

**Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1,  
periode 2014-2017**

en

**Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 2,  
periode 2012-2017**

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen  
november 2018**

## a. Inleiding

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 dienen ministers de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt, periodiek te onderzoeken. De *Regeling periodiek evaluatieonderzoek* van de Minister van Financiën, zoals die geldt vanaf 1 januari 2018<sup>1</sup>, bevat de eisen waaraan dit onderzoek moet voldoen en schrijft voor welke onderdelen het moet bevatten. In 2018 is een doorlichting uitgevoerd die betrekking heeft op artikel 1 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Hoofdstuk VII).

Conform de motie Harbers c.s. van 25 september 2014 heeft de regering de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van deze beleidsdoorlichting, bij brief van 7 juli 2017 geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting.<sup>2</sup> Artikel 1 bestaat uit twee onderdelen. Onderdeel 1 van artikel 1 wordt in de begroting aangeduid als Bestuurlijke en financiële verhoudingen, en omvat een veelheid aan onderwerpen. Artikel 1, onderdeel 2, is het onderdeel over participatie/verkiezingen. Bij de brief van 7 juli 2017 is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat langs de lijnen van deze artikelonderdelen twee beleidsdoorlichtingen zullen worden uitgevoerd. Dit houdt tevens verband met de uiteenlopende perioden die beide beleidsdoorlichtingen beslaan. De vorige beleidsdoorlichting ten aanzien van artikelonderdeel 1.1 is in maart 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden. De beleidsdoorlichting van dit artikelonderdeel beslaat de periode 2014-2017. Artikelonderdeel 1.2 is niet eerder onderwerp van een beleidsdoorlichting geweest en beslaat de periode 2012-2017.

De vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over de brief van 7 juli 2017, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 13 februari 2018 beantwoord.<sup>3</sup>

Zoals bij de beantwoording van de Kamervragen op 13 februari 2018 aan de Tweede Kamer is meegedeeld, zijn de beleidsdoorlichtingen door het ministerie zelf uitgevoerd. Dit is gedaan door het directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen. Het ministerie verwacht hierdoor beter te kunnen leren van de werking van de ingezette beleidsinstrumenten.

De doorlichtingen zijn begeleid door een commissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende departementen en enkele stakeholders, zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).. De commissie werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter, mevrouw mr. drs. I.J. Vossenaar, directeur bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De samenstelling van de begeleidingscommissie is in Bijlage iii.iv opgenomen. Daarnaast is de Unie van Waterschappen in de gelegenheid gesteld inbreng te leveren.

---

<sup>1</sup> Staatscourant 2018, nr. 16632.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 30 985, nr. 26.

Conform de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek* zijn bij deze beleidsdoorlichting enkele onafhankelijke deskundige betrokken. Prof. dr. C.W.A.M. (Kees) Aarts, hoogleraar Politieke Instituties en Gedrag aan de Rijksuniversiteit Groningen, met als expertisegebieden democratie, verkiezingen en kiesgedrag, is gevraagd een onafhankelijk commentaar op te stellen op beide beleidsdoorlichtingen. Daarnaast is prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus, hoogleraar Bestuur en economie aan de Vrije Universiteit, gevraagd een onafhankelijk commentaar op te stellen op de beleidsdoorlichting van artikelonderdeel 1.1 vanwege de betekenis van de bestuurlijke inrichting voor de financiële verhoudingen. Beide hebben hun onafhankelijke reflecties gebaseerd op de voorlaatste versie van de beleidsdoorlichtingen. De reflecties van prof. dr. Aarts en prof. dr. Gradus zijn als bijlagen bijgevoegd (Bijlagen III.v en III.vi).

### **a.1 Korte inhoudsopgave**

- I. Beleidsdoorlichting artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017
- II. Beleidsdoorlichting artikel 1, onderdeel 2, periode 2012-2017
- III. Bijlagen
  - i. 'Onderzoek', behorend bij paragraaf 4.5 van beleidsdoorlichting artikel 1.2
  - ii. Eerdere evaluaties met bijlagen en overige bronnen/literatuur beleidsdoorlichting artikel 1.2
  - iii. Literatuurlijst beleidsdoorlichting artikel 1.1
  - iv. Samenstelling begeleidingscommissie
  - v. Verslagen onafhankelijk deskundigen beleidsdoorlichting artikel 1.1
  - vi. Verslag onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting artikel 1.2

**I. Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1,  
periode 2014-2017**

## **Inhoudsopgave artikel 1, onderdeel 1**

### **1. Afbakening artikel 1.1**

1.1 De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft

1.2 De financiële afbakening van artikelonderdeel 1.1

1.3 Opzet van de beleidsdoorlichting

1.4 Leeswijzer

### **2. Analytisch kader**

2.1 Aanleiding voor het beleid en de actualiteit daarvan

2.2 Verantwoordelijkheid van de Minister van BZK

2.3 Analytisch kader

### **3. Bestuurlijke organisatie**

3.1 Beleidsinzet

3.2 Activiteiten/Inspanningen

3.3 Evaluatie en bevindingen

### **4. Interbestuurlijke verhoudingen**

4.1 Beleidsinzet

4.2 Activiteiten/Inspanningen

4.3 Evaluatie en bevindingen

### **5. Financiële verhoudingen**

5.1 Algemeen (in aanvulling op Hoofdstuk 1)

5.2 Beleidsinzet

5.3 Activiteiten/inspanningen

5.4 Evaluatie en bevindingen

### **6. Subsidieverlening Oorlogsgravenstichting (OGS)**

### **7. Beleidsopties met twintig procent minder middelen**

7.1 Thematisch evenredige besparing op de begrotingsposten opdrachten en subsidies

7.2 Besparing op de Oorlogsgravenstichting

7.3 Conclusie

### **8. Conclusie beleidsdoorlichting artikel 1.1**

## 1. Afbakening artikel 1.1

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?  
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Het doel van artikel 1.1 is een bijdrage leveren aan een goed functionerend openbaar bestuur en democratie. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de bijdrage aan het goed functioneren van het openbaar bestuur en derhalve op de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden met een brede bestuurlijke taak, dus op gemeenten en provincies. De waterschappen worden niet expliciet in de doorlichting betrokken.

### 1.1 De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft

Zoals bij de brief van 7 juli 2017<sup>4</sup> aan de Tweede Kamer is gemeld, is artikelonderdeel 1.1 van de begroting van het ministerie van BZK (Hoofdstuk VII) in 2014 voor het laatst geëvalueerd. Deze beleidsdoorlichting beslaat daarom de periode nadien: 2014-2017.

### 1.2 De financiële afbakening van artikelonderdeel 1.1

Met in 2017 een feitelijk uitgavniveau van € 12.159.000,- is het artikelonderdeel een in financiële termen bescheiden onderdeel van het begrotingshoofdstuk.

De begroting van artikel 1.1 was in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft als volgt opgebouwd<sup>5</sup>:

| Art. | (in € 1000)                                  | 2014         | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|------|----------------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1.1. | <b>Bestuurlijke en financiële verhouding</b> | <b>9.425</b> | <b>11.426</b> | <b>11.935</b> | <b>12.159</b> | <b>17.737</b> |
|      | <b>w.v. Subsidies</b>                        | <b>3.601</b> | <b>5.323</b>  | <b>7.928</b>  | <b>6.492</b>  | <b>5.033</b>  |
|      | Communicatie, kennisdeling en onderzoek      | 995          | 1.630         | 105           | 0             | 0             |
|      | Diverse subsidies                            | 13           | 518           | 4.312         | 2.922         | 1.695         |
|      | Oorlogsgravenstichting                       | 2.593        | 3.175         | 3.511         | 3.570         | 3.338         |
|      | <b>w.v. Opdrachten</b>                       | <b>5.702</b> | <b>5.997</b>  | <b>3.942</b>  | <b>3.321</b>  | <b>5.342</b>  |
|      | Communicatie, kennisdeling en onderzoek      | 5.702        | 5.997         | 3.942         | 3.321         | 5.342         |

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22.

<sup>5</sup> Vanaf de begroting voor 2019 is de begrotingsstructuur van de begroting van BZK (VII) gewijzigd<sup>5</sup>. Op hoofdlijnen blijft de artikelstructuur van de BZK-begroting intact. Artikel 1.1 heet vanaf 2019 Bestuur en regio in plaats van Bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Bron: [http://www.rijksbegroting.nl/2017/verantwoording/jaarverslag,kst244026\\_7.html](http://www.rijksbegroting.nl/2017/verantwoording/jaarverslag,kst244026_7.html).

|  |                                                         |            |            |           |              |              |
|--|---------------------------------------------------------|------------|------------|-----------|--------------|--------------|
|  | <b>w.v. Bijdragen aan ZBO's / RWT's</b>                 | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>  | <b>2.282</b> | <b>7.260</b> |
|  | Diverse bijdragen <sup>6</sup>                          | 0          | 0          | 0         | 2.282        | 7.260        |
|  | <b>w.v. Bijdragen aan (inter)nationale organisaties</b> | <b>122</b> | <b>106</b> | <b>65</b> | <b>64</b>    | <b>102</b>   |
|  | Bijdragen internationaal                                | 122        | 106        | 65        | 64           | 102          |

**Toelichting:**

De Minister van BZK zet zich in voor kennisdeling en kennisvermeerdering. Verschillende publicaties, congressen en onderzoeken op het terrein van het functioneren van het openbaar bestuur worden gefinancierd. Ook financiert het ministerie van BZK onderzoeken door derden. Het totaal aan uitgaven daaraan is opgenomen onder “Communicatie, kennisdeling en onderzoek”.

Onder de post “Subsidies” valt de subsidie die het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) ontvangt voor informatieverstrekking over lokale lasten aan burgers en de subsidie aan het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) voor voorlichting en advies over Europees beleid en regelgeving aan gemeenten, provincies, waterschappen en andere decentrale bestuursorganen. Daarnaast valt onder subsidies de Oorlogsgravenstichting (OGS). Ondanks het feit dat het doel van de bijdrage aan OGS niet is gekoppeld aan de bestuurlijke en financiële verhoudingen, rechtvaardigt het relatief forse aandeel in het totaal aan uitgaven onder dit artikel een eigen beschouwing die in een apart hoofdstuk is opgenomen.

*Kosten op andere terreinen of andere partijen*

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 circa 30 miljard euro in 2017 (begroting BZK Hoofdstuk B), en het provinciefonds, met een omvang van circa 2 miljard euro in 2017 (begroting BZK Hoofdstuk C), in het oog. Zeker ten opzichte van deze bedragen is de financiële omvang van het begrotingsartikel marginaal te noemen. De begrotingen van het gemeente- en provinciefonds en de besteding daarvan vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

**1.3 Aanpak en verantwoording van de beleidsdoorlichting**

De beleidsdoorlichting gaat in op de rol van de Minister van BZK in de interbestuurlijke verhoudingen en het instrumentarium waarmee hij hieraan inhoud geeft. Een beleidsdoorlichting is een

---

<sup>6</sup> In 2018 was sprake van een eenmalig hoog niveau van uitgaven vanwege een incidentele verstrekking die niet via het gemeentefonds kon worden gedaan. Daarom is besloten dit via H VII te laten lopen van de begroting BZK. Voor 2019 e.v. is een nieuwe financieringssysteem afgesproken.

syntheseonderzoek. Dat betekent dat het onderzoek is gebaseerd op evaluaties die in de onderzoeksperiode zijn verschenen. Uiteindelijk is het de doelstelling om het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het ministerie van BZK.

Allereerst is een inventarisatie gemaakt van de in de periode van onderhavige doorlichting verrichte inspanningen. Deze zijn in beknopte vorm beschreven in de doorlichting. Hierbij is ervoor gekozen naast de inspanningen die een financiële component hebben, ook de inzet mee te nemen die niet direct gekoppeld is aan het financieel kader binnen dit begrotingsartikel (zie Hoofdstuk 2 e.v.). Hierdoor wordt recht gedaan aan de breedte van het beleidsdomein.

Naast de inspanningen is gekeken naar evaluaties en onderzoek waarin uitspraken gedaan worden over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en welke informatie beschikbaar is ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van individuele instrumenten. Per activiteit is een korte typering opgenomen in dit rapport. Een bijlage met een opsomming van dit materiaal (literatuurlijst) is als Bijlage III.iii bij deze doorlichting opgenomen.

Het beschikbare materiaal bevat nagenoeg geen informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsartikel als geheel, noch van individuele inspanningen. Enige uitzondering hierop betreft de Oorlogsgravenstichting.

Het is mede daarom niet goed mogelijk gebleken de *causaliteit* aan te tonen tussen de (resultaten van de) individuele inspanningen en of deze hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Hieraan is de complexiteit van het beleidsdomein debet, maar ook het feit dat de doelen van dit beleidsartikel niet concreet geformuleerd zijn, maar op een zeer hoog abstractieniveau. Om toch aan te kunnen geven of de inspanningen hebben bijgedragen aan het halen van het gestelde doel is door middel van een benadering de *plausibiliteit* tussen bijdrage van de inspanningen en doelen beschreven.

Omdat gerichte evaluaties niet voorhanden zijn en de causaliteit tussen inspanningen en doelen niet eenduidig is, beoordelen we de inspanningen mede aan de hand van de trendnota "Staat van het openbaar bestuur". Daarnaast maken we gebruik van de vierde periodieke beschouwing van de Raad van State op de interbestuurlijke verhoudingen waarin een reflectie en aandachtspunten zijn opgenomen over het functioneren van het openbaar bestuur.

De rapportage is tussentijds besproken met een begeleidingscommissie waarin de koepelorganisaties van medeoverheden deelnamen (zie inleiding) en met diverse experts op deelterreinen van het ministerie van BZK.

#### **1.4 Leeswijzer**

Na de afbakening van het beleidsterrein in Hoofdstuk 1 – waarin RPE-vragen 6 en 7 zijn beantwoord -, komen in Hoofdstuk 2 (de actualiteit van) het beleid, de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en het analytisch kader aan de orde. In Hoofdstuk 2 worden de RPE-vragen 3, 4, 5 en 10 beantwoord. Vraag 10 wordt in Hoofdstuk 2 beantwoord om het perspectief te schetsen van waaruit het rapport dient te worden gelezen.



De beleidsdoorlichting is opgebouwd aan de hand van drie typen activiteiten die de Minister van BZK verwoordde in de brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2017<sup>7</sup>:

1. het bijdetijds houden van de bestuurlijke organisatie;
2. het bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen;
3. het bevorderen van goede financiële verhoudingen en de toepassing van het hierbij behorende instrumentarium

In Hoofdstuk 2 worden deze doelen nader toegelicht. De inspanningen komen achtereenvolgens in de Hoofdstukken 3, 4 en 5 aan bod. Hoofdstuk 6 gaat in op de subsidie voor de Oorlogsgravenstichting (OGS). In deze vier hoofdstukken beantwoorden we per type activiteit vraag 8 en 9 van de RPE. In Hoofdstuk 7 beschrijven we de beleidsopties die er zijn bij 20% minder financiële middelen (RPE-vraag 15). Hoofdstuk 8 bevat de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inspanningen van het beleidsartikel in brede zin (RPE-vragen 11, 12 en 13) en komt de vraag aan de orde welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen (RPE-vraag 14). In elk hoofdstuk wordt aangegeven op welke RPE-vraag het hoofdstuk een antwoord geeft.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22.

## 2. Analytisch kader

### 2.1 Aanleiding voor het beleid en de actualiteit daarvan

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De verdeling van taken en bevoegdheden tussen verschillende overheidslagen is essentieel voor een efficiënt werkende overheid en daarmee voor de welvaart. In de wetenschappelijke literatuur biedt geen panklare oplossing voor wat de beste verdeling is<sup>8</sup>. Het gaat om vragen als wat de optimale schaalgrootte is in de uitvoering van taken en of de voordelen van schaalgrootte gerealiseerd kunnen worden via ingrepen in de structuur (opschaling) of via samenwerking tussen overheden; hebben gemeenten en provincies voldoende vrijheid om afwegingen op lokaal niveau te maken in de besteding van middelen en vervolgens of de wijze van bekostiging daarbij aansluit: hebben burgers van een gemeente voldoende invloed op de besteding van het geld (democratische legitimiteit) en maakt het dan nog uit of geld via lokale belastingen wordt verkregen of via een bijdrage van het Rijk?

Het huidige binnenlandse bestel kan in belangrijke mate herleid worden tot hetgeen midden 19e eeuw in de toenmalige Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet werd verankerd. Veelal wordt gesproken over het "Huis van Thorbecke". Dit bestel is geenszins statisch; het kan al zo lang goed functioneren vanwege de ruimte die het biedt en de permanente zorg die het sindsdien heeft gekregen.

Tal van maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot de noodzaak permanent te toetsen of het binnenlands bestel de actuele opgaven adequaat tegemoet kan treden. Om de maatschappelijke doelen waar overheden voor staan te kunnen realiseren, is het zowel voor het Rijk als voor de medeoverheden van belang dat provincies en gemeenten voor hun taak zijn toegerust. Het Rijk moet kaders scheppen waarbinnen decentrale overheden in staat zijn hun taken te vervullen, zodat de beoogde kwaliteit van dienstverlening geborgd is. Door de maatschappelijke ontwikkelingen en de eisen die deze aan het functioneren van de overheid stellen, is een permanente aandacht van Rijk en medeoverheden nodig voor goede interbestuurlijke verhoudingen.

Dat het binnenlands bestel bij de tijd moet worden gehouden is een belangrijke verantwoording van de inspanningen in het beleidsdomein van artikel 1 en onderstreept ook dat het beleidsdomein permanente aandacht verdient. Alle activiteiten en instrumenten die worden ingezet in het beleidsdomein van het begrotingsartikelonderdeel kunnen worden ontleend aan dit hoofddoel. Dat binnenlands bestel zal bovendien altijd democratisch moeten zijn. Elk van de bestuursorganen en ook het verkeer tussen de bestuursorganen zal zich aan bestuurlijke spelregels moeten houden. Bovendien dienen het binnenlands bestel en de bestuursorganen in het bestel onderworpen te zijn aan het recht.

---

<sup>8</sup> Zie voor een reflectie van de wetenschappelijke literatuur op de Nederlandse situatie bijvoorbeeld (CPB, Teulings, 2010).

## 2.2 Verantwoordelijkheid van de Minister van BZK

### 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het goede beheer en onderhoud van de democratische, bestuurlijke, rechtsstatelijke structuur van het binnenlands bestel geldt vanouds als één van de belangrijkste kerntaken van de Minister van Binnenlandse Zaken. Die verantwoordelijkheid richt zich op de bestuurlijke verhoudingen, het medebeheer van het gemeentefonds en het provinciefonds, en interbestuurlijk toezicht. De Minister is verantwoordelijk voor de bestuurlijke organisatie (de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet algemene regels herindeling). De Minister draagt zorg voor de ontwikkeling van algemene kaders voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen en heeft de taak om die kaders te bewaken en waar nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden. De Minister van BZK is samen met de Minister van Financiën – i.c. de Staatssecretaris van Financiën – op basis van de Financiële verhoudingswet (Fvw) verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zij treden gezamenlijk op als fondsbeheerders voor het gemeentefonds en het provinciefonds.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur is de Minister van BZK belast met de coördinatie van alle rijks- en Europees beleid dat de decentrale overheden raakt. De Minister bevordert door afstemming en overleg met vakdepartementen, dat gemeenten en provincies voldoende beleidsmogelijkheden hebben, zowel wat betreft de autonome taken als medebewindstaken. Hiertoe bevordert hij dat de principes en uitgangspunten die in de verschillende algemene kaders voor interbestuurlijke verhoudingen zijn neergelegd, worden gehanteerd en nageleefd. De vakministers zijn en blijven verantwoordelijk voor de inhoud van het sectorale beleid in hun eigen beleidsdomein en binnen dat sectorbeleid voor de vormgeving van de bestuurlijke en financiële arrangementen met decentrale overheden.

De Minister van BZK ontleent zijn formele verantwoordelijkheid aan de artikelen 116 en 117 Gemeentewet, respectievelijk de artikelen 114 en 115 Provinciewet. De Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten (respectievelijk provincies) raakt. Hij bevordert de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur en van het provinciebestuur. Hij bevordert de decentralisaties ten behoeve van de gemeenten, respectievelijk provincies.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor goede bestuurlijke en financiële verhoudingen een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen betrokken actoren: ze zijn immers meezijdig. Het creëren van kaders voor de interbestuurlijke verhoudingen en de uitwerking daarvan in concrete arrangementen is de uitkomst van een samenspel van vele spelers op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

## 2.3 Analytisch kader

### 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De doelstelling van artikel 1.1 is 'bijdragen aan een goed functionerend openbaar bestuur'. De activiteiten die de Minister verricht zijn erop gericht om gemeenten en provincies in staat te stellen om taken - die zij zowel zelf ontplooiën als in medebewind – doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Hiervoor werd reeds gewezen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren.

#### 2.3.1 Aard instrumentarium

De aard van het ingezette instrumentarium betreft vanzelfsprekend het spectrum aan beleidsinstrumenten dat de rijksoverheid ter beschikking staat.

##### Wettelijk instrumentarium (government)

De bestuurlijke organisatie en de financiële inrichting zijn in belangrijke mate (grond)wettelijk verankerd. Voor de realisering van deze doelen zullen veelal voorstellen tot aanpassing van wet- of andere regelgeving worden gedaan.

Allereerst gaat het om de Grondwet en om de organieke wetgeving: wetgeving die door de Grondwetgever is voorgeschreven zoals de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Wet algemene regels herindeling en de Financiële verhoudingswet. Andere wet- en regelgeving waaronder sector- of medebewindswetgeving is essentieel voor de totstandkoming van decentralisaties.

##### Bestuurlijke arrangementen (governance)

Gegeven de noodzaak van samenspel tussen de overheden in de meest uiteenlopende omstandigheden en ten aanzien van de meest uiteenlopende opgaven nemen de instrumenten die de vormen van overleg en afstemming c.q. omgangsvormen tussen de bestuurslagen regelen, een belangrijke plaats in. Het betreft onder meer de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de bestuursafspraken en de reguliere bestuurlijke overlegstructuren, waarbinnen ontwikkelingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen geagendeerd en besproken kunnen worden.

##### Kennis en onderzoek

Ter voorbereiding van beleidsinspanningen is het essentieel (wetenschappelijke) kennis te verzamelen of onderzoek te doen. Met deze kennis kan worden gemotiveerd waarom bepaalde vervolginspanningen wel of niet zouden moeten worden verricht. Bovendien is het voor de Minister van BZK en voor alle andere partners op centraal en decentraal niveau van belang, dat een goede kennispositie beschikbaar is.

## Financieel instrumentarium

Voor het financieel instrumentarium staan de middelen van artikelonderdeel 1.1 ter beschikking. Met die middelen wordt een aantal instellingen gesubsidieerd (COELO, OGS en Kenniscentrum Europa Decentraal, zie Hoofdstuk 1) en/of worden activiteiten bekostigd die zijn gericht op kennis, onderzoek, informatie- en adviesvoorziening.

### **2.3.2 Samenhang instrumenten met output en outcome**

De instrumenten die de Minister van BZK ter beschikking staan worden niet los van elkaar ingezet, maar zijn (in de regel) een samenstel van verschillende inspanningen die bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. De verrichte inspanningen zijn te groeperen naar de drie subdoelen van het begrotingsartikel. De instrumenten worden ingezet ten bate van:

- Het bij de tijd houden van het bestuurlijke stelsel, waarbij de inspanningen gericht zijn op het beheer van het wettelijk kader waarbinnen het openbaar bestuur moet functioneren;
- Het bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen, waarbij de inspanningen zijn gericht op samenwerking tussen overheden binnen de wettelijke kaders;
- Het bevorderen van goede financiële verhoudingen en de toepassing van het hierbij horende instrumentarium, waarbij de inspanningen erop gericht zijn de financiële geldstromen tussen Rijk en medeoverheden goed in te richten en te onderhouden en het financiële toezicht.

Zoals in paragraaf 2.3 is gesteld heeft de Minister van BZK verschillende rollen: enerzijds functioneert de Minister van BZK als deelnemer binnen het openbaar bestuur en anderzijds is hij stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze rollen zijn niet altijd even duidelijk te scheiden. Ten bate van de doorlichting van dit beleidsartikel betreft het met name zijn rol als systeemverantwoordelijke. Het doel van dit beleidsartikel is het bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur.

De output van het handelen van de Minister is gericht 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. Het effect van dat handelen is medebepalend voor het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alleen het handelen van de minister van BZK bepalend is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, maar dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is samen met de medeoverheden.

Hierbij merken we nog op dat, in navolging van de opmerking over output en outcome, de inspanningen die onder dit begrotingsartikel worden verricht een integraal geheel zijn: het stelsel, de bestuurlijke en financiële verhoudingen beïnvloeden elkaar. Er is dus sprake van een erg sterke samenhang tussen de beleidsinstrumenten en -initiatieven. Daar waar dit relevant is zal dit in de volgende hoofdstukken worden toegelicht.

### **2.3.3 Schematisch overzicht activiteiten, instrumenten en output**

Voorts is de vraag welke activiteiten zijn ontplooid, op welke instrumenten zij betrekking hebben en hoe op welke wijze ze bijdragen aan de subdoelen van het begrotingsartikel. In onderstaand schema is weergegeven welke concrete beleidsproducten zijn gerealiseerd ten bate van welk subdoel.

Zoals uit het schema blijkt is een veelheid aan beleidsinitiatieven ontplooid die worden of werden geacht bij te dragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. De financiële inspanningen zijn beperkt (zie Hoofdstuk 1).

Omdat het uitgangspunt is dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen is, in afwijking van de volgorde in de brief aan de Tweede Kamer, de volgorde van de beleidsdoelen aangepast: de beschouwing op de financiële verhoudingen volgt op die over de bestuurlijke organisatie en de interbestuurlijke verhoudingen.

Zoals eerder aangegeven komt de Oorlogsgravenstichting (OGS) in een apart hoofdstuk aan de orde. Vanwege de aard van de taak is deze niet opgenomen in onderstaand schema.

| OUTCOME                        |                        | Goed functionerend openbaar bestuur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OUTPUT                         |                        | Bijdrage leveren aan een goed functionerend openbaar bestuur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Doel                           |                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Door het :                     |                        | Bij de tijd houden van de bestuurlijke organisatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen                                                                                                                                                                                                                    | Bevorderen van goede financiële verhoudingen                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| INSTRUMENTARIUM (ACTIVITEITEN) | Wettelijke kaders      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- deconstitutionalisering aanstelling burgemeester en CdK (wijziging Grondwet)</li> <li>- vastleggen wettelijke opdracht bij integriteitkwesities en bestuurlijke crisissituaties</li> <li>- ontheffing woonplaatsvereiste bestuurders</li> <li>- wetsvoorstel onafhankelijke rekenkamers</li> <li>- voorstel herindeling provincies</li> <li>- afschaffen plusregio's</li> <li>- gemeentelijke herindelingen</li> <li>- samenvoegen Rfv en ROB</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artikel 116 en 117 Gemeentewet</li> <li>- Artikel 114 en 115 Provinciewet</li> <li>- Decentralisaties sociaal domein</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheer en onderhoud uitkeringsstelsel</li> <li>- Heroverweging gemeentelijk belastinggebied</li> <li>- Herzien verdeelmodel provinciefonds</li> <li>- Artikel 2 Financiële verhoudingswet (Fvw)</li> <li>- Financieel toezicht</li> <li>- Artikel 12 Fvw</li> </ul> |
|                                | Bestuurlijke afspraken | <ul style="list-style-type: none"> <li>- materieel sluiten provinciale huishouding</li> <li>- impuls congruente regionale samenwerkingsverbanden</li> <li>- beleid gericht op grensoverschrijdende samenwerking (GROS)</li> <li>- Agenda Stad / City Deals</li> <li>- Studiegroep Openbaar Bestuur</li> </ul>                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Code interbestuurlijke verhoudingen</li> <li>- Instellen transitiecommissie sociaal domein (TSD)</li> <li>- Coördinerende rol Minister BZK bij decentralisaties</li> <li>- Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normeringssystematiek / accres</li> <li>- Omvang gemeente- en provinciefonds</li> <li>- Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen</li> </ul>                                                                                                                      |
|                                | Kennis en onderzoek    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- publicatie "<i>Staat van het openbaar bestuur</i>"</li> <li>- organisatie congres "25 jaar Gemeentewet"</li> <li>- onderzoeken naar gemeentelijke samenwerking</li> <li>- intensiveren samenwerking met planbureaus en kennisplatforms</li> </ul>                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overall rapportage Sociaal Domein</li> </ul>                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds</li> <li>- Heroverweging financiële verhoudingen</li> <li>- Herziening Besluit begroting en verantwoording (BBV)</li> </ul>                                                                                               |
|                                | Financiële middelen    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidies</li> <li>- Opdrachten (onderzoek)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

### 2.3.4 Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling moeten worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang.

Om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het bepalend welke focus wordt gekozen. Indien de uitspraken zich beperken tot de financiële middelen van dit begrotingsartikel (zie Hoofdstuk 1) in plaats van het gehele beleidsterrein zien we het volgende: het begrotingsartikel bestaat uit subsidies en bijdragen aan derden en opdrachten. De grootste subsidies/bijdragen betreffen de Oorlogsgravenstichting (de subsidie aan OGS beslaat in de periode waarop deze doorlichting betrekking heeft circa 30% van het totale budget), een subsidie aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) en bijdragen aan gemeenten via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De subsidie aan OGS is geëvalueerd waarvan in Hoofdstuk 6 verslag wordt gedaan.

De subsidies/bijdragen die aan derden worden verstrekt zijn in de onderhavige doorlichtingsperiode niet geëvalueerd. Deze middelen worden voor specifieke projecten/programma's ter beschikking gesteld waarover wordt overlegd zowel vooraf als achteraf. Over de ontvangen bijdragen wordt verantwoording afgelegd. Indien sprake is van onrechtmatigheden kan om terugvordering worden gevraagd. Indien sprake is van onderuitputting wordt overlegd of de overgebleven middelen aan een ander doel kunnen worden besteed. In de betreffende doorlichtingsperiode bedragen deze stromen eveneens circa 30% van het totale budget. In de onderhavige doorlichtingsperiode is een verschuiving zichtbaar van het verstrekken van subsidies naar het verstrekken van bijdragen.

De resterende 40% van het budget (grosso modo € 4,5 miljoen) heeft betrekking op opdrachten die aan derden zijn verstrekt ten bate van kennisontwikkeling en ondersteuning van de beleidsontwikkeling op het gebied van het openbaar bestuur. Deze opdrachten worden via de daarvoor geldende aanbestedingsregels aanbesteed en bevatten doorgaans een p maal q benadering, waarbij de economisch meest voordelige aanbidding wordt gekozen voor de uitvoering. Er heeft geen brede evaluatie plaatsgevonden van producten die opgeleverd zijn door uitgaven aan kennisontwikkeling via opdrachten. In Hoofdstuk 3 zal nader worden stilgestaan bij de kennisinfrastructuur.



### **2.3.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein: causaal of plausibel?**

Het hoofddoel van het begrotingsartikel luidt “bijdragen aan een goed functionerend openbaar bestuur”. Op basis van het beschikbare materiaal is het niet mogelijk om op het niveau van het beleidsartikel de mate van doeltreffendheid ten aanzien van dit doel vast te stellen. Dit heeft een aantal redenen.

#### *Beperkte literatuur*

Er is voor dit beleidsterrein nagenoeg geen literatuur voor handen die een directe relatie legt tussen de beleidsactiviteiten en de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De beschikbare literatuur heeft met name betrekking op algemene vraagstukken in het domein van het bestuurlijke en financiële stelsel. Hierbij moet worden gedacht aan adviezen die gevraagd of ongevraagd door de Raad voor het openbaar bestuur zijn uitgebracht en onderzoek ter voorbereiding van beleidsinitiatieven of de opbrengst van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Een literatuurlijst met de voor deze beleidsdoorlichting gebruikte literatuur is als Bijlage III bij deze doorlichting gevoegd.

#### *Complex speelveld*

Eerder werd al geduid op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en de medeoverheden voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. De concrete inspanningen van de minister van BZK hebben hun effect op het handelen van medeoverheden en andere publieke en ook private actoren. Hierbij mag ook niet uit het oog worden verloren dat naast de inspanningen die de Minister van BZK verricht, ook het handelen van andere bewindspersonen hun effect kunnen hebben op het functioneren van het openbaar bestuur op specifieke beleidsterreinen. Er is sprake van een sterke wisselwerking tussen het handelen van al deze actoren. Er is geen concreet onderzoek gedaan naar deze wisselwerking waardoor het niet mogelijk is om aan te tonen wat het handelen van de Minister van BZK specifiek teweegbrengt.

#### *Doelen zijn niet geoperationaliseerd*

Het hoofddoel van het begrotingsartikel kent een abstracte formulering: “bijdragen aan goed openbaar bestuur”. Een meer concrete uitwerking wordt in het begrotingsartikel niet gegeven. In de literatuur wordt onder “goed” openbaar bestuur doorgaans verstaan een openbaar bestuur dat “wendbaar, slagkrachtig en democratisch gelegitimeerd is”. Ondanks dat dit meer duiding geeft aan de doelstelling van het beleidsartikel is het vaststellen van de doeltreffendheid van het beleidsterrein nog steeds niet mogelijk. Ondanks dat er veel wordt gemonitord en geëvalueerd zijn er geen duidelijke indicatoren die het mogelijk maken om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleidsterrein. De inspanningen die zijn verricht, richten zich vanzelfsprekend op het realiseren van de hoofddoelstelling.

### *Inspanningen hebben nog niet tot effect kunnen leiden*

Een groot aantal inspanningen dat in de doorlichtingsperiode is verricht moet zijn effect nog krijgen. Dat maakt dat de effecten van die inspanningen nog niet (volledig) zichtbaar zijn en – voor zover er concrete doelstellingen zijn – deze nog niet kunnen worden beoordeeld. Het gaat hierbij om activiteiten als de City Deals (zie Hoofdstuk 3), de decentralisaties in het sociaal domein (zie Hoofdstuk 4) en heroverweging van de financiële verhoudingen (zie Hoofdstuk 5).

#### *... kan er dan helemaal niets gezegd worden?*

Een causaal verband kan niet worden gelegd tussen concrete inspanningen en de doelen van het beleid. Daarom is door middel van een benadering de *plausibiliteit* tussen instrumenten en doelen beschreven om aan te kunnen geven of de inspanningen hebben bijgedragen aan het halen van het gestelde doel.

We gebruiken hiervoor de nadere duiding van de doelstelling om plausibel te maken waar de inspanningen hun mogelijk effect hebben. De inspanningen richten zich op het “bijdragen aan een goed openbaar bestuur” ofwel “het vergroten van de slagkracht, wendbaarheid en democratische legitimatie van het openbaar bestuur”.

Om deze plausibiliteit aannemelijk te maken beoordelen we de inspanningen mede aan de hand van de trendnota “Staat van het openbaar bestuur”. Het ministerie van BZK laat ten bate van deze trendnota onderzoek doen naar de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen. Hierbij worden respondenten bij decentrale overheden en het Rijk (raads- en statenleden, wethouders, gedeputeerden en rijksambtenaren) onder meer gevraagd een rapportcijfer te geven aan de interbestuurlijke verhoudingen. Dat maakt dat er niet is geïnvesteerd in het voeren van interviews ten bate van deze beleidsdoorlichting.

Daarnaast maken we gebruik van de vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen “En nu verder!” van de Raad van State waarin reflecties en aandachtspunten zijn opgenomen over het functioneren van het openbaar bestuur.

Tot slot maken we gebruik van de literatuur die (al dan niet voor een specifiek instrument) voorhanden is zoals de evaluatie van City Deals van Agenda Stad.

### 3. Bestuurlijke organisatie

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

#### 3.1 Beleidsinzet

Het grootste deel van de periode van de beleidsdoorlichting werd gewerkt tegen de achtergrond van het regeerakkoord “Bruggen slaan”.<sup>9</sup> De beleidsinzet van dit regeerakkoord werd nader uitgewerkt in de nota “Bestuur in samenhang”, die op 28 maart 2013 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.<sup>10</sup> In dit hoofdstuk passeren de belangrijkste activiteiten de revue.

Allereerst richtte een aantal voorstellen zich op de vergroting van de slagkracht en wendbaarheid van de bestuurlijke organisatie:

- a. door de afschaffing van de Plusregio’s werd een wettelijk voorgeschreven bestuursvorm afgeschaft en hierdoor bijgedragen aan de vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie;
- b. gestreefd werd naar het perspectief van vijf landsdelige provincies, te beginnen met de Noordvleugelprovincie;
- c. initiatieven gericht op schaalvergroting van gemeenten werden bevorderd, decentralisaties werden in principe gericht op 100.000+ gemeenten;
- d. waar gemeenten niet aan die schaal voldoen werd gestreefd naar stevige samenwerkingsverbanden van voldoende omvang. Idealiter zouden deze samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk congruent zijn.
- e. gekozen werd voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid.

Ook de legitimiteit van de bestuurlijke organisatie was een belangrijk aandachtspunt:

- f. het kabinet verwelkomde het initiatief tot deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning;
- g. diverse wetsvoorstellen werden verder behandeld of geïnitieerd, gericht op de versterking van de positie van de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten in het lokaal en provinciaal bestel en op de bestuurlijke integriteit die door de burgemeester, respectievelijk de commissaris van de Koning wordt bewaakt.

Kennis en onderzoek speelt vanzelfsprekend ook in dit beleidsdomein een belangrijke rol:

- h. de verbetering van de kennisinfrastructuur.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2012/2013, 33 410, nr. 15.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, CII, nr. J.

In de loop van 2014 werden twee nieuwe initiatieven aangekondigd:

- i. in de miljoenennota 2015<sup>11</sup> kondigde het kabinet Agenda Stad aan;
- j. op 26 november 2014 werd de Studiegroep Openbaar Bestuur<sup>12</sup> aangekondigd.

Vanwege een aantal parallellen in aanpak met deze twee initiatieven komt hier ook

- k. de grensoverschrijdende samenwerking (GROS) aan de orde.

### **3.2 Activiteiten/Inspanningen**

- a. afschaffing Plusregio's

De afschaffing van de WGR+-samenwerkingsverbanden ("Plusregio's") diende bij wet te geschieden. Door de afschaffing werd de bestuurlijke organisatie vereenvoudigd; ze werd teruggebracht tot de bestuurlijke hoofdstructuur. Het voornemen was al afgesproken in het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" van het kabinet Rutte-I in 2010, een afspraak die is bekrachtigd in "Bruggen slaan". Voor de bestuurlijke inrichting gold nadrukkelijk het uitgangspunt dat naast het Rijk niet meer dan twee niveaus van algemeen bestuur bestaan: gemeenten en provincies. De plusregio's sloten niet aan op dat uitgangspunt. De afschaffing van de Plusregio's is per 1 januari 2015 geëffectueerd.

- b. landsdelige provincies en de Noordvleugelprovincie

Door samenvoegingen van de huidige provincies tot landsdelige provincies zouden nieuwe evenwichten worden aangebracht van de bestuurlijke schaal en de schaal van opgaven van provincies. Dit kan dan leiden tot een duidelijker positionering ten opzichte van andere partijen, in het bijzonder grote steden. Bovendien past de vermindering van het aantal provincies bij het streven het aantal bestuursorganen te reduceren.

Met de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot een "Noordvleugelprovincie" zou een eerste stap in de richting van landsdelige provincies worden gezet. Nadat de herindelingsprocedure was doorlopen werd de Tweede Kamer op 23 juni 2014 geïnformeerd, dat het kabinet geen wetsvoorstel voor deze samenvoeging zou indienen. Het ontbrak aan voldoende politiek en bestuurlijk draagvlak. Hiermee werden ook de activiteiten gericht op de vorming van vijf landsdelige provincies beëindigd.

- c. Schaalvergroting van gemeenten

In verband met de decentralisaties in het sociaal domein was de lag opschaling naar grotere gemeenten in de rede. Concrete initiatieven werden wel aan provincies en gemeenten over gelaten. Bovendien gaf

---

<sup>11</sup> Miljoenennota 2015, Kamerstukken II, 2014/2015, 34 000, nr. 4.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 31 490, nr. 162.

het kabinet in “Bestuur in samenhang<sup>13</sup>”, dus vóór de periode van deze beleidsdoorlichting, al aan dat de opgaven in verband met de grote decentralisaties ook door stevige samenwerkingsverbanden in plaats van door opgeschaalde gemeenten zouden kunnen worden opgepakt.

Door gemeentelijke herindeling neemt de schaal van gemeenten toe en neemt het aantal gemeenten af. Naast de overwegingen voor de mogelijkheid van toename van bestuurskracht, geldt dat door herindeling het aantal bestuursorganen verder afneemt. Gemeentelijke herindeling dient bij wet te geschieden. In de periode van deze beleidsdoorlichting is het aantal gemeenten gedaald van 403 in 2014 naar 380 in 2018. In 2019 zal het aantal gemeenten verder afnemen naar 355.

d. Stevige, congruente intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

In “Bestuur in samenhang” werd het belang van congruente regionale samenwerkingsverbanden (met name in het sociaal domein) onderstreept: wanneer gemeenten met elkaar op dezelfde schaal en dus met dezelfde partners samenwerken, kan het aantal samenwerkingsverbanden worden verminderd of kan de structuur van deze verbanden worden vereenvoudigd. In 2016 namen gemeenten gemiddeld deel aan 16 samenwerkingsverbanden.<sup>14</sup>

Voor dit doel werd uitdrukkelijk niet op wetgeving maar op stimulering en kennis ingezet. Zo is een aantal “ambassadeurs” aan de slag gegaan om het belang van congruente samenwerkingsverbanden uit te dragen. Voorts werd een digitale “tool” gemaakt, die iedereen in de gelegenheid stelde te zien hoe de mate van congruentie in zijn of haar gemeente en regio is en die kan vergelijken met voorbeelden elders. Deze “congruentiekaarten” lieten zien welke verbeteringen nog mogelijk waren.

Het doel van congruente samenwerking liet altijd onverlet, dat regionale bijzonderheden konden pleiten voor afwijkend maatwerk.

e. Materieel gesloten provinciale huishouding

Met het materieel sluiten van de provinciale huishouding werd beoogd te bevorderen dat provincies zich louter richten op taken die als typisch provinciale kerntaken worden gezien: taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid. Dat provincies over een open huishouding beschikken is in de Grondwet vastgelegd. Met deze keuze wordt tegengegaan of voorkomen, dat bestuursorganen op meerdere niveaus zich met dezelfde onderwerpen of domeinen bezighouden. Met de afspraak in het regeerakkoord werd beoogd de provinciale huishouding in te kaderen zonder dat ook in de Grondwet vast te leggen.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, CII, nr. J

<sup>14</sup> Staat van het Bestuur (2016), blz. 87 (bijlage bij Kamerstuk 34550-VII nr. 42).

Het Interprovinciaal overleg (IPO) sprak zich direct uit tegen dit voorstel. Hoewel ook het IPO de opvatting huldigt dat een zevental provinciale kerntaken kan worden benoemd<sup>15</sup>, is het principieel van mening dat de provinciale autonomie moet worden gewaarborgd.

De Minister van BZK heeft met behulp van (financiële) gegevens van departementen en van de provincies onderzoek verricht naar de taken en bijbehorende uitgaven van provincies en welke omvang de uitgaven hebben, die buiten die typische provinciale kerntaken vallen. Hieruit bleek dat nagenoeg alle huidige uitgaven van de provincies kunnen worden gerekend tot de provinciale kerntaken, gemiddeld 98,7%. De bevindingen van deze ex ante-evaluatie zijn op 23 februari 2015 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.<sup>16</sup>

f. Deconstitutionalisering aanstellingswijze burgemeester en commissaris van de Koning

Het initiatiefwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (ingediend in 2012) werd in “Bruggen slaan” verwelkomd. De strekking van het initiatiefwetsvoorstel is dat niet in de Grondwet maar in de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning zal worden geregeld. Voor de hiertoe noodzakelijke Grondwetswijziging is over het algemeen een langere periode noodzakelijk, nu de Grondwet behandeling in twee lezingen voorschrijft. Het initiatiefwetsvoorstel is in de periode van de beleidsdoorlichting in eerste lezing aanvaard. In “Vertrouwen in de toekomst” wordt uitgesproken dat de behandeling van het voorstel in tweede lezing zal worden voortgezet. Hoewel in formeel-juridische zin bij deze deconstitutionalisering het voortouw is genomen door de initiatiefnemers van het wetsvoorstel heeft de Minister van BZK in de periode van de beleidsdoorlichting verschillende inspanningen verricht voor het mogelijk maken van een goed wetgevingstraject.

De Minister van BZK heeft in deze periode de discussie over de positie en aanstellingswijze van de burgemeester bevorderd en gefaciliteerd. Hiertoe is uiteenlopend onderzoek verricht en zijn bijeenkomsten belegd. In 2014 verscheen het onderzoek “Majesteitelijk & Magistratelijk” naar de staat van het ambt, uitgevoerd in opdracht van BZK en toenmalig VenJ. In april 2015 bracht de Minister van BZK op verzoek van beide Kamers een tweetal notities uit, de Notitie aanstellingswijze en gevolgen positie burgemeester en de Beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet.<sup>17</sup> Vervolgens zijn er vier expertbijeenkomsten en een werkconferentie onder de naam “de Burgemeester van de Toekomst” georganiseerd, is de ROB om advies gevraagd en is zowel internationaal vergelijkend onderzoek als publieksonderzoek verricht. De uitkomsten hiervan zijn vevat in de Beschouwing rol en positie burgemeester van november 2016, die op verzoek van beide Kamers is uitgebracht.<sup>18</sup> Hiermee is een

---

<sup>15</sup> 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer, 2. Milieu, energie en klimaat, 3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling, natuurgebieden, 4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, 5. Regionale economie, 6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg, 7. Kwaliteit van het openbaar bestuur.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 34 000 C, nr. 6.

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 31 570, nrs. 28 en 29.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 31 570, nr. 33.

stevige inhoudelijke basis gelegd, mocht de wetgever na aanvaarding van de tweede lezing van de grondwetswijziging op enig moment in de toekomst behoefte hebben tot verandering van de aanstellingswijze te besluiten.

g. Versterking legitimiteit bestuursorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau

Voor het bij de tijd houden van het bestuurlijk bestel is het noodzakelijk technische verbeteringen in het wettelijk stelsel door te voeren. Ook een aantal principiële aanpassingen is gerealiseerd. Die richten zich op het optimale democratische gehalte van gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies of over het bewaken van integriteit.

Zo traden op 1 januari 2015 diverse wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) in werking waardoor beter recht werd gedaan aan de controlerende rol van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden in de gedualiseerde verhoudingen. De financiële controlepositie van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden werd steviger wettelijk verankerd.<sup>19</sup>

Niet alleen door wetgeving, maar ook door onderzoek en kennis werd gewerkt aan het betere functioneren van intergemeentelijke samenwerking. Op 1 april 2016 werd het rapport ‘Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten’<sup>20</sup> gepresenteerd en vervolgens aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit dit rapport blijkt dat samenwerking niet meer weg te denken is uit het gemeentelijk landschap en dat samenwerking een duidelijke toegevoegde waarde heeft voor gemeenten. Er is weliswaar discussie over de legitimiteit van samenwerking, maar – zo laat het onderzoek zien – over het algemeen waardeert de praktijk zowel de legitimiteit als de effectiviteit van samenwerking als positief.

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) heeft zich in het advies ‘Wisselwerking’ gebogen over de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking.<sup>21</sup> De ROB concludeert dat de legitimiteit van samenwerking aandacht behoeft, maar dat dit in hoge mate kan worden opgelost door een verstandige invulling van het handelen van bij samenwerking betrokken partijen. Het advies geeft aanbevelingen en praktische handvatten voor grip op samenwerking voor alle betrokkenen, waaronder die voor raadsleden en griffiers, om zo de legitimiteit van samenwerking te vergroten. Er zijn twee handreikingen over de WGR uitgebracht en de Minister heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over het “actieplan raadsleden”.<sup>22</sup>

In de periode van de beleidsdoorlichting is onderzoek verricht naar het functioneren van de onafhankelijke rekenkamer dan wel de rekenkamerfunctie bij gemeenten. Op basis van dit onderzoek is (na de periode van de doorlichting) op 4 juni 2018 een conceptwetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in consultatie gebracht. Op grond hiervan zullen gemeenten altijd beschikken over een onafhankelijke rekenkamer die is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid

---

<sup>19</sup> Stb. 2014, 466.

<sup>20</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 33 841, nr. 172.

<sup>21</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 33 841, nr. 172.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300-VII, nr. 66.

en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Binnen een gemeente hoeft dan geen discussie meer te worden gevoerd of een onafhankelijke rekenkamer dient te worden ingesteld of dat voor een-rekenkamerfunctie wordt gekozen, welke niet met wettelijke waarborgen is omkleed. De verwachting is dat hierdoor uiteindelijk ook de positie van gemeenteraden wordt versterkt, in het bijzonder hun controlerende rol.

Eén van de wijzigingen van de Gemeentewet en van de Provinciewet betreft de positie van de burgemeester en van de commissaris van de Koning bij de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente of provincie en voor de mogelijkheid te interveniëren bij bestuurlijke crisissituaties. Deze uitdrukkelijke opdracht is per 1 februari 2016 effectief in de wet opgenomen. Wanneer zich concrete vraagstukken voordoen van bestuurlijke integriteit of wanneer zich een bestuurlijke crisissituatie voordoet, dan is de burgemeester of de commissaris van de Koning voor zijn handelen expliciet democratisch gelegitimeerd.

### *Beleidsvorming*

In de periode van deze beleidsdoorlichting zijn initiatieven ontplooid om te ervaren of er aanvullingen mogelijk waren op de bestaande bestuurlijke structuur of dat er sprake zou moeten zijn van nieuwe werkwijzen. Ze zouden kunnen worden opgevat als evaluatie van de bestuurlijke structuur. Daarom worden ze in dit hoofdstuk behandeld.

#### h. Kennisinfrastructuur

Een goede kennisfunctie draagt bij aan het behalen van de beleidsdoelen van artikelonderdeel 1.1.<sup>23</sup> Dit komt tot uitdrukking bij de beleidsinzet op alle onderdelen: ten aanzien van de bestuurlijke organisatie, de interbestuurlijke verhoudingen en de financiële inrichting. Daar wordt in deze beleidsdoorlichting dan ook veelvuldig op ingegaan. In deze paragraaf wordt op de kennisinfrastructuur in algemene zin ingegaan: het geheel van de kennisinfrastructuur is immers niet direct gerelateerd aan de inzet voor een specifieke beleidsmaatregel.

In de periode van de beleidsdoorlichting is gewerkt aan de versterking van de kenniscultuur en kennisoriëntatie binnen het ministerie. De contacten en samenwerking met planbureaus en kennisplatforms, adviesraden en de wetenschap zijn geïntensiveerd. Onderzoeken worden geëntameerd, kennis wordt gedeeld door middel van publicaties, kennissites, symposia en andere bijeenkomsten. Door deze samenwerkingen wordt kennis breder, dieper en praktischer, en ook betrouwbaarder en robuuster.

De Staat van het Bestuur geldt als hét kennisproduct over het openbaar bestuur in Nederland. Deze wordt eens in de twee jaar samengesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer. Naast kerncijfers over politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen biedt de Staat van het Bestuur feiten en ontwikkelingen over relevante thema's zoals gemeentelijke herindeling en samenwerking,

---

<sup>23</sup> Deze notie geldt voor de beleidsdoelen in verband met bestuurlijke organisatie, maar evenzeer in verband met financiële inrichting en interbestuurlijke verhoudingen.



financiën van decentrale overheden, democratie en burgerparticipatie, interbestuurlijke verhoudingen, publieke dienstverlening, veilig bestuur en grensoverschrijdende samenwerking. Door de ontwikkelingen te volgen en periodiek de stand op te maken worden trends zichtbaar, waarmee de beleidsvorming kan worden onderbouwd. Alle edities zijn aan de Tweede Kamer aangeboden en openbaar gemaakt op [www.kennisopenbaarbestuur.nl](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl) en [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).<sup>24</sup> Voor de editie van De Staat van het Bestuur 2016 is verder gewerkt aan de toegankelijkheid.

#### i. Agenda Stad

In de miljoenennota 2015 kondigde het kabinet aan: “In 2015 zal een Agenda Stad worden gepresenteerd met maatregelen om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te versterken.” In beleidsmatige zin werd Agenda Stad onder artikelonderdeel 1.1 van de BZK-begroting gebracht. Voor zover aan Agenda Stad middelen uit de rijksbegroting zijn verbonden werden die in de doorlichtingsperiode gegeneerd uit de begroting van Wonen en Rijksdienst (XVIII). Deze financiële middelen zijn geen onderwerp van deze beleidsdoorlichting.

Agenda Stad heeft als doel om een effectieve bijdrage te leveren aan transitie op het gebied van economie, innovatie en leefbaarheid. Ze hebben daarmee als doel een bijdrage te leveren aan de wendbaarheid en slagkracht van het openbaar bestuur.

Voor de uitvoering van haar programma maakt Agenda Stad gebruik van het beleidsinstrument ‘City Deals’, een vorm van governance. Het zijn concrete samenwerkingsafspraken tussen gemeenten, Rijk (meerdere ministeries), bedrijven en maatschappelijke organisaties. De deals moeten leiden tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, voedsel, huisvesting, energie, gezondheid en mobiliteit<sup>25</sup>. Partners uit de gemeenten, zowel publiek als privaat, werken samen met de rijksoverheid aan het oplossen van concrete, inhoudelijke vraagstukken. De werkwijze is vooral inhoud gedreven en daarmee wezenlijk anders dan bij activiteiten waar de werkwijze van de overheid centraal staat. Eind 2017 waren er 18 City deals gesloten. Partijen die hierin participeren zijn meerdere ministeries, gemeenten, provincies, kennisinstellingen, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties. In totaal nemen meer dan 100 gemeenten deel aan City Deals. Wat betreft de private partijen en kennisinstellingen is het afhankelijk van het onderwerp van de City Deal welke partijen hierbij zijn betrokken.<sup>26</sup> Alle City Deals hebben een specifiek thema, beleidsdomein en zijn gericht op een specifiek onderwerp. Per deal wordt bekeken wat de verschillende soorten benodigde expertises zijn.

De verschillende invullingen van dit beleidsinstrument zijn zeer divers; bovendien functioneren ze nog relatief kort. Volgens het Centraal Planbureau (CPB)<sup>27</sup> kan een City Deal als effectief worden beschouwd wanneer deze naar verwachting de beoogde doelen zal bereiken. Er moeten dan wel concrete

---

<sup>24</sup> Staat van het Bestuur 2014 (oktober 2014) en Staat van het Bestuur 2016 (februari 2017).

<sup>25</sup> PBL notitie, evaluatie City Deals 31 mei 2017.

<sup>26</sup> CPB notitie 14 juni 2017.

<sup>27</sup> PBL Evaluatie City Deals deel 1.

doelstellingen zijn geformuleerd waarin beoogde economische effecten worden benoemd. Een City Deal is volgens het CPB efficiënt wanneer de maatschappelijke baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten en er geen ander beter alternatief voorhanden is.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert dat gezien de verscheidenheid en het abstractieniveau van de doelen van Agenda Stad en de fase waarin de City Deals zich bevinden, op het punt van inhoudelijk doelbereik vooralsnog slechts beperkt kan worden gerapporteerd. Op basis van interviews en enquêtes van PBL kan men wel stellen dat betrokken partijen de wijze van samenwerken erg waarderen.

De rol van het Rijk hierin is voornamelijk kaderstellend en faciliterend. De steden vervullen de centrale rol bij de City Deals. Steden moeten het initiatief nemen om deze ruimte te benutten en het Rijk kan helpen deze ruimte te verkennen. Daarnaast moet er ook de ruimte zijn voor experimenten en innovaties. Ten slotte kan het Rijk hulp bieden met het verlenen van een tijdelijke uitzonderingspositie op wet- en regelgeving en uiteindelijk met het aanpassen van de wet.<sup>28</sup> Tevens is de aanbeveling het opzetten van een Kenniscentrum City Deals. Dit kan niet alleen bijdragen aan het opzetten van nieuwe initiatieven, maar kan er ook voor zorgen dat kennis over verschillende steden wordt verspreid.

Naast de Nederlandse Agenda Stad werd het bouwen aan een Europese stedelijke agenda een van de speerpunten van het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016. Hierbij werden in Europees verband “partnerships” in het leven geroepen met een vergelijkbare aanpak als de City Deals, maar dan met een aantal steden uit verschillende lidstaten, departementen van verschillende lidstaten, stedelijke experts, en de Europese Commissie als deelnemende partijen. Door het sluiten van het Pact van Amsterdam ging de Urban Agenda for the EU van start en werd de werkwijze in Partnerships verankerd. Ondertussen zijn er 12 partnerships actief.

j. Studiegroep openbaar bestuur: Maak verschil en Proeftuinen

Op 26 november 2014 werd de Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB) aangekondigd waarvan op 14 maart 2016 het rapport “Maak verschil” aan de Tweede Kamer werd aangeboden.<sup>29</sup> Anders dan bij de eerdere activiteiten in verband met de bestuurlijke organisatie stonden maatschappelijke opgaven, en met name economische opgaven centraal in de probleemanalyse. De Studiegroep bouwde voort - ook met onderzoek - op de activiteiten die in de voorafgaande periode voor de bestuurlijke organisatie waren ondernomen, waaronder activiteiten die niet succesvol waren gebleken, waaronder het blauwdruk denken in bestuurlijke structuren zoals verplichte opschaling.

Niet alleen aan de inhoudelijke opgaven, ook aan cultuur, werkwijzen en processen werd aandacht geschonken. Naast actoren uit het openbaar bestuur zelf, wordt ook de betekenis van semipublieke en andere private partijen tot uitdrukking gebracht, onder meer in modellen van triple helix samenwerking

---

<sup>28</sup> PBL Evaluatie City Deals deel 2.

<sup>29</sup> SOB, Maak Verschil (2016)

(samenwerking tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven). Het draagvlak onder zowel bestuurlijke actoren en maatschappelijke actoren wordt in feite gezien als een succesfactor voor dit type samenwerking.

De studiegroep adviseerde voor de resterende kabinetsperiode programma's voor regionaal-bestuurlijke opgaven. Eén bestuurlijke blauwdruk voor regionale samenwerking wordt als ongewenst gezien: maatwerk per regio verdient de voorkeur. De verhoudingen tussen provincies en gemeenten dienen te worden gedehiërarchiseerd. Naast voorstellen die dat als doel hebben werd ook de modernisering van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies en gemeenten aanbevolen. In de periode van deze beleidsdoorlichting is hiertoe een eerste stap gezet (zie Hoofdstuk 5).

### **Proeftuinen**

Na het uitbrengen van Maak verschil werd een zestal “proeftuinregio's” geselecteerd. Dit gebeurde in samenwerking tussen de Minister van BZK, het IPO, de VNG, de Minister van EZ en de Minister van IenM. De proeftuinregio's werkten langs de lijnen van het advies van de SOB. Zo kon meer inzicht worden verkregen in wat in de praktijk werkt en niet werkt. Tevens werd inzicht verkregen in benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving of in de vraag of de benodigde financiering een knelpunt opleverde. Deze zes regio's (Zeeland, regio Zwolle, Noordoost Fryslân, Stedelijk gebied Eindhoven, Drechtsteden en Metropoolregio Amsterdam) gingen vanaf de zomer van 2016 aan de slag met het versterken en versnellen van hun samenwerking. De proeftuinen zijn zodanig gekozen dat er een brede waaier inhoudelijke opgaven en bestuurlijke context werd bediend.

De regio's zijn in hun activiteiten ondersteund door medewerkers van de VNG, het IPO en het Rijk. Een wetenschappelijke reflectiegroep heeft de regio's ondersteund bij hun werkzaamheden. BZK trad op als coördinator van de proeftuin en financierde vanuit het kennisdeel van het onderhavige begrotingsartikel het proces.

#### **k. Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)**

Nederland beschikt over een groot grensgebied: zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland. Al meer dan vijftig jaar wordt gewerkt aan het bevorderen en verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking (GROS) op verschillende bestuurlijke niveaus. Deze samenwerking heeft uiteenlopende verschijningsvormen. Het gaat bijvoorbeeld om de Euregio's<sup>30</sup> en de Benelux-samenwerking. De Nederlandse, Duitse en Belgische overheden werken samen om kansen in de grensstreek te benutten en belemmeringen voor samenwerking te identificeren, waar mogelijk weg te nemen en te voorkomen dat nieuwe belemmeringen ontstaan. GROS heeft al met al een geheel andere achtergrond dan Agenda Stad of de activiteiten die door de Studiegroep openbaar bestuur en haar advies in gang zijn gezet. Bij de werkwijze en de gerichtheid op maatschappelijke vraagstukken zijn de overeenkomsten dusdanig, dat het logisch is ze in samenhang in deze doorlichting te benoemen.

---

<sup>30</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst\\_van\\_Euregio's](https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Euregio's).

In de periode van de beleidsdoorlichting zijn de meeste inspanningen gericht op de bevordering van grensoverschrijdende economie en betere benutting van kansen op de arbeidsmarkt in grensregio's. De meeste van de inspanningen van de Minister (Staatssecretaris) van BZK zijn gericht op governance, stimulering en kennis. Eind 2015 is het Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid (GEA) opgericht. Diverse stakeholders hadden weliswaar reeds de nodige initiatieven genomen; er was een grote behoefte om meer integraal en gezamenlijk tot actie te komen. Het actieteam, bestaande uit vertegenwoordigers van Euregio's, grensprovincies, grensgemeenten, VNG, MKB-Nederland, en de rijksoverheid, stelde het rapport "Grenzen slechten, regio's verbinden, mensen bewegen" op.<sup>31</sup> Dit rapport gaf een terugblik met een analyse van de aanwezige belemmeringen, met name waar het de verschillen in taal, cultuur, onderwijs, fiscale systemen en sociale zekerheidsstelsels aan verschillende kanten van de grens betreft. Op basis van die evaluatie werden voorstellen voor toekomstige acties gedaan, respectievelijk aanbevelingen om hierin meer samenhang te brengen.

### **3.3 Evaluatie en bevindingen**

Door het doen van voorstellen en het maken van wijzigingen in het wettelijk kader ("het bij de tijd houden van de bestuurlijke organisatie") tracht de Minister van BZK bij te dragen aan goed openbaar bestuur door het vergroten van de slagkracht, wendbaarheid en legitimiteit van het openbaar bestuur. Hiervoor zijn verschillende beleidsinitiatieven ontplooid: ingrepen in de bestuurlijke structuur (a, b, c, d en e) ten bate van het vergroten van slagkracht en wendbaarheid (door tegengaan van bestuurlijke drukte), het vergroten van de legitimiteit (f en g) en het verkrijgen van inzicht in nieuwe werkwijzen (h, i, j en k).

In de vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen schetst de Raad van State een veranderend speelveld van de interbestuurlijke beschouwingen. Dit leidt onder meer tot taakverzwaring, schaalvergroting en ook toegenomen verwevenheid tussen de lagen van het openbaar bestuur. Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein voor gemeenten en het ruimtelijk domein voor provincies is veel in beweging gekomen, waaronder meer samenwerking tussen overheden en de onderlinge verwevenheid.<sup>32</sup>

In deze beschouwing trekt de Raad van State de conclusie dat alle eerdere pogingen om tot een andere bestuurlijke organisatie te komen zijn mislukt, ook die pogingen die geen grondwetswijziging vergden (RvS, 2016, blz. 50). Een van de oorzaken is dat er te weinig erkenning is voor verschillen tussen regio's waardoor te snel en te gemakkelijk naar een uniforme structuur (de "blauwdruk") wordt gestreefd. Bovendien hadden de oplossingen vooral een grootstedelijk perspectief waardoor weinig oog was voor wat zich buiten de Randstad afspeelde. Ook ontbeerden veel voorstellen maatschappelijk draagvlak. Tegen de achtergrond van deze analyse is het aannemelijk dat ingrepen in de bestuurlijke structuur gericht op schaalgrootte niet doeltreffend zijn (b, c). Desondanks stellen betrokkenen bij Rijk, provincie,

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 32 851, nr. 33.

<sup>32</sup> "En nu verder!"; Raad van State, 2016.

gemeenten en waterschappen dat bestuurlijke schaalvergroting bijdraagt aan de slagkracht van gemeenten (Staat van het Bestuur, 2016, blz. 95).

Van het afschaffen van de Plusregio's (a) is niet vast te stellen of het doeltreffend beleid is geweest (tegenaan van bestuurlijke drukte), omdat ze kort van kracht zijn geweest. Het beleid gericht op het focussen van de activiteiten van provincies op hun kerntaken is niet geëvalueerd.

Volgens de Staat van het Bestuur (editie 2016) is er een diffuus beeld met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal samenwerkingsverbanden. In het fysiek domein is sprake van behoorlijk congruente samenwerkingsverbanden. In het sociaal domein is het beeld meer fragmentarisch.<sup>33</sup> Gemeenten kunnen goede redenen hebben om niet voor congruente samenwerkingsverbanden te kiezen, bijvoorbeeld omdat de jeugdzorg op een ander geografisch gebied is georiënteerd dan de arbeidsmarkt. Het gevolg is dat met steeds verschillende gemeenten moet worden afgestemd, wat zou kunnen leiden tot meer bestuurlijke drukte. Er zijn echter geen aanwijzingen dat incongruentie leidt tot een vermindering van de effectiviteit van samenwerking.

De inspanningen gericht op het vergroten van de legitimiteit (f en g) zijn wel uitgevoerd, maar het effect ervan is nog niet in kaart gebracht. Dat maakt dat de doeltreffendheid (nog) niet kan worden beoordeeld.

In lijn met de probleemanalyse van de Raad van State experimenteert het ministerie van BZK samen met medeoverheden en private partijen al langer met nieuwe werkwijzen in het openbaar bestuur. In de periode van de beleidsdoorlichting is het zwaartepunt van inspanningen verschoven naar inspanningen die onder de gemeenschappelijke vlag van "governance" kunnen worden geschaard. In dat kader is via de beleidsactiviteiten die voortvloeiden uit Agenda Stad en de Studiegroep Openbaar bestuur (via de proeftuinen) geëxperimenteerd met nieuwe vormen van samenwerking (waaronder met private partijen) die de maatschappelijke opgaven vooropzetten en de inzet richten op het oplossen daarvan. De meeste activiteiten in het kader van Grensoverschrijdende samenwerking (GROS) kunnen ook hieronder worden gerekend. Ze zijn vooral gericht op het vergroten van de wendbaarheid en slagkracht. Deze nieuwe vorm van werken is nog relatief jong en derhalve nog niet geëvalueerd. Voor deze nieuwe wijze van werken bestaat bij alle betrokkenen veel draagvlak.

Over de gehele breedte van het beleidsdomein van artikelonderdeel 1.1 zijn door de Minister veel activiteiten verricht onder de gemeenschappelijke noemer van "dagelijks beheer en onderhoud". Hierbij gaat het bijvoorbeeld om wijzigingen van verschillende organieke wetten, onderzoek naar het functioneren van onderdelen van deze wetten en het doen van handreikingen. Deze activiteiten springen niet altijd in het oog, maar zijn nodig voor het goede functioneren van de bestuurlijke organisatie van het binnenlands bestuur. Het belang van deze activiteiten wordt vaak eerst gevoeld wanneer ze niet meer (zouden) worden verricht.

---

<sup>33</sup> Staat van het Bestuur, 2016, blz. 88.

In de periode van de beleidsdoorlichting is de gestructureerde aandacht voor kennis en onderzoek nadrukkelijk toegenomen. Deze activiteiten zijn niet alleen gerelateerd aan concrete beleidsinspanningen of adviesrapporten, maar hebben soms ook een eigenstandige betekenis. Het onderhouden van een goede kennisinfrastructuur is een succesvoorwaarde voor de overige inspanningen in het beleidsdomein die bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. Van belang is aandacht voor de kwaliteit van kennis en de vraag of iedereen – gegeven zijn verantwoordelijkheid - ook de juiste informatie krijgt dan wel vraagt. De bijdrage van de kennisinfrastructuur aan het beleidsartikel in brede zin is niet geëvalueerd.

## 4. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

### 4.1 Beleidsinzet

Omdat Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor een goed bestuur van Nederland zijn goede interbestuurlijke verhoudingen noodzakelijk. Interbestuurlijke verhoudingen die onder druk staan dragen niet bij aan de legitimiteit, wendbaarheid en slagkracht.

De inspanningen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen werden verricht tegen de achtergrond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen is voor deze doorlichting de keuze gemaakt om – in navolging van de begrotingstoelichtingen in de periode 2014-2017 – het accent te leggen bij een aantal concrete interbestuurlijke trajecten van een grote omvang en impact. Vervolgens wordt aangeduid dat in de laatste maanden die de doorlichting beslaat de eerste stappen zijn gezet voor wat in 2018 het Interbestuurlijk Programma, het IBP, is geworden.

Het gaat in deze doorlichting niet over de decentralisaties zelf, maar over de bijdrage van de Minister van BZK aan het welslagen van deze decentralisaties door middel van het realiseren van de goede randvoorwaarden. In de periode van de beleidsdoorlichting waren de inspanningen van de Minister van BZK ter zake van de decentralisaties in het sociaal domein het meest prominent. De inzet van die inspanningen was de interbestuurlijke voorwaarden te scheppen, waardoor de transitie en transformatie in het sociaal domein zo goed mogelijk zouden kunnen verlopen.

De grote decentralisaties in het sociaal domein laten onverlet, dat ook in andere domeinen en sectoren is gewerkt aan vergelijkbare processen. Het traject “verhoogde asielinstroom” was eveneens een voorbeeld waarin de Minister van BZK een rol heeft gespeeld in het realiseren van de doelstellingen.

Ook de voorbereidingen voor het nieuwe omgevingsrecht heeft de nadrukkelijke aandacht van de Minister van BZK (ook in de vorige kabinetsperiode toen het omgevingsrecht in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de Minister van IenM was).

## 4.2 Activiteiten/inspanningen

### a. Decentralisaties sociaal domein

Zoals afgesproken in 'Bruggen slaan' zijn omvangrijke verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en andere middelen binnen het sociaal domein betreffende (jeugd)zorg en arbeidsmarkt gedecentraliseerd naar de gemeenten.<sup>34</sup> Hiermee is met ingang van 2015 de verantwoordelijkheid van gemeenten voor jeugdzorg (Jeugdwet), maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo) en arbeidsparticipatie (Participatiewet) in grote mate uitgebreid. Het is overigens van belang goed te letten op de afbakening van wat wordt begrepen onder het sociaal domein. In de enge definitie betreft het sociaal domein alleen de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. Bij een ruime definitie omvat het sociaal domein beleidsterreinen die buiten deze wetten vallen maar waar gemeenten vanouds al belangrijke rollen vervullen, zoals onderwijs, welzijn, maatschappelijke dienstverlening, inkomensvoorzieningen en publieke gezondheidszorg. In de beleidsdoorlichting wordt primair van de enge definitie uitgegaan: het betreft immers de decentralisaties. De ruime definitie is relevant wanneer het gaat om de samenhang tussen het domein van de drie wetten en het overige sociaal domein.

Met de Jeugdwet zijn gemeenten vanaf 2015 volledig verantwoordelijk geworden voor alle vormen van jeugdzorg. Met de Wmo 2015 heeft een herinrichting plaatsgevonden van de langdurige zorg. Met de Participatiewet zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten in verband met werk- en inkomensvoorzieningen fors toegenomen.

Deze decentralisaties komen allereerst tot stand door wijzigingen in de betreffende sectorwetten, waarvoor de respectievelijke vakministers eerstverantwoordelijk zijn.

Bij deze decentralisaties heeft het kabinet nog eens onderstreept dat de Minister van BZK een coördinerende verantwoordelijkheid heeft vanwege zijn verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de Gemeente- en Provinciewet (zie Hoofdstuk 2). De Raad van State signaleert in zijn vierde periodieke beschouwing eveneens dat een coördinerende rol van de Minister van BZK gewenst is. Vanuit een relatief onafhankelijke positie kon de Minister van BZK een overlegstructuur opzetten en verbindingen leggen met andere departementen. Dat had niet alleen betrekking op de decentraliserende departementen (SZW en VWS), maar ook andere relevante departementen kwamen in verband met inhoudelijke samenhang aan tafel, met name JenV en OCW. Dit bevorderde de integraliteit verder. Het belang van de decentralisaties vond ook een vertaling in de instelling van de Ministeriële Commissie Decentralisaties, een voorportaal van de Ministerraad.

### *Rapportages, monitoring en onderzoek*

De bijzondere, coördinerende rol van de Minister van BZK bij de decentralisaties in het Sociaal Domein manifesteerde zich ook bij uiteenlopende trajecten van monitoring, evaluatie en onderzoek.

---

<sup>34</sup> Regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012), blz. 22-24 en blz. 34-35.



Naar aanleiding van het voorstel hiertoe van de Algemene Rekenkamer is besloten tot de instelling van de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) per 4 juli 2014): "...een onafhankelijk, externe commissie die beziet of de gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen nemen om de drie decentralisaties in samenhang te kunnen uitvoeren." In de periode december 2014 tot en met september 2016 heeft de TSD vijf rapportages uitgebracht. Aangezien in het regeerakkoord het uitgangspunt van 'één gezin, één plan, één regisseur' wordt genoemd, was de uitvoering in samenhang een randvoorwaarde. De TSD volgde en onderzocht dit via de thema's van integraliteit, continuïteit, bestuurlijke volwassenheid, financiën en samenwerking.<sup>35</sup>

Zo wordt vanaf 2016 jaarlijks een overall rapportage Sociaal Domein uitgebracht om de Tweede Kamer te informeren over de ontwikkelingen en voortgang van de decentralisaties. In de overall rapportage worden de uitkomsten gegeven van de (departementale) monitoring gerelateerd aan de drie decentralisatiewetten. De overall rapportage richt zich op monitoring, niet op evaluatie.<sup>36</sup>

#### b. Verhoogde Asielinstroom

Onder regie van de Minister van BZK zijn in november 2015 een bestuursakkoord en in april 2016 een uitwerkingsakkoord gesloten in verband met de in 2015 snel aanzwellende stroom van asielzoekers. In samenwerking met de VNG werd het Ondersteuning Team Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) ingesteld.

Met het sluiten van het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom in november 2015 werd de Landelijke Regietafel Asiel in het leven geroepen. Aan deze tafel spreken, onder voorzitterschap van de Minister van BZK, andere rijkspartijen, vertegenwoordigers van decentrale overheden en betrokken uitvoeringsorganisaties over de ontwikkelingen van de asielinstroom, de asielopvang en huisvesting van vergunninghouders. Naast de landelijke regietafel, werden twaalf regionale regietafels 'verhoogde asielinstroom' op provincieniveau belegd. De commissarissen van de Koning (CdK's) werden in hun functie van Rijksheer gevraagd een rol te spelen in de organisatie van deze tafels. Alleen door met alle betrokkenen gemeenschappelijk op te trekken kon de verhoogde asielinstroom het hoofd worden geboden

Ook nadat de instroom was afgenomen werd er belang aan gehecht deze samenwerking vast te houden. Enkele keren per jaar vindt daarom op bestuurlijk niveau overleg plaats.

In 2017 is het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) opgehouden te bestaan. Op het gebied van (nood)opvang en huisvesting hebben gemeenten in die periode een enorme opgave weten te realiseren. In vervolg op het OTAV is een nieuw ondersteuningsprogramma gestart, dat zich specifiek richt op ondersteuning van gemeenten bij het bevorderen van de gezondheid van statushouders.

---

<sup>35</sup> TSD (15 december 2014), Eerste rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein, blz. 1-2.

<sup>36</sup> Overall rapportage Sociaal Domein 2015 (2016), blz. 6-11.

### c. Andere decentralisaties waaronder het omgevingsrecht

De exceptionele trajecten en interbestuurlijke afspraken in verband met de decentralisaties in het sociaal domein en in verband met de verhoogde asielinstroom laten onverlet dat de Minister van BZK zich in het algemeen inspannt voor decentralisaties, respectievelijke zorgvuldige decentralisatieprocessen en –uitkomsten die gemeenten of provincies in staat stellen hun rollen en taken goed uit te oefenen. In de periode van de beleidsdoorlichting, in maart 2016, is de Omgevingswet aangenomen door de Eerste Kamer en gepubliceerd in het Staatsblad. Met de Omgevingswet is de basis gelegd voor het op een nieuwe leest geschoeide omgevingsrecht. Met dit nieuwe omgevingsrecht is sprake van een grote stelselherziening, die veel andere (“lagere”) regelgeving vraagt. Het doel van het nieuwe stelsel is dat het uiteindelijk eenvoudiger en efficiënter zal zijn.

In de periode dat de Minister van IenM verantwoordelijk was voor deze operatie concentreerde de Minister van BZK zich met name op de heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen Rijk, gemeenten en provincies, de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving voor gemeenten en provincies, de financiële effecten en mogelijke strijdigheden met andere wetgeving. Bovendien diende te worden bewaakt, dat gemeenten en provincies voldoende tijd krijgen om zich op het nieuwe omgevingsrecht voor te bereiden. In de afgelopen twee jaar is een ondersteuningsstructuur ingericht om decentrale overheden te ondersteunen en faciliteren bij de implementatie van de Omgevingswet. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit nieuwe stelsel per 1 januari 2021.<sup>37</sup>

### d. Opmaat naar het Interbestuurlijk programma (IBP)

In dit hoofdstuk is de rol van de Minister van BZK beschreven in verband met een aantal decentralisaties. Met name de decentralisaties in het sociaal domein hadden een grote bestuurlijke en maatschappelijke impact. De rol van de Minister van BZK kan weliswaar worden ontleend aan specifieke bevoegdheden in de Gemeentewet en Provinciewet; toch laat de zich in deze periode ontwikkelende dynamiek zien dat ook andere elementen een rol spelen: het bewustzijn dat veel partijen met elkaar doelen moeten realiseren. Dit werd bij de start van een aantal trajecten ook gemarkeerd door in het kabinet de coördinerende rol van de Minister van BZK te onderstrepen en komt onder meer terug in de aanpak van de proeftuinen Maak Verschil. Deze werkwijze werd tot het eind van de periode van de beleidsdoorlichting doorgezet, ook na het aantreden van het huidige kabinet-Rutte III. In deze periode werd in feite de weg geplaveid voor wat per februari 2018 het Interbestuurlijk programma (IBP) is gaan heten.

---

<sup>37</sup> Brief aan TK betreffende Stelselherziening omgevingsrecht, Nationale Omgevingsvisie en taakverdeling bewindspersonen BZK en IenW, ministerie van BZK, 8 maart 2018.

### 4.3 Evaluatie en bevindingen

De inspanningen die worden verricht gericht op de samenwerking tussen overheden binnen de bestaande wettelijke kaders (“het bevorderen van interbestuurlijke verhoudingen”) zijn erop gericht om als gezamenlijke overheden invulling te geven aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. In dit hoofdstuk is een aantal casussen beschreven. Het is niet mogelijk om op basis van het beschikbare materiaal uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verrichte inspanningen.

In “De Staat van het Bestuur” uit 2016<sup>38</sup> wordt aangegeven dat het denkbeeld en het oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen zijn verbeterd (SvhB, 2016, blz. 95). De voornaamste reden die wordt aangedragen betreft het samenwerkingsgericht denken en handelen door de verschillende overheden. Horizontale samenwerking wordt positiever beleefd dan verticale. Het behoud van voldoende beleidsvrijheid bij medeoverheden helpt om te kunnen inspelen op lokale omstandigheden. In vergelijking met voorgaande jaren wordt de houding van het Rijk ten aanzien van de belangen van medeoverheden positiever beoordeeld.

Over de gehele linie zijn de waterschappen het meest tevreden over de interbestuurlijke verhoudingen en de gemeenten het minst. Wat betreft gemeenten zijn het vooral de taken, middelen en verantwoording die in de interbestuurlijke verhoudingen parten spelen. Aandachtspunten in de interbestuurlijke verhoudingen zijn het vroegtijdig betrekken van overheidspartners, voldoende middelen en denken vanuit de problematiek.

De interbestuurlijke verhoudingen in Nederland worden het hoogst beoordeeld sinds 2006. In 2016 gaf 80% van de respondenten uit de verschillende bestuurslagen de interbestuurlijke verhoudingen een voldoende, terwijl in 2014 drie kwart van de respondenten nog een onvoldoende gaf (Staat van het Bestuur, 2016, blz. 96). Respondenten van het belevingsonderzoek ten bate van het rapport bij gemeenten gaven de laagste beoordeling; de waterschappen de hoogste. De inspanningen op “het bevorderen van interbestuurlijke verhoudingen” lijken doeltreffend te zijn.

De Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, “En nu verder!”, van de Raad van State kwam eveneens in 2016 uit. De Raad van State signaleert dat de transitie in het sociale domein door grote inzet van alle betrokkenen zonder al te veel problemen is verlopen, maar tevens dat de transformatie nog maar net is begonnen. De praktijkervaringen in het sociale domein zijn nog beperkt. De praktijkervaringen in het fysieke domein zullen zich eerst meer betekenisvol voordoen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met het oog op de verdere inspanningen in beide domeinen acht de Afdeling rolvastheid van alle betrokkenen en doorontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen van wezenlijk belang. Nog veel werk moet worden verzet voordat men kan zeggen dat de inhoudelijke doelstellingen zijn waargemaakt.

---

<sup>38</sup> Bijlage bij Kamerstuk II, 34550-VII nr. 42.

Voor de huidige decentralisaties en ook meer algemeen constateert de Raad van State dat de vergrote wederzijdse afhankelijkheid van Rijk en medeoverheden een sterkere positie vraagt van de Minister van BZK bij de voorbereiding van en besluitvorming over bevoegdheden die de uitoefening van eerder gedecentraliseerde bevoegdheden raken en bij het beheer van het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast beveelt de Afdeling een steviger – mogelijk wettelijke – verankering van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aan.

## **5. Financiële verhoudingen**

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

### **5.1 Algemeen (in aanvulling op Hoofdstuk 1)**

Goede grondslagen voor de financiële huishouding van provincies en gemeenten en voldoende inkomsten, respectievelijk mogelijkheden tot het verwerven van inkomsten, dragen bij aan de legitimiteit, slagkracht en wendbaarheid van het openbaar bestuur. Goede bestuurlijke verhoudingen zijn gebaat bij een financiële inrichting met voorspelbare, transparante en stabiele verdeling van middelen. Zo behoudt het stelsel zijn draagvlak en vertrouwen en vinden de middelen zo goed mogelijk hun weg naar medeoverheden voor de uitvoering van taken en het realiseren van maatschappelijke opgaven. De financiële verhoudingen volgen en ondersteunen de bestuurlijke verhoudingen: de financiële middelen dienen aan te sluiten op de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten.

De Financiële verhoudingswet (Fvw) regelt de wijze waarop het Rijk financiële middelen ter beschikking stelt aan provincies en gemeenten. De wet regelt hoe deze fondsen worden gevuld en op basis van welke criteria provincies en gemeenten algemene en specifieke uitkeringen uit het fonds krijgen (uitkeringsstelsel). De fondsbeheerders dragen naast de uitvoering van het uitkeringsstelsel, ook de zorg voor een adequate omvang en een goede werking van de verdeelsystematiek van het gemeente- en provinciefonds (verdeelstelsel).

De financiële inrichting van provincies en gemeenten betreft meer dan alleen de regeling van de wijze waarop provincies en gemeenten inkomsten verwerven uit algemene of specifieke uitkeringen en eigen heffingen. De Gemeentewet en Provinciewet bevatten de wettelijke basis voor onder andere de begrotingen van gemeenten, respectievelijk provincies, de financiële administratie en jaarrekening en het financieel toezicht door de rijksoverheid op provincies en het financieel toezicht door provincies op gemeenten.

Bij de uitoefening van deze verantwoordelijkheden gaat het niet alleen om de vraag of er genoeg middelen zijn voor het uitvoeren van taken, maar ook of er afhankelijk van de taak voldoende ruimte is voor het maken van eigen afwegingen tussen kosten en baten.

### **5.2 Beleidsinzet**

Een belangrijk doel van het instrumentarium van de financiële verhoudingen in de onderzochte periode was decentrale overheden beleid- en bestedingsruimte te geven, zodat maximaal ruimte ontstaat voor maatwerk op gemeentelijk en provinciaal niveau.

De beleidsinzet voor de financiële verhoudingen richten zich op:

1. De omvang van de beschikbare middelen voor medeoverheden:
  - a. Het accres
  - b. Consequenties van taakwijzigingen (artikel 2 Fvw)
  - c. Overige mutaties
2. De verdeling van die middelen tussen medeoverheden (gemeenten en provincies)
  - d. Regulier onderhoud van de verdeelmodellen
  - e. Groot onderhoud verdeelmodel gemeentefonds
  - f. Herziening verdeelmodel provinciefonds
  - g. Beheer en onderhoud uitkeringsstelsel
  - h. Belastinggebied gemeenten en provincies
3. Heroverweging van de financiële verhoudingen
4. De financiële regelgeving en het toezicht
  - i. Financieel toezicht en artikel 12
  - j. Commissie Depla
  - k. Verantwoording sociaal domein
  - l. Schaarste accountants.

Bij de financiële verhoudingen lag de focus van de beleidsinzet van de Minister van BZK in de periode van deze beleidsdoorlichting vooral op coördineren van de bekostiging van decentralisaties in het sociaal domein. In de periode van deze beleidsdoorlichting zijn met de drie grote decentralisaties in het sociaal domein de middelen in het gemeentefonds fors toegenomen. In het hoofdstuk Interbestuurlijke verhoudingen wordt ingegaan op deze decentralisaties. Een dergelijke omvangrijke operatie heeft ook een grote doorwerking op verschillende aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

Daarnaast is er veel inzet gepleegd op het onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds. Voor het provinciefonds is aan de provincies de gelegenheid gegeven zelf te komen tot een herzien verdeelmodel van het provinciefonds. In de onderhavige periode zijn ook enkele studies gedaan naar de toekomst van de financiële verhoudingen waaronder de verdeling van het gemeentefonds en het hervormen van het gemeentelijk belastinggebied. Deze hadden een evaluatief karakter. Daarnaast zijn er veel reguliere taken zoals het reguliere onderhoud van het gemeentefonds, de jaarlijkse bijstelling van de omvang, het voeren van structureel overleg via het Bestuurlijke Overleg Financieel Verhoudingen (Bofv), het uitvoeren van financieel toezicht en zicht houden op de financiële verantwoording van gemeenten.

### **5.3 Activiteiten/inspanningen**

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de voeding van het gemeente- en provinciefonds. Vervolgens worden de inspanningen in verband met de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds en provinciefonds behandeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het periodiek beheer en onderhoud (waaronder het zogeheten groot onderhoud) enerzijds en nadere (meer

fundamentele) heroverweging van de toekomstige financiële verhoudingen anderzijds. Daarna volgt het eigen belastinggebied van provincies en gemeenten. Tot slot wordt stil gestaan bij het financieel toezicht, de begroting en de verantwoording.

### **5.3.1 Omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds**

De omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt in beginsel bepaald door twee factoren: het accres en wijzigingen in taken van gemeenten en provincies.

#### *a.* Accres

De jaarlijkse toe- en afname van het gemeentefonds en het provinciefonds wordt het accres genoemd. De normeringssystematiek beschrijft hoe het accres aan de rijksuitgaven is gekoppeld. Doel van de normeringssystematiek is dat budgettaire lusten en lasten op rijksniveau evenredig worden doorvertaald naar de ontwikkeling van de fondsen voor medeoverheden. De normeringssystematiek is een bestuurlijke afspraak die voorkomt dat bij elke begrotingsbehandeling discussie plaatsvindt over de structurele ontwikkeling van beide fondsen.

Net als in de voorliggende perioden is de ontwikkeling van het accres in de periode 2014-2017 gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru). De normeringssystematiek stamt uit 1995 en wordt periodiek geëvalueerd. Een werkgroep “evaluatie normeringssystematiek” heeft in 2016 teruggekeken op de normeringssystematiek en de werking geëvalueerd.<sup>39</sup> Hierbij is getoetst aan de criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. De werkgroep concludeerde dat de normeringssystematiek op grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria. Een aandachtspunt is de stabiliteit van de uitkomst van de normeringssystematiek, voornamelijk de mate waarin fluctuaties plaatsvinden gedurende het begrotingsjaar. Ook werd geconstateerd dat de ontwikkeling van de beide fondsen achterbleef bij de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven. Dit kwam vooral door een snellere stijging van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, die niet meetellen in de grondslag van de normeringssystematiek.

In lijn met deze laatste constatering van de evaluatie van de normeringssystematiek en de conclusie van de 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte<sup>40</sup> is de normeringssystematiek in het regeerakkoord Rutte-III<sup>41</sup> gewijzigd. De normeringssystematiek wordt met ingang van 2019 gekoppeld aan de totale uitgaven onder het uitgavenkader en krijgt daarmee een bredere basis. Ook de zorguitgaven en de uitgaven voor sociale zekerheid worden meegenomen in de grondslag. Deze bredere basis zorgt voor meer stabiliteit in de accresontwikkeling. Immers, verschuivingen tussen de verschillende budgettaire deelplafonds hebben niet langer effect op de accresontwikkeling.

---

<sup>39</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/05/rapport-evaluatie-normeringssystematiek-gemeentefonds-en-provinciefonds-2010-2015>.

<sup>40</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300, nr. 74.

<sup>41</sup> Regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst”.

b. Financiële consequenties van gemeentelijke of provinciale taakwijzigingen

Als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, moet afzonderlijk worden toegelicht wat de financiële gevolgen van deze wijziging zijn voor provincies en gemeenten. Deze eis is vastgelegd in artikel 2 van de Fvw. Het Rijk moet een kwantitatieve onderbouwing geven van de wijziging. In de toelichting moet ook worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen: eigen middelen, algemene middelen van het Rijk of een specifieke uitkering.

Uitbreiding van taken en bevoegdheden kan dus leiden tot een grotere omvang van beide fondsen (of een kleinere omvang bij een beperking van taken en bevoegdheden), tenzij de bekostiging moet komen uit eigen middelen of een specifieke.

De artikel-2 afweging wordt door de fondsbeheerders meegenomen in het reguliere voorbereidingstraject van nieuwe wet- en regelgeving. Het is ook één van de vragen die is opgenomen in het beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen. BZK heeft hierover contact met de betrokken vakdepartementen. In het uiteindelijke oordeel van BZK worden ook de opvattingen van de koepels van decentrale overheden betrokken. Voorstellen van grotere omvang en voorstellen waarover discussie is, werden (en worden) op bestuurlijk niveau in het Bofv besproken

Bij veel beleidsvoorstellen is artikel 2 op de beschreven wijze toegepast. Er waren echter ook beleidsvoorstellen waarbij over de wijze van toepassing en/of de uitkomsten geen overeenstemming is bereikt tussen Rijk en medeoverheden. Voor het voeren van het gesprek over deze beleidsvoorstellen is het Bofv de afgesproken overlegstructuur. Door daar met elkaar het gesprek aan te gaan is het beter mogelijk om vanuit een integraal financieel beeld elkaars standpunten en inzichten over te brengen en tot afspraken te komen. Dit onderstreept het belang dat wordt toegekend aan een zorgvuldige omgang met de afgesproken procedures rondom de bestuurlijke verhoudingen.

c. Overige wijzigingen van de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds

In de evaluatie van de normeringssystematiek kwam ook terug dat in de praktijk keuzes zijn gemaakt, buiten de normeringssystematiek om, die van budgettaire invloed zijn op de ontwikkeling van het gemeentefonds en provinciefonds. Politieke besluitvorming heeft geleid tot aanvullende kortingen op de fondsen. Deze mutaties hebben buiten de normeringssystematiek om plaatsgevonden. Het budgettaire effect moet worden ingepast in de begroting van de gemeenten en provincies. Deze ontwikkelingen en impact daarvan op de begrotingen van gemeenten zijn aanleiding geweest voor de zogenoemde 'open brief' van 230 wethouders financiën.<sup>42</sup> Daarin is een pleidooi verwoord voor meer stabiliteit in de totale budgettaire ontwikkeling van de gemeentelijke begroting en wordt stelling genomen tegen kortingen buiten de normeringssystematiek om. Deze aanvullende kortingen waren inderdaad een inbreuk op de systematiek, respectievelijk de bedoeling van de systematiek. Dergelijke eenzijdige maatregelen vanuit de rijksoverheid zetten het stelsel van goed bestuurlijk overleg met

---

<sup>42</sup> Oktober 2015 open brief wethouders financiën, Gouda.



decentrale overheden onder druk. Stabiliteit en betrouwbaarheid zijn immers succesfactoren voor het goede functioneren van het interbestuurlijk verkeer ten aanzien van de financiële verhoudingen.

### **5.3.2 Beheer en onderhoud verdeelstelsel en uitkeringsstelsel**

De reguliere inspanningen van de Minister van BZK op grond van de Financiële verhoudingswet (Fvw) kunnen worden samengevat als het beheer en onderhoud van de Financiële verhoudingen.

#### *d.* Regulier onderhoud verdeelmodellen

In het kader van regulier onderhoud wordt jaarlijks het POR opgemaakt: het Periodiek onderhoudsrapport. Het POR kan worden beschouwd als een toets of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit bij de uitgaven die gemeenten doen. Bestedingsvoorkeuren van gemeenten, maar ook door voortschrijdende technische ontwikkelingen of wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen de uitgavenpatronen van gemeenten in de loop der tijd veranderen. Daarnaast kunnen taakmutaties (met name wijzigingen in de taakverdeling tussen gemeenten en Rijk) of nieuwe taken (nieuw beleid) aanpassingen in het verdeelstelsel noodzakelijk maken.

#### *e.* Groot onderhoud verdeelmodel gemeentefonds

In de periode 2014–2017 is ook gewerkt aan het zogeheten groot onderhoud van de verdeling van het gemeentefonds. Nadat pogingen in 2010/2011 om tot een bredere herziening te komen niet succesvol bleken, is gekozen voor het uitvoeren van groot onderhoud van het gemeentefonds. Hier is gekozen voor een clusterwijze aanpak uitgevoerd in de periode 2014-2016.<sup>43</sup> De meest recente herijkingen zijn geëffectueerd in de jaren 2015 en 2016<sup>44</sup>.

Met het groot onderhoud is een aantal gebleken onvolkomenheden hersteld. Echter omdat de verschillende onderdelen op verschillende momenten tegen het licht werden gehouden kon geen integrale afweging worden gemaakt tussen de clusters. Een integrale benadering is noodzakelijk om tot een goede balans te komen tussen enerzijds het volgen van de kosten (kostenoriëntatie) en anderzijds het niet te specifiek maken van de verdeling (globaliteit). Een goed voorbeeld hiervan is de discussie over de verdeling van het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) waarop meerdere studies zijn verricht ondanks de geringe omvang van het cluster. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) concludeerde al eerder<sup>45</sup> dat het gebrek aan integrale afweging er mede toe heeft geleid dat steeds meer werd ingezoomd op de herverdeeleeffecten van een cluster. Dit gaat ten koste van het globale karakter van de verdeling.

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 33 750 B nr. 15.

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 34 000 B, nr. 25.

<sup>45</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, "Evaluatie 10 jaar Fvw", 2007.

Daarnaast constateerden de Rfv en de VNG<sup>46</sup> dat een aantal issues niet zijn opgepakt, zoals de vaste bedragen van de G4, de met investeringen gepaard gaande uitgaven en de wijze waarop eigen middelen van gemeenten worden meegenomen in de verdeling.

*f.* Herziening verdeelmodel provinciefonds

Begin 2015 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) de commissie Aanpak Verdeelvraagstukken provinciefonds (commissie-Jansen) ingesteld die zich heeft gebogen over verdeelvraagstukken binnen het provinciefonds. Het werk van de commissie mondde uit in het rapport “Redelijk Verdeeld”.<sup>47</sup> Het door de commissie voorgestelde model is beoordeeld aan de hand van twee in de Fwv genoemde uitgangspunten voor een goed verdeelmodel, namelijk globaliteit en kostenoriëntatie. Vanuit het uitgangspunt globaliteit is het wenselijk dat een verdeelmodel zo min mogelijk verdeelmaatstaven bevat. Kostenoriëntatie vereist dat rekening wordt gehouden met relevante verschillen in uitgaven en inkomsten. Het voorgestelde verdeelmodel komt tegemoet aan de eerder gesignaleerde bezwaren met betrekking tot complexiteit en transparantie van het bestaande stelsel. Het aantal verdeelmaatstaven wordt aanzienlijk verminderd en dit bevordert mede daardoor eenvoud en transparantie van het stelsel. De commissie Jansen heeft in het najaar van 2015 hierover advies aan de provincies uitgebracht. De provincies zijn unaniem akkoord gegaan met de voorstellen van de commissie Jansen. In 2016 is een wetwijzigingstraject van de Fwv gestart waarmee het mogelijk is gemaakt een vereenvoudiging van het model voor provincies door te voeren. De wetwijziging is met terugwerkende kracht inwerking getreden op 15 juni 2017. Met betrekking tot de vraag of de doorgevoerde wijzigingen voldoende kostengeoriënteerd zijn, respectievelijk of ze voor de toekomst voldoende kostengeörienteerd zullen zijn, is wel discussie ontstaan. De Rfv was kritisch op de rol van de fondsbeheerder in deze. Hij wees daarbij onder meer op het onvoldoende rekenschap geven van de gewijzigde verschillen tussen provincies om rendement te halen op vermogen en deed daarom de aanbeveling het onderhoud van het verdeelstelsel op te pakken en de wijze waarop de fondsbeheerder hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte wil geven. Dit leidde onder meer tot de motie Veldman/Fokke die de fondsbeheerders opdroeg om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen om binnen drie jaar het verdeelmodel van het provinciefonds te herzien.<sup>48</sup>

*g.* Beheer en onderhoud uitkeringsstelsel

De Fwv voorziet, naast de algemene uitkering<sup>49</sup>, in de mogelijkheid om een decentralisatie uitkering, een integratie-uitkering, een aanvullende uitkering (voor gemeenten in financiële moeilijkheden) en een specifieke uitkering te verstrekken. Het huidige uitkeringsstelsel is ingericht conform het principe dat de verantwoordelijkheid altijd bij één enkele bestuurslaag ligt: of bij medeoverheden of bij het Rijk. In de

---

<sup>46</sup> Brief “Consultatie groot onderhoud gemeentefonds tweede fase” van VNG respectievelijke Rfv.

<sup>47</sup> IPO, 2015, “Redelijk verdeeld”.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 34 568, nr. 8.

<sup>49</sup> De kern van de verdeling vanuit het gemeentefonds is de algemene uitkering, die zowel voor een groot deel voorziet in de daarvoor in aanmerking komende taken in medebewind als in een zekere speelruimte voor het oppakken van autonome taken.

vormgeving van het uitkeringsstelsel geldt dat het beleids- en bestedingsvrijheid van de medeoverheden zoveel mogelijk moet bevorderen. Gelet op deze autonome positie van medeoverheden staan de verschillende typen uitkeringen in een voorkeursvolgorde. Het is gewenst dat gemeenten en provincies een zo groot mogelijke vrijheid hebben bij de uitoefening van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Het uitkeringsstelsel moet het daarbij mogelijk maken om arrangementen in te richten die passen bij het karakter van de financiële middelen die het Rijk verstrekt aan de medeoverheden.

In 2015 is besloten het instrument van de integratie-uitkering en verzameluitkering niet meer toe te passen voor nieuwe uitkeringen.

Het aantal specifieke uitkeringen is in de periode 2014–2017 jaren verminderd (van 34 in 2014 naar 24 in 2017)<sup>50</sup>, waarmee verder uitvoering is gegeven aan het beleid om uitkeringen van dit type te verminderen. Ook de bedragen die zijn gemoeid met de specifieke uitkeringen, zijn in deze jaren aanzienlijk gedaald.<sup>51</sup> Daarmee is de beleidsvrije ruimte voor medeoverheden toegenomen en zijn de verantwoordingslasten voor medeoverheden verminderd. Incidenteel worden nog nieuwe specifieke uitkeringen in het leven geroepen. Deze zijn overigens van geringe invloed op de eerder geconstateerde dalende trend.

#### *h.* Belastinggebied gemeenten en provincies

Tot de financiële inrichting behoren tevens de regeling van de belastingen en andere heffingen van gemeenten en provincies. De grondslagen en kaders om deze te kunnen heffen zijn vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet. Veel van de inspanningen in de periode 2014-2017 houden verband met de belastingen van gemeenten en provincies en kunnen worden samengevat als “beheer en onderhoud”, respectievelijk het bij de tijd houden van het stelsel. Hier kan een parallel worden gelegd met de overige inspanningen van de Minister van BZK in verband met de Gemeentewet en de Provinciewet zoals in het hoofdstuk Bestuurlijke organisatie is beschreven. Concrete voorbeelden zijn de inspanningen om gemeenten te laten aansluiten op het WOZ-waardeloket en de afschaffing van de precariobelasting op nutsnetwerken.

De samenhang tussen mogelijke hervormingen in het decentrale belastinggebied en de rijksbelastingen is duidelijk aanwezig. Op dit moment heeft het kabinet in een bredere afweging de keuze gemaakt om deze kabinetsperiode met verschillende andere belastingmaatregelen en wijziging van belastingwetten aan de slag te gaan en niet tegelijkertijd invulling te geven aan een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.

### **5.3.3 Heroverweging financiële verhoudingen**

Tegen de achtergrond van de concrete inspanningen zijn in de periode 2014–2017 verschillende rapporten verschenen die zich richten op de financiële inrichting. Naast het al genoemde rapport van

---

<sup>50</sup> Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU), Kamerstukken II, 2017/2018, 34 775 B, nr. 13.

<sup>51</sup> BZK, 2017, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2017.

het IPO gaat het om rapporten van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv)<sup>52</sup>, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)<sup>53</sup> en de Raad van State (RvS)<sup>54</sup>. In de kern onderschrijven deze rapporten dat de uitgangspunten van de Fvw robuust zijn, maar dat tegen de achtergrond van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen het nodig is de financiële verhoudingen te herzien. Deze ontwikkelingen vragen om een eenvoudiger, transparanter en stabiel stelsel. Er werd onder meer geadviseerd het belastinggebied van gemeenten te hervormen en de verdeling van het gemeentefonds en provinciefonds te herzien en de wijze waarop het toezicht vorm krijgt te herijken.

De roep naar een betere aansluiting met de maatschappelijke ontwikkelingen kreeg ook zijn vertaling in de motie van de leden Veldman en Wolbert<sup>55</sup> waarin wordt verzocht om in samenspraak met de bestuurlijke koepels VNG en IPO te komen tot een fundamentele heroverweging van de financiële verhoudingen. Deze motie werd in november 2015 door de Tweede Kamer aanvaard. In maart 2016 bood de Minister van BZK het rapport “Maak verschil” van de Studiegroep Openbaar Bestuur aan de Tweede Kamer aan.<sup>56</sup> Ook dit rapport bevat de aanbeveling om de financiële verhoudingen te moderniseren door een grondige herziening van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Een verdere invulling hoe een dergelijke modernisering kan worden vormgegeven wordt uitgewerkt in het rapport “Rekening houden met verschil; ruimte bieden in de financiële verhoudingen”, dat de Minister van BZK, namens een onafhankelijke commissie, in juni 2017 aan de Tweede Kamer aanbood.<sup>57</sup> Naast het belang van inhoudelijke heroverweging is het belang van begrijpelijkheid en transparantie van het stelsel een steeds terugkerend aandachtspunt. Niet alleen modernisering, maar ook goede informatievoorziening zal hieraan bijdragen.

Bij het belastinggebied van gemeenten is in deze beleidsperiode gezocht naar mogelijkheden voor verdere verbetering. In 2014 en 2015 zijn verschillende rapporten gepubliceerd, o.a. door het Centraal Planbureau (CPB)<sup>58</sup>, de Rfv<sup>59</sup> en - in opdracht van de VNG - de commissie Financiële ruimte voor gemeenten (commissie Rinnooy Kan)<sup>60</sup> over de inrichting en vormgeving van het gemeentelijk belastinggebied. In al deze studies wordt, vanuit verschillende invalshoeken, gepleit voor een substantiële schuif van rijksbelastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar gemeentebelastingen. Argumenten die in de aangehaalde studies worden genoemd voor de wenselijkheid van deze schuif zijn onder meer versterking van de lokale democratie, vergroting van de doelmatigheid en de mogelijkheid die deze schuif biedt om de lasten op arbeid te verlagen met een positief effect voor de werkgelegenheid. Naar aanleiding van deze rapporten heeft de Minister van BZK een brede evaluatie

---

<sup>52</sup> Rfv, 2017, “Eerst de politiek, dan de techniek” en “Economisch omgaan met de financiële verhoudingen”.

<sup>53</sup> VNG, 2014, “Bepalen betekent betalen”.

<sup>54</sup> RvS, 2016, 4e beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen.

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300-VII, nr. 28.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 31 490, nr. 198.

<sup>57</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2016/2017, 34 550B, nr. 15.

<sup>58</sup> CPB, 2015, “Een ruimer lokaal belastinggebied”.

<sup>59</sup> Rfv, 2017, “Eerst de politiek, dan de techniek” en “Economisch omgaan met de financiële verhoudingen”.

<sup>60</sup> VNG, 2014, “Bepalen betekent betalen”.

verricht naar de vormgeving van het gemeentelijk belastinggebied. De uitkomsten zijn opgenomen in een brief aan de Tweede Kamer met bouwstenen voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.<sup>61</sup> In deze 'bouwstenenbrief' wordt een aantal overwegingen geschetst dat een rol speelt bij mogelijke hervormingen van de gemeentebelastingen door een verschuiving tussen de Inkomstenbelasting en de lokale belastingen (waarbij de algemene uitkering verlaagd wordt onder gelijktijdige uitbreiding van het lokale belastinggebied). Tevens presenteert deze brief bouwstenen hoe een hervorming kan worden vormgegeven en wat de uitkomsten daarvan zijn. De bouwstenen die zijn uitgedacht kunnen worden gebruikt om een verdere invulling te geven aan een gestructureerde en gefaseerde hervorming.

De activiteiten die zijn verricht ten bate van een heroverweging van de financiële verhoudingen zijn nog niet geïmplementeerd in nieuwe wet- en regelgeving. Ze kunnen derhalve op dit moment niet worden geëvalueerd.

### **5.3.4 Financieel toezicht en regelgeving**

#### *i.* Financieel toezicht en artikel 12

De Minister van BZK houdt financieel toezicht op provincies en WGR-samenwerkingsverbanden waaraan provincies deelnemen. Provincies houden financieel toezicht op gemeenten en WGR-samenwerkingsverbanden waaraan alleen gemeenten deelnemen. Indien nodig vindt preventief toezicht plaats vanwege de financiële positie van de betreffende gemeente, omdat de betreffende gemeente de wettelijke termijn voor de indiening van de begroting heeft overschreden, of omdat ze op grond van de Wet algemene regels herindeling onder preventief toezicht is geplaatst. Jaarlijks wordt verslag gedaan aan de Tweede Kamer van de uitkomsten van het financieel toezicht. In 2017 is een evaluatie van het financieel toezicht gehouden, die in 2018 aan de Kamer is aangeboden.

Indien een gemeente grote financiële tekorten heeft over een langere tijd, dan kan de gemeente een verzoek indienen tot een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Bij instemming door de fondsbeheerders krijgt deze gemeente een artikel 12-status en komt onder toezicht te staan van de provincie en het Rijk. Artikel 12-gemeenten moeten aan een aantal voorwaarden van het Rijk voldoen om het extra geld te ontvangen. Zo moeten de eigen inkomsten hoog genoeg zijn en moeten de gemeenten zorgen dat de financiële situatie verbetert. Gemeenten moeten eerst zelf hun best doen om de financiële problemen op te lossen. Een gemeente krijgt het extra geld voor 1 jaar of meerdere jaren. Het is de bedoeling dat de gemeente hierna weer zelfstandig en zonder extra geld verder kan.

Met ingang van 2015 is het beleid rond artikel 12 aangepast. Door de financiële crisis ontstonden tekorten bij de grondexploitatie waardoor meerdere gemeenten in de financiële problemen kwamen. Omdat de risico's van grondexploitatie bedrijfsmatige risico's zijn met risicoaansprakelijkheid bij de gemeenten zelf, is het niet wenselijk om deze tekorten via het gemeentefonds af te wentelen op andere gemeenten. Om te voorkomen dat deze problematiek tot een te groot beroep op artikel 12 zou leiden,

---

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 32 140, nr. 28.

zijn twee maatregelen getroffen. De saneringstermijn is verlengd tot 10 jaar in plaats van 4 jaar, waardoor de gemeente zelf langer een bijdrage aan het oplossen van de problematiek levert. Bovendien kan, indien de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, worden gekozen voor een hogere opslag op de OZB.

Het aantal gemeenten dat een beroep doet op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet is in de periode van de beleidsdoorlichting beperkt gebleven: twee gemeenten in 2014, drie gemeenten in 2015, twee gemeenten in 2016 en één gemeente in 2017. Twee gemeenten hebben als gevolg van tekorten bij de grondexploitatie de artikel 12-status gekregen. Wanneer wordt bedacht welke impact de financiële crisis had, dan kan dit aantal van twee als bescheiden worden aangemerkt.

Een andere aanpassing van het artikel 12-beleid betreft de herinrichting van de adviesfunctie inzake de financiële verhoudingen door de Raad van de Financiële verhoudingen (Rfv). De Rfv is opgeheven en deze adviesfunctie is overgegaan naar de Raad voor het openbaar bestuur (ROB). Hierdoor zijn voorwaarden geschapen dat naar verwachting de invulling van de adviesfunctie een meer strategisch en toekomstgericht karakter zal krijgen. Zo zal de ROB, anders dan de Rfv altijd heeft gedaan, niet bij elke afzonderlijke artikel 12-aanvraag advies uitbrengen over de toekenning van een aanvullende uitkering.

#### *j.* Commissie Depla

Op initiatief van het bestuur van de VNG heeft in de periode december 2013-april 2014 een adviescommissie gewerkt aan een advies over de vraag of en hoe het Besluit Begroting en Verantwoording zou moeten worden vernieuwd. Aan de adviescommissie werd deelgenomen door leden uit diverse gemeenten, door een adviserend lid van het IPO en door het ministerie van BZK. De commissie werd voorgezeten door voormalig wethouder Depla van de gemeente Eindhoven.

De adviescommissie Depla heeft op diverse onderwerpen adviezen geformuleerd. Hierbij was een rode draad het versterken van de horizontale verantwoording: de gemeenteraad staat daarbij voorop, maar burgers, bedrijven en media zijn eveneens van belang. Voor de horizontale verantwoording is informatie van belang. Daarbij vervullen de begroting en verantwoording een centrale plek. De voorstellen voor vernieuwing van de begroting en verantwoording hebben alle tot doel de positie van de raad en de inwoners te versterken.

Hoofdmoot van het advies was het meer vergelijkbaar maken van gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen en het toevoegen van kengetallen en beleidsindicatoren en het vergelijkbaar maken van de overhead. Deze wijzigingen zijn per 2017 doorgevoerd in de regelgeving. De komende jaren zal de beoogde werking moeten worden geëvalueerd.

#### *k.* Verantwoording Sociaal Domein

In het hoofdstuk over interbestuurlijke verhoudingen wordt uiteengezet welke grote omvang en impact de decentralisaties in het Sociaal Domein voor gemeenten hebben. In het eerste jaar na de start van de decentralisaties was het voor veel gemeenten een grote opgave om de doorwerking naar verantwoording en controle op orde te krijgen. Er is gekozen de allerhoogste prioriteit te geven aan het

waarborgen van continuïteit van de zorgverlening. Mede als gevolg daarvan was over het verslagjaar 2015 de helft van de gemeenten niet op tijd met het indienen van de jaarstukken en beschikte eenzelfde percentage niet over een goedkeurende controleverklaring van de accountant. Ook is geconstateerd dat herstel naar de reguliere situatie, waarin vrijwel alle gemeenten een goedkeurende verklaring hebben, nog enkele jaren zou duren.

Naar aanleiding hiervan werd een stuurgroep met vertegenwoordigers van gemeenten, accountants en Rijk ingesteld en zijn verschillende verbetermaatregelen in gang gezet. Over het verslagjaar 2016 was al een forse verbetering zichtbaar: circa 80% van de gemeenten had een goedkeurende verklaring. Voor het verslagjaar 2017 is wederom sprake van een voortgezette stijging: inmiddels beschikt circa 90% over een goedkeurende verklaring.

#### *I.* Schaarste accountants

Sinds 2016 waren er signalen dat gemeenten moeite hadden met het vinden van een accountant. In twee brieven van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer is deze problematiek beschreven.<sup>62</sup> Voorop staat dat het hier in beginsel een vrije markt betreft, waarbij vraag en aanbod niet door de overheid in evenwicht kunnen worden gebracht. Wel kan de Minister van BZK in het geval van overmacht, uitstel verlenen voor de aanlevering van de jaarstukken, zodat de controle kan worden uitgevoerd in een (voor de accountant) minder drukke periode. Een dergelijk uitstel is om deze reden ook eenmaal verstrekt. Voorts monitoren de ministeries van BZK en Financiën samen met de VNG de relevante marktontwikkelingen. Ten slotte buigt de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) zich over de acties die kunnen worden ondernomen indien een gemeente ook na een langere periode geen accountant kan vinden.

### **5.4 Evaluatie en bevindingen**

De omvang van de middelen die decentrale overheden ontvangen van de rijksoverheid en de verdeling daarvan is in belangrijke mate bepalend voor een doeltreffende en doelmatige taakuitvoering door gemeenten en provincies (slagkracht). Op grond van de (periodieke) evaluatie van de normeringssystematiek van de fondsen is in 2015 de conclusie getrokken dat de 'trap op trap af'-methode een adequate invulling geeft aan de evenredige ontwikkeling van de fondsen met de uitgaven van de rijksoverheid. De stabiliteit kon echter worden vergroot en er kon een betere aansluiting op het uitgebreide takenpakket van gemeenten worden gerealiseerd door de grondslag van de systematiek te verbreden. In de beleidsperiode zijn beschouwingen gedaan over een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied, maar dit heeft niet tot aanpassing ervan geleid. Het beleid is vooral gericht geweest op inpassing van de nieuwe geldstromen in het sociaal domein, ontschotting en het realiseren van adequate verdeelmodellen.

Veel van de inzet op het domein van de financiële verhoudingen hing samen met het creëren van financiële randvoorwaarden ten bate van de decentralisaties in het sociaal domein. Het inpassen van de

---

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 34 550 B en 34 477, nr. 12.

geldstromen die samenhangen met het sociaal domein geven blijk van de robuustheid van het stelsel. In verschillende rapporten zijn aanbevelingen gedaan over de financiële inpassing van de decentralisaties. Dit leidde onder meer tot een aanpassing van de normeringssystematiek (waardoor de ontwikkeling van het gemeentefonds beter aansluit bij het gewijzigde takenpakket) en verschillende activiteiten die bijdroegen aan het opstellen van een goede verdeling van middelen over gemeenten. Dit proces is nog niet afgerond waardoor thans nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de bijdrage aan de slagkracht van medeoverheden.

Sluitstuk van het financiële stelsel zijn het financieel toezicht, waarin wordt gekeken naar de vraag of sprake is van een structureel sluitende begroting, en het artikel 12-vangnet. Het overgrote deel van de gemeenten heeft een sluitende meerjarenbegroting (zie Staat van het Bestuur 2016). Het aantal “artikel 12-gemeenten” is zeer laag. In 2018 is dit aantal teruggelopen naar één gemeente. Ook het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht van provincies staat is beperkt (<3% van het totaal). Het is niet duidelijk of dit het gevolg is van de inspanningen van de Minister of dat dit is toe te rekenen aan exogene factoren, waaronder de positieve economische ontwikkelingen.

Onder andere uit opmerkingen van de Algemene Rekenkamer (ARK)<sup>63 64</sup>, de RvS<sup>65</sup> en de Rfv<sup>66</sup> over de werking van het uitkeringsstelsel kan worden opgemaakt dat de nieuwe geldstromen tot onduidelijkheden leiden over de verantwoordelijkheden, informatie-uitwisseling en de gewenste mate van verantwoording. De daling van het aantal specifieke uitkeringen van de afgelopen jaren en de toename van het gebruik van het instrument decentralisatie-uitkering laten zien dat er een behoefte is aan een uitkeringsvorm waarbij geen sprake is van verticale financiële verantwoording en waarbij meer beleidsvrijheid wordt gelaten aan medeoverheden. Tegelijkertijd roept het gebruik van de decentralisatie-uitkering vragen op in die situaties waarin Rijk en medeoverheden afspraken willen maken over het realiseren van gezamenlijke opgaven. Het aantal specifieke uitkeringen is verder gedaald wat bijdraagt aan het vergroten van de bestedingsvrijheid en beleidsvrijheid van medeoverheden en het verlagen van de verantwoordingslasten. In 2015 werd reeds gemeld dat een aantal wijzigingen in het uitkeringsstelsel zou worden doorgevoerd. In de praktijk wordt hieraan gehoor gegeven door een aantal uitkeringstypen niet meer te gebruiken, maar de wettelijke verankering blijft hierbij achter.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv) biedt in de praktijk een goed werkend gremium om met elkaar in gesprek te blijven en te streven naar een voor partijen aanvaardbare onderhandelingsuitkomst. Dit onderstreept dat belang wordt toegekend aan een zorgvuldige omgang met de afgesproken procedures rondom de interbestuurlijke verhoudingen. Er wordt veel belang

---

<sup>63</sup> Algemene Rekenkamer, 2009, “Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen”, TK 2009-2010, 32 249 nr. 2.

<sup>64</sup> Algemene Rekenkamer, 2015, “Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (Hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”, Kamerstukken II, 2015-2016, 34300 VII nr. 7.

<sup>65</sup> RvS, 2009, 2e periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen.

<sup>66</sup> Rfv, 2008, “Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009”.



gehecht aan het zich houden aan de spelregels van de financiële verhoudingen om het vertrouwen in de werking ervan niet te ondermijnen.

Op het gebied van financieel toezicht, begroting en verantwoording is een aantal wijzigingen doorgevoerd die bijdragen aan een meer effectief stelsel. Er zijn verschillende evaluaties uitgevoerd waarvan de adviezen nader moeten worden uitgewerkt.

Het functioneren van het stelsel is in belangrijke mate bepalend voor de bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies en daarmee op hun vermogen om efficiënt te opereren (zie Hoofdstuk 2). De in dit verband verrichte inspanningen dragen bij aan het realiseren hiervan. Het is niet vast te stellen of dit beleid ook doeltreffend is: de periode waarin de invloed van de inspanning zal blijken ligt na de doorlichtingsperiode.

Een belangrijke voorwaarde voor goede verhoudingen is dat alle betrokkenen zich houden aan de gemeenschappelijke spelregels die voor die Financiële verhoudingen gelden. Die spelregels hebben een zelfstandige waarde, bovendien is het van belang dat betrokkenen erop kunnen vertrouwen dat iedereen zich hieraan houdt.

## 6. Subsidieverlening Oorlogsgravenstichting (OGS)

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

De subsidieverlening van de Oorlogsgravenstichting (OGS) wordt verricht uit artikelonderdeel 1.1 van de BZK-begroting. Met € 3,3 miljoen in 2017 gaat het om een relatief fors aandeel van het artikelonderdeel. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de activiteiten van de OGS buiten het beleidsdomein Bestuur en Financiën vallen. Om die reden maakt deze subsidieverlening geen onderdeel uit van de integrale beleidstheorie van het artikelonderdeel.

De subsidieverlening voor de periode van deze beleidsdoorlichting is gebaseerd op de Subsidieregeling Oorlogsgravenstichting 2013. De OGS is sinds 1948 verantwoordelijk voor de aanleg en het in stand houden van oorlogsgraven in binnen- en buitenland.

De rijkssubsidie wordt verleend in verband met de uitvoering van vijf taken.

- a. *Aanleg en in stand houden van graven en erevelden*
- b. *Bezoek van nabestaanden aan graven en erevelden in het buitenland*
- c. *Voorlichting en informatieverstrekking*
- d. *Necrologisch onderzoek*
- e. *Bloemleggingen*

De subsidieregeling is voor de jaren 2014 en 2015 geëvalueerd en kwam in 2016 uit. De evaluatie geeft een goede basis voor deze beleidsdoorlichting. Uit de evaluatie kwam een aantal punten naar voren.

De OGS heeft overal ter wereld graven in beheer. Met andere partijen, zowel in binnen- als buitenland, wordt effectief samengewerkt. De kwaliteit van het onderhoud kan als goed worden aangemerkt en kan op goedkeuring rekenen van de betrokkenen en van nabestaanden. Nabestaanden worden op verschillende wijzen gefaciliteerd om graven of erevelden te bezoeken.

Sinds 2014 wordt sterker ingezet op communicatie. De focus ligt op het vertellen van persoonlijke verhalen, om zo meer impact te genereren en een jongere generatie te binden. De belangrijkste taak die de OGS verricht is het beheren van data in verband met persoonsdossiers. De beheerfunctie beperkt zich vooral tot het op verzoek verstrekken van informatie. Eigen onderzoek bijvoorbeeld ter verificatie van de juistheid van gegevens vindt niet plaats.

De OGS verzorgt op verzoek van nabestaanden bloem- en kransleggingen op een aantal geselecteerde erevelden overal ter wereld. De uitvoering is helder vormgegeven en wordt zorgvuldig uitgevoerd.

Uit de evaluatie kan worden afgeleid dat de OGS aan de complexe taak van het onderhoud aan graven en erevelden doeltreffend uitvoering geeft. De organisatie voert deze taak sinds jaar en dag zeer zorgvuldig uit. Via een goed functionerend systeem in Nederland en door gebruik van een internationaal

netwerk geeft de stichting goed invulling aan deze hoofdtaak. De andere taken zijn veel beperkter van omvang en veelal ondersteunend aan deze hoofdtaak. Aan deze taken werd tot voor kort voornamelijk reactief inhoud gegeven. Sinds 2014 is wel sprake van een koerswijziging en een veranderende houding dienaangaande. Hierbij wordt werk gemaakt van meer zichtbaarheid in de samenleving en gerichte samenwerking met partners die taken vervullen die raken aan haar werkzaamheden, respectievelijk voornemens hiertoe. Een duidelijke sturing kan hieraan verder bijdragen; het daadwerkelijk tot uitvoering brengen van de voornemens is dan een belangrijke opgave.

In verband met de doelmatigheid van de OGS moet worden vastgesteld dat het moeilijk is vergelijkingen te maken andere organisaties. Over de bedrijfsvoering kan worden geconcludeerd dat deze sober is te noemen. Voor de uitvoering is met name de invulling van aanleg en onderhoud van belang. Daarbij valt op dat het zeker waar het gaat om het onderhoud in Nederland in de loop der jaren een efficiënte werkwijze is ontwikkeld in de relatie met gemeenten. Ook bij onderhoud en vervanging van graven heeft de OGS oog voor de kosten op langere termijn.

Na de verhoging van het subsidiebedrag in 2014, een vergroting van de overige inkomsten en een verlaging van de kosten, is in 2015 een voorzichtige, positieve omslag zichtbaar ten opzichte van voorgaande jaren waarin de lasten structureel hoger lagen dan de baten. De verhoging van de subsidie en de aanvullende eenmalige subsidie hebben daarmee geleid tot een verbetering van de financiële situatie. De beschikbare middelen leken vanaf 2016 juist voldoende om daarmee de uitvoering van de taken vanuit de subsidieregeling af te dekken. Niettemin zijn er bij de OGS in 2017 (en in het jaar 2018 dat strikt genomen niet onder deze beleidsdoorlichting valt) nieuwe tekorten ontstaan. Deze zijn gevolg van de rentefluctuaties van de pensioenen in Indonesië, wisselkoersfluctuaties met Indonesië en de hogere prijsindexatie en lonen in Indonesië. Hierdoor zijn de bestemmingsreserves gedaald naar een niveau dat te laag wordt ingeschat om de ontstane risico's af te dekken. De consequenties daarvan worden de komende jaren gemonitord.

Met inachtneming hiervan wordt de subsidieomvang vastgesteld. Overigens wordt ernaar gestreefd op basis van de evaluatieresultaten om de toekomstige subsidierelatie van het Rijk met de Oorlogsgravenstichting vast te leggen in een nieuwe subsidierelatie per 1 januari 2019.

## 7. Beleidsopties met twintig procent minder middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de budgettaire gevolgen als er 20 procent minder middelen beschikbaar is voor het beleidsartikel (hierna: besparingsvariant). De besparingsvariant voegt een vooruitkijkend element toe aan een beleidsdoorlichting. Voor de beantwoording van de besparingsvariant is de meerjarenbegroting van artikel 1.1 voor het jaar 2019 als uitgangspunt genomen. In tabel 7.1 is de meerjarenbegroting van artikel 1.1 opgenomen.

Bij het uitkomen van deze rapportage is het jaar 2018 verstreken, daarom richt de besparing zich op 2019 en verder. Omdat een besparingsvariant een structureel karakter heeft, ligt het accent op het structureel budget (ca. € 8,7 mln) dat beschikbaar is voor artikel 1.1. Bovenop het structureel budget gaat het daarnaast om incidentele budgetten die vanaf 2018 geleidelijk aflopen. Het structureel budget in 2023 is 0,15 procent van de totale begroting van BZK (hierna: begroting).

Het budget voor artikel 1.1 ligt in de periode 2019-2021 hoger vanwege incidentele uitgaven aan verschillende tijdelijke projecten in die periode, zoals de verdere monitoring van het sociaal domein, de ontwikkeling van activiteiten rondom grensoverschrijdende samenwerking en de ondersteuning en verdere invulling van het Interbestuurlijk Programma.<sup>67</sup>

Tabel 7.1 Meerjarenbegroting artikel 1.1<sup>68</sup>

| Art. | (in € 1000)                             | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021         | 2022         | 2023         |
|------|-----------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 1.1  | <b>Bestuur en regio*</b>                | <b>12.159</b> | <b>17.737</b> | <b>12.772</b> | <b>10.727</b> | <b>9.754</b> | <b>8.554</b> | <b>8.693</b> |
|      | <b>w.v. Subsidies</b>                   | <b>6.492</b>  | <b>5.033</b>  | <b>5.411</b>  | <b>4.470</b>  | <b>4.176</b> | <b>4.176</b> | <b>4.315</b> |
|      | Bestuur en regio                        | 0             | 0             | 2.073         | 1.132         | 838          | 838          | 977          |
|      | Diverse subsidies                       | 2.922         | 1.695         | 0             | 0             | 0            | 0            | 0            |
|      | Oorlogsgravenstichting                  | 3.570         | 3.338         | 3.338         | 3.338         | 3.338        | 3.338        | 3.338        |
|      | <b>w.v. Opdrachten</b>                  | <b>3.321</b>  | <b>5.342</b>  | <b>5.161</b>  | <b>4.597</b>  | <b>5.121</b> | <b>4.121</b> | <b>4.121</b> |
|      | Bestuur en regio                        | 0             | 0             | 5.161         | 4.597         | 5.121        | 4.121        | 4.121        |
|      | Communicatie, kennisdeling en onderzoek | 3.321         | 5.342         | 0             | 0             | 0            | 0            | 0            |
|      | <b>w.v. Bijdragen aan ZBO's / RWT's</b> | <b>2.282</b>  | <b>7.260</b>  | <b>2.200</b>  | <b>1.660</b>  | <b>457</b>   | <b>257</b>   | <b>257</b>   |
|      | Diverse bijdragen                       | 2.282         | 7.260         | 2.200         | 1.660         | 457          | 257          | 257          |

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 29 362, nr. 266.

<sup>68</sup> Bron: [http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248515\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248515_6.html).

|  |                                                         |           |            |          |          |          |          |          |
|--|---------------------------------------------------------|-----------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|  | <b>w.v. Bijdragen aan (inter)nationale organisaties</b> | <b>64</b> | <b>102</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
|  | Bijdragen internationaal                                | 64        | 102        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |

De beschikbare middelen op artikel 1.1 worden ingezet op het domein van bestuurlijke en financiële verhoudingen.<sup>69</sup> De Minister van BZK zet zich in voor kennisdeling en kennisvermeerdering. Hiermee worden onder meer publicaties en congressen op het terrein van het functioneren van het openbaar bestuur gefinancierd. Voorts draagt de Minister van BZK door subsidies bij aan de activiteiten van diverse maatschappelijke organisaties. De Rijksbegrotingsvoorschriften 2018 schrijft voor dat regelingen die groter zijn dan € 1 mln apart zichtbaar moeten zijn onder de van toepassing zijnde uitgavencategorie in de begroting. Daarom is de subsidie aan de Oorlogsgravenstichting expliciet in de begroting zichtbaar.

Een besparing op artikel 1.1 heeft tot gevolg dat minder middelen beschikbaar zijn voor activiteiten gericht op vernieuwing en versterking van de bestuurlijke organisatie, interbestuurlijke verhoudingen, het inrichten van het financiële stelsel en het ondersteunen van uiteenlopende initiatieven van gemeenten, provincies of maatschappelijke organisaties.

De keuze voor de twee besparingsvarianten is tot stand gekomen door te kijken naar de significant grootste structurele posten onder het artikel.

De twee besparingsvarianten zijn:

- Een evenredige besparing op de begrotingsposten opdrachten en subsidies in verband met kennis en onderzoek;
- Een besparing op één specifiek subsidie: de Oorlogsgravenstichting.

Tabel 7.2 geeft weer dat een aanvullende besparing met 20 procent een extra bezuiniging van ca. € 2,6 mln oplevert in 2019 aflopend naar ca. € 1,7 mln structureel in 2023.

---

<sup>69</sup> In het openbaar bestuur gaat meer geld om dan de bijdrage die via artikel 1.1 daaraan wordt geleverd. Binnen de rijksbegroting zijn dit met name het gemeentefonds en het provinciefonds. De begrotingen van het gemeentefonds en provinciefonds en de besteding daarvan vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting en besparingsvariant.

**Tabel 7.2 De twee besparingsvarianten**

|      |                                                                       | t             | t+1           | t+2           | t+3          | t+4          | t+5          |
|------|-----------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Art. | (in € 1000)                                                           | 2018          | 2019          | 2020          | 2021         | 2022         | 2023         |
| 1.1  | <b>Bestuur en regio</b>                                               | <b>17.737</b> | <b>12.772</b> | <b>10.727</b> | <b>9.754</b> | <b>8.554</b> | <b>8.693</b> |
|      | w.v. Subsidies                                                        | 5.033         | 5.411         | 4.470         | 4.176        | 4.176        | 4.315        |
|      | - Oorlogsgravenstichting                                              | 3.338         | 3.338         | 3.338         | 3.338        | 3.338        | 3.338        |
|      | w.v. Opdrachten                                                       | 5.342         | 5.161         | 4.597         | 5.121        | 4.121        | 4.121        |
|      | w.v. Bijdragen aan ZBO's / RWT's                                      | 7.260         | 2.200         | 1.660         | 457          | 257          | 257          |
|      | w.v. Bijdragen aan (inter)nationale organisaties                      | 102           | 0             | 0             | 0            | 0            | 0            |
|      |                                                                       |               |               |               |              |              |              |
|      | <b>Besparingsopties vanaf 2019 (20% besparing)</b>                    |               |               |               |              |              |              |
|      | Een besparing op opdrachten en subsidies of de Oorlogsgravenstichting | 0             | -2.554        | -2.145        | -1.951       | -1.711       | -1.739       |

### **7.1 Thematisch evenredige besparing op de begrotingsposten opdrachten en subsidies**

De instrumenten opdrachten en subsidies vormen samen structureel bijna geheel de omvang van het totale structureel budget van artikel 1.1 (de rest betreft de bijdrage aan ZBO's / RWT's). Onder deze besparingsvariant betreft het een gemiddelde besparing van ca. € 0,8 mln structureel op de post opdrachten. Onder deze post vallen opdrachten die voor verschillende doeleinden onder de thema's/onderwerpen decentralisaties, monitor sociaal domein, bestuurlijke organisatie en inrichting, ondersteuning gemeenten, innovatie en kennis, inrichting financieel stelsel worden uitgevoerd of uitbested. Een gemiddelde besparing van 20 procent op de post subsidies bedraagt eveneens ca. € 0,8 mln structureel. De besparing leidt tot het terugbrengen van bijvoorbeeld de subsidies voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies<sup>70</sup>, het Kenniscentrum Europa Decentraal<sup>71</sup>, het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden<sup>72</sup> en het

<sup>70</sup> De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies ontvangt subsidie voor de versterking van de lokale rekenkamers en de ondersteuning van het kwaliteitsbeleid. Het doel van de subsidie is een situatie te bereiken en in stand te houden waarin de gemeentelijke rekenkamer de gemeenteraad in hun gemeente op een adequate wijze ondersteunt.

<sup>71</sup> Het Kenniscentrum Europa Decentraal ontvangt een subsidie en is een gezamenlijk initiatief van BZK, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, dat zich richt op toepassing en verspreiding van kennis en expertise over Europees recht bij medeoverheden.

<sup>72</sup> Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden ontvangt een subsidie voor het doen van onderzoek naar en laagdrempelige informatievoorziening over economische en financiële aspecten van decentrale overheden.

Ondersteuningsteam Asielzoekers Vergunninghouders<sup>73</sup>. Voor zover besparingen zich richten op subsidierelaties zal moeten worden overwogen in welke mate juridische verplichtingen moeten worden stopgezet. Een subsidierelatie en -regeling wordt vaak meerjarig vastgesteld waardoor het niet altijd mogelijk is om een subsidieverlening gelijk stop te zetten. Wanneer niet direct kan worden gekort op een lopende subsidieverleningen of -projecten zal de besparing op andere budgetten per saldo tijdelijk hoger dan 20 procent uitkomen.

Een besparing van 20 procent op subsidies en opdrachten heeft tot gevolg dat minder kennisvragen over de bestuurlijke en financiële verhoudingen kunnen worden uitgezet, en dat hierdoor minder kennis beschikbaar komt. De afhankelijkheid van het ministerie van BZK van medeoverheden en andere organisaties die onderzoeken, evaluaties en monitors laten uitvoeren, neemt toe. Als de bijdrage aan overlegstructuren en communicatie wordt teruggebracht, heeft dit mogelijk verdergaande gevolgen: de mogelijkheid van regie op bepaalde thema's of discussies kan afnemen, het belang dat andere partners hechten aan overleg kan afnemen. Door de beperking van mogelijkheden om beleidsvoorstellen met kennis en onderzoek te onderbouwen kan de kansrijkheid van die voorstellen afnemen.

## **7.2 Besparing op de Oorlogsgravenstichting**

De subsidieverlening aan de Oorlogsgravenstichting is met structureel € 3,3 mln de grootse begrotingspost binnen artikel 1.1. In dat licht bezien is het logisch een besparingsvariant te benoemen die zich op deze subsidieverlening richt. De regeling tot het verstrekken van subsidiëring van de OGS wordt per vier jaar vastgesteld waarbij de subsidie per kalenderjaar wordt verstrekt. Bij deze besparingsvariant dient overigens in acht te worden genomen, dat in 2017 en 2018 nieuwe tekorten bij de Oorlogsgravenstichting zijn ontstaan op de activiteiten in Indonesië (zie Hoofdstuk 6). BZK erkent deze tekorten. Op grond van de Subsidieregeling Oorlogsgravenstichting en het Kaderbesluit BZK-subsidies is in 2018 aan de Oorlogsgravenstichting een incidentele subsidie van € 970 duizend toegekend. De gevolgen van de tekorten en de ondersteunende bijdrage worden de komende jaren gemonitord. Een besparingsvariant komt bovenop tekorten die na 2018 niet zijn ingelopen en draait de ondersteunde bijdrage ten dele terug. De invulling van de 20procent-variant betreft hier een structurele besparing van ca. € 1,7 mln op de subsidie voor de Oorlogsgravenstichting. In het geval dat eventueel middelen beschikbaar zijn binnen de begroting kan worden overwogen om met deze middelen tekorten structureel af te dekken, indien uit de monitoring blijkt dat de activiteiten in Indonesië meer structureel leiden tot nieuwe tekorten.

Indien de subsidiebijdrage aan de Oorlogsgravenstichting met ongeveer de helft wordt teruggebracht, heeft dat gevolgen voor de wijze en de intensiteit van beheer en onderhoud van graven en erevelden van Nederlandse en geallieerde oorlogsslachtoffers. Dit heeft tot gevolg dat het draagvlak bij nabestaanden en andere betrokkenen afneemt. Ook zal de samenwerking met andere partijen en de

---

<sup>73</sup> In 2019 ontvangt de VNG de laatste termijnbetaling van de subsidie voor de activiteiten van het Ondersteuningsteam Asielzoekers Vergunninghouders (voor o.a. het project lokale preventieve aanpak gezondheidsbevordering statushouders).

zichtbaarheid, zowel in binnen- als buitenland, teruglopen waardoor spanningen kunnen ontstaan tussen Nederland en de landen waar deze graven en erevelden liggen. Wanneer wordt gehecht aan handhaving van het huidige kwaliteitsniveau, dan ligt het in de rede om te kijken naar medefinanciering door andere partijen. Bij de evaluatie van de subsidie is hieraan nadrukkelijk aandacht geschonken. De conclusie was dat er bereidheid bij derden was om bij te dragen aan extra taken, maar dat de kerntaken van de Oorlogsgravenstichting als overheidstaak worden gezien. Het ligt niet in de rede te verwachten dat met bijdragen van derden het huidige kwaliteitsniveau van de kerntaken kan worden vastgehouden, indien een dergelijke besparing zou worden doorgevoerd.

### **7.3 Conclusie**

In relatie tot de opgaven die zijn benoemd in voorgaande hoofdstukken is het structurele budget van artikel 1.1 beperkt. Een deel van de uitgaven op het artikel betrof uitgaven voor incidentele projecten. Omdat een besparingsvariant een structureel karakter heeft, is een vermindering van het budget met 20 procent enkel mogelijk op het structureel budget van de begrotingsposten opdrachten en subsidies. Structureel bedraagt de besparingsvariant afgerond € 1,7 mln.

Een besparing van € 1,7 mln heeft ongunstige gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen. Minder vaak zullen initiatieven van gemeenten, provincies of andere organisaties kunnen worden ondersteund. Door te besparen op onderzoek en de ontwikkeling van kennis wordt afbreuk gedaan aan de kennispositie van de Minister van BZK. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van de Minister van BZK van andere organisaties en medeoverheden toe.

Als de subsidiebijdrage aan de Oorlogsgravenstichting wordt teruggebracht, heeft dat gevolgen voor de wijze en de intensiteit van het beheer en het onderhoud van graven en erevelden van Nederlandse en geallieerde oorlogsslachtoffers. Dit heeft tot gevolg dat het draagvlak afneemt bij nabestaanden, andere betrokkenen en de landen waar deze graven en erevelden liggen.



## 8. Conclusies beleidsdoorlichting artikel 1.1

### 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de bestuurlijke organisatie en het goed functioneren van het openbaar bestuur. De activiteiten die de Minister ontplooit, worden deels bekostigd via artikel 1.1 van de begroting van BZK (Rijksbegroting Hoofdstuk VII). De doelstelling van artikel 1.1 is 'bijdragen aan een goed functionerend openbaar bestuur' door middel van het bij de tijd houden van de bestuurlijke organisatie, het bevorderen van goede interbestuurlijke verhoudingen en het bevorderen van goede financiële verhoudingen (zie Hoofdstuk 2). Het gaat hierbij om het doen van (voorstellen voor) aanpassingen van het wettelijk kader, het bevorderen van samenwerking tussen overheden binnen die kaders, het zorgen voor adequate bekostiging en het financiële toezicht.

Artikelonderdeel 1.1 behelst een geheel van wet- en regelgeving, akkoorden en andere vormen van overheidsbeleid. De inzet van middelen is beperkt (zie Hoofdstuk 1 en paragraaf 2.3). Er is een brede waaier aan inspanningen verricht om een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. Sommige initiatieven zijn gerealiseerd, sommige zijn gestaakt, sommige lopen nog. Het doel van het begrotingsartikel is erg abstract geformuleerd waardoor niet is vast te stellen of de doelen van het beleid zijn gerealiseerd. Daarnaast is de periode tussen de vorige beleidsdoorlichting (2013) en de onderhavige beleidsdoorlichting te kort om de realisatie van de doelen te kunnen vaststellen.

Om historische redenen is zijn de middelen ten bate van de Oorlogsgravenstichting (OGS) aan dit artikel toegevoegd. De doelen daarvan zijn met de beschikbare middelen bereikt.

### 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Het is niet mogelijk gebleken om een causaal verband te leggen tussen de verrichte inspanningen en de resultaten. Naast de hierboven genoemde oorzaken (abstracte formulering van de beleidsdoelen en de relatief korte periode om effectiviteit van beleid te kunnen vaststellen) was het beschikbare bronmateriaal niet van dien aard dat uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid. Daar komt bij dat er geen concreet inzicht is in de wisselwerking tussen de veelheid aan betrokken actoren in dit beleidsdomein.

Indien niet naar causaliteit maar naar plausibiliteit wordt gekeken en het doel van het beleidsartikel iets nader wordt geconcretiseerd ("goed" openbaar bestuur is "slagkrachtig, wendbaar en democratisch gelegitimeerd") is het plausibel dat de inspanningen van de Minister van BZK positief hebben bijgedragen aan het functioneren van het openbaar bestuur. Dit uit zich onder meer in een hoger rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen. De rol van de Minister in de interbestuurlijke verhoudingen heeft hieraan bijgedragen.

Op basis van het beschikbare materiaal kunnen we constateren dat eenzijdige en sec op het stelsel gerichte inspanningen niet doeltreffend zijn. Eenzijdige ingrepen kunnen wellicht doelmatig worden genoemd, maar als dat de onderlinge relaties onder spanning zet, is dat een zeer ongewenst neveneffect, wat doeltreffend en doelmatig handelen op andere terreinen bemoeilijkt. Het verkrijgen van draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor het halen van doelen. Ook de congruentie van beleid verdient aandacht. Het bestuurlijk en financieel stelsel is een integraal geheel. Ingrepen zoals afschaffing van de plusregio's (ten behoeve van de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur) en de poging om de huishouding van provincies materieel te sluiten door de focus op kerntaken, staan op gespannen voet met elkaar. Dit draagt niet bij aan de efficiency van het stelsel.

Er staat spanning op enerzijds het bij de tijd houden van de bestuurlijke en financiële inrichting en anderzijds de behoefte om op basis van opgaven vorm te geven aan interbestuurlijke verhoudingen, het verminderen van de bestuurlijke drukte en het leveren van maatwerk. Die spanning ontstaat omdat een uniforme structuur niet altijd aansluit bij het regionale karakter of omdat de gewenste maatwerk oplossing niet past binnen de wettelijke kaders. Deze spanning wordt onder meer benoemd in het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Dit maakt ook dat in de doorlichtingsperiode het zwaartepunt is verschoven van "government" naar "governance": er wordt voor gekozen (onder meer via City Deals en het Interbestuurlijk programma) om gezamenlijk met medeoverheden op te trekken. Deze inspanningen zijn echter nog relatief kortgeleden gestart, waardoor over de doeltreffendheid geen uitspraken kunnen worden gedaan.

Over de gehele breedte van het beleidsdomein van artikelonderdeel 1.1 zijn door de Minister veel activiteiten verricht onder de gemeenschappelijke noemer van "dagelijks beheer en onderhoud" van het stelsel. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om wijzigingen van verschillende organieke wetten, onderzoek naar het functioneren van onderdelen van deze wetten en het doen van handreikingen, en het zogeheten klein en groot onderhoud van het stelsel van financiële verhoudingen. Deze activiteiten springen niet altijd in het oog, maar zijn nodig voor het goede functioneren van de bestuurlijke en financiële organisatie van het binnenlands bestuur en leveren dus een bijdrage aan het efficiënt functioneren ervan.

Naast de inspanningen die de Minister van BZK verricht die zijn gericht op het bijdragen aan goed openbaar bestuur, bevat het begrotingsartikel uitgaven ten bate van de Oorlogsgravenstichting. De Oorlogsgravenstichting heeft doeltreffend gefunctioneerd.

### 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Op basis van het beschikbare materiaal is geen conclusie te trekken over de doelmatigheid van de verrichte inspanningen. In paragraaf 2.3.5 wordt aannemelijk gemaakt dat de middelen die drukken op begrotingsartikel 1.1 rechtmatig en efficiënt worden besteed vanwege het karakter van de uitgaven. De middelen van de Oorlogsgravenstichting zijn doelmatig besteed.

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

Voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsdomein als geheel is het noodzakelijk om blijvend te investeren in de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. In de onderhavige doorlichtingsperiode zijn hiertoe de eerste stappen gezet welke zich moeten gaan bewijzen. Dit zal in een volgende beleidsdoorlichting tot uiting moeten komen.

Om te kunnen bijdragen aan het efficiënt opereren van het binnenlands bestuur is het permanent van belang dat de Minister van BZK en alle partners de gemeenschappelijke spelregels en inhoudelijke normen daadwerkelijk toepassen, respectievelijk die toepassing bewaken. Goede interbestuurlijke relaties die zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen zijn belangrijk. Ook – of juist – wanneer inhoudelijke standpunten sterk uiteen lopen verschaffen goede interbestuurlijke relaties de basis om met elkaar in gesprek te blijven.

In deze beleidsdoorlichting is getracht inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijdragen van de Minister van BZK aan het goed functioneren van het openbaar bestuur in de periode 2014-2017. Het inhoudelijke beeld dat naar voren komt uit de beleidsdoorlichting is niet eenduidig. Het is niet vast te stellen dat het gevoerde beleid doeltreffend is geweest. Over de doelmatigheid zijn geen uitspraken mogelijk.

Dit heeft een aantal oorzaken die in paragraaf 2.3.5 aan de orde zijn gekomen en in dit hoofdstuk beknopt zijn herhaald. Voor het uitvoeren van een volgende beleidsdoorlichting verdienen de volgende punten aandacht.

Het doel van de begroting is erg abstract. Voor een volgende beleidsdoorlichting (en de daaraan ten grondslag liggende tussentijdse evaluatie van beleidsinspanningen) moet in een beleidstheoretisch kader scherper worden beschreven wat het doel is van het gevoerde beleid of de verrichte inspanning of wat de concrete bijdrage is aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. Het doen van uitspraken over de doeltreffendheid van de inspanning is anders niet mogelijk. Bij aanvang van beleid moet worden nagedacht over de evaluatie ervan. Daarnaast moet worden bepaald op welk niveau de doeltreffendheid moet worden vastgesteld. Richt de constatering zich op het handelen van de Minister van BZK (output) of op de effecten daarvan (outcome).

Het beleid wordt nu globaal gemonitord via de trendnota Staat van het Bestuur. Deze trendnota verschijnt tweejaarlijks en geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Ten bate van de trendnota wordt een belevingsonderzoek uitgevoerd onder bij het beleidsdomein betrokken actoren op verschillende niveaus. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een rapportcijfer. De trendnota biedt geen inzicht in specifieke beleidsinspanningen of deelterreinen. Om in een volgende beleidsdoorlichting meer gerichte uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van de verrichte inspanningen is een aantal verbeteringen mogelijk.

Er moet bij specifieke beleidsinspanningen meer dan nu het geval is, gericht worden geëvalueerd. Dat is in de onderhavige doorlichtingsperiode onvoldoende gedaan. Er zou moeten worden geïnvesteerd in

een adequate evaluatie-infrastructuur, waar de bestaande inspanningen op het gebied van kennis en onderzoek een belangrijke rol kunnen vervullen.

Gekoppeld hieraan is de observatie dat er wel voldoende tijd moet zijn om effecten te kunnen vaststellen. De voorwaarden voor een beleidsdoorlichting stellen dat vier tot zeven jaar dient te worden onderzocht. Een langere periode biedt meer kansen om inzicht te krijgen in de effecten van beleid.

Als blijkt dat de relatie tussen inspanningen en uitkomsten niet helder kan worden gemaakt of het beschikbare bronmateriaal onvoldoende houvast biedt, verdient het aanbeveling om bij een volgende beleidsdoorlichting te investeren in andere vormen van evaluatie. Dit kan door gerichte interviews met belangrijke partners te houden of workshops over specifieke onderwerpen. Dit geeft meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifieke onderdelen van het beleid dan nu is gerealiseerd.

Een belangrijk deel van de uitgaven in dit beleidsartikel houdt verband met kennis en onderzoek. Het onderhouden van een goede kennisinfrastructuur is een succesvoorwaarde voor de overige inspanningen in het beleidsdomein. De in de doorlichting genoemde trendnota Staat van het Bestuur en de kennisbank bieden relevante informatie over het functioneren van het openbaar bestuur. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen zou kunnen worden overwogen om het gebruik ervan te analyseren.

**II. Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 2,  
periode 2012-2017**

## **Inhoudsopgave artikel 1, onderdeel 2**

### **1. Opzet beleidsdoorlichting artikel 1.2**

### **2. Afbakening beleidsdoorlichting artikel 1.2**

1. De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft
2. De onderdelen van artikel 1.2 en toespitsing op verkiezingen
3. De financiële afbakening van artikelonderdeel 1.2

### **3. Beleids Theorie/theoretisch kader**

1. Aanleiding voor het beleid en de actualiteit daarvan
2. Verantwoordelijkheid van de Minister van BZK
3. Karakteristieken van het beleid: kieswetgeving en de waarborgen van het verkiezingsproces
4. De beleidstheorie schematisch weergegeven

### **4. Instrumenten**

1. Campagne
2. Faciliteren gemeenten
3. Verkiezingsbescheiden
4. Wet- en regelgeving
5. Onderzoek
6. Experimenten

### **5. Uitgaven**

1. De uitgaven voor verkiezingen in de periode 2012-2017
2. De met verkiezingen gepaard gaande uitgaven voor andere partijen
3. Onderbouwing van de uitgaven en hoe deze zijn te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven

### **6. Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

1. Eerdere evaluaties
2. Algemeen beeld van de verkiezingen aan de hand van eerdere evaluaties
3. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrument 'campagne'
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrument 'onderzoek/testen'
5. Doeltreffendheid en doelmatigheid van enkele overige beleidsinstrumenten

### **7. Verkenning verhoging doeltreffendheid en doelmatigheid en verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

1. Verkenning verhoging doeltreffendheid en doelmatigheid
2. Verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen

### **8. Conclusies beleidsdoorlichting artikel 1.2**

### **III. Bijlagen**

- i. Onderzoek, behorend bij paragraaf 4.5 beleidsdoorlichting 1.2
- ii. Eerdere evaluaties met bijlagen en overige bronnen/literatuur beleidsdoorlichting 1.2
- v. Verslag onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting 1.2

## 1. Opzet beleidsdoorlichting artikel 1.2

Periodiek evalueren draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid doordat inzicht ontstaat in de werking hiervan. Met het evaluatieonderzoek wordt daarnaast verantwoording afgelegd aan het parlement over het gevoerde beleid en meer inzicht verschaft in de effecten en kosten van het beleid. Overeenkomstig de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)* gaat de beleidsdoorlichting in op de afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein, op de beleidsdoelen, de beleidstheorie, de onderbouwing van de uitgaven, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en op de vraag naar beleidsalternatieven in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn.

De onderdelen van de RPE waaraan een beleidsdoorlichting moet voldoen, zijn in de toelichting bij de Regeling uitgewerkt in vijftien onderzoeksvragen. Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd aan de hand van deze onderzoeksvragen. Bij het schrijven van de beleidsdoorlichting is verder gebruik gemaakt van de *Handreiking beleidsdoorlichtingen* van de rijksoverheid.<sup>1</sup>

Sinds 2007 is staand kabinetsbeleid om elke verkiezing, inclusief de campagne, te evalueren. Alle verkiezingen die zijn gehouden in de periode van deze beleidsdoorlichting (2012-2017) zijn geëvalueerd. Uitgevoerde experimenten worden geëvalueerd conform de wettelijke bepalingen in de Tijdelijke experimentenwet. De evaluaties van (deelaspecten van) de verkiezingen en van de uitgevoerde experimenten zijn, samen met overige stukken die aan de Tweede Kamer zijn gezonden, goed bruikbaar om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein. Zeker in combinatie met de Memories van Toelichting bij de desbetreffende kies- en experimentenwetgeving, waarin op grond van het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)* steeds de doelstelling van die wetgeving is beschreven.

De evaluaties met bijlagen en eventuele samenhangende documenten zijn aan de Tweede Kamer gezonden.

Na de afbakening van het beleidsterrein in Hoofdstuk 2, komen in Hoofdstuk 3 (de actualiteit van) het beleid, de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en het beleidstheoretisch kader aan de orde. In Hoofdstuk 4 worden de instrumenten toegelicht. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitgaven. Hoofdstuk 6 behandelt de vragen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op basis van eerder uitgevoerde evaluaties. Hierbij wordt vooral ingegaan op de instrumenten waaraan de meeste middelen zijn besteed. In de Hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt tevens, zoals de Tweede Kamer heeft gevraagd, ingegaan op toegankelijkheid voor kiezers in het buitenland en toegankelijkheid voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking.<sup>2</sup> In Hoofdstuk 7 komt de vraag aan de orde welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen en de vraag welke beleidsalternatieven er zijn bij 20% minder financiële middelen. Hoofdstuk 8 bevat de (eind)conclusies. Per hoofdstuk wordt aangegeven op welke RPE-vragen het desbetreffende hoofdstuk een antwoord geeft.

---

<sup>1</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 30 985, nr. 26.

## **2. Afbakening beleidsdoorlichting artikel 1.2**

### **2.1 De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft**

Zoals bij de brief van 7 juli 2017<sup>3</sup> aan de Tweede Kamer is gemeld, is artikelonderdeel 1.2 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Hoofdstuk VII) niet eerder onderwerp van een beleidsdoorlichting geweest. Deze beleidsdoorlichting beslaat dan ook een langere periode dan gebruikelijk voor een beleidsdoorlichting, namelijk zes jaar (2012 tot en met 2017).

### **2.2 De onderdelen van artikel 1.2 en toespitsing op verkiezingen**

Bij de brief van 7 juli 2017 is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd langs de lijnen van (de onderdelen van) artikel 1 van de begroting van het ministerie van BZK. Artikel 1, onderdeel 2, van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting heeft betrekking op drie van de onderwerpen waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zorg draagt, te weten verkiezingen, het zodanig faciliteren van de Kiesraad dat deze zijn wettelijke taken adequaat kan vervullen, en het subsidiëren van politieke partijen. Dit is terug te lezen in de drie onderdelen waaruit artikelonderdeel 1.2 bestaat:

1. Subsidies politieke partijen op basis van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp)<sup>4</sup>
2. Kiesraad
3. Verkiezingen.

Bij de brief van 7 juli 2017 is de Tweede Kamer erover geïnformeerd dat uitsluitend het onderdeel verkiezingen onderwerp van deze beleidsdoorlichting is omdat in verband met de onafhankelijke positie die de Kiesraad en politieke partijen innemen, het ministerie van BZK wat betreft die onderdelen van artikel 1.2 een terughoudende rol past.<sup>5</sup>

Dat deze doorlichting loopt langs de lijnen van artikelonderdeel 1.2 van de begroting van het ministerie van BZK betekent niet alleen dat de primaire focus ligt op het financiële kader maar ook dat middelen die geen onderdeel zijn van dit artikelonderdeel 1.2, buiten deze beleidsdoorlichting vallen. Dit zijn deels middelen die wel een inhoudelijke relatie (kunnen) hebben met het onderwerp verkiezingen, zoals de algemene uitkering die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen en waaruit de gemeenten de organisatie van verkiezingen bekostigen, of de subsidiëring van de stichting ProDemos (artikelonderdeel 6.4 van Hoofdstuk VII<sup>6</sup>) die onder meer de StemWijzer via internet aan het publiek ter beschikking stelt. Ook onderwerpen die (mogelijk) een inhoudelijke relatie hebben met het onderwerp

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22.

<sup>4</sup> Stb. 2013, 93.

<sup>5</sup> Overigens is de Wfpp recent geëvalueerd door een onafhankelijke adviescommissie onder voorzitterschap van de heer dr. K. (Kars) Veling. Die evaluatie is op 1 februari 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2017/2018, 32 752, nr. 50).

<sup>6</sup> 'Beleidsdoorlichting Artikel 6.4 Burgerschap 2012-2016. Rijksbegroting Hoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de periode 2012-2016', Kamerstukken II, 2017/2018, 30 985, nr. 25.



verkiezingen maar geen deel uitmaken van de begroting van het ministerie van BZK, zoals media (lijsttrekkersdebat) en onderwijs, vallen buiten deze beleidsdoorlichting.

In de periode van zes jaar die deze beleidsdoorlichting beslaat, hebben de volgende verkiezingen plaatsgevonden.

**Tabel 1 Verkiezingen in de jaren 2012 tot en met 2017**

| JAAR | SOORT VERKIEZING                     | DATUM        |
|------|--------------------------------------|--------------|
| 2012 | Tweede Kamer                         | 12 september |
| 2014 | gemeenteraad                         | 19 maart     |
|      | Europees Parlement                   | 22 mei       |
| 2015 | provinciale staten <sup>*) **)</sup> | 18 maart     |
|      | waterschapsbesturen <sup>*)</sup>    | 18 maart     |
|      | eilandsraden                         | 18 maart     |
| 2017 | Tweede Kamer                         | 15 maart     |

\*) De verkiezingen voor de leden van provinciale staten en voor de verkiesbare leden van het algemeen bestuur van de waterschappen vonden gecombineerd plaats

\*\*) De nieuw gekozen leden van provinciale staten kozen op 26 mei 2015 de leden van de Eerste Kamer.

Verder vond in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, één raadgevend referendum plaats, te weten het raadgevend referendum over de goedkeuring van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne.<sup>7</sup> De Wet raadgevend referendum is medio 2018 ingetrokken.<sup>8</sup> Dat betekent dat een van de belangrijkste doelen van de beleidsdoorlichting voor zover het betreft de raadgevende referenda niet meer van toepassing is. De beleidsdoorlichting heeft immers tot doel inzicht te verkrijgen in de werking van het beleid en de ingezette beleidsinstrumenten met het oog op een leereffect voor de toekomst. Gelet hierop zijn uitsluitend de in tabel 1 opgenomen verkiezingen die in de periode 2012-2017 hebben plaatsgevonden, onderwerp van deze beleidsdoorlichting.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Op 6 april 2016.

<sup>8</sup> Wet van 10 juli 2018 tot intrekking van de Wet raadgevend referendum, Stb. 2018, 214.

<sup>9</sup> De evaluatie van het raadgevend referendum van 6 april 2016 is bij brief van 29 augustus 2016 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2015/2016, 34 270, nr. 20). Die brief bevat ook de evaluaties van dit referendum door de Kiesraad (bijlage 8) en door de Referendumcommissie (bijlage 9).

### 2.3 De financiële afbakening van artikelonderdeel 1.2

In de hiernavolgende tabel is zichtbaar gemaakt dat het totaal van de uitgaven van artikel 1, onderdeel 2, uitgaande van de gerealiseerde bedragen in de jaarverslagen over de jaren 2012 tot en met 2017, fluctueert tussen € 18,4 en € 21,5 miljoen per jaar.

**Tabel 2** *Uitgaven jaarverslagen rijksbegroting Hoofdstuk VII, onderdeel 1.2, jaren 2012 tot en met 2017*

| <b>Art. 1.2</b> |                                 | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   |
|-----------------|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Subsidies       | Subsidies<br>politieke partijen | 14.599        | 15.749        | 16.907        | 16.653        | 17.330        | 17.996        |
| Opdrachten      | Kiesraad                        | 540           | 245           | 633           | 2.558         | 401           | 711           |
|                 | Verkiezingen                    | 3.264         | 2.432         | 2.285         | 1.342         | 1.779         | 1.617         |
| Bijdragen       | Bijdragen aan<br>mede-overheden |               |               | 158           | 943           | 304           | 1.203         |
| <b>Totaal</b>   |                                 | <b>18.403</b> | <b>18.426</b> | <b>19.983</b> | <b>21.496</b> | <b>19.814</b> | <b>21.527</b> |

Bedragen x EUR 1.000

Verreweg het grootste deel van deze uitgaven bestaat uit de subsidies aan politieke partijen. In de jaren 2012-2017 vormden deze subsidies tussen de ruim 77 en ruim 87% van de totale uitgaven.

In Hoofdstuk 5 van deze beleidsdoorlichting wordt nader ingegaan op de met verkiezingen gepaard gaande middelen en uitgaven.

Over de jaren 2012 tot en met 2017 is aan verkiezingen in totaal € 15,3 miljoen uitgegeven.

### **3.     Beleidstheorie/theoretisch kader**

#### **3.1    Aanleiding voor het beleid en de actualiteit daarvan**

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt:

*Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.*

Artikel 59 van de Grondwet schrijft vervolgens voor dat, voor zover de Grondwet niet zelf voorschriften over verkiezingen bevat, *alles wat het kiesrecht en de verkiezingen betreft, bij de wet wordt geregeld.*

Het gevolg van dit grondwetsartikel is dat vrijwel alle aspecten van het kiesrecht en de verkiezingen op het niveau van formele wet moeten worden geregeld. De kieswetgeving bevat de uitwerking van deze grondwetsartikelen en is het wettelijk kader waarin voorschriften en procedures betreffende kiesrecht en verkiezingen zijn opgenomen. Artikel 59 van de Grondwet maakt duidelijk dat verkiezingen aan bijzondere eisen moeten voldoen vanwege het belang ervan voor ons democratisch bestel. Door de directe grondwettelijke basis van verkiezingen is sprake van verwevenheid van verkiezingen met de democratische rechtsstaat. Zolang er sprake is van een democratische rechtsstaat, is er sprake van verkiezingen en daarmee van beleid met betrekking tot de verkiezingen. Niet veel beleid heeft een dergelijke directe grondwettelijke basis. Dit is karakteristiek voor het beleid op het onderdeel verkiezingen.

#### **3.2.   Verantwoordelijkheid van de Minister van BZK**

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot het kiesstelsel en de verkiezingen. Om die reden is de Minister ook verantwoordelijk voor de Kieswet en de daarbij behorende (lagere) regelgeving.

Naast de Minister van BZK hebben andere organen een verantwoordelijkheid. Uit de Kieswet vloeit voort dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen.<sup>10</sup> Het centraal stembureau is verantwoordelijk voor met name het vaststellen van de verkiezingsuitslag.

---

<sup>10</sup> Waar hier wordt gesproken over gemeenten worden tevens bedoeld het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam St. Eustatius en het openbaar lichaam Saba.

De verantwoordelijkheid die ligt bij de gemeenten en het centraal stembureau is uiteraard van invloed op de beleidsvorming en de totstandkoming van wet- en regelgeving. Ook is dit van invloed op het realiseren van het beleid en daarmee op de effectiviteit ervan.

### **3.3 Karakteristieken van het beleid: kieswetgeving en de waarborgen van het verkiezingsproces**

Zoals aan de orde kwam in paragraaf 3.1, is in de Grondwet (art. 59) bepaald: “Alles, wat (..) het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld”. Het gevolg hiervan is dat bij formele wet nauwgezet is voorgeschreven hoe verkiezingen en het verkiezingsproces moeten worden ingericht en georganiseerd én dat het doorvoeren van beleidsmatige veranderingen vrijwel altijd wetgeving vergt. Het is deze grondwettelijke bepaling die maakt dat de wet- en regelgeving zeer gedetailleerd is, en dat voor experimenten altijd<sup>11</sup>, en voor wijzigingen van het beleid in veel gevallen, een directe formele wettelijke basis nodig is.

Dit karakteristieke aspect van verkiezingen houdt in dat wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument is. Zowel bij het bestaande verkiezingsproces als bij de beleidsontwikkeling, bij het verbeteren of bij het vernieuwen van het verkiezingsproces draait het om het toepassen en uitvoeren van bestaande kieswetgeving en kiesregelgeving dan wel het ontwikkelen van nieuwe kieswet- en regelgeving.

#### *Waarborgen van het verkiezingsproces*

Zowel bij het ontwikkelen van beleid als bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving hanteert de Minister van BZK als ijkpunt de in internationale verdragen en andere internationale documenten<sup>12</sup> neergelegde waarborgen waaraan het verkiezingsproces moet voldoen. Deze waarborgen heeft de commissie Korthals Altes in haar eindrapport *Stemmen met vertrouwen*<sup>13</sup> specifiek benoemd. Dit zijn:

1. *Transparantie*: Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.

---

<sup>11</sup> Bij een experiment wordt daadwerkelijk geteld of daadwerkelijk een stem uitgebracht. In die zin verschilt een experiment van een test waarbij parallel aan een reguliere verkiezing iets wordt uitgetest dat geen deel uitmaakt van die verkiezing en dat niet meetelt voor de verkiezingsuitslag. Experimenten vereisen altijd een formele wettelijke basis, bijv. in de vorm van een experimentenwet, vgl. de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

<sup>12</sup> Aanbevelingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en van de Raad van Europa, zoals concreet het Kopenhagen Document 1990 van de OVSE, artikel 4, onderdeel a, van de Code of Good Practice in Electoral Matters van de European Commission for democracy through law (Venice Commission) van de Raad van Europa en Aanbeveling Rec(2004)11 van 30 september 2004 van de Raad van Europa.

<sup>13</sup> Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, ‘Stemmen met vertrouwen’, 27 september 2007 (Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200, nr. 5).

2. *Controleerbaarheid*: Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn. De controle-instrumenten kunnen, afhankelijk van de vorm van stemmen waartoe wordt besloten, verschillen.
3. *Integriteit*: Het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen.
4. *Kiesgerechtigdheid*: Alleen kiesgerechtigde personen mogen aan de verkiezing deelnemen.
5. *Stemvrijheid*: Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn of haar stem zijn of haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen.
6. *Stemgeheim*: Het moet onmogelijk zijn om een verband te leggen tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem. Het proces moet zodanig zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten aantonen hoe hij of zij gestemd heeft.
7. *Uniciteit*: Iedere kiesgerechtigde mag, gegeven het Nederlandse kiesstelsel, één stem per verkiezing uitbrengen, die bij de stemopneming precies één keer meegeteld mag en moet worden.
8. *Toegankelijkheid*: Kiesgerechtigden moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Indien dat onmogelijk is, moet de mogelijkheid openstaan om indirect – door het verlenen van een volmacht – aan de verkiezing deel te nemen.

De door de Adviescommissie geformuleerde waarborgen zijn door zowel het (toenmalige) kabinet als de Tweede Kamer omarmd. Benadrukt dient te worden dat deze waarborgen van het verkiezingsproces niet absoluut zijn. De commissie Korthals Altes wijst er zelf ook op dat er stevige spanningen tussen de waarborgen aanwezig (kunnen) zijn. Zo mag elke stem maar eenmaal bijdragen aan het eindresultaat (de uitslag) van de verkiezing (waarborgen integriteit en uniciteit), maar moet anderzijds de inhoud van elke stem vertrouwelijk blijven (waarborg stemgeheim). Dit stelt eisen aan de organisatie van het verkiezingsproces. Een ander voorbeeld, geciteerd uit het rapport: “Een ander spanningsveld bestaat tussen de waarborgen toegankelijkheid en stemvrijheid. Het zou de burger toegestaan kunnen worden onder veel verschillende omstandigheden (thuis, op het station, in de supermarkt, etc.) op een zo eenvoudig mogelijke wijze een stem uit te brengen. Dat vergroot de toegankelijkheid. Dat heeft evenwel tot gevolg dat de stemvrijheid en het stemgeheim nadrukkelijk in het geding komen. (...) Als de stemvrijheid en het stemgeheim in absolute zin moeten worden gewaarborgd, wordt de toegankelijkheid voor bepaalde groepen burgers, zoals (...) personen met een zodanige lichamelijke beperking dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen, in vergaande mate beperkt. Dat betekent evenwel een inbreuk op de toegankelijkheid”.

In veel gevallen zal dus niet in absolute zin aan alle waarborgen kunnen worden voldaan, er zal steeds moeten worden gezocht naar een balans. Beleidskeuzes zijn dan het resultaat van afwegingen tussen de waarborgen. De Minister van BZK heeft zich ten doel gesteld dat het verkiezingsproces zoveel als mogelijk aan deze acht waarborgen voldoet.

### 3.4 De beleidstheorie schematisch weergegeven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het beleidsdoel zoals dit staat in de brief van 7 juli 2017 aan de Tweede Kamer, luidt:

Beleidsdoel

“De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevordert een verkiezingsproces dat zo veel als mogelijk voldoet aan de 8 waarborgen zoals de commissie Korthals Altes heeft geformuleerd (transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid)”.

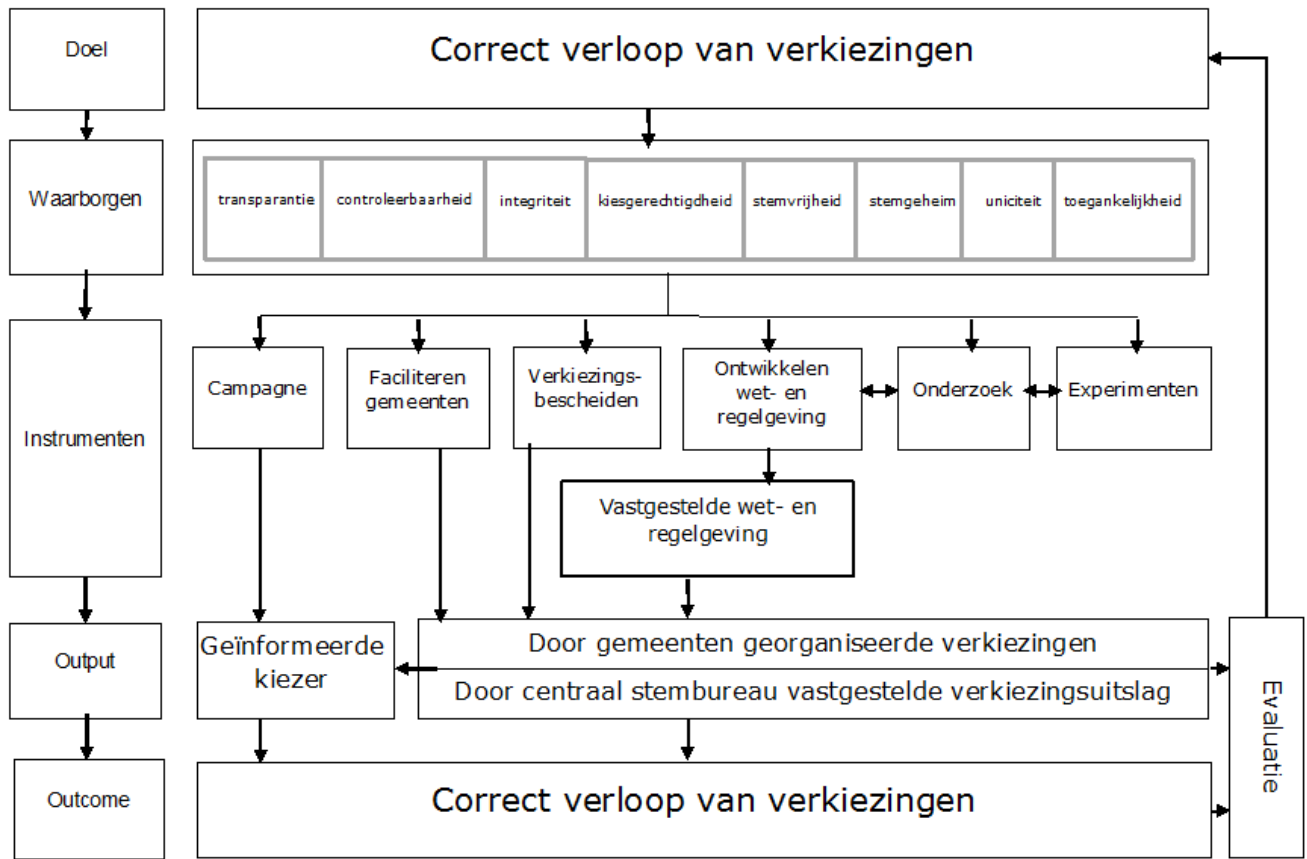
Bij brief van 13 februari 2018<sup>14</sup> heeft de Minister van BZK desgevraagd nader gespecificeerd dat het overkoepelende doel een correct verloop van de verkiezingen is. Daartoe zijn, aldus de Minister in die brief, de acht door de commissie Korthals Altes geformuleerde waarborgen van belang, die tegelijk doelen op een abstract niveau zijn.

In het schema onderaan deze paragraaf is dit terug te vinden. Het bevat de weergave van de beleidstheorie zoals in dit hoofdstuk is beschreven. De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de verkiezingen. Om die reden is de Minister ook verantwoordelijk voor de Kieswet en de daarbij behorende (lagere) regelgeving. Zowel bij het ontwikkelen van beleid als bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving hanteert de Minister van BZK als ijkpunt de waarborgen van de commissie Korthals Altes. Deze staan in het schema dan ook tussen het doel en de instrumenten in. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid nooit volledig in een schema te vangen. Voor deze beleidsdoorlichting worden zes instrumenten onderscheiden. Ze zijn in een niet-hiërarchische volgorde in het schema opgenomen. Sommige instrumenten (bijvoorbeeld campagne) zijn vooral te koppelen aan het verkiezingsproces, andere spelen vooral een rol bij de beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld onderzoek). Hoofdstuk 4 bevat een toelichting op de instrumenten. De organen die naast de Minister van BZK een verantwoordelijkheid hebben bij verkiezingen, de gemeenten en het centraal stembureau, zijn eveneens in het schema opgenomen. Het is staand beleid dat het ministerie van BZK elke verkiezing, inclusief de campagne, evalueert met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd voor volgende verkiezingen.<sup>15</sup> Hieruit komen, al dan niet na overleg met de Tweede Kamer, aspecten naar voren die aanpassingen of

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 30 985, nr. 26.

<sup>15</sup> Meegedeeld aan de Tweede Kamer in de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Adviescommissie Korthals Altes), brief van 23 november 2007, Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200-VII, nr. 26.

wijzigingen van het verkiezingsproces noodzakelijk of wenselijk maken. Artikel 59 van de Grondwet maakt dat dit vrijwel altijd via het instrument wet- en regelgeving dient te gebeuren. Sommige aanpassingen of wijzigingen kunnen direct in een voorstel tot wijziging van wet- of regelgeving worden opgenomen, andere wijzigingen vergen eerst onderzoek/testen en/of experimenten<sup>16</sup> voordat ze tot wet- en regelgeving leiden. Wet- en regelgeving is het belangrijkste instrument. Indien wijzigingen in het (reguliere) verkiezingsproces zijn geïmplementeerd, maken deze na vaststelling van de verkiezingsuitslag deel uit van de evaluatie, waarna de cyclus opnieuw kan worden doorlopen.



<sup>16</sup> Bij een experiment wordt daadwerkelijk een stem uitgebracht of daadwerkelijk geteld. In die zin verschilt een experiment van een test waarbij parallel aan een reguliere verkiezing iets wordt uitprobeerdd dat geen deel uitmaakt van die verkiezing en dat niet meetelt voor de verkiezingsuitslag.

## 4. Instrumenten

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

In deze beleidsdoorlichting worden zes instrumenten onderscheiden. In verband met artikel 59 van de Grondwet is wet- en regelgeving het belangrijkste instrument. Het ministerie informeert de gemeenten over (wijzigingen in) wet- en regelgeving opdat de gemeenten de verkiezingen conform de geldende wet- en regelgeving organiseren (verkiezingsbescheiden en faciliteren gemeenten). Opdat de verkiezingen uniform worden georganiseerd en de verkiezingsuitslag betrouwbaar blijft, rekent de Minister van BZK het tot zijn taak om gemeenten ook concrete instrumenten ter beschikking te stellen voor het organiseren van de verkiezingen (faciliteren gemeenten). Via de campagne wordt de kiezer geïnformeerd over een aanstaande verkiezing en over (wetgeving of) regels rondom het stemmen. Onderzoek/testen en experimenten zijn instrumenten die vooral bij de beleidsontwikkeling worden ingezet.

Hieronder worden de instrumenten kort toegelicht, in de volgorde waarin ze in het schema onderaan paragraaf 3.4 zijn opgenomen.

### 4.1 Campagne

De vanuit het ministerie van BZK gevoerde campagnes zijn landelijke informerende campagnes. De kiezer wordt hiermee geïnformeerd over welke verkiezingen aanstaande zijn en over de datum van die verkiezingen. Anders dan in de periode vóór deze beleidsdoorlichting toen bij elke verkiezing een nieuwe campagne werd ontwikkeld, doet de opzet van de campagne nu gedurende vier jaar dienst. De slogans die bij de landelijke campagne worden ingezet (“Jouw stem. Daar maak je je toch sterk voor?”, “Elke stem telt”) gaan dus vier jaar mee en worden gebruikt bij de verkiezingen van elk vertegenwoordigend orgaan. Voor de verkiezingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius worden specifieke, op Caribisch Nederland gerichte, voorlichtingscampagnes gevoerd. De landelijke voorlichtingscampagne over datum en soort verkiezingen wordt altijd gekoppeld aan informatie over (wetgeving of) regels rondom het stemmen, zoals met betrekking tot benodigde documenten (“Neem uw stempas en identiteitsbewijs mee”), locatie (“Je kunt stemmen in elk stembureau binnen jouw gemeente”), openingstijden van het stembureau (“Drukke dag? Je kunt stemmen van 7.30 tot 21.00 uur”) of wat verder nodig is om correct te stemmen. Ook wordt de kiezer met de landelijke campagne geïnformeerd over voorkomende bijzonderheden, zoals in 2015 de omstandigheid dat voor twee verkiezingen kon worden gestemd en daartoe ook twee stempassen naar het stembureau moesten worden meegenomen<sup>17</sup>. Het ministerie voert dit type informerende campagne met het oog op met name de waarborgen transparantie, integriteit en toegankelijkheid.

---

<sup>17</sup> Gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen.



## 4.2 Faciliteren gemeenten

‘Faciliteren gemeenten’ wordt hier gebruikt als verzamelterm voor een aantal concrete instrumenten die het ministerie van BZK aan gemeenten ter beschikking stelt voor het organiseren van de verkiezingen. Zo is het beleid van de Minister van BZK om voor elke verkiezing een circulaire op te stellen en aan gemeenten te sturen, die dient als handreiking bij de concrete voorbereiding en organisatie van de aanstaande verkiezing. Met de circulaire attendeert de Minister van BZK de gemeenten op nieuwe wetsontwikkelingen en andere aangelegenheden die van belang zijn voor het organiseren van die verkiezing. Andere instrumenten waarvan de Minister van BZK het tot zijn taak rekent om aan gemeenten ter beschikking te stellen voor het organiseren van de verkiezingen zijn opgenomen in de digitale ‘toolkit verkiezingen’.<sup>18</sup> De toolkit, die het ministerie elke verkiezing actualiseert dan wel aanvult, bevat in elk geval:

- De stembureauinstructie, bestaande uit onder meer een online e-learning module, een brochure en een presentatie die kan worden gebruikt voor klassikale instructie van stembureauleden. De onderdelen van de stembureauinstructie helpen de leden van het stembureau bij de voorbereiding op hun taak.
  - Het ministerie stelt de instructie ter beschikking met het oog op uniformiteit.
- De Brochure ‘Geldige identiteitsdocumenten’.

Deze brochure is bedoeld voor de leden van de stembureaus, met het oog op de controle van de identiteitsbewijzen van kiesgerechtigden bij de stemming. De brochure bevat afbeeldingen van identiteitsdocumenten die bij het stemmen door kiezers mogen worden getoond.

  - Het ministerie stelt de brochure ter beschikking met het oog op uniformiteit.
- Nieuwsbrieven.

Hiermee informeert het ministerie gemeenten over belangrijke kwesties die voor de specifieke verkiezing van belang zijn.

  - Het ministerie stelt de brochure ter beschikking met het oog op uniformiteit.
- De relevante modellen uit de Kiesregeling.<sup>19</sup>

Modellen zijn wettelijk vastgestelde formats voor bijvoorbeeld verzoeken om een kiezerspas, verzoeken om bij volmacht te stemmen, allerlei processen-verbaal zowel voor de fase van de stemopneming als voor de fase van vaststellen van de verkiezingsuitslag, etc..

  - De modellen zijn onderdeel van het instrument wet- en regelgeving. Ze worden (ook) hier vermeld onder ‘faciliteren gemeenten’ omdat de modellen zijn opgenomen in de verkiezingentoolkit.
- Campagnemateriaal.

Dit is zowel het (digitale) materiaal van de landelijke campagne als posters die in het stemlokaal kunnen worden opgehangen (met informatie over bijv. hoe blanco te stemmen, wat te doen bij een gemaakte fout, etc.).

---

<sup>18</sup> Zie [www.verkiezingentoolkit.nl](http://www.verkiezingentoolkit.nl).

<sup>19</sup> Voorheen de Modellenregeling Kieswet en Kiesbesluit 2010. De Modellenregeling werd eind 2013 vervangen door de Kiesregeling.

- Het ministerie stelt dit ter beschikking met het oog op uniformiteit (dezelfde informatie in elk stemlokaal) en om het bereik van het voorlichtingsmateriaal te vergroten.

Ook wordt aan alle gemeenten de 'Checklist toegankelijkheidscriteria stemlokalen' gestuurd. Deze checklist bevat de in opdracht van het ministerie van BZK door de koepelorganisatie van mensen met een beperking of chronische ziekte geformuleerde criteria waaraan stemlokalen moeten voldoen om als toegankelijk te worden gekenschetst.<sup>20</sup>

Ten slotte organiseerde het ministerie van BZK samen met de Kiesraad regiobijeenkomsten voor de gemeenten wanneer belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving gedetailleerde toelichting behoeften.

### **4.3 Verkiezingsbescheiden**

De Minister van BZK stelt de modellen vast voor de stempassen, de stembiljetten, de kiezerspassen<sup>21</sup> en de schriftelijke volmachtbewijzen. Dit is wettelijk voorgeschreven.<sup>22</sup> Dit gebeurt bij elke verkiezing, vanwege het aanpassen van de teksten en van de veiligheidskenmerken op de documenten. De modellen zijn onderdeel van het instrument wet- en regelgeving. Ze worden hier vermeld vanwege de concrete wijze waarop het ministerie gemeenten ervan op de hoogte stelt:

na vaststelling van de modellen verstrekt de Minister van BZK de digitale versies van de modellen en specificaties rechtstreeks aan de drukker. De stempassen, kiezerspassen, etc. hebben, ter voorkoming van misbruik, een aantal echtheidskenmerken. De Minister informeert alle gemeenten bij brief dat de modellen en specificaties gereed zijn zodat de gemeenten hun drukkers kunnen laten weten dat zij de modellen en specificaties bij het ministerie kunnen opvragen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de productie en distributie van de documenten. Tevens verstrekt de Minister aan de gemeenten ten eerste de specificaties, zodat de gemeenten kunnen nagaan aan welke eisen de opgeleverde passen moeten voldoen en wat de echtheidskenmerken van de passen zijn, en ten tweede voorbeelddocumenten, aan de hand waarvan de gemeenten kunnen controleren of de drukproeven voldoen aan de specificaties.

- De stempas is een uitnodiging om deel te nemen aan de verkiezing en het bewijs van kiesgerechtigdheid. Kiezers krijgen de stempas uiterlijk 14 dagen voor de verkiezing thuisgestuurd;
- Het stembiljet wordt door de voorzitter van het stembureau in het stemlokaal aan de kiezer overhandigd. Op het stembiljet kan de kiezer een keuze maken uit de kandidaten, waarna de kiezer het stembiljet in de stembus doet;

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 31 142, nr. 46, bijlage 7.

<sup>21</sup> Niet bij de verkiezingen voor gemeenteraden en eilandsraden.

<sup>22</sup> Zie de artikelen J 7 (stempas), J 20, tweede lid (stembiljet), K 4, vierde lid (kiezerspas) en L 11, tweede lid (volmachtbewijs) van de Kieswet.

- Met de kiezerspas kan de kiezer in een andere gemeente stemmen dan waar hij woont.<sup>23</sup> De kiezer verkrijgt de kiezerspas van de gemeente op aanvraag;
- Om een schriftelijke volmacht aan te vragen, stuurt de kiezer een verzoekschrift naar de gemeente waar hij op de dag van kandidaatstelling woonde. Voor dit verzoekschrift is een formulier beschikbaar bij de gemeente. De kiezer en degene die hij machtigt vullen allebei een deel van dit formulier in. De gemachtigde ontvangt bij inwilliging van het verzoek een volmachtbewijs waarmee hij namens de andere kiezer kan stemmen.

#### **4.4 Wet- en regelgeving**

Aan het begin van paragraaf 3.3 werd al toegelicht waarom bij verkiezingen wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument is, zowel bij het bestaande verkiezingsproces als bij de beleidsontwikkeling.

Voorbeelden van wet- en regelgeving die thuishoort in het bestaande verkiezingsproces, zijn wijzigingen in verband met technische en redactionele aanpassingen<sup>24</sup> en de wijzigingen van de Kiesregeling<sup>25</sup> die in de twee paragrafen hiervoor ook al aan de orde kwam. Concrete voorbeelden van wet- en regelgeving die in de periode van deze beleidsdoorlichting heeft geleid tot inhoudelijke veranderingen op het gebied van verkiezingen, zijn:

- wijziging van de Kieswet<sup>26</sup> waarmee onder meer werd geregeld dat kiezers in het buitenland hun ondertekende registratieverzoek ook kunnen inscannen en vervolgens per e-mail kunnen verzenden, gemeenten worden verplicht stembureauleden te trainen, partijen kandidatenlijsten met verklaringen centraal kunnen inleveren, kandidaten niet langer hun adres op het formulier voor de kandidaatstelling hoeven te vermelden, en andere maatregelen (in werking getreden op 1 december 2013);
- de experimentenwetgeving die het mogelijk maakt 1) te experimenteren met centraal tellen en 2) voor kiezers die vanuit het buitenland stemmen, te experimenteren met een nieuw model stembiljet, dat per e-mail kan worden toegezonden (in werking getreden op 29 juni 2013);
- de vervanging van briefstemmen door stembusverkiezingen bij de waterschapsverkiezingen en de mogelijkheid van het combineren van provinciale staten- en waterschapsverkiezingen (in werking getreden op 1 juli 2014);

---

<sup>23</sup> Bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen kan met een kiezerspas worden gestemd in elke gemeente binnen de desbetreffende provincie of het desbetreffende waterschap. Bij de Tweede Kamerverkiezing en de verkiezing voor het Europees Parlement kan met een kiezerspas overal in Nederland worden gestemd.

<sup>24</sup> Inclusief wijzigingen ter verhoging van gebruiksgemak en leesbaarheid.

<sup>25</sup> Voorheen de Modellenregeling, die eind 2013 werd vervangen door de Kiesregeling.

<sup>26</sup> 'Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen' (Stb. 2013, 289).

- de vereenvoudiging van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie in plaats van registratie per verkiezing, in werking getreden op 1 april 2017).

Verder is er in de periode van deze beleidsdoorlichting wet- en regelgeving in gang gezet die eind 2017 nog niet in werking was getreden. Concrete voorbeelden hiervan zijn:

- een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet om de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de burgemeesters met de totalen van de gemeente op de gemeentelijke website openbaar te maken (in plaats van terinzagelegging; geplande inwerkingtreding bij verkiezingen in 2019);
- een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet om maatregelen te nemen ter verdere vereenvoudiging van het stemmen voor kiezers in het buitenland (geplande inwerkingtreding bij verkiezingen voor Europees Parlement in 2019).

Daarnaast werkt het ministerie aan toekomstige wetgeving. Drie voorbeelden: 1) Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin het mogelijk wordt gemaakt om de stemmen, in het openbaar, centraal in de gemeente te tellen en fouten bij het tellen te corrigeren. 2) De Kieswet wordt gewijzigd om voor de hele keten van de uitslagberekening te bepalen aan welke eisen de digitale hulpmiddelen moeten voldoen die in het verkiezingsproces worden gebruikt. 3) Er wordt nader onderzoek gedaan naar en er worden nadere tests uitgevoerd met modellen van stembiljetten die met behulp van een mal geschikt zijn voor gebruik door kiezers met een visuele beperking én elektronisch kunnen worden geteld. Dit ter voorbereiding van een experimentenwet op basis waarvan een nieuw stembiljet bij verkiezingen in het stemlokaal kan worden gebruikt.<sup>27</sup>

#### **4.5 Onderzoek**

Met het instrument 'onderzoek' wordt hier bedoeld extern uitgevoerde onderzoek (inclusief testen<sup>28</sup>) dat geen deel uitmaakt van de gebruikelijke evaluatie van elke verkiezing. Deze onderzoeken die in de periode 2012 tot en met 2017 in opdracht van het ministerie van BZK zijn uitgevoerd, houden vooral verband met de mogelijke (her)invoering van elektronisch stemmen en elektronisch tellen, het ontwikkelen van een nieuw model stembiljet en met toegankelijkheid van stemlokalen voor kiezers met een beperking. Bijlage III.i bevat een overzicht.

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83.

<sup>28</sup> Bij een experiment wordt daadwerkelijk geteld of daadwerkelijk een stem uitgebracht. In die zin verschilt een experiment van een test waarbij parallel aan een reguliere verkiezing iets wordt uitgetest dat geen deel uitmaakt van die verkiezing en dat niet meetelt voor de verkiezingsuitslag.

## 4.6 Experimenten

Eind juni 2013 is de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming in werking getreden. Deze wet maakt twee verschillende soorten experimenten<sup>29</sup> mogelijk:

- Experimenten met centrale stemopneming  
Hierdoor kunnen de stembureaus op de avond van de verkiezingen in het stemlokaal volstaan met tellen hoeveel stemmen per lijst (partij) zijn uitgebracht. Het tellen van de stemmen per kandidaat gebeurt de dag na de verkiezingen, op een centrale locatie in de gemeente in het openbaar door een gemeentelijk stembureau. Door de stemmen daags na de stemming te tellen op een centrale locatie kan de stemopneming uniform en onder toezicht worden georganiseerd door personen die niet al een vermoeiende werkdag in het stembureau achter de rug hebben. Gemeenten doen op vrijwillige basis mee aan het experiment met centraal tellen. De afgelopen jaren hebben gemeenten geëxperimenteerd met centrale stemopneming bij verkiezingen.
- Experimenten met nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland  
Hierdoor kunnen kiezers buiten Nederland met een nieuw model stembiljet hun stem uitbrengen. Het nieuwe model stembiljet is erop gericht dat aan de kiezers die vanuit het buitenland deelnemen aan de verkiezingen, het stembiljet eerder kan worden toegezonden en dat daarbij ook van de elektronische weg gebruik kan worden gemaakt (toezending aan de kiezer per e-mail). De kiezer krijgt zo meer tijd om het stembiljet tijdig terug te sturen. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2014 is voor het eerst gestemd met dit nieuwe model stembiljet. Alle kiezers die vanuit het buitenland hebben gestemd, hebben daarbij van het nieuwe stembiljet gebruik gemaakt. Ook bij de eerstvolgende verkiezing waarbij kiezers buiten Nederland konden stemmen, de Tweede Kamerverkiezing in maart 2017, is met dit nieuwe stembiljet geëxperimenteerd.

---

<sup>29</sup>Zie vorige voetnoot.

## 5. Uitgaven

### 5.1 De uitgaven voor verkiezingen in de periode 2012-2017

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

Zoals in paragraaf 2.2 van deze beleidsdoorlichting, onder verwijzing naar de brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2017, is toegelicht, maken de subsidies aan politieke partijen en de bijdragen aan de Kiesraad geen deel uit van deze beleidsdoorlichting. In onderstaand overzicht van bestede middelen zijn daarom uitsluitend de middelen vermeld die direct zijn te relateren aan verkiezingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen middelen besteed aan opdrachten, bijdragen en subsidies.

#### *Totaal bestede middelen verkiezingen*

De totaal bestede middelen van het onderdeel verkiezingen op Hoofdstuk VII, artikel 1.2, over de jaren 2012 tot en met 2017 zijn opgenomen in onderstaande tabel.

**Tabel 3 Realisatie onderdeel verkiezingen naar opdrachten, bijdragen en subsidies in de periode 2012 tot en met 2017**

Bedragen x EUR 1.000

| Artikel       | onderdeel                          | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|---------------|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1.2           | <i>Opdrachten: verkiezingen</i>    | 3.264 | 2.432 | 2.285 | 1.342 | 1.779 | 1.617 |
|               | <i>Bijdrage aan mede-overheden</i> | 0     | 0     | 158   | 943   | 304   | 1.203 |
|               | <i>Subsidies</i>                   | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| <b>totaal</b> |                                    | 3.264 | 2.432 | 2.443 | 2.285 | 2.083 | 2.820 |

De met verkiezingen gepaard gaande uitgaven over de jaren 2012 tot en met 2017 bedragen ruim € 15 miljoen.

#### *Uitsplitsing naar beleidsinstrument*

Om een meer directe relatie te kunnen leggen tussen de beleidsinstrumenten en de daaraan bestede middelen is de volgende uitsplitsing gemaakt.

**Tabel 4 Realisatie per beleidsinstrument in de periode 2012 tot en met 2017**

Bedragen x EUR 1.000

| <b>Instrumenten</b>        | <b>2012</b>  | <b>2013</b>  | <b>2014</b>  | <b>2015</b>  | <b>2016</b>  | <b>2017</b>  | <b>Totaal</b> |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| wet- en regelgeving*)      | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0             |
| campagne                   | 1.553        | 919          | 1.282        | 455          | 514          | 1.326        | 6.049         |
| onderzoek/<br>testen       | 1.628        | 1.355        | 551          | 708          | 1.185        | 161          | 5.588         |
| experimenten               | 0            | 0            | 304          | 243          | 0            | 0            | 547           |
| faciliteren<br>gemeenten   | 1            | 85           | 47           | 56           | 14           | 42           | 245           |
| verkiezings-<br>bescheiden | 77           | 62           | 227          | 792          | 370          | 1.273        | 2.801         |
| overig                     | 4            | 11           | 32           | 31           | 0            | 18           | 96            |
| <b>Totaal</b>              | <b>3.264</b> | <b>2.432</b> | <b>2.443</b> | <b>2.285</b> | <b>2.083</b> | <b>2.820</b> | <b>15.327</b> |

\*) Hoewel, zoals in het voorgaande deel van deze beleidsdoorlichting werd uiteengezet, wet- en regelgeving een zeer belangrijk beleidsinstrument is op het terrein van verkiezingen, zijn vrijwel alle hiermee samenhangende kosten personele kosten (apparaatskosten), die niet op dit begrotingsartikel rusten. De als voorbereiding op wet- en regelgeving voor 'onderzoek/testen' en 'experimenten' gemaakte kosten, zijn bij die posten opgenomen.

De financiële uitsplitsing naar beleidsinstrumenten valt niet geheel eenduidig te maken. Soms vallen uitgaven in meerdere categorieën en is gekozen voor toevoeging aan één categorie. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde uitgaven voor het beleidsinstrument 'experimenten'. In het kader van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming is in 2014 voor de verkiezingen voor het Europees Parlement en in 2017 voor de verkiezing voor de Tweede Kamer geëxperimenteerd met een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland. Kosten die hiervoor zijn gemaakt, zoals stembiljetten, kandidatenlijsten en toelichtingsmateriaal, zijn op factuurniveau niet of niet in alle gevallen goed te splitsen van de kosten die zijn gemaakt voor de stembiljetten die voor kiezers in Nederland zijn ontwikkeld. Daar waar die kosten niet zijn uit te splitsen, zijn deze kosten in dit geval toegerekend aan de categorie 'verkiezingsbescheiden'.

De kosten die in de jaren 2015, 2016 en 2017 aan de ‘verkiezingsbescheiden’ zijn besteed, kunnen vrijwel geheel worden verklaard uit het feit dat naast de voor elke verkiezing terugkomende posten voor het aanpassen van de teksten van de stempassen, volmachtbewijzen, etc. én van de veiligheidskenmerken op die documenten, de gemeente Den Haag zich in deze jaren heeft voorbereid op de invoering van de permanente registratie van kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. De Kieswet bepaalt dat de gemeente Den Haag verantwoordelijk is voor de registratie van de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen en voor de organisatie van de verkiezing door deze kiezers. Achtereenvolgende kabinetten (ook het huidige kabinet) hebben als doelstelling geformuleerd dat het stemmen vanuit het buitenland makkelijker wordt gemaakt. Daarom is besloten om de Kieswet te wijzigen en een permanente registratie in te voeren zodat kiezers zich niet voor elke afzonderlijke verkiezing opnieuw moesten registreren.<sup>30</sup> De aangepaste Kieswet is op 1 april 2017 in werking getreden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet heeft de gemeente Den Haag de eigen (ICT-)systemen aangepast om de permanente registratie te kunnen invoeren en de organisatie daarvoor ingericht. Onmiddellijk na de inwerkingtreding van de wet heeft de gemeente Den Haag circa 550.000 personen die in de Basisregistratie Persoonsgegevens voorkomen met de Nederlandse nationaliteit en een adres in het buitenland, een brief gestuurd met het verzoek zich te registreren om te stemmen vanuit het buitenland. Voor de kosten die de gemeente Den Haag als gevolg van de wetswijziging heeft moeten maken, heeft de gemeente een bijdrage ontvangen van het ministerie van BZK. De kosten van de organisatie van de verkiezing voor de kiezers in het buitenland kunnen door de invoering van de permanente registratie stijgen. In welke mate hangt af van een aantal factoren, zoals het aantal Nederlanders dat vertrekt naar het buitenland, het aantal Nederlanders dat zich daadwerkelijk registreert, het aantal mutaties dat moet worden doorgevoerd (als gevolg van wijzigingen die kiezers doorgeven), etc.

Hoewel deze kosten voor aanpassing van de (ICT-)systemen en inrichting van de organisatie om de permanente registratie te kunnen invoeren en deze kosten voor de aanschrijfbrieven niet vallen onder de omschrijving van ‘verkiezingsbescheiden’ zoals die in paragraaf 4.3 is gehanteerd, worden deze kosten in dit geval toegerekend aan de categorie ‘verkiezingsbescheiden’.

Het onderdeel ‘overig’ in het overzicht van uitgaven per instrument, bestaat uit diverse kostenposten. Hierbij kan worden gedacht aan uitgaven voor de huur van locaties in verband met bijeenkomsten en vergaderingen, uitgaven voor de opslag van materialen en uitgaven voor vertalingen.

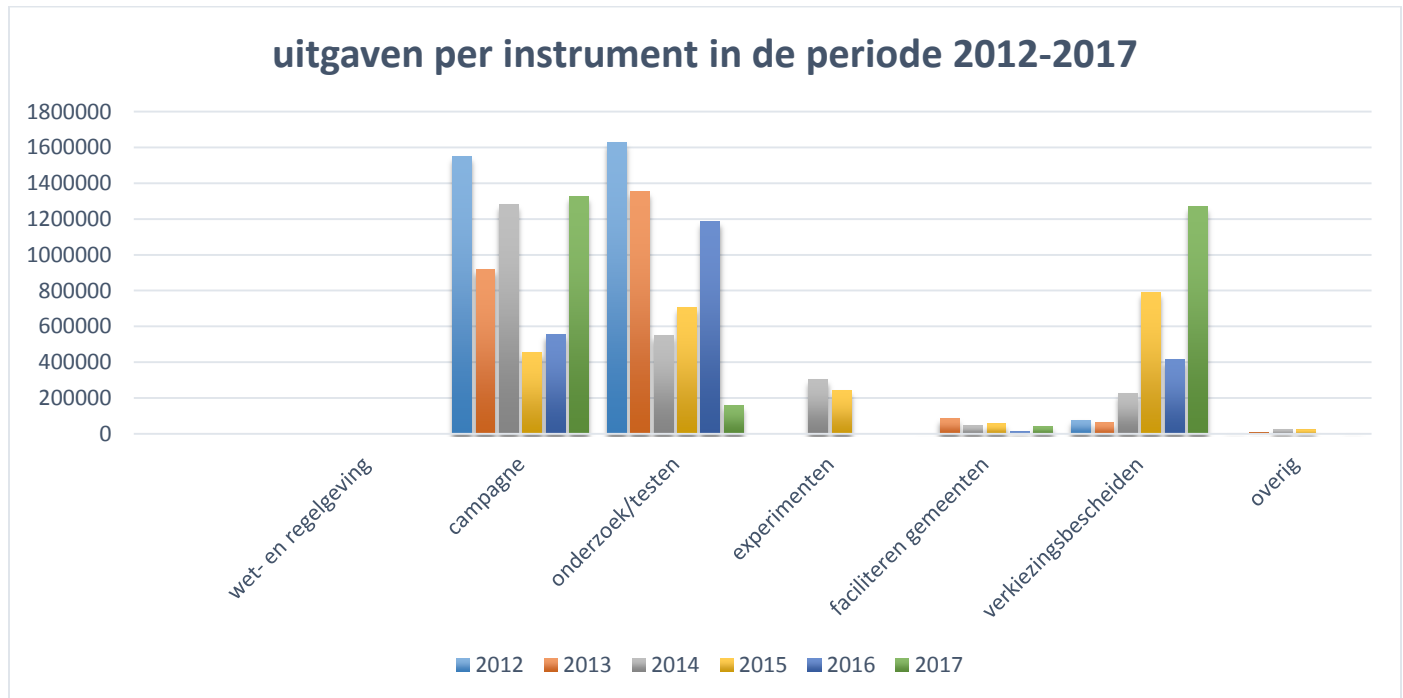
De grootste bestedingen zijn de voorlichtingscampagne en de uitgaven voor onderzoek/testen.

---

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 384, nr. 3, blz. 17.



**Grafiek 5 Uitgaven per beleidsinstrument in de periode 2012 tot en met 2017**



## 5.2 De met verkiezingen gepaard gaande uitgaven voor andere partijen

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Uitgaven aan verkiezingen die zijn bestemd voor andere partijen, die geen deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting, zijn middelen voor gemeenten om de verkiezingen te organiseren en middelen voor de Kiesraad. Uit de Kieswet vloeit voort dat de gemeenten de verkiezingen voor de gemeenteraad, provinciale staten, waterschapsbesturen, Tweede Kamer en het Europees Parlement organiseren. De bekostiging van de organisatie van de verkiezingen gebeurt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. In de periode van deze beleidsdoorlichting zijn extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en uitgekeerd aan gemeenten voor de organisatie van verkiezingen.

- Ten eerste betreft dat de middelen voor de organisatie van waterschapsverkiezingen. In 2015 is € 23,8 mln uitgekeerd. De waterschappen zijn een vergoeding verschuldigd voor de kosten die gemeenten maken voor de organisatie van verkiezingen van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen (artikel 98 van de Waterschapswet). De waterschappen dragen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat deze vergoeding af, die via het ministerie van BZK terecht komt in het gemeentefonds.

- Ten tweede is in 2017 incidenteel € 1,3 mln toegevoegd aan het gemeentefonds. De reden hiervoor was het besluit van de Minister van BZK in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing in 2017 om digitale overdracht van tellingen te verbieden. Als gevolg van dit besluit hebben gemeenten extra handmatige controles en invoerwerkzaamheden moeten verrichten.<sup>31</sup>

### **5.3 Onderbouwing van de uitgaven en hoe deze zijn te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven**

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven zijn onder te verdelen in opdrachten, bijdragen en subsidies.

#### *Opdrachten*

Het overgrote deel van de middelen (ruim 80%) is besteed via opdrachten. De desbetreffende opdrachten zijn verstrekt conform de daarvoor geldende inkoopprocedures. Bij deze trajecten wordt een p x q-onderbouwing steeds meegenomen.

#### *Bijdragen*

Daarnaast zijn er bijdragen verstrekt aan mede-overheden. Deze bijdragen hadden betrekking op het experiment centrale stemopneming en op bijdragen aan de gemeente Den Haag voor (het realiseren van) een permanente registratie van kiezers in het buitenland.

Voor de experimenten met centrale stemopneming hebben deelnemende gemeenten een tegemoetkoming van het ministerie van BZK gekregen. Deze bijdrage varieerde tussen de € 5.000 en € 10.000, afhankelijk van de grootte van de gemeente.

De gemeente Den Haag heeft bijdragen ontvangen voor de kosten van het aanschrijven van de circa 550.000 Nederlanders die voorkomen in de Basisregistratie Persoonsgegevens met een adres in het buitenland. Aan deze personen is gevraagd of zij wilden worden opgenomen in de permanente registratie. Verder heeft de gemeente Den Haag een bijdrage ontvangen voor het inrichten van de organisatie en de aanpassing van de (ICT-)systemen om de permanente registratie vorm te geven.

#### *Subsidies*

In het kader van het verkiezingsproces zijn geen subsidies verstrekt.

---

<sup>31</sup> Zie Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nrs. 56 en 57.

## 6. Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

### 6.1 Eerdere evaluaties

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke reden?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Sinds 2007 is staand kabinetsbeleid om elke verkiezing te evalueren.<sup>32</sup> De evaluaties worden uitgevoerd nadat de uitslag van de verkiezing onherroepelijk is geworden doordat het vertegenwoordigend orgaan heeft besloten over de toelating van de nieuw gekozen leden. Alle verkiezingen die zijn gehouden in de periode van deze beleidsdoorlichting (2012-2017) zijn geëvalueerd. Het evalueren van elke verkiezing heeft tot doel na te gaan wat in de toekomst anders en beter kan in het verkiezingsproces.

De evaluaties kennen een aantal vaste onderdelen. Zo wordt standaard in de evaluatie gereageerd op:

- de evaluatie die de Kiesraad opstelt.
- rapportages van internationale waarnemersmissies. Internationale waarnemersmissies zijn er niet altijd bij verkiezingen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 heeft de Raad van Europa een waarnemersmissie gezonden.<sup>33</sup> De OVSE heeft missies gestuurd bij de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer in 2012 en 2017<sup>34</sup>. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 was ook een aantal andere buitenlandse organisaties als waarnemer aanwezig.<sup>35</sup>

Het ministerie van BZK laat bij elke verkiezing een aantal onderzoeken uitvoeren. Zo wordt steeds het effect van de publiekscampagne onderzocht. Dat geldt ook voor de toegankelijkheid van stemlokalen. Aan gemeenten wordt een vragenlijst voorgelegd om een beeld te krijgen van de wijze waarop de organisatie van de verkiezing is verlopen en om zicht te krijgen op bijzonderheden c.q. incidenten die zich daarbij hebben voorgedaan.

---

<sup>32</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 23 november 2007, Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200-VII, nr. 26.

<sup>33</sup> Zie voor het rapport <https://rm.coe.int/168071959c>.

<sup>34</sup> De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa stuurt regelmatig waarnemingsmissies naar landen waar verkiezingen worden gehouden om toe te zien op een eerlijk en vrij verloop van deze verkiezingen.

<sup>35</sup> Zie voor een opsomming het advies van de Kiesraad van 30 mei 2017, als bijlage meegezonden aan de Tweede Kamer met Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 62.

Als bij verkiezingen wordt geëxperimenteerd op basis van de Tijdelijke experimentenwet worden die experimenten geëvalueerd conform de wettelijke bepalingen die daarover in de Tijdelijke experimentenwet zijn opgenomen.<sup>36</sup>

De evaluaties met bijlagen en eventuele samenhangende documenten zijn aan de Tweede Kamer gezonden. De vindplaatsen zijn opgenomen in Bijlage III.ii.

De evaluaties van (deelaspecten van) de verkiezingen en van de uitgevoerde experimenten zijn, samen met overige stukken die aan de Tweede Kamer zijn gezonden, goed bruikbaar om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein. Zeker in combinatie met de Memories van Toelichting bij de desbetreffende kies- en experimentenwetgeving, waarin op grond van het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK) steeds de doelstelling van die wetgeving is beschreven.

## **6.2 Algemeen beeld van de verkiezingen aan de hand van eerdere evaluaties**

De brieven met de evaluaties die na elke verkiezing aan de Tweede Kamer worden gezonden, geven steeds een algemeen beeld van de desbetreffende verkiezing.

In Nederland is het vertrouwen in de betrouwbaarheid van de verkiezingen groot. De evaluaties illustreren dit. Het blijkt ook uit de rapportages van de buitenlandse waarnemersmissies die onderdeel uitmaken van de evaluaties.

De evaluaties brengen ook in beeld of zich bijzonderheden en/of incidenten voordoen bij een verkiezing en zo ja welke. Wat zich voordoet is heel divers. Zo ontstond in 2014 een discussie over voor- en nadelen van het fenomeen ‘stemfie’<sup>37</sup>. In 2017 was er discussie over de aanwezigheid van vlaggen in stembureaus en over het feit dat een stembureau zitting hield in een religieus gebouw.<sup>38</sup> Ook in 2017 was er een rechtszaak over het versturen van de stembescheiden aan de kiezers in het buitenland.<sup>39</sup>

In de evaluaties wordt tevens aandacht besteed aan (vermeende) fouten die zich hebben voorgedaan. Dat kan bijvoorbeeld gaan over fouten van de stembureaus bij het controleren van de stempassen, over de toepassing van de regels omtrent het toestaan van hulp bij het stemmen en over fouten bij het tellen van de stembiljetten en het optellen daarvan om de uitslag te berekenen<sup>40</sup>. In de evaluaties wordt niet beoordeeld of die fouten de uitslag hebben beïnvloed. Dat oordeel komt uitsluitend toe aan het centraal

---

<sup>36</sup> Artikel 5 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming schrijft voor dat elk experiment dient te worden geëvalueerd.

<sup>37</sup> Een door de kiezer van zichzelf gemaakte foto in het stemlokaal.

<sup>38</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 33 829, nr. 83.

<sup>39</sup> De voorzieningenrechter wees in kort geding bij uitspraak van 9 maart 2017 de vorderingen af van 154 kiesgerechtigde Nederlanders, woonachtig in het buitenland, over een verlenging van de termijn waarop hun stemdocumenten voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 moeten zijn ontvangen (ECLI:NL:RBDHA:2017:2723).

<sup>40</sup> Zie de brieven van 6 resp. 19 juni 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 60 resp. 62.

stembureau en het vertegenwoordigend orgaan.<sup>41</sup> In de evaluatie wordt op de fouten teruggekeken om na te gaan hoe voor een volgende verkiezing kan worden voorkomen dat de fout weer zal optreden.

### 6.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrument 'campagne'

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Hoofdstuk 5 laat zien dat aan de voorlichtingscampagne en aan onderzoek/testen de meeste middelen zijn besteed. Deze paragraaf gaat in op de campagne. De volgende paragraaf gaat in op onderzoek/testen.

De onderzoeken naar de effecten van de campagne die het ministerie standaard bij elke verkiezing laat uitvoeren, concluderen dat bij alle verkiezingen de doelstellingen van de landelijke voorlichtingscampagnes zijn behaald, te weten ten opzichte van de periode voordat de campagne van start gaat (de voormeting) weten meer kiezers vlak voorafgaand aan de verkiezingsdatum welke verkiezingen eraan komen, kennen zij de datum van de verkiezingen en weten zij dat zij een stempas en ID-bewijs moeten meenemen. Ook informatie over voorkomende bijzonderheden is goed overgekomen. Hoewel bij de verkiezingsevaluaties wordt opgemerkt dat de voorlichtingscampagnes zeker niet de enige bron van informatie zijn (promotiecampagnes van politieke partijen, nieuwsberichten in de media, debatten tussen bijvoorbeeld lijsttrekkers spelen ook een rol), wordt steeds geconcludeerd dat de campagne er goed in slaagt om de kernboodschappen over te brengen. Dit betreft zowel het belang om te gaan stemmen (inspiratiefase) als de praktische zaken die daarbij horen (facilitatiefase). Geconcludeerd kan worden dat de inzet van het beleidsinstrument campagne gelet op de doelstelling doeltreffend is geweest.

Aan het beleidsinstrument 'campagne' zijn in de jaren van deze beleidsdoorlichting de volgende middelen besteed:

| Campagne | 2012      | 2013    | 2014      | 2015    | 2016    | 2017      |
|----------|-----------|---------|-----------|---------|---------|-----------|
|          | 1.552.826 | 919.239 | 1.281.698 | 454.688 | 514.127 | 1.325.823 |

Gedurende de periode van deze beleidsdoorlichting hebben zeven verkiezingen plaatsvonden, waarvan

---

<sup>41</sup> Zo kwam de Kiesraad in 2017 na de fout van het hoofdstembureau 's-Hertogenbosch waardoor ruim 7.600 stemmen niet waren meegenomen in de verkiezingsuitslag, tot de conclusie dat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing niet anders zou zijn als de ontbrekende stemmen wel waren meegeteld (brief van 6 juni 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 60).

twee gecombineerd.<sup>42</sup> Per verkiezing is daarmee ruwweg 1 mln aan de landelijke voorlichtingscampagne uitgegeven, inclusief de campagne voor Caribisch Nederland. Vergeleken met andere massamediale campagnes van de rijksoverheid is dat relatief weinig.<sup>43</sup> Omdat kiesgerechtigden zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld deel te nemen aan de verkiezingen (waarborg toegankelijkheid) is het van wezenlijk belang dat zoveel mogelijk kiezers weten wat de datum is van de komende verkiezing en welke verkiezing dat is. De communicatieve werking en waardering van de verkiezingscampagnes zijn goed. Bovendien wordt, anders dan in de periode vóór deze beleidsdoorlichting toen bij elke verkiezing een nieuwe campagne werd ontwikkeld, de opzet van de campagne gedurende vier jaar gebruikt.<sup>44</sup> In combinatie met het feit dat de algemene voorlichtingscampagne doel treft, maakt dit dat kan worden geconcludeerd dat het instrument van de landelijke informerende campagne doelmatig is ingezet. De precieze outcome/impact van de landelijke voorlichtingscampagne is lastig aan te geven, nu zoals gezegd maatschappelijke aspecten die geen onderdeel zijn van deze beleidsdoorlichting, zoals promotiecampagnes van politieke partijen, algemene nieuwsberichten in de media, debatten tussen bijvoorbeeld lijsttrekkers, etc., eveneens een factor vormen die ertoe leidt dat de kiezer (nader) geïnformeerd raakt over aanstaande verkiezingen en de datum daarvan.

#### **6.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrument 'onderzoek/testen'**

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In paragraaf 4.5 is beschreven dat de onderzoeken die in de periode 2012 tot en met 2017 in opdracht van het ministerie van BZK zijn uitgevoerd, vooral verband houden met 1) de mogelijke (her)invoering van elektronisch stemmen en elektronisch tellen, 2) het ontwikkelen van een nieuw model stembiljet, en 3) toegankelijkheid van stemlokalen voor kiezers met een beperking. In deze paragraaf worden deze drie onderwerpen nader belicht.

##### *1. Elektronisch stemmen en elektronisch tellen*

Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van BZK op 18 december 2012 werd van de zijde van de Tweede Kamer aan het kabinet gevraagd om opnieuw initiatieven te nemen om elektronisch stemmen mogelijk te maken. De Minister van BZK reageerde positief op dat verzoek en zegde toe heel kritisch daarnaar te willen kijken. De Minister wees er daarbij uitdrukkelijk op dat elektronisch stemmen wel totaal frauderesistent en privacybeschermend zal moeten zijn. In vervolg op deze toezegging stelt

---

<sup>42</sup> Zie tabel 1 van deze beleidsdoorlichting.

<sup>43</sup> Zie het dossier 'campagnes' op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>44</sup> Zie paragraaf 4.1 van deze beleidsdoorlichting.

het kabinet in mei 2013 de Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal in (commissie Van Beek).<sup>45</sup> Deze commissie, breed samengesteld met onafhankelijke experts, krijgt een brede opdracht om te onderzoeken of elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal voor de verkiezingen die onder de Kieswet vallen, mogelijk is.

De commissie Van Beek heeft in december 2013 het kabinet geadviseerd<sup>46</sup> om de invoering van een stemprinter en een stemmenteller te overwegen. Andere vormen van elektronisch stemmen en tellen wilde de commissie niet aanbevelen gelet op de uitkomsten van de risico-analyse die is uitgevoerd. De stemprinter is een computer waarmee de kiezer een keuze kan maken en vervolgens een papieren stembiljet kan printen. Het papieren stembiljet deponeert de kiezer in een (fysieke) stembus. Na de sluiting van de stemming worden de papieren stembiljetten met een andere computer, de stemmenteller, elektronisch geteld. Een handmatige steekproefsgewijze controle door het stembureau is nodig om te waarborgen dat de stemmenteller integer de stemmen elektronisch heeft geteld. De commissie Van Beek stelt in haar advies ook vast dat elektronisch stemmen en tellen duurder is dan handmatig stemmen en tellen. Dat blijkt uit onderzoek dat de commissie heeft laten uitvoeren. De commissie wijst erop dat gemeenten veronderstellen dat inzet van elektronica het verkiezingsproces goedkoper maakt. Gemeenten baseren zich daarbij echter op de kosten die zij maakten voor de afschaffing van de stemcomputers (in 2007). Volgens de commissie gaat die vergelijking niet op. De toen gebruikte apparatuur was namelijk niet veilig en er werd een zeer lange afschrijvingstermijn (tot wel 15 jaar) gehanteerd. De eisen die aan de stemprinter en stemmenteller moeten worden gesteld zijn veel hoger dan die aan de toenmalige stemcomputers werden gesteld.

De commissie Van Beek heeft niet precies kunnen bepalen, ook niet in haar tweede advies dat begin 2015 is uitgebracht, wat het beveiligingsniveau zou moeten zijn voor de stemprinter en de stemmenteller. De commissie kon daarom ook niet alle specificaties voor de stemprinter en stemmenteller opstellen. De commissie adviseerde daarom een deskundigengroep dit werk te laten doen. Daarop heeft de Minister van BZK in mei 2015 de onafhankelijke Deskundigengroep elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal ingesteld.<sup>47</sup> Die heeft in april 2016 de specificaties voor de stemprinter en de stemmenteller opgesteld.<sup>48</sup>

Op basis van de door de Deskundigengroep opgestelde specificaties heeft het ministerie van BZK een marktvraag laten uitvoeren om na te gaan of de markt de gespecificeerde stemprinter en stemmenteller zou kunnen leveren en zo ja tegen welke kosten. De uitkomsten van deze marktvraag heeft de Tweede Kamer in augustus 2017 ontvangen.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Staatscourant 10 mei 2013, nr. 12547.

<sup>46</sup> Commissie Van Beek, 'Elke stem telt. Elektronisch stemmen en tellen', december 2013, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2013, Kamerstukken II, 2013/2014, 33 829, nr. 1.

<sup>47</sup> Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, onder voorzitterschap van de heer R. Prins. Kamerstukken II, 2014/2015, 33 289, nr. 11.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 33 829, nr. 15.

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 33 829, nr. 18.

In juni 2018 heeft het kabinet een finaal besluit genomen over de haalbaarheid van de invoering van de stemprinter en stemmenteller.<sup>50</sup> Daarin heeft het kabinet geconstateerd dat ten opzichte van de risicoanalyse die de commissie Van Beek in 2013 heeft gemaakt de dreigingen zijn toegenomen. Al was het maar omdat nu duidelijk is dat statelijke actoren de intentie en capaciteit hebben om zich via digitale middelen te mengen in democratische processen. Een zorgelijke ontwikkeling, omdat inmenging in onze verkiezingen niet acceptabel is. Ons stemproces is nu, omdat bij het stemmen geen digitale middelen worden gebruikt, niet kwetsbaar voor digitale dreigingen en risico's. Het kabinet wil, gelet op de dreigingen die worden onderkend, die kwetsbaarheden niet in het stemproces introduceren. Dat wil evenwel niet zeggen dat in het algemeen het gebruik van digitale hulpmiddelen over de volle breedte van het verkiezingsproces onwenselijk is. Het kabinet vindt dat de invoering van de stemprinter de risico's voor het stemproces vergroot, omdat digitale manipulatie van het stemproces niet is uit te sluiten. Daarenboven wordt de organisatie van de verkiezingen complexer. Het voorafgaand aan de dag van stemming configureren en beveiligen van de stemprinters, de distributie van de benodigde programmatuur, de opslag en het transport van duizenden stemprinters, etc. maakt de organisatie ingewikkelder en naar de mening van het kabinet ook om die reden kwetsbaarder. De invoering van de stemprinter is ook kostbaar. Het kabinet is van mening, dit alles overziend, dat invoering van de stemprinter thans niet wenselijk is. Wel wil het kabinet stappen zetten om elektronisch tellen, met de stemmenteller, mogelijk te maken. Daarvoor is eerst een nieuw stembiljet nodig. De Minister van BZK zal in het voorjaar van 2019 concrete voorstellen aan de Tweede Kamer voorleggen voor een nieuw stembiljet zodat de Kamer zich daarover kan uitspreken.

Het voorgaande illustreert dat in de periode 2012 tot en met 2017 het beleid er niet op was gericht om elektronisch stemmen of elektronisch tellen in te voeren. Er is in deze periode, gevolg gevend aan de wens van de Tweede Kamer, onderzocht of elektronisch stemmen en tellen opnieuw kon worden ingevoerd en zo ja op welke wijze. De vraag naar de doeltreffendheid dan wel doelmatigheid van de inzet van het beleidsinstrument 'onderzoek' in relatie tot het onderwerp elektronisch stemmen en elektronisch tellen, dient in dat licht te worden gezien. De onderzoeken hebben inzicht gegeven in de risico's van de invoering van de door de commissie Van Beek geadviseerde stemprinter en stemmenteller en inzicht gegeven in de mate waarin draagvlak bestaat voor een dergelijke stemprinter en stemmenteller. Gedurende de uitvoering van deze onderzoeken zijn geen investeringen gedaan in de ontwikkeling van stem- en telsystemen.

## *2. Het ontwikkelen van een nieuw model stembiljet*

Tijdens het algemeen overleg op 1 februari 2012 benadrukte de Minister van BZK dat de prioriteit ligt bij het verbeteren van het stembiljet en het verbeteren van het telproces.<sup>51</sup> De Minister werd hierin gesteund door de Tweede Kamer. De Minister van BZK doet dan ook onderzoek naar een nieuw ontwerp van het stembiljet en naar de mogelijkheden om zo'n stembiljet elektronisch te tellen. Met een nieuw

---

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83.

<sup>51</sup> Kamerstukken II, 2011/2012, 31 142, nr. 33.



ontwerp van het stembiljet wordt beoogd dat:

- kiezers die blind of slechtziend zijn zelfstandig in het stemlokaal met het stembiljet kunnen stemmen;
- kiezers die laaggeletterd en/of de Nederlandse taal niet machtig zijn in het stemlokaal met het stembiljet zelfstandig kunnen stemmen;
- het stembiljet zonder en met elektronische hulpmiddelen makkelijker en daardoor minder foutgevoelig kan worden geteld;
- het stembiljet langs elektronische weg kan worden gezonden naar de kiezers die vanuit het buitenland stemmen.

Bij brief van 28 augustus 2012 heeft de Minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontwerpen voor de mogelijke nieuwe stembiljetten en over de stemtesten en teltesten die met de verschillende ontwerpen zijn gehouden.<sup>52</sup> Omdat de uitkomsten met de testen positief waren, vonden nadere en uitgebreidere testen plaats. Parallel daaraan bereidde de Minister een wetsvoorstel voor om het mogelijk te maken bij verkiezingen te kunnen experimenteren met onder meer de nieuwe stembiljetten. De Experimentenwet die het mogelijk maakt te experimenteren met een nieuw model stembiljet voor kiezers die vanuit het buitenland stemmen, trad op 29 juni 2013 in werking. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 werd door de kiezers in het buitenland voor het eerst gestemd met een nieuw model stembiljet dat ook per e-mail naar hen kan worden gezonden. Verzending per e-mail betekent voor de kiezer buiten Nederland meer zekerheid over tijdige ontvangst van het stembiljet, waardoor de kiezer meer tijd heeft om te stemmen. Met het nieuwe stembiljet moet anders worden gestemd dan met het voorheen in de Kieswet voorgeschreven model stembiljet, in die zin dat de kiezer stemt door eerst de partij van zijn keuze aan te kruisen en vervolgens het kandidaatnummer van de kandidaat van zijn keuze. Het kandidaatnummer vindt de kiezer in een bijgevoegd overzicht van kandidaten. Alle kiezers stemden met het nieuwe model stembiljet en bijna alle kiezers die hebben gestemd stemden geldig. Het percentage ongeldige stemmen (0,23%) was nog nooit zo klein.<sup>53</sup> Bij de Tweede Kamerverkiezing in maart 2017 konden de kiezers in het buitenland voor de tweede keer stemmen met het nieuwe model stembiljet. Het percentage ongeldige stemmen lag nog lager dan in 2014: slechts 112 van de 60.000 uitgebrachte briefstemmen (ca. 0,19%) zijn als ongeldig aangemerkt. Klachten van kiezers over het nieuwe model stembiljet zijn er nauwelijks geweest.

De kiezers buiten Nederland hebben tweemaal bij verkiezingen met het nieuwe model stembiljet hun stem uitgebracht. Het nieuwe model stembiljet blijkt geschikt om per e-mail te verzenden zodat het veel eerder aankomt bij de kiezer dan als het per post zou moeten worden verzonden, waardoor de kiezer meer tijd heeft om te stemmen. De doelstelling van het experiment, te weten beter faciliteren dat deze groep kiezers tijdig zijn stem kan uitbrengen, is daarmee behaald; de maatregel is doeltreffend. Voor het realiseren van deze maatregel is naast het instrument (maken van) wet- en regelgeving, waaraan als zodanig geen middelen zijn besteed, vooral het beleidsinstrument 'onderzoek/testen' ingezet. De

---

<sup>52</sup> Kamerstukken II, 2011/2012, 33 000 VII, nr. 126.

<sup>53</sup> Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012 was 0,6% van de uitgebrachte briefstemmen ongeldig. In 2010 zelfs 3,6%. De daling in ongeldige stemmen tussen 2010 en 2012 kan worden verklaard uit het feit dat in 2012 extra zichtbaar op het stembiljet was vermeld dat gebruik moest worden gemaakt van rood schrijfmateriaal.

uitgaven voor onderzoek (testen) vormen procentueel een grote kostenpost. Bij de ontwikkeling van het nieuwe model stembiljet zijn echter meerdere zaken gecombineerd. De verschillende modellen die zijn ontwikkeld, waaronder het model stembiljet waarmee de kiezers in het buitenland in 2014 en 2017 hebben gestemd, zijn voorzien van de logo's van de politieke partijen wat het voor laaggeletterde kiezers makkelijker maakt om een stem uit te brengen, kunnen in combinatie met een mal (tevens voorzien van braille) door blinden en slechtzienden worden gebruikt zodat zij zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen, en zijn elektronisch te tellen. Deze aspecten zijn meerdere malen getest. Verder heeft de gemeente Den Haag, waar het overgrote deel van de briefstemmen wordt geteld, zowel in 2014 als in 2017 geconstateerd dat het (handmatig) tellen van het nieuwe model stembiljet efficiënt en snel kon gebeuren. Door bij het ontwikkelen van een nieuw model stembiljet meerdere (toegankelijkheids)aspecten te onderzoeken, is het instrument onderzoek/testen doelmatig ingezet. De ervaringen die met het experiment met het nieuwe model stembiljet voor kiezers buiten Nederland zijn opgedaan, zullen verder worden gebruikt bij het in te zetten traject om het mogelijk te maken experimenten te houden, in Nederland, met een nieuw model stembiljet dat handmatig makkelijker en sneller telt dan het huidige stembiljet, elektronisch is te tellen en geschikt is voor gebruik met een mal ter vergroting van de toegankelijkheid voor kiezers met een visuele beperking.<sup>54</sup> Wat betreft de outcome/impact werd er bij de introductie van het experiment met het nieuwe model stembiljet voor kiezers in het buitenland rekening mee gehouden dat naast het voordeel (deze kiezers krijgen meer zekerheid over de tijdige ontvangst van het stembiljet waardoor zij meer tijd hebben voor het uitbrengen van hun stem) ook sprake zou zijn van een kleine lastenverzwaring voor deze groep. Het stembiljet bevat immers geen namen van kandidaten. Die zullen door de kiezer afzonderlijk moeten worden opgezocht in een overzicht van kandidaten dat ook naar de kiezers wordt gezonden. Bij de evaluaties van het experiment bleek evenwel, zoals hiervoor al werd beschreven, dat er over het nieuwe model stembiljet nauwelijks klachten van kiezers zijn geweest en dat het percentage ongeldige stemmen nog nooit zo gering was. De conclusie kan dan ook worden getrokken dat het experiment met het nieuwe model stembiljet het stemmen voor kiezers woonachtig buiten Nederland eenvoudiger maakt. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het in het regeerakkoord neergelegde streven om het stemmen voor kiezers in het buitenland makkelijker te maken.

### *3. Toegankelijkheid van stemlokalen voor kiezers met een beperking*

Achtereenvolgende kabinetten (ook het huidige kabinet) hebben als doelstelling geformuleerd te streven naar een inclusieve samenleving waarin iedereen kan meedoen, ongeacht talenten of beperkingen.<sup>55</sup> Dat geldt ook voor het verkiezingsproces. Kiezers moeten zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zelfstandig hun stem uit te brengen. De Kieswet bepaalt dat ten minste 25% van de in de gemeente aangewezen stemlokalen zo moet zijn gelegen en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen (art. J 4, tweede lid).

---

<sup>54</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 15 juni 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83.

<sup>55</sup> Regeerakkoord, Kamerstukken II, 2017/2018, 34 700, nr. 34, Bijlage, blz. 15.

Op verzoek van het ministerie heeft een externe, daartoe gespecialiseerde partij<sup>56</sup>, in overleg met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad<sup>57</sup>, in 2012 een checklist opgesteld voor toegankelijkheids-criteria voor stemlokalen. De criteria uit de checklist hebben betrekking op de aspecten bereikbaarheid (hoe goed kan men bij het stemlokaal komen via de openbare weg), betreedbaarheid (hoe goed kan men in het stemlokaal komen vanaf de openbare weg) en bruikbaarheid (kan men de stemfaciliteiten in het stemlokaal gebruiken). Het ministerie heeft de checklist aan alle gemeenten gestuurd.<sup>58</sup>

Bij de verkiezingen in 2012, 2014 en 2015 heeft een onderzoeksbureau aan de hand van deze checklist onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van de stemlokalen. Bij elke verkiezing was ten opzichte van de uitkomsten bij eerdere verkiezingen een verbetering te zien. In veel van de toegankelijkheidsaspecten was voorzien.<sup>59</sup> Bij de verkiezingen van 2015 schreef de Minister van BZK aan de Tweede Kamer dat ondanks deze vooruitgang een verdere verbetering naar zijn oordeel gewenst was en dat hij in overleg met de VNG zal nagaan hoe gemeenten in de aanloop naar komende verkiezingen de toegankelijkheid van stemlokalen kunnen verbeteren.<sup>60</sup>

In januari 2016 heeft de Tweede Kamer een amendement<sup>61</sup> aangenomen op het wetsvoorstel tot uitvoering van het VN-gehandicaptenverdrag<sup>62</sup>. Dit betekent een wijziging van de Kieswet, in die zin dat *alle* in de gemeente aangewezen stemlokalen zo moeten zijn gelegen en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen (in plaats van ten minste 25% van de stemlokalen per gemeente).<sup>63</sup>

In afwachting van de inwerkingtreding van deze wijziging is in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoeksbureau nagegaan wat de stand van zaken is op het punt van toegankelijkheid tijdens de Tweede Kamerverkiezing van 2017 en heeft het onderzocht welke stappen kunnen worden gezet op weg naar de 100% toegankelijkheid van stemlokalen voor kiezers met lichamelijke beperkingen. Daartoe is een enquête gehouden waaraan 305 gemeenten hebben meegedaan. Bij 60 stemlokalen heeft het onderzoeksbureau de daadwerkelijke situatie geïnventariseerd. De conclusie is dat veel stemlokalen toegankelijk (te maken) zijn. Volgens opgave van gemeenten voldeed iets meer dan 50% van de gemeenten aan de norm van het amendement. Of de '100%-norm' voor de andere gemeenten haalbaar

---

<sup>56</sup> PBTconsult BV (Projectbureau Toegankelijkheid), een zelfstandig ingenieurs- en adviesbureau gespecialiseerd in de advisering en toetsing van de fysieke toegankelijkheid van de gebouwde omgeving (gebouwen, openbare ruimte, openbaar vervoer, etc.).

<sup>57</sup> CG-Raad, nu Leder(in).

<sup>58</sup> Zie ook paragraaf 4.2 van deze beleidsdoorlichting.

<sup>59</sup> In 2012 kregen de gemeenten de checklist pas 2,5 maand voor de verkiezing toegestuurd, als gevolg van het feit dat het een tussentijdse verkiezing betrof. Na de verkiezing van 2014 werd meer nuance in de criteria van de checklist aangebracht omdat die op onderdelen rigide waren.

<sup>60</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 31 142, nr. 51.

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 33 990, nr. 33.

<sup>62</sup> Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, nr. 169).

<sup>63</sup> Mocht het college van burgemeester en wethouders er niet in slagen om alle stemlokalen volledig toegankelijk te maken, dan moet het college de raad informeren over de redenen daarvan, aldus het amendement.

is, kan op basis van het onderzoek niet exact worden vastgesteld. De lokale situatie verschilt sterk en dit betekent dat altijd sprake is van maatwerk. Wel is duidelijk dat sommige aanpassingen op weg naar de verbetering van de toegankelijkheid eenvoudig zijn te realiseren, aldus het onderzoeksbureau.<sup>64</sup>

Het ministerie is voor het verbeteren van de toegankelijkheid van de stemlokalen voor kiezers met een beperking grotendeels afhankelijk van de gemeenten die de verkiezingen organiseren. En voor de gemeenten is het soms moeilijk volledige toegankelijkheid van stemlokalen te realiseren. Sommige stemlokalen voldoen aan veel toegankelijkheidscriteria, maar zijn niet of alleen tegen forse kosten volledig toegankelijk te maken (bijvoorbeeld stemlokalen in een drukke winkelstraat, in de nabijheid waarvan niet altijd een gehandicaptenparkeerplaats kan worden aangelegd). De gemeenten zijn soms ook afhankelijk van andere partijen. En soms betekent een grotere toegankelijkheid van een stemlokaal voor de ene kiezer met een beperking een kleinere toegankelijkheid voor de andere kiezer met een beperking. Anderzijds kunnen stemlokalen niet zelden met relatief eenvoudige ingrepen toegankelijker worden gemaakt (het plaatsen van een stoel om te kunnen rusten, het beschikbaar hebben van een goede leesloep of een uitvergroete kandidatenlijst).

Deze aspecten dienen te worden betrokken bij de vraag naar de doeltreffendheid. Evenals het feit dat de doelstelling geen absolute norm bevat. Het doel is dat kiezers met lichamelijke beperkingen *zoveel mogelijk* in staat moeten worden gesteld zelfstandig hun stem uit te brengen. Er wordt door de Minister van BZK samen met de gemeenten en de belangenorganisaties voortdurend op ingezet de doeltreffendheid te verbeteren en daarmee ook de outcome/impact te verhogen (betere toegankelijkheid voor kiezers met een beperking waardoor meer kiezers aan de verkiezingen kunnen deelnemen). Wat betreft de doelmatigheid is de constatering dat de uitgaven op het punt van verbeteren van de toegankelijkheid voor kiezers met een beperking voor het overgrote deel middelen zijn voor gemeenten in verband met het organiseren van de verkiezingen. Zoals in paragraaf 5.2 van deze beleidsdoorlichting aan de orde kwam, maken deze uitgaven geen deel uit van de beleidsdoorlichting van Hoofdstuk VII, onderdeel 1.2, van de rijksbegroting. Verder heeft het ministerie van BZK kosten gemaakt voor enkele onderzoeken naar de toegankelijkheid van stemlokalen en voor het laten opstellen (in 2012) en aanpassen (in 2014) van de checklist met de criteria waaraan stemlokalen moeten voldoen om als toegankelijk te worden gekenschetst.

Inmiddels heeft de Minister van BZK na de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, bij brief van 20 maart 2018<sup>65</sup> aangekondigd dat de wetswijziging op grond waarvan alle stemlokalen toegankelijk moeten zijn zodat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen, per 1 januari 2019 in werking treedt. Zij hecht eraan dat iedere kiezer die dat wil, zoveel mogelijk in staat moet worden gesteld om zelfstandig zijn of haar stem uit te brengen. In 2018 wordt op initiatief van het ministerie van BZK in overleg met de gemeenten en belangenorganisaties gewerkt aan aanpassing van de checklist in verband met de 100%

---

<sup>64</sup> Cebeon, 'Onderzoek toegankelijkheid stemlokalen', 19 juni 2017, als bijlage bij Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 62.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 82.

toegankelijkheid. Verder heeft de Minister van BZK bij brief van 12 januari 2018 aan de Tweede Kamer meegedeeld welke (verdere) verbeteringen zij wil aanbrengen in de toegankelijkheid van de verkiezingen voor kiezers met een visuele beperking.<sup>66</sup> Ten slotte vindt overleg plaats met belangenorganisaties (koepelorganisaties) over de vraag of, en zo ja hoe, kiezers met een *verstandelijke* beperking geholpen zouden kunnen worden bij het stemmen.<sup>67</sup>

## 6.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van enkele overige beleidsinstrumenten

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De grondwettelijke basis van het beleidsterrein verkiezingen maakt dat vrijwel alle aspecten van het kiesrecht en de verkiezingen op het niveau van formele wet moeten worden geregeld. Ook experimenten vereisen een directe formele wettelijke basis. Hiermee is wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument op het beleidsterrein verkiezingen. Vrijwel alle met wet- en regelgeving samenhangende kosten zijn personele kosten (apparaatskosten), die niet op dit begrotingsartikel rusten. Het ministerie van BZK koppelt dit instrument waar het de verkiezingen betreft aan het instrument van de voorlichtingscampagne om de kiezer te informeren over wet- en regelgeving rondom het stemmen. Door middel van met name de circulaire en nieuwsbrieven, stelt het ministerie de gemeenten op de hoogte van (wijzigingen in) wet- en regelgeving opdat de gemeenten de verkiezingen conform de geldende wet- en regelgeving organiseren.

Met de in paragraaf 4.2 genoemde instrumenten stelt het ministerie de gemeenten tevens op de hoogte van (beleids)aangelegenheden die van belang zijn voor het organiseren van de aanstaande verkiezing en faciliteert het de gemeenten bij het organiseren van die verkiezing. Met het oog op een uniform verloop van de verkiezingen en om te zorgen dat de verkiezingsuitslag betrouwbaar blijft geeft de Minister van BZK gemeenten deze concrete 'tools' in handen voor de voorbereiding en organisatie van elke aanstaande verkiezing.

De doeltreffendheid hiervan is afhankelijk van de bereidheid van de gemeenten om gebruik te maken van deze instrumenten. Anders dan bij een wetswijziging moet het ministerie bij een (beleids)wijziging die samenhangt met de organisatie van de verkiezingen, meer inspanningen verrichten om deze door te voeren.

Een voorbeeld is het experiment met centraal tellen.<sup>68</sup>

Gemeenten doen op vrijwillige basis mee aan het in 2013 wettelijk mogelijk gemaakte experiment met centraal tellen. Zo namen in 2014 bij de gemeenteraadsverkiezingen vijf gemeenten deel aan het experiment met centraal tellen en in 2015 bij de gecombineerde provinciale- en

---

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 79.

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 82 en Kamerstukken II, 2018/2019, 31 142, nr. 87.

<sup>68</sup> Zie voor een korte beschrijving van de inhoud van het experiment, paragraaf 4.6 van deze beleidsdoorlichting.

waterschapsverkiezingen 25 gemeenten<sup>69</sup>.

Doelstelling van het centraal tellen is het telproces efficiënter, betrouwbaarder, transparanter en dus beter controleerbaar te laten verlopen.

De evaluatie van de uitgevoerde experimenten wijst uit dat de ervaringen van de gemeenten met centraal tellen positief zijn. Het centraal tellen ontlast de stembureaus in belangrijke mate omdat het meest tijdrovende gedeelte van het tellen, het tellen van het aantal stemmen per kandidaat, niet meer aan het einde van de dag in het stemlokaal hoeft te gebeuren. Het centraal tellen vermindert verder het risico op het maken van tel- en overname-fouten omdat de volgende dag niet vermoeide personen de stemmen per kandidaat tellen op een locatie die daarvoor beter is toegerust dan het stemlokaal. De transparantie en controleerbaarheid van de uitslagberekening wordt erdoor vergroot waarmee de kwaliteit van de berekening van de uitslag verbetert. De conclusie is dat de doelstelling van het experiment 'centraal tellen' is behaald. De inzet van dit beleidsinstrument is gelet op de doelstelling doeltreffend geweest. Aan het experiment deelnemende gemeenten hebben een financiële tegemoetkoming ontvangen van het ministerie van BZK. Het bedrag varieerde tussen de € 5.000 en € 10.000, afhankelijk van de grootte van de gemeente. Daarnaast is op zeer beperkte schaal het instrument 'faciliteren gemeenten' ingezet (verzenden (nieuws)brieven door het ministerie aan de gemeenten). Gelet op de beperkte kosten kan worden geconcludeerd dat het experiment centraal tellen in de periode van de beleidsdoorlichting doelmatig is geweest.

Vanwege de positieve ervaringen wil het kabinet bij de komende verkiezingen in 2019 doorgaan met het houden van experimenten met centraal tellen. Omdat de gemeenten op vrijwillige basis meedoen aan het experiment, is het aan het ministerie om extra inspanningen te verrichten om gemeenten te motiveren mee te doen. Gemeenten ontvangen van het ministerie van BZK een brief en worden enige tijd daarna door een medewerker van het ministerie telefonisch benaderd met het verzoek om zich voor de verkiezingen in 2019 aan te melden voor deelname aan dit experiment. Zij worden geattendeerd op de positieve ervaringen van eerder deelnemende gemeenten. In de nazomer van 2018 hadden enkele tientallen gemeenten hun belangstelling voor deelname kenbaar gemaakt. Inmiddels heeft de Minister van BZK na de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, een wetsvoorstel aangekondigd dat centraal tellen in de Kieswet regelt.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Enkele gemeenten experimenteerden in maart 2015 alleen met de waterschapsverkiezing(en) en één gemeente experimenteerde alleen met de verkiezing van de leden van provinciale staten.

<sup>70</sup> Brief van 15 juni 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83.

## **7. Verkenning verhoging doeltreffendheid en doelmatigheid en verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

### **7.1 Verkenning verhoging doeltreffendheid en doelmatigheid**

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Elke verkiezing, inclusief de campagne, wordt geëvalueerd met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd voor volgende verkiezingen. Dit is sinds 2007 staand kabinetsbeleid. Ook de Kiesraad evalueert elke verkiezing en doet daarin voorstellen voor wijzigingen (in de wet- en regelgeving). Uitgevoerde experimenten worden geëvalueerd conform de wettelijke bepalingen in de Tijdelijke experimentenwet. De evaluaties van (deelaspecten van) de verkiezingen en van de uitgevoerde experimenten worden steeds, samen met bijlagen en eventuele samenhangende documenten, aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar aanleiding van deze evaluaties en het debat dat hierover in de Tweede Kamer plaatsvindt, worden het beleid met betrekking tot de verkiezingen en de wet- en regelgeving op het gebied van verkiezingen vrijwel voortdurend bijgesteld, aangepast en verbeterd. Deze beleidsdoorlichting geeft geen aanleiding tot verdere bijstelling of verbetering. Uit deze beleidsdoorlichting zijn evenmin redenen naar voren gekomen om de bestaande cyclus van evalueren en aanpassen aan te scherpen of te intensiveren.

### **7.2 Verkenning beleidsopties bij minder beschikbare middelen**

15. In het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de budgettaire gevolgen indien er 20% minder budget beschikbaar zou zijn voor het beleidsartikelonderdeel verkiezingen. Omdat het jaar 2018 bij het uitkomen van deze rapportage zo goed als is verstreken, richt de mogelijke besparing zich op de periode 2019-2022. De bedragen over 2018 worden vermeld om inzicht te bieden in een meerjarenreeks. Omdat de ontwerpbegroting 2019 een andere structuur kent dan de begroting 2018 wordt deze beschrijving van de budgettaire gevolgen bij 20% minder middelen, uitgevoerd aan de hand van de rijksbegroting Hoofdstuk VII, onderdeel 1.2, van 2018.

De hiernavolgende tabel 6 laat zien dat een besparing van 20% voor het onderdeel verkiezingen van de rijksbegroting een besparing inhoudt van € 447.000,-. Het doorvoeren van een dergelijke besparing impliceert dat voor verkiezingen in plaats van de begrote 2,4 mln jaarlijks 1,9 mln beschikbaar zou zijn. Uit tabel 4 in paragraaf 5.1 van deze beleidsdoorlichting blijkt dat in de jaren 2012 tot en met 2017 gemiddeld 2,6 mln per jaar aan verkiezingen is uitgegeven. In die periode van zes jaar hebben zeven

verkiezingen plaatsvonden, waarvan twee gecombineerd. In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft is dus ruwweg 2,2 mln per verkiezing uitgegeven.

**Tabel 6** *Overzicht meerjarenplanning en besparing op uitgaven verkiezingen, gebaseerd op de cijfers uit de rijksbegroting Hoofdstuk VII van 2018*

| <b>Art. 1.2</b>                    |                                            | <b>2018</b>     | <b>2019</b>     | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> |
|------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| Totaal participatie                |                                            | 19.909          | 17.309          | 17.309      | 17.309      | 17.309      |
| Subsidies                          | Subsidies politieke partijen <sup>1)</sup> | 17.524          | 14.924          | 14.924      | 14.924      | 14.924      |
| Opdrachten                         | Kiesraad <sup>1)</sup>                     | 0 <sup>2)</sup> | 0               | 0           | 0           | 0           |
| Resterend voor                     |                                            |                 |                 |             |             |             |
| Opdrachten                         | Verkiezingen                               | 2.385           | 2.385           | 2.385       | 2.385       | 2.385       |
|                                    |                                            |                 |                 |             |             |             |
| <b>20% besparing</b>               |                                            |                 | 477             | 477         | 477         | 477         |
| <b>Besparings-optie vanaf 2019</b> | Verkiezingen                               |                 | 0 <sup>3)</sup> | 477         | 477         | 477         |

Bedragen x EUR 1.000

<sup>1)</sup> De reeksen met betrekking tot de Kiesraad en de subsidiëring van politieke partijen zijn bij de verkenning van de 20%-besparingsvariant buiten beschouwing gelaten in verband met de in paragraaf 2.2 beschreven rol van het ministerie van BZK. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2017.<sup>71</sup>

<sup>2)</sup> Het budget voor de Kiesraad wordt per begroting 2018 overgeheveld naar begrotingshoofdstuk IIB, artikel 9.

<sup>3)</sup> Inmiddels juridisch verplicht.

De tabellen 4 en 5 in Hoofdstuk 5 laten zien dat als een besparing van 20% zou moeten worden doorgevoerd, deze vooral zou moeten worden gezocht bij het beleidsinstrument voorlichtingscampagne en/of het beleidsinstrument onderzoek/testen. Dat zijn de grootste kostenposten. Zowel aan campagne

<sup>71</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22.



als aan onderzoek/testen is over de volledige periode van deze beleidsdoorlichting (de jaren 2012 tot en met 2017) circa 6 mln uitgegeven.

De relatief grote uitgaven die in de jaren 2015, 2016 en met name 2017 zijn gedaan voor 'verkiezingsbescheiden' laten geen stijgende trend zien, zoals mogelijk uit de tabellen 4 en 5 zou kunnen worden afgeleid. Aan het slot van paragraaf 5.1 is toegelicht dat deze kosten vrijwel geheel samenhangen met de voorbereiding door de gemeente Den Haag in die jaren op de invoering van de permanente registratie voor kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Voor de kosten die de gemeente Den Haag als gevolg daarvan heeft moeten maken, heeft de gemeente een bijdrage ontvangen van het ministerie van BZK. De overige kosten in die jaren en de kosten die in de jaren 2012 tot en met 2014 aan 'verkiezingsbescheiden' zijn besteed, betreffen het gereed maken van de stembescheiden (stempassen, volmachtbewijzen, etc.) voor komende verkiezingen. Deze uitgaven worden daarom buiten beschouwing gelaten bij de verkenning van de beleidsopties bij 20% minder beschikbare middelen.

Per verkiezing wordt aan de landelijke voorlichtingscampagne, inclusief de campagne voor Caribisch Nederland, circa 1 mln uitgegeven.<sup>72</sup> Daarvan wordt in Europees Nederland circa € 300.000 per verkiezing besteed aan radio en televisie.<sup>73</sup> De uitgaven voor met name televisie zouden kunnen worden verminderd ten gunste van informatieverstrekking via social media, hetgeen een groter bereik heeft en goedkoper is. Dit zou passen in een al langer bestaande trend dat de rijksoverheid op zoek is naar nieuwe vormen van communicatie, waarbij de toepassing van online communicatie een prominentere rol speelt. Hiermee zou een besparing van globaal € 150.000 per verkiezing kunnen worden bereikt. Bij een grotere besparing zal het vooral in jaren waarin meer dan één verkiezing plaatsvindt, en dus twee landelijke voorlichtingscampagnes moeten worden uitgevoerd, moeilijk worden om zoveel mogelijk kiezers te laten weten wat de datum is van de komende verkiezing en welke verkiezing dat is (waarborg toegankelijkheid).

De evaluaties die na elke verkiezing aan de Tweede Kamer worden aangeboden, illustreren dat het vertrouwen in de betrouwbaarheid van de verkiezingen in Nederland groot is. Ook de rapportages van de buitenlandse waarnemersmissies laten dit zien. Kabinet en Tweede Kamer zijn het erover eens dat dit zo moet blijven. Beleidsvernieuwingen mogen geen consequenties hebben voor de landelijke uitslagvaststelling. Verkiezingen vinden plaats gedurende één dag dus het moet in één keer goed. Daarom vinden onderzoek en testen plaats, in de vorm van schaduwverkiezingen, parallel aan een echte verkiezing, waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is. Het doorvoeren van een besparing van 20% zou betekenen dat voor verkiezingen jaarlijks nog 1,9 mln beschikbaar zou zijn. Gelet op de globaal 2,2 mln die in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, per verkiezing is uitgegeven aan onderzoek/testen, zou vooral in jaren waarin meer dan één verkiezing plaatsvindt, het doorvoeren van een dergelijke besparing gaan knellen bij de beleidsontwikkeling, bij verbeteringen waar de Tweede

---

<sup>72</sup> Zie paragraaf 6.3 van deze beleidsdoorlichting.

<sup>73</sup> Dit betreft uitzendrechten. Ontwikkelkosten zijn hierbij niet inbegrepen.

Kamer om heeft verzocht of waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd<sup>74</sup> en bij extra beleidsaanpassingen waar de Tweede Kamer soms om vraagt.

---

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van BZK met de zgn. veranderagenda, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83, en Kamerstukken II, 2018/2019, 31 142, nr. 87.

## **8. Conclusies beleidsdoorlichting artikel 1.2**

De grondwettelijke basis van het beleidsterrein verkiezingen maakt dat vrijwel alle aspecten van het kiesrecht en de verkiezingen op het niveau van formele wet moeten worden geregeld. Ook experimenten vereisen een directe formele wettelijke basis. Hiermee is wet- en regelgeving het belangrijkste beleidsinstrument op het beleidsterrein verkiezingen. De andere in Hoofdstuk 4 beschreven beleidsinstrumenten zijn voor het merendeel direct samenhangend met deze wet- en regelgeving dan wel onderdeel van het concrete verkiezingsproces

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot het kiesstelsel en de verkiezingen. Om die reden is de Minister ook verantwoordelijk voor de Kieswet en de daarbij behorende (lagere) regelgeving. Naast de Minister van BZK hebben andere organen een verantwoordelijkheid. Uit de Kieswet vloeit voort dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen. Het centraal stembureau is verantwoordelijk voor met name het vaststellen van de verkiezingsuitslag. De verantwoordelijkheid die ligt bij de gemeenten en het centraal stembureau is uiteraard van invloed op de beleidsvorming en de totstandkoming van wet- en regelgeving. Ook is dit van invloed op het realiseren van het beleid en daarmee op de effectiviteit ervan.

Sinds 2007 is staand kabinetsbeleid dat elke verkiezing wordt geëvalueerd. Elke verkiezing, inclusief de campagne, wordt geëvalueerd met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd voor volgende verkiezingen. Ook experimenten op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming worden geëvalueerd, conform hetgeen daarover in de Tijdelijke experimentenwet is bepaald. De evaluaties worden aan de Tweede Kamer aangeboden. Het beleid met betrekking tot de verkiezingen en de wet- en regelgeving op het gebied van verkiezingen worden naar aanleiding van de evaluaties vrijwel voortdurend bijgesteld, aangepast en verbeterd. Deze beleidsdoorlichting geeft geen aanleiding tot verdere bijstelling of verbetering. Uit deze beleidsdoorlichting zijn evenmin redenen naar voren gekomen om de bestaande cyclus van evalueren en aanpassen aan te scherpen of te intensiveren.

De als gevolg van de grondwettelijke basis vastomlijnde context waarbinnen beleid met betrekking tot de verkiezingen kan worden ontwikkeld én de bestaande voortdurende evaluatiecyclus maken, in combinatie met de relatief beperkte middelen die in totaal over de zes jaren van deze beleidsdoorlichting aan verkiezingen zijn uitgegeven, dat een beleidsdoorlichting in deze vorm zich voor een onderwerp als verkiezingen minder goed leent.

Bij het doorvoeren van een besparing van 20% van de middelen op artikelonderdeel 1.2 zou voor het onderdeel verkiezingen van de rijksbegroting nog jaarlijks 1,9 mln beschikbaar zijn, terwijl in de jaren waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, globaal 2,6 mln per jaar (2,2 mln per verkiezing) is uitgegeven. Zou de besparing van 20% moeten worden doorgevoerd, dan zou deze moeten worden gezocht bij de landelijke voorlichtingscampagne en/of bij het beleidsinstrument onderzoek/testen, omdat dit de grootste kostenposten zijn in de periode van deze beleidsdoorlichting.

Vooraf in jaren waarin meer dan één verkiezing plaatsvindt, zal een dergelijke besparing gaan knellen, niet alleen bij het ontwikkelen en uitvoeren van de landelijke voorlichtingscampagne (er moeten dan twee voorlichtingscampagnes per jaar worden uitgevoerd) maar ook bij de beleidsontwikkeling.

### III. Bijlagen

### III.i Onderzoek, behorend bij paragraaf 4.5 beleidsdoorlichting artikel 1.2

In opdracht van het ministerie van BZK in de periode 2012 tot en met 2017 extern uitgevoerd onderzoek (inclusief testen), in chronologische volgorde van aanbidding aan de Tweede Kamer.

- Bij brief van 28 augustus 2012<sup>148</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar een nieuw ontwerp van het stembiljet en naar de mogelijkheden om een dergelijk stembiljet elektronisch te tellen.  
Bij deze brief zijn als bijlage gevoegd
  - Voorbeelden van de drie ontwerpen van het stembiljet met een toelichting op de ontwerpen.
  - 'Internationaal onderzoek stembiljetten. Mogelijkheden tot verbetering toegankelijkheid en ondersteund tellen', 21 februari 2011. De onderzoeksrapportage bevat een internationale inventarisatie en analyse van stembiljetten die in andere landen worden gebruikt, op het punt van zowel de toegankelijkheid als de wijze van tellen en de daarbij gebruikte hulpmiddelen.
- Bij brief van 17 januari 2013<sup>149</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de toegankelijkheid van stemlokalen bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2012 voor kiezers met een lichamelijke beperking.
  - TNS NIPO, 'Toegankelijkheid stemlokalen voor mindervaliden', Hoofdstuk 2 van TNS NIPO, 'Evaluatie verkiezingen leden van de Tweede Kamer 2012', november 2012.  
Dit onderzoek gebeurde aan de hand van de door het Projectbureau Toegankelijkheid (PBT) op verzoek van het ministerie opgestelde checklist:
  - PBTconsult BV (Projectbureau Toegankelijkheid), 'Toegankelijke stemlokalen. Toegankelijkheidscriteria voor stemlokalen', juni 2012.<sup>150</sup>
- Bij brief van 18 oktober 2013<sup>151</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer de eerste rapportage aangeboden van het onderzoek naar de ontwikkeling van een nieuw ontwerp van het stembiljet dat ook elektronisch zou kunnen worden geteld. Het verslag bevat tevens de uitkomsten van testen die hebben plaatsgevonden met de drie concepten van de stembiljetten.
  - firMM/Universiteit Utrecht/4DMS, 'Rapportage van ontwerpen en testen van nieuwe concepten stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld', met bijlagen, 16 oktober 2013.
- Bij brief van 18 december 2013<sup>152</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer het advies aangeboden van de Commissie Onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal<sup>153</sup>.
  - Commissie Van Beek, 'Elke stem telt. Elektronisch stemmen tellen', december 2013.

---

<sup>148</sup> Kamerstukken II, 2011/2012, 33 000 VII, nr. 126.

<sup>149</sup> Kamerstukken II, 2012/2013, 31 142, nr. 34. Het onderzoeksrapport is opgenomen in Hoofdstuk 2 van Bijlage 3 bij de brief van 17 januari 2013.

<sup>150</sup> Het Projectbureau Toegankelijkheid (PBT) is op het gebied van toegankelijkheid het (technisch) adviesbureau van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad).

<sup>151</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 31 142, nr. 37.

<sup>152</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 33 829, nr. 1.

<sup>153</sup> Commissie onder voorzitterschap van de heer W.I.I. van Beek.

- Bij brief van 31 januari 2014<sup>154</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer de uitkomsten aangeboden van het onderzoek naar het stemmen per internet voor de kiezers in het buitenland.
  - Verdonck, Klooster & Associates, ‘Onderzoek internetstemmen voor kiezers in het buitenland. Internetstemmen bij officiële verkiezingen van vertegenwoordigende overheidsorganen’, 28 januari 2014.
- Bij brief van 12 september 2014<sup>155</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de toegankelijkheid van stemlokalen bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2014 voor kiezers met een lichamelijke beperking.
  - PBTconsult BV (Projectbureau Toegankelijkheid), ‘Onderzoek toegankelijkheid stembureaus’, 24 juli 2014. Dit onderzoek gebeurde aan de hand van de vernieuwde checklist:
  - PBTconsult, ‘Checklist toegankelijkheidscriteria stemlokalen (update maart 2014)’.<sup>156</sup>
- Bij brief van 28 april 2016<sup>157</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer de specificaties aangeboden van de in mei 2015 ingestelde Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal<sup>158</sup>.
  - Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, ‘Specificaties stemprinter en stemmenteller’, met bijlagen, 31 maart 2016.
- Bij brief van 6 mei 2016<sup>159</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer in vervolg op de brief van 18 oktober 2013 de rapportage aangeboden over de testen die eind 2015 zijn gehouden met de mogelijke nieuwe modellen van de stembiljetten.
  - firMM, ‘Doorontwikkelen en testen concept model 1 stembiljet’, 29 april 2016.
- Bij brief van 19 juni 2017<sup>160</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer de rapportage aangeboden met de uitkomsten van het onderzoek naar de stand van zaken op het punt van toegankelijkheid van stemlokalen bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2017 voor kiezers met een lichamelijke beperking.
  - Cebeon, ‘Onderzoek toegankelijkheid stemlokalen’, 19 juni 2017.
- Bij brief van 25 augustus 2017<sup>161</sup> heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer de rapportage aangeboden die is opgesteld over de uitkomsten van de marktvraag ter beantwoording van de vragen:  
 Kunnen stemprinters en/of stemmentellers worden ontwikkeld die voldoen aan de specificaties?  
 Hoeveel zou dat kunnen kosten (zowel aan initiële kosten als structurele kosten)?  
 Hoeveel tijd kan de ontwikkeling en productie in beslag gaan nemen?
  - Atos Consulting, ‘Rapportage Onderzoek ‘Haalbaarheid van stemprinter en stemmenteller’’, mei 2017.

---

<sup>154</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 33 829, nr. 2.

<sup>155</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 31 142, nr. 46.

<sup>156</sup> PBTconsult vernieuwde de checklist in overleg met Ieder(in), de voormalige CG-Raad.

<sup>157</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 33 829, nr. 15.

<sup>158</sup> Deskundigengroep onder voorzitterschap van de heer R. Prins.

<sup>159</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 31 142, nr. 55.

<sup>160</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 62.

<sup>161</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 33 829, nr. 18.

### **III.ii Eerdere evaluaties met bijlagen en overige bronnen/literatuur, beleidsdoorlichting artikel 1.2**

#### **Evaluaties Verkiezingen, behorend bij paragraaf 6.1**

##### **Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2012**

Brief Minister BZK aan Tweede Kamer van 17 januari 2013 (Kamerstukken II, 2012/13, 31 142, nr. 34) met de bijlagen:

- 1a Reactie op rapport waarnemersmissie OVSE, 16 november 2012
- 1b Rapport waarnemersmissie OVSE, OVSE, 16 november 2012
- 2a Reactie op advies Kiesraad
- 2b Evaluatie-advies Tweede Kamerverkiezing 2012, Kiesraad, 14 november 2012
- 3 Evaluatie verkiezing leden van de Tweede Kamer 2012, TNS Nipo, november 2012
- 4a Overzicht van vragen/klachten/opmerkingen ontvangen bij BZK
- 4b Rapportage Informatiepunt Verkiezingen, Kiesraad
- 5 Enquête openbare lichamen, uitvraag BZK, i.v.m. evaluatie Caribisch Nederland
- 6a Kwantitatief onderzoek naar effect informatiecampagne Caribisch Nederland, Bridge Gaps, december 2012
- 6b Kwalitatief onderzoek naar effect informatiecampagne Caribisch Nederland, Bridge Gaps, december 2012
- 7 Verkiezingen 2012: Gebruik volmacht bij stemmen, onderzoek door GfK, november 2012
- 8a Bijlage Kiezers Buiten Nederland: cijfers deelname kiezers buiten Nederland afkomstig van de gemeente Den Haag + reacties kiezers via website Radio Nederland Wereldomroep
- 8b Eindrapportage campagne-effectonderzoek, TNS Nipo/Dienst Publiek en Communicatie in opdracht van BZK
- 9a Korte rapportage BZK n.a.v. ambtsberichten van gemeenten (samenvatting ambtsberichten gemeenten)
- 9b Ambtsberichten gemeenten: fouten in adressering en bezorging stempassen en foutieve kandidatenlijsten, diverse gemeenten, n.a.v. uitvraag BZK aug-nov. 2012

##### **Evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen Europees Parlement 2014**

Brief Minister BZK aan Tweede Kamer van 12 september 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 31 142, nr. 46) met de bijlagen:

- 1 Advies Kiesraad, 24 juli 2014
- 2 Reactie op advies Kiesraad, BZK
- 3 Evaluatie Gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen Europees parlement 2014, GfK, 28 augustus 2014
- 4 Overzicht Doorbreking lijstvolgorde, n.a.v. uitvraag BZK
- 5 Evaluatie experiment centrale stemopneming bij de gemeenteraadsverkiezingen en verkiezing EP, BZK
- 6 Evaluatie Toegankelijkheid stemlokalen, BZK
- 7 Checklist toegankelijkheid stemlokalen, PBTconsult in opdracht van BZK, update maart 2014
- 8 Onderzoek toegankelijkheid stembureaus, PBTconsult in opdracht van BZK, 14 juli 2014
- 9 Antwoorden BES op uitvraag BZK EP verkiezingen
- 10 Evaluatie Kiezers buiten Nederland, BZK
- 11 Eindrapportage Campagne effect-onderzoek GR, TNS Nipo/Dienst Publiek en Communicatie in opdracht van BZK
- 12 Resultaten campagne-effectonderzoek EP, Dienst Publiek en Communicatie in opdracht van BZK

##### **Evaluatie van de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen 2015**

Brief Minister BZK aan Tweede Kamer van 1 juli 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 31 142, nr. 51) met de bijlagen:

- 1 Evaluatie gecombineerde ps- en ws-verkiezingen, TNS Nipo in opdracht van BZK, juni 2015
- 2 Toetsing toegankelijkheid stembureaus PS, PBTconsult in opdracht van BZK, 14 april 2015
- 3 Media-Analyse Onderzoek naar het gebruik van stemfies tijdens de gecombineerde ps- en ws-verkiezingen, Trendlight, in opdracht van BZK
- 4 Eindrapportage campagne-effectonderzoek PS en WS, TNS/Dienst Publiek en Communicatie in opdracht van BZK, april 2015

- 5 Evaluatie van het experiment met centrale stemopneming met de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen, BZK
- 6 Uitsluiting van het kiesrecht, bijlage bij kamerbrief evaluatie gecombineerde ps- en ws-verkiezingen, BZK
- 7 Reactie BZK op de adviezen van de Kiesraad en op de onderhandse opmerkingen van de Kiesraad
- 8 Advies Kiesraad n.a.v. verkiezingen voor provinciale staten, waterschappen en eilandsraden, Kiesraad, 18 mei 2015
- 9 Bijlage bij advies Kiesraad: Onderhandse opmerkingen Kiesraad
- 10 Vragenlijst ten behoeve van de evaluatie van de eilandraadsverkiezingen, uitvraag BZK
- 11a Kwalitatief onderzoek naar effect informatiecampagne Eilandsraden, Bridge Gaps, mei 2015
- 11b Kwantitatief onderzoek naar effect informatiecampagne Eilandsraden, Bridge Gaps, mei 2015
- 12 Brieven Rijksvertegenwoordiger (opmerkingen aanloop verkiezingen), 1 april 2015 en Democratic Party Sint Eustatius (vraag om onderzoek naar misbruik volmachten), 31 maart 2015

### **Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017**

Brief Minister BZK aan Tweede Kamer van 19 juni 2017 (Kamerstukken II, 2016/17, 31 142, nr. 62) met de bijlagen:

- 1 Onderzoek naar fouten in het verwerken van de uitslag van de TK-verkiezingen 2017 door het hoofdstembureau 's-Hertogenbosch, Andersson Elffers Felix, 19 juni 2017
- 2 Telverschillen in uitslag Tweede Kamerverkiezing, brief van Kiesraad, 19 juni 2017
- 3 Evaluatie TK-verkiezing 2017: Terugblik op het verloop van het verkiezingsproces binnen Nederlandse gemeenten, GfK, 1 juni 2017
- 4 Onderzoek toegankelijkheid stemlokalen, Cebeon, in opdracht van BZK, 19 juni 2017
- 5 Rapportage Stemmen vanuit het buitenland, Webanalyse, MeMo2, 2017
- 6 Kwalitatief onderzoek naar de effecten van de informatiecampagne Caribisch Nederland, 26 april 2017
- 7 Eindrapportage campagne-effectonderzoek, Kantar Public/Dienst Publiek en Communicatie, in opdracht van BZK, 20 april 2017
- 8 Stembiljet gebruikt door kiezers in het buitenland
- 9 Stemmen door kiezers buiten Nederland, BZK
- 10 Evaluatie-advies Kiesraad TK-verkiezingen 15 maart 2017, Kiesraad, 30 mei 2017
- 11 Rapportage waarnemingsmissie OVSE, 7 juni 2017.

### **Overige bronnen, per hoofdstuk**

#### Hoofdstuk 2

- Brief Minister BZK aan TK van 7 juli 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 30 985, nr. 22
- Brief Minister BZK aan TK van 29 augustus 2016, Kamerstukken II, 2015/2016, 34 270, nr. 20.

#### Hoofdstuk 3

- 'Stemmen met vertrouwen', rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, 27 september 2007, Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200, nr. 5
- Brief Minister BZK aan TK van 13 februari 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 30 985, nr. 26
- Brief Minister BZK aan TK van 23 november 2007, Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200-VII, nr. 26.

#### Hoofdstuk 4

- Brief Minister BZK aan TK van 15 juni 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 83.

#### Hoofdstuk 5

- Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen), Kamerstukken II, 2015/2016, 34 384, nr. 3, blz. 17
- Brief Minister BZK aan TK van 15 februari 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 56
- Brief Minister BZK aan TK van 3 maart 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 57.



## Hoofdstuk 6

- Brief Minister BZK aan TK van 6 juni 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 60
- 'Elke stem telt. Elektronisch stemmen en tellen', advies van de Commissie Van Beek, december 2013, Kamerstukken II, 2013/2014, 33 829, nr. 1
- 'Specificaties stemprinter en stemmenteller', Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, Kamerstukken II, 2015/2016, 33 829, nr. 15
- 'Rapportage Onderzoek 'Haalbaarheid van stemprinter en stemmenteller'', marktuitvraag Atos Consulting, mei 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 33 829, nr. 18
- Verslag van AO op 1 februari 2012, Kamerstukken II, 2011/2012, 31 142, nr. 33
- Brief Minister BZK aan TK van 28 augustus 2012, Kamerstukken II, 2011/2012, 33 000 VII, nr. 126
- 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017-2021, Kamerstukken II, 2017/2018, 34 700, nr. 34
- Amendement TK over 100% toegankelijkheid stemlokalen, Kamerstukken II, 2015/2016, 33 990, nr. 33
- 'Onderzoek toegankelijkheid stemlokalen', Rapport Cebeon, 19 juni 2017, Kamerstukken II, 2016/2017, 31 142, nr. 62
- Brief Minister BZK aan TK van 20 maart 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 82
- Brief Minister BZK aan TK van 12 januari 2018, Kamerstukken II, 2017/2018, 31 142, nr. 79
- Brief Minister BZK aan TK van 15 oktober 2018, Kamerstukken II, 2018/2019, 31 142, nr. 87.

### Verder (per thema)

#### Kiezers buiten Nederland

- Kamerstukken II, 2012/13, 31 142, nr. 35, Registratie voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen: Vereenvoudiging procedures
- Kamerstukken II, 2012/13, 31 142, nr. 36, brief aan TK Registratie van kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen
- Kamerstukken II, 2016/17, 31 142, nr. 58, stand van zaken met betrekking tot het stemmen vanuit het buitenland: Rechtszaak rondom TK-verkiezingen
- Kamerstukken II, 2011/12, 2667 Taverne: Kiezers buiten Nederland 2012
- Kamerstukken II, 2013/14, 1477 Sjoerdsma: Kiezers buiten Nederland 2014
- Kamerstukken II, 2015/16, 1565 Verhoeven en Sjoerdsma: Kiezers buiten Nederland 2016
- Kamerstukken II, 2016/17, 1394 Sjoerdsma: Kiezers buiten Nederland 2017.

#### Stembiljet en elektronisch tellen

- 'Stemmachines, een verweesd dossier', rapport Commissie besluitvorming stemmachines, april 2007, Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800 VII, nr. 46
- Kamerstukken II, 2013/2014, 33 829, nr. 3, kabinetsreactie op o.a. rapport Cie. Van Beek.

#### Toegankelijkheid

- Kamerstukken II, 2015/16, 33 990, nr. 25, toegankelijkheid 2015 VN Gehandicaptenverdrag reactie inbreng Kamerleden
- Kamerstukken II, 2017/18, 31 142, nr. 79, toegankelijkheid 2018 Uitvoering motie over toegankelijkheid stemproces mensen met een visuele beperking.

### **III.iii Literatuurlijst beleidsdoorlichting artikel 1.1**

#### **Algemeen**

- Advies van de Raad van State inzake de vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen (RvS) – 30 november 2016
- Fiscal decentralisation in the Netherland (Teulings; CPB) – 2010

#### **Hoofdstuk 4 Bestuurlijke organisatie**

##### Herziening H7 Grondwet/Gemeentewet

- Bestuur in samenhang, De bestuurlijke organisatie in Nederland (BZK) – 1 maart 2013
- Kamerbrief beschouwing inzake H7 van de Grondwet (BZK) – 17 april 2015
- Notitie Eerste Kamer inzake aanstellingswijze en positie burgemeester - 21 april 2015
- Kamerbrief aanvullende beschouwing 2016 over de rol en positie van de burgemeester – 25 november 2016.

##### Gemeentelijke herindeling

- Beleidskader gemeentelijke herindeling – 28 mei 2013
- Beleid gemeentelijke herindeling – 27 juni 2013
- Kamerbrief nadere toelichting gemeentelijke herindeling (BZK) – 13 maart 2013
- Kamerbrief aanvulling op beleidskader gemeentelijke herindeling (BZK) – 30 juni 2015
- Reactie op voorbereiding beleid gemeentelijke herindeling (IPO) – 9 april 2013.

##### Boven- en intergemeentelijke samenwerking

- Wisselwerking - Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (ROB) - 1 december 2015
- Kamerbrief met reactie op advies Wisselwerking van de ROB 1 (BZK) – 1 augustus 2016
- Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerking (BMC Advies) – 1 april 2016
- Rapportage Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten vervolgonderzoek (Universiteit Twente) – 1 april 2016.

##### Maak Verschil (inclusief Proeftuinen)

- Achtergronddocument Openbaar bestuur in historisch perspectief – april 2015
- Economische meerwaarde van differentiatie (APE) – 1 maart 2016
- Achtergronddocument Openbaar besturen in beeld – 15 maart 2016
- Achtergronddocument Openbaar bestuur en economische ontwikkeling – 15 maart 2016
- Rapport Maak Verschil – 15 maart 2016
- Verslag AO – 5 november 2016
- Rapport Regionaal samenwerken, leren van praktijken (SER) – 1 februari 2017
- Kamerbrief met reactie op SER-rapport Regionaal Samenwerken – 3 april 2017.

##### GROS

- Kamerbrief over voortgang GROS – 3 februari 2015
- Kamerbrief over voortgang GROS – 21 januari 2016
- Kamerbrief GROS (BZK) – 28 april 2016
- Kamerbrief aanbidding rapport 'Grenzen slechten, regio's verbinden, mensen bewegen' (BZK) – 30 januari 2017
- Kamerbrief over voortgang GROS – 11 september 2017.

#### **Hoofdstuk 5 Interbestuurlijke verhoudingen**

##### Sociaal Domein

- Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning participatie en jeugd (BZK) – 19 februari 2013
- Vervolgrapportage inventarisatie decentralisaties sociaal domein 2014 (CPB) – 26 juni 2014
- Transitiecommissie Sociaal Domein 1e Rapportage – 15 december 2014
- Transitiecommissie Sociaal Domein 2e Rapportage – 17 april 2015

- Transitiecommissie Sociaal Domein 3e Rapportage – 3 september 2015
- Transitiecommissie Sociaal Domein 4e Rapportage – 25 februari 2016
- Overall rapportage sociaal domein 2015 – 1 mei 2016
- Transitiecommissie Sociaal Domein 5e Rapportage – 30 september 2016
- Eindrapport controlebevindingen gemeentelijke jaarstukken 2015 en lessen voor 2016 (BMC) – 28 oktober 2016
- Kamerbrief Decentralisaties in het sociaal domein voor de verantwoording door gemeenten over het verslagjaar 2015 – 14 november 2016
- Financien en verantwoorden (AEF) – 6 februari 2017
- Sociaal domein 2015 – een bijzonder jaar in cijfers - Kwantitatieve analyse gemeentelijke nettolasten (Cebeon) – 7 februari 2017
- Kamerbrief nader onderzoek financiën sociaal domein over overall rapportage sociaal domein 2015 – 28 februari 2017
- Overall rapportage sociaal domein 2016 – 1 december 2017
- Sociaal Domein tussen transitie en vernieuwing – Ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2015-2016 (Cebeon) – 1 december 2017.

#### Wet RGT

- Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht (Twynstra Gudde) – 5 februari 2015
- Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht (Pro Facto) – 1 september 2017.

#### Experimentenwet

- Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Experimentenwet gemeenten – 22 februari 2018.

#### Agenda Stad:

- De SER-agenda voor de stad – Augustus 2015
- Evaluatie City Deals (Planbureau voor de leefomgeving) – 31 mei 2017
- CPB notitie City Deals: een voorverkenning – 14 juni 2017
- One Year Pact of Amsterdam EUKN Report – 12 juli 2017
- Werken met City Deals (NSOB) – 1 november 2017
- Evaluatie City Deals vervolg (PBL) – 4 december 2017.

### Hoofdstuk 6 Financiële inrichting

#### Financiële Verhoudingswet

- Redelijk verdeeld, Rapport van de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken provinciefonds (IPO) – 10 december 2015
- Evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010-2015 – 1 april 2016
- Vereenvoudiging uitkeringsstelsel startnotitie – 13 februari 2017
- Rekening houden met verschil (BZK) – 1 juni 2017.

### Hoofdstuk 7 Oorlogsgravenstichting

#### Oorlogsgravenstichting

- Evaluatie subsidieregeling OGS (Panteia) – 30 mei 2016.

### **III.iv Samenstelling begeleidingscommissie**

- mevrouw mr. drs. I.J. Vossenaar, directeur Middelbaar Beroeps Onderwijs, ministerie van OCW – voorzitter
- mevrouw M.G.C. Heuer Msc, vertegenwoordiger IRF, ministerie van Financiën
- de heer ir. H.M. Polet, vertegenwoordiger IRF, ministerie van Financiën
- de heer drs. ing. D.L.M. Slangen, wnd. directeur Omgeving, Communicatie en Strategie, Rijkswaterstaat, ministerie van IenW
- mevrouw mr. Y. Sinnige, vertegenwoordiger IPO
- de heer drs. A.G.A. Jacobs, vertegenwoordiger VNG
- de heer mr. G.A. van Nijendaal, secretariaat ROB
- de heer R.P.P. Barneveld, directie FEZ, ministerie van BZK

### **III.v Verslagen onafhankelijk deskundigen beleidsdoorlichting artikel 1.1**

### **III.vi Verslag onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting artikel 1.2**