

Beoordeling Beleidsdoorlichting openbaar bestuur en democratie (artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII)

Prof. dr. Koen Caminada

Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden

13 maart 2024

Inleiding

In het eerste onderdeel komt de beoordeling van de beleidsdoorlichting aan bod zoals die voorligt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het werk dat is afgeleverd door de onderzoekers (uitstekend) en de wijze waarop het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omgaat met het stellen van doelen rondom het goed functioneren van het Openbaar bestuur en de Democratie en de verantwoording van de ingezette publieke middelen om de doelen te bereiken (veel ruimte voor verbetering). In het tweede onderdeel van mijn beoordeling komt het opgelegde beoordelingskader van een beleidsdoorlichting aan de orde.

Er is reden voor deze tweedeling van de externe beoordeling vanwege kritiek op het opgelegde kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van een beleidsdoorlichting - een hoepel waar beleidsambtenaren doorheen moeten springen.¹ Aanpassing van de RPE en/of de wijze waarop de beleidsdoorlichtingen ambtelijk worden voorbereid lijken nodig op straffe van nog veel meer beleidsdoorlichtingen waarin de belangrijkste vragen onbeantwoord blijven: was het beleid eigenlijk wel effectief en kan het beleidsdoel niet (beter) worden bereikt via de inzet van minder publieke middelen, via inzet van slimmere instrumenten of met minder schade voor de economie?

Het ministerie van BZK heeft onafhankelijke experts 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. Als experts zijn we driemaal bijeengekomen met de onderzoekers en het BZK-projectteam om input over proces en aanpak te geven en op de bevindingen te reflecteren. Mijn betrokkenheid bij de beleidsdoorlichting betreft de periode sinds oktober 2022. Er is met de betreffende onderzoekers en medewerkers van het Ministerie BZK over de beoogde opzet van de beleidsdoorlichting gesproken en van commentaar voorzien. We zijn in de gelegenheid gesteld om het plan van aanpak en eerdere concepten te lezen en van commentaar te voorzien. Gedurende het proces van de Beleidsdoorlichting hebben al veel suggesties een weg gevonden in de tekst. Mijn oordeel is gebaseerd op de Eindversie (6^e conceptversie) van maart 2024.

¹ <https://archieff.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

1. Beoordeling

De beleidsdoorlichting Openbaar bestuur en Democratie (artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII) betreft de algemene doelstelling “een goed werkend openbaar bestuur en een vitale democratie” en beoordeelt in hoeverre het beleid bijdraagt om dit doel te bereiken. Naar mijn oordeel is de beleidsdoorlichting op een zorgvuldige wijze uitgevoerd. De onderzoekers die het onderzoek hebben verricht zijn grondig, deskundig en enthousiast te werk gegaan en hebben hun bevindingen op een toegankelijke wijze opgeschreven.

De onderzoekers hebben ook beduidend meer gedaan dan verwacht kon worden. Immers, een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek, hetgeen betekent dat de onderzoekers niet zelf het doelbereik, doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van de diverse dossiers onderzoeken, maar zich zouden moeten kunnen baseren op evaluaties van doeltreffendheid en doelmatigheid die door het ministerie, namens het ministerie of door onafhankelijke partijen zijn uitgevoerd. En daar wringt de schoen: de voor de onderzoekers noodzakelijke informatie bleek niet voorhanden, en waar evaluaties wel beschikbaar zijn, bleken maar in beperkte mate uitspraken mogelijk over het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (hoofdstuk 4, blz. 54).

Het is daardoor niet mogelijk gebleken om in deze beleidsdoorlichting de vraag te beantwoorden of de overheid in staat is de besteding van publieke middelen te verantwoorden. De onderzoekers hebben zo goed en zo kwaad als mogelijk geprobeerd om richting de samenleving te laten zien waar naartoe wordt gewerkt (doelen gereconstrueerd) en of er vooruitgang wordt geboekt (een benadering van het doelbereik). Het onderzoek legt pijnlijk bloot dat het Ministerie van BZK niet systematisch zoekt naar en gebruik maakt van lessen uit eerder beleid en uitvoering, om zo voortdurend te werken aan de verbetering daarvan.

Dit is teleurstellend. Het zegt ook iets over het zelflerend vermogen van het Ministerie van BZK: in de doorlichting van 2018 werd immers al geconcludeerd dat op basis van het destijds beschikbare materiaal geen conclusies konden worden getrokken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verrichte inspanningen. Er lijkt niets te zijn gedaan met de aanbeveling om 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 en Democratie.

Het is de onderzoekers dan ook niet aan te rekenen dat het doen van uitspraken over de doeltreffendheid van de inspanning onmogelijk is gebleken. Bij aanvang van beleid had moeten worden nagedacht over de evaluatie ervan. Dat is (wederom) niet gebeurd. En wanneer de relatie tussen inspanningen en uitkomsten niet helder kan worden gemaakt of beschikbare informatie ontbreekt, dient geïnvesteerd te worden in andere (betere) vormen van evaluatie. Ook dat is (wederom) niet gebeurd.

Het onderzoek werd verder bemoeilijkt, aangezien in artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII louter programma-uitgaven zijn opgenomen, en geen apparaatskosten. De personele en materiële uitgaven worden niet geboekt op begrotingsartikel 1, waardoor onduidelijk is welke werkzaamheden de twee betrokken beleidsdirecties (naar schatting 140 fte) hebben bijgedragen aan Openbaar bestuur en Democratie. Een grote uitgavenpost is zo buiten de analyse van het door te lichten begrotingsartikel

gebleven. Het onderzoek legt daarmee bloot 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. De onderzoekers stellen vast dat er maar een beperkte aansluiting is tussen beleid en uitgaven in artikel 1, hetgeen verontrustend is met het oog op een sobere inzet van publieke middelen die immers worden opgebracht door de samenleving.

Het is verder zorgelijk dat de onderzoekers concluderen dat de begrotingen en jaarverslagen in de periode 2018- 2021 beperkt kunnen dienen als basis voor een systematische beleidsdoorlichting. Ook de doelstellingen van het beleid zijn niet volledig terug te vinden. Onnavolgbaar is dan ook dat de uitgaven in de periode 2018-2021 wel fors *lijken* te zijn gestegen. Een stijging van 64 miljoen euro (+172%), waarvan de onderbouwing en verantwoording niet geleverd kan worden door het Ministerie van BZK.

Begrotingsartikel 1 van begrotingshoofdstuk VII (bedragen x €1.000)

	Realisatie				Verandering 2018-2021	
	2018	2019	2020	2021		
Uitgaven	37.196	56.472	73.195	101.285	64.089	172%
1.1 Bestuur en regio	16.356	11.213	19.863	39.255	22.899	140%
Subsidies	5.796	5.419	4.961	6.597	801	14%
Opdrachten	1.799	1.879	2.942	1.910	111	6%
Bijdrage aan ZBO's/RWT's, medeoverheden, (inter-)nationale organisaties en agentschappen	8.761	3.915	11.960	30.748	21.987	251%
1.2 Democratie	20.840	45.259	53.332	62.030	41.190	198%
Subsidies	16.125	29.673	40.833	44.693	28.568	177%
Opdrachten	3.099	3.842	4.084	5.603	2.504	81%
Inkomensoverdrachten	0	6.274	5.340	6.221	6.221	
Bijdrage aan ZBO's/RWT's, medeoverheden, (inter-)nationale organisaties en agentschappen	1.616	5.470	3.075	5.513	3.897	241%

Bron: Eigen berekeningen o.b.v. *Plan van aanpak beleidsdoorlichting openbaar bestuur en democratie* (september 2022)

De onderzoekers verdienen waardering dat zij vervolgens niet bij de pakken zijn gaan neerzitten. Er is breder gezocht naar alternatieve bronnen die een beeld kunnen reconstrueren van het gevoerde beleid en de samenhang daarin. Het is de onderzoekers niet aan te rekenen dat een volledig overzicht van het beleid of van de gestelde doelen op het terrein van Openbaar bestuur en Democratie uiteindelijk niet gevonden is. Wel hebben de onderzoekers het Ministerie van BZK een dienst bewezen door op basis van veel bronnen en de door BZK aangeleverde (beleids-)documenten het beleid op een toegankelijke manier te reconstrueren. Die reconstructie is nuttig en goed toegankelijk opgeschreven, maar is eigenlijk werk dat binnen het ministerie (systematisch) zelf gedaan had moeten worden. Naar mijn oordeel is hoofdstuk 3 van de beleidsdoorlichting een belangrijke bijdrage van de onderzoekers.

Hoofdstuk 4 is ontvullend. 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 onbekend is. Louter sommige programma-uitgaven kunnen aan specifiek beleid of aan specifieke instrumenten worden toegeschreven, maar bij materiële uitgaven, waaronder personele inzet, kan dit niet. Het is ondoorgrondelijk dat een capaciteitsplan waarin personele inzet verbonden wordt aan beleidsdoelen geen belangrijke rol speelt in de sturing en dagelijkse uitvoering van het beleid in de beide directies. De harde, maar terechte conclusie is dan ook dat over doelbereiking, doeltreffendheid of doelmatigheid weinig te zeggen is.

Zelfs op dit punt aangekomen, geven de onderzoekers nog steeds niet op. Zij vervolgen hun onderzoek met de vraag: Wat weten we wél op basis van de uitgevoerde evaluaties? Hierdoor geeft de beleidsdoorlichting een degelijke en complete beschrijving van het belang van artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII, van de rol die de overheid daarbij kan hebben en van de ontwikkeling in de afgelopen periode. De reconstructie (hoofdstuk 3) is degelijk onderzoek en oogt compleet. Gezien het problematische RPE-kader (zie onderdeel 2), maar vooral door het ontbreken van allerlei relevante informatie vanuit het Ministerie van BZK is een slimme route gekozen om toch nog iets te kunnen zeggen over de doelstellingen van het beleid (hoofdstuk 5).

De verdiepende analyses op het terrein van Openbaar bestuur en Democratie voor zeven geselecteerde dossiers bieden inderdaad inzicht in de formulering van beleid en beleidsdoelen en de onderliggende redenering en de uitvoering ervan. Anders dan de onderzoekers stellen, kan echter niet veel waarde worden toegekend aan de analyse voor zover het gaat over doeltreffendheid en in het bijzonder doelmatigheid. De verdiepende analyses zijn hiervoor (noodzakelijkerwijs) te beperkt. De analyses maken wél duidelijker hoe beleidsformulering en -uitvoering in de praktijk zijn verlopen. De onderzoekers concluderen terecht dat in deze zeven dossiers allerlei aspecten (nog) niet scherp konden worden geïdentificeerd.

Uiteindelijk blijft onduidelijk hoe en in welke mate mensen reageren cq. hun gedrag aanpassen door het bestaan van instituties zoals de Openbaar bestuur en Democratie (en dan in vergelijking met een systeem zonder 101 miljoen euro aan uitgaven voor Openbaar bestuur en Democratie). De conclusie en aanbevelingen van de onderzoekers zijn stevig, en dat is ook nodig. Een beleidsdoorlichting dient gebaseerd te zijn op bestaande evaluatieonderzoeken, maar op basis van de bestaande onderzoeken bleek het niet mogelijk het Beoordelingskader RPE toe te passen. Er kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De toonzetting van de conclusies van de beleidsdoorlichting is nuchter en realistisch. Het blijft natuurlijk jammer dat over het algemeen zo weinig inzicht bestaat in de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsmaatregelen die worden besproken. Daar zijn allemaal redenen voor, maar dat belet niet dat het een groot gemis blijft. De doelstelling van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 1 Openbaar bestuur en Democratie zou moeten zijn dat achteraf kan worden vastgesteld of het beleid heeft opgeleverd wat was beoogd en of dit doelmatig is gebeurd. Nu een dergelijke verantwoording niet mogelijk is gebleken, zijn er zorgen over de bijdrage van deze publieke uitgaven aan de democratische controle op het bestuur, waardoor de samenleving niet in staat gesteld wordt het beleid desgewenst bij te sturen.

De RPE schrijft voor dat een verkenning van beleidsopties dient plaats te vinden waarbij er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Het viel niet mee om maatregelen te beschrijven die zijn gericht op het beperken van de uitgaven aan Openbaar bestuur en Democratie, aangezien over de doelmatigheid te weinig bekend is om op basis daarvan besparingen te kunnen onderbouwen. Niettemin zijn twee 20 procent-besparingsvarianten uitgewerkt. Deze paragraaf (4.3) leest op zich wat wonderlijk. Zo blijft uit de gehele beleidsdoorlichting toch vooral het beeld hangen dat niet goed aannemelijk kan worden gemaakt dat 101 miljoen euro aan uitgaven voor Openbaar bestuur en Democratie er toe doen. Zou een 20% reductie van uitgaven dan forse maatschappelijke schade berokkenen aan een goed werkend openbaar bestuur en een vitale democratie? Deze vraag is natuurlijk lastig te beantwoorden, maar had wel in perspectief geplaatst kunnen worden. Immers, onnavolgbaar is gebleken waarom de uitgaven in de korte periode 2018-2021 snel met 64 miljoen euro (+172%) zijn toegenomen.

De opstellers van de beleidsdoorlichting erkennen dat toepassing van het opgelegde format van een beleidsdoorlichting op het terrein van Openbaar bestuur en Democratie zo complex is dat een analyse van effectiviteit en efficiëntie rondom het beleid, alsmede het kwantificeren van allerlei beleidseffecten eigenlijk onbegonnen werk is. Door de Beleidsdoorlichting in te delen in verschillende hoofdstukken krijgt de lezer toch een beeld van de mate waarin er resultaten zijn behaald. Ook andere problemen van de RPE zijn in deze beleidsdoorlichting praktisch opgelost via creatieve organisatie van het onderzoek.

Gegeven het opgelegde doorlichtingskader hebben de betrokken onderzoekers beduidend meer gedaan dan wat verwacht mocht worden, en op uitstekende wijze. Niettemin is de conclusie over deze beleidsdoorlichting teleurstellend, omdat de doelen van Openbaar bestuur en Democratie afwezig of vaag geformuleerd zijn (niet gekwantificeerd). Hierdoor zijn geen op feitenmateriaal gebaseerde conclusies mogelijk over de bijdrage van het beleid aan de doelen en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

2. Beoordelingskader RPE

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek. Er wordt samengevat wat al bekend is over de *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van het beleid. Bij een beleidsdoorlichting is de RPE leidend. Deze regeling schept de kaders om het beleid van de Rijksoverheid periodiek te evalueren en geeft hiervoor ook handvatten. Die beoogde werkwijze en handvaten lijken helder, maar zijn niet toepasbaar gebleken op het onderhavige terrein (en vermoedelijk ook niet op tal van andere beleidsterreinen).

De algemene doelstelling van artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII over Openbaar bestuur en Democratie is door de onderzoekers vertaald als: een goed werkend openbaar bestuur en een vitale democratie. In de doorlichting is getracht te analyseren in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van dit vage (want niet gekwantificeerde) doel. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat een goed werkend openbaar bestuur en een vitale democratie voor meerlei uitleg vatbaar is.

Voldoet de uitwerking van de beleidsdoorlichting daarmee aan de eisen die daar aan volgens de RPE worden gesteld? Het antwoord is: nee. Volgens het opgelegde kader van de RPE dient een beleidsdoorlichting in ieder geval de volgende onderdelen te bevatten:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoede uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Uitwerking van het opgelegde format in de RPE vereist de beantwoording van vragen rondom de motivering van het gevoerde beleid: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? Hoewel (veel) eerder beleidsonderzoek is uitgevoerd - waarover netjes in de beleidsdoorlichting wordt gerapporteerd - is nog nooit eerder onderzoek uitgevoerd naar de *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van Openbaar bestuur en Democratie. Op zich al een opmerkelijk feit. Dit impliceert dat het beschikbare onderzoeksmateriaal geen uitspraken toelaat over de *doeltreffendheid* en de *doelmatigheid* van Openbaar bestuur en Democratie, hetgeen volgens de RPE wel vereist is.

In deze beleidsdoorlichting - en vermoedelijk ook in andere beleidsdoorlichtingen – kan dan ook geen antwoord worden geven op de belangrijkste vragen in de RPE rondom het gevoerde beleid in relatie tot de kabinetsdoelstellingen: Zijn de doelen van het beleid wel/niet gerealiseerd? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waarom niet? Hadden de doelen met de inzet van minder publieke middelen gerealiseerd kunnen worden?

Het opgelegde kader RPE maakt het dus ondoenlijk om conclusies over het gevoerde beleid te trekken en beleidsopties voor de toekomst te verkennen die de *effectiviteit* zouden kunnen verhogen. Voor het uitvoeren van een gedegen doorlichting volgens de RPE zouden op zijn minst duidelijke (kwantitatieve) doelstellingen moeten zijn geformuleerd die toetsbaar zijn. Die ontbreken.

Verder schrijft de RPE een *doelmatigheidstoets* voor, maar het is buitengewoon lastig om een dergelijke analyse op Openbaar bestuur en Democratie los te laten. De mate van efficiëntie (bijvoorbeeld via de benchmark van lumpsum subsidies in plaats van de uitgaven aan Openbaar bestuur en Democratie) laat zich niet makkelijk benaderen in dit deel van het beleid (en aanpalende beleidsterreinen) waarin zoveel door de overheid wordt gereguleerd. Analytisch lastige kwesties die

niettemin zijn vereist volgens de RPE. Immers, het begrip doelmatigheid zou handen en voeten moeten geven aan in welke mate mensen reageren cq. hun gedrag aanpassen door het bestaan van instituties rondom Openbaar bestuur en Democratie (en dan in vergelijking met een systeem zonder 101 miljoen euro aan uitgaven voor Openbaar bestuur en Democratie, maar dan ook lagere belastingtarieven). Verder vereist doelmatigheid de analyse van de instrumentkeuze: in hoeverre scoort bijvoorbeeld een lumpsum subsidie beter dan de huidige inzet van instrumenten rondom Openbaar bestuur en Democratie of anders vormgegeven subsidies? Vragen die voortkomen uit de RPE, maar lastig te beantwoorden zijn op dit beleidsterrein.

Conclusie

Het uitgevoerde onderzoek verdient een tien met een griffel. Het kader van de RPE is echter niet toepasbaar gebleken op het onderhavige beleidsterrein, vanwege (a) het ontbreken van allerlei informatie waarvan verwacht mocht worden dat het Ministerie BZK die ter beschikking zou stellen aan de onderzoekers en (b) het feit dat de vijftien vragen die voortkomen uit de RPE niet tot nauwelijks zijn te beantwoorden op dit beleidsterrein. Het gevolg is dat het niet mogelijk is gebleken conclusies te trekken over de bijdrage van het beleid aan de doelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Het voorgaande leidt tot een aantal adviezen:

1. Omschrijf duidelijke (kwantificeerbare) doelen voor beleid.
2. Maak werk van een fundamentele verandering van de cultuur en werkwijze binnen het Ministerie van BZK en laat de voortgang hiervan regelmatig extern toetsen (zoals gebruikelijk is binnen de universitaire wereld, maar ook bij de planbureaus). Startpunt zou het naleven van het capaciteitsplan kunnen zijn waarin personele inzet verbonden wordt aan beleidsdoelen.
3. Het aantal beleids(evaluatie)onderzoeken op dit terrein is omvangrijk en kan worden verminderd. Daarentegen zouden uitvoerende beleidsambtenaren en opdrachtgevende politici zich in het vervolg moeten richten op échte beleidsevaluaties waarin effectiviteit en efficiënte van het voorgestane of gevoerde beleid centraal staan. Kortom: minder, maar betere evaluatieonderzoeken. Speciale aandacht verdient de werkwijze binnen het Ministerie van BZK waarbinnen bewust nadenken over beoogde effecten, geschikte instrumenten en evalueerbaarheid een vanzelfsprekend en integraal onderdeel wordt van het werk van het ministerie, niet alleen bij het opzetten van nieuw beleid maar ook daarna.
4. Overwogen zou kunnen worden om de opgedane kennis door het onderzoeksbureau DecentraaBestuur.nl goed te benutten door hen een vervolgopdracht te gunnen, mede om na te gaan welke belemmeringen binnen het Ministerie van BZK bestaan om aanbevelingen uit eerdere doorlichtingen op te volgen.
5. De RPE is een lastige hoepel om doorheen te springen in geval duidelijke doelen ontbreken én goed evaluatieonderzoek niet voorhanden is. In dat geval mogen kritische vraagtekens worden gezet bij nut en noodzaak van het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen. Evenals bij elk ander beleid dat niet doelmatig is, komt daardoor de legitimiteit van het instrument beleidsdoorlichting onder druk.