

Bespreking van: Peter van Hoesel & Max Herold, Beleidsontwikkeling in de 21e eeuw: Hoe het anders kan (en zou moeten), Den Haag: Boom bestuurskunde 2020

Frans de Haan

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Frans de Haan, 'Bespreking van: Peter van Hoesel & Max Herold,
Beleidsontwikkeling in de 21e eeuw: Hoe het anders kan (en zou moeten), Den
Haag: Boom bestuurskunde 2020', *Beleidsonderzoek Online* januari 2021, DOI:
10.5553/BO/221335502021000001001

Intro

De achterflap van het boek is stellig: 'De wereld is drastisch veranderd. Internet, individualisering, media en globalisering hebben een ander type samenleving gecreëerd, met veranderende eisen aan de overheid, het bedrijfsleven, en aan burgers zelf. Dat heeft consequenties voor de beleidsontwikkeling. Menig ambtenaar worstelt met de vraag hoe hij/zij in de huidige wereld het beroep van beleidsambtenaar kan uitoefenen.' Om die ambtenaar meer vaste grond onder de voeten te geven hebben Peter van Hoesel en Max Herold het boek *Beleidsontwikkeling in 21e eeuw: Hoe het anders kan (en zou moeten)* geschreven.

Wat staat er in dit boek? Zijn de omstandigheden dusdanig drastisch veranderd dat de oude principes, methoden en instrumenten van beleidsontwikkeling niet meer bruikbaar zijn in de 21ste eeuw? Slagen de auteurs in hun ambitie om de zoekende en tastende beleidsambtenaar een reikende hand, een toekomstbestendige toolbox, te bieden? En wat staat er, ondanks de 250 pagina's, niet in dit boek?

Centrale boodschap

In het boek komt de beleidsonderzoeksexpertise van Peter van Hoesel samen met het handelsmerk van Max Herold, de methode van Open Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (OMSBO). De auteurs presenteren zich ook persoonlijk aan de lezer. Dat gaat weliswaar in de kromme taal van een voetballer die net een mediatraining heeft gekregen ('In de jaren tachtig ben je begonnen als ambtenaar bij de Rijksoverheid met als motto: "Ready to make a contribution!" ...'), maar die anekdotiek geeft toch een goed beeld van zowel hun loopbaan als de veranderde

omstandigheden. Ze kijken daarbij ook naar hun eigen positie, waarbij ze toegeven nooit zelf in de machinekamer van het beleid te hebben gezeten. Door hun verhalen wordt hun missie duidelijk, die voortkomt uit ervaringen en frustraties, maar ook engagement, de overtuiging dat het anders kan en moet.

In dertien hoofdstukken en vier bijlagen met tips & tricks voor aanstormende beleidsambtenaren, de doelgroep van dit boek, wordt de wondere wereld van het overheidsbeleid belicht. Hoewel dit niet wordt toegelicht, wordt hiermee vooral de Haagse stulp van het beleid op rijksniveau bedoeld. Mogelijke verschillen in beleidsontwikkeling tussen Rijk, gemeenten, Europa, provincies, sectoren of regio's worden niet aangestipt.

De centrale boodschap van het boek kan het beste worden weergegeven aan de hand van het laatste hoofdstuk, 'Bespiegelingen en vergezichten'. De huidige representatieve keuzedemocratie vertoont scheurtjes, om niet te zeggen barsten. Er is steeds minder dualisme tussen kabinet en Kamer. Keuzes worden gemaakt op basis van een relatief gesloten netwerk dat denkt in termen als belanguitruil en kleine stappen. Kennis uit onderzoek wordt in dat proces onderbenut. Besturen bestaat uit top-down processen. De politieke en ambtelijke top heeft een obsessie om altijd in control te willen zijn. Die regenteske en conservatieve benadering past volgens de auteurs echter steeds minder in een steeds complexere wereld. We moeten daarom streven naar een participatieve kennisdemocratie, waarin de beleidsambtenaar van de 21ste eeuw functioneert als een katalyserende spil in een proces van open en innovatieve beleidsontwikkeling. Geen inhoudelijk dichtgetimmerde regeerakkoorden meer, maar procesafspraken om via actieve burgerparticipatie, open beleidsontwikkeling en strategisch geprogrammeerd onderzoek tot toekomstbestendige keuzes te komen. De OMSBO-methode biedt een platform om ook de 'unusual suspects' bij het ontwikkelen van beleid te betrekken en om altijd weer dreigende tunnelvisies te bestrijden. Op basis van co-creatie kunnen 'stakeholders' experimenten en 'citizen journeys' definiëren die tot nieuw beleid moeten leiden. De decennialang verdedigde strategie van incrementele veranderingen, het 'doormodderen', wordt daarbij ingeruild voor een 'zero-base-benadering' met het basisinkomen als prototypisch voorbeeld van eenvoud. De slotzin van het boek luidt dan ook: 'Zodra er voldoende beleidsambtenaren zijn die op deze manier werken zal ook de politiek gaan erkennen dat deze benadering betere resultaten oplevert dan het model van een betonnen regeerakkoord, ook voor henzelf.'

Waardering

Voor de lezers van Beleidsonderzoek Online en al degenen die de publicaties van beide auteurs ook maar enigszins hebben gevolgd, is deze boodschap niet nieuw. Toch is het een waardevol boek met een belangrijke boodschap: veel kan en moet inderdaad anders. Naast de vele gevallen van falend beleid uit dit boek en die uit het recente boek van Roel Bekker ('Dat had niet zo moeten!') laten, om een heel actueel en schrijnend voorbeeld te geven, ook de verhoren van de Parlementaire

Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zien dat er ernstige fouten worden gemaakt in beleid (te complex), handhaving (te hardvochtig) en uitvoering (onvoldoende toegerust voor taken). Ook de cultuur en communicatie binnen overheidsorganisaties schieten tekort: berichten die niet doorkomen, signalen die niet op de juiste waarde worden geschat, organisaties die naar elkaar wijzen wanneer het fout gaat. Het beeld is weinig verheffend. De blije boodschapper die hier tegenin brengt dat er toch ook veel goed moet gaan in Nederland, immers nog steeds een van de rijkste en gelukkigste landen ter wereld, heeft weliswaar óók gelijk, maar kan tegelijk moeilijk zijn ogen sluiten voor alle kansen die er zijn om in Nederland een nóg bredere en diepere welvaart te realiseren.

Wat staat er niet in het boek?

Ten minste drie belangrijke thema's komen in het boek onvoldoende aan de orde. In de eerste plaats is dat, o ironie, een rechtvaardiging voor het uitbrengen van dit boek, namelijk een analyse van de 'driving forces' van veranderingen en van hun ingrijpende effecten op politiek, economie en samenleving. Misschien was het verzuilde Nederland van de jaren vijftig en zestig wel transparanter, maar het was zeker niet minder regentesk. Het lijkt het resultaat van oppervlakkig onderzoek van de auteurs om te veronderstellen dat 'beleidsontwikkeling' sindsdien geen ontwikkeling heeft doorgemaakt. En daarnaast, hoe moeten er nu precies beleidskeuzes worden gemaakt in een gepolariseerde en geïndividualiseerde samenleving waarin iedereen een mening heeft, de autoriteit van experts is aangetast en sociale media alle geluiden in elke richting kunnen afbuigen? Is de polder definitief afgeschreven? Hoe kan het 'doenvermogen' van burgers, waar het juist om gaat, zodanig worden ontwikkeld dat ook zij actief kunnen participeren? De OMSBO-methode, een afkorting die mij in mijn fantasie vooral doet denken aan een Oost-Europese fabriek van botsautootjes die terecht failliet is gegaan, roept op om ook een rol te geven aan de 'unusual suspects', maar wie zijn dat? Zijn dat de boze boeren die het Malieveld gratis en voor niets kapot rijden met hun tractoren zonder kenteken, zijn dat actoren als Urgenda en de Kafkabrigade of zijn dat actiegroepen als Red het bos van Amelisweerd en de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen? Waarom is in het boek niet meer ruimte gegeven aan de vraag in hoeverre het Klimaatakkoord van 2019 en de rol die sectortafels daarbij hebben gekregen voor een verdere uitwerking, als voorbeeld kunnen dienen voor een nastrevenswaardig proces van beleidsontwikkeling?

Een tweede tekortkoming van het boek is dat ervan uit wordt gegaan dat de beleidscyclus begint en eindigt op het bureau van de 'beleidsambtenaar'. Die cyclus begint veel eerder en eindigt veel later. Als beleid het uitvoeren van een politiek geaccepteerd voorstel is, zou voor dit boek een 'follow the idea'-analyse kunnen worden toegepast. Starten bij de denkwereld van rapporten, zoals de serie 'Kansrijk beleid' van het Centraal Planbureau, de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen of het rapport van de Commissie Regulering van werk. Vervolgens onderzoeken hoe beleidsopties terechtkomen in verkiezingsprogramma's van politieke partijen, fiches en technische beleidsvarianten van

ministeries en uiteindelijk in een regeerakkoord. Daarna kijken hoe die opties voorlopig stollen in wetsvoorstellen en welke aanpassingen daarna nog worden doorgevoerd naar aanleiding van amendementen en uitvoeringstoetsen. En dan is het spel nog maar net begonnen. Kamervragen, Commissievergaderingen, Algemeen Overleg, evaluaties en inspectierapporten volgen, afgewisseld met jaarverslagen en begrotingen met nieuwe accenten. In die hele cyclus wordt wel degelijk gebruikgemaakt van inzichten uit onderzoeksresultaten en feedback van uitvoeringsorganisaties, belangengroepen en burgers. Zeker, heel veel kan beter, maar juist door die gehele cyclus te analyseren kan dat overtuigender worden aangetoond. Dan zouden ook de fundamentele dilemma's van beleid duidelijker zijn geworden, de keuzes tussen doelmatigheid en rechtmatigheid, tussen responsiviteit en rechtsgelijkheid, tussen solidariteit en keuzevrijheid.

In het verlengde hiervan moet worden opgemerkt dat de voorbeelden van beleid(sontwikkeling) die in het boek worden genoemd, onvoldoende worden uitgewerkt. Het is nu een aaneenschakeling van vluchtige tekstboxen. Laat de complexiteit van maatschappelijke problemen in alle omvang zien. Vast/flex/zzp. Euthanasie bij gevorderde dementie. Stikstof, natuurbehoud, wonen en infrastructuur. Luchtaanvallen op terroristische doelen in urbane gebieden. Softdrugs aan de achterdeur. Jeugdzorg tussen centralisatie en decentralisatie. Waarom niet een 'insider' gezocht als medeauteur? Of, de gedachtelijn van het boek volgend, waarom niet ideeën, voorstellen en concrete ervaringen verzameld via een open methode?

Ten slotte wordt er in het boek wel heel erg weinig aandacht gegeven aan de integriteitskwesitie, de noodzakelijke en ook gewenste afstand tussen onderzoek en beleid. Die afstand is per definitie problematisch en complex. Toch zijn hier, mede naar aanleiding van de WODC-affaire, behartenswaardige zaken over geschreven, onder andere door het Rathenau Instituut (*Met gepaste afstand: Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door Rijkskennisinstellingen*, 2018) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (*Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*, 2018).

Als de auteurs bij een tweede druk de doublures en obligate constatering (‘Maatregelen die bij voorbaat weinig kansrijk lijken, kunnen beter worden vermeden, zodat kan worden doorgedaan met maatregelen die bij voorbaat kansrijk lijken’) schrappen, is er voldoende ruimte om het boek te verrijken met beschouwingen over de drie bovengenoemde onderwerpen.