



Reflectie op artikelonderdeel 1.1

Prof. dr. Kees Aarts

Algemeen

Deze reflectie is opgesteld naar aanleiding van de beleidsdoorlichting 2014-17 van artikelonderdeel 1.1 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit artikelonderdeel betreft de onderwerpen Bestuur en financiën. Wat het gevoerde beleid betreft, gaat het hierbij om (1) de bestuurlijke en financiële inrichting van het openbaar bestuur en (2) de hieraan verbonden interbestuurlijke verhoudingen.

De centrale doelen van het beleid zijn door de minister van BZK geformuleerd als: (1) het bijdetijds houden van de bestuurlijke organisatie, (2) het bevorderen van goede financiële verhoudingen en de toepassing van het hierbij behorende instrumentarium, en (3) het bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen. Een inhoudelijk hiervan los staand beleidsdoel, dat om historische redenen bij dit artikelonderdeel behoort, is de subsidiëring van de Oorlogsgravenstichting (OGS).

Met dit artikelonderdeel was in het laatste jaar van de doorlichting, 2017, een budget gemoeid van 12,2 miljoen euro. De grootste post binnen dit bedrag waren subsidies (6,4 miljoen euro, waaronder met name de Oorlogsgravenstichting (3,6 miljoen)), communicatie, kennisdeling en onderzoek (3,3 miljoen euro), en bijdragen aan ZBO's en RWT's (2,3 miljoen).

De beleidsdoorlichting stelt uitdrukkelijk vast dat behalve voor de Oorlogsgravenstichting het eigenlijk niet mogelijk is om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het artikelonderdeel als geheel goed vast te stellen (sectie 1.3). Dit voorbehoud is terecht, aangezien de hierboven aangehaalde doelen van het beleid nogal abstract zijn en het beleid vorm moet krijgen in een complexe omgeving (interbestuurlijke verhoudingen). Het is wel mogelijk om de plausibiliteit van veronderstelde relaties tussen middeleninzet en beleidsresultaten voor het artikelonderdeel te beschrijven, en dit is dan ook wat de beleidsdoorlichting hoofdzakelijk doet.

Binnen de reikwijdte van dit artikelonderdeel zijn in de periode 2014-17 een aantal belangrijke en vergaande plannen geïntroduceerd, die niet alle hebben geleid tot beleidswijzigingen. Bij de aanvang van het kabinet Rutte II stond bijvoorbeeld nog een ingrijpende wijziging in de indeling van de provincies op het programma, maar de voorstellen daarvoor zijn in 2014 ingetrokken wegens een gebrek aan steun. Wel zijn in de periode van de beleidsdoorlichting bijvoorbeeld de Plusregio's afgeschaft, zijn initiatieven genomen rond de Agenda Stad en de regioaanpak, en heeft het ministerie een belangrijke rol gespeeld bij de drie grote decentralisaties in het sociale domein (jeugdzorg, langdurige zorg, arbeidsmarkt).

Het artikelonderdeel bestrijkt een complex en verfijnd geheel van wet- en regelgeving, akkoorden, en andere vormen van overheidsbeleid. Terecht wordt in de beleidsdoorlichting opgemerkt dat (ook) in de periode 2014-17 het zwaartepunt van de beleidsinspanningen verder is verschoven van 'government' naar 'governance'. Hiernaast is in toenemende mate de spanning zichtbaar tussen: (1) de doelstellingen van een goede regeling van de financiële en bestuurlijke inrichting van het openbaar bestuur en de hierbij passende interbestuurlijke verhoudingen, (2) de wens om bestuurlijke drukte te verminderen, en (3) de behoefte aan bestuurlijk maatwerk. Maatwerk is nu iets anders dan confectie: goede algemene regelingen kunnen op gespannen voet staan met wenselijke maatregelen voor een enkel geval. Een andere voor de hand liggende spanning is die tussen bestuurlijk maatwerk en de wens om de bestuurlijke drukte te doen afnemen. Maatwerk zal niet altijd meer bestuurlijke drukte met zich meebrengen, maar over het algemeen zal deze drukte niet afnemen door maatwerk. Deze en dergelijke spanningen zitten diep verankerd in de uiteenlopende doelstellingen van het beleid.



Dit is op zichzelf niet bijzonder of verontrustend, maar wel een complicatie om rekening mee te houden bij de beoordeling van de beleidsinzet.

De beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is opgebouwd aan de hand van een beleidstheorie over artikelonderdeel 1.1. Beleidstheorieën expliciteren de veronderstellingen waarmee beleid wordt gevoerd. Bij deze explicatie behoren een benoeming van hoofd- en subdoelen van het beleid, de in te zetten instrumenten, de kaders waarbinnen het beleid moet passen, en de verwachte uitkomsten. De (sub)doelen zijn hierboven al gememoreerd. De vier belangrijkste beleidsinstrumenten zijn: (1) wettelijke kaders, (2) bestuurlijke afspraken, (3) kennis en onderzoek, en (4) financiële middelen. Het instrument 'wettelijke kaders' geldt hierbij als 'government' in de klassieke zin; de overige drie instrumenten zijn eerder te zien als 'governance'.

De beleidsdoorlichting beschrijft systematisch en transparant de inzet van beleidsinstrumenten in de periode 2014-17 voor achtereenvolgens: de bestuurlijke organisatie, de interbestuurlijke verhoudingen, de financiële verhoudingen, en – als een vreemde eend in de bijt – de Oorlogsgravenstichting.

Inzet van beleidsinstrumenten

Op het gebied van de *bestuurlijke organisatie* van Nederland is in de doorgelichte periode veel beleid geïnitieerd, vooral in het kader van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II ('Bruggen slaan'). Kernbegrippen in deze beleidsvoorstellen waren: bestuurlijke slagkracht vergroten, bestuurlijke wendbaarheid vergroten, legitimiteit van het bestuur bewaken. De doorlichting bespreekt de belangrijkste beleidsvoorstellen, hun doeleinden, en de stand van zaken.

Op dit beleidsterrein zijn alle vier soorten beleidsinstrumenten ingezet. Deze inzet, en de resulterende effecten, zijn helder beschreven. Naast de in de buitenwereld bekende onderwerpen zoals de schaalvergroting van gemeenten, de Noordvleugelprovincie en de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning, krijgt hierbij ook de kennisinfrastructuur van het ministerie terecht speciale aandacht. Beleid dient gebaseerd te zijn op de beste beschikbare kennis over doel-middelrelaties. Hiervoor zijn een systematisch onderzoeksprogramma en een goede toegankelijkheid van onderzoeksresultaten essentieel; het ministerie heeft hiervan veel werk gemaakt.

Wat de *interbestuurlijke verhoudingen* betreft, werd de doorlichtingsperiode gedomineerd door de decentralisaties in het sociale domein (Jeugdwet, WMO, Participatiewet). Ook hierbij zijn alle vier soorten beleidsinstrumenten ingezet. Deze decentralisaties brengen een grote veranderingen teweeg in de interbestuurlijke verhoudingen, en het lijkt anno 2018 nog te vroeg om hun doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit goed te kunnen beoordelen. Hierbij is er duidelijke behoefte aan zorgvuldige monitoring van de processen en hun effecten (rapportage 'Sociaal Domein').

De decentralisaties in het sociale domein hebben ook belangrijke gevolgen voor de *financiële verhoudingen* in het binnenlands bestuur. De financiële verhoudingen worden in overeenstemming gebracht met de veranderde takenpakketten van gemeenten en provincies, maar er zijn ook diverse andere ontwikkelingen die de omvang van het gemeentefonds en provinciefonds bepalen. De doorlichting beschrijft een aantal activiteiten die als doel hebben om de financiële verhoudingen een stevigere, bijdetijdse basis te verschaffen. Het beeld dat oprijst, is dat van een bijzonder complex geheel van regels, gewoonten, politieke wensen en ambities, dat ook in de komende jaren veel aandacht zal vragen van het ministerie en van de andere betrokken overheden.



Doelmatigheid en doeltreffendheid

De beleidsdoorlichting is helder en compleet, en mede hierdoor wordt duidelijk dat dit artikelonderdeel een groot en complex beleidsterrein beslaat dat een van de zuilen van het Nederlandse openbaar bestuur vormt. Bij zo'n groot, complex en belangrijk beleidsterrein, waar vele actoren bij zijn betrokken en waarop ook nog eens tal van initiatieven zijn ontplooid, verder ontwikkeld, of beëindigd, is het erg lastig om algemene uitspraken te formuleren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

De doorlichting biedt hiervoor wel alle relevante informatie. De doorlichting laat bovendien goed zien dat veel van de ontplooide activiteiten kunnen worden gezien als 'dagelijks beheer en onderhoud' – met andere woorden: activiteiten die noodzakelijk zijn om het Nederlandse openbare bestuur draaiende te houden. In de doorlichting wordt gesteld dat het wenselijk is wanneer bij deze veelheid en diversiteit aan activiteiten 'nadrukkelijker wordt beschreven hoe deze bijdragen aan de doelen van het begrotingsartikelonderdeel en hoe dit kan worden vastgesteld'. Deze wens is geheel begrijpelijk, is het ook waard om na te streven, maar het zou verkeerd zijn om al te hoge verwachtingen te koesteren over de mogelijkheden om de beleidsactiviteiten op dit gebied in een ondubbelzinnig, rationeel kader van doeleinden, middelen en effecten te vangen. Daarvoor lijken de complexiteit en omvattendheid te groot.

Tot slot

De beleidsdoorlichting van artikelonderdeel 1.1 is zoveel als mogelijk is bij dit grote en complexe beleidsonderdeel transparant en volledig uitgevoerd. De in gang gezette beleidsmaatregelen zijn gepresenteerd in een beleidstheorie die de doeleinden van het artikelonderdeel, de ingezette beleidsinstrumenten en hun effecten zo goed mogelijk verbindt.

De positie van de Oorlogsgravenstichting in dit artikelonderdeel is historisch bepaald. Deze OGS, die een aanzienlijk deel van de totale uitgaven beslaat (circa 3,6 miljoen euro in 2017 op een totaal van 12,2 miljoen), past inhoudelijk niet bij de andere activiteiten die bij dit artikelonderdeel horen. Op zichzelf is dit weinig bezwaarlijk; wel maakt de bijzondere positie van de OGS het erg lastig om scenario's uit te werken waarin 20 procent op de uitgaven bespaard moet worden. Bij dergelijke scenario's is de OGS door haar aparte status immers nauwelijks af te wegen tegen de andere uitgaven.