

Directie Democratie & Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA
Den Haag

Our reference	Page	Phone	Date
			15 April 2024
Subject		E-mail	
Reflectie Beleidsdoorlichting openbaar bestuur en democratie		[REDACTED]@ru.nl	

Geachte mw. [REDACTED],

In het najaar van 2022 verzocht u mij een bijdrage te leveren als externe deskundige aan de Beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie. Graag stuur ik u hierbij mijn reflectie op de onderzoeksresultaten.

In deze brief reflecteer ik vanuit mijn expertise op het gebied van duurzame/weerbare democratie en democratische kwaliteit op de inhoudelijke bevindingen en aanbevelingen van het onderzoeksteam. Achtereenvolgens komen aan de orde: (a) de resultaten van de evaluatie, (b) lessen voor het interne proces van evalueren bij BZK, (c) methoden van evaluatie, en tenslotte (d) besparingsopties.

Resultaten van evaluatie

De evaluatie brengt de vele activiteiten in kaart waar de beide directies (resp. Democratie en Bestuur en Bestuur, Financiën en Regio's) aan werken om het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratie te waarborgen. Het is duidelijk dat beide directies belangrijk werk doen om de kwaliteit van democratie en bestuur te waarborgen en versterken.

Dat is niet alleen zichtbaar rond het dossier Verkiezingen, waarbij zeer zorgvuldig wordt geëvalueerd, wetgeving en beleid wordt aangepast op basis van evaluaties, en de kwaliteit van verkiezingen telkens opnieuw wordt bekeken na iedere verkiezing en waar nodig wordt bijgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met adviezen van de Kiesraad en de gemeenten die verkiezingen organiseren, maar ook met adviezen van internationale organisaties die onze verkiezingen waarnemen zoals de OVSE. Hiermee wordt een zeer belangrijk onderdeel van onze democratie zorgvuldig uitgevoerd en telkens waar nodig verbeterd.

Daarnaast zijn ook op andere essentiële dossiers voor de democratie in de afgelopen jaren belangrijke vorderingen gemaakt. Zo is de wetgeving rondom campagnefinanciering verhelderd en verscherpt, waardoor deze nu meer in lijn is met internationale standaarden. Daarnaast is ook de ontwikkeling van de nieuwe wet politieke partijen uitgevoerd in een zeer zorgvuldig consultatie-proces met betrokkenen en experts, wat er o.a. toe heeft geleid dat nu ook lokale politieke partijen kunnen rekenen op partijfinanciering, wat essentieel is om het goed functioneren van deze organisaties te ondersteunen, en ook om te voorkomen dat zij financiering elders moeten zoeken en daarmee kwetsbaar worden voor oneigenlijke beïnvloeding. Gegeven het feit dat inmiddels meer dan 30% van de politieke partijen op lokaal niveau lokale partijen zijn is dit een belangrijke versterking van de lokale democratie.

Daarnaast is ook de positie en capaciteit van lokale politieke ambtsdragers in belangrijke mate versterkt door beleid van beide directies in afgelopen jaren. Zo heeft het programma Democratie in Actie bijgedragen aan het versterken van de informatie en kennispositie van raadsleden (kennisproducten worden veelvuldig gebruikt en zeer gewaardeerd door raadsleden). Daarnaast hebben aanpassingen in de Wgr ook de formele wettelijke positie van lokale volksvertegenwoordigers versterkt, waardoor de democratische controle op besluitvorming binnen regionale samenwerkingsverbanden aanzienlijk is versterkt. Tenslotte zijn de activiteiten gericht op het versterken van de weerbaarheid en veiligheid van lokale bestuurders ook buitengewoon belangrijk om politieke ambtsdragers zo goed mogelijk te ondersteunen en beschermen bij het uitoefenen van hun ambt. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden van enerzijds belangrijke verbeteringen in wet en regelgeving, en anderzijds heel concreet beleid, die naar verwachting positieve effecten zullen hebben op het functioneren van democratie en bestuur in Nederland.

Dat er dus belangrijk werk wordt gedaan door de beide directies, en dat dit ook tot concrete resultaten leidt is helder, en het belang van dit werk voor de kwaliteit van onze democratie kan niet onderschat worden. Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat (1) het merendeel van dit werk in belangrijke mate wel degelijk gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek en kennis over vergelijkbare problematiek uit andere landen; en (2) vaak adequaat reageert op maatschappelijke signalen over ofwel beleid dat niet goed werkt in de praktijk, ofwel nieuwe maatschappelijke problemen waarvoor een oplossing nodig is.

Zo is het feit dat lokale politieke partijen nu ook financiering ontvangen ontegenzeggelijk positief voor het versterken van hun organisatorische capaciteit en maakt ze minder kwetsbaar voor ondermijning; en dat politieke partijen nu transparant moeten zijn over financiële giften aan hun partij is ook een belangrijke versterking van de Nederlandse democratie, omdat we weten uit wetenschappelijk onderzoek in andere landen dat dit de mogelijkheden voor beïnvloeding van beleid door rijke burgers, bedrijven en buitenlandse overheden beperkt. Dat

wil niet zeggen dat we deze nieuwe wetgeving niet moeten evalueren, maar we weten uit onderzoek elders in ieder geval al dat dergelijke maatregelen daar goed hebben geholpen.

Daarnaast is er ook in belangrijke mate bewijs hoe beide directies reageren op maatschappelijke en politieke signalen en wetenschappelijk onderzoek, in haar beleid. Aanpassing van de Wgr om gemeenteraden een versterkte wettelijke positie te geven bij regionale samenwerkingsverbanden zijn een direct gevolg van meerdere onderzoeksrapporten over de zeer problematische en vaak ontbrekende democratische controle door gemeenteraden binnen regionale samenwerkingsverbanden. Evenzo zijn de nieuwe programma's rondom weerbaarheid en veiligheid van lokale bestuurders een reactie op de uit empirisch onderzoek gebleken toename van bedreigingen en intimidatie van politieke ambtsdragers; en in die zin reageert BZK dus uitstekend op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving die het functioneren van de democratie en het bestuur ondermijnen, en handelt daar ook adequaat in.

Dat wil niet zeggen dat er niet meer en systematischer geëvalueerd kan worden, maar wel dat wat BZK doet essentiële taken in het onderhoud van de democratie en openbaar bestuur behelzen, dat zij daarop vaak bouwt op wetenschappelijke kennis en ervaringen in andere landen, en reageert op signalen en onderzoek over maatschappelijke ontwikkelingen die de democratie en het openbaar bestuur kunnen ondermijnen.

Proces van evalueren intern BZK

Wat het onderzoeksrapport wel laat zien, is dat het formuleren van heldere doelstellingen van beleid, het bewaken van continuïteit in doelstellingen over de tijd heen (en als doelstellingen veranderen, dit documenteren), en het incorporeren van een heldere monitoring- en evaluatie cyclus voor al het gevoerde beleid (en niet alleen verkiezingen), een goed idee zou zijn.

Hierbij zal helderder onderscheid moeten worden gemaakt tussen structurele beleidsdossiers, en meer tijdelijk beleid, en zou het helpen als alleen tijdelijk beleid wordt ondergebracht in programma's. Hiervoor is nodig dat beleid dat structureel moet zijn, dat ook wordt (dit geldt o.a. voor het programma Democratie in Actie, en voor het ondersteunen van politieke ambtsdragers bij intimidatie, ondermijning en integriteit). Daarnaast is het wellicht een goed idee om te overwegen of taken die niet onder artikel 1 vallen niet onder zouden moeten worden gebracht bij een andere directie.

Als dit onderscheid tussen structureel en tijdelijk beleid helderder is, dat zouden voor de huidige beleidsdossiers waar dat nog niet het geval is heldere beleidslijnen en doelstellingen kunnen worden geformuleerd, gekoppeld aan capaciteitsplannen, zodat beter gestuurd kan worden op doelen. Maar hierbij is vooral van belang dat er een concrete monitoring en evaluatie cyclus wordt geïmplementeerd in de organisatie (zoals die er nu voor verkiezingen in grote mate is).

Daarbij kunnen ‘harde’ en ‘zachte’ evaluatiemethoden worden gebruikt, maar kern is dat doelstellingen van tevoren helder zijn, er een nulmeting is waar nodig, en wordt gemonitord hoe het gaat met de doelstellingen en die ook weer als feedback worden gebruikt om beleid bij te stellen. Maar om dit in de praktijk te doen is capaciteit en kennis nodig, dus dit betekent ook een personele investering in beide directies.

Methoden van evaluatie

Het is de vraag of monitoring en evaluatie zoals die nu wordt uitgevoerd bij bijvoorbeeld verkiezingen voor alle beleidsdossiers nodig is. Ook hier is onderscheid maken tussen structurele, omvangrijke beleidsdossiers; en tijdelijke programma's wellicht bruikbaar. Dan zou grotere systematische evaluatie, en het implementeren van een M&E cyclus, bijvoorbeeld alleen worden gedaan voor grotere, structurele beleidsdossiers zoals verkiezingen, politieke partijen, versterken lokale politiek en bestuur, en regiodeals. De manier waarop de monitoring en evaluatie op het dossier verkiezingen nu werkt, zou eventueel als voorbeeld kunnen dienen voor de andere structurele dossiers. Het verhelderen van hoe beleidsprogramma's en dossiers aansluiten op hoofddoelen, en uitwerking binnen beide directies van hoofddoelen in meer concrete doelen, evenals deze linken aan een capaciteitsplan zou hierbij kunnen helpen.

Daarnaast is het belangrijk om te kiezen op welke manier evaluatie plaatsvindt, en voor ieder beleidsdossier aan de voorkant helder te maken wat belangrijke evaluatie-criteria zijn. Die hoeven niet voor ieder dossier hetzelfde te zijn. Zo is bij het beveiligen van huizen van ambtsdragers, feedback van de gebruikers en van politie hierop een prima evaluatie-instrument, ook als daarnaast de algemene intimidatie en veiligheidsindicatoren bij worden gehouden (zoals gebeurt in de monitor politieke ambtsdragers en de Staat van het Bestuur). Datzelfde geldt voor programma's zoals Democratie in Actie: Als er kennisproducten worden ontwikkeld voor raadsleden en die veelvuldig worden gedownload en gebruikt door raadsleden dan voldoen ze dus in een kennisbehoefte onder raadsleden, en zijn ze in die zin doeltreffend in het vergroten van de capaciteit bij gemeenteraden. Er kan dan zeker nog wel aanvullend worden uitgevraagd bij raadsleden of deze ondersteuning voldoende is en of ze behoefte hebben aan meer/andere ondersteuning, maar aansluiten bij wat de doelgroep zelf zegt nodig te hebben is in principe een prima manier om gemeenteraden te ondersteunen, en de kwaliteit van die ondersteuning te monitoren.

Besparingsopties

Wat betreft besparingsopties ben ik het eens met de onderzoekers dat zonder helder inzicht in de verdeling van fte's over de verschillende beleidsdossiers, keuzes hierin vrijwel onmogelijk zijn. Het verminderen van de subsidiering voor politieke partijen is voor de weerbaarheid en kwaliteit van de democratie zeker geen goed idee, zie bovenstaande argumentatie daarvoor.

In plaats daarvan laat het onderzoeksrapport wat mij betreft eerder zien dat het belangrijk is om te investeren in de slagkracht van de organisatie van beide directies, op twee manieren. Ten eerste door meer te investeren in het structureel maken van beleid dat structureel zou moeten zijn, zoals de ondersteuning van lokale politieke ambtsdragers en beleid gericht op het vergroten van democratische weerbaarheid en tegengaan van ondermijning. Ten tweede, en wellicht nog belangrijker, is het investeren in het ontwikkelen van structurele monitoring en evaluatie op grote beleidsdossiers binnen BZK. Om dit goed te doen is expertise en menskracht nodig, bijvoorbeeld door dit te beleggen bij een aantal medewerkers binnen beide directies die deze manier van werken op alle structurele beleidslijnen in gang zet.

Tot zover mijn reflectie op de onderzoeksresultaten van de beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie, mocht u op onderdelen van deze reflectie nog toelichting willen dan ben ik daartoe vanzelfsprekend graag bereid,

Hartelijke groet,



Prof. Dr. Carolien van Ham
Professor of Empirical Political Science
Radboud University Nijmegen