

Meetbaar beleid, een dwingend democratisch beginsel

Op Prinsjesdag presenteert het Kabinet met veel ceremonieel vertoon de plannen voor het komende begrotingsjaar. Deze derde dinsdag in september heeft sedert 2000 een sobere tegenhanger met de derde woensdag in mei. De regering doet dan financieel verslag over het voorgaande jaar. De media duiden dit democratische ritueel weinig koninklijk aan met de term ‘gehaktdag’.^{1,2} Deze oneerbiedige omschrijving lijkt zijn oorsprong te vinden in het feit dat de kamer een ‘brij’ van 2500 pagina’s over zich heen krijgt uitgestort. Deze moeten soms op een steekkarretje worden aangevoerd en het is de vraag of er, behalve financiële specialisten, ooit iemand naar kijkt.²

J.H.A. van Dolron Socioloog, werkzaam bij de gemeente Spijkenisse

De Algemene Rekenkamer toont zich sceptisch over wat het Rijk op deze dag laat zien. Haar president stelt vast dat de relatie tussen beleidsdoelstellingen, effecten, prestaties en geld vaag is en merkt op: “Jaarlijkse verantwoordingen over geld én beleid kunnen niet zonder goede begrotingen in concrete beleidsdoelen uitgedrukt.”³ Zij waarschuwt het parlement: “Doel en geld zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Wij wijzen er op, dat de kwaliteit van het leggen van die relatie ons zorgen baart en daarmee de kans voor u om uw budgetrecht ten volle uit te oefenen.” Bij één derde van de doelen bleef onduidelijk welke activiteiten hiertoe verricht waren, bij tweederde waarvan dat wel viel te achterhalen, was vaag of die het doel dichterbij brachten.³ Een jaar eerder uitte dit staatscollege vergelijkbare kritiek en meende dat de Kamer haar controlerende taak onvoldoende kan vervullen als het kabinet zijn doelen niet concreter formuleert.⁴

Voor gemeenten, die problemen toch scherper kunnen operationaliseren, blijkt het eveneens lastig verband te leggen tussen beleid, resultaten en bestede gelden. Zij worstelen met het kwalitatief goed beschrijven van beoogde maatschappelijke effecten.⁵ Het omzetten van een politieke visie in toetsbare doelstellingen levert moeilijkheden op. Zowel middelgrote (Dordrecht, Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen, Breda) als grote gemeenten (Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) schieten hierin volgens hun rekenkamers tekort.⁶

De waarheid is relatief

“In het openbaar bestuur draait het om het spanningsveld tussen wens en werkelijkheid.”⁷ Politici willen de werkelijkheid veranderen of handhaven overeenkomstig hun wensen en zijn daarbij overtuigd van de waarheid. Indien de bevolking hen maar kiest, vestigen zij wel de ‘heilstaat’. De sofisten in het oude Griekenland, de bakermat van

onze democratie, lieten evenwel reeds 500 v.Chr. zien dat één waarheid niet bestaat. Socrates, de illustere representant van deze filosofische stroming, verwoordde dit als volgt: “De dingen zijn voor mij zoals ze zich elk afzonderlijk aan mij voordoen, voor jou zoals ze zich aan jou voordoen, aangezien jij en ik mensen zijn.”⁸ Sociale, economische, psychologische en culturele omstandigheden bepalen de wijze waarop een mens waarheid en werkelijkheid ziet. Wat een mens, als politicus, nastrevenswaardig acht, hangt af van diens ideologie, bepaald door deze persoonlijke omstandigheden. Hij moet zich, volgens Socrates, bij het waarnemen ontdoen van vooroordelen, valse idealen en bijgeloof welke zijn geest beheersen.⁹

Natuurlijk zijn politici van mening de waarheid te verkondigen, het vaste geloof in hun wensen maakt per slot dat de bevolking hen kiest. Ook Socrates bleef, ondanks het inzicht deze nooit te zullen vinden, onvermoeibaar





op zoek naar de waarheid, maar weigerde zich te schikken "...in de leugen en het verdoezelen van de waarheid."⁸ Omdat de kiezer tegenwoordig de waarheid niet altijd mag zien, dient Socrates ook in dit opzicht als voorbeeld, want politiek bedrijven is net als filosoferen het 'ontwerpen' van de ideale samenleving. (Plato betoogt in 'Politeia' zelfs dat beheersing van de filosofie voorwaarde is voor goed besturen.) Socrates toonde zich letterlijk een 'democraat', door zich dagelijks temidden van het 'volk' te begeven teneinde zijn ideeën op te doen en daarnaar 'te besluiten of te handelen'. Hij voerde gesprekken over dezelfde zaken waarmee hedendaagse politici zich bezighouden: armoede en rijkdom, maatschappelijke verhoudingen, macht, rechtvaardigheid, goed en kwaad, kennis, gezondheid. Socrates legde daarbij kritisch rekenschap af van eigen overtuigingen of waarderingen, heropende discussies, onderzocht de grondslagen steeds opnieuw en nam principieel nimmer

definitief stelling.¹⁰ Hij debatteerde in begrijpelijke taal, doelstellingen én uitkomsten van zijn dialogen lieten geen enkele ruimte voor misverstanden.

Meetbaar beleid

Het zal tijd vergen alvorens politici zich, met dezelfde wil en onbevangenheid als Socrates, durven verantwoordwoorden. Ofschoon de bevolking het volste recht heeft op zo'n attitude, blijkt dat nu teveel gevraagd.⁷ Zij hebben daarom eerst een stevig 'duwtje' in de rug nodig: een wettelijk verankerde verplichting alle consequenties van de democratie expliciet te aanvaarden, alsmede verkiezingsbeloften (beleid) 'meetbaar' te formuleren en te verklaren dat de kiezer hen hierom zonnodig mag wegstemmen. Rekenkamers kunnen daar, bij wet vastgelegd, op toezien en realisering van politieke wensen ten behoeve van rapportage aan de bevolking onderzoeken.

De nieuwe 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur', met ondermeer gedragsregels rond openheid, doelgerichtheid en bereidheid regelmatig rekenschap af te leggen, vereist in dit verband een dwingend karakter. Vertrouwen in het zelfreinigende vermogen, waarover de code spreekt, volstaat niet. Net zomin als de uitnodiging van de minister tot zelfreflectie en haar standpunt extra controle- en verantwoordingsystemen onnodig te achten.¹¹ Elzinga merkt terzake op "...dat de modieuze aandacht voor codes, handvesten en gedragsnormen veelal gecombineerd gaat met een zekere verwaarlozing van de juridisch harde gedragsregels." "Er is dus alle aanleiding niet alleen te kijken naar tranentrekkende soft law, maar vooral ook de hard law voldoende aandacht te geven."¹²

Zodra politici wensen meetbaar over het voetlicht brengen en eerlijk verantwoording afleggen, zijn zij automatisch verlost van een belemmerend psychologisch en moreel dilemma. Zij hoeven niet meer uit angst voor hun positie politieke retoriek te bezigen dan wel om de hete brij heen te lopen.

Eenvoudig en logisch

"Communicatie of discussie is tot mislukken gedoemd, indien de deelnemers verschillende betekenis toekennen aan de begrippen die zij gebruiken. Allen moeten dezelfde 'taal' spreken."¹³ Anders praten zij langs elkaar heen, raken het spoor bijster en zijn niet in staat tot overeenstemming te komen of gezamenlijk conclusies te trekken. Het is zelfs moeilijk het eens te worden over het feit, dat men het oneens is. Belangrijke maatschappelijke problemen, die diepgaande gedachtewisseling en sterk wederzijds inlevingsvermogen eisen, blijven liggen. De bevolking begrijpt er niets van, haakt teleurgesteld af of wendt zich tot politici die 'gouden bergen' beloven. Voorwaarde voor het vruchtbaar voeren en tot een goed einde brengen van politieke discussies is derhalve strikte en door allen aanvaarde hantering van begrippen. "Het voorkomen van begripsverwarring is een noodzakelijke voorwaarde om afspraken te maken en elkaar op naleving te controleren."¹³ Socrates besteedde een belangrijk deel van zijn dialogen aan begripsafbakening en wel met zoveel volharding dat de oplossing van de discussieonderwerpen zich vaak vanzelf aandienende. In het openbaar bestuur is dat ook mogelijk.

De in deze sector gebruikte begrippen dienen allereerst eenvoudig en begrijpelijk te zijn. De gemeente Amsterdam die, overigens op aanraden van haar eigen rekenkamer (sic!), een definitieboekje van 30 pagina's vol uitleg en vakjargon bij haar begroting 2008 voegde, maakte het de lezer daardoor niet makkelijker.¹⁴ Verder is het nodig begrippen eenduidig te houden en tot een minimum te beperken. De gemeente Dordrecht hanteerde in haar begroting 2008 voor de aanduiding van doelen en ambities zoveel termen door elkaar heen (te bereiken, na te streven, gewenste, beoogde of maatschappelijke effecten; richting; resultaten; stimuleren; versterken; stevig inzetten; bewerkstelligen; beogen; intensiveren; aanscherpen; extra impulsen) dat de lezer in de war raakt. De uiteenlopende termen voor het meten daarvan (streefwaarden; indicatoren; output; outcome; kerngegevens; prestaties; statistische significantie; beoogde, relevante of

indicator scores) komen al even raadselachtig over.¹⁵ Het is de bevolking hierdoor onmogelijk het gemeentebestuur op haar merites te beoordelen.

Bij hun streven de werkelijkheid naar hun hand te zetten doen politici er alles aan anderen te overtuigen. Daarom heeft men in de Haagse kaasstolp een grote voorliefde voor zogenoemde doelredeneringen.¹⁶ De uitkomst staat bij voorbaat vast en politici maken gebruik van ‘ijzeren’ vanzelfsprekendheden, van argumenten die niet steeds relevant of soms strijdig zijn en van drogredenen. Hierdoor klinkt alles wat zij wenselijk achten en willen realiseren aannemelijk, maar wat hen echt voor ogen staat blijft in nevelen gehuld. Hetzelfde geldt voor het beleid dat zij beweren met succes uitgevoerd te hebben. Teneinde dergelijke vaagheid in de relatie tussen beleidsdoelstellingen en -effecten te voorkomen, is het zaak elementaire regels voor logisch (en fatsoenlijk) argumenteren in acht te nemen. Of politici problemen in de samenleving waarnemen, hoe ernstig zij die vinden en waarom deze aanpak vragen, is afhankelijk van hun ideologische referentiekader. Standpunten welke zij innemen zijn hiervan rechtstreeks afgeleid en blijven daarmee relatief en discutabel. Tevens hangen standpunten en argumenten altijd samen. Eerst nadat politici expliciet een standpunt hebben ingenomen en aldus principieel grenzen hebben gesteld, kunnen zij daarbinnen legitiem argumenten aandragen, oorzaak en gevolg tegen elkaar afwegen, feitelijke juistheid aantonen en daarover op inhoudelijke gronden debatteren. Politici dienen dus, omwille van de zuiverheid en democratische controleerbaarheid, wenselijkheidsuitspraken logisch te scheiden van werkelijkheidsuitspraken.

SMART

Literatuur of trainingen voor beleid en management benadrukken al jaren de noodzaak doelstellingen ‘SMART’ te formuleren. Wie echter een bruikbare handleiding hoopt te vinden, komt bedrogen uit, want veel wijzer dan een aanduiding waar deze afkorting voor staat, wordt de leergierige manager of beleidsmedewerker niet. Toch kan uit-



Saskia Stuiveling (president Algemene Rekenkamer) stelt vast dat de relatie tussen beleidsdoelstellingen, effecten, prestaties en geld vaag is en merkt op: “Jaarlijkse verantwoordingen over geld én beleid kunnen niet zonder goede begrotingen in concrete beleidsdoelen uitgedrukt.

leg over wat specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden betekent politici op weg helpen.

Specifiek houdt in dat de gewenste beleidsmatige veranderingen ondubbelzinnig vastliggen. Over de intenties mogen geen misverstanden ontstaan. In het algemeen is het al lastig voor bestuurders om veranderingen te realiseren en deze aan te tonen. Overheidsactiviteiten behoren tot de vele factoren die invloed hebben op veranderingen in de samenleving. Welke van deze factoren de doorslag geven, valt moeilijk uiteen te rafelen.¹³ Om toch doeltreffendheid van overheidsingrijpen te kunnen beoordelen is het nodig de te verwachte invloed daarvan – gelijkblijvend, positief dan wel negatief – te expliciteren. Pas wanneer doelstellingen scherp zijn afgebakend en gericht op het betreffende onderwerp, is het mogelijk achteraf beleid te evalueren.

Eisen van realisme of praktische relevantie en aanvaardbaarheid houden onderling sterk verband. Politieke uitspraken (standpunten of doelstellingen) moeten aansluiten op de beleidspraktijk, ervaringswereld van betrokkenen zelf en op draagvlak kunnen rekenen bij de achterban. Dergelijke uitspraken hebben, net als filosofische, geen enkele

waarde als de verkondiger niet bereid is deze in uiterste consequentie op zichzelf en de zijnen toe te passen. Dit weegt voor bestuurders in een democratie zwaar, aangezien zij een publieke en voorbeeldfunctie hebben. Wilders die Marokkaanse jongeren door de kniën wil schieten als deze zich misdagen, bedenkt zich vast wanneer hij beseft dat even lastige autochtone jongeren deze straf dan ook verdienen. Burgemeester Wolfson van Utrecht die als democraat hecht aan openheid en vrijheid van meningsuiting, handelde hiermee in tegenspraak toen hij de pers belemmerde negatief over hem te publiceren. CDA en Christenunie die ‘geloven’ in christelijke naastenliefde en solidariteit, tonen zich wankelmoedig zodra zij weigeren deel te nemen aan de ‘gayparade’ in Amsterdam.

Eisen van meetbaarheid en tijdgebondenheid tenslotte behoeven nauwelijks toelichting. Alleen als doelstellingen hieraan voldoen is het mogelijk om effecten van beleidsmaatregelen te evalueren en daarover verantwoording af te leggen. Eenduidige omschrijving van de gewenste veranderingen en het vastleggen van te bereiken begin- en eindsituatie mag niet achterwege blijven. Evaluatie impliceert het aantonen van het verschil tussen een welomschreven

situatie voor en na interventie. Dit weer kan niet zonder duidelijke afspraken over de tijd waarbinnen veranderingen zich hebben te voltrekken. Cijfermatige weergave vergemakkelijkt daarbij veelal het leggen van de relatie tussen beleid en bereikte resultaten. Wel geldt nadrukkelijk "...dat cijfers geen doel zijn, maar slechts middel om de praktijk helder in beeld te brengen en hierop te sturen. Daarom moet het cijfermateriaal toegankelijk en begrijpelijk worden gepresenteerd. Fraai ogende tabellen, vergelijkingen en overzichten, met ingewikkelde statistische berekeningen of percentages zijn beleidsmatig zinloos."¹³

Betrouwbaarheid en geldigheid

Betrouwbaarheid van metingen houdt in dat deze door derden controleerbaar en herhaalbaar zijn. Voorspellingen van verkiezingsuitslagen bijvoorbeeld kunnen eerst goed vergeleken worden als onderzoeksbureau's allemaal periodiek dezelfde uitgebalanceerde streekproefmethoden hanteren. Van meet af aan is derhalve helderheid nodig over de vraag welke meetmethoden en -instrumenten beleidsmakers gebruiken en onder welke omstandigheden zij dat doen. Tegenstrijdigheden of afwijkingen mogen niet voorkomen. Alleen dan geven de vergelijkingen een beeld van de veranderingen, op basis waarvan bestuurders besluiten kunnen nemen en de bevolking kan zien in hoeverre overheidsinterventies doel treffen. Zo is het meten van deelname aan sportverenigingen simpel door telkens de ledenadministratie als meetinstrument te gebruiken. In de loop van enkele achtereenvolgende jaren valt hieruit iets af te leiden over de effecten van sportstimulerende subsidies op het ledental. Wanneer een overheid zich daarentegen het ene jaar baseert op gegevens over ontvangen contributie en het volgende jaar op schattingen over het aantal leden dat jaarlijks de ledenvergaderingen bezoekt, gaat dat niet op.

De eis van geldigheid schrijft voor dat een waarneming, het meten van veranderingen als resultaat van beleid, exact informatie geeft over de eigenschap waarom het draait. Voorwaarde is dat

de meeteenheid past bij of kenmerkend is voor de activiteit welke een overheid wenst te bevorderen. Slechts op deze wijze geeft een meting bruikbare uitkomsten met antwoord op de vraag of voortzetting van het beleid zinvol is. Dit vergt vooraf zorgvuldige aanduiding van de specifieke aard van de eigenschap welke centraal staat. Het beleidsuitgangspunt van gemeenten en rijk om sociale cohesie te bevorderen levert weinig houvast. Het is een zeer breed en veelomvattend begrip, voor velerlei uitleg of discussie vatbaar en soms politiek eenvoudig te misbruiken. Zelden geven betrokken bestuurders aan wat zij daaronder nu precies verstaan en daarmee nastreven. Hiervoor is nadere omschrijving onmisbaar, opdat een ieder kan beoordelen in hoeverre maatregelen of activiteiten de gewenste resultaten opleveren. Inburgeringscursussen voor allochtonen zouden een positieve bijdrage leveren aan sociale cohesie van de samenleving. Hoe is zulks echter vast te stellen: als zij meer gaan deelnemen aan de arbeidsmarkt, vaker omgaan met autochtonen of minder frekwent verschijnen in de criminaliteitscijfers?

Bespreking

De waarschuwing van de Algemene Rekenkamer dat het Rijk een gebrekkige relatie legt tussen doelen en geld ligt gevoelig. De Tweede Kamer is niet bij machte haar budgetrecht ten volle uit te oefenen. Het feit dat gemeenten evenmin het verband tussen beleid, resultaten en besteedde gelden goed kunnen leggen is zeker zo ernstig. Het klinkt niet verstandig het oplossen van de psychologische en morele dilemma's welke dit verhinderen, over te laten aan de bereidwilligheid van betrokkenen zelf. Het bij wet vastleggen van specifieke gedragscodes waaraan bestuurders zich dienen te houden is onvermijdelijk, "...want zij ontnemen hun macht en bevoegdheden niet aan zichzelf, laat staan aan hun rijkdom of aanzien, maar aan het volk."¹⁷ Indien deze wettelijk plicht eenmaal bestaat, gaan bestuurders op den duur voldoen aan dezelfde hoge eisen, die Socrates zich stelde en Plato voor het goed besturen van de staat noodzakelijk achtte. Eisen van "...morele gezindheid, een deemoedige

onderwerping aan de moraal, aan deugden van eerlijkheid, rechtschapenheid, openheid, geloofwaardigheid".¹⁷

Wanneer bestuurders zo'n waarachtige democratische attitude ontwikkelen, ontstaat de ruimte om de methodologische problemen op te lossen, die toetsing van wens en werkelijkheid in de weg staan. Regels voor logisch argumenteren zijn eenvoudig op te stellen. 'SMART-formuleringen' van doelstellingen blijkt minder ingewikkeld, evenals het consequent voldoen aan voorwaarden van betrouwbaarheid en geldigheid. Bestuurders hoeven hiervoor geen vrees te hebben. De bevolking zal niet langer het onmogelijke van hen eisen. Juist als deze ziet dat ook bestuurders maar mens zijn, is het voor hen niet langer nodig ongelijk, fouten dan wel onzekerheid te verbergen "...onder flinkheid en zeker weten."¹⁸

Noot:

- 1 Volkskrant, 20 mei 2009
- 2 H. Bekkers, Verantwoordingsdag grandioos mislukt, Binnenlands Bestuur, 15 mei 2009
- 3 S.J. Stuiveling, Aanbiedingspeech Rijk verantwoord 2008, 20 mei 2009
- 4 Volkskrant, 22 mei 2008
- 5 G. Koudijs, Prestatiebegroting verbeterd aansturing gemeenten, 2006
- 6 J.H.A. van Dolron, Een duale begrotings- en beleidscyclus, in: B&G, januari 2009
- 7 J.H.A. van Dolron, Integriteit in het openbaar bestuur, in: B&G, mei/juni 2009
- 8 Plato, Theaitetos, vert. H. Warren en M. Molengraaf, 2001
- 9 L. de Crescenzo, Geschiedenis van de Griekse filosofie, 2000
- 10 M. Fresco, Socrates, zijn wijsgerige betekenis, 1983
- 11 G. ter Horst, Aanbieding code voor goed openbaar bestuur, 19 juni 2009
- 12 D.J. Elzinga, Code goed bestuur geeft problemen, in Binnenlands Bestuur, 3 juli 2009
- 13 Gemeente Spijkenisse, J.H.A. van Dolron, Kadernotitie opstellen beleidsregels subsidieverlening, mei 2008
- 14 Gemeente Amsterdam, Definitieboekje, jaarplan 2008
- 15 Gemeente Dordrecht, Programmabegroting 2008 en Meerjarenraming 2009-2011
- 16 F. van Beers en H. Siepel, De waarheid sneuvelt snel in Den Haag, Volkskrant, 28 maart 2009
- 17 H. van den Heuvel en L. Huberts, Onkreukbaarheid als voorbeeld, Openbaar Bestuur, maart 2009
- 18 H. van Gunsteren, Vertrouwen in democratie, 2006