

## Het Integraal Afwegingskader, afschaffen?

*dr. Meyken Houppermans*

Donderdag 14 april 2011, een prachtige dag voor beleidsmakend Den Haag. De minister van Veiligheid & Justitie kondigt aan dat het kabinet Rutte I het *Integraal Afwegingskader* (IAK) structureel gaat toepassen bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving. Een analytische werkwijze die beleidsmakers en wetgevingsjuristen helpt om een kwalitatief goed voorstel voor beleid of regelgeving te maken. En dat is nodig voor een efficiënter, effectiever en transparanter ambtelijk en politiek besluitvormingsproces, aldus het kabinet.<sup>1</sup>

Een jaar na invoering van het IAK is door het ministerie van Veiligheid en Justitie de conferentie 'Voorbij het IAK' georganiseerd, over de toekomst van het IAK. Dit artikel is een bewerking van de bijdrage van Meyken Houppermans aan deze conferentie.<sup>2</sup> In het artikel wordt ingegaan op de vraag of het IAK zijn beoogde effect bereikt of beter afgeschaft kan worden, gezien vanuit de bevindingen van haar proefschrift *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*.

### *Beleidsvoorbereiding is gebrekkig en onderbelicht*

De voorbereiding van rijksbeleid is gebrekkig en dat weten we al jaren. De Algemene Rekenkamer constateert herhaaldelijk dat de beleidsvoorbereiding overgewaardeerd is en beleidsvoornemens te ambitieus en weinig onderbouwd zijn. Ook de Tweede Kamer merkt op dat zij weinig inzicht heeft op de integrale beoordeling van voorgenomen beleid. Uit een analyse van ex post beleidsevaluaties van departementen blijkt dat de relatie tussen de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid weinig inzichtelijk is.<sup>3</sup>

Discussies over falend beleid en een gebrekkige beleidsvoorbereiding houden ons bezig. Van een aantal grote beleidsprojecten is achteraf geconstateerd dat een gedegen voorbereiding veel ellende had kunnen voorkomen. Recent nog over de rol van de overheid in de bescherming van de volksgezondheid tegen de gevaren van asbest of over de aanpak van Q-koorts. Falend beleid is dus niet louter een kwestie van toeval of van wetenschap achteraf.

De geschiedenis leert dat de politiek oplossingen voor falend beleid niet zoekt in een betere beleidsvoorbereiding, maar in een andere wijze van besturen en organiseren. Zo stelt het kabinet Paars I in 1994 dat het verouderde en dure uitvoeringsapparaat de oorzaak is van tekortkomingen in

beleidsresultaten. Dit vereist een meer resultaatgerichte manier van werken waarbij de beleidsuitvoering zoveel mogelijk los moet worden gemaakt van de beleidsvoorbereiding.<sup>4</sup> Het kabinet Paars II zet vanaf 1998 deze lijn voort.<sup>5</sup> Ook de drie opeenvolgende kabinetten Balkenende zoeken mogelijkheden voor beter beleid in een andere wijze van organiseren en besturen.<sup>6</sup>

De meeste prioriteit wordt gegeven aan de beleidsuitvoering, want “die uitvoering bepaalt dan ook het beeld en het oordeel van de maatschappij over het beleid.”<sup>7</sup> Beleidsvoorbereidende activiteiten die moeten bijdragen aan de kwaliteit van nieuw of gewijzigd beleid blijven onderbelicht. En dat terwijl de presentatie van nieuw beleid juist veel aandacht krijgt. Een nieuw regeerakkoord wordt met veel elan gebracht, zonder goed inzicht in de te verwachten effecten van de maatregelen in dat akkoord. Maar waarom is die beleidsvoorbereiding gebrekkig en onderbelicht?

### *Verklaringen bieden geen argumenten*

De onderbelichting van de beleidsvoorbereiding is verklaarbaar, hoewel verklaringen natuurlijk niets legitimeren. Een kabinet wil scoren met nieuwe plannen en moet al bij aanvang het publiek voor zich winnen. Een kabinet is niet primair geïnteresseerd in de te verwachten effecten van het beleid. Deze kunnen politiek niet opportuun zijn. Bovendien worden de echte effecten pas na jaren zichtbaar.

Vanuit het ambtelijk apparaat, dat zich in hoofdzaak bezig houdt met de voorbereiding van nieuw beleid, kan weinig verbetering van die onderbelichting worden verwacht. De kennis op het gebied van de beleidsvoorbereiding is summier. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kwaliteit van ex ante evaluaties die naar de Tweede Kamer worden gestuurd.<sup>8</sup>

Het gebrek aan kennis op het gebied van de beleidsvoorbereiding is deels te wijten aan de rol van de wetenschap. Want, niet alleen in de praktijk maar ook in de wetenschap is de aandacht voor de beleidsvoorbereiding gering. Er is weinig theoretisch en empirisch gefundeerd onderzoek beschikbaar naar de mogelijkheden om de beleidsvoorbereiding te verbeteren. Rond de jaren zestig is een aantal theorieën ontwikkeld over beleid maken, zoals de rationeel- economische theorie die bij de overheid algemeen geldend is. Jaren van onderzoek die daarop volgen hebben wel empirisch materiaal opgeleverd, maar geen nieuwe theorieën of inzichten. Tegenwoordig wordt maar weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de beleidsvoorbereiding te verbeteren.

Dit leidt ertoe dat de literatuur die in de praktijk wordt geraadpleegd over beleid maken, vaak nog van oude datum is en concrete aanwijzingen om te komen tot een betere beleidsvoorbereiding ontbreken.<sup>9</sup> Bovendien mist het in Nederland aan een gedegen en academische opleiding beleidskunde. Dat vakgebied heeft zich in Nederland nog niet volwaardig kunnen ontwikkelen. In

overheidsgerichte opleidingen krijgt beleidskunde minder aandacht dan thema's als openbaar bestuur, besluitvorming en overheidsmanagement.

Een logisch gevolg is dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding nèt volstaat om te overleven en om de meest prangende maatschappelijke problemen enigszins aan te pakken, zo blijkt uit onderzoek. Een dergelijk niveau is minimaal en vormt een risico in een samenleving die steeds vaker geconfronteerd wordt met complexe problemen die zo snel en zo goedkoop mogelijk moeten worden aangepakt.<sup>10</sup>

Maar, verklaringen bieden geen argumenten om af te zien van investeringen in de verbetering van de beleidsvoorbereiding. Kan het Integraal Afwegingskader worden gezien als een verbetering van de beleidsvoorbereiding?

#### *Een analytische benadering volstaat niet*

Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV in 2007 lijkt een voorzichtige omslag te zijn ingezet in de aanpak van falend beleid. Waar voorheen oplossingen werden gezocht in de beleidsuitvoering en in een andere wijze van organiseren en besturen, dient volgens dit kabinet de beleidsvoorbereiding te verbeteren door de benutting van wetenschappelijke inzichten, kennis en ervaringsgegevens bij de beleidsvoorbereiding.<sup>11</sup> Deze analytische benadering wordt door het kabinet Rutte I voortgezet met het Integraal Afwegingskader (IAK).

De centrale vraag is of deze analytische benadering en het IAK daadwerkelijk leiden tot een betere beleidsvoorbereiding en tot het voorkomen van falend beleid? Het antwoord luidt: slechts ten dele!

Uit recent onderzoek blijkt dat er een positieve relatie bestaat tussen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de effectiviteit van beleid.<sup>12</sup> Het loont om vooraf te investeren, hoewel een goede voorbereiding geen harde garantie is voor succes. Want, de tijd tussen de beleidsvoorbereiding en het optreden van effecten is vaak lang. In die tijd kunnen allerlei factoren van invloed zijn op het beleid. Bovendien kan het probleem waarop het beleid zich richt ook verminderen als gevolg van iets anders dan het beleid. Hoe dan ook, een slechte voorbereiding zal zeker niet bijdragen aan succes.

Bestaande literatuur, wetenschappelijke onderzoeken en theorieën vanuit verschillende perspectieven op beleid tonen aan dat de veronderstelling van de politiek over het succes van een analytische benadering wel in de goede richting komt maar onvoldoende toereikend zal zijn om te komen tot effectief beleid.

De analytische benadering maakt onderdeel uit van de rationeel- economische kijk op beleid, zoals die wordt gehanteerd bij de overheid. Die kijk is naar Amerikaans voorbeeld in de jaren zestig in Nederland geïnstitutionaliseerd in werkwijzen, procedures en structuren voor en over het overheidsbeleid. Vandaar de term: *geïnstitutionaliseerde rationaliteit*. Volgens die rationaliteit kan succesvol beleid worden bereikt via de benutting van wetenschappelijke kennis en de toepassing van een gestructureerde werkwijze. Beleid wordt gedefinieerd als een relatief stuurbaar plan met heldere doelen en middelen en met causale relaties. Effectiviteit wordt gedefinieerd in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. En instrumenten zoals het IAK kenmerken zich door een zekere planmatigheid, causaliteit en soms ook monetariseerbaarheid. De rol van interactie met de bij het beleid betrokken partijen wordt daarbij genoemd, maar blijft vaak van secundair belang en dient vooral om draagvlak te krijgen voor reeds ontwikkeld beleid.

Vanuit die geïnstitutionaliseerde rationaliteit zal het steeds moeilijker worden om succesvol beleid te maken. Want, het idee dat er één juiste aanpak voor de oplossing van problemen is, heeft in de samenleving al jaren geleden plaatsgemaakt voor meerdere perspectieven en rationaliteiten op problemen en oplossingen. Er is niet één waarheid, één rationaliteit of één oplossing. Problemen worden steeds complexer en onvoorspelbaar en laten zich niet eenvoudig met een gestructureerd en wetenschappelijk onderbouwd plan oplossen.

Bovendien wordt voor het succes van beleid een steeds grotere invloed toegekend aan sociale, politieke, culturele en institutionele processen en aan interacties tussen betrokken partijen. Het groeiend belang dat in de samenleving aan andere dan rationeel- economische waarden wordt gehecht, weerspiegelt zich niet in de geïnstitutionaliseerde gang van zaken bij de overheid.

Die zogenoemde meervoudig- rationele samenleving impliceert dat het oordeel over het succes van beleid niet alleen wordt gebaseerd op effectiviteit in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat doet onvoldoende recht aan de werkelijkheid. Het gaat ook, of beter gezegd aanvullend, om effectiviteit in termen van *uitvoerbaarheid* en *aanvaardbaarheid*. Uitvoerbaarheid heeft onder meer betrekking op de mate waarin het beleid randvoorwaardelijk uitvoerbaar is, handhaafbaar is en door de doelgroep naleefbaar wordt bevonden. Daarnaast heeft uitvoerbaarheid betrekking op de rechtvaardigheid van het beleid, op de consistentie en eenvoud van het beleid en op de logische samenhang met eerder of aanpalend beleid. Aanvaardbaarheid heeft betrekking op de mate waarin het beleid politiek en maatschappelijk draagvlak en steun heeft en de samenleving het als legitiem, zinvol en voldoende aansluitend bij de behoefte, eisen, normen en waarden ervaart.<sup>13</sup>

Het succes of falen van beleid wordt dus door meer dan alleen doelmatigheid en doeltreffendheid bepaald. Echter, de additionele aspecten uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid maken geen

onderdeel uit van het formele beoordelingskader van de rijksoverheid. Daardoor leidt de toepassing van het formele beoordelingskader om te komen tot inzicht in het succes of falen van beleid tot een beperkte weergave van de werkelijkheid.

Dit alles vereist dat de overheid op een andere manier naar beleid gaat kijken, namelijk vanuit een meervoudig-rationele benadering, waarvan de rationeel-economische benadering als één van vele onderdeel van uitmaakt. Die rationeel-economische benadering is immers niet fout of schadelijk. Bovendien zou het onrealistisch zijn om te stellen dat die benadering, en daarmee ook de geïnstitutionaliseerde rationaliteit, moet worden afgeschaft. Dat veronderstelt namelijk een complete metamorfose van de overheid, haar structuur, organisatie, werkwijzen en besturingsfilosofie. De meest praktisch uitvoerbare en bij de praktijk aansluitende aanpak om te komen tot een betere beleidsvoorbereiding behelst daarom de actualisatie van de geïnstitutionaliseerde rationaliteit aan de kenmerken van de samenleving van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Zodanig dat die beleidsvoorbereiding leidt tot beleid dat doelmatig en doeltreffend is, en bovenal uitvoerbaar en aanvaardbaar wordt bevonden. De vraag dient zich aan, hoe die betere beleidsvoorbereiding eruit ziet?

#### *Ingrediënten voor een succesvolle beleidsvoorbereiding*

Onderzoek toont aan dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding wordt bepaald door de factoren *interactiviteit* en *wetenschappelijke onderbouwing*. Daarbij geldt dat interactiviteit de noodzakelijke voorwaarde is voor wetenschappelijke onderbouwing en het meest van invloed is op de effectiviteit van beleid.<sup>14</sup>

Interactiviteit heeft betrekking op de dynamiek en de interactie tussen de overheid en andere relevante partijen bij de beleidsvoorbereiding. Die interactie wordt begrensd door de geïnstitutionaliseerde rationaliteit. Dit betekent dat tijdens de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk in open wisselwerking en op basis van gelijkwaardigheid kan worden samengewerkt, maar de overheid als centrale wetgever de beslissingsbevoegde en de eindverantwoordelijke voor het beleid blijft. Een bepaalde wijze van interactiviteit is nodig om inzicht te krijgen in normen, waarden en rationaliteiten in de samenleving, om kennis en ervaring van betrokken partijen te mobiliseren en om dit alles tijdens de beleidsvoorbereiding te kunnen benutten. Van belang is dat de wijze waarop de interactie tussen de betrokkenen verloopt, past bij de karakteristieken van het beleidsvraagstuk en de context.

Wetenschappelijke onderbouwing heeft betrekking op het onderbouwen van een beleidsontwerp met (traditioneel) wetenschappelijke én met praktijkkennis en ervaringen van betrokken partijen in

het veld. Dit moet ertoe leiden dat de argumentatie voor het beleid deugdelijk is en niet alleen gebaseerd op vermoedens, intuïtie of alleen tot doel heeft belangen te verdedigen.

Onderzoek toont aan dat impliciete en ingezonken (praktijk)kennis en de ervaringen, opgeslagen in de hoofden en gedragingen van veldpartijen essentieel zijn voor de effectiviteit van beleid. Dit geldt ook voor onderzoeken die inzicht geven in de werking van de bestaande huidige praktijk en daarmee in de haalbaarheid van beleidsvoorstellen en in de veranderingsgezindheid van betrokken partijen. Juist die kennis leidt ertoe dat beleid kan worden ontwikkeld dat goed uitvoerbaar is in de praktijk.

Traditionele wetenschappelijke kennis of het toepassen van een gestructureerde werkwijze, procedure of richtlijn blijken niet noodzakelijk om tot effectief beleid te komen. Dit betekent echter niet dat de nuttige bijdrage van die zogenoemde traditionele kennis of gestructureerde werkwijze per definitie uitgesloten is. Kennis is relevant voor de beleidsvoorbereiding wanneer het aan meer dan alleen wetenschappelijke standaarden voldoet, namelijk de maatschappelijke standaard en het oordeel van betrokken partijen over de bruikbaarheid, relevantie en geldigheid ervan.<sup>15</sup> Dit betekent dat naast de traditionele wetenschappelijke kennis in termen van beleidsanalyses, ex ante evaluaties of toekomstverkenningen, ook de praktijkkennis en ervaringen van veldpartijen in de beleidsvoorbereiding wordt betrokken. Het wetenschappelijk onderbouwen van beleid gaat dus niet louter om de aantoonbaarheid of reconstrueerbaarheid van de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen, maar om de aansluiting tussen beleid en praktijk en om het voorkomen dat beleid te veel op alleen willekeur of vermoedens is gebaseerd.

De beleidsvoorbereiding van succesvol beleid kenmerkt zich door een hoge mate van openheid en vertrouwen tussen de betrokken partijen. Zij staan open voor elkaars en in de samenleving geldende opvattingen, normen en waarden. Bovendien zien deze partijen een duidelijke noodzaak om te komen tot beleid. Zij voelen zich van elkaar afhankelijk en zijn bereid hun eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang. Daarbij heeft de wetgever een terughoudende rol en komen partijen uit verschillende geledingen van het beleidsterrein samen tot beleid. De representativiteit van betrokken partijen wordt niet vanzelfsprekend geacht. Het is immers niet ondenkbaar dat een achterban een andere visie heeft, die later in het proces kan gaan gelden. De terughoudende rol betekent overigens niet dat de wetgever zich altijd afzijdig moet houden. Ook bij een meer aanwezige rol van de wetgever kan de interactie tussen betrokkenen zich kenmerken door openheid en vertrouwen.

De open interactie tussen de betrokken partijen is de noodzakelijke voorwaarde om te komen tot wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Als de interactiviteit niet open is, is er geen ruimte voor relevante kennis, in welke vorm of van elke kwaliteit dan ook. Wanneer de interactie tussen

betrokkenen open is en zij open staan voor verschillende ideeën en opvattingen kan relevante kennis van diverse aard worden uitgewisseld en is er een goede kans op benutting van kennis ten gunste van het beleid. Die benutting kan er vervolgens voor zorgen dat het beleid inhoudelijk goed aansluit bij de praktijk, hetgeen de kans op effectief beleid vergroot.

Bovendien kan interactiviteit een compenserende werking hebben voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van onduidelijke kennis kan een open interactie bijdragen aan verheldering van onduidelijkheden. Anderzijds kan wetenschappelijke onderbouwing een rationaliserende werking hebben op de interactiviteit tussen betrokken partijen. Het kan in een debat emoties dempen omdat feiten zichtbaar worden en het kan verschillende visies op het vraagstuk beter zichtbaar en bespreekbaar maken. Als zodanig kan de openheid van de interactiviteit verder worden vergroot.

Een succesvolle beleidsvoorbereiding vindt dus plaats in en door het veld. Hierdoor past de beleidsvoorbereiding zich aan aan veranderende omstandigheden en voortschrijdende inzichten. De beleidsvoorbereiding is een soort leer- en veranderproces. Partijen nemen voldoende tijd om samen het proces te doorlopen. Die tijd zorgt ervoor dat relevante kennis toegepast kan worden en de constructie van het beleid als het ware gelijktijdig verloopt met het realiseren van de met het beleid beoogde verandering. Het beleid, een wet, is niet het startpunt maar het sluitstuk van de beoogde verandering.

De beleidsvoorbereiding van falend beleid kenmerkt zich door geslotenheid en wantrouwen tussen bij het beleid betrokken partijen, die bovendien geen noodzaak zien voor het beleid. De wetgever daarentegen is zeer ambitieus om te komen tot beleid en opereert solistisch. Relevante kennis die niet één op één aansluit bij politieke ambities wordt ter zijde geschoven en tegensignalen worden in de wind geslagen. Veldpartijen staat op afstand van de wetgever en zijn niet bereid hun kennis en ervaringen te delen. Er is weinig tot geen zicht op de bestaande praktijk en op de uitvoerbaarheid van het beleid. Het veld is niet betrokken bij de beleidsvoorbereiding, waardoor beleid en praktijk niet op elkaar aansluiten. Het beleid is niet het sluitstuk maar het startpunt voor de beoogde verandering. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het beleid wordt volledig bij de veldpartijen gelegd, maar wordt vanwege gebrek aan betrokkenheid en aanvaardbaarheid onvoldoende gerealiseerd.

Maar, hoe nu verder met het IAK?

### *Integraal Afwegingskader: actualiseren in plaats van afschaffen*

Mogelijk is het geloof en vertrouwen in het IAK tijdens het lezen van dit artikel afgebrokkeld. Want, een analytische benadering van de beleidsvoorbereiding zal onvoldoende leiden tot succesvol beleid. En, wetenschappelijke kennis en een gestandaardiseerde werkwijze zijn niet noodzakelijk om te komen tot effectief beleid. Moet het IAK worden afgeschaft?

Nee!

De uitkomsten van onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding in relatie tot de effectiviteit van beleid maken duidelijk dat voor succesvol beleid een actualisatie van de geïnstitutionaliseerde rationaliteit aan de kenmerken van de samenleving in de 21<sup>ste</sup> eeuw noodzakelijk is. Dit betekent een andere manier van beleid maken, waarbij recht wordt gedaan aan de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing.

Met het IAK wordt een goede stap in die richting gezet. Want het IAK biedt een methode voor de voorbereiding van wetten en beleid waarbij alle instrumenten, procedures en toetsen en alle relevante informatie in een ICT systeem zijn gebundeld, zodat een meer interactieve en multi-perspectieve benadering op beleid ontstaat. Bovendien omvat het IAK een uitvoerbaarheidanalyse die de wetgever samen met de uitvoerder kan doorlopen om een inschatting te maken van de uitvoerbaarheid van het beleid.

Het IAK biedt goede kansen voor de verdere ontwikkeling in de richting van de beoogde andere manier van beleid maken. Hierna volgen vijf adviezen om met het IAK van de beleidsvoorbereiding tot een succes te maken:

#### 1. Investeer in ambtelijke competenties

De beleidsvoorbereiding en wetgevingstrajecten kunnen aan waarde winnen wanneer niet alleen wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van geavanceerde procedures en instrumenten zoals het IAK maar ook in de competenties van degenen die ermee werken. Een andere manier van beleid maken vereist investeren in de kennis en vaardigheden van beleidsmakers om de juiste rol aan te nemen bij de beleidsvoorbereiding en om de juiste balans en maatwerk te vinden bij de inzet van de factoren interactiviteit en wetenschappelijke onderbouwing.

Het IAK kan met name effect sorteren wanneer de wetgever zich opstelt als facilitator in plaats van als dirigent of ontwerper van beleid- of wetgevingstrajecten. Dit betekent een relatief onzichtbare ambtenaar die veldpartijen faciliteert, mobiliseert en stimuleert om te komen tot beleid. Het gaat er idealiter om een klimaat te creëren waarin veldpartijen bereid zijn om gezamenlijk te komen tot



beleid, met een terughoudende rol van de wetgever. Die veldpartijen beschikken immers over de essentiële kennis voor het beleid en hun betrokkenheid is van belang voor de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het beleid.

Van belang is dat betrokkenen het IAK flexibel kunnen toepassen en dat niet te star wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van het IAK dat een kwaliteitsverbetering via een procedure verloopt of moet verlopen. Onderzoek heeft immers aangetoond dat een procedure niet noodzakelijk is om te komen tot effectief beleid.

Concreet gaat het om competenties zoals die in het Verenigd Koninkrijk bij de invoering van de delivery-systematiek zijn geïntroduceerd en verbonden zijn aan de drie thema's visie, effectiviteit en voortdurende verbetering.

## 2. Betrek diverse partijen en waardeer praktijkkennis en ervaringen

De gedachte van het IAK dat een groot aantal actoren betrokken dient te zijn bij de beleidsvoorbereiding wordt volledig onderschreven door de bevindingen uit onderzoek. Het IAK kan aan waarde winnen door ook op andere dan alleen overheidsactoren gericht te zijn en hen van meet af aan te betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Partijen die anders wellicht niet snel een actieve rol zouden spelen, kunnen een tunnelvisie bij de vorming van beleid voorkomen. Hoe meer partijen betrokken zijn, hoe meer relevante kennis voor beleid gemobiliseerd kan worden.

Van belang is te realiseren dat de essentieel gebleken praktijkkennis en ervaringen niet altijd harde informatie is, die makkelijk te kwantificeren of te monetariseren is, of te staven is met traditionele wetenschappelijke kennis. Deze kennis is niet eenvoudig te vervatten in een ICT systeem en zal misschien enige vertaling of bewerking vereisen. Desalniettemin is de waarde van deze kennis zeer groot en verdient het meer benutting in beleidstrajecten.

## 3. Stimuleer voortdurende uitwisseling

Voortdurende en vroegtijdige communicatie tijdens de beleidsvoorbereiding met en tussen de betrokken partijen zorgt niet alleen voor draagvlak en onderlinge begripsvorming, maar ook voor een voortdurende stroom van relevante kennis om tijdens de beleidsvoorbereiding te kunnen leren van nieuwe of voortschrijdende inzichten en ervaringen. Dit maakt het mogelijk zicht te krijgen op de uitvoerbaarheid van beleidsplannen in de praktijk en op de veranderingsbereidheid van die praktijk. Deze aanpak vereist van de wetgever meer dan alleen eenzijdige informatievoorziening of consultatie over voorgenomen beleidsplannen op enkele afgebakende momenten in de beleidsvoorbereiding.

#### 4. Formuleer holistisch doelen en herijk deze regelmatig

Succesvol beleid is erbij gebaat wanneer de doelen van het beleid holistisch worden geformuleerd. Want, vanwege de complexiteit van maatschappelijke problemen en de betrokkenheid van vele diverse partijen is vaak sprake van een veelheid aan definities en dimensies van problemen, oplossingen en beoogde doelen. Holistische geformuleerde doelen zijn eerder richtinggevende dan vaststaande en in beton gegoten begrippen. Dit biedt ruimte voor aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten. Het SMART formuleren van doelen is niet per definitie goed en afstappen daarvan betekent niet dat alles in het honderd loopt of onvoldoende verantwoording over het beleid kan worden gegeven. Regelmatige herijking van probleemdefinities, doelen en beleid is nodig omdat deze kunnen veranderen of zich kunnen ontwikkelen in de loop der tijd.

Omdat het IAK niet alleen dient voor de voorbereiding, maar ook voor de verantwoording van beleid, Van belang is dat op een later moment, bij de beoordeling van het beleid, rekening wordt gehouden met de ontwikkeling die doelen doormaken in de loop der tijd. Want het beoordelen van beleid op vooraf vastgestelde doelen kan problematisch zijn. Doelen kunnen lang geleden zijn vastgesteld en door ontwikkelingen in tijd zijn ingehaald. Beleid kan in het eerste jaar succesvol lijken maar over een langere periode dramatisch zijn. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer milieuverontreiniging pas na jaren optreedt of als aan de gevolgen voor het milieu pas na jaren belang wordt gehecht. Ook is het mogelijk dat het beleidsprobleem in de loop der jaren van aard verandert of op een andere manier wordt geïnterpreteerd door de samenleving. Zo is het arbeidsvraagstuk van het aantrekken van gastarbeiders in de jaren zestig in ruim dertig jaar tijd uitgegroeid tot een integratie- en immigratievraagstuk.

Daarbij komt dat in de praktijk beleid niet door iedereen op de officiële doelen wordt beoordeeld, bijvoorbeeld omdat die doelen niet bij iedereen bekend zijn. Overheidsdoelen zijn vaak impliciet of voor veel betrokkenen onduidelijk geformuleerd. Let wel, holistische en richtinggevende doelen zijn immers niet per definitie gelijk aan onduidelijke of impliciete doelen! Omdat beleid voor de samenleving in veel gevallen pas zichtbaar wordt in de uitvoering, is het goed denkbaar dat het beleid wordt beoordeeld op wat men ziet, namelijk de gevolgen van het beleid. Dit kan leiden tot een andere beoordeling van het beleid dan de beoordeling op basis van de officiële doelen. Dit zal zich met name voordoen bij onbedoelde of ongewenste gevolgen van beleid.

Ook politieke factoren kunnen van invloed zijn op afwijkende beoordeling van beleid. Het kan politiek wenselijk zijn beleid als falend te presenteren, bijvoorbeeld om de politieke opponent in

diskrediet te brengen. Het voorspellen van falend beleid heeft hierdoor geen waarde meer en het vroegtijdig beïnvloeden van het succes van beleid wordt tot een minimum verheven.<sup>16</sup>

## 5. Neem de tijd

Tot slot, neem wanneer mogelijk de tijd voor de beleidsvoorbereiding. Dit maakt het onder andere mogelijk de relevante praktijkkennis en ervaringen te benutten en onderzoeken uit te voeren naar de werking van de bestaande praktijk en naar de haalbaarheid van beleidvoorstellen. Een succesvolle beleidsvoorbereiding is als een leerproces, waarbij de met het beleid beoogde verandering zich al tijdens die voorbereiding voltrekt, in en door het veld.

### *Tot slot*

Wat in dit artikel als een succesvolle beleidsvoorbereiding wordt omschreven, kan ongetwijfeld niet voor elke situatie worden toegepast. In een crisissituatie of in een situatie waarin beleid al bepaald is omdat er nu eenmaal stevig bezuinigd moet worden, is er bijvoorbeeld niet altijd tijd en ruimte voor een incrementele cultuurverandering. Hoewel de aanvaardbaarheid van beleid een bijzonder hoog goed is, is dat in crisissituaties vaak ondergeschikt. De vraag is dan ook of het beleid daarop achteraf beoordeeld zou moeten worden. Wanneer aanvaardbaarheid al bij aanvang geen aspect van belang is, lijkt het ook niet terecht beleid daarop achteraf af te rekenen. In dit soort situaties moet dan ook kritisch worden gezien of een interactieve aanpak zinvol is. Dergelijke sessies kunnen zelf een averechts effect hebben, weerstand oproepen of valse verwachtingen scheppen.

Voor fundamentele en belangrijke maatschappelijke vraagstukken die zich uitstrekken over een langere termijn en een groot bereik kennen, geldt echter onverkort dat een gedegen beleidsvoorbereiding enig maatwerk en kritisch nadenken vereist, maar weldegelijk loont! En dus: Zoveel mogelijk doen wat mogelijk is om te komen tot een goede beleidsvoorbereiding en weloverwogen gebruik maken van instrumenten die daarbij kunnen helpen, zoals het IAK. Met dit artikel kan het aan een gebrek aan kennis over wat succesfactoren zijn, in elk geval niet meer liggen!

---

<sup>1</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/04/14/kabinetsstandpunt-integraal->

<sup>2</sup> [www.meykenhoupermans.nl](http://www.meykenhoupermans.nl)

<sup>3</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal. kamerstukken 28656 nr 2; 28831 nr 1-2; 31845 nr 3; 31007 nr 6; APE. (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Ministerie van Financiën.

<sup>4</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal (1993- 1994). *Kabinetsformatie 1994*. 23715 nr 11

<sup>5</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal (1997- 1998). *Kabinetsformatie 1998*. 26024 nr 10

<sup>6</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal (2003- 2004). *Modernisering van de overheid*. 29362 nr 1.

<sup>7</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal ( september 2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. 31201 nr 3.

<sup>8</sup> Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken. (2004). *Eindrapport VBTB- evaluatie. Lessen uit de praktijk*; Hoorens, Stijn & Oortwijn, Wija. (2005). *Working Paper. Richting een beleidsevaluatiecultuur in Nederland. Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen*. RAND Europe, working paper; APE. (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Ministerie van Financiën.

<sup>9</sup> Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*, Delft: Eburon.

<sup>10</sup> Dror, Y. (2003). *Public policymaking reexamined*. Transaction Publishers

<sup>11</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal. (2006- 2007). *Kabinetsformatie 2006*. 30891 nr 4.

<sup>12</sup> Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*, Delft: Eburon.

<sup>13</sup> Abma, T.R. & In 't Veld, R. (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Uitgeverij Boom; Bekkers, V.& Ringeling, A.B. (2003). *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma; Hemerijck, A. & Hazeu, C. (2004). *Werkt het, past het, mag het en hoort het?* In: Bestuurskunde, jaargang 13 nr 2; Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma. Hoesel, Peter van. (2008). *Partij voor eenvoud. Een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers; Hoesel, P.H.M. van (2008). *Over de kwaliteit van het overheidsbeleid*. Basisonline 2/2007; Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*, Delft: Eburon.

<sup>14</sup> Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*, Delft: Eburon.

<sup>15</sup> Veld, In 't. Roel. (2010a). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.

<sup>16</sup> Bovens, Mark. & t Hart, Paul. (1996). *Understanding policy fiascoes*. Transaction Publishers.