

COLUMN

Goed beleid: tijd voor ‘regels beleidsdiscipline’

*Peter van der Knaap**

Je kon erop wachten: na jaren royaal spenderen uit de rijksbegroting klinkt nu overal in Den Haag weer de roep om meer zicht op doelmatigheid. En terecht: anders dan vaak wordt gedacht, is het snel uitgeven van meer geld niet hetzelfde als het voeren van goed beleid. In aanvulling op de regels budgetdiscipline hebben we daarom regels beleidsdiscipline nodig. Dat scheelt nog geld ook. Laat mij dat uitleggen.

Wat is ‘goed beleid’? Als beleidsonderzoeker kent u het antwoord: beleid is goed als interventies wérken. Als maatregelen de beoogde effecten sorteren. Als de kosteneffectiviteit ervan gunstig is en als de negatieve bijwerkingen beperkt zijn. U weet ook dat de kans op goed beleid groter wordt naarmate het beter gestoeld is op kennis: inzicht in de factoren die problemen veroorzaken en informatie over welke interventies eerder en elders doelmatig zijn geweest.

Goed beleid is ook samenhangend: het geheel van doelen en instrumenten is sterker dan de delen. De OESO stelt in dat verband de eis van beleidscoherentie en daar zit wat in. Losse onderdelen repareren helpt meestal niet. Voor duurzame oplossingen is vaak een systematische aanpak nodig. Ook helpt het enorm als er steun is voor het beleid: van belanghebbenden en van de mensen die het moeten uitvoeren.

In zowel de bestuurskunde als de praktijk bestaat veel consensus over het bovenstaande. Of je nu kijkt bij de VN, de OESO, de EU of onze eigen overheid, steeds weer draait het om het kiezen van de meest geschikte beleidsoptie om maatschappelijke problemen te helpen oplossen. Of, als dat niet kan of lukt, ze in elk geval beheersbaar te maken.

Die brede overeenstemming heeft geleid tot tal van hulpmiddelen om goed beleid te ontwerpen. Het vorig jaar gelanceerde ‘Beleidskompas’ is daarvan een mooi voorbeeld. Eerder heette het ‘Integraal Afwegingskader’ en die ambtelijke benaming dekte de lading: vanuit de vraag ‘Wat is het probleem?’ wordt systematisch gewerkt aan de ‘voorkeursoptie’ voor het beleid. Trefwoorden daarbij: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

Tot dusver geen nieuws onder zon, zult u denken. Lang leve Wildavsky en Hoogerwerf! Hooguit een kwestie van ‘frappez toujours’: je moet erop blijven hameren dat

* Peter van der Knaap is directeur van IOB – Instituut voor Internationaal Onderzoek & Beleids-evaluatie.

Peter van der Knaap

het hierom gaat als je met beleid de wereld wilt verbeteren. En dat is inderdaad nodig.

Maar het is niet genoeg. Als veteraan binnen de Haagse Hectare heb ik me vaak in een soort parallel universum gewaand. Een werkelijkheid waar een heel andere definitie van goed beleid geldt. Ik heb er een wet van gemaakt: beleid is goed als het snel aangekondigd kan worden, weinig kost, geen weerstand oplevert én duidelijk zichtbaar is.

Snel, goedkoop, gemakkelijk én iets om goed mee voor de – waan van de – dag te komen. Iedere marketingdeskundige weet: dat is een onverslaanbare combinatie ... Zeker als je daadkracht wilt uitstralen. Niet voor niets scoren gedragscampagnes vrijwel zonder uitzondering hoog. Hetzelfde geldt voor het afsluiten van onverbindende convenanten en het op de helling leggen van innovatieve concepten.

Helemaal áf is het wanneer je dan als beleidsmaker een ‘lerende aanpak’ voorstaat: iedereen die kritische vragen stelt over de zinvolheid van het beleid, is dan bij voorbaat uitgeschakeld. Overigens is de definitie van ‘goedkoop’ rekkelijk gebleken: goedkoop is wat we kunnen betalen, zo lijkt het vaak.

Het ontbrekende criterium is natuurlijk de vraag of het beleid ook effectief zou kunnen zijn. Dat inzicht ontbreekt vaak. Te vaak, zo stellen Tweede Kamer (in een recente motie over inzicht in doelmatigheid), Raad van State (in zo’n beetje elke uitkomst van de beleidsanalytische toetsen) en Algemene Rekenkamer (op zo’n beetje elke Verantwoordingsdag).

Maar ook de Studiegroep Begrotingsruimte hekelt in zijn jongste (zeventiende) advies de onscherpte van het zicht op doelmatigheid, vooral als het om fiscale uitgaven gaat. Het advies is duidelijk: zet in op een scherpe toets op de verwachte effectiviteit van uitgaven en stop met het uitgeven van schaars geld als uit een evaluatie blijkt dat de effectiviteit onvoldoende is.

Binnen de openbare financiën kennen we sinds jaar en dag de ‘regels budgetdiscipline’. Die zijn best simpel:

- Als een ministerie verwacht meer geld uit te geven dan begroot, moet dat ministerie dat zelf op zijn begroting compenseren door ergens anders minder geld aan te besteden. Daarbij geldt de voorwaarde dat het totaalbudget van de begroting niet wordt overschreden.
- Meevallers mogen worden ingezet voor het compenseren van tegenvallers en daarnaast kan een ministerie ook bezuinigingsmaatregelen nemen om een (dreigende) overschrijding te compenseren.
- Meevallers mogen trouwens níét worden gebruikt voor nieuw beleid of het intensiveren van bestaand beleid: dat vergt besluitvorming over alle ministeries heen.

In principe stimuleert deze budgetdiscipline bewindspersonen om kritisch te kijken naar alle bestaande uitgaven. Maar of de minst effectieve uitgaven ook echt als eerste worden geschrapt, is volgens het vijftiende rapport van de Studiegroep

Begrotingsruimte 'moeilijk te zeggen'. Met als veelzeggende verklaring: regelingen hebben bepaalde belangengroepen, 'waardoor het politiek lastig kan zijn om ze af te schaffen, ook als ze slecht functioneren'.

Waarvan akte: ik ken legio voorbeelden hiervan en u waarschijnlijk ook. Het is daarom hoog tijd voor een zusje van de regels budgetdiscipline, de 'regels beleidsdiscipline':

- Als een ministerie verwacht dat het noodzakelijk is om ergens méér bewezen werkzaam beleid te moeten voeren dan verwacht, dan moet dat ministerie zelf aangeven welk niet werkzaam beleid wordt gestopt.
- Als met beleidsmaatregelen die níét werken wordt gestopt, mag de ontstane beleidsruimte worden ingezet voor het intensiveren van beleid dat wél werkt.
- Als beleid zo succesvol is dat het overbodig wordt, biedt dat ruimte om ander succesvol beleid te intensiveren.

Het voeren van goed beleid moet lonen. Daarom mogen ministers, anders dan bij de budgetdiscipline, bij de laatste regel eerst zelf voorstellen doen. Op die manier stimuleren we dat we ophouden met ineffectief beleid en dat maatschappelijke problemen een voor een gericht kunnen worden aangepakt met beleid dat wél werkt. De grote broer van de budgetdiscipline blijft overigens belangrijk, al is het maar voor de praktische uitvoerbaarheid: een (andere) rekeneenheid voor 'de totale hoeveelheid beleid' bestaat er immers niet.

Bij dit alles dragen we de kenmerken van goed beleid natuurlijk hoog in het vaandel. De onderbouwing is *evidence-informed* en dus gestoeld op kennis. Periodieke evaluaties spreken voor zich. Ook zijn de maatregelen samenhangend en worden zij gesteund door belanghebbenden en uitvoeringsorganisaties.

En nee, dan heb ik het niet over maatregelen die snel, goedkoop, gemakkelijk en zichtbaar zijn. Wie dat wil, moet maar een baan in de marketing zoeken. Of in de cosmetica.