

Opgedragen aan de amarchie

Voor Milo

Vakvereisten voor politiek en beleid

Geboden en verboden in alfabetische volgorde

LEO KLINKERS



KPPC

Klinkers Public Policy Consultants BVBA, Meise, België

Aan de totstandkoming van dit boek is de uiterste zorg besteed. Voor tekst die nochtans onvolledig of onjuist is weergegeven aanvaarden de auteur en de drukker geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen en commentaar houdt de auteur zich aanbevolen. Correspondentie graag via methode@klinkers.info. Voor meer informatie zie <http://www.klinkers.info>.

Uitgave: KPPC, Meise, België

© dr. L.E.M. Klinkers, directeur Klinkers Public Policy Consultants BVBA

ISBN: 90-807632-1-7

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, Nederland. Voor het overnemen van één of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich tot de auteur te wenden via bovengenoemd e-mailadres.

Redactie: dr. I.A.J. Klinkers, Vale de Boi, Portugal

Omslagontwerp en lay-out: Touw Vormgeving, Amsterdam, Nederland

Dit boek kan besteld worden door het faxen van het ingevulde bestelformulier dat achterin dit boek is bijgevoegd. Bestelling is ook mogelijk door het per e-mail verzenden van het bestelformulier op de website www.klinkers.info

Inhoud

Waarom dit boek?	8	C	
A		Causaliteit	39
Aansturen van professionals	12	Cijfers en feiten	39
Aardig en waardig	13	Collectief en individueel	41
Acties	14	Communicatie met de burger	41
Administratie	15	Complexiteit	43
Afrekenen op het resultaat	15	Considerans	43
Algemene Bestuursdienst	16	Consultants	44
Allocatie van middelen	17	Consultatieronde	45
Ambitie	18	D	
Ambtelijk schrijven	18	Daadkracht	46
Ambtelijke loyaliteit	20	Damage control	46
Ambtelijke moed	20	Dekking	47
Ambtelijke professionaliteit	22	Democratisch gat	47
Analysefase	23	Deskundigen	48
Angstcultuur	23	Divergeren en convergeren	49
Arbeidsverdeling	24	Doel belasten	50
Architectuur van het		Doel bereiken	50
doorbreken van de status-quo	25	Doel heiligt de middelen	51
Architectuur van		Doel stellen	52
interactief beleid maken	26	Doelboom	52
Architectuur van projectmatig werken	27	Draagtijd	53
Architectuur van zeven stappen	28	Draagvlak (verwerven)	54
Argumentatie	29	Dualisme	55
Aspiratie	30	E	
B		Economy of scale	56
Bandbreedte	30	Elimineren van oorzaken	57
Beheersing	31	Emotie	58
Beleids-effectmeting	32	Energie	59
Beoogde (maatschappelijke) resultaten	33	Er gaat toch ook een heleboel goed?	60
Bereiken	33	Expert meetings	61
Betrokkenheid organiseren	34	F	
Bloemlezing	35	Federalisering en regionalisering	61
Briefing	36	Feed-in	63
Budget	37	Format van een actie	64
Bureaucratie	37	Formele logica	66
Burgers	38		

Fundamenteel onderzoek naar de werking van het openbaar bestuur	67
Fusie is ruzie	67

G

Gedoogbeleid	68
Gekozen minister-president en gekozen burgemeester	69
Gelijk hebben en gelijk krijgen	71
Gewenste situatie	72
Grote foutenboek	73

H

Haalbaarheidsdiscussie	75
Handhaafbaarheid	76

I

Implementatieplan, uitvoeringsprogramma of werkboek	76
Individuele analyse	76
Input(sturing), output(sturing) en outcome(sturing)	77
Inputoverload	79
Inspraak	79
Integrale aanpak	81
Interactief beleid maken	82
Interviews	82

J

Jumping to solutions	83
Juridisering van het bestuur	85

K

Kennisbeleid, kennismanagement, kennisorganisatie	85
Kennissturing, processturing en structuursturing	87
Ketenmodel	89
Koersafwijking	90
Kosten-batenanalyse	90
Kwalitatief en kwantitatief doel	61

M

Macht over de normstelling	92
Machten- en belangenanalyse	92
Management	94
Marathon meetings	94
Marktordening en marktwerking	95
Media als megafoon	97
Meet- en regelsysteem	97
Menselijke maat	98
Middelen	100
Middelen heiligen de doelen	100
Minder ambtenaren	101
Mission impossible	102
Monitoring	102

N

Negatieve feedback	102
Niet kunnen loslaten	103
Normvestigend en normbevestigend optreden	105

O

Obstakels (eliminieren)	106
Omgaan met onzekerheid	106
Omgevingsanalyse	107
Onbetrouwbare overheid	110
Ondernemende ambtenaar	111
Ongewenste situatie	113
Oorzakelijk complex	114
Opdrachtgever en opdrachtformulering	115
Oplossingen en oplossingsrichtingen	116
Organiseerbaarheid	116

P

Parlementaire enquêtes	117
Persoonsgerichte benadering	118
Planning & control	118
Politiek als veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen	120
Politiek krijgt de samenleving die zij verdient	121

Politiek van niet willen weten	122	S	
Politiek-bestuurlijke interventiepunten	123	Samenlevingswens	173
Politieke ambtenaar		Satellietstructuur	174
en politieke adviseur	124	Scheiding tussen bevoegdheden	
Politieke gevoeligheid	128	en verantwoordelijkheden	175
Politieke journalistiek	129	Scheiding van beleid en uitvoering	175
Politieke kabinetten	130	Schijnwereld	176
Politieke leiding van een partij	131	Sleutelfiguren	177
Politieke levenscyclus en vitaliteit	134	Soort zoekt soort	178
Politieke nalatigheid	137	Staf-lijnorganisatie	179
Politieke partij	138	Start van het proces	180
Politieke persoonlijkheidskenmerken	145	Stelselwijzigingen	181
Politieke professionaliteit	147	Streven	181
Politieke salarissen	149	Structuursturing	182
Politieke vakvereisten	151	Sturen op maatschappelijke	
Politieke visie	152	processen	183
Politieke wilsuitspraken	155	Stuurgroep	183
Positieve feedback	155	Symptoombestrijding	184
Praten kan iedereen maar als je het		Synthesefase	185
niet kunt opschrijven geldt het niet	156	Systeemfouten	185
Prioriteiten stellen	158		
Probleem- en oorzakenanalyses	158	T	
Proces is belangrijker dan het resultaat	160	Team building	185
Proces van brain-waste		Team samenstelling	186
naar braindrain	161	Teamanalyse	187
Projectleider of procesmanager	162	Trial motivation and	
Projectmatig werken	163	error elimination	188
Projectplan	163	U	
Projectteam	164	Uitvoerbaarheid	189
		Uitvoeringsorganisatie	189
Q		Utopisch denken	190
Quoteringsbeleid	165		
		V	
R		Valkuil van het oplossingendenken	191
Regeerakkoord	166	Vangnetten	191
Regelbaarheid	168	Van het slachtoffer de dader maken	192
Relatieve dissensus	169	VBTB	193
Reorganisaties	171	Veranderen en vernieuwen	193
Risicomijdend gedrag	171	Verwijderingsproces	194
Rolverdeling	172	Visie(nota)	195

Voorbeeldfunctie	196	Wetten bij projectmatig werken	205
Vraagsturing	197	Wetten voor het bereiken	
Vragen in de consultatieronde	198	van resultaten	205
		Wetten voor uitvoerbaarheid	206
		Withinputoverload	206
W		Z	
Waarden en normen	200	Zekerheidsperfectionering	207
Waarneming van de			
problematische werkelijkheid	202	Bijlage: Project Waarden en	
Werken van buiten naar		Normen conform de principes	
binnen en van onderop	203	van interactief beleid maken	209
Werken van ruw naar fijn	204		
Werkgroepen	204		

Waarom dit boek?

Dit boek bevat een reeks 'do's and don'ts' voor hen die dienstbaar willen zijn aan het landsbelang: de politieke besluitvormers en hun ambtelijke ondersteuners. Wie aan de samenleving wil 'timmeren', vindt in dit boek de gereedschappen die daarvoor nodig zijn.

In mijn vorige boek *Beleid begint bij de samenleving* (Lemma 2002, www.klinkers.info) neem ik de lezer mee op een zoektocht naar de menselijke maat. Dat boek beschrijft de principes die ambtenaren, bestuurders en politici in acht dienen te nemen bij (interactief) beleid maken. Het vertelt ook wat er allemaal fout gaat als zij die principes negeren. Dat hebben zij vele jaren gedaan. Het boek eindigt daarom met een beschrijving van de oorzaken van het politieke verval dat zich in de afgelopen jaren in Nederland is gaan aftekenen, en van de ontwrichting van de Nederlandse samenleving die daarvan het gevolg is. De uitslag van de Tweede-Kamerverkiezingen op 15 mei 2002, en de opkomst en val van het kabinet Balkenende, zijn daarvan slechts symptomen.

10

Om op een andere manier te beschrijven wat dienaren van het landsbelang zouden moeten kennen en kunnen, en welke houding naar de samenleving daarbij nodig is, heb ik dit boek geschreven. Het is een alfabetisch gerangschikte uitleg – een soort encyclopedie – van begrippen die belangrijk zijn voor de politieke besluitvorming. Het is te gebruiken als een checklist om systeemfouten bij het maken van beleid te vermijden.

U kunt in dit boek beginnen waar u zelf wilt. Het is een tekst à la carte. Via de woorden in *KLEINKAPITALEN* kunt u uw eigen leesmenu samenstellen van begrippen die met elkaar in verband staan. Dat maakt het mogelijk om kriskras door het hele boek te 'surfen'. Zo ziet u op een andere manier dan in *Beleid begint bij de samenleving* hoe de verbanden liggen tussen de begrippen die een rol spelen bij beleid maken en politiek bedrijven. Zoals het geval was in het vorige boek heb ik ook nu weer een aantal malen 'doorkijkjes' gemaakt naar wat zich in België op federaal en deelfederaal niveau afspeelt. Die vindt u met name bij de onderwerpen die beginnen met de P van politiek.

Hoewel ik de behandelde begrippen steeds zo zakelijk mogelijk heb omschreven, geef ik er vaak ook mijn eigen mening bij. Die hoeft natuurlijk niet te sporen met die van anderen in dit vak.

Mijn dank gaat uit naar Ben Boon, Ilse Dresscher, Peter Hovens, Dirk Scheele en Herbert Tombeur, dierbare collega's en gesprekspartners, voor hun bereidheid commentaar te leveren op concepten van dit boek.

Reacties graag aan methode@klinkers.info.

Leo Klinkers,

Meise, 20 november 2002

Aansturen van professionals

Dit is één van de grote fouten uit het GROTE FOUTENBOEK. Professionals moet u niet willen aansturen. Het belangrijkste kenmerk van een professional is dat hij beter dan wie dan ook weet wat er moet gebeuren en hoe. Professionals zoals rechters, loodgieters, piloten, artsen, bakkers, advocaten, groene baretten, beroepsvoetballers, onderwijzers enzovoort, hebben een specifiek beroep, zijn daarvoor opgeleid, en weten doorgaans wat ze doen en waarom.

Zodra u bóven professionals managers aanstelt om hen aan te sturen gaat het fout. Dit leidt tot irritatie, weerstanden en demotivatie bij de professionals en tot onbegrip, onbehagen en zucht naar BEHEERSING bij de managers. Deze zullen steeds instrumenten van bedrijfsvoering introduceren, zoals prestatieafspraken, managementcontracten, PLANNING & CONTROL, tijdschrijven, urenverantwoording, prikklokken, en andere beheersinstrumenten om de kwantiteit, de kwaliteit en de tijdigheid van het werk van de professionals te kunnen controleren. Dergelijke instrumenten zijn echter disfunctioneel en contraproductief om van professionals een gewenst product of dienst te verkrijgen. De manager die niet tijdig voor een andere koers kiest, ziet tot zijn verbazing de besten één voor één vertrekken. Dit is het onafwendbare PROCES VAN BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN, dat met name in de jaren zeventig en tachtig ook heeft huisgehouden aan de Nederlandse universiteiten, en dat zich gaandeweg – mede als gevolg van verouderd MANAGEMENT – is gaan manifesteren bij de centrale, provinciale en gemeentelijke overheden.

12

Waar de overheid bezig is met het zoeken naar een zogeheten ECONOMY OF SCALE duikt vanzelf het aansturen van professionals op. Sectoren als de (medische) zorg en het onderwijs zijn daaraan kapot gegaan. De rechterlijke macht zal over een paar jaren volgen. De reorganisatie van de rechterlijke macht door onder meer de invoering van de Raad voor de Rechtspraak, het samenvoegen van de kanton-gerechten bij de arrondissementsrechtbanken, de constructie van ‘managerial systems’ bij die nieuwe lichamen, en de weerstanden daartegen van binnenuit, wettigen de vrees dat het proces van irritatie en interne weerstanden al aan de gang is. De rechterlijke macht vecht als een leeuw voor onafhankelijkheid, en kreeg daarvoor in de plaats centrale aansturing. Dat gaat gaandeweg fout. Maar om daar iets aan te doen komt er straks nog meer centrale aansturing, met weer een laag nieuwe managers, nieuwe formuleren en criteria, nieuwe budgetten en controles enzovoort: vergelijk wat er in de afgelopen tien jaar is gebeurd in de zorgsector, onder meer op het vlak van FUSIE IS RUZIE.

Een manager die alles uit professionals wil halen heeft maar één taak: ze scherp houden. Niet door opdrachten en directieven te verstrekken, noch door het hanteren van beheersingssystemen als managementcontracten en planning & control, maar door professionals in een permanente leersituatie te brengen, waarbij zij zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de kwaliteit van hun professie. Rechters houdt u bijvoorbeeld scherp met vragen als: 'Wat zou u willen en kunnen leren van een systeem van 24-uursrechtspraak in New York, van de taak- en mensgerichte training van piloten, van strategische concepten op het voetbalveld, van klantenpanels in het bedrijfsleven, van best practices en benchmarking bij de rechterlijke macht in Rwanda, bezig met het berechten van duizenden oorlogsmisdadigers?' Dat werkt, dat stimuleert, dat verbetert de aanpak, de organisatie en werkwijze van de rechterlijke macht. Dat is de manier waarop u professionals hoort 'aan te sturen'. En in plaats van de kantongerechten te laten opgaan (zij het in een min of meer zelfstandige positie) in de ruim twintig arrondissementsrechtbanken was het verstandiger geweest om ze te decentraliseren onder de tweehonderd grootste gemeenten, zo dicht mogelijk bij het sociale weefsel van de samenleving, niet verder daarvandaan.

Aardig en waardig

13

Om een land te mogen besturen, of een departement, of een provincie of gemeente, moeten de leiders beschikken over kennis en kunde. Dus over POLITIEKE VAKVEREISTEN. Er is een keur aan bestuurskundige handboeken om u de leerweg te wijzen. Maar boven alles geldt het vereiste van een mentaliteit, een houding die gericht is op dienstbaar willen zijn aan de samenleving.

Deze noodzakelijke mentale geaardheid kan en mag zich uiten in veel verschillende verschijningsvormen. De ene leider zit nu eenmaal anders in elkaar dan de andere. Maar van allen mag u eisen dat ze aardig en waardig zijn. De VOORBEELDFUNCTIE is alles. Een aardige en waardige leiding van een organisatie maakt de medewerkers ook aardig en waardig. Een schofferende en bruuskerende leiding daarentegen leidt tot schofferend en bruuskerend personeel. Een angstige en onzekere leiding creëert een ANGSTCULTUUR.

Ik begrijp uw tegenwerping dat een politieke of bestuurlijke leider ook, en vooral, verstand van zaken moet hebben. Natuurlijk is dat zo. Dienaren van het landsbelang mogen ook in conceptueel opzicht niet uit derderangsfiguren bestaan. Maar leiders, in het politieke, bestuurlijke of ambtelijke MANAGEMENT, moeten

primair mensen zijn die anderen in hun waarde laten, die ruimte scheppen en enthousiasme kweken, die luisteren en stimuleren. Waar onder omstandigheden inhoudelijk vakmanschap ontbreekt, kunnen leiders doorgaans vertrouwen op de AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT van hun medewerkers. Waar zij echter hun eigen inzichten, kennis en opvattingen belangrijker achten dan die van hun ambtenaren, nemen onbeschoftheid en onbehouwenheid al snel de plaats in van aardigheid en waardigheid.

Acties

Een actie is een concrete omschrijving van de daad die u onderneemt om een doel te realiseren. Acties formuleert u aan het slot van een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN, dus aan het slot van de beleidsontwikkeling.

Vaak vragen journalisten aan (nieuwe) politici: 'Wat gaat u nu doen?' Dat is een vraag om acties. Die vraag mag eigenlijk niet gesteld worden, omdat politici eigenlijk eerst heel lang horen na te denken voordat ze daden gaan stellen. Anders lopen ze het gevaar maar wat in de rondte te knoeien. Een politicus doet er daarom verstandig aan op zo'n vraag te antwoorden: 'Ik ga nadenken.' Dat is een van de belangrijkste POLITIEKE VAKVEREISTEN.

Of het bij het formuleren van acties aan het einde van een lang proces van beleidsontwikkeling gaat om tien, honderd of duizend acties hangt af van de omvang en de COMPLEXITEIT van het onderwerp dat via interactief beleid maken is aangepakt. Alle acties staan bijeen in een IMPLEMENTATIEPLAN, of UITVOERINGSPROGRAMMA, of WERKBOEK.

Een actie is pas een actie als die beantwoordt aan het FORMAT VAN EEN ACTIE. Dus daar komt meer bij kijken dan alleen maar een actie een naam geven. Dat is niet eenvoudig. Door de bank genomen kost het al gauw drie maanden om een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN af te ronden met een betekenisvolle reeks acties (die u ook maatregelen mag noemen).

Zie voor de specifieke plaats van de actie aan het slot van het proces van beleidsontwikkeling de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Administratie

De administratie is gelijk aan de BUREAUCRATIE, of de STAF-LIJNORGANISATIE. Zonder administratie kan een land niet – zeker niet een welvarend land – draaiend blijven. De ambtenaren houden de kwaliteit van het leven in het land in handen. De politiek stelt de kwaliteitsstandaarden van het leven vast, en de ambtenaren hebben tot taak elke dag die standaarden te halen, en voorstellen voor verhoging van die standaarden te doen.

Ambtenaren bekleden een ambt. Hoewel in de loop van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw via het begrip ‘normalisering’ diverse rechtspositionele elementen van private zijde in de ambtelijke sfeer zijn binnengeslopen, waaronder CAO’s voor ambtenaren, is de administratie terecht niet gelijkgesteld met het personeel van private bedrijven. Ze zijn namelijk geen deel van het bedrijfsleven. De politieke factor is elke dag onmiskenbaar aanwezig in het werk van de administratie.

Om die reden is het legitiem dat de administratie opereert onder een eigen rechtspositioneel statuut: de Ambtenarenwet 1929, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), en het stelsel van regels voor ambtenaren in schaal 19 (de Top Management Groep, TMG) van de ALGEMENE BESTUURSDIENST (ABD).

15

Afrekenen op het resultaat

Dit is één van de grote fouten uit het GROTE FOUTENBOEK. Mensen horen elkaar niet af te rekenen, maar te steunen, te waarderen, aan elkaar toegevoegde waarde te leveren. Afrekenen doet u in een winkel of in het criminele circuit. In het openbaar bestuur hoort dat niet.

Als u het toch over resultaten wilt hebben, kunt u beter praten over: ‘Het PROCES IS BELANGRIJKER DAN HET RESULTAAT.’ Dat is een van de mooiste begrippen in de context van beleid maken. Beleidsvoerders die dat begrijpen, en daarnaar handelen, hebben succes.

U zou ook mogen zeggen: ‘Het proces is het resultaat’, of: ‘Het resultaat is het proces.’ Dat geldt echter alleen voor de unieke situatie waarin alle voorwaarden voor een perfect lopend proces geheel en al zijn vervuld. Dan, en alleen dan, vallen proces en resultaat samen. Een eenvoudig voorbeeld: als u een rauw ei

voorziet van een gaatje, en het vervolgens ongeveer zeven minuten in kokend water laat liggen, dan komt het er als een hardgekookt ei uit. Dat is het samenvallen van proces en resultaat.

Algemene Bestuursdienst

De Algemene Bestuursdienst (ABD) is in 1995 door de rijksoverheid in het leven geroepen. Twintig jaar later dan bepleit door het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde. De ABD is niet een zelfstandige institutie, maar de aanduiding van de groep topmanagers in de rijksdienst die samen de eindverantwoordelijkheid dragen voor het beleid in die rijksdienst. Voor het ontwikkelen en begeleiden van het concept van de ABD is een Bureau ABD (BABD) in het leven geroepen, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder leiding van een directeur-generaal.

De ABD is een pool van circa 873 topambtenaren (stand per oktober 2002) die inzetbaar zijn in de gehele rijksdienst. Het zijn de integrale managers van het rijk in schaal 16 tot en met 19, en enkele tientallen van schaal 15 aan wie ook het integraal management is toebedeeld. Ook is er een samenwerkingsovereenkomst met de Hoge Colleges van Staat, en met de gemeente Den Haag op het gebied van loopbaanontwikkeling en vacaturevervulling.

Leden van de ABD worden aangesteld bij het ministerie waar zij gaan werken, behalve die van de Top Management Groep (TMG, schaal 19). Sinds 1 juli 2002 komen deze in vaste dienst bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van daaruit worden zij steeds voor een bepaalde tijd (maximaal zeven jaar) benoemd in één van de topfuncties bij een ministerie. Over benoeming en ontslag van een manager op functieniveau 16 tot en met 18 is overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist. Dus een minister kan niet op eigen gezag ambtenaren van dat schaalniveau benoemen of ontslaan, ook al wilde Eduard Bomhoff dat met een vermeende POLITIEKE AMBTENAAR doen bij zijn aantreden als minister in het kabinet Balkenende.

Het doel van het bureau ABD is zorgdragen voor de kwaliteit van het topmanagement in het rijk. Dit kan ook betekenen dat BABD mobiliteit juist probeert te ontmoedigen bij een te hoge mobiliteit, dus bij een te korte zittingsduur op functie. Dat komt tegenwoordig steeds vaker voor.

Nederland heeft er nooit voor gekozen om de ambtelijke top op te leiden via instellingen als bijvoorbeeld de Franse Ecole Nationale d'Administration, het Britse Civil Service College, en de Duitse Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Wij houden niet van elitevorming, behalve als het om voetbal gaat. Voor aanvullende vorming en opleiding (specifiek management development) van de ambtelijke top verwijst het Bureau ABD in de vorm van een opleidingengids naar een zeer divers opleidingsaanbod binnen en buiten Nederland. Het beleid van het Bureau ABD staat overigens in het teken van versterking van de internationale contacten en mogelijke samenwerking bij rekrutering en opleiding.

Allocatie van middelen

Dit is een van de moeilijkste aspecten van INTERACTIEF BELEID MAKEN via de werkvorm van PROJECTMATIG WERKEN. De kwaliteit van dat werk heeft bijna altijd te lijden onder een gebrek aan MIDDELEN. Dat zijn: creativiteit, kennis en ervaring, mensen, geld, apparatuur, ruimte, bevoegdheden en tijd.

Strikt genomen zijn middelen nooit een probleem. Het probleem is dat ze meestal op de verkeerde plek liggen. Namelijk ergens in de STAF-LIJNORGANISATIE, toegedeeld aan typische staf-lijnactiviteiten. Die reguliere administratie heeft echter nog maar nauwelijks kennis van, en ervaring met het alloceren van adequate middelen aan effectief projectmatig werken. In de praktijk moeten projectleiders meestal zeuren en zaniken om genoeg menskracht, geld, apparatuur en ruimte te krijgen. En dan nog wordt er niet geleverd wat de projectleider nodig heeft, laat staan op tijd. Het is een bron van veel conflicten tussen de klassieke staf-lijnorganisatie en projectmatig werken. Vooral ook als een project ondanks alle weerstand uit de lijn toch middelen krijgt die de lijn zelf ontbeert. Jaloezie, achterklap, tegenwerking en bureaupolitiek gedrag zijn dan vaak het gevolg.

Het is daarom van groot belang om aan het begin van een proces van interactief beleid maken via projectmatig werken niet alleen helder aan te geven welke middelen wanneer nodig zijn, maar daarvoor ook een sluitende DEKKING te verwerven van de OPDRACHTGEVER. Wordt er niet geleverd naar de zin van de projectleider, dan doet die er zeer verstandig aan de opdracht terug te geven. Zo niet, dan werkt dit instrumentele gebrek als een boemerang tijdens de rest van het proces, niet zelden eindigend in een hoogoplopend conflict tussen opdrachtgever en projectleider, waarbij de opdrachtgever graag VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAAKT.

Ambitie

Ambitie ligt op één lijn met begrippen als: ASPIRATIE, WAARDE, BEOOGD RESULTAAT, willen BEREIKEN, GEWENSTE SITUATIE. Ze zijn de motor die de samenleving doen draaien.

Zonder POLITIEKE WILSUITSPRAKEN die aangeven wat politici willen bereiken, kan een samenleving niet functioneren. Het is de taak van politici om ambities, in de vorm van kwaliteitsstandaarden van het leven, te formuleren. Het is vervolgens aan ambtenaren om die ambities in te vullen en die standaarden te bereiken. Of om erop toe te zien dat het maatschappelijk middenveld een deel van de publieke dienstverlening voor zijn rekening neemt.

Het probleem is echter dat ambities vaak hoger reiken dan wat met de beschikbaar gestelde MIDDELEN gerealiseerd kan worden. In plaats van die ambities dan terug te schroeven, sturen ambtelijke en politieke OPDRACHTGEVERS ambtenaren liever op een MISSION IMPOSSIBLE. Deze weten dat soms te ontwijken door het inhuren van CONSULTANTS. Waar dat niet lukt, vallen slachtoffers in de ambtelijke sfeer. Zelden in de politieke of in de ambtelijke top.

18

Door de grote schaal van missions impossible, ‘afgedwongen’ door de AMBTELIJKE LOYALITEIT, is de politiek gaandeweg het zicht op de realiteit kwijtgeraakt. Levend in een SCHIJNWERELD, vergelijkbaar met de figuren in Plato’s grot, ver van wat er werkelijk binnen departementen gebeurt, ver van de restricties op het vlak van UITVOERBAARHEID, en ver van wat er in het sociale weefsel van de samenleving speelt, bedenken politici via JUMPING TO SOLUTIONS (zeker als ze aantreden in een nieuw kabinet) aan de lopende band nieuw beleid. Deze beleidsstapeling, annex reguleringsspiraal, creëert een bijzonder grote hoeveelheid (nieuwe) problemen: de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN, niet als de oplosser daarvan.

Ambtelijk schrijven

Gek dat we nog steeds over ‘schrijven’ praten als we ‘typen’ bedoelen. Hoe dat ook zij, er bestaat zoiets als ‘ambtelijk schrijven’, net zoals ‘journalistiek schrijven’ of ‘wetenschappelijk schrijven’. Ikzelf maak liever onderscheid tussen goed en slecht schrijven. Goed is een open, toegankelijke tekst die iedereen met een paar jaar middelbare school kan begrijpen. Slecht is een gesloten, ontoegankelijke

tekst waar ook vakmensen hun hersens op verstuiken. Veel wetenschappelijke geschriften vallen onder de noemer ‘slecht’. Tijdens mijn universitaire werk ben ik erachter gekomen dat zulke teksten afkomstig zijn van, hetzij wetenschappers die gewoon niet kunnen schrijven, hetzij wetenschappers die zich niet kwetsbaar willen opstellen. Zij hullen zich graag in ontoegankelijk taalgebruik. RISICOMIJDEND GEDRAG bestaat niet alleen in de ambtelijke wereld. De materie zelf is zelden zo ingewikkeld dat die niet in gewone taal uitgedrukt zou kunnen worden.

Journalisten schrijven doorgaans verrukkelijk. Het zou dan ook onzin zijn om een zogenaamd journalistieke stijl als onwetenschappelijk te beschouwen. Of iets (on)wetenschappelijk is, wordt beoordeeld aan de hand van andere criteria, zoals de verifieerbaarheid van stellingen en bronnen, de durf om een theorie te poneren, die te onderbouwen met feiten en argumenten, en vervolgens te accepteren dat een ander die kan falsifiëren conform Karl Poppers TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION.

En dan is er dus die ambtelijke stijl. Daaronder verstaan we doorgaans omslachtig geformuleerde stukken, met veel slagen om de arm, loodzwaar, vooral in de lijdende vorm gezet, lange zinnen, en veel gepraat over niks. Het is mijn ervaring dat de meeste schrijvers van dit soort teksten niet op die manier zijn geboren, maar gemaakt. Jonge ambtenaren leren al heel snel af om gewoon op te schrijven wat ze denken. Ze krijgen te horen: ‘Zo schrijven wij hier niet.’ Langzaam maar zeker sluipt het risicomijdend gedrag in het taalgebruik en wordt het lezen van veel ambtelijke stukken een zware opgave, in plaats van een spannend feest.

Bij het trainen van ambtenaren in het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN heb ik vaak met dit verschijnsel te maken. Het is bijzonder moeilijk om ambtenaren die al op deze manier zijn misvormd alsnog zover te krijgen dat ze zich realiseren dat elk stuk bedoeld is voor burgers, en dat die zo’n stuk moeten kunnen begrijpen. Als die ambtenaren dat al inzien, is het nog een hele klus om ze de techniek van open schrijven bij te brengen. Meestal probeer ik dat als volgt. Ik vraag: ‘Zeg nou eens precies wat je nu denkt.’ Nadat die woorden eruit zijn gerold vraag ik: ‘Wil je dat nu precies zo opschrijven?’ En bijna altijd, tot mijn grote verbazing, typen zij dan iets anders dan wat zij zojuist zeiden. In de korte afstand tussen het hoofd waar de gedachten ontstaan, de mond waar de woorden uitrollen en de vingers die de letters intypen voltrekt zich een curieus proces van vervuiling, verarming en verandering. Zelden of nooit slagen ambtenaren erin om zonder enige vervorming precies datgene wat zij denken te zeggen en het daarna precies zo op papier te zetten.

Ambtelijke loyaliteit

Loyaliteit aan het bevoegd gezag is van oudsher een hoeksteen van het 'merit system' dat wij in de Nederlandse politiek-ambtelijke verhoudingen kennen. Anders dan bijvoorbeeld het zogeheten 'spoil system' van de Verenigde Staten: bij politieke wisselingen wisselt ook de ambtelijke top omdat die op politieke gronden is benoemd. Het 'merit system' is gebaseerd op verdienste; ambtenaren mogen aanblijven na politieke wisselingen omdat zij in staat en bereid zijn elk politiek gezag te dienen. Daarom is het niet zozeer een vak maar een ambt. In ruil daarvoor verlangt dat politieke gezag onvoorwaardelijke loyaliteit. Dat is één van de aspecten van het 'primaat van de politiek'.

Die loyaliteit staat echter meer dan ooit onder druk. De POLITIEKE PROFESSIONALITEIT staat in geen verhouding tot de sterk toegenomen AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT van de afgelopen twintig jaar. Ambtenaren weten meer dan de politiek en kunnen dat niet, dan alleen kunstmatig, onder de korenmaat houden. Het 'primaat van de politiek' staat ter discussie. In een toenemend aantal geschriften vindt u de stelling dat de politiek het primaat moet verdienen, dat het dus niet vanzelfsprekend is dat altijd en onder alle omstandigheden ambtenaren loyaal moeten zijn aan de politieke gezagsdragers. Parallel daaraan hebben we de 'klokkenluiders' zien ontstaan.

Vanuit de stelling dat het toppunt van professionaliteit samenvalt met het toppunt van loyaliteit zullen we in de beginjaren van de eenentwintigste eeuw de relatie tussen politiek primaat en ambtelijke loyaliteit opnieuw moeten gaan definiëren.

Ambtelijke moed

De Ambtenarenwet 1929 kwam tot stand in een tijdperk waarin het fascisme oprukte, de economie over de hele wereld in elkaar stortte terwijl de wonden van de Eerste Wereldoorlog nog niet geheeld waren. Die wet gaf aan ambtenaren een stelsel van rechten en plichten, maar daarmee ook een statuut van zekerheid. Zij konden niet langer naar willekeur worden benoemd of ontslagen. De verhoudingen werden echter wel duidelijk vastgelegd: het primaat lag bij de politiek, en AMBTELIJKE LOYALITEIT aan die politiek was een eerste vereiste.

Die eis van loyaliteit is niets anders dan een toverformule om verhoudingen te modelleren naar het beeld en de gelijkenis van de heersende politieke elite.

Ambtenaren moeten zich schikken naar hetgeen politiek gewenst wordt geacht. De werkelijkheid zal echter altijd ambtenaren kennen die zich niet kunnen verenigen met wat die politieke elite wil of doet. De regel is dan eenvoudig: de ambtenaar dient op te stappen. Maar geldt die regel ook als de ambtenaar weet dat politieke superieuren knoeien met geld, of koers zetten in de richting van fascisme of dictatuur, of willens en wetens beslissingen nemen die in strijd zijn met de wet? In de werkelijkheid van alledag kunnen zich politieke situaties, strevingen en ontwikkelingen voordoen die u op grond van betrekkelijk eenvoudige criteria als niet correct kunt aanmerken. Dat is dan het moment waarop een ambtenaar voor de vraag staat: 'Spreek ik, nu van mij verwacht en verlangd mag worden dat ik spreek; handel ik, nu van mij verwacht en verlangd mag worden dat ik handel? Of begeef ik me in het RISICOMIJDEND GEDRAG, en richt ik mij op DAMAGE CONTROL?'

Dit is een uiterst moeilijk vraagstuk, dat overigens onverkort ook geldt voor overheidsconsultants. Ambtelijke moed, al dan niet in de vorm van het luiden van klokken, wordt meestal bestraft. De betrokkene krijgt vaak het stigma van 'de vuile was buiten hangen', het 'eigen nest bevuilden', of het 'aantasten van het vertrouwen', eindigend in ontslag op grond van ongeschiktheid of onverenigbaarheid van karakters. Een gunstige uitzondering op die regel was het optreden eind oktober 2002 van minister Gabriëls, bewindsman voor onder meer Huisvesting in de Vlaamse regering, jegens een topambtenaar van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Zij had ernstige wantoestanden in dat orgaan aan de orde gesteld en was in dank daarvoor door de directeur voor ontslag voorgedragen. De minister – hoewel niet bevoegd in personeelsaangelegenheden – maakte per telefoon in tien seconden het aangezegde ontslag ongedaan en draaide de zaken om: de directeur kreeg zijn congé.

De komst van de ALGEMENE BESTUURSDIENST (ABD) in 1995 heeft een extra accent toegevoegd aan de rechtspositionele status van de ambtenaar. Alle integrale managers in schaal 15 en hoger zijn lid van de ABD. De Top Management Groep (TMG, schaal 19, directeuren-generaal en secretarissen-generaal) is in vaste dienst bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daar ligt dus de finale bevoegdheid voor beslissingen over benoeming en ontslag. Over benoeming en ontslag van managers in de schalen 16 tot en met 18 is instemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vereist. Dus, waar hun professionaliteit zou botsen met hun loyaliteit ten opzichte van hun minister heeft de laatste het probleem dat hij niet zomaar een dergelijk ambtenaar kan verwijderen: daar zal altijd de medewerking van de minister van BZK voor nodig zijn. Ex-minister Eduard Bomhoff in het kabinet Balkenende weet dat nu ook.

Ambtelijke professionaliteit

Ambtenaren dragen de kwaliteit van het leven van de burgers in een land. Daarom is het vak van ambtenaar niet een vak, maar een ambt. Het zijn de politici die via POLITIEKE WILSUITSPRAKEN vaststellen welke kwaliteit van leven bereikt zou moeten worden, maar het zijn de ambtenaren die dat met de kracht van hun ambt moeten zien waar te maken.

Dat kan niet zonder een professioneel werkend ambtelijk apparaat. Nederland investeert veel geld in het onderhoud van de professionele kwaliteit van ambtenaren. Het is echter bijna niet mogelijk te achterhalen hoeveel geld precies. Noch hoe de toedeling daarvan is naar rijk, provincie en gemeenten. Ik kan me vergissen, maar het lijkt erop dat waar de rijksdienst duizend euro investeert in de professionele kwaliteit van een rijksambtenaar, een provincie niet meer dan honderd en een gemeente niet meer dan tien euro beschikbaar heeft. Onderzoek naar de totale omvang van de investeringen, en naar de absolute en relatieve toedelingen naar rijk, provincies en gemeenten is dringend nodig.

22

Nederland kent geen *Ecole Nationale d'Administration*, *Civil Service College*, of *Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, zware opleidingen voor topambtenaren. Wij hebben ervoor gekozen om het professionaliseren van ambtenaren over te laten aan de inzichten van de administratie zelf, in combinatie met een divers aanbod van opleidingen, cursussen en seminars, veelal in de private sector. Ook de universiteiten bieden een scala van op de overheid gerichte opleidingen aan, maar ook die kennen geen centrale sturing vanuit de Algemene Bestuursdienst of vanuit het Ministerie van Onderwijs.

Hoewel de ALGEMENE BESTUURSDIENST (ABD) – opgericht in 1995 – zich nog voornamelijk richt op de mobiliteit van de ambtelijke top door de rijksdienst heen, als middel tegen verkokering, besteedt zij steeds meer aandacht aan professionalisering. Het Bureau ABD heeft recentelijk een zogeheten ‘kandidatenprogramma’ ontwikkeld, een ontwikkeltraject voor talenten in de schalen 14 en 15. Na dit traject te hebben doorlopen zijn de kandidaten klaar om een directeursfunctie te bekleden. Ook kent het Bureau ABD een traineeproject dat hetzelfde ontwikkelingsdoel heeft, maar dan voor beginnende beleidsmedewerkers in schaal 10 naar ervaring breed inzetbare beleidsmedewerkers. Terwijl vergroting van de mobiliteit door de rijksdienst heen het primaire doel was van de oprichting van de ABD in 1995 is er nu een streven om zich meer en meer te concentreren op het ontwikkelen van de kwaliteit van die top. Die kan door mobiliteit behaald worden, maar ook door aanvullende opleidingen en begeleiding.

De investeringen in het opwaarderen van de POLITIEKE PROFESSIONALITEIT staan in geen verhouding tot de miljoenen die ambtenaren kunnen spenderen aan het onderhoud van hun kwaliteit. Dit is, in een proces van schrijnende afkalving van de kwaliteit van het Nederlandse politieke systeem, een van de oorzaken van de spanningen tussen politiek en ambtenarij, een botsing tussen AMBTELIJKE LOYALITEIT en professionaliteit. Nu Nederland aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT verkeert, valt te verwachten dat die botsingen in aantal en intensiteit gaan toenemen.

Analysefase

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN kent twee fasen: de analysefase en de SYNTHESFASE. Aan elke verstandige therapie gaat een goede diagnose vooraf. Dat is de analysefase. In die fase wilt u erachter komen waar de schoen wringt en hoe dat komt. Anders gezegd: wat zijn de werkelijke problemen, en wat zijn hun oorzaken?

De Nederlandse administratie is niet sterk in analyseren. Zij gaat liever meteen aan de slag met OPLOSSINGEN, en duikt dan met groot bederf van kwaliteitsdenken in de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN. Analyseren kost namelijk veel tijd omdat de COMPLEXITEIT in zeer veel kleine deeltjes uiteen moet worden gelegd, het doet pijn in het hoofd omdat het stevig nadenken vereist, en het doet ook vooral veel pijn in het hart omdat er dingen op tafel komen die men eigenlijk liever niet wil zien of bespreken. Daarom smooit een poging tot analyseren heel vaak in de kreet 'We moeten hier niet gaan zitten doemdenken'. Of, ook zo'n mooie: 'ER GAAT TOCH OOK EEN HELEBOEL GOED, niet dan?'

23

Angstcultuur

Als er diep in een organisatie iets mis is, moet u altijd meteen omhoog kijken. Wat er onderin gebeurt is namelijk steeds een afgeleide van de manier waarop de top van een organisatie in elkaar zit. Vele studies, onder meer van Manfred Kets de Vries (hoogleraar management aan het instituut INSEAD in Parijs/Fontainebleau), tonen aan dat de kwaliteiten, eigenschappen en gedragingen van de leiding van een organisatie doorsijpelen tot in de onderste lagen daarvan. Een politiek en ambtelijk MANAGEMENT dat als moedig bekend staat, creëert als in een natuurlijk proces een groep moedige medewerkers.

Zijn de managers daarentegen angstig, dan vindt u dat spoedig terug in alle lagen van de organisatie. Het is daarom niet zo dat de samenleving de politici krijgt die zij verdient. Het omgekeerde is waar: de POLITIEK KRIJGT DE SAMENLEVING DIE ZIJ VERDIENT. Waar politiek verval optreedt, nu manifest wegens het bereiken van het einde van de POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT van de afgelopen vijftig jaar, vindt als vanzelf ook ontwrichting van de samenleving plaats.

Een angstcultuur in een organisatie is fnuikend. Het is de voedingsbodem voor RISICOMIJDEND GEDRAG en DAMAGE CONTROL. Zij ontstaat meestal door leiders die BEHEERSING, controle, centrale (top-down) aansturing, en AFREKENEN OP HET RESULTAAT, als leidende motieven voor hun werk kiezen; of wanneer hun eigen angsten en onzekerheden de primaire neurosen zijn. Zij geven weinig vertrouwen aan, en creëren weinig ruimte voor medewerkers met afwijkende meningen, laat staan dat ze willen investeren in de ONDERNEMENDE AMBTENAAR.

In zo'n cultuur ontstaat al snel het PROCES VAN BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN. De besten, ondergewaardeerd in hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT, kiezen de weg naar een andere organisatie, of beginnen voor zichzelf. De leiding kiest vervolgens bij het opvullen van de open plekken bij voorkeur lichtgewicht. Veelal in de persoon van een POLITIEKE AMBTENAAR. Zwaargewichten zijn te bedreigend. Op die manier raakt de organisatie snel in een neerwaartse spiraal, waarbij de leiding uiteindelijk tijdig het vege lijf weet te redden en de rest ontredderd achterlaat.

24

Arbeidsverdeling

In een staf-lijnorganisatie is arbeidsverdeling normaal. U spreekt af wie wat doet. Dat werkt prima in de klassieke staf-lijnorganisatie. Bij projectmatig werken is dat echter niet verstandig, want PROJECTMATIG WERKEN voltrekt zich in teamverband. Een team is pas een team als de leden opereren als een zwerm spreeuwen, zoals we die vaak zien, vlak voordat ze naar het zuiden vertrekken: een hele grote groep kleine lichaampjes, elk één vogeltje, maar als zwerm op een onbegrijpelijke manier samenhangend en ondenkbare bochten makend, waarbij de groep steeds bij elkaar blijft. Als een vogeltje per ongeluk de plotselinge wending niet bijhoudt en uit de bocht vliegt, zie je hem koortsachtig proberen zich weer bij de groep te voegen. Het beeld zegt misschien niet alles over het belang van totale samenhang en samenwerking binnen projectmatig werken maar maakt toch wel duidelijk dat in dat type van werken geen afzonderlijke werkcircuits horen te bestaan.

Een team houdt op een team te zijn als de arbeid wordt verdeeld volgens lijnen als: Jan is goed in het onderhouden van de relaties dus die gaat de externe communicatie doen. Marieke is goed in schrijven dus die maakt alle notities. Klaas is een ordelijk persoon dus die zorgt voor de administratie. En Truus is geen beleidsmedewerker dus die neemt de telefoon aan en zorgt voor de kopieën. Dat is goed fout.

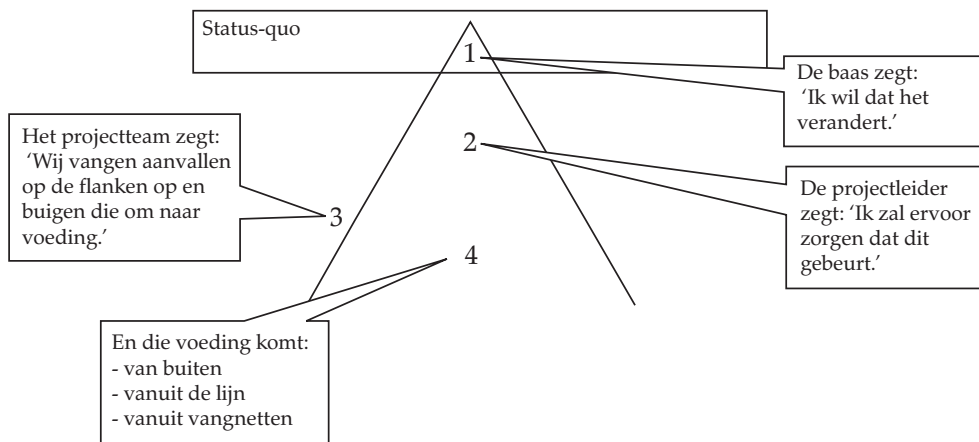
Een goed team kent geen wezenlijke arbeidsverdeling, noch een uitgesproken ROLVERDELING. Natuurlijk zal het niet zo zijn dat u altijd gezamenlijk de vuilnisbakken buiten zet, of altijd samen met de opdrachtgever praat, of altijd samen externe relaties bezoekt, maar de kracht van een team – en daarmee ook de reden waarom u voor bepaalde opdrachten een team aan het werk zet en niet de staf-lijnorganisatie – ligt juist in het niet plegen van arbeidsverdeling maar in het koste wat kost bewaken van de gezamenlijkheid. Ieder teamlid wordt geacht in staat te zijn een telefoon aan te nemen, gasten te ontvangen en koffie te schenken, een notitie te maken en die te communiceren, kopieën te maken en enveloppen te vullen, de minister bij te praten en bij de les te houden, een relatienetwerk op te bouwen en expert meetings te organiseren, stukken te lezen en strategische analyses te maken enzovoort.

Het 'verbod' op arbeidsverdeling wil overigens niet zeggen dat er geen individuele werkzaamheden mogen plaatsvinden. In een team wordt op specifieke momenten COLLECTIEF EN INDIVIDUEEL gewerkt.

25

Architectuur van het doorbreken van de status-quo

Het organiseren van de doorbraak laat zich het beste uitdrukken in een tekening.



Deze tekening geeft aan dat VERANDEREN EN VERNIEUWEN niet vanzelf gaan. Het behoort niet tot de genetische geaardheid van een doorsnee organisatie, en zeker ook niet van de ambtelijke STAF-LIJNORGANISATIE, om een ongewenste status-quo te doorbreken en fundamenteel te vernieuwen. De kracht van de staf-lijnorganisatie zit in het beheersen van wat is, niet in het drastisch verleggen van grenzen. De staf-lijnorganisatie kan alleen in een evolutieproces van tientallen jaren (extrapolerend vanuit het bestaande) stapje voor stapje verbeteringen aanbrengen, niet radicaal vernieuwen.

Als er een doorbraak nodig is, dan moet u dat specifiek organiseren. Met een mes (de staf-lijnorganisatie) kunt u zeer veel nuttige dingen doen, bijvoorbeeld ook eenvoudige schroeven vastdraaien waar geen kracht bij nodig is. Maar zodra u in een stevig stuk hout een schroef van vijf centimeter moet draaien, doet u dat niet met een mes want dat draait u dan kapot. U gebruikt daarvoor niet alleen een schroevendraaier, maar u kiest er ook nog een die voldoende lang en sterk is om die (biomechanische) klus te kunnen klaren.

Bovenstaande tekening is zo'n schroevendraaier als er een weerbarstig maatschappelijk probleem is (vaak met een hoog politiek afbreukrisico) dat opgelost moet worden door grenzen te verleggen. De balk van de status-quo staat voor de problematiek waar die overheid zich doorheen moet vreten. De wig staat voor de beweging dwars door die status-quo heen, op zoek naar de andere kant waar de vernieuwing ligt. Als u nu die vier punten in elkaars toegevoegde waarde organiseert, dan hebt u een zeer krachtige 'schroevendraaier' die conform de wetten van de 'veranderingsmechanica' feilloos zijn grensverleggende werk doet.

Architectuur van interactief beleid maken

Zie de los bijgevoegde tekening achterin het boek.

In combinatie met de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN die hierna aan de orde komt, toont die tekening de zogeheten 'methode Klinkers'. Alle onderdelen van het schema vindt u in dit boek terug. Alsook in *Beleid begint bij de samenleving* (Lemma 2002).

Architectuur van projectmatig werken

Als er een doorbraak van een status-quo vereist is, moet u projectmatig werken verkiezen boven werken via de STAF-LIJNORGANISATIE. De kracht van de staf-lijnorganisatie is beheersen van wat er al is. Zij kan weliswaar zaken verbeteren (extrapolatie van het bestaande), maar niet vernieuwen. Projectmatig werken kan dat wel. De basisarchitectuur daarvan bestaat uit de volgende elementen.

Er moeten POLITIEKE WILSUITSPRAKEN zijn van de betrokken gezagsdrager. Bijvoorbeeld: 'Ik wil dat het gedaan is met de armoede in Nederland.'

Er moet een PROJECTLEIDER zijn, een PROCESMANAGER die opereert op basis van de principes van veranderingsprocessen. Niet op basis van de inhoudelijke kennis van het desbetreffende beleidsterrein.

De projectleider moet een grensverleggende OPDRACHT hebben. Bijvoorbeeld: 'Doorbreek met een proces van interactief beleid maken de status-quo van het probleem "armoede" in Nederland. Verken de grenzen en ga erover heen.'

De projectleider maakt een PROJECTPLAN waarin ten minste staat wat hij verwacht of nodig heeft op het vlak van:

- Dekking: ik verwacht van de OPDRACHTGEVER dekking tot voor de poorten van de hel. Dekking op de gevolgde methode, op de samenstelling van het team, op de vereiste tijd en op de benodigde MIDDELEN.
- Team: ik wil een team van X personen, meer in het bijzonder deze mensen, zij ondergaan een traject van training in de methodologie van interactief beleid maken, een traject van TEAM BUILDING waarin ze leren de gezamenlijkheid en elkaars toegevoegde waarde te organiseren, zonder te vervallen in ARBEIDSVERDELING en ROLVERDELING.
- Tijd: we nemen de tijd die nodig is voor het maken van een voldragen vrucht, wetend dat een dergelijk proces één tot twee jaar in beslag neemt, afhankelijk van de COMPLEXITEIT en van de inzetbare middelen.
- Middelen: we hebben alle middelen (budget, menskracht, locatie, apparatuur, organisatie) om de opdracht te kunnen uitvoeren.

Architectuur van zeven stappen

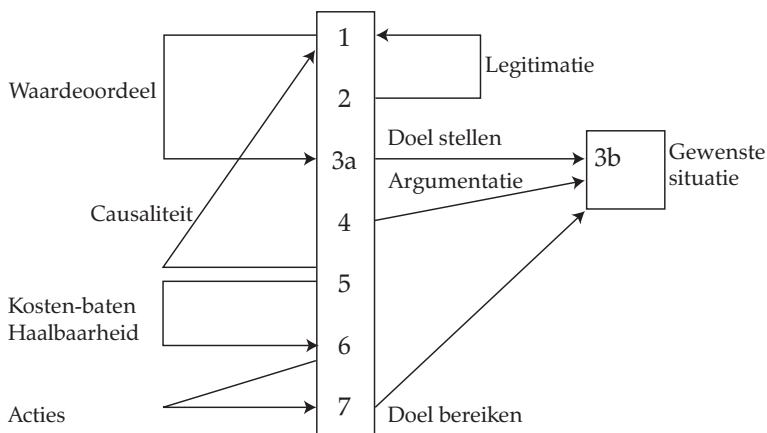
Alle beleid komt neer op DOEL STELLEN en DOEL BEREIKEN. Beide hebben hun eigen conceptuele kader. Om op een correcte manier doelen te stellen moet u zich vasthouden aan de architectuur van zeven stappen aan de ene kant, en aan de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN aan de andere kant.

De architectuur van zeven stappen houdt in dat beleid pas beleid is als een antwoord is geformuleerd op zeven vragen. Elke stap correspondeert met een wetenschappelijke discipline:

- Hoe is volgens u de WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID? (sociale psychologie)
- Met welke FEITEN EN CIJFERS/gegevens/kennisbanken legitimeert u de juistheid van die waarneming? (statistiek, methoden en technieken)
- Wat vindt u in die waarneming a) de ONGEWENSTE SITUATIE, en b) de GEWENSTE SITUATIE? (politieke wetenschap)
- Op grond van welke ARGUMENTATIE vindt u dit? (formele logica)
- Uit welk OORZAKELIJK COMPLEX komt die waargenomen, en als ongewenst ervaren, werkelijkheid voort? (causaliteitsleer)
- Waar liggen na een KOSTEN-BATENANALYSE, annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE, de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN? (bestuurskunde)
- En met welke concrete ACTIES gaat u vervolgens aan de slag om de gewenste situatie via het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK te realiseren? (cybernetica). Zie onderstaande tekening voor de samenhang tussen de stappen.

28

Deze architectuur als bouwsteen voor succesvol interactief beleid maken vertelt WAT er op tafel dient te komen voor het correct stellen van een doel. Vervolgens leidt de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN u door een proces dat aangeeft HOE u aan die antwoorden komt.



Voor een goed begrip van die architectuur van zeven stappen geef ik het volgende voorbeeld:

- Stap 1 Ik heb hoofdpijn (uitspraak over de werkelijkheid waar ik pijn aan heb, WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID).
- Stap 2 U kunt dat zien aan het feit dat ik regelmatig naar mijn hoofd grijp, bleek zie, en af en toe mijn ogen dichtknijp (zo goed mogelijk met gegevens, CIJFERS EN FEITEN legitimeren dat het klopt wat ik onder stap 1 beweer).
- Stap 3a Hoofdpijn wil ik niet (zeggen wat u niet wilt, perceptie van de ONGEWENSTE SITUATIE).
- Stap 3b Ik wil dat die hoofdpijn ophoudt (zeggen wat u wel wilt, de politieke aspiratie, het beoogd maatschappelijk resultaat, perceptie van de GEWENSTE SITUATIE, het doel dat u wilt bereiken).
- Stap 4 Omdat ik niet kan werken als ik zulke hoofdpijn heb (het beoogde resultaat beargumenteren, voldoen aan de eisen van FORMELE LOGICA).
- Stap 5 Die hoofdpijn wordt veroorzaakt door te veel drank, doorgezakte voeten en steeds met mijn hoofd tegen de muur lopen (analyse van het OORZAKELIJK COMPLEX, en de tekening van die oorzaken in een schema van hiërarchisch geplaatste oorzaken).
- Stap 6 Kan ik van het drankgebruik afkomen, is het mogelijk via een chirurgische ingreep mijn voeten recht te zetten en kan ik ophouden steeds met de kop tegen de muur te lopen (KOSTEN-BATENANALYSE annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE)?
- Stap 7 Indien de oorzaken geëlimineerd kunnen worden gelden als ACTIES ter bereiking van het gestelde doel: afkicken, opereren, voortdurend opletten als er muren in de buurt zijn.

29

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

Argumentatie

Argumentatie is stap 4 uit de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. We betreden daarmee het terrein van de FORMELE LOGICA, een stelsel van wetten en regels voor correct redeneren, zo'n driehonderd jaar voor Christus ontworpen door Aristoteles.

Beleidsnota's staan vol met argumentaties en redeneringen. Ambtenaren krijgen echter weinig of geen scholing in de principes van formele logica, als gevolg waarvan heel wat redeneringen de toets van formele kritiek niet kunnen doorstaan.

Aspiratie

Aspiratie ligt op hetzelfde niveau als de begrippen AMBITIE, BEREIKEN, BEOOGD RESULTAAT en WAARDE. Het is van politieke huize. Aspiratie blijkt uit POLITIEKE WILSUITSPRAKEN. Zonder die uitspraken draait de samenleving niet.

Een groot probleem voor de ADMINISTRATIE, of BUREAUCRATIE, is dat politieke aspiraties steeds hoger en groter worden, maar de MIDDELEN om de daaraan gerelateerde extra COMPLEXITEIT de baas te blijven, niet groeien, vaak zelfs afnemen. Om die reden worden ambtenaren vaak op een MISSION IMPOSSIBLE gestuurd. Als het dan fout gaat krijgen zij meestal de schuld daarvan. En als ze zich daartegen verzetten, en een conflict uitlokken heet het 'VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAKEN'.

Bandbreedte

Een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN eindigt met een UITVOERINGSPROGRAMMA vol concrete ACTIES. Met het uitvoeren van die acties koerst u in de richting van de GEWENSTE SITUATIE, het uiteindelijk BEOOGDE RESULTAAT. Bij elke uitvoering maakt u mee dat er een KOERSAFWIJKING ontstaat. Nooit kunt u in één rechte lijn op het doel afgaan. Altijd zijn er nieuwe omstandigheden, gebeurtenissen, voorvallen die de koers naar links of rechts doen afwijken. Zie het als fietsen op een rechte streep over een traject van enkele honderden meters. Weinig mensen zullen in staat zijn precies op die streep te blijven. Het werkelijke fietsen geschiedt in een zigzagbeweging: steeds bijsturen.

De vraag die u zich vooraf dient te stellen is: tot hoever ben ik bereid van de voorgenomen koers af te geraken? Met het markeren van de punten waarmee u aangeeft 'tot hier en niet verder' stelt u dan de bandbreedte vast.

U kunt vaste bandbreedtepunten nemen en/of variabele. Vaste bandbreedtepunten zijn bijvoorbeeld: dreigende overschrijding van het budget of van de tijdlimiet, signalen van demotivatatie en afhaken van medewerkers. Variabele

bandbreedtepunten zijn direct gerelateerd aan de inhoud van de betreffende ACTIE, en dienen daarom te zijn aangegeven in het FORMAT VAN EEN ACTIE.

Bij het vaststellen van de bandbreedte formuleert u niet alleen de punten zelf, dus de punten waarop het alarm afgaat en alle hens aan dek worden geroepen. Ook stelt u vast wie in zo'n situatie bevoegd is om te handelen en wat die bevoegdheden inhouden. Daarom is het vaststellen van de bandbreedte het sluitstuk van het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK, het ultieme aspect van het DOEL HEILIGT DE MIDDELEN.

Bandbreedten kunnen verschillende breedten hebben. Waar die punten een royale afstand ten opzichte van de ideale koers hebben, zit u in een experimentele situatie. U kunt zich dan behoorlijke afwijkingen veroorloven. Als de bandbreedte tamelijk strak langs de ideale uitgezette koers loopt, zit u in situaties die u kunt betitelen als crisismanagement. Dan dienen afwijkingen van de ideale koers snel te worden geredresseerd. Waar de bandbreedte nagenoeg tegen de ideale koers aanligt, is er sprake van oorlog, de ultieme situatie waarin het doel de middelen heiligt.

Beheersing

31

De BUREAUCRATIE, ook wel genoemd de ADMINISTRATIE of de STAF-LIJNORGANISATIE, is onontbeerlijk voor het handhaven van de kwaliteit van het leven in ons land. Zij staat voor zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, continuïteit, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, en rechtsstatelijkheid. Om daaraan te kunnen beantwoorden is de bureaucratie in hoge mate gericht op beheersing. Niet op processen.

Tot dat doel kent de administratie vele instrumenten, zoals de plicht om parafen te zetten op stukken zodat duidelijk is wie waarvoor op welk moment verantwoordelijkheid heeft genomen, het vastleggen en vele jaren bewaren van documenten van overleg en besluitvorming, het creëren van geijkte formulieren en vaste procedures, het onderzoeken van kwantiteit en kwaliteit van overheidsproductie via PLANNING & CONTROL, het sluiten van managementcontracten en prestatieovereenkomsten tussen beleid en uitvoering, alsook zaken als tijdschrijven en prikklokken.

De gerichtheid op beheersing is wellicht het meest in het oog springende kenmerk van een bureaucratie. Op zichzelf is daar niets op tegen. Het enige probleem is

dat zich bij een overheid situaties en omstandigheden voordoen waarbij het toepassen van beheersinstrumenten disfunctioneel, contraproductief en zelfs schadelijk kan zijn. Dat is het geval wanneer de omstandigheden vereisen te gaan werken aan de ARCHITECTUUR VAN HET DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO omdat VERANDEREN EN VERNIEUWEN noodzakelijk is. Of als het nodig is om te gaan STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. In die gevallen is het hanteren van beheersinstrumenten net zo functioneel als in een auto tegelijk gas geven en op de rem trappen.

Het overgrote deel van het huidige overheidswerk is op beheersing gebaseerd: 'Alles, vooral processen, in de klauwen houden.' Dat heeft onder meer te maken met het gegeven dat het overgrote deel van de managers op inhoudelijke gronden in de hiërarchie zijn opgeklommen. Onze ADMINISTRATIE is kennelijk nog niet toe aan een generatie managers die het sturen op (administratieve) beheersing als vanzelfsprekend verenigen met het sturen op (maatschappelijke) processen. Of toch wel? De eerste generatie managers die dat vermogen wel bezit lijkt eraan te komen. Dit is een bijzondere opgave en uitdaging voor strategisch personeelsbeleid in het algemeen, en voor de ALGEMENE BESTUURSDIENST in het bijzonder.

Beleidseffectmeting

Beleidseffectmeting is hetzelfde als MONITORING of beleidsevaluatie. Het is niets anders dan tijdens of na een proces van beleid maken de thermometer in het proces stoppen. Dan wilt u twee zaken meten: de voortgang van het proces en eventuele KOERSAFWIJKINGEN.

Dergelijke metingen kunt u alleen maar verrichten als van tevoren het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK is ingebouwd. Dan moet helder zijn vanwaar u vertrekt (de ONGEWENSTE SITUATIE), waar u denkt uit te komen (de GEWENSTE SITUATIE), en langs welke OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN u daarnaartoe koerst. Dit impliceert ook dat u een meetinstrument ontwerpt dat aangeeft op welke indicatoren u gaat meten, en dat helder is wat goed of slecht is. Net zoals een thermometer.

Als een dergelijk meet- en regelsysteem is ingebouwd kunt u op elk gewenst moment de effecten van beleid meten. Echter, slechts zeer zelden is zo'n meet- en regelsysteem tevoren in het beleidsontwerp ingebouwd. Ook niet in wetten. Daarom is het evalueren van bijna alle beleid en regelgeving een schijnvertoning.

Beoogde (maatschappelijke) resultaten

Dit is een begrip dat synoniem is aan GEWENSTE SITUATIE, AMBITIE, ASPIRATIE, WAARDE, of wat men wil BEREIKEN. In politieke zin gaat het dan om geborgenheid, rust, vrede, omarming, liefde, werkgelegenheid, brood op de plank, een dak boven het hoofd, gezondheid, onderwijs en mobiliteit. Dat zijn de meest wezenlijke beoogde resultaten in een samenleving. En het is de politiek die daar uitspraken over moet doen. Alles wat ambtenaren doen is daarvan een afgeleide.

Het woord ‘resultaat’ komt voor in twee belangrijke zinnen:

- ‘AFREKENEN OP HET RESULTAAT’. Dit is een schandelijke zin. Zij die dat niet begrijpen doen zakelijk en persoonlijk onrecht.
- ‘Het PROCES IS BELANGRIJKER DAN HET RESULTAAT’. Dit is een van de mooiste begrippen bij interactief beleid maken. Zij die dat begrijpen, bereiken de werkelijke resultaten.

Bereiken

Dit is een van de belangrijkste begrippen bij beleid maken. Wat u wilt bereiken is de ultieme politieke vraag. Bereiken staat daarom op één lijn met begrippen als AMBITIE, ASPIRATIE, WAARDE, BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN en de GEWENSTE SITUATIE (stap 3b) in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN.

33

Veel beleid begint met de vraag: ‘Wat willen we bereiken?’ Dat is fout. Die vraag mag u pas stellen bij de overgang van de ANALYSEFASE naar de SYNTHESFASE in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Bij de start van een beleidsproces stelt u alleen de vraag: ‘Waar willen we vanaf? Welke als ongewenst ervaren situatie willen we niet en waarom levert die situatie problemen op?’ Als u denkt te weten wat de problemen zijn, en uit welke oorzaken die voortkomen, moet u vaststellen op welke punten in die OORZAKELIJKE COMPLEXEN de interventie moet plaatsvinden. Dat is het vaststellen van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN.

Bij het beraad over die punten begint langzaam de vraag op te komen: ‘Wat willen we bereiken?’ De ambitie en aspiratie die op dat moment onder woorden worden gebracht bepalen hoe diep en intens de interventie in de oorzakelijke complexen moet zijn. Doelen bereiken en beoogde resultaten behalen, zijn dus zaken die qua constructie nauw luisteren, en die nimmer geformuleerd mogen worden aan het begin van het beleid, maar pas na de ANALYSEFASE, aan het begin van de SYNTHESFASE.

U doet er goed aan om dat wat u wilt bereiken vast te leggen in een VISIE(NOTA) of iets wat daarop lijkt. Dus nogmaals: de analysefase sluit u af met het vaststellen van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN. In dat beraad komt de vraag op naar de uiteindelijk gewenste situatie, en die omschrijft u in bijvoorbeeld een visienota die het begin van de synthesefase inluidt.

Betrokkenheid organiseren

Zonder betrokkenheid geen DRAAGVLAK. Het organiseren van betrokkenheid is een eeuwige zoektocht naar de MENSELIJKE MAAT. U doet het nooit echt goed, u bent altijd alleen maar bezig te proberen de burger in zijn soevereiniteit te vinden om erachter te komen wat die burger beweegt, waar zijn wensen en behoeften liggen.

Dat wil niet zeggen dat die wensen en behoeften dan ook één-op-één in politieke ambitie en ambtelijke uitvoering vertaald dienen te worden. De politiek behoudt altijd haar eigen verantwoordelijkheid. Zij kan en mag onder omstandigheden – aangedreven door KENNISSTURING – zelfs kiezen voor een lijn die geheel afwijkt van wat burgers wensen, zonder burgers daarbij te betrekken.

Maar door de bank genomen kiest een overheid voor besluitvorming die enige mate van betrokkenheid kent. Eén vorm daarvan is INSPIRAAK, maar de beste is betrokkenheid organiseren via INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Bij het organiseren van betrokkenheid geldt maar één wet: meen het echt, of laat het. Kunstjes, gespeelde oprechtheid, werken met kaarten in de mouw, mensen naar hun mening vragen terwijl u al weet wat u wilt gaan doen, die tijd is voorbij. Burgers straffen dat vroeg of laat genadeloos af. De Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 hebben dat goed laten zien. Het organiseren van waarachtige betrokkenheid stoelt op een PERSOONSGERICHT BELEID.

De eerste stap voor het organiseren van die betrokkenheid is het maken van een OMGEVINGSANALYSE, vast onderdeel van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Bloemlezing

De bloemlezing is een onderdeel uit de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Na een CONSULTATIERONDE onder SLEUTELFIGUREN, gebaseerd op een OMGEVINGSANALYSE, hoort u de letterlijke citaten uit de INTERVIEWS of groeps-gesprekken vast te leggen in een bloemlezing. Dat is meestal een boek.

De bloemlezing ontstaat nadat de leden van het desbetreffende PROJECTTEAM zich een aantal dagen door alle interviews hebben heengeworsteld met alleen vragen als: 'Wat staat daar, waar gaat dit over, wat bedoelen die sleutelfiguren eigenlijk?' Elk teamlid maakt aldus een INDIVIDUELE ANALYSE van de opbrengst van een consultatieronde. Na enkele dagen komen de teamleden bijeen om van elkaar te horen wat zij – elk individueel op basis van het eigen referentiekader – denken te hebben begrepen uit de vele tientallen, soms honderden interviews. Het beraad daarover leidt na enkele uren of hoogstens een tweetal dagen tot een TEAM-ANALYSE. Naar haar vorm kunt u zo'n teamanalyse het beste zien als een eerste en voorlopige inhoudsopgave van de te maken bloemlezing. Zij geeft aan welke hoofdonderwerpen het team als rode draden door de interviews ziet lopen, en welke onderdelen, zeg paragrafen, in die hoofdonderwerpen ontstaan.

35

Nadat die voorlopige inhoudsopgave is vastgesteld, gaat het team alle citaten van alle interviews markeren met bijvoorbeeld een cijfer dat correspondeert met een onderdeel van de concept-bloemlezing. Dit is een langdurig en arbeidsintensief karwei dat COLLECTIEF dient te gebeuren. Citaat voor citaat lezend deelt het team elk citaat toe aan een cijfer uit de ontwerp-inhoudsopgave. Tijdens dat werk ontstaat er niet zelden verschil van inzicht over de werkelijke betekenis van een citaat, en de plek waar dit thuishoort. Dat is van fundamenteel belang omdat juist die discussie leidt tot een bijzondere verinnerlijking van de boodschappen die de sleutelfiguren aandragen.

Na enkele dagen lezen en nummeren is het mogelijk om van het collectieve werk over te schakelen op individueel lezen en nummeren. Het team heeft dan een zodanig ritme opgebouwd dat met grote mate van zekerheid ook een individueel teamlid vrij goed kan aangeven waar elk citaat thuishoort. Dat is een aspect dat typisch bij PROJECTMATIG WERKEN hoort: delen van dat werk dient men collectief te doen, delen kunnen ook individueel worden uitgevoerd, zolang dat team maar niet de fout maakt om over te gaan op ARBEIDSVERDELING.

Als alle citaten genummerd zijn 'knip' het team die uit de interviews, en 'plakt' die vervolgens in een bloemlezing in wording. Tijdens dat proces wordt vanzelf duidelijk of de citaten op de juiste plek staan of toch beter naar een andere positie in de bloemlezing kunnen worden verplaatst. Ook wordt zo vanzelf duidelijk of de inhoudsopgave verbetering behoeft; meestal gaat die een keer of tien 'over de kop' voordat het team tevreden is.

De bloemlezing zendt u ten slotte aan de geraadpleegde sleutelfiguren met een dankwoord, en een verzoek om er vooral op te reageren.

Briefing

Tijdens het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN komt het een paar keer voor dat deelnemers aan dat proces een stevige briefing moeten krijgen.

De eerste keer vindt plaats voorafgaand aan een CONSULTATIERONDE. Interviewers – ambtenaren, bestuurders of politici die zo'n proces van interactief beleid maken voeren – moeten te horen krijgen wat hun rol tijdens die consultatieronde is. Voor hen moet duidelijk zijn:

- Waarom dit proces?
- Waarom op deze manier?
- Welke zes VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE gaat u stellen aan SLEUTELFIGUREN?
- Waarom die vragen en geen andere?
- Hoe bereidt u zich daarop voor?
- Hoe gaat u ermee om dat u niet een professionele interviewer bent?
- Wat neemt u voor dat gesprek mee?
- Hoe legt u het INTERVIEW vast?
- Hoe werkt u dat uit?
- Wanneer en hoe stuurt u dat verslag aan het PROJECTTEAM?

Een andere briefing speelt bij expert meetings. Dergelijke bijeenkomsten vereisen een perfecte organisatie. Er zijn vaak honderden DESKUNDIGEN bij betrokken. Degenen die de meetings opzetten, het PROJECTTEAM en zijn helpers, dienen een uitgewerkt script te maken van zaken als:

- Voor welke onderwerpen zijn er hoeveel expert meetings nodig?
- Welke deskundige wordt voor welke meeting uitgenodigd?
- Welk materiaal ligt op tafel?
- Hoe wordt dat gecommuniceerd aan de deelnemers?

- Wie leidt de meetings en waarom?
- Wat is het beoogde kwaliteitsniveau van de meetings?
- Wie legt op welke manier het debat/resultaat van de meetings vast?
- Hoe wordt de totale opbrengst verwerkt en gecommuniceerd?

Budget

Een budget is een relevant onderwerp van gesprek op twee cruciale momenten bij INTERACTIEF BELEID MAKEN.

In de eerste plaats wanneer een opdrachtgever een PROJECTLEIDER vraagt om met een PROJECTTEAM een probleemgebied aan te pakken op een zodanige manier dat daar de ARCHITECTUUR VAN HET DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO haar werk kan doen. De projectleider maakt in een PROJECTPLAN duidelijk welke MIDDELEN, inclusief een budget, nodig zijn om het karwei naar behoren af te ronden. Zonder dat budget dient de projectleider de opdracht niet te aanvaarden. Ook moet duidelijk zijn dat de projectleider naar eigen inzicht en in vrijheid over dat budget moet kunnen beschikken: met verantwoording van de uitgaven achteraf. En dus geen parafencircuit vooraf.

37

In de tweede plaats komt het begrip 'budget' op tafel aan het einde van het proces van interactief beleid maken, namelijk als de ACTIES voor het UITVOERINGS-PROGRAMMA geformuleerd moeten worden. Acties kosten doorgaans geld. Duidelijk moet dan zijn hoeveel geld, en waar dat vandaan moet komen, de dekking. Dat staat dan in het FORMAT VAN EEN ACTIE.

Bureaucratie

Niets is mooier dan de bureaucratie. Tenminste, als u dat wilt begrijpen in haar neutrale context, zoals zo'n honderd jaar geleden beschreven door Max Weber. De bureaucratie, georganiseerd in de klassieke STAF-LIJNORGANISATIE, is een stelsel van hiërarchisch en horizontaal geschakelde bureaus, dat ordelijk, planmatig, zorgvuldig en betrouwbaar een rechtsstatelijk product levert: de kwaliteit van het leven in het land. De ambtenaren, de ADMINISTRATIE, hebben die kwaliteit in handen. De politiek formuleert de hoogte en de breedte van die kwaliteit van leven, de ambtenaren gaan over de maatstaven en criteria om dat niveau te bereiken en te handhaven.

In de praktijk heeft het woord 'bureaucratie' een negatieve betekenis. Het staat dan voor alles wat langzaam gaat, voor alles wat niet mag en dus tegengehouden moet worden, voor alles wat via onbegrijpelijke formulieren en vele loketten moeizaam verworven kan worden alsof 'die ambtenaren het allemaal uit hun eigen portemonnee moeten betalen'. In werkelijkheid is een land reddeloos zonder bureaucratie. Ook al vertoont het die kwalijke trekken.

Waar die trekken zich manifesteren zou het beter zijn om te spreken van 'bureaucratisering'. Dat duidt op ziekteverschijnselen, afwijkingen van de doorgaans normale en gezonde bureaucratie. Ook bestaat er zoiets als 'bureaupolitiek'. Terwijl bureaucratisering niets anders is dan burgers lastigvallen, is bureaupolitiek vooral intern gericht: men zaagt de poten onder elkaars stoelen vandaan, bestookt elkaar met nutteloos papierwerk, vecht territoriumstrijden uit, maakt verkokerd beleid en houdt zich krampachtig vast aan procedures en structuren. Ook bestaat 'bureauvandalisme'. Dat wordt geproduceerd door ambtenaren die destructief met hun vak, hun verantwoordelijkheden en hun medewerkers omgaan.

Dat alles neemt niet weg dat er voor een goed draaiend land een goed draaiende bureaucratie nodig is.

Burgers

Voor hen, en voor hén alleen, is er een overheid. Anno 2002 hebben burgers echter gereide twijfel of die overheid er inderdaad voor hén is. Maatschappelijke sectoren als (medische) zorg, onderwijs, veiligheid, infrastructuur, mobiliteit, verkeren in een zeer zorgelijke staat. In zo'n dertig jaar is het hele bouwwerk van de publieke dienstverlening zodanig geïnstitutionaliseerd dat aanbodgerichtheid elke vraaggerichtheid wegdrukt.

De Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 hebben onder meer laten zien dat dit niet langer op prijs wordt gesteld. Een begrip als 'soevereine burger' heeft zijn intrede gedaan. De soevereine staat (waarvan de geboorteakte ligt in het Verdrag van Westfalen in 1648) bestaat niet meer door processen van Europeanisering, internationalisering en globalisering. Constitutionele regio's (bijvoorbeeld Vlaanderen, Wallonië, Schotland, Beieren, Noordrijn-Westfalen, Catalonië) eisen in een proces van FEDERALISERING EN REGIONALISERING verruiming van hun bevoegdheden, en de soevereine burger springt naar voren om zijn

eigen inbreng in de besluitvorming te bepleiten, gericht op zijn eigen keuzevrijheid, en niet langer op de procedures van de dienstaanbieder.

Via processen van INTERACTIEF BELEID MAKEN kunnen burgers een belangrijke inbreng in de besluitvorming krijgen, mits de instantie die zo'n proces leidt verstandig weet om te gaan met het zogeheten DEMOCRATISCH GAT. Hoe moeilijk het ook is, meer dan ooit zal de overheid zich moeten inspannen om bij burgers DRAAGVLAK TE VERWERVEN VOOR (ingrijpende) besluiten.

Causaliteit

Als u spreekt over een PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE hebt u het over causale verbanden of OORZAKELIJKE COMPLEXEN. Het identificeren en definiëren van problemen of knelpunten is één, daarna vaststellen waar die uit voortkomen is twee. Dan gaat het over causaliteit: waardoor is dat probleem ontstaan, waar komt het vandaan?

U kunt een probleem op twee manieren uit de weg ruimen: tijdelijk via symptoombestrijding, of definitief door het elimineren van de oorzaak of oorzaken daarvan. Als u oorzaken niet meer kunt elimineren is er weinig keuze: dan mag en moet u aan SYMPTOOMBESTRIJDING doen. Als u de oorzaak wel kunt elimineren hangt het af van de KOSTEN-BATENANALYSE hoever en hoe diep u in het OORZAKELIJK COMPLEX kunt afdalen om die oorzaak weg te nemen.

In het schema van de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN staat die causaliteit getekend in het geheel van de bouwstenen die u in acht moet nemen als grondslag van correcte beleidsontwikkeling. De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID maken tekent daarbij de fase waarin de probleem- en oorzakenanalyse plaatsvindt.

Cijfers en feiten

Veel beleid komt tot stand via KENNISSTURING in plaats van via processturing. Traditionele beleidsmakers denken zekerheid te vinden in cijfers en feiten. Om die reden ziet u vaak dat politieke partijen programma's laten doorrekenen door het Centraal Planbureau (CPB). Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontleent zijn verheven status aan het belang dat doorgaans wordt gehecht aan cijfermatige berekeningen.

Dat is niet zonder reden. Voorgenomen beleid moet kloppen. Niet alleen op het vlak van de FORMELE LOGICA, maar ook op het punt van cijfers en feiten. Daaraan kleeft echter meer dan één probleem. Ten eerste hebben de verkiezingen in mei 2002 laten zien wat er gebeurt als de politiek jarenlang het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN (of processturing) ondergeschikt maakt aan het sturen op cijfers van het CBS: zij komt in een SCHIJNWERELD terecht, los van het sociale weefsel van de samenleving. In de tweede plaats is er een groot gebrek aan eenduidigheid van die cijfers en feiten. De diverse instanties die zich op een betekenisvolle schaal bezighouden met het ontwerpen en bijhouden van kennisbanken hanteren allemaal andere tijdseenheden, indicatoren en meetinstrumenten. De onderlinge vergelijkbaarheid is ernstig zoek. Ten derde is het kennisbeleid in de rijksdienst, mede door de SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING (waaronder het verzelfstandigen van kenniscentra van departementen) dermate geërodeerd dat nu hard gewerkt moet worden aan nieuw KENNISBELEID, KENNISORGANISATIE EN KENNISMANAGEMENT om te proberen weer hetzelfde kennisniveau te bereiken als bijvoorbeeld dat van internationale bedrijven, non-governmental organisations (NGO's) en grote consultancy-organisaties.

Tijdens het proces van interactief beleid maken zijn cijfers en feiten onontbeerlijk (zie de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN voor de plek van dat onderwerp in dat proces). Vanaf de start van het proces moet het PROJECTTEAM beginnen met het verzamelen en bewerken van cijfers en feiten die relevant zijn voor het procesonderwerp. Deels door al het algemene materiaal op te slaan, deels door bestaand materiaal te bewerken en geschikt te maken voor gebruik tijdens de besluitvorming, deels door zelf nieuw onderzoek te doen uitvoeren.

De grote vraag daarbij is altijd: 'Wat willen we, en wat moeten we eigenlijk weten?' De BLOEMLEZING kan daar een goed antwoord op geven. Zit neer, lees de citaten en stel bij elk citaat de vraag: 'Zouden we daarover iets willen en moeten weten, zo ja, wat dan, en hoe komen we daarachter?' Dat is een arbeidsintensief karwei, maar net als bij het maken van de bloemlezing een magnifieke zoektocht naar de essentie van het onderwerp in kwestie. Na zo'n zoektocht van enkele dagen komt vanzelf het moment dat het team aan een of twee teamleden – ondersteund door externe deskundigen die zijn opgeleid in wetenschappelijk onderzoek – het garen en ordenen van de relevante cijfers en feiten kan overdragen.

Collectief en individueel

In een projectteam vindt collectief en individueel werk plaats. Er zijn specifieke activiteiten die uitsluitend collectief moeten gebeuren, en andere werkzaamheden die een individuele aanpak vereisen. Dat luistert heel nauw. Het collectieve is de bindende kracht die een team de energie geeft om de juiste concentratie, de juiste diepgang, de juiste breedte en de juiste aangrijpingspunten om de ARCHITECTUUR VAN HET DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO haar werk te laten doen. Daarna kan het met individueel werk de gaatjes vullen. Dit is net zo'n onmisbare twee-eenheid als DIVERGEREN EN CONVERGEREN.

Enkele voorbeelden van collectief en individueel: het maken van een analyse van de verzameling interviews, de opbrengst van een CONSULTATIERONDE, moet individueel beginnen, kost elk teamlid vier à vijf dagen, en gaat dan over in collectieve arbeid waarbij de teamleden de INDIVIDUELE ANALYSES verwerken tot een gezamenlijke TEAMANALYSE. Zodra de voorlopige inhoudsopgave van die bloemlezing in beeld is gebracht, moet het team collectief aan de slag gaan om citaat voor citaat aan te geven op welke plek dat citaat in de BLOEMLEZING thuishoort. Pas na een paar dagen, als het team de slag te pakken heeft, kan het aan individuele teamleden een stapel interviews geven met de opdracht om zelf aan te geven waar elk citaat hoort te komen. Ook bij het ontwerpen van de schema's van de PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE speelt dit in bijzondere mate. Eerst individueel de bloemlezing doorploegen op majeure OORZAKELIJKE COMPLEXEN, en daarna collectief het stelsel van die complexen in kaart brengen. Vervolgens kunnen individuele teamleden aan de slag gaan om onderdelen van die schema's te vullen met citaten uit de bloemlezing.

41

Communicatie met de burger

Communiceren met burgers is de essentie van het politieke ambt. STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN kan alleen als eerst naar burgers wordt geluisterd. Luisteren naar hun gedachten, ideeën, wensen, zorgen, frustraties, hoop en verwachtingen. En dat alles vertalen in een SAMENLEVINGSWENS. Opereren op basis van een samenlevingswens is wat parlement en regering als leidend motief moeten hebben. Niet het opereren op basis van een REGEERAKKOORD, met zijn ondemocratische manier van totstandkomen en zijn strijdigheid met het DUALISME.

Communicatie met burgers veronderstelt direct contact. Voorzover ik dat kan overzien heeft het er alle schijn van dat dit directe contact, bijvoorbeeld tussen volksvertegenwoordigers en burgers, in ons land is geërodeerd. Natuurlijk houden parlementariërs overal in het land spreekbeurten, beantwoorden ze post en e-mails, en zetten ze zich in voor burgers die bijzondere problemen hebben. Maar het structurele, het vanzelfsprekende communicatieve contact met het sociale weefsel lijkt verdwenen.

Dat is in België anders. Daar hebben politici stichtingen die studieavonden, workshops, werkdiners en seminars organiseren. Politieke partijen en aanleunende organisaties, zoals cultuurverenigingen (Willemsfonds bij de liberalen, Davidsfonds bij de katholieken, Vermeylenfonds bij de socialisten) helpen mee communiceren met de kiezers. Daar houden individuele politici op grote schaal nog huiskamergesprekken. Ik maakte een keer mee dat Hugo Coveliers, fractievoorzitter van de VLD (liberalen) in het federale parlement – gearriveerd op Zaventem na een dienstreis naar Canada – met jetlag en al rechtstreeks naar een huiskamergesprek ging om met een tiental burgers (waarvan hij er maar één kende) tot diep in de nacht te praten over wat deze mensen bezighield: veiligheid op straat, asielproblemen, de moeilijke positie van de vrouw die zowel een gezin wil hebben als een werkkring, problemen van ouders die geen greep meer hebben op hun kinderen, wel of niet samenwerken met extreem-rechts enzovoort. Dit markeert de vitaliteit van het Belgische politieke systeem, dat, anders dan in Nederland, bij lange na nog niet zijn einde van POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT heeft bereikt.

42

De snelle opkomst van het digitale debat in Nederland kan wellicht het verloren contact tussen politici en burgers herstellen. Tenzij het verkeerd wordt gehanteerd. Als het digitale debat alleen maar een techniekje wordt om de gedachten van burgers af te tappen, om vervolgens, net zoals dat gebeurt bij polls, in de politieke achterkamer te gaan zitten uitrekenen welke politieke marketingstrategie daar op moet worden losgelaten (waarbij electoraal handelen het wint van communicatief met burgers verkeren), dan brengen de digitale debatten ons nog verder van huis.

Voor belangrijke vernieuwende organisaties, zoals Xpin, het door de departementen in het leven geroepen expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming, het Forum voor Democratische Ontwikkeling, opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en momenteel belast met een inventarisatie van de vele (lokale) initiatieven op het vlak van WAARDEN EN NORMEN, en het IMI, Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, ligt er een taak om mee te

helpen 'het digitale debat' zodanig institutioneel te positioneren dat het geen technisch speeltje van Kamerleden wordt, maar een instrument om weer de burger zelf in de ogen te kijken. Als dat lukt kunnen we eindelijk ook afscheid nemen van de zinloze discussie over het referendum.

Complexiteit

Beleid maken is meestal een diepe duik nemen in zeer complexe zaken. Daarvoor hoeft u overigens niet bang te zijn. U moet zich altijd realiseren dat elke complexiteit te reduceren is tot hanteerbare proporties, mits u daarvoor de juiste kennis verwerft, en de juiste middelen ontwerpt en toedeelt. Met de vlakke hand op een brood slaan levert geen nette sneetjes brood. Met een scherp broodmes lukt dat wel. Complexiteit is steeds een relatieve zaak.

De werking van een koelkast of televisie zal een moeilijk te vatten complexe werkelijkheid zijn voor een indiaan uit de Amazones terwijl menig Europeaan met zijn oren staat te klapperen als de werking van een kernenergiecentrale aan de orde is. Echter, voor een atoomgeleerde is dit een fluitje van een cent.

Bij beleid maken geldt hetzelfde. Velen zullen duizelen van de complexiteit van beleidsterreinen als de (medische) zorg, het onderwijs, de asielproblematiek, de veiligheid en de mobiliteit, maar al die problematische beleidsvelden zijn benaderbaar, en succesvol aan te pakken, mits u de juiste kennis en middelen hebt. Complexiteit laat zich reduceren via Ashby's 'law of requisite variety'. Vrij vertaald betekent die wet: als het instrument waarmee je de complexiteit benadert zelf voldoende complexiteit bezit, snijdt het als een mes door de boter.

Overheidsdienaren die zich de principes van STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN, INTERACTIEF BELEID MAKEN, en PROJECTMATIG WERKEN eigen maken, beschikken over een instrumentarium waarmee elk gecompliceerd beleidsterrein met succes aangepakt kan worden.

Considerans

De considerans is een bijzonder begrip. Het is de ziel van een wet. De considerans vertelt, in de woorden van het staatshoofd wat er met die wet beoogd wordt. Dus wat de wetgever wenst te BEREIKEN.

Die tekst, één alinea lang, staat op de eerste pagina van de wet. Dat is een zin in de trant van: 'Overwegende dat het anno 2002 niet langer valt te tolereren dat er nog armoede in Nederland bestaat besluiten wij Saluut, Beatrix.'

De considerans is het zusje van wat in het beleid de AMBITIE, de ASPIRATIE, de GEWENSTE SITUATIE, het BEOOGD RESULTAAT is. De politieke WAARDE dus. De artikelen van de wet bevatten de normen. Met normen, dus geboden en verboden, worden waarden beschermd.

De considerans is de afgelopen twintig jaar ernstig verwaarloosd. Door gebrekkige formuleringen en ondoordachte reguleringsdrift is zij niet langer de beoogde ziel en het leven van de codificatie. Een nieuwe kijk op wetgevings-theorie en REGELBAARHEID is dringend noodzakelijk. Met name door opnieuw te kijken naar de specifieke momenten en plekken waarop beleid zijn vertaling moet vinden in regulering.

Consultants

44

Er zijn vele soorten consultants: goede en slechte, dure en goedkope, voor interim- en voor projectmanagement, ict-consultants en consultants die gespecialiseerd zijn in financiële zaken. Hier is het onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige consultants van belang.

Inhoudelijke consultants weten veel van één onderwerp. Bijvoorbeeld van (medische) zorg, infrastructuur, onderwijs of ruimtelijke ordening. Waar in een organisatie inhoudelijke kennis zwak of niet aanwezig is, kan zo'n consultant uitkomst bieden. Een organisatie kan er ook bewust voor kiezen om dergelijke expertise niet op de pay-roll te hebben, en tijdelijk inhoudelijke consultants in te huren. Dan maakt men vaste kosten variabel, wat de flexibiliteit van de organisatie ten goede kan komen. Dit is een kwestie van KENNISBELEID, KENNISMANAGEMENT EN KENNISORGANISATIE van de desbetreffende organisatie.

Procesconsultants daarentegen hebben de kennis, ervaring en vaardigheden voor processturing: dat is het interactief STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. Zij kennen de principes die nodig zijn om veranderingsprocessen te ontwerpen, van de juiste vorm en inhoud te voorzien, door de verdrukking heen te helpen en succesvol af te ronden.

Anders dan het geval is met inhoudelijke consultants, heeft de overheid van de toekomst niet de keuze of zij dergelijke expertise structureel in huis zou moeten hebben of niet. Overheidsorganisaties zullen vanuit het belang van VRAAGSTURING steeds meer ambtenaren nodig hebben die in staat zijn te sturen op maatschappelijke processen. Dit type consultant zal dus plaats moeten maken voor ambtenaren die goed zijn opgeleid in processturing.

Consultatieronde

De consultatieronde is een vast element in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Deze vorm van beleidsontwikkeling steunt op WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP.

Dat ‘werken van buiten naar binnen’ doet u door contact te zoeken met personen buiten de organisatie, SLEUTELFIGUREN van wie u mag verwachten dat ze met verstand en gevoel kunnen spreken over het onderwerp in kwestie. Om erachter te komen wie als sleutelfiguren kunnen optreden, moet u een OMGEVINGSANALYSE maken. De personen op de lijst van die omgevingsanalyse raadpleegt u, en dat is de consultatieronde.

45

Het ‘werken van onderop’ is deels al begrepen in het werken van buiten naar binnen, in die zin dat er gesprekken plaatsvinden met personen uit de samenleving. Daarnaast kent ‘werken van onderop’ een ander accent, namelijk het doelbewust vanaf het begin inschakelen van de uitvoerders bij de beleidsontwikkeling. De vele slechte kanten van de SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING kunt u op die manier voor een deel compenseren.

Voor een succesvolle consultatieronde gelden de volgende minimumvereisten:

- Hanteer een PERSOONSGERICHTE BENADERING: nodig de sleutelfiguren uit om mee te doen aan de probleemanalyse omdat u werkelijk van mening bent dat u zonder die inbreng niet genoeg wijsheid en waarheid op tafel krijgt.
- Geef de ambtenaren, bestuurders en politici die de feitelijke gesprekken, INTERVIEWS, doen een stevige BRIEFING over het wat, waarom en hoe van de consultatieronde.
- Laat de personen die u op deze manier bij de beleidsontwikkeling betreft niet meer los en schakel ze in volgende fasen van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN opnieuw in.

De complexiteit van het onderwerp in kwestie bepaalt hoeveel sleutelfiguren voor die consultatieronde nodig zijn. Een consultatieronde over de onkruidproblematiek van de tuin van het Catshuis impliceert waarschijnlijk niet meer dan zo'n tien personen. De problematiek van de armoede in Nederland vereist waarschijnlijk een consultatieronde onder zo'n vijfhonderd sleutelfiguren. De logistiek van zo'n ronde is echter steeds dezelfde: stuur personen van de eigen organisatie naar die sleutelfiguren toe, stel de zes open VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE, noteer de antwoorden, ga niet in debat, respecteer de mening van de betrokkene en haal eruit wat erin zit.

Daadkracht

Politici moeten niet zo vaak over daadkracht praten. Dat is net zo zinloos als oproepen tot kuisheid, of trouw, of barmhartigheid of dapperheid. U bent kuis, trouw, barmhartig, dapper, daadkrachtig. Of u bent het niet. Deugdelijkheid vindt haar verschijningsvorm niet in het herhaalde woord maar in de vanzelfsprekende uitstraling. De VOORBEELDFUNCTIE is allesbepalend.

46

Damage control

De onontbeerlijke BUREAUCRATIE heeft ook bureaupathologische, ziekelijke kenmerken, zoals bureaucratisering, bureaupolitiek en bureauvandalisme.

De zucht naar damage control kunt u zien als een onderdeel van bureaupolitiek. Er zijn twee soorten damage control:

- Ambtenaren die zich voortdurend bewust zijn van de afbreukrisico's die hun bestuurders kunnen lopen, en steeds bezig zijn om die risico's te vermijden. Of, als dat niet gelukt is, de schade zo gering mogelijk te houden.
- Ambtenaren die niet zozeer het belang van hun bestuurders maar veeleer hun eigen positie proberen te beschermen door RISICOMIJDEND GEDRAG.

Beide vormen van damage control zijn, gezien vanuit het oogpunt van de burger, te verwerpen.

Dekking

Ambtenaren die moeilijk, ondankbaar en soms ook gevaarlijk werk doen, hebben dekking nodig van hun ambtelijke en politieke superieuren. Aan de lat staan voor het bouwen van de ARCHITECTUUR VAN HET DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO, voor het bevechten van vernieuwing, wekt weerstanden op. Degenen die zien of aanvoelen dat hun positie, status en belang in gevaar komen, zetten de hakken in het zand en zullen onder bepaalde omstandigheden de neiging hebben om degene die hen belaagt, de PROJECTLEIDER en zijn PROJECTTEAM, onderuit te halen. Soms alleen maar met zakelijke argumenten, soms echter ook met aanvallen die op de persoon van de projectleider zijn gericht.

Die moet daartegen worden beschermd. En dat is dekking geven. De OPDRACHTGEVER van een proces dat zich voltrekt via de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN, in de vorm van PROJECTMATIG WERKEN, dient de projectleider en zijn manier van werken te dekken 'tot voor de poorten van de hel'. Als een projectleider het gevoel of de wetenschap heeft dat die dekking afwezig is, dient hij de opdracht terug te geven. Zo niet, dan wordt hij slachtoffer. Als hij daartegen in verzet gaat ontstaat er meestal een conflict. Daar krijgt hij dan de schuld van. Dat heet: 'VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAKEN.'

47

Democratisch gat

INTERACTIEF BELEID MAKEN IS WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. Dit impliceert dat personen die geen overheidsverantwoordelijkheid hebben wel invloed op de besluitvorming uitoefenen. Dat noemt men het 'democratisch gat': die personen zijn niet politiek gekozen, niet bestuurlijk benoemd, noch ambtelijk aangesteld, maar leveren voor een (soms belangrijk) deel de inhoud van de uiteindelijke besluitvorming en de manier waarop die besluitvorming totstandkomt.

Sommigen maken zich erg druk over dat 'democratisch gat'. Ik niet. Om de volgende redenen.

In de eerste plaats mogen we nooit vergeten dat de overheid er is om de behoeften, wensen, keuzemogelijkheden, vrijheid en ontplooiing van de burger te accommoderen, niet omgekeerd. De dramatisch verlopen Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 hebben duidelijk gemaakt dat de aanbodgestuurde publieke dienstverlening een totale omkering van de keten vereist. Het is geen

zwakte- maar een sterktebod om het denkproces van meet af aan te starten met het inschakelen van personen uit de samenleving, ook al dragen die geen overheidsverantwoordelijkheid. Vandaar mijn pleidooi om een SAMENLEVINGSWENS de plaats te laten innemen van het REGEERAKKOORD.

In de tweede plaats kunt u een 'fair process' zonder 'undue influence' gemakkelijk verwezenlijken als u degenen die STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN daarvoor goed opleidt. Leer hen hoe ze met gevoel voor – staatkundige en bestuursrechtelijke – verhoudingen, en voor de essentie van het begrip RELATIEVE DISSENSUS, een open proces moeten trekken.

In de derde plaats kunt u een 'democratisch gat' vermijden door volksvertegenwoordigers in het proces van interactief beleid maken te betrekken. Een enkeling wil dat niet op grond van de overweging dan tweemaal bij de besluitvorming te worden betrokken: eerst als inbrenger van gedachten en gevoelens tijdens bijvoorbeeld een CONSULTATIERONDE, later als lid van het college dat de finale besluiten neemt. Mijn ervaring is echter dat de overgrote meerderheid van volksvertegenwoordigers dat niet als een beletsel ziet, en het op prijs stelt steeds een inbreng te hebben in de verschillende fasen van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Deskundigen

In een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN moet u bij het WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP drie soorten personen inschakelen:

- **SLEUTELFIGUREN**, mensen die een functionele relatie tot het onderwerp in kwestie hebben en daarover kunnen spreken met een zekere wijsheid, opgedaan in vele jaren en wellicht na lange studies. Denk hierbij aan personen die kunnen denken in brede termen, die kunnen denken over de grenzen van het onderwerp en de tijd heen. Het zijn deze personen die bij voorkeur optreden in een CONSULTATIERONDE, op de lijst geplaatst van de OMGEVINGSANALYSE.
- **Deskundigen**, personen die zich expert op een terrein kunnen noemen, niet zozeer denkend in grote termen, maar meer in details. Zij mogen zelfs oogkleppen op hebben voor al het andere in de wereld. De specifieke expertise op een duidelijk omschreven terrein is hun kracht. Dit zijn de mensen die bij voorkeur nodig zijn voor EXPERT MEETINGS.
- **BURGERS**, mensen die u raadpleegt met de technieken van wetenschappelijk onderzoek om bijvoorbeeld statistisch significante uitspraken te kunnen

doen over wensen, voorkeuren en toekomstbeelden. Het onderdeel CIJFERS EN FEITEN in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN is de plek waar zij meestal een belangrijke rol spelen. In dat kader kan ook een SAMENLEVINGSWENS een belangrijke bijdrage leveren.

U moet dit onderscheid relatief nemen. De drie soorten personen mogen door elkaar in de genoemde onderdelen van de architectuur meedoen. Naarmate het echter beter lukt om de consultatieronde te concentreren rond breed denkende sleutelfiguren, de expert meetings te concentreren op typische, beperkt denkende deskundigen en al het inhoudelijke werk te baseren op, en te verrijken met goed doordacht onderzoeksmateriaal dat de mening van burgers vertolkt, zal de kwaliteit van het proces van interactief beleid maken steeds hoger worden. Dus van drie soorten mensen moet u – met daarop afgestemde specifieke instrumenten – de waarheid en de wijsheid zien ‘af te tappen’.

Natuurlijk hebt u nog veel meer deskundige mensen nodig. Vooral degenen die het proces moeten leiden, die van de INPUT eerst OUTPUT moeten maken en daarna OUTCOME: een PROJECTLEIDER en zijn PROJECTTEAM. Dat zijn deskundigen op het gebied van processturing. Tijdens het project hebben zij maar één doel voor ogen: het proces van interactief beleid maken doorlopen volgens de eeuwenoude principes van processturing. Zij verwijderen elk obstakel dat in de weg staat om het proces methodologisch tot een goed einde te brengen, met zachte en soms zelfs met harde hand. Zonder deze deskundigheid heeft het starten van een proces van interactief beleid maken geen zin.

49

Divergeren en convergeren

Tijdens het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN speelt ‘divergeren en convergeren’ een aantal malen. Dit is in wezen niets anders dan eerst veel kritische massa maken om daarna pas te zien dat zaken – op een hoger niveau van abstractie – eenvoudiger kunnen, en op dat niveau toegevoegde waarde hebben verworven. Divergeren en convergeren is net zoiets als een peristaltische beweging: verwijden en versmallen, dan weer verwijden en versmallen enzovoort.

Een paar voorbeelden. Na een OMGEVINGSANALYSE houdt u een CONSULTATIERONDE onder SLEUTELFIGUREN die geacht worden met verstand en gevoel over een onderwerp te kunnen spreken. De massa ongeordende INTERVIEWS uit die consultatieronde is een divergerende beweging: het dijt alleen maar uit. Via een INDIVIDUELE

ANALYSE en een TEAMANALYSE van die interviews maakt een PROJECTTEAM vervolgens een BLOEMLEZING van letterlijke citaten uit de interviews. Dat is een convergerende beweging: alleen wat relevant wordt geacht komt op een geclusterde manier netjes bij elkaar te staan.

Zo gaat het ook bij het maken van schema's van een PROBLEEM- EN OORZAKEN-ANALYSE. Het team bestudeert vele honderden citaten uit de bloemlezing (divergeren) om die vervolgens in een paar eenvoudige schema's hun neerslag te laten vinden (convergeren).

Vaak vragen teamleden, onervaren in de typische aspecten van procesmethodologie, zich af hoe ze sommige zaken en gebeurtenissen moeten zien of begrijpen. Onzeker als ze vaak zijn over de juistheid van de richting die het proces opgaat, zoeken ze zekerheden die op dat moment nog niet gegeven kunnen worden. Het beste antwoord is dan vaak: 'Ga door met divergeren, maak meer kritische massa, dan kom je op een bepaald moment op een punt waarop je niet verder meer kunt of hoeft, en dan zie je vanzelf hoe je na het bereiken van dat punt een nieuwe, eenvoudiger werkelijkheid van een hoger denkniveau hebt gevonden.'

Doel belasten

Ambtenaren krijgen opdrachten om doelen te realiseren. Terwijl ze daarmee bezig zijn, vooral bij PROJECTMATIG WERKEN, komt het voor dat ambtelijke en politieke superieuren de PROJECTLEIDER en zijn PROJECTTEAM opdragen ook nog even dit of dat erbij te nemen. Dat is doel belasten. Meestal erg irritant en disfunctioneel omdat het zelden voorkomt dat die opdrachtgever daarbij ook de MIDDELEN (extra geld, menskracht, apparatuur, ruimte en vooral extra tijd) geeft om dat opgerekte doel te bereiken. Een projectleider die zich in zo'n situatie niet op zijn gemak voelt dient ofwel die doelbelasting te weigeren, ofwel zijn opdracht terug te geven.

Doel bereiken

Doel bereiken is 'bingo'. Daar gaat het om. Een DOEL STELLEN is één, het bereiken daarvan is twee. Het is synoniem met BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN realiseren, de GEWENSTE SITUATIE waarmaken, de AMBITIE, de WAARDE, de ASPIRATIE

vervullen en bij wetgeving de CONSIDERANS verwezenlijken. Dit is allemaal hetzelfde als stap 3b uit de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN.

Doel stellen en doel bereiken hebben verschillende conceptuele achtergronden. Om op een correcte manier te komen tot doel stellen moet u de principes respecteren van de architectuur van zeven stappen en van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Om op een correcte manier doelen te bereiken, dient u de principes van NEGATIEVE FEEDBACK in acht te nemen.

Doel heiligt de middelen

We spreken niet graag over 'het doel heiligt de middelen'. Doorgaans zien we het als iets minder fraais. In conceptueel opzicht moet u dat echter als een neutraal begrip zien. Alle beleid komt neer op DOEL STELLEN en DOEL BEREIKEN. Als u via een IMPLEMENTATIEPLAN, UITVOERINGSPROGRAMMA OF WERKBOEK op weg bent naar het realiseren van doelen, zult u altijd KOERSAFWIJKINGEN meemaken. Dat is een fact of life. Met koersafwijkingen kunt u drie dingen doen: of dit accepteren en daarmee niet het doel halen, of die afwijking bijstellen en doorkoersen naar dat doel (NEGATIEVE FEEDBACK), of die koersafwijking gebruiken om een ander doel te stellen (FEED-IN).

51

Ingeval u kiest voor het laatste stelt u dus niet de koers maar het doel bij. In dat geval spreken we van 'de middelen heiligen het doel'.

Als u echter het oorspronkelijke doel wilt realiseren als de enige echt GEWENSTE SITUATIE of AMBITIE die u nastreeft, dan is er geen andere keuze dan het bijstellen van de koersafwijking. Dat gaat echter nooit vanzelf. Tot dat doel dient u te trekken (herallocatie) aan MIDDELEN: creativiteit, kennis en ervaring, menskracht, geld, apparatuur, bevoegdheden, ruimte en tijd. En vaak gaat dat dan ten koste van andere middelen.

Om onverwacht grote koersafwijkingen te voorkómen doet u er goed aan in het beleids- en implementatieplan duidelijk aan te geven binnen welke BANDBREEDTE de uitvoering van het interactief ontworpen beleid moet plaatsvinden, en wat er moet gebeuren als een punt op de bandbreedte geraakt dreigt te worden. Waar een bandbreedte nagenoeg samenvalt met de ideale koers zit u in een oorlogssituatie: de meest extreme vorm van het doel heiligt de middelen.

Doel stellen

Doel stellen is de stap van 3a naar 3b in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. Het ligt om die reden op het niveau van begrippen als *AMBITIE*, *ASPIRATIE*, *BEOOGD RESULTAAT* en *GEWENSTE SITUATIE*. Het is datgene wat u wilt *BEREIKEN*.

Doel stellen is één, *DOEL BEREIKEN* is twee. Voor beide geldt een eigenstandig conceptueel kader. *Wat* u op tafel dient te leggen om tot een geldige formulering van een doel te komen staat in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. *Hoe* u dat kunt realiseren vindt u in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Doel stellen is niet veel anders dan ‘aangeven waar Rome ligt’. Dus meedelen wat u politiek uiteindelijk wilt bereiken. Als het ware wijzen op ‘dat groene vlaggetje aan de andere kant van de grote berg’ waar u ondanks alle omzwervingen toch wilt uitkomen. Daarom is het ook synoniem met begrippen als *WAARDE* en *CONSIDERANS*.

Doelboom

Als u na de ANALYSEFASE van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN de SYNTHESFASE ingaat, begint u met het formuleren van oplossingsrichtingen in de richting van een uiteindelijk te *BEREIKEN* doel. Dat doel, ook wel *GEWENSTE SITUATIE* of *AMBITIE* of *ASPIRATIE* of *WAARDE* geheten, is niets anders dan vaststellen ‘waar Rome ligt’. De *OPLOSSINGEN* EN *OPLOSSINGSRICHTINGEN* vertellen via welke wegen u in Rome zou kunnen komen. En binnen die oplossingsrichtingen moet u stations, tussendoelen, passeren als een indicatie dat u op de goede weg bent, in een *VERWIJDERINGSPROCES* van de plek waar u zich bevindt naar dat ver weg liggende ‘Rome’.

Dat maakt het denken in termen van doelen tot een hiërarchisch geheel. Zo ontstaat dan een doelboom. Een tekening die lijkt op een organisatieschema. In de top staat het hoofddoel, daaronder een stel subdoelen (oplossingsrichtingen), en weer daaronder enkelvoudige doelen enzovoort. Het onderste deel van een doelboom toont de *ACTIES* voor het realiseren van die sub- en enkelvoudige doelen.

Draagtijd

Meestal wordt u geen tijd gegund om te werken zoals dat hoort. We hebben hier één van de grote fouten uit het GROTE FOUTENBOEK te pakken. Een van de ziekteverschijnselen van de politiek in het algemeen, en van die van deze tijd in het bijzonder: de drang om een steeds hogere ASPIRATIE in steeds minder tijd te willen realiseren. De POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN doet er rustig twintig jaar over om een maatschappelijk belangrijk onderwerp te laten bezwijken onder grote problemen, en dan moeten ambtenaren en CONSULTANTS deze in een paar maanden opgeruimd hebben. Meestal ook nog onder de bedreiging van AFREKENEN OP HET RESULTAAT. Dit is goed te begrijpen vanuit het gezichtspunt van snel willen scoren, maar daarom nog niet minder vervelend, disfunctioneel en contraproductief. En als ambtenaren en consultants daartegen in het geweer komen, en mogelijk zelfs een conflict uitlokken, krijgen zij daarvan de schuld: VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAKEN.

Iedereen weet dat voor bepaalde zaken een bepaalde tijd nodig is. Op een baby moeten we negen maanden wachten. Het heeft geen zin om te zeggen: 'Ik ben minister, dus dat moet sneller kunnen.' Voor een hardgekookt ei moet u een ei, komend uit de koelkast, minstens zeven minuten in kokend water houden. Als u zo'n ei slechts drie minuten door lauwwarm water sleurt, wordt het niet hardgekookt. Plant u een jong walnotenboompje in de tuin, dan duurt het al gauw een jaar of zeven voordat de eerste noten eraan hangen. Na een jaar tegen die boom gaan trappen en aan de takken gaan trekken, levert geen noten op, maar een dood boompje. Zo geldt voor menig onderdeel uit de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN een zekere draagtijd voordat die fase genoegzaam is afgerond.

Voor een goed interactief open (plan)proces van enige complexiteit moet u ongeveer anderhalf jaar rekenen. Dan is de beleidsontwikkeling klaar en kan de uitvoering via een UITVOERINGSORGANISATIE aanvangen. Binnen zo'n traject kennen de verschillende stappen hun eigen draagtijd. Het ontwerpen van een OMGEVINGSANALYSE bijvoorbeeld kost ongeveer een maand. Het houden van een CONSULTATIERONDE ook ongeveer een maand. Het concipiëren van een BLOEMLEZING op basis van die consultatieronde ongeveer drie maanden. Het maken van schema's van een PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE twee tot vier maanden.

Het bewaken van de vereiste draagtijd is een van de moeilijkste opgaven voor een PROJECTLEIDER en zijn PROJECTTEAM. Meestal staat hij onder grote druk van een

OPDRACHTGEVER die bij elk tussentijds product nauwelijks daarnaar kijkt en steeds maar weer vraagt: 'Wanneer komt er nou eens een resultaat, had dat er niet al moeten zijn?' Dat gaat zo door tot het moment waarop het voor een opdrachtgever zichtbaar wordt dat er inderdaad leuke resultaten uit de bus komen. Dan ineens valt de druk van de tijdsfactor weg en krijgt de projectleider pas de ruimte om te werken zoals dat hoort. Vaak echter wenst een opdrachtgever daar niet op te wachten en verruilt hij voortijdig het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN, met zijn typische OMGAAN MET ONZEKERHEID, voor KENNISSTURING en ZEKERHEIDSPERFECTIONERING. Einde proces en einde project.

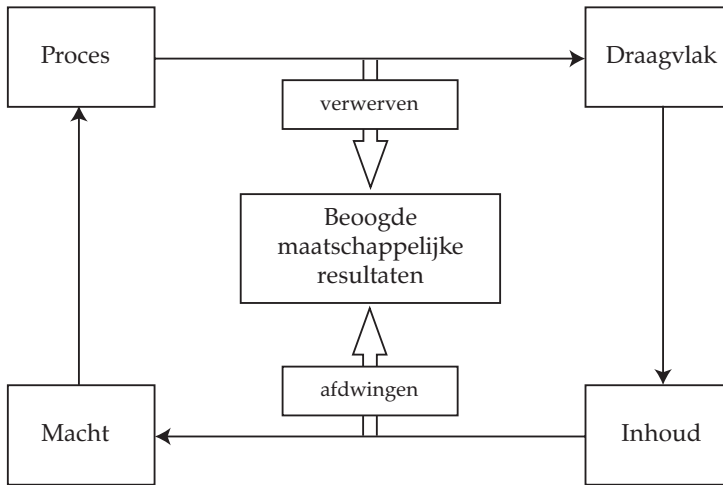
In discussies met de opdrachtgever doet u er als projectleider goed aan om vanaf het begin te onderstrepen dat u maar twee soorten tijd kent: draagtijd en 'kwaliteit'.

Draagvlak (verwerven)

Voor acceptatie van (ingrijpende) besluiten is draagvlak nodig. Dat kunt u niet ergens kopen in een winkel. Dat moet u verwerven. Hoe? Door te STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN (processturing), via een PERSOONSGERICHTE BENADERING. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Ook al omdat er geen eenduidigheid bestaat over wat draagvlak nu in wezen is. Als u vijf personen vraagt: 'Wat is volgens u draagvlak?', is het niet raar dat u vijf verschillende antwoorden krijgt.

In de loop der jaren is het mij duidelijk geworden dat draagvlak ligt in de sfeer van 'acceptatie door betrokkenheid'. Het is echter bepaald niet gelijk aan consensus. Mensen kunnen zeggen: 'Ik ben het met dat besluit niet eens, maar ik accepteer het omdat ik er in een correct proces op een correcte manier bij betrokken ben geweest.'

Onderstaande tekening toont de plek van draagvlak in een context van vier begrippen: met het trekken van een open proces via de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN creëert u via het betrekken van mensen bij dat proces de voorwaarden waaronder draagvlak wellicht kan ontstaan, om gezamenlijk te komen tot het bepalen van de inhoud, waarna het bevoegde gezag, bekleed met de toegekende staatsrechtelijke macht, de knopen doorhakt. Draagvlak is aldus geen doel op zichzelf, maar één van de vier grote energiebronnen die moeten leiden tot het BEREIKEN van BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.



Dualisme

Het is van tweeën één: of een REGEERAKKOORD of dualisme. Beide samen kan niet. Onvervalst vasthouden aan wat er in het regeerakkoord (of strategisch akkoord) staat, is prohibitief voor dualistische verhoudingen tussen regering en parlement. Dus kiezen, of kniezen. Want als een regeringspartij echt het dualisme ambieert, moet dat per definitie van tijd tot tijd leiden tot het controversieel verklaren van (delen van) het regeerakkoord. Het ondemocratische karakter van het regeerakkoord in zijn huidige vorm vindt al zijn oorzaak in het feit dat zo'n akkoord een uit onderling wantrouwen geboren afspraak is, waarbij altijd personen zijn betrokken die niet democratisch gekozen zijn, en die dus voor hun invloed geen legitimatie bezitten tegenover de volksvertegenwoordiging.

55

Dualisme heeft overigens pas zin als het ergens over gaat. Inhoud. Controversiële standpunten. Opvattingen en strevingen die betwist kunnen worden. Om dualisme tot zijn recht te laten komen is daarom geen regeerakkoord nodig dat het controversiële uitsluit, maar juist het tegenovergestelde, de compositie van een SAMENLEVINGSWENS. Dat is een inzicht in wat er daadwerkelijk leeft in de samenleving. Als de politiek dat weet, wat nu niet het geval is omdat zij al vele jaren in een SCHIJNWERELD leeft, dan pas kan dualisme beklijven.

Echter, daar is ook nog iets anders voor nodig: het radicaal doorbreken van het 'SOORT ZOEKT SOORT' waarmee de traditionele POLITIEKE PARTIJ in enkele tientallen jaren intern een politieke monocultuur heeft gevestigd, die (door de opeenstapeling

van die monoculturen) uiteindelijk ons land heeft geleid naar het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT. Alleen met een radicaal VERANDEREN EN VERNIEUWEN, en dus met een doorbreken van – ook – het mechanisme van ‘soort zoekt soort’, kunnen we in de komende tien jaar gaan bouwen aan het begin van een nieuwe vitale politieke levenscyclus.

Economy of scale

De niet-aflatende zucht om organische verbanden van kleinschaligheid te ver-
ruilen voor beweerde efficiencyvoordelen van werken op een grotere schaal is een
fout uit het GROTE FOUTENBOEK. Sectoren als landbouw, (medische) zorg en onder-
wijs zijn aan deze STRUCTUURSTURING kapot gegaan. U kunt niet de organische ver-
banden van de kleine schaal doorbreken en dan denken dat het wel goed zal gaan.

Zoals er een ‘Bermuda-driehoek’ bestaat, een locatie waar schepen en vliegtuigen
op mysterieuze wijze verdwijnen, zo vormt zoeken naar economy of scale het
beginpunt van een ‘ellendigheidsspiraal’ waardoor beleidssectoren en orga-
nisaties in verderf geraken. Een soort ‘zwart gat’ dat alle energie opslokt. Het
begint met REORGANISATIES, herstructurering of STELSELWIJZIGINGEN, conform de
VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN.

Zodra de kleinschalige wereld van werken van professionals, zoals die van boeren,
medici, rechters en onderwijzers, op een grotere schaal wordt gebracht, ontstaat de
noodzaak tot AANSTURING VAN DIE PROFESSIONALS. Althans, dat is de gedachtecronkel
achter de argumentatie tot het aanstellen van managers die de professionals dan
moeten gaan aansturen. Die managers werken niet vanuit het professionele vak
van de professionals, maar vanuit hun eigen vak: MANAGEMENT. Zij introduceren
daarmee een variëteit van instrumenten op het vlak van bedrijfsvoering om de out-
put van professionals op niveau te houden, of op te krikken: prestatieafspraken,
managementcontracten, beheersovereenkomsten, formuleren, nieuwe admini-
straties, PLANNING & CONTROL, tijdschrijven enzovoort. Dat wekt veel weerstand op
bij professionals. De kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid van het te leveren product
gaan daarmee gevaar lopen. BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN gaan tegen-
vallen. De klassieke reactie is dan: nog meer economy of scale, nog meer manage-
mentlagen, nog meer beheersingsinstrumenten. En vervolgens een PROCES VAN
BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN van professionals die het niet meer zien zitten, ver-
arming van de kwaliteit, gaten in de continuïteit, voortdurende aanpassing van de
bestaande beheersingsinstrumenten, insluipen van leugenachtige, frauduleuze en

criminogene elementen omdat professionals onder druk van oneigenlijke werkzaamheden een uitweg zoeken naar de meest gemakkelijke manier van invullen van de groeiende stapel formulieren (zie de ervaringen met bijvoorbeeld de mestboekhouding). Dit is een proces van POSITIEVE FEEDBACK: u raakt dan steeds verder van huis. In zijn boek *De Graanrepubliek* (Atlas 1999) beschrijft Frank Westerman dat proces aan de hand van een vlijmscherpe analyse van het Europese en nationale landbouwbeleid van Sicco Mansholt.

Uiteindelijk betaalt u de beweerde efficiencyvoordelen van de grotere schaal in veelvoud terug in het repareren van de talloze schier onoplosbare problemen – immers FUSIE IS RUZIE – die het gevolg zijn van deze zucht naar economy of scale. Niet zelden noodgedwongen leidt dit tot de weg terug: schaalverkleining. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een advies van de Onderwijsraad uit 2002: binnen de massale schoolgemeenschappen, met hun onbeheersbare demotivatatie van het personeel, toenemende onveiligheid voor en door leerlingen, en verlies van kwaliteit, luidt het advies om binnen die schoolgemeenschappen weer te zoeken naar de kleinere schaalverbanden. Het kan verkeren. Helaas staat er niet in zo’n advies wie de schuldigen zijn die deze ellende hebben veroorzaakt, welke systeemfouten zij hebben gemaakt, hoe ze alsnog ter verantwoording kunnen/moeten worden geroepen, en hoe daarvan geleerd kan worden. In plaats daarvan worden ze soms Commissaris der Koningin, of hoogleraar, of minister van staat, of alledrie, want ze zijn meestal ook nog onverzadigbare schrapers van posities en functies.

57

Elimineren van oorzaken

Politieke, beleidsmatige, of maatschappelijke problemen komen nooit zomaar met een westenwind het land binnendrijven. Ze worden door iets veroorzaakt, en die oorzaken moet u willen kennen. Om ze zichtbaar te maken moet u het OORZAKELIJK COMPLEX achter en onder een probleem analyseren via een PROBLEEM-EN OORZAKENANALYSE. Zodra ze zichtbaar zijn gemaakt zijn er twee mogelijkheden: u kunt ze elimineren, of niet. Lukt het, dan trekt u ook het probleem weg, lukt het niet dan blijft alleen SYMPTOOMBESTRIJDING over.

Dit onderdeel uit de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN is een van de mooiste aspecten van het vak. In de praktijk is het echter een van de minst beoefende takken van sport. Zelden kom ik tegen dat ambtenaren op een degelijke manier, en op een betekenisvolle schaal, oorzakelijke analyses maken. Noch, om vervolgens die oorzaken te elimineren via het bepalen van POLITIEK-

BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN, gevolgd door een KOSTEN-BATENANALYSE annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE, en uiteindelijk door concrete ACTIES.

Het belang van het analyseren van oorzaken, en het elimineren daarvan om genoegzaam problemen op te lossen, is een eeuwenoud gegeven. Ons gezegde ‘een ezel stoot zich geen tweemaal aan dezelfde steen’, is in wezen daarvan een afgeleide.

Ook in de wetenschapsmethodologie en de cybernetica komt het elimineren van oorzaken – zij het in andere bewoordingen – naar voren. De wetenschapsmethodoloog Karl Popper is onder meer bekend door de introductie van het begrip ‘trial and error’, ontworpen in de jaren dertig van de vorige eeuw, en later aangevuld tot ‘TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION’. Zeer beknopt gezegd betekent dat begrip: ‘Zet een stap en durf dus een fout te maken, herken en erken die fout, elimineer die fout en dan krijgt u vooruitgang.’

In diezelfde jaren dertig ontwierpen de beoefenaars van de cybernetica het begrip ‘NEGATIEVE FEEDBACK’. Even kort gezegd is dat: ‘Ga op pad om een doel te bereiken, monitor de altijd optredende koersafwijkingen, en maak die afwijkingen ongedaan; als je dat steeds blijft doen, kom je vanzelf bij je doel.’

58

Dit betekent dat beleid dat voorbijgaat aan een analyse en eliminatie van oorzaken per definitie falend beleid is, leidend tot méér in plaats van minder problemen. In Nederland heeft dat proces zich sluipenderwijs vanaf de jaren zeventig voltrokken, wat uiteindelijk leidde tot de val van het tweede Paarse kabinet van Wim Kok. Niet het beleid van ‘Paars’, maar de opeenstapeling van niet herkende, niet erkende, niet via oorzakelijke analyses bestreden problemen, hebben in een proces van enkele tientallen jaren het gezag van ‘Den Haag’ zodanig uitgehold dat de kiezers in 2002 het signaal gaven: ‘Het moet anders.’ Zo zijn we terechtgekomen aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT die zo’n vijftig jaar heeft geduurd.

Emotie

Beleid maken is een rationeel proces volgens aloude principes. Het gebruik van de ratio is daarbij een hoog, voor sommige professionele en loyale ambtenaren het hoogste goed. Emoties passen daar niet in. En als dat proces al emoties oproept, vindt men dat die zo veel mogelijk onderdrukt zouden moeten worden.

Dat is niet mogelijk en ook niet verstandig. Naast de ratio spelen emoties een belangrijke rol bij het zoeken en vinden van de kern van samenlevingsproblemen, en van hun oplossing. De WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID komt meestal voort uit emotie. En dit is dan de aanleiding om die situatie te waarderen als een ONGEWENSTE SITUATIE, die omgezet zou moeten worden in een GEWENSTE SITUATIE, een STREVEN naar het bereiken van BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. Probleemervaring is een subjectieve waarneming van de werkelijkheid. Ergernis is emotie, en niet altijd universeel, omdat iedereen de werkelijkheid vanuit een andere optiek waarneemt en waardeert. En de drang om iets aan dat probleem te gaan doen, komt ook vaak voort uit emotie. Dat kan verontwaardiging zijn, maar ook liefde voor iets waarvan u – vanuit uw eigen besef van WAARDEN EN NORMEN – ziet en voelt dat het verloedert.

Ook tijdens het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN zal naast de ratio emotie altijd aanwezig zijn. Het is goed om dit vanaf het begin te erkennen. TEAM BUILDING, bijvoorbeeld, bestaat niet alleen uit het maken van goede werkafspraken, maar is pas echt geslaagd als men elkaar blindelings aanvoelt. De relatie met de OPDRACHTGEVER en de SLEUTELFIGUREN wordt niet alleen bepaald door zakelijke contacten. De PERSOONSGERICHTE BENADERING en de MENSELIJKE MAAT zijn per definitie zaken van emotie. Het uiteindelijk vaststellen van een diepgaande PROBLEEM- EN OORZAKEN-ANALYSE, gebaseerd op een degelijke BLOEMLEZING, is ook een emotionele gebeurtenis om nog maar te zwijgen van de aanbidding van het complete IMPLEMENTATIEPLAN met een substantiële hoeveelheid ACTIES als bekroning op het proces.

59

Het is goed dat u zich in een interactief beleidsproces realiseert dat ondanks de nadruk op ratio en methodische benadering, emoties in het gehele proces een rol spelen. U dient zich hier als opdrachtgever, PROJECTLEIDER en PROJECTTEAM terdege van bewust te zijn, en u daarop voor te bereiden.

Energie

Energie is een ander woord voor de MIDDELEN die u nodig hebt om BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN te BEREIKEN. We hebben het dan over creativiteit, kennis en ervaring, geld, menskracht (kwantitatief en kwalitatief), ruimte, locaties, apparatuur, bevoegdheden en tijd.

In dit onderwerp zit een methodologische moeilijkheid, iets wat zich niet eenvoudig laat uitleggen. Als u een doel wilt bereiken, een resultaat wilt realiseren,

een AMBITIE of ASPIRATIE of WAARDE ingevuld wenst te zien, moet u de beschikbare energie niet aanwenden om koste wat kost dat doel te bereiken, maar om de OBSTAKELS die aan dat doel in de weg staan op te ruimen. De energie moet gaan zitten in het proces van VERWIJDERING uit de ONGEWENSTE SITUATIE, niet in de beweging richting doel. Vergelijk het met een raket die afgevuurd is naar de maan. Die is niet bezig naar de maan te gaan, maar het energiemechanisme duwt die raket elke fractie van een seconde verder weg van de plek waar die eerst was, en bereikt misschien uiteindelijk, als hij op koers blijft, de maan.

Zo bewegen wij mensen ons ook voort als we op weg zijn naar een doel, bijvoorbeeld de deur van de woonkamer: onze voeten, benen, spieren, hersens en zenuwen verwijderen ons lichaam van de plek waar dat eerst was, en als we dat kunnen volhouden en bovendien in de goede richting lopen bereiken we de deur. Tenzij er zich een onvoorziene omstandigheid voordoet. Het is immers eeuwig en altijd onzeker of we die deur (ook nu weer) zullen bereiken. Het aanwenden van beleidsenergie, en daarmee beleidssucces realiseren, is niets anders dan OMGAAN MET ONZEKERHEID.

Energie is daarom een belangrijk woord in het kader van omgaan met onzekerheid, en het ELIMINEREN VAN OORZAKEN. Het is energie waarmee een gemonitorde KOERSAFWIJING in een IMPLEMENTATIEPLAN, UITVOERINGSPROGRAMMA OF WERKBOEK ongedaan wordt gemaakt (vaak door herallocatie van middelen) waardoor het uit te voeren beleid weer op de afgesproken koers kan komen te liggen.

60

Er gaat toch ook een heleboel goed?

Dit is een stereotiepe opmerking zodra u het pad van de analyse en de diagnose opgaat. Als u niet beleid wilt maken via JUMPING TO SOLUTIONS en de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN, maar via het blootleggen van OORZAKELIJKE COMPLEXEN van probleemgebieden door middel van PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES, wees er dan op bedacht dat na enige tijd praten over problemen er altijd wel iemand is die opmerkt: 'Er gaat toch ook een heleboel goed, niet dan?' Dat is totaal irrelevant. Uiteraard gaan er zaken goed, en dat is maar goed ook. Maar beleidsanalytisch heeft dat geen betekenis.

Het is de taak van de overheid – politiek, bestuur en administratie – om elke dag twee dingen te doen: de kwaliteitsstandaard bewaken van het leven zoals die tot dat moment is ontwikkeld, en proberen die standaard steeds iets hoger te krijgen.

Om tot een hogere kwaliteit te komen is het zinloos om te kijken naar wat er goed gaat. Elke, met de nadruk op elke, streving om kwaliteit te verhogen gaat uit van de notie van wat er (nog) niet goed (genoeg) is.

Een voorbeeld. Miljoenen mensen over de hele wereld kennen David Beckham, sterspeler van Manchester United. Ze weten ook wat zijn uitzonderlijke kwaliteit is: de lange pass op de vierkante centimeter en de vrije trap, zo'n veertig meter voor het doel. Heel vaak gaat die erin. Niet altijd. Waar oefent hij nou op? Op dat wat hij goed kan? Nee, want dan zou hij niet meer oefenen. Hij oefent op datgene wat naar zijn mening – en naar die van zijn coach – nog niet goed genoeg is. Als de bal er niet ingaat, is er iets niet helemaal goed gegaan. Was het de aanloop, de taxatie van de windsnelheid, de plek op de wreef van de voet, de manier waarop hij dacht? Op dergelijke punten blijft hij oefenen: tien, honderd, duizend keer.

Kortom, elk STREVEN naar verbetering vindt plaats op basis van een besef van wat fout is, niet op wat goed is. Ook benchmarking is op dit principe gebaseerd: ver-ruil je eigen zwakke punten voor de sterke punten van een ander. Daarom is de opmerking 'Er gaat toch ook een heleboel goed?' niet alleen irrelevant, maar ook misleidend. Het is een uitspraak die al snel leidt tot de kop in het zand steken.

Ik noemde zojuist de coach. Valt het u niet op dat de beste sporters ter wereld altijd hun coach bij zich hebben? Tiger Woods, onbetwist de beste golfer van deze tijd, laat zich permanent bijstaan door een coach. Waarom? Als iemand goed kan golfen is hij het wel. Waarom dan die dagelijkse begeleiding? Zou die niet meer voor de hand liggen voor golfers die niet zo goed zijn? Het antwoord is simpel. Ook de allerbesten maken fouten en zijn niet altijd in staat om dat zelf te herkennen, te erkennen en via TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION zich structureel over te geven aan het ELIMINEREN VAN DE OORZAKEN van hetgeen (nog) niet helemaal in orde is. Zij die zich bij voortduring laten bijstaan door een goede coach, hun fouten (h)erkennen en elimineren, BEREIKEN de beste resultaten.

Expert meetings

In de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN vormen expert meetings een schakelmoment tussen de ANALYSEFASE en de SYNTHESFASE. Ze komen aan de beurt aan het slot van de fase waarin een PROJECTTEAM met alle betrokken personen en partijen zich enkele maanden alleen maar heeft toegelegd op het zichtbaar maken van de belangrijkste probleemvelden via de BLOEMLEZING, en van de

belangrijkste OORZAKELIJKE COMPLEXEN achter en onder die probleemvelden via PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES. Zodra dat materiaal op tafel ligt moet het team expert meetings organiseren om de correctheid van de analyse te valideren, en de richting aan te geven naar hetgeen men wil BEREIKEN via het ELIMINEREN VAN OORZAKEN: het duiden van de OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN.

Laat me dit ook nog eens op een andere manier vertellen. Het gehele proces van interactief beleid maken is gebaseerd op WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. SLEUTELFIGUREN, geraadpleegd in een CONSULTATIERONDE, gebaseerd op een goede OMGEVINGSANALYSE, geven aan wat er allemaal loos is, gezien door hun eigen bril, dus vanuit hun WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID. De door hen gesignaleerde probleemgebieden worden in hun oorzakelijke achtergronden netjes geanalyseerd, en dan treden experts aan om te vertellen of die analyse in alle opzichten de toets van de kritiek kan doorstaan, en waar in de oorzakelijke complexen effectieve oplossingsrichtingen liggen die zouden kunnen bijdragen aan het bereiken van de GEWENSTE SITUATIE.

Het is van tevoren nooit te voorzien wat voor type expert meetings moeten plaatsvinden, noch hoeveel experts u daar dan bij moet betrekken, hoe lang, en op welke manier. Dat is steeds anders, afhankelijk van het onderwerp, de COMPLEXITEIT daarvan, en van de creativiteit van het projectteam dat het proces trekt.

Wellicht ten overvloede, een expert meeting is een hybride figuur: zij rondt de analysefase af, en maakt de opening naar de synthesefase.

Federalisering en regionalisering

Federale staatsvormen rukken overal ter wereld op (federatie is afgeleid van het latijnse 'foedus' dat verbond of samenwerkingsverband betekent). Dit zijn in de regel krachtige politieke systemen die politieke, culturele en etnische verscheidenheid in een eenheid verbonden weten te houden. De Verenigde Staten van Amerika zijn het meest bekende voorbeeld. Maar ook Duitsland en België hebben een federale staatsvorm. Er zijn vijf min of meer van elkaar afwijkende federale types (zie daarvoor *Definitie en Waarde van Federalisme*, door Herbert Tombeur, www.users.pandora.be/tombeur).

Met name in België blijkt de keuze om de eenheidsstaat in te ruilen voor een federaal verband bijzonder goed te werken. Begin jaren tachtig gestart heeft men

aldaar na een viertal grote sequentiële staatshervormingen rond 2002 het federale systeem afgerond, hoewel het proces van overdracht van bevoegdheden van de federale staat naar de deelregeringen nog steeds doorgaat. Dit model blijkt in staat om de grote spanningen die al enkele honderden jaren, en met name sinds de Eerste Wereldoorlog, tussen de Frans- en de Nederlandstaligen bestaan, in een zodanige constitutionele en institutionele vorm te gieten dat men met elkaar kan leven zonder in Balkanachtige omstandigheden te geraken.

Wat zich in België in de afgelopen twintig jaar heeft voorgedaan is tegelijk een voorbeeld van defederalisering of andere vormen van REGIONALISERING die ook elders in Europa zijn gestart, bijvoorbeeld in Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Vlaanderen en Wallonië zijn zogeheten constitutionele regio's: zij hebben een parlement en een regering, en diverse organen die de regio tot een 'land' maken, inclusief een Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is een antwoord op de groeiende schaal van Europeanisering: naarmate de politieke schaalniveaus groter worden ontstaat vanzelf de behoefte om in kleinere delen de eigenheid te bewaren en zelfs tot constitutionele hoogten te verheffen. Het is daarom geen flauwe grap als men aan Friezen, of aan inwoners van Beieren toestaat hun taal ook in officiële overheidsstukken te gebruiken.

63

Zie voor een voortreffelijke visie op de opkomst en verdere groei van constitutionele regio's *Het Vlaams Manifest* van premier Patrick Dewael van de Vlaamse regering (Van Halewijk 2002). Dat bevat een nauwelijks verholen streven om het defederaliseren zover door te trekken dat België als land mag verdampen en Vlaanderen een zelfstandige staat wordt. De kans daarop is groot. Zeker als Vlaanderen de waarde en rijkdom van zijn kwaliteiten niet – zoals nu bij veel Vlamingen het geval is – stelselmatig blijft onderschatten maar vakkundig weet te promoten en uit te venten.

Feed-in

De cybernetica, ontworpen in de jaren dertig van de vorige eeuw, heeft ons verrijkt met een aantal begrippen die bij beleid maken van de hoogste importantie zijn. Zo is er het begrip NEGATIEVE FEEDBACK, het mooiste wat er op aarde bestaat. Dit is namelijk het mechanisme dat mensen in staat stelt doelen te bereiken, door KOERSAFWIJKINGEN in de richting van een te BEREIKEN doel te meten (MONITORING), deze afwijkingen ongedaan te maken, en aldus de GEWENSTE SITUATIE te realiseren. Zonder een dergelijk mechanisme is doelvinding niet mogelijk.

Feed-in treedt op als u bij het constateren van een koersafwijking concludeert dat het corrigeren van die afwijking meer kosten dan baten met zich meebrengt. In dat geval kunt u besluiten niet de koers, maar het te bereiken doel bij te stellen. Dat is feed-in.

Negatieve feedback opereert op basis van de uitspraak 'het DOEL HEILIGT DE MIDDELEN'. Als u dat niet respecteert, en dus bij afwijkingen van de uitgezette koers niet de middelen wenst te heralloceren, komt u niet op de plek die u wenste. Maar als herallocatie onevenredig meer kost dan hetgeen het oplevert, is feed-in, doelbijstelling de uitkomst. In dat geval zegt u: 'De MIDDELEN HEILIGEN HET DOEL.'

Negatieve feedback is iets wat mensen honderden keren op een dag doen omdat ze honderden keren bezig zijn met het realiseren van doelen: een deur willen bereiken, jeuk aan een oor willen wegnemen, een kop koffie willen oppakken, na kantoortijd veilig thuis willen komen enzovoort. Feed-in daarentegen komt betrekkelijk weinig voor. Als het zich voordoet is dit meestal te wijten aan slechte beleidsmakers. Dat wil zeggen bij mensen die weliswaar eerst doelen hebben gesteld, maar onderweg daarnaartoe niet de intelligentie of moed hebben om bij geconstateerde koersafwijkingen te sturen op de MIDDELEN, maar de weg van de minste weerstand kiezen en gemakshalve het doel bijstellen. Let wel, het plegen van feed-in (doelen bijstellen) is een geheel normale zaak, als het maar niet voortkomt uit onkunde van, of vrees voor sturen op middelen.

Er zijn in beginsel drie soorten feed-in: opwaarts bijstellen van een doel (de AMBITIE aanscherpen), neerwaarts bijstellen van een doel (de ambitie een tandje lager zetten) en zijwaarts bijstellen van een doel (een geheel andere kant opgaan).

Format van een actie

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN sluit af met het ontwerpen van concrete acties die gericht zijn op het ELIMINEREN VAN OORZAKEN van probleemgebieden, om op die manier een bijdrage te leveren aan het BEREIKEN van de GEWENSTE SITUATIE. Alle acties staan gezamenlijk in een IMPLEMENTATIEPLAN, UITVOERINGSPROGRAMMA of WERKBOEK. Drie verschillende woorden voor een en hetzelfde, namelijk dat u de acties op een gesystematiseerde manier moet

opschrijven, waarna de uitvoering daarvan kan beginnen door een UITVOERINGS-ORGANISATIE.

In de loop der jaren is het me duidelijk geworden dat het niet voldoende is om een actie een naam te geven. Daar hoort veel meer bij. En dat noem ik het 'format van een actie', in de volgende vorm:

Actie 00	Hier moeten de naam en het nummer van de actie staan, kort en krachtig.
Toelichting	In dit onderdeel komt een korte beschrijving van de reden van de actie. Op dit punt kunt u aangeven op welk onderdeel van de BLOEMLEZING en/of de PROBLEEM-EN OORZAKENANALYSE deze actie een antwoord is.
Beoogd resultaat	Dit onderdeel formuleert in één zin wat het uiteindelijke resultaat van de actie moet zijn, wat u er dus mee wilt BEREIKEN, de AMBITIE, de WAARDE, het streefbeeld.
Tussendoelen	Een actie springt niet meteen naar het BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJK) RESULTAAT. Daar zitten nog wat stappen tussen. Zij vormen de tussenstations van de gedeelde perceptie van de ONGEWENSTE SITUATIE naar de gedeelde perceptie van de GEWENSTE SITUATIE.
Bandbreedte	De route naar de gewenste situatie is niet vrijblijvend. Links en rechts naast die route moet zijn aangegeven binnen welke BANDBREEDTE het VERWIJDERINGSPROCES zich moet voltrekken.
Middelen	Dit aspect moet vertellen welke MIDDELEN beschikbaar zijn om het beoogde resultaat te realiseren: menskracht, geld, apparatuur, ruimte en bevoegdheden.
Tijdpad	Hier moet staan wanneer de actie begint en wanneer die is afgerond met het benodigde resultaat.
Evaluatie	Op pad gaan met een actie is één, periodiek meten waar u bent of zou moeten zijn in het verwijderingsproces van A naar B is twee. Er is altijd behoefte aan BELEIDS-EFFECTIVITEITSMETING. Dit betekent de thermometer in het proces steken om a) te MONITOREN of er KOERSAFWIJKINGEN zijn, b) zo ja, aan te geven uit welke oorzaken die dan voortkomen, c) opdracht te geven om die koersafwijkingen ongedaan te maken en door te koersen naar het nog steeds nastrevenswaardige doel (NEGATIEVE FEED-BACK), d) of een nieuw beoogd resultaat kiezen (FEED-IN).

Verantwoordelijke	Dit onderdeel geeft aan wie politiek/bestuurlijk/ambtelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het slagen van de actie. Ingeval van samenwerking met private partijen, het maatschappelijke middenveld of georganiseerde burgers kan die verantwoordelijkheid uiteraard ook bij iemand van die groeperingen gelegd worden.
Trekker	Degene die verantwoordelijk is, hoeft niet tegelijkertijd ook degene te zijn die de actie feitelijk uitvoert. Hier moet dus staan wie de actie daadwerkelijk trekt onder verantwoordelijkheid van een ander.
Allianties	Ten slotte moet u duidelijkheid verschaffen over de vraag met wie de actie zal worden uitgevoerd: welke allianties er zijn of alsnog gesmeed moeten worden.

Het invullen van het format is moeilijk en kost soms een doorlooptijd van vele weken, of zelfs van enkele maanden. Er zijn in de praktijk altijd aanleidingen en overwegingen om sommige zaken dan maar niet in te vullen. De consequentie daarvan is dat de kwaliteit van de uitvoering van die acties daar zeer onder lijdt. U komt dan tijdens de uitvoering dubbel en dwars de problemen tegen die u bij het ontwerpen van het correcte format van de acties niet onder ogen hebt willen zien en oplossen. De regel hier is: 'PRATEN KAN IEDEREEN MAAR ALS JE HET NIET KUNT OPSCHRIJVEN GELDT HET NIET.' Hoe meer inspanning u zich getroost in het vervolmaken van het actieboek, hoe meer succes u in handen hebt.

Formele logica

We betreden hiermee de denkwereld van Aristoteles die zo'n driehonderd jaar voor Christus een stelsel van wetten en regels ontwierp voor geldig redeneren. ARGUMENTATIE is stap 4 in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN en onderbouwt het 'waarom' van een GEWENSTE SITUATIE, ofwel het doel dat u wenst te BEREIKEN. Zonder geldige argumentatie is het politieke wensbeeld niet af. Zeggen dat het doel is dat de armoede in Nederland ophoudt te bestaan, hoort u te onderbouwen met een redenering die voldoet aan de eisen van de formele logica. Als u op de vraag 'Waarom moet die armoede dan ophouden?' het antwoord geeft 'Daarom', dan is dat niet genoeg. Scholing in formele logica komt in het openbaar bestuur niet of nauwelijks voor en vormt daarmee een ernstig gebrek in de kwaliteit van nogal wat beleidswerk.

Fundamenteel onderzoek naar de werking van het openbaar bestuur

Het overgrote deel van de wetenschappelijke disciplines die zich richten op de werking van het openbaar bestuur is toegepaste wetenschap. De bestuurskunde en de politicologie zijn vanaf het begin van de jaren zeventig, ondanks de nodige richtingsstrijd, tot volle wasdom gekomen. De tijd breekt aan om naast het verder ontwikkelen van de toegepaste wetenschap geld en wijsheid vrij te maken voor het fundamenteel onderzoek naar de werking van het openbaar bestuur. In dat soort onderzoek moeten we de grondslagen vinden voor programma's voor POLITIEKE PROFESSIONALITEIT en voor het onderhoud van de POLITIEKE VAKVEREISTEN, alsook voor de AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT.

Fusie is ruzie

Het steeds maar zoeken naar ECONOMY OF SCALE, door schaalvergroting te zien als een doel in zichzelf, wordt vaak geleid langs het mechanisme van fusies. Vooral in de beleidssector van de (medische) zorg hebben we dat in de afgelopen jaren gezien, onder andere op het punt van het fuseren van ziekenhuizen, om kostenvoordelen te realiseren. Welnu, als er een voorbeeld is waarbij u goed kunt zien dat samensmelten in de regel veel méér kost dan dat het opbrengt, dan is het dit wel: het veroorzaakt ruzie tussen artsen, tussen afdelingen, tussen specialismen, tussen directies, tussen raden van toezicht, tussen ziekenhuizen en de inspectie, tussen ziekenhuizen en het departement. En waar blijft dan de zorg voor de patiënt? Zulke situaties leiden altijd tot machtswoorden van het ministerie. Maar daar is jaren tevoren de ellende juist begonnen.

U vindt vergelijkbare problemen bij de gemeentelijke herindelingen. Deze vorm van streven naar een bestuurlijke economy of scale heeft, naar hetgeen ik in dertig jaar op dat vlak heb bestudeerd of anderszins heb gevolgd, hoofdzakelijk ontwrichting van het sociaal weefsel tot gevolg gehad. Beter bestuur heb ik zelden zien ontstaan. Waar dat toch ontstond, kwam dat door toevallig aanwezige POLITIEKE PROFESSIONALITEIT, niet door de STELSELWIJZIGING. Nog steeds laten centraal Den Haag en provincies zich voor het karretje spannen van centrumgemeenten om de naastliggende gemeenten te mogen annexeren. Nog steeds bekrachtigen Den Haag en de provincies het structurele (onwil + onkunde =) onvermogen van gemeenten om, al dan niet in de context van de Wet gemeenschappelijke regelingen, samen te werken. Ze maken liever structureel ruzie met elkaar. Ambtenaren van

verkokerde departementen kunnen elkaar behoorlijk het bloed onder de nagels vandaan halen. Maar zelden is dat antagonisme zo sterk als tussen buurgemeenten. Dat is naar mijn idee ook de belangrijkste reden van het nooit echt van de grond komen van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950. Zoals veel ambtenaren gaandeweg leren om concrete resultaten te bereiken anders dan door de inzet van regulering, zo zullen gemeenten alsnog moeten leren om een adequaat voorzieningenniveau te realiseren anders dan door herindelingen, namelijk door samen te werken. Een uitzondering op die toegevende rol van hogere overheden is overigens het afblazen van de herindeling in Eindhoven en omstreken in oktober 2002. Maar dat is – gezien vanuit een andere optiek – ook weer een mooi voorbeeld van de ONBETROUWBARE OVERHEID. Als je als centrale overheid en provincie na dertien jaar meewerken aan het totstandkomen van die herindeling de zaak afblaast, deugt er iets niet. Naar Eindhoven toe is het een affront, een belediging aan het bestuurlijke adres. En naar de bevolking toe is het een blamage dat men er dertien jaar over doet om te beseffen dat herindelingen geen problemen oplossen. Dat burgemeester Welschen van Eindhoven op 31 oktober 2002 besloot af te treden met ingang van 1 september 2003 mag voldoende indicatie zijn van de stelling ‘fusie is ruzie’.

68

Kijk ook eens naar de totale ontwrichting van de landbouw op een Europese schaal. Dat begon na de Tweede Wereldoorlog met het geheel op de economy of scale gerichte beleid van Sicco Mansholt (zie daarvoor ook *De Graanrepubliek* van Frank Westerman, Atlas 1999).

Zoals ik ook elders in dit boek zeg: ik ben niet tegen reorganisaties. Maar die accepteer ik pas als op een overtuigende manier, precies volgens de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN, in transparante PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES, is aangetoond dat een ingreep in de structuur de enige weg is die een beleidsmaker heeft te gaan om problemen op te lossen. Zolang dergelijk bewijsmateriaal achterwege blijft, kunt u op uw vijf vingers uitrekenen dat een paar jaar na zo’n kunstmatige en afgedwongen fusie de ellende uitbreekt. Let u maar eens op wat er in de komende jaren gaat gebeuren bij de rechterlijke macht. En wie een baan heeft (gehad) in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs begrijpt ook wat ik hier bedoel.

Gedoogbeleid

Gedoogbeleid is een van de meest pathologische verschijnselen van de disfunctionele trekken van ons overheidssysteem. En het formaliseren van dat

gedoogbeleid, door juridisch vast te leggen dat gedoogbeleid hier en daar, of onder bepaalde omstandigheden acceptabel is, is wellicht een van de meest ernstige aberraties van het gedoogbeleid. Let wel, u hoort mij niet zeggen dat regels altijd en onder alle omstandigheden moeten worden gehandhaafd. Protest tegen gedoogbeleid komt hier niet voort uit een hang naar 'law and order'.

Verzet tegen gedoogbeleid vindt zijn grondslag in verzet tegen verkeerde, of tegen een overdaad aan regulering. Regels die niet handhaafbaar zijn, of wel handhaafbaar maar feitelijk niet gehandhaafd worden, horen niet te bestaan. Dat ze toch bestaan is één en ondeelbaar de schuld en de fout van degene die de regels opstelt. De UITVOERBAARHEID van beleid en de HANDHAAFBAARHEID van regels staan en vallen met de kennis en het inzicht van de uitvoerders en de handhavers. Die worden echter zelden van meet af aan bij het ontwerpen van beleid en regelgeving betrokken. En net zo zelden legt hun stem gewicht in de schaal. Maar meer dan ooit zal alles wat in 'Den Haag' bedacht wordt, moeten starten vanuit het denk- en handelingsraam van de uitvoerder en de handhavers. Waar zij zeggen 'niet doen', horen beleidsmakers en regelaars eerbiedig te luisteren en te leren.

Gekozen minister-president en gekozen burgemeester

69

Het introduceren van een systeem van een gekozen minister-president en van een gekozen burgemeester, is alleen zinvol als die personen dan ook een zelfstandig pakket van bevoegdheden ontvangen, waaronder de bevoegdheid om zelf hun bestuurlijke team te mogen samenstellen, en eventueel tussentijds te wijzigen. Zolang ze geen zelfstandige bevoegdheden (erbij) krijgen, is verkiezing nutteloos; dan is er geen sprake van toegevoegde waarde en moet u er dus geen tijd aan besteden. Het is immers een medaille met twee kanten: verkiezen is één, politiek verantwoording afleggen is twee. Maar dan moet er wel iets zijn om verantwoording over te kunnen afleggen, een eigenstandig pakket van bevoegdheden dus.

Voorstanders van de gekozen minister-president en burgemeester zeggen dat het verkiezen als zodanig al een aspect van democratie is. Dan is het echter slechts een doel in zichzelf. De essentie van democratie is:

- het houden van geheime verkiezingen voor zowel mannen als vrouwen boven een bepaalde leeftijd;
- met een verkiesbaarheid van zowel mannen als vrouwen boven een bepaalde leeftijd;

- een scheiding der drie machten: wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht;
- een open debat tussen parlement en regering dat alleen wordt beslecht met meerderheid van stemmen, en dat dus niet wordt gedicteerd door een ondemocratisch instrument als een REGEERAKKOORD;
- en het afleggen van politieke verantwoordelijkheid aan de kiezer door hen die verkozen zijn, en aan het parlement door hen die tot bestuurder zijn benoemd.

Dat is alles. Al het andere – ook zaken als de gekozen minister-president of burgemeester, of het houden van een referendum – is bijzaak. Het zijn slechts frutsels en fratsels die er, vanuit een democratisch oogpunt, niet toe doen.

Wilt u dan toch die gezagsdragers kiezen? Akkoord, maar laat dan eerst maar eens zien welke toegevoegde waarde dat heeft. Er is pas toegevoegde waarde als die twee functionarissen enkel en alleen door hun verkiezing een pakket van bevoegdheden ontvangen zodat ze beter bestuurlijk kunnen opereren dan in de huidige situatie het geval is. Dus als ze daardoor meer bestuurlijke slagkracht krijgen. Het enkele feit dat ze gekozen zijn geeft die extra slagkracht niet. Een gekozen burgemeester staat niet langer boven de partijen, en kan niet langer vanuit die bijzondere plek het bindend element zijn dat de benoemde burgemeester belichaamt. De benoemde burgemeester is een cultuurgebonden fenomeen. Wees voorzichtig met het schenden van de wetten die bij cultuurgebonden fenomenen horen. Schaf ze niet af, maar ook: voeg niet cultuurvreemde fenomenen toe. Wat u ook beweert, een verschijnsel als een gekozen burgemeester, evenals een ombudsman of een referendum, zijn cultuurvreemde zaken in ons politieke, bestuurlijke landschap. Als 'Fremdkörper' zullen ze het nooit echt maken. Ze zullen altijd omgeven zijn door afstotingsverschijnselen.

Natuurlijk realiseer ik me dat mijn stelling dat een gekozen minister-president alleen zinvol is als die persoon zijn eigen team kan samenstellen botst met onze staatsrechtelijke orde. Burgers kiezen de volksvertegenwoordiging en daarmee (deels) de wetgevende macht. Wanneer burgers ook nog eens de minister-president kiezen, gaan zij zich – weliswaar indirect – ook nog bemoeien met de samenstelling van de uitvoerende macht. Dan ontstaat er een spanning binnen de trias politica. We zouden dan de situatie krijgen waarin de wetgevende macht, die democratisch gelegitimeerd is, de minister-president, die ook democratisch gelegitimeerd is, vanuit de controlerende taak gaat beoordelen. Dan krijgen we 'Amerikaanse toestanden', waarin de president uiteindelijk doet

wat hij wil. In dit licht bezien kunt u zich afvragen of mijn stelling dat de gekozen minister-president zijn eigen team moet kunnen samenstellen wel zo verstandig is. Mijn antwoord daarop is: liever dat, dan een gekozen minister-president die alleen maar een gekozen minister-president is en verder hulpeloos om zich heen kijkt wat hij met dat gebrek aan toegevoegde waarde moet doen. Wat dat betreft valt de huidige situatie, waarin de politieke partijen met de steun van een meerderheid van de kiezers bepalen hoe het kabinet wordt samengesteld, te prefereren.

Mochten we onverhoopt ooit het koningshuis kwijtraken dan is er natuurlijk niets op tegen om een president als staatshoofd te kiezen. Maar om binnen het huidige constitutionele systeem de institutionele kunstgreep te plegen om de minister-president, niet tevens staatshoofd, te verkiezen, voegt niets toe aan de kracht van het bestuurlijk opereren van die persoon. U kunt tegenwerpen dat de minister-president ook nu ook al de jure zijn eigen team kiest, omdat hij het koninklijk besluit waarbij de minister wordt benoemd moet tekenen. De facto gaat het natuurlijk anders. De coalitiegenoten bepalen wie er in een kabinet komt. En als de minister-president zijn gezag in de strijd gooit om sommigen wel en anderen niet in het kabinet toe te laten, begint hij met een – wellicht onbetaalbare – hypotheek aan de regeerperiode.

71

Gelijk hebben en gelijk krijgen

Voor een ambtenaar geldt hetzelfde als voor een consultant: ze moeten zich uitsluitend en alleen concentreren op gelijk hebben. Ze mogen geen seconde besteden aan proberen gelijk te krijgen.

Hoe kritisch we ook mogen zijn over een premisse als ‘het primaat van de politiek’, het politieke gezag is en blijft het bevoegde gezag. Ambtenaren en consultants hebben dat gezag te dienen, en op maat te bedienen. Met alles wat ze weten, kennen en kunnen. Zij zijn ‘de adviseur’. De politiek is ‘de geadviseerde’. De kwaliteit van het advies, dat is hun verantwoordelijkheid. Wat de geadviseerde daarmee doet, is diens verantwoordelijkheid. Die twee volmaakt verschillende verantwoordelijkheden mag u nimmer vermengen.

We betreden hier het terrein van het ‘philosopher-king syndroom’. Een eeuwenoud thema in de filosofie: de adviseur van de koning zou graag zien dat de koning zijn advies opvolgt; als de koning dat naast zich neerlegt, heeft de adviseur zijn

hoofd eerbiedig te buigen; als de adviseur toch zijn advies erdoor wil krijgen, moet hij gaan manipuleren. En daar ligt dus de grens waar ambtenaren en consultants niet overheen mogen gaan.

Uiteraard is de praktijk anders. Zeker waar de POLITIEKE AMBTENAAR EN DE POLITIEKE ADVISEUR opereren. Maar ook de overgrote meerderheid van de reguliere ambtenaren heeft er moeite mee als het bevoegde gezag adviezen niet honoreert. De stap naar manipulatie is dan snel gezet: de woorden kiezen in de lijn van denken van de minister, gedeputeerde of wethouder. Zaken ietsje anders voorstellen dan ze zijn, minder fraai nieuws een beetje 'opleuken', enfin, er zijn legio mogelijkheden om als ambtenaar of consultant je zin te krijgen.

De kern van de zaak is dat degene die zich jaar en dag toelegt op het hebben van gelijk, ongeacht hetgeen een ander daarvan vindt of denkt, zoveel kracht en elegantie opbouwt dat hij vanzelf gelijk krijgt, of op zijn minst door de geschiedenis later in het gelijk wordt gesteld. Een vakman die zijn vak verstaat en geheel en al handelt naar de waarden en normen van zijn vak, zal vroeg of laat altijd gelijk krijgen. Daarom is mijn stelling: de hoogste vorm van gelijk hebben valt samen met de hoogste vorm van gelijk krijgen.

Gewenste situatie

De gewenste situatie is het doel waarnaar een beleidsmaker streeft. Het is stap 3b in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. Het is synoniem aan AMBITIE, ASPIRATIE, WAARDE. Zijn tegenhanger in een wet is de CONSIDERANS. Die geeft aan wat de wetgever met die wet wenst te BEREIKEN.

U vindt de tekst van de gewenste situatie als u stap voor stap de fasen van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN doorloopt. Aan het slot van de ANALYSEFASE zullen EXPERT MEETINGS de correctheid van die fase valideren of verbeteren, en vervolgens het begin maken van de SYNTHESFASE. Op dat moment ontstaat het denken in termen van een gewenste situatie, zich uitend in een hoofddoel met een daaronder hangende doelenstructuur of DOELBOOM.

Uiteraard is al eerder in dat proces een veelheid aan noties over de gewenste situatie genoteerd, namelijk tijdens de CONSULTATIERONDE onder SLEUTELFIGUREN, resulterend in een BLOEMLEZING van letterlijke citaten, waaronder zeer diverse wensen van geraadpleegde personen. Maar de werkelijke constructie van de

gewenste situatie vangt pas aan bij de synthesefase, waarbij de bloemlezing een dankbare bron vormt om ideeën en gedachten in de richting van het uiteindelijke doel te ijkten aan hetgeen er in die bloemlezing staat.

Het is van groot belang dat u bij het begrip ‘gewenste situatie’ proeft dat het hier altijd gaat om een **STREVEN**. Zekerheid dat u komt op de plek die men graag wil bereiken is er nooit. Alle succesvol beleid is gebaseerd op **OMGAAN MET ONZEKERHEID**.

Grote foutenboek

De overheid is niet of nauwelijks een lerende organisatie. Zij kan grote fouten maken, en daar in de regel niets van leren. **PARLEMENTAIRE ENQUÊTES** laten dat regelmatig weer zien. Dus worden die fouten steeds wéér gemaakt. Ik noem dat de fouten uit het grote foutenboek. U mag het ook **SYSTEEMFOUTEN** noemen. Een paar voorbeelden:

- **SCHEIDING TUSSEN BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN:** iemand is verantwoordelijk maar de bevoegdheid ligt bij een ander, en heeft dus niet de mogelijkheid om die verantwoordelijkheid ook waar te maken. Dat is afschuwelijk. Met name de politie lijdt daar zeer onder. Die wordt vaak aangesproken op haar verantwoordelijkheid voor het bestrijden van misdaad zonder de bevoegdheid te hebben daar in te grijpen waar die misdaad ontstaat. Het speelt ook bij vormen van binnengemeentelijke decentralisatie: deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor bepaalde zaken maar de centrale stad blijft bevoegd. Ook bij het intern of extern verzelfstandigen van departementale diensten komt het in grote mate voor: het zogenaamde strategische beleid, met zijn daaraan inherente bevoegdheden, blijft bij het centrale gezag, en de dienst wordt opgeknoopt aan zijn verantwoordelijkheid zonder in staat te worden gesteld zelfs maar een deuk in een pakje boter te slaan.
- **VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN:** een probleem niet analyseren in zijn oorzakelijk complex, de oorzaken niet elimineren, maar meteen overgaan tot ‘JUMPING TO SOLUTIONS’. Dat creëert onder andere een voortwoekeren van de problemen, een niet te stoppen reorganisatie- en reguleringsspiraal die continuïteit wegvaagt, de besten velt en vele onverwerkte rouwprocessen oproept. Het is deze valkuil die de weg bereidt van **STRUCTUURSTURING** en **STELSELWIJZIGINGEN**.
- **AANSTUREN VAN PROFESSIONALS:** professionals die van bovenaf door managers worden aangestuurd gaan zich ergeren, gaan ontwijken en gaan weg: het **PROCES VAN BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN**.

- Projectleider aansturen met lijninstrumenten: lijnmanagers, met gezag over projectleiders, opereren op basis van BEHEERSING met staf-lijninstrumenten, en draaien op die manier het project meestal de nek om.
- ECONOMY OF SCALE: het doorbreken van de organische verbanden van de natuurlijke kleine schaal leidt tot uitkomsten zoals zichtbaar in de landbouw, veiligheid, (medische) zorg en onderwijs, en over enkele jaren ook in de rechtsprekende macht: failliete organisaties.
- Geen rekening willen houden met de DRAAGTIJD die nodig is om onderdelen van interactief beleid maken tot rijping te laten komen, maar onder de bedreiging van AFREKENEN OP HET RESULTAAT producten eisen die onmogelijk in korte tijd gerealiseerd kunnen worden.

Dit is geen uitputtende opsomming. Er staan er nog meer in dit boek. Zie: JURIDISERING VAN HET BESTUUR, MACHTEN- EN BELANGENANALYSE, NIET KUNNEN LOSLATEN, QUOTERINGSBELEID, SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING, SOORT ZOEKT SOORT.

We hebben een Wetboek van Strafrecht. Daarin staat wat niet mag. Doet u dat toch, dan riskeert u straf of boete. Als er ook zo'n 'wetboek' zou bestaan voor zaken die men binnen de overheid (politiek, plus bestuur, plus administratie) niet mag doen, dat zouden de hierboven genoemde voorbeelden halsmisdrijven zijn, dus aanleiding geven tot de hoogste straffen.

Wat dat betreft mag de vraag rijzen waarom er wel voor directeuren en commissarissen in het private bedrijfsleven een Wet op de Bestuursaansprakelijkheid bestaat, en niet voor vergelijkbare functionarissen bij de overheid. Als een bedrijf failliet gaat, lopen private bestuurders het risico juridisch zwaar te worden aangesproken, vaak met betaling van zeer hoge boeten. Naar formele maatstaven gemeten kent de overheid geen faillissementen, wel talrijke situaties die daarop lijken. Bijvoorbeeld, zoals hierboven genoemd: de landbouw, de (medische) zorg, de veiligheid, het onderwijs, de zigzagbewegingen met de organisatie van de uitkeringsinstellingen en de verdwenen Europese subsidies. Als daar al eens ooit iemand op wordt aangesproken, dan heeft dat uitsluitend een politieke betekenis; er vindt geen veroordeling tot het betalen van een schadevergoeding plaats.

Dit sluit ook aan op het begrip van de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN, niet als de oplosser daarvan.

Haalbaarheidsdiscussie

Met begrippen als GEWENSTE SITUATIE, AMBITIE, ASPIRATIE, WAARDE, geeft de politiek aan dat er doelen moeten worden bereikt: BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. Maar niet alles kan. Doelen dienen ook haalbaar te zijn. Op zichzelf genomen is zoiets als een haalbaarheidsdiscussie dus een relevante zaak. Echter, naar mijn ervaring vindt die bijna altijd op het verkeerde moment plaats en leidt dat meestal tot een suboptimalisatie van hetgeen men wenst te BEREIKEN.

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

Dit zit als volgt in elkaar:

- Via een BLOEMLEZING komt u erachter om welke majeure probleemgebieden het gaat.
- Via schema's met een probleem- en oorzakenanalyse van die gebieden ontdekt u uit welke OORZAKELIJKE COMPLEXEN die probleemgebieden zijn opgebouwd.
- Via het aanduiden van plekken in die schema's waar oorzaken liggen die u koste wat kost wenst te elimineren (zie ook TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION, en NEGATIEVE FEEDBACK) maakt u helder welke kosten (zie KOSTEN-BATENANALYSE) nodig zijn om met succes die oorzaken geëlimineerd te krijgen.
- Dit is het bepalen van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN, in een discussie over welke oorzaak u wel en welke u niet met de beschikbaar te maken middelen succesvol kunt elimineren.

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

Handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid is een aspect dat u net als REGELBAARHEID en UITVOERBAARHEID dient te begrijpen in het kader van het KETENMODEL. Dat is de nieuwe gereed-schapskist voor de nieuwe ambtenaar, de persoon die moeiteloos kan denken en handelen in termen van de samenhang en verbinding tussen beleid-regulering-uitvoering-handhaving-organisatie. Waar beleid top-down in plaats van inter-actief totstandkomt, en regels met hun toch al uiterst geringe probleemoplossend vermogen over elkaar heen buitelen, vallen uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid weg, en blijft alleen GEDOOGBELEID over. Zodra u beleid gaat maken of regels opstellen, moeten uitvoerders en handhavers uw eerste gesprekspartners zijn: na *'Beleid begint bij de samenleving'* begint beleid bij de uitvoering.

Implementatieplan, uitvoeringsprogramma of werkboek

Een implementatieplan, of werkboek, of uitvoeringsprogramma komt aan het einde van de fase van de interactieve ontwikkeling van het beleid. Het is een geschrift, eventueel begeleid met tekeningen en schema's, waarin u in samenhang en integraliteit aangeeft met welke ACTIES u welke OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN gaat realiseren, op weg naar het bereiken van de uiteindelijke GEWENSTE SITUATIE.

Naast de in samenhang en integraliteit beschreven acties geeft u in het implementatieplan aan welke UITVOERINGSORGANISATIE de regie over de implementatie heeft, hoe die groep opereert en welke bevoegdheden hij heeft. Het tijdig formeren van zo'n uitvoeringsorganisatie lukt meestal niet. Het organiseren van de schakel tussen beleid en uitvoering is namelijk een van de zwakst ontwikkelde zaken in de Nederlandse administratie. Om die reden gaan implementatieplannen vaak lijden aan kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van de beloofde acties. Het proces valt stil in de overgang van beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering. Het kost doorgaans veel energie om het proces dan weer op niveau te brengen, als dat al lukt.

Individuele analyse

Tijdens het proces conform de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN via PROJECTMATIG WERKEN komt het enkele malen voor dat de leden van het PROJECT-TEAM een individuele analyse moeten maken van het materiaal dat verzameld is.

Vervolgens moet een aggregatie van die individuele analyses leiden tot een gezamenlijke TEAMANALYSE.

Een team kan op elk gewenst moment aan zo'n sequentie van individuele en teamanalyse beginnen. Maar er zijn twee belangrijke momenten waarop dat een essentieel onderdeel van het ontwikkelingsproces is, en dus niet overgeslagen mag worden.

In de eerste plaats doet die noodzaak zich voor zodra een CONSULTATIERONDE achter de rug is, en elk teamlid een kopie van de hele stapel INTERVIEWS in handen krijgt. De opdracht is dan: 'Ga naar huis met die stapel, lees en herlees alle pagina's, en kom terug met een antwoord op de vraag: waar gaat het in die interviews over?' Zonder criteria of structurering vooraf moet elk teamlid zijn eigen weg zoeken door dat materiaal. Omdat elk teamlid een eigen referentiekader heeft, ziet iedereen zaken in die interviews die een ander niet ziet. Daar ligt de grote waarde van de individuele analyse. Elk teamlid bepaalt voor zichzelf wat naar zijn mening de rode draden door de interviews zijn, waar de accenten liggen, waar het de sleutelfiguren kennelijk om gaat.

Als de teamleden na enkele dagen hun persoonlijke analyse aan elkaar voorleggen, zien ze op een aantal punten overlappingsen, maar ook verschilpunten. Na een of twee dagen ontstaat dan vanzelf de grootste gemene deler in de vorm van een eerste en voorlopige inhoudsopgave van de BLOEMLEZING die het team zal gaan maken van al die interviews.

In de tweede plaats is een individuele analyse nodig als schakel tussen de 'affe' bloemlezing en het ontwerpen van schema's voor de PROBLEEM- EN OORZAKEN-ANALYSES. Ook dan analyseert elk teamlid afzonderlijk welke OORZAKELIJKE COMPLEXEN uit de bloemlezing te halen zijn en hoe die in hun oorzakelijke structuur eruitzien, waarna men de persoonlijke analyses met elkaar vergelijkt en tot een gezamenlijke teamanalyse komt: een eerste stelsel van groepen van oorzakelijke complexen die vervolgens als een röntgenfoto in schema worden gezet.

Input(sturing), output(sturing) en outcome(sturing)

Deze begrippen komen uit de systeemtheorie. Om met het laatste te beginnen: outcome is hetzelfde als BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. Dus het effect dat u uiteindelijk wilt BEREIKEN. Het ligt daarom op hetzelfde niveau als de begrippen

AMBITIE, ASPIRATIE en WAARDE. Outcomesturing kunt u gelijkschakelen aan processturing, de hoogste vorm van sturen binnen interactief beleid maken. Bij deze vorm van sturen gaat het steeds om de MENSELIJKE MAAT als leidend motief voor politieke maatregelen en acties.

Output ligt één niveau lager: het is niets anders dan een product of een dienst, instrumenteel aan het realiseren van de outcome. Dus outputsturing is elk ageren dat direct leidt tot een tastbaar, zichtbaar, voelbaar iets: een rolstoel voor een gehandicapte, een subsidie voor een organisatie die een stuk publieke dienstverlening op zich neemt, een bepaald kwantum belastingopbrengst, een (afgesproken) hoeveelheid processen-verbaal enzovoort. De relatie tot outcome is dus voorwaardelijk of instrumenteel: die processen-verbaal, bijvoorbeeld, zijn middel tot de outcome 'meer veiligheid op straat'.

Input is alles wat u 'erin stopt' om die output te verwerven. Dus wensen en opvattingen, kennis en ervaring, menskracht en geld, bevoegdheden en tijd, apparatuur en locaties. Input slaat in die zin op de creativiteit, de MIDDELEN of de ENERGIE die nodig zijn om output te maken.

78

Het overgrote deel van het werk in de openbare dienst is nog steeds gebaseerd op inputsturing: men stopt een heleboel middelen ergens in, en hoopt dan dat dit uiteindelijk de beoogde (maatschappelijke) resultaten oplevert. Echter: 'activities are not achievements.'

Delen van de administratie zijn weliswaar, mede in het kader van moderne inzichten in bedrijfsvoering, bezig zich te bekwamen in outputsturing, maar veel directie- en werkplannen tonen nog steeds het hardnekkige beeld van inputsturing: een inductieve opeenstapeling van acties, vaak wel in de tijd gezet, maar toch met een open einde wat de realiseerbaarheid betreft van hetgeen men daadwerkelijk nastreeft.

Outcomesturing is ook niet eenvoudig. Het vereist een andere manier van denken dan die van de traditionele inputsturing (en hier en daar outputsturing) die we in de klassieke staf-lijnorganisatie al zo'n honderd jaar bedrijven.

Inputoverload

Als mensen te veel aan hun hoofd krijgen – meestal door te grote werkdruk – gaan ze lijden aan inputoverload. Klassieke reacties daarop zijn:

- Ze gaan zich vergissen in het verwerken en bewerken van de input.
- Vervolgens komt er een fase waarin ze lacunes gaan veroorzaken, gaten gaan trekken in het materiaal.
- Daarna komt het moment van filteren: ze zien alleen nog maar wat ze willen zien, het referentiekader gaat bepalen wat ze belangrijk vinden, de rest zien ze niet meer.
- Die fase wordt weer ingeruild voor werk opstapelen in de veronderstelling dat er ‘volgende week’ ruimte komt om het af te handelen.
- Dan gaan ze er een slag naar slaan, dus input behandelen op het gevoel.
- Dit wordt onmiddellijk gevolgd door ‘vluchten uit taak’ (VUT), dus zaken gewoon laten voor wat ze zijn.
- En ten slotte zegt de baas: ‘Het wordt tijd voor een reorganisatie.’

Kenmerkend voor deze reacties is dat ze allemaal in één opzicht op elkaar lijken: dit zijn vormen van symptoombestrijding, die de binnenstromende input ongemoeid laten. De enige maatregel die echt zou kunnen werken is inputreductie: bronbestrijding door een stop te zetten op de input. De administratie als collectief kan dat niet. Wij als individu wel: als we na een week hard werken op vrijdagavond thuis komen zijn we soms te moe om zelfs maar de krant te lezen; die informatie is al te veel om op te nemen. Velen kunnen dan niet meer aan dan onderuitgezakt televisiekijken.

79

Omdat een proces van inputoverload steeds eindigt in STRUCTUURSTURING of STELSELWIJZIGINGEN ontstaat na een zekere massa van voortwoekerende structuren en procedures een geheel nieuwe situatie met de naam WITHINPUTOVERLOAD. Dan is het hek van de dam en buitelt de ene structuurwijziging over de andere heen.

Inspraak

Inspraak is fout. Dat klinkt hard, en ongenueanceerd, maar ik heb geen enkele positieve ervaring met inspraak. Toen het opkwam, eind jaren zestig van de vorige eeuw, als een product van de emancipatiebeweging van de mondige burger, was het in wezen al een achterhaald concept. De essentiële fout van inspraak is dat een overheid eerst zelf een mening over iets vormt en dan aan georganiseerde of

ongeorganiseerde burgers vraagt wat ze daarvan vinden. Onmiddellijk ontstaat er dan een aanval- en verdedigingslinie. De burgers laten weten dat ze het er helemaal niet mee eens zijn, of anders zouden willen aanpakken. De overheid probeert vervolgens met list en bedrog, kunst- en vliegwerk, manipuleren en verdeel en heers, zo veel mogelijk van het oorspronkelijke idee overeind te houden. In dat proces komt het niet zelden voor dat ambtenaren worden ‘geslachttofferd’ om vooropgestelde politieke doelen via (quasi) inspraak door te drukken.

Strikt genomen heeft de overheid maar twee posities tegenover burgers. Ofwel zij trekt zich van die burgers en hun mening niets aan, en neemt op eigen gezag (via KENNISSTURING), uit eigen verantwoordelijkheid een besluit. Dat is niet verwerpelijk, sterker nog, dat is in een aantal situaties de enige weg die een overheid kan gaan. Er zijn omstandigheden die het billijken en noodzaken dat een overheid met de kennis en inzichten die zij heeft knopen doorhakt zonder burgers daarbij te betrekken. Dan gaat het vaak om onderwerpen die zo controversieel zijn dat het geen enkele zin heeft om de mening van burgers te peilen en daarnaar te handelen. Bijvoorbeeld, wel of geen kernenergie, wel of geen recht op abortus, wel of geen uitzending van militairen naar vredesoperaties. In dergelijke situaties zit het bevoegd gezag neer, overdenkt het op grond van de beschikbare feiten en argumenten de voors en tegens en neemt het gewoon een beslissing.

80

Er zijn echter ook situaties waarin een overheid niet zomaar op eigen gezag tot een besluit kan komen. Soms omdat de nuances van elk aspect van dat onderwerp niet bij de administratie zelf bekend zijn, en dus de kennis van personen buiten het apparaat moet worden ingewonnen. Soms omdat de overheid een doorbraak op een terrein wil realiseren en daarvoor draagvlak wenst te verwerven. In dergelijke gevallen, dus als het evident is dat men burgers bij besluitvorming moet betrekken om meer kwaliteit aan de besluitvorming te geven, dan is er maar één weg te gaan: het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN.

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN gaat ervan uit dat een overheid opereert op basis van WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. Daarbij gelden wetten, regels en principes die zeer nauw luiden. De eerste wet is: benader – anders dan het geval is bij inspraak – de burger met geen enkele mening, opvatting, zienswijze of reeds ontworpen visie of doel vooraf. Begin bij nul. Het enige wat op tafel mag en moet liggen, is een door de overheid gepercipieerde zorg, problematiek, een knelpunt. Vervolgens vraagt die overheid hoe de samenleving (SLEUTELFIGUREN, DESKUNDIGEN en BURGERS) tegen dat probleem aankijkt en gebruikt zij daarbij de VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE.

In nog andere woorden: bij inspraak heeft de overheid het eerste woord en moet zij zich vervolgens in alle bochten wringen om dit erdoor te krijgen. Bij interactief beleid maken heeft de overheid het laatste woord en baseert zij dat op DRAAGVLAK en gezamenlijk ontworpen inhoud.

Integrale aanpak

Beleid maken via een integrale aanpak is de afgelopen tien jaren de wens van vele politici en bestuurders geweest. Vaak is dat op een teleurstelling uitgelopen. Door verschillende oorzaken. De belangrijkste zijn:

- Politici en bestuurders weten doorgaans niet hoe zij een integrale aanpak moeten opzetten, en wat dat dan in wezen inhoudt.
- En als ze zoiets als een integrale aanpak voor elkaar hebben gebracht, zeggen ze meestal: 'Dat is toch wel erg veel, we moeten PRIORITEITEN STELLEN.'

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN is een prima instrument voor het maken van integraal beleid. Tijdens de ANALYSEFASE komen, op basis van een goede OMGEVINGSANALYSE, alle nuances van een probleem, via de wijsheid en waarheid van SLEUTELFIGUREN, op tafel, vast te leggen in een BLOEMLEZING. Als die omgevingsanalyse echt goed is, en als die sleutelfiguren tijdens de interviews niet liegen of anderszins de onwaarheid spreken, blijft geen enkel accent van de problematiek onbelicht. Vervolgens laat in de SYNTHESFASE een VISIE(NOTA), met OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN zien op hoeveel fronten, en met hoeveel diversiteit van inzet, gewerkt moet gaan worden om dat probleem uit de wereld te helpen via een IMPLEMENTATIEPLAN met misschien wel honderden ACTIES. De integraliteit is op die manier voor honderd procent gegarandeerd.

Integraal beleid maken is: alle aspecten van een probleem onder ogen zien, en ze dus ook allemaal aanpakken. Zijn dat er veel? Het zij zo. Prioriteren hoort in die context niet thuis. Kies voor integraal beleid maken met alle consequenties van dien, of kies op voorhand voor een prioriteitsstelling. Dat bespaart veel ambtenaren die voorwaarts wensen te gaan op basis van hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT een hoop verdriet, en het voorkomt dat verwachtingen die bij SLEUTELFIGUREN, DESKUNDIGEN en BURGERS zijn gewekt niet worden gehonoreerd.

Interactief beleid maken

Interactief beleid maken is, samen met mensen die verstand, gevoel, kennis en ervaring van een problematisch maatschappelijk onderwerp hebben, erachter zien te komen hoe die problematiek precies in elkaar steekt, uit welke OORZAKELIJKE COMPLEXEN die problematiek is opgebouwd, op welke punten met succes (dus met meer baten dan kosten) in dat oorzakelijk complex oorzaken kunnen worden geëlimineerd, en welk doel daarmee bereikt wordt.

Interactief beleid maken doet u via WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN toont de stappen en fasen die u daarbij in acht dient te nemen.

Er zijn ministers die zeggen: 'Ik bepaal wat er gebeurt. Anderen mogen daar hun mening over geven. Dat is interactief beleid maken.' Of: 'Luchtballonnen oplaten is interactief beleid maken.' Of: 'INSPRAAK is interactief beleid maken.' Laten we hopen dat er een tijd komt waarin dit soort bestuurders niet meer wordt toegelaten tot de MACHT OVER DE NORMSTELLING.

82

Als u op een goede manier interactief beleid maakt, hebt u geen INSpraak nodig. Ook vervalt dan elke reden tot het invoeren van een (correctief) referendum. Met interactief beleid maken kan het ondemocratische REGEERAKKOORD worden vervangen door een SAMENLEVINGSWENS.

Interviews

Als u via de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN begint met WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP dan zult u dus naar mensen moeten toegaan, en aan hen moeten vragen hoe zij tegen een bepaald probleemgebied aankijken. Het afnemen van een interview is daarvoor het meest geschikte instrument. Als u in te korte tijd, met te weinig menskracht te veel SLEUTELFIGUREN moet raadplegen, kunt u naast interviews ook groepsgesprekken organiseren. Daarbij geldt steeds één belangrijke regel: stel steeds (dus zowel in een interview als in een groepsgesprek) dezelfde VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE.

De interviews moet u in verslagen vastleggen. Bij voorkeur in spreekstijl, dus op de manier waarop de geraadpleegde zelf praat: persoonlijk, in de 'ik-figuur'.

Laat de interviews afnemen door de ambtenaren (eventueel ook door bestuurders en politici) van de organisatie die het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN trekt. Nimmer door professionele interviewers. Het moet van meet af aan het ‘bloed, zweet en tranen’ van de eigen mensen zijn. Het is hun probleem, hun proces, hun OMGEVINGSANALYSE, het zijn hun SLEUTELFIGUREN. Het praten met mensen die daarover kunnen oordelen mag u dus niet overlaten aan ‘vreemden’. Als ambtenaren zich niet op hun gemak voelen in het vooruitzicht om enkele mensen, soms tamelijk gewichtige, te interviewen, las dan een of meer BRIEFINGS in om ze te vertellen hoe ze zo’n gesprek kunnen voeren, van mens tot mens (PERSOONSGERICHTE BENADERING), met belangstelling voor wat de sleutelfiguur wenst te antwoorden.

Jumping to solutions

Nederlanders zijn aanpakkers. Ze steken graag de handen uit de mouwen. Problemen zijn er om opgelost te worden. Deze prettige eigenschap is tevens een van de grote zwakten van het Nederlandse politieke, bestuurlijke en ambtelijke systeem: functionarissen buitelen over elkaar heen om steeds maar oplossingen aan te reiken. Ze nemen niet de tijd om in alle rust na te denken over de essentie van ernstige maatschappelijke problemen. Ze willen niet tot in de haarvaten van de OORZAKELIJKE COMPLEXEN van zo’n probleem afdalen. Analyseren en verklaren hoe dergelijke problemen hebben kunnen ontstaan, is ze vreemd. En als er al eens ambtenaren aandacht vragen voor een analyse dan krijgen zij meestal te horen ‘dat we hier niet gaan zitten doemdenken’. En hoe groter de politieke/maatschappelijke problemen, hoe minder tijd de politiek aan ambtenaren en consultants gunt om deze ten principale en fundamenteel aan te pakken: dan moet het snel snel, gauw gauw met kreten als: ‘doen’, ‘DAADKRACHT’ en ‘actie’. Dat daardoor de situatie is gecreëerd van de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN wenst men niet in te zien. Politici kijken – wandelend door het bos – wel met bewondering naar een eik of een beuk van tweehonderd jaar oud, maar beseffen niet dat er eerst gezaaid, en gekoesterd moet worden, en dat het vervolgens héél lang wachten is, voordat er zoiets moois staat.

Dit jakkeren en jagen, dit niet kunnen zaaien en het aan andere generaties overlaten om te genieten van het resultaat, is één van de redenen a) waarom er in de afgelopen tien à vijftien jaar meer parlementaire enquêtes zijn geweest dan in de periode daarvoor, b) waarom die enquêtes het motto kregen het vinden van de

waarheid en leermomenten voor de toekomst, en c) waarom uit elke daarna volgende enquête bleek dat daar dus niets van geleerd is. Wij hebben geen lerende overheidsorganisatie. Wij leren niet echt fundamenteel en principieel van fouten. Wij hebben een grote hekel aan het herkennen en erkennen van fouten, dus vluchten we steeds naar voren in 'jumping to solutions'. Steeds meer, steeds sneller, steeds heftiger conform het proces van POSITIEVE FEEDBACK met zijn zichzelf versterkend, cumulerend, steeds verder van huis raken. Bij het aantreden van een nieuw kabinet, of van nieuwe colleges van burgemeester en wethouders ziet u steeds meer bestuurders die beloven dat problemen sneller en krachtiger zullen worden opgelost. In hun blazoën staat 'resultaten maken'. En dus continueren ze de opwaartse spiraalbeweging van alle fouten uit het GROTE FOUTENBOEK. Bergt u zich wanneer bestuurders beginnen te roepen dat slagvaardigheid en daadkracht hun leidende motieven zijn. Zij vergroten alleen maar de ellende, opgejaagd door zichzelf en de media.

Hoe komt dat? Om dit te begrijpen moet u een uitstapje maken naar de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN. Als mensen problemen niet benoemen, niet in hun oorzaken analyseren, niet in hun oorzaken bestrijden (ELIMINEREN VAN OORZAKEN), maar in plaats daarvan met elkaar discussiëren in de vorm van een oplossing van dat probleem, dan duiken zij doorgaans meteen naar STRUCTUURSTURING. Dat levert een voortdurende herordening van structuren en procedures op. De spiraalsgewijze versterking van de ene STELSELWIJZIGING na de andere leidt via POSITIEVE FEEDBACK tot processen van WITHINPUTOVERLOAD, waarna men terecht komt in een lawine van reorganisaties die alleen maar méér problemen creëren.

Het gaat natuurlijk om oplossingen van problemen. Maar die verwerft u alleen als u handelt zoals elke verstandige dokter handelt: eerst de diagnose, dan de therapie. Ik zie dat niet op grote schaal in het openbaar bestuur gebeuren. Het zal daarom steeds slechter gaan. Totdat een calamiteit de ogen opent en er een onderzoek gaat plaatsvinden naar al het achterstallig onderhoud, alle onverwerkte problemen, en al het vuil dat in de loop van zo'n vijftig jaar onder het tapijt is geveegd, verborgen achter de façade van economische groei. Zolang dat niet gebeurt, zullen we blijven doormodderen in de context van het einde van de momentele POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT. In een dergelijke instabiele politieke situatie, die wel eens een jaar of tien of langer zou kunnen gaan duren, moeten we erop bedacht zijn dat de raarste personen naar politieke functies gaan dingen. Griezelig en gevaarlijk.

Juridisering van het bestuur

De juridisering van het bestuur is het verschijnsel dat de (administratieve) rechter steeds vaker op de stoel van het bestuur gaat zitten, met als gevolg grote vertragingen in de bestuurlijke besluitvorming. Om die reden is er gaandeweg een antagonistische relatie tussen bestuur en rechterlijke macht ontstaan.

Nagenoeg niemand in het openbaar bestuur realiseert zich echter hoe die situatie zo heeft kunnen groeien. Namelijk doordat in een sluipend proces vanaf de jaren zeventig vele politieke problemen niet (meer) werden opgelost in de politieke arena, maar 'gereguleerd' werden: men trof er een wettelijke regeling voor, met twee belangrijke gevolgen:

- In de eerste plaats werd voor een toenemend aantal situaties een gang naar de rechter geopend, en alleen al daardoor kon meer en meer overheidsbesluitvorming bij een rechter ter discussie worden gesteld.
- In de tweede plaats zijn veel politieke problemen niet op te lossen via een regeling. Codificeren – dus geschreven recht maken – heeft in wezen geen (of nauwelijks) probleemoplossend vermogen. Een rechter die aldus moet beslissen in een politieke problematiek (staken, abortus, kraken en dergelijke) kan met het juridisch instrument dat hem ten dienste staat die problematiek niet oplossen, en zal daarom vonnissen vellen die 'politiek' overkomen.

85

Eind jaren zeventig heeft de toenmalige president van de Hoge Raad al aandacht gevraagd voor dit probleem. Hij wees erop dat rechters aan het einde van hun mogelijkheden waren gekomen om onverwerkte politieke problemen via de rechterlijke macht tot een oplossing te brengen. Daar is niet naar geluisterd. Het is daarom alleen maar erger geworden. Dit is een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK.

Kennisbeleid, kennismanagement, kennisorganisatie

U kunt geen verstandig beleid maken zonder kennis. Daarom ziet u in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN dat het gehele ontwikkelingsproces wordt begeleid met een zoektocht naar de relevante CIJFERS EN FEITEN. En wel die gegevens(banken) die rechtstreeks dat beleid moeten steunen.

In het proces van SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING van de afgelopen vijftien jaar is in de rijksdienst een aantal kennisorganisaties intern of extern verzelfstandigd.

Daarmee is een afstand ontstaan tussen de kern van beleid maken en de kennis die daar een directe relatie mee zou moeten hebben. In recente jaren is het tot de top van de rijksdienst doorgedrongen dat daarmee een grote kennisachterstand is opgelopen, zeker in vergelijking met de kennis die grote (internationale) bedrijven, accountants- en consultancykantoren hebben ontwikkeld. Mede in het licht van de toenemende Europeanisering, internationalisering, regionalisering en globalisering betekent de opgelopen kennisachterstand dat de rijksdienst een speelbal kan worden van besluiten door machten en belangen die niet langer door die rijksdienst kunnen worden waargenomen, laat staan beïnvloed.

Om die reden ziet u op diverse plaatsen in de rijksdienst een verhoogde aandacht voor het (opnieuw) opbouwen van kennis, zich vertalend in nieuw kennisbeleid, kennismanagement en kennisorganisatie. Een van de moeilijkheden die departementen daarbij moeten zien te overwinnen, is hun inherente drang om zo'n onderwerp centraal te willen organiseren aan de ene kant, en het besef dat het opbouwen van kennisbeleid in alle relevante onderdelen van het departement noodzakelijk is aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is niet eenvoudig. Een centrale eenheid (strategisch) kennisbeleid, meestal ook nog opgehangen aan de secretaris-generaal, vormt al snel een alibi voor de andere directoraten-generaal om er zichzelf dan maar verder niet mee bezig te houden. En dat is fnuikend voor de totaalkwaliteit van het departementale beleid. Aparte onderzoeksbureaus zijn hier en daar bij departementen weliswaar gerechtvaardigd, maar de leiding van een departement doet er verstandig aan de decentrale onderdelen op dat punt niet te laten ontsnappen en deze in een zodanige werkvorm te gieten dat dwars door het hele departement heen gevoel voor, en besef van het belang van kennis ten behoeve van beleid ontstaat, en wordt vastgehouden. Maar al te vaak vergeet men dat ervaring, opgedaan in voorgaande beleidsprocessen, waardevolle kennis oplevert voor processen in de toekomst. Deze kennis is bijna altijd persoonsgebonden. Het institutioneel geheugen van een organisatie mag echter niet afhankelijk zijn van de toevallig aanwezige personen, maar vereist institutionalisering door middel van kennismanagement.

Wat dat aangaat is het opbouwen van beleidskennis door alle geledingen heen van hetzelfde gewicht als het introduceren van de internationale aspecten van het beleidswerk in de hele organisatie. Een strategische unit die zich exclusief met dat soort werk bezighoudt, schiet zijn doel voorbij. Beter gezegd: bereikt zijn doel niet. Voorzover die aparte bureaus of afdelingen nodig zijn, zouden ze alleen tot

taak moeten hebben het trekken van processen die ertoe leiden dat kennis en internationalisering als vanzelfsprekend tot het dagelijkse werk van de anderen gaat behoren.

Kennissturing, processturing en structuursturing

Er zijn drie duidelijke sturingsmodellen in het openbaar bestuur:

- Kennissturing: dat is beleid maken waarbij de eigen kennis, ervaring, dossiers en archieven sturend zijn voor de uitkomst van het beleid.
- Processturing: dat is sturen op het BEREIKEN VAN BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN via de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.
- Structuursturing: dat is sturen door middel van een (voortdurende) aanpassing van organisaties (structuren en procedures), meestal via de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN en het voortwoekerende proces van WITHINPUTOVERLOAD.

Kennisstuurders zijn onzekere mensen. Zij vragen steeds: 'Is dat wel waar? Klopt dat wel? Weten we daar wel genoeg van? Moet dat niet eerst nader worden onderzocht?' Zij sturen als geen ander op ZEKERHEIDSPERFECTIONERING. OMGAAN MET ONZEKERHEID, als grondslag voor succesvol beleid maken, is hen niet aangeboren.

Natuurlijk kunt u het niet stellen zonder KENNISBELEID, KENNISMANAGEMENT, KENNISORGANISATIE. En er zijn altijd beleidsonderwerpen die u genoegzaam kunt afhandelen op basis van strikte kennissturing. Maar dat geldt niet voor beleid dat u moet maken via de architectuur van interactief beleid maken. Zodra u op het terrein van processturing komt, moet u de plaats van kennis, cijfers en feiten positioneren als flankerend, niet als sturend element.

Dat is voor veel ambtenaren geen eenvoudige opgave. Als zij in een PROJECTTEAM starten met processturing moeten ze hun kennis op nul schakelen. Dat is voor velen net zo moeilijk als ophouden met roken. Het kost doorgaans enige tijd en voortdurend herinneren aan de essentie van WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP, om ambtenaren zover te krijgen dat ze begrijpen dat ze bij processturing niet (zoals bij INSPIRAAK) het eerste woord hebben, maar het laatste woord.

Bij het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN moet niet de eigen kennis, maar de zoektocht naar de MENSELIJKE MAAT het leidend principe zijn. Niet: 'Ik weet wat

goed voor u is, dus handel daarnaar', maar: 'Vertel me wat uw vraag en behoefte is, en geef me de kans om daarnaar te handelen.'

Structuursturing vindt plaats door middel van voortdurende aanpassing van de organisatie. Politici houden van het doorvoeren van STELSELWIJZIGINGEN, bij voorkeur op basis van een zoeken naar ECONOMY OF SCALE. Wat daarbij allemaal kapot gaat (FUSIE IS RUZIE) zien ze niet, en wat het kost om dat weer te repareren ook niet. Meestal een veelvoud aan hetgeen ze dachten te besparen. In de (medische) zorg, bij het samenvoegen van de uitkeringsinstellingen, bij de schaalvergroting in het onderwijs zijn en worden honderden miljoenen verspild aan structuursturing die deze sectoren alleen maar zieker maakt. De ene reorganisatie is nog niet verwerkt of twee andere rollen er alweer overheen.

Er zijn managers die menen dat een organisatie altijd in beweging moet zijn. Dat is onjuist. Een organisatie moet niet steeds bewegen maar haar werk doen. Waar het bewegen een doel in zichzelf wordt houdt de organisatie op te bestaan voor het doel waarvoor zij in het leven is geroepen, en gaan medewerkers zich beschermen tegen veranderingen waarvan zij weten of voelen dat die de kwaliteit van hun werk nadelig beïnvloeden.

88

Er zijn maar twee organisatorische prototypen. De STAF-LIJNORGANISATIE voor het dagelijkse werk dat hoe dan ook moet gebeuren en ook steeds op hetzelfde standaardniveau dient plaats te vinden. En het PROJECTMATIG WERKEN. Een hele organisatie ombouwen naar zelfsturende PROJECTTEAMS is onzin. Overal vindt standaard werk plaats en daarvoor hebt u de traditionele BUREAUCRATIE nodig. Voor het doorbreken van een status-quo, dus als u iets wilt VERANDEREN EN VERNIEUWEN, en dwars door een gevestigde orde heen moet breken, zet u één of meer projectteams in, buiten de lijnorganisatie, maar wel in hechte samenwerking daarmee. Ervoor zorgen dat die teams naadloos samenwerken met de staf-lijnorganisatie is een kunst apart waar de meerderheid van de huidige overheidsmanagers – verslaafd aan zekerheidsperfectionering – nog nauwelijks kaas van heeft gegeten. Die managers denken bij projecten alleen maar: 'In de klauw houden die handel en daarom vooral in de lijn zetten, dan kan er weinig fout gaan.' Dat dirigistisch en centralistisch aansturen van projecten leidt meestal tot een PROCES VAN BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN: de besten stappen op.

Ik heb het hier dus over de volgende systeemfouten die tot de 'ondergang' van zo'n organisatie leiden:

- het afschaffen van de traditionele staf-lijnorganisatie; die blijft namelijk in

- elk overheidsorganisatie nodig voor het standaardwerk;
- het idee dat een organisatie altijd in beweging moet zijn; een organisatie moet werken en heeft daarvoor rust nodig;
- een organisatie in haar totaliteit ombouwen tot zelfsturende teams; dat is 'overkill' en 'overdone'; teams zijn alleen nodig voor het bevechten van grensverleggende vernieuwing;
- zeggen dat die teams zelfsturend zijn maar ze intussen dirigistisch en centralistisch als een eenheidsworst aansturen.

Vaak voegt men daar dan ook nog zoiets aan toe als collectieve verantwoordelijkheid van een bestuursraad of managementteam. Om de kwalijke gevolgen daarvan te temperen gooit men er dan graag nog een matrixstructuur overheen. Daarmee wordt de chaos compleet. Managers die zulke zaken voorstaan verdienen geen prijs. Maar die zijn meestal al weer vertrokken voordat de organisatie omvalt.

Ketenmodel

Het ketenmodel laat zien dat vijf elementen of schakels uit INTERACTIEF BELEID MAKEN onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, en om die reden dan ook altijd in die samenhang moeten worden begrepen: beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie. Deze schakels corresponderen met de onderwerpen REGELBAARHEID, UITVOERBAARHEID, HANDHAAFBAARHEID en ORGANISEERBAARHEID.

89

De moderne ambtenaar die dichtbij het besluitvormend gezag zit, zou moeten beschikken over een intellectuele gereedschapskist die hem in staat stelt bij voortduring te denken aan de eisen die deze vijf elementen stellen. Dat model verwerpt dus elke vorm van scheiding van beleid, regulering, uitvoering, handhaving en organisatie. Waar dat momenteel nog is georganiseerd in vijf aparte organisatorische stelsels, met alle afstemmingsproblemen van dien, moet het moderne ambtenarenschap evolueren naar een type ambtenaar dat als vanzelfsprekend de vakvereisten van die vijf schakels in zichzelf verenigt.

Naarmate dat beter zal gaan lukken, zullen de grote kloven die in de praktijk tussen die schakels bestaan, en die tot grote problemen leiden (zoals de rampen in Enschede en Volendam overduidelijk hebben laten zien), kleiner worden, en zal er beter worden bestuurd.

Koersafwijking

Met beleid probeert een overheid doelen te realiseren. Zodra zij een doel heeft gesteld, en op pad gaat om te proberen dat doel te **BEREIKEN** via een uitgestippelde koers, zal zij altijd koersafwijkingen tegenkomen. Dat zijn facts of life. Een economische terugval, een wisseling in/van het kabinet, weerstanden bij de bonden, plotselinge verschillen van inzicht over de te volgen monetaire koers, ambtenaren die vertrekken of doodgaan, zeer diverse omstandigheden kunnen leiden tot afwijkingen van de voorgenomen koers. Het is wat dat betreft niets anders dan wanneer u op een fiets probeert te rijden over een kaarsrechte lijn. Dat lukt ook niet. Steeds zult u links of rechts van die lijn geraken en dient u bij te sturen.

Beleidsmakers die hun doel willen bereiken, dienen in hun beleid een **MEET- EN REGELSYSTEEM** in te bouwen dat hen in staat stelt op elk gewenst moment te meten (**MONITORING**) of, en zo ja welke koersafwijkingen er zijn. En daarbij gaat het niet alleen om het meten van de afwijking zelf, maar ook om de oorzaken van die afwijking. Want alleen door die oorzaken te kennen, en acties of maatregelen te formuleren voor het **ELIMINEREN VAN OORZAKEN** kan het beleid weer op de rechte koers terugkomen. Het mechanisme dat de beleidsmaker dient in te bouwen heet **NEGATIEVE FEEDBACK**. Dit stelt de beleidsmaker in staat via een continue meting van koersafwijkingen en het ongedaan maken daarvan uiteindelijk zijn doel te bereiken. Dat ongedaan maken gaat via sturen op middelen. Vandaar ook de term: het **DOEL HEILIGT DE MIDDELEN**. De inbouw van een negatief feedbackmechanisme komt echter niet of nauwelijks voor. Daarom is het overgrote deel van het beleid en de regulering stuurloos. Daarom ook verkeren we nu aan het einde van een **POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT** die zo'n vijftig jaar heeft geduurd.

90

Kosten-batenanalyse

U kunt een beperkte of een ruime kosten-batenanalyse maken. Beperkt is een kosten-batenanalyse als u alleen kijkt naar strikte efficiencyvragen: wat kost het, hoe snel is het beschikbaar, wat levert het op, wegen de baten op tegen de kosten? In meer ruime zin betreft u er ook meer gekwalificeerde elementen bij. Bijvoorbeeld 'kosten' als weerstand en tegenwerking van maatschappelijke groeperingen tegen aanscherping of verandering van beleid, of de energie die u moet vrijmaken om **DRAAGVLAK** te **VERWERVEN**. Zijn dat kosten die u zich moet getroosten in het licht van de te verwachten baten die zij opleveren?

De kosten-batenanalyse heeft een specifieke plek in de ontwikkelingsfase van beleid maken. In de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN staat zij op nummer 6. Samen met de HAALBAARHEIDSDISCUSSIE levert de kosten-batenanalyse het intellectuele product dat nodig is bij het vaststellen van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN. Dat zijn de punten waar het ELIMINEREN VAN OORZAKEN op zal gaan plaatsvinden. Op die plek bepaalt een ruime kosten-batenanalyse of het elimineren van een oorzaak van een probleem meer baten dan kosten zal opleveren.

Kwalitatief en kwantitatief doel

Naast het ritme van hoofddoelen, subdoelen en enkelvoudige doelen bestaat het onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve doelen.

Een kwantitatief doel is bijvoorbeeld: 'In 2005 is het aantal personen met een bijstandsuitkering met 50% verminderd.' Een kwalitatief doel is: 'In 2005 is er minder armoede in Nederland.'

Er is een wijdverbreid misverstand dat kwalitatieve doelen niet meetbaar zouden zijn. Dat is onjuist. Elk kwalitatief doel kunt u meetbaar maken. Dat doet u door de beoogde kwaliteit van tevoren in een operationele definitie te omschrijven. Laten we een zeer gekwalificeerd doel als voorbeeld nemen. Stel dat het doel waarnaar we STREVEN is dat u in 2005 de gelukkigste man of vrouw van Nederland bent. Hoe kunnen we dat dan in 2005 meten? Welnu, door nu met een aantal personen indicatoren vast te stellen die iets vertellen over geluk. Bijvoorbeeld: u wordt geacht gelukkig te zijn als u in 2005 een bankrekening hebt van minstens twee miljoen euro, als u dan woont in een vrijstaand huis met een royale tuin op het zuiden en een verwarmd zwembad, als u tevreden bent over de partner van uw keuze, als uw kinderen goed kunnen leren, goed kunnen musiceren en van de alcohol, sigaretten en drugs afblijven, als u in ZEN-meditatie uw ziel en zaligheid beleeft. In 2005 kunnen we dat allemaal betrekkelijk gemakkelijk meten.

Pure kwantitatieve doelen, met harde cijfers, zijn pas echt belangrijk als een doorbraak nodig is. De hardheid van dergelijke doelen genereert haar eigen extra ENERGIE (MIDDELEN) die vereist is om dat DOEL te BEREIKEN.

Macht over de normstelling

De macht over de normstelling is de hoogste macht in een democratische samenleving. Daarboven geldt alleen nog maar de macht van het wapengebruik.

Met normstelling – geboden en verboden – beïnvloedt een overheid de gedragsalternatieven van burgers. Elke normstelling is daarmee tevens een beperking van de soevereine vrijheid van die burgers. Dus normering dient te geschieden met de hoogste wijsheid. Zij die op grond van staatsrechtelijk toegekende bevoegdheden wetten mogen voorstellen en vaststellen, dienen om die reden van een hoge klasse te zijn. Zij moeten weten wat ze doen. Zij moeten hun POLITIEKE VAKVEREISTEN kennen.

Omdat wetten doorgaans geen, of een zeer beperkt, probleemoplossend vermogen hebben, en bij overregulering, of niet doordachte codificatie, zelfs veel en onherstelbare schade kunnen aanrichten, verdient de macht over de normstelling nieuwe aandacht. Niet alleen de ziel van de wet – de CONSIDERANS – is sleets geraakt, ook het denken in termen van principieel belang en praktisch nut van regulering dient bovenaan de politieke agenda te komen. Immers: ‘Hoe meer regels, hoe meer vlegels.’ De Romeinen wisten dat ook al met hun spreuk: ‘Summum ius, summa iniuria’ (meer recht creëert meer onrecht). Ook is nieuwe aandacht nodig voor het evalueren van wetgeving. Zonder inbouw van een zogeheten mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK is dergelijke evaluatie zinloos.

Ten slotte nog dit: normen zijn er om WAARDEN te beschermen. Ze zijn dus instrumenteel aan het bereiken en verdedigen van die zaken die u en ik tot het hoogste in een samenleving rekenen: geborgenheid, opvang, liefde, zorg, omarming, rust, vrede, veiligheid, werk, eten. Ze zijn dus geen doel in zichzelf, en zij dienen altijd steeds weer op hun instrumentaliteit te worden beoordeeld in het licht van de waarden die ze geacht worden te dienen.

Machten- en belangenanalyse

Het maken van een machten- en belangenanalyse is één van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK. Die fout maakt u snel als u weinig ervaring hebt met INTERACTIEF BELEID MAKEN. Zodra u beseft dat interactief beleid maken begint met WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP is de stap naar het ontwerpen

van een OMGEVINGSANALYSE gauw gezet. De SLEUTELFIGUREN die op die lijst van namen van de omgevingsanalyse terechtkomen, hebben een functionele relatie met het onderwerp waarvoor dit proces van interactief beleid maken is gestart. Die functionele relatie kan zeer divers zijn. Sleutelfiguren zitten allemaal op hun eigen manier in dat onderwerp: met hun eigen kennis, ervaring, gedachten, meningen, opvattingen, macht, frustraties, belang, woede, angst, hoop en overtuiging.

Omdat zij – vooropgesteld dat de omgevingsanalyse volgens het boekje is gemaakt – met recht en reden op die lijst staan, is alles wat zij hebben, wat zij zijn, wat zij wel of niet naar voren brengen relevant. Natuurlijk vertegenwoordigen sommigen een macht. En hebben anderen belangen. Maar dat is geheel en al irrelevant, en als u daar specifiek op gaat analyseren, dan is dat volkomen fout. Zoals het ook fout zou zijn om een woede- en angstanalyse te maken, of een geloof-, hoop-, en liefdeanalyse. Het zit wel allemaal in die mensen, en speelt ongetwijfeld mee in wat zij antwoorden op de VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE, maar u mag het niet specifiek in een analyse zetten.

Waarom niet? Omdat mensen die volgens uw inzichten ageren vanuit machten en belangen door u in een hokje worden gezet waar ze (bijna) niet meer uit kunnen komen. Zij kunnen dan niet meer van positie veranderen, en dat is nou juist een van de wezenlijke strevingen van een proces van interactief beleid maken: mensen op andere gedachten brengen dan de gedachten die ze toch al jaren koesteren. Mensen laten zien dat de werkelijkheid veel meer nuances en waarheden kent dan zij vaak willen geloven. Mensen de kans geven uit hun beweerde machten en belangen te kruipen en hen in staat te stellen respect te betuigen aan andere machten en belangen.

Een van de sterke punten van goed interactief beleid maken is de PERSOONS-GERICHTE BENADERING. De sleutelfiguren krijgen van meet af aan te horen dat hun persoonlijke inzichten mede maatgevend zullen zijn voor de compositie van het beleid. Dat, gevoegd bij het bewuste streven om de RELATIEVE DISSENSUS in kaart te brengen, dus het gegeven dat iedereen er op een andere manier in zit, opent de energie die in de massa sleutelfiguren ligt besloten. De persoonsgerichte benadering en de relatieve dissensus zijn de instrumenten om 'het goud' dat in die sleutelfiguren is opgeborgen, te vinden en aan te boren. Sleutelfiguren benaderen vanuit een machten- en belangenanalyse is in dat licht gezien een sterk inferieur instrument.

Management

Management is niets anders dan uw mensen in staat stellen hun werk te doen. Hen verschaffen wat zij nodig hebben, het openen van deuren die voor hen gesloten blijven, het creëren van de randvoorwaarden waaronder hun werkproces een kans kan krijgen, dat is management.

Management is het koesteren van het personeel, het stimuleren en begeistere van medewerkers, hen meesleuren en overtuigen dat het beter kan, vooroplopen en tegelijk ook de achterhoede bewaken, standaard bureaucratisch werk met zijn typische, op beheersing gerichte, lijninstrumenten perfect weten in te zetten en tegelijk een avant-garde groep projectleiders met multidisciplinaire teams naar voren jagen om de grenzen te verkennen en daarover heen te gaan om nieuwe horizonten in kaart te brengen.

Management is echter ook lijden. Lijden onder slechte kwaliteit van medewerkers die niet ontslagen of anderszins verwijderd kunnen worden. Lijden onder oneigenlijke politieke druk om gauw gauw, snel snel resultaten te realiseren met onvoldoende middelen. Lijden onder onwil van gevestigde machten en belangen om te begrijpen dat de administratie alleen staat voor het algemeen en niet voor het individuele private belang. Lijden onder tegenwerking van andere managers die zich veilig wanen in hun verkokerde departementen of directies. Lijden onder veel te veel werk. Lijden onder slechte salariering. Lijden onder de botsing tussen AMBTELIJKE LOYALITEIT en AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT.

Management is niet het vervallen in STRUCTUURSTURING waarbij organisaties steeds weer op hun kop worden gezet. Het is ook niet steeds het beste jongetje van de klas willen zijn, of dirigistisch bepalen wie wat waarom wel of niet moet doen. Management is het in alle opzichten steeds weer aan medewerkers vragen: 'Wat kan ik voor je doen?'

Marathon meetings

Vergaderen is een natuurlijke bezigheid als men beleid gaat maken. Soms is de COMPLEXITEIT daarvan zo groot dat het niet lukt om in een paar uurtjes de zaken uitgepraat te hebben. Marathon meetings, bijeenkomsten van enkele dagen met een inzet van wel vijftien uur per dag, zijn dan een goed instrument.

Niet iedereen houdt van dergelijke lange bijeenkomsten of ziet het nut ervan in. Van ex-minister Eduard Bomhoff is bekend dat hij al snel in de handen ging klappen of een belletje deed rinkelen om een bespreking als geëindigd te beschouwen. Mits goed voorbereid en begeleid kunnen marathon meetings echter van bijzondere betekenis zijn om analyses helder te krijgen, POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN scherp te stellen en uiteindelijk knopen door te hakken op de juiste plekken.

Marktordening en marktwerking

Marktordening is een zeer moeilijk onderwerp. Strikt genomen is het niets anders dan dat de overheid bepaalt welke spelregels er gelden op een markt van vraag en aanbod. Daar kunt u voor of tegen zijn, maar dan komt u al snel op ideologisch terrein. Een feit is dat onze samenleving onvoldoende mensen heeft die op basis van pure zelfdiscipline voorwaarts gaan, als gevolg waarvan er een overheid nodig is die bepaalt wat goed en wat fout is. Alleen in een utopische samenleving, waarin iedereen als vanzelfsprekend zijn plaats en rol kent, hoeft er geen overheid te zijn die regeert.

95

Waar ligt nou de moeilijkheid van marktordening? Los van het feit dat u al snel in een ideologisch debat verzeild raakt, en niet meer op zakelijke gronden naar dat onderwerp kunt kijken, is het altijd een open vraag: 'Welke publieke taak kan de overheid afstoten naar de samenleving en onder welke voorwaarden zou dat dan goed gaan?' Afhankelijk van de kleur van een kabinet – sterk socialistisch of juist liberaal – zal die overheid zwaar inzetten op marktordening, respectievelijk marktwerking.

Een voorbeeld van een sector die een hoge graad van marktordening kent, is de (medische) zorg. Die is jarenlang geleid door een centralistisch, collectivistisch beleid. Nagenoeg alles wat zich in die zorg afspeelt is door de overheid van tevoren vastgelegd. Daarmee is die sector eerst muurvast gelopen, en vervolgens in een staat van faillissement geraakt. De vraag is echter altijd: 'Hoeveel vrijheid moet je dan wél toestaan?' En dat maakt dit onderwerp zo moeilijk.

Het openbaar vervoer zucht ook onder dit moeilijke vraagstuk. We zien dat bij de spoorwegen, we zullen het nog gaan zien bij het – naar de provincies gedecentraliseerde – regionale openbaar vervoer. Dat is door de rijksoverheid dichtgeplakt met regels en voorschriften waar vele partijen zich aan hebben te

houden, terwijl het de bedoeling is dat deze typen van openbaar vervoer marktconform gaan opereren. Dat kan dus niet. Al was het maar omdat de private ondernemer die op basis van een verworven concessie dergelijk vervoer moet waarmaken niet beschikt over zijn belangrijkste bedrijfsmiddel: de vrije zeggenschap over het personeel en over de tarieven.

Het zou aanbeveling verdienen om enkele nieuwe spelregels vast te stellen. Zodra zich een overheidstaak voordoet die wellicht in aanmerking kan komen voor marktwerking doe dan uitsluitend het volgende:

- Debatteer – desnoods een paar jaren achtereen – over de vraag ‘zullen we wel of zullen we niet?’
- Neem een besluit: ofwel ‘ja, we zullen’, ofwel ‘nee, we doen het toch maar niet.’
- Als dat besluit inhoudt: ‘ja, we zullen deze taak in de markt zetten’, treedt dan onmiddellijk als overheid radicaal en volledig terug.
- Laat de totale organisatie en logistiek daarvan over aan mensen die daar alle verstand van hebben, dus aan mensen uit de desbetreffende marktsector.
- Verbiedt op straffe van langjarig opsluiten dat zich ook maar één ambtenaar of bestuurder of politicus daarmee bemoeit.
- Laat dus het ontvlechten van die taak uit de overheid, plus het bouwen/vlechten van nieuwe, marktconforme eigendoms-, bestuurs-, financiële en commerciële verhoudingen in zijn geheel over aan die vakmensen.
- En leef met de gevolgen van dat besluit.

Kunt u dat niet? Wilt u dat niet? Ga dan maar rustig op de huidige manier voort totdat de belastingbetaler net zo wakker wordt als menig ambtenaar die met zweet in zijn handen en pijn in zijn hart moet toezien hoe het dossier ‘marktwerking’ keer op keer wordt misbruikt door mensen die hun POLITIEKE VAKVEREISTEN niet beheersen. Een van die vakvereisten is namelijk het hebben van besef van, en respect voor de eeuwige werking van min of meer natuurlijke processen. Processen van opkomst en ondergang, onafwendbaar en tevens noodzakelijk. In principe is elke vorm van marktordening een kunstmatig ingrijpen in een natuurlijk proces, en om die reden strijdig met dat proces. Het verval dat vroeg of laat het gevolg is van elke groei kent zijn eigen verdrietigheden. Zodra een overheid die verdrietigheden wil mitigeren en in die processen gaat ingrijpen, worden de omslagpunten van groei naar verval langer uitgesteld, of artificieel verzacht, waarna de klap vaak veel harder aankomt dan wanneer het natuurlijke proces zijn gewone gang had kunnen gaan. De centralistische en collectivistische ordening van de markt van de (medische) zorgsector is daarvan, zoals gezegd, een goed voorbeeld. In wezen schakelt een overheid met zware marktordening het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK

uit: zij kan niet meer meten welke KOERSAFWIJKINGEN ontstaan, en hoe ernstig die zijn. Daardoor duurt het veel langer voordat er een ingreep plaatsvindt, vaak met onafwendbare draconische en asociale maatregelen, vaak ook tegen gigantische kosten, waarna de slinger weer excessief uitslaat in de tegenovergestelde richting.

Media als megafoon

Niet alle politici kennen de volgorde van belangrijkheid van hun gesprekpartners. Die volgorde is voor bestuurders: eerst de ambtenaren, dan de collega's in het kabinet of in het college van burgemeester en wethouders c.q. gedeputeerde staten, dan de volksvertegenwoordiging, dan de (al dan niet georganiseerde) samenleving, en dan pas de media. Voor volksvertegenwoordigers geldt als rangorde: eerst de (al dan niet georganiseerde) samenleving, dan de collega's in het parlement, in de gemeenteraad of in provinciale staten, dan de dagelijkse bestuurders, dan (bij uitzondering) contacten met ambtenaren, en ten slotte de media.

Veel politici melden echter wat ze te vertellen hebben eerst aan de media. Ze gebruiken die voor hun 'boodschappen via de band'. En die media laten zich daar doorgaans ook graag voor gebruiken. Zeker als het om actueel nieuws gaat.

97

We hebben dat goed kunnen waarnemen aan het einde van het kabinet Balkenende. Vele dagen lang lieten de media zich gebruiken als megafoon voor iedere politicus die zich in het LPF-debat meende te moeten mengen. Het moet gezegd worden: de media spraken zelf schande van die vertoningen, maar in plaats van daaraan consequenties te verbinden en terug te treden, rukten er steeds meer microfoons en flitslampen op. Gretig op zoek naar uitspraken als: 'Luchtballonnen oplaten is interactief beleid maken', een van de wijsheden van een ex-minister van de LPF.

Het wachten is op politici die – geconfronteerd met een horde ongegeneerd schreeuwende journalisten – de vinger op de lippen leggen en 'sssst' zeggen.

Meet- en regelsysteem

Bij INTERACTIEF BELEID MAKEN stelt u twee punten vast: het punt waar u nu bent (en waar u dus eigenlijk niet wilt zijn), en het punt waar u uiteindelijk graag zou willen uitkomen. Dus een traject van A naar B.

Punt A stelt u vast in een gezamenlijk denkproces met SLEUTELFIGUREN, DESKUNDIGEN en BURGERS via de stappen in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Al doende komt u tot een gedeelde perceptie van de WAARGENOMEN PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID, ook wel de ONGEWENSTE SITUATIE genoemd. Punt B is dan de gedeelde perceptie van de GEWENSTE SITUATIE.

Zodra u op de lijn van A naar B gaat koersen zult u KOERSAFWIJINGEN krijgen. Deze via MONITORING meten, en vervolgens corrigeren, vereist een door u ingebouwd meet- en regelsysteem. Daartoe dient het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK. Dat is het mechanisme dat een afwijking monitort, de opdracht kan geven de afwijking ongedaan te maken, en dat zelf die opdracht uitvoert, als gevolg waarvan u weer op de afgesproken koers terechtkomt, totdat zich opnieuw een koersafwijking voordoet. En dan hervat het meet- en regelsysteem zijn werk. Totdat het doel bereikt is. Ik heb het al bij het onderwerp KOERSAFWIJING gezegd: de inbouw van een dergelijk meet- en regelsysteem komt niet of nauwelijks voor in ons beleid, noch in onze regelgeving. Daardoor kunnen overheden enorme koersafwijkingen opbouwen, waarna ze met draconische maatregelen, veel sociaal verdriet en gigantische kosten, de slinger weer een zet naar de andere kant moeten geven. Met zoveel vaart dat die aan die andere kant ook weer zwaar uit de koers slaat.

Menselijke maat

Daar doen we het allemaal voor. Voor de menselijke maat. Zo'n vijftig jaar lang hebben we een steeds sterkere overheid gekregen. De welvaartsstaat is gebaseerd op een ongekende invloed van de overheid in het dagelijks leven van de burgers. Het lijkt erop dat dit net iets te lang en net iets te ver is gegaan. De gemeenteraadsverkiezingen van maart, en de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002, markeren onderstromen in de samenleving die de politiek niet heeft zien aankomen. De politieke leiders van toen hebben niet voorvoeld dat een groot aantal burgers uit alle lagen van de samenleving zich niet langer (op maat) bediend acht door de producten en diensten van de publieke sector. Terecht zijn sommigen van hen in de loop van de tweede helft van 2002 opgestapt.

De gehele publieke dienstverlening lijkt zich zodanig in top-down gestuurde structuren en procedures te hebben vastgezet dat hun eigen belang maatgevend is geworden voor de kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid van de te verlenen dienst. Het aanbod regeert, niet de vraag. De beperkte visie van de dienstverlening

bepaalt, niet de onbeperkte keuzevrijheid van de soevereine burger. Dat gevoel loopt dwars door de hele samenleving heen en is niet gebonden aan alleen maar de (kans)rijken of de kansarmen: men is het zat. De overheid kan niet langer uitleggen hoe het toch mogelijk is dat ondanks miljarden belastingopbrengsten sectoren als (medische) zorg, veiligheid en mobiliteit geheel op hun gat liggen.

Vanaf 2003 zal de overheid naarstig op zoek (moeten) gaan naar de menselijke maat, naar een hervinding van de legitimatie om burgers te mogen lastigvallen met regels en belastingdruk, naar een nieuwe POLITIEKE VISIE op de rol en betekenis van een overheid die toch eigenlijk geacht wordt aanwezig te zijn ten behoeve van die burger, niet als een lastpak die problemen creëert in plaats van oplost. Daarbij hoort ook het afschaffen van een verouderd instrument als het REGEER-AKKOORD, en deze verruilen voor het componeren van een SAMENLEVINGSWENS.

Immers, het begrip 'soevereine burger' heeft zijn intrede gedaan. Na het concept van de 'mondige burger' van eind jaren zestig, opgevolgd door het concept van de 'calculerende burger' van de jaren tachtig, beleven we nu de opkomst van de 'soevereine burger'. Dat is temeer opmerkelijk omdat dit samenvalt met een sluipend verval van de soevereine staat. Vanaf 1648, het Verdrag van Westfalen, is het concept van de soevereine staat leidend beginsel geweest van alle overheids-optreden in de hele wereld. Met de komst van de Europeanisering, de internationalisering krachtens vele supranationale verdragen en organen, de constitutionele regio's, de opkomst van de non-governmental organisations (NGO's), en ten slotte de macro-economische effecten van de globalisering, bestaat de soevereine staat alleen nog maar op papier. In werkelijkheid is hij er niet meer. De vraag is overigens: is het de opkomst van die instituties die de soevereine staat heeft uitgehold, of ging het juist in omgekeerde zin? Zou het niet de toenemende inefficiëntie, corruptie en rigiditeit van de soevereine staten zijn geweest die de behoefte aan supranationale instellingen en NGO's heeft doen ontstaan, machteloos met hun, tot de landsgrenzen beperkte sociaal-economische en culturele instrumenten om de grensoverschrijdende economische en culturele ontwikkelingen bij te benen en te (be)geleiden?

In deze context wordt het zoeken naar de menselijke maat een spannend avontuur, dat voor vele statelijke overheden wellicht niet goed afloopt. Met het verdwijnen van de soevereine staat, en met de opkomst van de soevereine burger, zal het zoeken naar de menselijke maat zijn constitutionele en institutionele eindpunt vinden in een (hopelijk) nog sterkere FEDERALISERING EN REGIONALISERING van Europa dan nu al het geval is.

Het hervinden van de menselijke maat wordt dé politieke opgave voor de komende tien jaren nu we aan het einde van de POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT zijn gekomen.

Middelen

Middelen zijn zaken als: creativiteit, kennis en ervaring, menskracht, geld (budget), apparatuur (pc's, faxen, kopieerapparaten, telefoons e.d.), ruimte/locaties (specifieke plek dichtbij de brandhaard of het zenuwcentrum, adequate ruimte waar het PROJECTTEAM bij elkaar zit), organisatie (ondersteunende WERKGROEPEN of VANGNETTEN), tijd.

Zonder middelen geen resultaten: 'Geen geld, geen Zwitsers.' Het denken in termen van het beschikbaar stellen van de vereiste middelen om resultaten te bereiken is niet of nauwelijks ontwikkeld. Het gevolg is dat dagelijks vele ambtenaren op een MISSION IMPOSSIBLE worden gestuurd. Vaak ook – bij gebrek aan kennis van wat er allemaal nodig is om effectieve resultaten te bereiken – zich op zo'n mission impossible laten sturen. Superieuren eisen meestal resultaten op het niveau van Ajax, maar stellen slechts middelen beschikbaar voor het niveau van FC Geleen-Zuid.

Voor een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN is niet echt veel geld nodig. Zelfs een grootschalig proces van interactieve beleidsontwikkeling dat twee tot drie jaar duurt en misschien zelfs de betrokkenheid van enkele duizenden personen omvat, hoeft op jaarbasis niet meer dan € 250.000 te kosten.

Middelen heiligen de doelen

Doorgaans spreken we een dergelijke zin liever niet uit. Het klinkt te hard en onvriendelijk. In de context van beleid maken is het echter een normaal, neutraal begrip dat niets anders zegt dan:

- als u merkt dat u uw doel niet haalt, dan hebt u maar drie mogelijkheden;
- ofwel daarin berusten, ofwel de KOERSAFWIJKing bijstellen, ofwel het doel bijstellen;
- in het tweede geval hebt u geen andere keuze dan te sturen op uw MIDDELEN;
- dat is dan niets anders dan een herallocatie van die middelen;

- en dat kan natuurlijk pijn doen;
- wilt u dat niet, dan haalt u uw doel niet, zo simpel is dat;
- en dan legt u zich daarbij neer, of u stelt een ander doel.

Dit – namelijk het doel willen bereiken door te sturen op de middelen – is een vitaal onderdeel van het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK. Kiest u voor het bijstellen van het doel in plaats van voor het bijstellen van de koers, dan spreken we van FEED-IN, en dan geldt: de middelen heiligen het doel.

Minder ambtenaren

Sinds jaar en dag streven kabinet en Kamer naar beperking van het aantal ambtenaren. Uit kostenoverwegingen, en om bureaucratisering in te perken. Het kabinet Balkenende mikte op een reductie van 10% van het ambtenarenbestand.

Dat is onwijs en dus gevaarlijk. We hebben naar mijn mening ongeveer 15% ambtenaren te weinig. Dat wil zeggen: te weinig om de bestaande politieke AMBITIES te kunnen realiseren. De bomen moeten blijven groeien tot in de hemel, maar dat zal niet lukken met de kwantiteit en kwaliteit van de huidige ADMINISTRATIE. Dat is een van de belangrijkste oorzaken van het inhuren van CONSULTANTS. Waar de personele middelen beletten om meer ambtenaren aan te trekken, betalen departementen consultants uit het materiële budget om het werk te doen dat hoe dan ook – gelet op de politieke ambities – gedaan moet worden.

U kunt alleen de omvang van het aantal ambtenaren reduceren als u radicaal politieke ambities terugschroeft. U moet dan denken aan het geheel of gedeeltelijk opheffen van een of meer departementen. Anders is een taakstelling van 10% niet te realiseren.

Zolang nieuwe kabinetten regeerakkoorden afsluiten met nieuwe politieke ambities, en dus niet wezenlijk en drastisch op die ambities inleveren, moet er niet alleen 15% extra ambtenaren komen, maar ook een reserve van minstens 2% om in te vallen. Wil zo'n kabinet dat niet, dan zullen ambtenaren steeds vaker op een MISSION IMPOSSIBLE worden gestuurd, en zullen de consultants niet in aantal teruglopen. Integendeel.

Mission impossible

Een overheid die geen rem zet op de politieke ambities en ook nog het aantal ambtenaren terugschroeft, creëert aan de lopende band situaties die het karakter van een mission impossible hebben. Het is aan de loyaliteit van de doorsnee ambtenaar te danken, aan zijn relatieve onkunde over wanneer er sprake is van een mission impossible, en hoe gevaarlijk dat dan is, dat dit verschijnsel nog steeds op een zeer grote schaal voorkomt. Ambtenaren laten zich veelal willoos op een opdracht sturen die niet met de beschikbare menskracht en andere MIDDELEN genoegzaam kan worden voltooid.

Dat heeft in de loop van enkele decennia zo'n omvang aangenomen dat ambtenaren zo zijn afgestompt dat ze het überhaupt niet meer herkennen als een mission impossible. Het is de normale gang van zaken geworden dat men doelen niet haalt, en dat onderweg collega's 'sneuvelen', en burgers 'opstandig' worden.

We moeten ons ernstig zorgen maken over dit verschijnsel. Als op dit moment alle ambtenaren het verzoek zouden krijgen om het werk onmiddellijk te stoppen als ze van oordeel zouden zijn dat ze in feite bezig zijn met een mission impossible, dan zou minstens de helft van het werk in de Nederlandse ADMINISTRATIE worden neergelegd. De politiek realiseert zich niet dat zij ook wat dat betreft in een SCHIJNWERELD leeft.

102

Monitoring

Monitoren hoort bij het MEET- EN REGELSYSTEEM, onderdeel van het mechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK. Met monitoring stopt u een thermometer in een proces om de effectiviteit van de voortgang van beleid te meten: BELEIDSEFFECTMETING dus. Bij constatering van KOERSAFWIJKINGEN, en hun oorzaken, kunt u al sturend op de MIDDELEN, via koerscorrectie weer op de ideale route richting doel komen.

Negatieve feedback

Dit is een van de allerbelangrijkste onderdelen van beleid maken. Alle beleid valt uiteen in: DOEL STELLEN en DOEL BEREIKEN. De ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN, gekoppeld aan de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN, geeft aan *wat* u moet doen, en *hoe* u het moet doen, om tot het stellen van een geldig doel te

komen. Het **BEREIKEN** daarvan is nog iets geheel anders. Om uiteindelijk **BEOOGDE** (**MAATSCHAPPELIJKE**) **RESULTATEN** te bereiken is de inbouw van een goed werkend **MEET- EN REGELSYSTEEM** een absolute vereiste. Dat is een systeem dat onvermijdelijke **KOERSAFWIJINGEN** op weg naar het beoogde doel meet, en vervolgens alles in zich heeft om die afwijking ongedaan te maken, waardoor u weer op de goede koers terecht komt.

Het mechanisme van negatieve feedback is het allesbepalende, voor alle mensen en voor alle tijden geldende doelvindingsmechanisme. Zonder dat is geen enkele vorm van doelvinding mogelijk. Het is als eeuwenoud doelvindingsprincipe onder woorden gebracht door de cybernetica in de jaren dertig van de vorige eeuw. Eerst werd het gebruikt om allerlei oorlogstuig te ontwerpen, zoals de 'homing torpedo' (de torpedo die op zijn weg naar het doel de koersafwijkingen meet en corrigeert) en de dieptebom (de bom die op een bepaalde diepte onder water explodeert en daar zijn grootste vernietigende werking heeft). Na de Tweede Wereldoorlog hebben de systeemtheoretici dit concept verder ontwikkeld. In onze woningen zijn de thermostaat van de verwarming en de vlotter van de stortbak in het toilet goede voorbeelden van dergelijke mechanismen.

Beleid en wetgeving zonder een ingebouwd negatief feedbackmechanisme kennen geen richting, geen meetmomenten, geen bijstellingsmogelijkheden, anders dan op basis van gevoel en gezond verstand. En dat is tegenwoordig niet genoeg meer om een land te besturen. Nu dat toch al tientallen jaren is gebeurd, zijn we terechtgekomen aan het einde van een **POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT**.

103

Niet kunnen loslaten

Na een lange tijd van centralistische, en in de (medische) zorgsector zelfs collectivistische, beleidsvoering is de Nederlandse overheid in de jaren tachtig en negentig begonnen met een proces van dereguleren, privatiseren en verzelfstandigen. Geen eenvoudig karwei. De moeilijkheden liggen echter niet in gebrek aan wetenschap, methodologie, of techniek, maar in de mentale aspecten. Nederland is van oudsher een goed geregeld en tamelijk georganiseerd land. We hebben graag onze zaken op orde. En via de naoorlogse centrale leiding hebben we een land met een ongekende welvaart opgebouwd. Vandaar dat centrale aansturing, ondanks het staatkundige concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, het lange tijd goed heeft gedaan. Het kost ontzettend veel moeite om dat los te laten.

In de praktijk blijkt dat dereguleren, privatiseren en verzelfstandigen in de gecompliceerde materie van MARKTORDENING EN MARKTWERKING niet zelden gepaard gaan met een ongekennde bloei van marktordening: alles wordt tot in de details geregeld om te voorkomen dat 'die onbetrouwbare markt' de verkeerde kant op zou kunnen gaan, ten nadele van de kansarmen. Natuurlijk geldt dat op BEHEERSING gerichte gedrag niet voor alle voorbeelden van emancipatie van overheidstaken naar taken die ook (en beter) door anderen kunnen worden uitgevoerd. Het loslaten van de door de overheid gereguleerde broodprijs is, ondanks alle oorspronkelijke protesten daartegen, een succesnummer gebleken, waar onze Vlaamse burens met enige jaloezie naar kijken. In België geldt nog steeds, tot een bepaald kwaliteitsniveau, een vaste broodprijs. Daarom kent een bakkerswinkel in Vlaanderen bepaald niet de grote variëteit van broodartikelen die u in Nederland tegenkomt, ondanks het feit dat ons brood gemiddeld een halve euro duurder is. Degenen die krampachtig vasthouden aan (het invoeren van) de vaste boekenprijs zouden eens een analyse moeten maken van de elementen van de succesformule van het loslaten van de vaste broodprijs.

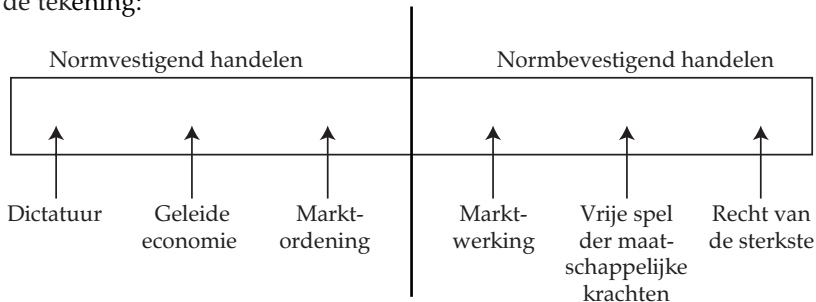
Een schoolvoorbeeld van niet kunnen loslaten, vormt de aanpak van de Nederlandse Spoorwegen: een voormalig overheidsbedrijf, wettelijk zodanig verzelfstandigd dat noch de Tweede Kamer, noch de minister rechtstreekse zeggenschap over dat bedrijf heeft, maar niettemin zuchtend onder een nagenoeg dagelijkse politieke belangstelling. Als er ook maar iets gebeurt springt de Tweede Kamer overeind om de minister aan te manen om in te grijpen. En al zegt die minister duizend keer dat de wet dat niet langer toestaat, loslaten is de Tweede Kamer niet gegeven. Ook de poging van het laatste Paarse kabinet om de op afstand geplaatste zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) onder de werking te brengen van een Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (inmiddels door het kabinet Balkenende weer afgevoerd) is een schoolvoorbeeld van het niet kunnen loslaten van organisaties die men eerder zelfstandigheid heeft gegeven.

Dat niet kunnen loslaten is er de oorzaak van dat beoogde marktwerking in de praktijk kan verkeren in centralistische marktordening. De decentralisatie van het regionale openbaar vervoer aan de provincies is daarvan een voorbeeld: de provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van dat vervoer ontvangen, maar de centrale overheid behoudt op de belangrijkste sturingspunten de finale bevoegdheden. Dat heet een hybride figuur. Ik noem dat knoeiwerk, een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK.

Een van de belangrijkste motoren van onze nationale economie, de haven van Rotterdam, zou wel eens in de komende tijd de status van overheids-NV kunnen krijgen. Dus worden losgemaakt van het gemeentelijke havenbedrijf. Dat zal dan plaatsvinden in een ombouw van Rotterdam als havenstad naar dienstestad, met een haven die over zijn top is. De glans is eraf, en de concurrentie elders in Europa en in de wereld neemt sterk toe. Het is in die context een open vraag of het gemeentebestuur van Rotterdam, ondanks een drastische wisseling van het politieke gezag na maart 2002, de haven kan loslaten. Dat zou na ruim dertig jaar centrale aansturing vanuit Den Haag en Rotterdam, geworteld in het totale gemeentelijke apparaat, wel eens te moeilijk kunnen blijken.

Normvestigend en normbevestigend optreden

Zie de tekening:



De MACHT OVER DE NORMSTELLING is de hoogste macht in een democratische samenleving. Zij die normvestigend in elkaar zitten zeggen tegen de samenleving: 'Ik ben de baas, ik weet wat goed is, dus ik maak de normen die ervoor zorgen dat wat goed is ook bediend wordt.' Iemand die van nature normbevestigend is, zegt: 'Ik ben toevallig de baas, ik weet niet altijd precies wat nu wel of niet goed is want WAARDEN kunnen wisselen, en bovendien kunnen we daarover van mening verschillen, maar als ik denk dat ik iets te pakken heb wat goed is, wat waardevol is, dan kunt u erop rekenen dat ik dat met normen wil beschermen.'

De tekening laat zien wat er gebeurt als zulke personen hetzij naar links hetzij naar rechts afdwalen. Het zal duidelijk zijn dat naarmate politici meer naar de uiterste kanten van het geschetste continuüm lopen, de normering meer doel in zichzelf wordt en haar instrumentele betekenis ter bescherming van waarden verliest.

Obstakels (eliminieren)

Een beleidstraject loopt van A naar B. A is de ONGEWENSTE SITUATIE en B de GEWENSTE SITUATIE. Om in B te komen dient u alle ENERGIE (MIDDELEN) in te zetten op een VERWIJDERINGSPROCES vanuit A. Dat proces verloopt langs het nemen van obstakels, tussenstations, op weg naar B.

Het geven van een naam aan die obstakels vindt plaats in stap 6 van de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN, waar in een KOSTEN-BATENANALYSE, annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE, de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN worden vastgesteld. Dat zijn die oorzaken in schema's van PROBLEEM- EN OORZAKEN-ANALYSE waarvan u kunt stellen dat die met meer baten dan kosten kunnen worden geëlimineerd, en daardoor het doel een stuk dichterbij brengen. Het nemen van die obstakels vindt dus plaats door het daadwerkelijk ELIMINEREN VAN OORZAKEN.

Omgaan met onzekerheid

106

Hier is een zeer vitaal aspect van INTERACTIEF BELEID MAKEN aan de orde. Zeer kort gesteld: de beleidsmaker die niet weet hoe hij met onzekerheid moet omgaan, zal geen succesvol beleid maken.

Dit is het tegenovergestelde van ZEKERHEIDSPERFECTIONERING, de drang om alles te willen beheersen en onder controle te houden opdat het doel hoe dan ook bereikt zal worden. Vele beleidsmakers moeten nog leren dat beleid weliswaar DOEL STELLEN vereist, maar dat het eeuwig en altijd onzeker zal zijn of die doelen ook gehaald worden. Ook al weet ik dat ik duizend keer de deur heb bereikt door naar die deur toe te lopen, ik weet nooit zeker of dat de volgende keer ook zal lukken. Er kan een vliegtuig landen op het huis, de centrale verwarming kan ontploffen, iemand kan mij tegenhouden, kortom diverse factoren die ik niet ken (laat staan kan beheersen) kunnen het BEREIKEN van mijn doel frustreren.

De beleidsvoerder die zich toelegt op alleen datgene wat hij kan overzien en beïnvloeden, en die sturen op onzekerheid als leidend motief neemt, heeft de meeste kans van slagen. Doen wat daarvoor nodig is, vindt die beleidsvoerder in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN en in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Omdat het nooit zeker is of u een gesteld doel haalt, is alles wat u doet alleen maar een **STREVEN** (naar het doel). Vandaar dat u in de architectuur van interactief beleid maken in de synthesefase het begrip 'streefbeelden' tegenkomt.

Omgevingsanalyse

Als u begint met **INTERACTIEF BELEID MAKEN** dan wilt u weten wie u bij het interactieve proces moet betrekken. Met dat doel voor ogen maakt u een omgevingsanalyse (en niet een **MACHTEN- EN BELANGENANALYSE**). Dat is in de context van de **ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN** niet, zoals ik dat bij anderen wel eens zie, een analyse van hoe de buitenwacht denkt over een bepaald onderwerp. Het is alleen maar een analyse van de personen van buiten de overheid, die vanaf het begin integraal onderdeel zullen zijn van het proces: de omgevingsanalyse is uiteindelijk niet meer dan een lijst met 'namen en rugnummers'.

Het is aan te bevelen om niet meteen aan concrete personen te denken. Om tot een afgewogen omgevingsanalyse te komen, is het beter om in drie stappen te werken. Maak eerst een functionele analyse. Dat wil zeggen, ga na vanuit welke functionele invalshoeken mensen opvattingen zouden kunnen hebben over het onderwerp dat aan een proces van interactief beleid maken wordt onderworpen. Bijvoorbeeld 'armoede'. Gezien vanuit een functionele invalshoek zal hier de wereld van de directeurs van sociale diensten een relevante invalshoek zijn. Maar ook die van de politiek, van de bijstandsmoeders, van de kerken, van de charitatieve instellingen enzovoort.

Na een duiding van de functionele invalshoeken volgt een onderverdeling naar subfunctionele invalshoeken. Welke kerken dan? Niet alleen de traditionele rooms-katholieke en protestants-christelijke, maar ook de joodse, de islamitische, de animistische erbij betrekken? Welke politieke partijen dan? Alleen de regerende, of ook de partijen die niet aan de macht zijn? Welke sociale diensten dan? Die van de grote steden, of ook die van plattelandsgemeenten?

Vervolgens gaat het om personen, mensen die in de gekozen subfunctionele invalshoeken een betekenisvolle rol spelen in het onderwerp in kwestie. Mensen die bij wijze van spreken uren over het onderwerp kunnen praten zonder één keer in herhaling te vervallen. Personen die u **SLEUTELFIGUREN** in dat onderwerp zou kunnen noemen, met kennis van, ervaring in, en gevoel voor het onderwerp.

Niet zozeer DESKUNDIGEN, die precies weten welk boutje bij welk moertje hoort, maar personen die over de grenzen van het onderwerp en de tijd heen in beschouwende zin kunnen vertellen wat zij daarvan weten en vinden.

Deze sleutelfiguren komen op een lijst, met een nauwkeurige aanduiding van voorletters, titels, adresgegevens en alles wat overigens volgens het PROJECTTEAM relevant lijkt om vast te leggen. Zolang deze omgevingsanalyse maar niet doorschiet naar een MACHTEN- EN BELANGENANALYSE.

Het maken van zo'n omgevingsanalyse is betrekkelijk eenvoudig en ook heel leuk werk. Door de bank genomen duurt het een maand voordat een substantiële lijst gereed is. Qua techniek is de volgende werkwijze aan te bevelen:

- Het projectteam gaat met een willekeurige groep van ongeveer vijftientig personen om de tafel zitten, plaatst iemand bij een flapover, en zegt: 'Roep maar eens een stel functionele invalshoeken.' Nog geen subinvalshoeken, en ook nog geen namen van personen.
- Na een uurtje staat er een ruwe lijst van twintig tot dertig functionele invalshoeken op het grote vel. Dat is voldoende. Het gezelschap kan weer uiteengaan.
- Het team ordent de ruwe lijst, haalt enkele overlappen eruit, zet een paar toevallig toch gescoorde subinvalshoeken op een rijtje onder de desbetreffende functionele invalshoek, legt ook de namen die hoe dan ook over tafel zijn gegaan ergens vast en zet die lijst horizontaal uit bij enkele tientallen collega's, vrienden en andere personen van wie men een paar minuten tijd kan vragen.
- Horizontaal uitzetten betekent: de lijst wordt gefaxt of geë-maild naar personen binnen en buiten de organisatie die van ongeveer hetzelfde werk- en rangniveau zijn.
- Aan hen wordt gevraagd: 'Kijk eens naar die lijst, we zijn begonnen aan een eerste analyse van personen die interactief bij dat onderwerp betrokken moeten gaan worden, dit is alleen nog maar een ruwe inschatting van functionele invalshoeken, kunt u die lijst verbeteren?'
- Binnen een paar dagen komen tientallen verbeterde lijsten binnen. Het team stelt dus dagelijks een aangepaste lijst op. Let wel: dit is al interactief werk. Niet het projectteam, maar tientallen personen, van buiten en binnen de eigen organisatie staan aan de lat om de eerste bouwsteen van het grote interactieve proces te maken, te weten de omgevingsanalyse zelf.
- Tijdens dat heen en weer zenden van steeds verbeterde lijsten worden gaandeweg ook de subinvalshoeken en de concrete namen helder, evenals de

precieze NAW-gegevens, hoewel dat laatste vaak een heidens karwei is. Maar ook hier geldt: zorgvuldigheid is de maat der dingen. Je moet willen weten of sleutelfiguur Jansen met één of met twee s'en wordt geschreven, of het een dr. of drs. of mr. of man of vrouw is, wat de exacte postcode is, e-mailadres enzovoort.

- Als na een tweetal weken de ruwe lijst het karakter van een groslijst begint te krijgen, dient het team de lijst verticaal – dus opwaarts in de hiërarchie – te brengen. Chefs, ook van de externe organisaties die al op de lijst staan, moet u vragen of ze de lijst kunnen verbeteren. In wezen is het interactieve proces dan al lang aan de gang. Niet degene die het proces trekt, maar allen die er van meet af aan bij betrokken moeten zijn, doen zelf ook mee bij het ontwerpen van de omgevingsanalyse. Het is hún lijst, niet die van het team.
- De uiteindelijke lijst met sleutelfiguren is een uitgebreid soort 'telefoonboek' dat voor de betrokken bestuurder aangeeft hoe zijn relevante netwerk voor dat onderwerp er op dat moment uitziet. Die lijst moet dan ook goed worden bewaakt en voortdurend worden bijgehouden. Dat is nieuw werk voor de administratie.

Hoeveel sleutelfiguren op een lijst moeten komen valt niet te zeggen. Voor sommige onderwerpen zou u kunnen volstaan met enkele tientallen, voor andere met enkele honderdtallen. Niet dat het grote getal per se ook meer inhoud oplevert. Maar soms moet u durven te werken met zo'n duizend personen omdat u met het proces van interactief beleid maken niet alleen wijsheid en waarheid buiten de organisatie zoekt, maar ook een groot aantal steunpunten wilt formeren om deze later als bruggenhoofden voor belangrijke besluiten te kunnen laten fungeren.

Ook is het nooit goed af te passen hoeveel mensen van binnen de organisatie op zo'n lijst van de omgevingsanalyse mogen staan. In beginsel is interactief beleid maken een proces van WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. Maar wat is 'buiten'? Iedereen die niet in het projectteam zit? Dan zijn de naaste collega's van de eigen organisatie ook 'buiten', en mogen dus zonder meer een plaatsje op de lijst krijgen. Zelf hecht ik eraan om 'buiten' iets formeler te zien: iedereen die niet bij dat overheidsorgaan hoort dat het proces trekt. Sleutelfiguren van andere overheidsorganen zijn dan mensen van buiten, alsook vertegenwoordigers van het maatschappelijke veld en uit de privé-sector. Streef ernaar dat steeds aanzienlijk meer dan 50% van de omgevingsanalyse van buiten komt.

Houdt u één ding goed vast:

- als u een omgevingsanalyse maakt waarbij uiteindelijk honderd personen op de lijst staan;
- als u met de beste wil ter wereld niet meer relevante sleutelfiguren kunt bedenken;
- ga er dan vanuit dat alle wijsheid en waarheid over het desbetreffende probleemgebied door deze honderd in een extreme variëteit van nuances aan de orde komt;
- en dat er dan dus nergens nog iemand anders rondloopt die nog iets zou kunnen toevoegen wat niet reeds door de geraadpleegde sleutelfiguren is gezegd.

Dit is dáárom belangrijk, omdat niet elke OPDRACHTGEVER bereid en in staat is het product van de daarna volgende CONSULTATIERONDE, namelijk de BLOEMLEZING van letterlijke citaten uit de gesprekken met de sleutelfiguren, te waarderen als het alleszeggende document dat de basis vormt voor de daarna volgende stappen in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Onbetrouwbare overheid

Sterke kanten van een klassieke overheid, met een klassieke STAF-LIJNORGANISATIE, zijn zaken als zorgvuldigheid, transparantie en betrouwbaarheid. Het mag dan af en toe behoorlijk langzaam gaan, al met al is de Nederlandse overheid in staat een gedegen rechtsstatelijk product te leveren. Burgers, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven kunnen er doorgaans op rekenen dat de overheid haar beloften, afspraken en contracten nakomt, behalve in beleidssectoren zoals de (medische) zorg, het onderwijs, de veiligheid en de mobiliteit, waar het ontbreken van een ingebouwd NEGATIEVE FEEDBACK mechanisme heeft geleid tot ernstige KOERSAFWIJKINGEN. Burgers kunnen niet langer rekenen op tijdige en adequate medische, onderwijs-, veiligheids- en infrastructurele voorzieningen.

En gaandeweg lijkt dat virus zich uit te breiden. Er komen steeds vaker signalen die erop duiden dat de overheid niet langer betrouwbaar is. Bij kabinetswisselingen maken we mee dat ineens het roer honderdentachtig graden wordt omgegooid. Men kan er niet op rekenen dat die overheid altijd haar beloften en afspraken nakomt. Een recent voorbeeld is de subsidiëring van milieuvriendelijke brandstoffen: ingevoerd begin 2002, afgevoerd najaar 2002. De lijst van onver-

wachte beleidsombuigingen lijkt steeds sneller te groeien. Wellicht wordt dit mede veroorzaakt door de wetmatige gevolgen van de combinatie van INPUTOVERLOAD en WITHINPUTOVERLOAD, tegen de achtergronden van het proces van POSITIEVE FEEDBACK: er is te veel te doen, we weten het niet meer, we reageren daar structureel verkeerd op met verkeerde oplossingen, we komen er niet uit, dus we kiezen maar weer andere doelen en andere oplossingen. Zo werkt positieve feedback als het mechanisme dat ons steeds verder van huis brengt.

In deze context speelt zijdelings de toenemende administratieve last voor het bedrijfsleven een rol. Hoewel het al jaren op de politieke agenda staat, en de nodige commissies zich erover hebben gebogen, zal dat probleem alleen maar toenemen, wegens gebrek aan POLITIEKE PROFESSIONALITEIT, en het niet willen erkennen dat het politieke vak zijn eigen POLITIEKE VAKVEREISTEN heeft. Het is het bedrijfsleven dat ons inkomen verdient. Niet de overheid. Tenzij het een overheidsmonopolie betreft. Maar een monopolist verdient niets, die maakt alleen maar buit. Dus dat telt niet. Het radicaal wegwerken van die administratieve last, en het herwinnen van een betrouwbare uitstraling moeten bovenaan het actielijstje van elk kabinet staan.

Ook naar het eigen personeel toe is de overheid onbetrouwbaar. Wat te zeggen bijvoorbeeld van een beleid (in het najaar van 2002) tot het afvoeren van bijna vijfduizend personeelsleden van Defensie, terwijl de Defensienota van 2000 nog de sfeer ademde van 'het personeel kan gerust zijn'. Natuurlijk valt er veel te zeggen over het belang van bezuinigingen, vooral om geld vrij te maken voor de (medische) zorg en het onderwijs. Maar men realiseert zich niet dat de ellende in het onderwijs niet alleen is voortgekomen uit voortdurende STELSELWIJZIGINGEN, maar ook uit jarenlange bezuinigingen. Zo wordt het ene probleem opgelost met het andere. Dit is een symptoom van een overheid die aan het einde is van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT.

111

Ondernemende ambtenaar

Vergeleken met de administratie in het federale systeem van België/Vlaanderen, zijn Nederlandse ambtenaren tamelijk vrijgevochten personen. Wij kennen niet die strakke hiërarchische aansturing door ministers en hun POLITIEKE KABINETTEN. Binnen België zijn er echter toch ook aanmerkelijke verschillen. Hoewel de werkcultuur in Vlaanderen veel directiever is dan de Nederlandse, staat die stijl nog het dichtste bij de onze. De ambtenaren van de federale regering daarentegen

worden met strakkere bevelslijnen aangestuurd, en de Waalse (van oudsher gedomineerd door de traditioneel regenteske regeerstijl van – bovendien Frans- en dus extra centralistisch georiënteerde – socialisten) hebben al helemaal niets uit zichzelf in te brengen. De federale en de Vlaamse overheid werken trouwens gestaag aan de afbouw van de politieke kabinetten, via respectievelijk het Copernicusplan en het project Beter Bestuurlijk Beleid. Ze beseffen terdege hoeveel bederf van politieke kwaliteit er ontstaat als ministers zich structureel vele jaren omringen met POLITIEKE AMBTENAREN EN POLITIEKE ADVISEURS. Voorts is in Vlaanderen een tijdelijk ‘mandaatsysteem’ voor topambtenaren ingevoerd: ze mogen niet langer dan één kabinetsperiode (daar noemen ze het ‘legislatuur’) op hun post zitten. Dat lijkt op het systeem dat wij in Nederland kennen voor functionarissen op schaal 19: ook die mogen niet langer dan zeven jaar op dezelfde plek blijven. Begin 2003 worden overigens ook alle Vlaamse topfuncties vacant en mag iedereen, ook de huidige functionarissen, solliciteren. Daarnaast krijgen in Vlaanderen beleidsondersteunende ambtenaren een versterkte plaats in de nieuwe organisatiestructuur in de vorm van een zogeheten ‘beleidsceel’. En nu maar hopen dat die niet ongemerkt de plaats van het politieke kabinet gaat innemen. Al met al is het een stap waarmee de Vlaamse regering voor het eerst haar reguliere administratie toelaat in de wereld van beleidsontwikkeling. Het zal een fascinerend gezicht zijn om te zien hoe die ambtenaren de beleidsontwikkelende taak van de politieke kabinetten gaan overnemen en invullen. Overigens bestaat sinds 1991 ook in Vlaanderen het merit systeem: ambtenaren worden aangesteld op basis van verdienste, en niet (zoals in de Verenigde Staten) op basis van het spoil systeem, dat inhoudt dat met het verdwijnen van de heersende politieke partij ook de ambtelijke bovenlaag verdwijnt. Binnen het Copernicusplan werkt ook de federale Belgische overheid aan de introductie van dat merit systeem.

In het Nederlandse systeem hebben ambtenaren van de reguliere ADMINISTRATIE dus van oudsher al veel ruimte om zelfstandig te opereren. Daar is de laatste jaren een nieuw verschijnsel bijgekomen, dat van de ‘ondernemende ambtenaar’. Deze figuur laat zich nog niet eenduidig omschrijven, maar u moet denken in de richting van een ambtenaar die een eigen winkeltje en beleidsruimte heeft om te opereren, met een eigen budget en een eigenstandig stel bevoegdheden. Zijn werk zal weliswaar nog steeds vallen onder het bestuursrechtelijk principe van het mandaat (dus de superieur blijft verantwoordelijk), en niet onder het delegatieprincipe (waarbij de verantwoordelijkheid overgaat op de gedelegeerde), maar het kunnen benutten van die vrije ruimte is wezenlijk voor de ondernemende ambtenaar.

Een PROJECTLEIDER die zijn werk doet volgens de principes van PROJECTMATIG WERKEN zou u een ondernemend ambtenaar kunnen noemen. Hij neemt het op zich om een veranderingsproces te trekken, en werkt met een behoorlijke dosis autonomie toe naar BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. De toekomst zal uitwijzen of nieuw strategisch personeelsbeleid in de rijksdienst, en de mobiliteitsstrategie van de ALGEMENE BESTUURSDIENST (ABD) voor topambtenaren, aan die ondernemende ambtenaar aandacht gaan schenken.

Nog even terugkomend op het Vlaamse project Beter Bestuurlijk Beleid: dat plan voorziet in een totale verandering van de regeringsstructuur. De huidige Vlaamse regering met één ministerie en zeven departementen wordt omgebouwd tot dertien kernministeries, elk met een eigen minister. Dit betekent ook een algehele reorganisatie van de administratie en een aanzienlijke opwaardering van de kwaliteit van het personeel. Het meest opmerkelijke is misschien nog dat dit plan in een halfjaar werd uitgewerkt door twee secretarissen-generaal – Eric Stroobants en Leo Victor, door de regering aangewezen als bijzondere regeringscommissarissen – en een handjevol medewerkers. Zouden wij in Nederland zo iets aandurven?

Ongewenste situatie

113

De ongewenste situatie is stap 3a in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. Alle INTERACTIEF BELEID MAKEN moet starten met een WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID. Vandaar vertrekt u in de richting van de GEWENSTE SITUATIE, ook wel AMBITIE, ASPIRATIE, WAARDE of BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.

De vraag is nu: 'Hoe komt u tot een correcte vaststelling van de ongewenste situatie?' Hoe zorgt u ervoor dat de waarneming van de problematische werkelijkheid, die toch zoveel gezichtspunten kent, op een correcte manier wordt vastgelegd? Daarvoor kunt u de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN gebruiken: stel eerst een OMGEVINGSANALYSE op, raadpleeg de vele SLEUTELFIGUREN van die omgevingsanalyse in een CONSULTATIERONDE, leg alle genuanceerde inzichten over de manier waarop men de problematische werkelijkheid bekijkt vast in een BLOEMLEZING, en ziedaar de gebundelde weergave van hoe mensen, die delen van de wijsheid en de waarheid in pacht hebben, de ongewenste situatie vaststellen. Met zo'n bloemlezing hebt u dan een gedeelde perceptie van de ongewenste situatie. Omdat u met de zes VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE ook vraagt naar hetgeen volgens de sleutelfiguren

uiteindelijk bereikt moet worden, vindt u in die bloemlezing ook de gedeelde perceptie van de GEWENSTE SITUATIE.

Oorzakelijk complex

Problemen lost u op twee manieren op: of door hun symptoom te bestrijden, of door hun oorzaken weg te nemen. In het eerste geval lost u ze meestal alleen maar tijdelijk op. Bij symptoombestrijding doemen vaak snel nieuwe problemen op. Maar soms, als u de oorzaken niet kent of niet kunt bestrijden, is symptoombestrijding de enige weg die een overheid kan gaan.

Elke overheid die problemen ten principale, dus fundamenteel, wil aanpakken, doet echter moeite om te onderzoeken uit welke oorzakelijke complexen een probleem is opgebouwd. Zo werkt ook elke huisarts: eerst krijgt het probleem een naam, en daarna wordt onderzocht waar het uit voortkomt. Zomaar een doos pillen aanreiken aan degene die zegt dat hij zich niet lekker voelt, komt de huisarts al snel te staan op kwakzalverij.

114

Helaas is de Nederlandse overheid bij lange na niet gereed voor het maken van PROBLEEM- EN OORZAAKANALYSES. Als geen ander geven Nederlandse politici en ambtenaren de voorkeur aan OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN, ook al hebben ze geen flauw benul van de oorzakelijke complexen waar de problemen uit voortkomen. Het overgrote deel van de problemen in de (medische) zorg, het onderwijs en de veiligheid is ontstaan uit de traditie om vooral niet in alle rust neer te zitten om erachter te komen wat de dieperliggende oorzaken van die problemen zijn, maar om die met zogenaamde daadkracht te bestrijden met de ene STELSELWIJZIGING na de andere. Dat is de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN, een van de grote systeemfouten uit het GROTE FOUTENBOEK, leidend naar het proces van WITHINPUTOVERLOAD.

Oorzakelijke complexen ontleent u aan de BLOEMLEZING. Via een INDIVIDUELE ANALYSE, gevolgd door een TEAMANALYSE, ontwerpt u grote schema's die in een aantal oorzakelijke gelaagdheden laten zien hoe – gezien door de bril van de SLEUTELFIGUREN die u in de CONSULTATIERONDE hebt geraadpleegd – de oorzakelijke samenhang onder en achter een probleem eruitziet. Zodra die schema's klaar zijn (binnen de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN) kunt u via EXPERT MEETINGS overgaan tot het aangeven van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN. Dat zijn dan de punten waarvan DESKUNDIGEN zeggen:

een KOSTEN-BATENANALYSE wijst uit dat het elimineren van bepaalde oorzaken meer baten dan kosten oplevert.

Opdrachtgever en opdrachtformulering

Het probleem met opdrachten is dat ze meestal te omvangrijk zijn. In een traditionele STAF-LIJNORGANISATIE, met managers die veelal op inhoudelijke gronden chef zijn geworden, en die hun werk geleiden langs reeksen controle- en beheersinstrumenten, zijn uitgebreide opdrachten gemeengoed. Zeker als het gaat om het formuleren van een opdracht aan een PROJECTLEIDER die zich op het terrein van veranderingsprocessen gaat begeven. Dat is voor de doorsnee overheidsmanager een griezelig terrein, dat alle kanten op kan springen. Dus 'om het proces in de klauwen te houden' begint de (poging tot) BEHEERSING al bij de opdrachtformulering.

Dit is een typisch aspect van verouderd MANAGEMENT: niet gericht zijn op het leveren van datgene wat nodig is om medewerkers in staat te stellen een taak naar behoren te vervullen, maar primair gericht zijn op het garanderen van de eigen management veiligheid. Opdrachten van een aantal A4'tjes vindt men normaal. Daarin staat dan wat de projectleider moet doen, niet moet doen, welke thema's wel, en welke niet in aanmerking komen, wat wanneer af moet zijn, aan wie op welke manier wanneer gerapporteerd moet worden. Kortom, een traditionele opdracht werkt als een keurslijf, als een dwangbuis, in plaats van als een bevrijdende en uitdagende oproep om alles uit de kast te halen wat erin zit.

115

Dergelijke opdrachten vormen vaak de basis van het PROCES VAN BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN. In plaats van een projectleider via een korte en stimulerende opdracht aan te spreken op 100% van diens capaciteiten, creativiteit, durf en uithoudingsvermogen, doet een doorsnee opdracht precies het tegenovergestelde: deze vraagt maar 50% of minder van de beschikbare vermogens en kortwiek de projectleider in zijn drive met als resultaat brain-waste. Niet zelden ziet u de projectleider na verloop van tijd dan ook vertrekken: braindrain.

De beste opdracht luidt: 'Zoek de problemen, achterhaal hun oorzaken, kom met voorstellen om die oorzaken te elimineren, pak het integraal aan, en doe het vooral onorthodox.' Meer is niet nodig. Alleen maar een projectleider die zijn vak verstaat, en die conform de principes van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN aan de slag gaat, gesteund door een PROJECTTEAM dat via TEAM BUILDING is gesmeed tot een hecht samenwerkende, geoliede machine.

Een opdrachtgever die een project instelt mag nooit vergeten dat hij degene is die het probleem heeft en dat de projectleider degene is die dat voor hem kan oplossen. In plaats van die projectleider klem te rijden, of met een onwerkbaar opdracht op pad te sturen, dient hij de projectleider 'met goud te omhangen' en bij wijze van spreken 'regelmatig de voeten te kussen'.

Oplossingen en oplossingsrichtingen

Als er problemen zijn wilt u graag oplossingen. Dat is gezond verstand. Wat doorgaans niet tot dat gezonde verstand behoort, is het besef dat er een bepaalde denktechniek en handelwijze voor nodig zijn om effectieve, resultaatgerichte oplossingen te vinden. Zeker als het gaat om maatschappelijke problemen. En vooral als die problemen een hoog politiek afbreukrisico hebben. In dat geval is er niets ergers dan JUMPING TO SOLUTIONS, bij voorkeur langs het pad van de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN.

116

Voor het bedenken van werkbaar oplossingen moet u a) het probleem een duidelijke naam geven, b) dat probleem in zijn OORZAKELIJKE COMPLEX blootleggen en c) bij die oorzaken via een KOSTEN-BATENANALYSE annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE vaststellen op welke POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN zodanige kracht zal worden uitgeoefend dat daarmee die oorzaken worden geëlimineerd. Die politiek-bestuurlijke interventiepunten wijzen de weg naar de oplossingsrichtingen. Dat zijn de wegen waarlangs u gaat toewerken naar het BEREIKEN van de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.

Organiseerbaarheid

Het KETENMODEL, de nieuwe gereedschapskist van de moderne ambtenaar, vraagt om een logische verbinding tussen beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie. De ambtenaar van de toekomst wordt geacht die vijf schakels in zichzelf te verenigen. Dat wil dus zeggen dat die vijf schakels niet in aparte organisatorische eenheden zijn ondergebracht, maar dat er ambtenaren rondlopen die als vanzelfsprekend kunnen denken en handelen in termen van de verbindende factoren van die vijf schakels.

Waar beleidsopstapeling plaatsvindt en dus de onuitvoerbaarheid van veel centraal bedacht beleid de uitvoerders wanhopig maakt (en tot slachtoffer als er

iets fout gaat), waar overregulering en dus niet-handhaafbaarheid de handhavers wanhopig maakt (en eveneens tot slachtoffer als er iets fout gaat), daar lopen organiseerders volmaakt vast in onze overgestructureerde beleidssectoren. Via de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN, met zijn onafwendbare WITHINPUTOVERLOAD, zijn talloze kabinetten bezig geweest met het stapelen van structuren en procedures in een stortvloed van STELSELWIJZIGINGEN. De organiseerbaarheid van beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving is op. De bediening van de samenleving draait voor een groot deel op GEDOOGBELEID en informele organisaties. De kwaliteit van het leven in ons land hangt niet langer af van de knapheid waarmee men in Den Haag bedenkt wat goed is, maar van het vakmanschap, het gevoel voor proporties, en de bereidheid om ondanks alle tegenwerking tot aan het gaatje te gaan, van de uitvoerders aan de onderkant van de overheid.

Parlementaire enquêtes

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw kwamen parlementaire enquêtes slechts sporadisch voor. Sindsdien is het elke twee à drie jaar raak. Hoe moet u dat waarderen? Als een uiting van toenemende kwaliteit van het politieke werk van het parlement? Of als een uiting van juist het tegenovergestelde, van een verschijnsel dat aangeeft dat ons politiek en bestuurlijk bestel steeds zieker wordt? Ik kies voor de laatste optie: de kwaliteit van de POLITIEKE PROFESSIONALITEIT holt razendsnel achteruit, en kan zich in geen enkel opzicht meten met de kwaliteit van de AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT.

117

Parlementaire enquêtes – hoewel gepresenteerd en bedoeld als instrumenten om bij ernstige missers de waarheid te vinden en daarvan te leren – schampen af op de ontdekking dat de onderzochte ramp of calamiteit zijn oorzaak niet zelden vindt in verkeerde politieke besluitvorming van het parlement zelf. Tot nu toe heeft de Tweede Kamer echter nooit, als onderzoeker en rechter in eigen zaken, aan de uitkomsten van een parlementaire enquête de consequentie verbonden om tot ontbinding over te gaan en de kiezer de kans te geven een nieuwe ploeg samen te stellen.

Het is daarom beter om hiermee op te houden. De enige zinvolle enquête is een diepgaand en langdurig onderzoek naar de kwaliteit van het functioneren van het parlement vanaf de jaren zeventig. Maar dat is een ander type parlementaire enquête dan men doorgaans bedoelt.

Persoonsgerichte benadering

INTERACTIEF BELEID MAKEN vereist vanaf het eerste begin van het proces de inzet van mensen van buiten de overheid: SLEUTELFIGUREN die elk hun eigen deel van de wijsheid en waarheid over een problematisch onderwerp in pacht hebben. Wat deze personen weten en voelen is van het hoogste gewicht. In hun hart en hersens zien te komen, en daar alles uithalen wat van belang is voor een resultaatgericht interactief proces, vergt het eerbiedigen van een aantal aspecten die in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN hun plaats hebben gevonden.

Een daarvan is de persoonsgerichte benadering: als u mensen van buiten de overheid bij een interactief proces betreft hoort u ze door het hele proces heen met alle egards en respect te benaderen en te behandelen. Zij vertegenwoordigen 'goud'. En als u dat goud wilt oogsten is het respect voor de inhoudelijke kwaliteiten van die sleutelfiguren de beste weg om te gaan, evenals het eerbiedigen van de eeuwenoude principes die de basis vormen van de architectuur van interactief beleid maken.

118

Natuurlijk zijn de sleutelfiguren op een lijst van de OMGEVINGSANALYSE gekomen langs de analyse van de functionele en subfunctionele invalshoeken. Dus zijn ze komen bovendien als een soort 'vertegenwoordiger van ...' Maar eenmaal op die lijst, mag u ze niet langer als vertegenwoordiger van iets of iemand zien, maar als vips die bereid zijn om u op persoonlijke titel te helpen:

- met het formuleren van de essentie van uw probleem;
- met het achterhalen van de kern van het OORZAKELIJK COMPLEX van dat probleem;
- en met het vinden van die POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN die kunnen leiden tot haalbare ingrepen in dat oorzakelijk complex om effectieve OPLOSSINGEN zichtbaar te maken.

De brief waarmee u sleutelfiguren uitnodigt om vanaf het begin aan dat interactieve proces mee te doen heeft daarom de volgende strekking: 'Ik zit met een probleem en dat kan ik zonder uw hulp niet oplossen.'

Planning & control

Dit is een vervelend onderwerp. Dat wil zeggen, als ik hierover spreek met traditionele lijnmanagers, dan leidt dat meestal tot wreveligheden. Tot nu toe is

het me niet gelukt om hen uit te leggen dat planning & control niet altijd, en ook niet in alle opzichten een heilig moeten is. Ik begrijp en respecteer dat in het 'going-concern' werk van de ADMINISTRATIE of BUREAUCRATIE planning & control onmisbaar is. Als men niet let op zaken als tijd en geld, en als er geen systematische en programmatische controle plaatsvindt op financiële en tijdsplanningen, dan wordt belastinggeld niet goed besteed. Daarover bestaat dus geen verschil van inzicht.

Op twee punten sta ik echter kritisch tegenover het gebruik van planning & control. In de eerste plaats is het een disfunctioneel instrument bij het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. Zodra u via PROJECTMATIG WERKEN start met een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN, is planning & control niet een hulpmiddel dat u daarbij op het goede spoor houdt. Dat wil niet zeggen dat er niet een budgetberekening zou moeten plaatsvinden, noch dat dit budget naar willekeur zou mogen worden besteed, maar processturing is per definitie een OMGAAN MET ONZEKERHEID, terwijl planning & control een instrument is voor ZEKERHEIDSPERFECTIONERING. Daarom moet u die planning & control niet monomaan omarmen als zaligmakend voor elke taak in de administratie. Het is alleen functioneel in het reguliere staf-lijnwerk. Het is wurgend bij projectmatig en procesmatig werken aan BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.

119

Mijn tweede punt van kritiek is de erbarmelijk slechte kwaliteit van veel planning & control in die staf-lijnorganisatie. In mijn ervaring worden overschrijdingen van het budget met twee euro er wel uitgepikt, maar verkwisting of fraude van miljoenen euro's glippen er ongemerkt doorheen. Niet alleen zoiets als de grootscheepse bouwfraude laat dat zien, maar ook de Algemene Rekenkamer vertelt ons in een rapport van oktober 2002 dat de ministeries de Tweede Kamer – gemeten in twintig gevallen – voor zo'n 29 miljard euro verkeerd hebben geïnformeerd. En zelfs wanneer de informatie aan de Kamer goed is geregeld, dan nog blijkt dat zo'n 60% van de verstrekte informatie onjuist, onvolledig of onvoldoende onderbouwd is.

Ik ben bang dat (noodzakelijke) reparaties aan het systeem van planning & control de rigiditeit ervan alleen maar zal doen toenemen. Nog meer formuleren, nog meer criteria, nog meer parafen, en dus nog meer indekkingen, omweggetjes en ontduikingen. Mede in het licht van de bedenkingen die ik heb tegen VBTB denk ik dat we nog lang niet klaar zijn met dit verschijnsel.

Politiek als veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen

Lange tijd hoorde ik tot de personen die 'het primaat van de politiek' als onaan-tastbaar adagium hoog in het vaandel droegen. Die tijd is voorbij. Tijdens de ruim dertig jaren die ik als ambtenaar, wetenschapper en bestuurskundig adviseur heb doorgebracht in het openbaar bestuur, heb ik de kwaliteit van het politieke metier met sprongen achteruit zien gaan.

Steeds weer belast te worden met het oplossen van dezelfde problemen, met dien verstande dat ze steeds vaker en steeds heftiger opkomen, mag commercieel gezien interessant zijn, maar vanuit de beoogde kwaliteit van het leven in ons land bezien is het een treurige bedoening. Dieptepunt van dat alles is de toenemende reeks PARLEMENTAIRE ENQUÊTES die in één opzicht allemaal gelijk zijn: men leert er niets van. Men vindt wellicht delen van de waarheid, maar het trekken van lessen daaruit voor de toekomst is nul. En steeds als tijdens zo'n enquête de rol van de Kamer zelf aan de orde komt, wijkt die uit naar de vraag of er misschien een bewindsman zou moeten aftreden. Hetgeen dan meestal niet gebeurt.

120

Jarenlange politieke verwaarlozing van beleidssectoren, SYSTEEMFOUTEN in de politieke besluitvorming, de opeenstapeling van STELSELWIJZIGINGEN, het kritiekloos najagen van de ECONOMY OF SCALE, het vooruitschuiven van problemen, het onder het tapijt vegen van problemen, het doorschuiven van problemen naar de rechter (JURIDISERING VAN HET BESTUUR) en het niet analyseren en bestrijden van *oorzaken van problemen*, hebben geleid tot de politiek als de veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen. Niet tot de oplosser daarvan. En naarmate de problemen in aantal en ernst toenemen, groeit de druk op het bedenken van nog snellere en goedkopere OPLOSSINGEN exponentieel. Met het gevolg dat het alleen maar erger wordt. Daarom ben ik in mijn vorige boek *Beleid begint bij de samenleving* in het laatste hoofdstuk 'De Nederlandse politiek: oorzaken en gevolgen van het politieke verval', tot de conclusie gekomen dat we aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT zijn gekomen. De politiek in ons land is opgebrand, burned-out.

Niet de vaak uit het westen waaiende wind, noch de inval van de Noormannen in Wijk bij Duurstede, noch de globalisering of de invloed van het bedrijfsleven op de politieke besluitvorming zijn er de oorzaak van dat de (medische) zorg, het onderwijs, de veiligheid en de mobiliteit op sterven na dood zijn. Dat heeft

namelijk alles te maken met de manier waarop die maatschappelijke sectoren in de afgelopen twintig à dertig jaar politiek en bestuurlijk zijn behandeld. Medische zorg en onderwijs zijn door centralistisch en collectivistisch beleid kapot gestructureerd door de ene stelselwijziging over de andere te gooien. Veiligheid is tot op de bodem verwaarloosd, mede door de 'POLITIEK VAN NIET WILLEN WETEN'. Mobiliteit is vast gaan lopen door het integrale karakter van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990) met de voeten te treden en als parlement alleen maar de krenten uit de pap te willen halen, aangevoerd door minister Hanja May-Weggen die dat Structuurschema gebruikte als een grabbelton voor het oplaten van uit hun verband gerukte luchtballonnen.

Ambtenaren en consultants proberen naar vermogen de schade zo veel mogelijk te beperken, al is dat eigenlijk onbegonnen werk. Ook al doordat in een klimaat van snelle politieke oplossingen, met een apparaat dat over voldoende AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT beschikt en dus op de rem van de goedkope politieke besluitvorming trapt, de politiek al heel snel haar toevlucht zoekt in het aanstellen van POLITIEKE AMBTENAREN en niet in het aanleren van de POLITIEKE VAKVEREISTEN waarvoor burgers belasting willen betalen en regels naleven.

Politiek krijgt de samenleving die zij verdient

De gangbare uitdrukking stelt het tegenovergestelde: 'Het volk krijgt de politiek die het verdient.' Niets is minder waar. Voor elke organisatie geldt dat de onderste lagen het gedrag overnemen van de top. Als u ambtenaren op de werkvloer rare dingen ziet doen, moet u meteen naar 'boven' kijken. Daar begint het altijd.

Zo geeft ook een samenleving het gedrag van de politieke leiding van het land terug aan die leiding: niet meer en niet minder. De uitstraling van de VOORBEELDFUNCTIE is bepalend. De WAARDEN EN NORMEN van een parlement, collectief en individueel, vindt u na verloop van tijd terug in de samenleving. Als dat parlement in hoofdzaak gaat bestaan uit snelle jongens, carrièremakers, handelaars in voorkennis (van wat dan ook), in plaats van uit personen die AARDIG EN WAARDIG voorwaarts gaan, op basis van POLITIEKE PROFESSIONALITEIT en POLITIEKE VAKVEREISTEN, met respect voor gevoelens en met gevoel voor verhoudingen, met een actieve interesse voor het creëren van een SAMENLEVINGSWENS (in plaats van mee te werken aan een ondemocratisch REGEERAKKOORD), dan ziet u dat verval langzaam opkruipen in de rest van het volk. En dan is het niet raar dat er ineens een grote behoefte ontstaat aan een debat over WAARDEN EN NORMEN.

Natuurlijk accepteert geen enkele parlementariër de stelling dat bijvoorbeeld de toenemende onveiligheid in scholen, en het geweld tegen personen in de zorgsector een afgeleide is van niet professioneel politiek gedrag. En toch zal bij een heroriëntatie op waarden en normen de discussie dáár moeten beginnen. Dus bij de causale en voorwaardelijke relaties tussen voorbeeldgedrag en volggedrag. De voorbeeldfunctie is allesbepalend. Het is het verval van ons politiek systeem, aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT, dat tot ontwrichting van de samenleving leidt. Niet omgekeerd.

Politiek van niet willen weten

Op verschillende manieren ben ik aangelopen tegen de ‘politiek van niet willen weten’. In de eerste plaats als een bestuurder tegen een ambtenaar zei: ‘Dat wil ik niet weten.’ De context was steeds een bericht waarvan een ambtenaar vond dat dit ter kennis van de minister moest worden gebracht, maar waarvan de minister oordeelde dat als hij dat niet wist, hij ook niet de plicht had om op te treden: ‘Wat niet weet, dat niet hoeft te handelen.’

122

Nog steeds twijfel ik of dat nu goed of fout is. Oppervlakkig gezien is de eerste reactie natuurlijk dat het tot de verantwoordelijkheid van een minister hoort om te luisteren naar hetgeen de ambtenaar in woord of geschrift vertelt, om vervolgens af te wegen wat hij met die informatie zal doen. Niets doen kan dan ook een verantwoorde keuze zijn. Maar er zijn situaties waarin ik het kan billijken dat een minister er de voorkeur aan geeft iets niet te willen weten. Vooral als het helder is dat het onderwerp in kwestie onder de verantwoordelijkheid van iemand anders valt, en non-interventie een verstandige zaak kan zijn.

Van een andere orde is de ‘politiek van niet willen weten’ in de specifieke relatie tussen criminaliteit en de betrokkenheid daarin van (jeugdige) allochtonen. Al omstreeks 1980 was het voor de politie van Amsterdam en Rotterdam duidelijk dat bepaalde soorten crimineel gedrag waren terug te voeren op in Nederland wonende minderheden. Dat was echter politiek onbespreekbaar. Het werd botweg ontkend, en voorzover de feiten en cijfers niet ontkend konden worden, vluchtten de politici in het adagium dat het niet aanging om allochtone medeburgers te criminaliseren of te stigmatiseren. Ambtenaren en consultants die probeerden om dit zakelijk te benaderen werden genegeerd. Materiaal van de kant van de politie werd doorgaans schamper bejegend, en als niet-wetenschappelijk verantwoord in een hoek geveegd. En als er zich dan een ‘echte’

wetenschapper aandiende om een verantwoord diepgaand onderzoek uit te voeren, dan hoefde dat niet.

Deze ‘politiek van niet willen weten’ heeft geduurd tot in de tweede helft van de jaren negentig, en is naar mijn mening een van de belangrijkste oorzaken van de bijzonder ernstige achterstand die we hebben opgelopen in het totale integratieproces van minderheden, in het begrijpen van oorzaken van crimineel gedrag onder bepaalde groepen allochtonen, in het vinden van een menswaardige aanpak daarvan enerzijds, en effectieve politieke oplossingen anderzijds. Deze houding heeft met name ook als een blokkade gefungeerd op de vraag: ‘En hoe moeten wij Nederlanders ons misschien gaan aanpassen aan de komst van al die mensen uit andere landen?’

In Nederland lijkt de terreur van de politieke correctheid in dit opzicht inmiddels te zijn verdwenen. In België nog niet. Mede door de bijzondere positie van het Vlaams Blok (goed voor zo’n 33% procent van de kiezers in Antwerpen en zo’n 16% in heel Vlaanderen, met een koers naar 20%) hebben het federale parlement en het Ministerie van Justitie in 2001 nog met uiterst veel tegenzin kennisgenomen van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek van (de Vlaamse) Marion van San, werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De wetenschappelijke vaststelling en erkenning dat de beweerde relatie tussen specifieke criminaliteit en specifieke allochtone herkomst inderdaad bestaat, wenst men in België nog slechts schoorvoetend te aanvaarden om het Vlaams Blok niet in de kaart te spelen. De vraag rijst echter of men in België nog veel langer het cordon sanitaire (niet samenwerken met het Vlaams Blok) kan voortzetten.

123

De ‘politiek van niet willen weten’ inzake het aantal niet-Nederlanders in de WAO leek hierop maar was toch van een andere orde. Anders dan bij de relatie met crimineel gedrag waren hier de cijfers al jarenlang in Den Haag bekend. Maar ze mochten niet openbaar worden gemaakt. Alweer om stigmatisering van allochtonen te voorkómen. En uiteraard werkte ook dat weer contraproductief: de POLITIEK ALS DE VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN.

Politiek-bestuurlijke interventiepunten

Een doel bereikt u door OBSTAKELS die aan dat doel in de weg staan te elimineren. U koerst naar een te bereiken doel door het organiseren van een VERWIJDERINGS-PROCES van een ONGEWENSTE SITUATIE naar een GEWENSTE SITUATIE, waarbij u steeds

obstakels verwijdt en u zich op die manier – in een niet-aflatend STREVEN – steeds verder verplaatst vanuit de plek waar u niet wilt zijn in de richting van de plek waar u wilt uitkomen.

De vraag is natuurlijk: 'Hoe weet u welke obstakels per se geruimd moeten worden?' Het antwoord daarop komt zodra u een OORZAKELIJK COMPLEX van een probleemgebied, via schema's van een PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE, open hebt gelegd. Dergelijke schema's kunt u zien als een soort röntgenfoto van de manier waarop de 'ellende' van het probleemgebied is opgebouwd. Daarnaar kijkend kunt u met de vinger wijzen op oorzaken waarvan u vindt dat die hoe dan ook de wereld uit moeten, wil het probleem opgelost kunnen worden. Dat, met de vinger ernaar wijzen, is het bepalen van de politiek-bestuurlijke interventiepunten. Door op die punten MIDDELEN te zetten, gericht op het ELIMINEREN VAN OORZAKEN, verdwijnen problemen en komt het uiteindelijk te realiseren doel steeds dichterbij. Tenminste, als u daarbij voor ogen houdt dat het uiteindelijke beleidssucces gebaseerd is op OMGAAN MET ONZEKERHEID, omdat het – tot het moment waarop u uw doel daadwerkelijk bereikt – altijd en immer onzeker is of u uw doel zult bereiken. Er kan altijd nog iets tussenkomen.

124

Dat vaststellen van die interventiepunten vindt plaats in de context van een KOSTEN-BATENANALYSE, annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE. Zie daarvoor ook stap 6 in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN. Voor het wegnemen van elke oorzaak is niet altijd voldoende geld, tijd, of commitment aanwezig. Voor het succesvol elimineren van oorzaken geldt dat de baten hoger moeten zijn dan de kosten. Overigens dient u het elimineren van oorzaken ook te begrijpen in de context van TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION, alsook in die van NEGATIEVE FEEDBACK.

Politieke ambtenaar en politieke adviseur

Het verschijnsel van de politieke, of ook wel de gepolitiseerde ambtenaar zie ik als een ziekteverschijnsel in het openbaar bestuur. Al was het maar omdat die twee woorden tezamen een contradictio in terminis vormen. U bent óf politicus óf ambtenaar, een combinatie kan niet. De een leidt, de ander dient.

Ambtenaren mogen hun eigen WAARDEN EN NORMEN hebben, en politieke opvattingen zoveel als ze maar willen, als dat maar niet te merken valt in hun werk. Zij dienen professioneel en loyaal te kunnen werken voor elke politieke waarde die op democratische wijze aan het bewind is gekomen. Anders dan in

de Verenigde Staten, waar de hele toplaag van ambtenaren verdwijnt zodra de politieke kleur van het presidentschap wisselt (het spoil system), kent Nederland het zogeheten merit system, dat ambtenaren behandelt op basis van verdienste. Het spoil system resulteert in veel verlies van ambtelijke kennis en in een afstandelijke, argwanende houding van de politiek ten opzichte van de lager geplaatste ambtenaren die niet hoeven te wisselen. Politieke systemen die van oudsher werken met een gepolitiseerde ambtelijke bovenlaag – zoals ook nog in België het geval is, hoewel daar nu langzaam de POLITIEKE KABINETTEN gaan verdwijnen – hebben doorgaans weinig vertrouwen in de grote groep ambtenaren die onder die politieke ambtenaren staan. En vice versa.

In onze ambtelijke verhoudingen hoort nagenoeg elke topambtenaar bij een politieke partij, maar het kabinet doseert de benoemingen zorgvuldig, zodat er een politiek evenwicht bestaat tussen die topambtenaren. Na hun aanstelling zal de samenleving niet of nauwelijks merken dat dergelijke ambtenaren vanuit een politieke achtergrond ageren. Het komt een enkele maal voort. En dan ontstaan er meteen spanningen.

Een voorbeeld daarvan zagen we na de formatie van het kabinet Balkenende in 2002. Nog voor zijn aantreden maakte de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Eduard Bomhoff, duidelijk dat hij niet wenste te werken met een van de directeuren-generaal van dat departement, omdat de betrokken ambtenaar naar de smaak van de bewindsman naar buiten toe al te zeer blijk gaf van een (partij)politieke opstelling. Wat daarvan ook zij, de ambtenaar is elders in de rijksdienst aan het werk gezet.

125

Dit betreft een gecompliceerde materie omdat enkele principes, die elk op zichzelf volkomen te rechtvaardigen zijn, in combinatie met elkaar niet te verenigen zijn.

Principe 1 is dat een baas die de finale (politieke) verantwoordelijkheid draagt altijd en onder alle omstandigheden zelf moet kunnen bepalen welke bedrijfsmiddelen hij daarvoor nodig heeft, en hoe hij die wenst in te zetten. Anders gezegd: een minister bepaalt zelf met welk team hij de doelen van het departement en het kabinet denkt te kunnen realiseren. Niemand mag hem personeel opdringen dat hij niet ziet zitten. Hij moet op eigen gezag kunnen benoemen en ontslaan. Aan iemand verantwoordelijkheid geven, zonder de daarbijbehorende bevoegdheden, is een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK.

Principe 2 is dat elke ambtenaar mag denken en zeggen wat hij wil. Liefst niet al te nadrukkelijk in het openbaar, en vooral niet als het over zijn eigen beleids-terrein gaat, maar grondwettelijk ligt er geen enkele belemmering voor ambtenaren om maatschappelijke waarden te koesteren, politieke standpunten te hebben, en zich daarover uit te spreken.

Principe 3 is dat elke ambtenaar zich heeft te voegen naar hetgeen de verantwoordelijke minister wenst. Als de ambtenaar dat niet kan of niet wil, dient hij te vertrekken.

Principe 4 is dat geen enkele minister zomaar ambtenaren kan ontslaan of naar elders kan verplaatsen. De Ambtenarenwet 1929 c.a. verbiedt dat.

Principe 5 is dat alle integrale managers in de rijksdienst, vanaf schaal 15 en hoger, lid zijn van de Algemene Bestuursdienst, en in dienst van het ministerie van tewerkstelling. De leden van de Top Management Groep TMG, schaal 19) zijn in dienst bij het Ministerie van BZK, onafhankelijk van het ministerie van hun tewerkstelling. Geen enkele minister heeft daarom de zelfstandige beschikkings-macht over de rechtspositionele status van een lid van de Top Management Groep; hier is instemming van de minister van BZK voor nodig.

126

Nogmaals: elk van die principes is juist en heeft zijn eigen geldingskracht. Maar in combinatie met elkaar zijn ze niet te verenigen. Dit maakt het uiterst delicaat voor hen die daarnaar moeten handelen. Om die reden heeft de Algemene Bestuursdienst een soort ‘standard operational procedures’ ontworpen voor het benoemen van topambtenaren, of voor hun verplaatsing in het kader van de nagestreefde mobiliteit.

Zodra zich het verschijnsel voordoet van een gepolitiseerde ambtenaar in de top van de administratie ontstaat het volgende proces:

- Die ambtenaar zal merken dat andere – niet gepolitiseerde – ambtenaren terugdeinzen, gaten gaan trekken in het beleid, de minister minder gaan bedienen dan die topambtenaar wenst, waarna de topambtenaar gaat proberen opengevallen plaatsen in de top te doen bezetten met andere politieke ambtenaren (SOORT ZOEKT SOORT), met de opdracht de rest te vertellen dat ze ‘meer politiek moeten leren denken’. Vervolgens kachelt het kwaliteitsniveau van die top langzaam maar zeker steeds verder achteruit totdat de betrokken politieke topambtenaar de dekking van zijn minister verliest (bijvoorbeeld door wisseling van de wacht na nieuwe verkiezingen) en snel op zoek gaat naar een andere baan.

- Als hij niet snel genoeg een andere baan heeft gevonden, loopt hij het grote risico dat een nieuwe minister van een andere politieke kleur hem probeert te lozen. Hetzij via een minnelijke schikking achter gesloten deuren, hetzij op de grove manier waarop Bomhoff dat deed.
- In beide gevallen is echter de instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig.

Een politieke adviseur is niet hetzelfde als een politieke ambtenaar, maar is een consultant. Echter, niet zelden komt het voor dat de politieke adviseur een ambtelijke aanstelling krijgt. Dat is dan nog erger dan de politieke, gepolitiseerde ambtenaar. Die is als ambtenaar begonnen, heeft langzaam een politieke kleur, geur en smaak aangenomen, en heeft niet zelden op die gronden een ambtelijke carrière gemaakt. De politieke adviseur daarentegen komt doorgaans van buiten, uit het netwerk van een pas aangetreden bestuurder, en kan, als die bestuurder daarop aandringt en niemand dat tegenhoudt, een ambtelijke functie krijgen. Voorzover mij bekend, is na de Tweede Wereldoorlog Sicco Mansholt de eerste geweest die dat slechte pad op ging. Inmiddels weten we – vooral door het voortreffelijke boek *De Graanrepubliek* (Atlas 1999) van Frank Westerman – welke ravage zijn Europees en Nederlands landbouwbeleid heeft aangericht, door dat beleid te baseren op een kritiekloos vertrouwen in de ECONOMY OF SCALE met zijn heilloos doorbreken van organische verbanden die nimmer geschonden hadden mogen worden.

127

Bestuurders mogen zich omgeven met tientallen politieke adviseurs. Zolang die maar niet een baan binnen de administratie hebben. Indien ze dat wel hebben, dan treedt bederf op. Overigens, of ze nu wel of niet een aanstelling hebben, reguliere ambtenaren zien hun aanwezigheid als een desavoueren van hun eigen advieskwaliteiten. De politieke adviseur straalt altijd iets uit van: 'Ik moet ervoor zorgen dat mijn bestuurder zich niet laat inpakken door die ambtenaren.' Al met al leidt dit tot bederf van de POLITIEKE PROFESSIONALITEIT. Als u wilt begrijpen wat voor soort bederf, bestudeer dan de opkomst en de werking van de politieke kabinetten in België/Vlaanderen. En bestudeer vooral de redenen waarom ze die nu, conform het Copernicusplan (federale overheid) en het plan Beter Bestuurlijk Beleid (Vlaamse overheid) vanaf 2001 juist aan het afbouwen zijn. De wet op de remmende voorsprong slaat hard toe: terwijl in Nederland dezer dagen – mede gebaseerd op raadgevingen van diverse bestuurskundige wetenschappers – de komst van politieke ambtenaren en politieke adviseurs bijna openlijk wordt toegejuicht, werken ze zich in België in het zweet om afscheid te nemen van dit fenomeen dat in het verleden tot zoveel politiek bederf heeft geleid.

Een tip: als u rond een minister of een secretaris-generaal een grote groep adviseurs ziet, ga er dan maar vanuit dat er wantrouwen of gebrek aan samenwerking heersen: bijvoorbeeld in de bestuursraad, of tussen de minister en/of de secretaris-generaal aan de ene kant en de reguliere administratie aan de andere kant. Alleen de minister-president mag zich omgeven met een groep raads-adviseurs. De excellente werking daarvan heeft zich bewezen. Alle andere bestuurders, inclusief de secretaris-generaal, moeten durven vertrouwen op het reguliere apparaat.

Ten slotte nog een voorbeeld van een bijzonder type politieke ambtenaar: iemand die bijvoorbeeld ambtenaar is bij het rijk, of in een provincie of een gemeente, en in een andere gemeente of provincie het politieke ambt van raadslid of statenlid vervult. In het begin van mijn loopbaan dacht ik dat dit geen probleem zou hoeven te zijn. Inmiddels ben ik van gedachten veranderd. Het zijn twee gescheiden – of zelfs normatief: te scheiden – carrières. Bij een ambtenaar die tegelijkertijd elders een politiek mandaat uitoefent kunnen zich drie situaties voordoen:

- Of er is niets aan de hand, beide functies worden degelijk, bekwaam en professioneel uitgeoefend. In theorie is dat mogelijk, in de praktijk zet ik daar grote vraagtekens bij.
- Of de politieke baas van de ambtenaar, van dezelfde politieke kleur, houdt die ambtenaar uit de wind, verleent hem gunsten, speelt twee handen op één buik.
- Of de politieke baas van die ambtenaar, van een andere politieke kleur, wantrouwt die ambtenaar, werkt hem tegen en troeft hem af.

Niet doen dus. Houdt de zaken zuiver en kies: u bent ambtenaar of politicus, u dient of u leidt.

Politieke gevoeligheid

Ambtenaren denken bij politiek gevoelige zaken vaak dat zij weten wat hun politieke of bestuurlijke superieuren denken of willen. Ze praten dan in termen van: 'Dit wil de minister niet horen, daar is de minister niet op gesteld, dat krijg je nooit door de Kamer, daar moeten we bij die bestuurder niet mee aankomen, dat kunnen we maar beter achterhouden, enzovoort.' De POLITIEK VAN NIET WILLEN WETEN begint vaak al aan hun eigen bureau. Met name POLITIEKE AMBTENAREN hebben daar een handje van. Niet het opzoeken van de grenzen, en er ten behoeve van een betere samenleving overheen gaan, maar RISICOMIJDEND GEDRAG en DAMAGE CONTROL is hun primaire drijfveer.

Zij beseffen niet dat ze daarmee hun superieuren geen goede dienst bewijzen. Niets is erger voor politici en bestuurders dan te moeten opereren op basis van niet weten hoe de zaken echt in elkaar steken. Of wat er echt speelt. Om die reden kunnen politieke en bestuurlijke superieuren in een SCHIJNWERELD komen te verkeren. Soms is die overigens door henzelf gecreëerd op basis van de 'politiek van niet willen weten'; als voorbeeld geldt de ruim twintig jaar durende politiek (1980-2000) om niet te willen praten over een mogelijke relatie tussen criminaliteit en bepaalde groepen allochtonen.

Ambtenaren die denken voor de bestuurder beseffen evenmin dat ze daarmee de samenleving niet dienen. Burgers betalen belasting en eerbiedigen regels op grond van de veronderstelling dat ambtenaren altijd en alleen maar werken op basis van professionaliteit. Als burgers dat niet mogen aannemen, zakt alle geloof en vertrouwen in de overheid weg. Het toppunt van professionaliteit valt samen met het toppunt van loyaliteit.

Dat impliceert overigens dat een ambtenaar zich niet in het openbaar tegen superieuren mag keren. Tenzij 'in last resort', als andere wegen onbegaanbaar zijn (geworden) om evident laakbaar handelen te keren. Ongeacht de consequenties voor de ambtenaar. Maar dat valt onder AMBTELIJKE MOED.

129

Politieke journalistiek

Het vrije woord is een onmisbaar aspect van een democratische samenleving. 'Hyde Park Corner' in Londen is wellicht het mooiste symbool daarvan. Het staat voor de absolute vrije meningsuiting, ook als die mening zich richt tegen de democratie, zolang die maar niet in daden wordt omgezet. De media spelen uiteraard een extreem belangrijke rol in het transparant houden van het politieke proces. Daarom verdient de kwaliteit van de politieke journalistiek – en meer in het bijzonder van de onderzoeksjournalistiek – permanente aandacht.

Ik behoor tot een groep auteurs die ernstig twijfelt aan die kwaliteit. Het lijkt erop dat leidende journalisten, met name die van de televisie, zo dicht tegen het politieke systeem zijn gaan aanschurken dat ze hun onafhankelijkheid en afstandelijkheid hebben verloren. Met de neergang van de kwaliteit van de politiek zakten ook zij naar een steeds bedenkelijker niveau. Zendtijd vullen werd belangrijker dan de kwaliteit van de informatie. Voorzover bekend is nooit een Nova-uitzending afgelast wegens een te lage kwaliteit van het politieke aanbod.

De 'show had to go on', ook al was er niks te showen. De gaten worden wel opgevuld door zich door politici te laten gebruiken in de vorm van de MEDIA ALS MEGAFOON.

Uiteraard heeft de schrijvende pers het in dat opzicht gemakkelijker. Als er niets te melden valt hoeven ook niet per se bladzijden in een krant te worden gevuld. Maar al met al ziet u ook in de dagbladen dat de belangrijkste bijdragen, commentaren en analyses over het politieke bedrijf van lezers komen, niet, zeker niet in kwantiteit, van de eigen redacteuren. Het zijn wetenschappers, consultants, (oud)-politici, ambtenaren die vaak de meest interessante beschouwingen over het reilen en zeilen van de politiek geven. Niet de reguliere politieke journalisten, een enkele columnist daargelaten.

Zoals momenteel enkele politieke partijen een diepgaand onderzoek zijn gestart naar de legitimiteit van hun bestaan, zou het voor de hand liggen als eenzelfde kwaliteitsonderzoek zou plaatsvinden aan de kant van de politieke journalistiek. Ik beveel daarbij aan dat men zich goed rekenschap geeft van de excellente kwaliteit van de politieke journalistiek van de Vlaamse dagbladen *De Morgen*, *De Standaard*, en van tv-programma's als *De Zevende Dag* en *Villa Politica*. Daarin figureren aan de lopende band de personen die in België/Vlaanderen de POLITIEKE LEIDING VAN EEN PARTIJ hebben, personen die, met een bijzonder dicht contact met de samenleving, in staat zijn politieke lijnen voor vele jaren te trekken, maar toch ook het vermogen hebben om dat politieke beleid dagelijks bij te stellen als dat gelet op de ontwikkelingen in de samenleving nodig is. De politieke journalisten in België volgen dat met een eruditie, diepgang en integraliteit die wij in Nederland niet kennen.

130

Politieke kabinetten

In België is het verschijnsel van de POLITIEKE AMBTENAAR EN ADVISEUR sinds vele jaren geïstitutionaliseerd in de zogeheten POLITIEKE KABINETTEN. Dat zijn (anno 2002) kleine groepjes ambtenaren (vijf tot tien personen, vroeger wel honderd) die op politieke grondslag zijn benoemd en met de minister het beleid bepalen. Er zitten soms zelfs mensen in die het openbaar bestuur totaal niet kennen. De rest, de administratie genoemd, moet maar uitvoeren wat die kabinetten bedenken. Deze stijl van werken – een minister die zich omringt met gelijkgestemde zielen die hem voortdurend uit de wind houden en samen met hem bepalen wat goed of fout is – heeft in de loop van tientallen jaren nogal wat politiek bederf opgeleverd. Door een niet-aflatende reeks politieke benoemingen,

nepotisme en andere vormen van SOORT ZOEKT SOORT zijn de toppen van alle staatsinstellingen gevuld geraakt met mensen die daar naar professionele maatstaven niet op eigen krachten zouden zijn gekomen. Sinds een paar jaar echter, en met name door de cumulatie van affaires als de bende van Nijvel, de moord op André Cools, de moord op Karel Van Noppen en de zaak Dutroux, wordt er op een ongekennde wijze schoon schip gemaakt.

Door de zogeheten Copernicusoperatie (een drastische hervorming van het ambtelijke systeem op federaal staatsniveau) en de hervorming van de Vlaamse administratie via het project 'Beter Bestuurlijk Beleid', zullen onder meer de politieke kabinetten in de komende jaren langzaam gaan verdwijnen. Het kabinet van de federale premier Guy Verhofstadt is al in 2001 opgeheven. Alle topfuncties in de federale administratie zijn in 2002 in één klap vacant gemaakt: iedereen, mits tweetalig, mag solliciteren maar gaat dan door een zwaar beoordelingsproces. De top van de Vlaamse administratie wordt begin 2003 vacant volgens dezelfde procedure: zij die graag zouden willen blijven, moeten opnieuw solliciteren en een proeve van bekwaamheid afleggen. Een kanttekening is hierbij overigens op zijn plaats: zuiverheid van leer is niet echt eenvoudig. In de loop van 2002 kon men waarnemen dat chefs van een aantal politieke kabinetten van de federale Belgische regering, met het oog op het verdwijnen van hun baan, hun heil mochten zoeken in die vacant gekomen managementfuncties. Bovendien is bij de Vlaamse regering de beleidsontwikkeling niet overgedragen aan de gehele administratie (zoals in Nederland het geval is), maar voorbehouden aan een specifieke 'beleidscel' binnen die administratie. De tijd moet uitwijzen of dit niet toch stiekem leidt tot een voortzetting van de politieke kabinetten onder een andere naam. Dus wat dat betreft zal België nog niet de situatie kennen die wij van oudsher in Nederland hebben, namelijk dat beleid door de gehele administratie heen ontwikkeld kan worden, en niet voorbehouden is aan een kleine elite. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het gegeven dat de politiek-ambtelijke verhoudingen in België veel hiërarchischer zijn dan in Nederland. Bij onze zuiderburen hecht de politiek eraan om een directe greep te hebben op die ambtenaren die politieke wilsvorming omzetten in beleidsvorming.

Politieke leiding van een partij

Traditioneel is het zo dat de lijsttrekker tevens politiek leider is. Als vervolgens de partij deel uitmaakt van de coalitie gaat de politiek leider in het kabinet zitten. Zo iemand is dan steevast (vice-)premier. Alleen Frits Bolkestein maakte hierop een

uitzondering. En Gerrit Zalm in het kabinet Balkenende. Die vonden dat zij als politiek leider in de Tweede Kamer plaats moesten nemen. Bij de oppositiepartijen ligt de politieke leiding van een partij meestal bij de fractievoorzitter in de Tweede Kamer die dan eerst als lijsttrekker heeft gefungeerd. Dit principe heeft door de jaren heen altijd vragen opgeroepen. Met name ook onder Paars. Wim Kok was tegelijkertijd politiek leider van de PvdA en premier van alle Nederlanders. Die combinatie was natuurlijk onmogelijk; hij was vooral het laatste, en dat werd hem wel eens door partijgenoten aangerekend.

We zouden radicaal moeten afrekenen met deze traditie. Het dramatische verloop van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002, met de implosie van PvdA en VVD, is deels te verklaren uit het feit dat niemand van de toen opererende fractieleiders/lijsttrekkers/politieke leiders voorvoelde wat er aankwam. Opererend op basis van een REGEERAKKOORD in plaats van een SAMENLEVINGSWENS, waren ze volledig losgeraakt van het sociale samenlevingsweefsel en hadden ze geen flauw benul van wat er al enkele jaren aan het gisten was, een totaal onbehagen – dwars door alle maatschappelijke geledingen heen – rond het functioneren van de politiek.

132

Signalen van dat onbehagen waren al in de jaren negentig manifest. Wetenschappers, journalisten, oud-politici, voorlieden van maatschappelijke organisaties, meldden via diverse media hun zorg over de politieke gang van zaken. Sterker nog, juist de diepgevoelde zorg over de staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland leidde begin jaren negentig al tot de instelling van de Commissie Deetman, toen nog voorzitter van de Tweede Kamer. Overigens, zonder enig principieel resultaat. Publiciteit rond PARLEMENTAIRE ENQUÊTES, en rond rampen als die in Enschede en Volendam, gaf evenzeer te kennen dat het rommelde in de manier waarop burgers het reilen en zeilen van de overheid beleefden. De politiek zat niet langer in de huid van de samenleving en was alleen nog maar bezig met zichzelf, met de MEDIA ALS MEGAFOON.

Toch trokken de politieke partijen, onder leiding van hun fractievoorzitters, tevens partijleiders, tevens lijsttrekkers, in 2002 op naar de verkiezingen om tot hun stomme verbazing te merken dat ze al enige jaren leefden in een SCHIJNWERELD. Ze hadden jarenlang politiek bedreven ver van de werkelijkheid van burgers en van de onderkant van de ambtelijke wereld. Ze hadden velen die ze hadden dienen te omarmen van zich vervreemd. Een symptoom van het einde van de POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT van ons politiek systeem.

Het zou daarom een goede zaak zijn eens te kijken naar de manier waarop men dat in België doet. Daar is – als ongeschreven regel – de politieke leiding van de partij in handen van de partijvoorzitter. Niet in die van de fractieleider in het parlement of in die van een minister, laat staan in die van een minister-president. Een paar namen: Karel De Gucht, partijvoorzitter van de VLD (liberalen), zit als gewoon lid in het Vlaamse parlement. Patrick Janssens, partijvoorzitter van SPA (socialisten), is lid van de gemeenteraad in Antwerpen. Jos Geysels, partijvoorzitter (officieel: politiek secretaris) van Agalev (groenen), is gewoon lid van het Vlaamse parlement. Stefaan De Clerck, partijvoorzitter van het CD&V (christendemocraten) is burgemeester van Kortrijk.

Er zijn goede redenen om niet de fractieleider of een minister te belasten met de leiding van een partij. Fractieleaders en ministers zijn bezig met het dagelijkse, kortetermijn politieke werk. Die moeten scoren, buffelen, compromissen zoeken, de fractie bijeenhouden, het regeerakkoord bewaken. Kortom, die hebben geen tijd voor het positioneren van de partij en het trekken van de politieke krijtlijnen op langere termijn. Die kunnen niet lekker languit gaan liggen nadenken over de linker- en rechtervleugel van de partij en of die meer of minder ruimte moet gaan krijgen in het grensgebied waar andere partijen opereren. De politieke leiding van een partij moet niet in handen liggen van iemand die belast is met het dagelijkse politieke handwerk, maar in die van iemand die een strategie kan uitzetten en via zijn regionale en lokale netwerken constant in de gaten heeft wat er in de samenleving speelt. In Nederland zijn we nog heel ver van een dergelijk systeem verwijderd. Toen het duidelijk begon te worden dat de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 wel eens dramatisch slecht zouden kunnen aflopen voor de zittende partijen, en partijvoorzitters zich in de verkiezingsstrijd gingen mengen, was er meteen ruzie en paniek in elk van die partijen.

133

De Nederlandse politiek zou naar mijn mening aanzienlijk aan kwaliteit winnen als de voorzitters van de partijen de politieke leiding zouden krijgen. Zij zijn de aangewezen personen om te voorkomen dat de Haagse politici zich nog langer en dieper begraven in de schijnwereld die denkt dat men met beleidsstapeling en overregulering een land kan besturen.

In die context zou het ook aanbeveling verdienen dat leidende politici van tijd tot tijd hun politieke gedachten op langere termijn te boek zouden stellen, zoals premier Guy Verhofstadt van de Belgische federale regering (zie *De Vierde Golf*, Houtekiet 2002), premier Patrick Dewael van de Vlaamse regering (zie *Het Vlaams Manifest*, Van Halewijck 2002), en VLD-partijvoorzitter Karel De Gucht

(zie *De Toekomst is vrij*, Houtekiet 2002) hebben gedaan. U hoeft het niet met hen eens te zijn. Maar ze zijn wel helder en transparant in hun politieke **STREVEN**, stellen zich kwetsbaar op en leggen via dergelijke geschriften op voorhand verantwoording af voor hun politieke gedragingen.

Politieke levenscyclus en vitaliteit

Het verval van de Nederlandse politiek in 2002 kunt u op verschillende manieren duiden. Elke politicus, burger, journalist of wetenschapper mag er zijn eigen verklaring en uitleg aan geven. Ik dus ook. Welnu, ik zie het niet als een incident, of als een toevallige reeks voorvallen die nu eenmaal een keer in een land kunnen gebeuren. Volgens mij is het de vanzelfsprekende en onvermijdelijke uiting van een stervensproces: het politieke systeem in Nederland is na een periode van vijftig jaar aan het einde van zijn levenscyclus gekomen. De vitaliteit is op. Het systeem is op sterven na dood.



Dat afsterven is volkomen normaal. Elk levend organisme sterft een keer. Ook als u in reïncarnatie gelooft. Kleine en grote organisaties sterven ook af. Zij die lange tijd meer energie opslaan dan verwerken kunnen de fase van verval het langste uitstellen. Maar vroeg of laat gaan ze toch neer, en worden ze ingehaald door de wet op de remmende voorsprong. Kijk maar naar de ondergang van het Romeinse Rijk. Het heeft zo'n duizend jaar bestaan, leek onverwoestbaar, maar is uiteindelijk toch tegen de grond gegaan.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn we tot 1960 in de weer geweest om uit het dal te komen: de periode van de wederopbouw. Tot 1990 zaten we lekker in ons politieke vel. Vanaf 1990 begonnen de signalen te komen dat het politieke systeem in verval begon te raken. De oorzaken van het instellen van de Commissie Deetman begin jaren negentig duiden daar ook op. Als u nog eens de kranten, vakbladen en boeken tussen 1990 en 2002 erop naslaat, dan zult u zien dat niet alleen

Pim Fortuyn, maar ook de nodige politici, wetenschappers, ambtenaren, consultants en journalisten aandacht vroegen voor hun waarneming dat er iets behoorlijk fout begon te gaan in ons politiek-bestuurlijke wereldje (in hoofdstuk 6 van *Beleid begint bij de samenleving* besteed ik daar ruime aandacht aan). Naar die vele signalen is niet geluisterd. Het enige verwijt dat u volgens mij aan Paars kan maken is dat het monomaan doorregeerde. Paars sloot de ogen en oren voor geluiden die duiden op steeds grotere scheuren in de kwaliteit van politiek bedrijven, op een zich steeds verder opsluiten in een SCHIJNWERELD, onzichtbaar achter de façade van voortgaande economische groei, die het kabinet graag op eigen conto schreef, maar die in feite een resultante was van mondiale economische ontwikkelingen. En nu die façade er niet meer is zien we tot onze stomme verbazing dat Nederland een ontwrichte samenleving is, die er in een aantal facetten van het leven ((medische) zorg, onderwijs, veiligheid, mobiliteit) bijzonder slecht bijligt. Dat is niet de schuld van Paars, maar van de jarenlange POLITIEK VAN NIET WILLEN WETEN, van de jarenlange politiek van onbezonnen actie en vermeende DAADKRACHT, van de jarenlange politiek van snelle oplossingen en AFREKENEN OP HET RESULTAAT, van de jarenlange politiek van luchtballonnen en oneliners, van de politieke jongens van Jan de With die iedereen wel eens even laten zien wat ze allemaal aankunnen. En daarmee is het de schuld van personen die geen flauw benul hebben van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK, van het bestaan van onopgeloste problemen die voorgaande kabinetten onder het tapijt hebben geveegd, en die gaandeweg als een lawine zichzelf hebben vernieuwvuldigd en nu een spoor van vernieling trekken door beleidssectoren als het onderwijs, de veiligheid, de mobiliteit en de (medische) zorg.

135

Politiek Den Haag heeft geen snars verstand meer van eeuwenoude wetten en principes voor correcte en effectieve besluitvorming. JUMPING TO SOLUTIONS is de maat der dingen geworden. Het besef dat men oplossingen moet baseren op een analyse van OORZAKELIJKE COMPLEXEN van probleemgebieden is zelfs met schijnwerpers niet te vinden. POLITIEKE PROFESSIONALITEIT, geworteld in kennis van, en inzicht in de POLITIEKE VAKVEREISTEN, is niet het leidend criterium voor een POLITIEKE PARTIJ om personen op de lijst te plaatsen.

Het einde van deze politieke levenscyclus heeft ons in een zeer ongewisse situatie gebracht. Een situatie van instabiliteit op diverse fronten. Terwijl het politieke systeem niet langer functioneert, hebben we te maken met een rijksorganisatie die zich in een voortdurende staat van reorganisatie bevindt, die koortsachtig op zoek is naar het leggen van nieuwe verbindingen tussen de SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING, die op grote schaal zou moeten STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE

PROCESSEN maar die zich in het kader van ZEKERHEIDSPERFECTIONERING liever concentreert op het beheersbare sturen op KENNIS. Als gevolg zitten we met een Openbaar Ministerie en een rechterlijke macht die niet alleen door een grootschalige reorganisatie gaan, maar tevens iets over zich heen krijgen wat nooit eerder is vertoond: centrale AANSTURING VAN PROFESSIONALS. De politie kan het werk niet aan. Elke extra lichting manschappen maakt alleen maar duidelijk dat de idiote 'war on drugs' – met alle criminogene en contraproductieve gevolgen die nu eenmaal eigen zijn aan QUOTERINGSBELEID – als een zwart gat de nieuwe agenten opzuigt, en niet méér veiligheid daarvoor teruggeeft. Ook Defensie is na de halvering van zijn omvang en de tragiek van Srebrenica met zijn politieke en ambtelijke nasleep bij lange na geen stabiele pilaar meer onder de staat. Zeker niet als de plannen worden uitgevoerd om de hele krijgsmacht opnieuw overhoop te halen en bijna vijfduizend man te laten afvloeien. Alertheid is dan meer dan ooit op zijn plaats. Onvermijdelijke stakingen in die sector kunnen snel uit de hand lopen. En die personen zitten dicht bij wapens dan boeren, burgers en buitenlui. Als er dan tegelijk onvrede en gemor bij de politie ontstaan, rijden er tanks door Den Haag voordat u er erg in hebt.

136

Politiek, bestuurlijk en ambtelijk Nederland is het noorden kwijt. En dat is een uiterst gevaarlijke situatie. Ernstig genoeg om de volgende uitspraak van Antonio Gramsci een paar jaren goed zichtbaar boven het bureau te hangen: 'The old is dying and the new has not been born. In this interregnum there arises a great diversity of morbid symptoms.'

Terwijl Nederland op zoek moet naar een totaal nieuwe vitaliteit, als begin van een nieuwe politieke levenscyclus, moeten ambtenaren en consultants het land, dat er als draadjessvles bijhangt, bijhouden. Dat deden ze de laatste tien jaren toch al, maar nu is de noodzaak daarvan meer dan ooit duidelijk. In de periode van nu tot 2010 zullen de grote POLITIEKE PARTIJEN totaal en helemaal door het stof moeten: ten principale VERANDEREN EN VERNIEUWEN of de fase van instabiliteit nog langer laten duren.

In België/Vlaanderen is dat geheel anders. Na gedurfde staatkundige, politieke, bestuurlijke en administratieve vernieuwingen vanaf 1980, staan België en Vlaanderen op dit moment in hun geschiedenis aan het einde van het begin van een triomfantelijke weg omhoog. Ze beginnen nu pas aan de stabiele fase. Hoe lang die gaat duren is niet te voorspellen. Hoewel? Momenteel staat (volgens een OESO rapport van 2002) België op de vierde plaats van de landen met de

hoogste levenskwaliteit. Volgens een studie van oktober 2002 van de Katholieke Universiteit Leuven werken Vlamingen tussen hun 25^e en 50^e (in een zogenoemde samengedrukte loopbaan) harder dan elders het geval is. Hoewel ze (volgens de Europese Commissie ten onrechte) eerder met pensioen gaan, draaien zij meer uren dan Nederlanders. Dat is waarschijnlijk een van de redenen waarom Vlaanderen als zogeheten constitutionele regio een economische motor van jewelste is. In hun bescheiden opstelling, meestal kiezend voor de positie van de underdog, kijken ze rustig naar alle fouten die wij in Nederland maken, geven ons een complimentje dat we toch wel heel erg vooruitstrevend zijn, en besluiten vervolgens om goed te leren van de fouten die wij hebben gemaakt. Als ze dat volhouden zal hun stabiele fase van een vitaal politiek systeem veel langer worden dan de onze is geweest.

Politieke nalatigheid

Politieke nalatigheid is een draak met veel koppen:

- Niet luisteren naar burgers.
- Niet luisteren naar ambtenaren.
- Niet luisteren naar uitvoerders.
- Niet luisteren naar consultants.
- Niet luisteren naar wat andere vaklieden van binnen en buiten de overheid te vertellen hebben, en rustig voortgaan met de POLITIEK VAN NIET WILLEN WETEN.
- Ambtenaren niet respecteren en stimuleren in hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT.
- Niet aftreden als er iets gebeurt wat niet aan de burgers kan worden uitgelegd.
- Niet optreden tegen collega's die politiek bedrijven op basis van luchtballonnen, stunts, oneliners en ander onvolwassen prima-donna wangedrag.
- Via JUMPING TO SOLUTIONS 'morgen' de OPLOSSINGEN willen hebben voor problemen die in enkele tientallen jaren zijn gegroeid.
- Zeggen dat men INTERACTIEF BELEID MAKEN belangrijk vindt maar in wezen kiezen voor INSPRAAK.
- Van ambtenaren eisen dat het beleid wordt opgezet via een INTEGRALE AANPAK maar uiteindelijk toch PRIORITEITEN STELLEN.
- PARLEMENTAIRE ENQUÊTES organiseren met het doel de waarheid te vinden en lessen te trekken voor de toekomst, maar a) bij elke nieuwe enquête constateren dat er niets geleerd is, en b) daar geen politieke consequenties aan verbinden, dan alleen na buitengewone druk vanuit de samenleving.

- Politieke problemen die men niet in de politieke arena wil oplossen doorschuiven naar het bureau van de rechter door er een regeling voor te treffen: de JURIDISERING VAN HET BESTUUR.
- Overheidsorganisaties privatiseren of in vergaande mate verzelfstandigen, maar ze toch NIET KUNNEN LOSLATEN en steeds willen blijven aansturen, zelfs als dat wettelijk niet langer geoorloofd is.
- Aantoonbare ernstige veiligheidsrisico's – zoals de ernstige versnippering van de luchtvaartbeveiliging boven Europa, de locaties van bedrijven die bij explosies voor veel schade kunnen zorgen, het transport van gevaarlijke stoffen door dichtbevolkte gebieden – jarenlang laten bestaan en pas optreden na een calamiteit.
- Niet willen leren hoe men, redenerend vanuit een duurzaam milieu en met behoud en uitbreiding van natuurwaarden, toch economische groei kan realiseren.

Er zijn veel meer voorbeelden te noemen. Deze zijn allemaal terug te voeren op een groeiende twijfel over de kwaliteit van de POLITIEKE PROFESSIONALITEIT. In wezen staan de rol en positie van de POLITIEKE PARTIJ ter discussie. Zij zijn het die bepalen wie, op grond van welke kwaliteiten, op welke lijst komt te staan. De legitimiteit van de politieke partij als wervings- en selectiesysteem voor hen die ons land centraal en decentraal moeten leiden is in ernstige mate geërodeerd. De tijd is voorbij dat politieke nalatigheid kon worden verborgen achter de façade van het politieke primaat. Dat primaat is niet langer zonder meer aanwezig. De politiek moet dat in de toekomst elke dag opnieuw verdienen. Met en door mensen die hun POLITIEKE VAKVEREISTEN kennen. Met en door mensen die rusteloos en compromisloos in een lerende organisatie politieke nalatigheid – als een van de grondslagen van de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN – dagelijks willen voorkómen, in plaats van goed te praten.

Politieke partij

De 'politieke partij' is een wonderlijk verschijnsel. Zij beschikt, gemeten naar staatsrechtelijke maatstaven, niet over verantwoordelijkheden voor het algemeen belang. Maar ze heeft als intermediair tussen kiezer, verkiesbaar gestelde en verkozene een grote invloed. Haar wervings- en selectiemechanisme bepaalt wie er op de kieslijst komt. Haar populariteit onder de kiezers bepaalt wie er gekozen wordt, los van een enkeling die het op eigen kracht haalt. Politieke partijen hebben een ongekende invloed in het totale machtspectrum, maar ze zijn voor

hun doen en (na)laten niet ter verantwoording te roepen, althans niet in staatsrechtelijke zin. Dat mag onderhand wel eens tot vragen leiden. Zij leveren immers de personen die uiteindelijk de MACHT OVER DE NORMSTELLING krijgen, de hoogste macht in ons land.

Dat vereist prudente POLITIEKE LEIDING VAN EEN PARTIJ. De kwaliteit van de partij, en daarmee van de kwaliteit van haar machtsuitoefening, staat of valt met de wijsheid, kennis en ervaring, en vooral met de houding – de POLITIEKE PERSOONLIJKHEIDSKENMERKEN – van degenen die haar leiden. De VOORBEELDFUNCTIE is alles. Waar die wijsheid, kennis en ervaring zijn ingeruild voor de arrogantie van de macht, komt vroeg of laat, meestal erg laat, de ‘man met de hamer’ langs en slaat de partij aan diggelen. Zij is dan haar legitimatie kwijt, komt in een identiteitscrisis terecht en moet van voren af aan nieuwe geloofwaardigheid opbouwen.

Na de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002 geldt dit voor enkele partijen. Nederland is wat dit betreft terechtgekomen aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT die vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft voortgeduurd. Al vanaf het begin van de jaren negentig gaven wetenschappers, journalisten, consultants en politici signalen af in de trant van: ‘Het gaat fout.’ Paars krijgt het verwijt puinhopen te hebben gecreëerd. Dat is onterecht. Het enige correcte verwijt zou mogen zijn: Paars heeft niet geluisterd naar die signalen, heeft niet de beleidsopstapelende en overregulerende overheidsmachine stopgezet, is niet gaan kijken naar alle onopgeloste problemen die jarenlang door andere kabinetten onder het tapijt waren geveegd en heeft de economische groei gebruikt als façade om de steeds groter wordende scheuren in het politieke systeem af te dekken. Wij staan – met een haast adembenemend gebrek aan UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID – voor de opgave een nieuwe politieke levenscyclus en vitaliteit te starten. En dat zou wel eens een jaar of tien, of nog langer, kunnen gaan duren.

In de tussentijd is het oppassen geblazen dat er geen nieuwe Hitler of Mussolini opstaat. Dat lijkt een krasse stellingname, voor sommigen onder u wellicht een opmerking buiten proporties. Sluit echter maar eens de ogen en denk terug aan wat er in Europa aan de orde was aan het begin van de vorige eeuw: de wonden van de Eerste Wereldoorlog nog niet geheeld, een ernstige mondiale economische crisis en een politiek, bestuurlijk en ambtelijk uiteenvallen van de Weimar republiek. Nu zitten we ook in een mondiale economische crisis, met de nog open wonden van de oorlogen op de Balkan, met bizarre politieke omwentelingen in diverse lidstaten van Europa, met een verdamping van de soevereine staat, met nul komma nul zicht op de constitutionele uitbouw van Europa (federaal of

intergouvernementeel), en dat alles terwijl we binnenkort een tiental nieuwe Europese lidstaten gaan verwelkomen, economisch arm en politiek-bestuurlijk-ambtelijk van een dubieuze kwaliteit. Nog een paar harde tegenvallers, en voordat we er erg in hebben staat er weer een gevaarlijke volksmenner op. Het begint met ongevaarlijke personen met onmiskenbaar demagogische talenten, zoals Pim Fortuyn en Emile Ratelband. Fortuyn compenseerde dat nog met een respectabele hoeveelheid geschriften waarvan niet gesteld kan worden dat ze zonder inhoud of visie zijn. Ratelband echter, kan voor benoembaarheid tot de landsbediening slechts wijzen op talent om mensen door vuur te laten lopen. Hoe dat ook zij, val ze niet aan op hun demagisch optreden. Zij sprongen slechts in de gaten van een uiteenvallend politiek systeem.

Om daartegen opgewassen te zijn is een revitalisering van de politieke systemen in heel Europa dringend nodig. Ook in ons land. Nederland kan niet zonder een sterke christen-democratische partij. Maar ook niet zonder een springlevende socialistische en liberale partij. Alle andere partijen zijn slechts genuanceerde verschijningsvormen van deze drie, en fungeren als luis in de pels om de grote broers en zusters wakker te houden.

140

De PvdA zal van de grond af aan opnieuw moeten worden opgebouwd. Toen een aantal jaren geleden ook de uitkeringsgerechtigden in een Opel Astra met een kofferbak vol bier en barbecuelappen naar de camping begonnen te rijden hadden de socialisten de vraag moeten stellen: 'Waar toe bestaan wij nog als PvdA?' Die vraag niet stellen, laat staan haar beantwoorden, is een van de redenen van het verval van die partij. Maar dit geldt *mutatis mutandis* ook voor de VVD. Haar uitgangspositie is misschien zelfs slechter, want het enkele feit dat zij toch weer in het kabinet Balkenende is gaan zitten en zich ook nu weer voorbereidt op een plek in de regering na de Tweede-Kamerverkiezingen van januari 2003, belet, of stelt te lang uit, een fundamenteel zelfonderzoek naar haar bestaansrecht, en naar de vitale voortbestaansmogelijkheid op middellange en lange termijn. Ook het CDA is leeg. De populariteit van deze partij bij de verkiezingen in 2002 kan niet worden teruggevoerd op de kwaliteit van oppositievoeren onder Paars. Ook voor het CDA geldt de eis van VERANDEREN EN VERNIEUWEN, als voorwaarde voor overleven in de turbulente periode van de komende tien jaar.

In België is dat totaal anders. Mede door de omstandigheid dat de politieke leiding van de partij niet in handen van de fractievoorzitter in het parlement ligt, maar bij de partijvoorzitter, wordt constant de thermometer in de vitaliteit van de partij gestopt. Een dramatisch uit de koers raken zoals het geval is met de

PvdA, is daar ondenkbaar. Sterker nog, terwijl de Vlaamse socialisten onder leiding van Patrick Janssens (drie jaar geleden als vanuit het niets partijvoorzitter geworden) zowel in de federale als in de Vlaamse regering toonaangevende posities bekleden, en op een overtuigende manier goed contact hebben met de samenleving, zijn ze al enige tijd bezig om zich ten principale te bezinnen op hun kwaliteit, hun maatschappelijke betekenis, en hun verbinding met het sociale weefsel van de samenleving. Daarbij schuwen ze niet om 'andersdenkenden' te vragen hen een spiegel voor te houden. Dat zie ik de PvdA nog niet doen. De interne krampachtige en vijandige reacties op het rapport van Margreet de Boer (toch bepaald geen vijand?) over oorzaken en achtergronden van de rampzalig verlopen verkiezingen in maart en mei 2002, tonen aan dat men niet in de spiegel wil kijken. Tot overmaat van ramp zal de PvdA in de plotselinge noodzaak om zich te concentreren op de nieuwe Tweede-Kamerverkiezingen in 2003 een welkome aanleiding vinden om de onopgeloste problemen en onverwerkte rouwprocessen te negeren, geen onderzoek te doen naar de oorzaken en achtergronden, maar in plaats daarvan een ferme oproep te plaatsen om de gelederen te sluiten en het leed te vergeten, om vervolgens waarschijnlijk een groot aantal jaren in de versukkeling te geraken. Een teken aan de wand is dat de PvdA heeft besloten om het fenomeen ledenraadpleging in te voeren als reactie op de verkiezingsnederlaag. Terwijl het een niks met het ander te maken heeft, strooit men zich met dit typische voorbeeld van JUMPING TO SOLUTIONS zand in de ogen.

141

En wat de liberalen in België betreft: de federale premier en die van de Vlaamse regering, Guy Verhofstadt en Patrick Dewael, alsook de liberale partijvoorzitter Karel de Gucht laten regelmatig met voortreffelijk geschreven boeken of andere geschriften zien welke waarden zij wensen te beschermen en welk type volksvertegenwoordiger of bestuurder in hun partij welkom is. Zie respectievelijk: *De Vierde Golf*, Houtekiet 2002, *Het Vlaams Manifest*, Van Halewijck 2002, en *De Toekomst is vrij*, Houtekiet 2002. Ook dat zie ik de VVD in Nederland nog niet presteren. Ook die partij is opgebrand en leeg; zij kent geen spirituele leiders met een krachtig denkvermogen en een tot de verbeelding sprekende politieke overtuigingskracht.

Een bijzonder moeilijke, maar waarschijnlijk in de nabije toekomst zeer interessante vraag is: 'Kunnen we politieke partijen nog langer toestaan dat zij minkukels op de lijst plaatsen?' Of, om het wat netter te zeggen: 'Wie bepaalt op grond van welke criteria wie ons mag gaan leiden?' Niemand wil derde- of vierderangs personen in de Tweede Kamer of in de regering. Toch zitten ze er. Moeten we dat accepteren als een onvermijdelijkheid? Valt daar helemaal niets

aan te doen? Heeft dat iets te maken met het niveau van de POLITIEKE SALARISSEN? Zijn dat nu eenmaal 'facts of democracy'? Dat laatste was in november 2001 het standpunt van Noël Slangen, communicatieadviseur van premier Guy Verhofstadt, in het televisieprogramma De Zevende Dag. Zijn mening was: 'In een democratie krijg je nu eenmaal derderangsfiguren in het bestuur; daar valt niets aan te doen.' Zou het echter niet juist de enige legitimatie van politieke partijen moeten zijn dat zij die beweerde onvermijdelijkheid tot hun grootste vijand maken? Zouden ze niet uitsluitend bezig moeten zijn met het werven en selecteren van personen van de hoogste kwaliteit? Tegen vorstelijke politieke salarissen ter weerspiegeling van hun vorstelijke politieke verantwoordelijkheden? Zouden ze niet juist het aankweken van POLITIEKE PROFESSIONALITEIT en het doen onderhouden van POLITIEKE VAKVEREISTEN tot hun dagelijkse taak, rol en verantwoordelijkheid moeten rekenen?

Daarin, a) in het ontwerpen van transparante (en dus publiekelijk toetsbare) wervings- en selectiecriteria, en b) in het garanderen van het instandhouden van de hoogste kwaliteit van de politieke vakvereisten, zouden politieke partijen in de toekomst hun belangrijkste concurrentiemotief moeten gaan zien. Op inhoudelijke gronden zal er namelijk net zo weinig te concurreren zijn als tussen de Shell en de Esso: hun brandstof is overal hetzelfde, althans in de ogen van de meeste consumenten. Zoals deze bedrijven zijn gaan concurreren op andere producten dan het core-product, namelijk op schonere toiletten, lekkerdere broodjes, en een betere zorg voor het milieu, zo zal de kwaliteit van de politieke dienstverlening het belangrijkste concurrentie-instrument tussen de drie grote partijen moeten gaan worden. Pim Fortuyn liep hierin voorop door zich met zijn 'At your service' nadrukkelijk als politieke dienstverlener te presenteren. Burgers kunnen niet langer hun wensen en behoeften bij één politieke partij vinden. De traditionele PvdA-, CDA- en VVD-kiezers sterven af. Een toenemende hoeveelheid kiezers 'shopt' en 'zapt' dwars door het politieke spectrum heen, met sympathie voor standpunten van de PvdA, maar ook van de VVD én van het CDA, én van de SP, én van GroenLinks enzovoort. Ze halen uit elk politiek mandje een beetje. Ze kiezen voor het veiligheidsstreven van 'rechts', maar voor het milieu- en mensenrechtenstreven van 'links'. Geen enkele partij biedt het totaal aanbod waarin zij ideologische binding combineert met issuevrijheid: iemand aan de PvdA binden maar toestaan vóór kernwapens te zijn; of te verbinden aan de VVD en toch tegen de Betuwelijn te laten stemmen. Links en rechts zijn daarom niet langer determinerende factoren voor stemgedrag. De politieke partijen staan voor een totale herijking, een fundamentele heroriëntatie op het wezen – Vlamingen zouden zeggen de deontologie – van het

fenomeen 'politieke partij'. In dat licht gezien was het verbijsterend dat na de val van het kabinet Balkenende de voorbereidingen voor de Tweede-Kamer-verkiezingen van januari 2003 op dezelfde manier werden opgezet als al die keren daarvoor. Niks geen lerende organisatie.

Wat zou moeten gelden voor politieke partijen, namelijk slechts personen van de beste kwaliteit op de lijsten plaatsen, dient ook te gelden voor de toewijzing van ministers aan ministeries. Hoelang blijven we het als een onvermijdelijkheid aanvaarden, als een niet te ontlopen noodlot, dat een minister-president blijft toestaan dat een ministerie wordt opgeknoopt aan een minister die zijn vak niet verstaat en dat ambt niet waardig is? De partijen mogen voorstellen wie ze willen, het moet uiteindelijk de minister-president zijn die zelf zijn team samenstelt. Een team van de allerbesten, althans gezien door de bril van de minister-president. Niks *primus inter pares*, en andere onzin om de verantwoordelijkheid voor falende ministeriële bestuurders te ontlopen. Gewoon de leiding nemen, het team samenstellen, dat team zonodig tijdens de rit wijzigen en uitleggen waarom.

In het najaar van 2002 is in België het debat opgelaaid over de vraag of het cordon sanitaire (geen pacts sluiten met het Vlaams Blok) zou moeten worden opgeheven. De snelle opkomst, en het even snelle verval van de vermeende ultrarechtse LPF is voor sommigen aanleiding om te stellen dat de Belgisch/Vlaamse politieke partijen niet langer het Vlaams Blok (VB) buiten elke regeringsmacht zouden moeten houden. Door samen met het Blok te besturen op federaal, deelstatelijk en gemeentelijk niveau zou, zo is de redenering, deze rechtse partij net als de LPF vanzelf in ontbinding gaan, en zouden de 33% Blokkiezers in Antwerpen, en de ongeveer 16% (met een koers richting 20%) in heel Vlaanderen, weer terugvloeien naar de 'reguliere' partijen. Ik begrijp de redenering, maar ik vraag me af of de vergelijkbaarheid opgaat. De ontbinding van de LPF dient u, volgens mij, te begrijpen vanuit de oorzaken van haar opkomst, namelijk als een effect en aspect van het einde van de Nederlandse POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT, ten voeten uit gemarkeerd door de inhoudelijke leegte van de PvdA en VVD. In Vlaanderen wordt het verval van de LPF oppervlakkig gezien teruggevoerd op: a) deelnemen aan de regering, b) door een onervaren partij, c) met een ongesorteerd ratjetoe aan egotrippers. Maar dan analyseert Vlaanderen onze Nederlandse situatie toch niet diep genoeg. Het is de totale burn-out van de Nederlandse politiek die – conform Antonio Gramsci – 'morbid symptoms' produceert. Dat is in België niet aan de orde. Als zij niettemin het cordon sanitaire gaan opheffen – iets waar op principieel democratische gronden goede redenen voor zijn – dient dat te geschieden op grond van andere over-

wegingen dan de deelname aan de regering als oorzaak van de neergang van de LPF. Het opheffen van dat cordon is net zo vanzelfsprekend als de instelling daarvan in 1991. Toen hadden de andere partijen geen enkele visie en strategie op de problemen inherent aan de grote toestroom van allochtonen. Nu hebben ze die wel: *there is a time and a place for everything*.

Voor de liefhebbers een paar details die het verschil tussen de Nederlandse LPF en het Belgische Vlaams Blok verklaren. Het profiel van het VB is complexer. Het dankt zijn ontstaan aan een aantal factoren die slechts voor een deel ook bij de LPF aan de orde zijn:

- Het Blok komt voort uit het Vlaams (volks-)nationalistische thema: de verwerping van België. Het vindt dus zijn wortels in het Vlaamse streven naar 'separatisme' (afschieden van wat Frans is) en het nastreven van een Vlaamse 'soevereine en onafhankelijke' staat (met Brussel erbij!) – wat overigens niet belet dat het boegbeeld van het VB, Filip Dewinter, graag verkeert met staatsnationalisten als Jean-Marie Le Pen en Jörg Haider.
- Het VB ontleent veel invloed aan het onverminderd hameren op het veiligheidsthema, steunend op de veroudering van de bevolking, de internationalisering van de economie (mede via de Europese Unie en de Wereldhandelsorganisatie) en technologische revoluties.
- Het VB tamboereert op de negatieve aspecten van de immigratie van niet-Europeanen.
- Het VB speelt met graagte de troef uit dat in een democratisch land een partij met zoveel aanhang niet buiten de regering op federaal niveau, deelregeringsniveau, provincies en gemeenten mag worden gehouden. Naarmate het cordon sanitaire meer rigide trekken gaat vertonen, stijgt de sympathie voor deze stelling.

Zijdelings speelt daarbij wat ook in Nederland aan de orde is. Een steeds breder gevoel dat politici hun eigen leven leiden, met hun eigen doelen en belangen, en niet zozeer met de noden van de bevolking bezig zijn. Nooit eerder hadden we zoveel goed opgeleide en goed geïnformeerde mensen in onze landen, maar die hebben nochtans niet méér macht dan om de zoveel jaren uit een lijst vertegenwoordigers te kiezen, of, erger nog, alleen maar het aantal zetels van die lijst te bepalen, want de kandidaten worden door de partijen geselecteerd. Ook die kaart speelt het VB handig uit, en bereikt daarmee tevens de beter opgeleiden.

Politieke persoonlijkheidskenmerken

Politiek is een moeilijk vak. Een politicus moet dagelijks vele, vaak conflicterende, belangen tegen elkaar afwegen. Dat is vreselijk moeilijk, zeker als er op de achtergrond verlokkingen meespelen zoals privaat geld voor politieke gunsten. Ik ben echter van mening dat het ambtelijke vak nog net één slag moeilijker is: als politici zaken uit hun handen laten vallen zijn het altijd de ambtenaren die het moeten opruimen. En als het fout gaat krijgen zij meestal de schuld: VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAKEN.

Wellicht is het politieke vak niet het moeilijkste maar wel het belangrijkste vak van de wereld. Zonder POLITIEKE WILSUITSPRAKEN stukt de motor van de samenleving, en is het ieder voor zich. Ambtenaren hebben er met hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT, AMBTELIJKE LOYALITEIT en AMBTELIJKE MOED voor te zorgen dat die motor steeds goed blijft draaien. Zolang dat gebeurt ontstaan er vanzelf situaties waarin politieke persoonlijkheidskenmerken een belangrijke rol gaan spelen. Niet alles kan men in de politiek afdoen op basis van kennis en ervaring. Eigenschappen zoals AARDIG EN WAARDIG, vertrouwen en gunnen, durf en moed zijn minstens zo belangrijk.

145

Strikt genomen is dat ook het enige wat kiezers, en veel ambtenaren, van belang vinden. Of een politicus een begroting kan beoordelen en weet wat er in wetten staat, interesseert burgers niet. Ambtenaren zijn er immers om hen daarin te helpen. Waar het ambtenaren en burgers om gaat, is de 'personality' van een politicus. Men accepteert van politici fouten en tekortkomingen zolang die zich maar als een mens met een hart en een ziel gedraagt. Wat dat betreft heeft de grijze-muizigheid van de populatie in de Tweede Kamer zulke proporties aangenomen dat ook hierin een oorzaak moet worden gezien van de zeer geringe belangstelling voor het politieke vak. Het bewijs wordt keer op keer geleverd als een politicus in zijn optreden de emoties niet schuwt. De belangstelling voor de politiek nam in de loop van 2001 op een dramatische manier toe door het flamboyante optreden van Fortuyn. De lijsttrekker van de PvdA, met de uitstraling van een fles azijn, ondersteund door een campagneleider met de warmte van een betonnen paal, had – ook in dat opzicht – geen schijn van kans om zich een plaats te veroveren in de harten van de kiezers.

Het is niet voldoende dat men in de politiek goede rekensommetjes kan maken, en zijn dossiers van buiten kent. Daar hoort meer bij. Met name de moed om zichzelf emotioneel kwetsbaar op te stellen. Burgers accepteren van zo iemand

dan ook uitspraken die wellicht in feitelijke zin niet allemaal, of niet altijd kloppen, maar die in elk geval aantonen dat er leven zit in de desbetreffende politicus. Dat is wat kiezers/burgers aanspreekt. De cijfertjes achter de komma, dat is het werk van de ambtenaren. Die kunnen dat goed, dus ga als politicus niet op dat terrein beunhazen.

Hoe belangrijk persoonlijkheidskenmerken in de politiek zijn wordt nog eens duidelijk ten tijde van het afronden van het manuscript van dit boek. Peilingen laten zien dat de SP van 9 tot 22 zetels zou stijgen als er nu – medio november – verkiezingen zouden worden gehouden. Denkt u dat ruim een miljoen kiezers ineens interesse zijn gaan tonen voor een partijprogramma dat in wezen al jaren hetzelfde is? Welnee, dat heeft alles te maken met de persoonlijkheid van de lijsttrekker, Jan Marijnissen, en met zijn unieke tv-reclame: de commercial met die autobus. Zijn onvermoeibare spontane optreden spreekt aan. Met als bijkomende oorzaak dat de onderstroom van mensen die het helemaal gehad hebben met de gevestigde politieke orde nog niet is verdwenen met de ondergang van de LPF. Sommigen hadden dat wel gedacht, of minstens gehoopt, maar die komen in januari 2003 wellicht van een koude kermis thuis. Het 'grote onbehagen' zou nog wel eens voor lange tijd – nu we ons bevinden aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT – een belangrijk instabiel element in de politieke markt kunnen blijven.

146

In sommige politieke partijen woedt een discussie over de vraag wat er nu het eerste moet komen: een inhoudelijk overtuigend en aansprekend politiek programma, of een menselijke, overtuigende en aansprekende politieke leider. Voor mij is dat dus geen vraag: het begint en eindigt altijd bij de mens. Bovendien geldt, conform Marshall McLuhan: 'The medium is the message.' Dus de POLITIEKE LEIDING VAN EEN PARTIJ komt mijns inziens op de eerste plaats. Het programma volgt dan vanzelf. Meer dan ooit heeft Nederland behoefte aan politici die zich in hun persoonseigenschappen onderscheiden door kleur, geur en smaak, die fouten durven maken, die tot de verbeelding spreken, die debatten weten te ontlokken in huiskamers en cafés, en die – het kan niet vaak genoeg gezegd worden – van ambtenaren houden. Want die laatste hebben, als enige constante factor in het openbaar bestuur, uiteindelijk de kwaliteit van het leven in het land in handen.

Politieke professionaliteit

Een thema dat ons eigenlijk al zeker vijftientig jaar zou hebben mogen bezighouden, parallel aan de opkomst van de bestuurskunde in ons land, heeft pas aandacht gekregen na de val van het kabinet Balkenende: de (vereiste) professionaliteit van politici. Af en toe heeft wel eens iemand erop gewezen dat het bedrijven van politiek ook een ambt is met zijn eigen **POLITIEKE VAKVEREISTEN**, maar dergelijke geluiden hebben nooit veel weerklank gevonden in het licht van het grondwettelijk adagium dat iedere Nederlander tot de landsbediening benoembaar is. Tegen die achtergrond, zo is de stilzwijgende stelling, gaat het niet aan om diploma's of iets dergelijks te eisen van hen die zich aanmelden voor het dienen van het landsbelang. Voor honderden beroepen eisen we vakdiploma's. Voor honderden producten eisen we kwaliteitslabels en keurmerken. Wie zonder het vereiste diploma het vak uitoefent loopt het risico strafrechtelijk te worden vervolgd. Wie zonder het vereiste keurmerk producten verhandelt eveneens. Maar wie zonder verstand van het politieke ambt zichzelf tot de landsbediening benoembaar acht kan gewoon zijn gang gaan. Hoelang nog?

Misschien is nu eindelijk eens een periode aangebroken waarin we eens rustig over dit thema kunnen praten. Anders dan met de **AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT** is het sinds vele jaren treurig gesteld met de politieke professionaliteit. In zijn boek *Verder met Nederland* (Balans 2001) en in zijn Thorbecke-lezing van oktober 2002, geeft oud-ambassadeur Peter van Walsum na veertig dienstjaren een heldere beschrijving daarvan.

147

Terwijl sinds ongeveer 1970 in een sterk opgaande lijn honderden miljoenen zijn uitgegeven aan de vorming en opleiding van ambtenaren (overigens met de nadruk op rijksambtenaren want provincies en gemeenten hebben, ook daarvoor, gewoon te weinig geld), en er stelselmatig aandacht is voor het onderhoud van de kwaliteit van de administratie, geldt dat niet voor het politieke systeem. Partijen bieden cursussen aan, maar die liggen doorgaans op het niveau van een kookcursus aan de volksuniversiteit. Individuele volksvertegenwoordigers zoeken soms op eigen kracht nieuwe kennis en kunde in hun vak, maar worden meestal al na een paar maanden volledig in beslag genomen door vergaderingen en nota's.

Voor de gehele volksvertegenwoordiging (rijk, provincies en gemeenten) geldt dat ze meer energie gebruiken dan opslaan. Omdat een natuurwet zegt dat je dan zult sterven is het niet verwonderlijk dat we nu aan het einde zijn gekomen van een **POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT**. Ons politieke systeem is dood.

Opgebrand, uitgeblust, burned-out. In haar kortzichtige kortetermijndenken heeft de Nederlandse POLITIEKE PARTIJ niet ten principale, niet fundamenteel, niet basaal geïnvesteerd in méér energie opslaan dan gebruiken. Jakkeren en jagen op politieke macht, beleid opstapelen, overreguleren en kapotstructureren is ongeveer dertig jaar lang belangrijker geweest dan nadenken over de vereiste kwalitatieve investeringen in de politiek. In wezen was dat ook de aanleiding tot de instelling van de Commissie Deetman begin jaren negentig. Maar daar kwam niets uit. En tien jaar later, in de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van januari 2003, zal dat niet veranderen. Terugtrekken, vijf tot tien jaar lang investeren in het kweken van hoogwaardige politici, ook van het vrouwelijk geslacht, toewerken naar het kunnen leveren van een vrouwelijke premier, en dan pas weer dingen naar regeermacht, dat zal geen enkele Nederlandse partij kunnen opbrengen. Mede door een ernstige weeffout in ons politieke systeem: de POLITIEKE LEIDING VAN EEN PARTIJ ligt bij de lijsttrekker, daarna fractieleider in het parlement. Daar hoort die niet thuis. De politieke leiding van een partij hoort te liggen bij de partijvoorzitter.

148

De COMPLEXITEIT van de huidige samenleving is vele malen groter geworden dan wat ons huidige politieke systeem aankan. Wat dat betreft zouden alle Nederlandse partijen eens een tijdje stage moeten lopen bij de Belgische/Vlaamse partijen. De politieke vitaliteit aldaar is van een ongekend hoge kwaliteit. Belgische/Vlaamse politici zijn sinds jaar en dag gewend aan een extreem hoge graad van complexiteit, in een permanent OMGAAN MET ONZEKERHEID. De communautaire problematiek stelt hun politici bijna dagelijks voor problemen die in die omvang en met die intensiteit in Nederland onbekend zijn. Vandaar dat ik eens schreef dat als het kabinet Kok naar Brussel zou gaan om België te regeren, en het kabinet Verhofstadt vanuit Den Haag Nederland zou besturen, dat Kok dan na een week zou vallen, en Verhofstadt en zijn mensen Nederland fluitend zouden besturen, in niet meer dan een vierdaagse werkweek, elke dag niet langer dan tot aan de lunch. Nederland zou bloeien als nooit tevoren.

In België zelf schrijft men de vitaliteit van het politieke systeem toe aan het uitzonderlijke vermogen om compromissen te sluiten. Na een aantal jaren dat verschijnsel te hebben bestudeerd kom ik tot een andere vaststelling. Als we spreken over het sluiten van compromissen dan heeft dat meestal een negatieve bijklank. Bij een compromis geef je iets toe, raak je iets kwijt, sta je iets af. Wat men in België doet om de structurele communautaire spanningen tussen de Franstalige en Nederlandstalige bevolkingen te verzachten lijkt veel meer op het sluiten van contracten. Bij een contract krijgt je iets wat de ander

heeft. Je raakt niet iets kwijt, maar je wordt juist bediend in het belang dat je hebt. Je wordt er beter en rijker van. Het politieke opereren in België heeft daarom in de grond steeds het karakter van het 'do ut das' (ik geef opdat jij geeft) uit het oude Romeinse verleden. Natuurlijk zijn er ook verdriet en boosheid, conflict en antagonisme, bedrog en arglist. Maar de kracht van de Belgische politiek ligt in de aanwezigheid van een groot aantal politici die als vanzelfsprekend, dus zonder dat ze dat zelf beseffen, denken en handelen in geven, en niet primair in nemen.

Terugkomend op het aspect 'vrouwen in de politiek': in het najaar van 2002 behandelt de senaat van de Belgische federale regering de nieuwe Kieswet, reeds aanvaard in het parlement. Die wet bepaalt dat de politieke partijen bij de federale verkiezingen verplicht zijn om 50% vrouwen op de lijst te plaatsen. En tussen de eerste drie kandidaten moet minstens één vrouw zitten.

Politieke salarissen

De leden van de Tweede Kamer leiden ons land. Dat zijn er 150. Alle andere Nederlanders zijn dat dus niet. Die 150 hebben de algehele verantwoordelijkheid. Bij elke verkiezing wordt duidelijk hoe die verantwoordelijkheid door het kiezersvolk wordt gemeten. Niet altijd op een overtuigende manier, maar toch. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 is dat mechanisme in alle helderheid nog eens goed neergezet: 'Wij achten u verantwoordelijk voor het ontwrichten van diverse maatschappelijke sectoren, u hebt dat niet zien aankomen, u hebt dat niet voorvoeld, u hebt jarenlang geleefd in een door u zelf gecreëerde SCHIJNWERELD, dus u dient te vertrekken.'

Omdat de Kamerleden de overkoepelende verantwoordelijkheid in en voor de samenleving hebben, zouden ze een hoog salaris moeten krijgen. Dat principe geldt voor elke verantwoordelijke functie in de wereld. Over de hoogte van het bedrag kunt u twisten, over het principe niet. Dat leden van de Tweede Kamer slechts ongeveer € 85.000 per jaar verdienen is een schande. Dat ze daar af en toe met samengeknepen billen en veel schaamte openlijk in de Kamer over moeten praten is eveneens een schande.

Kamerleden dienen een salaris te hebben van ten minste € 400.000 per jaar. En belastingvrij natuurlijk. Waarom? Om hen duidelijk te maken hoezeer we het op prijs stellen dat ze die bijzonder moeilijke verantwoordelijkheid op zich willen

nemen. En omdat alleen op die manier eisen kunnen worden gesteld aan POLITIEKE PROFESSIONALITEIT en aan POLITIEKE VAKVEREISTEN.

Aan dat bedrag zouden we als voorwaarde moeten verbinden dat Kamerleden uit eigen zak hun assistentie betalen. Als ze zich willen laten ondersteunen, prima, maar dan zelf betalen. Op die manier halen we een van de ergste ziekteverschijnselen uit het disfunctioneren van de politiek in de Tweede Kamer: de departementalisering. Omdat de meeste Kamerleden als specialist worden geselecteerd of gemaakt, en de aanwezigheid van persoonlijke assistenten dat nog eens versterkt, zitten er 150 kleine ministertjes in de Tweede Kamer, die allemaal het werk van de departementen over zitten te doen. Als dat niet radicaal verandert dan verandert er niets aan de kwaliteit van de politiek in de Tweede Kamer. Daar moeten mensen zitten die niet een kloon zijn van ambtenaren, maar die daadwerkelijk de leiding van het land in handen hebben. Dat is ook nodig voor een inhoudelijke invulling van het DUALISME. Nu blijft dat een dode letter.

150

Kamerleden op dat niveau betalen, eisen aan hun kwaliteit stellen en ze bevrijden van hun assistenten, vereist uiteraard een andere manier van agenderen van de Tweede Kamer. Een agenda die niet steeds leidt tot concurrentie met die van de individuele ministers en van de regering, maar die boven sectorale debatten uitstijgt en nooit onder het niveau van een POLITIEKE VISIE daalt. Het is de Kamer die zich consequent moet bezighouden met het bewaken van politieke visies, terwijl de aandacht van de ministers individueel en collectief moet uitgaan naar besturen, en die van de ambtenaren naar de ondersteuning van de ministers. Dat zijn drie geheel te scheiden rollen, die nu door elkaar heen lopen (de drie groepen zitten voortdurend op elkaars stoel) door gebrek aan kwaliteit in de Tweede Kamer.

Natuurlijk kunt u tegenwerpen dat een salaris van vier ton in euro's niet per definitie de zekerheid biedt dat er dan ook 150 kwaliteitsvolle Kamerleden aantreden. Inderdaad. Die zekerheid bestaat niet. Die bestaat nergens. Ook niet in het bedrijfsleven dat wat dit betreft wel enige ervaring heeft. Toch geldt dat principe over de hele wereld: degenen met de hoogste verantwoordelijkheid hebben het hoogste salaris. En als ze dat niet waard blijken te zijn worden ze vroeg of laat verwijderd. Dat kost in elk geval veel minder dan jaar in jaar uit verkeerde politieke besluiten laten nemen door mensen die hun vakvereisten niet kennen. Burgers hebben maar één reden om bereid te zijn belasting te betalen en regels na te leven, namelijk door ervan uit te gaan dat ze door de Tweede Kamer veilig en goed naar de toekomst worden geleid.

Politieke vakvereisten

Voor elk vak geldt dat men zich daarvoor dient te kwalificeren. Hetzij door diploma's, hetzij door ervaring, hetzij door beide. Wij accepteren niet dat iemand in ons gaat snijden als het niet een gekwalificeerd chirurg is. Ook wensen we geen vlees te kopen bij een slager zonder vakdiploma's. Om brandwacht eersteklas te worden moet de betrokkene door een zware opleiding. Piloten laten we niet in de cockpit toe als ze hun mens- en taakgerichte vorming niet met succes hebben voltooid. Maar we vinden het de normaalste zaak van de wereld dat mensen zonder enige scholing in het politieke vak ons leiden, onze gedragsalternatieven bepalen, ons vertellen wat we moeten doen en laten, dat zij belasting heffen, en via de MACHT OVER DE NORMSTELLING zelfs de macht hebben ons te doen opsluiten als we hun waardepatroon, conform hún visie op het strafrecht, schenden. Dat ook het bedrijven van politiek de nodige ambachtelijkheid vereist, is nog maar nauwelijks doorgedrongen.

Het is wonderlijk dat dit zo lang op zo grote schaal in zoveel landen ter wereld als een normale zaak is, en nog steeds, wordt aanvaard. Alsof er in de politiek niets te leren zou zijn. Alsof het niet mogelijk zou zijn kennis te nemen van vakvereisten die ook voor de politiek gelden. Alsof een POLITIEKE PARTIJ niet de zedelijke plicht heeft om alleen die mensen op een lijst te zetten die tot de allerbesten behoren, alsook de plicht aan de samenleving te garanderen dat zij als partij ervoor zal zorgen dat de gekozenen, net als elke andere vakman of vakvrouw voortdurend alert zullen blijven op het instandhouden van de kwaliteit van die vakvereisten. Visitatiecommissies vinden we wel in het (universitaire) onderwijs. In de politiek zijn ze onbekend. PARLEMENTAIRE ENQUÊTES worden steeds vaker gehouden, maar zodra ze in de richting gaan van falende politieke besluitvorming in het parlement zelf, schampt elk afleggen van verantwoordelijkheid af langs de onwil en onkunde om te leren van fouten. En als het niet willen of het niet kunnen leren van fouten de belangrijkste VOORBEELDFUNCTIE wordt, dan gaan we stap voor stap naar de situatie met de naam: de POLITIEK KRIJGT DE SAMENLEVING DIE ZIJ VERDIENT.

In vele opzichten geeft Nederland een goed voorbeeld in de wereld. Maar waar het gaat om rusteloos en compromisloos de randvoorwaarden creëren voor een politiek systeem dat voorwaarts wenst te gaan op basis van het kennen van de politieke vakvereisten, en het daarnaar handelen, zijn we bepaald geen gunstige uitzondering op andere landen.

Dit is geen pleidooi om voortaan van volksvertegenwoordigers een universitair diploma en meertaligheid te eisen. Wel mag van een ieder die een politieke en bestuurlijke functie ambieert, dus van iedereen die zegt het lands-, provinciale of gemeentelijke belang te willen dienen, verlangd worden dat zij de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN, en de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN kennen en weten toe te passen. Dat is wel het minste, en dat kan iedereen die met goed gevolg de lagere school heeft afgelegd zonder enig probleem leren. Er is meer dan voldoende goed doordachte (bestuurskundige) literatuur die tot de verplichte leerstof van politici zou dienen te behoren. En als men dat toch te moeilijk vindt is er altijd nog dit boek.

Politieke visie

We missen anno 2002 in de dagelijkse politiek personen met een politieke visie. Het wemelt daarentegen van issuemanagers. Issues zijn standpunten als bijvoorbeeld: een gekozen MINISTER-PRESIDENT of BURGEMEESTER, verlaging of afschaffing van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, invoering van de doodstraf, meer dan één bolletjessliker per cel, meer blauw op straat, kleinere klassen, verplichte inburgering, invoering van een referendum, afschaffing van het spaarloon, invoering van spitsstroken, en steeds maar weer de oproep tot DAADKRACHT. Maar als u alle issues in een partijprogramma of in een verkiezingsprogramma optelt vormen die tezamen nog geen politieke visie. Daar is meer voor nodig.

Bijvoorbeeld dat de voorzitter van een partij tevens de POLITIEKE LEIDING VAN EEN PARTIJ op zich neemt. Dat moet dan iemand zijn die zijn gedachten weet te ordenen op één niveau hoger dan al die issues. Issues zijn dagelijkse kost voor fractieleiders. De partijvoorzitter moet daar boven staan en een langere termijn als leidend perspectief hebben. Omdat links en rechts geen determinerende factoren meer zijn voor de kiezer, en omdat die kiezer uit meer dan één politiek mandje een paar eitjes, appels en tomaten wil halen, is het voor een traditioneel denkende politieke partij zeer moeilijk geworden om een eenduidige, stemmentrekkende politieke visie te ontwerpen. Vooral ook omdat voor alle partijen dezelfde uitgangspositie geldt: terwijl de economie nog enige tijd op een zeer laag pitje blijft staan en er niet meer geld in het totale budget komt, moet er extreem veel geld bij in de sectoren gezondheid, onderwijs, veiligheid en ouderenzorg. Die opgave geldt voor elk type coalitie na de Tweede-Kamerverkiezingen in januari 2003.

En met dat van tevoren bekende mandaat in de hand moet het kabinet van begin 2003 tegelijkertijd keihard gaan werken aan het revitaliseren van de politiek. We zitten aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT. We zijn politiek opgebrand. Vandaar ook de behoefte aan debatten over WAARDEN EN NORMEN. Dat kan de accu doen opladen, mits goed en diep genoeg ingestoken in het politieke systeem zelf: het moet bij de politiek beginnen. Als het daar niet begint, waarom zou het dan op straat moeten beginnen?

Voorts is het niet langer aanvaardbaar dat een kabinet opereert op basis van een REGEERAKKOORD of een strategisch akkoord. Het ondemocratische karakter daarvan, en zijn strijdigheid met het dualisme roepen steeds meer vragen, irritaties en weerstanden op. Het regeerakkoord wordt ver van het waarnemings- en beïnvloedingsvermogen van de samenleving ontworpen, mede door mensen die geen democratische legitimatie hebben. Het wordt niet langer ervaren als een instrument dat de doelen van de samenleving dient, maar slechts die van een toevallig heersende klasse. Het regeerakkoord moet plaatsmaken voor een SAMENLEVINGSWENS.

Ook is het een niet geringe handicap dat in deze tijden van politieke nood diverse figuren opstaan die met DAADKRACHT, doen en actie, of oneliners, stunts en luchtballonnen het politieke bedrijf willen voeren. Die personen weten niet, en willen ook niet weten, dat als een probleem er tien jaar over heeft gedaan om als probleem te groeien en herkend te worden, het minstens ook weer tien jaar duurt voordat het uit de wereld is, mits dat vakkundig wordt ingestoken. Anders duurt het nóg langer. Die personen staan model voor de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN. Niet als hun oplosers.

153

Ten slotte staat Nederland in Europees verband voor de keuze om ofwel te sturen op federalisering van de Unie ofwel op een versterking van het huidige intergouvernementele karakter. Dit is een zeer moeilijk onderwerp. En dat terwijl het Nederlandse volk zelf nauwelijks beseft wat de verdergaande Europeanisering (onder welk type uitbouw dan ook) in de nabije en verre toekomst met zich mee zal brengen.

Er zijn dus minstens zeven grote handicaps voor politieke partijen om tot een politieke visie te komen:

- het ontbreken van politieke leiders die een dergelijke visie als vanzelfsprekend in hun binnenzak meedragen;
- een kiezersvolk dat uit meer dan één politiek mandje zijn belangen wil halen; hoe kun je die toch vanuit één partij bedienen?;

- de voor elk kabinet geldende noodzaak om geld te pompen in enkele noodlijdende sectoren terwijl er niet meer geld in totaal bijkomt, wetend dat de problemen in andere sectoren over tien jaar de pan uitrijzen als ze daar nú het geld weghalen (bijvoorbeeld bij Defensie);
- de noodzaak om door middel van een debat over waarden en normen de politiek als zodanig te revitaliseren, om daarmee het begin te maken van een nieuwe politieke levenscyclus;
- de noodzaak om tegelijk met dat debat zoiets als een SAMENLEVINGSWENS te componeren ter vervanging van het verouderde instrument van het regeerakkoord;
- de aanwezigheid van een overmaat aan spelers op het politieke veld die geen flauw benul hebben van het feit dat je voor het daadwerkelijk oplossen van een (maatschappelijk) probleem net zoveel tijd nodig hebt als voor het (doen) ontstaan daarvan;
- de noodzaak om als klein land in een steeds groter wordend Europa mee te werken aan een vitale uitbouw van dat Europa, waarbij de keuze voor het model van uitbouw – federaal of intergouvernementeel – razend moeilijk is.

Daar komen dan nog bij:

- het verkalkt zijn van PvdA, VVD en CDA wegens het jarenlange proces van SOORT ZOEKT SOORT;
- de afwezigheid van POLITIEKE PROFESSIONALITEIT in de Tweede Kamer. Mede door te lage POLITIEKE SALARISSEN zitten daar te weinig personen die de POLITIEKE VAKVEREISTEN kennen.

Ontwerp daarvoor maar eens een politieke visie. Dus een visie die met een overkoepelende aanpak moeiteloos over deze horden kan zweven.

Ik kan er maar één bedenken: 'We gaan het deze keer eens doen zoals het hoort.' Hoe? Door politiek te gaan bedrijven en beleid te gaan maken conform de vakvereisten die in dit boek – en vele andere – staan. Eerst 'leren', daarna pas 'doen'. En intussen alle issues even opbergen, want de onvermijdelijke instrumentele discussie die daaraan eigen is, belet het ontstaan van zelfs maar een begin van een vermoeden van een politieke visie. Een visie die een doorkijk moet hebben naar 2020 en 2030, in het volle besef van de Europese geopolitieke situatie van honderd jaar geleden. Ter voorkoming van het 'l'histoire se répète', moet nú, en niet veel later, een visie ontstaan die antwoord geeft op vragen als:

- Wat kan er gebeuren als het besef dat het nu eindelijk een keer goed moet gebeuren samenvalt met een krachtig herstel van de wereldeconomie?

- En wat als dat besef weliswaar ontstaat maar zo'n herstel nog enige jaren op zich laat wachten?
- En wat als dat besef wegblijft en dat krachtig herstel van de wereldeconomie toch optreedt? Of juist niet. Welke volksmänner staat dan op? Wie zoekt dan een goed heenkomen? Wie blijft dan achter?

Politieke wilsuitspraken

In mijn optiek is het ambtelijke vak het moeilijkste vak, en het politieke het belangrijkste vak ter wereld. Zonder politieke wilsuitspraken draait de wereld niet. Dergelijke uitspraken bevatten de WAARDEN EN NORMEN voor het vaststellen van de standaarden van de beoogde kwaliteit van leven in een land. Het is aan de ambtenaren om met hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT die standaarden elke dag te halen, en met voorstellen te komen om ze te verhogen: het kan altijd nog wel een stukje beter.

Die politieke wilsuitspraken gaan over waarden als liefde, herbergzaamheid, opvang, vertrouwen, rust, vrede, veiligheid, werk, eten en drinken. Maar ook over omgaan met elkaar, fatsoen, respect en mededogen. Ze bevatten altijd een maat. Sommigen vinden die te hoog, anderen te laag. Daarom is het gehele proces van waarden en normen steeds in beweging, mede onder invloed van de komst van waarden en normen uit andere politieke culturen.

Politieke wilsuitspraken gaan over visies, over 'I had a dream, one day ...', over AMBITIE en BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. Het is de taak van ambtenaren om ervoor te zorgen dat politici steeds kunnen doorgaan hun denken in dat soort termen te uiten. Wanneer dat stukt verschijnt de sterke man.

Positieve feedback

Dit is de negatieve tegenhanger van NEGATIEVE FEEDBACK. Terwijl negatieve feedback het mooiste is wat er op de wereld bestaat, namelijk het universele mechanisme dat mensen in staat stelt doelen te bereiken, is positieve feedback een van de slechtste bewegingen. Het is namelijk het mechanisme dat mensen steeds verder van huis doet geraken als ze een KOERSAFWIJKING door verkeerde beslissingen versterken in plaats van elimineren.

Op een dag bent u zeer veel malen bezig met DOEL STELLEN en met DOEL BEREIKEN. Variërend van de tanden willen poetsen tot geld willen verdienen. Elk doel moet u zien op een lijn van A naar B. Punt A is waar u op dat moment bent, te weten in een situatie die u als ONGEWENSTE SITUATIE ervaart (bijvoorbeeld het nog ongepoetst zijn van de tanden). En B is de GEWENSTE SITUATIE, dat wat u wilt BEREIKEN (namelijk het gepoetst zijn van de tanden). Op die lijn van A naar B kunnen zich voortdurend koersafwijkingen voordoen. Die meten en elimineren is het proces van negatieve feedback, en dat brengt u waar u wilt uitkomen: het gepoetst zijn van de tanden. Als u nu na een stevige borrel uw hand met de tandenborstel naar boven brengt, in de richting van uw tanden, maar door uw dronkenschap in plaats van bij uw tanden bij uw neus terechtkomt, vervolgens die afwijking van de koers van uw hand niet corrigeert, en geïrriteerd uw vuist met borstel balt in de spiegel, smeert u de tandpasta in uw haar: nog verder weg van uw tanden dan toen u bij uw neus zat. Dat is positieve feedback: een versterking van de afwijking.

156

Elke vorm van escalatie is een voorbeeld van positieve feedback. Zoals ook multipliereffecten en de reeks 2-4-8-16-32.... Een sneeuwbal die van een helling rolt en steeds dikker wordt valt er ook onder. In het openbaar bestuur vinden we dit verschijnsel bij de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN, leidend tot WITHINPUTOVERLOAD, en bij verkeerde regulering. In dat geval regelt de wetgever niet meer de algemene regel, maar de uitzonderingen op die algemene regel, en vervolgens de uitzondering op de uitzondering enzovoort.

Het is soms niet eenvoudig om dit uit te leggen. De meeste mensen associëren het wetenschappelijke begrip positieve feedback met het woord 'positief' als een menselijke emotie. Iemand die op een sociale academie heeft geleerd dat je aan anderen positieve feedback moet geven staat even met z'n oren te klapperen als je vertelt dat positieve feedback iets heel slechts is, althans als het een beleidsmaker overkomt wanneer die graag doelen wil bereiken. Het 'positieve' is in dit verband gewoon een technische en neutrale term. Net als in 'zero positief'. Ook niet leuk.

Praten kan iedereen maar als je het niet kunt opschrijven geldt het niet

Er wordt heel wat afgepraat in het openbaar bestuur, maar het is niet iedereen gegeven om het ook – anders dan via AMBTELIJK SCHRIJVEN – netjes vast te leggen. Er is een cultuur gegroeid waarin velen, zowel ambtenaren als politici en

bestuurders, het overgrote deel van hun tijd besteden aan praten in vergaderingen, en niet meer in staat zijn, laat staan bereid zijn, om eens rustig neer te zitten en op te schrijven wat ze eigenlijk te vertellen hebben.

Met name in STUURGROEPEN kom ik dat vaak tegen. Als een PROJECTLEIDER een stuk ter bespreking heeft ingediend beginnen stuurgroepleden een zin meestal met: 'Ik mis aandacht voor ..., en ik vind dat dit alsnog moet worden ingevuld en aangevuld.' Dat is dan het moment waarop een projectleider moet ingrijpen met de woorden: 'Als ik het belang daarvan had gekend, had ik het opgeschreven. Nu dat niet gebeurd is moet u van mij aannemen dat ik niet zou weten wat ik dan alsnog zou moeten invullen en aanvullen. U kennelijk wel. Doe mij en het proces een plezier, en schrijf het voor ons op.' Bij zo'n reactie heb je dan natuurlijk de poppen aan het dansen. Ogenschijnlijk door het onbetamelijke antwoord van de projectleider, maar in wezen doordat zulke stuurgroepleden doorgaans zelf niet weten hoe ze dat dan zouden moeten opschrijven, en vervolgens in het brutale antwoord van de projectleider een mooie alibi vinden om verontwaardigd te mogen zijn.

Anders dan in België/Vlaanderen hechten politieke en ambtelijke leidinggeven- den in Nederland niet aan het opschrijven van hun gedachten. Het is hun niet gegeven om heldere, uitdagende, toegankelijke geschriften te maken met POLITIEKE WILSUITSPRAKEN, of met ambtelijke strevingen. Wanneer heeft een aankomend of zittend minister-president een politieke geloofsbelijdenis geschreven, behalve dan minister-president Balkenende als de uitzondering op die regel, in zijn aanloop naar het premierschap? Welke partijleiders behalve Jan Marijnissen – en eertijds Pim Fortuyn – de drive om hun politieke overtuigingen in een aantal boeken te stoppen? Waar vinden we anders dan in het klassieke nieuwjaarsartikel van de secretaris-generaal van Economische Zaken in *Economisch Statistische Berichten* (ESB) uitingen van leidende ambtenaren van een zodanig gewicht dat het tot de publieke verbeelding spreekt? Praten, dat kan iedereen, maar als je het niet kunt opschrijven geldt het niet.

Dat stel ik ook als eis voor PROJECTTEAMS. Uiteindelijk geldt alleen maar datgene wat op papier staat. Dat moet kloppen, dat moet helder zijn, dat moet tot de verbeelding spreken, dat moet leuk en intens zijn, dat moet kunnen 'concurreren' met een roman. Er is geen enkele reden waarom u een beleidsplan niet zodanig zou kunnen schrijven dat anderen het met rode oortjes lezen.

Prioriteiten stellen

Niet altijd kan alles. In dat geval moet u prioriteiten stellen. Behalve als u voor een **INTEGRALE AANPAK** heeft gekozen. In dat geval is het alles, en niet een paar dingen, laat staan niets.

Een proces van **INTERACTIEF BELEID MAKEN** is een typisch geval van een integrale aanpak. Doordat u via een **OMGEVINGSANALYSE** alle relevante **SLEUTELFIGUREN** aan het woord krijgt en daarmee tijdens de **CONSULTATIERONDE** alle nuances van de problematiek en van haar **OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN**, zullen de daarop gerichte **ACTIES** in het **IMPLEMENTATIEPLAN** per definitie een integraal karakter hebben. Opdrachtgevers die niet van tevoren daarvan op de hoogte zijn gesteld zeggen dan meestal: dat is toch wel een beetje erg veel, al die acties. Kan het niet een tandje minder? En vervolgens stappen ze in de valkuil van het stellen van prioriteiten, hetgeen ernstige schade toebrengt aan de kwaliteit van de uitvoering, aan de **UITVOERBAARHEID** van zo'n implementatieplan, en boven alles aan het met veel zweet en moeite opgebouwde draagvlak.

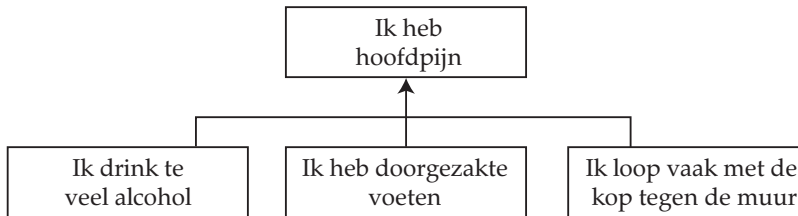
158

Zodra na een proces van interactief beleid maken, met zijn uitgekende integrale aanpak, een volwaardig implementatieplan met vele tientallen of honderden acties tot stand is gebracht, en allen die erbij zijn betrokken grote verwachtingen hebben van de door hen **BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN**, is het een slag in het gezicht, met een ernstig verlies van **DRAAGVLAK**, als er ineens prioriteiten op tafel komen. Dat was de bedoeling niet. Dan valt de samenhang en verbondenheid tussen acties weg, en daarmee de basis voor succesvolle politieke resultaten. Daarom verdient het aanbeveling dit goed met elkaar door te spreken voordat u aan een proces van interactief beleid maken begint. Als niet van tevoren de politieke garantie bestaat dat integrale beleidsontwikkeling uiteindelijk ook in integrale beleidsuitvoering gaat verkeren, in handen van een professionele **UITVOERINGSORGANISATIE**, begin er dan niet aan.

Probleem- en oorzakenanalyses

Na de **BLOEMLEZING** ziet u in de **ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN** het onderdeel probleem- en oorzakenanalyses. Die bloemlezing bevat doorgaans een grote hoeveelheid citaten van **SLEUTELFIGUREN**. Dat zijn hun antwoorden op de zes **VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE**. Een deel van die antwoorden bevat hun waarneeming en appreciatie van delen van het voorgelegde probleem. Een ander deel

gaat over hun opvattingen over de achterliggende oorzaken van dat probleem, allemaal gezien door hun eigen sleutelfigurenbril. Uit die citaten moet een OORZAKELIJK COMPLEX getrokken worden. Of een reeks van oorzakelijke complexen. Elk probleem heeft namelijk een achtergrond, een oorzaak van ontstaan. Die oorzaak moet u willen kennen. Daarvoor maakt u dan probleem- en oorzakenanalyses. Dat zijn (meestal) grote schema's die de structuur van de oorzakelijke verbanden achter en onder een probleem weergeven. De eenvoudige tekening laat dat zien.



Bij (interactief) beleid maken is het een absoluut vereiste:

- dat u het probleem een naam geeft; zo niet, dan begeeft u zich snel op weg naar de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN;
- dat u de oorzaak of oorzaken van dat probleem diagnostiseert/analyseert, waarbij u zich primair baseert op de uitspraken van de sleutelfiguren in de bloemlezing, en pas secundair uit andere bronnen put, bijvoorbeeld (wetenschappelijk) onderzoek;
- dat u het oorzakelijk verband tekent in schematische zin zodat er een structuur, een verband tussen oorzakelijke lagen, zichtbaar wordt;
- en dat u die oorzakelijke gelaagdheid per se van onder naar boven tekent: de grootste en meest zwaarwegende oorzaken liggen onderin, het uiteindelijke symptoom, of de reeks symptomen, bovenin.

159

Zo'n schematische weergave is nodig om in de volgende stap, onder het genoegen van een KOSTEN-BATENANALYSE annex HAALBAARHEIDSDISCUSSIE, de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN vast te stellen. Dat is niets anders dan, als het ware wijzend met de vinger naar een blokje onder het symptoom, zeggen: 'Volgens mij kan dát blokje (oorzaak) worden geëlimineerd met meer baten dan kosten, en daar moeten dan de beschikbare middelen op worden ingezet.'

Het is het ELIMINEREN VAN OORZAKEN van problemen waardoor u in een voortdurend VERWIJDERINGSPROCES wegraakt van de ONGEWENSTE SITUATIE, opschuivend in de richting van de GEWENSTE SITUATIE, echter nooit met zekerheid wetend of u de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN zult BEREIKEN. Het blijft een OMGAAN MET ONZEKERHEID, het blijft steeds een STREVEN.

Als u oorzaken totaal kunt elimineren verdwijnt ook het probleem. In de praktijk van het openbaar bestuur zal dat niet vaak het geval zijn, evenmin als in het persoonlijk leven. Vaak blijken de kosten hoger te zijn dan de baten. Kijkend naar het voorbeeld: als het mij niet lukt om van de drank af te blijven, en als mijn ziektekostenpolis er niet in voorziet dat mijn voeten chirurgisch worden rechtgezet en ik dus met steunzolen verder moet, dan zal er altijd wel iets van die hoofdpijn blijven bestaan. Aspirine is dan het enige wat rest.

Proces is belangrijker dan het resultaat

Deze zin beoogt een tegenwicht te zijn tegen een van de slechtste zinnen in het openbaar bestuur, te weten: 'Ik reken je af op het resultaat.' Afrekenen doen mensen in een winkel of in het criminele circuit. In het openbaar bestuur hoort dat niet.

Natuurlijk gaat het om BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN. En natuurlijk wilt u dat na het DOEL STELLEN ook het moment aanbreekt van DOEL BEREIKEN. Maar succesvol beleid voeren begint en eindigt met OMGAAN MET ONZEKERHEID, in het volle besef dat alle beleid uitsluitend en alleen maar gericht is op een STREVEN om in een GEWENSTE SITUATIE te komen, nooit met zekerheid wetend of u die dan ook zult halen.

Een succesvol beleidsmaker weet dat hij nimmer gefixeerd moet zijn op het te bereiken resultaat, maar dat hij zich volledig moet toeleggen op het proces dat aan dat doel voorafgaat. Vergeet nooit dat bij het tennisspel de bal terechtkomt op de plek die bepaald wordt door de manier waarop die bal uw racket verlaat. En de manier waarop die het racket verlaat wordt op zijn beurt bepaald door de manier waarop u staat en slaat. Het resultaat is het effect van alles wat eraan voorafging. Daarop, op dat 'voorafgaande', moet u zich concentreren. Niet op het gewenste resultaat.

Wilt u doelen bereiken, werk dan volgens de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN en volgens de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Als u langs die inzichten handelt, creëert u situaties waarbinnen het kan gebeuren dat u de resultaten krijgt die u nastreeft. Maar vergeet niet dat STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN precies zo verloopt als bij organische processen: u kunt alleen maar de voorwaarden creëren waaronder iets moois kan gebeuren. U kunt niet zelf appels maken. U kunt wel een appelboom planten en behandelen op de

voorgeschreven manier. Als alles dan gaat zoals het moet gaan, en er geen onvoorziene storingen optreden, dan zult u na een paar jaar appels aan die boom zien hangen. Dat is normaal. Als u via die twee architectuurconcepten voorwaarts gaat en er geen calamiteit plaatsvindt, krijgt u als beleidsvoerder het resultaat dat u nastreeft; dat is normaal.

Voor de liefhebbers onder u: in bepaalde omstandigheden mag u ook zeggen dat het proces gelijk is aan het resultaat, of omgekeerd, dat het resultaat gelijk is aan het proces. Een voorbeeld. Stel u wilt als resultaat een hardgekookt ei. In het proces dat daaraan voorafgaat moet u een gaatje maken in de onderkant van dat ei, dat ei voorzichtig in een pannetje kokend water laten glijden en het daar zo'n zeven minuten laten liggen. Het rauwe ei komt er dan als hardgekookt ei uit: het proces valt samen met het resultaat.

Proces van brain-waste naar braindrain

- Hoe groter u de organisatie laat groeien;
- of hoe ambtelijker het werk is, en dus hoe minder mogelijkheden u hebt tot het verstrekken van marktconforme salarissen en bonussen;
- of hoe meer ECONOMY OF SCALE u doorvoert via STELSELWIJZIGING op stelselwijziging;
- of hoe meer MANAGEMENT u boven vakmensen zet voor het AANSTUREN VAN PROFESSIONALS, met allerlei instrumenten tot BEHEERSING;
- des te groter wordt het risico dat u niet uit uw medewerkers haalt wat erin zit;
- en dan start het proces van brain-waste naar braindrain.

161

Mensen die aan de top van de Maslow-piramide staan en gewaardeerd wensen te worden in hun werk, worden verdrietig en chagrijnig, en stappen op als ze structureel onder hun capaciteiten moeten opereren. Aan de universiteiten zag u dat in de jaren zeventig en tachtig. In het onderwijs en de (medische) zorg in de jaren negentig. Bij de politie ziet u dat al twintig jaar.

Ik verwacht dat dit proces ook langzaam op gang komt bij het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Daar zijn inmiddels de managers neergestreken die de professionals van het justitiële systeem moeten duidelijk maken wat de jaarlijks af te handelen quota zijn, hoe (moderne) instrumenten van bedrijfsvoering de efficiency moeten verhogen. Welnu, de juridische faculteiten, en de betere advocatenkantoren, zullen weldra nieuwe reeksen bijzondere leerstoelen en

specialismen (moeten) openstellen om de braindrainende officieren van justitie en rechters een goede plaats te geven. Behalve degenen die het tot aan hun pensioen uitzitten en dan pas een boekje schrijven over wat er allemaal eigenlijk anders had moeten, bijvoorbeeld in de onoplosbare strijd tegen de drugsproblematiek.

Projectleider of procesmanager

Het maakt niet veel uit hoe u deze persoon noemt: projectleider of procesmanager. Als u via de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN, in de werkvorm van PROJECTMATIG WERKEN, aan de slag gaat, dan hebt u een PROJECTTEAM nodig met aan het hoofd iemand die verstand heeft van het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. De vereiste kennis en bekwaamheden van die leider van het team liggen niet op het vlak van algemeen management, noch op inhoudelijke kennis van het onderwerp in kwestie, maar op dat van project- en procesmanagement. Dat houdt onder meer in:

- weten hoe u in goed overleg met een OPDRACHTGEVER een realistische opdracht formuleert, een opdracht die duidelijk is over het BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJK) RESULTAAT, maar die het aan het vakmanschap van de projectleider overlaat om te handelen zoals die projectleider vindt dat het moet;
- weten hoe u een PROJECTPLAN maakt en uitvoert;
- weten hoe u een multidisciplinair team formeert, en dat team tot een goed geoliede machine maakt via TEAM BUILDING;
- weten hoe u stuurt op het groepsproces in zo'n team met spanningen tussen man-vrouwverhoudingen, met verschillende culturen en geaardheden, met heterogene vooropleidingen;
- weten met welke methoden en technieken u de COMPLEXITEIT van een probleem inzichtelijk kunt maken;
- weten hoe u binnen en buiten de organisatie DRAAGVLAK verwerft voor soms ingrijpende beslissingen;
- weten hoe u communicatie- en rapportagestructuren inricht en onderhoudt.

Dergelijke mensen zijn niet in grote voorraden bij de overheid aanwezig. Noch is die overheid bewust en consciëntieus bezig met het kweken van dergelijke personen. Het is sinds jaar en dag gebruikelijk dat de ambtenaren zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het onderhoud van de kwaliteit van hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT. Er zijn wel steeds meer departementale opleidingsconsulenten om medewerkers de weg te wijzen in opleidingsland, en enkele ministeries hebben inmiddels hun eigen academies opgericht, maar het behoort traditioneel

niet tot de rol en taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om vanuit een omvattende visie op ambtelijke professionaliteit te sturen op de algemene of specifieke kwaliteiten. Laat staan op het kweken van die bijzondere ambtenaar, de projectleider die als een ONDERNEMEND AMBTENAAR zijn eigen tent runt, en voor een opdrachtgever zware problemen oplost.

Projectmatig werken

Staf-lijn werken is de meest voorkomende vorm van werken binnen de BUREAU-CRATIE, de ADMINISTRATIE. Projectmatig werken komt niet zo vaak voor. Dat wil zeggen, er zijn duizenden werkvormen in de openbare dienst waar men het stempel 'project' op heeft gezet, maar dat zijn om die reden nog geen projecten. Daar komt meer bij kijken. Als ik meneer Jansen aanspreek met mevrouw Jansen wil dat nog niet zeggen dat die een vrouw is.

Een paar kenmerken van projectmatig werken zijn: het gaat door roeien en ruiten, het is voor een klassieke manager niet beheersbaar, het is onvoorspelbaar, het is wendbaar, het kent geen vaste regels en procedures zoals in de STAF-LIJN-ORGANISATIE, het stoot beheersingsinstrumenten van de staf-lijnorganisatie af, het zoekt consequent vernieuwing als product, het weet wat OMGAAN MET ONZEKERHEID is, het zoekt steeds nieuwe kwaliteit, het is plat georganiseerd, het werkt multidisciplinair, het sloopt taboes en heilige huisjes.

Essentieel bij projectmatig werken zijn een PROJECTLEIDER, een PROJECTTEAM en een PROJECTPLAN. Drie zaken die elk in hun vorm en inhoud volledig afwijken van hetgeen gangbaar is in de staf-lijnorganisatie.

U moet een project opzetten als u een doorbraak van de status-quo wenst te bereiken. Als u wilt VERANDEREN EN VERNIEUWEN. De staf-lijnorganisatie is daartoe geen geschikt instrument. De kracht van dat prototype zit in het betrouwbaar werken aan dagelijkse standaardkwaliteit. De opzet van een project vereist eerbied voor de ARCHITECTUUR VAN PROJECTMATIG WERKEN.

Projectplan

Het projectplan is de basis van het werk van een PROJECTTEAM en zijn PROJECTLEIDER. Zo iets maken is niet eenvoudig. De meeste projectplannen die ik

tegenkom zijn in wezen structuurplannen. Ze staan vol met tekeningen van de projectorganisatie, vaak uitgedost met een STUURGROEP en een reeks WERKGROEPEN. Dat is het kenmerk van de traditioneel opererende STAF-LIJNORGANISATIE: zodra zij een projectplan maakt creëert zij meestal een kloon van zichzelf, een klein staf-lijnorganisatietje, sterk hiërarchisch, en op BEHEERSING gericht, niet op het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN.

Natuurlijk laat een projectplan ergens wel de organisatie van de werkvorm zien, maar dat is niet het wezenlijke. De essentie van een projectplan is de notie:

- dat er een probleem is;
- dat voor dat probleem een oplossing wordt gezocht via een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN;
- dat daarom procesmethodologie het allesbepalende instrument is voor de inrichting en werkwijze van het project;
- dat een zeer beknopte en uitdagende opdracht van de OPDRACHTGEVER al als een eerste wig fungeert in de ARCHITECTUUR VAN DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO;
- dat die opdrachtgever alle vertrouwen schenkt aan de projectleider, die als procesmanager van het projectteam beschikt over de bekwaamheden om op dat maatschappelijke proces te gaan sturen, dat de opdrachtgever deze projectleider zal dekken tot voor de poorten van de hel, en dat die opdrachtgever de projectleider en zijn team alle middelen zal verschaffen die zij nodig hebben;
- dat helder is aangegeven via welke methoden van werken – zie de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN – naar het te bereiken resultaat gestreefd zal worden;
- en hoe de organisatie-, communicatie- en rapportagestructuren eruitzien.

Meestal heeft zo'n stuk een omvang van niet meer dan vijf pagina's. Dat is voldoende. Het allerbelangrijkste is of de projectleider en zijn team erin geloven. Of ze onvoorwaardelijk achter die tekst staan. Is er twijfel, doe het dan niet. Te veel ambtenaren hebben zich al op een MISSION IMPOSSIBLE laten sturen.

Projectteam

Zonder een projectteam haalt u geen resultaat bij het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. Werken met dergelijke teams is nog maar nauwelijks in ons openbaar bestuur ontwikkeld. Er zijn weliswaar honderden teams overal in de administratie werkzaam, maar die dragen alleen pro forma de naam 'projectteam'. In

vijfennegentig van de honderd gevallen zijn het WERKGROEPEN: een formatie van een handvol medewerkers die – afkomstig vanuit diverse hoeken en gaten – regelmatig bijeenkomen om samen iets te doen of te bespreken, waarna ze de leider van die groep meestal ontredderd achterlaten met een hoop werk dat van onverenigbaarheden aan elkaar hangt.

Een projectteam daarentegen is een:

- kleine groep van vijf tot tien personen;
- multidisciplinair samengesteld;
- geheel ‘uit de lijn gehaald’ en dus vrijgesteld voor uitsluitend en alleen dat project;
- belast met een uitdagende opdracht om te STUREN OP EEN MAATSCHAPPELIJK PROCES en in dat sturen de OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN te zoeken voor een gecompliceerd maatschappelijk probleem met veelal een hoog politiek afbreukrisico;
- waarbij de inhoudelijke (sectorale) kennis van de teamleden per se niet van het hoogste belang is; het belangrijkste is weten hoe zij met elkaar toegevoegde waarde moeten organiseren, weten hoe de ARCHITECTUUR VAN DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO in elkaar zit, weten wat er nodig is voor VERANDEREN EN VERNIEUWEN, en weten hoe ze onder alle omstandigheden de gezamenlijkheid kunnen bewaren.

165

Quoteringsbeleid

Hier hebben we weer een fout uit het GROTE FOUTENBOEK te pakken. Quoteringsbeleid (of capaciteitsbeleid) is altijd criminogeen en contraproductief. Wat is quoteringsbeleid? Dat is beleid (vaak gevolgd door regels) waarmee een overheid hoeveelheden van iets aan banden wil leggen of terugdringen of juist promoten. Bijvoorbeeld de mestoverschotten willen terugdringen met zoiets als een mineralenboekhouding. Ingewijden weten dat dit in de praktijk leidt tot – laten we zeggen – enige lichtzinnigheid in het omgaan met die boekhouding, in het doen verdwijnen van overschotten in putjes en sloten, gedropt op ander-mans land of in het geheim getransporteerd naar een ander land. Om in de sfeer van de landbouw te blijven: de melk-, boter-, kaas- en wijnoverschotten zijn op Europees niveau bestreden met quoteringsbeleid als gevolg waarvan een gigantisch frauduleus netwerk is ontstaan dat uiteindelijk, enkele jaren geleden onder het voorzitterschap van Santer, tot de val van de Europese Commissie heeft geleid.

Kijk ook naar het bestrijden van de drugs. Sysiphus, de keuze krijgend om ofwel eindelijk door te gaan met het omhoog rollen van die steen tegen de berg, of zich te gaan begeven in de 'war on drugs' zou gezegd hebben: 'Laat mij maar lekker met die steen rollen, fijn in de buitenlucht, en zo kom ik ook nog aan goede lichaamsbeweging.' De meest bekende criminogene en contraproductieve vorm van quoteringsbeleid was de 'drooglegging' in de Verenigde Staten in de jaren dertig van de vorige eeuw. Pas vanaf die periode heeft de georganiseerde misdaad zich ontwikkeld.

Schuw elke vorm van quoterings- of capaciteitsbeleid en zoek altijd de oplossing van ongewenste hoeveelheden in het ELIMINEREN VAN OORZAKEN daarvan. Te veel mest lost u op door minder dieren te eten. Dus door duidelijk te maken hoe slecht vlees eten is voor de gezondheid.

Regeerakkoord

Afschaffen. Het regeerakkoord (ook al heet het nu strategisch akkoord) heeft zijn langste tijd gehad. In de eerste plaats komt het op ondemocratische manier tot stand. Immers, de regerende partijen maken samen in achterkamers uit hoe dat akkoord eruitziet, en zijn pas daarna bereid om er in de Tweede Kamer over te praten. Een debat kunt u dat niet noemen, hoogstens een mededeling waar de oppositie op mag reageren. Het ondemocratische karakter van het regeerakkoord in zijn huidige vorm vindt al zijn oorzaak in het feit dat zo'n akkoord een uit onderling wantrouwen geboren afspraak is, waarbij altijd personen zijn betrokken die niet democratisch gekozen zijn, en die dus voor hun invloed geen legitimatie bezitten tegenover de volksvertegenwoordiging.

In de tweede plaats is het regeerakkoord fnuikend voor het DUALISME. Als puntje bij paaltje komt worden fractieleden gedwongen zich conform het regeerakkoord te gedragen. Zelfs tot ver in de Eerste Kamer. Een voorbeeld daarvan zagen we tijdens het tweede kabinet Kok toen D66 dreigde uit de regering te stappen als het voorstel ter invoering van een referendum niet in die Eerste Kamer zou worden aanvaard. Grommend en met de grootst mogelijke tegenzin legde een kleine groep VVD'ers zich neer bij de extreme druk die door de regering werd uitgeoefend om zich te voegen, behalve Hans Wiegel. Het kabinet trad af maar gaf er snel de voorkeur aan zichzelf als niet afgetreden te beschouwen.

Ook bij het aantreden van het kabinet Balkenende veranderde er niets wezenlijks aan het dubieuze karakter van het tot strategisch akkoord omgedoopte regeerakkoord: pas na zijn formulering door een handjevol personen mocht de Tweede Kamer erover praten. Dat was ook dáárom een tegenvaller, omdat heel Nederland verwachtte dat er wezenlijke veranderingen in het politieke metier zouden gaan plaatsvinden. Een totaal andere manier van opstellen van, en omgaan met het regeerakkoord was daartoe een uitgelezen kans.

Dus afschaffen dat ding. In plaats van een regeerakkoord hebben we een SAMENLEVINGSWENS nodig. De politiek moet opnieuw willen weten wat de samenleving wil. Zij zal zich opnieuw moeten zien te nestelen in het sociale weefsel van de samenleving. Zij zal het 'bloed, zweet en tranen' van burgers, en vooral ook van uitvoerende en handhavende ambtenaren moeten proeven en tot hun eigen 'bloed, zweet en tranen' weten te maken. Pas als zij in de compositie van een samenlevingswens de werkelijke verlangens, gedachten en gevoelens van de samenleving kent, kan een nieuwe regering afspraken maken voor de politieke invulling van de nieuwe regeerperiode. Zo'n complex van afspraken is dan transparant en verifieerbaar, en ontdaan van het 'wij weten wel wat goed voor u is'.

167

Stel dat het niet lukt om het regeerakkoord af te schaffen, wat dan? Ik zou kunnen leven met de formule dat het eerstvolgende regeerakkoord uit drie alinea's bestaat:

- We gaan vier jaar lang investeren in WAARDEN EN NORMEN.
- We gaan voort met het op redelijke manier behartigen van de lopende zaken, en accepteren als personen van POLITIEKE PROFESSIONALITEIT dat dualisme een noodzakelijk instrument is voor gezonde, vitale politiek.
- We gaan na wat in de afgelopen vijf kabinetsperioden onder het tapijt is geveegd, niet in de politieke arena is opgelost, of anderszins van de politieke tafel is gevallen. We gaan dat inventariseren, als probleem een heldere naam geven, beslissen wat we ongewenst vinden en tevens wat we zouden willen bereiken, we analyseren de ongewenste situatie in haar oorzakelijke achtergronden en voorzien die van realistische OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGS-RICHTINGEN. En als het dertig jaar duurt voordat die oplossingen er zijn, dan leven we daar mee.

Op deze manier geformuleerd kan het regeerakkoord het instrument zijn dat voor alle publieke beleidsvoerders ter wereld het belangrijkste hulpmiddel is, namelijk een MEET- EN REGELSYSTEEM dat in een vierjaarlijkse MONITORING een

KOERSAFWIJHING, of een reeks koersafwijkingen vaststelt en die via het universele doelvindingsmechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK bijstelt. Nu is het slechts een lijst van vrome wensen die onder padvinderachtige kreten van DAADKRACHT en besluitvaardigheid door ieders strot wordt geduwd. Continu investeren in waarden en normen, en de fouten en tekortkomingen van de vorige perioden op tafel zien te krijgen, en dan voorwaarts gaan via het eeuwenoude principe van TRIAL MOTIVATION AND ERROR ELIMINATION, dat moet de functie van het regeerakkoord worden. In die zin geformuleerd is het ook te verenigen met dualisme.

Regelbaarheid

Regelbaarheid is een zaak die thuishoort in het KETENMODEL, de nieuwe gereedschapskist van de moderne ambtenaar. Die wordt geacht in zichzelf kennis, ervaring en bekwaamheid op te slaan over de vijf schakels die bij overheidsbestuur essentieel zijn: beleid-regulering-uitvoering-handhaving-organisatie.

Regelbaarheid is momenteel ver te zoeken. Overregulering is nog steeds aan de orde van de dag. Er lijkt geen einde aan te komen. GEDOOGBELEID, en zelfs de formalisering daarvan, is de normale gang van zaken. Al zeker twintig jaar pleiten velen om dat proces van overregulering te stoppen en terug te keren naar het alleen nog maar maken van algemeen verbindende voorschriften. Dat lijkt dus niet te lukken. Bij voortdurend ondergaan bestaande regels wijzigingen, en komen er nieuwe bij. De oorzaken en achtergronden daarvan horen thuis in de wereld van de WITHINPUTOVERLOAD en van de POSITIEVE FEEDBACK.

Vandaar dat ik een voorstander ben van 'weggooiregulering': op een bepaald moment heeft regulering haar tijd gehad, is haar toch al niet zo grote probleemoplossend vermogen op, en creëert zij alleen maar nieuwe problemen in de context van de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN. De regels op bijvoorbeeld het vlak van de ruimtelijke inrichting, het bouwen en wonen, het milieu, het huren en het asielbeleid zijn inmiddels zo uitgerekt dat het aanbeveling verdient om gewoon helemaal opnieuw te beginnen, een nieuwe visie op dergelijke regels te ontwerpen, en vervolgens de bestaande weg te gooien. Blijven knutselen aan die bestaande regels leidt alleen maar tot nog meer uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen.

Het mag vanzelf spreken dat ik daarmee ook bepleit dat het opstellen van nieuwe regels, die in de plaats moeten komen van de weg te gooien systemen, primair

een zaak en taak is van degenen die de verantwoordelijkheid dragen voor de feitelijke uitvoering en handhaving. Alleen zij weten wat werkt. Zij weten beter dan wie dan ook wat nodig is om daadwerkelijk te vernieuwen. Moeten er regels worden opgesteld, vraag dan aan hen hoe die er moeten uitzien. We zullen wat dat betreft het roer ten principale moeten omgooien en het niet langer als vanzelfsprekend mogen beschouwen dat beleid en regelgeving ergens in Den Haag worden gemaakt, en de uitvoering en handhaving ergens anders. WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP impliceert dat 'onderop' in de toekomst de bouwstenen voor beleid en regelgeving moet aanreiken. Centrale beleidsmedewerkers en wetgevende juristen mogen daarmee stoeien en constructies maken, maar als de finale verantwoordelijkheid in de dagelijkse praktijk bij uitvoerders en handhavers ligt, dan moet daar ook de finale bevoegdheid liggen. De SCHEIDING TUSSEN BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN is een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK.

In dit verband dient ook opnieuw te worden gekeken naar de functie en formulering van de CONSIDERANS, de ziel van elke wet.

Relatieve dissensus

169

In het openbaar bestuur maakt men vaak de fout om te streven naar consensus in conflicterende dossiers. Dat is niet zinvol. Mensen, zeker vakmensen, kunnen verschillende visies hebben op de aard van de problematiek, op de oorzaken achter die problemen en op de meest gerede OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN. Mensen nemen werkelijkheden op verschillende manieren waar en hebben er dan ook nog eens verschillende waarderungen voor.

In de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN ga ik daarom principieel uit van de relatieve dissensus: de structurele afwezigheid van consensus. Ik aanvaard bij voorbaat dat mensen verschillend tegen iets aan kijken en er een grote hekel aan hebben om gedwongen te worden tot consensus te komen, alleen omdat iemand daarom vraagt. Zodra u in het kader van INTERACTIEF BELEID MAKEN begint met het opstellen van een OMGEVINGSANALYSE krijgt u meteen in de gaten vanuit hoeveel functionele en subfunctionele invalshoeken SLEUTELFIGUREN de werkelijkheid percipiëren. Als u vervolgens in de CONSULTATIERONDE ziet hoe bijzonder genuanceerd die sleutelfiguren antwoorden op de zes VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE, dan is het al helemaal onzin om aan consensus te denken.

Daarom is de stelregel die ik elk PROJECTTEAM voorhoud: 'Iedereen heeft gelijk, en daarom moeten we ook iedereen gelijk geven.' Immers:

- als u zich als team hebt toegelegd op het maken van de best denkbare omgevingsanalyse en dus weet dat op die lijst een uitgekende schare sleutelfiguren voorkomt;
- als u met de zes vragen die sleutelfiguren interviewt, vragen die diep binnenkomen in het hart en in de hersens van die sleutelfiguren;
- als die sleutelfiguren zeggen wat ze denken, niet zitten te liegen, niet met twee tongen spreken of niet anderszins een slechte dag hebben;
- als de interviewers een goede BRIEFING hebben gehad en hun INTERVIEW goed vastleggen;
- dan bevat de BLOEMLEZING met de letterlijke citaten van de sleutelfiguren alle aspecten van de problematiek en is nergens nog iemand te vinden die iets zou kunnen toevoegen aan wat niet reeds door die sleutelfiguren is opgemerkt;
- en daarmee is die bloemlezing uit de aard van de zaak een zak vol met gelijkkluidende én conflicterende meningen en opvattingen.

Gezien vanuit de werkelijkheid van die sleutelfiguren heeft iedereen gelijk. En is het dus de taak van het team om ze allemaal hun gelijk te geven. Dat begint al door iedereen in de bloemlezing het volle pond te geven. Er wordt niets weggelaten of geschrapt. Dat alleen al doet sleutelfiguren goed en bevordert DRAAGVLAK. Niet alleen zien ze dat hun standpunten netjes zijn weergegeven, ze zien ook a) dat ze daar niet alleen in staan, maar b) dat er ook mensen zijn die er anders over denken. Daarom is de afwezigheid van consensus, dus de aanwezigheid van dissensus, altijd een relatieve.

Daarop blijven sturen is een belangrijk element in het verdere teamproces. Hoe meer u erin slaagt om te laten zien dat iedereen een deeltje van het gelijk in handen heeft, des te meer ruimte komt er vrij bij mensen om in hun standpunt verschuivingen aan te brengen. Iets wat niet lukt als u de fout maakt een MACHTEN- EN BELANGENANALYSE te maken. Dat zet mensen muurvast in hun visie op de werkelijkheid en biedt ze niet de kans om anders te gaan denken en het relatieve karakter van hun dissensus te begrijpen. Daarom moet het team na de bloemlezing het gelijk van iedereen tonen in de schema's van de PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES. Daar zien sleutelfiguren en ook DESKUNDIGEN dat hun opvattingen via diverse lijnen verband houden met die van anderen, en dat bij het ELIMINEREN VAN OORZAKEN als vanzelfsprekend niet alleen hun eigen gelijk, maar ook dat van anderen wordt geraakt.

Reorganisaties

Als ik iets heb leren schuwen dan is het wel die niet-aflatende reeks reorganisaties in het openbaar bestuur. De ene STELSELWIJZIGING wordt op de andere gekanteld. Waar de ADMINISTRATIE in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw eenmaal in de tien jaar met een reorganisatie kreeg te maken, is de tijd tussen elkaar opvolgende structuurwijzigingen tegenwoordig zo klein geworden dat bijna heel ‘Den Haag’ in een staat van permanente reorganisatie verkeert.

STRUCTUURSTURING is naast KENNISSTURING een geliefkoosd tijdverdrijf van menig topambtenaar. Processturing daarentegen komt nog maar weinig voor. Naar mijn ervaring doordat traditionele ambtelijke managers – veelal opgeklommen in de hiërarchie omdat ze veel van iets wisten – via KENNISSTURING gericht zijn op BEHEERSING en ZEKERHEIDSPERFECTIONERING, in plaats van op OMGAAN MET ONZEKERHEID.

Het is helaas de normaalste zaak van de wereld in de BUREAUCRATIE om problemen niet aan te pakken via een diagnose van hun oorzaken en vervolgens een ELIMINEREN VAN OORZAKEN, maar om meteen in de structuursturing te schieten. Dat leidt dan geheid tot de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN, waarbij reorganisaties en regulering worden gezien als de medicijnen voor kwalen die niet zijn benoemd, en waarvan de herkomst niet is onderzocht en dus onduidelijk blijft.

171

Ik ben niet tegen reorganisaties. Maar ik accepteer die pas als u mij aan de hand van PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES laat zien dat de desbetreffende organisatie daadwerkelijk het OORZAKELIJK COMPLEX vormt van het probleem waar u mee te maken hebt. Dan, en alleen dan, is een ingreep in de organisatie geboden.

Risicomijdend gedrag

Dit is een pathologisch aspect van de bureaucratie. Maar ik vraag me nog steeds af of ik het echt erg vind. Dat wil zeggen, natuurlijk vind ik het erg; van ambtenaren met hun AMBTELIJKE PROFESSIONALITEIT en AMBTELIJKE MOED mag de samenleving verwachten en verlangen dat zij frank en vrij denken, schrijven en handelen. Maar vaak kan ik dat gedrag goed plaatsen, en zelfs billijken. Ik heb het leren zien als een symptoom van onderdrukking.

Doorgaans zijn ambtenaren mensen met bezieling. Zij vormen – anders dan de meeste burgers denken – een voorhoedefunctie in de samenleving. Zij weten

doorgaans zeer veel. Zij zijn meestal ook zeer betrokken bij hun eigen beleids-terrein. Zij houden daarmee de kwaliteit van het leven in een land in handen. Zij doen aan de lopende band voorstellen aan het bevoegd gezag om de kwaliteitsstandaarden te verbeteren. Om die reden weten ze meestal veel beter dan wie dan ook wat er aan kwaliteit van leven te koop is, en hoe dat bereikt zou kunnen worden. Het zijn juist die ambtenaren die dan aanlopen tegen een politiek systeem dat bij lange na nog niet van die professionele kwaliteit is. Waarbij denken op een langere termijn het steeds verliest van het invullen van belangen op de korte termijn. Dergelijke ambtenaren worden steeds teruggefloten en gekortwiekt. Na een paar tikken op de neus duiken ze dan vaak in het risicomijdend gedrag, in DAMAGE CONTROL. Ze zitten hun tijd uit, of vertrekken aan het einde van het proces van BRAIN-WASTE NAAR BRAINDRAIN naar een andere baas. Of ze beginnen voor zichzelf, en zoeken hun heil in de wereld van de CONSULTANTS.

Ambtelijke moed als tegenhanger van risicomijdend gedrag komt natuurlijk ook voor. Meestal zonder dat het herkend of beloond wordt. Ik heb een enkele maal meegemaakt dat een ambtenaar weigerde een opdracht uit te voeren anders dan op basis van een dienstbevel. Merkwaardig genoeg bleef daarna de relatie tussen die ambtenaar en de minister volmaakt harmonisch: geen rancune over en weer, alleen respect.

Rolverdeling

Net als ARBEIDSVERDELING is rolverdeling een onderwerp dat u goed in de gaten moet houden bij de werkvorm van PROJECTMATIG WERKEN in een PROJECTTEAM. Bij het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN is een hecht functionerend team onmisbaar. Dat hechte karakter komt onder druk te staan zodra binnen dat team arbeid verdeeld wordt: Piet doet de communicatie, Marie de administratie, Klaas de relatie met de sleutelfiguren, Truus het contact met de stuurgroep enzovoort. Niet doen. Hoe verleidelijk het ook is, arbeidsverdeling is een typisch, en vanzelfsprekend instrument in de STAF-LIJNORGANISATIE, maar het is een disfunctioneel instrument in een projectteam. Het bewaken van de samenhang, de verbondenheid, de gezamenlijkheid, en het voortdurend leveren van toegevoegde waarde aan elkaar, zijn bij projectmatig werken doelen in zichzelf.

Rolverdeling is het duiden van een baas-ondergeschikte verhouding. Ook dat is een normaal aspect van de staf-lijnorganisatie, maar niet van de projectorganisatie. Natuurlijk is er een PROJECTLEIDER die de rol van procesmanager vervult.

Maar die opereert, zoals dat heet, als meewerkend voorman. Hij heeft weliswaar de leiding, en getuigt daarvan zelfs in het aantrekken of heenzenden van teamleden, maar anders dan in de staf-lijnorganisatie is de projectleider iemand die (ook) alles doet en alles kan. Die praat niet alleen met de minister, maar maakt ook kopieën en stopt die in enveloppen. Die communiceert met en rapporteert aan de OPDRACHTGEVER, maar ruimt ook de tafel in de projectruimte af. Als iemand zich aandient met de woorden: 'Ik ben een echte teamspeler maar fungeer het beste als ik de baas ben', ren dan heel hard weg en kijk niet om.

Samenlevingswens

Het REGEERAKKOORD is ondemocratisch, en ook in strijd met het DUALISME. Om als kabinet te kunnen regeren is er een samenlevingswens nodig. Een aggregatie van gedachten en gevoelens, wensen en verlangens, frustraties en verdriet, hoop en verwachting, opgetekend in een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN, dus via WERKEN VAN BUITEN NAAR BINNEN EN VAN ONDEROP. Een samenlevingswens moet het regeerakkoord vervangen. En kan tevens een euthanatisch einde maken aan de zieltogende discussie over de invoering van een (correctief) referendum. Een samenlevingswens kan de Tweede Kamer weer, of meer, samenlevingsrelevant maken.

173

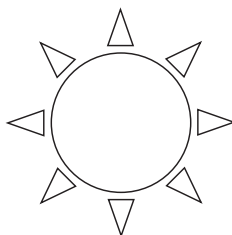
De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID maken is voldoende instrumenteel om tot de constructie van een samenlevingswens te komen, mits met toepassing van digitale technieken om snel en op een zeer grote schaal 'af te tappen' hoe een samenleving denkt en voelt. Er is ook voldoende wetenschappelijke kennis om de oogst van zo'n 'aftap' verantwoord te interpreteren en tot een vitale en valide samenlevingswens te componeren. Een nieuw kabinet kan daaruit zijn keuzen maken. Zo komt op een transparante manier – anders dan bij het smeden van een regeerakkoord – een kabinetsbeleid tot stand, dat te allen tijde is terug te voeren op wat door die samenleving zelf is gearticuleerd. Een samenlevingswens maken is COMMUNICATIE MET DE BURGER bij uitstek. Aldus kan weer politiek worden gemaakt die haar wortels heeft in het sociale weefsel van de samenleving, niet in de eigengereide SCHIJNWERELD van regenten.

Een zorgpunt over digitale debatten is overigens op zijn plaats. Als met het instrument 'digitale debatten' een samenlevingswens gecomponeerd gaat worden, die in plaats van het regeerakkoord als basis voor ageren van een regering zou kunnen gaan dienen, dan moeten we ervoor oppassen dat zo'n digitaal debat

niet verschaalt tot een techniekje. Dat zou de bestaande verwijdering tussen politiek en samenleving alleen maar groter maken. Bij de essentie van een samenlevingswens denk ik aan bloed, zweet en tranen, gevoel, emotie, wensen, verlangens, hoop en verwachtingen. Als die via een digitaal debat op tafel kunnen komen, graag. Als een digitaal debat echter door zijn onvermijdelijke technische aanpak burgers en politici eerder van elkaar vervreemdt dan verbindt, dan hebben we er een nieuw probleem bij. Dus het streven moet erop gericht zijn dat in de context van een digitale opzet garanties bestaan dat mensen van vlees en bloed elkaar in de ogen blijven kijken.

Satellietstructuur

Een satellietstructuur is een verzameling projectteams, cirkelend rond een centraal punt. Dat kan zijn een persoon of een groepje van personen, bijvoorbeeld als het leidende hoofdteam. Het kan ook een thema of een probleem zijn. De tekening toont de eenvoud van een dergelijk model.



Er zijn niet veel echte projectteams in de ADMINISTRATIE. Er zijn nog minder satellietstructuren. Meestal is dat wat men aanduidt als een PROJECTTEAM niet meer dan een werkgroep. Een aantal geschakelde teams die elk voor zich en alle tezamen als satellieten toewerken naar het te BEREIKEN resultaat is een zeldzaamheid. De administratie moet de kracht daarvan nog ontdekken, en gaan exploiteren naast de kracht van de klassieke STAF-LIJNORGANISATIE.

Een van de problemen die de staf-lijnorganisatie daarbij moet overwinnen is het creëren van een geheel nieuwe set van personeelsinstrumenten in het kader van een nieuwe visie op strategisch personeelsbeleid. De personeelsinstrumenten van de staf-lijnorganisatie zijn niet (allemaal) functioneel in een projectorganisatie, en zeker niet in een satellietstructuur. Mobiliteit, stimulering, bevordering, onderhoud van vakmanschap, ambtelijk ondernemerschap en beloning vereisen een andere kijk op het omgaan met die ambtelijke medewerkers.

Scheiding tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Dit onderwerp behoort tot de fouten in het GROTE FOUTENBOEK. Het is vreselijk om aan mensen de verantwoordelijkheid te geven, maar hen niet met bevoegdheden in staat te stellen de situatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn te beïnvloeden. Kan niet, mag niet en verdient keiharde afkeuring. Met name de politie heeft hier zeer onder te lijden. Gezien vanuit het gezichtspunt van de POLITIEK ALS VEROORZAKER VAN DE GROOTSTE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN staat de politie vaak voor de onmogelijke taak om misdaad te bestrijden (bijvoorbeeld in de context van drugs) die zijn wortels vindt in verkeerde of nalatige politieke besluitvorming. Als politiechefs daarover publiekelijk klagen, ontstaat er soms een conflict dat eindigt in: VAN HET SLACHTOFFER DE DADER MAKEN.

Scheiding van beleid en uitvoering

Het GROTE FOUTENBOEK geeft een opsomming van 'halismisdrijven' in het openbaar bestuur. Het aanbrengen van een scheiding tussen beleid en uitvoering is er daar een van. Als er iets is wat ik graag met terugwerkende kracht geheel en al ongedaan zou willen maken, is het dat wel. Degene die in de jaren tachtig op dat idee is gekomen, verdient bepaald geen standbeeld. Integendeel, die mag wat mij betreft alsnog aan de schandpaal worden genageld.

175

Met het scheiden van beleid en uitvoering is een hek van de dam geraakt dat vele jaren later mede verantwoordelijk is geworden voor rampen zoals in Enschede en Volendam. In zo'n twintig jaar tijd zijn de uitvoerders van beleid, en in hun kielzog de handhavers van regels, naar de periferie van het openbaar bestuur verbannen. Hun kennis, hun ervaring, hun gevoelens, hun waarheid werden gaandeweg door arrogante beleidsmakers tot een te negeren materie bestempeld: 'Uitvoerders moeten niet zeuren maar uitvoeren, en handhavers moeten vooral niet in nieuwsjaarstoespraken politiek en beleid hekelen maar meer blauw de straat opsturen.'

De verbinding tussen beleid-regulering-uitvoering-handhaving-organisatie in het zogeheten KETENMODEL is verdwenen. Een ambtenaar die zijn vak verstaat moet moeiteloos tussen die vijf elementen kunnen schakelen. Dat impliceert een totale afwezigheid van die scheiding tussen beleid en uitvoering en in plaats daarvan een zeer hechte samenwerking. Alle beleid hoort bij de uitvoering en de handhaving te beginnen. Negeert u dat, dan creëert u bakken vol ellende in de samenleving.

Schijnwereld

De afstand tussen centrale politieke besluitvorming en centraal beleid maken aan de ene kant, en dat beleid dan ook decentraal uitvoeren of uitgevoerd krijgen aan de andere kant, is zo groot geworden dat het politieke systeem in een schijnwereld leeft. De politiek heeft niet langer door hoe op de werkvloer van overheidsorganisaties, en in de dagelijkse samenleving de zaken echt in elkaar steken. Zij weet niet hoe uitvoerende ambtenaren zich in alle mogelijke bochten wringen om onuitvoerbaar beleid toch maar uit te voeren. Zij weet ook niet hoe die ambtenaren een overgereguleerd systeem, met vele collisies (zie bijvoorbeeld het ruimtelijke, bouw- en wonenrecht, het milieu- en het asielrecht), op de een of andere manier draaiend proberen te houden, geholpen door een hoge dosis GEDOOGBELEID. Volksvertegenwoordigers en bestuurders weten evenmin hoe die ambtenaren in overgeorganiseerde – meestal centralistisch en collectivistisch opgezette – beleidssectoren (zie bijvoorbeeld (medische) zorg, uitkeringsinstellingen, arbeidsbureaus en onderwijs) het kapotgestructureerde systeem nog overeind houden.

176

Rampen zoals die in Enschede en Volendam, maar ook de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 en het verloop daarvan, zijn indicaties van het bestaan van die schijnwereld. Het centrale politieke gezag weet niet meer wat er speelt, ziet dat het de greep op die werkelijkheid heeft verloren, en bedenkt onder het motto van daadkrachtig optreden in een hoog tempo steeds weer andere en nieuwe beleidsmatige ingrepen, waardoor de situatie alleen maar nog gecompliceerder wordt, en in WITHINPUTOVERLOAD, met al zijn POSITIEVE FEED-BACK-effecten, komt te verkeren. Maatregelen op basis van zogenaamd daadkrachtig optreden zijn nog meer top-down sturende acties dan al het top-down beleid dat de belangrijkste oorzaak van het ontstaan van die schijnwereld is geweest. Alleen vraaggerichte maatregelen van onderop – te verwerven in een lang en pijnlijk proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN – kunnen de orde tussen realistisch beleid, handhaafbare regulering, uitvoerbare uitvoering en organiseerbare organisatie herstellen. Dat lukt alleen als politiek en ambtenaren geschoold worden in de essentialia van interactief beleid maken en in die van het KETENMODEL.

De scheiding tussen beleid en uitvoering is ook een van de oorzaken van het ontstaan van die schijnwereld. De natuurlijke verbindingsschakels tussen beleidsmatig en uitvoeringsgericht denken en handelen (en tussen beleid en kennis) zijn verbroken. Nu zoeken we koortsachtig naar nieuwe interfaces om uitvoering en beleid (en beleid en kennis) weer op elkaar af te stemmen. Daarbij maakt men

graag een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK: het centrale beleidsgezag zoekt een instrument voor het AANSTUREN VAN PROFESSIONALS. Men ontwerpt dan bijvoorbeeld zoiets onzinnigs als strategisch beleid bij het centrale departement en uitvoeringsbeleid bij de uitvoeringsorganisatie. En dan maar denken dat zoiets werkt. Dit loopt overigens parallel met een van de andere fouten uit het grote foutenboek, namelijk een uitvoerende dienst wel verantwoordelijk maken, maar niet de daarbijbehorende bevoegdheden geven. NIET KUNNEN LOSLATEN is nog steeds een sterk ontwikkelde eigenschap van centraal Den Haag.

Een andere oorzaak van het ontstaan van die schijnwereld ligt in de manier waarop in Nederland de 'POLITIEKE PARTIJ' opereert, en hoe het politieke bedrijf plaatsvindt. De fractieleiders van de partijen in de Tweede Kamer zijn meestal tevens politiek leider. Dat is fout. Een fractieleider kan uit de aard van zijn vak zelden verder kijken dan het moment zelf. Die moet scoren, buffelen, aanvallen, verdedigen, de fractie oplijnen, compromissen voorverwerken enzovoort. Die heeft geen tijd, en is qua persoonlijkheid ook niet geschikt voor het uitzetten van een politieke lijn op langere termijn. Dus zelfs over de regeerperiode heen. Dat is bepaald anders in België. Daar hebben de partijvoorzitters de POLITIEKE LEIDING VAN DE PARTIJ. Zij bepalen de koers van de partij, zij zijn dagelijks bezig met het aftasten van hetgeen in de samenleving leeft, zij zoeken bewust het midden, of juist een plaats links of rechts daarvan, zij sluiten allianties met andere partijen en doen dat vanuit een direct gevoel van de stemming die er in het land leeft, zij zijn haast elke dag in de krant of op tv. De Belgische bevolking zal eerder hun namen en strevingen kunnen noemen dan die van de meer op afstand opererende fractieleiders in het parlement. Kortom, het is ondenkbaar dat politieke partijen in België niet tot in de vezels van het sociale weefsel van de Belgische samenleving weten wat er allemaal speelt. Het zou daarom een goede zaak zijn als sommige Nederlandse politieke partijen, nu ze toch met vernieuwing bezig zijn, dit aspect in hun overwegingen zouden betrekken.

Sleutelfiguren

In de context van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN ontwerpt u een omgevingsanalyse. Dat is een lijst met sleutelfiguren die geacht worden delen van de wijsheid en de waarheid binnen het onderwerp, het beleidsprobleem, te bezitten. Sleutelfiguren zijn personen die in beschouwende zin over dat onderwerp kunnen praten. Ze kunnen het plaatsen in de tijd, in de cultuur, in zijn achtergronden en in de ontstaansgeschiedenis. Doorgaans zitten ze er middenin,

of hebben er vele jaren mee te maken gehad. Ze hebben er gevoelens bij, en meningen over. En zijn graag bereid om die met u te delen.

Later, bij de EXPERT MEETINGS, komen DESKUNDIGEN naar voren. Anders dan de sleutelfiguren zijn deskundigen niet zozeer in beschouwende zin als wel gedetailleerd aan het woord. Ze weten veel van het onderwerp, maar zijn niet zo geïnteresseerd in de bredere context daarvan.

Een derde groep personen die bij INTERACTIEF BELEID MAKEN belangrijk is, zijn de (georganiseerde of ongeorganiseerde) burgers. Hun inbreng komt in de architectuur van interactief beleid maken vooral naar voren bij het onderdeel CIJFERS EN FEITEN.

Soort zoekt soort

Wederom een van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK: organisaties die zichzelf toestaan bij het aannemen van nieuwe mensen klonen van zichzelf te benoemen. Naarmate er meer van dezelfde soort binnenkomen, gaan de deuren en ramen langzaam dicht, krijgt de organisatie autistische trekken, neemt men niet meer waar dat er een buitenwereld is die evolueert en waarmee men interacties moet plegen, organiseert men de tegenwerping (het tegenwoord) weg, maakt men interne oppositie monddood, en begint de organisatie aan een langzaam stervensproces.

De opeenstapeling van mensen van dezelfde soort vindt meestal plaats op het niveau van het middenmanagement. Daar ontstaat een vaak ondoordringbare kleilaag, meestal van een overmaat aan 'grijze mannen', opgeklommen naar een tussen-managementpositie op grond van inhoudelijke kennis, maar daarna vastgelopen. Het aanstellen van een nieuwe leiding van de organisatie helpt meestal niet. Die loopt met vernieuwende initiatieven hopeloos vast in die kleilaag. Nieuwe medewerkers die met frisse ideeën zaken zouden willen veranderen kunnen daarmee niet doordringen tot bovenin: de kleilaag smoort alles. Met name vrouwen knappen hierop af en vertrekken.

In het grotere verband van 'de politiek als organisatie' is dit 'soort zoekt soort' in een langzaam afglijdingsproces mede oorzaak geweest van de omstandigheid dat ons land nu aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT staat. We zijn politiek opgebrand, door autistische politici die jarenlang, ver verwijderd

van het sociale weefsel van de samenleving, onbekend met zoiets als een SAMENLEVINGSWENS, in een SCHIJNWERELD leefden. Een proces van soort zoekt soort schuwt oppositie, bevordert monopolievorming van één (politieke) cultuur, en gaat uiteindelijk in stinkend bederf ten onder. Elke vorm van monopolie corrupteert. De recent ontstane behoefte aan DUALISME kunt u zien als een langzaam ontstaan besef dat een organisatie afsterft als het oppositionele geluid wordt weggeorganiseerd.

Voor de drie grote partijen in ons land – PvdA, VVD, CDA – heeft dit mechanisme hard toegeslagen. Ogenschijnlijk is het aan het CDA voorbijgegaan, maar de toekomst zal uitwijzen of dat waar is. Vooralsnog zullen deze partijen bij het zoeken naar een nieuwe POLITIEKE LEIDING VAN DE PARTIJ de deuren en ramen ver open moeten gooien en zich principieel moeten overgeven aan het organiseren van de tegenwerping: het introduceren van de andere soort, het omhooghouden van de spiegel voor het eigen gezicht. Dat de PvdA zichzelf toestaat om in november 2002 (ondanks de rapporten van Margreet de Boer en Hans Andersson) drie van de vier kandidaten voor het lijsttrekkerschap te rekruteren uit dezelfde soort die het echec van die partij heeft georganiseerd, en de verkiezing van één van hen overlaat aan de leden van de partij zelf, betekent dat die partij nog een lange tijd heeft te gaan voordat zij beseft wat de werkelijke reden was van de dramatisch verlopen gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam in maart 2002: bederf wegens een politieke monocultuur op basis van een proces van dertig jaren ‘soort zoekt soort’. De stap van aanwijzing van de lijsttrekker naar verkiezing van die persoon is één brug te dichtbij. Die is niet fundamenteel genoeg om schoon schip te maken, omdat het geen wezenlijke breuk met het verleden inhoudt. Het bederf blijft ondergronds aanwezig. Bij de verkiezingen van 22 januari 2003 zal de PvdA ongetwijfeld weer in de buurt van dertig of meer zetels komen. En daaraan meteen de conclusie verbinden dat het weer goed gaat. Quod non.

179

Staf-lijnorganisatie

Het bureaucratische model van de staf-lijnorganisatie is het overheersende organisatorische concept van alle overheden. Het is sterk, eigenlijk onverwoestbaar. De staf-lijnorganisatie, ook wel de ADMINISTRATIE, is betrouwbaar, voorspelbaar en rechtsstatelijk. Zij is hiërarchisch georganiseerd, kent een duidelijke ROLVERDELING en ARBEIDSVERDELING, en werkt gestaag door. Ook al heet het soms dat de ambtelijke molens langzaam malen.

Natuurlijk kent de staf-lijnorganisatie ziekelijke, bureaupathologische bijverschijnselen, maar dat maakt haar nog niet afkeurenswaardig. Het enige echt zwakke element is het onvermogen tot vernieuwing uit zichzelf. De staf-lijnorganisatie is een excellent instrument voor BEHEERSING, voor behoud van wat is en wat bewaard dient te worden, voor elke dag standaard kwaliteit leveren. Wilt u veranderingen en verlegging van grenzen, dan zult u zich moeten bedienen van de ARCHITECTUUR VAN DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO. Die leidt u naar PROJECTMATIG WERKEN met een PROJECTTEAM onder leiding van een PROJECTLEIDER.

Start van het proces

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN begint met, hoe kan het ook anders, de start van het proces. Het komt voor dat ik drie tot zes maanden met die start bezig ben. Het adagium is simpel: 'Bij een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN is een goede start veel meer dan het halve werk, en een slechte start is de basis voor een MISSION IMPOSSIBLE.'

180

Wat zit er allemaal in die start?

- met de OPDRACHTGEVER praten, zonodig onderhandelen, over de beknoptheid, helderheid en uitdaging van de opdracht;
- samenwerken aan het samenstellen van een PROJECTTEAM met een goede PROJECTLEIDER als procesmanager;
- dat team trainen en smeden tot een geoliede machine via TEAM BUILDING;
- zorgen voor adequate middelen: budget, locaties en apparatuur;
- het verwerven van een onvoorwaardelijke DEKKING van de kant van de opdrachtgever en diens besef van de DRAAGTIJD die nodig is om het proces zodanig te laten lopen dat er een voldragen vrucht kan worden gemaakt;
- het ontwerpen van een PROJECTPLAN dat moet gelden als de methodologische basis voor het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN, doorgaans de kern van de opdracht.

U kunt niet genoeg zorgvuldigheid betrachten bij het inrichten van die start. Zelfs het trainen van de opdrachtgever in het denken in termen van de procesmethodologie kan eronder vallen.

Stelselwijzigingen

Om te begrijpen wat ik bedoel met stelselwijzigingen kunt u het beste kijken naar wat er sinds de invoering van de Mammoetwet van Cals met het onderwijs in ons land is gebeurd: een onvoorstelbare hoeveelheid wijzigingen in de opzet van het basis-, het voortgezet-, het buitengewoon-, het beroeps- en het universitaire onderwijs. Het totale onderwijssysteem is op die manier door STRUCTUURSTURING kapot gestructureerd, en met een niet-aflatende hoeveelheid regulering (de veelgesmade circulairewetgeving) gewurgd. Hetzelfde gebeurde in de (medische) zorg, met name door het fuseren van ziekenhuizen (FUSIE IS RUZIE), in een kritiekloos, en niet-aflatend streven naar ECONOMY OF SCALE.

Op zichzelf is er niets tegen reorganisaties, mits u maar aantoonst – met PROBLEEM-EN OORZAKENANALYSES – dat de organisatorische structuur oorzakelijk is voor het ontstaan van problemen die u niet (langer) wilt tolereren. Nimmer heb ik dergelijke analyses gezien. Noch voor het onderwijs, noch voor de wereld van de landbouw en veeteelt, noch voor die in de (medische) zorg, de uitkeringsinstellingen of de veiligheid. Door:

- problemen in die sectoren niet met zoveel woorden te benoemen;
- noch deze problemen in hun oorzakelijke achtergronden te analyseren;
- noch ze in die oorzaken te bestrijden;
- is de Nederlandse overheid vanaf de jaren zeventig in de zogeheten VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN gestapt;
- waarbij een spiraalsgewijze aanswelling van de ene stelselwijziging bovenop de andere, gevoegd bij een niet te stoppen reguleringsspiraal;
- alle leven uit die organisaties perst, de output doet verschraken, de outcome doet verwelken en op die manier een reden denkt te hebben de volgende reorganisatie te mogen aankondigen;
- gaan die sectoren uiteindelijk ten onder door een proces dat beheerst wordt door WITHINPUTOVERLOAD en POSITIEVE FEEDBACK.

181

Streven

Voor veel beleidsmakers is dit een moeilijk te begrijpen concept. Ik kan eigenlijk beter zeggen: moeilijk te accepteren, want begrijpen doen ze het wel, maar toelaten tot hun hersens en gevoelens, en er vervolgens naar handelen, dat is voor de meesten te veel gevraagd.

Het begrip 'streven' is één en ondeelbaar verbonden aan OMGAAN MET ONZEKERHEID. Een beleidsmaker is voortdurend bezig met DOEL STELLEN. En het is vanzelfsprekend dat hij dat graag ziet eindigen in DOEL BEREIKEN. Maar er is een wet, een principe, een dogma, een axioma, kiest u maar, die/dat zegt: ook al hebt u duizendmaal eerder een door u gesteld doel bereikt, nooit is het zeker dat u de volgende maal opnieuw dat doel realiseert. Er kan altijd iets fout gaan. Beleid maken betekent daarom per definitie omgaan met onzekerheid: altijd zal het onzeker zijn of u het gestelde doel daadwerkelijk bereikt. Dat geldt zelfs op dit moment voor u terwijl u deze tekst leest en tot doel hebt om door te lezen tot aan het einde van deze tekst. Of u dat haalt weet u niet. Er kan nu op dit moment iets gebeuren waardoor dat niet zal lukken.

In essentie is beleid maken daarom een streven. U bent als beleidsmaker altijd op weg naar uw doel, maar u weet nooit of u zult aankomen. Vandaar ook dat u in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN het woord 'streefbeelden' ziet staan. Dat geeft goed aan dat bij het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN wel bekend zijn, maar dat hun bereikbaarheid gedicteerd wordt door de wetten die de beleidsvoerder bij het streven in acht heeft te nemen.

182

Een doorsnee beleidsvoerder wil van dit soort woorden niets weten. Die denkt en praat over OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN, over AFREKENEN OP HET RESULTAAT, over BEHEERSING van processen, over aansturen en DAADKRACHT. Die heeft een hekel aan zo'n zweverig begrip als 'streven', laat staan dat hij tijd neemt om de uitleg daarover tot zich te nemen. Daarom is niet een omgaan met onzekerheid, maar ZEKERHEIDSPERFECTIONERING zijn leidend motief. Hij weet niet, en wil ook niet weten dat hij voor het daadwerkelijk bereiken van doelen de beschikbare ENERGIE (menskracht, geld, bevoegdheden enzovoort) moet inzetten in een VERWIJDERINGSproces van de ONGEWENSTE SITUATIE naar de GEWENSTE SITUATIE via een ELIMINEREN VAN OORZAKEN van problemen. Via JUMPING TO SOLUTIONS wil hij liever meteen naar de oplossingen springen, en duikt dan meestal, in plaats daarvan, in de verderfelijke VALKUIL VAN HET OPLOSSINGENDENKEN.

Structuursturing

De ernstige gebreken van dit onderwerp vindt u beschreven bij KENNISSTURING.

Sturen op maatschappelijke processen

Een effectieve overheid geeft zich niet over aan KENNISSTURING, noch aan STRUCTUURSTURING maar aan processturing. Een overheid die weet wat er in de samenleving speelt, en daarop stuurt, vraaggericht en niet aanbodgericht, dat is de overheid die diep in het sociale weefsel van een samenleving zit.

Natuurlijk zijn kennissturing en structuursturing niet altijd en onder alle omstandigheden onjuist. Soms moet een overheid op basis van de specifieke kennis die zij heeft, gevoegd bij situaties die NORMVESTIGEND optreden vereisen, vaststellen wat zij denkt dat goed en verstandig is voor een samenleving. En af en toe komen maatschappelijke problemen voort uit een disfunctionerende organisatiestructuur. Dan, en alleen dan, is structuursturing geboden. Maar een groot deel van overheidssturing doet er goed aan zich te conformeren aan de principes die gelden voor processturing volgens de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN.

Als u dergelijke principes niet kent of negeert schiet u langs de wezenlijke maatschappelijke vragen en behoeften heen. U komt dan in de situatie die zo kenmerkend was voor de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002: een politiek systeem dat tot op het bot verbijsterd was dat een gigantisch deel van het kiezerspubliek te kennen gaf zich niet begrepen te voelen, waarna die verbijsterde politici nog enkele weken doorgingen met het verhaaltje dat ze hun 'succesvolle beleid' kennelijk niet goed genoeg gecommuniceerd hadden. Een politiek systeem dat al jaren in een SCHIJNWERELD leefde, niet wetend wat er werkelijk aan de voet van de samenleving speelde. Waarom niet? Omdat er zelden een betekenisvolle OMGEVINGSANALYSE van zware beleidsproblemen is gemaakt, zelden een intense CONSULTATIERONDE onder SLEUTELFIGUREN is gehouden, zelden op basis van een BLOEMLEZING van citaten uit zo'n consultatieronde vakkundige PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES zijn ontworpen. Daarom weet die politiek vaak niet hoe de samenleving omgaat met de WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID, en waar zij de effectieve OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN daarvoor moet zoeken.

183

Stuurgroep

Ik houd niet van stuurgroepen. Enkele gunstige uitzonderingen daargelaten zijn stuurgroepen doorgaans alleen maar bezig met BEHEERSING in plaats van met meehelpen STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN. En die mentaliteit van beheersing

komt veelal voort uit het beschermen van de machten en belangen van het eigen territorium. Menig PROJECTLEIDER en PROJECTTEAM worden daaronder fijn gemalen.

Als u als projectleider aan een project begint, dient u zich in gemoede af te vragen of u wel een stuurgroep nodig heeft. Alleen als u er zeker van bent dat zo'n groep een voedende en toegevoegde waarde heeft, dan moet u er eentje in uw PROJECTPLAN tekenen. Als u daarentegen vermoedt dat zo'n stuurgroep u het bos in zal sturen met een MISSION IMPOSSIBLE, laat dat ding dan achterwege.

Een van de gouden regels bij PROJECTMATIG WERKEN is dat de projectleider onder alle omstandigheden zelf moet kunnen bepalen met wie hij communiceert, waarover, waar en wanneer. Dat te weten, dat hoort tot zijn vakmanschap, en mag niet door een OPDRACHTGEVER in de opdracht van tevoren worden opgedrongen. En als een projectleider het nuttig oordeelt a) een stuurgroep te formeren, en b) met die groep van gedachten te wisselen, dan gebeurt dat op die manier. De stuurgroep is er om te helpen, om obstakels weg te nemen, om deuren te openen, om het project en het proces te doen slagen. Niet zelden echter doet de stuurgroep precies het tegenovergestelde omdat het (voor de eigen toko) te bedreigend is om de projectleider en zijn proces zijn gang te laten gaan.

Symptoombestrijding

Symptoombestrijding heeft een pejoratieve klank. Dat is eigenlijk niet gerechtvaardigd. Vaak is er niets anders mogelijk dan het bestrijden van symptomen.

Een werkelijk daadkrachtige en effectieve overheid houdt zich in de context van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN bezig met het helder benoemen van problemen en het tekenen van het OORZAKELIJK COMPLEX onder die problemen, om vervolgens via het ELIMINEREN VAN OORZAKEN de problemen geheel of gedeeltelijk uit de wereld te helpen. Niet altijd lukt het echter om oorzaken te elimineren. Soms omdat ze achter ons liggen, in een zodanig verleden dat de overheid er niet meer met haar vingers bij kan komen. Soms omdat uit een KOSTEN-BATENANALYSE en HAALBAARHEIDSDISCUSSIE blijkt dat het elimineren van bepaalde oorzaken meer kost dan dat het opbrengt. In dergelijke gevallen mag en moet u aan symptoombestrijding doen. Een andere mogelijkheid is er niet. Het enige wat u daarbij te doen staat is helder te communiceren dat u het probleem kent, dat u de oorzaken kent, maar dat u die niet kunt wegnemen. Dan, en alleen dan, is symptoombestrijding legitiem.

Synthesefase

De ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN valt in twee grote fasen uiteen:

- de ANALYSEFASE, gericht op de beschrijving van de problemen zoals waargenomen door de SLEUTELFIGUREN in de CONSULTATIERONDE, en op de diagnose van die problemen in hun OORZAKELIJK COMPLEX;
- de synthesefase, gericht op de OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN die moeten leiden tot het bereiken van de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.

Systeemfouten

In het GROTE FOUTENBOEK vindt u voorbeelden van systeemfouten. Dat zijn structurele en fundamentele fouten die u niet mag maken. Doet u het toch, dan creëert u problemen. Ernstige politieke, bestuurlijke en maatschappelijke problemen.

De problemen in de beleidssectoren van bijvoorbeeld de (medische) zorg, de veiligheid, de uitkeringsinstellingen, het onderwijs, de mobiliteit, komen uit dergelijke systeemfouten voort. Ze worden steeds opnieuw gemaakt. Daarom is het nog maar zeer de vraag of de overheid een lerende organisatie is, of ooit zal worden. Dat wordt ze pas als ze het maken van systeemfouten afleert.

185

Het is tevens een ernstig gemis van PARLEMENTAIRE ENQUÊTES dat zelden of nooit bewust wordt gezocht naar dergelijke systeemfouten. Dat aspect van het politieke, bestuurlijke en ambtelijke vak blijft veelal onderbelicht.

Team building

Een team samenstellen is één, het laten functioneren als een geoliede machine is twee. Tot dat doel is team building van groot belang. Het is echter niet op voorhand duidelijk wat u onder team building moet verstaan. Dat kan besloten liggen in het samen volgen van een of meer cursussen (al dan niet over teamrollen en groepsprocessen), in samen door de Ardennen trekken, in samen de locatie van het projectteam schilderen en behangen, in samen het einde van een drukke werkweek afsluiten met een lekker dineetje. Het kan van alles zijn.

De essentie van team building is dat de projectleider bewust stuurt op het proces in zo'n groep en allerlei methoden en instrumenten hanteert om de gezamen-

lijkheid en de verbondenheid te versterken. En als die in gevaar dreigt te komen, onmiddellijk in te grijpen. Dat behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de projectleider, ook in een ministersploeg.

Team samenstelling

Het samenstellen van een PROJECTTEAM is een delicate zaak. Ik heb het dan over een groepje van vijf tot tien ambtelijke medewerkers. Hoe komt u aan die lui? Laat één ding duidelijk zijn: u als PROJECTLEIDER stelt zelf uw team samen. Mocht een OPDRACHTGEVER op voorhand de teamleden al hebben uitgekozen, dan nog bepaalt u of u met die mensen het avontuur aan wilt gaan. Een project op het vlak van INTERACTIEF BELEID MAKEN is namelijk niet eenvoudig. U gaat over heuvels, en u trekt door dalen, binnen de ARCHITECTUUR VAN DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO. Dus u komt op vijandig terrein, u gaat op tenen staan, u sloopt heilige huisjes, u spot met taboes, u stelt heersende machten en belangen ter discussie. U bent immers bezig met het zoeken naar een nieuwe kwaliteit van (een deel van) het leven in uw land. Dat betekent VERANDEREN EN VERNIEUWEN, grenzen verleggen, en dat is vaak een gevaarlijke bezigheid. U moet daarom voor honderd procent kunnen vertrouwen op de kwaliteiten en capaciteiten van uw team. Dus ú bepaalt wie u aan uw zijde wenst te hebben. Strookt dat niet met de ideeën van uw opdrachtgever, geef dan uw opdracht terug.

Maar daarmee zijn we er nog niet. Nog steeds staat de vraag: 'Hoe komt u aan die lui?' Daarvoor ken ik geen recept. In de loop der jaren heb ik al van alles geprobeerd, van teamroll management tot het werven via een open sollicitatieprocedure. Elk wervings- en selectie-instrument heeft zijn voor- en nadelen. Eigenlijk vertrouw ik alleen nog maar op mijn gevoel. Het klikt of het klikt niet. Op basis daarvan komt een team tot stand. Vaak gaat dat goed, soms niet. En dan moet u afscheid nemen van een teamlid, snel en netjes.

Er zijn een paar zaken die bij het samenstellen van dat team misschien nuttig zijn. Ik zal er altijd naar streven dat er meer vrouwen dan mannen in zitten. Waarom? Vrouwen hebben een andere werkoriëntatie dan mannen. Vrouwen zijn gericht op anderen en werken niet graag alleen. Dat komt het werken in een team ten goede. Ze zijn samenwerkingsgericht. Mannen werken juist graag alleen, willen scoren. Mannen slaan zichzelf op de borst als het goed gaat en als het fout gaat heeft een ander het gedaan. Bij vrouwen ligt dit precies omgekeerd: bij succes is het volgens hen een kwestie van geluk hebben gehad, bij missers zoeken ze de

fout vaak bij zichzelf. Vrouwen zijn mede daardoor meestal grondiger dan mannen. Vrouwen kunnen verder heel goed taken combineren. Ze doen veel tegelijk en voelen zich voor alles verantwoordelijk. Ze hebben doorgaans een veel hoger kwaliteitsbesef dan mannen.

Het nadeel van te veel vrouwen in een team is dat ze op onvoorspelbare momenten melig kunnen worden en andere drijfveren hebben voor appreciatie en agressie dan mannen. De agressie van vrouwen is naar binnen gericht en maakt dat ze niet handelen volgens het denk- en begrippenkader van mannen die een bij uitstek naar buiten gerichte agressie-opstelling hebben. Hun appreciatie is daarentegen juist naar buiten gericht terwijl mannen gevoelens van respect en waardering vaak juist binnen houden. Dat kan voor problemen zorgen waarvan je alleen maar kunt hopen dat ze zich vanzelf oplossen. Zorgen voor uitsluitend vrouwelijke mannen en mannelijke vrouwen in een team werkt in de regel magnifiek. In een dergelijke constellatie is een excellente graad van samengang en samenwerking bijna altijd verzekerd.

Wat ook verstandig kan zijn, is het volgende. Ieder mens heeft goede en slechte kwaliteiten. De goede ondersteunen het doel waar de opdrachtgever het project voor in de wereld heeft gezet. De slechte breken dat doel af. De projectleider moet elk (toekomstig) teamlid apart nemen en vertellen welke goede kwaliteiten dat teamlid volgens hem heeft. Een gesprek in de trant van: 'Ik kan me vergissen maar ik zie in jou die en die voortreffelijke kwaliteiten. Ik hoop dat je die gedurende het project maximaal inzet. Ik zie daarentegen die en die slechte kwaliteiten in jou. Ik hoop dat ik me vergis, maar mocht ik het bij het rechte eind hebben, dan hoop ik dat jij en ik er samen in slagen die slechte kwaliteiten gedurende het project op de achtergrond te houden. Misschien heb je nog onvermoede andere goede en slechte kwaliteiten die ik nu niet zie. Laten we samen eraan werken dat die goede er alsnog uitkomen en dat we de slechte ergens begraven. Mocht het fout gaan, in die zin dat door welke omstandigheden dan ook de slechte kwaliteiten een bedreiging gaan vormen voor de kwaliteit van het resultaat dat de opdrachtgever voor ogen heeft, dan neem ik afscheid van je.'

Teamanalyse

De leden van een projectteam moeten soms een INDIVIDUELE ANALYSE maken, soms samen een teamanalyse. De eerste keer vindt dat plaats als na een CONSULTATIERONDE een stapel INTERVIEWS op tafel ligt en ieder teamlid een paar dagen

naar huis gaat om die stapel te bestuderen op basis van vragen als: 'Wat staat er in die interviews, wat zeggen die sleutelfiguren, wat beweren ze, welke rode draden zie je door die hele stapel heen lopen?'

Na een paar dagen komt het team weer bijeen, alle leden leggen hun eigen interpretatie op tafel van hetgeen zij denken in die stukken te hebben gelezen, en vervolgens past het team al die interpretaties aan elkaar. Op die manier ontstaat een eerste en voorlopige inhoudsopgave van de te maken BLOEMLEZING van letterlijke citaten uit de consultatieronde.

Zo'n teamanalyse moet ook plaatsvinden als de leden eerst individueel de OORZAKELIJKE COMPLEXEN uit de bloemlezing hebben getrokken. Door elkaars bevindingen bijeen te leggen in een gezamenlijke teamanalyse ontstaat een duidelijke indruk van de opbouw van de schema's van de PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES.

Overigens kan een team op elk gewenst moment besluiten om op bepaalde onderwerpen een individuele en vervolgens een teamanalyse los te laten.

Trial motivation and error elimination

Dit begrip uit de wetenschapsmethodologie van Karl Popper staat in de top drie van de belangrijkste kennisaspecten voor succesvolle beleidsmakers. Wat in de cybernetica bekend staat als MONITORING van een KOERSAFWIJKING en het corrigeren van die koersafwijking door inzet van het universele doelvindingsmechanisme van NEGATIEVE FEEDBACK, dat is het zusje van trial motivation and error elimination.

Vrij vertaald houdt dit principe in, als onderdeel van falsifiëring (op wetenschappelijke gronden de juistheid van een theorie weerleggen): 'Durf een stap te zetten, meet de fout die u dan wellicht maakt, maak die fout ongedaan, dan bent u bezig met (wetenschappelijke) vooruitgang.'

Vandaar dat ik in de ANALYSEFASE van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN zoveel aandacht besteed aan het diagnosticeren van het OORZAKELIJK COMPLEX achter een probleem door middel van PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSES. Alleen door de oorzaken te willen kennen en ze na een HAALBAARHEIDSDISCUSSIE annex KOSTEN-BATENANALYSE, via het markeren van de POLITIEK-BESTUURLIJKE

INTERVENTIEPUNTEN, te elimineren, komt u als beleidsvoerder op het goede pad voor het BEREIKEN van de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN.

Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid is een aspect van het KETENMODEL: beleid-regulering-uitvoering-handhaving-organisatie.

Veel beleid, eigenlijk het meeste beleid, is vandaag de dag niet langer uitvoerbaar. Mede door de SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING is er bij de centrale overheid een cultuur van beleidsstapeling gegroeid: aan de lopende band wordt nieuw beleid gemaakt. Aan uitvoerders wordt niet gevraagd of dat ook allemaal wel uitvoerbaar is, ze moeten het maar gewoon doen. Dat dit samen met de overregulering heeft geleid tot GEDOOGBELEID is veel te laat ontdekt, en valt niet meer terug te draaien.

Het vraagstuk van de uitvoering en de uitvoerbaarheid behoort de komende tien jaar tot een van uw belangrijkste aandachtspunten. Daar zult u alleen maar uit kunnen komen door u te bekwamen in de ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN, en in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN. Langs die weg – met name door de OMGEVINGSANALYSE, en het raadplegen van de SLEUTELFIGUREN in de CONSULTATIERONDE – kunt u de aansluiting vinden bij degenen die weten hoe de zaken werkelijk in elkaar steken. Wilt u dat niet, dan blijft u nog lange tijd werken in een SCHIJNWERELD. En dan zal het momentele einde van de POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT nog lang voortduren.

189

Uitvoeringsorganisatie

Een van de allerswakste punten bij interactief beleid maken is het moment waarop de beleidsontwikkeling conform de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN eindigt in het presenteren van de concrete ACTIES in een IMPLEMENTATIEPLAN, en daarna onmiddellijk moet overgaan in het daadwerkelijk uitvoeren van die acties. Bijna altijd valt het proces dan stil, een paar weken, een paar maanden, of soms helemaal. Waarom? Omdat de OPDRACHTGEVER heeft verzuimd tijdig, op aanbeveling van de PROJECTLEIDER, een maand of zes voor het afronden van de beleidsontwikkeling alvast een nieuw team, een uitvoeringsorganisatie, op te starten die op volle snelheid moet liggen als de acties in het werkboek op tafel.

Zoals u bij de **START VAN HET PROCES** soms wel een paar maanden werkt aan het formeren van een **PROJECTTEAM**, dat via **TEAM BUILDING** tot een hecht geoliede machine moet leiden, zo moet u maanden voor de afloop van de **SYNTHESEFASE** de uitvoeringsorganisatie in stelling brengen. Dit is een team dat als een soort schaduwteam meeloopt met het projectteam dat bezig is met het afronden van de **VISIE(NOTA)**, de **OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN**, en de concrete acties. Als u dat aan laat slepen valt het proces stil en kost het onevenredig veel **ENERGIE** om het weer op te starten.

Als dat al lukt. Niet zelden maken duistere krachten zich in dat vacuüm meester van het proces met het oogmerk om het van tafel te krijgen. Het belangrijkste wapen dat ze daarbij hanteren is **PRIORITEITEN STELLEN**. Een implementatieplan met concrete acties is totstandgekomen via een **INTEGRALE AANPAK**. Meestal bevat het dus een groot aantal acties. Tegenstanders scoren vrij gemakkelijk met het argument: 'Dat is toch eigenlijk wel een beetje veel, dat kan niet allemaal uitgevoerd worden, er moeten prioriteiten worden gesteld.' Vervolgens krijgt het oorspronkelijke team de misselijke opdracht om van de pasgeboren veldvrucht een paar handjes en beentjes af te kappen, en bij voorkeur ook het hart eruit te halen. Het proces sterft dan onder hun handen. Van een interactieve voorzetting van het proces door een bekwame uitvoeringsorganisatie komt dan niets meer terecht. En dan zeggen de stoorzenders die dat op hun geweten hebben: 'Zie je wel, het was ze toch een beetje te ingewikkeld.'

190

Utopisch denken

Al het denken in termen van:

- **AMBITIE en ASPIRATIE**;
- **GEWENSTE SITUATIE en willen BEREIKEN**;
- **DOEL STELLEN en BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN**;

is een verschijningsvorm van utopisch denken.

Doel stellen is één, **DOEL BEREIKEN** is twee. Nooit zult u van tevoren zeker weten of u een doel ook daadwerkelijk bereikt. Alle succesvol beleid voeren is gebaseerd op **OMGAAN MET ONZEKERHEID**. Om die reden is het denken in termen van doelen en resultaten per definitie niet meer dan een **STREVEN**. En dus utopisch denken.

Ook als u tot doel hebt om de deur van uw woonkamer te bereiken. Al is dat u duizendmaal zonder mankeren gelukt, of u die deur ook nu weer haalt is en

blijft onzeker omdat er zich altijd iets kan voordoen wat u niet kon voorzien, noch voorkómen. Omdat die deur echter een tamelijk concreet doel is spreken we, in de geest van de geschriften van Martin Plattel, Ernst Bloch en Thomas More, ook wel over ‘concrete utopie’.

Valkuil van het oplossingendenken

Dit is een van de moeilijkste begrippen, deel uitmakend van de fouten uit het GROTE FOUTENBOEK. De valkuil bestaat uit drie lagen:

1. Stel u hebt een probleem. In plaats van dat probleem een duidelijke naam te geven discussieert u over dat probleem in de vorm van een oplossing van dat probleem. U zegt bijvoorbeeld: ‘Er moet een goede communicatiestructuur komen.’ Dat is een door u bij voorbaat aangevoerde oplossing voor een probleem waarvan u niet de naam noemt. U hebt het over een oplossing, en dat maakt het bijzonder moeilijk voor u om eerst nog eens even rustig neer te zitten en u af te vragen over welk probleem het nu eigenlijk gaat. De essentie van dat type gedrag is JUMPING TO SOLUTIONS.
2. Als niemand in uw omgeving u dwingt eerst een stap terug te zetten en helder te formuleren wat eigenlijk het probleem is, het knelpunt, het symptoom, de pijn of de ellende, dan is de volgende stap dat de bij voorbaat aangeboden oplossing de vorm krijgt van een STELSELWIJZIGING: u gaat de oplossing de gedaante geven van een voorstel tot herordening van structuren en procedures: STRUCTUURSTURING dus.
3. Ten slotte rondt u dat af met een voorstel voor nieuwe, of voor aanpassing van bestaande regels. U duikt in de regulering.

191

Op die manier ontstaat een proces van POSITIEVE FEEDBACK: omdat dit soort oplossingen nooit iets wezenlijk oplost, maar alleen de symptomen verder aanjaagt, raakt u steeds verder van huis, woekert de wildgroei van herordeningen van structuren en procedures (annex overregulering) voort, waarna het proces eindigt in WITHINPUTOVERLOAD.

Vangnetten

Bij projectmatig werken is het van het grootste belang dat de OPDRACHTGEVER weet dat hij degene is die een probleem heeft, en dat hij mag hopen dat de PROJECTLEIDER en zijn PROJECTTEAM degenen zijn die hem van dat probleem af kun-

nen helpen. Een opdrachtgever die dat door heeft zal dus altijd aan de projectleider vragen: 'Wat kan ik voor jou doen, wat heb je van mij nodig?' Een opdrachtgever die dat niet weet zal altijd aan de projectleider een stelsel van staf-lijninstrumenten opdringen ter beheersing van het project en het proces.

Verschijningsvormen van dergelijke beheersinstrumenten zijn een **STUURGROEP** en een reeks **WERKGROEPEN**. Een projectleider die het vak van procesmanagement verstaat accepteert alleen een stuurgroep als hij de zekerheid heeft dat zo'n groep toegevoegde waarde biedt en hem niet via een machten- en belangenspel het bos in stuurt, op een **MISSION IMPOSSIBLE**. Hij zal ook geen werkgroepen aanvaarden, maar vangnetten instellen.

Vangnetten lijken weliswaar op werkgroepen, maar zitten qua taak en rol totaal anders in elkaar. Een werkgroep is een typisch staf-lijninstrument. Dit is een verzameling medewerkers die doorgaans op vaste dagen en tijden, met een van tevoren opgestelde agenda, met notulen en rondvraag, elk vanuit de identiteit van de eigen achterban, naar een onderwerp kijken en een duit in het zakje doen, of daar juist iets stiekem uit wegnemen. Of er van dat type werk ooit iets terecht komt is minder van belang, of interesseert hen niet. Als de inbreng van elke afdeling of directie maar gewaarborgd is.

192

Een vangnet is een groep medewerkers die op afroep, dus op de meest willekeurige momenten, door de projectleider en zijn team worden opgetrommeld, zonder agenda, zonder notulen of wat dan ook, om te praten over een (acuut) probleem waar dat team mee zit, in de hoop en de verwachting dat het vangnet het estafettestokje even overneemt en spoor-slags bezig gaat dat probleem ergens binnen of buiten de **ADMINISTRATIE** op te lossen. Een vangnet is een groepje collega's dat weliswaar in de lijn zit, maar op elk gewenst moment komt aanrennen om mee te helpen met de expertise, kracht en middelen van de lijnorganisatie.

Van het slachtoffer de dader maken

Dit is een van de ernstigste (bureau)pathologische verschijnselen in het openbaar bestuur. Het komt vaak voor waar een **OPDRACHTGEVER** die op **BEHEERSING** is gericht, een verkeerde opdracht verstrekt aan een **PROJECTLEIDER** die de taak heeft om te **STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN**, en die niet (op tijd) in de gaten heeft dat hij op een **MISSION IMPOSSIBLE** wordt gestuurd, daarvan samen met zijn projectteam en het proces het slachtoffer wordt, stampij maakt, en vervolgens wordt

gebrandmerkt als de dader van het conflict dat dan ontstaat. Het is een variant van de klokkenluiderproblematiek.

VBTB

VBTB is de enkele jaren geleden geïntroduceerde vernieuwde manier van begrotingen opzetten door departementen, en deze op een andere dan op de voordien gebruikelijke manier, bespreken in de Tweede Kamer. Voluit heet het: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Het is naar mijn mening niets anders dan een variant op het departementale doelstellingendenken conform de methodiek van de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Een oude wijn in een nieuwe zak. Op zichzelf is daar niets op tegen, want oude wijnen kunnen goed smaken. Maar laten we de zaken niet anders voorstellen dan ze zijn. Bovendien, als de werkbaarheid van VBTB niet tijdig grondig wordt geëvalueerd kan het afglijden naar een gelegaliseerd 'balletje-balletje'.

Veranderen en vernieuwen

193

Wat u bent en wat u hebt is het product van uw eigen beslissingen. Dat geldt in een land als Nederland. Niet in landen als Rwanda of Indonesië. Wat u daar bent of hebt wordt uitgemaakt door omstandigheden en gebeurtenissen waar u geen invloed op kunt uitoefenen.

Als datgene wat u bent of hebt u niet bevalt moet u veranderen. Immers, als u vandaag blijft doen wat u gisteren ook al deed krijgt u morgen weer wat u vandaag ook al oogstte. En dat vond u dus niet prettig. Dus dan moet u veranderen, en dat begint bij uzelf. Als ú het niet doet, waarom zou uw buurman het dan wel moeten doen?

Nederland bevindt zich aan het einde van een POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT. We zijn politiek opgebrand en moeten de komende tien jaar diep investeren in het revitaliseren van de politiek. Dat impliceert voor elke politieke partij de noodzaak tot het ontwerpen van een nieuwe POLITIEKE VISIE door middel van een hartgrondig debat over WAARDEN EN NORMEN. Voor wetenschappers geldt het adagium 'publish or perish'. Voor onze politieke partijen speelt nu: 'change or die'. En dat moet beginnen met een fundamenteel doorbreken van het proces

van SOORT ZOEKT SOORT. Daarvoor moet u weten hoe de ARCHITECTUUR VAN HET DOORBREKEN VAN DE STATUS-QUO in elkaar steekt.

Verwijderingsproces

Dit is een niet eenvoudig begrip, dat één en ondeelbaar is met DOEL BEREIKEN. Dat zit als volgt in elkaar.

U hebt een AMBITIE, een ASPIRATIE, u wilt STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN om BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN te BEREIKEN. Kortom, u wilt bereiken wat u zich ten doel hebt gesteld. Hoe? Door INPUT(STURING): u stopt ENERGIE in uw werk, te weten menskracht, geld, tijd en bevoegdheden. MIDDELEN dus. En dan hoopt u via het maken van OUTPUT de gewenste OUTCOME te realiseren.

De vraag is echter: 'Waar is die energie op gericht? Op het bereiken van de beoogde (maatschappelijke) resultaten, op uw GEWENSTE SITUATIE, of op een STREVEN om zo ver mogelijk weg te komen van de ONGEWENSTE SITUATIE?' Het laatste is het geval. Laat me dat toelichten. Stel u zit op een stoel en u stelt als doel dat u bij de deur wilt zijn. Zodra u uw stoel achteruit schuift, opstaat, uw lichaam in de richting van uw doel keert, uw voeten en benen aanzet om uw lichaam te verplaatsen, is alle energie (middelen) exclusief, uitsluitend en alleen maar bezig om de plek waar u eerst was te verlaten. Uw middelen duwen u als het ware weg in een voortdurend verwijderingsproces van de plek waar u was, hopelijk in de richting die u beoogde. Zo werkt ook een raket die van de aarde wordt afgevuurd naar de maan: het heeft er de schijn van dat hij zich naar zijn doel toe beweegt, maar strikt genomen is de essentie van het verhaal dat hij zich door het energiemechanisme steeds verder verwijdert van de plek waar hij eerst was, de plek waar hij niet wilde zijn. Misschien – het is tot de laatste seconde onzeker (immers alle beleid voeren is OMGAAN MET ONZEKERHEID) – bereikt hij dan de maan.

Als interactief beleidsmaker beschikt u over energie/middelen. Als u begrijpt dat u die onvoorwaardelijk en exclusief moet inzetten op een verwijderen uit de ongewenste situatie, en dat verwijderen zoekt in het ELIMINEREN VAN OORZAKEN van problemen, dan bent u een succesvol beleidsvoerder.

Als u dat begrijpt, dan begrijpt u ook waarom u nooit meer moet praten over AFREKENEN OP HET RESULTAAT, maar in plaats daarvan over: het PROCES IS BELANGRIJKER DAN HET RESULTAAT.

Visie(nota)

In de praktijk van het openbaar bestuur begint een beleidsproces meestal met een visie vooraf. U vindt al vaak op de eerste pagina van een eerste opzet van het beleid de visie van het betrokken bevoegde gezag.

Bij een goede manier van werken komt u dat niet tegen. In de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN duikt een visie pas op aan het begin van de SYNTHESEFASE. Dan is soms al een jaar lang in een analysefase hard gewerkt aan het diagnosticeren van de essentie van de problematiek: haar COMPLEXITEIT, haar OORZAKELIJK COMPLEX, en haar POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN. Eerst erachter zien te komen uit welke verscheidenheid van nuances het probleem in kwestie bestaat, uit welke oorzakelijke achtergronden het is voortgekomen, en waar een HAALBAARHEIDSDISCUSSIE annex KOSTEN-BATENANALYSE laat zien waar u zou moeten beginnen met het ELIMINEREN VAN OORZAKEN.

In de overgang van analysefase naar synthesefase komt het moment – met name door de EXPERT MEETINGS – waarop het denken in termen van visie begint. Gevoed door de grote hoeveelheid visie-achtige ideeën van SLEUTELFIGUREN in de BLOEMLEZING, en door de aanwijzing van de oorzaken die volgens deskundigen in de expert meetings haalbaar geëlimineerd kunnen worden, ontstaat langzaam maar zeker een klimaat dat toegroeit naar ‘I had a dream, one day....’

195

Dat is het niveau van visie, of van visionair denken. Over de grenzen van de tijd heen een punt markeren waar het beleidsproces ooit terecht zou moeten komen. Het duiden van een groen vlaggetje aan de andere kant van zeer hoge bergen waar u uiteindelijk zou willen arriveren. Nooit met zekerheid wetend of u dat ook zult bereiken. Immers, beleid voeren is OMGAAN MET ONZEKERHEID. Het enige waar u onverkort aan vasthoudt is dat u alle beschikbare ENERGIE zet op het VERWIJDERINGSPROCES uit de ONGEWENSTE SITUATIE, op weg naar de GEWENSTE SITUATIE.

Als u dat visionaire dan ook nog weet op te schrijven dan hebt u vanzelf een visienota. Die hoeft niet omvangrijk te zijn. De visie zelf kan een alinea zijn, of een paar alinea's. En om die toe te lichten hebt u misschien een paar pagina's nodig en een tekening in de vorm van een DOELBOOM. Dat 'Rome' dat u uiteindelijk wenst te BEREIKEN, staat aan de top van die doelboom. Daaronder hangen in de vorm van streefbeelden de OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN die u naar Rome toe geleiden.

Voorbeeldfunctie

Zo 'maf en zo laf' als de top van een organisatie is, zo 'maf en zo laf' wordt de rest ook. De studies van onder anderen Manfred Kets de Vries tonen aan dat de karaktereigenschappen van hen die een organisatie leiden, doorsijpelen naar beneden. Hetzij doordat die top zich gaandeweg omgeeft met 'SOORT ZOEKT SOORT' (zo trekt een POLITIEKE AMBTENAAR graag op zijn beurt politieke ambtenaren aan), hetzij doordat medewerkers haast automatisch het gedrag van de baas gaan nabootsen, hetzij doordat RISICOMIJDEND GEDRAG als gevolg van een ANGSTCULTUUR hen doet conformeren aan hetgeen de top uitstraalt. Het omgekeerde is natuurlijk ook waar. De officier die zijn manschappen aanvoert in de strijd en vooroploopt, bereid om als eerste de kogels te vangen, ontlokt met dat voorbeeld gelijksoortig gedrag bij zijn ondergeschikten.

196

U hebt dat bijvoorbeeld goed kunnen zien onder het bewind van Neelie Smit-Kroes als minister van Verkeer en Waterstaat (tot de kabinetscrisis in 1989). Zij was een zeer stimulerende minister, bang voor niets of niemand, ambtenaren stimulerend en enthousiasmerend. De bestuursraad nam dat over en had een uitstraling van 'Wij kunnen de hele wereld aan'. Onder haar opvolgster Hanja May-Weggen schrompelde die bestuursraad binnen zes maanden ineen, ondergedompeld in de angsten, onzekerheden en rancunes die deze minister voortdurend uitstraalde. Sindsdien is die bestuursraad geen hecht samenwerkend team meer.

Daarom is het gezegde 'De samenleving krijgt de politiek die ze verdient' niet juist. Het omgekeerde is waar: 'De POLITIEK KRIJGT DE SAMENLEVING DIE ZE VERDIENT.'

De voorbeeldfunctie is cruciaal. Zij hangt één en ondeelbaar samen met WAARDEN EN NORMEN. De kwaliteit van de politieke top bepaalt de kwaliteit van het leven in een land, en de kwaliteit van de manier waarop de mensen in dat land met elkaar omgaan. Geleid worden door mensen die de POLITIEKE VAKVEREISTEN kennen, en niet door derderangsfiguren die maar wat aanrommelen, is wat burgers voor hun belastinggeld vragen. Kan dat niet, dan gaat die burger met zijn eigen soevereiniteit op zoek naar wat dienstbaar is aan zijn eigen belangen. En die is daar al mee bezig. Alleen de ontwerpers van nieuwe belastingssystemen weten dat nog niet. Alsook degenen die voortdurend in de media roepen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Nooit zijn ze in staat ook nog die tweede zin uit te spreken, luidende: 'En mogen wij aan u met die sterke schouders vragen wat wij voor u kunnen doen en betekenen opdat u tot in lengte van jaren sterke schouders blijft behouden?'

Vraagsturing

Het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN is vraagsturing. Dergelijk sturen van de kant van de overheid begint bij de vraag, de wens, de behoefte, de vreugde, het verdriet, de angst, de emotie van mensen in de samenleving. Vandaar dat de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN niet begint met een VISIE(NOTA), niet begint met doelen, niet begint met gedachten die leven bij de overheid, maar exclusief met een zoektocht naar de MENSELIJKE MAAT door eerst met een OMGEVINGSANALYSE en een CONSULTATIERONDE aan SLEUTELFIGUREN te vragen wat hún gedachten, hún ideeën, hún gevoelens zijn over een probleem, over de achtergronden van dat probleem en over de meest gereede OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN daarvan.

Vraagsturing vereist een totaal andere manier van denken en handelen dan de gebruikelijke wijze van opereren van een overheid. Zij staat ook haaks op INSPRAAK. Bij inspraak hebt u al een visie, een idee van een aanpak, een mening. Bij INTERACTIEF BELEID MAKEN, gericht op het bereiken van BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN, zoals gezien door de ogen van de menselijke maat, begint u met nul idee, nul opvatting, nul directief. U hebt alleen maar het knagende gevoel dat er iets behoorlijk mis is, dat u dat niet op uw eentje wilt en kunt oplossen, en dat u eerst en vooral maar eens gaat vragen aan anderen hoe zij daarover denken.

197

Omdat de Nederlandse overheid na de Tweede Wereldoorlog vele jaren tamelijk centralistisch, soms zelfs collectivistisch (zie de (medische) zorg) beleid heeft gemaakt en vanuit centrale aansturing vele maatschappelijke verantwoordelijkheden aan zich heeft getrokken door ze weg te halen bij de individuele of georganiseerde burger (zoals bijvoorbeeld de armoedezorg), heeft allengs de totale publieke dienstverlening zich tot een top-down aansturingsstelsel ontwikkeld. Niet wat de burger vraagt of nodig heeft, maar wat de instellingen denken dat goed is, wordt aangeboden. Aanbodsturing is het overheersende parool. Daarbij start bovendien alle aanboddenken vanuit de belangen, procedures en structuren van die organisaties zelf. Waar dat fout gaat – in die zin dat de burger niet krijgt waarvoor hij belasting betaalt – komen er reparatiesystemen in de vorm van instellingen als die van ombudsliden. Zolang die bestaan, blijft de aanbodgerichte publieke dienstverlening werken zoals ze werkt, lichtjaren verwijderd van een ombouw naar vraagsturing. Ze gebruiken ze namelijk als ‘alibisystemen’ door een burger die zijn verhaal komt halen te antwoorden met: ‘Ga maar naar de ombudsman. Of naar de rechter.’ Vervolgens klagen ze over de JURIDISERING VAN HET BESTUUR.

Vragen in de consultatieronde

De zoektocht naar de MENSELIJKE MAAT begint met het stellen van vragen aan mensen waarvan u mag verwachten dat ze op een gezaghebbende manier op die vragen kunnen antwoorden, te weten de SLEUTELFIGUREN in de CONSULTATIERONDE. Later worden – zie de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN – ook zogeheten DESKUNDIGEN en BURGERS geraadpleegd, maar het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN start bij die sleutelfiguren.

In de BRIEFING van de ambtenaren, bestuurders en politici die de INTERVIEWS met de sleutelfiguren gaan doen, komen zes vragen op tafel. Steeds weer die zes, geen andere. Dit zijn geen inhoudelijke vragen die direct ingaan op het onderwerp, maar open, zeg maar procedurele vragen. Het is mijn ervaring dat u met die zes vragen de rijkste oogst binnenhaalt.

De eerste drie vragen zijn analytisch, diagnostisch van aard, luidende:

1. 'Het probleem waarover ik hier met u mag praten, hoe ziet u dat in de toekomst verder evolueren? Wat kunnen we volgens uw persoonlijke mening nog gaan verwachten? Wat gaat er volgens u in het kader van dat probleem nog op ons afkomen?' Door deze vraag gaat de betrokken sleutelfiguur achteruitleunen, sluit de ogen, kijkt over de grenzen van het onderwerp en de tijd heen en gaat zich beschouwend over dat probleem uiten. De geïnterviewde plaatst het probleem in een brede context van situaties, gebeurtenissen, omstandigheden, randvoorwaarden, kortom, zet het neer in een kader zoals dat op grond van zijn kennis en ervaring (verstand), en op grond van zijn opvattingen en opinies (gevoel) in elkaar steekt.
2. 'Wat is volgens u het meest problematische aan dat probleem, wat is het meest knellende aan dat knelpunt, wat is het meest rottige aan die rotzigheid?' Het antwoord op die vraag leidt de interviewer naar alle nuances, aspecten, onderdelen (de WAARNEMING VAN DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID zoals gezien door de bril van de geïnterviewde) van de problematiek. Omdat mensen met tegenovergestelde opvattingen tot standpunten kunnen komen die diametraal tegenover elkaar staan, oogst de interviewer de RELATIEVE DISSENSUS, waarbij maar één parool geldt: iedereen heeft gelijk, dus iedereen krijgt straks ook gelijk.
3. 'Wat is volgens uw persoonlijke mening het OORZAKELIJK COMPLEX achter en onder dat probleem of die reeks van problemen? Uit welke oorzaken komt het probleem voort?' Het antwoord is meestal deels een herhaling van wat er bij vraag twee op tafel komt, deels een verdieping daarvan. Het is mijn

ervaring dat veel mensen niet geschoold zijn in het denken in termen van oorzaak en gevolg. Daarom wil menig sleutelfiguur bij deze derde vraag graag uitwijken naar de volgende reeks van drie vragen die synthetisch/therapeutisch van aard zijn.

4. 'Wat zouden wij volgens uw persoonlijke mening per se moeten willen BEREIKEN? Wat moet onze uiteindelijke AMBITIE en ASPIRATIE zijn? Welke zijn de BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN waar we op moeten mikken?' Het antwoord op deze vraag leidt naar het finale doel dat de desbetreffende overheid volgens de sleutelfiguren moet willen zien te halen. De vele verschillende nuances die sleutelfiguren op deze vraag naar voren brengen geeft het politieke gezag een briljant inzicht in wat er in een samenleving leeft aan WAARDEN waarvan men vindt dat die gerespecteerd en beschermd moeten worden.
5. 'Waarom zijn het díe doelen die gehaald zouden moeten worden?' Dat is een onverwachte vraag voor menig sleutelfiguur. De reden van het stellen daarvan is dat iemand wel kan beweren dat de overheid bepaalde doelen zou moeten willen halen, maar dat de validiteit van zo'n standpunt pas rond is als er ook een genoegzame redengeving wordt verstrekt. Op de vraag 'waarom' als antwoord geven 'daarom' is niet voldoende.
6. 'En wat zou u zelf aan het bereiken van dat doel of die doelen kunnen bijdragen?' Bij deze vraag gaan sleutelfiguren soms even knock-out. Daar zijn ze meestal niet op voorbereid. Als ze na een halfuur lekker op dreef zijn en zich breeduit hebben genesteld in diverse doelen die de overheid zou moeten zien te bereiken, dan is het soms confronterend als de interviewer het gesprek terugbrengt op hun persoonlijke verantwoordelijkheid. Op hún maatschappelijke verantwoordelijkheid om niet zomaar, of niet altijd, of niet in alle opzichten ervan uit te gaan dat het steeds die overheid is, of moet zijn, die maatschappelijke problemen oppakt en oplost. De antwoorden op deze zesde vraag, allemaal netjes geordend in de bloemlezing, biedt een keur aan ideeën hoe de desbetreffende overheid delen van de oplossing van de problematiek zou kunnen overdragen aan anderen die dat ook, of misschien zelfs beter zouden kunnen doen.

Een klein detail: stuur de vragen niet van tevoren naar de sleutelfiguren op. Stel ze pas, één voor één, als u tegenover hen zit. Neem hen bij verrassing. Als u ze per fax of e-mail van tevoren opstuurt, loopt u het grote risico dat de betrokkene zich gaat voorbereiden als gevolg waarvan zo'n gesprek zeer vaak een slap aftreksel wordt van hetgeen in wezen nodig is. De spiritualiteit en spontaniteit verdwijnen al helemaal als de sleutelfiguur de vragen eerst nog

even doorneemt met de staf, of er zelfs een werkgroepje op zet om hem te voorzien van de meest gereede antwoorden. Het gaat om de **PERSOONSGERICHTE BENADERING**. Hopelijk hebben de sleutelfiguren die u gaat benaderen dit boekje, of dit onderdeel, (nog) niet gelezen.

Waarden en normen¹

Het begrip 'waarde' kent verschillende abstractieniveaus. Op dit moment, medio november 2002, lijkt het kabinet eigenlijk alleen maar belangstelling te hebben voor een debat over waarden en normen op het laagste abstractieniveau. Dat is het niveau van hoe mensen met elkaar dienen om te gaan: respect voor elkaar hebben, elkaar helpen. Dus over fatsoenswaarden in acht nemen en de daarbij behorende fatsoensnormen. Met name dit niveau van waarden-denken is na de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 een belangrijk politiek onderwerp geworden. Opmerkelijk is daarbij overigens de vertragende factor in de politiek. De Rotterdamse GroenLinks wethouder Herman Meijer kreeg enkele jaren geleden nauwelijks aandacht voor zijn project Stadsetiquette. Nu scoort het thema in diverse verschijningsvormen ineens hoog in alle grote steden. Dat hoort bij de tragiek van vakmensen: vaak komen ze veel te vroeg met iets wat werkelijk goed is, maar wat nog niet herkend en erkend wordt door de anderen.

Dit laagste abstractieniveau van waarden en normen moet u overigens zeker niet bagatelliseren. Echter, uitgaande van de stelling 'de **POLITIEK KRIJGT DE SAMENLEVING DIE ZIJ VERDIENT**' is het veel belangrijker om een debat over waarden en normen te starten op het niveau van de politieke waarden. Dan hebben we het over de essentie van de legitimatie van het politieke metier: een niet-aflatend **STREVEN** naar het realiseren van **BEOOGDE (MAATSCHAPPELIJKE) RESULTATEN** zoals liefde, herbergzaamheid, omarming, zorg, ontplooiing, rust, vrede, veiligheid, werk, eten op tafel. En dan hebben we het ook over de houding – noem het de **POLITIEKE PERSOONLIJKHEIDSKENMERKEN** – die daar onlosmakelijk mee zijn verbonden.

Het is de vraag of er daarboven nog een hoger abstractieniveau bestaat. Het niveau van universele waarden. Waarden die overal ter wereld in elke cultuur opgeld zouden doen. Sommigen vinden van wel, anderen betwijfelen dat. Ik behoor bij de laatsten. Zelfs een waarde die zich gemakkelijk zou lenen om tot universele waarde te worden bestempeld, namelijk 'gij zult niet doden', geldt niet alleen in sommige culturen helemaal niet als een belangrijke waarde, maar is ook in de onze een tamelijk relatieve waarde: als zij ook voor ons op een uni-

¹ Zie ook de bijlage aan het slot van dit boek

verseel niveau zou liggen dan zouden we geen militairen naar oorlogsgebieden sturen, noch mensen toestaan in het verkeer ongeveer duizend dodelijke slachtoffers per jaar te veroorzaken. Om maar eens iets te noemen.

Ik hecht eraan om te spreken van waarden en normen, en niet omgekeerd. Waarom? Omdat zij een doel-middel relatie inhouden. Waarden zijn doel, en dus van een hogere orde dan normen. Een waarde is iets wat u graag beschermd en behouden ziet. U vindt die bijvoorbeeld in de tekst van de *CONSIDERANS* van een wet. De artikelen van de wet bevatten de normen. Dat zijn de instrumenten waarmee de wetgever die waarde probeert te realiseren. Als u het waardevol vindt dat openbaar gras niet door honden wordt bevuild, dan kunt u dat proberen te verwezenlijken door in de Algemene Politieverordening de norm op te nemen dat het verboden is de hond op openbaar gras uit te laten. Of die norm kan worden gehandhaafd is natuurlijk nog de vraag. Immers, de afwezigheid van *HANDHAAFBAARHEID* van onze regelgeving is een van de ergste pathologische aspecten van de beleidsstapel en overregulering die ons land al meer dan tien jaar teisteren.

Het is al met al een bijzonder moeilijk onderwerp. Ook al door het gegeven dat er niet zoiets bestaat als een goede maatstaf voor correcte normering. Niet alleen kunnen mensen hemelsbreed van mening verschillen over de grenzen van *NORM-VESTIGEND EN NORMBEVESTIGEND OPTREDEN*. Ook dient u zich rekenschap te geven van het gezegde ‘hoe meer regels, hoe meer vlegels’. En de Romeinen hebben ons geleerd ‘*summum ius, summa iniuria*’: hoe meer regels men uitvaardigt, hoe meer onrecht men creëert.

Voor een hernieuwde kijk op het vraagstuk van waarden en normen verdient het aanbeveling om voluit te gaan in het proces van *INTERACTIEF BELEID MAKEN*. Er zijn namelijk duizenden verschillende waarden in onze samenleving. Een Somalische asielzoeker heeft waarden, zijn Nederlandse bewaker ook, maar waarschijnlijk geheel andere. Vissers die hun brood verdienen op zee hebben waarden, de mensen van GreenPeace ook; maar bijna zeker geheel andere. Een lid van de Tweede Kamer heeft waarden, de ambtenaar die hem moet bedienen ook, maar misschien wel geheel andere. Een moslimfundamentalist heeft waarden, maar de jongelui die een steen door zijn raam gooien ook; en die zijn misschien nooit met elkaar verenigbaar te maken. Een *PROJECTLEIDER* die wil werken zoals dat hoort, heeft waarden, zijn *OPDRACHTGEVER* die liever de weg van de minste weerstand gaat, heeft die ook, maar ‘*never the twain shall meet*’.

Een herijking van het debat over waarden en normen in onze samenleving zal alleen maar een kans van slagen hebben als dat a) begint bij de politiek, b) door die politiek zelf wordt getrokken van onderop conform de principes van interactief beleid maken, c) als dat respect heeft voor de zeer grote verscheidenheid van waarden en d) als men de grootst mogelijke prudentie weet op te brengen op het vlak van normering.

Waarneming van de problematische werkelijkheid

De ARCHITECTUUR VAN ZEVEN STAPPEN begint met het moeilijke onderwerp van de waarneming van de problematische werkelijkheid. Dit loopt synchroon met het stellen van de zes VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE aan SLEUTELFIGUREN. Met die vragen meet u de problematische werkelijkheid, gezien door de bril van tientallen, of honderden mensen die op de lijst van de OMGEVINGSANALYSE zijn terechtgekomen en om die reden geacht mogen worden te weten waarover ze praten.

Natuurlijk ziet iedereen de werkelijkheid door zijn eigen bril. Elke sleutelfiguur heeft zijn kennis, ervaring, wetenschap, emoties, wensen en verlangens. Referentiekaders bepalen wat zij zien en hoe ze dat waarderen. Dat maakt het zo moeilijk om tot een eenduidige weergave van die waargenomen werkelijkheid te komen. En om die reden moet het proces van interactief beleid maken verlopen onder het motto van de RELATIEVE DISSENSUS: iedereen ziet de wereld door zijn eigen bril, iedereen heeft dus gelijk, en daarom moet iedereen ook ergens of ooit zijn gelijk krijgen.

De werkelijkheid objectief waarnemen kan niet. Echter,

- als u een correcte omgevingsanalyse hebt opgesteld, en dus in interviews gaat praten met een relevante groep sleutelfiguren;
- als u de zes vragen stelt die u in een consultatieronde hoort te stellen;
- als de interviewers een behoorlijke BRIEFING hebben gehad over doel en werkwijze van het STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN, over opzet en aanpak van het project, over taak en rol bij het interviewen;
- als de interviewers hun verslag op een correcte manier opstellen en inleveren;
- als het PROJECTTEAM professioneel van de citaten in de interviews een BLOEMLEZING maakt;
- dan bevat die bloemlezing in al haar nuances het totale overzicht van de manier waarop de werkelijkheid in elkaar zit, en is het subjectieve van elke persoonlijke waarneming zodanig gecompenseerd door een gigantische

hoeveelheid andere (subjectieve) gezichtspunten dat het totaal het karakter heeft van een geobjectiveerde röntgenfoto van de als problematisch ervaren werkelijkheid.

Werken van buiten naar binnen en van onderop

Een proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN, dus een STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE PROCESSEN, is niets anders dan werken van buiten naar binnen en werken van onderop.

Anders dan het geval is bij INSpraak is interactief beleid maken een zoektocht naar de MENSELIJKE MAAT. Bij inspraak is de opvatting van de overheid over de aard van een probleem en zijn aanpak de maat der dingen. En na een vaak afwijzende reactie van de samenleving op die zienswijze probeert de overheid haar maat door te drukken. Bij interactief beleid maken heeft de overheid alleen maar een vermoeden van een probleem en betreft zij de samenleving van meet af aan bij het analyseren van de essentie van dat probleem, zijn OORZAKELIJK COMPLEX, en zijn meest gereede OPLOSSINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN.

203

Dat is werken van buiten naar binnen en van onderop. De samenleving krijgt het eerste woord. De overheid behoudt het laatste woord. En als die overheid het goed doet, ontstaat er geen DEMOCRATISCH GAT. Zij past en meet wat ze vanuit die samenleving heeft ontvangen en hakt ten slotte, gebaseerd op een draagvlak, de laatste knopen door.

Het werken van onderop heeft overigens twee betekenissen. Het slaat niet alleen op de verticale richting om vanonder uit de samenleving wijsheid en waarheid naar het niveau van het centrale gezag te tillen, maar ook op het van meet af aan inschakelen van uitvoerders en handhavers in dat proces. Mede door de SCHEIDING VAN BELEID EN UITVOERING, gevolgd door ongeremde beleidsstapeling en overregulering, is het meeste beleid niet meer uitvoerbaar en zijn de meeste regels niet meer handhaafbaar (met GEDOOGBELEID als resultaat). Door te werken in de lijn van het KETENMODEL dient u in de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN door alle stappen en fasen heen – en dus vanaf de OMGEVINGSANALYSE – uitvoerders en handhavers bij dat proces in te schakelen. Alleen dan kan er weer sprake worden van UITVOERBAARHEID en HANDHAAFBAARHEID.

Werken van ruw naar fijn

Werken in de context van de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN is een proces van voortdurend DIVERGEREN EN CONVERGEREN. Bij elke volgende stap laat u ballast van de vorige stap achter, in een continu proces van werken van ruw naar fijn.

Zie het als goud zoeken. Iemand loopt ergens op aarde en zegt: 'Volgens mij zit hier goud in de grond.' De volgende stap is het afgraven van grote hoeveelheden ruwe erts. Daarna volgt het zuiveren van korrels goud door zand, stenen en andere rommel weg te spoelen. Vervolgens krijgt dat goud een bewerking om het geschikt te maken voor sieraden. Een goudsmid koopt een staafje, maakt daar een ringetje uit en wacht op een koper. U koopt het en schuift het aan de hand van uw bruid. Dat is een proces van ruw naar fijn, waarbij elke volgende stap een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de vorige, eindigend in iets heel moois.

204

Aan het einde van een proces, getrokken conform de architectuur van interactief beleid maken, hebt u in een IMPLEMENTATIEPLAN een grote reeks concrete ACTIES. Dat zijn allemaal 'gouden ringetjes' die het resultaat zijn van een proces dat begon met het 'afgraven' van de grond doordat een stel interviewers een aantal SLEUTELFIGUREN zes VRAGEN IN DE CONSULTATIERONDE stelde, daarmee een 'wagonlading ruwe erts' oogstte, die vervolgens – ontdaan van zijn ballast – werd verfijnd in een BLOEMLEZING, daarna nog meer verfijnd in PROBLEEM- EN OORZAKEN-ANALYSES, en ten slotte in EXPERT MEETINGS voorzien van de POLITIEK-BESTUURLIJKE INTERVENTIEPUNTEN voor het elimineren van oorzaken, waarbij de uiteindelijke acties dat oorzaakeliminerende karakter hebben.

Werkgroepen

Anders dan een PROJECTTEAM is een werkgroep een typisch onderdeel van de klassieke STAF-LIJNORGANISATIE. Een werkgroep bestaat meestal uit medewerkers van diverse afdelingen of directies of departementen, komt op vaste dagen en tijden bijeen, bedient zich van normale lijninstrumenten, zoals een agenda en notulen, en heeft in overwegende mate de cultuur van antagonistische samenwerking. Medewerkers zitten namelijk meestal in zo'n werkgroep om de belangen van de eigen achterban in te brengen en te verdedigen. Ze ontnemen hun identiteit aan die opdracht uit de achterban, niet aan het onderwerp in kwestie.

Niet de gezamenlijkheid, niet de verbondenheid tot het onderwerp, niet de wil om naar elkaar toegevoegde waarde te leveren, maar een voortzetting van verkokerde aandacht is het overwegende klimaat in een dergelijke manier van werken. Een projectteam moet niet samenwerken met klassieke werkgroepen maar met VANGNETTEN.

Wetten bij projectmatig werken

De OPDRACHTGEVER moet garant staan voor:

- onvoorwaardelijke DEKKING van de manier van werken (de methodologie);
- het team dat de PROJECTLEIDER nodig heeft (kwantitatief en kwalitatief);
- voldoende TIJD om een voldragen vrucht te maken;
- een BUDGET dat de projectleider in staat stelt alles te bekostigen wat de projectleider nodig acht;
- de werkvormen (ondersteunende VANGNETTEN) die de projectleider naar eigen inzichten moet kunnen organiseren.

De projectleider is verantwoordelijk voor het te bereiken resultaat, dus de projectleider ontvangt alles wat hij tot dat doel nodig acht. Als de projectleider wordt gemanoeuvreerd in een MISSION IMPOSSIBLE geeft hij de opdracht terug. De projectleider heeft de opdracht om grenzen te verleggen, en dat is het enige wat uiteindelijk beoordeeld mag worden. Niet of er heilige huisje zijn verwijderd, of taboes doorbroken of zieltjes geknakt, of dat er anderszins schade is toegebracht aan de status-quo die doorbroken moest worden.

205

Wetten voor het bereiken van resultaten

Als u een resultaat bereikt, hebt u kennelijk – toevalstreffers daargelaten – precies gedaan wat er gedaan moest worden, en op de manier hoe dat tot stand moest komen. Dat verklaart waarom elke dag miljoenen mensen grote en kleine resultaten bereiken. Weten wat u moet doen om een resultaat te bereiken, en hoe, is een noodzakelijke voorwaarde, echter niet een voldoende voorwaarde voor succes. U zult de ARCHITECTUUR VAN INTERACTIEF BELEID MAKEN moeten kennen en begrijpen voor het realiseren van succesvolle beleidsresultaten.

Als u op weg bent naar een beoogd resultaat, is en blijft het, tot het moment van het daadwerkelijke resultaat, onzeker of u het ook echt realiseert. OMGAAN MET

ONZEKERHEID, en niet stappen in de valkuil van ZEKERHEIDSPERFECTIONERING is daartoe een dwingende opgave.

Succes is niet gebaseerd op een fixatie op het beoogde resultaat, maar op het weghalen van de OBSTAKELS die aan dat resultaat in de weg staan.

Om te komen op de plek die u beoogt zet u de ENERGIE (MIDDELEN) in op het zich verwijderen van de plek waar u op dat moment bent. Net zoals een raket: die is niet op weg naar de maan, maar die verwijdt zich door de ingezette energie elke fractie van een seconde verder van de plek waar hij eerst was, en bereikt de maan als het VERWIJDERINGSPROCES lang genoeg in de goede richting is gegaan.

Wetten voor uitvoerbaarheid

Als u de uitvoerbaarheid van beleid wilt optimaliseren zorg dan ten minste voor het volgende:

- Maak beleid van buiten naar binnen, en van onderop.
- Zet de uitvoerders en de handhavers aan het begin van elk interactief beleidsproces.
- Geef de uitvoerders en handhavers wat zij zeggen nodig te hebben om uit te voeren en te handhaven, en stel dat niet steeds ter discussie.
- Creëer minstens zes maanden voor het einde van het proces van INTERACTIEF BELEID MAKEN een UITVOERINGSORGANISATIE die de uitvoering van het IMPLE-MENTATIEPLAN ter hand neemt zodra dat plan door het bevoegd gezag is geaccordeerd. Laat die uitvoeringsorganisatie als een soort schaduwteam samen optrekken met het projectteam dat met de beleidsontwikkeling bezig is, zodat tijdig het estafettestokje kan worden overgenomen.

Withinputoverload

Als een organisatie zucht onder te veel werk heet het INPUTOVERLOAD. Als die daar structureel verkeerd op reageert komt zij terecht in iets wat veel erger is: withinputoverload. Dat gaat als volgt:

- Eerst gaan mensen zich onder grote werkdruk vergissen in het verwerken en bewerken van al die input.
- Daarna gaan zij lacunes veroorzaken; de medewerkers gaan gaten trekken in het materiaal.

- Vervolgens breekt de fase aan waarin ze gaan filteren. Ze zien alleen nog maar wat ze willen zien.
- Daarop volgt het opstapelen van werk, in de hoop en verwachting dat er binnenkort een weekje rust komt om alles even goed af te werken.
- Omdat dit meestal ook niet lukt gaan ze er een slag naar slaan.
- Dit wordt gevolgd door Vluchten uit de Taak (VUT). Dat kan zich manifesteren in diverse uitingen, zoals met vervroegd pensioen gaan, maar ook overspannen raken of een hartaanval krijgen.
- En als zich dat in een betekenende mate voordoet kondigen de bazen een reorganisatie aan. En daarmee werkt zo'n organisatie zich in een spiraalsgewijze opeenstapeling van reorganisaties, zich manifesterend in een wildgroei van structuren en procedures.

Withinputoverload is een typisch voorbeeld van POSITIEVE FEEDBACK: de organisatie raakt steeds verder van huis door een (uit zichzelf) voortwoekerend proces van organisatieaanpassingen. Eigen aan het mechanisme van positieve feedback is namelijk dat u wel in de gaten hebt dat er iets niet deugt maar dat u geen adequate MONITORING pleegt van de KOERSAFWIJING, en dus ook niet precies weet uit welke oorzaken die afwijking voortkomt, vervolgens toch ferme beslissingen meent te moeten nemen en dan vol overgave in de VALKUIL VAN HET OPLOSSINGEN-DENKEN dondert die de organisatie nog verder van de goede koers doet afraken.

207

Zekerheidsperfectionering

Succesvol beleid voeren is gebaseerd op een paar wetten. De belangrijkste is dat u weet dat het altijd een OMGAAN MET ONZEKERHEID is. Ook al stelt u uzelf nog zoveel doelen, en ook al realiseert u duizenden malen die doelen, nooit is het altijd en onder alle omstandigheden zeker dat u de volgende keer weer die doelen haalt.

De beleidsvoerder die dat begrijpt, zit heel anders in elkaar dan degene die voorwaarts gaat op basis van zekerheidsperfectionering. Dat is iemand die koste wat kost de zekerheid wil hebben dat doelen worden gerealiseerd. Dat is het soort mens dat graag praat in termen van AFREKENEN OP HET RESULTAAT. Zo iemand gruwelt van een zin als 'HET PROCES IS BELANGRIJKER DAN HET RESULTAAT'.

Zekerheidsperfectionisten zijn mannen van stavast, van Jan de With. Zij praten over daadkracht, ingrijpen, doen. Zij sturen op BEHEERSING. Want STUREN OP PROCESSEN zit niet in hun genen. 'Processen', zo zeggen ze, 'die moet je in de klauwen houden.'

De overgrote meerderheid in ons politieke, bestuurlijke en ambtelijke systeem zit zo in elkaar. Daarom hebben ze in de afgelopen dertig jaar met hun daadkracht, doen en in de klauwen houden, in ons land veel ellende aangericht. Ze hebben ons naar het einde van de POLITIEKE LEVENSCYCLUS EN VITALITEIT gebracht. Diverse beleidssectoren zijn op sterven na dood: de (medische) zorg, het onderwijs, de veiligheid, de integratie van allochtonen en de mobiliteit. De voortgaande economische groei heeft jarenlang als façade voor dat voortschrijdend deficit kunnen dienen. Dat is voorbij. Nog één of twee daadkrachtige kabinetten, onbekend met de noodzakelijke politieke vakvereisten (en onbekend met de gevolgen van die onbekendheid op langere termijn), en dan is de ellende zo groot dat misschien dan eindelijk de tijd aanbreekt voor een politiek systeem dat in POLITIEKE PROFESSIONALITEIT zijn kracht zoekt.

Bijlage: Project Waarden en Normen conform de principes van interactief beleid maken

Dit is een projectopzet om via een herijking van waarden en normen te investeren in een revitalisering van het politieke systeem, en daarmee in een vernieuwing van de band tussen politiek, bestuur en samenleving.²

Nederland is behoorlijk in de war

Het politieke systeem is grondig door elkaar geschud. Politieke partijen spreken hun achterban niet meer aan en hebben hun band met de kiezers verloren. Zicht op nieuwe politieke verhoudingen waaraan wij rust en zekerheid kunnen ontleenen is er nog niet.

Politiek en bestuur zijn niet bij machte grote maatschappelijke problemen effectief aan te pakken. Beleidssectoren als (medische) zorg, onderwijs, veiligheid, asiel en mobiliteit slagen er ondanks alle goedbedoelde pogingen van beroepsbeoefenaren en externe deskundigen niet in de omslag naar een positief beeld te maken. Het ambtelijk apparaat wordt door aanzienlijke veranderingsprocessen geleid en wacht op veel plaatsen versteend af wat er komen gaat. De keuze voor een intergouvernementele of een federale uitbouw van Europa kan in het huidige proces van verdamping van de soevereine staat zelfs tot verlamming van politiek, bestuur en administratie gaan leiden.

209

Veel burgers hebben het nog nooit zo goed gehad, maar kijken nu vertwijfeld naar een mondiale economische crisis. De maatschappelijke tweedeling groeit hierdoor nog meer. Ouders en opvoeders verliezen hun greep op het gedrag van hun kinderen. Drank- en drugsgebruik onder jongeren nemen toe. Te late onderkenning van integratieproblemen onder allochtonen heeft geleid tot aanzienlijke onrust en gevoelens van onveiligheid bij delen van de traditionele bevolking.

Er is een sterke roep om herstel van waarden en normen, maar niemand weet hoe of tot welk doel.

Waar is de intermenselijke beleefdheid gebleven? Leven we bij de dag of bestaat er nog zoiets als bezonnenheid? Verplichten wij ons nog wel tot trouw aan een

² Met bijdragen van Ilse Dresscher, Elisabeth Friederichs, Ton Klinkers, Dirk Scheele en Herbert Tombeur.

gedachte, aan een droom, aan een groot goed, aan humaniteit? Is 'het goede' voor ons nog veel, of is – in onze onmatigheid – alleen 'het vele' nog goed? Zijn we moedig genoeg om het kwaad teweer te staan? Streven we ons eigen belang na of bestaat er nog zoiets als rechtvaardigheid voor allen? Spannen we ons nog wel in om edelmoedig te zijn en de ander vreugde te bezorgen? Hebben wij nog wel compassie met de ander die lijdt? En hoe zit het met onze barmhartigheid? Zijn we dankbaar voor wat de ander voor ons kan betekenen? Betrachten we de nodige bescheidenheid? Kortom, zijn we deugdelijk bezig? Streven wij de goede waarden nog wel na? In opvoeding, onderwijs, werk, op straat, waar dan ook?

De zaak is zelfs tamelijk ernstig

Nederland is – zoals de Vlamingen zeggen – het noorden kwijt. We weten niet meer wat bezinning is, reflectie, nadenken. Begrippen als moraliteit en ethiek zijn ingeruild voor gewin, geweld en afval. In alle lagen van de bevolking. Bederf van waarden is niet iets wat zich beperkt tot één maatschappelijke groepering. We vinden het in de allerhoogste top van het land, waar politiek en bestuur de scepter zwaaien. Maar ook op het allerlaagste niveau waar illegale allochtonen tegen hongerlonen aan het (door autochtonen versmade) werk worden gezet en tegen woekerprijzen woonruimte moeten huren. Geen enkele laag van de samenleving, en geen enkele publieke of private sector kan beweren dat daar niets aan de hand is. Zelfs religieuze groeperingen in ons land, verenigd in kerken of moskeeën, ontbreekt het aan denkbeelden en invloedsmiddelen om aan de discussie over waarden richting te geven, en zijn zelf aan kritiek onderhevig wegens normverval.

Dergelijke verschijnselen doen herinneren aan een uitspraak van Antonio Gramsci in de periode voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog: 'The old is dying and the new has not been born. In this interregnum there arises a great diversity of morbid symptoms.'

Voorbeelden van morbide symptomen zijn er te over. Niemand kan de ogen sluiten voor de opgeschoten jeugd die, al dan niet van allochtone herkomst, treinstellen sloopt en de conducteur die wil ingrijpen mishandelt. Of voor het toenemend aantal wapens op scholen; voor de ernstige verruwing op straat en in het verkeer; voor de bedreigingen en fysieke aantasting van personeel in de gezondheidszorg, het onderwijs, de mobiliteit en de veiligheid; voor de fraude en

corruptie in alle lagen van de overheid en het bedrijfsleven; voor het doodschieten van een politicus en het zenden van kogels naar politici. Maar ook voor andere ontwikkelingen die vragen oproepen, zoals het toenemend aantal mensen dat er de voorkeur aan geeft geen gezin te stichten of een duurzame relatie aan te gaan; of voor het vluchten van burgers voor te veel regels, belastingdruk, onveiligheid en luchtverontreiniging naar andere streken van Europa; voor opstandige geluiden van de politie die al jaren smeekt om meer mogelijkheden om criminaliteit te bestrijden; voor ontwijkend gedrag van militairen die onderzoek naar hun gedragingen tijdens vredesoperaties positioneren onder het hoofdstuk damage control; voor het sluiten van kartelovereenkomsten in de bouw en het frauduleus opdrijven van de bouwkosten; voor niet afnemend zinloos geweld op straat en de manier waarop de magistratuur daar vervolgens mee omgaat.

Steeds meer mensen lijken gefrustreerd. Nooit waren zoveel mensen zo goed opgeleid en zo goed (of slecht) geïnformeerd via de media en toch zo machteloos; hun participatie aan de macht is niet toegenomen. Ons democratisch model dateert uit de negentiende eeuw, en is gebaseerd op het maatschappelijke en vooral ook economische waardepatroon van die tijd. De bevolking is inmiddels aanzienlijk geëvolueerd, zeker in materieel opzicht. Echter, de verwerking daarvan in een vernieuwd besef van waarden en normen door de politici gebeurt niet, of niet voldoende, of niet op tijd. Integendeel, regels die niet met de waarden van de bevolking overeenkomen, gaan toch uit van die politici die hun eigen 'ideologisch' leven leiden, bijvoorbeeld omdat hun elites via de partijen toch dichtbij, of midden in de macht blijven, hoe de verkiezingsuitslagen ook luiden. Met andere woorden, partijen lopen steeds meer achter op een vernieuwd waardenbesef van de samenleving.

211

Er zijn meer morbide symptomen, veel meer. En er is een verband tussen die symptomen. Oude waarden zijn verdwenen, maar nieuwe hebben hun plaats nog niet ingenomen. Waarden zijn nodig voor de stabiliteit van de samenleving. Waarden bieden rust en overtuiging, zicht op wat recht is of krom, goed is of fout. Althans, gezien door de bril van de culturele eenheid die dergelijke waarden koestert. Waar die zekerheden wegvallen, komt de stabiliteit van een land in gevaar, en daarmee de democratische principes. En dat plaveit de weg van 'de sterke man'.

We ontkomen er daarom niet aan om de rol van politiek en bestuur zelf ter discussie te stellen. Steeds vaker spelen er vragen als: hoe gaat het proces van verdwijnende en verschuivende waarden in zijn werk? Welke rol speelt ons

democratisch bestel daarin? Is er aanleiding om aan te nemen dat de wijze waarop wij het democratisch bestel hebben geïnstitutionaliseerd bijdraagt aan de normvervaging? Kan dat bestel, respectievelijk kunnen de geïnstitutionaliseerde voorzieningen, bijdragen aan herstel van de kwaliteit van het morele leven, of moeten ze daarvoor op de kop met een drastische omkering van de keten: vraagsturing in plaats van aanbodsturing? Immers, de aantoonbare ontwrichting van de Nederlandse samenleving, waarvan het verval van waarden en normen slechts één verschijningsvorm is, lijkt terug te voeren op politieke, bestuurlijke en ambtelijke instituties die zelf hopeloos in de war zijn geraakt.

Deze problematiek vereist een fundamentele aanpak

Nederland is kwetsbaar. Een land dat zo in de knoop ligt met zichzelf loopt het risico in handen te vallen van iemand die zegt dat hij er wel voor zal zorgen dat de treinen weer op tijd gaan rijden. Daarom zal de inzet om hier iets aan te doen diep en breed, gevoelig en intens, overrompend en uitdagend, vastberaden en gedurfd moeten zijn.

212

Symptoombestrijding is niet genoeg. Ontwrichtingsverschijnselen verdwijnen niet door pleisters te plakken. Er is méér nodig dan een landelijk debat onder regie van de Rijksvoorlichtingsdienst, méér dan een brede maatschappelijke discussie, méér dan een algemene voorlichtingscampagne, méér dan een ethisch reveil, méér dan een oproep via Postbus 51, méér dan een commissie die een onderzoek doet en een rapport indient, méér dan het aanschaffen van metaaldetectoren aan de ingang van scholen, méér dan opgeruimde kinderspeelplaatsen, méér dan etiquetteprogramma's in grote steden en in het verkeer.

Er is een fundamentele aanpak nodig. Dat vereist een proces. En een proces vraagt zware investeringen en lange tijd. Meer nog, een proces vraagt respect voor datgene wat een proces nodig heeft om zijn werk te kunnen doen. Een appel kan niet groeien en rijpen als men de boom niet zijn natuurlijke werk laat doen. Een kind kan niet als voldragen vrucht ter wereld komen als men de moeder niet in staat stelt haar lichaam zijn natuurlijke werk te laten doen.

Maar dat is niet eenvoudig, de problematiek kent verschillende premissen

Denken en praten over waarden is niet eenvoudig door de variëteit van gezichtspunten en premissen. Om er enkele te noemen:

Er is niet zoiets als een eenduidige kijk op eenduidige waarden. Absolute waarden bestaan niet. Ook heel weinig universele waarden. Wij Nederlanders zouden wel graag willen dat er meer universele waarden waren. Het begrip 'universele waarden' rolt gemakkelijk uit onze mond, maar zodra we er eentje noemen staat iemand uit een andere cultuur op en zegt: 'Voor mij geldt dat niet.' Zelfs een voor de hand liggende 'universele' waarde als 'Gij zult niet doden' wordt elders in de wereld op vele plaatsen niet erkend. Zelfs niet door ons: op basis van een legaal politiek mandaat sturen we soldaten naar andere landen, voor vredesmissies, maar als het erop aankomt, ook om te doden. Dus ook die waarde vindt haar relativering in het geweldsmonopolie van overheden.

Waarden van een samenleving hebben geen eeuwigheidswaarde. Ze komen niet voort uit de deugden van haar leden, noch uit de gedragscodes (normen) en de daarbijbehorende belerende vingertjes waarmee sommige (beroeps)groepen (politici, prelaten, goeroes, artsen, ambachtslui of andersdenkenden) zichzelf eraan herinneren dat ze 'goed' zijn. Deze waarden zijn voortgekomen uit de Verlichting en daarna gegroeid in de samenlevingspraktijk. Ze zijn zowel het voortbrengsel daarvan als ook de noodzakelijke voorwaarde voor elke nieuwe samenlevingsontwikkeling. Daarom veranderen ze ook. Oude waarden devalueren ten bate van nieuwe, waardoor sommigen in onze samenleving zich ontregeld voelen en op zoek gaan naar het herstel van de oude vertrouwde waarden. En dat kan niet. De oude waarde kan niet volledig in haar vertrouwde vorm hervonden en 'opgewaarderd' worden, want inmiddels zijn de randvoorwaarden en omstandigheden gewijzigd.

In een samenleving kiezen mensen elkaar en/of worden ze als bij elkaar behorend gezien, vanwege gedeelde waarderingen. Aan de andere kant slaan sommige 'oude' waarden bij jonge generaties en nieuw ontstane groepen niet meer aan, en schept men nieuwe. Zo ontstaan (vaak met elkaar botsende) subculturen met hun eigen waarderingen en het daaraan gerelateerde doen-en-laten (normen als manifestaties en nastrevingen van gekoesterde waarden). Op basis van herkenning van gemeenschappelijke waarderingen is het CPB onlangs gekomen tot een nieuwe classificatie van burgers. In plaats van de inkomensgrenzen is nu het

samenhangend pakket aan waarderingen bepalend voor de categorisering. Zo is als het ware een nieuwe sociologie van waarden ontstaan. Die loopt niet meer parallel met de sociologie van de politieke oriëntaties, ten gevolge waarvan de politiek zich nu het hoofd breekt over de vraag hoe zij deze verloren zonen moet herwinnen.

Het sociale weefsel is ondervoed geraakt. Er wordt meer energie gestoken in verschillende dan in overeenkomstige waarden en normen. Nieuwe waarden ontstaan uit afkeer, verzet en ergernis over bestaande waarderingen. Als oude waarden voor iedereen deugden, zou iedereen het met elkaar eens zijn, en zouden nieuwe waarden niet geschapen worden. Nieuwe waarden zijn dan ook vaak antiwaarden ten opzichte van conventies. Protestwaarden, maar daarom niet minder waardevol en niet minder werkelijk.

Mensen zijn behoeftige wezens; als hun basisbehoeften bevredigd zijn, zoeken ze niet al te hard naar nieuwe waarden. Althans dat geldt voor sommigen. Anderen worden juist kritischer en gaan nieuwe waarden ontdekken als hun primaire levensbehoeften gewaarborgd zijn. Voor dezen geldt dat de eisen van levenskwaliteit toenemen als ze voldoende te eten hebben, een goed dak boven hun hoofd hebben en waardering krijgen van hun omgeving.

De probleemstelling zou daarom moeten luiden:

Gegeven dat waarden evolueren in sociaal verband en geen eeuwigheidswaarde hebben, gegeven dat deze evolutionaire ontwikkeling zich schoksgewijs via de creatie van tegenstellingen voltrekt, en gegeven dat die sociale verbanden zich via analyse van waarderingspatronen laten definiëren, is een procesmatige aanpak van de inventarisatie van het fenomeen van verdwijnende en verschuivende oude waarden en het ontstaan van nieuwe waarden de aangewezen weg. Een proces dat gericht is op nagaan hoe de grote verscheidenheid van waarden in ons land eruit ziet. Welke waarden we kwijt zijn, en welke daarvoor in de plaats lijken te komen. Welke waarden bij wie irritaties oproepen, en welke nieuwe (contra)waarden daaruit voortkomen.

In aansluiting daarop zou het proces zich kunnen richten op het aanbrengen van prikkels waardoor nieuwe, voor 'iedereen' waardevolle waarden tot ontwikkeling zouden kunnen komen, en brede acceptatie zouden kunnen verwerven in de samenleving. Tevens kan dat proces proberen vast te stellen welke waarden

recht doen aan de basisbehoeften van mensen, ten gevolge waarvan de prikkel tot het scheppen van nieuwe contra- of antiwaarden vermindert en het verval van belangrijke, omvattende, maatschappelijke waarden kan worden tegengegaan.

Een interactieve aanpak moet gelden van hoog tot laag

Nederland bevindt zich aan het einde van een politieke levenscyclus die ruim vijftig jaar heeft geduurd. De vitaliteit is op. Er is nieuwe energie nodig. Elk levend organisme moet meer energie opslaan dan verbruiken. Anders sterft het af. Een proces van interactief beleid maken kan – mits opgezet volgens de eeuwenoude principes die daarvoor gelden³ – die nieuwe energie vinden en opslaan. En kan op die manier het begin vormen van een nieuwe vitale politieke levenscyclus.

Om die redenen zal een interactieve aanpak moeten beginnen bij de leiding van het land: bij de Tweede Kamer, bij de Eerste Kamer en bij de regering. Als de heroriëntatie op waarden en normen niet aanvangt bij degenen die ons land leiden, waarom zou die dan moeten beginnen op scholen, of in moskeeën, of op het voetbalveld, of in het verkeer? Een heroriëntatie op waarden en normen zonder directe en actieve aansturing daarvan door parlement en regering – individueel en collectief – zal een doodgeboren kind zijn. De voorbeeldfunctie is allesbepalend voor een goed resultaat.

215

Een interactieve aanpak heeft de volgende contouren qua structuur en werkwijze

Puntsgewijs de volgende structuur:

- Het project waarden en normen staat onder de gezamenlijke leiding van de minister-president en van de voorzitters van de Tweede en van de Eerste Kamer.
- Het project heeft een looptijd van vier jaar. Wanneer de Tweede Kamer of het kabinet deze periode van vier jaar niet volmaakt, beslist de Tweede Kamer op dat moment hoe het project verder gaat.
- De dagelijkse leiding van het project is in handen van een voltijds werkend projectteam van ongeveer tien personen, met een procesmanager die bekwaam is in de methodologie van veranderingsprocessen als projectleider.

³ Zie daarvoor ook Leo Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving*, Lemma 2002.

Dat geldt ook voor de leden van het projectteam. Zij zijn niet op politieke gronden geselecteerd, maar op basis van hun kennis en kunde om gecompliceerde veranderingsprocessen te begeleiden.

- De projectleider heeft de status van regeringscommissaris onder directe verantwoordelijkheid van de minister-president.
- De projectleider en het team worden ondersteund door een begeleidingsgroep, bestaande uit de vice-voorzitter van de Raad van State, de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, een procureur-generaal en een president van een gerechtshof.
- De Tweede Kamer stelt een Tijdelijke Kamercommissie Waarden en Normen in voor de duur van vier jaar, bestaande uit dertig leden en dertig plaatsvervangende leden.
- Het projectteam is het middelpunt van een satellietstructuur van dertig projectgroepen. Elk lid van de Tijdelijke Kamercommissie adopteert een van die dertig projectgroepen en werkt nauw samen met de projectleiders en de leden van deze groepen.
- De voltijds werkende dertig projectgroepen worden door het centrale projectteam samengesteld, en opgeleid in het werken met de principes van interactief beleid maken.

216

Puntsgewijs de volgende werkwijze:

- De regering benoemt een regeringscommissaris, stelt de Tweede en de Eerste Kamer daarvan op de hoogte, en belast deze met de werving en selectie van het projectteam dat hem of haar terzijde zal staan.
- De Tweede Kamer stelt een Tijdelijke Kamercommissie Waarden en Normen in.
- Het centrale projectteam ontwerpt een omgevingsanalyse die moet leiden tot een lijst van sleutelfiguren die vervolgens in een consultatieronde de weg wijzen naar de belangrijkste (organische) samenlevingsverbanden waar op het vlak van waarden en normen meer energie moet worden ingebracht en opgeslagen, dan dat er wordt verbruikt. Dat zijn dan bedreigde samenlevingsverbanden, althans in de visie van de geraadpleegde sleutelfiguren.
- De Tijdelijke Kamercommissie selecteert uit die bedreigde samenlevingsverbanden de 150 belangrijkste verbanden: die plekken in de samenleving die koste wat kost niet ten onder mogen gaan. Deze oogst van de consultatieronde onder sleutelfiguren, is niet de enige input voor het beraad en de besluitvorming in de Tijdelijke Kamercommissie. Het resultaat van de momenteel lopende inventarisatie – door het Forum voor Democratische

Ontwikkeling in opdracht van de regering onder regie van de Rijksvoorlichtingsdienst – van de vele initiatieven op het vlak van waarden en normen die al overal in het land lopen is ook input daarvoor.

- Het centrale projectteam deelt die 150 bedreigde samenlevingsverbanden toe aan de dertig projectgroepen. Deze kunnen besluiten daartoe een of meer subgroepen in te stellen.
- De Tijdelijke Kamercommissie deelt elk lid van de Tweede Kamer toe aan een van die bedreigde samenlevingsverbanden. Dat is de logica achter het getal 150. Geen enkel lid van de Tweede Kamer mag buiten dit proces blijven.
- De regering belast het college van secretarissen-generaal met de taak en opdracht – individueel en collectief – dertig topambtenaren vrij te maken voor de begeleiding van de dertig projectgroepen. Elk van deze dertig topambtenaren ontwerpt – onder het gezag van de desbetreffende secretaris-generaal – een reeks departementale ‘vangnetten’ die a) op afroep ter beschikking staan van een of meer projectgroepen, en b) zorg dragen voor het ontstaan van intern draagvlak voor dit proces. Het interdepartementale expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming Xpin speelt in dat verband namens de secretarissen-generaal een faciliterende rol.
- Het centrale projectteam werft, selecteert en leidt degenen op die deel gaan uitmaken van de dertig decentrale projectgroepen. Deze omvatten elk niet meer dan tien personen.
- De dertig projectgroepen dalen via de methodologie van interactief beleid maken af in het aan hun verantwoordelijkheid toegewezen samenlevingsverband, hetgeen – conform de literatuur genoemd in de voetnoot – impliceert:
 - zij maken een omgevingsanalyse;
 - zij houden, met sleutelfiguren uit die verbanden, een consultatieronde over de manier waarop zij de problematiek van waarden en normen in dat samenlevingsverband waarnemen en waarderen;
 - zij ontwerpen een bloemlezing van letterlijke citaten uit die consultatieronden;
 - zij ontwerpen een reeks van probleem- en oorzakenanalyses die aangeven welke oorzakelijke complexen achter de belangrijkste problemen op het vlak van waarden en normen liggen;
 - zij organiseren expert meetings die de politiek-bestuurlijke interventiepunten moeten aangeven waar oorzaken van problemen op het vlak van waarden en normen in dat samenlevingsverband met meer baten dan kosten kunnen worden geëlimineerd;
 - zij ontwerpen visies op hetgeen in dat samenlevingsverband op het

- vlak van waarden en normen bereikt dient te worden;
- zij ontwerpen daartoe streefbeelden en doelen;
- zij ontwerpen concrete acties om die doelen te bereiken;
- zij ontwerpen de uitvoeringsorganisatie die de acties moet uitvoeren.
- Het centrale projectteam stuurt op dat hele, decentrale proces van heroriëntatie op waarden en normen, door bij voortduring de dertig projectgroepen te stimuleren, te adviseren, en op alle mogelijke manieren bij te staan.
- Het centrale projectteam zorgt samen met de dertig projectgroepen voor heldere communicatie- en rapportagelijnen naar de regering, het parlement, de samenleving en de (vak)pers.
- De opzet van het centrale projectteam, de initiële fase om de 150 meest bedreigde samenlevingsverbanden te vinden, de werving, selectie en opleiding van de dertig projectgroepen die elk een aantal van die samenlevingsverband gaan bedienen, duurt één jaar.
- De analyse die elke projectgroep gaat maken, inclusief de voorstellen van de concreet te ondernemen acties, duurt ook een jaar.
- Daarna start de feitelijke uitvoering van die acties. Gedurende twee jaar, tot aan het einde van de kabinetsperiode, begeleiden het centrale team, en de dertig projectgroepen die uitvoering.

Waarom een dergelijke zware opzet?

De voorgestelde structuur en werkwijze zijn zwaar. Waarom? Om een fundamentele aanpak mogelijk te maken. Nederland is ziek. Politiek, het is hierboven al een keer gezegd, is de vitaliteit opgebrand. Dat is een van de belangrijkste redenen die tot ontwrichtingsverschijnselen in een samenleving leiden. Vandaar het belang van leiding door de minister-president en de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarom ook de noodzaak tot instelling van een Tijdelijke Kamercommissie Waarden en Normen, en het toedelen van elk lid van de Tweede Kamer aan een van de te identificeren bedreigde samenlevingsverbanden. Als het inderdaad een serieus onderwerp is, een zaak die niet in vrijblijvende zin kan worden besproken, dan zal dat in alle opzichten in zijn opzet en aanpak duidelijk moeten zijn. Vandaar ook de noodzakelijke inbreng en betrokkenheid van de rijksdienst. In deze tijd van beleidsopstapeling, overregulering en op hol geslagen reorganisaties van beleidssectoren heeft de rijksdienst het contact met de samenleving verloren, als gevolg waarvan onuitvoerbaar beleid en niet handhaafbare regels hebben geleid tot rampen zoals Enschede en Volendam. Een project Waarden en Normen is daarom meer dan alleen met

elkaar het gesprek voeren over gedrag en houding. Het is in alle opzichten een poging om met het herwinnen van nieuwe politieke vitaliteit afbraakverschijnselen in onze samenleving te stoppen, en ten goede te keren.

Wat is een dergelijk interactief proces niet, en wat is het wel?

Een dergelijk interactief proces is niet een nationaal debat. Ook niet een brede maatschappelijke discussie. Het is het zoeken – vanaf de basis – naar de menselijke maat die de politiek weer een halve eeuw vooruit kan helpen. Het is het aanboren van verborgen creativiteit die mensen in staat stelt grenzen te verleggen. Het is het openmaken van verstoppingen in primaire energiebanen van de samenleving waardoor die energie weer vrijuit gaat stromen en de belangrijkste organismen die de verbanden en verbindingen in de samenleving bepalen weer in balans brengen. Landelijk dekkende communicatie via de media is geboden, maar het is niet een proces dat zich voltrekt tijdens praatprogramma's op de televisie. Het moet diep verankerd worden in de samenleving, bij gezinnen en bij andere kleinschalige samenlevingsverbanden op het niveau van bijvoorbeeld verenigingen, vrijwilligerswerk, culturele, religieuze en educatieve instellingen, en het maatschappelijk middenveld.

219

Een dergelijk proces vereist de volgende investeringen

Omdat het gaat om het revitaliseren van de politiek als voorwaarde om de band tussen politiek, bestuur en samenleving te vernieuwen, spreken we niet van kosten maar van investeringen. De volgende investeringssoorten zijn te onderscheiden:

- Honorarium projectleider/regeringscommissaris.
- Honorarium leden centrale projectteam.
- Honorarium projectleider decentrale projectgroepen.
- Honorarium leden decentrale projectgroepen.
- Huisvestingskosten centrale projectteam.
- Huisvestingskosten decentrale projectgroepen.
- Reiskosten.
- Organisatiekosten.
- Kosten werving, selectie en opleiding decentrale projectgroepen.

- Publicatiekosten.
- Kosten inhuren extra benodigde specialisten en consultants.
- Kosten deskresearch en overig wetenschappelijk werk.
- Ict-voorzieningen voor het totale project, inclusief de decentrale project-groepen.
- Uitgaven voor implementatie van concrete acties na de ontwikkelingsfase.

Het proces is het resultaat

Met deze werkwijze staat het proces van interactief beleid maken garant voor het resultaat. Er komt een onvoorstelbare energie vrij voor het starten van een nieuwe vitale, politieke levenscyclus. Kenmerkend voor die vernieuwde politiek is dat zij zich gaat richten op de zorg voor een maatschappij die in haar beschaving een treetje hoger gaat in plaats van een treetje lager. Niet door als overheid voor te schrijven hoe we moeten samenleven (ideologieën) maar door zorg te dragen voor een proces waarin de discussie over waarden en normen vooral in en door de maatschappij zelf gevoerd wordt. Uit dat proces ontstaan een gemeenschappelijke basis en gemeenschappelijke uitgangspunten waarop voor alle diverse betrokken partijen acceptabele afspraken te maken zijn over het gewenste beschavingsniveau. Een resultaat ontstaan in en uit de samenleving zelf. Een proces van ons allemaal in plaats van een product van één (of enkele) partij(en). Een stukje tot werkelijkheid geworden concrete utopie, die op alle niveaus van de samenleving kan bijdragen aan een nieuwe realiteit die voor iedereen herkenbaar en acceptabel is. Een concrete invulling van politieke waarden zoals veiligheid, geborgenheid, herbergzaamheid, vrijheid en ontplooiingskansen.