

Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen

PROF.DR. DANIEL MÜGGE

Onderzoek
in opdracht

Deze academische verkenning is opgesteld op verzoek van de Adviesraad Migratie in het kader van de totstandkoming van het rapport '[Realisme rond Richtgetallen](#). Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid' (2022).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten van deze academische studie berust bij de auteur(s).

Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen

Daniel Mügge

Professor of Political Arithmetic (University of Amsterdam)

Politieke doelstellingen worden graag in cijfers vertaald. Dit soort 'kwantitatieve beleidsdoelstellingen' (KBD's) vinden we op economisch vlak, bijvoorbeeld als het gaat om inflatie of overheidsschulden, maar ook op veel andere terreinen, bijvoorbeeld in het milieubeleid, veiligheid van het verkeer, of volksgezondheid. In het migratiedomein zijn deze doelstellingen er nauwelijks.¹

KBD's leggen afspraken vast over tot op welk niveau beleidsdoelen gehaald moeten worden. Politieke actoren kunnen elkaar vervolgens op die afspraken aanspreken – en daarmee op wellicht tekortschietende inspanning. Daarbij zijn drie politieke arena's belangrijk: ten eerste maken KBD's voor iedereen binnen een instelling, zoals een ministerie of de ambtenarij van een gemeente, duidelijk waar de beleidsambitie ligt. Tussen coalitiepartijen hebben KBD's een tweede functie: zij belichamen vaak een politiek compromis over tot op welke hoogte een beleidsdoel gehaald moet worden. En ten derde leggen beleidsmakers zich met KBD's tegenover burgers vast: burgers kunnen met KBD's nauwkeurig nagaan of politici hun beloftes hebben waargemaakt.

Alle drie de functies – richtsnoeren voor beleid, vastleggen en concretiseren van politieke compromissen, creëren van accountability tegenover burgers – leveren een belangrijke bijdrage aan een goed functionerend politiek proces. KBD's vervangen vage beloftes (een 'forse' vermindering van verkeersdoden, of een 'acceptabele' waterkwaliteit) door harde, verifieerbare cijfers.

¹ Deze verkenning bouwt voort op mijn onderzoek over het ontstaan, het gebruik, en de mogelijk valkuilen van macro-economische cijfers, bijeengebracht op <http://www.fickleformulas.org>. De inzichten uit dat onderzoek worden hier samengebracht met observaties en bespiegelingen over beleidsprocessen in het algemeen en bredere bevindingen uit de literatuur over de rol van statistiek in beleid. Omwille van de leesbaarheid, zijn er geen referenties opgenomen in de lopende tekst. In plaats daarvan is aan het einde een bibliografie bijgevoegd met centrale werken over het gebruik van cijfers in beleid.

KBD's kunnen weerstand oproepen, juist omdat zij concreet en tastbaar zijn, een dynamiek die in de zogenaamde stikstofcrisis duidelijk te zien is. Tegelijkertijd kunnen zij noodzakelijke ingrepen bevorderen waar vagere beleidsdoelen zouden kunnen verleiden tot minder inspanning dan nodig. De afspraak om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken, leidt tot duidelijkheid wat betreft de vereiste maatregelen, ook al worden die politiek onvoldoende omgezet.

Op het eerste gezicht lijken KBD's daarmee uiterst handige beleidsinstrumenten. Toch hebben zij een aantal serieuze beperkingen waardoor ze regelmatig veel minder functioneel zijn – en misschien zelf schadelijk – dan het voorgaande zou doen vermoeden. Het doel van deze academische verkenning is om die problematische aspecten van de KBD's uiteen te zetten en daarmee bij te dragen aan een genuanceerde discussie over hun inzet in specifieke gevallen. En als de keuze vervolgens is om wel met KBD's te werken, dan helpt deze verkenning om oog te hebben voor mogelijke negatieve bijwerkingen en die zo goed als mogelijk op te vangen.

Het verschil tussen streefcijfers en targets

Omdat de context waarin beleid gemaakt wordt zo belangrijk is voor uiteindelijke resultaten, is het zinvol om een onderscheid aan te brengen tussen targets en streefcijfers. Die twee begrippen worden op heel uiteenlopende manieren gebruikt, en vaak ook als synoniemen voor elkaar. In deze verkenning wordt er het volgende mee bedoeld: targets zijn 'harde' KBD's in de zin dat beleidsmaker of -uitvoerders, moeten kunnen worden afgerekend op het behalen ervan – bijvoorbeeld de installatie van een specifiek aantal laadpalen voor elektrische auto's. Targets zijn zinvol als de uitvoerenden het succes zelf in de hand hebben en niet afhankelijk zijn van omstandigheden buiten hun controle die het beleid potentieel belemmeren.

Waar succes bij het behalen van een KBD wél sterk afhankelijk is van contextuele factoren, zijn streefcijfers – 'zachte' KBD's – meer op hun plaats. Ook zij geven aan wat met beleid bereikt zal worden. Maar omdat voor iedereen duidelijk is dat factoren buiten de controle van de beleidsmakers een belangrijke rol spelen, worden de uitvoerenden niet direct afgerekend op wel of niet behaalde doelen, maar op een betekenisvolle inspanning, gegeven de omstandigheden, om in de richting van streefcijfers te werken.

Een voorbeeld kan dit onderscheid concreet maken: de Europese Centrale Bank (ECB) ambieert een inflatiepeil in de Eurozone van 2% op middellange termijn – een duidelijk KBD, en het belangrijkste oriëntatiepunt voor monetair beleid en de bijstelling van de officiële rente.

Tegelijkertijd is voor iedereen duidelijk dat de ECB geen volledige controle heeft over inflatie, en dat veel andere factoren eveneens een rol spelen. Als de inflatie niet op de 2% uitkomt, betekent dat daarom niet per se dat de ECB gefaald heeft. Het enige dat volgens het officiële mandaat van de ECB verwacht wordt is dat zij, gegeven de omstandigheden, naar dat doel toewerkt.

Het verschil tussen targets en streefcijfers volgens het gebruik in deze verkenning is dus: bij targets worden de uitvoerenden daadwerkelijk afgerekend op het behalen ervan. Bij streefcijfers geldt alleen een doelgerichte inspanningsverplichting: de uitvoerenden dienen met redelijke inzet richting het streefcijfer te werken, terwijl

onderkend wordt dat het behalen ervan door contextuele factoren belemmerd en daarom niet per se geëist kan worden.

Ondanks het duidelijke conceptuele verschil tussen deze twee begrippen, is de scheidslijn in de praktijk minder scherp. Onvoorziene gebeurtenissen kunnen gemaakte plannen altijd doorkruisen – denk aan Brexit, de oorlog tegen Oekraïne, de coronapandemie, of een ongekende hittegolf. Zij kunnen beleidskaders overhoopgooien en staande afspraken, vastgelegd in KBD's, volstrekt onrealistisch maken. Redelijkerwijs worden afspraken en verwachtingen in dit soort overmachtssituaties bijgesteld. Het verschil tussen situaties waarover beleidsmakers wel of geen controle hebben is minder duidelijk dan vaak wordt voorondersteld.

Zelfs als we dit soort extreme gebeurtenissen buiten beschouwing laten, is het niet moeilijk om voor elk vastgelegd beleidsdoel omstandigheden te bedenken die een afwijking van de oorspronkelijke ambitie zouden rechtvaardigen.

Let wel: wat wel of niet als overmacht zou gelden, is zeer subjectief en vaak ook politiek gekleurd. Of de oorlog in Oekraïne een terugkeer van kolenstroom en daarmee een versoepeling van klimaatdoelstellingen rechtvaardigt, hangt volledig van politieke prioriteiten af. Kortom: juist als het erop aankomt, zijn KBD's minder hard dan men misschien zou hopen.

Ook beleidsdoelen zelf kunnen soms snel verschuiven. Een goed voorbeeld daarvan is immigratie als instrument om schommelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt op te vangen. In de zomer van 2022 kent Nederland in vrijwel alle sectoren een enorm tekort aan arbeidskrachten. Immigratie van vakkrachten zou uitkomst kunnen bieden, en vastgelegd kunnen worden in een streefcijfer – het aantal werknemers van buiten de EU dat een verblijfsvergunning zou kunnen krijgen.

De uitermate broze economische situatie kan er echter voor zorgen dat de noodzaak voor buitenlandse vakkrachten snel verdamppt. Oude KBD's passen dan niet meer bij de actuele situatie. Het kan echter lastig zijn om ze bij te stellen, bijvoorbeeld omdat ze in een regeerakkoord voor de gehele zittingsduur van een kabinet waren vastgelegd, als onderdeel van een breder compromis. KBD's kunnen daardoor een belemmering vormen voor beleid dat meeveert met politieke en economische omstandigheden.

Zodra KBD's als een afspraak worden begrepen – dan wel tussen coalitiepartijen, dan wel tussen beleidsmakers en burgers – dan wordt de onduidelijke lijn tussen targets en streefcijfers problematisch. Afspraken zijn immers nooit zo hard als wellicht van tevoren gehoopt. Waar beleidsmakers gemiste targets dan door overmacht verklaren, vermoeden burgers al gauw een gebrek aan inspanning of eerlijkheid. De strijd over gepast beleid, die eerder door vastgelegde targets beslecht leek, laait opnieuw op. Maar nu aangevuld met wantrouwen en verwijten.

De illusie van controle en helderheid

KBD's zijn aantrekkelijk om een gevoel van controle en helderheid te creëren. Politieke partijen kunnen, bijvoorbeeld om een regeerakkoord te bereiken, targets vastleggen, ook al is onduidelijk hoe die eigenlijk gehaald moeten worden en of die op de lange termijn wel verstandig zijn. Er is met andere woorden vaak een politieke

prikkel om harde afspraken te maken, want dan lijken problemen opgelost, in ieder geval op papier.

Echter, als in de uitvoering de werkelijkheid weerbarstiger blijkt, kunnen KBD's als een boemerang terugkomen, vooral als het om harde targets gaat. Dus: de prijs die voor een overeengekomen getal betaald wordt, is het risico dat het later onhaalbaar of zelf onwenselijk blijkt te zijn. Het is daarom belangrijk de verleiding te weerstaan om KBD's vast te leggen zonder een duidelijk en overtuigend idee van hoe die behaald kunnen worden. Als succes langs de meetlat van KBD's afhangt van factoren buiten de controle van beleidsmakers, dan worden zij *hostages to fortune*: uitgeleverd aan het lot.

Dat geldt des te meer als bij voorbaat duidelijk is dat bepaalde doelen vanwege wettelijke beperkingen of internationale afspraken niet behaald kunnen worden. Spelregels voor de Europese binnenmarkt, waar ook Nederland voor heeft getekend, maken het bijvoorbeeld onmogelijk om producten uit andere EU-landen uit lokale supermarkten te weren. Zelf zou de overheid in een fictieve situatie misschien graag Italiaanse appels buiten de deur houden om Nederlandse fruittelers te steunen. Maar het zou overduidelijk onzin zijn om daar een getalsmatig beleidsdoel aan te koppelen. De Nederlandse overheid mist immers de instrumenten om dat te behalen. Onrealistische KBD's werken misschien tijdelijk als politiek signaal in de richting van kiezers of concurrerende partijen, voor beleid en daarmee ook het langdurige vertrouwen in de politiek werken zij eerder averechts.

De noodzaak van evoluerende KBD's

In onzekere of dynamische contexten, denk nog eens aan oorlogen, pandemieën, klimaatverandering, zullen KBD's regelmatig geëvalueerd en bijgesteld worden. Er is immers sprake van voortschrijdend inzicht. Dat betreft zowel het karakter van KBD's (moeten we in een pandemie sturen op infecties, of toch op ziekenhuisopnames?) als het niveau ervan (wat is het aantal coronadoden per week dat een nieuwe lockdown rechtvaardigt?).

Daarbij spelen de uitvoerenden een belangrijke rol. Die kunnen immers het beste inschatten welke problemen het werken met KBD's in de praktijk veroorzaakt. Zij hebben bovendien zicht op in hoeverre meetinstrumenten misschien stelselmatig hun doel missen, bijvoorbeeld omdat ze de verkeerde dingen tellen of omdat cijfers makkelijk te manipuleren zijn. Feedback van mensen die beleid uitvoeren, en potentiële beleidsherzieningen op basis daarvan, zijn in ieder geval essentieel om te zorgen dat dat beleid ook doelgericht is.

Hier verrijst een dilemma voor beleidsmakers: dynamische contexten en voortschrijdend inzicht brengen met zich mee dat KBD's, als het goed is, doorgaans een tijdelijk karakter hebben. Idealiter worden zij geformuleerd in de wetenschap dat zij later, naarmate wij een probleem beter begrijpen, bijgesteld zullen moeten worden. In principe is dit soort bijsturing op basis van nieuw inzicht wenselijk. De eerder aangehaalde Europese Centrale Bank bijvoorbeeld heeft in 2021 haar inflatiedoel licht bijgesteld in het licht van nieuwe economische omstandigheden, en heeft al aangekondigd die doelstelling in 2025 wederom te willen evalueren.

Bijstelling van eerder als 'vast' aangeprezen KBD's kan in de politieke communicatie echter een indruk van onbetrouwbaarheid of incompetentie scheppen, gebaseerd op het verwijt dat eerdere afspraken genegeerd worden. Het resultaat is al gauw een vorm van zelfgijzeling. Dit probleem wordt des te groter als een onderwerp controversieel is, en politieke spelers actief op zoek zijn naar kansen om het overheidsbeleid te bekritisieren. In het actuele politieke klimaat moeten beleidsmakers ervan uitgaan dat KBD's stelselmatig op een kwalijke manier geïnterpreteerd en tegen hen gebruikt zullen worden.

Kortom, targets zijn in dynamische contexten een gebrekkig instrument om een politiek meningsverschil duurzaam te beslechten. Bewust voorlopige streefcijfers zijn heel nuttig zolang de verschillende betrokken partijen er *bona fide* mee omgaan en zij ze niet oneigenlijk als politieke wapens gebruiken. Wanneer dat wel het geval is, is de potentiële politieke schade groot.

Goal displacement

Er duiken additionele problemen op zodra beleidsdoelen door zogenaamde proxies gekwantificeerd worden, dus door indicatoren die maar een deel van het overkoepelende doel afdekken. Wederom een voorbeeld: stel dat de kwaliteit van het onderwijs op basisscholen primair wordt gemeten door gemiddelde Cito-scores. En dat schoolbesturen door zowel lokale overheden als ook door ouders worden afgerekend op de behaalde niveaus. Dat geeft scholen prikkels om een koers te varen die uiteindelijk in strijd is met de verbetering van het onderwijs: ten eerste zouden scholen de verleiding voelen om stelselmatig leerlingen aan te trekken die bij voorbaat een grote kans hebben om goed te presteren, bijvoorbeeld omdat zij welgestelde en hoogopgeleide ouders hebben. En scholen zouden zwaar in goede Cito-scores investeren, door extra veel relevante lessen op dat gebied, en andere aspecten van goed onderwijs, bijvoorbeeld sociale competenties, wellicht verwaarlozen.

Dit soort *goal displacement*, een onevenredige focus op een specifieke indicator in plaats van op het vermeende probleem in z'n geheel, is een vaak voorkomend probleem zodra er sprake is van een afrekencultuur. Des te verder targets verwijderd zijn van het overkoepelende doel (in dit geval de kloof tussen Cito-scores en de brede opvatting van 'goed onderwijs'), des te groter is de kans dat KBD's averechts werken en onbedoelde bijwerkingen hebben.

Lastige communicatie naar buiten

Cijfers hebben een ambivalente plek in overheidscommunicatie. Zij zijn uitermate nuttig om heel complexe situaties kort samen te vatten. Tegelijkertijd is het risico groot dat burgers bij KBD's het verschil tussen targets en streefcijfers over het hoofd zien. Waar politici ambitieniveaus articuleren, horen burgers vaak beloftes. Deze ambivalentie is moeilijk te voorkomen. Cijfers absorberen veel aandacht in politieke discussies, denk – in een andere context – aan de ingekleurde RIVM-kaart over inkrimping van de veestapel. Cijfers blijven hangen; veel van de context en uitleg eromheen valt snel weg.

Naarmate overheden en gevestigde, traditionele media het publieke debat en de informatievoorziening steeds minder domineren, wordt die trend versterkt. Ten eerste worden steeds meer informatiestromen – zeker die met ‘nieuws’ – gedomineerd door uiterst korte berichten op sociale media, die contextuele informatie bij voorbaat achterwege laten. Ten tweede genereert informatie (op bijvoorbeeld Twitter of op particuliere nieuwssites) meer aandacht als die van meet af aan een sterke politieke draai heeft, zeker als overheidsactiviteiten een negatieve framing meekrijgen. Een KBD kan daardoor al snel een leven gaan leiden als harde target, ook al wordt hij uit voorzorg expliciet streefcijfer genoemd. Overheden lijken de controle over cijfers die ze noemen steeds meer kwijt te raken. De positieve rol die KBD’s in de communicatie en verhouding tussen overheid en burger in principe kunnen spelen, komt daarmee onder druk te staan. Het siert bewindslieden als zij eerlijk willen aangeven wat zij met beleid ambiëren, maar ook waar de grenzen van voorspelbaarheid en planbaarheid zitten: ‘We zouden graag X willen bereiken, we gaan ons ervoor inzetten, maar we weten niet of dat gaat lukken, want dat hebben we niet helemaal in de hand.’

Maar de kans is groot dat een dergelijke boodschap misbruikt zal worden, omdat in het hedendaagse – opgehitste – publieke debat waarschijnlijk alleen nog het getal X overblijft. En het niet behalen daarvan wordt dan tegen de overheid gebruikt. De vraag is dan of het verstandig is dat getal überhaupt te noemen, ook al heerst in beleidskringen wel een gedeeld begrip van wat met zo’n KBD bedoeld wordt.

Dit argument weegt vooral zwaar wanneer een onderwerp politiek beladen is en bij voorbaat te verwachten valt dat politieke actoren, met name die met een achterban die vatbaar is voor overheids-sceptische verhalen, KBD’s oneigenlijk gaan gebruiken.

Lessen voor het gebruik van KBD’s

Al met al ligt het probleem van KBD’s niet zozeer bij het streven naar duidelijke richtsnoeren voor beleid, heldere afspraken tussen coalitiepartners, of transparantie tegenover burgers. Het verrijst vooral in de dynamiek die rondom KBD’s kan ontstaan: tussen concurrerende politieke partijen, maar ook tussen overheden en burgers. Uit bestuurlijk perspectief is het wellicht teleurstellend dat eerlijke communicatie belemmerd wordt door het gevaar dat politici de woorden (of beloftes) in de mond omgedraaid worden. Tegelijkertijd is het ook niet zinvol om de ogen te sluiten voor de realiteit van een momenteel verhard politiek klimaat, waarin meer wantrouwen lijkt te heersen dan in het verleden, en de gevolgen die dat heeft voor de politieke dynamiek omtrent het gebruik van KBD’s.

Uit de boven uiteengezette overweging volgen een aantal lessen voor het gebruik van KBD’s in beleid.

1. Des de groter de invloed van externe factoren op het behalen van een specifiek beleidsdoel, des te onverstandiger is het om zich middels een harde target vast te leggen. Wie dat wel doet, levert zichzelf uit aan het lot en wordt dus een *hostage to fortune*.
2. Het is belangrijk dat KBD’s alleen worden gebruikt voor doelen waarbij de overheid ook daadwerkelijk wettelijke en beleidsmatige speelruimte heeft.

3. Het is niet verstandig om KBD's politiek vast te leggen puur als een vorm van *wishful thinking*, zonder duidelijk idee over hoe ze behaald kunnen worden.
4. KBD's kunnen prikkels bevatten voor opportunistisch gedrag bij diegenen die het beleid uitvoeren, met name als het gaat om targets die slechts een deel van het overkoepelende doel afdekken. Wees daar voorzichtig mee, en probeer in ieder geval te anticiperen op onwenselijke routes die uitvoerders zouden kunnen bewandelen om de targets te halen.
5. Houd ruimte voor herziening van KBD's waar voortschrijdend inzicht in een beleidsterrein daartoe aanleiding biedt. Ga er bij voorbaat van uit dat KBD's regelmatig tegen het licht gehouden moeten worden, en communiceer dat ook zo.
6. Vaak zijn streefcijfers gepaster dan harde targets, simpelweg omdat die laatste tot zelfgijzeling kunnen leiden. De mogelijkheid KBD's bij te stellen, bijvoorbeeld op basis van voortschrijdend inzicht, wordt dan onnodig ingeperkt.
7. Geef bij het gebruik van KBD's zo duidelijk mogelijk aan wat hun karakter is, met name als het om streefcijfers gaat. Zeg dus niet alleen dat een bepaald cijfer een 'doel' is, want dat is alsnog vaag. Gebruik termen die het zachte karakter van streefcijfers onderstrepen. Dus termen zoals ambitieniveau, richtsnoer, wenselijk niveau, enzovoort.
8. Besef echter dat ook streefcijfers in het publieke debat feitelijk als targets gezien en behandeld kunnen worden, met name op beleidsterreinen die politiek gevoelig liggen. Des te meer dat het geval is, des te twijfelachtiger is het of KBD's überhaupt zinvolle instrumenten zijn. Wellicht is het verstandiger om afspraken op andere manieren vast te leggen.

Een mogelijke weg voorwaarts is daarom niet zo zeer afspraken te maken over kwantitatieve beleidsdoelen, maar over voorgenomen acties. Een afspraak kan bijvoorbeeld zijn dat een instelling beleid gaat bijsturen zodra een indicator boven of onder een bepaald niveau ligt, zoals gebruikelijk bij centrale banken en hun inflatiebeleid. Daarmee is dan niet gezegd dat een bepaald doel gehaald wordt, maar 'alleen' in welke situatie er aanleiding is tot actie. Op die manier blijven beleidsbeloftes en -afspraken veel dichterbij wat overheden daadwerkelijk kunnen verwezenlijken: een inspanning om een verschil te maken, zonder – al dan niet bewust – de indruk te wekken dat het in hun macht ligt een specifiek doel daadwerkelijk te bereiken, als de politieke wil er maar is.

Bibliografie

- Alonso, W., & Starr, P. (1987). *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.
- Andreas, P., & Kelly M Greenhill, K. M. (Red.) (2010). *Sex, Drugs, and Body Counts*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jacqueline, B. (2017). The Rise of Measurement-Driven Governance: the Case of International Development. *Global Governance*, 23(2), 163-181.
- Desrosières, A. (1998). *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dorling, D., & Simpson, S. (1999). *Statistics in Society: The Arithmetic of Politics*. London: Arnold.
- Karabell, Z. (2014). *The Leading Indicators. A Short History of the Numbers That Rule Our World*. New York: Simon & Schuster.
- Merry, S. E. (2016). *The Seductions of Quantification. Measuring Human Rights, Gender Violence, and Trafficking*. Chicago: Chicago University Press.
- Mügge, D. (2020). Economic Statistics and Political Artefacts. *Review of International Political Economy*, 29(1), 1-22.
- Daniel, M. & Linsi, L. (2019). The National Accounting Paradox. How Statistical Norms Corrode International Economic Data. *European Journal of International Relations*, 27(2), 403-427.
- Muller, J. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, T. (1995). *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Van de Walle, S., & Roberts, A. (2008). Publishing Performance Information: An Illusion of Control? In *Performance Information in the Public Sector. How It is Used* (pp. 211-226). Houndmills: Palgrave Macmillan.