

BSK/VB-KvM-004

3 mei 2011

**onafhankelijk oordeel
beleidsdoorlichting artikel 33 van de
rijksbegroting**

Ondergetekende is als onafhankelijke betrokken geweest bij de advisering van de beleidsdoorlichting van artikel 33: een betere overheid door goede dienstverlening en minder regeldruk).

Volledigheid

Ten eerste wil ik mijn waardering uitspreken voor het werk van de onderzoekers, gelet op de grote mate van fragmentatie van het beleid inzake artikel 33, waardoor het lastig was om een goed overzicht te krijgen van de maatregelen, aanpakken en instrumenten die in dit verband zijn ingezet, alsmede van de resultaten die zijn geboekt. De onderzoekers zijn wat mij betreft hierin goed geslaagd. Het onderzoek geeft een zo volledig mogelijk beeld van het beleid op dit terrein. Het uitgevoerde onderzoek is gebaseerd op een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden en technieken. Het is juist de combinatie van deze technieken (triangulatie) die mijns inziens bijdraagt aan de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek. Meer in het bijzonder hebben de onderzoekers een meta-analyse uitgevoerd van de grote hoeveelheid van bestaande onderzoeken en andere studies die de afgelopen jaren het licht hebben gezien. Daar in zijn ze mijns inziens zeer volledig geweest, zoals ook blijkt uit bijlage A. Daarnaast zijn interviews gehouden met de belangrijkste betrokken belanghebbende partijen, zowel ter verfijning als ter toetsing van een aantal bevindingen.

Betrouwbaarheid en geldigheid

Ten tweede is het, juist vanwege deze mate van fragmentatie, lastig om een betrouwbaar en geldig oordeel te geven over de vraag, of het beleid inzake artikel 33 geslaagd is. Dat is niet alleen het gevolg van de overweging zoals verwoordt door de onderzoekers, dat een oordeel over de inzet van BZK kleuring geeft aan het oordeel over de inzet van bepaalde instrumenten. Hierdoor zijn deze niet goed van elkaar te onderscheiden. Daarnaast merken de onderzoekers ook op dat externe factoren hieraan debet zijn, maar welke dan? Het heeft mijns inziens ook iets te maken met de aard van de instrumenten die veelal zijn ingezet. Doorgaans ging het om relatief 'zachte' instrumenten, wier werking niet hard te vast te stellen is. Ook de wisselwerking tussen de grote hoeveelheid van instrumenten en de wisselwerking tussen allerlei beleidsinitiatieven, zorgt ervoor dat moeilijk is vast te stellen wat de invloed van elk instrument of initiatief afzonderlijk is geweest. Dat geldt ook voor de invloed van de resultaten die op het ene deelgebied zijn geboekt en die wellicht zijn weerslag hebben gehad voor de resultaten op andere gebieden. Een kanttekening bij deze meta-analyse is dat, daar waar het gaat om de vaststelling van deze resultaten, er per bestudeerd onderzoek niet altijd sprake is geweest van de zelfde meetmethoden terwijl ook de definitie van de centrale begrippen verschillend kan zijn geweest. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat bepaalde informatie, met name over de doelmatigheid van de ingezette instrumenten, niet beschikbaar was. Mijns inziens hadden de onderzoekers wat langer stil kunnen blijven staan bij deze beperkingen. Vandaar dat een zekere mate van terughoudend in acht moet worden genomen met het trekken van algemene conclusies ten aanzien van de vraag of de doelstellingen van artikel 33 zijn behaald. Tegelijkertijd betekent dit niet dat het niet mogelijk is om gefundeerde uitspraken te doen. Ik ben het eens met onderzoekers, dat omwille van het verkrijgen van voldoende diepgang en daarmee ook het versterken van de betrouwbaarheid en geldigheid van de conclusies, het beter is om gefundeerde

uitspraken te doen over de werking van een beperkt aantal instrumenten. De keuze die zij dan ook hebben gemaakt, is dan ook goed te verdedigen. Tegelijkertijd zou het aanbevelenswaardig zijn geweest om deze overwegingen explicieter in het rapport naar voren te brengen, zowel in het eerste als laatste hoofdstuk.

Scherpte van de bevindingen

De doorlichting is georganiseerd rondom een tiental onderzoeksvragen die richting hebben gegeven aan het onderzoek en die ervoor gezorgd hebben dat het empirische materiaal op een systematische manier is geanalyseerd en is geordend. De onderzoeksvragen zijn op een adequate manier beantwoord. Toch zijn er, ten derde, enkele kanttekeningen te maken, die met name betrekking hebben op de scherpheid van de conclusies die worden getrokken. Dat geldt met name voor de beantwoording van de vragen in de samenvatting op pagina 75-79 die later ook in de conclusies worden overgenomen. De relatie die soms wordt getrokken is niet altijd goed gemotiveerd, ondanks de positieve of minder positieve kwalificatie die tot uitdrukking wordt gebracht. Ik geef een paar voorbeelden. Op p. 75 bij de beantwoording van vraag 6 staat dat 'er in algemene zin een verband is tussen vermindering van de regeldruk en e-dienstverlening', omdat burgers minder vaak fysiek naar een loket hoeven te gaan en minder informatie hoeven aan te leveren. De samenhang in de uitvoering tussen deze twee terreinen is echter nog gering'. Wat wordt hiermee bedoeld, wat is 'in algemene zin'? Volgens mij wordt verondersteld, op basis van plausibiliteit, dat er een verband zou kunnen bestaan tussen vermindering van de regeldruk en e-dienstverlening. Feitelijk bewijs bestaat er (nog) niet, hetgeen ook volgt uit de toevoeging dat er weinig samenhang in de uitvoering is, terwijl de volgende zinnen naar verschillende relativeringen verwijzen. Kortom, wellicht dat een andere formulering minder verhullend zou kunnen werken. Op pagina 76, wordt gesteld dat er ook positieve commentaren zijn. Welke zijn dit dan? Ik denk dat het goed is omwille van het evenwicht, naast de kritische kanttekeningen die in dit verband zijn gemaakt, ook de aard van de positieve commentaren kort weer te geven. Op p. 77 wordt gesteld, bij de beantwoording van deelvraag 8, dat er rondom de aanpak van de 10 knelpunten, veel positieve resultaten zijn behaald maar de knelpunten niet volledig zijn opgelost. Omdat dit een belangrijk speerpunt in het beleid is, is het goed om aan te geven wat dan de belangrijkste knelpunten zijn die thans nog resterend zijn. Op p. 78 bij de beantwoording van de achtste deelvraag, wordt gesteld dat "deze stimulatie en ondersteuning heeft zondermeer bijgedragen aan het realiseren van de lokale reductiedoestelling...". Waaruit blijkt dan dat 'zondermeer'? Wat is de achterliggende redenering?

Analyse en conclusies

De doorlichting kenmerkt zich door een heldere analyse en conclusies zoals deze worden verwoord in hoofdstuk 5, zeker ook gegeven het feit dat het beleid gekenmerkt wordt door een 'mere à boire' van initiatieven, instrumenten etc. Het accent ligt in deze analyse en conclusie vooral op de instrumenten die zijn ingezet en de koppeling aan de doelstellingen die per deelterrein zijn geformuleerd. De conclusies die de onderzoekers hier trekken zijn mijns inziens zeer belangrijk, omdat ze ook iets zeggen over de mate waarin artikel 33 is bereikt. De onderzoekers kiezen er echter voor om zich in hun analyses en conclusies alleen maar te beperken tot de inzet van bepaalde instrumenten op bepaalde deelgebieden (regeldruk, e-overheid). Toch zou het interessant zijn om te kijken, of beredeneerd zou kunnen worden, wat nu het cumulatieve effect geweest is van de maatregelen op deze terreinen, op de realisatie van artikel 33. De analyses en de conclusies zouden nog aan kracht kunnen winnen, indien de onderzoekers in staat waren geweest om de doorwerking van het beleid (en daarmee uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid) meer te operationaliseren aan de hand van de aspecten van doorwerking die ze ook in het analysekader in bijlage C) hanteren, namelijk: bekendheid beleid, duidelijkheid en consistentie, uitvoerbaarheid, samenhang ander beleid, middelen en capaciteit en maatschappelijke effecten. Af en toe gebeurt dit, maar niet echt systematisch.

Conclusie

Kortom, gegeven deze kanttekeningen en geven de beperkingen waarmee de onderzoekers zijn geconfronteerd - met name in termen van een sterk gefragmenteerd en moeilijk onderzoekbaar beleidsterrein - wordt met deze beleidsdoorlichting een zo volledig mogelijk en daarmee ook een zo getrouw mogelijk beeld gegeven van het gevoerde beleid inzake artikel 33 en de resultaten die op dit terrein zijn geboekt.

Hoogachtend



Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers
Hoogleraar bestuurskunde,
in het bijzonder de empirische studie van het overheidsbeleid
Erasmus Universiteit Rotterdam