

Vergaderjaar 2023–2024

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2024

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting aan van artikel 1, Openbaar Bestuur en Democratie, van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk VII), over de periode 2018 tot en met 2021. Deze beleidsdoorlichting heb ik u in mijn brief van 20 september 2022 aangekondigd.¹

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de overheid gevoerde beleid, in dit geval het beleid op het terrein van openbaar bestuur en democratie. Een beleidsdoorlichting moet voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE) van de Minister van Financiën.² De doelstelling van een beleidsdoorlichting is om op een meer systematische en samenhangende wijze de balans op te maken. Daarbij gaat het niet alleen om terugkijken en verantwoorden, maar ook om lessen te trekken voor de toekomst. Een beleidsdoorlichting is dus niet louter een verantwoordingsinstrument, maar is ook bedoeld als leerinstrument.

Deze beleidsdoorlichting is nog tot stand gekomen binnen de kaders en richtlijnen van de in de periode 27 maart 2018 t/m 26 juli 2022 geldende RPE. Rijksbreed zijn vanaf begrotingsjaar 2024 de beleidsdoorlichtingen volledig vervangen door Periodieke Rapportages, in lijn met de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

De reikwijdte van de voorliggende beleidsdoorlichting betreft geheel artikel 1. De algemene doelstelling van dit artikel luidde in 2020 en 2021: «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 samen-

¹ Kamerstukken II 2022–23, 30 985 nr. 60.

² Stcrt. 2022, nr. 19587.

leving 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».³

In mijn brief van 20 september 2022 heb ik al benadrukt dat het lerende element een belangrijk onderdeel is van de beleidsdoorlichting. In deze aanbiedingsbrief zal hier daarom expliciet aandacht voor zijn. Hiernaast kondigde ik aan dat onafhankelijke deskundigen conform de richtlijnen een rol krijgen in de doorlichting. Vier deskundigen met uiteenlopende relevante expertises hebben met een reflectie gereageerd op de kwaliteit van de doorlichting en hiernaast concrete handvatten gedeeld om de toetsing van beleid en beleidsinstrumenten te versterken, waarvoor ik hen erkentelijk ben. De deskundigen zijn prof.dr. Carolien van Ham, prof.dr. Koen Caminada, dr. Evert Meijers en dr. Martin Schulz.⁴ De reflecties zijn, naast de doorlichting zelf, als bijlagen bij deze brief gevoegd. Bovendien haal ik meerdere noties van de deskundigen aan in deze brief.

Naast de groep deskundigen die de reflecties schrijft, heeft een klankbordgroep van vertegenwoordigers van diverse andere ministeries, medeoverheden en stakeholders meegekeken gedurende het proces van de doorlichting.

In het hiernavolgende deel van deze brief zal ik eerst ingaan op de beleidsdoorlichting, de reflecties van de deskundigen en de systematiek van de beleidsdoorlichting als instrument. Daarna ga ik in op de lessen die de doorlichting ons leert en de opvolging die ik hieraan geef. Tot slot volgt een korte afronding.

De beleidsdoorlichting

Bevindingen

De belangrijkste conclusie van de beleidsdoorlichting is dat er in beperkte mate zicht is op de doeltreffendheid en doelmatigheid van veel van de beleidsinspanningen. De beleidsdoorlichting kan met de huidige focus op bestaand evaluatieonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid helaas geen precies of scherp beeld geven van de mate waarin het beleid bijdraagt aan het openbaar bestuur en democratie. Niet enkel die focus op bestaand evaluatieonderzoek, maar ook de dynamische politiek-bestuurlijke context maken het inherent complex om beleid te toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een bijkomende en complicerende factor is dat de personele uitgaven niet onder het doorgelichte begrotingsartikel vallen. Het Ministerie van BZK boekt zijn apparaatskosten op een zelfstandig artikel, zodat in strikte zin de relatie tussen inzet en doelbereik niet inzichtelijk te maken is. Het nieuwe instrument Periodieke Rapportage, dat de beleidsdoorlichting vervangt, geeft daartoe overigens meer mogelijkheden, door niet meer te verplichten dat de scope van het onderzoek verbonden is aan één begrotingsartikel. Daarnaast heeft deze doorlichting betrekking op een periode (2018–2021) die inmiddels enkele jaren achter ons ligt en die deels atypisch waren, als gevolg van de

³ Begroting BZK 2020 HVII, artikel 1, p. 39.

⁴ Prof.dr. Carolien van Ham is hoogleraar Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen, prof.dr. Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden, dr. Evert Meijers is universitair hoofddocent Sociale geografie en planologie aan de Universiteit Utrecht en dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

coronapandemie. Het artikel bevat verder een brede waaier aan beleidsdossiers die qua aard en type beleidsinzet zeer divers en vaak moeilijk vergelijkbaar zijn. Dit maakt dat de bijdrage van de beleidsinzet in zijn totaliteit moeilijk vast te stellen is in een syntheseonderzoek. Voor inzichten in de bijdrage en kwaliteit van specifieke onderdelen van het beleid verwijs ik u daarom graag naar de verantwoording per individueel dossier. Hiernaast maak ik op een geaggregeerd niveau wel de balans op van veel dat op dit beleidsterrein gedaan en bereikt wordt in de periodieke Staat van het Bestuur, waarvan de volgende editie in het voorjaar van 2025 zal verschijnen.

De onderzoekers staan aan het begin van het eindrapport stil bij de context waarbinnen het werk van mijn ministerie plaatsvindt. Zij stellen dat het een illusie is om te denken dat al het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig kan zijn en dat dit ook altijd kan worden vastgesteld, in een democratisch bestel met vele bestuurslagen en actoren. De politieke en maatschappelijke druk op beleid zijn dynamisch van aard. De toerekening van effecten aan beleid wordt bemoeilijkt door een groot aantal actoren en factoren die invloed uitoefenen op na te streven doelen. De onderzoekers stellen dat deze omstandigheden desondanks geen excuus mogen vormen voor passiviteit bij de verantwoording van financiële middelen, het opstellen van beleidstheorieën en het uitdenken en uitvoeren van passende evaluatiemethoden.

Ik onderschrijf de analyse van de onderzoekers dat beleidsvorming binnen mijn ministerie plaatsvindt in een complexe en dynamische omgeving, waarbij toetsing op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid niet altijd gemakkelijk is. Binnen het ministerie wordt daarom gewerkt aan de inzet van evaluatiemethoden, waaronder ook die van de meer «zachte» beleidsinstrumenten. Ik herken het beeld dat er in verschillende gevallen in beperkte mate zicht is op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar zie in het rapport ook positieve aanknopingspunten. Zo wordt er bijvoorbeeld in het verkiezingsdossier systematisch en structureel geëvalueerd. Tot slot gaat het bij de dossiers die binnen deze doorlichting vallen om belangrijke dossiers voor het in stand houden en waarborgen van de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur, waaraan een beperkt budget gekoppeld is.

De onderzoekers hebben los van de genoemde belangrijkste conclusie diverse aanbevelingen gedaan om de mogelijkheid tot verantwoording en beleidsevaluatie te versterken. Zo bevelen zij aan om een helder overzicht te maken van samenhangende beleidsdoelen en daarop ingezette instrumenten, beleidstheorieën te expliciteren, het beleid beter evalueerbaar te maken en te evalueren, ook zachtere instrumenten te toetsen en voor structurele problemen structureel beleid te formuleren. Op deze aanbevelingen en de opvolging die ik hieraan geef, kom ik nader terug in het tweede deel van deze brief.

Reflecties

In dit onderdeel ga ik kort in op de kernboodschap uit de reflecties van de vier deskundigen. Hun punten met betrekking tot de doorlichtingssystematiek en concrete handvatten voor toetsing van beleid behandel ik in de hiernavolgende onderdelen.

Zoals de reflectie van Carolien van Ham laat zien, wordt met beperkte middelen het raamwerk van het democratisch bestuur in stand gehouden met belangrijke pijlers als verkiezingen, de financiering van politieke partijen en de ondersteuning van politieke ambtsdragers met een passende rechtspositie. Naast het dossier verkiezingen zijn er ook andere

dossiers waarop vorderingen zijn gemaakt om de kwaliteit van democratie en bestuur te waarborgen en te versterken. Van Ham benoemt een aantal voorbeelden daarvan: de verheldering en verscherping van de wetgeving rondom campagnefinanciering, waardoor deze nu meer in lijn is met internationale standaarden; de ontwikkeling van de nieuwe wet politieke partijen, waarbinnen ook lokale partijen financiering ontvangen; aanpassingen in de Wet financiering politieke partijen die de formele wettelijke positie van lokale volksvertegenwoordigers versterkt; activiteiten gericht op het versterken van de weerbaarheid en veiligheid van lokale bestuurders.

Ik onderschrijf de noties dat mijn ministerie essentiële taken in de instandhouding en het onderhoud van democratie en openbaar bestuur uitvoert, dat mijn ministerie daarbij vaak bouwt op wetenschappelijke kennis en ervaringen in andere landen en reageert op signalen uit de maatschappij. Tegelijk neem ik de verbetermogelijkheden voor zowel het proces als de methode van evaluaties ter harte. Die behandel ik onder «Opvolging en lessen voor de toekomst».

Evert Meijers heeft in zijn reflectie aandacht voor de kundige wijze waarop de onderzoekers het beleid hebben weten te reconstrueren. Tegelijkertijd vallen de antwoorden op de vragen uit het onderzoek tegen. Dat komt door de beperkte mogelijkheid om causaliteit vast te stellen in een complexe wereld en doordat een overzicht van het gevoerde beleid ontbreekt. Ik onderschrijf de notie van de complexiteit van de context en het aantal actoren en factoren dat invloed heeft op het doelbereik van mijn ministerie. Hiernaast herken en erken ik dat de doorlichting aanleiding geeft om meer systematisch overzicht te creëren van beleidsdoelen en het (laten) verrichten van evaluatieonderzoeken. Tegelijkertijd schetst Evert Meijers ook dat de focus meer zou moeten liggen op publieke waarden, waarop ik in het volgende onderdeel terugkom.

Koen Caminada benoemt in zijn reflectie dat er veel ruimte voor verbetering is bij het stellen van doelen binnen mijn ministerie en bij het evalueren van ingezet beleid. Zoals aangegeven herken ik dit beeld tot op zekere hoogte. Tegelijkertijd wordt binnen mijn ministerie al veel stilgestaan bij doelen van beleid, wetenschappelijke onderbouwing van beleid en het evalueren van beleid. Deze evaluaties zien inderdaad niet altijd op de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid in de strikte zin. Bovendien is het gehanteerde instrumentarium voor wat betreft evalueren nog niet altijd even goed aangesloten op de meer innovatieve instrumenten die mijn ministerie inzet bij het nastreven van de doelen op het gebied van het versterken van het openbaar bestuur en de democratie. Caminada geeft aan dat de aanbevelingen van een vorige doorlichting herhaald kunnen worden. Deze notie herken ik en het is een extra motivator voor de lerende aanpak in en na deze beleidsdoorlichting om aan de slag te gaan met de huidige bevindingen. Tegelijkertijd geeft het ook juist iets weer van de complexiteit, die immers een constante factor is in het werken aan openbaar bestuur en democratie.

Martin Schulz richt zich in zijn reflectie allereerst op de beleidsdoorlichting als instrument dat door de keuze van criteria en de wijze waarop deze worden gedefinieerd en toegepast, beelden schept van het beleid, maar niet zozeer een beschrijvende studie is. De doorlichting is volgens hem wel een uitnodiging tot debat over dit beleid. Schulz roept op tot waakzaamheid voor het risico dat de beleidsdoorlichting wordt geïnterpreteerd als een getrouwe representatie van het beleid. In het hiernavolgende onderdeel «systematiek beleidsdoorlichting» zal ik nog nader verwijzen naar de reflecties van Schulz op dit instrument.

Schulz laat ook zien dat het instrumentarium om de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen van vormen van netwerksturing, zoals regiodeals, *city deals*, samenwerkingsprogramma's en akkoorden, nog weinig ontwikkeld is. Tegelijk constateert hij dat dit soort interventies in de beleidspraktijk steeds gewoner worden. Volgens Schulz is het beter om in te zetten op het ontwikkelen van daarbij passende vormen van evaluatie dan om beleid dat uitgaat van netwerksturing aan te passen, zodat het binnen de marges van het bestaande instrumentarium past.

Systematiek beleidsdoorlichting

Zoals in het voorgaande deel al bleek, plaatsen zowel de onderzoekers als de vier reflecterende deskundigen de nodige kanttekeningen bij de beleidsdoorlichting als passend instrument bij dit specifieke begrotingsartikel. Onder andere Martin Schulz en Evert Meijers benoemen dat de systematiek een wel erg nauwe focus biedt op doeltreffendheid en doeltreffendheid. Schulz stelt: «De in de RPE neergelegde uitgangspunten voor het uitvoeren van een beleidsdoorlichting komen voort uit een specifiek idee over overheidssturing om beleidsdoelstellen te realiseren.» Een dergelijke doorlichting is geen integrale beoordeling van «goed» of «slecht» beleid, zoals Martin Schulz het formuleert en daarmee biedt het geen objectief en meerzijdig beeld van beleid op grond waarvan een finaal oordeel geveld zou kunnen worden over het beleid. Hiernaast is een relevante kanttekening bij het instrument van de beleidsdoorlichting dat het een korte en specifiek afgebakende periode betreft, die ook daardoor in zekere zin een relatief willekeurige uitsnede uit de tijd vormt en tevens een momentopname is van de ontwikkeling van het evaluatie-instrumentarium. Ik herken de vraag of de systematiek geen ruimte zou moeten bieden voor toetsing op – naast doeltreffendheid en doelmatigheid – andere publieke waarden. Ik herken de tot op heden gehanteerde focus op doeltreffendheid en doelmatigheid in beleidsdoorlichtingen. Onder andere bij innovatieve instrumenten, die meer uitgaan van netwerksturing, is het zeer relevant om ook ruimte te benutten voor toetsing op andere publieke waarden. De nieuwe Regeling periodiek evaluatieonderzoek, die de beleidsdoorlichting vervangt door de Periodieke Rapportage, biedt meer ruimte en aanmoediging om rekening te houden met publieke waarden in brede zin. Met het oog op toekomstige Periodieke Rapportages is het nodig om te verkennen hoe we dit binnen het Ministerie van BZK zo goed mogelijk kunnen doen, waarbij het uiteraard belangrijk zal blijven om ook de doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen te kunnen verantwoorden.

Opvolging en lessen voor de toekomst

In mijn brief van 20 september 2022 heb ik benadrukt dat mijn ministerie het lerende effect van deze beleidsdoorlichting van wezenlijk belang vindt. Naast de doorlichting zelf en de reflecties van deskundigen die vele nuttige inzichten en handvatten bieden, zijn binnen het ministerie ondertussen leersessies georganiseerd bij de betrokken directies. In deze leersessies zijn gesprekken gevoerd over onder andere beleidstheorieën, het aanscherpen van doestellingen, het werken aan (nieuwe) evaluatiemethoden en het belang van de toetsing van beleid. Hiernaast wordt er gewerkt aan het koppelen van capaciteit aan doelen en activiteiten. Uit de leersessies zijn diverse ideeën ontstaan die hieronder zijn verwerkt. De komende tijd is het zaak om deze ideeën en die van de onderzoekers en deskundigen nader uit te werken, te concretiseren en uit te voeren, waar mogelijk ook al bij de totstandkoming van de Ontwerpbegroting 2025.

Beleidstheorie en doelstellingen

De onderzoekers bevelen aan om een duidelijk en toegankelijk overzicht te maken van samenhangende beleidsdoelen en beleidstheorieën te ontwerpen. Ik vind het belangrijk om doelstellingen helder te maken en veranderingen in doelstellingen te documenteren. Binnen de betrokken directies lopen diverse acties om meer overzicht te krijgen op dit punt. Het operationaliseren van de meer abstracte missies van mijn ministerie heeft in het bijzonder de aandacht. Tegelijkertijd is het goed om te bezien waar het al dan niet mogelijk is om doelstellingen vooraf scherp te formuleren. Bij beleid dat zich richt op netwerksturing, worden doelstellingen veelal ook gedurende het proces met (maatschappelijke) partners vastgesteld. Zo wordt bij de aanpak van de *city deals* gedurende het proces gezamenlijk ontdekt wat de doelstellingen zijn, in plaats van eenzijdig aan het begin van het traject. Ook hier helpt het om tijdens het proces gezamenlijk periodiek te expliciteren waarom het plausibel wordt geacht dat de invulling van het beleid beter zal werken. Achteraf kunnen deze aannames dan bijvoorbeeld onderzocht worden.

Ondanks het streven om missies te operationaliseren blijft het complex om sec bij projecten van deze aard iets te zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid, vanwege de veelheid aan actoren en maatschappelijke ontwikkelingen.

Om deze aanbevelingen op te volgen wordt ook gekeken naar hoe andere departementen hun doelstellingen en abstracte missies operationaliseren in bijvoorbeeld de uitwerking van hun Strategische Evaluatieagenda (SEA).

Evalueren

De onderzoekers bevelen aan het beleid evalueerbaar te maken en te evalueren en ook zachte instrumenten te toetsen. Ik onderschrijf het belang van evalueren om beleid sterker te maken. Daarbij zie ik een toetsing voor me die stuur op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar, in lijn met de reflecties, ook ruimte laat om, waar inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid zijn begrensd, de evaluatie mede te richten op het toetsen van publieke waarden in brede zin. Daarbij is een noodzakelijke voorwaarde dat de wijze waarop we binnen BZK evalueren zich blijft ontwikkelen en geschikt wordt om opgavegericht te evalueren. Zo kunnen ook de meer innovatieve, zachte beleidsinstrumenten getoetst worden op bijvoorbeeld responsiviteit, probleemoplossend vermogen, rechtsstatelijke aspecten, maatwerk, rechtvaardigheid, evenredigheid en transparantie. Het doel is daarmee niet om doeltreffendheid en doelmatigheid minder belangrijk te maken, maar om te verkennen wat die begrippen betekenen in verschillende beleidsvelden. Met het ontwikkelen en bijschaven van toetsing en het instrumentarium daarvoor, kan de concrete monitoring en evaluatie cyclus bijgesteld worden. Op dit vlak is ons doel om zoveel mogelijk systematisch te evalueren, waarbij dit een onderdeel is in elke fase van de beleidsvorming.

Als eerste stap in dit proces zijn binnen mijn ministerie leersessies gehouden over het evalueren van beleid. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar mogelijkheden tot het evalueren van meer innovatieve beleidsinstrumenten. Een vervolgstap is om te leren van de *best practices* en bestaande wetenschappelijke kennis op dit terrein. Het verzamelen van evaluatiemethoden en te leren wat wel en niet werkt is daar een belangrijk onderdeel van.

Afronding

De beleidsdoorlichting 2018–2021 en de inzichten van de deskundigen die hun reflecties hierop met mij hebben gedeeld, bieden vele aanknopingspunten om de toetsing en eenheid van beleid nader te versterken. In deze brief is uiteengezet welke handelingsperspectieven ik zie. De komende tijd is het zaak deze nader uit te werken, o.a. in de Strategische Evaluatie-agenda van mijn ministerie, om tot aanscherping van doelen te komen en tot meer inzicht in de effecten van beleid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge