

Module 1. Enkele begrippen vooraf

1.0 Inhoudsopgave Module 1

1.1 [Wanneer is het zinvol beleid te gaan maken?](#)

- 1.1.1 [Beleid en het open systeem](#)
- 1.1.2 [Praktijkvoorbeelden open systeem](#)

1.2 [Wat te verstaan onder interactief beleid?](#)

- 1.2.1 [Wat is interactief beleid maken?](#)
- 1.2.2 [Wat is interactief beleid maken niet?](#)

1.3 [Noodzakelijk te begrijpen concepten](#)

- 1.3.1 [Wat is het verschil tussen interactief beleid maken en inspraak?](#)
- 1.3.2 [Wat is het democratisch gat?](#)
- 1.3.3 [Wat zijn de drie belangrijkste sturingsinstrumenten?](#)
- 1.3.4 [Wat is het ketenmodel?](#)

1.1 Wanneer is het zinvol beleid te gaan maken?

We horen regelmatig van politici, maar ook vanuit de samenleving, dat het nodig is om beleid te maken: nieuw beleid, aangepast beleid, geactualiseerd beleid.

Maar wat is dat nu, beleid? Wanneer gaat u beleid maken en wanneer niet? In welke gevallen doet u dat op een interactieve manier, in samenspraak met de samenleving? Dus werkend van buiten naar binnen en van onderop. Hoe verhoudt het begrip 'beleid' zich met andere zaken zoals regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie? Heeft u voldoende besef van de consequenties van (nieuw) beleid voor de uitvoerders en handhavers?

Dit soort zaken komt aan de orde in deze module.

1.1.1 Beleid en het open systeem

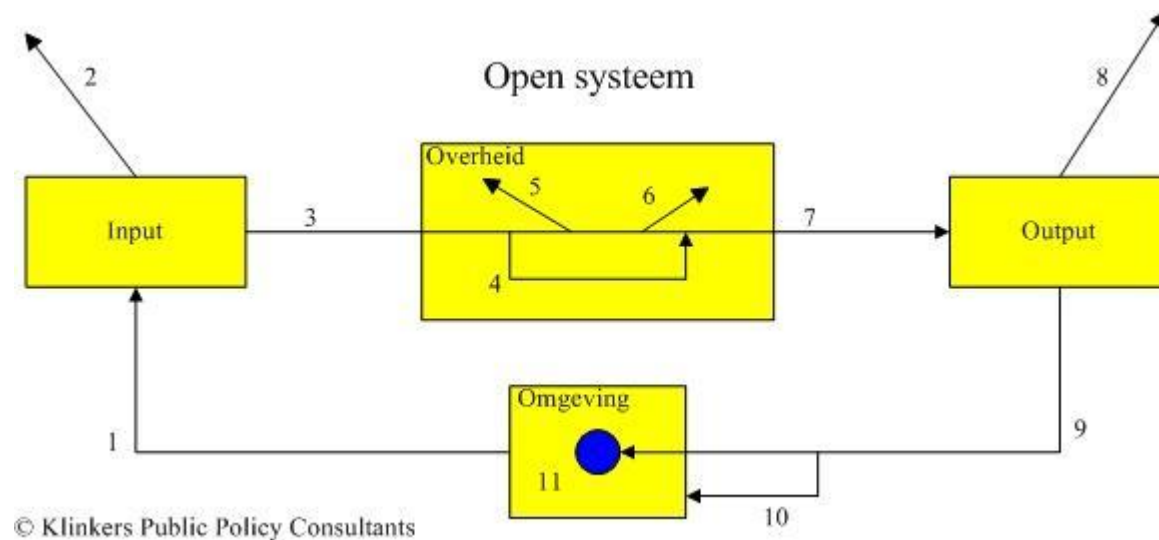
[Deze paragraaf bevat een opdracht.](#)

Hieronder staat de klassieke tekening van een zogeheten open systeem. Vanuit de omgeving gaan signalen als input naar de overheid, waar die signalen worden verwerkt tot producten en diensten waarvan het de bedoeling is dat ze op de juiste plek in de samenleving arriveren. De cijfers aan de onderzijde verklaren de betekenis van de diverse onderdelen van dit open systeem.

Beginnen met beleid maken is pas relevant als u als overheid ergens mee zit, of bij ongewijzigd beleid, mee komt te zitten. Er moeten problemen, knelpunten, zorgelijke zaken in de samenleving bestaan, of gaan ontstaan. Punten van algemeen belang die op de publieke agenda thuishoren.

Het politieke systeem moet die signalen oppikken en besluiten of ze het waard zijn om ze op de politieke agenda te plaatsen.

Tot dat doel dient het politieke systeem over adequate antennes te beschikken. Zo niet dan verdwijnen signalen via lijn 2 *ins Blaue hinein*. Datzelfde gebeurt met de producten van lijn 3 als het verrichten van zinloos werk (lijn 5) en de bureaucratisering plus interne regulering (lijn 6) zodanig frustrerend werken dat goederen en diensten van de overheid via lijn 7 niet terechtkomen op de beoogde plek in de samenleving, om daar het beoogde maatschappelijke effect te hebben.



1. Signaal dat door de omgeving wordt uitgezonden.
2. Signaal dat niet door de organisatie wordt opgevangen.
3. Signaal dat via de input de organisatie bereikt.
4. Het ondersteunende productieproces van de ambtelijke dienst.
5. Het doen van zinloos werk.
6. Bureaucratisering en interne regulering.
7. Primair product: de output.
8. Output die verloren gaat, die dus niet de doelgroep bereikt.
9. Output die zijn doel bereikt.
10. Opgedrongen output.
11. Beoogd maatschappelijk effect: de outcome.

Opdracht 1.1.1

Beschrijf de organisatie waarbinnen u werkt in termen van het open systeem. U mag zelf

kieszen of u uw bureau-omgeving als voorbeeld neemt, of de afdeling, of de directie of de organisatie als geheel. Probeer het te tekenen én in woorden te beschrijven: wat komt erin, wat gaat eruit, wie werkt hoe aan dat productieproces, enzovoorts.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', kies vervolgens 'Mail', type als onderwerp 'Opdracht 1.1.1', maak het werkstuk en stuur het dan aan uw coach. Deze zal dan spoedig antwoorden.

1.2 Wat te verstaan onder interactief beleid?

U gaat **interactief** beleid maken als u aanvoelt dat er een probleem is in de samenleving, maar niet wil wachten op signalen voordat u beleid gaat maken.

In plaats van reactief te wachten op mogelijk te late en/of ongearticuleerde signalen van de publieke agenda, besluit u om proactief op zoek te gaan naar de essentie van een probleemvermoeden, zijn achtergronden en mogelijke oplossingen.

Bovendien begint u daaraan als u behoefte heeft om politiek te bedrijven en beleid te ontwerpen dat gebaseerd is op de [menselijke maat](#).

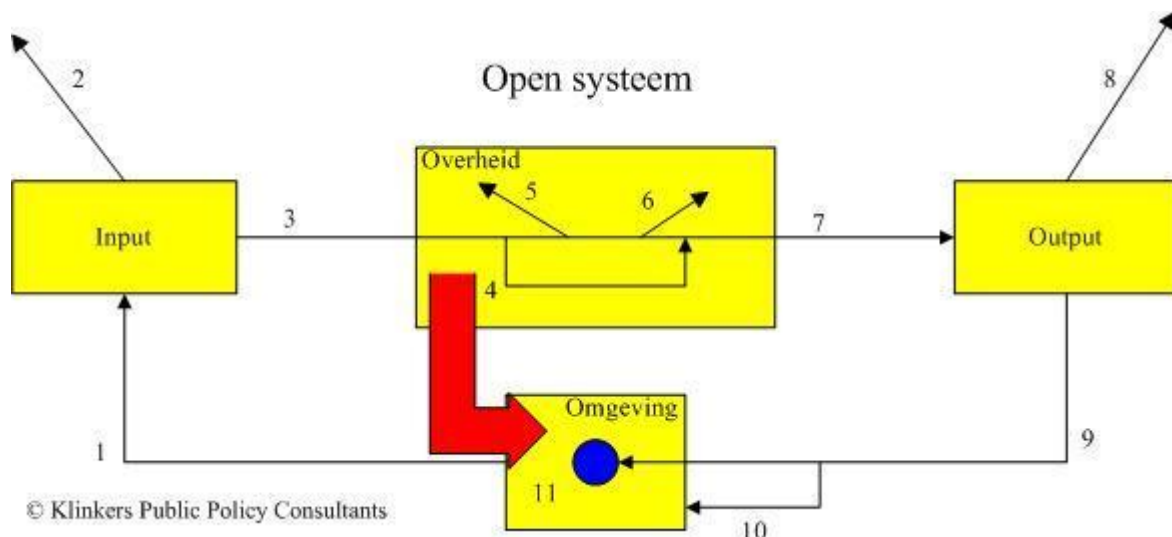
1.2.1 Wat is interactief beleid maken?

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Interactief beleid maken is:

- Een proactief zoeken naar wijsheid en waarheid buiten de eigen overheidsorganisatie en een systematisch vastleggen hoe mensen van buiten over zaken denken en voelen.
- Een aanhaken aan maatschappelijke ontwikkelingen en daaruit nieuwe energie en denkbeelden putten voor procesmatig sturen op maatschappelijke veranderingen.
- Het verwerven van draagvlak voor stevige besluiten, onder andere door een gezamenlijk inzicht te genereren in inhoudelijke zaken.
- Een zoektocht naar wat mensen nodig hebben, waarbij de overheid het initiatief neemt en dat initiatief gedurende het zoekproces vasthoudt zonder van tevoren al een idee te hebben van het te voeren beleid.
- Een welbewuste en gesystematiseerde poging van overheden om zo dicht mogelijk bij het gevoel en de vraag van haar burgers te komen.
- Een heroriëntatie op waarden, ambities en aspiraties;
- Een herbevestiging van geloof, hoop en liefde.
- Een rusteloos zoeken naar de [menselijke maat](#) om daar een passende politieke maat op toe te snijden.
- *Het is boven alles de belangrijkste noodzakelijk te vervullen voorwaarde voor het ontwerpen van uitvoerbaar beleid.*

De onderstaande grote rode pijl van overheid naar omgeving symboliseert het interactieve aspect: u zoekt als overheid zelf de gerede samenleving op: dat deel van de samenleving dat verstand heeft van, en gevoel heeft voor, het onderwerp waarvoor dat beleid ontwikkeld wordt.



Zie ook het document [Wat is interactief beleid maken?](#)

Opdracht 1.2.1

Sinds een aantal jaren is interactief beleid maken in. Veel overheidsorganisaties geven hun ambtenaren opdracht om een interactief proces op te zetten. Heeft u daar enige ervaring mee? Zo ja, beschrijf dan in welk opzicht en in welke mate een proces waar u bij betrokken bent (geweest) beantwoordt aan de punten die hierboven op een rijtje staan.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mail', type onderwerp 'Opdracht 1.2.1', voer de opdracht uit en stuur het stuk naar uw coach. Die zal spoedig reageren.

1.2.2 Wat is interactief beleid maken niet?

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Het is van belang om ook te weten wat het **niet** is:

- Het is geen inspraak, waarbij de overheid al tevoren bedachte oplossingen ter discussie aanbiedt, om vervolgens in een aanvals- en verdedigingssituatie terecht te komen om zoveel mogelijk te redden van het reeds bedachte plan.
- Het is niet het inzetten van controle- en beheersinstrumenten om zekerheid te creëren.
- Het is geen structuursturing, waarbij wordt geschoven met stelsels, procedures en regels van een organisatie.
- Het is niet het bevragen van sleutelfiguren om er vervolgens een paar krenten uit te pikken en de rest te laten liggen.

Opdracht 1.2.2

Kent u een proces dat lijkt op wat hierboven staat? Dus een aanpak die de wereld ingaat onder de noemer 'interactief proces' maar die in werkelijkheid een dergelijke benaming niet mag dragen. Beschrijf dat proces in termen van wat er volgens u niks interactiefs aan is.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mail', type als onderwerp 'Opdracht 1.2.2', maak het werkstuk en stuur het aan uw coach. Die zal spoedig reageren.

1.3 Noodzakelijk te begrijpen concepten

Zoals ook het geval is bij de Modulen 2, 3 en 4 is er een les met een paragraaf die handelt over begrippen die de cursist noodzakelijkerwijs moet kennen en begrijpen. In deze les hebben we het dan over:

- Weten wat het verschil is tussen interactief beleid maken en inspraak.
- Wat het 'democratisch gat' betekent.
- Hoe de drie sturingsinstrumenten kennissturing, structuursturing en processturing eruit zien.
- En wat het 'ketenmodel' inhoudt.

1.3.1 Wat is het verschil tussen interactief beleid maken en inspraak?

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Wat is het verschil met inspraak?

Interactief beleid maken staat ver van inspraak. Het principiële verschil is dat a) bij inspraak de overheid al een visie of een mening heeft (soms wel, soms niet al op papier gezet), b) aan burgers vraagt wat ze daarvan vinden, c) vervolgens diverse afwijkende geluiden te horen krijgt, waarna d) die overheid gaat proberen om zoveel mogelijk van de oorspronkelijke bedoelingen overeind te houden, intussen probeerend e) die burgers toch het gevoel te geven dat ze iets bereikt hebben. Niet zelden is inspraak daarmee een spel van list en bedrog, het gebruik van oneigenlijke drukmiddelen, en veel frustraties aan beide zijden.

Schoolvoorbeeld is de jarenlange strijd in de jaren zeventig en tachtig in Amsterdam van georganiseerde groepen burgers tegen grootschalige top-down geïnstigeerde bouwprojecten, een strijd die uiteindelijk resulteerde in het beleid van de 'compacte stad'.

Inspraak is een typisch concept uit eind jaren zestig, en was van meet af aan al verouderd in die zin dat het zelden heeft bijgedragen aan het verbeteren van de relatie tussen bestuur en bestuurden, noch aan verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming. Integendeel, inspraak is in de loop der jaren de bron van veel frustraties geweest. En is het nog steeds als men kijkt naar processen als de uitbreiding van Schiphol, de aanleg van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn. Het is een bron van veel frustratie, zowel voor burgers wier opgewekte verwachtingen niet gehonoreerd werden, als ook voor ambtenaren die vaak voor de ondankbare taak staan reeds genomen besluiten er doorheen te duwen. Wat de frustraties bij de inspraak voor Betuwelijn betreft zijn de gemoederen indertijd zo hoog opgelopen dat een gedeputeerde van Gelderland openlijk burgerlijke ongehoorzaamheid predikte en in praktijk bracht.

De oorzaak van al die ongenoegens is, dat bij inspraak de overheid al te ver vooruitloopt in het analyseren van het probleem en het ontwikkelen van een oplossing daarvan. Meestal omvat dat veel meer aspecten dan die overheid van binnenuit kan of wil overzien. Het manco is dat de overheid een oplossing aanbiedt zonder goed te kunnen aantonen wat het probleem eigenlijk is en waarom die oplossing dat probleem zal oplossen. Inspraak is daarom een typisch bijverschijnsel van maakbaarheids- en aanboddenken¹.

Teleurgesteld over de contraproductieve resultaten en averechtse effecten van inspraak is in de jaren zeventig (naast inspraak die nog steeds bestaat omdat die hier en daar in regelingen is vastgelegd, met name in de sfeer van de ruimtelijke ordening, planologische kernbeslissingen) een ander concept ontstaan dat pas in de jaren negentig interactieve beleidsontwikkeling is gaan heten. Het meest essentiële aspect van interactief beleid maken is het gegeven dat de overheid zich tot de buitenwacht richt zonder vooraf al een mening of een visie te hebben over een oplossing voor het probleem waarvoor die overheid aandacht vraagt. Er is alleen maar een probleem(vermoeden) dat relevant genoeg lijkt om de buitenwacht bij de opbouw van de besluitvorming te gaan betrekken: [werken van buiten naar binnen en van onderop](#).

Waarom moet een overheid dat doen? Om twee redenen: om meer energie op te slaan dan te verbruiken², en om beter de signalen uit de samenleving te monitoren. Dat verbetert de relatie tussen die overheid en de buitenwacht en vergroot de kwaliteit van de besluitvorming.

Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven waarbij een overheid uitgaat van de veronderstelling dat het verlenen van inspraak hetzelfde is als het betrekken van burgers bij de beleidsvorming. Geef aan waar zich fricties en problemen voordoen, waar percepties over doel en betekenis van inspraak botsen, waar verzet tegen de overheid in plaats van draagvlak ontstaat.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 1.3.1' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

1. Dit wordt bevestigd in een onderzoek van Verkeer en Waterstaat in het rapport *Recht doen aan inspraak* van 1996. Een departementale werkgroep heeft enkele grote inspraakprocedures onderzocht (uitbreiding Schiphol, aanleg Betuwelijn) en constateert onder meer dat insprekers een 'startnotitie' (met een omschrijving van het probleem en de oplossingen) beschouwen als een document waar niets meer aan te veranderen valt. En dan gaat die inspraakprocedure vanaf dat moment fout. Insprekende burgers lopen vast op bij voorbaat ingenomen posities van de overheid. Ambtenaren worden geslachtofferd om dingen erdoor te duwen waarvan ze weten dat het toch niet gepakt wordt. Het rapport signaleert dat de overheid daarom de samenleving al eerder zou moeten raadplegen. Daarmee is in essentie de fout van inspraak aangegeven. Meer dan eens moet ik praten als Brugman om een opdrachtgever ervan te weerhouden om een proces van interactieve beleidsontwikkeling te beginnen met intern alvast een notitie te maken over de problematiek en haar mogelijke oplossingsrichtingen. Je hoort aan interactieve beleidsontwikkeling te beginnen met niks in je mouwen, of in je binnenzak. Gewoon bij nul beginnen en dichtbij de behoefte van de samenleving alleen maar vragen: 'Waar zit je mee, hoe komt dat en waar zou het volgens jou naar toe moeten?' Zie wat het proces rond de Betuwelijn betreft ook het artikel 'De machtigste lobby in Nederland', in *Intermediair* van 20 december 1996. Voorts het artikel van Arian Kuil *Murphy's Waterloo ligt in de Betuwe*, in *Binnenlands bestuur* van 22 november 1999, pag. 18.

2. Voor elk organisme geldt dat het ooit afsterft. Het kan dat moment echter uitstellen door meer energie op te slaan dan te verbruiken. Een mens die een maand niet eet gaat dood. Als je jaar in jaar uit gewoon eet wat nodig is, kun je het moment van sterven meestal tot in je tachtigste uitstellen. Zo werkt het levensproces van overheden ook: als die zich afsluit van de rijkdom aan gedachten, ideeën, ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving, komt die overheid in een identiteitscrisis, kan niet meer antwoorden op de vraag 'waartoe ben ik op aarde', en loopt vervolgens het grote risico opgeheven te worden. Voortdurend de 'thermometer in de samenleving stoppen' is het belangrijkste instrument om steeds meer energie op te slaan dan te verbruiken en op die manier zich als overheidsorgaan aan te passen en te overleven.

1.3.2 Wat is het 'democratisch gat'?

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Creëert interactief beleid maken een democratisch gat?

Als men interactief aan de slag gaat betreft men mensen van buiten de overheid bij de beleidsontwikkeling. Die hebben daarmee een zekere invloed op de uiteindelijke besluitvorming, echter zonder dat zij daarvoor ter verantwoording kunnen worden geroepen. In theorie is het mogelijk dat er verkeerde besluiten worden genomen waarvoor het desbetreffende bevoegde orgaan de verantwoording draagt, maar waarbij

dat orgaan in een verkeerde richting is gestuurd door de betrokkenheid van deelnemers die zelf niet politiek ter verantwoording zijn te roepen. En dat is dan het 'democratisch gat'.

Het heeft lang geduurd voordat op rijksniveau aandacht kwam voor dit onderwerp. Voor zover mij bekend is het pas in het rapport 'Bestuur in beweging' van maart 1999¹ dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bram Peper, aandacht schonk aan dit verschijnsel. Na een kernachtige – en mijns inziens correcte – beschrijving van de aard van interactief bestuur, en van de daaraan klevende mogelijke democratisch/staatsrechtelijke bezwaren, kwam hij met enkele suggesties of aanbevelingen waar vraagtekens bij zijn te plaatsen. Juist is zijn stelling dat het uiteindelijk de politiek is die de knopen doorhakt. Ook de zienswijze dat interactief beleid maken een politiek proces is en dus onder politieke regie moet plaatsvinden is terecht. Maar niet de stelling dat het aanbeveling verdient op het juiste politieke niveau (Tweede Kamer of gemeenteraad) marges voor de te voeren onderhandelingen vast te stellen, bijvoorbeeld door scenario's te ontwikkelen of grenzen aan te geven voor het overleg (instructie vast te stellen door Kamer of gemeenteraad). Noch zou mogen worden onderschreven zijn opvatting dat het aanbeveling verdient tijdens het besluitvormingsproces een aantal democratische te controleren beslissingen te nemen (bijvoorbeeld instructie/scenario's, finale besluitvorming).

Het eerste bezwaar tegen dat soort opvattingen is dat interactief beleid maken niets te maken heeft met onderhandelingen. Het is best wel te begrijpen dat mensen die middenin in de politiek zitten denken dat de hele wereld van machten en belangen aan elkaar hangt, en dat alles uiteindelijk neerkomt op onderhandelen en het uitspreken van machtswoorden, maar de essentie van interactief beleid maken ligt daar ver vandaan.

Ten tweede, hier duikt het regelspook op; het niet-aflatend pogen om alles en iedereen via regeltjes 'in de klauw te houden'. Interactief beleid maken is een proces. Paragraaf 1.3.3 gaat daar dieper op in. Pogingen om een proces beheersbaar te maken, aan marges te binden, onder het juk van vastgestelde scenario's door te halen, doden dat proces. De suggesties zijn ook niet te begrijpen in het licht van het essay dat Peper (hoewel nog minister) op persoonlijke titel schreef over het vergruizen van de politiek en alles wat daarmee samenhangt. Een van de onderdelen van dat buitengewone geschrift, onder de titel [Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving](#), is een directe aanval op de regeldrift van onze overheid en op de kwalijke gevolgen die dat voor onze samenleving heeft. Dit door Peper op persoonlijke titel geschreven stuk mocht hij van minister-president Kok niet publiceren, maar het kwam vervolgens toch naar buiten via NRC Handelsblad.

Angst voor verkeerd interactief beleid is terecht. Als reactie daarop past maar één ding: zet er vakmensen op, ambtenaren die bekwaam zijn opgeleid om onder evenzo bekwame politieke regie dergelijke processen te trekken zonder dat de democratie in gevaar komt. Ook hier geldt een rusteloos streven naar de menselijke maat: zorg ervoor dat zij die de regie en uitvoering van dergelijke processen hebben, weten wat ze doen, en verlies je niet in regelgeving die niets oplost, maar eerder afbreekt.

Er zijn meer politici die opvattingen hebben over de democratische aspecten van interactief beleid maken. Ook het (voormalig) Kamerlid Gert Schutte is voorstander van het creëren van normatieve kaders, gebaseerd op een wet, om de groei van 'een interactieve democratie' in beheersbare banen te leiden². Nogmaals, het is begrijpelijk dat mensen die in dat ambt zitten als vanzelfsprekend grijpen naar regels en wetten. Maar die werken niet meer, of zijn contraproductief. In ons zoeken naar vernieuwing van democratische besluitvorming zullen we eerst en vooral terug moeten naar de mensen waar het om gaat, naar het gevoel en naar het verstand. Naar de behoefte in de samenleving. Niet naar het technisch aanbod van de overheid.

De toenmalige voorzitter van Groen Links, Mirjam de Rijk, brengt hetzelfde vraagstuk in andere woorden naar voren³: 'De beweerde 'kloof tussen burger en politiek' wordt steeds meer opgevuld door ambtenarij en bestuur in plaats van door de politiek. Met een ondoorzichtige en oncontroleerbare besluitvorming en een nieuwe 'meepraat-elite' als resultaat.' De Rijk heeft gelijk als ze daarmee bedoelt dat zij die van buiten de overheid meepraten over de beleidsvorming niet gecontroleerd kunnen worden. Behalve als je interactieve beleidsontwikkeling volledig transparant maakt, en uitvoert zoals dat hoort. Ook heeft ze gelijk als ze stelt: 'Herinrichting van een straat is zeer geschikt voor interactieve besluitvorming, de komst van een asielzoekerscentrum niet.'

Men moet heel goed weten wanneer interactief beleid wel of niet relevant is. Er zijn onderwerpen – zoals bijvoorbeeld abortus, euthanasie, uitzenden van militairen, grote infrastructuurprojecten, en bijvoorbeeld ook de locatie van een asielzoekerscentrum - waarover je als overheid op eigen gezag je beslissing hebt te nemen. De Rijks' stelling is juist: 'Niet de ambtenaren moeten zich tot "de mensen" richten, maar de partijen. Omdat partijen bij verkiezingen teruggefloten kunnen worden en dus controleerbaar zijn.' Ik heb eenmaal een dergelijk proces mogen begeleiden waarbij de voltallige Staten van een provincie zelf de leiding hadden van het interactief beleid maken. Elk Statenlid was voorzien van een buddy-ambtenaar voor het 'handen- en voetenwerk'. Het was een leuk proces dat echter halverwege als een nachtkaaars uitging. Het was de oprechte wens van de betrokken politici om zelf tot op het grondvlak van de provinciale samenleving (en ver daarbuiten) op zoek te gaan naar de menselijke maat, maar na een klein jaar verdrong de politieke actualiteit van alledag het denken en handelen in termen van een langdurig maatschappelijk proces.

Het zal nog wel enige tijd duren voordat we interactief beleid maken in staatsrechtelijke kaders hebben ingepast. Ik hoop vurig dat daar geen regels voor worden gemaakt. Er zijn namelijk minstens drie andere manieren om te voorkómen dat zich binnen interactief beleid maken een 'democratisch gat' voordoet.

In de eerste plaats door tijdens dat proces samen steeds weer te wijzen op de mogelijkheid van het ontstaan van een democratisch gat. Daardoor beklijft er bewustzijn omtrent het gevaar, als gevolg waarvan de nodige alertheid tijdens het proces steeds aanwezig is, én transparantie van procesdocumenten en hun manier van ontstaan.

In de tweede plaats door steeds te proberen om in de fase van de later te bespreken Omgevingsanalyse (paragraaf 3.1.2) ook volksvertegenwoordigers (leden van de Tweede Kamer, van provinciale staten of van gemeenteraden) op te nemen. Daarmee is inbreng vanuit democratisch gekozen lichamen verzekerd. Overigens kan zich dan nog een ander staatsrechtelijk vraagstuk voordoen. Een enkele maal heb ik meegemaakt dat een lid van de Tweede Kamer zich op het standpunt stelde dat hij graag zou willen meedoen aan het proces van interactief beleid maken, maar daarvan toch afzag omdat hij van mening was dat men niet tweemaal aan dat proces kon deelnemen: eenmaal aan het begin bij het inbrengen van de nodige input, en eenmaal aan het slot als er (over die input) besluiten moesten worden genomen. Mijn ervaring is echter dat het overgrote deel van de volksvertegenwoordigers (ook een enkele keer van het Koninklijk Huis) het als normaal, verstandig en plezierig ervaart om aan een proces van interactieve beleidsontwikkeling mee te doen.

In de derde plaats kan men een democratisch gat vermijden door gewoon het vak daarvan goed te leren. Stellen dat je bij interactief beleid maken het risico loopt van gebrek aan democratische controle is hetzelfde als stellen dat het gevaarlijk is om een loodgieter in huis te halen als je centrale verwarming het niet meer doet. Die persoon zou de boel wel eens kunnen opblazen. Natuurlijk kan dat, maar dat risico minimaliseer je door een gekwalificeerde loodgieter in te schakelen en niet een beunhaas.

Ten slotte wil ik wijzen op andere zaken die méér het karakter van een 'democratisch gat' hebben dan interactief beleid maken.

In de eerste plaats het ageren van politieke adviseurs, c.q. spindoctors rondom ministers. Dergelijke personen hebben een ongekennde invloed op de politieke agenda, maar zijn niet politiek ter verantwoording te roepen.

Datzelfde geldt voor externe adviseurs, consultants. Mede om die reden staat in paragraaf 0.2.3 de zogeheten 'wet van Klinkers'. Dat is een deontologie voor beleidsadviseurs: de waarden en normen waaraan deze mijn inziens moeten voldoen om hun invloed op de politieke besluitvorming te legitimeren met vakmanschap.

Ook zit er een 'democratisch gat' in het nemen van besluiten door ministers die jaren later, als ze al van het politieke toneel zijn verdwenen, niet langer ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de negatieve effecten van die besluiten.

Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven waarbij een 'democratisch gat' is ontstaan. In abstracto is daarvan sprake als de materiële beleids- en besluitvorming - de inhoud dus - wordt bepaald door mensen die niet formeel politiek ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dat speelt bijvoorbeeld als een groep burgers iets doordrukt waar een gemeenteraad geen nee op durft te zeggen. Of als een extern adviseur de inhoud van het beleid bepaalt en het bevoegd gezag dat formeel bekrachtigt.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 1.3.2' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

1. A. Peper, *Bewegend bestuur 1999*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pag. 15-17.

2. Gert Schutte, *Naar een interactieve democratie*, in: Management & Bestuur november 1999, pag. 14.

3. Mirjam de Rijk in het artikel *Politiek krijgt de kiezer die ze verdient* in de Volkskrant van 19 januari 2000.

1.3.3 Wat zijn de drie belangrijkste sturingsinstrumenten?

Deze paragraaf bevat een opdracht.

De overheid beschikt over drie dominante sturingsmodellen: [kennissturing](#), [structuursturing](#) en [processturing](#). Ze zijn neutraal ten opzichte van elkaar, in die zin dat geen van die drie beter is dan de andere. De kwestie is echter: wanneer stuur je met welk van die instrumenten de samenleving aan, en/of in welke mix? Het is net als met peper, suiker en zout. Het een is niet beter dan het ander. Je moet alleen weten welk van die drie in welke mate en in welke mix bij welk gerecht hoort. Peper in een slagroomgebakje, of suiker op haring met uitjes, levert niet de gewenste smaakbeleving op.

Structuursturing

Sturen op structuren (inclusief de daarbij horende procedures) is 'harken tekenen'. Dat uit zich in het ontwerpen van organisatiemodellen en organogrammen, leidend tot indelingen in directoraten-generaal, directies, afdelingen, bureaus, stuurgroepen, werkgroepen, klankbordgroepen, projectgroepen, en wat er verder nog voorkomt binnen de [bureaucratie](#). Structuren en procedures maken is onmisbaar voor een goed werkende overheid. Men moet echter niet uit het oog verliezen dat dit op zichzelf nog niet leidt tot welk resultaat of doel dan ook. In principe is structuursturing niets anders dan een stopcontact met stroom aanleggen in een muur. Dat impliceert nog niet dat de schemerlamp gaat branden.

Kennissturing

Met sturen op kennis zitten we in het gebied van het verzamelen en verspreiden van

informatie, gericht op beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming. Daarmee is het slecht gesteld in Nederland. Mede als gevolg van de [scheiding van beleid en uitvoering](#), waardoor kennisinstituten op afstand van de besluitvorming werden geplaatst, heeft er in ruim tien jaar een grote erosie plaatsgevonden van [kennisbeleid, kennismanagement en kennisorganisatie](#). Omdat de negatieve effecten daarvan manifest werden is het rijk begonnen met een inhaaloperatie. De ministeries hebben zogeheten Kenniskamers ingesteld. Zie voor een overzicht de [voortgangsrapportage](#) over de Kenniskamers bij de Rijksoverheid.

Binnen de metafoor van dat structuursturing als het monteren van een stopcontact, kan men kennissturing omschrijven als het stoppen van de stekker van de schemerlamp in het contact. Maar branden doet de lamp nog steeds niet. Structuur- noch kennissturing leiden uit de aard van hun identiteit niet als vanzelfsprekend tot resultaten.

Processturing

Resultaten worden pas bereikt als men processturing toevoegt aan structuur- en kennissturing. In de metafoor: de schakelaar van de schemerlamp aanknippen.

Met processturing komen we echter in een moeilijk te definiëren gebied. Wat is sturen op processen? Ook dit laat zich het beste uitleggen in de vorm van een metafoor. Stel dat u geen appels kunt kopen, noch zelf maken, dan staat alleen nog het kopen en planten van een appelboom open. Actief zoeken naar een goed boompje, nadenken over de vraag waar en hoe die geplant moet worden, welke mest erbij moet, hoe men de boom beschermt tegen omwaaien, tegen kapot krabben door de poes, tegen nachtvorst in de lente als de bloesem eraan hangt, hoe hij gesnoeid moet worden, et cetera, dat is sturen op het proces dat uit zichzelf appels produceert. U kunt dat niet, maar de boom, in combinatie met aarde, mest, zon en water doet wat de appelboom niet laten kan: appels maken.

Dus sturen op een (maatschappelijk) proces is niets anders dan het creëren van zodanige omstandigheden dat een natuurlijk proces kan doen wat in de aard van dat natuurlijke proces ligt besloten. De vier dominante architecturen die in deze cursus aan de orde komen, te weten die van doel stellen, interactief beleid maken, doel bereiken, en die van het doorbreken van een ongewenste status quo, vormen tezamen die zodanige omstandigheden die leiden tot verstandige en realiseerbare (maatschappelijke) doelen.

De drie instrumenten in de praktijk

'De politiek' houdt intuïtief het meeste van structuursturing. Kennissturing heeft zij enkele tientallen jaren ernstig verwaarloosd. En van processturing heeft men helaas geen verstand. Dat komt deels door gebrek aan kennis over de wetenschappelijke en praktische principes die voor processturing gelden, deels door de lange termijnen die men in acht moet nemen om met processturing politieke doelen te realiseren. En die tijd heeft men niet, althans die neemt men niet.

Veel nieuwe Tweede Kamerleden hebben de ambitie hun ambt anders in te vullen dan hun voorgangers. Ze worden echter na een paar weken opgeslokt door het systeem, zonder dat ze daar zelf erg in hebben, en gaan in dezelfde pas lopen als hun voorgangers. Of ze worden uitgestoten. Zelfs de beste parlementariërs worden door het systeem geabsorbeerd of geaborteerd.

Een kenmerk van dit systeem is dat het weinig tot niets van buiten toelaat. Dat verklaart waarom kennissturing noch processturing, die met name van buiten worden gevoed, tot de favoriete sturingsmechanismen van politici horen. Daarom is structuursturing voor de meeste politici dé oplossing voor de meeste, door hen gepercipieerde, kwalen van de samenleving.

Dit is een van de verklarende oorzaken van de overorganisatie en overregulering van de staat. Sturen op structuren en procedures neemt in het genetisch materiaal van 'de politiek' de voornaamste plaats in. Het levert snel resultaten. Wat er door dat type eenzijdige sturing op langere termijn fout gaat met het huis van de staat en met de waarden van de samenleving, vindt men niet belangrijk. Binnen vier jaar scoren is het parool. Als je dat dertig jaar lang op die manier doet is het niet raar dat de staat allengs in de problemen komt.

Het proces is belangrijker dan het resultaat

Het gaat een overheid natuurlijk om resultaten: opvang, zorg, werkgelegenheid, omarming, veiligheid en andere primaire behoeften van de samenleving. In de woorden van de Amerikaanse constitutie: *the pursuit of happiness*: het recht van elke burger om zijn eigen geluk na te streven en de plicht van de overheid om die burger daarbij te helpen.

Maar fixatie op resultaten werkt niet. Zie daarvoor ook de paragraaf 4.3.1 die handelt over zekerheidsperfectionering als basisfout. Maatschappelijk verlangde resultaten bereikt men door te sturen op maatschappelijke processen. Dat je doelen bereikt door een proces vindt men ook bij schrijvers van boeken die verder niets te maken hebben met beleid voeren. Zie de volgende citaten:

- Paul Theroux in *De Oude Patagonië Express*, pagina 16: "De reis daar gaat het om, niet de aankomst. De boottocht, niet de landing."
- Cees Nooteboom in *De omweg naar Santiago*, pagina 389: "Hoe dichterbij het doel komt, hoe meer mijlpalen er staan."
- Gandhi: "The pilgrimage itself is the goal."
- Onbekend: "The holy grail is not in the finding, it is in the journey."

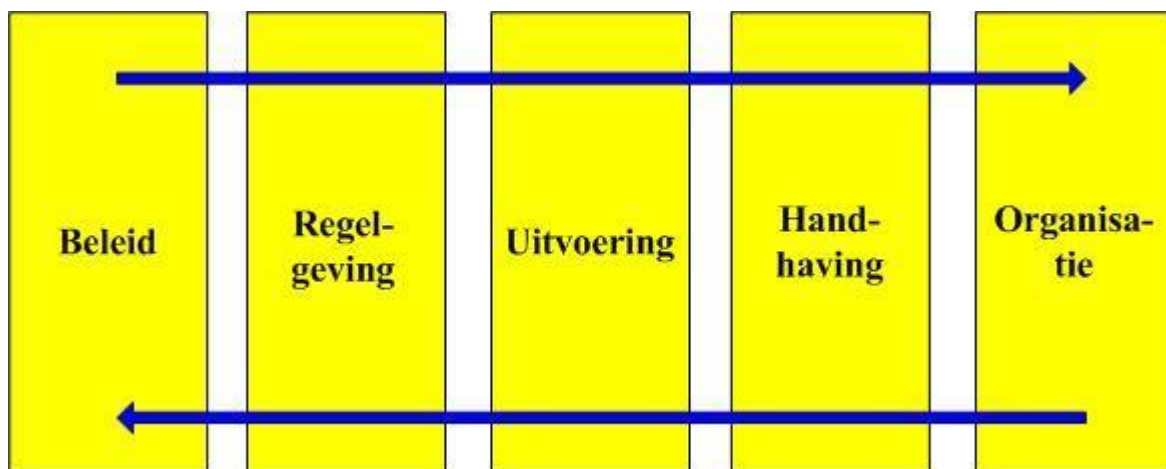
Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven die als processturing wordt aangeprezen, maar hoofdzakelijk of alleen uit structuursturing bestaat.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 1.3.3' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

1.3.4 Wat is het ketenmodel?

Beleid (maken) staat niet op zichzelf. Het is een voortdurende wisselwerking tussen vijf schakels.



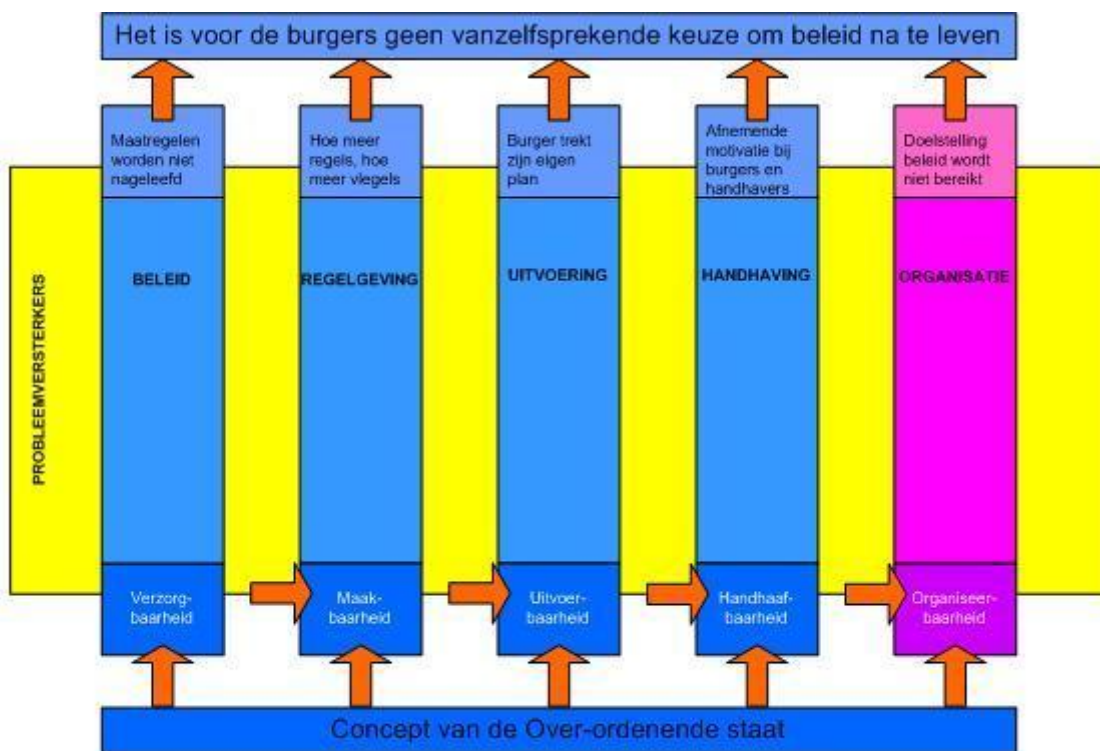
Politici, bestuurders en vooral ambtenaren moeten permanent kunnen schakelen tussen de vijf schakels tegelijk. Als men dat niet kan, mag men geen beleid maken.

Scheiding van beleid en uitvoering is daarom uit den boze. Alleen samenwerking tussen beleid en uitvoering geldt.

Vergelijk het met de kennis en kunde van een goede chef-kok die een diner van vijf gangen moet bereiden.

- Hij ziet het totale diner van vijf gangen van tevoren als een film in zijn hoofd, hij weet precies hoe elk van de vijf gangen eruit zal zien, hij weet hoe die gangen zich qua inhoud, smaak en bereidingswijze onderling moeten verhouden, hij weet in welke volgorde en in welk tempo de gangen bereid en opgediend moeten worden.
- Als hij dat niet weet en niet kan, zullen de gasten klagen. Dat doet de samenleving dus op grote schaal.

Begin jaren negentig van de vorige eeuw liep bij Verkeer en Waterstaat het project Naleving. Dat bestudeerde de handhaafbaarheid van regels en de feitelijke handhaving daarvan. Op basis van een proces van interactief beleid maken conform de 'methode Klinkers' ontstond het Ketenmodel van vijf schakels, zoals hieronder staat afgebeeld. Dat toont de toen al ernstige problematiek van het volledig uit de hand lopen van beleid, waarbij de pijlen van onder naar boven en van links naar rechts causale relaties weergeven.



© Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992

Voor een gedetailleerde beschrijving van het project wordt verwezen naar naar E.R.C. van Rossum en P.J. Quartero, *Pathologie van de Naleving*, in Beleidsanalyse 1993, nr. 2.

Zie voor meer informatie: [Ketenmodel](#).

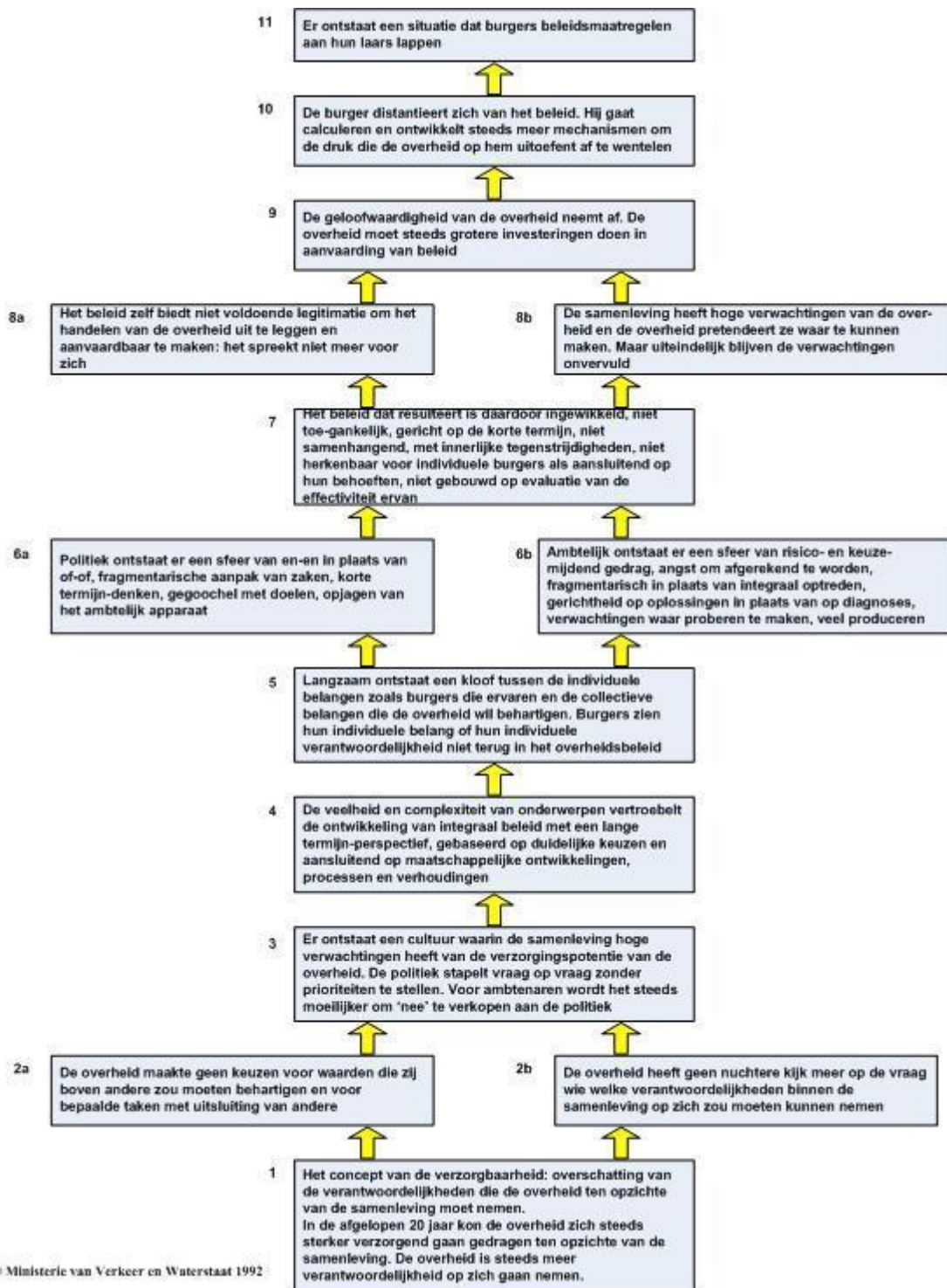
Hieronder kunt u één voor één doorklikken naar elke schakel om te zien hoe in dat bovengenoemd project van Verkeer en Waterstaat het oorzakelijk complex binnen de

schakels is opgebouwd. Voor de goede orde: wat oorzakelijke complexen zijn leert u in de Modules 2 en 3 bij het onderdeel dat over probleem- en oorzakenanalyses handelt.

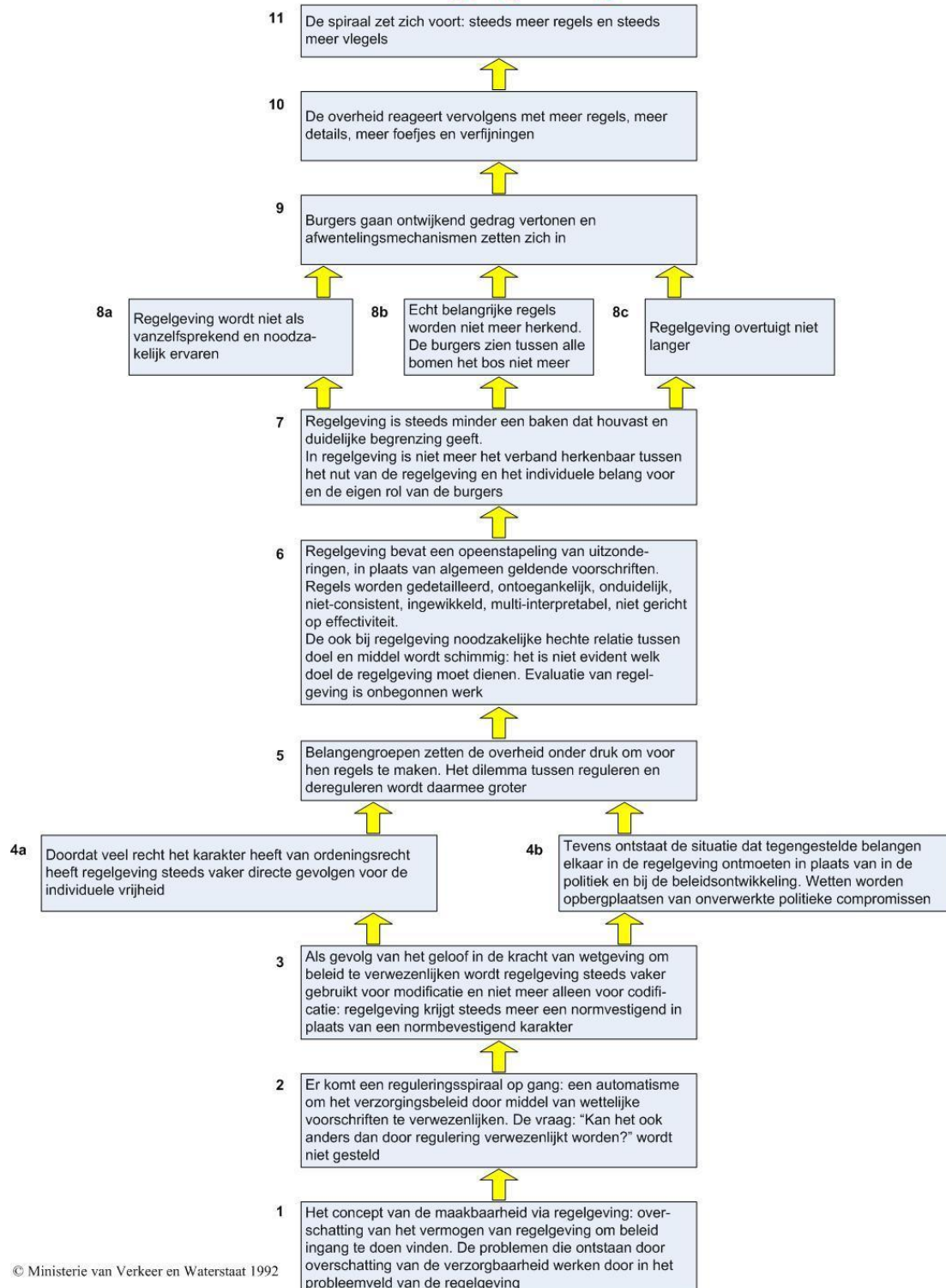
Schema's van oorzakelijke complexen dient u van onder naar boven te lezen. Onderin liggen de diepste oorzaken en bovenin de meest ernstige symptomen.

Hieronder ziet u schema's van elke schakel.

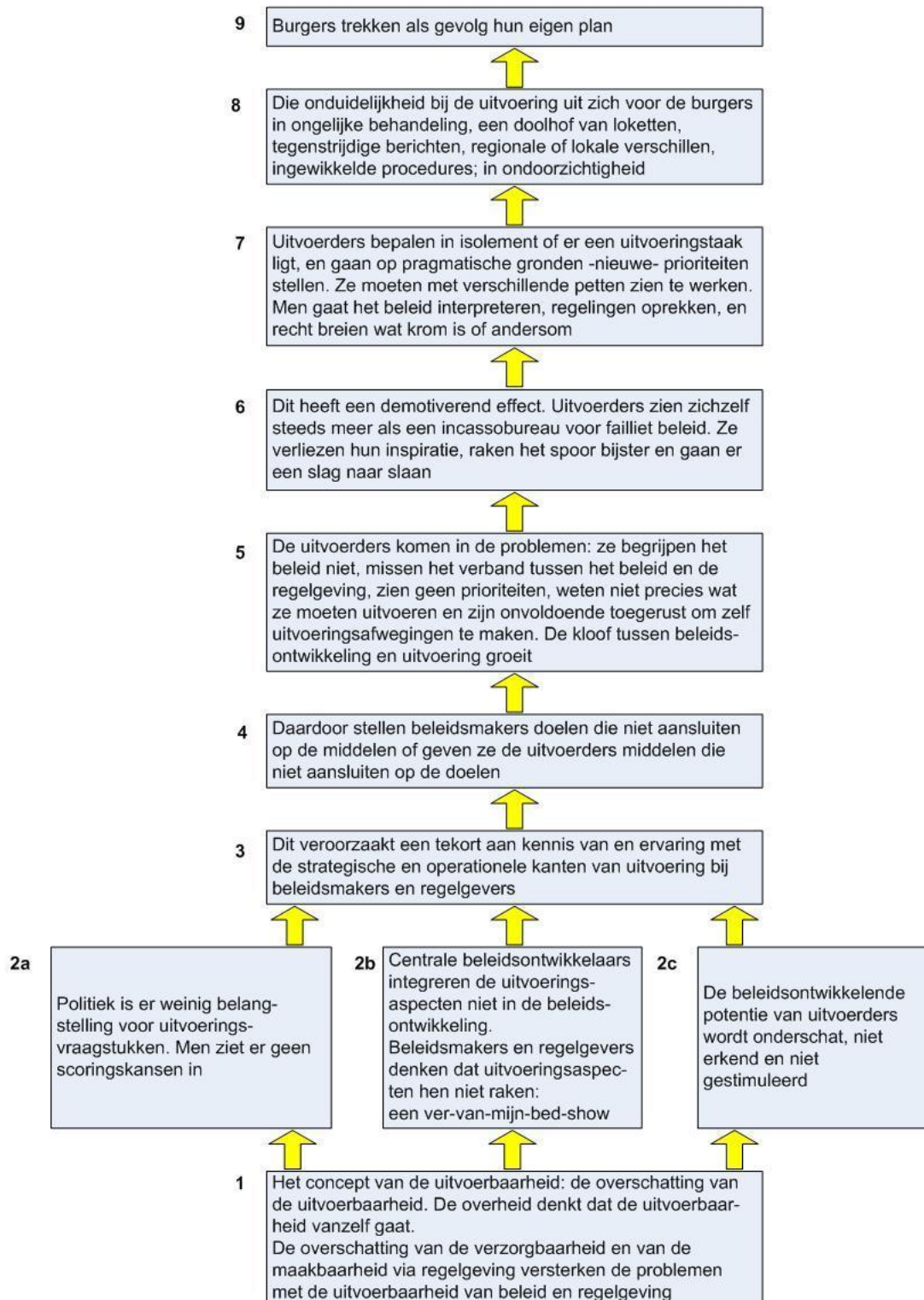
Schema Beleid.



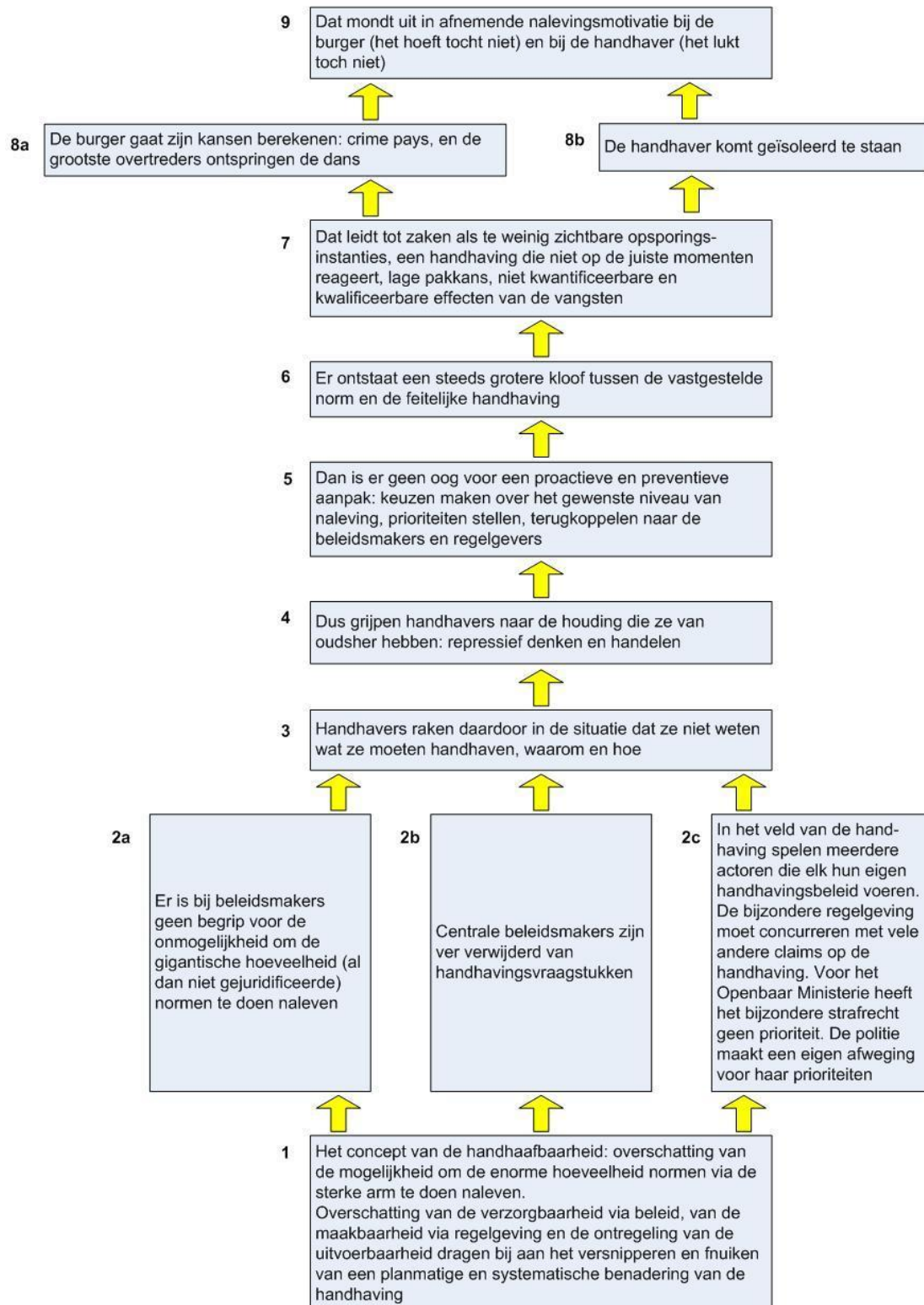
0.3.1.3 Probleemveld Regelgeving



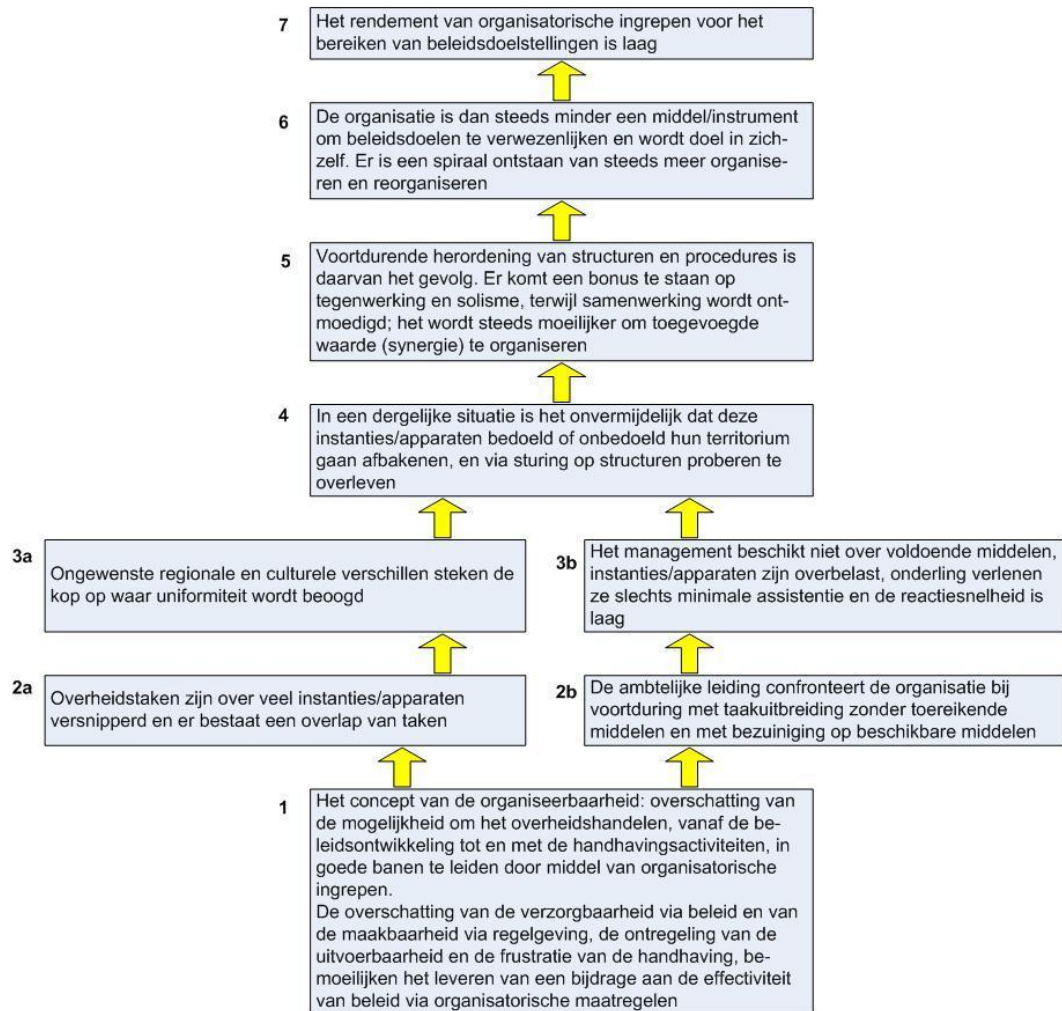
0.3.1.4 Probleemveld Uitvoering



0.3.1.5 Probleemveld Handhaving



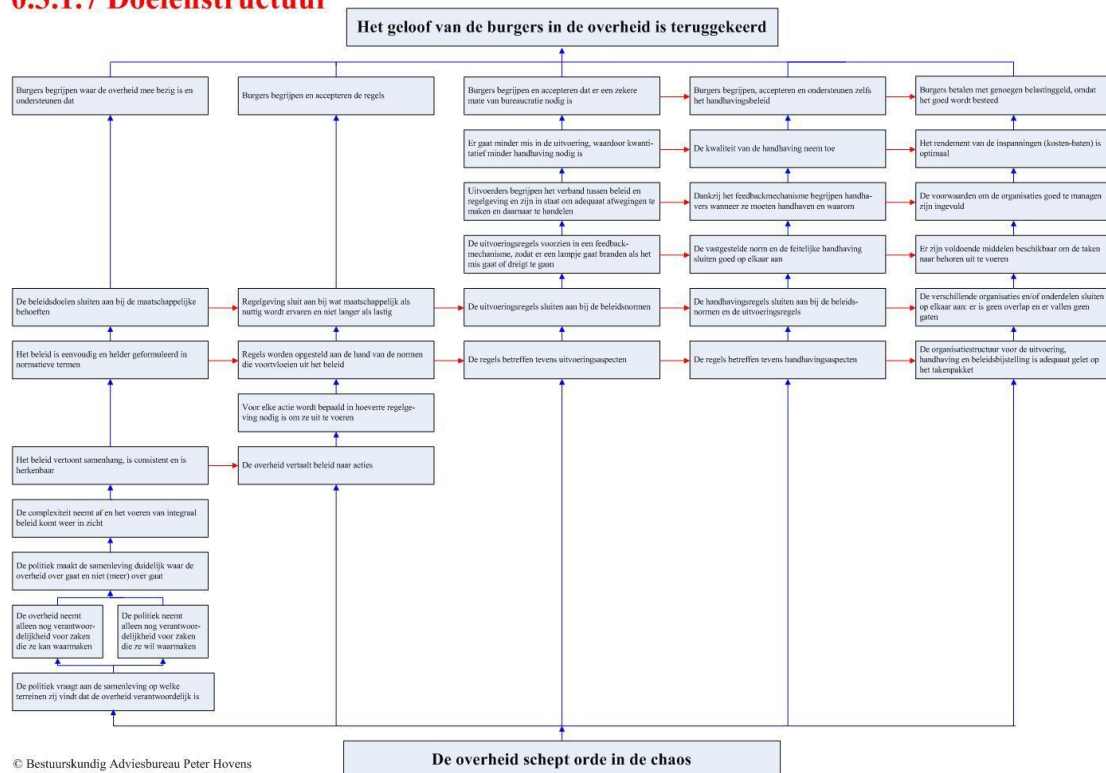
0.3.1.6 Probleemveld Organisatie



Vanuit de analyses kan een omslag worden gemaakt naar de na te streven (tussen)doelen uitmondend in een missie. Zie de doelenstructuur hieronder.

Schema Doelenstructuur.

0.3.1.7 Doelenstructuur



Nota bene: dit soort methodologische zaken rusten enerzijds op een wetenschappelijk fundament, anderzijds op de toepasbaarheid en feitelijke toepassing ervan in de praktijk. Tijdens een project in Suriname in februari 2007 (ontwerp van een beleid en wetgeving voor het vervoer van goederen; zie paragraaf 0.2.1) ontdekte ik dat het in die context zinvol was om het ketenmodel te gebruiken als een aggregatie-instrument voor de ordening van de concrete acties in het Actieplan. Ik had het model al eerder gebruikt als analyse-instrument om achter de precieze nuances van een complexe problematiek te komen, maar nimmer als middel om acties inzichtelijk op een rijtje te zetten. Samen met Frits Hoendermis, mijn collega in dat Surinaams project ontdekte ik niet alleen de bruikbaarheid van het ketenmodel om de acties te ordenen, maar bleek het tevens zinvol er nog een zesde schakel aan toe te voegen: Kennis. Zie het schema hieronder van concrete acties van dat project.

Het actieplan in schema, project in Suriname 2007

