

P+
SPECIAL
Jaargang 22
Week 3 | 2024

Regeringsbeleid vooraf
toetsen op impact



Rekenkamers zonder tanden

Rekenkamers doen niet aan impact

Overheidsbestuurders hebben respect voor de Algemene Rekenkamer. Is het belastinggeld van de burgers wel zorgvuldig uitgegeven? Maar ze voelen lang niet dezelfde druk als de top van het bedrijfsleven. Een accountant kan de jaarrekening afkeuren en dat is een ramp. Zouden de rekenkamers in Nederland ook zulke verdergaande bevoegdheden moeten krijgen? Of zelfs vooraf moeten beoordelen of politiek beleid wel tot de gewenste impact zal leiden? Hebben de rekenkamers trouwens nog wel tanden?

Een heel beroemde rapportage van de Algemene Rekenkamer was die uit 1983 naar de staatssteun aan de Nederlandse scheepsbouw. Hierdoor trad later zelfs een kabinet af, toen was gebleken met hoeveel geld een tanende industrie met overheidssteun overeind werd gehouden, terwijl deze de concurrentie met de scheepswerven in het Verre Oosten al had verloren. Ondanks al die steun ging het Rijn-Schelde-Verolme-concern (RSV) toch nog failliet.

Maar er waren meer geruchtmakende rapporten, zoals dat uit 2002 naar de bouwfraude in Nederland. Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevestigde toen de kartelvorming, prijsafspraken en corruptie in de bouwsector. Dit leidde tot hogere kosten voor overheidsprojecten. Ook deze onthullingen veroorzaakten publieke verontwaardiging en had opnieuw een parlementaire enquête tot gevolg, en gerechtelijke stappen.

Latere onderzoeken zorgden ook nog voor groot nieuws, maar resulteerden niet meer in het oplossen van gesignaleerde problemen. Al in 2014 publiceerde de Rekenkamer een rapport waarin werd gesteld dat veel ICT-projecten van de over-

“Er is niet één politieke partij die in het partijprogramma vooraf aangeeft wat de impact van voorgesteld beleid is”

heid mislukten of tot aanzienlijke kostenoverschrijdingen hadden geleid. Aan deze financiële zorgen is nog steeds geen einde gekomen.

Hetzelfde gold voor het rapport uit 2017, waarin problemen met informatievoorziening en risicomanagement bij de Belastingdienst werden geëtaleerd. Een kabinet is er niet door gevallen. Wel verdampte ondertussen het vertrouwen van de burger in de daadkracht van de regering. Ook rijst de vraag: heeft de rekenkamer vandaag nog wel tanden?

Meer dan financieel onderzoek

Uit deze affaires blijkt dat de Algemene Rekenkamer meer doet dan het auditen van de financiële verantwoording van overheidsorganisaties. Door grondig onderzoek naar de besteding van publieke middelen moet de rekenkamer bijdragen aan de transparantie van beleid. Dit moet niet alleen het vertrouwen van het publiek in de overheid versterken, maar ook ambtenaren aanmoedigen om verantwoord om te gaan met belastinggeld. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer moeten de basis voor beleidsverbeteringen vormen. Door middel van haar rapporten biedt de rekenkamer specifieke inzichten en suggesties om tekortkomingen aan te pakken en de doelmatigheid van overheidsuitgaven te vergroten. Of het falen van diezelfde overheid aan de orde te stellen, ook al lijkt deze zich daar heel wat minder van aan te trekken dan vroeger.

Wanneer de accountant de jaarrekening afkeurt

Directeuren van bedrijven kunnen zich dezelfde grove misstappen als regeringen niet veroorloven. Als hun accountant de jaar-



De Algemene Rekenkamer had in de vorige eeuw nog tanden. Na het becijferen in 1983 van de bijna 3 miljard gulden die het falende scheepsbouwbeleid had gekost, volgde een parlementaire enquêtecommissie naar deze RSV-affaire (Rijn-Schelde-Verolme concern). Daarop viel het kabinet Lubbers 1, op 3 mei 1989.

rekening afkeurt, is dat een heel serieuze aangelegenheid. Dit kan grote gevolgen hebben, zowel voor het bedrijf als voor de stakeholders. Een afgekeurde jaarrekening kan het vertrouwen van investeerders, leveranciers of werknemers ernstig schaden. Het beeld ontstaat dat het management niet in staat is om nauwkeurige financiële informatie te verschaffen. Vragen rijzen. Wat is er in dit bedrijf aan de hand? Er kunnen juridische procedures begonnen worden, boetes of andere sancties worden opgelegd. Een beursgenoteerd bedrijf kan de beurskoers zien kelderen, zeker wanneer een regelgevende instantie als de Autoriteit Financiële Markten een onderzoek start. Maak die reputatieschade daarna maar weer eens ongedaan. Vertrouwen komt te voet, maar vertrekt te paard. In vliegende galop.

Om zulke debacles te voorkomen, zorgen managers er wel voor dat hun financiële verantwoording netjes op orde is. Ze weten: de accountant zal bikkelhard zijn. Anders mag deze naderhand zelf voor de rechter verschijnen.

“B&W worden heus niet naar huis gestuurd”

Deze ongelijke beoordeling van beleidsmakers bij de overheid en die in het bedrijfsleven heeft bij het Impact Centre Erasmus (ICE) tot opgetrokken wenkbrauwen geleid. Directeur Jacqueline Scheidsbach vraagt zich openlijk af: “Een bedrijf zal te allen tijde een afkeurende verklaring van de accountant willen vermijden. Maar waarom is de positie van de rekenkamers als controlerend orgaan van de overheid zoveel zwakker?”

Wat niet iedereen zich realiseert: naast de meer bekende Algemene Rekenkamer zijn er ook regionale en gemeentelijke rekenkamers. Zij kunnen een stadsbestuur op de vingers tikken. Maar ook weer: het college van burgemeester en wethouders wordt daarna heus niet naar huis gestuurd.

Na de laatste verkiezingen van de Tweede Kamer weet iedereen in Nederland dat een overwinning van andere politieke partijen tot andere beleidskeuzes kan leiden. Maar hoe is het mogelijk dat politici beloftes doen, die praktisch niet uitvoerbaar zijn? Is het

voorgestelde beleid überhaupt wel een oplossing voor het gestelde doel?

De aantrekkingskracht van simpele oplossingen is groot. Immigratie indammen om meer huizen voor ‘eigen volk’ te bouwen, is zo’n gemakkelijke keuze –even vergetend dat er afspraken over immigratie op Europees niveau zijn gemaakt. Laat staan dat het percentage huizen dat ingenomen wordt door statushouders minimaal is en zeker de woningcrisis niet veroorzaakt. Een andere bekende simpele voorstelling van zaken komt uit Groot-Brittannië, toen daar met de Brexit afscheid van de EU werd genomen. ‘Want dan is er geld om onze eigen gezondheidszorg te verbeteren’, was toen de belofte. Inmiddels hebben de Britten hier alles aan kunnen doen. Hebben ze dat ook gedaan? Cynisch gezegd: je hoort nooit iemand zeggen dat je na de Brexit voor echt goede operaties het beste naar Londen of Manchester kunt vliegen.

Het lijkt een potsierlijk voorbeeld, maar in feite geldt de vraag over de realiteitszin van politieke beloftes niet alleen voor de PVV van Geert Wilders, maar ook voor andere politieke partijen. Scheidsbach, ferm: “Er is niet één politieke partij die in het partijprogramma vooraf aangeeft wat de impact van voorgesteld beleid is. Hoe fout is dat. Impact meet je niet achteraf. Je moet vooraf bepalen welk doel je wilt bereiken, en hoe. Daarbij baseer je je keuzes bij voorkeur op feiten en niet op ongetoetste aannames, zoals bijvoorbeeld bij de vermeende uitkerings- en toeslagenfraude het geval was. Ook stuur je gaandeweg bij, als dat nodig blijkt te zijn. Je moet niet gaan zitten afwachten totdat het fout loopt. En een rekenkamer becijfert helaas pas achteraf hoeveel het mislukken de samenleving heeft gekost. Terwijl het beleid in aanvang helemaal niet over geld ging, maar om het realiseren van maatschappelijke of ecologische doelen. Het kan zoveel beter.”

Ook op stadsniveau geen impactdenken vooraf

Dit ‘impactdenken’ heeft ook bij rekenkamers op stadsniveau nog geen ingang gevonden. Onderzoeken van de gemeentelijke rekenkamers laten wel een verschuiving zien van financieel



De Rotterdamse rekenkamer becijferde deze eeuw niet meer hoeveel het falende jeugd beleid de stad Rotterdam kostte, maar beperkte zich tot de constatering dat het doorverwijzen van kwetsbare jongeren door jongerenwerkers naar de stedelijke schuldhulpverlening stakte.

- onderzoek naar meer beleidsmatige toetsing. Maar ook weer: achteraf, na gedane zaken.

In Rotterdam keek de rekenkamer bijvoorbeeld naar de gebrekkige verbinding tussen het jongerenwerk en de gemeentelijke instanties die hulpverlening aanboden. In het rapport stelde de Rotterdamse rekenkamer vast dat het welzijn van jongeren in de stad onder druk stond. 'Minimaal 13,900 van de 84 duizend Rotterdamse jongeren groeien op in een kwetsbare gezinssituatie waardoor zij een grotere kans hebben op problemen met hun welzijn (cijfers op basis van data over 2020). Vooral de toename van sociaal-emotionele gezondheidsproblemen onder jongeren bleek een zorgelijke ontwikkeling. De coronacrisis was een belangrijke factor die de welzijnsproblematiek van jongeren versterkte.'

Volgens deze Rotterdamse rekenkamer weten jongerenwerkers de kwetsbare jongeren nog wel te bereiken, zelfs via verleidelijke uitnodigingen op Instagram. Maar wanneer het contact eenmaal gelegd is, en er financiële problemen op tafel komen, ontstaan hobbels bij gemeentelijke instanties als het Jongerenloket. Dat is raar want deze zijn juist opgericht om schuldenproblematiek op te pakken. 'Jongerenwerkers ervaren die instanties als formeel, moeilijk toegankelijk en traag in de afhandeling van hulpvragen', zo luidde de conclusie. 'De rekenkamer beveelt de gemeente aan om procedurele barrières die hulpverlening aan jongeren beperken weg te nemen'. Geen woord over geld.

Dat de meeste onderzoeken naar de uitkomsten van beleid ook pas achteraf worden gedaan, kan een oud-medewerker van de Rotterdamse rekenkamer wel bevestigen. "Ex-post, inderdaad. Rekenkamers doen onderzoeken om de gemeenteraad te ondersteunen bij hun controlerende taak. Dan ligt het voor de hand dat je dat achteraf doet. Maar toch ook wel een enkele keer *ex-ante*, vooraf. Dan ga je op het verzoek van de gemeenteraad kijken: is dat beleid dat is bedacht wel zinnig? Heeft men zich wel voldoende in het probleem verdiept? Maar het is uitzonderlijk, wanneer dat gebeurt. De onderzoekscapaciteit van de stedelijke rekenkamers is ook beperkt. De grote vier steden hebben zo'n 10 tot 14 onderzoekers, die een eigen jaarplan volgen en daar de handen

vol aan hebben. Kleinere gemeenten hebben een nog kleiner budget, met een bestuur in deeltijd, met net genoeg geld om een extern bureau in te huren."

De medewerker kent één uitzonderlijk voorbeeld waarbij hij vooraf de gemeenteraad adviseerde. "Dat was in 2014, bij de invoering van het nieuwe jeugdzorgstelsel. Toen hebben we onderzocht: welke risico's zitten daaraan vast? Er werden tal van bezuinigingen voorspeld. Wij waarschuwden dat het heus niet veel goedkoper zou worden. Om indruk te maken hebben we dat standpunt met vier rekenkamers tegelijk naar voren gebracht. Maar het besluit was al genomen. De gemeente kreeg de nieuwe taak, maar kwam bij dezelfde bureaus voor hulpverlening terecht. Het werd niet goedkoper. En de overheveling naar de gemeente leidde niet tot een verminderd beroep op de jeugdzorg. We hebben gelijk gekregen."

Zou hij het een goed idee vinden, dat rekenkamers vooraf door de gemeenteraad ingeschakeld zouden worden om voorgenomen beleid vooraf op maatschappelijke impact te beoordelen? De medewerker twijfelt: "De tanden moeten wel van de gemeenteraad zelf komen. Rekenkamers staan voor een dilemma. Ze zijn nu onafhankelijk en zouden dan toch meer een adviesorgaan worden, medeverantwoordelijk voor dat beleid."

"In Nieuw-Zeeland was geld een middel om de impactdoelen te bereiken"

Onderzoeker Marit Schouten van het Impact Centre Erasmus snapt het dilemma van de rekenkamers. Toch benadrukt ze de noodzaak voor impact denken vooraf. "Als je alleen achteraf kijkt, is er altijd wel effect van beleid. Maar de vraag blijft onbeantwoord of dat effect ook gelijk is aan het vooropgestelde doel van het beleid. Of dat ander beleid beter in staat was geweest dat doel te bereiken."

Ze pleit daarom voor beleid specifiek ontworpen vanuit een bepaald impactdoel. Haar grote voorbeeld is het Nieuw-Zeeland van oud-premier Jacinda Ardern. Zij voerde in 2019 het 'Wellbeing

Zou de Rekenkamer de 'Rotterdamwet' wél hebben afgeschoten?

Als de Algemene Rekenkamer vooraf had beoordeeld of een wet de gewenste positieve impact zou kunnen hebben, zou de 'Rotterdamwet' er dan in 2006 zijn gekomen? Onmogelijk, volgens het Impact Centrum Erasmus.

Maak de meest kwetsbare wijken leefbaarder. Dat zou een goede intentie geweest kunnen zijn. Maar geen van de drie evaluatierapporten die sindsdien zijn verschenen, signaleerden een betere leefomgeving in de buurten waar deze in Rotterdam ontstane 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek' van kracht werd.

Dat is ook geen wonder. De oorspronkelijke bedoeling van de wet had totaal niets met positieve impact te maken. Het was de toenmalige wethouder Marco Pastors van Leefbaar Rotterdam die 'kansarme migranten' wilde weren en 'een allochtonenstop' in Rotterdamse wijken wilde instellen. De Grondwet verbiedt echter mensen op grond van hun afkomst te weren door ze een woning te ontzeggen.

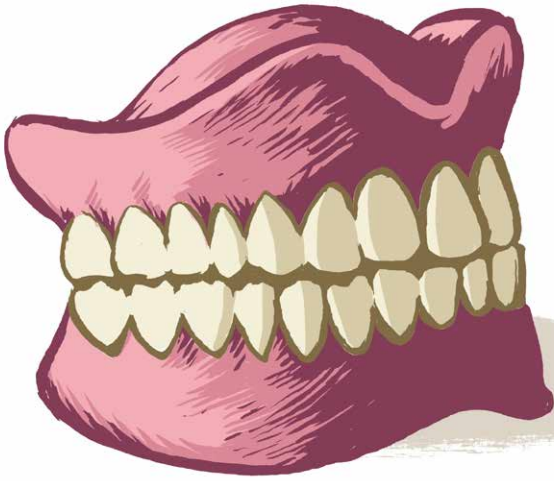
In de wet die in 2006 uiteindelijk van kracht werd, ging het daarom alleen over inkomen en woonduur. Mensen zonder betaald werk die korter dan zes jaar in de regio woonden, mochten voortaan geweigerd worden in een als kwetsbaar aangemerkte wijk. Rotterdam heeft inmiddels vijf van zulke buurten. Negen andere steden volgden, waaronder Tilburg, Den Bosch, Dordrecht en Schiedam. In 2016 kwam er een extra wetsartikel bij om bewoners een woning te kunnen weigeren. Wie volgens politiedossiers betrokken is bij 'overlastgevend' of crimineel gedrag, kan ook geweerd worden. Of iemand nu wel of niet schuldig was bevonden, deed er niet meer toe. Volgens het Impact Centre Erasmus is hier sprake van 'het stapelen van schendingen van mensenrechten in Nederland'.

Impactdenken gaat uit van het identificeren van aannames van een impactdoel. Deze worden vervolgens getoetst om daarmee de positieve én negatieve impact te voorspellen. Dit maakt het mogelijk om tijdens de uitvoering bij te kunnen sturen. Dat gebeurde bij deze 'Rotterdamwet' niet. Wel verschenen kritische evaluatierapporten over de wet. Het eerste uit 2015. De Universiteit van Amsterdam constateerde dat de 'Rotterdamwet' 'geen enkel aantoonbaar effect had op de leefbaarheid'. In 2018 werd uit een rapport van Bureau TwynstraGudde duidelijk dat de sociaal-economische situatie in de aangewezen wijken gemiddeld genomen niet was verbeterd. En in 2021 stond in een evaluatie van het bureau Statistiek van de gemeente Rotterdam dat 'uit de cijfers geen duidelijk beeld naar voren komt over de effecten van de wet'.

Genoeg reden om gas terug te nemen. Of de wet in te trekken. Die boodschap is echter aan demissionair minister Hugo de Jonge (CDA) niet besteed. Hij wil de 'Rotterdamwet' zelfs verder gaan uitbreiden. Dan zou deze ook buiten de steden van kracht worden, in kwetsbare regio's, 'vooral aan de randen van het land'. De woordvoerder van De Jonge, geconfronteerd met de kritiek op de wet, deed vervolgens een uitspraak die zo in de categorie 'alternatieve feiten' zou passen: "Het effect van de wet is misschien niet aantoonbaar, maar wel aannemelijk".

Website
➤ [Impact Centre Erasmus](#)





“De Toeslagenaffaire is een debacle dat met impactdenken voorkomen had kunnen worden”

➤ Budget' in, gericht op een aantal gezondheidsissues, het welzijn van kinderen, oorspronkelijke bewoners als de Maori's en de transitie naar een duurzame economie.

Schouten: “Nieuw-Zeeland brak daarmee een aantal silo's open, van instanties die niet goed met elkaar samenwerkten maar zich beperkten tot een eigen opdracht. Ook kwam er focus op de 'outcomes', de gewenste impactresultaten van het beleid. De discussie verschoof van enkel de kosten van beleid, naar de opbrengsten van beleid. Dat bood ineens ruimte voor meer investeringen in preventie en mentale gezondheid. Ook was daarin een balans opgenomen tussen de behoeften van huidige en toekomstige generaties. De voortgang van het hele proces werd steeds nauw gevolgd, waarbij ook werd gekeken naar de financiële situatie van het land, de natuurlijke hulpbronnen, de bewoners en hun gemeenschappen.”

De effecten van deze verschuiving van perspectief waren groot. Zo allocerde de coalitieregering van Ardern in de begroting een bedrag van 3,8 miljard Nieuw-Zeelandse dollars, omgerekend 2,15 miljard euro. Daarvan ging 250 miljoen euro naar een nieuwe organisatie voor mentale gezondheid. Bijna 23 miljoen werd gereserveerd voor activiteiten die het hoge zelfmoordpercentage moest gaan verlagen. Verpleegsters kregen een plek op middelbare scholen, waar een forse risicogroep onder de jongeren te vinden was. Zelfs werden 1.044 nieuwe woningen gebouwd. Om seksueel geweld binnen gezinnen terug te dringen, werd een speciale service opgericht, die bijna 182 miljoen euro mocht kosten.

Schouten: “Je ziet duidelijk dat de financiën in dit programma niet het doel waren. Geld was een middel om de doelen te bereiken, die tot een brede welvaart moesten leiden. De vraag die gesteld was: wat leveren deze maatregelen onze maatschappij op? Dat is een heel andere benadering dan de politieke prikkel van: wat vinden wij hiervan? Dan kan iedereen van het vraagstuk een speelbal maken vanuit zijn eigen ideologie. In Nieuw-Zeeland lag het politieke primaat bij doelen; bij de vraag wat de beste manier was om de gekozen doelen te bereiken.”

Kritisch: “En ook dan zullen er winnaars en verliezers zijn. Maar dat kun je sturen. Hoe groot mag de groep winnaars of verliezers zijn? Hoe ga je de verliezers compenseren? Het gaat dan over de inhoud, niet over ongefundeerd sentiment.”

“Een nieuwe rol voor rekenkamers”

Bij het Impact Centre Erasmus wordt hier een potentiële taak voor de rekenkamers gezien. Er moet dan wel eerst fundamenteel iets veranderen, stelt Schouten. “Niet alleen achteraf het beleid evalueren, maar vooraf toetsen. Is gekozen beleid haalbaar? Kan het de gewenste impact tot gevolg hebben? Wat moet geborgd zijn in de aanpak om de impact te behalen? En ook, waar toets je nieuw beleid überhaupt aan? Zo zouden alle rekenkamers nieuwe beleid kunnen toetsen aan de klimaatafspraken. Ik zie dus voor rekenkamers ook een rol aan de voorkant weggelegd, door deze eerst een doeltreffendheidstoets te laten maken.”

Het grote struikelblok in het politieke proces is wat Schouten betreft de onduidelijkheid over de samenhang tussen doel, beleid, praktijk en werkelijke uitkomst. “Nu is het soms volstrekt onduidelijk of het mogelijk is met gekozen beleid het gewenste doel te bereiken. Ook is niet helder wat er goed moet gaan in de uitvoering om de impact ook echt te maken. Hierdoor kan iedereen beweren dat zij een oplossing bieden voor grote maatschappelijke vraagstukken, zonder dat de koppeling tussen doel - beleid - en uitvoering duidelijk is.”

Hoe dan ook zullen we als maatschappij beter vooraf moeten nadenken over gewenste maatschappelijke resultaten, zeggen Scheidsbach en Schouten. Schouten: “Voordat we beleid gaan uitvoeren moeten we eerst weten hoe aannemelijk het is dat wat we doen daar ook daadwerkelijk aan bijdraagt.”

En zou dat dan de taak van de rekenkamers moeten zijn? Voor Scheidsbach is dat niet noodzakelijkerwijze het geval. “We richten instanties op, maar nemen er zelden afscheid van. Ook niet als hun slagkracht vermindert of er andere behoeftes ontstaan. Rekenkamers zijn niet per se de aangewezen organisatie om de impact van beleid vooraf te toetsen. Als de rekenkamers deze nieuwe taak niet zien zitten omdat ze het niet tot hun taak vinden behoren of daartoe niet geëquipeerd zijn, is daar een andere, mogelijk nieuwe organisatie voor nodig. Kijk dan goed of beide instanties naast elkaar kunnen en moeten bestaan. Vanzelfsprekend volgt structuur na de strategische keuze. Dus de keuze dat we het zinvol vinden om aan impact van overheidsbeleid te gaan doen is de primaire visie, dan volgt hoe we dat institutioneel organiseren.”

Ze pakt er de krant bij: “Het is zo logisch. Ik las in Dagblad Trouw over een ‘toeslagenkind’; een jongen die slachtoffer is geworden van de Toeslagenaffaire. Deze Milton Moreiro Moreno zei: ‘Als je alleen omkijkt, kun je geen stap naar voren zetten’. Hoe waar is deze uitspraak. Dit debacle is een voorbeeld bij uitstek dat met impactdenken voorkomen had kunnen worden.” ■