

Module 2. Doel stellen

2.0 Inhoudsopgave Module 2

2.1 [De architectuur van doel stellen in schema's](#)

- 2.1.0 [Schematische weergave van de architectuur van doel stellen](#)
- 2.1.1 [Stap 1](#)
- 2.1.2 [Stap 2](#)
- 2.1.3 [Stap 3a](#)
- 2.1.4 [Stap 3b](#)
- 2.1.5 [Het ritme \(1\) van de stappen 1 t/m 3b](#)
- 2.1.6 [Het ritme \(2\) van de stappen 1 t/m 3b](#)
- 2.1.7 [Stap 4](#)
- 2.1.8 [Stap 5](#)
- 2.1.9 [Stap 6](#)
- 2.1.10 [Stap 7](#)

2.2 [De methodologie van doel stellen nader toegelicht](#)

- 2.2.1 [De methodologische fout van COBA](#)
- 2.2.2 [Doe de goede dingen en doe ze op een goede manier](#)
- 2.2.3 [Wat zijn dan de goede dingen? De stappen 1-7](#)

2.3 [Noodzakelijk te begrijpen concepten](#)

- 2.3.1 [Van beleid naar wetgeving](#)
- 2.3.2 [Causaliteit](#)
- 2.3.3 [Haalbaarheidsdiscussie](#)

2.1 De architectuur van doel stellen in schema's

Plaatje: Schutter en doel

Als een beleidvoerder graag zijn doelen wil bereiken, doet hij er verstandig aan eerst zijn doelen goed te stellen. Als het stellen van een doel niet plaatsvindt volgens de standaarden die daarvoor gelden, ligt daarin de eerste en belangrijkste oorzaak van onuitvoerbaar beleid en dus van het niet bereiken van doelen. Deze module behandelt de principes van doel stellen.

Elke situatie waarin iemand een ongewenste situatie wil converteren in een gewenste, is een vorm van beleidvoeren. Of u een kop koffie op uw bureau wil verplaatsen van links naast de computer naar rechts, of u na kantoortijd op tijd thuis wil zijn, of u armoede wil bestrijden, het komt allemaal neer op de conversie van een als ongewenst gepercipieerde situatie (nu of straks) in een als gewenst gepercipieerde situatie in de nabije of verder weg liggende toekomst. En aan de voet van elk succesvol conversieproces ligt een stelsel van begrippen dat men op de juiste manier moet toepassen.

Dit geldt ook voor de boogschutter. Hij heeft twee gedachten:

1. De pijl op zijn boog laten vindt hij ongewenst.
2. Het doel raken vindt hij gewenst.

Net zoals een overheid wil ook hij resultaat. Als hij in zijn hoofd de zin formuleert 'Ik wil die roos raken', dan ontwerpt hij een doel. Elke zin die begint met 'Ik wil' is een doelindicatie.

Deze les laat aan de hand van schema's, met een korte toelichting, zien dat u voor het goed en geldig stellen van een doel antwoord moet geven op 7 zaken. De daarna volgende les 2.2 geeft een verdergaande beschrijving daarvan. Dus in die les vindt u meer informatie over de achtergronden van die 7 zaken.

2.1.0 Schematische weergave van de architectuur van doel stellen

Plaatje: 2.1 Architectuur van doel stellen

Hieronder ziet u de architectuur van doel stellen schematisch weergegeven.

De betekenis van elke stap wordt kort aangegeven en verduidelijkt door middel van de metafoor van de boogschutter.

- | | |
|----------|---|
| Stap 1. | Doe een uitspraak over de problematische werkelijkheid.

Boogschutter: 'De plek waar de pijl nu is vind ik problematisch.' |
| Stap 2. | Maak met feiten en cijfers waar dat het klopt wat je als probleem opgeeft.

Boogschutter: 'Ik neem waar dat de pijl zich op de boog bevindt.' |
| Stap 3a. | Zeg dat je, wat je in stap 1 hebt waargenomen, niet wilt. Daarmee leg je vast wat ongewenst is.

Boogschutter: 'Ik wil niet dat de pijl zich op deze plek bevindt.' |
| Stap 3b. | Zeg dat je precies het tegenovergestelde wilt bereiken. Daarmee leg je vast wat je gewenst vindt.

Boogschutter: 'Ik wil dat de pijl zich straks in de schietschijf bevindt.' |
| Stap 4. | Waarom wil je dat bereiken?

Boogschutter: 'Omdat ik dan aantoon dat ik de ware kampioen ben.' |
| Stap 5. | Waar komt het in stap 1 genoemde probleem vandaan?

Boogschutter: 'Die pijl bevindt zich nog steeds op de plek die ik niet wil omdat ik hem nog niet heb losgelaten.' |
| Stap 6. | Waar in het oorzakelijk complex ga je het probleem bestrijden? Dat is een afweging van kosten en baten.

Boogschutter: 'Dus wordt het tijd dat ik de pijl laat gaan, vooropgesteld dat het me lukt om mijn vingers die de pijl nu vasthouden los te maken.' |

Stap 7. Met welke acties ga je die strijd aan?

Boogschutter: 'Ik laat hem nu gaan.'

In de volgende paragrafen wordt elke stap nader toegelicht.

2.1.1 Stap 1

Stap 1. Doe een uitspraak over de problematische werkelijkheid

Plaatje: 2.1.1 Stap 1

- Elk voornemen tot het maken van beleid begint met het gevoel dat er iets niet deugt.
- Het gaat om een uitspraak als: 'Ik heb ergens pijn aan ...' of 'Als we niks ondernemen dan gaat het geheel mis ...'
- Dergelijke gedachten komen ergens vandaan: een oplettende volksvertegenwoordiger die signalen oppikt uit de samenleving, een krantenartikel dat stof doet opwaaien, een gebeurtenis die de mensen opschrikt, een demografische ontwikkeling als structurele daling van de bevolking die noodzaakt tot herijking van alle beleidsagenda's.
- Een uitspraak dat er een probleem is of gaat komen zet als zodanig nog geen stap in de richting van beleidsontwikkeling, het zal een *politieke* uitspraak moeten zijn.
- Met andere woorden het probleem, het knelpunt, het signaal zal van de publieke agenda naar de politieke agenda moeten worden geschoven.
- Daarmee zitten we in de startblokken, maar het startschot is nog niet gegeven.
- **Wetenschappelijke basis: het doen van waarnemingsuitspraken behoort tot de sociale psychologie.**

In verband met stap 1 is het van belang te begrijpen dat mensen situaties verschillend ervaren en beoordelen. Ter verduidelijking verwijzen we hierbij naar twee verschillende vormen van perceptieproblematiek: [perceptieproblematiek 1](#) en [perceptieproblematiek 2](#). Hiermee wordt tevens de betekenis van stap 2 helder.

2.1.2 Stap 2

Stap 2. Maak met cijfers en feiten waar dat het klopt

- Mensen kunnen naar dezelfde werkelijkheid kijken en toch verschillende dingen zien.
- Verschillende percepties kunnen te maken hebben met verschillende referentiekaders.
- Met cijfers en feiten kunnen waarnemingen getoetst worden op waarheid.
- Niet zelden wordt beleid ontwikkeld, regels gemaakt, procedures ontworpen op basis van een incidentele gebeurtenis.
- Dan wordt een probleem opgelost dat niet bestaat.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.**

2.1.3 Stap 3a

Stap 3a. Zeg dat je, wat je in stap 1 hebt waargenomen, niet wilt

- Als het vermoeden dat bij stap 1 is geuit - het bestaan van een knelpunt - onderbouwd kan worden met gegevens, dan is het moment gekomen om te zeggen dat je dat niet wilt.
- Daarmee formuleer je een ongewenste situatie.
- Een dergelijke uitspraak is bij uitstek een politieke uitspraak.
- Politieke uitspraken zijn wilsuitspraken.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de politieke wetenschap.**

2.1.4 Stap 3b

Stap 3b. Zeg dat je precies het tegenovergestelde wilt bereiken

- Zeggen dat je iets niet wilt is één, zeggen dat je het tegenovergestelde wilt bereiken is twee.
- Deze stap verwoordt de ambitie, het punt op de horizon waar je naar toe wilt.
- Het is een uitspraak over wat je in de toekomst zou willen realiseren.
- Het betreft hier de maatschappelijke effecten die je nastreeft.
- Daarom is ook dit een politieke uitspraak.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de politieke wetenschap.**

2.1.5 Het ritme (1) van de stappen 1 t/m 3b

Met twee voorbeelden leggen we het ritme van de stappen 1 tot en met 3b nog een keer uit.

Plaatje: 2.1.3b.1 Stap 3b abstracte politieke uitspraak

Voorbeeld 1: In abstracto

1. De politiek pikt signalen op uit de samenleving en zegt: 'Er is (kennelijk) iets aan de hand waar we iets mee moeten': van publieke agenda naar politieke agenda.

2. De politiek geeft ambtenaren opdracht om op basis van cijfers en feiten na te gaan of het veronderstelde probleem daadwerkelijk (structureel) bestaat om te voorkomen dat onnodig (incidenten)beleid wordt ontwikkeld.

3a. Nadat is vastgesteld dat het probleem daadwerkelijk bestaat zegt de politiek: 'Dit willen we niet'.

3b. De politiek zegt: 'Wij willen naar een situatie toe waarin het probleem niet meer bestaat.'

Voorbeeld 2: In concreto

De minister van Sociale Zaken zegt:

1. 'Ik zie armoede in het land.'

2. 'Dat baseer ik op gegevens van het Sociaal Cultureel Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek en rapportage van bijstandsinstellingen.'

3a. 'Ik wil niet dat er in ons land armoede voorkomt.'

3b. 'Mijn politieke ambitie is dat er over vijf jaar geen armoede meer in ons land bestaat.'

2.1.6 Het ritme (2) van de stappen 1 t/m 3b

Stap 3b geeft een abstracte politieke uitspraak weer

Plaatje: 2.1.3b.1 Stap 3b abstracte politieke uitspraak

- Met de stelling 'Armoede moeten we niet willen' doet de minister een abstracte politieke uitspraak.
- Daarmee is nog lang niet duidelijk wat de concrete visie, streefbeelden, doelen en acties zullen gaan worden.
- Die uitspraak is slechts het startpunt van een proces tot concretisering van wat daadwerkelijk bereikt zou moeten worden en hoe dat zal gaan plaatsvinden.
- Die concretisering en verfijning verloopt via de Architectuur van interactief beleid maken. Daarover gaat Module 3.
- Hier zitten we alleen nog in een situatie die vergelijkbaar is met het moment waarop iemand in een gezin roept: 'Ik wil van de zomer niet hier zijn. Maar waar gaan we dan naar toe? Naar het noorden, of naar het zuiden?' Iedereen roept: 'Naar het zuiden.' Daarmee is in abstracto 3b bepaald, maar of het dan Barcelona, Athene of Lissabon moet worden is nog niet duidelijk. Vervolgens haalt men folders, boeken en andere gegevens van diverse zuidelijke locaties in huis om samen, interactief, de uiteindelijke bestemming te bepalen, langs welke route het traject gaat leiden en hoe het gezin zich zal verplaatsen.

2.1.7 Stap 4

Stap 4. Waarom wil je dat bereiken?

- Politieke uitspraken mogen niet zomaar in de lucht hangen.
- Uitspraken moeten zijn voorzien van argumenten.
- De argumenten moeten de uitspraak kunnen dragen.
- Argumenteren is het wezenskenmerk van politiek.

- Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot het domein van de (formele) logica.

Redeneren en argumenteren

Stap 4 gaat over redeneren/argumenteren. Dat is het gebied van de formele logica, een stelsel van regels en wetten dat enkele honderden jaren voor Christus is opgetekend door Aristoteles.

Omdat correct argumenteren van groot belang is voor correcte politieke besluitvorming volgen hieronder twee verwijzingen naar formele logica die gekend moeten worden, te weten het zogeheten redeneermodel van Stephen Toulmin en voorbeelden van het gebruik van de voldoende en noodzakelijke voorwaarde. Zie onderstaande schema's.

Redeneermodel van Toulmin

In zeer korte trekken komt het redeneermodel van Toulmin op het volgende neer. Men doet een feitelijke waarneming (Datum) en verbindt daaraan een conclusie (Claim). Dat wordt onderbouwd met een zekerheid of machtiging (Warrant), die echter niet altijd of in alle opzichten correct hoeft te zijn waardoor de Claim (slechts) waarschijnlijk juist is. Het geheel steunt op een diepere 'waarheid' de Backing.

Plaatje: 2.1.4.1 Redeneermodel van Toulmin

Zie voor meer informatie over dit model Toulmins boek *The uses of argument*, Cambridge University Press 1958.

Noodzakelijke en voldoende voorwaarde

Plaatje: 2.1.4.2 Hypothetische deductie

2.1.8 Stap 5

Stap 5. Waar komt het in stap 1 genoemde probleem vandaan?

- Oplossingen voor problemen worden vaak bedacht op grond van gezond verstand; dat verstand - hoe gezond ook - kan het wel mis hebben.
- Het is noodzakelijk om oorzaken van problemen te kennen.
- Dit is niks anders dan het stellen van een diagnose.
- Zonder diagnose/analyse is er geen goede therapie/oplossing.
- Uitsluitend het wegnemen van de oorzaken zal tot structurele oplossingen leiden.

- Pas als oorzaken niet (meer) kunnen worden geëlimineerd is symptoombestrijding geoorloofd.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de causaliteitsleer.**

Een voorbeeld van een eenvoudige probleem- en oorzakenanalyse

Plaatje: 2.1.5.1 Eenvoudige probleem- en oorzaakanalyse

- Drie afzonderlijke ketens veroorzaken elk een deel van het symptoom hoofdpijn.
- Wil ik dat niet, dan moet ik de onderste oorzaken elimineren.
- Alleen als ik volledig van de drank kan afblijven, mijn voeten kan laten opereren en ophoud met mijn kop tegen muren te lopen, zal het symptoom verdwijnen.
- Als mijn ziektekostenpolis niet voorziet in een operatie, als ik niet van de drank kan afblijven en als ik niet uit mijn ogen wens te kijken, dan moet ik me behelpen met steunzolen en leven met het feit dat ik altijd hoofdpijn zal houden. Dus die keten van oorzakelijkheid wordt dan slechts symptomatisch bestreden.

2.1.9 Stap 6

Stap 6. Waar in het oorzakelijk complex ga je het probleem bestrijden?

- Een probleem- en oorzakenanalyse geeft inzicht in het complex aan (meervoudige, mogelijk onderling samenhangende, gelaagde) oorzaken.
- Daarmee ontstaat duidelijkheid over de politiek-bestuurlijke interventiepunten, de plekken waar de oorzaken geëlimineerd moeten worden.
- De meest effectieve bestrijding is het wegnemen van de diepstliggende oorzaken.
- De vraag is nu aan de orde welke interventiepunten zullen, of kunnen, of moeten worden aangegrepen, want niet alle eliminaties zijn politiek, financieel of anderszins haalbaar.
- Het gaat met andere woorden om een kosten-batenanalyse. Dat is hetzelfde als het beantwoorden van de haalbaarheidsvraag. Let op: dus de (politieke) haalbaarheidsdiscussie mag pas plaatsvinden na de diagnose van de oorzaken van een probleem, beslist niet bij het formuleren van de gewenste situatie die in 3b aan de orde was. Als men dat toch doet komen er altijd suboptimale oplossingen.
- Vanzelfsprekend is het aan de politiek om (verantwoorde) keuzen te maken.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de beleidswetenschap.**

2.1.10 Stap 7

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Stap 7. Met welke acties ga je de strijd aan?

- Als na de kosten-batenanalyse, annex haalbaarheidsdiscussie, de politiek-bestuurlijke interventiepunten zijn bepaald is het formuleren van acties aan de orde.

- De acties zullen moeten leiden tot het wegnemen van oorzaken om daarmee de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.
- Een actie mag pas van start gaan als is voldaan aan een aantal voorwaarden:
 1. Ze heeft een naam.
 2. Ze is voorzien van een toelichting.
 3. Het beoogd resultaat is beschreven.
 4. De tussendoelen zijn geformuleerd.
 5. De bandbreedte is aangegeven.
 6. De middelen die nodig zijn om de actie uit te voeren zijn bekend.
 7. Het tijdpad is aangegeven.
 8. Iemand heeft zich verantwoordelijk gesteld dat de actie zal worden uitgevoerd.
 9. Iemand heeft zich bereid verklaard de actie uit te voeren.
 10. Anderen die een rol hebben in het tot een succes maken van de actie hebben zich gecommitteerd.
 11. Er zijn afspraken gemaakt over de evaluatie.
- **Wetenschappelijke basis: deze stap behoort tot de discipline van de cybernetica.**

Opdracht

Neem een beleidsonderwerp waarmee u vertrouwd bent. Beschrijf het kort en krachtig in termen van de stappen 1 t/m 7. Omdat het waarschijnlijk onwennig is om zo'n eerste keer te werken met deze 7 stappen kunt u geven we hier een voorbeeld, de casus 'Koud hebben'.

De situatie is als volgt. Ik ben als leraar bezig met lesgeven in een lokaal waar het koud is. Het is winter, de verwarming is kapot, een boze leerling heeft een steen door het raam gegooid en ik heb me vanochtend iets te dun aangekleed. Ik vind dat niet prettig. Op deze manier kan ik niet goed lesgeven. Wat kan ik doen?

Probeer met deze zinnen de stappen 1 tot en met 7 op een rijtje te zetten. Zodra u vastloopt klikt u door naar de [oplossing](#).

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 2.1.10' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

2.2 De methodologie van doel stellen nader toegelicht

De methodologie van doel stellen: wat hebt u nodig en hoe doet u dat?

Deze les behandelt opnieuw de stappen 1 t/m 7 van de architectuur van doel stellen, maar gaat nu dieper in op de achtergrond daarvan.

Beleid maken komt neer op twee zaken: doel stellen en doel bereiken. Of in andere woorden: wat wilt u bereiken, en hoe komt u daar? Wat zijn de beoogde maatschappelijke resultaten en hoe realiseert u die? Dat is niks nieuws. Alle volkeren van alle tijden houden zich daarmee bezig. We kunnen hoogstens vaststellen dat mensen in de loop van eeuwen regelmatig bezig zijn geweest om de doel-denktechniek te verbeteren. Met name in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn op internationale schaal vele tientallen boeken met vernieuwde inzichten over besluitvorming door de overheid verschenen. Ook in Nederland. Vertegenwoordigers en pleitbezorgers van de bestuurskunde, de politicologie, de sociologie en de juridische discipline publiceerden in die periode menig wetenschappelijk werk over de manier waarop een overheid beleid zou moeten maken.

Deze les behandelt twee klassen van begrippen: wat hebt u nodig en hoe doet u het, om uitvoerbaar beleid te maken?

2.2.1 De methodologische fout van COBA

Deze paragraaf bevat een opdracht.

De komst van departementale doelstellingenanalyses

In de praktijk van het openbaar bestuur leidde de grote aandacht voor het denken in termen van doel stellen tot de oprichting van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA)¹. Die activeerde van 1970 en 1982 het departementale denken en handelen in doelstellingenanalyse. Het was een grote stap vooruit in de constructie van deductief geformuleerde doelbomen². Echter, er zat in de zogeheten COBA-methode een methodologische fout, liggend vóór het moment waarop de deductie begon. Die methodologische tekortkoming is voor mij de belangrijkste reden geweest om midden jaren zeventig te beginnen met het ontwerpen van een eigen methode³.

Wat niet klopte aan de COBA-techniek was de inductieve kant die vooraf ging aan het moment waarop een hoofddoel werd geformuleerd. Zie hieronder de *Gestileerde opbouw van een programmastructuur* van de COBA-methode, zoals gepubliceerd in Beleidsanalyse 1976, nummer 2.

Plaatje: 2.2.1 Coba

Het gaat maar om één vraag: waar komen de hoofddoelstellingen vandaan? Dus wat is het gebied aan de linkerkant waar dat vraagteken staat? De deductie ná de formulering van de hoofddoelen – uitmondend in die doelboom - is geen probleem. Maar de constructie van de hoofddoelen zelf wel. Die kwamen indertijd tot stand door beleidsuitspraken van de politieke en de ambtelijke leiding te inventariseren aan de hand van de Memorie van Toelichting op de begroting, wetten, beleidsnota's e.d. Die werden dan omgewerkt tot een 'voorlopige indeling van beleid, aansluitend aan de behoeften van de beleidsvoering.' In een discussie met de departementsleiding kwamen dan hoofddoelen boven drijven die ter accordering werden voorgelegd aan de politieke leiding. Daarna pas begon de deductie in sub- en enkelvoudige doelen.

In de praktijk had dit traject tot hoofddoelformulering het karakter van een grabbelton, waarbij men naar hartelust uit onderliggende stukken uit het eigen departementale huis een compositie van beleid maakte, waarbij de tekst van de te formuleren hoofddoelen soms maandenlang schaaftwerk vereiste om het iedereen (interne directies en afdelingen) naar de zin te maken. Een diffuus proces, waarbij hoofddoelen niet op logisch-deductieve wijze tot stand kwamen, maar na betrekkelijk willekeurige selectie van kennelijk belangrijke zaken, en een langdurige onderhandeling daarover in eigen huis. Daarna begon dan het uitsplitsen in sub- en enkelvoudige doelen. Dat leverde geweldig dikke boeken op waar de secretarissen-generaal moe van werden. Niet alleen dikke onwerkbaar boeken, maar ook grote aantallen tegenstrijdige doelen: de tegenstellingen waren kunstmatig weggepoetst in de onderhandelingen over de tekst van het hoofddoel; alleen met creatief en cosmetisch knutselwerk konden die in programma's met instrumenten en activiteiten worden vertaald; daarbij vond de indicatie van de kosten plaats met de nodige slagen om de arm. Uitvoerbaarheid nul, verantwoordbaarheid

minder dan nul. Dus werd de COBA in 1982 opgeheven. Ogenschijnlijk omdat haar taak erop zat, maar in werkelijkheid omdat deze methode faalde door een methodologisch gebrek.

Terzijde. Sinds enkele jaren kennen we een nieuwe begrotingsopzet onder de naam 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording', de zogeheten VBTB. Ook die gaat mank aan precies hetzelfde probleem. Deze methodiek schrijft normatief voor (terecht overigens) dat je moet vertellen wat je zou willen bereiken, maar ook dat model geeft niet aan hoe je dat dan op een fatsoenlijke manier moet bedenken. COBA en VBTB laten wel zien via welke wegen een eenmaal geformuleerd doel bereikt moet worden, maar waar je dat doel dan eerst vandaan moet halen blijft duister. Ze maken niet duidelijk waarom een gekozen oplossing daadwerkelijk de voor de hand liggende oplossing is. Daarop een antwoord geven is het wezen van de methode die ik vanaf het midden van de jaren zeventig ben gaan ontwerpen: het bloot leggen van het terrein dat bestreken wordt door het grote vraagteken in de tekening.

Nota bene: de belangrijkste les in deze paragraaf is: formuleer nooit doelen zonder eerst een analyse te hebben gemaakt van een probleem en van de oorzaken onder dat probleem. De doelen vindt u vanzelf als resultante van de discussie over de haalbaarheid van het elimineren van die oorzaken. Van een probleemperceptie meteen springen naar doelformulering is [jumping to solutions](#) en [voluntaristisch](#) beleid maken.

Start u uw beleid toch met het formuleren van doelen, dan maakt u een systeemfout waarvan de schade in vervolgstappen van het proces nooit meer kan worden goedgeemaakt. Dat blijft u achtervolgen.

Opdracht

Fout beleid herkennen is van groot belang als men succesvol beleid wil maken en uitvoeren. In de context van deze paragraaf is 'fout' het formuleren van doelen uit het ongerijmde. Dus doelen die met de beste bedoelingen zijn ontworpen, maar niet op een analyse van problemen en hun oorzaken zijn terug te voeren. Laat staan dat die analyse gedragen wordt door hen die er verstand van en gevoel voor hebben.

Voor de goede orde: nagenoeg elke beleidsnota zit zo in elkaar. Niet omdat men denkt dat het zo moet, maar omdat men niet weet hoe het wel moet. U herkent dit als u in een plan van aanpak een Hoofdstuk Doelstellingen tegenkomt met teksten als:

- De gemeente X heeft in 2020 een herkenbaar en onderscheidend profiel.
- De provincie Y heeft inzicht in de belangrijkste inhoudelijke opgaven voor de toekomst.
- De regio Z beschikt over een organisatie die vraaggericht werkt, op tijd anticipeert op ontwikkelingen en samenwerkingsgericht is.
- In onze gemeente is het aantal inwoners in 2015 gestegen tot 350.000.
- In onze stad is in 2015 de werkloosheid gelijk aan het landelijk gemiddelde.
- Het departement A bestaat in 2015 uit goed opgeleide functionarissen die tegen een markconform salaris topprestaties leveren.
- Over vijf jaar is het aantal medische missers in ziekenhuizen gehalveerd.

Lees eerst de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3, ga vervolgens op zoek naar dergelijke voluntaristische stukken in uw omgeving en stuur pagina's die van dezelfde soort doelformulering zijn, graag vergezeld van uw persoonlijke kanttekeningen, als 'Opdracht 2.2.1' naar de coach. Via 'Mijn Berichten' en 'Mijn Mail'.

1. Onder leiding van de plv. secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, Peter Mostert, ambtelijk ondersteund door de directie Beleidsanalyse van Financiën, in de persoon van mevrouw Zandstra-Andela, in de wandeling mevrouw Coba genoemd.

2. Zie voor een extensieve behandeling van het begrip 'doelboom' G. Kuypers, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, delen a en b, Coutinho, Muiderberg 1980. Zie ook A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom Uitgeverij Alphen a/d Rijn 1978.

3. De cursist die de methode zou willen lezen in de context van een groot project in de praktijk verwijs ik naar de volgende artikelen: L.E.M. Klinkers en B.R. Visser, *De wederopbouw van een politiekorps*, Beleidsanalyse 1986, n2. 2, pag. 19 e.v. V.J.D. de Groot e.a., *De totstandkoming van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Beleidsanalyse 1990, nr. 3, pag. 15 e.v. E.R.C. van Rossum en P.J. Quartero, *Pathologie van de naleving*, Beleidsanalyse 1993, nr. 2, pag. 5 e.v.

2.2.2 Doe de goede dingen en doe ze op een goede manier

Resultaten zijn gebaseerd op 'de goede dingen goed doen'

Als het gaat om het bereiken van doelen, dan gaat het om resultaten. Op een dag is een mens misschien wel een paar duizend keer bezig met het realiseren van resultaten. Zonder erbij stil te staan dat hij die resultaten alleen maar bereikt door a) de goede dingen te doen en b) door die goede dingen op een goede manier te doen.

Wilt u een paar voorbeelden? Als u 's morgens wakker wordt en het ongewenst is om in bed te blijven liggen omdat u op tijd op kantoor moet zijn, dan bereikt u al uw eerste doel als u erin slaagt om op te staan. Vindt u het ongewenst om ongewassen naar kantoor te gaan, dan bereikt u weer een doel als u erin slaagt om u te wassen. Enzovoorts. Zo is een mens de hele dag bezig, meestal onbewust, om ongewenste situaties om te zetten in gewenste. En elke keer dat dit lukt, of het nou gaat om het succesvol strikken van de veters in uw schoenen, of om zonder ongelukken op tijd op kantoor te komen, of om samen met uw collega's succesvol armoede te bestrijden, is dat succes gebaseerd op één principe: u heeft kennelijk de goede dingen op een goede manier gedaan; wat u wilde was kennelijk uitvoerbaar.

En die 'goede dingen', alsook de 'goede manier', gelden voor alle vormen en soorten van doelbereiking. Dat beseffen, leren uit welke samenstellende bestanddelen de universele principes bestaan en daarnaar handelen in het openbaar bestuur, is in wezen de kernles van deze cursus.

Laten we het nog eens doen met een eenvoudig voorbeeld. Stel u wilt een lekker gebakken eitje. Dat is het te bereiken doel. Wat zijn dan de goede dingen die u nodig heeft? Een ei, een pan om dat ei in te bakken, een verwarmingsbron zoals een gaspiti, een klontje boter en lucifers. Maar als u vervolgens de boter in uw haar smeert, de pan in de vuilnisbak gooit, het ei op de gaspiti kapot slaat en dan het gas aansteekt, dan krijgt u niet het beoogde lekker gebakken eitje maar knoeiwerk. En het kost een boel werk om dat weer op te ruimen.

Voor honderdduizenden zaken geldt dat het bereikte resultaat is terug te voeren op het feit dat je kennelijk de goede dingen op een goede manier hebt gedaan. Je moet alleen maar weten 'wat' en 'hoe'. Ook voor succesvol beleid maken heb je een 'receptenboek' nodig dat eerst vertelt welke ingrediënten en instrumenten je nodig hebt, en vervolgens hoe en in welke volgorde je die moet hanteren.

Er is een soort 'genetische' werking en voorspelbaarheid in het doen van de goede dingen op een goede manier. Zoals het volstrekt normaal is dat er appels aan een appelboom groeien, mits correct behandeld en mits er zich geen onvoorziene zaken voordoen, zo is het ook geheel en al normaal dat interactieve beleidsprocessen tot de beoogde maatschappelijke resultaten leiden als men ze op een goede manier insteekt, en er geen onverwachte calamiteit op dat pad komt. Om de simpele reden dat het succes ergens in de 'genetische' structuur van dat proces zit ingebouwd. Dat succes komt er dus als vanzelfsprekend, tenzij er iets onvoorziens fout gaat.

2.2.3 Wat zijn dan de goede dingen? De stappen 1-7

Voor het stellen van een goed doel zijn er zeven dingen nodig. Die stappen 1 - 7 komen nu één voor één aan de orde. Elke stap wordt bestreken door een specifieke wetenschappelijke discipline. In termen van een kookboek: deze Module 2 zegt alleen maar wat je voor het recept 'doel stellen' nodig hebt aan ingrediënten en instrumenten. De Modules 3 en 4 vertellen straks hoe je die zaken zodanig moet toepassen dat je dat doel dan ook 'lekker op tafel krijgt.'

Stap 1. Doe een uitspraak over de problematische werkelijkheid

Als je beleid wilt gaan maken moet je eerst weten of er een probleem is. Er moet iets zijn waar de overheid mee zit, of bij ongewijzigd beleid mee komt te zitten in de toekomst. Een symptoom, een knelpunt, een rottigheid, iets waarvan je zegt: 'Dit moeten we bestrijden, dit moet ophouden, daar moeten we iets aan gaan doen, als we geen actie nemen gaat dit in de toekomst een probleem worden.'

Om een probleem te kunnen herkennen moet je naar de (maatschappelijke) werkelijkheid kijken. Dus waarnemingsuitspraken doen: uitspraken over de waarneembare werkelijkheid waarin je een probleem in ziet. Dergelijke uitspraken zijn overigens veel lichter en oppervlakkiger dan u wellicht denkt. Het gaat meestal slechts om één zin, bijvoorbeeld: 'Het gaat niet goed met de WAO', of 'Er is armoede in Nederland', of 'Er zijn zaken behoorlijk fout gegaan in Srebrenica'. Uitspraken dus, over een als problematisch ervaren werkelijkheid, een *probleemvermoeden*. Dat markeert het begin van beleidsontwikkeling. Deze eerste stap wordt beheerst door de wetenschap van de sociale psychologie.

Stap 2. Maak met cijfers en feiten waar dat die uitspraak klopt

Naar de (maatschappelijke) werkelijkheid kijken en dan een correcte waarnemingsuitspraak doen is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Mensen kunnen naar dezelfde werkelijkheid kijken en toch verschillende dingen zien. De sociale psychologie kent daarvan vele voorbeelden, onder meer via het tonen van de volgende plaatjes: [perceptieproblematiek 1](#) en [perceptieproblematiek 2](#).

Tijdens cursussen is het steeds weer opvallend dat personen naar een en hetzelfde beeld kijken maar toch niet allemaal tegelijk hetzelfde zien wat er getoond wordt, of pas na enige tijd¹. Mensen worden in hun waarnemingen - en in hun waardering van hetgeen ze waarnemen - gestuurd door hun referentiekaders. Die bepalen wat je ziet en wat je daarvan vindt. Het is daarom nodig dat waarnemingsuitspraken worden onderbouwd met feiten en cijfers die de juistheid van de uitspraak bevestigen of aannemelijk maken. We hebben het dan over de noodzaak om gegevensbanken op te bouwen, statistisch significant onderzoek te doen, trendanalyses uit te voeren et cetera. In stap 1 zeggen dat er iets niet deugt is een mooi ding, maar met duidelijke gegevens aantonen dat die uitspraak klopt is een ander ding.

Een voorbeeld: een aantal jaren geleden deed minister Melkert als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een uitspraak van stap 1 door te zeggen: 'Volgens mij is er armoede in Nederland.' De betekenis van stap 2 is om die uitspraak te voorzien van de nodige gegevens zoals bijvoorbeeld het leveren van antwoorden op vragen als: beneden welk inkomen ligt dan de armoedegrens, wie treft dat: ouderen, jongeren, bijstandsmoeders, autochtonen, allochtonen, meer in het zuiden dan in het noorden, et cetera? (Willen) weten waarover je praat, en legitimeren dat de uitspraak die je onder stap 1 doet correct is, dat is stap 2. Deze stap wordt dus beheerst door disciplines als statistiek, informatiegaring, en methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek.

Stap 3a. Zeg dat je, wat je in stap 1 hebt waargenomen, niet wilt

Met de stappen 3a en 3b zitten we in het hart van de politiek. Politiek bedrijven is het doen van waarden-uitspraken over de maatschappelijke resultaten die je politiek wilt bereiken. Dat is zeggen wat je waardevol vindt, zeggen wat zin heeft, het voeren van zingevingsdebatten. Politieke uitspraken moeten wilsuitspraken zijn. Die moeten gaan over ambitie en aspiratie. Wilsuitspraken als een medaille met twee kanten. Op de ene kant staat wat je politiek niet wilt, stap 3a, en op de andere kant wat je wel wilt, stap 3b. In het geval van het onderwerp armoede luidt stap 3a dan: 'Ik wil niet dat er in Nederland armoede bestaat.'

Stap 3b. Zeg dat je precies het tegenovergestelde wilt bereiken

De tekst van stap 3b moet dan zijn: 'Ik wil dat armoede in Nederland ophoudt te bestaan.' Dat is het doel, het te bereiken resultaat. Dit is de kern van het politieke proces. Uitspraken doen over wat men in de toekomst wil bereiken. Bereiken in de zin van wat in de systeemtheorie heet: het bepalen van de [outcome](#), het beoogde maatschappelijke effect.

Het politieke proces is de motor die de samenleving laat draaien². Als die motor stopt is de samenleving in gevaar. Dan glijden we af naar een samenleving waarin het recht van de sterkste prevaleert. De openbare dienst, de ambtelijke stand, zal altijd bezig moeten zijn met het onderhouden van die motor, dus met het in gang houden van het politieke proces door politici in staat te stellen waarden-uitspraken te doen.

Ook hier gaat het net als bij stap 1 om betrekkelijk eenvoudige korte zinnen. Een te bereiken beoogd resultaat behoeft niet per se een omschrijving in een aantal pagina's te zijn. Het is meestal slechts een simpel zinnetje. Dat er daarna vele pagina's nodig zijn om dat toe te lichten of om aan te geven langs welke wegen dat doel dan bereikt moet worden, is een andere zaak. Deze stappen 3a en 3b worden beheerst door de politieke wetenschap.

Stap 4. Waarom wil je dat bereiken?

Vaststellen welke waarde men als doel wil bereiken is één, aangeven op grond van welke argumenten is twee. Zeggen dat armoede in Nederland moet ophouden is heel mooi, maar als op de vraag 'Waarom dan?' het antwoord luidt: 'Nou daarom, dat begrijpt iedereen toch wel', dan maakt men zich schuldig aan de logica van de vanzelfsprekendheid, en dat is geen logica. Het zogeheten politieke datum is pas afgerond als wilsuitspraken deugdelijk beargumenteerd zijn. Als we het hebben over argumenteren betreden we het terrein van de formele logica, het stelsel van wetten en voorschriften inzake geldig redeneren zoals dat enkele honderden jaren voor de geboorte van Christus is ontworpen door Aristoteles. Deze stap wordt dus beheerst door de discipline van de formele logica.

De filosoof/psycholoog Stephen Toulmin, een van de aanwezigen tijdens de vermaarde ruzie tussen Popper en Wittgenstein op 25 oktober 1946 in Cambridge³, heeft het zogeheten *redeneermodel van Toulmin* ontwikkeld⁴, een handig model voor correct argumenteren, onder meer in de praktijk van het openbaar bestuur. Zie voor het model in een vereenvoudigde vorm paragraaf 2.1.7. Liefhebbers die graag zuiver willen leren redeneren in overheidsstukken worden verwezen naar literatuur in de voetnoot⁵.

Een ander voorbeeld van het model is:

Datum: ik zie iemand door een stoplicht rijden.

Claim: dus die is strafbaar.

Warrant: omdat we hebben afgesproken dat we zoiets niet tolereren.

Rebuttal: tenzij het een politiefunctionaris is die op de voorgeschreven wijze achter een boef aanzit.

Backing: want de Wegenverkeerswet heeft dat in artikel zes en zo vastgelegd.

Als je een redenering (stap 4) kunt baseren op een backing in de vorm van een (natuur)wet, dan zit de argumentatie geramd.

Stap 5. Waar komt het in stap 1 genoemde probleem vandaan?

In stap 1 is het probleem, het symptoom, het knelpunt geformuleerd. In stap 5 onderzoeken we waar dat knelpunt uit voortkomt: de diagnose van het probleem. Succesvol beleid maken is niet mogelijk als men niet a) het oorzakelijk complex van het probleem in kaart heeft gebracht, en b) dat probleem vervolgens in zijn oorzaken gaat bestrijden. Als u bij de huisarts binnen stapt met de opmerking 'Ik voel me niet lekker', dan zult u vreemd opkijken als die arts een doos pillen aanreikt, verzoekt om die op te eten en weer te vertrekken. Een arts die zijn vak verstaat zal eerst het gesprek openen om erachter te komen wat dat dan precies is, dat niet lekker voelen. Is dat hoofdpijn, of buikpijn, of misselijkheid bij het opstaan? En als dat symptoom een naam heeft gekregen zal de arts onderzoeken wat de mogelijke oorzaak of oorzaken van dat symptoom is/zijn. Om vervolgens daar de therapie op af te stemmen.

Voor uitvoerbaar beleid maken is het dus nodig om zogeheten probleem- en oorzakenanalyses te maken. Dat zijn schema's die in de vorm van een schets of tekening het probleem in zijn oorzakelijke opbouw beschrijven. Zonder dergelijke schema's als röntgenfoto's van de problematiek weet men niet wat men doet als men 'oplossingen' voorstelt.

Klik [hier](#) om een idee te krijgen van de vorm van zo'n oorzakelijk schema.

Deze tekening geeft aan dat er drie op zichzelf staande oorzakelijke ketens zijn die leiden tot het symptoom hoofdpijn: ik drink te veel, ik heb doorgezakte voeten en ik loop regelmatig met de kop tegen de muur. Die veroorzaken naar boven toe een symptoom. Dat veroorzaakt weer een daarboven gelegen symptoom, en, in een kettingreactie van oorzaak en gevolg, uiteindelijk dan het symptoom aan de top: hoofdpijn. De doorgezakte voeten veroorzaken een scheefstaande wervelkolom, die veroorzaakt een verkeerde stand van mijn nek en dat leidt tot hoofdpijn. Natuurlijk is het mogelijk om dat te bestrijden met een pilletje. Maar als ik niet aan deze drie structurele oorzaken werk, blijft die hoofdpijn steeds terug komen. Dus de meest fundamentele oplossing is: stoppen met drinken, mijn voeten laten corrigeren via een chirurgische ingreep en voortaan beter opletten als er muren in de buurt zijn. Dan wordt het probleem met wortel en al uitgerukt en verdwijnt de hoofdpijn, althans in deze gefingeerde context. Dat ik in een andere context opnieuw hoofdpijn kan krijgen mag duidelijk zijn.

Een dergelijke manier van handelen, dus symptomen bestrijden door hun oorzaken te elimineren, lijkt voor de hand liggend. Toch zie ik het zelden of nooit gebeuren. ['Jumping to solutions'](#) is aan de orde van de dag. Een van de nadelen van onze Nederlandse voortvarendheid is de afkeer van doemdenken, onze hekel om over problemen te praten, en die tot op het bot te analyseren. Liever komen we als ware jongens van Jan de Witt meteen met oplossingen voor problemen die nog in geen enkel opzicht zijn benoemd, of in hun oorzakelijke complexen zijn geanalyseerd. Alleen bij wijze van zeer grote uitzondering kom ik wel eens iemand tegen die van nature beseft dat bij het voorstellen van een oplossing een probleem moet horen dat met die oplossing dan ook opgelost zou moeten worden, en dat je dan toch op z'n minst moet stilstaan bij de vraag: 'Wat is dan dat probleem en waar komt het vandaan?'. Slechts weinig mensen zien dat je met het oog op het verwerven van draagvlak moet kunnen onderbouwen waarom een voorgedragen oplossing de vanzelfsprekende voorwaarde is voor de goede aanpak van het probleem.

In dat verband was het artikel *De wijkagent kan ons niet meer redden* in NRC Handelsblad van 9 juli 2001 van politiecommissaris Driessen en officier van justitie Van der Voort een zeldzaamheid. In een schets van de te verwachten criminaliteit in de megapool Randstad Holland anno 2020, stelden zij dat er niet eerst gepraat moet worden over oplossingen maar over de problemen van de toekomstige Randstad Holland. Zo hoort het.

In die lijn van denken is ook het rapport *Modernising government* van Tony Blair (Prime Minister) en Jack Cunningham (Minister for the Cabinet Office) opgesteld⁶, en in maart 1999 aangeboden aan het Britse parlement. De hoofdstukken Policy making, Responsive public services, Quality public services, Information age government, en Public service beginnen allemaal met *Identifying the problem*. Dus niet met doelen en ambities, maar met een poging om helder te maken wat het probleem is. Daarna volgen steeds in elk hoofdstuk de paragrafen *What must change*, *Making a start* en *Future action*. Dat ritme maakt dit rapport tot een zeer leeswaardige en overtuigende beleidsvisie. Als lezer hoef je het niet met alles eens te zijn, maar het is een beleidsplan op Kabinetsniveau dat ik in die spontaniteit (een heerlijke open tekst), en met dat correcte begin (probleemidentificatie) in Nederland nog niet ben tegen gekomen.

In paragraaf 3.1.5 vind u enkele gecompliceerde probleem- en oorzakenanalyses uit de praktijk.

Deze stap (het bloot leggen van de oorzaken van een probleem) wordt beheerst door de discipline van de causaliteitsleer.

Stap 6. Waar in het oorzakelijk complex ga je het probleem bestrijden?

Als er een probleem- en oorzakenanalyse is gemaakt dient men aan te geven op welke plekken de strijd tegen die oorzaken moet gaan plaats vinden. Dit is het vaststellen van de [politiek-bestuurlijke interventiepunten](#): dat zijn die punten in de oorzakelijke complexen waarvan het bevoegd gezag vindt dat daar het meeste succes valt te behalen. Echter, niet alles kán en niet alles mág worden aangepakt. Als men tot de onderste steen van een oorzakelijk complex zou willen gaan is het wellicht om financiële redenen niet mogelijk om dat te realiseren. Of het ontbreekt aan voldoende politieke steun in de Staten-Generaal, of maatschappelijke organisaties willen niet meewerken, of er is onvoldoende tijd of menskracht, et cetera.

In stap 6 hebben we het dus over de noodzaak een [kosten-batenanalyse](#) te plegen, geleid langs een ander begrip: het bepalen van de politieke haalbaarheid. Deze stap wordt beheerst door de discipline van kosten-batenanalyse die overigens verder reikt dan alleen de cijfermatige kosten-baten. Ook maatschappelijke, sociale, culturele, politieke kosten en baten worden meegewogen.

In het voorbeeld van de eerder getoonde tekening van die hoofdpijn is het denkbaar dat ik zodanig verslaafd ben aan de drank dat het niet mogelijk is om het drankgebruik volledig te stoppen. Het kan ook zijn dat mijn ziektekostenverzekering een chirurgische ingreep in de voeten niet toestaat, en het is ook mogelijk dat muren een bijzondere aantrekkingskracht op mijn hoofd blijven uitoefenen, zodat ik er toch nog regelmatig tegenaan knal. In die gevallen is het dus niet mogelijk de onderste oorzaken te elimineren. Van jenever zet ik misschien wel de stap naar lichte wijnen, de schoenen voorzie ik van steunzolen, en mijn hoofd wikkel ik in een sjaal om de klappen van de muren op te vangen, maar doordat het onhaalbaar blijkt te zijn de diepstliggende oorzaken te elimineren, en er dus met de drie genomen maatregelen een zekere vorm van symptoombestrijding plaats vindt, zal mijn hoofdpijn dus enigermate blijven bestaan. Het is niet anders: waar je door onhaalbaarheden veroordeeld bent tot een vorm van symptoombestrijding zal het symptoom zich in enige mate en in enig opzicht blijven voordoen⁷.

Terzijde nog dit. Oorzakelijke ketens kunnen elkaar ook nog eens causaal aanjagen: als ik met teveel drank in het lijf met doorgezakte voeten aan de wandel ga, is het niet raar als ik vaak met de kop tegen de muur loop.

Stap 7. Met welke acties ga je die strijd dan voeren?

Als in stap 6 de politiek/bestuurlijke interventiepunten zijn vastgesteld dient men tenslotte de [acties](#), of activiteiten of projecten te formuleren waarmee men denkt de

oorzaken (die men wil bestrijden) daadwerkelijk te elimineren. Deze stap wordt beheerst door de discipline van de cybernetica, waarover meer in Module 4.

Samenvattend voorbeeld

Om het ritme van de zeven stappen beter te doorgronden het volgende voorbeeld:

- Stap 1 Ik heb hoofdpijn (uitspraak over de werkelijkheid waar ik pijn aan heb, perceptie van een probleem).
- Stap 2 U kunt dat zien aan het feit dat ik regelmatig naar mijn hoofd grijp, bleek zie, en af en toe mijn ogen dichtknijp (zo goed mogelijk met gegevens, cijfers en feiten legitimeren dat het klopt wat ik onder stap 1 beweer).
- Stap 3a Hoofdpijn wil ik niet (zeggen wat je niet wilt, perceptie van de ongewenste situatie).
- Stap 3b Ik wil dat die hoofdpijn ophoudt (zeggen wat je wel wilt, de politieke aspiratie, het beoogd maatschappelijk resultaat, perceptie van de gewenste situatie).
- Stap 4 Omdat ik niet kan werken als ik zulke hoofdpijn heb (het beoogde resultaat beargumenteren, voldoen aan de eisen van – formele - logica).
- Stap 5 Die hoofdpijn wordt veroorzaakt door te veel drank, doorgezakte voeten en steeds met de kop tegen de muur lopen (analyse van de oorzaken en de tekening van die oorzaken in een schema van hiërarchisch geplaatste oorzaken).
- Stap 6 Kan ik van het drankgebruik afkomen, is het mogelijk via een chirurgische ingreep mijn voeten recht te zetten en kan ik ophouden steeds met de kop tegen de muur te lopen (kosten-batenanalyse annex haalbaarheidsdiscussie)?
- Stap 7 Gesteld dat de onderste oorzaken geëlimineerd kunnen worden: afkicken, opereren, voortdurend opletten als er muren in de buurt zijn.

Elk beleidsprobleem, hoe gecompliceerd ook, laat zich in deze sequentie van zeven stappen formuleren en op die manier benaderbaar maken voor een succesvolle oplossing.

1. In stelling twee, behorende bij zijn proefschrift *Attention, Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*, Eburon Publishers Delft 2000, zegt Mirko Noordegraaf: 'Het werk van publieke managers is onvermijdelijk chaotisch-sociaal, omdat condities ambigu zijn: verschillende mensen zien verschillende dingen, en als ze dezelfde dingen zien, 'zien' ze iets anders.'

2. Ik ben het dus geheel eens met Ben Knapen als hij in zijn artikel *Het publieke ongenoegen* in NRC Handelsblad van 12 september 1992 zegt: 'Zonder politiek legt een civil society het loodje.'

3. Op 25 oktober 1946 hield de Moral Science Club van de universiteit van Cambridge zijn wekelijkse discussiebijeenkomst. Popper was de genodigde gastspreker. Er ontstond een hevige woordenwisseling tussen hem en Wittgenstein over fundamentele filosofische problemen. Toen Wittgenstein zijn woorden kracht bijzette door met een kachelpook te zwaaien en Popper vroeg om een regel van morele aard te noemen, gaf deze als een voorbeeld van zo'n regel: 'Men mag bezoekers die een lezing komen geven niet bedreigen met een kachelpoot.' Wittgenstein stormde daarna furieus de deur uit. En dat was dan de eerste en tevens laatste ontmoeting tussen deze twee - beiden uit Wenen afkomstige - filosofen die zoveel hebben bijgedragen aan de filosofie van de twintigste eeuw. Zie David Edmonds en John Eidinow, *De vloek van Wittgenstein, het onbesliste gevecht met Karl Popper*, Ambo, Amsterdam 2001.

4. Stephen E. Toulmin, *The uses of argument*, Cambridge University Press 1958. Een zeer uitgebreide verhandeling over dat model vindt u in Stephen Toulmin, Richard Rieke, Allan Janik, *An introduction to reasoning*, Macmillan Publishing New York, 1979.

5. W. Drop en J.H.L. de Vries, *Taalbeheersing: handboek voor taalhantering*, Groningen, Tjeenk-Willink, Wolters-Noordhoff 1974. M. Steehouder, *Leren communiceren*, Wolters Noordhoff 1999. Zie voor een andere referentie aan het Toulmin model D.M.L. Jansen e.a., *Beleidsnota's*, Stenfert Kroese, Open Universiteit, 1992, pag. 204.

6. Tony Blair en Jack Cunningham, *Modernising government*, Whitehall maart 1999.

7. Het is mijn ervaring van zo'n vijftientig jaar werken met schematische probleem- en oorzaakanalyses dat bestuurders en ambtenaren veel en veel verder kunnen en durven gaan in het elimineren van oorzaken dan zij gekund of gedurfd zouden hebben zonder die schema's. Analyses van die soort laten zien dat er in de praktijk veel meer haalbaar is dan men aanvankelijk durft te geloven.

2.3 Noodzakelijk te begrijpen concepten

Ook deze Module bevat een les die handelt over noodzakelijk te begrijpen concepten. We zullen het achtereenvolgens hebben over:

- De manier waarop beleid moet worden omgezet in regelgeving.
- De neiging van mensen om problemen te willen aanpakken zonder eerst de oorzaken daarvan in kaart te brengen.
- De noodzaak om te weten wanneer het moment aanbreekt om een haalbaarheidsdiscussie te voeren.

2.3.1 Van beleid naar wetgeving (normstelling)

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Eerst beleid, dan wetgeving

In de architectuur van doel stellen staat stap 3b voor de gewenste situatie. Dat is een uitspraak op het vlak van beleid: het markeren van een punt op de horizon waar de beleidsmaker graag ooit zou willen uitkomen.

Veel beleid wordt voor een deel omgezet in wet- en regelgeving. Niet alles van beleidshuize is immers instrumenteel aan het bereiken van de in 3b uitgesproken gewenste situatie. Met een stuk bestuurs- of administratiefrecht kan ook aan het realiseren daarvan worden gewerkt. Ik blijf hier overigens verder buiten de discussie over de instrumentele waarde van het recht, een discussie die ons zou voeren tot de grondslagen van ons rechtssysteem. Voor de liefhebbers verwijs ik naar mijn bijdrage aan de rapportage van de Nationale Conventie van oktober 2006 onder de titel [Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?](#)

Van belang is hier alleen de vraag: hoe kun je als beleidsmaker vanuit je gedachten over het gewenste maatschappelijk effect in de toekomst een zodanige sprong naar de regelgeving maken dat die regels ook daadwerkelijk bijdragen aan het effectueren van het beoogde maatschappelijke doel? De onderstaande tekening geeft daarop het antwoord.

Plaatje: Beleid en wetgeving

In een uitspraak van het niveau van 3b staat altijd wel een deel dat zich laat juridificeren: omzetten in regels. De 'truc' is om dat deel als het ware uit 3b te tillen en te 'plakken' op de enige plek die een wetsontwerp daarvoor kent, namelijk de [considerans](#). Dat is het kleine stukje tekst op de eerste pagina van een wetsontwerp waarin het staatshoofd aangeeft waarom die wet wordt gemaakt: het doel, de beoogde gewenste situatie, de uiteindelijk te bereiken maatschappelijke waarde. Vervolgens

bevatten de artikelen van de wet de normen die deze waarde moeten zien te beschermen.

Dit is dus een stukje wetgevingstechniek, gezien vanuit het ritme: eerst beleid, dan wetgeving.

Normvestigend en normbevestigend optreden

Het maken van wetten is de hoogste macht die een staat heeft. Die moet dus met de uiterste prudentie worden uitgevoerd. Regels bepalen door hun geboden en verboden de gedragsopties van burgers. Rechtsstatelijk optreden van de overheid is daarom een van de grondslagen van een democratische rechtsorde.

Onderstaand schema draagt die overheid op bij het stellen van regels altijd het juiste midden te houden. Zonder dat we weten waar dat midden precies ligt. Wat we wel weten is wat er gebeurt als de overheid de greep op dat midden verliest. Dan ontstaan koersafwijkingen die op beide einden van het continuüm draconische effecten hebben.

Normvestigend is een overheid die van mening is dat zij zelf wel weet welke waarden bescherming behoeven en vervolgens de normen oplegt die tot die bescherming zouden kunnen leiden. Als zij merkt dat burgers dat zonder morren accepteren kan een proces van afglijden starten dat via rigide marktordening en geleide economie eindigt in een linkse dictatuur.

NormBEvestigend is een overheid die niet claimt de wijsheid omtrent de waarden in pacht te hebben, die rustig wacht tot (nieuwe) waarden zich bewezen hebben en daarna normen formuleert om ze verder te beschermen. Ook dat kan uit de hand lopen. Een luie overheid kan via een proces van marktwerking en het vrije spel van maatschappelijke krachten de samenleving in handen van de sterksten spelen.

Voor de goede orde nog even het ritme tussen [waarden en normen](#). Een waarde is de politieke uitspraak in een gemeenteraad dat openbaar groen er altijd netjes en verzorgd bij moet liggen. Een daarbijhorende norm is de bepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening dat honden niet op openbaar groen mogen worden uitgelaten.

Plaatje: Norm(be)vestiging

Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven. Zoek een stukje regelgeving (wet, algemene maatregel van bestuur, provinciale of lokale verordening) en ga na of de considerans (= de overweging, het doel, de waarde) überhaupt een norm bevat. Als dat niet zo is zoek dan verder. Zodra u een normatief geformuleerde considerans heeft gevonden, bekijk hoe de normen zijn geformuleerd en beoordeel dan of sprake is van normvestigend of van normBEvestigend gedrag.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 2.3.1' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

2.3.2 Causaliteit

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Werk van diagnose naar therapie

Nederlanders zijn aanpakkers. Ze steken graag de handen uit de mouwen. Problemen zijn er om opgelost te worden. Deze prettige eigenschap is tevens een van de grote zwakten van het Nederlandse politieke, bestuurlijke en ambtelijke systeem: functionarissen buitelen over elkaar heen om steeds maar oplossingen aan te reiken. Ze nemen niet de tijd om in alle rust na te denken over de essentie van ernstige maatschappelijke problemen. Ze willen niet tot in de haarvaten van de oorzakelijke complexen van zo'n probleem afdalen.

Analyseren en verklaren hoe dergelijke problemen hebben kunnen ontstaan, is ze vreemd. En als er al eens ambtenaren aandacht vragen voor een analyse dan krijgen zij meestal te horen 'dat we hier niet gaan zitten doemdenken'. En hoe groter de politieke/maatschappelijke problemen, hoe minder tijd de politiek aan ambtenaren en consultants gunt om deze ten principale en fundamenteel aan te pakken: dan moet het snel snel, gauw gauw met kreten als: 'doen', 'daadkracht' en 'actie'. Dat daardoor de situatie is gecreëerd van de [politiek als veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen](#) wenst men niet in te zien. Politici kijken – wandelend door het bos – wel met bewondering naar een eik of een beuk van tweehonderd jaar oud, maar beseffen niet dat er eerst gezaaid, en gekoesterd moet worden, en dat het vervolgens héél lang wachten is, voordat er zoiets moois staat.

Dit jakkeren en jagen, dit niet kunnen zaaien en het aan andere generaties overlaten om te genieten van het resultaat, is één van de redenen a) waarom er in de afgelopen tien à vijftien jaar meer parlementaire enquêtes zijn geweest dan in de periode daarvoor, b) waarom die enquêtes het motto kregen het vinden van de waarheid en leermomenten voor de toekomst, en c) waarom uit elke daarna volgende enquête bleek dat daar dus niets van geleerd is. Wij hebben geen lerende overheidsorganisatie. Wij leren niet echt fundamenteel en principieel van fouten.

Wij hebben een grote hekel aan het herkennen en erkennen van fouten, dus vluchten we steeds naar voren in [jumping to solutions](#). Bij het aantreden van een nieuw kabinet, of van nieuwe colleges van burgemeester en wethouders ziet u steeds meer bestuurders die beloven dat problemen sneller en krachtiger zullen worden opgelost. In hun blazoen staat 'resultaten maken'. En dus continueren ze de opwaartse spiraalbeweging van alle fouten uit het [grote foutenboek](#). Bergt u zich wanneer bestuurders beginnen te roepen dat slagvaardigheid en daadkracht hun leidende motieven zijn. Zij vergroten alleen maar de ellende, opgejaagd door zichzelf en de media.

Hoe komt dat? Om dit te begrijpen moet u een uitstapje maken naar de [valkuil van het oplossingendenken](#). Als mensen problemen niet benoemen, niet in hun oorzaken analyseren, niet in hun oorzaken bestrijden ([eliminieren van oorzaken](#)), maar in plaats daarvan met elkaar discussiëren in de vorm van een oplossing van dat probleem, dan duiken zij doorgaans meteen naar [structuursturing](#). Dat levert een voortdurende herordening van structuren en procedures op. De spiraalsgewijze versterking van de ene [stelselwijziging](#) na de andere leidt via positieve feedback tot processen van [withinputoverload](#), waarna men terecht komt in een lawine van reorganisaties die alleen maar méér problemen creëren. Terzijde: begrippen als *positieve feedback* en *withinputoverload* worden later behandeld.

Het gaat natuurlijk om oplossingen van problemen. Maar die verwerft u alleen als u handelt zoals elke verstandige dokter doet: eerst de diagnose, dan de therapie. Dat vindt niet als vanzelfsprekend in het openbaar bestuur plaats. Het zal daarom steeds slechter gaan. Totdat een calamiteit de ogen opent en er een onderzoek wordt gedaan naar al het achterstallig onderhoud, alle onverwerkte problemen, en al het vuil dat in de loop van zo'n dertig jaar onder het tapijt is geveegd, verborgen achter de façade van economische groei. Zolang dat niet gebeurt, zullen we blijven doormodderen in de context van het einde van de momentele [politieke levenscyclus en vitaliteit](#). In een dergelijke instabiele politieke situatie, die wel eens een jaar of tien of langer zou kunnen gaan duren, moeten we erop bedacht zijn dat de raarste personen naar politieke gaan functies dingen. Griezellig en gevaarlijk.

Vitale oplossingen voor problemen moet men dus geleiden langs de weg van causaal denken. Het identificeren en definiëren van problemen of knelpunten is één, daarna vaststellen waar die uit voortkomen is twee. Dan gaat het over causaliteit: waardoor is dat probleem ontstaan, waar komt het vandaan?

Vervolgens kunt u dat probleem op twee manieren uit de weg ruimen: tijdelijk via symptoombestrijding, of definitief door het elimineren van de oorzaak of oorzaken daarvan. Als u oorzaken niet meer kunt elimineren is er weinig keuze: dan mag en moet u aan [symptoombestrijding](#) doen. Als u de oorzaak wel kunt elimineren hangt het af van de [kosten-batenanalyse](#) hoever en hoe diep u in het oorzakelijk complex kunt afdalen om die oorzaak weg te nemen.

In het schema van de architectuur van doel stellen staat die causaliteit getekend in het geheel van de bouwstenen die u in acht moet nemen als grondslag van correcte beleidsontwikkeling.

Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven waarbij sprake is van jumping to solutions. Of, als u zo'n voorbeeld kunt vinden, een casus waarbij wel degelijk een oorzakelijke analyse van een probleem heeft plaatsgevonden.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 2.3.2' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

2.3.3 Haalbaarheidsdiscussie

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Voer de haalbaarheidsdiscussie op het juiste moment

Met begrippen als [gewenste situatie](#), [ambitie](#), [aspiratie](#), [waarde](#), geeft de politiek aan dat er doelen moeten worden bereikt: [beoogde \(maatschappelijke\) resultaten](#). Maar niet alles kan. Doelen dienen ook haalbaar te zijn. Op zichzelf genomen is zoiets als een haalbaarheidsdiscussie dus een relevante zaak. Echter, naar mijn ervaring vindt die bijna altijd op het verkeerde moment plaats en leidt dat meestal tot een suboptimalisatie van hetgeen men wenst te [bereiken](#).

Mensen hebben de neiging om meteen een haalbaarheidsvraag te stellen zodra iemand een nastrevenswaardig doel op tafel legt. Dan vliegen zinnen in de rondte als: 'Dat krijg je niet door de Kamer, daar voelt de minister toch niets voor, daar is geen geld voor, de ondernemingsraad zal dat tegenhouden, de bonden gaan dan staken, dat is al eens geprobeerd.' Echter, de haalbaarheidsdiscussie mag niet plaatsvinden in de context van het bespreken van een doel, maar hoort exclusief thuis bij het zoeken naar de [politiek-bestuurlijke interventiepunten](#) in oorzakelijke complexen.

Dit zit als volgt in elkaar:

- Via een interactief proces van buiten naar binnen en van onderop (zie Module 3) komt u erachter om welke majeure probleemgebieden het gaat.
- Via schema's met een probleem- en oorzakenanalyse van die gebieden ontdekt u uit welke oorzakelijke complexen die probleemgebieden zijn opgebouwd.
- Via het aanduiden van plekken in die schema's waar oorzaken liggen die u koste wat kost wenst te elimineren (zie ook [trial motivation and error elimination](#), en [negatieve feedback](#)) maakt u helder welke kosten (zie [kosten-batenanalyse](#)) nodig zijn om met succes die oorzaken geëlimineerd te krijgen.
- Dit is het bepalen van de politiek-bestuurlijke interventiepunten, in een discussie over welke oorzaak u wel en welke u niet met de beschikbaar te maken middelen succesvol kunt elimineren.

Zonder een haalbaarheidsdiscussie zult u doelen formuleren die niet realiseerbaar zijn. De discussie zelf mag echter niet geconcentreerd zijn op die doelen, maar uitsluitend en alleen op wat er nodig en mogelijk is om de oorzaken van een probleem te elimineren. Dat is een noodzakelijk bestanddeel van het [verwijderingsproces](#) van waar u bent (maar niet wilt zijn) naar de plek waar u uiteindelijk graag zou willen uitkomen. Om die reden plaats ik de haalbaarheidsdiscussie annex kosten-batenanalyse als stap 6 in de architectuur van doel stellen. Dus per se ná de oorzakenanalyse.

Opdracht

De opdracht is om een casus uit de praktijk te beschrijven waarbij een haalbaarheidsdiscussie speelt op het verkeerde moment. Dus wanneer men bezig is met het formuleren van doelen. U mag ook een casus nemen, als u die kunt vinden, waarbij de haalbaarheidsdiscussie plaatsvindt op het goede moment, dus in de overgang van de oorzakelijke analyse naar de aanpak van het probleem.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 2.3.3' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.