het begrotingsartikel kent een hoofddoelstelling die we eerder hebben samengevat als goed en slagvaardig bestuur en een goed functionerende democratie. In de periode 2018-2021 is de omschrijving van het hoofddoel een aantal malen aangepast. Een belangrijke verandering is de grotere nadruk op slagvaardigheid, slagkracht en oplossingsgerichtheid van het bestuur, drie begrippen die elk expliciet in de omschrijving zijn opgenomen. Wat ontbreekt (binnen de beide directies) is een uitwerking van dit hoofddoel in meer concrete doelen, die leidend kunnen zijn voor (groepen) dossiers. Daarmee had ook de samenhang en eventuele strijdigheid tussen doelen beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden, en was beter zicht ontstaan op overlap en witte vlekken. Voor diverse dossiers is de verbinding met het hoofddoel zonder meer duidelijk: dat betrouwbare en toegankelijke verkiezingen bijdragen aan het goed functioneren van de democratie behoeft niet veel woorden. Maar voor andere dossiers geldt dit niet of veel minder.

Van 'onderop' gekeken is het daarnaast zo dat voor sommige geïdentificeerde beleidsdossiers duidelijke doelen ontbreken. Als voorbeeld verwijzen we naar de coördinerende rol van het ministerie voor de interbestuurlijke verhoudingen binnen de rijksoverheid. Voor deze wettelijke taak is niet duidelijk wat het ministerie wil bereiken en hoe kan worden bepaald of het daarin slaagt. En er lijkt ook geen gedeeld beeld van te zijn bij de betrokkenen binnen en buiten het ministerie. Een ander voorbeeld zijn de dossiers die betrekking hebben op het goed (of beter) functioneren van de belangrijkste actoren in het decentraal bestuur, met de volksvertegenwoordiging en de besturen voorop. Er is niet vastgelegd wat 'goed functioneren' behelst, en hoe je daar naartoe werkt. Voor een deel is de invulling evident, omdat een fatsoenlijke vergoeding en voldoende ondersteuning voor bestuurders en volksvertegenwoordigers begrijpelijke randvoorwaarden zijn voor goed functioneren. Voor een ander deel wordt de invulling hiervan (mede) door de beroepsgroepen zelf bepaald of geformuleerd. Daar is veel voor te zeggen, denk aan het beleid en maatregelen ter vergroting van de veiligheid en weerbaarheid van ambtsdragers. Waar wel doelen zijn gevonden zijn deze veelal ongelijksoortig geformuleerd: vaak ofwel abstract, ofwel juist erg concreet en instrumenteel/operationeel zonder dat er een verband wordt gelegd met het aan te pakken probleem of de maatschappelijke opgave.

Het nadeel van abstract geformuleerde doelen is dat niet kan worden nagegaan of ze zijn bereikt (laat staan of die doelbereiking kan worden toegeschreven aan het beleid). Als voorbeeld verwijzen we naar het programma Democratie in Actie, waar in eerste instantie werd gestreefd naar "een krachtige gemeenteraad". Binnen het programma werd na de start al snel geconcludeerd dat deze doelstelling te weinig richting gaf, en zijn meer concrete prioriteiten geformuleerd. In die prioriteiten komt de gemeenteraad nauwelijks meer terug.

Tijdens de doorlichting is gebleken dat beleidsdoelen voor het ministerie soms gelijk zijn aan het inzetten van beleidsinstrumenten die zijn gericht op een verder weg gelegen (maatschappelijk) doel. Een goed voorbeeld zijn de regio deals. Voor BZK is interbestuurlijke samenwerking in de vorm van een convenant een belangrijk instrument, dat uiteindelijk geacht wordt bij te dragen aan de vergroting van de brede welvaart in de betreffende regio's. De interbestuurlijke samenwerking is wel onderzocht, maar of daarmee het maatschappelijk doel dichterbij is gekomen, is onduidelijk. We stellen daarbij ook vast dat er geen evaluaties zijn die argumenten leveren voor de aanname dat interbestuurlijke samenwerking daaraan een bijdrage kan leveren. In tijden dat het gedachtegoed van 'één overheid' breed wordt gedragen, is dergelijk bewijs voor veel betrokkenen misschien geen prioriteit, maar we weten daarom ook weinig over de wijze waarop interbestuurlijke samenwerking meer of minder aan die achterliggende maatschappelijke doelstelling kan bijdragen, hoe dat zou kunnen en wat daarvoor nodig is. Ook het beleid rondom krimpregio's aan de grens, dat onder verschillende vlaggen heeft bestaan, lijkt vooral te

worden beoordeeld op de mate waarin het beleid de diverse actoren doordrongen heeft van de ernst van het probleem en naar de mate waarin men die actoren aan tafel heeft gekregen om dit probleem aan te pakken. Iets soortgelijks zien we bijvoorbeeld bij de evaluaties van de democratiefestivals, waarin de doelstelling, het organiseren van een plek “voor persoonlijke ontmoetingen tussen burgers, landelijke, regionale en lokale politici, maatschappelijke organisaties en bestuurders”, heel operationeel werd geconcretiseerd in het aantal bezoekers aan dat festival, maar waarbij niet vooraf de vraag werd gesteld hoe deze ‘ontmoetingen’ zouden kunnen bijdragen aan een hoger doel.

Het nadeel van het alleen maar gebruiken van instrumentele doelen is dat het zicht op de oplossing van het meer algemene probleem of de opgave ontbreekt. Een zinvolle evaluatie wordt dan moeilijk. In sommige gevallen is de keuze voor een instrumentele doelstelling overigens wel goed te begrijpen, bijvoorbeeld omdat uit de literatuur bekend is dat een instrument een zekere werking kan hebben of omdat het te moeilijk of onmogelijk is om een causaal verband tussen een instrument en een hoger liggend doel plausibel te maken. Een voorbeeld is de inzet van opkomstbevorderende campagnes voor verkiezingen.

Binnen dossiers waarvoor wel doelen waren vastgelegd, bleken die doelen vaak lastig te achterhalen. In plaats van in de begroting of een integrale beleidsnota blijken die doelen nogal eens te vinden in (achtereenvolgende) Kamerbrieven, met soms een andere aanleiding. Door de tijd heen worden daarin soms ook nieuwe doelen of prioriteiten opgevoerd, en andere (impliciet) afgevoerd. Er wordt niet altijd consequent verwezen naar documenten die het uitgangspunt vormen voor het gevoerde beleid. Een voorbeeld is het op zich zeer heldere beleid rondom verkiezingen. Daarin blijken de doelstellingen die het ministerie in de doorlichtingsperiode nastreeft te staan in een Kamerbrief naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De titel van die Kamerbrief duidt echter niet op een formulering van doelen. Expliciet aansluiten bij bijvoorbeeld het door de toenmalige regering overgenomen advies van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces⁹² gebeurt zelden. Ook is er daarna een verkiezingsagenda geformuleerd in samenspraak met de VNG, maar uit gesprekken bleek dat de regering daarbinnen eigen afwegingen heeft gemaakt die vervolgens niet goed zijn terug te vinden. De vraag resteert of het voor de Tweede Kamer, de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie en (nieuwe) beleidsmedewerkers helder is wat in dit dossier precies de doelstellingen zijn.

Beleidsprioriteiten kunnen natuurlijk veranderen. Beleid is echter moeilijk door te lichten als de formulering ervan tussentijds en zonder duidelijke aankondiging of markering verandert. Het vergroot de onoverzichtelijkheid voor de buitenwereld, en het is ook niet goed mogelijk om van ervaringen te leren en zo het beleid of de uitvoering daarvan te verbeteren. Een voorbeeld is het beleid op het gebied van integriteit van decentrale bestuurders. In de doorlichtingsperiode is dit in belangrijke mate onder de vlag van weerbaar bestuur geformuleerd, een thema (nu: programma) dat een belangrijke impuls heeft gekregen de afgelopen jaren. Het integriteitsbeleid van BZK is daarmee deels van aard veranderd (van het versterken van bestuurlijke integriteit als democratische waarde naar integriteit als barrière tegen ondermijning en criminaliteit), maar die verandering is niet duidelijk gemarkeerd.

6.1.2 Beleidsinstrumenten en beleidstheorieën

Een beleidstheorie geeft aan waarom bepaalde interventies zouden kunnen bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen. Het is belangrijk die onderliggende redenering te verhelderen. Alleen op die

⁹² Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (commissie-Korthals Altes) (2007). *Stemmen met vertrouwen*, 27 september 2007.

manier kunnen bijvoorbeeld evaluaties bijdragen aan het corrigeren van verkeerde veronderstellingen en het gebruiken van veronderstellingen die wel lijken te werken. In veel gevallen hebben wij geen beleidstheorie aangetroffen. Het waarom van de gekozen instrumenten wordt vaak niet beargumenteerd. Evaluaties zullen in die gevallen weinig bijdragen aan het lerend vermogen.

Een afweging tussen verschillende mogelijke instrumenten is meestal niet terug te vinden in de bestudeerde beleidsdocumenten. Bij vrijwel alle beleidsdoelen binnen openbaar bestuur en democratie geldt dat het op basis van harde wetenschap niet glashelder is wat elk mogelijk instrument zal doen. Dat is deels een gegeven waarmee het ministerie van BZK moet werken, en deels ook iets waar op de langere termijn (in samenwerking met de wetenschap) aan kan worden gewerkt. In de huidige situatie zal per geval daarom een inschatting moeten worden gemaakt, waarbij het ene instrument tegen het andere wordt afgewogen. Of en hoe die afweging wordt gemaakt, is voor buitenstaanders echter niet transparant. Ook kosten van sommige instrumenten, zoals overleg- en netwerkstructuren, worden zelden inzichtelijk gemaakt.

Sterker nog: een middel of instrument wordt soms een doel op zich. Of anders gezegd: een middel of instrument wordt leidend voor het beleid. Voorbeelden zijn te vinden bij de instrumenten overleg en afstemming, en ook (interbestuurlijke) samenwerking. In de voorgaande subparagraaf signaleerden we al dat doelen van beleid of beleidsdossiers soms samen (lijken te) vallen met de inzet van specifieke beleidsinstrumenten. Daarvan valt op dat wordt aangenomen dat deze instrumenten bijdragen aan de aanpak van grote en abstracte maatschappelijke opgaven, zonder dat hiervoor een onderbouwing of op evaluatieve gegevens gebaseerde beleidstheorie wordt gepresenteerd. Het lijkt weinig zinvol om dat elke keer apart te onderbouwen, maar een dergelijke onderbouwing zou in onze ogen wel ergens in de organisatie beschikbaar moeten zijn. Het evalueren van deze instrumenten door middel van het peilen van de tevredenheid van de deelnemers aan het overleg en de samenwerking – wat we nu soms zien – kan niet als voldoende onderbouwing worden beschouwd.

Sommige dossiers betreffen structurele thema's maar hebben zelf een korte tijdshorizon. Een goed voorbeeld is het programma Democratie in Actie. Versterking van de lokale democratie is een *structurele* opgave. Het is nooit klaar. Dat geldt zeker als de doelen van die opgave zijn gericht op ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Het structurele karakter van deze opgave wringt met de keuze voor een *tijdelijke* impuls in termen van geld en menskracht. Deze keuze wordt door de partners en doelgroepen ook niet goed begrepen. Het leidt ook tot een zekere mate van 'kapitaalvernietiging'. Het maakt systematische evaluatie moeilijker, of zelfs onmogelijk.

Een mogelijke verklaring voor dit meermaals geconstateerde mechanisme is dat het instrument programma of stimuleringsprogramma soms de enige manier lijkt om energie, geld en menskracht vrij te kunnen maken, of te verkrijgen. Dat is goed zichtbaar bij het genoemde programma Democratie in Actie, maar ook (recent) bij Weerbaar bestuur en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Het krijgt dan een naam en een gezicht, een noemer waaronder veel kan worden opgehangen, en naar buiten toe – zowel onder doelgroepen als de landelijke politiek – zichtbaar aan iets wordt gewerkt.

In het kader van structurele opgaven kan soms ook best worden gewerkt met tijdelijke programma's. Maar die moeten dan wel een (beperkt) doel hebben dat binnen afzienbare tijd kan worden bereikt. Een voorbeeld is de herziening van de Appa (Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers) en verwante regelgeving. Hoewel het niet zo is benoemd, was dit een 'veranderprogramma' dat gericht was op een verandering in de structuur van het inkomen van (oud-)bestuurders. Dit had een duidelijk

doel en ook een duidelijke tijdshorizon. Terwijl het inkomen van bestuurders een structurele opgave is, sluit dit het werken met een programma niet uit.

6.1.3 De relatie tussen uitgaven en gevoerd beleid

Het inzetten van instrumenten kost geld. Soms worden de kosten gemaakt door personele inzet, soms door programma-uitgaven op basis van begrotingsartikel 1, vaak ook door inzet van personele of financiële middelen door anderen: andere ministeries of andere bestuurslagen. Op basis van onze bevindingen observeren we drie dingen.

Het beleid dat aan begrotingsartikel 1 ten grondslag ligt wordt uitgevoerd door twee directies die zich bezighouden met openbaar bestuur en democratie. Het artikel omvat echter alleen programma-uitgaven. Apparaatskosten (personele en materiële uitgaven) worden verantwoord onder begrotingsartikel 11. Aangezien het in de twee beleidsdirecties om meer dan 140 fte gaat, betreft dit een aanzienlijk bedrag. Van beleid waarvoor alleen ambtelijke capaciteit wordt ingezet – dat is een aanzienlijk deel - zijn dus helemaal geen uitgaven te vinden op begrotingsartikel 1. Voor het overige beleid laat dat begrotingsartikel slechts een deel van de uitgaven zien. De uitgaven op het door te lichten begrotingsartikel 1 geven daarmee geen goed beeld van de activiteiten van de twee directies. Deze beleidsdoorlichting is daarom breder gemaakt dan strikt genomen de opdracht was.

Programma-uitgaven aan onderwerpen die onder openbaar bestuur en democratie vallen zijn soms te vinden onder een ander begrotingsartikel (bijvoorbeeld voor Democratie in Actie op begrotingsartikel 6). Aan de andere kant vallen er beleidsthema's en -dossiers onder begrotingsartikel 1 die nauwelijks of niet aan openbaar bestuur en democratie kunnen worden gerelateerd (bijvoorbeeld de Wet op de lijkbezorging).

Uitgaven zijn alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar, onder meer doordat personele uitgaven op een ander begrotingsartikel worden verantwoord. Begroting en jaarverslag zijn daardoor voor volksvertegenwoordigers van beperkte waarde: zij kunnen geen afweging maken van de kosten en de baten van beleidsonderdelen. Ook is om deze reden weinig te zeggen over doelmatigheid bij beleidsdossiers. Daarvoor is het immers nodig kosten en baten (hoe dan ook gemeten) met elkaar te vergelijken.

6.1.4 Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid

Zoals vastgesteld in deze beleidsdoorlichting is er voor het gehele beleid inzake bestuur en democratie slechts in beperkte mate zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinspanningen. Het ministerie van BZK heeft weinig zicht op de vraag of de hoofddoelstelling van goed en slagvaardig bestuur en een goed werkende democratie dichterbij wordt gebracht met de geleverde beleidsinspanningen, en of dit doelmatig gebeurt.

Opvallend is dat er uitzonderingen zijn. Met name in het verkiezingsdossier wordt systematisch en door diverse (externe) partijen geëvalueerd, hoewel daar strikt genomen vooral naar de doelbereiking, minder naar de doeltreffendheid en helemaal niet naar doelmatigheid wordt gekeken. Dat roept de vraag op waarom in dit dossier zo structureel wordt geëvalueerd. We denken dat het evidente belang van betrouwbare en eerlijke verkiezingen voor een goed functionerende democratie daarbij een rol speelt, evenals de standaardgewoonte dat diverse nationale en internationale actoren elke verkiezingsronde

evalueren, juist vanwege dat onomstreden belang ervan. Bovendien bestaan er binnen dit dossier veel concrete en gedetailleerde, veelal wettelijk vastgelegde criteria – denk aan het spreekwoordelijke rode potlood - aan de hand waarvan verkiezingen kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Dergelijke regels en normen zijn binnen veel andere dossiers minder goed denkbaar.

Voor het overgrote deel van het beleid kan ook de omvang van de ingezette middelen niet worden vastgesteld. Alleen sommige programma-uitgaven kunnen aan specifiek beleid of aan specifieke instrumenten worden toegeschreven. Bij materiële uitgaven, waaronder personele inzet, kan dit niet. Doordat die niet onder het door te lichten beleidsartikel worden verantwoord, maar onder niet-beleidsartikel 11, worden ze niet gekoppeld aan beleidsdossiers, laat staan aan ingezette instrumenten binnen beleidsdossiers. Uitspraken over doelmatigheid kunnen dan niet worden gedaan.

Over het geheel genomen stellen we vast dat er op veel thema's en dossiers (beleids)onderzoek is verricht, maar dat er weinig systematisch wordt geëvalueerd op het behalen van de gestelde doelen. In hoofdstuk 4 hebben we op een rijtje gezet wat er wél beschikbaar is en wat we weten over de doeltreffendheid van de doorgelichte beleidsdossiers.

Wanneer wel evaluaties zijn uitgevoerd, dan hebben die nogal eens betrekking op het gebruik van en de waardering voor specifieke instrumenten. Ook is er in sommige delen van de organisatie veel belangstelling voor de evaluatie en onderbouwing van de inzet van nieuwe of innovatieve instrumenten. In dergelijke evaluaties en monitoring wordt enerzijds vaak gekeken naar het concrete gebruik en de waardering van bepaalde instrumenten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat relatief weinig gebruik wordt gemaakt van nulmetingen bij de start van het beleid. Anderzijds wordt veel gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek naar de ervaringen en opvattingen van de betrokken deelnemers aan bestuurlijke en ambtelijke overleggen en netwerken. Dat levert zonder meer nuttige informatie op voor de dossierhouders binnen de directies, maar heeft in evaluatieve termen niet altijd veel meerwaarde.

Wanneer periodiek wordt gerapporteerd over de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein, dan ontbreekt nogal eens een vergelijking met voorgaande rapportages. Het verdrag inzake minderheidstalen eist bijvoorbeeld dat driejaarlijks wordt gerapporteerd over de mate van bescherming van deze talen. Doordat veranderingen hierin niet worden bijgehouden, is onduidelijk in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft gehad.

In algemene zin zijn er weinig aanwijzingen dat er binnenskamers of in informele zin méér wordt teruggekeken en geëvalueerd. Dat wil niet zeggen dat er niet kritisch naar het eigen handelen wordt gekeken. Maar wél dat er weinig behoefte lijkt te zijn aan antwoorden op vragen naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voor zover er wel evaluaties worden uitgevoerd hebben deze slechts af en toe zichtbaar invloed op het beleid dat daarna wordt gevoerd. Dit geldt ook voor de beide doorlichtingen die in 2018 geleden zijn uitgevoerd: de aanbevelingen die toen zijn gedaan, kunnen nu vrijwel woordelijk worden herhaald. Het gaat hier om kernconclusies en -aanbevelingen over voortaan werken met duidelijke doelstellingen en vooraf nadenken wat je wilt bereiken. Die kunnen in dit rapport grotendeels gewoon worden herhaald. Ook meer specifiek op dossiers, zoals bijvoorbeeld de lessen uit de twee programma's die voorgangers waren van Democratie in Actie, worden geformuleerde lessen – bijvoorbeeld over concretisering van doelstellingen - niet gebruikt. In dit doorlichtingsonderzoek hebben we niet gezocht naar mogelijke verklaringen hiervoor.

6.1.5 Evalueren en leren

Het ministerie heeft zich nadrukkelijk voorgenomen om bij de uitvoering van deze beleidsdoorlichting te willen leren ten behoeve van de komende periode. Door inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinspanningen kan worden geleerd van eerder beleid en kunnen de beleidsvorming en de uitvoering worden verbeterd. Door dit consequent te doen, neemt de kwaliteit van beleid en bestuur toe.

In de inleiding schetsten we in algemene zin de complexe context waarin het ministerie van BZK bezig is met de vorming en uitvoering van beleid. De doorlichting, en met name de verdiepende analyses die we hebben gedaan, laat die complexe context goed zien. De snelheid waarmee nieuwe problemen op het bordje van de rijksoverheid, en ook het ministerie van BZK, terechtkomen, is hoog, en de maatschappelijke druk om die snel op te lossen vaak groot. Dit kan om grote opgaven gaan (corona) of om nieuwe politieke prioriteiten. De politieke dynamiek, met veel dadendrang en weinig institutioneel geheugen in de Tweede Kamer, en met tussentijdse verkiezingen, draagt daar sterk aan bij. Het primaat ligt bij de politiek en daar hoort het ook, maar de veranderingen doorkruisen voortdurend een beleidscyclus conform het boekje. In de politiek is bovendien veel meer belangstelling voor nieuw beleid en nieuwe ambities dan voor een uitvoering van bestaand beleid, zoals we keer op keer zien (bijvoorbeeld in de Staat van de Uitvoering).

Deze contextuele factoren leiden ertoe dat evalueren en het formuleren van goed evalueerbaar beleid een uitdaging vormen voor het beleid inzake bestuur en democratie. Dat gezegd hebbend is een beleidsdoorlichting het moment bij uitstek om kritisch te kijken naar de vraag of je als overheid in staat bent om de besteding van publieke middelen publiekelijk te verantwoorden. Zelfs als het moeilijk of bijna onmogelijk is om doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid te meten, dan nog is het nodig om richting de politiek en de samenleving te laten zien waar naartoe wordt gewerkt (doelen), of er vooruitgang wordt geboekt (doelbereiking), waar beleidsinspanningen toe leiden (doeltreffendheid) en of daarbij zuinig wordt omgegaan met financiële middelen (doelmatigheid). Daarnaast is het ook van belang om te laten zien dat je als overheid zoekt naar en gebruik maakt van lessen uit eerder beleid en uitvoering, om daarbij voortdurend te werken aan verbetering daarvan.

Om die reden hebben de beide in de doorlichting betrokken directies aangegeven meer inzicht te willen krijgen in alternatieve manieren om nieuwe en innovatieve, vaak 'softe' beleidsinstrumenten beter te kunnen evalueren. Binnen (en ook buiten) het ministerie wordt al langer gezocht naar andere manieren om de inspanningen van overheden op zinvolle wijze te evalueren, met onder meer lerende evaluaties, opgavegericht evalueren en toepassingen van het publieke waarde-concept in de evalueerpraktijk.⁹³ Ook het ministerie van BZK zelf heeft zich de afgelopen jaren op diverse manieren ingespannen om te leren van de ervaringen met nieuwe sturingsvormen en -arrangementen. Deze alternatieve manieren zijn, zo moeten we vaststellen, niet gemakkelijk te combineren met de traditionele beleidsevaluatie- insteek van een wettelijk verplichte beleidsdoorlichting als die waarover hier wordt gerapporteerd. In de navolgende aanbevelingen besteden we hier waar mogelijk aandacht aan.

⁹³ Zie bijvoorbeeld de genoemde publicaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (voetnoot **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**, en van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in voetnoot 73.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de voorafgaande conclusies doen we hier enkele algemene aanbevelingen.

De eigen werkwijze systematisch tegen het licht houden

We bevelen aan om na te gaan welke belemmeringen blijkbaar bestaan om aanbevelingen uit eerdere doorlichtingen (en evaluaties) op te volgen. Hoe kunnen contextuele factoren worden verzacht, wat is er mogelijk binnen de bestaande context? Overweeg werkwijzen waarbinnen bewust nadenken over beoogde effecten, geschikte instrumenten en evalueerbaarheid een vanzelfsprekend en integraal onderdeel wordt van het werk, niet alleen bij het opzetten van nieuw beleid maar ook daarna nog. Zorg dat medewerkers hier tijd voor hebben en zorg ervoor dat hun functioneren mede hierop worden beoordeeld. Maak het leren van de ervaringen met eigen beleid tot een standaard onderdeel van het werk.

Duidelijk maken waar je aan werkt

Maak een overzicht van (samenhangende) beleidsdossiers en beleidsdoelen op basis van dit doorlichtingsrapport: welk beleid draagt waaraan bij? Dat is nodig om richting de politiek en de politieke leiding van het ministerie te kunnen laten zien wat je doet en waartoe (en om politieke proefballonnen te kunnen kanaliseren of zelfs ontraden), en voor (nieuwe) medewerkers om te weten waaraan ze geacht worden bij te dragen.

Zo'n overzicht moet natuurlijk regelmatig worden aangepast aan nieuwe politieke prioriteiten en termen, maar thema's of dossiers als 'het functioneren van burgemeesters', 'het uitkeringsstelsel', 'intergemeentelijke samenwerking' zullen over tien jaar ook nog wel onderdeel uitmaken van artikel 1. We pleiten ervoor om zo mogelijk onderscheid te maken tussen 'structuurdossiers' en (politieke) doelen of prioriteiten. Als politieke prioriteiten dan vragen om 'slagvaardigheid en daadkracht' of om 'weerbaarheid' is het goed binnen die min of meer stabiele thema's of dossiers de vraag te stellen wat er gedaan moet worden om die slagvaardigheid of die weerbaarheid dichterbij te brengen.

Een probleemanalyse en een beleidstheorie zijn nodig

De (politieke) beslissing om bepaalde doelen na te streven, ontslaat je niet van de noodzaak de bestaande situatie in relatie tot die doelen nauwkeurig in kaart te brengen en vast te stellen wat de aard en de omvang van het probleem c.q. de opgave is en wat de oorzaken zijn. De beleidstheorie is vervolgens niet meer dan een uitgeschreven redenering op welke oorzaken de inspanningen zijn gericht, welke middelen hiervoor worden gebruikt en waarom, en tot welke beoogde effecten dit moet leiden.

Maak het beleid evalueerbaar

We willen ons hier niet verliezen in SMART-achtige aanbevelingen, maar doelen moeten zodanig concreet zijn dat ze houvast bieden, voor de uitvoering én de evaluatie van het beleid. Wees als ministerie zo duidelijk mogelijk over je taken en verantwoordelijkheden, en over wat je wél, en wat je niet voor elkaar kunt krijgen in de versterking van bestuur en democratie. Formuleer ook concreet welke rol je kiest, en hoe die bijdraagt aan het hoofddoel. Tracht binnen alle complexiteit en beperkingen steeds te formuleren wat er binnen afzienbare tijd moet zijn bereikt. Naast het stellen van doelen – dat kan zijn ten aanzien van prestaties of liefst effecten - betekent dit dat vooraf nagedacht wordt over het systematisch verzamelen van benodigde gegevens over ten minste doelbereiking en ingezette middelen, en dat een nulmeting wordt uitgevoerd.

Op sommige dossiers en in bepaalde gevallen kan de evaluatie van instrumenten – dat kan gaan om het gebruik en de waardering van het instrument, of het behalen van de operationele doelen die ermee werden beoogd - een alternatief zijn voor een bredere evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid. In die gevallen is het gewenst dat er in algemene zin (in de literatuur) zicht is op de relatie tussen het instrument en het achterliggende maatschappelijk doel, dus dat er sprake is van een gezaghebbende beleidstheorie.

Evaluatie van innovatieve en soft instrumenten stelt ook eisen

De inzet van innovatieve instrumenten zoals de netwerkaanpak, deals en convenanten, vraagt net als de evaluatie van andere meer traditionele instrumenten dat vooraf wordt nagedacht over de te bereiken doelen. Als het bereiken van de achterliggende maatschappelijke doelen om wat voor reden dan ook niet kan worden onderzocht, is het nog steeds nodig om vooraf scherp te krijgen welke meer operationele doelen met de inzet van het instrument worden nagestreefd, zodat op basis daarvan vooraf over systematische gegevensverzameling en een nulmeting kan worden nagedacht.

Structurele opgaven vereisen structureel beleid

Voor structurele problemen of opgaven moet in principe structureel beleid worden geformuleerd. Dat je soms tijdelijke programma's optuigt omdat dit geld en energie binnen het ministerie vrijmaakt en bij de doelgroepen en in de politiek tot steun en draagvlak leidt, zou niet moeten betekenen dat ingezette bewegingen en processen tot een abrupt einde moeten komen, en dat opbrengsten en ervaringslessen niet worden gebruikt voor het vervolg. Daarvoor is dan wel nodig dat je tijdens het programma zicht hebt op het probleem en de ontwikkeling ervan.

Bijlage A Respondenten verdieplingsanalyses

Externe gesprekspartners

H. Bouwmans (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)
A. van Dijk (Commissaris van de Koning Provincie Noord-Holland)
D. van Driel (Kiesraad)
B. Elferink (Nederlands Gebarencentrum)
R. Fraanje (Interprovinciaal Overleg en voormalig secretaris Raad voor het Openbaar Bestuur)
M. Groot Nibbelink (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
J. van der Jagt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
M. van der Klugt-van Asperen (Provincie Noord-Holland)
A. Kok (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
J. Koster (Dingtiid)
J. van Ostaaijen (Tilburg University)
D. Rietveld (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
R. Schukking (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
F. Speel (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
A. Spelmink (Kiesraad)
M. van der Staak (Planbureau voor de Leefomgeving)
M. van der Steen (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)
H. Westera (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
A. Weterings (Planbureau voor de Leefomgeving)

Respondenten Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

J. van der Bij (Directie BFR)
W. Brants (Directie D&B)
C. Brons (Directie D&B)
N. Burgers (Directie BFR)
L. Cappetti (Directie BFR)
S. Franssen (Directie BFR)
M. Hoogstad (Directie BFR)
A.J. Plat (Directie D&B)
C. Terbrack (Directie D&B)
A. Verloop (Directie D&B)
J. Vermeer (Directie BFR)
L. Verroen (Directie D&B)
H.P. Voerman (Directie BFR)
W. Zerner (Directie D&B)

Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Samenstelling begeleidingscommissie (projectteam) vanuit het Ministerie van BZK

A. Lelieveld, (Directie D&B) (voorzitter/opdrachtgever)
R. Barneveld (Directie FEZ)
R. Bik (Directie D&B)(tot juni 2023)
M. Hoogstad (Directie BFR)
G. de Joode (Directie BFR) (tot november 2023)
M. Knijnenberg (Directie BFR) (vanaf november 2023)
S. Riezebos (Directie BFR)
H. van de Velde (Directie D&B)
M. Visser (Directie BFR) (vanaf februari 2024)

Met medewerking van:

S. Birbal (Directie D&B)
P. Goverde (Directie D&B)
S. Raeven (Directie BFR)
C. Stam (Directie BFR)

Samenstelling Klankbordgroep

H. Bouwmans (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)
K. ten Cate (Vereniging van Griffiers) (vanaf oktober 2023)
H. van Essen (Nationale Ombudsman)
R. Fraanje (Interprovinciaal Overleg)
J. van Gool (Wethoudersvereniging)
R. de Groot (Burgemeester Noord-Oostpolder – Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
H. Havekes (Unie van Waterschappen)
M. Kleiboer (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) (tot oktober 2023)
A. Kok (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
E. van Merriënboer (Burgemeester Terneuzen, Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
G. van Nijendaal (Raad voor het Openbaar Bestuur)
J. Nijenhuis (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
K. van Oudenhoven (Sociaal Cultureel Planbureau)
M. Sanders (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
B. Steenberg (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
H. van de Velde (Nederlandse Vereniging voor Statenleden)
M. Verboom (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) (vanaf oktober 2023)
P. van Vliet (Gemeentesecretaris Leiden, Vereniging van gemeentesecretarissen)
G. Weenink (Ministerie van Financiën)
H. Westera (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
R. Wiggers (Vereniging van Griffiers) (tot oktober 2023)

Bijlage C Onafhankelijke experts

Prof. Dr. K. (Koen) Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving
Universiteit Leiden

Prof. Dr. C. (Carolien) van Ham, hoogleraar Empirische Politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. E. (Evert) Meijers, universitair hoofddocent Sociale geografie en planologie Universiteit Utrecht

Dr. M. (Martin) Schulz, co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Bijlage D Onderzoeksteam

De Stichting Decentraalbestuur.nl is een samenwerkingsverband van onderzoekers die zijn verbonden aan verschillende universiteiten en onderzoeksbureaus. Dit rapport is opgesteld door:

Klaartje Peters is als bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht en werkt als zelfstandig onderzoeker en publicist op het terrein van politiek en bestuur.

Maarten Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Henk van der Kolk is politicoloog en werkt als universitair hoofddocent Politicologie en onderzoeksmethoden aan de Universiteit Twente.

Het projectteam bestond daarnaast uit drie leden die nauw betrokken zijn geweest bij de opzet en aanpak van het onderzoek en de leersessies:

Peter Castenmiller is onderzoeker en adviseur bij bureau PBLQ. Hij is daarnaast docent aan zowel de Universiteit Leiden als aan de VU.

Marcel Boogers is bijzonder hoogleraar Democratie en transitie aan de Universiteit Utrecht en onderzoeker en adviseur bij bureau Necker.

Vincent van Stipdonk is zelfstandig onderzoeker en adviseur voor de publieke sector.

Het projectsecretariaat is verzorgd door **Marjolein Heesbeen**.