

5.1 [De drie architecturen nader beschouwd](#)

5.1.1 [Interactief beleid maken en het politieke systeem](#)

Het elimineren van de gebreken of hun cumulatie van het nalaten daarvan

PIAATJE: 5.1 Interactief beleid maken en politieke systeem

Resultaten van beleid leveren lang niet altijd op wat de burgers ervan hopen en verwachten. De kritiek op de overheid wordt vaak tot uitdrukking gebracht met de uitspraak: 'Ze luisteren toch niet naar ons' of anders gezegd er is zoiets als een kloof tussen de overheid en de burgers, tussen de politiek en de kiezers. Ik heb niet de indruk dat de overheid er met de pet naar gooit of dat de politiek de kiezers niet serieus neemt. Integendeel, iedereen in overheidsland doet zijn best om er het beste van te maken. En toch, op de een of andere manier wil het niet lukken om de aansluiting tussen de overheid en de burger adequaat tot stand te brengen. In bovenstaand plaatje laat ik zien waarom dat niet lukt, of anders gezegd hoe een interactief proces kan bijdragen aan het elimineren van de gebreken die je vaak tegenkomt bij beleidsontwikkeling.

1. Het begint bij het oppikken van signalen uit de samenleving. De overheid is zich er onvoldoende van bewust dat er meer dan één werkelijkheid bestaat. Het uitsluitend en alleen kijken naar de samenleving door de bril van de overheid is volstrekt te beperkt. We weten dat dé werkelijkheid niet bestaat, maar we kunnen er wel bij in de buurt komen. Dat kan alleen door met behulp van een degelijke omgevingsanalyse een behoorlijk aantal sleutelfiguren te consulteren. Een 'optelsom' van de meest uiteenlopende werkelijkheden zal de blik van de overheid enorm verruimen. Daarmee kunnen we de input op een kwalitatief hoger niveau tillen.

2. De input wordt binnen de organisatie omgezet in beleid, ook wel conversie genoemd. De meest cruciale fout die de overheid maakt is dat de gesignaleerde knelpunten in de samenleving worden voorzien van 'deskundige' oplossingen, zonder dat ambtenaren een grondige analyse maken. Zonder analyse krijgen we geen zicht op oorzaken. Zonder het kennen van oorzaken is het niet mogelijk om de juiste werkbare oplossingen te verkrijgen, tenzij je erg veel geluk hebt. We kunnen alleen maar de goede politiek-bestuurlijke interventiepunten vinden als we een goede analyse maken van de werkelijkheid. Dat veronderstelt natuurlijk wel dat we de werkelijkheid zo goed mogelijk kennen. Een analyse van de eenzijdige werkelijkheid van de overheid zal ons op het verkeerde been zetten. Als we én de werkelijkheid niet kennen én niet analyseren, stapelen we fout op fout.

3. De output is het samenstel aan wetten, regels, procedures, subsidies en dergelijke. Zonder zicht op werkbare en effectieve oplossingen is het een onmogelijke opgave om het goede uitvoeringsinstrumentarium samen te stellen. Een wetgevingsjurist bijvoorbeeld zal zijn werk niet naar behoren kunnen doen als het beleid slecht is geformuleerd. Het is dan ook niet vreemd dat er in de Tweede Kamer volop punten- en kommadiscussies worden gevoerd. De kans dat regels worden bedacht die uitsluitend symptomen bestrijden is aanzienlijk. En dan hebben we het nog niet over regels die proberen om problemen op te lossen die niet bestaan. Ziehier het ontstaan van overbodige en hinderlijke regels waar iedereen, in het bijzonder het bedrijfsleven, tegen te hoop loopt.

4. Als we én de werkelijkheid niet kennen, én geen analyse maken, én geen vertaalslag kunnen maken van beleid naar uitvoering, dan is het niet gek dat de resultaten van het overheidsbeleid bij lange na niet aansluiten bij de behoefte van

de samenleving. In bovenstaand plaatje wordt dat gesymboliseerd door de dikker worden pijl.

5. Een succesvol interactief beleidsproces zal methodologisch ervoor zorgen dat de fouten zoveel als mogelijk worden gereduceerd. En daarom begint beleid bij de samenleving.

5.1.2 [Doel stellen, interactief beleid maken en doel bereiken gekoppeld](#)

Hier zijn de drie architecturen met elkaar vervlochten

Plaatje: 5.2 Interactief beleid maken doel stellen en doel bereiken

Ik maak in gesprekken met overheidsfunctionarissen niet zelden mee, dat ze vragen of de stappen volgens de 'methode Klinkers' wel allemaal nodig zijn en of dat zoveel tijd in beslag moet nemen en dus ook of dat allemaal zoveel moet kosten. Het antwoord is eenvoudig: 'Ja'.

Je kunt vrij gemakkelijk uitleggen dat het bij beleid maken draait om doel stellen en doel bereiken. De methodologische principes die je in acht moet nemen bij doel stellen, respectievelijk doel bereiken, is wat gecompliceerder. Als je deze principes begrijpt en je tegelijkertijd weet dat je daar niet mee moet sjoemelen, dan pas beseft je ook dat in de praktijk een grondig proces nodig is om succesvol beleid te maken.

Bovenstaand plaatje laat met behulp van pijlen en kleuren zien dat elke stap die in het proces van interactief beleid maken wordt gezet, betekenis heeft voor zowel de architectuur van doel stellen als die van doel bereiken. Het overslaan van één of meer stappen of het hapsnap uitvoeren daarvan heeft daarom onherroepelijk gevolgen voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering.

5.1.3 [De drie architecturen en politieke besluitvorming](#)

Het politieke element in de drie architecturen

Plaatje: Drie architecturen en politieke besluitvorming

Wanneer je politieke gezagsdragers uitlegt dat het maken van beleid bij de samenleving begint kun je gefrontste wenkbrauwen als antwoord verwachten. Zeker als je uitlegt dat je je tot de samenleving wendt -zonder welk concept-document of kaderstuk dan ook. Als je vervolgens aangeeft dat de samenleving het eerste woord moet hebben en de politiek het laatste, komt dit bij gezagsdragers wel sympathiek over, maar de angst is nog niet helemaal weg.

Bovenstaand plaatje laat zien dat tijdens een interactief proces de politiek op gezette tijden aan de beurt is om beslissingen te nemen.

1. Allereerst is de politiek aan zet om een maatschappelijk vraagstuk op de politieke agenda te zetten. Vaak gebeurt dat op basis van zaken die daarvoor al op de publieke agenda staan. Het is aan de politiek om een uitspraak te doen over de onwenselijkheid van een bestaande situatie. Want het is ook aan de politiek om uit te spreken dat er iets aan de ongewenste situatie moet gebeuren. In dit licht past zo iets als een burgerinitiatief dan ook niet.

2. Nadat de samenleving zijn zegje heeft kunnen doen via een consultatieronde is het aan het projectteam om een analyse te maken en - na validatie - om te bouwen tot een visie- en strategienota. Deze stap in het proces is op zich rationeel en waardenvrij; de waarden komen immers uit de samenleving en daar wordt niet aan getornd. Nochtans is het aan de politiek om uiteindelijk de visie en strategie vast te stellen, omdat er politieke keuzes gemaakt kunnen of moeten worden.

3. De scherpste van de keuzen zit met name in het vaststellen van de streefbeelden en de doelen. Bestaat er over het algemeen wel overeenstemming over de min of meer abstract geformuleerde - en door de samenleving gedragen - visie en strategie, het politieke gevecht wordt vaak gevoerd over de weg waarlangs de visie moet worden bereikt. Vanzelfsprekend zijn deze keuzes voorbehouden aan de politiek.

4. Nadat de streefbeelden en doelen zijn vastgesteld zal de politiek zich moeten buigen over de concrete acties die ambtenaren moeten uitvoeren. Op dit niveau wordt concreet zichtbaar welke middelen met de acties zijn gemoeid. Ook hier geldt dat de politiek aan zet is, het gaat immers meestal om de inzet van publiek geld.

5.1.4 [Van resultaatmeting via doelmeting naar beleidseffectmeting](#)

Aspecten van meting

Plaatje: 5.4 van resultaatmeting via doelmeting naar beleidseffectmeting

Eén of meer acties worden uitgevoerd om een bepaald doel te bereiken. Het bereiken van een aantal doelen leidt tot de realisatie van een streefbeeld. De gerealiseerde streefbeelden leveren samen de gewenste situatie (visie) op. Zo ziet een en ander er modelmatig uit. In bovenstaande figuur gaat het achtereenvolgens over de resultaten (niveau 1), de doelen (niveau 2), de streefbeelden (niveau 3) en de gewenste situatie (niveau 4).

Overheden zijn geen bedrijven en kunnen en mogen dan ook niet bedrijfsmatig werken. Dat betekent evenwel niet dat overheden niet gehouden zijn om de middelen effectief en efficiënt in te zetten en dat ze daar publiek verantwoording over schuldig zijn. Bij de invoering van het dualisme op lokaal en regionaal niveau is meer aandacht gekomen voor de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. In de praktijk blijkt dat niet makkelijk te zijn. Met name vanwege de gebrekkige invulling van de kaderstellende rol is op voorhand niet duidelijk hoe de controlerende rol gestalte krijgt.

In de eerste plaats komt de realisering van de visie en van de streefbeelden pas op (zeer) lange termijn binnen bereik. In de tweede plaats worden ze kwalitatief beschreven en niet kwantitatief. Daarom zal de controlerende rol van de volksvertegenwoordigers zich beperken tot het niveau van de doelen (middellange termijn) en van de concrete acties en projecten. Deze hebben een kortere doorlooptijd.

Dankzij een interactief beleidsproces en de daaruit voortvloeiende politiek-bestuurlijke interventiepunten is het mogelijk om reële en haalbare acties op te stellen en om zinnige en realistische indicatoren aan doelen te koppelen. Het is ook mogelijk om bandbreedtes te formuleren die onmisbaar zijn voor het mechanisme van negatieve feedback.

Het is moeilijk -zo niet onmogelijk- om de effecten van beleid binnen korte termijn te meten, omdat de uitwerking tijd vraagt. Beleidseffectmeting heeft dan ook pas zin na een aantal jaren. Dat betekent niet dat we al die tijd in het ongewisse verkeren. We mogen er

immers van uitgaan dat effectieve uitvoering van de acties een positieve bijdrage levert aan de realisering van de gewenste situatie, maar zeker weten we dit nooit. Via doeleffectmeting krijgen we zicht op de effectiviteit van de uitgevoerde acties.

5.1.5 [Drie architecturen en het dualisme](#)

Het dualisme binnen de architecturen

Plaatje: 5.5 Drie architecturen en het dualistische stelsel

In het kader van het dualisme heeft de wetgever aan de gemeenteraad drie rollen toegekend: de rol van volksvertegenwoordiger, de kaderstellende rol en de controlerende rol.

Ik zie in de praktijk dat de raadsleden de meeste aandacht besteden aan de controlerende rol. Met name oppositiepartijen zijn erop uit om het college van burgemeester en wethouders te betrappen op fouten. De reactie van de coalitiepartijen is vervolgens om hun partijgenoten-bestuurders te verdedigen. Zo verwordt het politieke bedrijf tot een intern gebeuren waar de burger geen boodschap aan heeft.

De kaderstellende rol is zwak tot zeer zwak ontwikkeld. Ook die van de Tweede Kamer. De meeste voorstellen waar de volksvertegenwoordiging van de diverse overheidslagen een beslissing over neemt, komen uit de koker van het dagelijks bestuur c.q. het ambtelijk apparaat. De voorstellen ontvangen kritiek van de oppositiepartijen en worden verdedigd door de coalitiefracties. Een eigenstandige kaderstellende rol van de gemeenteraad komt daardoor niet uit de verf.

Die kaderstellende rol kan de gemeenteraad alleen maar goed invullen als hij serieus werk maakt van zijn rol als volksvertegenwoordigend orgaan. Laat nu juist deze rol een rudimentaire status kennen. De uren die raadsleden besteden aan contact met de samenleving steken schril af tegen de uren die het interne proces opeisen. Het ontbreekt aan het besef dat juist het stevig invullen van de rol van volksvertegenwoordiger de bouwstenen oplevert voor het stellen van kaders. En vervolgens dat een goede kaderstelling ervoor zorgt dat op een relatief makkelijke manier de rol van controlerend orgaan kan worden gespeeld.

Bovenstaande figuur laat zien op welke momenten de gemeenteraad aan zet is en in welke rol. Beleid begint bij de samenleving en daarmee start ook de rol van de raadsleden. Zij pikken de signalen op en zetten maatschappelijke vraagstukken op de politieke agenda.

De sleutelfiguren worden tijdens de consultatieronde geïnterviewd. Ik vind het wenselijk dat ook volksvertegenwoordigers interviews afnemen. De ervaring leert dat zij dat ontzettend leuk vinden om te doen en dat zij telkens verbaasd zijn om dingen te horen waar ze nooit weet van hebben gehad. Daarmee neemt ook het geloof van volksvertegenwoordigers in interactieve beleidsontwikkeling toe.

De visienota, die wordt opgebouwd vanuit het materiaal dat de samenleving aanreikt, vormt de kaderstelling die het bestuur meekrijgt om zijn uitvoerende werk te doen. De visienota met een lange termijnscope geeft houvast om verantwoorde beslissingen te nemen, bijvoorbeeld ook om middelen te alloceren.

De acties en maatregelen vormen de korte termijnopdrachten voor het bestuur om mee aan de slag te gaan. Elke actie bevat een exact omschrijving waarvoor die wordt uitgevoerd, wat het resultaat behoort te zijn en hoeveel middelen (geld, menskracht) daarvoor worden ingezet. Dit zijn mooie meetpunten voor de volksvertegenwoordiging om het bestuur op te controleren.