

Module 0. Werkwijze, opzet en doel van deze cursus + inhoudsopgave

0.1 Hoe is de cursus opgezet?

Onder aan deze pagina ziet u drie paragrafen die u wegwijs maken in deze cursus. De eerste paragraaf is 0.1.1 *Hoe werkt u met dit systeem van e-learning?* Hierin vertellen we hoe u als gebruiker moet omgaan met dit systeem, wat de betekenis is van de symbolen en van welke toepassingen u gebruik kunt maken. U kunt hieronder op de paragraaf klikken.

Paragraaf 0.1.2 *Hoe is de cursus opgebouwd?* vertelt u iets over de didactische opbouw van de cursus. Het is belangrijk dat u daar kennis van neemt voordat u daadwerkelijk aan de slag gaat.

In paragraaf 0.1.3 *Cursusmogelijkheden* geven we aan dat de cursus in drie verschillende werkvormen kan plaatsvinden.

0.1.1 Hoe werkt u met dit systeem van e-learning?

Volg de pijlen

De werkwijze is betrekkelijk eenvoudig. U begint bij Module 1 en volgt de pijlen. Uiteraard is het toegestaan om te beginnen waar u wil, maar dat is niet verstandig.

De pijlen navigeren u langs drie niveaus: Modules, Lessen en Paragrafen. De verticale pijlen brengen u naar een hoger niveau. Met de horizontale pijlen kunt u schakelen tussen lessen of paragrafen. In het begin is het misschien even wennen, maar spoedig gaat dat heel soepel.

Bovenaan elke pagina ziet u een aantal links: Home, Mijn coach, FAQ's, Mijn notitieblok, Mijn voortgang, Mijn berichten. Hieronder treft u de betekenis daarvan aan.

Home

Via Home komt u terug bij het beginscherm van de module waarin u zich bevindt.

Mijn Coach

Hier treft u gegevens aan over uw persoonlijke coach, zoals zijn of haar achtergrond en expertise, de bereikbaarheid en zelfs een foto.

FAQ

Onder deze knop vindt u de veel gestelde vragen en natuurlijk de antwoorden daarop. Vanzelfsprekend zal de rubriek groeien naarmate meer cursisten aan deze cursus deelnemen. Mocht uw vraag er niet bijstaan, stuur dan een bericht met vraag naar uw coach. Via een zoekfunctie kunt u ook met behulp van een trefwoord zoeken of een gelijkkluidende vraag al is opgenomen.

My Notebook

Onderaan elke paragraaf staat een icoon My Notebook. Als u daarop klikt kunt u voor u zelf notities maken. Deze notities kunt u via 'Mijn notitieblok' (zie de balk boven elk scherm) teruglezen en eventueel herzien of aanvullen. Ook heeft u de mogelijkheid om ze uit te printen. Overigens werkt de knop 'Notitie maken' linksonder een paragraaf op dezelfde manier.

Mijn voortgang

Hierin vindt u terug welke lessen en paragrafen u al heeft voltooid en welke u nog moet bestuderen.

Mijn berichten

Bij 'Mijn berichten' treft u twee links aan: 'Leergemeenschap' en 'Mijn mail'. De eerste biedt de mogelijkheid om met mede-studenten te communiceren door hen een bericht te sturen. U kunt een vraag sturen, maar natuurlijk ook tips. U kunt zelfs bijlagen meesturen. Let wel, u dient voor deze toepassing deel uit te maken van een groep cursisten.

Met behulp van 'Mijn mail' heeft u de mogelijkheid om uw coach een bericht te sturen. Deze mogelijkheid kunt u gebruiken voor het stellen van vragen, maar ook voor het verzenden van opdrachten - die u geregeld tegenkomt in de cursus.

Schema's bekijken

De cursus bevat veel schema's. Die zijn gemaakt met het softwareprogramma Visio. Niet iedereen beschikt over deze software. Om die schema's te kunnen bekijken moet u eerst het gratis programma '[Visio Viewer](#)' van Microsoft downloaden. Om te kunnen lezen wat er op die schema's staat klikt u met de rechtermuisknop op het schema, dan op 'Beeld' en kies vervolgens een percentage.

Performance

Sommige teksten, tekeningen en schema's bevatten kleuren. Ongeveer 80% van de mannen zijn enigszins kleurenblind. Dit gegeven, gevoegd bij het feit dat de instellingen van uw computer bepalen welke kleur en lettertype u ziet, bepaalt de weergave van de informatie.

0.1.2 Hoe is de cursus opgebouwd?

U gaat stap voor stap door het kenniscomplex dat nodig is om uitvoerbaar en resultaatgericht beleid te ontwerpen, beleid dat tevens kan rekenen op een breed maatschappelijke draagvlak. Naast deze informatieve Module 0 is de cursus opgebouwd uit vijf modules:

Module 1. Enkele begrippen vooraf

Deze module maakt duidelijk wanneer het zinvol is om beleid te gaan maken, wat u moet verstaan onder interactief beleid maken en hoe in dat verband het 'ketenmodel' moet worden begrepen.

Module 2. Doel stellen

Deze module legt uit hoe u op een gedisciplineerde manier uw hersens moet gebruiken om tot het formuleren van realistische en uitvoerbare doelen te komen. Wilt u uiteindelijk uw doel bereiken, dan moet u eerst ervoor zorgen dat het stellen, het formuleren van het doel, correct verloopt.

Module 3. De methodologie van interactief beleid maken

Die bevat het werkproces dat in de praktijk moet worden uitgevoerd om de architectuur van doel stellen daadwerkelijk in te vullen. In deze module leert u precies te definiëren vanuit welke ongewenste situatie u als beleidsmaker vertrekt, waar u precies wil uitkomen in de toekomst, en langs welke paden dat moet verlopen.

Module 4. Doel bereiken

Dit blok beschrijft de principes die u moet respecteren om geformuleerde doelen daadwerkelijk te realiseren. Doel stellen is één, dat doel concretiseren door middel van

interactief beleid maken is twee, en het doel daadwerkelijk bereiken is (pas) drie. Als u geen respect heeft voor die driedelige opbouw maakt u beleid dat niet uitvoerbaar is, vaak gepaard gaat met regelgeving die niet handhaafbaar is.

Module 5. Relaties tussen architecturen

Dit onderdeel toont in beelden de verwevenheid tussen de begrippen die in de vorige blokken zijn besproken. Dit pittige blok is vooral voor degenen die naar perfect beleid maken streven.

Module 6. Ontwerpen van wet- en regelgeving

In deze module leert u wat het verschil is tussen beleid enerzijds en wetten en regels anderzijds. Tevens leert u wanneer onderdelen van het beleid moeten worden omgezet in wetten en regels en ten slotte hoe u dat moet doen.

Opdrachten

De cursus bevat diverse opdrachten. De bedoeling daarvan is om een werkstuk te maken. De opdrachten zijn verwerkt in de tekst van een paragraaf. U komt ze vanzelf tegen. U maakt en verzendt een opdracht via 'Mijn berichten'. De coach ziet uw werkstuk en reageert daarop. Als u weer inlogt ziet u dat u een mail heeft ontvangen. Daar kunt u dan op reageren en met de coach communiceren totdat de zaak rond is.

De cursus bevat ook *optionele* opdrachten. Die kunt u doen als u daar zin in, of tijd voor heeft. Ze zijn bedoeld om u meer inzicht te verschaffen en uw algemene ontwikkeling als beleidmaker meer inhoud te geven.

0.1.3 Cursusmogelijkheden, duur en doorlooptijden

Op afstand leren: individueel of in een leergemeenschap

Deze cursus wordt u in een digitale leeromgeving aangeboden. Het is een vorm van e-learning of distance learning.

U kunt de cursus individueel volgen, onder begeleiding van een e-coach die u op afstand zal begeleiden.

Wij bieden daarnaast de mogelijkheid om u in een groep te plaatsen, een leergemeenschap, waardoor u met mede-cursisten kunt samenwerken. Of dat realiseerbaar is hangt overigens af van het aantal cursisten op het betreffende moment.

Blended learning

Naast de digitale vorm van leren op afstand kunnen - naar gebleken behoefte - 'klassikale' sessies plaatsvinden. Zowel voor individuele cursisten als voor een groep die samen een leergemeenschap vormt. Dan mengen we het afstandsonderwijs met directe aanwezigheid in een traditionele leeromgeving, een klaslokaal. Dat is *blended learning*. Voor overleg over de opzet en uitwerking van opdrachten kan dat zinvol zijn. Dergelijke sessies bereiden we voor aan de hand van de behoeften en wensen van de cursisten.

Action learning

Bij deze vorm van leren gaan theorie en praktijk hand in hand. Cursisten die vanuit hun organisatie de opdracht hebben om een veranderingsproces op te zetten in een projectmatige werkvorm, dat moet leiden tot uitvoerbaar en gedragen beleid, kunnen via deze cursus de vereiste theoretische basis combineren met het opdoen van praktische vaardigheden en het geleerde meteen toepassen in de praktijk. De opdrachten die in de cursus aan u worden voorgelegd, kunnen geheel in het teken van dat feitelijke proces worden gemaakt. Op die manier heeft u aan het einde van de cursus concreet uitvoerbaar beleid gemaakt.

Persoonlijke begeleiding

Uit het voorgaande blijkt dat u in voortdurend contact staat, afhankelijk van uw eigen behoefte, met een persoonlijke studietoestel. Daarnaast biedt de cursus tal van andere mogelijkheden om interactieve contacten op te bouwen. Afhankelijk van de manier waarop u de cursus doet, kan het zijn dat wij u in contact brengen met projectleiders die veranderingsprocessen hebben getrokken met deze methode van werken. Of met personen in het openbaar bestuur die als buddy zouden kunnen fungeren, of als gesprekspartner voor specifieke onderwerpen die uw interesse hebben.

Duur en doorlooptijden

De duur en doorlooptijden van deze cursus hangen af van een aantal factoren. In de eerste plaats bepaalt u zelf, of de leergemeenschap waarin u plaatsneemt, het tempo. In de tweede plaats zal een keuze voor *blended learning*, of voor *action learning*, meer tijd vergen dan wanneer u zich beperkt tot alleen maar *e-learning*.

De studiebelasting voor een individuele cursist bedraagt ongeveer 150 uur. In een leergemeenschap zal de studiebelasting niet veel lager zijn. Bij Blended Learning moet de cursist rekening houden met een bijeenkomst van twee aaneengesloten dagdelen. Bij Action Learning gaan theorie en praktijk hand in hand. De totale belasting hangt af van de zwaarte van het project.

0.2 Wat is het doel van deze cursus?

Het doel

In de afgelopen jaren groeide het inzicht dat het overgrote deel van beleid niet uitvoerbaar is. Opstapeling van rijksbeleid heeft geleid tot een uitvoeringsinfarct en een onoverzienbare hoeveelheid niet-handhaafbare regelgeving. Met onvermijdelijk gedoogbeleid en diepe frustraties van uitvoerders als gevolg.

De ernst hiervan wordt alom ingezien. De vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, heeft bij zijn aantreden in de jaren negentig bij het jaarlijkse verslag van de Raad de Algemene Beschouwingen geïntroduceerd en gaat ieder jaar op deze zaak in. Ook de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Op 15 mei 2007 stelde de Eerste Kamer in een [rapport](#) dat beleid structureel faalt in de uitvoering. Deze visie wordt door een toenemend aantal mensen gedeeld, niet in het minst door de uitvoerders zelf.

Ook de Nationale Conventie, ingesteld door het kabinet met het [doel](#) om te adviseren over defecten in ons constitutioneel bestel, schonk in haar [rapport](#) van oktober 2006 aandacht aan deze materie. Onder meer met de aanbeveling dat adviesorganen aan de regering voor minimaal eenderde zouden moeten bestaan uit uitvoerders van het primaire proces op het terrein waarover advies wordt uitgebracht. In eerdere versies van dat rapport was nog sprake van minimaal tweederde. Deze neerwaartse bijstelling van de aspiratie van de Nationale Conventie correspondeert dus niet met de inschatting van de ernst van deze problematiek door anderen. In mijn [voorstudie](#), die als bijlage bij het rapport van de Conventie is opgenomen, heb ik de vrijheid genomen dieper dan de Conventie kon doen, op deze materie in te gaan.

De vraag is: hoe heeft de onuitvoerbare beleidsopstapeling kunnen gebeuren? Het antwoord is eenvoudig: beleidmakers hebben daar niet voor geleerd. Zij kennen de principes en standaarden niet die zij dienen te beheersen als het gaat om doelen stellen en doelen bereiken. Ze doen hun best, maar dat is niet voldoende. De standaarden die ze moeten kennen en de systeemfouten die ze moeten vermijden, staan in deze cursus. Lees voor een goed begrip van deze materie Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid [↗\(1\)](#) en [↗\(2\)](#)

0.2.1 Doel en doelgroepen nader toegelicht

[Deze paragraaf bevat een opdracht.](#)

Het uitvoerbaarheidsinfarct wordt niet langer betwist

Het begin van deze les kwalificeert de overgrote meerderheid van alle beleid als onuitvoerbaar. Dat wil zeggen: het wordt meestal wel uitgevoerd, maar de beoogde resultaten blijven uit. Sterker nog: het werkt vaak averechts of contraproductief. Iets ergers kunt u zich eigenlijk niet voorstellen. Als u in een auto gas geeft om vooruit te gaan, maar in werkelijkheid achteruit blijkt te rijden, dan is er iets goed mis.

Er zijn op dit moment weinigen die ontkennen dat dit het geval is. Nu kunnen we er eindelijk iets aan gaan doen. De notie blijft echter hangen op vaststellen DAT het fout zit met het maken van beleid. Deze cursus gaat veel verder en vertelt WAT daaraan gedaan kan worden en vooral HOE.

Dat we begin 2007 een doorbraak mochten beleven in het kwalificeren van het maken van beleid is voor een belangrijk deel de verdienste van de vice-voorzitter van de [Raad van State](#), Herman Tjeenk Willink. Zijn niet-aflatende argumentatie en bewijsvoering in de Algemene Beschouwingen van de jaarverslagen van de Raad van State zijn een allesomvattend testimonium van deze problematiek. Gaandeweg hebben ook diens collega's van andere Hoge Colleges van Staat, zoals de [Algemene Rekenkamer](#) en de [Nationale Ombudsman](#), ontdekt dat we hier zitten met een structureel probleem. In hun jaarverslagen en separate rapporten maken ze

daarvan onverbloemd melding. De omvang en intensiteit van die boodschappen is zo groot dat kabinet en Tweede Kamer niet langer kunnen doen alsof er niets aan de hand is. Sterker nog, in mei 2007 heeft de Eerste Kamer zich in het in les 0.2 genoemde rapport op een vernietigende manier over de uitvoerbaarheid van beleid uitgelaten.

Zie voor een uitvoerige beschrijving van de geschiedenis van de niet-uitvoerbaarheid en niet-handhaafbaarheid vanaf 1991 de twee publicaties die ook al genoemd zijn in les 0.2: Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid [!\[\]\(d0a1791f26d167e866e44ebbf83efebe_img.jpg\) \(1\)](#) en [!\[\]\(cb1960474df5b19cdeae2009c7323e63_img.jpg\) \(2\)](#)

Toenmalig minister van Financiën, Wouter Bos, heeft tijdens de VBTB-presentatie in de Tweede Kamer op 16 mei 2007 dit vraagstuk wel opgepakt. Klik [hier](#) voor uitleg over de opzet en werking van het VBTB-systeem. Op deze jaarlijkse 'woensdag gehaktdag' op de derde woensdag in mei legt het kabinet verantwoording af over de resultaten van voorgenomen beleid. Op die 16^e mei 2007 waarschuwde de minister tegen het technocratisch cijferfetisjisme, tegen almaar meer rapportages en regels omdat professionele uitvoerders daardoor steeds meer tijd kwijt raken aan bureauacratiserende administratieve beslommeringen en niet meer toekomen aan hun echte werk. Voorts bepleitte de minister meer politieke aandacht voor de uitvoering van beleid en voor een grotere mate van waardering voor het moeilijke werk dat uitvoerders moeten doen. De verantwoordingsdag zou ook meer over hun plaats en rol in de publieke sector moeten gaan. Dergelijke uitlatingen komen haast letterlijk uit de jaarlijkse Algemene Beschouwingen van de Raad van State, en uit vele andere publicaties over deze, inmiddels tot structureel probleem geduide wijze van werken.

Terzijde nog dit: sinds zijn bejubelde invoering in 1999 heeft de VBTB-presentatie nauwelijks belangstelling genoten van de Tweede Kamer. Door grote afwezigheid van Kamerleden liep ook snel de presentie van leden van het kabinet terug. Oud-kamerlid Jan van Zijl beschrijft dat nog eens treffend in zijn [artikel](#) *Slecht beleid interesseert Kamer kennelijk niet* in NRC Handelsblad van 14 mei 2007. Het heeft weinig geholpen. Tot groot ongenoegen van een aantal fracties besloot de premier niet aanwezig te zijn tijdens het Kamerdebat op 22 mei 2007 over de verantwoording door minister Bos op 16 mei.

Voor een deel groeide het bewustzijn over de onuitvoerbaarheid van beleid ook, doordat uitvoerende instanties mondiger zijn geworden. In woord en geschrift tonen zij aan dat het nettoresultaat van nagenoeg alle beleid, en vooral van dat in de context van grote operaties als bijvoorbeeld de marktwerking, nihil en/of contraproductief is. De bureauacratisering en de administratieve lasten namen hand over hand toe, de ruimte voor uitvoerders om hun beroep naar professionele maatstaven uit te oefenen nam zienderogen af. Zie voor een voortreffelijk voorbeeld van een uitvoerder die pijnlijk nauwkeurig de gebreken schetst van een niet op uitvoerbaarheid gecheckte top down benadering van de overmaat van beleid van de afgelopen tien-twintig jaar de Ab Harrewijn [rede](#) door Tof Thissen, voorzitter van Divosa op 5 april 2007.²

Dit alles is natuurlijk niet ineens over ons heen gekomen. Al zeker twintig jaar geleden hebben sommigen gewezen op verkeerde beslissingen die als een sluipend proces van afnemende kwaliteit van beleidsontwikkeling in de hand heeft gewerkt. Men name de scheiding tussen beleid en uitvoering is daaraan debet geweest. Daardoor raakte het beleid 'losgezongen' van wat de uitvoering kon realiseren. Met effecten als: geen of verkeerde resultaten, uitwijken naar gedoogbeleid, fouten, rampen en schade, de schuld daarvan geven aan de uitvoerders, nog meer beleid om ze directief te sturen, nog minder resultaten en nog meer fouten, nog meer formuleren, protocollen, toezicht, prestatie-indicatoren, prestatievelden, prestatiecontracten, nog minder resultaten, schuldvragen en uiteindelijk een gedemoraliseerd en ontmoedigd leger van uitvoerders die het allemaal wel geloven.

Al zo'n twintig jaar is zelden of nooit aan uitvoerders gevraagd wat zij zelf willen, kunnen en nodig hebben om beleid realistisch en uitvoerbaar een betekenisvolle plaats in het algemeen belang te geven.

Een voorbeeld. Toen in 2004/2005 de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) nog in de Tweede Kamer in behandeling was vroeg ik regelmatig aan vertegenwoordigers van gemeenten: 'Als het kabinet aan jullie zou vragen zelf zoiets als een WMO te ontwerpen, een wetsontwerp dat jullie als uitvoerders zou moeten passen als een handschoen, zouden jullie dan maken wat er nu in de Tweede Kamer aanhangig is?' Steeds was de reactie als volgt. Eerst stilte om de ongelooflijke gedachte te verwerken dat het denkbaar zou zijn dat een kabinet aan uitvoerders zou vragen wat zij zelf zouden willen. Daarna meestal een luid gelach met het antwoord: 'Nee, zoiets zouden wij nimmer ontwerpen.'

Het is te vroeg om nu al de balans op te maken van de werkbaarheid van de WMO, maar we kennen wel al resultaten van de beoogde marktwerking in de zorg, namelijk: geen.¹ Zet dat eens af tegen de kosten die voor de invoering daarvan zijn gemaakt, de ellende die het heeft opgeleverd voor huisartsen en apothekers, de hogere prijzen voor de verzekerden en niet te vergeten de financiële schok voor de Nederlanders die dachten dat ze hun oude dag in Zuid-Europa konden slijten. Degenen onder hen die de extra zorgkosten niet kunnen betalen moeten terug naar Nederland om vervolgens hier weer extra beslag op de WMO-en andere gelden te gaan leggen. Met vele andere trieste voorbeelden kan dit verhaal worden aangevuld.

Uitvoerbaar beleid maken moet u leren

Zo gemakkelijk als nu wordt geaccepteerd dat we een structureel uitvoerbaarheidsprobleem hebben, zo moeilijk is het te aanvaarden dat u voor het maken van uitvoerbaar beleid kan en moet leren. Het besef dat daarvoor eeuwenoude principes standaarden bestaan, en dat het toepassen daarvan voorkomt dat u arrogant en eigenwijs beleid maakt waar niemand op zit te wachten, of beleid waar een uitvoerder geen raad mee weet, dat besef is niet of nauwelijks aanwezig. Voor het doorbreken van die impasse is deze cursus bedoeld.

Die gaat over principes standaarden voor uitvoerbaar beleid maken, ontwikkeld in de jaren zeventig, gebaseerd op een hecht wetenschappelijk fundament (niets is praktischer dan een goede theorie) en een hoge graad van toepasbaarheid in de praktijk van overheid en openbaar bestuur. De paragrafen 0.2.2, 0.2.3 en 0.2.4 geven meer informatie over de achter- en ontstaansgronden van deze, in de 'methode Klinkers' samengevatte begrippen voor uitvoerbaar beleid maken.

Zij, die in projecten, workshops en seminars, reeds eerder met deze methode kennis maakten, delen de visie dat wat hier de 'methode Klinkers' wordt genoemd, in wezen niets anders is dan een aantal in verband geplaatste wijsheden en waarheden van een universeel karakter. Die bestonden al toen de eerste mens op aarde kwam, en ze zullen nog steeds bestaan als de laatste mens het licht uitdoet.

Zij delen ook de visie dat deze standaarden op de basisschool geleerd zouden kunnen en moeten worden. De vraag is: hoe komt het toch dat beleidmakers niet beseffen dat ze voor dat vak moeten willen leren? De kleren die ze dragen, de vloerbedekking waarover ze lopen, de horloge aan hun pols, het bureau waaraan ze werken, de computer waarop ze hun beleid schrijven, de deur die ze openen om hun kantoor binnen te gaan, de brandblusser aan de muur, dat alles is ontworpen en gemaakt door mensen die daarvoor hebben geleerd. Voor sommige zaken geldt zelfs dat ze pas op de markt mogen komen als ze een ISO-certificaat hebben of aan een of andere EU-norm voldoen. Een computer die iets anders op het scherm tovert dan wat zij schrijven, een horloge dat structureel de verkeerde tijd aangeeft, een deur die bij zich bij nadering sluit in plaats van opent, delen van kleren die van het lichaam vallen in plaats van dat lichaam te bedekken, dat alles is ondenkbaar en onpakbaar. Maar beleidmaken dat averechts werkt heeft zich zo'n twintig jaar straffeloos kunnen voltrekken.

Hoe heeft dat kunnen plaatsvinden? Het antwoord, 'ze hebben er niet voor geleerd', is op zichzelf wel juist, maar roept op zijn beurt de vraag op hoe dat dan komt? Dat is ook voor mij al vele jaren een slechts gedeeltelijk opgelost raadsel. Op onderdelen is daar een antwoord op mogelijk. Waar het de openbare dienst betreft moet u dan denken in de sfeer van de grote mate van risicomijdend gedrag van ambtenaren. Leren is wetenschap

verwerven. Wetenschap daagt uit tot grensverleggend handelen. En dat brengt risico's met zich mee. Meer dan ooit echter, staan ze aan de lat om hun bewindspersoon uit de wind te houden en te laten scoren. Dus liever niet leren. Als ze dan toch met eeuwenoude standaarden en principes van uitvoerbaar beleid maken worden geconfronteerd heeft de discussie daarover een extreem hoog ja, maar... gehalte: 'Eén en één is weliswaar twee, maar in de politiek moet je daar wat genuanceerder over denken; en om te voorkomen dat de samenleving erachter komt dat wij hebben gezegd dat het vandaag drie is zetten we spindoctors in die u doen geloven dat wij toch de goede optelsom hebben gemaakt'.

De volksvertegenwoordigers, die tot taak hebben de kwaliteit van beleid te toetsen, leren de vereiste standaarden niet omdat ze niet weten dat die bestaan, en omdat ze daar geen tijd voor hebben: binnen vier jaar scoren is het parool.

Er zijn ongetwijfeld betere antwoorden op de vraag waarom het mogelijk is geweest dat vele beleidmakers, tegen het betere weten van bijvoorbeeld de Hoge Colleges van Staat in, jaar in jaar uit structureel onuitvoerbaar beleid hebben gemaakt. Er moet nog veel werk worden verzet om dat om te buigen tot een overmaat aan beleid dat landt op de plek die we willen. Beleid dat doet waarvoor het is ontworpen: de *pursuit of happiness*, de herbergzaamheid en koestering, de veiligheid en zorg voor burgers. Daaraan een bijdrage leveren is het doel van deze cursus. Paragraaf 0.2.5 gaat hier dieper op in.

Doelgroepen

Deze toelichting op het doel van de cursus maakt duidelijk welke doelgroepen wij hiermee willen bereiken. Alle functionarissen, ambtelijk, bestuurlijk en politiek van alle overheden. Maar ook personen, die in maatschappelijke of bedrijfsorganisaties direct of indirect te maken hebben met overheden en hun beleid. En niet te vergeten: de uitvoerders, de mensen die in de praktijk het beleid moeten waar maken. Als zij de standaarden van uitvoerbaar beleid maken leren, kunnen ze met meer gezag en invloed bijdragen aan het ontstaan van beleid waar de samenleving iets aan heeft, en wat zij kunnen realiseren.

Opdracht

De opdracht is om literatuuronderzoek te doen. Wetenschap willen verwerven is de eerste stap op weg naar succesvol beleid maken. Stel een representatieve bibliografie op over het thema van de (on)uitvoerbaarheid van beleid. Kijk niet alleen naar jaarverslagen en rapporten van Hoge Colleges van Staat, maar zoek ook in vakliteratuur, studies en kranten. Als er binnen uw organisatie stukken zijn die u herkent in het kader van onuitvoerbaarheid c.a. neem ze dan gerust mee in uw verslag. Schrijf over uw bevindingen een kort essay van maximaal vijf pagina's. Begin maar alvast met de hierboven genoemde rede van Tof Thissen en de volgende artikelen: Marc Chavannes, [*De beleidsindustrie en het leven*](#), in NRC Handelsblad van 12 mei 2007. Willem Witteveen, [*Verbeter het parlement-breng beide Kamers dichter bij de burger*](#), in NRC Handelsblad van 12 mei 2007.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 0.2.1' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

1. Er is geen concurrentie tussen zorgverzekeraars. Er is geen concurrentie tussen zorgaanbieders. Er is geen concurrentie tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Er is geen concurrentie tussen zorgaanbieders en cliënten. Er is bovenal geen concurrentie tussen zorgverzekeraars en cliënten: deze laatsten betalen verplicht, en dan ook nog in een soort van gedwongen winkelnering, bijvoorbeeld doordat ouderen, al dan niet reeds gesteriliseerd, moeten betalen voor fertilisatiebehandelingen van anderen. Het antwoord op dergelijke kritiek is meestal: 'Ja, maar het is een kwestie van solidariteit.' Het weerwoord kan dan alleen maar zijn: 'Noem het dan ook gedwongen solidariteitsverzekering en niet marktwerking, want dat heeft er niets mee te maken. Van marktwerking is pas sprake als een burger zelf

mag bepalen wat hij koopt, zelf mag vaststellen of de prijs die hij daarvoor wil betalen passend is en de aanbieders met elkaar wedijveren om de beste kwaliteit tegen de laagste prijs te leveren. Marktwerving in de zorg staat daarom net zover verwijderd van reële marktwerving als Mars staat van Aarde.'

2. Divosa is de landelijke vereniging van leidinggevendenden bij Nederlandse overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg, in 1934 opgericht als platform voor directeurs van gemeentelijke sociale diensten. Ab Harrewijn was het in oktober 2004 overleden Eerste Kamerlid (Groen Links), die als initiatiefnemer optrad voor het organiseren van cliëntenparticipatie.

0.2.2 Wie staan er achter deze cursus?

Achter deze cursus staan Leo Klinkers de ontwerper van de 'methode Klinkers' en Peter Hovens, mededenker bij het uitbouwen van de methode en medebeheerder van deze site.

Informatie over Leo Klinkers ([cv](#))

Ik heb deze methode voor strategische beleidsontwikkeling en gedragen politieke besluitvorming ontworpen tijdens mijn bestuurskundige werkzaamheden aan de universiteit van Utrecht in de jaren zeventig van de vorige eeuw.



Vanaf 1980 is die toegepast in vele projecten, binnen en buiten Nederland ([zie lijst van projecten](#)). Op basis van die praktijkervaringen is het wetenschappelijk fundament van de methode voortdurend bijgesteld en de praktische toepasbaarheid verbeterd.

De 'methode Klinkers' is niet alleen in vele projecten toegepast, maar ook onderwezen in (meerdaagse) cursussen, workshops en seminars in Nederland, België, [Suriname](#), [Aruba](#), Thailand en Indonesië. Vele ambtenaren en politici hebben zich dit gedachtengoed eigen gemaakt. Het [Rijksopleidingsinstituut](#) heeft de cursus twintig jaar in zijn aanbod gehad.

Nu is al het materiaal van dertig jaar methodologische ontwikkeling en praktische toepassing verwerkt in deze digitale cursus. Door die in de vorm van e-learning aan te bieden, is de bereikbaarheid van personen die zich willen bekwamen in de theorie en praktijk van realistische politieke besluitvorming en uitvoerbaar beleid maken groter dan mogelijk is via workshops of seminars.

Informatie over Peter Hovens ([cv](#))

Na een lange loopbaan als gemeenteambtenaar en een bestuurskundige scholing in Twente, is Peter Hovens in 2003 zelfstandig bestuurskundig adviseur geworden. Sindsdien werken wij nauw samen.



Peter denkt mee in het verder uitbouwen van methodologische aspecten, werkt verder aan de praktische toepassing daarvan, is als e-coach beschikbaar en voert samen met mij het beheer over deze site.

0.2.3 Achtergrond en herkomst van de 'methode Klinkers'

De 'methode Klinkers' is in diverse publicaties vastgelegd. Tussen 2002 en 2006 is al het materiaal gebundeld in het hieronder afgebeelde drieluik. Voor inzicht in de projecten die zijn uitgevoerd met deze methode zie onderdeel B van de lijst van [publicaties](#).



Het boek *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat. Over de essentie van interactief beleid maken* (Lemma 2002) beschrijft stap voor stap de standaarden voor uitvoerbaar beleid maken, verduidelijkt en onderbouwd met vele praktijkgevallen. Het laatste hoofdstuk van dat boek illustreert hoe gebrek aan vakmanschap in het politieke ambt ertoe heeft geleid dat het politieke systeem - na een periode van zo'n vijftig jaar - omstreeks 2000 aan het einde van een politieke levenscyclus is gekomen.

Het boek *Vakvereisten voor Politiek en Beleid. Geboden en verboden in alfabetische volgorde* (KPPC 2003) bevat ruim 180 opstellen, alfabetisch gerangschikt, over onderwerpen van politiek, beleid en openbaar bestuur. Niet alleen wordt de 'methode Klinkers' opnieuw uitgelegd, maar het beschrijft ook kort en bondig hoe die zich verhoudt tot vele thema's die in het openbaar bestuur spelen. Het beoogt met beknopte beschrijvingen inzicht te verschaffen in vele aspecten van openbaar bestuur.

Het boek *Basis voor beleidsadvisering. Deontologie, toolkit en beelden* (KPPC 2007) bevat onder meer het cursusmateriaal, inclusief een honderdtal beelden/sheets. Voorshands is dat boek intern gepubliceerd en is zijn inhoud opgenomen in deze digitale cursus.

Samen bevatten deze drie boeken standaarden die politici, bestuurders en ambtenaren moeten beheersen als ze voor het algemeen belang uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving willen maken.

U zult met de inhoud van alledrie de boeken kennismaken. Een en ander is echter in stukjes geknipt om het geschikt te maken voor digitaal leren.

0.2.4 De motivatie achter deze cursus

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Achter deze cursus gaan drie motivaties schuil. Normaal gesproken moet men zuinig zijn met het demonstratief tonen van de drijfveren waarmee men de professie uitoefent. Maar degenen die deze cursus doen hebben er recht op te weten wat de geestelijke vader van de 'methode Klinkers' beweegt in zijn ageren ten dienste van de overheid en het algemeen belang.

Motivatie 1: de politiek die zoveel kapot maakt

De vorige paragraaf toonde het eerste boek van het drieluik, *Beleid begint bij de samenleving*. Aan het slot daarvan staat een Nawoord. Dat is de tekst van een door Dulce Pontes (Portugal) en Waldemar Bastos (Angola) gezongen lied *Velha Chica*. Die tekst drukt uit hoe ik in de loop der jaren mijn beroep ben gaan uitoefenen. Terwijl ik het politieke ambt ben gaan zien als het belangrijkste ambt ter wereld (en het ambtelijke ambt als het moeilijkste), heb ik ervaren dat 'de politiek' de belangrijkste veroorzaker is van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Daarover gaat dat lied. Toen de leden van de Nationale Conventie in februari 2006 naar hun motivatie werden gevraagd heb ik de onderstaande tekst gepresenteerd.

De Portugese tekst wordt gevolgd door een vrije vertaling in het Nederlands. De videoversie is via [👉 YouTube](#) te zien en te beluisteren.

"Antigamente a velha Chica
vendia cola e gengibre
e lá pela tarde ela lavava a roupa
do patrão importante;
e nós os miúdos lá da escola
perguntávamos à vovo Chica
qual era a razão daquela pobreza,
daquela nosso sofrimento.
Xé menino, não fala politica,
não fala politica, não fala politica.

Mas a velha Chica embrulhada nos pensamentos,
ela sabia, mas não dizia a razão daquele sofrimento.
Xé menino, não fala politica,
não fala politica.

E o tempo passou e a velha Chica, só mais velha ficou.
Ela somente fez uma kubata com teto de zinco, com teto de zinco.
Xé menino, não fala politica, não fala politica, não fala politica.

Mas quem vê agora
o rosto daquela senhora, daquela senhora,
só vê as rugas do sofrimento, do sofrimento, do sofrimento!
E ela agora só diz:

Xé menino, quando eu morrer, quero ver Angola viver em paz!
Xé menino, quando eu morrer, quero ver Angola e o Mundo viver em paz!"

Oude Chica (afkorting voor Francisca)

"Er was eens een oude vrouw Chica
die cola en gember verkocht
en 's middags de kleren waste
van een belangrijke persoon;
en wij, de kinderen op school,
plachten oude Chica te vragen
naar de oorzaak van haar armoede
en van ons lijden.
Kleine jongen, praat niet over politiek,
praat niet over politiek, praat niet over politiek.

Maar oude Chica, in gedachten verzonken,
wist wel, maar wilde ons niet de oorzaak van dat lijden vertellen.
Kleine jongen, praat niet over politiek,
praat niet over politiek, praat niet over politiek.

De tijd verstreek en oude Chica werd nog ouder.
Ze bouwde een hutje met een zinken dak, met een zinken dak.
Kleine jongen, praat niet over politiek,
praat niet over politiek, praat niet over politiek.
Iedereen die nu het gezicht van de oude vrouw ziet
ziet alleen de lijnen van lijden, van lijden!
Nu zegt ze alleen nog maar:
Kleine jongen, als ik sterf wil ik Angola zien leven in vrede.
Kleine jongen, als ik sterf wil ik Angola en de wereld zien in vrede."

Motivatie 2: veranderingsprocessen die zoveel instabiliteit veroorzaken

De 'methode Klinkers' is een instrument om organisaties op een veilige manier door veranderingsprocessen te loodsen. Wanneer een organisatie voor de opgave staat om grenzen te verleggen, te vernieuwen, een ongewenste status quo te converteren in een gewenste met nieuwe punten op de horizon, ontstaat er altijd een instabiele periode. Een moment waarin die organisatie vatbaar is voor kwalijke invloeden. Dit is op heldere wijze onder woorden gebracht door Gramsci in het volgende citaat:

Gramsci (1891-1937)



The old is dying and
the new cannot be
born.

In this interregnum
there arises a great
diversity of morbid
symptoms.

Gramsci kwam tot deze uitspraak toen hij zag hoe na het echec van de Weimar republiek Europa in de greep van het fascisme van Hitler en Mussolini kwam, met een lange periode van onzekerheid, geweld en onmenselijkheid tot gevolg.

Voor elk veranderingsproces, groot of klein, geldt dat bestaande waarden met hun zekerheden verdwijnen, terwijl nieuwe waarden met nieuwe zekerheden nog geen wortel hebben geschoten, en dat in de tussenperiode een vanzelfsprekende onzekerheid de organisatie labiel maakt. Men ziet dat bijvoorbeeld bij het zogeheten kantelen van departementen, of bij het uitplaatsen of verzelfstandigen van departementale taken en diensten. Maar ook bij processen die het zoeken naar een nieuwe *economy of scale* tot doel hebben, met fusies en grootschaliger organiseren. Niet zelden bevinden dergelijke organisaties en processen zich enige tijd in een overgangssituatie die hen kwetsbaar maakt voor zaken waarover men achteraf het hoofd schudt. Soms zelfs rouwprocessen doormaakt. Bekijk eens tegen die achtergrond de perikelen rond het samenvoegen van diverse uitkeringsinstanties en arbeidsbureaus (UWV, CWI, e.d.). Het is in die context dat men moet begrijpen hoe het komt dat het UWV medio maart 2007 het bericht doet uitgaan dat de jaaropgaven voor de belastingdienst (die voor 1 april bij die dienst moeten binnen zijn) nog niet verstuurd zijn kunnen worden.¹ Enfin, veel van dat soort voorbeelden zullen tijdens de diverse lessen de revue passeren.

1. Met de van hem bekende duidelijkheid zegt Jan Marijnissen dit in NRC Handelsblad van 7 april 2007, p. 37, als volgt: 'Als ik vroeger, toen ik nog lasser was, even geen werk had, dan ging ik naar het arbeidsbureau en daar zat Frans, die kende alle vacatures. O, zei die dan, ik weet wel wat voor je, als jij er nou vast heen fietst, zal ik even voor je bellen. Zo gaat het allang niet meer. Frans zit nu voor negentig procent van zijn tijd papieren in te vullen.'

In een heel groot verband ziet men dat bijvoorbeeld bij hetgeen zich momenteel binnen Europa aan het voltrekken is. Daar spelen twee grote veranderingsprocessen.

Ten eerste. In 1648 was het Verdrag van Münster de geboorteakte van de soevereine staat. Toen werd erkend dat een staat baas is in eigen huis. Dat beginsel is ondanks diverse oorlogen in stand gebleven tot na WOII. Vanaf dat moment zijn Europese staten in hoog tempo begonnen met het naar boven afstoten van statelijke bevoegdheden aan supranationale organen zoals de EEG (nu EU), de VN, de NATO en vele andere. Dergelijke organen oefenen in steeds grotere mate beslissende macht uit op hetgeen een lidstaat mag en moet. Daarmee is het begrip 'soevereine staat' naar formele maatstaven vervaagd.

Echter, een nieuw statelijk verband zoals bijvoorbeeld een hechte Europese politieke unie, is nog lang niet in zicht. Terwijl de oude waarden en zekerheden van de soevereine staat afsterven en de nieuwe van een vernieuwd en gedragen statelijk verband zich nog niet heeft bewezen, bevinden wij ons in een zeer instabiele situatie waarvan de nee-stem van Frankrijk en Nederland tegen het Grondwet-referendum een morbide

symptoom is. Daaraan ligt mede ten grondslag de verkeerde bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad van minister-presidenten. Zolang het politieke primaat bij het besturende deel van de EU ligt en niet bij het volksvertegenwoordigende deel, zal deze instabiliteit voortduren. Een goede schets van deze problematiek vindt u in het [artikel Europa blijft op zoek naar publiek](#) door Luuk van Middelaar in NRC Handelsblad van 17 maart 2007.

Ten tweede. Eeuwenlang leefden de Europese samenlevingen onder de beschermende laag van de christelijke waarden en hun daaraan gekoppelde zekerheden. In een snel tempo wordt Europa echter overspoeld met andere religieuze en culturele waarden. Terwijl de oude afsterven is er nog geen zicht op het verwerven van een nieuw, gedeeld waardenpatroon van multi-etnische en multiculturele aard. Morbide symptomen ziet men dan opdoemen in de moorden op Fortuyn en Van Gogh, in het in brand steken van moskeeën, in oproepen van imams om personen die de islam beledigingen te vervolgen, in een gewelddadige protesten tegen islamcartoons, in conflicten tussen gezaghebbende personen als Cohen en Cliteur, waarbij de discussie over het beginsel van de scheiding van kerk en staat tot op het scherpst van de snede wordt gevoerd.

Het is vanuit deze tweede motivatie dat ik jarenlang heb gesleuteld aan de methode, om het onvermijdelijke morbide aspect dat in elk veranderingsproces in eniger mate optreedt, te voorkomen. Ik hoop dat u dat bij het verder bestuderen van de vele aspecten van de 'methode Klinkers' zult herkennen.

Motivatie 3: de deontologie van beleidsadviseurs

Hoewel ik al eind jaren zeventig vanuit mijn werk aan de universiteit van Utrecht betrokken was bij extern advieswerk op basis van de 'methode Klinkers' ben ik pas in 1983 als zelfstandig bestuurskundig adviseur begonnen. Ik heb stap voor stap geleerd hoe dat vak in elkaar zit. Beter gezegd: langs welke waarden en normen het beroep van extern adviseur moet worden uitgeoefend.

Velen denken dat een 'extern adviseur' alleen maar adviezen geeft. In werkelijkheid is dat meestal een persoon die problemen oplost voor een opdrachtgever. In de marge daarvan kunnen mondelinge of schriftelijke adviezen een rol spelen.

In de loop der jaren ontdekte ik 'do's and dont's', dingen die je als adviseur niet moet doen, of juist wel. Dus sterk normatief. Als ik daarover sprak tijdens seminars kreeg ik als reactie vaak de opmerking: 'Dat is dus de wet van Klinkers'. Dat begrip is een zodanig eigen leven gaan leiden dat ik de wet maar ben gaan vastleggen.

Hieronder kunt u die raadplegen. Een wet van zaken die een beleidsadviseur hoort te doen en te laten, gezien door de bril van deze beleidsadviseur. Eerst volgt de wet zelf, daarna een artikelsgewijze behandeling die het normatieve van die wet toelicht (zie hyperlinks) en verklaart aan de hand van waarden die mij in de loop der jaren dierbaar zijn geworden.

Ik noem het een *deontologie* voor beleidsadviseurs. Dat woord 'deontologie' heb ik opgepikt in Vlaanderen. Het drukt veel beter dan 'gedragscode' uit dat professionals zich hebben te houden aan een eigenstandig waarden- en normencomplex.

Considerans (dit is de ziel, de intrinsieke waarde van een wet)

Ik Leo Klinkers, adviseur van diverse overheden, enz. enz. enz.

Aan allen die het aangaat:

Overwegende,

- dat externe overheidsadviseurs veel invloed hebben op politieke besluitvormingsprocessen;
- dat zij voor die invloed, en voor de gevolgen daarvan, niet politiek ter verantwoording kunnen worden geroepen;

Zo is het dat ik, na vallen en opstaan en het raadplegen van wijze mensen, van mening ben dat externe overheidsadviseurs zich dienen te gedragen volgens de artikelen:

§ 1. Om te beginnen ...

[Artikel 1.](#) Een goed adviseur luistert goed naar goede adviseurs.

§ 2. Een goed adviseur is integer

[Artikel 2.](#) Een goed adviseur is onafhankelijk.

[Artikel 3.](#) Een goed adviseur weet dat elk bestuurlijk probleem een gat in de markt is, maar maakt daar geen misbruik van.

[Artikel 4.](#) Een goed adviseur werkt achter de schermen en buiten de publiciteit.

[Artikel 5.](#) Een goed adviseur stelt de zaken nooit anders voor dan ze volgens hem zijn.

§ 3. Een goed adviseur is kritisch op zichzelf

[Artikel 6.](#) Een goed adviseur stelt zich regelmatig de vraag: 'Sprak en handelde ik toen van mij kon worden verwacht en verlangd dat ik sprak en handelde?'

[Artikel 7.](#) Een goed adviseur zoekt steeds een balans tussen zijn innerlijk en uiterlijk.

§ 4. Een goed adviseur heeft zijn principes

[Artikel 8.](#) Een goed adviseur kent slechts twee soorten tijd: kwali-teit en draag-tijd.

[Artikel 9.](#) Een goed adviseur kent maar één belang: de opdracht doen slagen in dienstbaarheid aan het algemeen belang.

[Artikel 10.](#) Een goed adviseur vraagt niet om bevoegdheden. Hij neemt ze wanneer hij dat zelf nodig acht.

§ 5. Een goed adviseur beschikt over kennis

[Artikel 11.](#) Een goed adviseur kent zijn klassieken.

[Artikel 12.](#) Een goed adviseur vermaakt, draagt kennis over en heeft een boodschap.

[Artikel 13.](#) Een goed adviseur die een politicus hoort verklaren dat hij een doener is die actie wil, maakt daarvan een notitie en meldt zich een halfjaar later aan om de rommel op te ruimen.

[Artikel 14.](#) Een goed adviseur concentreert zich op gelijk hebben, nooit op gelijk krijgen.

[Artikel 15.](#) Een goed adviseur kent de vijf functies van het advies.

§ 6. Een goed adviseur kent de valkuilen

[Artikel 16.](#) Een goed adviseur die door een opdrachtgever wordt overladen met geboden en verboden zegt: 'Als u het zo goed weet, waarom doet u het dan niet zelf?'

[Artikel 17.](#) Een goed adviseur die vermoedt dat hij op een mission impossible wordt gestuurd antwoordt: 'Ik heet niet Karremans'.

§ 7. Een goed adviseur kent de traditioneel verkeerde oplossingen

[Artikel 18](#). Een goed adviseur spreekt nooit over een lerende organisatie, omdat die niet bestaat. Als hij het over leren heeft dan bedoelt hij: 'Luister, denk na en leer af'.

[Artikel 19](#). Een goed adviseur is tegen reorganisaties tenzij de organisatiestructuur de grondoorzaak is van de problemen.

[Artikel 20](#). Een goed adviseur heeft een hekel aan prestatiecontracten, managementcontracten, prikklokken, tijdschrijven en soortgelijke averechtse en fraudegevoelige onzin.

[Artikel 21](#). Een goed adviseur spreekt nooit over afrekenen op het resultaat.

§ 8. Een goed adviseur is iemand op wie je kunt rekenen

[Artikel 22](#). Een goed adviseur is altijd beschikbaar als een opdrachtgever met een probleem zit, ook op eerste kerstdag.

[Artikel 23](#). Een goed adviseur die een team leidt geeft in alles het voorbeeld, ook in het verrichten van nederige karweien.

[Artikel 24](#). Een goed adviseur wijkt voor niets en voor niemand.

[Artikel 25](#). Een goed adviseur maakt duidelijk dat wat de opdrachtgever heeft of is, het product is van diens eigen beslissingen.

§ 9. Een goed adviseur is empathisch

[Artikel 26](#). Een goed adviseur heeft gevoel voor verhoudingen en begrip voor gevoelens. Niet voor gevoeligheden.

[Artikel 27](#). Een goed adviseur heeft begrip voor cultuurverschillen maar maakt duidelijk dat twee plus twee toch overal vier is.

[Artikel 28](#). Een goed adviseur heeft een netwerk, maar netwerkt niet.

§ 10. Een goed adviseur heeft een vertrouwensband met zijn opdrachtgever

[Artikel 29](#). Een goed adviseur wordt door zijn opdrachtgever gedekt tot voor de poorten van de hel.

[Artikel 30](#). Een goed adviseur hanteert eerlijke tarieven.

§ 11. Slotbepalingen

Artikel 31. Inwerkingtreding met onmiddellijke ingang.

Artikel 32. Citeertitel: Deontologie voor overheidsadviseurs.

Opdracht

U werkt binnen de overheid en dus voor het algemeen belang. Dat is niet onverbindend, noch onverplichtend. Om uw werk goed te doen heeft u behalve kennis en vaardigheden ook een houding nodig die spoort met het algemeen belang, hoe men dat belang ook definieert.

De vereiste kennis en vaardigheden kunt u voor een deel in deze cursus leren. De houding is wat moeilijker. Dat valt niet aan te leren. Dat zit erin of niet. Voorzover het erin zit kan die wel verder worden ontwikkeld. Bijvoorbeeld door deze opdracht te doen: schrijf een kort opstel, niet langer dan één A4, waarin u beschrijft wat u beweegt om binnen de overheid te werken.

Stuur uw antwoord via [Mijn Berichten](#) en 'Mail' naar uw persoonlijke coach met als onderwerp Opdracht 0.2.3. U krijgt spoedig een reactie van uw coach.

0.2.5 Wat weerhoudt mensen om de standaarden te leren en toe te passen?

Deze paragraaf bevat opdrachten.

Waarom is het doen van eenvoudige zaken soms zo moeilijk?

Les 0.2 en paragraaf 0.2.1 stellen dat de standaarden voor uitvoerbaar beleid maken eigenlijk van een universele waarde zijn. Het gaat om standaarden, principes en begrippen die zo oud zijn als de wereld. Met een vanzelfsprekendheid van het niveau $1+1=2$. De kern daarvan zou gewoon geleerd kunnen worden op school. Daarover is eenieder die met de 'methode Klinkers' kennis heeft gemaakt het eens. Wat 'Klinkers' zelf aan die eeuwenoude begrippen heeft toegevoegd is slechts hun ordening in een zodanig verband dat ze samen een politiek besluitvormingsmodel vormen met een hecht wetenschappelijk fundament. Maar ook met een hoge graad van bruikbaarheid in de praktijk voor uitvoerbaar beleid maken, voor vermindering van regelgeving, voor vermindering van bureaucratisering, voor minder beslag op het gerechtelijke systeem, voor een betere inrichting van de ambtelijke organisaties en ten slotte voor een beter functioneren van het openbaar bestuur in een dualistisch bestel.

De methode laat zich eenvoudig leren en, met enige ervaring, goed toepassen. De vraag die al vele jaren speelt is: wat weerhoudt functionarissen in het openbaar bestuur ervan om zich deze kennis eigen te maken? En, wat weerhoudt hen om die standaarden, principes en begrippen consequent toe te passen?

Het antwoord op de eerste vraag is hoofdzakelijk een kwestie van onvoldoende bekendheid met het bestaan van de methode. Althans van zijn instrumentele waarde voor hen die graag uitvoerbaar beleid willen maken. Het gaat vooral om de tweede vraag. Functionarissen bij de overheid – zowel ambtenaren als bestuurders en volksvertegenwoordigers – die de methode leren, erkennen de juistheid en bruikbaarheid van de principes en begrippen, maar schrikken terug als het erom gaat de consequente toepassing daarvan tot leidend motief te maken. Hoe komt dat?

Het is een slechts gedeeltelijk opgelost raadsel

Het antwoord is aarzelend en onvolledig. Het zit in de combinatie van een aantal factoren die zich gaandeweg binnen de overheid als pathologische verschijnselen zijn gaan ontwikkelen en die juist door hun onderlinge verbondenheid een blokkade zijn gaan vormen voor het creëren van zinvol, samenlevingsgericht, uitvoerbaar beleid maken. Behalve als door toevallige omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de expliciete wil van een gezagsdrager om met deze methode te werken, de randvoorwaarden voor een correcte toepassing ervan zijn ingevuld.

Een die pathologische verschijnselen is de erosie van visionair politiek leiderschap. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is de Tweede Kamer langzaam maar zeker in de ban van de agenda van het dagelijks bestuur gekomen, het kabinet. Het executief heeft het legislatief opgeslokt. Niet de agenda van de samenleving maar die van ministers is het leidend motief van het ageren van de Kamer geworden. Die is, liefst via de microfoons van NOVA en Netwerk, gaan meebesturen en heeft zijn vertegenwoordigende en controlerende functie achter zich gelaten. Hoe deze 'besturisering' van de politiek zich heeft kunnen ontwikkelen beschrijf ik in *Beleid begint bij de samenleving* (Lemma 2002), in mijn [voorstudie](#) en in de [voorstudie](#) tesamen met Frank Ankersmit, die als bijlagen zijn opgenomen in de rapportage van de Nationale Conventie.

Als de politieke top van het land, de Tweede Kamer, niet de samenlevingswens, noch de inzichten van uitvoerders, tot leidend motief voor politieke besluitvorming maakt, maar de inzichten van ministers en hun departementen als vertrekpunt neemt, dan zijn de probleempercepties van die departementen, en hun idee

over de beste oplossing, het startpunt van politieke besluitvorming. Na een twintigtal jaren komt men er dan achter dat men behoorlijk fout bezig is. Maar de opgave om ten principale te veranderen is dan een onmogelijke opgave geworden.

Een tweede aspect is de stijgende angst van bewindslieden om fouten te maken en daarvoor in de media te worden gestraft. De 'dramademocratie'¹ regeert. Mede als gevolg daarvan hebben ambtenaren zich gaandeweg een zekere mate van risicomijdend gedrag aangemeten: de bestuurder moet uit de wind worden gehouden en moet scoren. Dus geen grensverleggende zaken op tafel leggen want dat houdt teveel risico's in.

Een derde aspect vinden we in de systeemtheorie. Organisaties kunnen alleen blijven bestaan als ze zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Maar aanpassen betekent zelf veranderen en dat staat op gespannen voet met de inherente drive van een organisatie om zichzelf in stand te houden. Elke organisatie heeft namelijk een interne ordening nodig die systeembewoud dient: structuren die inperken welke beslissingen uit welke voorgaande beslissingen kunnen volgen, waarover de Duitse socioloog Niklas Luhmann diepgaand heeft geschreven. Wanneer een organisatie zich echter geheel afsluit voor de omgeving dan volgt helemaal geen aanpassing. Als een mammoettanker het signaal krijgt om lichtjes bij te sturen, dan lukt dat wel, maar als die tanker dat negeert en daarna opnieuw de opdracht krijgt om bij te sturen, dan wordt dat lastiger. Als dat enige tijd zo doorgaat dan wordt van de tanker een draai van 180 graden gevraagd en dat is een onmogelijke opgave.

Het zich afsluiten van de omgeving begon met het veronachtzamen van de volksvertegenwoordigende taak zoals hierboven beschreven. Het signaal vanuit de samenleving om te worden gehoord werd daardoor genegeerd. Aanhoudende signalen werden vervolgens beantwoord met het introduceren van het fenomeen inspraak. Deze vorm van participatie was en is ongelukkig, omdat dit de burgers de gelegenheid geeft te reageren op reeds ambtelijk, of bestuurlijk of soms zelfs al politiek geaccordeerde documenten, reacties waarop de overheid alleen maar defensief kan reageren. Burgers werden daarmee in de ogen van de overheid mensen die altijd wat te zeuren hebben. In de daaropvolgende fase kregen deze burgers nog meer mogelijkheden om hun gelijk te halen door een toenemende rechtsbescherming, met name via de Algemene wet bestuursrecht. De daaruit voortkomende financiële en emotionele ellende, voor zowel de overheid (inclusief de rechtsprekende macht) als de burgers werd daardoor alleen maar groter. Burgers zijn voor veel overheden niet langer zeurkousen, maar lastpakken.

Dan is het logisch dat een overheidsorganisatie kippenvel krijgt bij de gedachte om de samenleving vanaf het allereerste moment bij een proces van beleidsvorming te betrekken. Slechts mondjesmaat staat de huidige, angstige en vooral op beheersing en controle gerichte overheidsorganisatie zichzelf toe om van buiten naar binnen te werken.

Een vierde aspect ligt in de sfeer van (af)leren. Van gezagsdragers en overheidsdienaren wordt verwacht om anders te denken en anders te handelen dan ze al decennia lang doen. Zelfs als de wil aanwezig is, bestaat ongemerkt het gevaar dat ze terugvallen in oude vertrouwde concepten.² We ervaren voortdurend dat overheidsfunctionarissen positief en begripvol reageren als we ze uitleggen hoe een proces van buiten naar binnen en van onderop op hoofdlijnen werkt: 'Dat is logisch, natuurlijk moet dat zo'. Ze snappen precies wat de goede dingen zijn. Als we daarentegen een slag dieper gaan en vertellen wat er in de praktijk voor nodig is om dan ook het goede goed te doen, dan ontstaat weerstand en nemen de reacties die beginnen met 'Ja, maar ...' hand over hand toe. De kunst is daarom niet om beleidsmakers nieuwe concepten aan te leren, maar om de oude vertrouwde denk- en handelwijzen af te leren. Dat is geen gemakkelijke opgave.

Niet de methode maar de randvoorwaarden bepalen het succes

Als u schoenen met veters draagt heeft u ooit geleerd hoe u die veters moet strikken. Dat is een 'methode', hoe eenvoudig de handelingen ook zijn. U kunt dat op twee manieren doen: goed of fout. Als u het fout doet loopt u het risico te struikelen over een losse veter en iets te breken. Als u weet hoe het moet bestaat echter de kans

dat de omstandigheden niet optimaal zijn. Bijvoorbeeld als de veter geknapt is en u het dus met een heel kort stukje een tijd moet zien te redden. Of als uw baas, onbekend met het strikken van veters, van u verlangt dat u eerst de veters strikt en dan uw voet in de schoen laat wringen. Of verbiedt dat u uw vingers gebruikt en eist dat u het met uw mond doet. Of dat u in vijf seconden de veters moet strikken, terwijl daar ongeveer een minuut voor nodig is.

U begrijpt het. Zoals het geval is met elke beproefde methode bepalen de randvoorwaarden de mate van succes. Niet de methode. Iets in een verkeerde volgorde moeten doen, of met ontoereikende middelen, of onder te hoge tijdsdruk, daar, en nergens anders, zit altijd de oorzaak die prohibitief is voor het bereiken van het beoogde resultaat.

Opdracht

De opdracht is om een casus te beschrijven waarin u meemaakte dat uw omgeving argumenteert via 'Ja, maar...' teksten. Ze zien wel dat het anders zou moeten, maar de omslag maken is een te grote opgave.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 0.2.5' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

Optionele opdracht

Een optionele opdracht is niet verplicht en slechts bedoeld om uw inzicht te verdiepen.

Lees zorgvuldig de hierboven genoemde twee voorstudies bij het rapport van de Nationale Conventie. Bestudeer vervolgens het [artikel](#) *Lekker samen besturen* in NRC Handelsblad van 19 mei 2007 van Egbert Kalse en Guus Valk. Dat handelt over het besluit van het kabinet om na het regeerakkoord eerst 100 dagen met de samenleving te gaan praten alvorens met concrete beleidsvoornemens te komen. In dat artikel uit de oppositie zware kritiek op deze handelwijze van het kabinet.

Werk op 1 pagina uit waarom het, gezien de argumentatie in de genoemde voorstudies niet juist is dat het kabinet met de samenleving praat. Voorts, welke (denk)fout maakt de oppositie in haar kritiek op die handelwijze van het kabinet?

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Optionele opdracht 0.2.5' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

1. Zie M. Elchardus, *De dramademocratie*, Terra-Lannoo 2003.

2. Een goed voorbeeld is de klassieke start van beleid maken door te beginnen met het formuleren van doelen. Doelen mogen echter pas op tafel komen na een grondige probleem- en oorzakenanalyse, gedragen door de inzichten van hen die er verstand van en gevoel voor hebben. Deze materie komt nog uitvoerig aan de orde.

0.3 Inhoudsopgave

0.3.0 Inhoudsopgave Module 0

0. Werkwijze, opzet en doel van deze cursus + inhoudsopgave

Les 0.1 [Hoe is de cursus opgezet?](#)

- par. 0.1.1 [Hoe werkt u met dit systeem van e-learning?](#)
- par. 0.1.2 [Hoe is de cursus opgebouwd?](#)

Les 0.2 [Wat is het doel van deze cursus?](#)

- par. 0.2.1 [Wie staat er achter deze cursus?](#)
- par. 0.2.2 [Achtergrond en herkomst van de 'methode Klinkers'](#)
- par. 0.2.3 [De motivatie achter deze cursus](#)

Les 0.3 [Inhoudsopgave](#)

- par. 0.3.0 [Inhoudsopgave Module 0](#)
- par. 0.3.1 [Inhoudsopgave Module 1](#)
- par. 0.3.2 [Inhoudsopgave Module 2](#)
- par. 0.3.3 [Inhoudsopgave Module 3](#)
- par. 0.3.4 [Inhoudsopgave Module 4](#)
- par. 0.3.5 [Inhoudsopgave Module 5](#)

0.3.1 Inhoudsopgave Module 1

0.3.2 Inhoudsopgave Module 2

0.3.3 Inhoudsopgave Module 3

0.3.4 Inhoudsopgave Module 4

0.3.5 Inhoudsopgave Module 5

0.3.6 Inhoudsopgave Module 6