

Oordeel onafhankelijk deskundige bij beleidsdoorlichting Artikel 1.1, De bestuurlijke en financiële verhouding, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Toepassing RPE:

- Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is vooral gekeken naar hoe de doelmatigheid- en doeltreffendheidsvraag wordt beantwoord. In de beleidsdoorlichting wordt weinig opgemerkt over doelmatigheid en doeltreffendheid. Ik deel dat de effectiviteit en efficiëntie van beleidsinspanningen op het terrein van bestuurlijke en financiële inspanningen niet altijd eenvoudig zijn. Echter er zijn wel degelijk de mogelijkheden voor sociaalwetenschappelijk onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo kan op basis van semigestructureerde interviews met een vooraf vastgesteld interviewprotocol inzicht worden verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinspanningen. Deze methode is ook op deze manier toegepast bij de in de PBL-evaluatie van de City-Deals.
- Er wordt aangegeven dat in de periode van de beleidsdoorlichting het zwaartepunt van inspanningen is verschoven van inspanningen gericht op wijzigingen in de bestuurlijke of juridische structuur of inrichting naar inspanningen die onder de gemeenschappelijke vlag van “governance” kunnen worden geschaard en gericht op het effectief functioneren van partners binnen die structuur. Ik stel vast dat er in deze beleidsdoorlichting slechts beperkt analyse heeft plaatsgevonden of dit geleid heeft tot het effectiever functioneren van partners binnen de bestuurlijke structuur.
- Een belangrijk deel van de uitgaven in dit beleidsartikel houdt verband met kennis en onderzoek. Ik deel dat het onderhouden van een goede kennisinfrastructuur een succesvoorwaarde is voor de overige inspanningen in het beleidsdomein. In de beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kennisfunctie en het breed ontsluiten van die kennis via kanalen als www.kennisopenbaarbestuur.nl en de uitgave *Staat van het Openbaar Bestuur*. Er is echter weinig bekend over het daadwerkelijke gebruik van die kanalen. Het verdient aanbeveling om het gebruik van deze kanalen te volgen en te analyseren, en op basis daarvan aanbevelingen te doen hoe de doelmatigheid is te vergroten.
- De RPE schrijft voor dat een optie wordt opgenomen indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. Deze optie heeft in de onderhavige beleidsdoorlichting een atypische uitwerking omdat de hoeveelheid middelen in dit beleidsartikel zich beperkt tot structureel 8 miljoen, waarvan circa 3 miljoen in de vorm

van subsidies aan de Oorlogsgravenstichting (OGS) en circa 5 miljoen aan andere subsidies en kennisdeling. Het besparen van 20% bij subsidies OGS zou betekenen dat meer dan helft hiervan komt te vervallen. Dit is niet realistisch gezien de extra incidentele uitgaven in de afgelopen jaren. Ook het schrappen van ruim een derde van subsidies en kennisdeling zal deze functie onder druk zetten. In overweging wordt gegeven om bij de herziening van de RPE een bagatelbepaling op te nemen, zodat bij beperkte bedragen (bv. beneden 10 miljoen) een dergelijke optie achterwege kan worden gelaten.

Specifieke aanbevelingen

- In de beleidsdoorlichting wordt ingegaan op wijzigingen van de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds tussen 2014-2017 buiten de normeringssystematiek om. De volgende aanvullende kortingen worden genoemd: het voornemen tot een Noordvleugelprovincie en het streven naar 100.000+-gemeenten. Terecht wordt geconstateerd dat deze aanvullende kortingen een inbreuk vormen op de systematiek, respectievelijk de bedoeling van de systematiek. Dit wringt des te meer omdat beide beleidsvoornemens uiteindelijk niet zijn doorgevoerd en deze kortingen zijn doorgetrokken in het Regeerakkoord van Rutte III. Niet ingegaan wordt op de korting van de gemeentefondsuitkering in 2015 als gevolg van de vermeende onderuitputting op het budget onderwijshuisvesting. Terwijl evaluaties in 2003 en 2006 aangaven dat de kosten voor onderwijshuisvesting de gemiddelde beschikbare Gemeentefondsuitkering overtroffen, was de constatering van een evaluatie in 2011 dat deze uitkering meer dan voldoende was om de kosten te dekken. Dit heeft geleid tot een korting van 260,3 miljoen euro per 1 januari 2015. Ook dit is in feite een vorm van oormerking die haaks staat op de uitgangspunten van het fonds en dus niet past binnen de systematiek van het Gemeentefonds. Belangrijk is ook dat kortingen zoals die voor onderwijshuisvesting het budget onvoorspelbaar maken. De jarenlange discussie over de vraag of het (fictieve) budget daadwerkelijk is uitgegeven en de daarop volgende korting in het gemeentefonds zijn weinig bevorderlijk voor de doelmatigheid.¹
- In de beleidsdoorlichting wordt tevens ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK, die gericht is op het scheppen van kaders en voorwaarden ten bate van medeoverheden die op hun beurt activiteiten kunnen verrichten, zoals het realiseren van voorzieningen voor inwoners en bedrijven. Vooral door de decentralisaties die in 2015

¹ Zie ook R. Gradus (2017). *Een verkenning naar de macrodoelmatigheid van decentralisaties: eindrapport*. Amsterdam: Het Zijlstra Center/Vrije Universiteit (te downloaden via <https://sbe.vu.nl/nl/nieuws-agenda/nieuwsarchief/2017/apr-jun/eindrapport-verkenning-macrodoelmatigheid-van-decentralisaties.aspx>)

hebben plaatsgevonden heeft deze verantwoordelijkheid aan belang gewonnen. Ook de Raad van State gaat in haar periodieke beschouwing in op de ingrijpende implicaties op de interbestuurlijke verhoudingen als gevolg van de drie decentralisaties en de daarmee samenhangende risico's.² Zij wijst erop dat de Rijksoverheid een stelselverantwoordelijkheid heeft die om een zekere terughoudendheid van de Minister vraagt. Van deze stelselverantwoordelijkheid kan naar het oordeel van de Raad van State een centraliserende werking uitgaan doordat "naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt." In dit verband wordt erop gewezen dat de inperking van de eigenbijdrageregeling in de Wmo zoals voorgenomen per 1 januari 2019 ook een centralisatie is en de ruimte voor gemeenten om eigen (doelmatige) keuzen te maken aanzienlijk inperkt.³

- Er wordt vermeld dat de activiteiten van de Oorlogsgravenstichting (OGS) buiten het beleidsdomein Bestuur en Financiën vallen. Dit roept de vraag op in hoeverre de OGS zich eigenlijk leent voor dit artikelonderdeel. Het belang van de stichting is evident, maar het is de vraag in hoeverre zij geplaatst kan worden binnen de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan dit beleidsartikel. Het verdient aanbeveling om de plek van de subsidie ten behoeve van de OGS in het departementale bestel te heroverwegen, en daarbij te onderzoeken of de doelstellingen en activiteiten een betere aansluiting zou hebben bij beleidsartikel 7 Oorlogsgetroffenen en Herinnering Tweede Wereldoorlog van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op die wijze kan er ook een beter zicht ontstaan op de doelmatigheid van deze subsidieverstrekking.

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus, dd. 28 januari 2019

² Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.

³ Zie R. Gradus (2017), "Wmo-abonnement heeft ongewenste sociale gevolgen", Trouw, 5 december. Dit stuk bevat om die reden een oproep om deze beperking van de eigenbijdrageregeling niet door te zetten en werd ondertekend door 10 wethouders uit de Achterhoek.