

## Module 4. Doel bereiken

### 4.0 Inhoudsopgave Module 4

#### 4.0.1 Inhoudsopgave module 4

##### 4.1 [De architectuur van doel bereiken in schema's](#)

- 4.1.0 [Schematische weergave van de architectuur van doel bereiken](#)
- 4.1.1 [Meet- en regelsysteem 1: van ongewenst naar gewenst](#)
- 4.1.2 [Meet- en regelsysteem 2: negatieve feedback](#)
- 4.1.3 [Meet- en regelsysteem 3: positieve feedback](#)
- 4.1.4 [Meet- en regelsysteem 4: feed-in](#)
- 4.1.5 [Meet- en regelsysteem 5: bandbreedte](#)

##### 4.2 [De methodologie van doel bereiken nader toegelicht](#)

- 4.2.0 [Wetten die men dient te gehoorzamen](#)
- 4.2.1 [Meet- en regelsysteem 1: van ongewenst naar gewenst](#)
- 4.2.2 [Meet- en regelsysteem 2: stations die gepasseerd moeten worden](#)
- 4.2.3 [Meet- en regelsysteem 3: beleidseffectmeting of monitoring](#)
- 4.2.4 [Meet- en regelsysteem 4: bijstellen van een koersafwijking](#)
- 4.2.5 [Meet- en regelsysteem 5: het universele doelbereikingsmechanisme](#)
- 4.2.6 [Meet- en regelsysteem 6: steeds verder van huis raken](#)
- 4.2.7 [Meet- en regelsysteem 7: bijstellen van doelen](#)
- 4.2.8 [Meet- en regelsysteem 8: vaststellen van de bandbreedte](#)
- 4.2.9 [Meet- en regelsysteem 9: kwantitatief versus kwalitatief doel](#)
- 4.2.10 [Meet- en regelsysteem 10: doel belasten en mission impossible](#)

##### 4.3 [Noodzakelijk te begrijpen concepten](#)

- 4.3.1 [Omgaan met onzekerheid](#)
- 4.3.2 [Valkuil van het oplossingen denken](#)

### 4.1 De architectuur van doel bereiken in schema's

Plaatje: 4. Doel bereiken

Pas zodra de boogschutter weet waar de pijl moet landen laat hij hem gaan. Of die pijl daadwerkelijk de roos raakt weet hij niet. Dat blijft tot het laatste moment onzeker. Er kan nog van alles mis gaan. Een onverwachte windvlaag, een vogel in de baan van de pijl?

Maar wat hij heeft moeten en kunnen doen, heeft hij gedaan. Zonder onvoorziene calamiteit gaat de pijl in de roos.

Laten we de relatie tussen Module 2 *Doel stellen*, Module 3 *Interactief beleid maken* en deze Module 4 *Doel bereiken* nog eens in andere woorden op een rij zetten.

Met behulp van de Stappen 1 t/m 7 uit Module 2 kan men op een correcte manier een abstract doel stellen, zoals in de zin: 'Ik wil van de zomer naar het zuiden.' Hier maken we de sprong van publieke agenda naar politieke agenda.

Met behulp van de Fasen 1 t/m 11 van de architectuur van interactief beleid maken van Module 3 stelt men het concrete doel vast (Barcelona), de route daarnaar toe en de manier waarop je dat traject gaat afleggen. Dit is de conversie van analyse (beleidsvoorbereiding) naar synthese (beleidsbepaling). Hier bepaalt de politieke agenda welke beoogde maatschappelijke resultaten moeten worden verworven en hoe.

Met de onderdelen Meet- en regelsysteem 1 t/m 6 uit deze Module 4 *Doel bereiken* komt men uiteindelijk op de gewenste plek, tenzij zich een onvoorzien obstakel voordoet. Hier gaan we van beleidsbepaling naar beleidsuitvoering (implementatie) en evaluatie (beleidseffectiviteitsmeting).

#### 4.1.0 Schematische weergave van de architectuur van doel bereiken

##### **Bepaal de punten A (ongewenst) en B (gewenste) situatie**

Plaatje: 4.1 Architectuur van doel bereiken.

Uitgangspunt bij doel bereiken is de aanwezigheid van twee ijkpunten: er moet een gedeelde perceptie zijn van een ongewenste situatie (A), en een gedeelde perceptie van de gewenste situatie, de ambitie die u vervuld wilt zien (B).

Beide punten A en B vindt u door de architectuur van interactief beleid maken te volgen (zie Module 3). Met de Omgevingsanalyse, de Consultatieronde, de Bloemlezing en de Probleem- en oorzakaanalyses komt interactief een duidelijke A in beeld. Met de Visie en Strategie, de Streefbeelden en Doelen, en ten slotte de Acties wordt B helder vastgelegd. Punt A markeert de huidige situatie die als problematisch wordt ervaren, door de samenleving - van buiten naar binnen - beschreven en door de politiek als zodanig gesanctioneerd.

Punt A is dus de plek waar u niet wilt zijn, het punt vanwaar u zich wilt verwijderen in de richting van B.

Punt B is het punt op de horizon, de plek waar u ooit zou willen uitkomen. Het beschrijft de missie, de visie, de ideale situatie waar zowel de samenleving als de politiek op termijn willen zijn.

De lijn tussen A en B is de route die idealiter bewandeld moet worden om uit punt A te geraken en punt B te bereiken.

Zie A als Amsterdam en B als Brussel. Hoe u op een geldige manier in Brussel komt wordt behandeld in de paragrafen 4.1.1 t/m 4.1.5.

Zie voor meer informatie: [Ongewenste situatie](#), [Gewenste situatie](#).

#### 4.1.1 Meet- en regelsysteem 1: van ongewenst naar gewenst

**Markeer een aantal punten op de lijn van A naar B**

### Plaatje: 4.1.1.

Op de route van A (Amsterdam) naar B (Brussel) liggen stations die gepasseerd moeten worden. Een beleidvoerder zorgt ervoor dat hij die kent en aangeeft. Dat zijn tussendoelen.

Dergelijke 'stations' vindt men in de methodologie van interactief beleid maken bij Fase 5: de probleem- en oorzaakanalyses (zie Module 3). Het zijn de (na een kosten-batenanalyse) haalbaar te elimineren oorzaken die een plaats op de route van ongewenst naar gewenst verdienen.

Amsterdam is dus de plek waar we niet willen zijn. En Brussel de plaats waar we uiteindelijk wensen te arriveren. Als we nu samen in een bus vertrekken en na een half uur het bordje Leiden zien weten we twee dingen: we zijn niet meer in Amsterdam én we zijn op de goede weg. Als we na een half uur het bord Alkmaar zouden zien, zouden we ook twee dingen weten: we zijn niet meer in Amsterdam, maar we zijn bepaald niet op de goede weg.

Daarom is het markeren van de te passeren stations een noodzakelijke voorwaarde. Als dat niet gebeurt is het niet mogelijk om te meten (monitoren) waar u bent en of u op het juiste pad voorwaarts gaat.

#### 4.1.2 Meet- en regelsysteem 2: negatieve feedback

**Stuur de koers bij als er sprake is van een koersafwijking**

Plaatje: 4.1.2

Na ruim een half uur rijden zijn we niet in Leiden, maar in Alphen a/d Rijn. Een onvoorziene omstandigheid, namelijk een botsing op de A4, inclusief wegomleggingen, heeft ertoe geleid dat de feitelijke koers niet precies over de afgesproken route verliep. Er is hier sprake van een koersafwijking. Geen enkel voorgenomen beleid is vrij van onvoorziene gebeurtenissen die u van de voorgenomen koers afbrengen. Het gaat alleen maar om de vraag: wat is een goede en wat is een foute beslissing na de gemonitorde koersafwijking.

Net als bij het herstellen van koersafwijkingen in de scheepvaart (laveren) hoort de beleidvoerder een nieuwe route uit te zetten die min of meer haaks staat op de oorspronkelijk geplande route. Weer aantakken op de A4 is dus geboden. Resultaat? Dat lukt wel, maar door filevorming en omleidingen staat u binnen een uur in Naaldwijk. Ook nu weer is het parool: opnieuw aantakken aan de A4. Steeds opnieuw de oorspronkelijk afgesproken route opzoeken brengt u uiteindelijk op de plek waar u wil zijn: Brussel.

Dit heet negatieve feedback (cybernetica). Dat is het universele doelbereikingsmechanisme voor alle mensen van alle tijden van alle werelden, die een ongewenste situatie willen

converteren in een gewenste. Dat is tegelijk ook het mooiste wat er op de wereld bestaat. Zonder een geldig werkend negatief feedbackmechanisme is geen enkele vorm van doelvinding mogelijk. Vergelijk het ook met fietsen over een rechte lijn. Niemand kan dat honderden meters volhouden. U zit steeds een beetje links of rechts van de ideale koers. U komt uiteindelijk op de goede plek door steeds bij te sturen.

Negatieve feedback komt van het latijnse *negare*: ontkennen, ongedaan maken. In algebra is dat een - voor een getal plaatsen.

Stel dat uw rechterhand zich bevindt ter hoogte van uw rechteroor. En stel dat u zegt: 'Mijn doel is dat ik die kop koffie, die een meter verder op tafel voor mij staat, in mijn rechterhand heb.' Als u dan in beweging komt en de rechterhand naar die kop koffie stuurt, na twee seconden die kop in uw hand houdt, dan hebt u met succes beleid gevoerd. De vraag is echter: wat lag aan dat succes ten grondslag? Antwoord: uw ogen vormen samen met uw hand, arm, spieren, zenuwen, kleine hersenen en hersenschors een geldig werkend negatief feedbackmechanisme dat in staat is het beoogde doel steeds in de gaten te houden, onderweg een afwijking in de route te monitoren, een opdracht te geven om een gemeten koersafwijking ongedaan te maken, in staat te zijn dat bevel uit te voeren, steeds fijnere bijstellingen te maken, als gevolg waarvan u uiteindelijk het doel bereikt. Iemand die lijdt aan Parkinson heeft een defect in dat mechanisme en zal die kop koffie niet dan door toeval in zijn hand weten te krijgen. Zo werkt een beleidvoerder die geen goed negatief feedbackmechanisme in een implementatieplan inbouwt.

### **Negatieve feedback versus trial and error**

Negatieve feedback is een begrip uit de cybernetica. Die wetenschap kwam in ontwikkeling in de jaren dertig van de vorige eeuw. Die werd toen vooral ingezet voor het ontwerpen van oorlogsmaterieel dat op het juiste moment op de juiste plaats moest ontploffen. Bijvoorbeeld een dieptebom ter bestrijding van onderzeeboten. Of een homing torpedo die, onderweg naar zijn doel zelf koersafwijkingen kon bijstellen.

In diezelfde periode kwam de beroemde wetenschapsmethodoloog en filosoof Karl Popper met zijn trial and error. Strikt genomen formuleerde hij het als: *trial motivation and error elimination*. Vrij vertaald betekent dat: 'mens, durf een stap te zetten, zie wat je fout doet en elimineer die fout. Pas dan is er sprake van (wetenschappelijke) vooruitgang.' Dit geldt nog steeds als een van de grondslagen van het hermeneutische proces van kennisontwikkeling: poneer een stelling, en zolang die niet wordt weerlegd (gefalsificeerd), blijft deze op tafel.

Dit is ook de basis van het spreekwoord: 'Een ezel stoot zich in 't gemeen geen tweemaal aan eenzelfde steen.'

Negatieve feedback en trial and error zijn identiek. Het is curieus dat beide begrippen in dezelfde tijd zijn ontwikkeld, zonder dat we weten of de auteurs ooit hebben geweten dat ze vanuit een andere discipline met precies hetzelfde basisbegrip van 'doel bereiken' bezig waren.

#### **4.1.3 Meet- en regelsysteem 3: positieve feedback**

**Als u een koersafwijking beantwoordt met positieve feedback raakt u steeds verder van huis**

## Plaatje: 4.1.3

Als een beleidvoerder onder druk staat komt het voor dat hij bij een gemeten koersafwijking een beslissing neemt die tegenovergesteld is aan die van negatieve feedback: positieve feedback. Hoewel dat prettig klinkt, immers bij positief denken we aan plezierige zaken, is dat het ergste wat u als 'stuurman' kan overkomen. Positieve feedback in de cybernetica is namelijk een versterking van de afwijking. In het algebra doe je dat door een + voor een getal te zetten.

Bij het vaststellen van een koersafwijking is sprake van een probleem: een als zodanig gepercipieerde ongewenste situatie. De beleidvoerder moet het oorzakelijk complex daarvan analyseren, de oorzaak of oorzaken elimineren als gevolg waarvan hij weer kan aantakken op de oorspronkelijke route. Als die analyse niet plaatsvindt, maar de beleidvoerder in plaats daarvan in de valkuil van het oplossingen denken stapt, pleegt hij in 9 van de 10 gevallen een daad van positieve feedback en raakt hij daarmee steeds verder van huis.

Positieve en negatieve feedback zijn begrippen uit de cybernetica en hebben dus niets te maken met de gebruikelijke connotaties van negatief en positief. Vergelijk het met de medische vaststelling dat iemand seropositief is. Dat is ook niet leuk.

### 4.1.4 Meet- en regelsysteem 4: feed-in

#### **Stuur het doel bij als bijstelling van de koers niet haalbaar of zinvol meer is**

Plaatje 4.1.4

Het komt voor dat een koersafwijking zodanig is dat een kosten-batenanalyse uitwijst dat het weinig zinvol is om de middelen te blijven inzetten op het te behalen doel. In dat geval besluit de beleidvoerder om niet de koersafwijking, maar het doel bij te stellen. Dat heet feed-in.

Er zijn drie soorten doelbijstellingen: Neerwaarts, opwaarts en zijwaarts. Van neerwaartse bijstelling is sprake als de beleidvoerder in Breda al merkt dat de benzine begint op te raken, er nog maar weinig geld over is, en er in Breda een leuk feest aan de gang is. Dus rijdt hij niet verder.

Van een opwaartse doelbijstelling is sprake als bij aankomst in Brussel geld en tijd over is, echter geen feestvreugde, waarna de beleidvoerder besluit in een ruk door te rijden naar Parijs.

Zijwaarts is de beweging van Eindhoven naar Maastricht op basis van de overweging: 'Nu we toch door allerlei omstandigheden in Eindhoven zijn terecht gekomen is het niet langer zinvol om koste wat kost vast te houden aan het oorspronkelijke doel, Brussel. In Maastricht kunnen we ook fijn uitgaan. Dus het nieuwe doel wordt Maastricht.'

Maar let op: nadat dit is vastgesteld wordt de geldige route weer beheerst door de wetmatigheden van negatieve feedback, anders kom je er niet.

#### **Feed-in versus negatieve feedback**

Feed-in is:

- Het corrigeren van doelen.
- Het sturen op de doelen.
- De middelen heiligen de doelen.
- Als koersafwijkingen een zodanig nieuwe omstandigheid hebben gecreëerd dat het blijven streven naar het doel niet langer zinvol is, bepalen de beschikbare middelen het nieuwe doel.

Negatieve feedback is:

- Het corrigeren van koersafwijkingen.
- Het sturen op de middelen (personeel, budget, ruimte, tijd, bevoegdheden).
- Het doel heiligt de middelen.
- Als er koersafwijkingen zijn, blijft het doel onveranderd en moet het gehaald worden door herallocatie van de middelen.

#### 4.1.5 Meet- en regelsysteem 5: bandbreedte

##### **Bepaal de bandbreedte van aanvaardbare koersafwijkingen**

Plaatje: 4.1.5

Een verstandige beleidvoerder bepaalt tevoren binnen welke bandbreedte de route moet worden afgelegd. Punten op de bandbreedte kunnen zijn: de tijd die niet mag worden overschreden, noch het budget, bepaalde tekenen van onvrede in de samenleving of binnen de administratie, reacties van de Tweede Kamer of van vakbonden, et cetera.

Het vaststellen van de bandbreedte is het sluitstuk van het negatief feedbackmechanisme. Het zegt in wezen dat bij het raken van een punt op de band een alarm afgaat, dat dus alle hens aan dek moeten komen en koste wat kost de gemeten koersafwijking in zijn oorzakelijk complex moet worden onderzocht en geëlimineerd. Als de band wordt geraakt heeft niemand het recht om te zeggen: 'Is dat nou zo erg? Laten we nog maar wat verder van de koers afwijken.'

Een Uitvoeringsplan met een ingebouwd negatief feedbackmechanisme, plus bandbreedte per actie, groepen van acties, doelen en streefbeelden, is een magnifiek implementatieplan. In de praktijk geven opdrachtgevers daarvoor echter zelden of nooit de ruimte.

## 4.2 De methodologie van doel bereiken nader toegelicht

Het gaat uiteindelijk om het realiseren van resultaten: het door de overheid bereiken van maatschappelijk beoogde effecten. Daarvoor moet u eerst op een geldige manier erachter zien te komen om welke resultaten het moet gaan. Daartoe diende Module 3: een stelsel van regels waaraan een beleidsvoerder zich moet houden om die doelen te

formuleren en te concretiseren, die met de inzet van hen die het aangaat met recht en reden de nastrevenswaardige doelen kunnen worden genoemd.

In Module 4 ga het over de vraag: waaraan dient een beleidsvoerder te gehoorzamen als hij die doelen daadwerkelijk wil bereiken?

De eerste paragraaf behandelt drie wetten die de beleidsvoerder niet mag overtreden. De daarna volgende paragrafen bevatten de essentie van de meet- en regeltechniek die een beleidsvoerder moet hanteren om doelen daadwerkelijk te realiseren.

#### **4.2.0 Wetten die men dient te gehoorzamen**

Deze paragraaf behandelt drie wetten waaraan een beleidsvoerder moet gehoorzamen als hij resultaten wil zien.

##### **Wet 1. Omgaan met onzekerheid aanvaarden als grondslag voor doel bereiken**

Een doel stellen is één, dat doel bereiken is twee. Weten waar Rome ligt is mooi, maar hoe komt u er? En wat doet u als u onderweg merkt dat u door allerlei niet voorziene omstandigheden van de koers bent afgeweken?

Boven alles moet u begrijpen dat elke vorm van doel bereiken gebaseerd is op het aanvaarden dat het altijd onzeker is of u uw doel ooit zult bereiken. Welk doel dan ook. Als ik aan een tafel zit en als doel stel dat ik de deur aan de andere kant van de tafel wil bereiken, dan is de normale gang van zaken:

- als ik mijn stoel achteruit schuif
- als ik opsta
- als ik links- of rechtsomkeer
- als ik mijn benen in beweging zet
- als ik om de tafel heenloopt,
- dan bereik ik de deur.

Echter, ik weet niet of mensen die links of rechts van mij aan die tafel zitten mij misschien tegen zullen houden en terug zullen plaatsen op de stoel. Als ze dat doen bereik ik dat doel dus niet. Beleid gefaald. Waarom? Ik wist niet dat die factor op mijn weg zou komen, los van de vraag of ik die onder mijn beheersing had kunnen brengen als ik het wel had geweten. Ook als ik een tweede keer aanzet, en die mensen met een pistool in bedwang hou, weet ik niet of ik niet vlak voordat ik de deur bereik misschien een hartaanval krijg. Weer beleid gefaald. Ik kon van tevoren niet weten dat dit zou gebeuren. Of dat het gebouw ontploft. Dan liggen we allemaal ergens op straat en is het doel voor de derde keer niet bereikt. Ook dat was niet te voorzien<sup>1</sup>.

Hoe dan ook, koste wat kost, die deur willen bereiken, door eerst alle variabelen te tackelen die wellicht een obstakel zijn, heet zekerheidsperfectionering<sup>2</sup>. Dat is het maximaliseren van de zekerheid dat u komt op de plek die u per se wilt bereiken. Dat is gefixeerd zijn op het resultaat. Dat is proberen alle denkbare variabelen die een obstakel kunnen zijn van tevoren te kennen en beheersbaar te maken. Dat is de basis voor het denken in termen van de maakbaarheid van de samenleving. En dat is in de jaren zeventig en daarna de grondslag geweest voor de reguleringsspiraal.

Zekerheidsperfectionering heeft in de afgelopen dertig jaar het beleid bepaald. Steeds als er iets mislukte is - in de idee van de maakbaarheid van de samenleving - via regels en nota's geprobeerd om die variabelen onder controle te krijgen. En dat gaat maar door: verdere afkalving van de geloofwaardigheid van de politiek, ontwrichting van de samenleving, afnemend vertrouwen van de bevolking in de overheid. Daardoor heeft het politieke systeem in Nederland omstreeks 2000 het einde van een [politieke levenscyclus](#) bereikt, een cyclus die na WOII startte.

Nog steeds weet men op grote schaal bij de overheid niet dat werkelijk beleidssucces gebaseerd is op de tegenovergestelde formule:

- als ik mijn stoel niet achteruit schuif
- als ik niet opsta
- als ik niet links- of rechtsomkeer
- als ik niet mijn benen in beweging zet
- als ik niet om de tafel heenloopt,
- dan bereik ik niet de deur.

Op het moment waarop ik de eerste daad stel, dus de stoel achteruitschuif, dan betekent dit voor het gestelde doel (de deur) alleen maar dat de eeuwig aanwezige onzekerheid<sup>3</sup> of ik die deur ooit zal bereiken met één factor is afgenomen. En als ik opsta neemt weer een factor van de eeuwig aanwezige onzekerheid of ik die deur zal bereiken af. En als ik mijn lichaam links of rechts omkeer eveneens. Alleen als ik een voldoende aantal malen een onzekerheidsfactor heb laten afnemen<sup>4</sup> bereik ik de deur. Tot dat moment zal het altijd en eeuwig onzeker zijn of ik het doel ooit zal bereiken. Ik kan namelijk nooit weten wat zich misschien tussen de stoel en de deur kan voordoen, los van de vraag of ik die variabele, als ik zou weten wat er eventueel fout kan gaan, onder mijn beheersing zou kunnen brengen.

Managers op het spoor brengen van het aanvaarden van onzekerheid als voorwaarde voor succes is geen eenvoudige opgave. Beheersing en controle is alles wat de klok slaat in de administratie. Dag in dag uit perfectioneren van de zekerheid, meestal via risicomijdend gedrag, in plaats van sturen op onzekere processen is het parool. De moeilijkheid om omgaan met onzekerheid te aanvaarden als het allesbepalende criterium voor succes wordt misschien nog het beste uitgedrukt door Manfred Kets de Vries op de volgende manier<sup>5</sup>: 'De organisatie is bovenmatig *hiërarchisch*. De status van mensen worden goeddeels bepaald door hun positie. De achtergrond hiervan vormt veelal het feit, dat de leider zelf veel dwangmatige trekken heeft, die zich meestal uiten in de vorm van een sterke gerichtheid op beheersing en controle. Het dwangneurotische individu maakt zich altijd zorgen over zijn volgende zet, en hoe hij die zal uitvoeren. (...) Vandaar dat dwangneurotische functionarissen proberen om kost wat kost *onzekerheid te reduceren* en continu scherp omlijnde doelstellingen nastreven.'

De essentie van dit boek van Kets de Vries is dat elke leider van een organisatie beschikt over een aantal neurosen<sup>6</sup>, en dat de rest van de organisatie die langzaam maar zeker over neemt. Vandaar dat ik in de stelling aanhang dat de overheid de samenleving krijgt die ze verdient<sup>7</sup>, niet omgekeerd.

Alle vormen van succes, alle vormen van (doel) bereiken, alle vormen van (beleids) resultaat zijn gebaseerd op:

1. Aanvaarden van onzekerheid als grondslag van resultaatgericht beleid maken.

## **Wet 2. Fixatie niet op het resultaat maar op het weghalen van obstakels die aan het resultaat in de weg staan**

Een van de kreten die men al enige jaren in de openbare dienst hoort luidt: 'Ik reken je af op het resultaat.' Menig overheidsmanager ziet dat als het toppunt van managerial skills. Geen van hen heeft echter een antwoord op de vraag: 'Hoe bereiken mensen eigenlijk resultaten?' Men weet niet dat men resultaten alleen maar bereikt door niet op het resultaat zelf gefixeerd te zijn maar op het weghalen van de obstakels die aan het resultaat in de weg staan. Stel, ik zit aan een tafel vol met stukken, beleidsnota's, pennen, losse vellen papier, een nietapparaat en een tas. Ik formuleer als te bereiken doel: 'Ik wil een lege tafel'. Als ik vervolgens aan de slag ga om dat beoogde resultaat te bereiken doe ik niets anders dan alles van die tafel te tillen en op een andere plek neer te leggen. Resultaat: een leeg tafelblad. Dus het resultaat komt als vanzelf naar me toe, niet door mijn energie te fixeren op het beoogde resultaat, maar door mijn energie (handen, armen) te fixeren op het weg halen van alles wat aan het resultaat in de weg stond: al die spullen die daar lagen. Zie energie als: mensen, middelen, geld, tijd, computers, bevoegdheden enzovoorts.

Alle vormen van succes, alle vormen van (doel) bereiken, alle vormen van (beleids) resultaat zijn gebaseerd op:

1. Aanvaarden van onzekerheid als grondslag van resultaatgericht beleid maken.
2. Waarbij de energie (=middelen) wordt aangewend voor het weghalen van obstakels die aan het resultaat in de weg staan.

### Wet 3. Het is een verwijderingsproces

De derde wet die men dient te kennen om doelen te kunnen bereiken ligt besloten in het antwoord op de vraag: als ik om die tafel heenloop om die deur te bereiken en ik ben ergens halverwege, wat ben ik dan aan het doen? Ben ik bezig mezelf voort te bewegen in de richting van de deur, of ben ik bezig me te verwijderen van de stoel? Het laatste is het geval. Mijn energie/middelen, in dit geval mijn beenkracht en de bewegingen van voeten en benen zijn alleen maar bezig mij te verwijderen van de plek waar ik niet langer wilde zijn. Of ik ooit de deur bereik weet ik niet. Vergelijk het met een raket die van de aarde wordt afgevuurd naar de maan. De fysica leert ons dat die niet bezig is naar de maan te gaan, maar het voortstuwingsmechanisme (energie/middelen) zorgt ervoor dat die raket elke fractie van een seconde zich verder verplaatst van de plek waar hij eerst was: de voorstuwing van de raket activeert alleen de verwijdering van de aarde. En die raket komt dan misschien, als er niks fout gaat, ooit op de maan. Probeer het zelf eens door te voelen wat er gebeurt als u een stap zet. U zult merken dat de voet, en de kracht in uw spieren maar één ding doen: u zet zich af, uw lichaam wordt verwijderd van de plek waar het eerst was. Hopelijk in de goede richting.

Succesvol beleid voeren in de zin van het bereiken van de gestelde (politieke) doelen is daarom gebaseerd op:

1. Aanvaarden van onzekerheid als grondslag van resultaatgericht beleid maken.
2. Waarbij de energie (=middelen) wordt aangewend voor het weghalen van obstakels die aan het resultaat in de weg staan.
3. En die energie zich volledig toelegt op het verwijderingsproces van de plek waar men niet wil zijn.

Daarmee zijn de drie wetten voor succesvol doel bereiken behandeld. Het zijn moeilijke wetten omdat het een niet geringe wending van de geest vereist om te kunnen begrijpen wat ze betekenen, en om ze vervolgens in rust en overtuiging toe te passen zonder compromissen te sluiten. Doet men dat laatste toch, dan komt men vanzelf in de problemen.

---

1. Dit is een variant op Poppers kritiek op het inductief denken van het logisch-positivisme van de jaren dertig: ook al zie je nog zoveel witte zwanen, dat wil nog niet zeggen dat alle zwanen wit zijn. In de door mij geschetste context: ook al loop je duizend keer moeiteloos van de stoel naar de deur dat wil nog niet zeggen dat je het de volgende keer weer haalt.

2. Zekerheidsperfectionering ligt dicht bij de orthodoxe planning van Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control*, John Wiley & Sons, London 1976.

3. Zo geeft H.M. Kuitert, *Zeker weten, voor wie geen grond meer onder de voeten voelt*, Ten Have Baarn 1995, het eerste deel van zijn boek de titel: 'Onzekerheid troef'. Op pag. 17 stelt hij: 'Behoeft aan zekerheid heeft riskante aspecten: we liggen te raap voor goeroe's (en Führers) van allerlei slag die ons, als de rattenjager van Hameln, kunnen brengen waar we nooit hadden willen uitkomen, als we ons verstand hadden gebruikt.' In *De queeste naar zekerheid* in Zeno, Essays & Meningen (bijvoegsel van De Morgen van 20 juni 2001) beschrijft ethicus Koen Raes dat het tijd wordt om de relativiteit van zekerheden wat meer te koesteren en beter te leren om te gaan met onzekerheden. Het is ook een belangrijk thema in de boeken van Stephen Toulmin *Cosmopolis, the hidden agenda of modernity*, The University of Chicago Press, 1990, en *Het Wenen van Wittgenstein*, Boom 1976, geschreven met Allan Janik.

4. Een aantal jaren noemde ik dit 'onzekerheidsreductie'. Maar toen ik erachter kwam dat anderen, waaronder de zo meteen te citeren Manfred Kets de Vries, onzekerheidsreductie op een totaal andere manier interpreteren (namelijk als een sterk streven naar zekerheid) dan ik gewend was, heb ik dit begrip laten varen en noem het 't doen afnemen of elimineren van factoren van onzekerheid'.

5. Manfred F.R. de Vries en Danny Miller, *De neurotische organisatie*, Uitgeverij Maarten Muntinga bv Amsterdam, 1984, pag. 50.

6. Eerst schrik je als je zoiets leest. Je denkt dat iemand met een neurose ziek is. Op pag. 37 legt Kets de Vries het als volgt uit: 'Allemaal hebben we bepaalde lichtelijk dysfunctionele neurotische trekken. Bijvoorbeeld verlegenheid, depressies, irrationele angst, argwaan, enzovoort. Iedereen vertoont op een gegeven moment wel eens een van deze kenmerken. In feite houdt 'normaal zijn' in, dat men veel uiteenlopende neurotische trekjes heeft. Maar soms spreiden mensen een aantal kenmerken tentoon, die allemaal uitingen blijken te zijn van één neurotische stijl. Deze mensen lijken gewoonlijk niet ziek, vertonen geen bizar gedrag en hoeven niet door een psychiater behandeld te worden om goed te kunnen functioneren in het leven van alledag. Maar hun starre gedrag beperkt wel hun effectiviteit als topmanager. Het vertekent hun kijk op andere mensen en gebeurtenissen en heeft een diepgaande invloed op de doeleinden die ze zich zelf stellen, de manier

waarop ze beslissingen nemen en zelfs het sociale milieu waar ze de voorkeur aan geven.' En dan vervolgt hij met: 'Wij zijn van mening dat intrapsychische fantasieën van topfunctionarissen bepalend zijn voor hun eigen neurotische stijl en ook de basis vormen van collectieve fantasieën die alle niveaus van de organisatie doordringen, de organisatiecultuur kleuren en de organisatie een overheersende adaptiestijl geven. Deze stijl zal een diepgaande invloed hebben op besluiten over strategie en structuur, zoals zal blijken uit ettelijke voorbeelden die we zullen geven van de samenhang tussen de neurotische stijl van een leider en het gedrag van een organisatie.' Deze organisaties, klein of groot en daarmee ook de organisatie die we samenleving noemen, nemen de kleur en geur over van de leiding. In weer andere woorden zegt Kets de Vries (pag. 67): 'Wij menen dat veel aspecten van strategie, cultuur en organisatiestructuur tekenen zijn van (dat wil zeggen, een functie zijn van) de neurotische stijlen en fantasieën van leidinggevende functionarissen. Meer specifiek: de 'neurotische' eigenschappen van leidinggevendenden – de specifieke kenmerken van hun stijl – doen kennelijk uniforme elementen ontstaan binnen de organisatiecultuur, die de vorm hebben van mythen, verhalen en gemeenschappelijke overtuigingen. Deze hebben een lange levensduur, houden zichzelf als het ware in stand en dragen op hun beurt bij tot het ontstaan van een vaste neurotische stijl van de organisatie, die tot uitdrukking komt in een bepaalde strategie, structuur en organisatiecultuur.'

7. Zie ook zijn boek *Leiders, narren en bedriegers*, Scriptum Management 1994. Een schitterend boek met essays over soorten en typen managers. Ambtenaren die zo'n dertig jaar in de administratie hebben gewerkt sluiten hun ogen en zien al die typetjes weer aan hun voorbijtschuiven.

#### 4.2.1 Meet- en regelsysteem 1: Van ongewenst naar gewenst

Daadwerkelijk aan de slag gaan om het gestelde doel te bereiken vereist de aanwezigheid van een ingebouwd meet- en regelsysteem. Alles wat nu behandeld wordt dient u te begrijpen tegen de achtergrond van het beeld dat u ziet als iemand probeert over een rechte lijn een traject van honderd meter van A naar B te fietsen. Voor de goede orde: we betreden nu de wetenschap van de cybernetica<sup>1</sup>.

##### Mee t- en regelsysteem 1. De lijn van A naar B

In de tekening hieronder staat A voor Amsterdam en B voor Brussel. Stel, ik zit thuis in Amsterdam met een aantal personen, en we zijn het er allemaal over eens dat we niet in Amsterdam willen zijn en dat we als doel hebben om gezellig uit te gaan in Brussel.

##### Plaatje: 4.1

Punt A is niets anders dan de 'gedeelde perceptie van de ongewenste situatie'. Hoe vindt u die? Welnu, via het productieproces van interactief beleid maken dat in Module 3 is behandeld: maak eerst een omgevingsanalyse, stel de sleutelfiguren in die omgevingsanalyse de genoemde zes vragen, aggregeer de antwoorden in een bloemlezing, et voilà, daar ziet u dan (in de antwoorden op de eerste drie vragen die diagnostisch van aard zijn) alle nuances van het probleem. En dat heet de gedeelde perceptie van de problematische werkelijkheid. Dezelfde methode geldt voor het vinden van punt B: de gedeelde perceptie van de gewenste situatie. De vragen vier tot en met zes geven antwoord op de vraag waar men uiteindelijk uit wil komen: de therapeutisch/oplossingsgerichte vragen.

Elke beleidsmaker die zijn doel wil bereiken moet ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen met sleutelfiguren, bottom-up gevonden zijn.

---

1. Zie S.T. Bok, *Cybernetica, hoe sturen wij ons leven, ons werk en onze machines?*, Aula Boeken, Het Spectrum 1959. Zie ook G.P. Noordzij, *Systeem en beleid*, Boom 1977.

#### 4.2.2 Meet- en regelsysteem 2: Stations die gepasseerd moeten worden

##### Meet- en regelsysteem 2. De punten op de lijn van A naar B

Stel dat iemand van de aanwezigen in Amsterdam de vraag stelt: wat is dan de meest voor de hand liggende route die we moeten nemen om van Amsterdam in Brussel te komen? Daarop kunt u antwoorden dat een voor de hand liggende route loopt langs Leiden, Den Haag, Rotterdam, Breda en Antwerpen.

##### Plaatje: 4.1.1

We gaan nu samen in een busje op pad. Ik zit achter het stuur. Na een half uur roep ik naar achteren de bus in: 'Jongens, ik zie het bordje Leiden.' Wat betekent dat dan voor deze beleidsvoerder? Twee dingen: a) we zijn niet meer in Amsterdam, en b) we zijn bovendien op de goede weg want Leiden stond op de route die we ons hadden voorgenomen. Als ik na een half uur het bordje Alkmaar had gezien zouden we ook twee dingen weten: a) we zijn niet meer in Amsterdam, maar b) helaas niet op de goede weg.

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.
2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.

De vraag is: waar haalt die beleidsmaker dan die 'stations' vandaan? Antwoord: uit de vaststelling van de politiek/bestuurlijke interventiepunten (stap 6 van Doel stellen in Module 2) bij het beoordelen van de het causale complex achter de als problematisch waargenomen werkelijkheid (stap 5 van Doel stellen in Module 2). De equivalenten staan in de methodologie van interactief beleid maken van Module 3 bij de fasen Probleem - en oorzakenanalyses en Expertmeetings.

Het markeren van oorzaken die u politiek haalbaar denkt te kunnen elimineren zijn de X-en op de lijn van A naar B. Punten die u in het proces van verwijdering stuk voor stuk achter u moet laten, wetend dat elke meter verdere verwijdering uit A een deel van het succes is, maar niet wetend of u ooit in Brussel zult aankomen. Er kan nog van alles fout gaan.

#### 4.2.3 Meet- en regelsysteem 3: Beleidseffectmeting of monitoring

##### Meet- en regelsysteem 3. Beleidseffectmeting of monitoring

Ter hoogte van Breda gaat de telefoon in de bus. Het is de betrokken gezagsdrager die de vraag stelt: 'En?' Die wil dus weten waar we in het proces ergens staan. Deze portefeuillehouder is van meet af aan betrokken geweest bij het realiseren van de gedeelde perceptie van de problematische werkelijkheid (= we willen niet in Amsterdam zijn), en van de gedeelde perceptie van de gewenste situatie (= we willen in Brussel uitgaan).

Met de vraag 'En?' meet hij de voortgang van het proces. Dat is beleidseffectmeting of beleidsevaluatie. Zo u wil mag u hier ook de zin 'afrekenen op het resultaat' gebruiken als u maar begrijpt dat dit alleen maar betekent een

afrekenen op de mate van verwijdering uit Amsterdam. De baas die zijn vak verstaat zal nooit de vraag stellen: 'Waarom ben je nog niet in Brussel?' Hij weet namelijk dat het altijd onzeker zal zijn of we daar ooit aankomen. Een goede baas wil alleen maar weten of alles nog verloopt zoals dat is besproken. Die wil alleen maar weten of je nog steeds bezig bent je op een geldige manier te verwijderen van de ongewenste situatie, in de richting van de gewenste.

#### 4.2.4 Meet- en regelsysteem 4: Bijstellen van een koersafwijking

##### Meet- en regelsysteem 4. Monitoring van een koersafwijking

Na een half uur roep ik niet dat ik het bordje Leiden zie, maar het bordje Alphen a/d Rijn. Wat is er gebeurd? Door wegomleggingen onder Schiphol werd ik gedwongen uit te wijken naar het oosten en nu blij ik ineens in Alphen a/d Rijn te zitten. Dat is dus een afwijking van de voorgenomen koers.

Bij elke beleidsimplementatie van een actieboek, op weg naar het uiteindelijk te bereiken doel, zullen er koersafwijkingen zijn. Dat zijn *facts of life*, dat gebeurt u ook als u op de fiets honderd meter in een rechte lijn probeert te rijden. Dat lukt niet, u zult voortdurend kleine zig-zag bewegingen maken, en daar heeft u mee te leven. Het gaat er alleen maar om dat tijdig en bekwaam de 'thermometer' in het voortgangsproces wordt gestopt om op tijd erachter te kunnen komen waar die koersafwijking ligt. Straks daarover meer.

Plaatje: 4.1.2

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.
2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.
3. Vervolgens moet hij tijdens de rit voortdurend monitoren hoe de voortgang van het proces is, en dan kan hij dus een koersafwijking tegenkomen.

#### 4.2.5 Meet- en regelsysteem 5: Het universele doelbereikingsmechanisme

##### Meet- en regelsysteem 5. Negative feedback

De bus staat stil in Alphen a/d Rijn. We willen nog steeds in Brussel uitgaan. Weer zien aan te takken op de lijn A-B is dan de aangewezen bijstelling van de koers. Echter, omdat Rijkswaterstaat overal op de A4 met wegomleggingen bezig is zitten we een half uur later in Naaldwijk, dus weer een koersafwijking. En vanuit Naaldwijk weer aantakkend op de A16 gaan we zigzaggend steeds verder weg uit Amsterdam in de richting van Brussel.

Dit is het (Engelstalige) concept '*negative feedback*' uit de cybernetica. Het 'negatieve' hierin is niet dat we steeds een afwijking monitoren en daarover ontevreden zijn. Negatief komt hier van het latijnse woord 'negare'. Dat betekent ontkennen, nee zeggen, weigeren, ontzeggen. Dat is het taalkundige equivalent van het min-teken in de algebra. Zie de tekening.

Plaatje: 4.1.2

Het 'negatieve' in *negative feedback* is niets anders dan het ongedaan maken van de geconstateerde koersafwijking door een beweging te maken in de richting van de eerder voorgenomen koers. Bij de volgende monitoring van een koersafwijking moet precies hetzelfde gebeuren: de afwijking ongedaan maken door weer terug te koersen naar de voorgenomen route. Op die manier, dus door steeds gemeten koersafwijkingen ongedaan te maken, komen we uiteindelijk in het doel waarnaar we streven: Brussel. In het Nederlands noemen we dit terugkoppeling of tegenkoppeling of bijsturen<sup>1</sup>.

Denk nog eens aan het beeld van de fietser die over een rechte lijn honderd meter van A naar B moet fietsen. Niemand kan die honderd meter in een kaarsrechte lijn afleggen. Die zal altijd ietsje links en ietsje rechts van de ideale lijn zitten, voortdurend bijsturend om de afwijkingen naar links en rechts niet te groot te laten zijn. Zo vaart ook een schip en vliegt een vliegtuig van A naar B. Sturen op de koers is sturen op de middelen. Zolang Brussel dus het doel is waarnaar we streven impliceert dat een allocatie en herallocatie van mensen, geld, bevoegdheden, machines, tijd, et cetera op een zodanige manier dat dit doel ook gehaald kan worden.

U pleegt op een dag wellicht wel duizend keer een daad van *negative feedback*. Als u iets typt op de computer, als u uw bril opzet, als u een hap eten in uw mond stopt, als u uw neus snuit, als u met een potlood uw linkerschouder krabt. Steeds als het u lukt wat u wilde doen dankt u dat aan een goed werkend *negative feedback* mechanisme<sup>2</sup>. Dat mechanisme is het mooiste wat er op de wereld bestaat. Zonder dat is geen doelbereiking mogelijk is.

Stel, ik wil een koffiekopje dat een meter verder op tafel staat in mijn rechterhand hebben terwijl die hand op dit moment ter hoogte van mijn hoofd in de lucht zweeft. Ik heb dus een doel gesteld. Nu kom ik in beweging en pak dat kopje vast. Doel gerealiseerd. Mooi. Als u die beweging zou filmen en daarna die film met verfijnde apparatuur heel langzaam zou afdraaien zou u het volgende zien: mijn hand gaat met minuscule afwijken van de ideale koers in de richting van dat kopje; terwijl ik voortdurend de koersafwijkingen bijstel krijg ik dat kopje op een zeker moment in mijn rechterhand. In staccato:

- Ik wil dat kopje in mijn rechterhand hebben, dat is dus doel stellen.
- Vervolgens ga ik op pad met die hand, weg van de plek waar die hand is, in de richting van dat kopje. Mijn spieren en het armmechanisme (=middelen, energie) zijn een onderdeel van het *negative feedback* mechanisme en stellen mij in staat mijn hand te verwijderen vanaf de plek waar die eerst was (ter hoogte van mijn hoofd) in de richting van dat kopje.
- Met mijn ogen kan ik het te bereiken doel voortduren in het vizier houden.
- Met mijn kleine hersenen, hersenschors, zenuwen, ogen meet ik dat ik tijdens de rit – zij het minuscule – afwijkingen op die koers heb.
- Ik kan aan 'mijn middelen' de opdracht geven om die afwijkingen ongedaan te maken.
- Die middelen (zenuwen, spieren, arm) maken die afwijkingen steeds ongedaan.
- En als ik in dit proces een voldoende aantal malen een koersafwijking heb ongedaan gemaakt heb ik ineens dat kopje in mijn hand.
- Echter, als ik zou lijden aan de ziekte van Parkinson zal dat niet dan alleen bij toeval lukken. Iemand met deze ziekte heeft een defect in de hersens. Hij ziet wel dat hij naast de ideale koers zit maar bij het corrigeren van die afwijking vindt er 'overkill' plaats, komt de hand steeds weer aan de andere kant van de koers te zitten en kan het doel alleen per toeval bereikt worden. Vaak wordt echter het kopje van tafel gestoten.

Hersenen, zenuwen, spieren, ogen, wilsvorming, bevelsstructuur, het zijn allemaal onmisbare onderdelen van een geldig werkend *negative feedback* mechanisme in mijn lichaam. Zit daarin ergens een defect, dan kan ik mijn doel nooit bereiken. De stappen 1 – 7, zoals beschreven in Module 2, vormen voor het openbaar bestuur het negatief feedbackmechanisme dat een beleidsmaker nodig heeft om doelen te bereiken. Als dat niet is ingebouwd in het voorgenomen beleidsproces dan loopt u maar een slag in de rondte, niet wetend waar u bent, niet in staat om bij te sturen en niet wetend waar u uit zult komen.

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.

2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.
3. Vervolgens moet hij tijdens de rit voortdurend monitoren hoe de voortgang van het proces is, en dan kan hij dus een koersafwijking tegen komen.
4. Maar hij zal nooit op de plek van bestemming arriveren als hij niet van tevoren in het totale proces een negatief feedbackmechanisme heeft ingebouwd; immers zonder dat mechanisme valt er niks te monitoren en ook niks bij te sturen.

Ik pas dit *negative feedback* mechanisme ook vaak toe in het projectmatig werken. Meestal aan het einde van een week gaan we als team met pen en papier bijeen zitten en antwoord geven op de vraag: 'Wat is er deze week fout gegaan en wat hebben wij deze week fout gedaan?' Dat is dus de vraag naar de koersafwijking, het monitoren van het feit dat je altijd wel een beetje links of rechts uit de ideale koers zit. In een paar minuten heeft iedereen opgeschreven wat naar zijn mening de aard en oorzaak van de afwijking zijn. We praten erover en hebben dan meteen de correctie van die koersafwijkingen te pakken. Omdat we dat dus een keer, of soms wel vaker per week doen, raken we nooit echt ver weg van de uitgestippelde koers als gevolg waarvan we niet te veel tijd verliezen met grote inspanningen om omvangrijke koersafwijkingen bij te sturen.

Van Napoleon is bekend dat hij, als hij tijdens een veldslag ging slapen, de opdracht gaf: 'Alleen wakker maken als het fout gaat.' Dat is gewoon de opdracht om een eventuele koersafwijking te monitoren, en te melden, opdat de verantwoordelijke chef meteen aan de bijsturing kan beginnen. Niet pas als ie weer wakker is.

---

1. Onder de kop *Vooruitgang door terugkoppeling* in NRC Handelsblad van 1 mei 1990 wordt ingegaan op het toekennen van de belangrijkste Nederlandse wiskundeprijs aan de Canadese regeltheoreticus Wonham. De essentie van *negative feedback* is dus dat door terugkoppeling afwijkingen worden geëlimineerd als gevolg waarvan vooruitgang wordt geboekt. Datzelfde concept wordt ook beschreven door J. van Vonderen in het artikel *Door fouten en feedback naar een betere organisatie*, in: BB Management nr. 4 van 14 juni 1991, pag. 43 e.v.

2. In de meeste huizen zitten twee mooie voorbeelden van een negatief feedbackmechanisme, te weten: de thermostaat van de centrale verwarming (ingesteld op een vaste temperatuur – het doel B – slaat de thermostaat aan of uit als de feitelijke temperatuur respectievelijk onder of boven B ligt) en de vlotter van de stortbak van het toilet (zodra het water weg is begint de bak vol te stromen totdat een bepaald punt is bereikt en de watertoevoer automatisch wordt afgesloten). Een dokter die iemands temperatuur meet is ook bezig met *negative feedback*. Is de temperatuur te hoog of te laag dan volgt een ingreep om die afwijking ongedaan te maken. Nog een ander voorbeeld: de torpedo die – op weg van de onderzeeër naar het te torpederen schip – in staat is koersafwijkingen te monitoren en steeds weer ongedaan te maken als gevolg waarvan hij doel treft, de zogeheten 'homing torpedo'. De moderne wapens, voor het eerst op televisie getoond tijdens de Golfoorlog in februari 1991, waarbij je kon zien hoe (kruis)raketten trefzeker hun verwoestende werking konden doen, zijn gebaseerd op dit principe. Dat heeft alles te maken met het feit dat de wetenschap van de cybernetica in de jaren dertig tot wasdom kwam en toen – met het oog op een naderende oorlog – primair gericht was op het ontwerpen van wapens die in staat waren 'zelf' te bepalen wanneer ze tot ontploffing moesten komen. Bijvoorbeeld de dieptebom die pas explodeerde op het moment waarop een van te voren ingestelde situatie (bijvoorbeeld tien meter onder water) zich voordeed.

#### 4.2.6 Meet- en regelsysteem 6: Steeds verder van huis raken

Deze paragraaf bevat een *optionele* opdracht.

##### Mee t- en regelsysteem 6. Positive feedback

Wat is dan *positive feedback*? Dat is een versterking van de afwijking. Zie de tekening.

Plaatje: 4.1.3

*Positive feedback* is het tegenovergestelde van *negative feedback*. Dat is: steeds verder van uw doel afraken<sup>1</sup>. Dat is dus het ergste wat u in het beleidsproces kan overkomen. Het 'positieve' in *positive feedback* staat voor versterking van de gemonitorde afwijking en dat is behoorlijk 'negatief' om in gewone mensentaal te spreken<sup>2</sup>. Dat is in het

algebra het plus-teken. Ook woorden als 'escalatie' en 'multiplier' kan men gebruiken om een proces van *positive feedback* aan te duiden. Of een sneeuwbal die van een helling rolt en steeds dikker wordt.

Nu weer verder met het proces van Amsterdam naar Brussel. Ik zou een daad van *positive feedback* plegen als ik in Alphen a/d Rijn niet op mijn gemak op de kaart zou kijken om het punt te vinden dat mij weer in de richting van de rijksweg A4 brengt, maar onder druk van het vervelende commentaar van mijn busgenoten, namelijk dat ik kennelijk niet kan rijden en hen daarom op de verkeerde plek heb gebracht, besluit om plank gas te geven om in elk geval maar weer in beweging te zijn. Dan zit het er dik in dat ik nog verder afdwaal van de ideale lijn. We komen dat in de praktijk van het openbaar bestuur meestal tegen als een bestuurder in een rotsituatie zegt: 'Liever een verkeerde beslissing dan geen beslissing.'

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.
2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.
3. Vervolgens moet hij tijdens de rit voortdurend monitoren hoe de voortgang van het proces is, en dan kan hij dus een koersafwijking tegen komen.
4. Maar hij zal nooit op de plek van bestemming arriveren als hij niet van te voren in het totale proces een negatief feedbackmechanisme heeft ingebouwd; immers zonder dat mechanisme valt er niks te monitoren en ook niks bij te sturen.
5. En hij zal daarentegen steeds verder van zijn doel afraken als hij in plaats van *negative feedback* een daad van *positive feedback* pleegt.

Een paar voorbeelden, niet uitgewerkt, maar waarschijnlijk toch voldoende duidelijk om de werking van het *positive feedback* mechanisme te illustreren.

Kijk eens naar de escalatie van gebeurtenissen in de sector landbouw en veeteelt vanaf begin jaren vijftig tot nu: afbreken van landbouw en veeteelt op kleine schaal en invoeren van aanzienlijke schaalvergroting, noodzaak komt van kapitaalsintensieve bedrijven, ontstaan van overschotten, noodzaak tot subsidiëring (tot zelfs de helft van het EU-budget), noodzaak tot hoge tariefmuren<sup>3</sup> om goedkoper producerende landen te weren, nog meer noodzaak om bedrijfseconomischer te opereren, diersmeel in diervoedsel, ontstaan BSE, sneller en op grotere schaal varkenspest en mond- en klauwzeer, overschotten diersmeel, de insiders kunnen nog even doorgaan.

In de marge van zo'n proces zitten criminogene aspecten, dus factoren die de voedingsbodem kunnen vormen van strafrechtelijk normafwijkend gedrag. Zo is rond de subsidiekraan een gigantische netwerk van frauduleus handelen ontstaan, dat nog eens wordt aangejaagd door zijdelingse *positive feedback* mechanismen zoals bijvoorbeeld het quoteringsbeleid. Steeds als een overheid beleidsquota vaststelt (voor de hoeveelheid te produceren melk, of mest, of voor de limieten van visvangsten e.d.) opent diezelfde overheid een doos van criminogeen Pandora. Vooral bij de mest<sup>4</sup> - en visvangstproblematiek.

Kijk ook nog eens terug naar de drooglegging in de jaren dertig in de Verenigde Staten: door dat quoteringsbeleid hebben de betrekkelijk los van elkaar opererende bendes zich kunnen omvormen tot georganiseerde misdaad.

Een variant daarvan zien we in het internationale drugsbeleid. Door jaren geleden via verdragen het gebruik en de handel daarvan in het strafrecht te plaatsen maken we anno 2001 mee dat menig revolutionaire of terroristische beweging haar strijd financiert met drugshandel. Vervolgens moeten we via de VN of NATO dure troepen sturen om die opstanden te bedwingen of die terreur te vergelden.

Ook de IRT-affaire van midden jaren negentig van de vorige eeuw, die twee ministers tot aftreden dwong, kan men alleen begrijpen als men weet hoe *positive feedback* werkt. De drugsproblematiek is een door de politiek geïnstigeerde problematiek. Die kan alleen worden opgelost met politieke middelen. Omdat politie en openbaar ministerie met hún middelen die problemen niet kunnen oplossen ontstond de behoefte aan middelen die buiten het geldend recht lagen. In dat typisch escalerend proces van *positive feedback* is het dan gewoon een kwestie van wachten en dan zie je dat een topambtenaar en twee ministers het slachtoffer worden.

Naast verkeerd ingestoken structuursturing is onze regelgeving een onuitputtelijke bron van *positive feedback*. *Positive feedback* begint in principe op het moment waarop men een uitzondering op een algemene regel begint te regelen. Dan raakt een klein hekje van de dam die de opening biedt naar de volgende uitzondering op de regel. En de volgende, en de volgende. Als die zich dan in betekenisvolle mate voordoen, verschijnen de subuitzonderingen op de uitzonderingen. En als je daarvan weer een zekere massa hebt bedenkt men de subsubuitzonderingen enzovoort<sup>5</sup>.

Een voorbeeld. Na WOII is ons belastingstelsel langzaam maar zeker uitgegroeid tot een systeem van uitzondering op uitzondering op uitzondering, een regeling die niet meer tot primair doel had om de overheid in staat te stellen geld weg te halen bij burgers, maar burgers via aftrekposten in staat te stellen geld weg te halen bij de overheid, of te voorkomen dat het naar die overheid zou toestromen<sup>6</sup>. Via reparatiewetgeving kom je daar nooit uit, integendeel, reparatiewetgeving maakt dat alleen maar erger. De ene aftrekpost lokt weer minstens een nieuwe aftrekpost uit en twee subregelingen om misbruik daarvan te voorkomen. Dat woekert voort. Alleen door in januari 2001 een volmaakt nieuw belastingstelsel neer te zetten kon dat *positive feedback* proces worden gestopt. Althans, dat was de bedoeling. Maar na negen maanden lag er al het voorstel van de toenmalige staatssecretaris Wouter Bos van Financiën om de regels te wijzigen voor één categorie belastingplichtigen: zij die een auto van de zaak rijden zouden meer moeten gaan betalen: daar dook de uitzondering op de algemene regels weer op.

Wetgevende ambtenaren zullen weer moeten leren – en de vrijheid krijgen van hun politieke superieuren – om wetgeving te maken zoals dat hoort: algemeen verbindend, punt uit. Zodra een Friese groep op de deur van de Tweede Kamer klopt met de mededeling 'Wij zijn anders', en de Tweede Kamer daaraan gehoor geeft door opdracht te geven voor die groep een uitzondering op de regel te schrijven is het een kwestie van wachten en dan komt er een Groningse groep die zegt 'Wij zijn nog 'andersers' dan die Friezen, dus wij ook'. Voordat je dan bij de Limburgers bent is er van het algemeen verbindend voorschrift niks meer over en zakken de justitiabelen voor wie de oorspronkelijke algemene regeling was geschreven door alle gaten heen die getrokken zijn door het regelen van de uitzonderingen.

Een proces van *positive feedback* valt niet of nauwelijks te stoppen. Het is te vergelijken met een lawine of een epidemie: je moet gewoon wachten tot het ophoudt. Als je daar niet op wilt of kunt wachten dan staan er maar twee andere mogelijkheden open:

- Iets totaal nieuws neerzetten ter vervanging van het huidige. Een stunt dus à la 'het tientje van Lieftinck', die na WOII door invoering van een nieuwe munteenheid het autonoom voortwoekerende proces van geldontwaarding in één klap stopte en daarmee tevens alle oorlogswoekeraars plat kreeg;
- Of terug lopen naar het verleden, de plek opzoeken waar het fout ging, en vanaf dat punt oorzakeneliminerend voorwaarts gaan.

Het tweede zal ik met een voorbeeld toelichten.

In mijn jeugd, begin jaren vijftig, ben ik tweemaal betrokken geweest bij het bestrijden van een weidebrand. Ik weet niet of die techniek die ik nu ga toelichten ook geldt voor het bestrijden van een bosbrand. Wat ik toen leerde ben ik pas gaan begrijpen sinds ik begon met het maken van probleem- en oorzakenanalyses medio jaren zeventig.

Doordat een wandelaar een brandende sigarettenpeuk in een kurkdroog hooiweiland gooide vatte het hoge gras vlam en ontwikkelde zich door de wind snel een vlakte met vuur dat zich uitbreidde met de wind mee. Op die manier ontstond een driehoek zoals afgebeeld in de tekening.

#### Plaatje: 4.1.3.4 Brandblussen

De fout die onervaren brandenblussers maken is om alle energie te zetten op het bestrijden van het vuurfront zelf, de strook van links naar rechts waar het cijfer 2 staat. Die strook gaat weliswaar steeds verder vooruit maar die krijg je alleen snel en goed in bedwang door te begrijpen dat de naar voren voortgaande beweging van pijl 2 wordt veroorzaakt door de zich zijwaarts bewegende flanken, aangeduid met de pijlen 1 als gevolg waarvan het geheel

aan vuurflanken (lateraal en op de kop) als een positief feedbackmechanisme voortwoekert. Vanaf het beginpunt zoeken de flanken naar nieuw brandbaar materiaal. Dat kunnen ze in de voorwaartse richting niet vinden, omdat daar het materiaal al is verbrand. Daarom zoeken ze dat zijwaarts. Dat proces duwt – geholpen door de wind – de driehoek naar buiten en daardoor naar voren. Ook al lijkt het voor de hand te liggen om met man en macht in te beuken op het grote front aan de voorkant, het is vele malen effectiever en het kost veel minder mankracht en tijd om terug te gaan tot bij het punt waar het fout ging: loop vanaf de oorsprong van die brand langs de flanken omhoog en doof de zich naar rechts respectievelijk naar links bewegende lijn. Daarmee haal je de bron van het vuur weg, bereik je snel het uiterste linkse en uiterste rechtse punt van het front, waardoor zich dat niet meer kan verbreden. Dan is het nog maar een fluitje van een cent om het front zelf te doven, want dat wordt niet meer (door laterale uitbreiding) van achteren gevoed, maar alleen nog voortgeduwd door de wind.

### Optionele opdracht

Deze opdracht is optioneel en om die reden meer geschikt voor individuele cursisten die graag wat dieper willen graven. Het staat een Leergemeenschap echter vrij om ook deze opdracht te doen. Het vergt wel enig leeswerk, maar daar wordt u beslist een stuk wijzer van.

De opdracht is om twee boeken te lezen en een essay te schrijven over de relatie met de hierboven beschreven Europese landbouwperikelen. Het eerste boek is van Frank Westerman, *De Graanrepubliek*, Atlas, Amsterdam 1999. Het tweede boek is veel ouder, een klassieker uit 1936 van Albert Helman (Lou Lichtveld), *De stille plantage*, Conserve 1997. Ergens in dat boek staat een passage die zou kunnen worden opgevat als exemplarisch voor de stijl van denken en handelen die ook aan de voet van de Europese landbouwpolitiek heeft gelegen. Zoek die passage, en schrijf dan een essay van maximaal vijf pagina's waarbij u die passage combineert met de inzichten van Westerman, gerelateerd aan wat zich al vele jaren in de Europese landbouwpolitiek voordoet. Als u een soortgelijk denken en handelen in een ander verband bent tegengekomen, mag u dat natuurlijk meenemen in uw verhaal.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Opdracht 4.2.6' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

- 
1. In beginsel is *positive feedback* niets anders dan voorwaartse koppeling, en dat kan op zichzelf niet van een waarderende oordeel worden voorzien. Het is een neutraal begrip. Maar als *positive feedback* plaats vindt na een geconstateerde koersafwijking in een proces van streven tot het handhaven van de norm (te bereiken doel) in een dynamisch evenwicht, dan is *positive feedback* iets dat heel erg is, want je raakt steeds verder van die norm (dat doel) verwijderd.
  2. Zo goed als *negative feedback* is, zo slecht is *positive feedback* in de praktijk van het openbaar bestuur. In cursussen wil deze toelichting wel eens een probleem opleveren. Sommigen, met name zij die vroeger op een sociale academie hebben gezeten, hebben geleerd dat *positive feedback* iets is in de trant van iemand in communicatieve zin constructief benaderen. Het duurt even voordat het wil doordringen dat 'positief' in cybernetisch opzicht een neutrale technische term is, die alleen maar aangeeft een versterking van een gemeten afwijking. Iets vervelends dus. Net als seropositief zijn. Dat is ook niet leuk.
  3. Zie Marieke Aartsen en Bart Dirks in hun artikel *Ons landbouwbeleid is immoreel* in de Volkskrant van 11 augustus 2001 inzake de opvattingen van de econoom Jacob Kol, inhoudende dat het nationale en Europese landbouwbeleid met zijn hoge tariefmuren ernstige schade toebrengt aan de derde wereld landen.
  4. Een paar publicaties over de criminogene aspecten van de mestproblematiek. Het Steunpunt Ketenbenadering van Verkeer en Waterstaat deed op verzoek van LNV onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het zogeheten 'Mineralenaangiftesysteem (Minas)', een systeem van verplichte mineralenaangifte met regulerende heffingen, inwerkingtredend voor de veehouderij in januari 1996, respectievelijk januari 1998 voor de akker- en tuinbouw. Kort gezegd: de introductie van het systeem van de mestboekhouding. Met een onderzoek onder de titel *Who wants to be there when the shit hits the fan?* van mei 1994 werd aangegeven dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid grote vraagtekens opriep en dat LNV werd verzocht het huiswerk nog eens over te doen. M.A. Wiering laat in zijn boek *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Vermande 1999, zien dat de controlefrequentie per te bezoeken bedrijf gemiddeld een keer per 65 jaar plaats vindt. In het artikel *Overheid moet betalen voor falend mestbeleid* in NRC Handelsblad van 28 september 1999 schrijft P. de Haan dat het pad van het falende mestbeleid meer en meer wordt geplaveid met onrechtmatige wetten. Met het rapport *Invoering Mineralenaangiftesysteem* van 26 juni 2000 maakt de Algemene Rekenkamer duidelijk wat het Steunpunt Ketenbenadering al in 1994 voorspelde: de mestboekhouding valt niet te controleren. Het systeem laat ruimte voor fraude en er is een aanzienlijke achterstand in de verwerking van de input.

5. In zijn de Inleiding van zijn Jaarbericht 1984 zegt Herman Tjeenk Willink, Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, sprekend over de ambtelijke cultuur die niet op veranderingen is gericht en waarin honderden organisaties in een spel van onderhandelingen ieder hun eigen inbreng hebben: 'Daarin worden regels op regels, structuren op structuren gestapeld.'

6. Prof. dr. J. de Beus noemt dit in zijn oratie *Een primaat van politiek*, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2001, pag. 12, sprekend over de belastinghervorming van minister Zalm en staatssecretaris Vermeend: 'De nationale overheid pakt de uitholling aan van een van haar belangrijkste machtsbronnen, en wel in een betrekkelijk hoog tempo.'

#### 4.2.7 Meet- en regelsysteem 7: Bijstellen van doelen

##### Meet- en regelsysteem 7. Feed-in

En zo zwerven we zigzaggend langs de ideale koers totdat de bus ineens in Eindhoven stil staat. Daar hadden we zeker niet willen zijn, maar door onvoorziene omstandigheden zijn we per saldo toch in Eindhoven terecht gekomen. Daar staat de bus stil. Een van de passagiers roept: 'Nu we toch in Eindhoven zijn vraag ik me af of het per se nodig is dat we blijven streven naar Brussel. Waarom gaan we niet naar Maastricht? Daar kun je ook leuk uitgaan.' We kijken elkaar aan en zeggen: 'Prima idee, nu we toch door allerlei omstandigheden zijn gekomen op de plek waar we nu zijn heeft het geen zin meer om koste wat kost te blijven streven naar Brussel. Laten we maar naar Maastricht gaan.' In tekening:

##### Plaatje: 4.1.4

Dat heet *feed-in*: het bijstellen van het doel. Dat is volstrekt iets anders dan het bijstellen van de koers. Bij *negative feedback* wil men hoe dan ook het doel bereiken en zullen door middel van (her)allocatie van middelen de geconstateerde koersafwijkingen steeds (moeten) worden bijgesteld. Dat heet: het doel heiligt de middelen. Bij *feed-in* bepaalt de gelopen koers het doel. Dat heet: de middelen bepalen het doel. Iedereen maakt dat in zijn leven mee. Hopelijk niet te vaak. Als steeds de middelen de doelen bepalen werkt u altijd suboptimaal.

Er zijn drie vormen van *feed-in*. Een neerwaartse, een opwaartse en een zijwaartse bijstelling van het doel. Voorbeelden. Als de bus in Breda arriveert, en een tussentijds monitoring oplevert dat de benzine bijna op is, er nog maar weinig geld over is om echt uit te gaan in Brussel, en er intussen in Breda een leuk feest aan de gang is, besluiten we om de bus aan de kant te zetten en in Breda te blijven. Dat is een neerwaartse bijstelling van de aspiratie. Als we daarentegen snel en voorspoedig in Brussel arriveren, zien dat we nog geld en benzine genoeg hebben maar constateren dat het in Brussel een dooie boel is, besluiten we door de rijden naar Parijs om daar uit te gaan. Dat is een opwaartse bijstelling van het doel. De zijwaartse is iets ingewikkelder. Stel, een klein jongetje krijgt van zijn moeder een handvol muntjes, alles bij elkaar twee euro om een ijsje van twee euro te kopen. Dat is het doel. Het jongetje rent vrolijk huppelend naar de ijssalon, maar verliest een aantal muntjes uit zijn broekzak. Aangekomen bij de ijssalon heeft hij nog maar anderhalve euro. Nu staat hij voor twee afwegingen. Hij kan besluiten dat hij hoe dan ook een ijsje van twee euro wil. In dat geval moet hij *negative feedback* plegen, teruglopen, de muntjes zoeken, desnoods in de goot, en als hij ze niet allemaal kan vinden helemaal terug naar moeder om te vragen de ontbrekende muntjes aan te vullen. Als moeder weigert moet hij maar zien dat hij het ontbrekende geld ergens anders vandaan haalt, desnoods stiekem uit moeders portemonnee. Dat is *negative feedback*, dat is sturen op de middelen, dat is het doel heiligt de middelen. Met die anderhalve euro in zijn hand kan hij echter ook besluiten zijn doel bij te stellen. Als hij besluit een ijsje van anderhalve euro te nemen is dat een neerwaartse bijstelling van het doel. Als hij echter besluit - nu hij toch maar anderhalve euro heeft - om in plaats van het voorgenomen ijs een reep chocola te kopen is het een zijwaartse bijstelling van het doel.

Let op: nadat we hebben besloten om naar Maastricht te gaan wordt het voortbewegingsproces weer volledig beheerst door *negative feedback*: monitor de afwijking onderweg en stel een eventuele koersafwijking bij. Anders komen we niet in Maastricht.

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.
2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.
3. Vervolgens moet hij tijdens de rit voortdurend monitoren hoe de voortgang van het proces is, en dan kan hij dus een koersafwijking tegen komen.
4. Maar hij zal nooit op de plek van bestemming arriveren als hij niet van te voren in het totale proces een negatief feedbackmechanisme heeft ingebouwd; immers zonder dat mechanisme valt er niks te monitoren en ook niks bij te sturen.
5. En hij zal daarentegen steeds verder van zijn doel afraken als hij in plaats van *negative feedback* een daad van *positive feedback* pleegt.
6. Onderweg kunnen zich zulke nieuwe omstandigheden voordoen dat het niet langer nuttig of nodig is om te blijven streven naar het oorspronkelijke doel; bijstelling van het doel via *feed-in* ligt dan in de rede.

Het is mijn ervaring dat bestuurders en topambtenaren niet graag in een *feed-in* proces willen zitten. Zij ervaren dat als 'We hebben het doel niet gehaald, en morgen staat dat weer in De Telegraaf'. Reguliere beleidsambtenaren accepteren doorgaans eerder dat doelen door talloze (nieuwe) omstandigheden niet gehaald worden. Zij discussiëren gemakkelijker over het bijstellen van doelen dan hun superieuren.

Hier schuilt overigens een niet gering addertje onder het gras. *Feed-in* is iets wat u alleen bij wijze van uitzondering doet. Alleen als zich een omstandigheid voordoet die zo belangrijk is dat het voor de hand ligt om het streven tot handhaven van de norm in het dynamisch evenwicht los te laten. *Negative feedback*, dus het doel constant houden en sturen op correctie van afwijkingen van de koers is het normale proces. Zoals u en ik dat ook enkele duizenden keren op een dag doen. Want nagenoeg elke beweging die we maken wordt gestuurd via het mechanisme van *negative feedback*. Als u vaak, of bij voortduring, *feed-in* pleegt wordt u zelf, en vooral ook uw omgeving, hoorndol. Voorbeeld. Als u aangeeft dat u naar het toilet wil, vervolgens bij de kamerdeur staande buiten op straat een klap hoort, daarop het doel bijstelt en naar het raam rent, vervolgens een gil hoort in de keuken, het doel bijstelt en van het raam naar de keuken rent, daarna vreemd gestommel hoort op de eerste verdieping, het doel bijstelt en dus met vijf grote passen de trap oprent, dan kan het zijn dat u op de eerste verdieping in uw broek doet. Immers, u was op weg naar het toilet, maar u liet toe dat u door de gebeurtenissen steeds een ander doel stelde.

Als u een mooi voorbeeld wilt hebben van overheidsbeleid dat tjokvol zit van *feed-in*, dus van een niet-aflatende stroom niet gemotiveerde *feed-in* bewegingen, dan moet u eens op uw gemak alle regeringsnota's over de ruimtelijke ordening bestuderen. Van de eerste uit 1960 (geïnstigeerd door het aannemen van de motie Andriessen<sup>1</sup>) tot en met de vijfde in 2001. Dan ziet u hoe dat werkt: eerder vastgestelde doelen loslaten en bij elke nieuwe nota naar hartelust tientallen nieuwe doelen formuleren zonder helder te beargumenteren waarom de oude doelen moeten worden los gelaten, en zonder onderbouwing van de stelling dat die nieuwe doelen gerechtvaardigd zijn. Dat bestuderen van die nota's, en ze onderling zodanig vergelijken dat duidelijk wordt dat we hier te maken hebben met *feed-in*, is zeker geen eenvoudige karwei, maar het laat zien hoe bij elke nieuwe nota over de ruimtelijke ordening als een duveltje uit een doosje steeds weer nieuwe doelen tevoorschijn komen. Met een team van wetenschappers en studenten heb ik dat vele jaren geleden eens geanalyseerd maar na de (derde) Oriënteringsnota uit 1974 ben ik daarmee opgehouden<sup>2</sup>. Je wordt er gek van. Het trieste van dit soort zaken is dat niemand echt is geïnteresseerd in de ellende die op die manier wordt aangericht, en die in de Vierde nota (1989) en Vijfde nota (2001) over de ruimtelijke ordening gewoon wordt doorgetrokken en verveelvoudigd. Het is dan helemaal niet vreemd als vervolgens in april 2001 zowel het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Rijksplanologische dienst, en ook het Milieu- en Natuurplanbureau geen spaan heel laten van de Vijfde nota. We zien hier overigens het verschijnsel dat verkeerd gehanteerde *feed-in* de bron van *positive feedback* kan zijn.

Een voorbeeld van een ernstig maatschappelijk probleem veroorzaakt door onbeheerst *feed-in* denken is het concept van de gebundelde deconcentratie van de Oriënteringsnota. Dat idee heeft geleid tot het ontstaan van de slaapsteden en daarmee van de fileproblematiek en grote druk op het openbaar vervoer. Omdat het ruimtelijke orderingsbeleid sinds WOII het primaat heeft boven het verkeers- en vervoersbeleid, én omdat dit beleid 100% *feed-in* beleid is, kan het Verkeer en Waterstaat nooit lukken om een sluitend verkeers- en vervoersbeleid te ontwerpen. Verkeer en Waterstaat is namelijk steeds bezig te schieten op een *moving target*. Zodra de verkeers- en vervoersplannen zijn

opgelijnd naar de inzichten van de planologen, nemen die ineens weer een andere positie in en moet Verkeer en Waterstaat weer opnieuw beginnen. Steeds re-actief achter de planologische inzichten aanhollend. Met daardoor ernstige tekorten in bijvoorbeeld de capaciteit en de kwaliteit van de dienstverlening van het openbaar vervoer.

Overigens hebben provincies sinds 1998 de beschikking over de Planwet Verkeer en Vervoer<sup>3</sup> die hen in staat stelt het belang van afgewogen verkeers- en vervoersplannen te stellen boven het ruimtelijk ordeningsbeleid. Ze kunnen door middel van provinciale verkeers- en vervoersplannen afdwingen dat de ruimtelijke inrichting wordt aangepast aan eisen van mobiliteitsbeleid, zelfs tot op het niveau van bestemmingsplannen. Echter, tot nu toe ben ik zelden tegengekomen dat provincies die wet kennen, of toepassen. Ik blijf me erover verbazen dat Verkeer en Waterstaat nooit heeft uitgelegd dat de planvorming terzake van rekening rijden onder die wet valt en dat daarom de betrokken provinciale besturen met dat instrument de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten hadden kunnen doen aanpassen. Dat dit niet is gebeurd heeft volgens mij niet zozeer te maken met de grote weerstanden – bijvoorbeeld van de provincie Utrecht – tegen rekening rijden, maar veeleer met het gegeven dat men die Planwet niet kende.

---

1. Handelingen Tweede Kamer, vergadering d.d. 10 december 1957.

2. Met collega J. Simonis van de Sociologische Faculteit, en een groep studenten, heb ik de eerste drie ruimtelijke nota's op dat punt van steeds wisselende doelen geanalyseerd. Zie J. Baars e.a., *Het ruimtelijk beleid in Nederland, een analyse van de drie nota's ruimtelijke ordening*, Bestuurskundige Beschouwingen Deel 3, Vermande Zn. 1974. We vonden onder meer dat de Oriënteringsnota ten opzichte van de vorige nota 41 doelen van de vorige wel noemde, 15 doelen van de vorige min of meer noemde, 19 doelen van de oude niet meer noemde zonder opgaaf van redenen, 6 doelen van de vorige tweemaal noemde en niet minder dan 29 nieuwe doelen bevatte zonder onderliggende beargumenteerde grondslag.

3. Dit is als idee al geboren tijdens het ontwerpen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1987-1989) om ervoor te zorgen dat ook de sector verkeer en vervoer zou kunnen gaan beschikken over juridische en bestuurlijke instrumenten om de functie verkeer en vervoer een eigen plaats te geven in de ruimtelijke inrichting.

## 4.2.8 Meet- en regelsysteem 8: Vaststellen van de bandbreedte

### Meet- en regelsysteem 8. Bandbreedte als sluitstuk van negative feedback

We gaan verder met de rit naar Brussel. Terwijl we nog in Amsterdam zitten en net hebben besloten dat Brussel ons doel is, zegt iemand: 'Ik heb gehoord dat we straks te maken krijgen met wegomleggingen. Daar heb ik wel begrip voor maar ik zou toch graag willen vastleggen dat ik niet wil meemaken dat we misschien in Arnhem terecht komen. Er zijn grenzen. Ik ga niet verder dan tot Alphen a/d Rijn naar het oosten, en ik zou graag zien dat iedereen dat met mij eens is.' Daarop zegt een ander: 'Ik ben het geheel met jou eens, en zo wil ik westwaarts ook een grens stellen. Verder dan Naaldwijk wil ik niet naar het westen worden geduwd, in Hoek van Holland wil ik niet komen.'

Dat heet het vaststellen van de bandbreedte, het markeren van punten langs de ideale route waarvan men zegt: 'Als zo'n punt onverhoopt wordt bereikt, dan is er alarm, dan gaan de jasjes uit en dan zetten we alles op alles om weer in de richting van de ideale koers te komen.' In tekening:

#### Plaatje: 4.1.5

In dit geval dient de te lopen koers zich dus af te spelen tussen de twee lijnen van de bandbreedte. De stippen op die lijnen zijn de punten waar men niet over heen mag gaan, zoals Alphen a/d Rijn en Naaldwijk.

Er zijn verschillende soorten bandbreedten mogelijk. Als men de lijnen verder weg legt van de ideale koers dan zit men snel in een 'experimentele situatie'. In dat geval is er veel ruimte om links of rechts van de ideale koers te opereren. Die ruimte is er niet als de bandbreedte dicht tegen de ideale koers wordt aangelegd. In zo'n situatie spreekt men van 'crisismanagement': de brand moet geblust worden dus is er weinig speelruimte. Als de bandbreedtelijnen zowat tegen de ideale koers aanliggen hebben we te maken met een situatie die men 'oorlog' zou kunnen noemen. In zo'n tekening/situatie is er sprake van een extreme versie van 'het doel heiligt de middelen'.

Elke beleidsmaker die succes wil hebben moet daarom ten minste:

1. De punten A en B kennen, en zal tevens moeten aantonen dat hij dat niet zelf heeft bedacht maar dat die twee punten interactief, werkend van buiten naar binnen, bottom-up gevonden zijn.
2. Daarnaast dient hij de 'stations' te kennen die hij achter zich moet laten in het proces van verwijdering van A naar B.
3. Vervolgens moet hij tijdens de rit voortdurend monitoren hoe de voortgang van het proces is, en dan kan hij dus een koersafwijking tegen komen.
4. Maar hij zal nooit op de plek van bestemming arriveren als hij niet van te voren in het totale proces een negatief feedbackmechanisme heeft ingebouwd; immers zonder dat mechanisme valt er niks te monitoren en ook niks bij te sturen.
5. En hij zal daarentegen steeds verder van zijn doel afraken als hij in plaats van *negative feedback* een daad van *positive feedback* pleegt.
6. Onderweg kunnen zich zulke nieuwe omstandigheden voordoen dat het niet langer nuttig of nodig is om te blijven streven naar het oorspronkelijke doel; bijstelling van het doel ligt dan in de rede.
7. Zonder het vaststellen van de bandbreedte lekt zeer veel beleidsenergie weg; de bandbreedte is het sluitstuk van het negatief feedbackmechanisme.

En daarmee wordt de hardheid van *negative feedback* nog duidelijker. Hardheid in de zin van 'het doel heiligt de middelen'. U mag nooit vergeten dat doelen worden geformuleerd om ze ook te willen bereiken. En dat op weg daarnaar toe altijd koersafwijkingen zullen plaats vinden. En dat u alleen dan in uw doel aan zult komen als u bereid en in staat bent die afwijkingen te corrigeren. Wilt u dat niet, dan moet u niet het vak van beleidvoerder kiezen.

Met het vaststellen van de bandbreedte komt het proces van doelbereiken – zeker als die bandbreedte tamelijk dicht langs de ideale koers loopt – in omstandigheden van buigen of barsten. Niet elke manager in het openbaar bestuur kan dat aan. Niet iedereen wil doorbijten. En daar ligt dan een groot probleem. Een beleidvoerder voert beleid om doelen te halen. En als het moeilijk wordt, door kleine of grote koersafwijkingen, zal blijken wie in staat en bereid is om binnen een strakke bandbreedte te sturen op de middelen (mensen, geld, bevoegdheden, ruimte, spullen) en desnoods pijn te doen opdat het doel gehaald zal worden. Door de bank genomen duiken beleidsvoerders die onder moeilijke omstandigheden niet willen opereren op basis van *negative feedback* naar *feed-in*: dat is veel gemakkelijker. Voor het onderscheid:

*Negative feedback* : correctie van koersafwijkingen  
sturen op middelen  
het doel heiligt de middelen

*Feed-in* : correctie van doelen  
sturen op doelen  
de middelen heiligen de doelen.

#### 4.2.9 Meet- en regelsysteem 9: Kwantitatief versus kwalitatief doel

##### Meet- en regelsysteem 9. Kwantitatief versus kwalitatief doel stellen

We zijn er nog niet. Terwijl we nog in Amsterdam zitten vraagt iemand: 'Wat bedoelen we eigenlijk met uitgaan in Brussel als ons doel? Als de bus over een paar uur bij het bordje Brussel komt zijn we er dan? Stappen we daar dan uit en begint daar dan de pret?' Een ander antwoordt: 'Nee, toen we het over Brussel hadden dacht ik aan uitgaan op de Grand Place midden in Brussel.' Weer een ander zegt: 'Ik versta onder uitgaan in Brussel dat we lekker gaan eten en drinken in het restaurant Le Roi d'Espagne, op de Grand Place.' Tenslotte zegt iemand: 'Voor mij is Brussel zitten op de achterste barkruk van Le Roi d'Espagne op de Grand Place in Brussel.'

Het gezelschap besluit vervolgens dat het specifieke doel is: met z'n allen samen zitten op de achterste barkruk van Le Roi d'Espagne op de Grand Place in Brussel. Dat is de definitie van het doel. Voor de goede orde: dat is dus geschied tijdens het productieproces van interactief beleid maken dat in Module 3 is behandeld: het creëren van de gedeelde perceptie van de gewenste situatie.

#### Plaatje: 4.1.5

U ziet hier een reeks doelen van zeer kwalitatief (we zijn in Brussel zodra we het bordje zien en stappen daar uit) tot zeer kwantitatief (we willen met z'n allen op een kruk van dertig bij dertig centimeter komen te zitten). Er zijn geen regels voor de vraag wanneer u kwalitatieve of kwantitatieve doelen moet stellen. Weet echter dat ook kwalitatieve doelen zonder problemen tussentijds gemonitord kunnen worden. Het is gewoon een kwestie van definitie van het begrip kwaliteit. Kwantitatieve doelen worden gesteld om helder te maken dat het menens is, dat er iets heel belangrijks gehaald moet worden, en dat daarvoor de nodige middelen moeten worden vrijgemaakt.

### 4.2.10 Meet- en regelsysteem 10: Doel belasten en mission impossible

#### Meet- en regelsysteem 10. Doel belasten

De gezagsdrager is bij ons in Amsterdam als we vaststellen dat we niet in Amsterdam willen zijn en dat ons doel is uitgaan in Brussel. Deze is dus van meet af aan part en deel van de perceptie van de problematische werkelijkheid en van het gekozen doel. Hij zal ons echter niet vergezellen op de reis. Afscheid nemend zegt hij tegen mij, degene die straks de bus gaat rijden: 'Tussen twee haakjes projectleider, ik ga ervan uit dat je in twee uur in Brussel bent, zonder een snelheidsovertreding te begaan.'

Dat heet doel belasten. We hadden net duidelijk afgesproken wat ons doel was, en ineens komen er belastende voorwaarden bij. Als projectleider heb ik dan maar één seconde om het juiste antwoord te geven: 'Akkoord, ik zal graag de bus binnen twee uur in Brussel brengen, dat zal net gaan, maar dan verwacht ik van u, opdrachtgever, dat u ervoor zorgt dat vóór de bus vier motorrijders van de politie rijden, met zwaailicht en sirene om de weg schoon te vegen, anders haal ik dat niet in twee uur; en ik verwacht verder nog van u dat u ervoor zorgt dat de bus twee toiletten krijgt want tijd voor een plasstop bij een tankstation is er niet.'

Als de opdrachtgever vervolgens antwoordt: 'Ik ga niet over de politie dus die motorrijders kan ik je niet leveren, en geld voor twee toiletten heb ik niet', dan kan ik alleen nog maar antwoorden: 'Hier heeft u de sleuteltjes van de bus, rij dan zelf maar.'

Dat is het antwoord dat een projectleider heeft te geven om te voorkomen dat hij aan een *mission impossible* begint.

### 4.3 Noodzakelijk te begrijpen concepten

Een goed begrip van deze Module 4 over *Doel bereiken* vereist kennis en inzicht van enkele concepten die een sleutelrol vervullen.

In de eerste plaats dient u te begrijpen dat het daadwerkelijk bereiken van doelen is gebaseerd op een verstandige manier van omgaan met onzekerheid. Een beleidvoerder die denkt resultaten te kunnen halen door zich over te geven aan het perfectioneren van zekerheden (die er niet zijn), die faalt.

In de tweede plaats is kennis nodig van de negatieve effecten van oplossingen denken. Uiteraard gaat het om resultaten en om oplossingen, maar in de praktijk pleegt men in negen van de tien gevallen op een verkeerde manier aan te pakken.

De onderstaande paragrafen wijzen de weg.

#### 4.3.1 Omgaan met onzekerheid

##### **Basisfout: sturen op zekerheid**

Veel beleidvoerders maken de basisfout om het streven naar het beoogde resultaat te gieten in de vorm van zekerheidsperfectionering. Die fout zit als volgt in elkaar. Stel, u zit in een vergadering met een aantal mensen en u wil niet op uw stoel blijven zitten, maar liever bij de deur staan. Daarmee markeert u dus een A (perceptie van een ongewenste situatie) versus B (perceptie van een gewenste situatie). Als u daarna in beweging komt om dat doel te bereiken heeft het normale ritme het stramien van de zogeheten voldoende voorwaarde uit de formele logica: als ik de stoel achteruitschuif, als ik opsta, als ik mijn lichaam een kwartslag draai, als ik om de tafel heenloop, als ik blijf doorlopen, dan bereik ik de deur. Tot uw verbazing en schrik staat plotseling iemand op, houdt u tegen en plaatst u weer op uw stoel. Beleid gefaald. U kende deze variabele niet, los van de vraag of u die onder uw controle had kunnen brengen als u dat wel van tevoren had geweten.

U wil toch uw doel bereiken. U begint opnieuw, slaat degene die u tegenhoudt neer, vervolgt uw weg om dan mee te maken dat drie anderen u weer netjes op de stoel terugzetten. Weer beleid gefaald. Ook deze variabele kende u niet, los van de vraag of u die onder uw controle had kunnen brengen als u dat wel van tevoren had geweten. Voor de derde keer begint u opnieuw, nu iedereen met een pistool onder schot houdend zodat niemand u durft tegen te houden. Maar een meter voor de deur valt u dood neer wegens een hartaanval. Opnieuw beleid gefaald en opnieuw door een variabele die u van tevoren niet kende, noch onder uw controle had kunnen houden.

De doorsnee beleidvoerder zit op deze manier in elkaar. Als hij al in staat is op een correcte manier tot doel stellen te komen, dan brengt het per se willen bereiken van resultaten met zich mee dat hij voortdurend tegen blokkades oploopt (met name in de uitvoering), om met veel vertoon van bureaucratisering en overregulering daar doorheen te breken om koste wat kost het beoogde resultaat bereiken. Dergelijke beleidvoerder weten niet dat succesvol beleid voeren is gebaseerd op de wetenschap dat [het proces belangrijker is dan het resultaat](#) (zie ook Paragraaf 3.4.1).

De kenmerken van een zekerheidsperfectionist zijn:

- het maximaliseren van de zekerheid dat je komt op de plek waar je wil uitkomen,
- gefixeerd zijn op het resultaat,
- proberen alle interveniërende variabelen te kennen en beheersbaar te maken,
- denken dat de samenleving maakbaar is

- waardoor zij de samenleving uiteindelijk de slechtste dienst bewijzen die men zich kan voorstellen, namelijk alles en iedereen bedelven onder structuren, procedures, formuleren, toezichthoudende organen, controle- en beheersingsmechanismen.

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

### **Onzekerheidsreductie als fundamentele succesvoorwaarde**

Er zijn twee paragrafen die van belang zijn om te begrijpen wat het fundament is van succesvol beleid voeren. Dat is 4.1.2 inzake negatieve feedback, en deze over omgaan met onzekerheid. Zonder een geldig werkend negatief feedbackmechanisme kan geen enkele mens een gesteld doel bereiken. Maar daar ligt nog een ander fundamenteel concept onder, namelijk dat van beleid voeren op basis van onzekerheidsreductie in plaats van zekerheidsperfectionering.

De formule daarvan luidt: als ik mijn stoel niet achteruitschuif, als ik niet opsta, als ik niet mijn lichaam een kwartslag draai, als ik niet om de tafel heenloop en als ik niet blijf doorlopen, dan bereik ik ook niet de deur. Deze constructie heeft de vorm van de zogeheten noodzakelijke voorwaarde (conditio sine qua non) uit de formele logica.

Hoe werkt nou succesvol beleid voeren op basis hiervan?

Als volgt: als ik daadwerkelijk mijn stoel achteruit schuif, dan heb ik één onzekerheid of ik ooit die deur bereik met één factor gereduceerd. Als ik opsta, dan heb ik de onzekerheid of ik ooit die deur bereik met weer een factor gereduceerd. Als ik mijn lichaam een kwartslag draai, dan et cetera. Als ik een voldoende aantal malen een onzekerheid tussen de stoel en de deur heb geëlimineerd, dan heb ik ineens de deur in mijn handen.

Uitvoerbaar en dus succesvol beleid voeren is niets anders dan onzekerheden achter u laten. Ook al weet u dat u duizend keer naar de deur kunt lopen en die deur ook duizend keer zult bereiken, u weet nooit of het de duizend en eerste keer ook zal lukken. Er kan altijd iets fout gaan.

Een beleidvoerder die dit begrijpt heeft succes in zijn handen. Die stuurt namelijk op het open proces, en zet zichzelf niet muurvast in zekerheden die er niet zijn.

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

### **Drie consequenties van onzekerheidsreductie**

Werken op basis van onzekerheidsreductie is: het stap voor stap reduceren van de onzekerheid of u ooit zult arriveren op de plek waar u zou willen uitkomen. Dat reduceren staat gelijk met het passeren van de stations in paragraaf 4.1.2 inzake negatieve feedback. Die stations komen op hun beurt te voorschijn via de oorzakenanalyses van de Architectuur van doel stellen (zie Module 2, Stap 5), en van de Architectuur van doel concretiseren (zie Module 3, Fase 5).

Werken op basis van onzekerheidsreductie is: het niet gefixeerd zijn op het resultaat, maar op het weghalen van de obstakels die aan het resultaat in de weg staan. Dat is een moeilijk te begrijpen zin. Het volgende voorbeeld maakt het wellicht wat duidelijker. Stel, uw bureau ligt vol met papierwerk en u zegt: 'Dat wil ik niet. Mijn doel is dat het bureaublad mooi leeg is.' Aldus formuleert u een beleidsroute van A (ongewenste situatie) naar B (gewenste situatie). Als u vervolgens alles van je bureaublad weghaalt is het resultaat een leeg

bureaublad. Dat doel hebt u bereikt door letterlijk weg te halen wat aan het beoogde resultaat in de weg lag.

Dat, dit weghalen van obstakels die aan het resultaat in de weg staan, is de essentie van succesvol beleid voeren. En om die reden is het van het hoogste gewicht dat er probleem- en oorzakaanalyses worden ontworpen. Want het zijn de oorzaken van (maatschappelijke) problemen die geëlimineerd moeten worden als de stations die men achter zich moet laten om vooruit te komen.

Werken op basis van onzekerheidsreductie is: het richten van de energie op het proces van verwijdering uit A, de plek waar u niet wil zijn, in een geldige richting B, zonder te (willen) weten of u ooit in B zult arriveren. Ook dit is een moeilijke zin. Maar als u nu eens opstaat en naar de deur gaat lopen, voel dan wat uw voeten, benen en de daarbinnen werkende spieren doen: niets anders dan u verplaatsen van de plek waar u eerst was. Een succesvol beleidvoerder zet zijn middelen (personeel, geld, tijd, bevoegdheden, ...) niet in op het bereiken van een resultaat, maar op een proces van verwijdering uit de ongewenste situatie. Het is net zoals een raket die afgevuurd wordt naar de maan. Het energiemechanisme van die raket zorgt ervoor dat deze elke seconde weer een stuk verder weg is van de plek waar hij eerst was. En misschien bereikt hij de maan.

Ten slotte: als tot u doordringt wat hierboven staat, dan begrijpt u dat elk beleid uitsluitend bestaat uit een STREVEN van de beleidvoerder om op een gewenste plek uit te komen, zonder ooit de zekerheid te hebben dat hij er ook komt. Beleid = streven, niet meer en niet minder.

#### 4.3.2 Valkuil van het oplossingen-denken

##### **De valkuil in drie lagen**

Een van de ernstigste fouten is opereren op basis van de valkuil van het oplossingen-denken. Die valkuil heeft drie lagen.

1. U zit bijeen en spreekt over een probleem in de vorm van een oplossing van dat probleem. Bijvoorbeeld als iemand roept: 'Er moet een nieuw communicatieplan komen.' Hier is sprake van een kennelijk probleem (slechte communicatie) zonder dat dit met zoveel woorden wordt geïdentificeerd. In plaats daarvan praat iedereen over de 'voor de hand liggende' oplossing: dat communicatieplan. Als u langs een omweg probeert tot een heldere beschrijving van de ongewenste situatie te komen door de vraag te stellen: 'Wat moet een communicatieplan oplossen?', dan krijgt u meestal als antwoord: 'Nou, dat weten we toch allemaal wel?' Als u dan doorvraagt wordt u verwezen naar de notulen van vorige vergaderingen of naar stukken die dat kennelijk allang zouden hebben vastgelegd. Quod non.

De valkuil van het oplossingen-denken heet ook wel [jumping to solutions](#). Het is een structureel gebrek in het openbaar bestuur om problemen niet duidelijk te formuleren, laat staan om ze via een probleem- en oorzakaanalyse (zie Modules 2 en 3) in hun oorzakelijk complex te bestrijden.

2. Zonder dat men het probleem beschrijft en in zijn oorzakelijk complex analyseert, formuleert men de bij voorbaat gekozen oplossing in de vorm van nieuwe structuren. Het is een structureel gebrek in het openbaar bestuur om problemen op te willen lossen door

middel van kleine en grote stelselwijzigingen: reorganisaties. We vinden dat bij het sturen op structuren (zie paragraaf 1.1.3).

3. Ten slotte dicht men de gekozen structuuroplossing af door middel van nieuwe regels en procedures. Op deze manier hanteert men regelgeving voor het ergste wat men zich kan voorstellen. Regelgeving is namelijk een zeer krachtig instrument. Zij bepaalt met geboden en verboden de gedragsalternatieven van mensen. Prudente hantering is dan geboden. Als men regelgeving gebruikt om een probleem op te lossen dat men a) niet helder heeft beschreven en b) niet in zijn oorzakelijk complex heeft geanalyseerd, dan werkt regelgeving als zware aanjager van dat probleem. Dus averechts, contraproductief. Het is een structureel gebrek in het openbaar bestuur om alles wat los of vaststaat met regulering te willen beheersen. Processturing schuwt men als de pest.

Hieronder wordt het ontstaan van de valkuil verder uitgewerkt.

### **Inputoverload als begin van de valkuil**

Plaatje: 4.1.3.2

De problematiek van input- of informatieoverload is in de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw onder woorden gebracht. Sociaal-psychologisch onderzoek heeft uitgewezen dat (groepen van) mensen op de volgende, sequentiële wijze, reageren op die overlast.

1. Eerst gaat u zich vergissen in het bewerken en verwerken van de informatie.
2. Daarna veroorzaakt u lacunes, gaten, in die verwerking en bewerking.
3. Vervolgens gaat u filteren: u haalt er alleen uit wat het referentiekader ziet of kan volgen.
4. Als dat niet helpt begint u informatie op te stapelen, wachtend op een tijdstip met meer ruimte voor verwerking en bewerking.
5. Omdat ook deze reactie op informatieoverlast zelden werkt gaat u zich gewennen er een slag naar te slaan.
6. Als het allemaal echt teveel wordt gaat u vluchten uit de taak. De VUT is daarvan een afgeleide.
7. En ten slotte ziet de baas dat het niet langer meer kan en kondigt een reorganisatie af. Dat is het begin van de valkuil van het oplossingendenken: een probleem aanbieden in de vorm van een oplossing van dat probleem en de oplossing gieten in de vorm van een herordening van structuren en procedures.

Het volgende onderdeel laat zien wat er daarna gebeurt.

### **Withinputoverload als niet te bestrijden probleem**

Plaatje: 4.1.3.3

1. Als u inputoverload niet in zijn oorzakelijk complex bestrijdt, maar aanpakt via herordening van structuren en procedures, dan activeert dat de werking van de pijlen 5 en 6: zinloos werk en bureaucratisering en regulering.
2. De outcome van pijl 11 beantwoordt dan namelijk niet aan de wensen en behoeften van de samenleving. Als gevolg daarvan gaat die samenleving steeds meer signalen afgeven in de vorm van steeds meer pijlen 1. Binnen de organisatie reageert u daarop door steeds meer nieuwe structuurtjes en proceduurtjes aan te brengen: werkgroepen, stuurgroepen, klankbordgroepen, projectgroepen, afstemmingsgroepen, verschuiven van afdelingen, kanteling van directoraten-generaal met nieuwe personele vereisten, opleidingsbehoeften, interne communicatie, overleg, doorkoppelingen en ga zo maar door.
3. Elke nieuwe structuur en procedure roept weer twee nieuwe in het leven. De hele administratie loopt dan vol met structuren en procedures, waardoor de outputlijn 3 dunner en dunner wordt, en de overheadlijnen 5 en 6 steeds dikker. Als gevolg daarvan zijn ambtenaren vaak voor meer dan de helft van hun tijd bezig met parafen, vergaderen, interne en externe aanvallen afslaan, papierwerk verschuiven, formulieren invullen.
4. Dat is het meest voorkomende voorbeeld van positieve feedback in de praktijk van het openbaar bestuur: een zichzelf versterkend mechanisme van steeds verder gaande koersafwijking.