



bijlage

Plan van aanpak beleidsdoorlichting openbaar bestuur en
democratie

Bijlagennummer	1
Datum	
Ons kenmerk	2022-0000486866

Plan van aanpak Beleidsdoorlichting artikel 1 uit hoofdstuk 7 van de Rijksbegroting

1. Aanleiding

Voor 2023 staat de beleidsdoorlichting van artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII Openbaar Bestuur en Democratie op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van BZK. 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 werkwijze, processen en kwaliteitseisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE)¹ van de Minister van Financiën. Onderdeel daarvan zijn 15 richtinggevende vragen waarop een beleidsdoorlichting antwoord op moet geven (bijlage 1).

De doelstelling van een beleidsdoorlichting is om op een meer systematische en samenhangende wijze de balans op te maken van het ingezette beleid op een bepaald terrein. 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.

Hoewel een beleidsdoorlichting plaatsvindt binnen een specifiek kader, is er ruimte voor de betrokken beleidsdirecties om eigen accenten te leggen en eigen keuzes te maken. In dit plan van aanpak komen deze aan de orde. Wat is de

¹ Stcrt. 2022, nr. 19587

afbakening, de doel- en vraagstelling en de aanpak van deze doorlichting, de planning en de betrokkenheid van externe deskundigen en stakeholders?

2. Reikwijdte en afbakening

De laatste beleidsdoorlichting van artikel 1 van Begrotingshoofdstuk VII is uitgevoerd in 2018 en betrof twee afzonderlijke onderdelen: 1. Bestuurlijke en financiële verhoudingen (artikel 1.1) over de periode 2014-2017 en 2.

Verkiezingen (artikel 1.2) over de periode 2012-2017.²

Sinds die tijd zijn er wijzigingen geweest in de begrotingsstructuur. De reikwijdte van artikel 1.2 is in 2019 uitgebreid met 'een goed functionerende democratie'. Beleidsmatig gezien is hiermee de verwevenheid tussen de artikelen vergroot en dat leidt ertoe dat in deze doorlichting het begrotingsartikel als één geheel wordt benaderd.

De opgaven: waar gaat het over?

De reikwijdte van de beleidsdoorlichting betreft geheel artikel 1. De algemene doelstelling van dit artikel luidt "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."³

De verantwoordelijkheid van BZK bestaat concreet uit de zorg voor het goed functioneren van het representatieve bestel van gemeenteraden, provinciale staten en parlement en de daarvan afgeleide bestuurlijke arrangementen en de staatsinrichting zoals we dat nu kennen. Denk aan een goed verloop van eerlijke en veilige verkiezingen, het ondersteunen en versterken van politieke partijen, een weerbaar en integer bestuur, een inclusief en divers bestuur met een toegesneden rechtspositie en goede ondersteuning van politieke ambtsdragers, het benoemen van burgemeesters en Commissarissen van de Koning en het beschermen van de democratie tegen destabilisering. De verantwoordelijkheid van BZK bestaat tegelijkertijd uit het onderkennen en versterken van kwetsbaarheden in de democratie en het openbaar bestuur, en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen zodat het democratische bestuur in Nederland vitaal en bij de tijd blijft. Voorbeelden daarvan zijn regionale bestuurlijke samenwerking, het gebiedsgericht en interbestuurlijk aanpakken van maatschappelijke problemen, de ontwikkeling van mogelijkheden van zeggenschap en invloed van burgers tussen verkiezingen in door nieuwe vormen van participatie en het uitdaagrecht. Ook samenwerken aan een slagvaardige overheid door middel van gezonde interbestuurlijke en financiële verhoudingen vormt een verantwoordelijkheid.

² Kamerstukken II 2016-17, 30 985 nr. 22 en 31.

³ Begroting BZK 2022 HVII, artikel 1, p. 36.

De instrumenten: wat doen we hiervoor?

Voor het vervullen van de rol als hoeder van democratie en goed bestuur zet het BZK verschillende typen beleidsinstrumenten in:

1. Wet- en regelgeving

Dit vormt de grondslag van de inrichting en het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur. Het gaat dan om de organieke wetgeving die het bestuurlijk stelsel vormgeeft en richting geeft, maar ook om de Kieswet en wet- en regelgeving m.b.t. de positie van politieke ambtsdragers, financiële verhoudingen en specifieke onderwerpen.

2. Financiële middelen

BZK stelt financiële middelen ter beschikking waarmee andere partijen in het openbaar bestuur hun rol kunnen vervullen, op structurele of tijdelijke basis. Voorbeelden zijn uitkeringen uit Gemeente- en Provinciefonds, financiering van politieke partijen en onkostenvergoedingen voor politieke ambtsdragers, de regio envelop, middelen voor grens- of krimpregio's en financiering van Kennispunt Lokale partijen.

3. Convenanten en afspraken

Voor nieuw beleid, incidentele beleidsimpulsen of tijdelijke beleidsprioriteiten worden in toenemende mate convenanten en andere vormen van vastgelegde afspraken ingezet. Dit gebeurt met name op beleidsdoelen waar diverse partijen samenwerken, sprake is van wederzijds commitment en ieder een eigen beleidsverantwoordelijkheid heeft. Voorbeelden zijn de regiodeals en citydeals.

4. Flankerend beleid

BZK zet middelen in met een 'zachter' karakter om burgers en organisaties te stimuleren of om ze te ondersteunen zich in een bepaalde richting te bewegen. Te denken valt aan communicatieve middelen als campagnes, handreikingen, het ter beschikking stellen van specifieke instrumenten en best practices die kunnen bijdragen aan een bepaald doel, bewustwordingsactiviteiten, bijeenkomsten, netwerkvorming, onderzoek en monitoring, en het delen van kennis en expertise. Voorbeelden zijn handreikingen op het terrein van integriteit, een programma als Democratie in Actie of een Code interbestuurlijke verhoudingen.

5. Toezicht

BZK zet zich in voor het project Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht. Hierin wordt samen met provincies en gemeenten het interbestuurlijk toezicht de komende jaren verder doorontwikkeld. Kern van de Agenda is dat toezichthouders en toezichtontvangers samen het interbestuurlijk toezicht vormgeven en zich daarbij primair richten op de mogelijke risico's bij de uitvoering van de medebewindstaken. Hiermee wordt tevens beoogd het toezicht effectiever in te richten en de uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken.

Ook voert BZK het financieel toezicht uit op provincies (en de gemeenschappelijke regelingen waar provincies aan deelnemen).

Verschillende instrumenten worden veelal in combinatie met elkaar ingezet, vaak projectmatig of programmatisch georganiseerd rond specifieke thema's.

De tijdspanne: over welke periode gaat het?

De beleidsdoorlichting zal, voortbouwend op de vorige beleidsdoorlichting, de periode 2018 t/m 2021 beslaan.

De overweging om het begrotingsjaar 2022 buiten beschouwing te laten is het feit dat in 2022, na het aantreden van een nieuw kabinet, veel beleid nog in ontwikkeling is. Hiervan kan de doeltreffendheid en doelmatigheid niet in deze beleidsdoorlichting, maar pas in een volgende, vastgesteld worden.

Het geld: hoeveel gaat erin om?

Het uitgegeven budget voor artikel 1 is beperkt te noemen: in de periode van de doorlichting variërend van € 37 miljoen in 2018 tot 101 miljoen in 2021. De meerjarenbegroting tot 2026 beslaat gemiddeld € 80 miljoen per jaar.

Bedragen x €1.000	Realisatie			
	2018	2019	2020	2021
Uitgaven	37.196	56.472	73.195	101.285
1.1 Bestuur en regio	16.356	11.213	19.863	39.255
Subsidies	5.796	5.419	4.961	6.597
Opdrachten	1.799	1.879	2.942	1.910
Bijdrage aan ZBO's/RWT's, medeoverheden, (inter-)nationale organisaties en agentschappen	8.761	3.915	11.960	30.748
1.2 Democratie	20.840	45.259	53.332	62.030
Subsidies	16.125	29.673	40.833	44.693
Opdrachten	3.099	3.842	4.084	5.603
Inkomensoverdrachten	0	6.274	5.340	6.221
Bijdrage aan ZBO's/RWT's, medeoverheden, (inter-)nationale organisaties en agentschappen	1.616	5.470	3.075	5.513

De grote mutaties in deze periode zijn vooral toe te schrijven aan: wijzigingen in de begrotingsstructuur, beleidsintensivering op het terrein van lokale democratie, weerbaar bestuur en ondersteuning en toerusting van politieke ambtsdragers, verruiming van het subsidiebudget voor politieke partijen en het programma Wind in de Zeilen voor de provincie Zeeland.

Afbakening

Deze beleidsdoorlichting zal zich volledig richten op het uitgevoerde beleid dat een goed functionerende democratie en bestuur tot doel heeft.

Uit de eerder geschetste opgaven in het domein van democratie en bestuur is een aantal aandachtsgebieden af te leiden waarop de hoofdactiviteiten plaatsvinden:

- *Verkiezingen*: organisatie, evaluatie, vernieuwing;
- *Politieke partijen*: financiering en verantwoording, kennispunt lokale partijen;
- *Politieke ambtsdragers*: benoemingen, rechtspositie en ondersteuning, diversiteit;
- *Inrichting en functioneren bestuurlijk stelsel*: organieke wetgeving, WGR, herindelingen, interbestuurlijke samenwerking, regionale samenwerking, financiële verhoudingen;
- *Gebiedsgerichte aanpak*: regiodeals, agenda stad, grensoverschrijdende samenwerking;

- *Weerbaarheid en veiligheid van het bestuur*: integriteit, veiligheid, ondermijning;
- *Democratische weerbaarheid en burgerschap*: desinformatie, ProDemos, minderheidstalen, slavernijverleden, jongeren;
- *Versterking decentrale democratie*: democratie in actie, ondersteuning beroeps- en belangenverenigingen, burgemeestersagenda.

Op artikel 1 drukken ook uitgaven aan uitgevoerd beleid dat geen of slechts beperkt een relatie met een goed functionerende democratie en bestuur heeft. Dit zijn de uitvoering van de Wet op de Lijkbezorging (WLB), de Oorlogsgravenstichting en de Bommenregeling. In de beleidsdoorlichting zal hier apart over gerapporteerd worden.

Het beleidsdomein van dit artikel kenmerkt zich door een veelheid aan actoren en partners. In het openbaar bestuur gaat vanzelfsprekend veel meer geld om dan de bijdrage die via het onderhavige artikel daaraan wordt geleverd.

Zich beperkend tot de rijksbegroting springen hier met name het gemeentefonds, met een omvang van 30,5 miljard euro in 2022 (B Gemeentefonds Rijksbegroting), en het provinciefonds, met een omvang van 2,5 miljard euro in 2022 (C Provinciefonds Rijksbegroting), in het oog. De begrotingen van het gemeente- en provinciefonds en de besteding daarvan vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. De middelen die via de algemene uitkering van deze fondsen aan gemeenten en provincies ter beschikking worden gesteld worden ten bate van hen afgezonderd van de Rijksbegroting (artikel 4 Financiële-Verhoudingswet). De uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de provincie of van de gemeente (artikel 6 lid 2). De verantwoording over deze middelen vindt plaats aan respectievelijk de gemeenteraad of de provinciale staten. Om die reden zijn deze middelen geen object van deze beleidsdoorlichting.

3. Doel- en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is te onderzoeken in hoeverre in de periode 2018 t/m 2021 het gevoerde beleid en de daarvoor ingezette (beleids-)instrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde doel van een goed functionerende democratie en openbaar bestuur, en in hoeverre de financiële middelen daartoe doelmatig zijn ingezet.

Vraagstelling

Voor deze beleidsdoorlichting luidt de leidende vraag:

In hoeverre en op welke wijze draagt het in de periode van 2018 t/m 2021 onder artikel 1 uit hoofdstuk 7 van de Rijksbegroting ingezette beleid bij aan de doelstellingen die in dat artikel zijn geformuleerd?

In de elementen die de doelstelling van artikel 1 benoemt, komen breedte, complexiteit en abstractieniveau van de beleidsdoelstelling duidelijk tot uiting.⁴ Deze elementen zijn te vertalen in enkele deelvragen, die de hoofdvraag helpen te beantwoorden:

In hoeverre heeft het ingezette beleid bijgedragen 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;*
- *Een bestuur en democratie die in staat zijn om mee te bewegen met de veranderingen in onze maatschappij;*
- *Het behoud van waarden als legitieme besluitvorming, slagkrachtig openbaar bestuur en transparantie;*
- *De borging en versterking van democratische waarden en vrijheden?*

In deze beleidsdoorlichting zal dus, in lijn met de algemene doelstelling van het beleid, vanuit meerdere perspectieven naar het domein van democratie en bestuur worden gekeken. Draagt het beleid bij aan de elementen die het artikel als relevant voor dit domein identificeert: legitimiteit, responsiviteit, slagkracht en probleemoplossend vermogen, en rechtstatelijke waarden? En hoe is het gesteld met de balans tussen deze elementen?

In het domein van democratie en bestuur liggen concrete opgaven op het terrein van samenwerking tussen overheden, de inrichting van het decentraal bestuur, de balans tussen bestuur en financiën, de positie van de decentrale volksvertegenwoordiging en de versterking van de invloed en zeggenschap van burgers d.m.v. democratische innovaties. Daar waar in het verleden keuzes vooral ingegeven werden door doelmatigheidsoverwegingen zien we dat ook andere publieke waarden betrokken moeten worden in de afweging zoals maatwerk, rechtvaardigheid, evenredigheid, responsiviteit en transparantie. In onze democratie is het de kunst om met elkaar te ontdekken wat voor het geheel geldt als goed resultaat. Dat staat niet op voorhand vast. De complexiteit van de opgaven en de dynamiek van de omgeving vragen veel van de slagkracht van de overheid om richting te geven en tegelijk mee te bewegen. Een slagvaardige overheid leunt op goede onderlinge samenwerking, formeel en informeel. Goede samenwerking kan niet zonder een solide bestuurlijke, financiële en democratisch gelegitimeerde basis. Maatschappelijke opgaven vragen in toenemende mate om een nieuwe afweging welke overheid een opgave het best op kan pakken en hoe

⁴ "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."

we de samenwerking passend organiseren. Daarop aansluitend volgt het vraagstuk van de balans tussen taken en middelen en hoe om te gaan met situaties waarbij die niet goed op elkaar passen en de risico's die daaruit voortvloeien. Tot slot volgt de vraag hoe we het decentraal bestuur kunnen versterken en de invloed van inwoners kunnen vergroten op beleid dat hen raakt. In de periode 2018-2021 is het beleid in toenemende mate op deze vraagstukken gericht geweest en dat zal in de komende periode nog sterker het geval zijn. Daarom willen we van deze beleidsdoorlichting leren voor de toekomst.

Leren voor de toekomst

Een beleidsdoorlichting is niet alleen gericht op het terugkijken en reflecteren op ingezet beleid. Het is ook gericht op het leren voor de toekomst: het leren van de resultaten en effecten van beleid, met het oog op bijstelling of doorontwikkeling in de toekomst.

Juist in de geschetste breedte en complexiteit van een veld waarin een groot aantal autonome partners (overheden, organisaties, burgers) met elkaar interacteert, zijn eenduidige causale relaties tussen beleidsinterventies en uitkomsten niet altijd te leggen. Verschillende maatregelen, handelingen, fenomenen en verantwoordelijkheden van diverse spelers werken immers op elkaar in. We weten ook niet hoe de situatie zou zijn geweest wanneer bepaalde interventies niet gepleegd zouden zijn. Democratie en bestuur vormen geen laboratorium en functioneren niet in een vacuüm. Zij maken deel uit van de zich steeds veranderende samenleving.

Deze constatering is een uitdaging voor een beleidsdoorlichting in een moderne, d.w.z. complexe en dynamische, samenleving. Een uitdaging waarvoor overigens niet alleen het domein van democratie en bestuur gesteld staat.

Voor het gehele complex aan beleidsinterventies in het totale domein zal het in de eerste plaats gaan om de plausibiliteitsvraag: is aannemelijk te maken dat deze een bijdrage hebben geleverd aan de beoogde doelen? Op het niveau van specifieke maatregelen zullen mogelijk wel causale verbanden te leggen zijn. Van sommige instrumenten is het immers relatief eenvoudig om vast te stellen of zij hun doel bereiken. Zo is duidelijk dat de subsidiëring van politieke partijen ervoor zorgt dat deze organisaties hun rol op het terrein van kandidaatstelling en articulatie van politieke standpunten (beide essentieel in een democratie) kunnen vervullen.

Het beeld is echter dat er, naast de wet- en regelgeving en de inzet van financiële middelen die samen de basis van het democratisch bestuurlijk stelsel vormen, in de te onderzoeken periode ook veel instrumenten met een wat 'zachter' karakter zijn aangewend. Er zijn afspraken gemaakt, deals gesloten, er is geëxperimenteerd en gebiedsgericht samengewerkt en decentrale spelers zijn met communicatie en innovatieve middelen verleid en gestimuleerd. De beleidsdoorlichting biedt ook een kans om meer te leren over dergelijke, relatief nieuwe, beleidsinstrumenten met een 'zachter' karakter. Hiervan is de doeltreffendheid en doelmatigheid op de 'traditionele manier' nog lastiger vast te stellen.

Het gaat hier namelijk vaak om het in gang zetten van een beweging of samenwerking, die indirect leidt tot resultaten en effecten in betrokken gebieden en bij betrokken doelgroepen. 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. Het zal er dan ook meer om gaan of aannemelijk gemaakt kan worden dat de beleidsinzet een bijdrage aan beoogde resultaten heeft geleverd, bijvoorbeeld door een bepaalde beweging in gang te zetten. Daarbij zijn ook eventuele onverwachte neveneffecten van belang of juist ontwikkelingen in de maatschappelijke context die van invloed zijn geweest (denk bijvoorbeeld aan de COVID-crisis).

Deze beleidsdoorlichting kan eraan bijdragen meer zicht te krijgen op de doorwerking van dergelijk beleid en kan tevens bijdragen aan de kennisverwerving over wijzen waarop dit soort ‘zachtere’ beleidsinstrumenten geëvalueerd kunnen worden. Zo kan er geleerd worden over de inhoud van het beleid én over evaluatiemethodieken voor de toekomst. Voor de wijze waarop dit gebeurt, wordt ook inspiratie gevonden in beleidsdoorlichtingen van andere departementen. Tevens zal expertise op dit terrein worden gezocht bij de externe deskundigen die bij deze doorlichting worden ingezet.

4. Lessen uit de twee vorige beleidsdoorlichtingen

Bevindingen art. 1.1

De laatste beleidsdoorlichting op artikel 1.1 richtte zich op de bestuurlijke en financiële verhoudingen over de periode 2014-2017. Eén van de conclusies was dat de beleidsdoelstellingen scherper geformuleerd kunnen worden, evenals de bijdrage van het gevoerde beleid of gerichte inspanningen aan het functioneren van het openbaar bestuur en het niveau waarop de doeltreffendheid vastgesteld wordt (output, outcome). Ook werd meer aandacht gevraagd voor monitoren in een eerder stadium en investeren in een adequate evaluatie-infrastructuur waarbij bestaande inspanningen in kennis en onderzoek een belangrijke rol vervullen. De Staat van het Bestuur en de Kennisbank Openbaar bestuur zijn hierbij genoemd als relevante informatiebronnen. Ook is opgemerkt dat wanneer de relatie tussen inspanningen en beleid niet helder kan worden gemaakt of het bronmateriaal onvoldoende houvast biedt, investeren in andere vormen van evaluatie te overwegen is (bijv. interviews met belangrijke partners).

BZK heeft dankbaar gebruik gemaakt van de aangereikte aandachtspunten. Zo is voor meer beleidsprogramma's bij aanvang een monitor, evaluatiemoment of leertraject ingebouwd en worden onafhankelijke adviescolleges ingezet om koersen te iken en bij te sturen. De Staat van het Bestuur bevat nu ook specifieke beleidsinspanningen en wordt doorontwikkeld richting prestaties van het openbaar bestuur. De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) stimuleert om alerter te zijn op tijdig evalueren en leren. BZK werkt met een strategische kennisagenda om feitelijke bouwstenen voor (toekomstig) beleid te hebben. Verder investeert BZK in het integraal monitoren van beleid ter versterking van het openbaar bestuur, waarbij bestaande monitoren (o.a. financiële data, sociaal domein, regionale samenwerking) een plaats krijgen.

In de doorlichtingsperiode 2014-2017 is een aantal nieuwe beleidsprogramma's/-instrumenten ingezet, waarvan de doeltreffendheid nog niet kon worden

vastgesteld. Dit betreft de ontwikkeling van 'government' naar 'governance' door het gezamenlijk optrekken met medeoverheden via Agenda Stad met de Citydeals en het Interbestuurlijke programma (IBP). Inmiddels beschikt BZK en zijn partners over meer kennis en informatie om de werking van deze instrumenten aantoonbaar te maken.

Bevindingen art. 1.2

De beleidsdoorlichting op art. 1.2 over de periode 2012 – 2017 richtte zich geheel op verkiezingen: de organisatie van het verkiezingsproces, voorlichtingscampagnes, onderzoek en experimenten.

Deze beleidsdoorlichting concludeerde dat wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument op het beleidsterrein verkiezingen vormt. De andere beschreven beleidsinstrumenten zijn voor het merendeel direct samenhangend met deze wet- en regelgeving dan wel onderdeel van het concrete verkiezingsproces. Conform de Kieswet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen en is het centraal stembureau verantwoordelijk voor het vaststellen van de uitslag. De doorlichting concludeerde dat dit van invloed is op de effectiviteit van het beleid van BZK.

Sinds 2007 is staand beleid dat elke verkiezing wordt geëvalueerd, met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd voor volgende verkiezingen. Het beleid t.a.v. verkiezingen en de bijbehorende wet- en regelgeving worden op basis daarvan vrijwel voortdurend bijgesteld, aangepast en verbeterd. Zodoende gaf de beleidsdoorlichting geen aanleiding tot verdere bijstelling of verbetering.

5. De aanpak van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek dat gebaseerd is op reeds uitgevoerde evaluaties, onderzoeken, voortgangsrapportages, monitoren en andere informatiebronnen, die inzicht geven in de werking, resultaten en doelmatigheid van ingezet beleid. Indien nodig kan aanvullend onderzoek verricht worden.

In de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de volgende stappen te onderscheiden:

a. Reconstructie van de beleidstheorie

Hierbij gaat het om het zichtbaar maken van de grondslagen van het beleid en de aannames die aan de basis hebben gelegen van het beleid. Daarbij is ook de (wetenschappelijke) onderbouwing aan de orde van aannames dat bepaalde inspanningen en instrumenten bijdragen aan de doelstellingen van het beleid.

b. Analyse van beschikbaar materiaal

In de door te lichten periode is veel kennis ontwikkeld die een relatie heeft met de doelstellingen van BZK op het terrein van democratie en bestuur. Dit betreft niet altijd of uitsluitend kennis die direct te relateren is aan beleids*inspanningen*. Het gaat ook om basisinformatie die iets zegt over de stand van de democratie en het bestuur in het algemeen. Daarnaast is er geïnvesteerd in vormen van tussentijds

monitoren, leren en bijsturen in de praktijk. Dit heeft op uiteenlopende onderwerpen tot nieuwe kennis geleid.

De beschikbare evaluaties, onderzoeken, voortgangsrapportages, monitoren en andere informatiebronnen over de periode 2018 t/m 2021 worden geanalyseerd op het punt van kwaliteit en bruikbaarheid voor de beleidsdoorlichting en uiteraard op hun inhoudelijke bevindingen. In deze analyse zullen ook witte vlekken zichtbaar worden in het beschikbare materiaal. Die kunnen leiden tot het verrichten van aanvullend onderzoek wanneer dat, ondanks de beschikbaarheid van de grote hoeveelheid materiaal, nodig mocht zijn om zicht te krijgen op grote onderdelen van het beleid. In de analyse wordt tevens gezien wat de geschatte procentuele verhouding is tussen de uitgaven aan de verschillende inhoudelijke clusters.

c. Aanvullend onderzoek

Het bestaande materiaal wordt verrijkt met aanvullend onderzoek, waar dit zinvol is. Zo zullen bijvoorbeeld experts en stakeholders worden geconsulteerd over hun beoordeling van het (in het algemeen en op onderdelen) ingezette beleid.

d. Synthese en beoordeling

In een synthese van het beschikbare materiaal wordt het mogelijk een oordeel te vellen over het beleid en bijbehorende instrumenten. Dat leidt tot een verbeterparagraaf waaruit blijkt welke instrumenten verbetering behoeven. Tevens wordt er een besparingsvariant opgenomen.

e. Rapportage

Er wordt een eindrapportage opgesteld met de resultaten van de gehele beleidsdoorlichting, die aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Deze rapportage bevat een bijlage met de reflecties van de geconsulteerde externe deskundigen, waartoe de richtlijnen voor een beleidsdoorlichting eveneens verplichten.

6. Uitvoering en governance

De beleidsdoorlichting op artikel 1 is een omvangrijke en daarmee ook zeer arbeidsintensieve exercitie. De doorlichting vindt plaats onder regie van het ministerie van BZK. Er is hiervoor een projectgroep ingericht vanuit de directies Bestuur, Financiën en Regio's (BFR), Democratie en Bestuur (D&B), en Financieel-Economische Zaken (FEZ).

Wegens de noodzaak van een onafhankelijke en professionele onderzoeksmatige aanpak en wegens beperkte interne capaciteit zal een groot deel van de uitvoering worden uitbesteed. Het gaat dan om werkzaamheden als:

- Beleidstheorie reconstrueren incl. (wetenschappelijke) onderbouwing van aannames

- Evaluaties en informatiebronnen doornemen op inhoud, kwaliteit en bruikbaarheid
- De beleidsdoorlichting uitvoeren i.s.m. BFR en D&B
- Mogelijk aanvullend onderzoek
- Secretariaat, logistiek en ondersteuning

Het ministerie blijft nauw betrokken bij de uitvoering door middel van begeleiding en regie.

In de voorbereidende fase zal een interactieve marktconsultatie worden gehouden in overleg met de Haagse Inkoop samenwerking (HIS). Gegeven de omvang en aard van de opdracht is dit zinvol. Het biedt ook de mogelijkheid om samenwerking tussen elkaar aanvullende partijen te stimuleren.

Begeleidingscommissie

Een begeleidingscommissie bewaakt de kwaliteit en de voortgang van de doorlichting. Deze commissie bestaat uit hoog ambtelijke vertegenwoordigers vanuit BZK en andere departementen, een vertegenwoordiger van de IRF, vertegenwoordigers van stakeholders als VNG en IPO en vertegenwoordigers van relevante kennisinstellingen (bv. Sociaal en Cultureel Planbureau of de Nationale Ombudsman) of organisaties.

Externe deskundigen

Conform de richtlijnen krijgen ook onafhankelijke deskundigen een rol in de doorlichting. De onafhankelijke deskundigen zien toe op de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek en vellen een oordeel over de kwaliteit van de uiteindelijke beleidsdoorlichting.

Gezien de diversiteit van de beleidsterreinen wordt een groep van vier deskundigen gevormd. Dit levert een extra kritische blik, een benadering vanuit verschillende perspectieven en lering over de volle breedte van het beleid.

Hiervoor zijn benaderd:

- Een bestuurskundige, expert op het gebied van netwerksturing, positie van gemeenteraad, deals en stimuleringsprogramma's;
- Een politicoloog, gespecialiseerd in de kwaliteit en impact van democratische systemen en betrokken bij diverse kiezersonderzoeken.
- Een econoom, deskundig in (toepassingsgericht) onderzoek naar belastingstelsel, verdelingsvraagstukken en financiële verhoudingen.
- Een economisch geograaf, gespecialiseerd in stedelijke en regionale netwerken, schaalgrootte en regionale verschillen, en methodologie en datasciences.

7. Planning

Voorbereidingsfase juli t/m november 2022

- September Plan van aanpak aanbieden aan de Tweede Kamer
Marktconsultatie
- Oktober Benaderen leden begeleidingscommissie
Uitzetten meervoudige onderhandse aanbesteding
- Oktober/november Terugkoppeling uit TK

Datum

- November Selectieproces uitvoerend bureau
- December Start uitvoeringsfase

Uitvoeringsfase december 2022 t/m december 2023

December 2023 Rapport en kabinetsreactie naar de Tweede
Kamer