

Praktische bestuurskunde

Handleidingen, checklists en andere handreikingen voor bestuur, management en beleid

Prof.dr. A.F.A. Korsten, 2007

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
1 Handleidingen en handreikingen
2 Handleidingen: afbakening
3 Handleidingen versus handigheden
4 Adviezen voor ministers
5 Handleidingen: voorbeelden
6 Handleidingen: met toelichting en fundering
7 Handleiding: ongelijk aan beginselen, een code, een script
8 Variëteit in handleidingen
9 Functies van handleidingen
10 Ontstaan en toename van handleidingen
11 Normen van een handleidingen voorschrijvende Rekenkamer
12 Uitvoering, effecten en neveneffecten van handleidingen
C Uitwerking
13 Handleiding voor het ontwerpen van beleid als voorbeeld
14 Ontwerpen van beleid als 'vechten': ook een handleiding?
15 Handleiding voor de evaluatie van een verzelfstandiging
16 Naar een handleiding voor de organisatiebrede evaluatie van beleid
17 Omgaan met dilemma's: handleiding 'charting'
18 Handleiding voor het opstellen van een personeelsadvertentie
D Balans
19 Balans: handleidingen voor beleid

Praktische bestuurskunde

Handleidingen, checklists en andere handreikingen voor bestuur, management en beleid

prof.dr. A.F.A. Korsten¹

A Inleiding

1 Inleiding

In de praktijk werkzame ambtenaren en bestuurders uiten met grote regelmaat de behoefte aan uiteenlopende hulpmiddelen die het doen en laten ondersteunen. Dat getuigt van een verlangen om de eigen vaardigheden aan te vullen met handleidingen, in de vorm van een richtinggevend stappenplan, een leidraad of handreiking. Die behoefte uit zich op velerlei terrein, niet slechts op het terrein van de bestuursondersteuning, verschillende managementdomeinen maar ook op het gebied van beleidsontwerp, besluitvorming, implementatie, evaluatie en beleidsaanpassing of beëindiging. Heeft de bestuurskunde hier iets te bieden? Het antwoord is positief. Postmoderne invloeden en naar bijzondere omstandigheden verwijzende beschouwingen kunnen dat verlangen naar handleidingen zeker niet temperen maar roepen juist de vraag naar contingente handleidingen op. Voor de complexe opgaven in het openbaar bestuur is niet te volstaan met handleidingen en moet vertrouwd worden op creatief vakmanschap.

De aandacht voor handleidingen is de afgelopen jaren toegenomen. Een medewerker van een dienstonderdeel van een departement, provincie of gemeente wordt zeer regelmatig geconfronteerd met dergelijke documenten. Als hij beleid aan het voorbereiden is (vgl. handreikingen op het terrein van inspraak en ex ante 'impact'-schattingen), als hij beleid aan het uitvoeren is en de vraag gesteld krijgt welke organisatorische voorzieningen daartoe gecreëerd moeten worden ('doen we het zelf, besteden we uit, richten we iets publiek-privaats op' enz.?), als hij beleid in zijn uitvoering monitoort en als hij de kosten en baten van het beleid ex post onderzoekt.

Uitgevers komen meer en meer met hulpmiddelen voor de praktijk: 'tools' en 'tool kits'. Er verschijnen boeken en brochures die in deze trend passen, zoals over leren vergaderen, succesvol onderhandelen, resultaat gericht beoordelen, doeltreffend beleid ontwerpen, de effectieve manager, gebruiksaanwijzingen voor je eerste week als manager, verstandig verzelfstandigen (Andriessen, 1997). Boeken worden hier en daar werkboeken. Een voorbeeld van een dergelijk boek kent tientallen lege pagina's

¹ Deze beschouwing is een bewerking van en aanvulling op een beschouwing van de hoogleraren A.Korsten en F. Leeuw die eerder is verschenen in het tijdschrift Bestuurskunde, 1997. nr. 8.

met zogenaamde invultabellen. De lezer moet oefenen of zijn werk door een invuloefening te doen (zie Buurma, 1996). Er wordt ook gewezen op de wenselijkheid van competenties en competentieontwikkeling in een lerende organisatie (Sprenger e.a., 1995; Klarus, 1998; De la Parra e.a., 2000).

Zelfs het adagium van 'competentiegericht leren' wordt in het universitair onderwijs gehoord: de bestuurskundeopleiding en andere opleidingen aan de Open Universiteit kozen dit concept als doel voor onderwijsinnovatie, gericht op leren leren en probleemgestuurd onderwijs met cases.

Ruim baan aan de praktische handleiding?

Of is het beter om de verpersoonlijkte handleiding in de vorm van een in te huren interim-manager, een bemiddelaar of procesarchitect te laten aantreden, zoals De Bruijn, De Jong, Korsten en Van Zanten (1996) in *Grote projecten* bepleiten? Personen maken handleidingen niet overbodig.

Handleidingen 'hebben wel iets', zeker als ze een (zoveel mogelijk wetenschappelijk verantwoord) fundament kennen. De handige bestuurskundige kan op basis van de literatuur of een onderzoek overigens ook ad hoc een handleiding maken en zo de vertaalslag maken naar de praktijk als de ambtenaren daar last mee hebben, en dat hebben ze blijkens de 'research utilization' - literatuur en onze eigen ervaring nogal eens (Korsten, 1983; Van Oijen, 1987).

We willen niet kritikloos naar handleidingen kijken maar we moeten toch ook vragen stellen, zoals: wat zijn kenmerken van handleidingen?; welke handleidingen zijn er zoal?; waarom zijn ze nodig?; wat is de betekenis ervan?; zonder handleiding geen volwaardige prescriptie? Het wordt tijd voor een reflectie op de voor- én achterkant van handleidingen in het openbaar bestuur. We geven hier een inleiding op een serie artikelen over handleidingen en handreikingen in het openbaar bestuur. De handleiding is het verzamelbegrip.

Voorwerk

Onze beschouwing, die een uitgebreide versie is van het artikel van de OU-hoogleraren A. Korsten en F.L. Leeuw die in 1997 in nr. 8 van het tijdschrift *Bestuurskunde* verscheen, is hier en daar heel normatief, met de bedoeling om onder meer hypothesevorming en onderzoek te bevorderen en tegenspraak uit te lokken. Gezien de context moeten we ons beperken. Bepaalde vragen kunnen we hier niet uitdiepen.

Indeling

- Handleidingen en handreikingen
- Handleidingen: afbakening
- Handleidingen versus handigheden
- Adviezen voor ministers
- Handleidingen: voorbeelden

- Handleidingen: met toelichting en fundering
- Handleiding: ongelijk aan beginselen, een code, een script
- Variëteit in handleidingen
- Functies van handleidingen
- Ontstaan en toename van handleidingen
- Normen van een handleidingen voorschrijvende Rekenkamer
- Uitvoering, effecten en neveneffecten van handleidingen
- Handleiding voor het ontwerpen van beleid als voorbeeld
- Ontwerpen van beleid als 'vechten': ook een handleiding?
- Handleiding voor de evaluatie van een verzelfstandiging

B Algemeen overzicht

2 Handleidingen en handreikingen

Van consumentenhandleiding naar bijsluiter

Handleidingen zijn op het eerste gezicht iets uit 'de buitenwereld'. Ze lijken weinig met de overheid van doen te hebben. Consumenten krijgen bij de aanschaf van nieuwe apparaten boekjes of folders bijgeleverd met de waarschuwing voor problemen, probleemoplossingen, en gedragsaanwijzingen. De problemen zijn vaak vervat in percepties: als uw apparaat dit of dat (niet) doet, dan moet u Een nieuwere variant, de FAQ's ('Frequently Asked Questions') zijn daar onderdeel van en zijn in toenemende mate ook papier-loos te gebruiken.

Naast handleidingen bestaan er handreikingen. Dat zijn in onze opvatting minder ver uitgeschreven handleidingen. De gevaren die aangekondigd worden bij het niet gebruiken van handleidingen, worden bij handreikingen doorgaans niet genoemd. Een handreiking laat meer vrijheid van handelen over aan de gebruiker, zonder hem of haar te straffen als de handreiking niet gebruikt wordt. Het straffen kan bij handleidingen daarentegen zover gaan dat rechten op garantie vervallen als onoordeelkundig gebruik van het apparaat de oorzaak daarvan is. Of een dergelijke handelwijze van de leverancier juridisch verdedigbaar is, laten we hier buiten beschouwing.

Handleidingen zijn ook stevast aan te treffen wanneer het gaat om het gebruik van medicijnen: de bijsluiter. Een aantal jaren geleden werd gediscussieerd over het informatiegehalte van bijsluiters. Een van de vragen die speelde was hoeveel aandacht aan onbedoelde en ongewenste neveneffecten op zijn plaats was.

Handleidingen en -reikingen bestaan ook in de (semi-) publieke sector. Het zijn systematische pogingen om te komen tot een kwalitatief goed ontwerp op het vlak van bestuur, organisatie en management, en beleid. Daarover gaat deze inleidende beschouwing.

Afbakening

Handleidingen voor de oplossing van een academische kwestie sluiten we van onze beschouwing uit. Dat betekent dat we niet stilstaan bij academische vraagstukken zoals (richtlijnen voor) theorievorming, methodologie, methoden en technieken van onderzoek, onderzoeksmanagement, het functioneren van het wetenschappelijk forum. Dat betekent dat we bijvoorbeeld voorbij gaan aan de vraag: hoe ontwerp ik een onderzoeksopzet of hoe verricht ik een steekproeftrekking ten behoeve van een survey? We ontkennen het nut van dergelijke hulpmiddelen absoluut niet maar richten er hier niet de focus op. Aandacht hiervoor zou een ander artikel vergen.

We beseffen dat er rond onderzoek sprake is van een glijdende schaal van zuiver - wetenschappelijk onderzoek naar toegepast onderzoek en naar advies. We nemen wel in onze beschouwing mee die handleidingen die betrekking hebben op meten in de beleidspraktijk. Ook het populaire 'monitoren' sluiten we in. Een voorbeeld van een reeks handleidingen zijn de boekjes van uitgeverij Sage: *the complete Program Evaluation Kit*, met delen over onder andere *How to deal with goals*, *How to design a program evaluation*, *How to measure program implementation*, *How to present an evaluation report*.

3 Handleidingen: afbakening

Een handleiding ('manual') beschouwen we als een hulpmiddel voor een opgave in het openbaar bestuur. Ze gaan over 'how to do it' maar vaak ook over wat niet mag of moet. Handleidingen uit het openbaar bestuur zijn richtinggevers voor praktisch handelen. Daarom zijn ze bij uitstek geschikt voor toepassing door ambtenaren. Handleidingen zijn qua ambitie systematische pogingen om te komen tot een kwalitatief goed ontwerp met betrekking tot een opgave op het vlak van bestuur, beleid, organisatie, management of beheer in het openbaar bestuur. Daarbij kan het gaan op een (buitenwettelijke) leidraad, een stappenplan, een draaiboek-op hoofdlijnen, een richtingwijzer, een checklist, een handvat voor , een aantal vuistregels, een methode, 'aanwijzingen voor'.

Een richtlijn is evenals een handleiding een communicatief sturingsinstrument dat niet dwingend is maar beleidsvrijheid laat aan de gebruiker. Een groep samenhangende richtlijnen is nauw verwant aan een handleiding omdat richtlijnen praktisch zijn en advies bevatten over hoe wel of niet te handelen. Richtlijnen zijn meestal gericht op beslissingen in individuele gevallen. Richtlijnen in het Openbaar Ministerie zijn hier een voorbeeld van (Oele en Herweijer, 1996). Handleidingen zijn vaak niet gericht op individuele beslissituaties maar op het ontwerp van generiek beleid, zoals van een nota, een wet, een begroting, een convenant, of de keuze uit beleidsinstrumenten, of de beleidsuitvoering.

Literatuur over competenties

- Buskermolen, F., e.a. (red.), *Het belang van competenties in organisaties*, Lemma, Utrecht, 1999.

- Klarus, R., Competentie erkennen - Een studie naar modellen en procedures voor leerwegaafhankelijke beoordeling van beroepscompetenties, CINOP - Den Bosch, dissertatie KUNijmegen, 1998.
- Parra, B. de la, e.a., Managen van competenties in organisaties, Lemma, Utrecht, 2000.
- Schlusmans, K. e.a. (red.), Competentiegerichte leeromgevingen, Lemma, Utrecht, 1999.

4 Handleidingen versus handigheden

Handleidingen: meer dan handigheden. Een voorbeeld van tips is een lijst voor nieuwe wethouders.

Handigheden: voorbeeld voor wethouders

Met welke handigheden blijft de nieuwe wethouder staande? Vrijzen (1998) noemde er vijftien (Elsevier, 110498). We volgen hem deels.

1) Alles is anders.

Het is een ongeschreven regel dat een fractieleider, als deze het redelijk gedaan heeft, doorgeschoven wordt naar een wethouderspost. Is het raadslid een vragensteller, een commentator, een wethouder bereidt beleid voor en voert met het ambtelijk apparaat beleid uit. De wethouder blijft raadslid maar toch is een gewoon raadslid zijn wat anders dan het wethouderschap vervullen. De wethouder voert met zijn collega's collegiaal beleid en kan zich daardoor minder profileren als een fractieleider. De wethouder heeft ook meer aanzien dan het gewone raadslid.

2) Negeer beloftes van de voorganger.

Allerlei lieden zullen zich direct na de verkiezing tot wethouder aandienen met de opmerking dat jouw voorganger ze iets beloofd heeft. Trek je er niets van aan, tenzij zaken op schrift staan. Het aantal personen dat zich bij je meldt om iets op deze manier gedaan te krijgen, wordt vanzelf minder.

3) Gun jezelf een inwerkperiode van enkele maanden.

Ga praten met ambtelijke diensten. Voorstellen moet toch. Ze weten bovendien welke speelruimte er is om bestaande beleid te veranderen en hoe de beleidsuitvoering loopt. Je krijgt veel te horen en bouwt goodwill op. Ambtenaren willen vooral horen wat de wethouder belangrijk vindt, want dan kunnen ze anticiperen. Het maakt het werk voor hen iets voorspelbaarder. Zeg wat je wil en hou daar aan vast. Taxeer ook welke ambtenaren volgens jou 'goed' zijn. Contacten kunnen van pas komen, als je informatie wilt hebben van anderen dan topmanagers.

4) Je bent er niet voor de ambtenaren.

'Vanaf dag numero één maak je alle ambtenaren duidelijk dat je (..) als lid van het algemeen bestuur wilt functioneren. Je wilt dus niet de vooruitgeschoven post van een ambtelijke dienst zijn in het bestuur. De ambtenaren zullen je echter willen zien als de

man of vrouw die hún voorstellen en plannen door het college en de gemeenteraad moet loodsen. Het is verleidelijk daaraan toe te geven, omdat je als betrekkelijk vreemde in het stadhuis graag opgenomen wilt worden in de korpsgeest van de ambtenaren. Maar als je je in die rol laat drukken, kun je alleen nog fouten maken. Dan zingt heel snel het verhaal rond dat je "geen Macher" bent'.

5) *Kies een motto.*

Een slogan kan de ambtenaren enthousiast maken. Wie een nieuwe opzet wil voor het winkelcentrum kan kiezen voor de slogan: *'Hart voor de Stad'*. 'Gebruik in elke speech je slogan. Op den duur wordt het je handelskenmerk. Zo geef je ook de kiezers enig houvast'. Een slogan moet niet eerder gebruikt zijn.

6) *Gun de burgemeester zijn Swiebertje-gevoel.*

Veel burgers kennen de burgemeester, maar voor wethouders ligt dat al anders. Ze zijn veel minder bekend. Laat de burgemeester zijn rol. Zorg dat hij of zij af en toe een lint door kan knippen.

7) *Wees geen politieke slokop.*

Winst moet men delen met anderen. Gun anderen te delen in jouw succes. Komt er geld beschikbaar voor jouw beleidsterrein, laat een deel daarvan zo mogelijk gaan naar een of meer college-wethouders. Je kweekt er goodwill mee, en anderen komen je te hulp als het nodig is, bijvoorbeeld in een politiek debat.

8) *De politiek loopt één op duizend.*

Je krijgt als wethouder maar pakweg tien procent van hun produktie te zien. Daarvan komt maar weer een fractie bij het college en daarvan komt maar weer slechts zo'n tien procent bij de gemeenteraad. Van de duizend zaken die een ambtenaren behandelen, komt er uiteindelijk maar een bij de gemeenteraad. Dit is een wellicht wat overdreven beeld. Het beeld is afkomstig van Tweede-Kamerlid Peter van Heemst: *de wet- Van Heemst*. De politiek loopt een op duizend en is daarmee 'het zuinigste voertuig ter wereld'. Die ene kwestie in de raad is dan wel belangrijk.

9) *Gun ambtenaren hun politieke en journalistieke contacten.*

'Moedig ambtenaren aan contact te onderhouden met de gemeenteraadsleden en journalisten'. Die contacten behoeven niet allemaal in jouw aanwezigheid plaats te vinden. Laat ze wel melden. Waarom die vrijheid? Het stelt raadsleden gerust. Ze vallen je niet lastig met zaken die ze al van ambtenaren weten.

10) *Voer het college-accord uit.*

Het college-accord is het consensusmechanisme om te komen tot een college en eventueel om andere partijen buiten het college te houden. Het accord zegt iets over prioriteiten en kan dus naar ambtenaren de functie hebben dat het college duidelijk maakt wat het wil. Het accord kan dienen als voortgangscontrole-mechanisme voor de raad en achterban. U kunt het accord dus maar het beste uitvoeren. U kunt soms

het argument gebruiken: het staat niet in het accord. Dat is een plaatsvervangend argument voor: deze nota is niet belangrijk. Of: ik heb daaraan geen behoefte.

11) *Laat zien dat je de baas bent.*

Halsstarrige ambtenaren zijn te dwingen om jouw koers te volgen. Leg uit wat je belangrijk vindt en probeer te overtuigen door het uitzetten van een koers en het geven van argumenten. Twijfelt men, laat dan zien dat er sprake is van het primaat van de politiek. Hou wel in de gaten of de eigen fractie respectievelijk de gemeenteraad je wil volgen. Voor besluiten is altijd politiek draagvlak nodig. Het passeren van ambtenaren door zelf een voorstel op te stellen moet slechts incidenteel plaatsvinden. het koste teveel energie en u gaat op de stoel van de ambtenaren zitten. Dat laatste is niet de bedoeling.

12) *Geen lopende band van vergaderingen.*

Een wethouder moet vaak vergaderen. Het is van belang dat ze niet langer duren dan gewenst en effectief zijn. Daarom is het nodig dat je weet wat je wilt bereiken.

13) *Vermijd spontane toezeggingen.*

Je wordt vaak benaderd door 'redelijk' mensen en komt dus vaak in de verleiding om dingen toe te zeggen. Het op problemen afgaan, wordt door burger gewaardeerd. Een klassieke fout is om iets toe te zeggen wat je niet waar kunt maken. Doe nooit toezeggingen zonder dat de verantwoordelijke ambtenaar erbij is. Hou er rekening mee dat wat je toezegt onder gelijke omstandigheden een ander niet onthouden kan worden.

14) *Onheil direct melden.*

Ellende moet niet verzwegen worden want die komt toch boven tafel.

15) *Weet wanneer je moet opstappen.*

Het vertrouwen kan worden opgezegd door een raadsmeerderheid. Verwar een afgekeurde nota echter niet met het opzeggen van vertrouwen.

16) *Ga creatief om met voorstellen uit de oppositie.*

Neem de oppositie serieus. Zie elk voorstel, ook van de oppositie als een kans om er iets constructiefs mee te doen, om het te verwerken in beleid. Het vergroten van draagvlak kan nooit kwaad.

17) *Loop niet om problemen heen.*

Ben je het ergens niet mee eens, wees dan duidelijk en aarzel niet om de strijd aan te gaan. Zorg dat je je hebt voorbereid op een debat.

Literatuur

- Tops, P.W., A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), De wethouder, Vuga, Den Haag, 1994.
- Vrijsen, E., Laat zien wie de baas is, in: Elsevier Magazine, 11 april 1998, pp. 12-14.

5 Adviezen voor ministers

Er zijn in de loop der jaren ook veel adviezen geformuleerd voor ministers. Ritzen (1998), onder meer hoogleraar onderwijs-economie aan de KUN en voormalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het eerste kabinet-Kok, bundelde ze op grond van eigen ervaring in het boek *'De minister - Een handboek'*.

Een minister van O&W: lessen van Ritzen

- De minister gaat elk week een dag op werkbezoek. Elk belangrijk beleidsonderwerp dat de minister op de agenda plaatst, gaat gepaard met een toernee om opvattingen te horen, om te argumenteren en eventueel het beleid aan te passen.
- Bij elke stap in het beleid moet de minister zich rekenschap geven van de belangen die met die stap zijn gemoeid.
- Aan draagvlak moet worden gebouwd. Steentje voor steentje.
- De minister benut de verschillen van inzicht die in het middenveld bestaan.
- De minister zorgt altijd voor voldoende goed georganiseerde gebruikers of deelnemers als tegenhanger tegen de macht van de organisatie van professionals.
- De minister overlegt bij grote beleidswijzigingen met de onderwijsorganisaties met het oog op het bereiken van overeenstemming op hoofdlijnen.

De minister van Onderwijs in het buitenland: lessen van Ritzen

- De minister leert bij het oplossen van beleidsproblemen zoveel mogelijk van ervaringen uit het buitenland.
- De minister van Onderwijs onderhoudt intensieve contacten met buitenlandse collega's om zo de uitwisseling van leerlingen, studenten en docenten te bevorderen.
- De minister voor Wetenschapsbeleid zoekt voortdurend met collega's in Europa naar mogelijkheden om onderzoek beter onderling af te stemmen, om zo meer kwaliteit op grotere schaal te bereiken.
- De minister van Cultuur zoekt voortdurend naar de verbindingen tussen Nederlands en buitenlands cultuurbeleid.

De minister in de ministerraad: lessen van Ritzen

- De minister die in de ministerraad op de mat wil gaan, moet fit zijn.
- De minister legt zich van tevoren zo min mogelijk in het openbaar vast op de gehoopte uitkomst van besprekingen in de ministerraad.
- De minister maakt de minister-president maximaal medeplichtig aan ingrijpende voorstellen.
- De minister laat het niet aankomen op een discussie in de ministerraad, maar is zeker van voldoende steun, voordat een controversieel onderwerp aan de orde komt.
- De minister vaart een eigen koers, onafhankelijk. Hij is beter te eigenwijs, dan te afhankelijk.
- De minister communiceert veel met de Tweede-Kamerleden van de eigen partij en van coalitiepartijen met wie hij veel te verhapstukken heeft in de Tweede Kamer over ministerraadsbesluiten.

- De minister zorgt (in de eerste jaren) altijd dat hij het regeerakkoord bij de hand heeft en probeert daaraan zoveel mogelijk te verbinden.
- De minister benut maximaal de mogelijkheden van het bewindspersonenoverleg van de eigen partij door informatie te verschaffen en zaken goed voor te bereiden.

Het leiden van een departement: lessen van Ritzen voor ministers

- De minister voert zelf de regie en bepaalt zelf zijn tijdsindeling.
- De minister bepaalt zelf de prioriteiten voor de werkverdeling van het departement.
- De minister schrijft de bijdrage aan de regeringsverklaring zo mogelijk zelf.
- De minister analyseert zorgvuldig de verschillende arena's waarin ambtenaren moeten optreden. die analyse geeft aanwijzingen voor de 'beloningsstructuur' die de minister kiest.
- De minister bekijkt de mogelijkheid van een eigen kabinet met een vier-, vijftal medewerkers, die een uitgebreid secretariaat vormen.
- Een grondige departementale reorganisatie zet de minister op een van de eerste dagen in of laat hij geheel achterwege.
- De minister neemt externen in de arm om de financiën van het beleidsterrein goed te analyseren.
- De minister ontwikkelt met topambtenaren afspraken over verantwoordelijkheden en geeft hun veel ruimte bij een duidelijk mandaat.
- De minister laat het departement aam hem wennen en besteedt veel tijd aan kennismaking. Kennismaking over en weer om een goed team te vormen.

Oefening

Minister Jozias van Aartsen trad in 1998 aan als minister van Buitenlandse Zaken. Binnen enkele maanden stelde hij aan de orde dat er bezuinigingen op 'buitenposten' nodig waren en een reorganisatie nodig was (Elsevier-interview, nov. 1998). Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Herfkens, de opvolger van Jan Pronk, begon te 'ontPronken'. Er bleek geen overzicht te bestaan van de vele landen waaraan hulp werd gegeven. Er was dus een beheersprobleem. Later bleek dat meer dan eenderde van alle landen in de wereld hulp kreeg. Zij wilde naar grotere effectiviteit van de hulp en hulp aan minder landen.

Vraag: Spoort de aanpak van Van Aartsen met de lessen van minister Ritzen over 'goed ministerschap'?

Antwoord: Ja, als je wilt ingrijpen in de organisatie moet je het direct doen of niet.

Vraag: Kunt u zich een verwijt van de ambtenaren, een tegenargument, voorstellen? Het tegenargument was: strategie gaat voor structuur en proces. Minister, u moet eerst zeggen wat uw ministeriële 'targets' zijn. Daaruit volgen dan voorwaarden en een daarvan is hoe de organisatie functioneert.

Het optreden van een minister in het parlement: lessen van Ritzen

- In de Tweede Kamer geldt voor de minister: 'Alles te vrezen en toch niet bang'. 'Je maximaal inzetten om botsingen te vermijden en tegelijk botsingen niet te gemakkelijk uit de weg te gaan'.
- De minister moet voorspelbaar zijn. Hij moet het parlement niet verrassen. De voorspelbaarheid moet er zeker op hoofdlijnen voor de 'eigen' fractie zijn.
- Het voorkomen van verrassingen vereist goed en regelmatig contact tussen minister en regeringsfracties.
- De minister hoort zich bewust te zijn van de druk die op kamerleden staat vanuit 'insprekers'. 'Briefings' door de minister zelf of door beleidsambtenaren over de technische achtergronden van een beleidsontwikkeling kunnen tegendruk bieden.
- Parlementariërs praten met de minister; ze praten alleen met ambtenaren na goedkeuring door de minister.
- De minister zorgt ervoor dat hij voldoende krediet opbouwt bij het parlement. Dat zal hij nodig hebben.

De minister en de eigen politieke partij: lessen van Ritzen

- De minister zoekt de kiezer thuis op en praat met hen. Dat is nuttig en nodig om het Nederland waarvoor de minister werkt beter te leren kennen.
- De minister praat regelmatig informeel met afdelingsbestuurders van zijn partij.
- De minister volgt de ontwikkeling van peilingen om te weten waar hij staat (wat betreft de machtspositie).
- De minister zet zich maximaal in om de sector die aan zijn verantwoordelijkheid is toevertrouwd goed tot zijn recht te laten komen in het verkiezingsprogramma van zijn partij.

De minister en de media: lessen van Ritzen

- De minister informeert journalisten zelf in achtergrondgesprekken en neemt hiervoor ruim de tijd.
- 'Off the record' bestaat niet.
- De minister markeert zelf het echte nieuws.
- De minister volgt voortdurend de ontwikkeling van nieuwsbronnen, zoals teletekst, radio-nieuwsberichten en Het Journaal.
- De minister inventariseert en houdt bij welk nieuws in de pijplijn zit. Hij zorgt ervoor dat dit nieuws goed getimed in omloop komt.
- De minister laat zich nooit door journalisten thuis bellen. Hij geeft nooit zijn privételefoonnummer.
- Lekken bij de overheid zijn met vlijt en volharding tegen te gaan.
- De minister onderschat de macht van de lokale media niet.
- De minister kijkt kritisch of conclusies over een kloof tussen burger en politiek wel worden ondersteund door de feiten.

6 Handleidingen: voorbeelden

Handleidingen passen in een normatieve bestuurskunde. Ze schrijven voor hoe te handelen en welke valkuilen te vermijden. Qua vorm hebben ze een zekere beknoptheid. Een handleiding is doorgaans geen handboek.

Voorbeelden van denkbare en bestaande handleidingen uit het openbaar bestuur zijn:

- bij (bestuurs-) bestel-vraagstukken: bijvoorbeeld een handleiding voor gemeentelijke herindeling;
- bij bestuursvraagstukken: vuistregels voor doeltreffend debatteren in een raad; een gids voor het formeren van een lokaal bestuurscollege; een handleiding voor het oprichten van een adviesraad;
- bij beleidsvraagstukken: een handleiding voor het ontwerpen van een beleidsprogramma; een handleiding voor het vinden van een lokatie voor een 'nimby'-vraagstuk of voor privatisering;
- bij strategische beleidsvorming: een handleiding om te komen tot een stedelijke toekomstvisie (Kriekaard en Vedder, 1999);
- bij organisatie- en managementvraagstukken: 'hoe te komen tot een sectorstructuur?'; een handleiding voor het houden van functioneringsgesprekken;
- beheervraagstukken: 'hoe een administratie in te richten vanuit het perspectief van integriteit?'

Handleidingen uit de buitenwereld en het openbaar bestuur verschillen niet alleen door het onderwerp maar ook door de vereiste kennis om een handleiding te kunnen toepassen. Handleidingen in het openbaar bestuur kunnen slechts worden gebruikt door professionals waarvoor ze bestemd zijn. Niet elke ambtenaar kan willekeurig welke handleiding toepassen.

Ontwerpen van een organisatiestructuur

Een voorbeeld: De handleiding voor het ontwerpen van een organisatiestructuur die Van Twist maakte voor *Openbaar bestuur* (Rosenthal e.a., 1996: 163) vereist inzicht in de configuratietheorie van Mintzberg. Dat betekent dat de handleiding niet besteed is aan bijvoorbeeld een jurist zonder kennis van (bestuurs-) organisatiekunde, of aan een algemeen econoom. Wie over de relevante voorkennis beschikt, heeft aan een handleiding een hulpmiddel. De kwaliteit van een handleiding is dus vooral door de professionele gebruiker te beoordelen, hoewel het resultaat velen tot een oordeel kan verlokken.

Stappenplan voor het ontwerpen van een organisatiestructuur

Maak een lijst van het werk dat gedaan moet worden om de doelen van de organisatie te realiseren.

2 Verdeel het totaal aan werkzaamheden in taken die logisch en effectief kunnen worden uitgevoerd door individuen en groepen.

3 Combineer de taakuitvoering door te kiezen voor een indeling naar organisatiedoelen, werkprocessen, cliënten of geografisch gebied.

4 Stel vervolgens vast over hoeveel hiërarchische niveaus de taken van de organisatie moeten worden verdeeld.

5 Zorg daarna voor horizontale en verticale coördinatiemechanismen; die zijn nodig voor de afstemming van de inspanning van individuen, groepen en afdelingen.

6 Bewaak de effectiviteit van de organisatiestructuur en voer telkens waar nodig wijzigingen door.

Toelichting: In het openbaar bestuur is maar relatief zelden sprake van het ontstaan van een nieuwe organisatie. Ontwerp is meestal herontwerp met afsplitsing, herindeling en samenvoeging. Herontwerp betekent organisatieverandering.

Bron: Openbaar bestuur, Samsom, Alphen, 1996: 163.

Ander voorbeeld

Wie zich bezighoudt met bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening op hoofdzaken, heeft wat aan de juridische handleiding hierover van Van Gestel en Verschuuren (1999). Zij spreken ook van een *juridische* handleiding. Het is duidelijk dat die niet voor iedereen bestemd is.

6 Handleidingen: met toelichting en fundering

Handleidingen kennen meestal een *toelichting*. De toelichting is relevant om een handleiding op waarde te kunnen schatten, oordeelkundig gebruik te bevorderen en de kans op misbruik te beperken. Het gebruik moet blijkbaar 'met behoedzaamheid' plaatsvinden. Daarom is er soms ook sprake van een *gebruiksaanwijzing*.

Een richtlijn is evenals een handleiding een communicatief sturingsinstrument dat niet dwingend is maar beleidsvrijheid laat aan de gebruiker. Een groep samenhangende richtlijnen is nauw verwant aan een handleiding omdat richtlijnen praktisch zijn en advies bevatten over hoe wel of niet te handelen. Richtlijnen zijn meestal gericht op beslissingen in individuele gevallen. Richtlijnen in het Openbaar Ministerie zijn hier een voorbeeld van (Oele en Herweijer, 1996). Handleidingen zijn vaak niet gericht op individuele beslissituaties maar op het ontwerp van generiek beleid, zoals van een nota, een wet, een begroting, een convenant, of de keuze uit beleidsinstrumenten, of de beleidsuitvoering.

Een bekende handleiding van Andries Hoogerwerf (1984) heet ook *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*. Op het gebied van de keuze uit beleidsinstrumenten is de instrumententheorie van Bressers en Klok uitgewerkt in een handleiding. Veel handleidingen komen voor op het gebied van administratieve organisatie en interne controle. De HAFIR is heel bekend.

De goede handleiding kent een fundering. Allerlei auteurs publiceren hun handleiding dan ook in een kader en beargumenteren de inhoud, reikwijdte en toepassing (Hoogerwerf, 1984; Snellen, 1984; Hoppe, 1985, 1996; Hoppe en Jeliaskova, 1997; De Jong en Hickling, 1990; De Vries, 1994; Lamers, 1997; Hupe en Stanmeyre, 1993; Mastenbroek, 1997; Pröpper en Bleyenbergh, 1995; Vrakking en Van Oosterhout, 1996).

Onze interesse gaat hier vooral uit naar *gefundeerde* handleidingen. Daarin zit een onderscheid met de puur persoonlijke methode die menig adviseur wel toepast.

Handleidingen zijn geen zuiver Nederlands verschijnsel. Menig bestuurskundige is bijvoorbeeld vertrouwd met nut en noodzaak van het door William Dunn (1981, 1994) bepleite 'policy issue paper'.

Enkele handleidingen van producenten uit de universitaire wereld

- Bryson, J., Strategic planning for public and nonprofit organizations- A guide for strengthening and sustaining organizational achievement, Jossey-Bass, San Francisco, 1988 (1995).
- Geurts, J.L.A. en H.J.A. de Wit, Methodische richtlijnen voor definiëring en specificatie van beleidsproblemen, in: De Europese Gemeente, 1986, nr. 6, pp. 25-27.
- Bressers, J.Th., Een stappenplan voor een procesanalyse van de beleidsinhoud, in: Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 61-68.
- Bressers, J.Th., Een stappenschema voor de evaluatie van beleidseffecten, in: Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 172-177.
- Coolsma, J.C. en M. Herweijer, Provincies plannen met gemeenten, SBN, Groningen, 1991.
- Doeschot, R.G.P., Gemeenschappelijk regelen: een handleiding bij besluitvorming, Groningen, 1987.
- Doorn, J. van, en F.A. van Vught, Forecasting, Van Gorcum, Assen, 1978.
- Doorn, J. van, en F.A. van Vught, Planning - Methoden en technieken voor beleidsondersteuning, Van Gorcum, Assen, 1978.
- Edwards, A. en L. Schaap (red.), Vaardigheden voor de publieke sector, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000.
- Eeten, M. van, en K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: Werken, leren en leven met groepen, okt. 1996 C3100.
- Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement - Een stappenplan voor het faciliteren van interactieprocessen, in: Werken, leren en leven met groepen, okt. 1996, E 2200.
- Eshuis, J.A. en M. Herweijer, Samenvoeging van gemeenten: een handreiking, Kluwer, Deventer, 1994.
- Gageldonk, A. van, F. Leeuw en P. Dekker, Analyse van voorlichtingsvooronderstellingen, in: Massacommunicatie, 1987, nr. 2, pp. 175-192.
- Gestel, R.A.J. van, en J.M. Verschuuren, Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1999.
- Geul, A., Beleidsconstructie, coproductie en communicatie - Zes beproefde methoden van beleidsontwikkeling, Lemma, Utrecht, 2005 (2e geheel herziene druk).
- Geul, A., Pragmatisme en pragmatiek - Perspectieven op beleidsconstructie, Lemma, Utrecht, 2006.
- Grin, J. en H. van de Graaf, Milieubeleid van onderaf gezien - Een handleiding voor beleidsvoerders, Amsterdam, 1996.
- Haastrecht, R. van, Kantelen - Het realiseren van organisatieverandering; een praktische handleiding, Lemma, Utrecht, 1995.
- Hakvoort, J. en H. Klaassen, Doelstellingen in de publieke sector- Nut of noodzaak?, in: M&O, nov./dec. 2002, pp. 43-55.

- Hoppe, R. en M. Jeliaskova, Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding, in: Bestuurskunde, 1997. nr. 7.
- Kuks, S., Een stappenplan voor bedrijfsinterne milieuzorg, in: Bressers, J.Th.A. e.a., Milieumanagement, Samsom, Alphen, pp. 73-98.
- Kuypers, G., Hoofdregels voor de analyse van bestaand beleid (HABB), voor de ontwikkeling van nieuw beleid (HONB), en voor de beoordeling van beleid (HBB), in: Beginselen van beleidsontwikkeling, Coutinho, Muiderberg, 1980, deel B..
- Mastenbroek, W.F.G., Handleidingen voor onderhandelaars in historisch perspectief, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 7.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, Het ontwerpen van een onderzoek, Lemma, Utrecht, 1995.
- Vries, M.S. de, Calculeren met beleid, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Carnevale, D.G., Trustworthy government - Leadership and management strategies for building trust and high performance, Jossey-Bass, San Francisco, 1995. .

Enkele handleidingen van producenten uit het openbaar bestuur/advieswereld

- Jong, A. de, en A. Hickling, Mens en beleid - Een gids voor samenwerking in het voorbereiden van overheidsbeleid, Stenfert Kroese, Leiden, 1993.
- Kriekaard, J.A. en J.J.M. Vedder, Toekomstvisies voor steden, Samsom, Alphen, 1999 (hierin: Den Haag; Rotterdam; Leeuwarden; Binnenmaas; Amstelveen; Zaanstad; met handleiding).
- Snoeck Henkemans, A.F., Schrijven - Handleiding voor het opstellen van zakelijke teksten, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989.
- Vrakking, W.J. en N.A.J. van Oosterhout, Interactief beleid realiseren volgens de INPOR methode: een praktische gids voor de moderne beleidsmedewerker, Kon. Vermande, Lelystad, 1996.
- Gemeente Amsterdam-afd. bestuurscontacten, De omstreden vestiging van noodzakelijke voorzieningen, maart 1992.
- Gemeente Arnhem, Regels projectorganisatie, 1994.
- Provincie Limburg, Handboek Administratieve Organisatie
- Provincie Limburg, Richtlijnen voor risicomanagement.
- Provincie Limburg, Richtlijnen voor reorganisatie.
- Provincie Limburg, Handleiding plannen buitengebied.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Handleiding zelfevaluatie politiemilieutaak, 1996.
- VNG, Gemeentelijke herindeling - Handleiding voor de uitvoering, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- De door de Algemene Rekenkamer opgestelde handreiking ten behoeve van het beheer van subsidies, het functioneren van inspecties en de doelmatigheid van heffingen.

Issue paper

Een beleidsmedewerker zal zich bewust zijn van het feit dat een probleem en een doel geen vaststaand gegeven zijn, maar altijd iets waarmee een belang gemoeid is. Deze

beleidsmedewerker zal als vanzelf een inventarisatie van probleemaspecten verrichten. Een hulpmiddel hiervoor is 'het issuepaper'. Dat middel is in het Amerikaans overheidsapparaat ontwikkeld (zie Dunn, 1994). Het paper bevat de volgende elementen. Om deze tot leven te wekken, kan men uitgaan van een probleem als voetbalvandalisme of automobilititeit.

- 1 Analyse van de bron en achtergrond van het probleem.
- 2 Argumenten om aandacht aan een probleem te besteden.
- 3 Bepaling van de relevante groep(en) in verband met het beleid.
- 4 Groepen die voordeel kunnen hebben van beleid.
- 5 Aanverwante beleidsectoren.
- 6 Doeleinden van wie.
- 7 Criteria ter bepaling van het realiseren van doeleinden en het afwegen tussen baten en lasten van alternatieven.
- 8 Alternatieven.

Een 'issuepaper' is geschikt voor een eerste, snelle scan die geschikt is om nader te bezien wat nog verder moet worden uitgezocht.

Literatuur: Aquina, H.A., Kijken naar beleid, Van Gorcum, Assen, 1993: 50-52.

7 Handleiding: ongelijk aan beginselen, een code, een script

Wat is niet als een handleiding te beschouwen? Handleidingen zijn te onderscheiden van beginselen. Beginselen van behoorlijke wetgeving, om een voorbeeld te noemen, kunnen van groot belang zijn maar we beschouwen ze niet als een handleiding of een onderdeel ervan, omdat dergelijke beginselen criteria zijn voor beoordeling. Van beginselen komt men nog niet tot een stappenplan of leidraad. Hetzelfde geldt voor beginselen van behoorlijk bestuur. Een handleiding kan weliswaar ook criteria bevatten maar het doel van een handleiding verschilt met het doel van de opstelling van beginselen. Een handleiding is bedoeld voor het *directe* ontwerpen. Achter een handleiding kunnen wel beginselen schuil gaan.

Een tweede onderscheid is dat met een code, gericht op ethisch behoorlijk handelen. Tegenwoordig kennen we organisatiecodes, codes voor een categorie personen - zoals ambtenaren -, en beroepscode, zoals voor de politie. Codes zijn vager dan handleidingen en gericht op niet meer dan behoorlijk gedrag. Opnieuw moet vastgesteld worden dat het doel van een handleiding verschilt van een doel achter een code.

De gedragscode van het ministerie van Binnenlandse Zaken

De tien regels:

- 1 Integer wil zeggen: eerlijk en betrouwbaar, zorgvuldig en onkreukbaar.
- 2 Vrijheid van meningsuiting geldt ook voor ambtenaren. U moet zich echter onthouden van uitlatingen die uw eigen functioneren of het functioneren van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met de dienstverlening, kunnen schaden.
- 3 U gaat zorgvuldig om met informatie over het beleid en het ministerie.

4 Nevenwerkzaamheden zijn toegestaan, tenzij deze uw eigen functioneren of het functioneren van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met de dienstverlening, kunnen schaden.

5 Eigendommen van Binnenlandse Zaken zijn van Binnenlandse Zaken. Ze worden alleen voor het werk gebruikt.

6 Bij inkopen of inhuren van goederen of diensten staat onafhankelijkheid in de oordeelsvorming voorop.

7 Uw onafhankelijkheid wordt ondermijnd als u geschenken of andere zaken aanvaardt. Datzelfde geldt voor het geven van geschenken. Geschenken van waarde worden niet aanvaard.

8 Kandidaten bij werving en selectie hebben gelijke kansen. Ze hebben recht op een zorgvuldige behandeling.

9 Bij geconstateerde inbreuken op de integriteit kunt u:

a de betrokkenen aanspreken; b het eventueel bij uw chef of afdeling aanklaarten; c eventueel advies vragen aan de Vertrouwenspersoon Integriteit.

10 Bij twijfel over wat wél en wat niet kan: bespreek het samen in alle openheid.

Bron: Binnenste Buiten, blad van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, oktober 1997.

Een derde onderscheid bestaat met een script. Een handleiding met toelichting is weliswaar concreet maar heeft niet de gedetailleerde vorm van een script. Een script is een minutieus uitgewerkt draaiboek voor de samenstelling van een film. Een handleiding zou de vorm van een stappenplan kunnen hebben maar niet van een draaiboek dat van minuut tot minuut aangeeft 'wat te doen'.

8 Variëteit in handleidingen

Objecten van handleidingen

De domeinen van handleidingen en daarmee de objecten van de handleidingen verschillen. Er zijn handleidingen die expliciet gericht zijn op beleidsinstrumenten, zoals over het beheer van subsidies. Andere voorbeelden zijn handreikingen gericht op het goed vorm geven van voorlichtingscampagnes, heffingen en inspecties. Een kleine inventarisatie onder honderd bekende bestuurskundigen uit universiteiten en praktijk ter voorbereiding op dit artikel leverde een scala aan handleidingen op.

Er bestaan handleidingen die zich specifiek richten op hoe overheidsbeleid te onderzoeken, monitoren en evalueren is. De richtlijnen en aanbevolen normatiek rondom beleidsevaluatieonderzoek die in het HAFIR is aan te treffen en in het verlengde ligt van de Comptabiliteitswet, is een voorbeeld. Verschillende categorieën onderzoek worden benoemd en er wordt, zij het nog globaal aangegeven, aan welke minimale (methodologische) eisen dergelijk onderzoek moet voldoen. Onlangs kondigde de Minister van Financiën (in een toespraak op 6 november 1997) aan dat gewerkt wordt aan een actualisering van deze 'handreiking' waarin ook expliciet aandacht gewijd gaat worden aan de (bevordering van de) benutting van dergelijk onderzoek. Op zichzelf genomen is dat niet nieuw, omdat in het kader van het

Meerjarenprogramma Sociaal Onderzoek en Beleid van het toenmalige Ministerie van Wetenschapsbeleid reeds receptuur ontwikkeld is hoe de benutting van onderzoek te bevorderen (Korsten, 1983; Van Oijen, 1987). Nieuw is wel dat dit thema nu doordringt in de wereld van financiële managers. Een ander voorbeeld van een handreiking voor onderzoek is Van Hoesel's receptuur voor onderzoeksprogrammering, eveneens een product van het *Meerjarenprogramma Sociaal onderzoek en beleid* (Van Hoesel, 1985).

Er zijn ook handleidingen die zich richten op organisaties en organisatievraagstukken. Een voorbeeld is de handreiking die door de commissie- Sint werd opgesteld en aandachtspunten weergaf waarop te letten bij (in- en externe) verzelfstandiging. In het verlengde daarvan kondigde de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën onlangs een 'bestuurlijke handleiding voor het vormgeven van het beleid ten aanzien van het verzelfstandigen van overheidstaken' aan. Dit gebeurde in het rapport *Doorlichting zelfstandige bestuursorganen* (1997: 36).

Daarmee is de variëteit nog niet breed beschreven, maar we laten het hier bij.

Producenten en gebruikers van handleidingen

Er bestaan onderdelen van de overheidorganisaties die het gebruik van handleidingen sterk aanbevelen en ze ook zelf opstellen en aanbieden versus de organisaties die de aanbevelingen geacht worden te gebruiken. Producenten van handleidingen zijn onder andere accountantsdiensten en directies Financieel-economische zaken. Wellicht de meest omvangrijke in dit verband is het *HAFIR* (Handleiding Financiële Informatie Rijksoverheid).

Ook de Algemene Rekenkamer propageert handreikingen en -leidingen. Soms heten ze ook zo. Bijvoorbeeld de lijst met handvatten over hoe het beheer van subsidies te verbeteren. Soms zijn ze verpakt in aanbevelingen, zoals het geval was bij het onderzoek naar *Financiële relaties met grote ondernemingen*. Dergelijke handleidingen zijn bestemd voor de minister en topambtenaren en natuurlijk vooral voor het dienstonderdeel dat het beleidsonderwerp 'doet'.

Een recente loot zijn de op handreikingen gelijkende aanbevelingen die in de vijf rapporten van het Platform Doelmatigheid zijn aan te treffen. Deze handleidingen beogen bij te dragen aan vergroting van de transparantie en efficiency van het overheidshandelen. De (consumerende) organisaties die deze handleidingen geacht worden te gebruiken zijn vooral de lijndirecties. Daarbij is niet relevant of het gaat om directies bij bestuursdepartementen of om vergelijkbare eenheden die als uitvoerder van beleid zijn te beschouwen. Een interessante empirische vraag is of er verschillen bestaan tussen soorten organisaties en aard en mate van gebruik van handleidingen.

Typen externe producenten buiten de overheid

Een ander onderscheid betreft de vraag wie handleidingen ten behoeve van de publieke dienst opstelt buiten de overheidsorganisaties zelf. Te noemen zijn de

professionele organisaties van ambtenaren en intermediairs als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Organisatieadviesbureaus dragen ook hun steentje bij aan de productie ervan. Dan geldt dan voor de handreikingen die onderdeel zijn van de rapportages die aan opdrachtgevers aangeboden worden, maar er zijn ook bureaus die meer overkoepelende boekjes met aanbevelingen uitbrengen die, soms gratis, beschikbaar gesteld worden aan bepaalde groepen geïnteresseerden. Net zoals de handleidingen die de (rijks)overheid zelf opstelt, beogen ook deze bij te dragen aan vergroting van de transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en organisatie vormen. Ook in de beleids- en bestuurswetenschappen worden handleidingen opgesteld. We noemen die van Hoogerwerf (1984). Het doel daarvan is beleid wetenschappelijk te onderbouwen.

Institutionalisering en macht

Ook qua institutionalisering is de ene handleiding de andere niet. Sommige handleidingen zijn 'wijze raad' die van buiten komt en bijvoorbeeld door adviseurs of wetenschappers worden ingebracht. Ze zijn niet verankerd in wetgeving of interne procedures. Ze zijn eenvoudig te negeren. Daarnaast zijn er de handleidingen van de Algemene Rekenkamer. Die zijn al dwingender omdat ze voortkomen uit onvrede, een tekortsituatie, een knelpunt. Ze worden aanbevolen door een College van Staat. *Aanwijzingen voor de regelgeving* zouden ook als een soort handleiding gezien kunnen worden. Ze kennen een andere grondslag of verankering. De doorwerking ervan is in principe niet gering, hoewel strikt formele toepassing mogelijk is.

8 Functies van handleidingen

Handleidingen zijn in het openbaar bestuur aantrekkelijk omdat het (quasi-) neutrale middelen zijn. Ze zijn een advies dat niet dwingend hoeft te worden opgevolgd. In tijden waarin juridische sturing in de vorm van dwang op veel terreinen niet werkt (geen normconformiteit, handhavingsproblemen, gedogen), en ook ambtelijke professionals zich hier en daar minder 'de wet laten voorschrijven' is de handleiding een aantrekkelijk communicatievoertuig dat het moet hebben van de inhoud, logica en fundering in de toelichting. Het is niet perse negatief maar wel veelzeggend dat een Algemene Rekenkamer er zich vaak van bedient. De Algemene Rekenkamer is met het benoemen van een handleiding constructief en concreet. Het College van Staat ontloopt het verwijt niet opbouwend en te vaag te zijn. De minister kan zeggen dat het advies serieus wordt genomen terwijl er vrijheid van manoeuvreren overblijft. Handleidingen bieden de mogelijkheid tot hoffelijke communicatie, zonder dat ze tot moties in het parlement leiden. Het belang van '*politische Höflichkeit*' moet niet onderschat worden. Het kan van daaruit gezien niet anders of de handleidingsdrift moet verder om zich heen grijpen. Ook in het 'Europa van morgen' bestaat er immers behoefte om elkaar niet te vaak op de tenen te gaan staan.

Handleidingen ontstaan omdat ze in een behoefte voorzien en dus functies vervullen. We noemen er enkele.

a *Hulpmiddel voor verantwoord handelen*. Handleidingen kunnen direct of indirect bijdragen aan verantwoord handelen. Immers, een handleiding ontstaat niet uit het niets maar is vaak gebaseerd op opgedane negatieve ervaringen. Ze geven richting op basis van een verricht onderzoek of andere ervaring. Veel handleidingen van de Algemene Rekenkamer hebben die achtergrond. De bedoeling is dat toepassing van de handleiding beleid optimaliseert of leidt tot een beter functionerende organisatie en management of een betere administratie.

b *Preventie*. Handleidingen helpen voorkomen dat een organisatie in dezelfde valkuil loopt, waar andere organisaties in liepen.

c *Onzekerheidsreductie*. Handleidingen beperken de onzekerheid van professionele gebruikers. Ze bieden een houvast. Dat kan weer andere gevolgen hebben, bijvoorbeeld dat er minder politieke discussie ontstaat. Een argument wordt: 'Amsterdam heeft een handleiding opgesteld. Die doen het zo. Waarom doen wij het ook niet zo? Bij hen werkte het.' Dat argument werd gehoord over de *Checklist voor de vestiging van omstreden lokale voorzieningen*. Van modelverordeningen van de VNG is bekend dat ze soms zonder slag of stoot in een gemeenteraad aanvaard worden. De reputatie van de zender van de handleiding kan een zeker neutraliserend (depolitiserend) effect hebben op de politieke discussie over noodzaak en inhoud van een beleidsaanpak door middel van een nagevolgde modelverordening.

d *Efficiencybevordering*. Bestuurlijk falen is duur. Als handleidingen tot gevolg hebben dat administratieve en andere valkuilen vermeden worden, draagt dat bij aan vermindering van bestuurskosten. Een wetsontwerp dat niet door een dereguleringsstoets komt, bespaart ook maatschappelijke kosten. Handleidingen verminderen mogelijk de informatielast van politieke vertegenwoordigers, omdat een onderwerp minder vaak terugkeert op de bestuurlijke agenda.

e *Bevordering van rechtmatigheid en effectiviteit*. Dat handleidingen indirect kunnen bijdragen aan vergroting van doelmatigheid maar ook aan de rechtmatigheid en doeltreffendheid ligt voor de hand. Dat moet wel, anders zou een Algemene Rekenkamer die dit wil bevorderen niet met handleidingen komen. Handleidingen voor het ontwerpen van beleid vanuit universitaire kring beogen ook een effectiever beleid.

f *Meer legitimiteit*. Menig ontwerper beoogt met een handleiding ook bij te dragen aan legitiemer beleid.

10 Ontstaan en toename van handleidingen

De behoefte aan handleidingen is niet eerst van heden of het recente verleden. Machiavelli gaf al aanwijzingen aan bestuurders. Maar de vraag naar praktische tips, naar 'how to do it' lijkt sterker dan ooit. Hoewel we niet over cijfers beschikken die de groei indiceren, lijken er historische en actuele macro-, meso- en micro-verklaringen mogelijk die de groei plausibel maken. We noemen enkele mogelijke verklaringen

voor een toename van handleidingen in het openbaar bestuur, zonder andere uit te sluiten.

Voor we dat doen, moeten we afrekenen met een concurrerende hypothese voor de groei. Zou het kunnen dat de overheid meer opgaven uitbesteed of de vraag om onderzoek en advies meer giet in de vorm van een 'how to do it'-opdracht: een verzoek om een handleiding? Als het antwoord positief is, behoeft het totaal aan handleidingen niet te groeien maar vindt er een verschuiving plaats. Waar vroeger intern in de ambtelijke dienst handleidingen ontworpen werden, worden die momenteel hier en daar extern neergelegd. We menen echter dat dit verschijnsel van geëxternaliseerde opdrachten om een handleiding ('how to do?') te maken wel voorkomt, maar in te geringe mate om de totale groei aan handleidingen vanaf 1945 te verklaren.

Historische dimensie

In de verklaring van de groei zit allereerst een historisch element van ontwikkeling. Uitgaande van het denken van de socioloog Norbert Elias over civilisatie, als poging tot toenemende beheersing van gedrag in het sociale verkeer, kan men een historische opmars veronderstellen van civilisatie van interacties in het openbaar bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van aanwijzingen voor behoorlijk vergaderen en onderhandelen. Het kan niet anders of handleidingen voor vergaderen rukken ook op met een toename in het aantal en soort vergaderingen (Van Vree, 1994).

Maar vergaderen lijkt nog niet het meest getroffen te worden door een 'handleidingscultuur', hoewel we het volgen van aanwijzingen bij telefonisch vergaderen en met ondersteunende methoden bij groepsbesluitvorming ('group decision support systems') niet geheel moeten uitsluiten. Die opmars van handleidingen doet zich vermoedelijk veel meer voor in een op beheersing en sturing aanspraak makend managementdenken, zoals zich dat vanaf 1945 bij de (semi-) overheid ontwikkelde. Recente decentralisatietendensen en suggesties om zelfsturing in teams te introduceren, remmen deze tendens vermoedelijk niet wezenlijk. Quinn e.a. (1994) geven een overzicht van de grote variëteit aan vaardigheden die van managers gevraagd worden. Bij elk van deze vaardigheden zijn handleidingen denkbaar en die komen op een aantal gebieden ook daadwerkelijk voor. We zien dan ook dat bijvoorbeeld bij reorganisaties sociale protocollen de ronde doen en handleidingen voor functiewaardering.

Macro: tijdgeest en ambtelijk gedrag

Juist in een tijd van nadruk op bedrijfsmatig werken en op dominantie van de managementmetafoor zal 'getting things done' beklemtoond worden. Daar sluit een behoefte aan direct te benutten handleidingen op aan. Tijd is geld en tijd mag niet verloren gaan. In een dergelijke sfeer is 'de handleiding en -reiking', die uiteraard ook voor timemanagement beschikbaar is, de perfecte vertolking van het efficiëncystreven, dat rond onderzoek en advies oprukt, en zich uit in: 'de

overheidsproductie moet omhoog', 'de producten moeten naar de klant', 'de doorlooptijden moeten korter'.

Voor overdenking wordt momenteel geen of weinig ruimte meer gereserveerd. Luiheid en ook reflectie heeft de tijd niet mee. Een topambtenaar leest geen boeken en ook geen of weinig artikelen, noch bestuurskundige noch uit een ander belendend perceel, zie een hoge ambtenaar van Financiën onlangs (ook Hoogerwerf, 1986).

Ironisch gezegd: de roep om een handleiding drukt de tijdgeest van snelheid uit waarin minder tijd is voor reflectie op een concept, op een redenering, op een groot onderzoek. Het past dat de gemiddelde bestuurskundige een 'toegepast' wetenschapper is. Die moet praktisch zijn, samen vatten op een A4 en vooral veel handleidingen in het koffer hebben en althans overdag geen 'grote verhalen' vertellen. De onderzoeker, ook als die geen bestuurskundige is, moet geen algemene aanbevelingen geven maar concreter worden: hij of zij moet een stappenplan geven voor bijvoorbeeld instrumentenkeuze, of het interactief bestuur-concept uitwerken in een plan voor aanpak, of voor de nut- en noodzaakdiscussie over randstedelijke infrastructuur.

In die ironie gaan veel vakbroeders en -zusters een eind mee. Begrijpelijk, immers ook menig jurist beheerst de wetgevingstechniek en is direct in de aanbevelingen. En wie zou zich verzetten tegen de roep in gedepolitiseerde 'parse' tijden om toch vooral concreet en praktisch te worden.

Verdaas, Driessen en Glasbergen (1997) stelden bijvoorbeeld op basis van case studies ten behoeve van Rijkswaterstaat directie Noord-Holland een reisgids voor procesmanagement, zoals zij het noemen, op. Dat resulteerde in een klapper *Management van open planprocessen*, vergezeld van een floppy én cartoons, want het moet in een tijd van zappen ook spannender wil de overheidslezer nog volhouden.

De handleiding mag van topambtenaren best een samenvatting zijn van een artikel want die artikelen worden in de grote overheidsdienst toch maar beperkt gelezen. Alleen van een geruchtmakend artikel wordt natuurlijk wel de samenvatting gelezen. Een belangrijke bron voor ambtenaren is eerder de opiniepagina van de krant van gisteren of vandaag. Zoals voor een minister de krant van heden veel zwaarder weegt dan de meegezeulde loodgieterstassen met dossiers, geldt dat in iets mindere mate voor veel hogere ambtenaren, het jonge talent uitgezonderd.

Macro-verklaring: meer beleidsinterventie

De enorme toename aan overheidspersoneel en beleidsinterventies vanaf 1945 is mede debet aan de hausse van handleidingen. Wie veel wetten produceert, moet niet verrast zijn als er *Aanwijzingen voor regelgeving* ontstaan. Wie communicatieve sturing door middel van voorlichting, overleg, en coproductie ziet opmarcheren, moet niet verwonderd zijn als er ook *Aanwijzingen voor het opstellen van convenanten* ontstaan. Wie meer gebruik gaat maken van voorlichting, krijgt vroeg of laat een handleiding

voor het ontwerp van een voorlichtingscampagne. Wie deregulering wenst, krijgt een leidraad om regelverdichting tegen te gaan, zoals het effect van de commissie - Geelhoed bewees. Het vermijden van een toekomstige Securitel -affaire levert ongetwijfeld een handleiding op ter toetsing van de aanmelding van departementale regelgeving in 'Brussel'.

Mesoverklaring: organisaties hebben belang

Een verklaring voor de toename van handleidingen is ook te vinden in het overlevingsgedrag van intermediaire organisaties, die in een handzame handleiding een vorm van dienstverlening aan de leden zien. Handleidingen zijn handel, waar ook producenten belang bij hebben. Daarbij is te denken aan een organisatie als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die op grote schaal modelverordeningen uitgeeft, die kritiekloos overgenomen (kunnen) worden. Ook categoriale verenigingen van ambtelijke professionals, zoals de Vereniging van Leerplichtambtenaren, bedienen hun achterban. Ook een organisatie als DIVOSA, voor sociale diensten, is een voorbeeld van een 'eigenaar' van handleidingen.

Micro-verklaring: aard beleidsprobleem

Een rol speelt zeker ook dat bepaalde moeilijk tembare problemen, waarover weinig kennis bestaat en waarover de onzekerheid groot is, oprukken. Denk aan de bestrijding van zure regen of voetbalvandalisme. Daartoe behoren ook oplossingen voor problemen die veel burgers niet in de achtertuin willen hebben. Hoe de locatie van deze nimbyvraagstukken aan te pakken: de locatie van onder andere afvalverwerkingsinstallaties, windmolens, woonwagens, drugsopvangcentra, prostitutiezones? Het heeft even geduurd maar de Afdeling bestuurscontacten van de gemeente Amsterdam heeft in 1992 naam gemaakt met een 'Checklist' over *De omstreden vestiging van noodzakelijke voorzieningen*. Deze handleiding is vooral via hearsay van stad naar stad gegaan. Steden als Arnhem en Maastricht werkten er mee.

Checklist voor de vestiging van omstreden lokale voorzieningen

fase 1: definiëring van het project

a. het project zelf

- welke instelling is verantwoordelijk?
- wat is het doel van de voorziening/ welke doelgroep moet bereikt worden?
- wat is de aard van de voorziening?
- wat is de plaats van de voorziening binnen het gehele hulpaanbod?

b. mogelijke overlasteffecten

- veroorzaakt de doelgroep in het algemeen overlast?
- hoe kan die overlast gedefinieerd worden?
- wordt er overlast rond de voorziening verwacht en zo ja, waarom?

c. eisen aan de locatie en het gebouw

- welke eisen worden aan de bereikbaarheid gesteld?
- welke eisen worden aan de veiligheid en opvang van overlast gesteld?;
- welke organisatie is daarbij betrokken?
- welke eisen worden aan het gebouw gesteld?

- wat zijn de beschikbare middelen?
- d. verdere procedure
- is er een geschikte locatie voorhanden?
- worden er meerdere locaties onderzocht en kan er een afweging plaatsvinden?
- zo ja, wat zijn de beoordelingscriteria?
- zo nee, waarom geen afweging van meerdere locaties?
- worden derden in de voorbereiding van de locatiekeuze betrokken of wordt eerst een keuze gemaakt?
- wie maakt de keuze?
- wie voert het overleg met de buurt?
- e. tijdsplanning
- wanneer moet de voorziening open gaan, rekening houdend met procedures?

fase 2: vaststelling lokatie

De gegevens uit fase een dienen als basis voor de lokatiekeuze in fase twee.

f. bestemmingsplan

- is er een bestemmingsplan?
- is er een vestiging volgens het bestemmingsplan mogelijk?

Gemeente Amsterdam - afd. bestuurscontacten, De omstreken vestiging van noodzakelijke voorzieningen, maart 1992

11 De normen van een handleidingen voorschrijvende Rekenkamer

Opdracht

1 Lees een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1998.

- Ga na van welke normen de Rekenkamer zich bij de beoordeling van beleid met betrekking tot doelmatigheid bedient.
- Ga na aan welke normen onvoldoende wordt voldaan.
- Geef commentaar hierop.

2 Welk beeld van 'good governance' spreekt uit de door de Algemene Rekenkamer in de casus toegepaste normen:

- hoe moet een overheid die functioneert volgens de normen functioneren?;
- kritiseer dat beeld?

3 Ga op basis van artikelen van Van Twist e.a. na wat een lokale rekenkamer is, waarom die nodig is/kan zijn in een bepaalde gemeente en hoe die op hoofdlijnen kan worden ingericht (taak, bevoegdheid, enz.).

4 Welke normen kan de lokale rekenkamer in verband met doelmatigheid hanteren:

- zijn dat de normen die de Algemene Rekenkamer hanteert in verband met het besproken rapport en/of andere?
- beargumenteer.
- welk beeld van 'good governance' gebruikt u?

De Algemene Rekenkamer (AR) is een oud en gerespecteerd Hoog College van Staat dat doel- en rechtmatigheidsonderzoek uitvoert en dan op basis van onderzoek vaak met aanbevelingen en suggesties komt in de vorm van handreikingen of handleidingen (zie o.a. Stevers, 1979; Margry e.a., 1989; Dolmans, 1988, 1995). Als we daar kritisch naar kijken kunnen we de vraag stellen: welk beeld van 'good government' steekt daar achter?

We stellen de volgende vragen: Welke normen hanteert de Rekenkamer? Hoe veelzijdig of eenzijdig is die normset? blijkt dat ook uit analyse van afzonderlijke rapporten van de Rekenkamer?

De indeling is als volgt. Eerst wordt een overzicht gegeven van enkele aspecten van de Algemene Rekenkamer, daarna volgt een overzicht van de achterliggende normen en premissen in het Rekenkamerwerk, en vervolgens wordt op basis van een analyse van 12 Rekenkamerrapporten nagegaan welke normen concreet in rapporten worden aangetroffen, om te besluiten met een beoordeling daarvan.

- *De Algemene Rekenkamer: een introductie*

- *Welke wet regelt wat de Algemene Rekenkamer (AR) moet doen?*

De Comptabiliteitswet regelt dat de AR recht- en doelmatigheidsonderzoek doet bij het rijk, dat wil zeggen bij alle departementen en daaronder ressorterende diensten en bij artikel 59-instellingen, zoals zelfstandige bestuursorganen. De AR heeft geen bevoegdheden om dergelijk onderzoek bij lagere overheden uit te voeren. Ook bij de Europese Unie kan de AR geen onderzoek verrichten. Er bestaat een Europese Rekenkamer.

Literatuur

- Mulder, J., Comptabiliteitsrecht van het rijk, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.

- *De missie van de AR*

De AR heeft een missie, die we vinden bij het Verslag 1994, deel I. De missie luidt:

'De Rekenkamer heeft als doel het functioneren van het rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Zij voorziet daartoe de regering, de Staten-Generaal en degenen die verantwoordelijk zijn voor de gecontroleerde organen van op onderzoek gebaseerde informatie. Deze informatie bestaat uit onderzoeksbevindingen, oordelen en aanbevelingen over organisatie, beheer en beleid'.

- *De AR voert verschillende soorten onderzoek uit. Welke?*

We noemen er enkele en geven een omschrijving.

- *Rechtmatigheidsonderzoek* van de AR behelst oordelen geven over het financiële beheer en de verantwoording daarover.

- *Artikel 59-onderzoek* verwijst naar een artikel uit de Comptabiliteitswet. Art. 59-onderzoek is rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek bij instellingen buiten het rijk. Het gaat dan om organisaties en bedrijven waarmee het rijk banden heeft in de vorm van financiële binding door middel van deelneming, subsidie, garantie of lening en om met publieke middelen gefinancierde private organisaties die publieke taken uitoefenen. Daartoe behoren zbo's, zelfstandige bestuursorganen.

- *Doelmatigheidsonderzoek* is aangeduid in artikel 57 van de Comptabiliteitswet. Het artikel zegt:

'De Algemene Rekenkamer wijdt aandacht aan de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid van het Rijk'.

Het begrip doelmatigheid omvat meer dan technische efficiency of zuinigheid. Van AR-zijde worden de drie E's van auditing gebruikt.

doelmatigheidsonderzoek omvat onderzoek van economy (zuinigheid), efficiëntie en effectiviteit van beleid en uitgaven (=doeltreffendheid). De Comptabiliteitswet geeft verder inzicht. Het doelmatigheidsonderzoek richt zich op de doelmatigheid van het beheer oftewel de interne bedrijfsvoering; op de doelmatigheid van de organisatie en de doelmatigheid van het uitgevoerde beleid. Dat houdt in dat de AR ex post evaluatieonderzoek verricht uitvoering en doelbereiking van beleid en naar de vraag of het juist het beleid is dat leidt tot doelbereiking.

Vraag: Waarop richt de AR zich niet? De AR doet geen onderzoek naar de zinvolheid van gekozen doelstellingen en doet in principe geen doelstellingsvrije evaluatie door bijvoorbeeld uit te gaan van doelstellingen van de oppositie van beleid.

- *De keuze van onderzoeksthema's van de AR wordt gemaakt door het presidium.*

Ter voorbereiding op onderzoek kunnen veel voorstellen vanuit de organisatie gedaan worden. Het presidium maakt de keuze. De bestuurlijke, financiële en maatschappelijke relevantie is wel een belangrijk punt van overweging. De financiële belangen spelen bij de keuze niet de hoofdrol (Leeuw, 1998: 36).

- *Welke ontwikkelingen hebben zich sinds grofweg 1975 in het onderzoek van de AR voltrokken?*

Voormalig directeur doelmatigheidsonderzoek Frans Leeuw (1998) geeft informatie hierover.

- 1 De AR is onderzoek gaan doen naar beleidsinstrumenten. Denk daarbij aan onderzoek naar heffingen, subsidies, vergunningen, contractbeheer, voorlichtingcampagnes.

- 2 De AR is meer vergelijkend onderzoek naar overheidsorganisaties gaan doen. Bijvoorbeeld onderzoek naar zbo's en naar agentschappen.

- 3 De AR is op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gaan doen naar bepaalde actuele onderwerpen.

- 4 Er is sprake van een grote variëteit aan onderzoek, gericht op uiteenlopende onderwerpen. Denk aan toezicht door de Ziekenfondsraad, de fraude rond Tankcleaning Rotterdam, 'Schengen', Schiphol.

5 Aandacht voor Europese geldstromen van en naar Nederland is 'waarneembaar', meent Leeuw (1998:37).

6 Er worden vaker handleidingen voorgesteld (Leeuw, 1998: 37).

- *Gebruik van de resultaten van Algemene Rekenkamer-onderzoeken.*

Over de *politieke invloed* van de AR is moeilijk uitspraken te doen omdat een onderzoek daarnaar ontbreekt. Invloed impliceert doorwerking in die zin dat een organisatie of delen daaruit zaken anders aanpakt dan daarvoor (zie Huberts en Kleinnijenhuis, 1994).

Wel is iets te zeggen over gebruik van de onderzoeksresultaten. In principe kan '*the utilization of research results*' de vorm aannemen van:

- direct of indirect gebruik (via media), en
- van gebruik op korte en op lange termijn, en
- van specifiek concreet gebruik of van conceptueel gebruik (Korsten, 1983).

Veel gebruik van *sociaal-wetenschappelijk onderzoek* is indirect gebruik. De resultaten worden gepubliceerd en daarna besproken, blijven liggen, worden samengevat door gezaghebbende 'bemiddelaars' en dan ineens verbonden met beleid. Blijkbaar kan onderzoek een *incubatietijd* doormaken. Verrassen doet dat niet omdat we uit de *agenderingstheorie* weten dat er openingen moeten komen willen stromen van thema's, beleidsproblemen en politieke processen verknoopt raken ('policy window'-theorie van Kingdon). Het gebruik vindt meestal niet op korte termijn plaats maar een aantal maanden of enkele jaren na afronding van onderzoek. En het gebruik is vaak conceptueel, doordat begrippen in beleid terecht komen en minder de uitwerking. Het begrip 'tweede kans' is hiervan een voorbeeld. Het komt uit de hoek van de onderwijssociologie.

Hoe is dat met AR-onderzoek? Het gebruik van AR-onderzoek *wijkt af* van het gebruikelijke patroon doordat het *op korte termijn plaatsvindt, specifiek is en direct*. De incubatietijd is meestal beperkt.

1 Veel onderzoek van de AR kent doorwerking 'in termen van bezinning' al vóór het gepubliceerd is omdat het concept-rapport wordt voorgelegd aan de onderzochte eenheid resp. de betreffende minister. Het gebruik heeft dus trekken van directheid en gebruik op korte termijn en niet eerst op lange termijn.

2 Het gebruik is veelal niet conceptueel maar juist specifiek. Een voorbeeld. Onderzoek naar beheer van subsidies zal naar verwachting ook kunnen leiden tot verbeterd beheer omdat de aanbevelingen daarop ook betrekking hebben. Bovendien worden rijksdiensten gevolgd door de Tweede Kamer. En de Rekenkamer kan er later op terugkomen en dus nagaan wie wel of niets met de aanbevelingen deed.

Henk Koning, in de jaren negentig president van de Algemene Rekenkamer, concludeert in 1992 in het themanummer van Bestuurskunde '*De fabelachtige overheid*' dan ook dat er beleidsmatige vooruitgang wordt geboekt.

- *Kritiek op het doelmatigheidsonderzoek van de AR mogelijk?*

Naast lof is er zeker kritiek mogelijk op de Algemene Rekenkamer. Hoge bomen vangen altijd veel wind, hoge colleges ook. We noemen enkele punten (o.a. Leeuw, 1998: 38).

1 *De agendering.*

Vanuit de Tweede Kamer is wel beweerd dat het soms beter was geweest dat het presidium van de AR niet zelf een onderwerp op de agenda zette maar een opdracht van de Tweede Kamer had afgewacht. Het argument hiervoor is begrijpelijk. De AR kan bij een opdracht van de Tweede Kamer de *counteroailing power*-rol van de Tweede Kamer versterken, zo men wil het dualisme. De AR is echter onafhankelijk. Ze wacht niet af wat de Tweede Kamer doet, neemt afstand maar hecht wel aan 'goede verhoudingen' met het parlement.

2 *Inhoudelijke kritiek.*

Door een minister, Wijers van EZ, is gesteld dat het rapport '*Financiële relaties met ondernemingen*' 'onnauwkeurig, onvolledig en feitelijk onjuist' was (NRC, 201297). Blijkbaar had de procedure om een concept-rapport eerst voor commentaar voor te leggen aan het betrokken departement, de minister, hier niet of onvoldoende gewerkt. Een gesprek tussen een regeringsdelegatie en de Rekenkamer moest de ongemakkelijkheden doen verdwijnen, de 'wolken verdrijven'. Wijers had op de ziel van de onafhankelijke AR getrap. Het komt in 1997-1998 vaker voor dat de AR relevant bezig is en uitkomst in een prikkelend persbericht brengt die van de zijde van de regering tegenopmerkingen ontlokt, zoals 'achteraf is het makkelijk oordelen' (premier Kok in oktober 1998 over de overoptimistische cijfers over Schiphol, gesignaleerd door de Rekenkamer).

3 *De samenleving verandert, de Rekenkamer onvoldoende.*

Een derde kritiek houdt in dat de samenleving dynamisch, pluralistischer, complexer is geworden en dat de AR daar geen rekening mee houdt (In 't Veld, 1995) door bijvoorbeeld vast te houden aan oorspronkelijke doelstellingen als ijkpunt voor beleid en niet naar nieuwe doelstellingen of verschoven accenten te kijken.

4 *De kwaliteit van onderzoek.*

Het AR-onderzoek zou beter *verantwoord* moeten worden qua gekozen onderzoeksmethode en begrippen.

5 *Bijdrage aan 'leren'.*

Het gebruik van onderzoeksresultaten is vaak direct, specifiek en op korte termijn te onderkennen. Dat staat in contrast met benutting van resultaten van veel ander onderzoek in overheidsbeleid (Korsten, 1983). Toch is het gebruik eenzijdig gericht op procedureverbetering en bereiking van 'oude' doelstellingen. Is dat alles? De vraag is of de AR bijdraagt aan *de lerende overheid* (Van der Meer e.a., 1994).

- *De AR wordt ook geconfronteerd met nieuwe vragen. Welke zijn de nieuwe vragen zoal?* We noemen de volgende vragen (zie o.a. ook Leeuw, 1998; Van der Meer e.a., 1994; In 't Veld, 1995).

1 *De eenzijdigheid van de onderzoeks aanpak: effectiviteitsevaluatie.*

De AR zou oog moeten hebben voor onbedoelde effecten (=neveneffecten) en dan met name voor onbedoelde én ongewenste effecten van beleid.

2 De Algemene Rekenkamer is onderdeel van een controlegolf waarvan het effect slijt.

De hoeveelheid controles van toezichthouders en onderzoekers is in westerse staten geleidelijk gestegen. Een ware controle-industrie van toezichthouders, doelmatigheidsonderzoekers, visitatiecommissies, benchmarkinginstanties? Controlitis? Door 'sturen op afstand' en verzelfstandiging neemt de wenselijkheid van verantwoording afleggen en kwaliteitszorgmechanismen creëren toe, althans bij zbo's. De AR dient daarom ook te letten op ongewenste effecten van controle, monitoring en beleidsevaluatie zelf (Leeuw, 1998: 39). Zijn de onderzochten nog ontvankelijk voor kritiek van de AR? Verbeteren onderzochten zich juist of voornamelijk op die punten die de AR wel onderzoekt, zoals procedures en beheer, en op andere niet? Brengen onderzochten alleen cosmetische verbeteringen aan?

3 De uitkomsten: Algemene Rekenkamer wijst geen good practice aan.

AR-onderzoek geeft vaak een negatieve uitkomst, een soort publicitaire straf, maar zegt daarmee nog niet hoe het wel moet. Veel controles of controle-achtig onderzoek richt zich op procedures en op het vinden van fouten, en niet op verbeteringen of het in kaart brengen van 'good practice'. Hoe zou de Algemene Rekenkamer hiermee rekening kunnen houden? Door onderzoek te doen naar 'good practice' en naar succesfactoren, en door handleidingen voor wenselijke praktijk te formuleren (Korsten en Leeuw, 1998).

4 De institutionele positie van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer is een monopolist. In andere landen bestaan geprivatiseerde rekenkamers, in Nederland niet? Zou het niet eens gunstig zijn om een doelmatigheidsonderzoek openbaar aan te besteden en de AR mee te laten doen? Of om eens eenzelfde onderzoek door twee organisaties, waaronder de AR te laten uitvoeren als prikkel om de kwaliteit van onderzoek te vergelijken?

5 Durft de Rekenkamer ook naar zichzelf te kijken?

Onderwerpt de AR zichzelf ook aan onderzoek waaraan ze andere organisaties onderwerpt? Een poging daartoe is gedaan (De Groot, 1998).

6 De werkwijze van de Rekenkamer.

'Welke theorie(en) over het doelmatig functioneren van organisatie, beheer en beleid ligt (liggen) aan het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer ten grondslag?' Deze vraag stelde Bemelmans-Vidéc (1998) en Leeuw (1998) zich.

• *Normen van de Rekenkamer*

Er zijn vier *hoofdnormen* van doelmatigheid in het onderzoek van de AR en een *algemene karakterisering*, aldus Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, deeltijd-hoogleraar aan de KUNijmegen en verbonden aan de Algemene Rekenkamer. We lichten haar visie toe.

- De vier *hoofdnormen* in het AR-onderzoek zijn: effectiviteit, efficiency, rechtmatigheid en democratie. Effectiviteit en efficiëntie blijken in *de oordelen* van de Algemene

Rekenkamer overwegend *conditioneel* terug te keren. Ze hebben betrekking op *waarborging van organisatie en procedures* waarvan aangenomen wordt dat ze voorwaardelijk zijn voor het bereiken van effectiviteit van beleid en efficiëntie (Bemelmans-Videc, 1998: 100).

- De algemene karakterisering in het AR-onderzoek betreft volgens de auteur vier normatieve premissen, waar de AR vanuit gaat:

- a *informatie*: kennis en inzicht is van wezenlijk belang wil efficiëntie en effectiviteit gewaarborgd zijn;
- b *schriftelijke vastlegging*: van de wijze waarop gehandeld en besloten is, moet schriftelijk verslag worden en zijn gedaan;
- c *verantwoording*: de bestuurder moet zich altijd (kunnen)verantwoorden;
- d *beleidsmatig handelen*: het beleid moet duidelijk, weldoordacht en onderbouwd zijn.

Bemelmans-Videc geeft aan dat de AR in feite veronderstelt dat naarmate meer aan deze vier premissen is voldaan een organisatie doeltreffender en doelmatiger functioneert qua overheidsorganisatie, het beleid en beheer (de taken volgens de Comptabiliteitswet). De Algemene Rekenkamer tracht de missie, en daarmee de vier premissen, op drie manieren te realiseren.

- 1 *Als doorlichter*: door informatie te verzamelen, op knelpunten te wijzen, verklaringen te geven en zo meer inzicht te verschaffen. Het onderzoek draagt bij aan een politieke discussie over het adequaat functioneren van de rijksoverheid.
- 2 *Als toetsers*. Door te toetsen worden verschillen tussen norm en praktijk duidelijk en komt als vanzelf een suggestie voor verbetering naar voren.
- 3 Door creatie van een *groot draagvlak* voor conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. De AR zorgt voor hoor en wederhoor. Ze communiceert met ministers vlak voor het verschijnen van een definitief rapport. En er is regelmatig overleg tussen het presidium en de Tweede Kamer.

Tot zover onze samenvatting van de analyse van Bemelmans - Videc (1998).

- ***Twee bestuurtheorieën***

Volgens Leeuw (1998) is op basis hiervan een *bestuurtheorie* over de Algemene Rekenkamer te formuleren, dat wil zeggen een Rekenkamer - doelmatigheidstheorie, of beter gesteld, een tweetal bestuurtheorieën: een voor de opvatting van de AR van een overheidsactor en een voor de AR zelf als controleur. Onder een bestuurtheorie over de AR als controleur wordt verstaan het geheel van veronderstellingen over hoe een Rekenkamer te werk zou moeten gaan. Onder een bestuurtheorie over een overheidsorganisatie wordt verstaan het geheel van veronderstellingen over hoe een overheidsorganisatie behoort te functioneren.

Figuur: Bestuurtheorie van de Algemene Rekenkamer voor een overheidsactor

'Wanneer de overheidsactor er voor zorgt dat er beleid is, dat op papier staat, waar verantwoording over wordt afgelegd en waarover kennis en inzicht bestaat
en
 wanneer deze actor organisatorische en procedurele voorwaarden realiseert, die maken kunnen dat het beleid effectief en efficiënt is
en
 wanneer deze actor er voor zorg draagt dat tijdige, juiste en volledige informatie aan de vertegenwoordigende politieke organen wordt overgedragen
en
 wanneer deze overheidsactor rechtmatig handelt,
dan
 bevordert dat de doelmatigheid van overheidsbeleid' (Leeuw, 1998: 43).

Figuur: Bestuurstheorie van de Algemene Rekenkamer voor de AR als controleur

'Wanneer de controleur de hoofdnormen effectiviteit, efficiëntie, rechtmatigheid en democratie als uitgangspunten hanteert, daarover communiceert en daaraan toetst
en
 wanneer de controleur de overheidsactor/politiek 'inzicht verschaft'
en
 wanneer de controleur voor zijn bevindingen, oordelen en aanbevelingen draagvlak creëert
en
 wanneer de controleur 'er zij inzicht enz.'-normen openbaar maakt,
dan
 leidt dit er toe dat de missie van de controleur wordt bereikt en daarmee de doelmatigheid van de overheid wordt bevorderd' (Leeuw, 1998: 44).

• *Het onderzoek van Leeuw*

Leeuw (1998) heeft als vervolg op de studie van Bemelmans-Videc in een empirische analyse gezocht naar de bestuurstheorie van zowel de Rekenkamer als van een overheidsorganisatie. Hij analyseerde daartoe 12 onderzoeksverslagen van de Algemene Rekenkamer uit 1997. De gekozen onderzoeken moesten recent zijn. 'Europa' moest in de analyse worden betrokken (nrs. 2, 3 en 4). Rapporten moesten betrekking hebben op verschillende departementen (zie de nrs. 1, 5, 7, 8, 9 en 10). En er moest tenminste een art. 59-onderzoek zijn opgenomen.

Figuur: Overzicht van 12 onderzoeken uit 1997 van de Algemene Rekenkamer

1. Bodemsaneringsprogramma van Defensie, gepubliceerd op 29 mei 1997.
 2. Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid, 13 nov. 1997.
 3. Programma samenwerking Oost-Europa, 12 juni 1997.
 4. Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie, 17 juni 1997.
 5. Grondtransacties van het rijk, 10 sept. 1997.
 6. Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid, 19 juni 1997.
 7. Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen, 25 sept. 1997.
 8. Opsporingsorganisatie FIOD, 2 okt. 1997.
 9. Keuring van vleeskalveren, 21 okt. 1997.
 10. Structuurschetsen informatievoorziening, 24 okt. 1997.
 11. Klantgerichtheid publieke dienstverlening, 27 maart 1997.
 12. Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, deel 3 van het Verslag 1994, 30 maart 1995.
- (Leeuw, 1998).

De analyse leert Leeuw het volgende.

1 De Rekenkamer formuleert normen maar er is opvallend weinig sprake van expliciete onderbouwing van de keuze van normen ter beoordeling. Waarschijnlijk acht de Rekenkamer ze vanzelfsprekend, bijvoorbeeld omdat ze verankerd zijn in recht.

2 De eerst norm is *naleving* van 'wet- en regelgeving', van regeringsstandpunten en nota's, van plannen en besluiten. Deze norm is krachtig aanwezig. 'Orde' moet er zijn. Van clementie op dit punt hoeft geen overheid te rekenen.

Assumptie: 'Zonder wetsnaleving geen doelmatigheid' (Leeuw, 1998: 58).

3 Een tweede norm die men veelvuldig terugvindt in rapporten van de AR is volgens Leeuw dat de *verantwoordelijkheden* goed geregeld moeten zijn: verantwoordelijkheden in het algemeen en de ministeriële verantwoordelijkheid in het bijzonder.

Assumptie: 'Hoe duidelijker de (ministeriële) verantwoordelijkheden zijn geregeld, des te bevorderlijk dit is voor de doelmatigheid'.

4 Andere normen zijn: *toetsbaarheid*, *'beargumenteerbaarheid'* en *'zorgvuldige afweging van doelstellingen'*. Dat kan tot uiting komen in de eis dat de doelstellingen achter projecthulp in de vorm van plattelandsprojecten concreet en meetbaar moeten zijn. Uit de voorstellen moet blijken welke kwantitatieve en kwalitatieve effecten voor plattelandsvernieuwing beoogd worden. De gecontroleerde moet dus zelf prestatienormen formuleren (Leeuw, 1998: 59). Daarmee toont de Rekenkamer zich een 'kind' van de tijd.

Assumptie: 'Hoe meer beleid onderbouwd is, hoe toetsbaarder de doelstellingen zijn en hoe meer de gecontroleerde zelf prestatienormen heeft geformuleerd, des te bevorderlijk dat is voor de doelmatigheid'.

5 De eis van *planmatigheid* komt in veel rapporten tot uiting. Wie hieraan voldoet kan op instemming rekenen. Men moet hierbij denken aan plannen van aanpak, ijkmomenten en maatstaven waaraan de voortgang van het proces kan worden gemeten.

Assumptie: 'Hoe meer planmatig beleid voorbereid en uitgevoerd wordt en hoe duidelijker voorafgaand aan de uitvoering van dit beleid bekend is wat de kosten en baten/effecten zijn, des te bevorderlijk is dit voor de doelmatigheid' (1998: 59).

6 *Evaluatie-onderzoek* is vereist. Evaluatie niet zomaar. Evaluatie moet aan vereisten voldoen. Inspectie kan ook nuttig zijn.

Assumptie: 'Hoe meer beleid (onafhankelijk geëvalueerd/ geïnspecteerd wordt, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 60).

7 *Management-informatiesystemen* zijn nuttig. Denk aan de planning & controlcyclus waardoor informatie wordt teruggekoppeld over het bereiken van prestaties en

mogelijk ook van effecten. Zie het rapport over heenzzendingen, het Kalverenproject, het PSO en het EU - informatievoorzieningsonderzoek.

Assumptie: 'Hoe meer over managementinformatiesystemen beschikt wordt, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 60).

8 Een volgende norm is de *optimaliteitsnorm*. De Rekenkamer stelt regelmatig vast dat iets gewenst is, iets nodig is, iets moet, waaraan dan niet voldaan is. Voorbeeld: Het beleid moet gebaseerd zijn op feitelijke en actuele ge.

Assumptie: 'Wanneer beleid optimaal is, dan is dat bevorderlijk voor de doelmatigheid' (1998: 60).

9 Een volgende norm is de afdoende *informatievoorziening aan het parlement*.

Assumptie: 'Hoe meer informatie beschikbaar gesteld wordt aan de Staten-Generaal, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 60).

10 De norm '*consistentie met algemeen beleid*' werd ook aangetroffen. Iets moet passen in een groter geheel. Deze norm noemt Leeuw wel maar niet zo expliciet als de andere. Het is een meer incidenteel gebruikte norm.

Assumptie: 'Hoe meer een beleid spoort met het algemene beleid, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 60).

11 Dan is er de norm '*coördinatie moet*'. Er moet worden afgestemd en gesynchroniseerd. Zie het rapport over structuurschetsen.

Assumptie: 'Hoe meer beleid gecoördineerd wordt uitgevoerd, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 60)

12 De overheid moet een '*lerende overheid*' zijn. Leeuw hierover: Deze norm wordt gehanteerd in het PSO-onderzoek waar werd opgemerkt dat EZ normen had dienen te ontwikkelen om de verdeling van het PSO-budget over de landen verdelen, temeer omdat al in een eerdere evaluatie op het ontbreken daarvan gewezen was' (1998: 61)

Assumptie: 'Lerende overheden zijn doelmatiger dan niet-lerende overheden' (1998: 60)

13 Een norm is dat *doelgroepen* vermeld moeten worden. zie het rapport over plattelandsprojecten.

Assumptie: 'Hoe meer overheden de doelgroepen van het beleid benomen, des te bevorderlijk is dat voor de doelmatigheid' (1998: 61).

Figuur: De doelmatigheidstheorie van de Algemene Rekenkamer op basis van analyse van 12 onderzoekingen van de Rekenkamer samengevat

'Wanneer een overheidsactor wet- en (lagere) regelgeving naleeft
en
wanneer deze actor de (ministeriële) verantwoordelijkheid afdoende geregeld heeft
en
wanneer het beleid dat deze actor uitvoert onderbouwd is, toetsbaar is, van een plan van aanpak
voorzien is en optimaal is,
en
wanneer deze actor bij de voorbereiding van zijn beleid voor een grondig inzicht in kosten en
baten/effecten gezorgd heeft,
en
wanneer deze actor voorzieningen heeft ingebouwd om beleid te laten evalueren en wel op een
onafhankelijke manier
en
wanneer deze actor over management-informatiesystemen beschikt
en
wanneer deze overheidsactor de Staten-Generaal informeert,
dan zal het beleid van deze actor doelmatig zijn.

Hoe meer deze actor een lerende actor is, hoe meer hij de doelgroepen van het beleid benoemt en hoe meer de beleidsuitvoering gecoördineerd wordt, des te bevorderlijker is dat voor de doelmatigheid' (Leeuw, 1998: 61).

- *De theorie getypeerd.*

De theorie die in 1997 aan het doelmatigheidsonderzoek van de AR ten grondslag ligt, 'is een grotendeels *conditionele en procedurele*' (Leeuw, 1998: 62).

De theorie bevat hoofzakelijk uitspraken over '*organisatorische mechanismen*', die binnen de overheid een rol kunnen spelen om de doelmatigheid van beleid, organisatie en beheer te waarborgen of bevorderen. Daaruit is te verklaren waarom in vrijwel alle onderzoeken de naleving van wet- en regelgeving, 'het ordentelijk georganiseerd hebben van de (ministeriële) verantwoordelijkheid en het "geregeld hebben" van "waarborgen voor doelmatigheid"' als normen gehanteerd worden', aldus Leeuw (1998: 62).

- *Wat doet de Rekenkamer niet? Welke vragen stelt de AR in 1997 niet?*

Leeuw geeft het antwoord:

'*Waarom dat zo is, of dat zo is, of het niet zo zou kunnen zijn dat als aan de genoemde procedureel-organisatorische voorwaarden voldaan is, andere effecten optreden die in mindering op "de" maatschappelijke doelmatigheid gebracht moeten worden, zijn vragen die niet beantwoord worden*'.

- *Wat zijn redenen voor het niet stellen van deze vragen door de Rekenkamer?*

1 'Dat komt vermoedelijk omdat de Rekenkamer niet grossiert in sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar maatschappelijke effecten en neveneffecten van beleid. Overigens roept ze daar wel toe op en vormt het onderzoek naar *klantgerichtheid* een uitzondering. Daar is immers op dilemma's en neveneffecten van een "doelmatige klantgerichtheidsbeleid" ingegaan', aldus Leeuw. De Rekenkamer

heeft in elk geval een zeker tekort aan personeel met kennis van de volgende vakgebieden: beleidswetenschap, organisatiesociologie en organisatie-economie. Want die gebieden levert wel inhoudelijk inzicht op over effecten en neveneffecten, aldus interpreteren we Leeuw.

2 'Een andere reden kan zijn dat er naar het oordeel van de Rekenkamer nog onvoldoende procedureel-organisatorische voorwaarden zijn om thans de aandacht al op verder weg liggende problemen te richten' (Leeuw, 1998: 62).

- *Nogmaals typering van doelmatigheidstheorie van de Rekenkamer*

Leeuw vervolgt: 'De doelmatigheidstheorie van de Rekenkamer, zoals die uit de reconstructie van Bemelmans-Videc en mijn eigen analyse lijkt, is daarmee te beschouwen als een *lege, regelgeleide theorie van de overheidsorganisatie*'. Leeg niet in de zin van zonder betekenis maar leeg betekent hier 'procedureel'. Regelgeleid omdat de Rekenkamer erg staat op naleving van wet- en regelgeving, het opvolgen van wat in overheidsnota's, plannen en besluiten staat en over wat er gebeurt als er voor wordt zorg gedragen dat procedureel-organisatorische voorzieningen en verantwoordelijkheden geregeld worden.

Met '*gedogen*' heeft de Rekenkamer ons inziens dus grote problemen, tenzij de overheid weer expliciet op papier heeft gezet, bijvoorbeeld in een nota, wat precies vanaf wanneer waarom en hoe te gedogen, en erover besloten heeft.

- *Het mensbeeld van de Algemene Rekenkamer*

De regelgeleide aanpak van de Rekenkamer overschat ambtenaren in hun 'braafheid' en miskent bepaalde kwaliteiten van ambtenaren.

Er wordt bij voortduring in onderzoeksverslagen van de Algemene Rekenkamer van uitgegaan dat als er maar voorzieningen en regelingen zijn dat zodanige invloed heeft op het gedrag van actoren dat dit de doelmatigheid in de publieke sector ten goede komt, meent Leeuw op basis van analyse van twaalf in 1997 door de AR uitgebrachte rapporten. Elk spoor van twijfel aan goede bedoelingen of tactisch handelen van ambtenaren en bestuurders is de Rekenkamer vreemd (Leeuw, 1998: 63). Het mensbeeld uit de doelmatigheidstheorie van de Algemene Rekenkamer is relatief simpel.

Dat de ambtenaar zou kunnen afwijken van normen om zo juist een betere bijdrage te leveren aan de doelmatigheid, komt niet in het mensbeeld van de AR tot uiting. De Algemene Rekenkamer kan niet met *beleidsvrijheid* van street-level ambtenaren ('discretionaire ruimte') uit de voeten (zie over beleidsvrijheid: Korsten en Derksen, 1986).

- *Heeft dit consequenties, die zichtbaar zijn in de onderzoeksverslagen van de Rekenkamer?*

Ja, meent de voormalige directeur doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer Frans Leeuw. Zodra een minister of staatssecretaris in een weerwoord op een conceptrapport aangeeft dat de AR-normen in het onderzochte geval *niet geheel*

van toepassing zijn en/of er ook nog *andere normen* een rol spelen, komt de Rekenkamer in problemen. Ze neemt zo iets dan voor kennisgeving aan. Ze kan er blijkbaar niet mee uit de voeten en gaat er daarom niet op in.

De Rekenkamer heeft bijvoorbeeld geen weerwoord als een minister of staatssecretaris een belofte om een bepaalde reden, bijvoorbeeld 'afzien van ...' vanwege de gewenste rol van 'lerende actor' (nieuwe inzichten, enz.) niet nakomt. Logisch, voor een Rekenkamer die sterkt focust op procedures.

Citaat van Leeuw: 'Het blijkt bijvoorbeeld als de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangeeft een "lerende actor" te zijn en op grond daarvan afziet van doorvoering van het besluit uit 1990 om "structuurschetsen" bij de rijksdienst, waar afgesproken, in te voeren, bevestigt het nawoord' ... van de Rekenkamer ... 'het "lege" karakter van haar "theorie": ze gaat er niet of nauwelijks op in'. Einde citaat (Leeuw, 1998: 62).

Literatuur over de Algemene Rekenkamer

- Bemelmans-Vidéc, M.L., De Algemene Rekenkamer: controlenormen en stijlen in een veranderende bestuurlijke context, in: Hertogh, M.L. e.a. (red.), *Omgaan met onderhandelend bestuur*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1998.
- Braband, W. van, Rekenkamer en budgetrecht, in: Ringeling, A. en A. Sorber (red.), *Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties*, Vuga, Den Haag, 1988, pp. 75-80.
- Doelen, F.C.J. van der, en F.L. Leeuw, Doelmatigheidsonderzoek binnen de rijksdienst, in: *Beleidswetenschap*, 1991, nr. 1, pp. 63-79.
- Dolmans, L.J.F., De Algemene Rekenkamer en de doelmatigheid van de rijksdienst, in: *Beleid en Maatschappij*, 1988, nr. 1, pp. 18-29.
- Dolmans, L.J.F., Algemene Rekenkamer, in: Groot, H. de, en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsuitgaven 1996*, Academic Service, Schoonhoven, 1995.
- Groot, H. de, Algemene Rekenkamer in bedrijf, in: *Openbare Uitgaven*, 1998, nr. 5, pp. 241-245.
- Koning, H., Zicht op verbetering - Beschouwing vanuit de Algemene Rekenkamer, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 3, pp. 155-166.
- Korsten, A.F.A. en F.L. Leeuw, Handleidingen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, 1998, pp. 332-350.
- Leeuw, F.L., Doelmatigheidsonderzoek bij de Algemene Rekenkamer: ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar en schetsen voor de toekomst, in: *Bestuurswetenschappen*, 1992, pp. 8-25.
- Leeuw, F.L., Evaluatie-onderzoek in de Nederlandse rijksdienst anno 1997, in: A. Hendriks e.a., *Evaluatie-onderzoek in de rijksdienst, Platform Beleidsanalyse*, Den Haag, 1997.
- Leeuw, F.L., Doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer als regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje?, in: *Recht der Werkelijkheid*, 1998, nr. 2, pp. 35-68.
- Margry, P.J., E.C. van Heukelom en A.J. Linders (red.), *Van Camere vander Rekeninghen tot Algemene Rekenkamer*, Sdu, Den Haag, 1989.
- Meer, F.B. van der, J.F.B. van Gaalen en L. Schaap, *Leren van controleren - De rol van de Algemene Rekenkamer*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 3, pp. 113-125.

- Stevers, Th., De Rekenkamer, Stenfert Kroese, Leiden, 1979.
- Veld, R.J. in 't, Spelen met vuur, Vuga, Den Haag, 1995.

Literatuur over lokale rekenkamers

- Twist, M.J.W. van, en E.F. ten Heuvelhof, Een rekenkamer op lokaal niveau, in: Denters, S.A.H. e.a. (red.), Decentrale democratie, CBOO, Enschede, 1995b.
- Twist, M.J.W. van, en E.F. ten Heuvelhof, Gemeentelijke rekenkamer kan lokale democratie revitaliseren, in: BMI Magazine, april 1995a.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, Algemene Rekenkamer en lokale overheid, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 2, pp. 40-44.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, De gemeentelijke rekenkamer: kansen en bedreigingen, in: Bank en Gemeente, dec. 1996b.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, Het hoe en waarom van een Lokale Rekenkamer, in: Bestuurswetenschappen, sept./okt. 1996a, pp. 302-315a.

12 Uitvoering, effecten en neveneffecten van handleidingen

Net zoals met andere beleidsinstrumenten is het ook denkbaar dat 'handreikingen en handleidingen' onbedoelde (neven) effecten hebben.

'Manualization' en variabelen-keuze

Een onbedoeld gevolg is wat '*manualization*' genoemd wordt. Daarvan is sprake als beleidsmedewerkers en -uitvoerders hun gedrag laten bepalen door de aspecten, indicatoren en concrete taken die in 'de handleiding' beschreven staan. Routinematig handelen en 'work to rule'-gedrag wordt bevorderd en niet meer eigen inzichten, 'risk management' en innovaties. Handleidingen kunnen serieus risicomangement ondermijnen omdat gemeend wordt dat er geen risico's meer zijn. Alles is onder controle omdat er een handleiding is. Dit neveneffect doet zich waarschijnlijk vooral dan voor als er straffen en beloningen verbonden zijn aan het werken met handleidingen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als controlerende instanties oproepen dit instrument te gebruiken. Wie het niet gebruik, is daartoe gemachtigd, maar het mis gaat, hangt Barbertje, omdat hij de betreffende handleiding niet gehanteerd heeft.

Een ander neveneffect is dat handleidingen op vooral die factoren inzoomen die, om Ellemers (1976) te citeren, 'manipuleerbaar' zijn. Echter, lang niet altijd zijn manipuleerbare variabelen ook dé verklarende variabelen. Het risico dat ontstaat, is dat de aandacht, ook in bijvoorbeeld doelmatigheidscontroles, uitgaat naar alleen die variabelen die in de handleiding staan. Met een parafrase naar Wilson (1989), kan dat leiden tot de '*tweede wet van Say*': al die variabelen die onderwerp van een handleiding 'will always drive out all other variables'.

Vinkgedrag

Rieper en Mayne (1998) verwijzen naar een concreet geval. Het betreft de (groeiende) aandacht voor kwaliteitsmanagement (TQM) en klantgerichtheid van overheidsbeleid. Zij laten zien dat deze grotere aandacht er toe kan leiden dat beleidsmaatregelen en -programma's vooral goed verpakt worden en van PR voorzien worden, maar

tegelijkertijd niet of nauwelijks effectief zijn. Ze vragen zich met Mark & Pines (1995: 137) af hoe lang de maatschappij zich kan veroorloven 'to improve the "quality" of ineffective programs'.

In vergelijkbaar perspectief ligt wat wel genoemd wordt 'tick & flick behavior' dat handleidingen van controleurs en controllers met zich kan brengen. Dit gedrag heet in gewoon Nederlands 'vinkgedrag'. Vinkgedrag op zichzelf is positief te bejegenen: nagegaan wordt of wat 'moest gebeuren ook gebeurd is. Echter, achter de uitdrukking 'tick and flick-behavior' steekt dat mensen niet verder kijken dan de variabelen uit de lijst kort zijn.

Druk op publieke uitgaven

Een ander neveneffect is dat handleidingen een, zij het beperkte, druk op de publieke uitgaven kunnen veroorzaken. Niet geheel apocrief is het verhaal in Haagse Kringen dat vrijwel onmiddellijk na publicatie van een 'Rekenkameronderzoek-met-handleiding' de rekening voor meer materieel en meer personeel bij de (departements-) leiding wordt neergelegd. Of er, op termijn, van een grotere doelmatigheid van organisatie en beleid sprake is, is uiteraard nog maar de vraag.

Handleidingen kunnen als nevenfunctie hebben dat ze het zicht op wat van een beroepsgroep van bestuurskundigen te verwachten is, bij andere professionals vergroten. Ook andere functies zijn te noemen.

C Uitwerking

13 Een handleiding voor ontwerpen van beleid als voorbeeld

Handleidingen in het openbaar bestuur bieden tips voor praktisch handelen, voor het omgaan met een opgave. Het zijn systematische pogingen om te komen tot een goed ontwerp in de vorm van een aanwijzing, een leidraad, een stappenplan, een richtingwijzer, een draaiboek-op hoofdlijnen. Willen we meer begrijpen van handleidingen dan is een voorbeeld gewenst.

De klassieke, veel geciteerde handleiding voor het ontwerpen van beleid staat op naam van Hoogerwerf (1984, 1987). De belangrijkste stappen zijn in de handleiding beknopt weergegeven. Hoe bij elke stap uit de handleiding te werk te gaan, is meer recent opnieuw uitgelegd in een boek '*Het ontwerpen van beleid*' (Hoogerwerf, 1992). Aan de meeste van de stappen is in dat boek een hoofdstuk gewijd. Blijkbaar is de oorspronkelijk handleiding uitgegroeid tot een *raamhandleiding*, waarmee intussen specifieke handleidingen zijn verbonden.

De handleiding over ontwerpen van beleid beknopt weergegeven

Hoogerwerf (1992: 17-18) onderscheidt de volgende stappen.

- a Analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid.
- b Analyse van het beleidsprobleem.

- c Analyse van de oorzaken van de problematische situatie. Het gaat hier om het zogenaamde causale veldmodel.
- d Formulering van het einddoel en de bijbehorende evaluatiecriteria.
- e Het overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten met hun te verwachten bijdrage aan het bereiken van het einddoel (het zogenaamde voorlopige instrumentenmodel).
- f Het ontwerpen van de organisatie en het proces van de beleidsuitvoering.
- g Afweging van de kosten en baten van toepassing van de mogelijke beleidsinstrumenten.
- h De uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp met inbegrip van een beleidsmodel.

Deze indeling in stappen is niet bedoeld als beschrijving van hoe het gaat, maar als normatieve benadering: zo zou je ernaar kunnen kijken en zo zou het eigenlijk moeten als het kan.

De handleiding van Hoogerwerf geeft 'een voortreffelijke introductie op het bureaucratische handwerk van de jongere beleidsmedewerker' aldus bestuurskundige Ig Snellen (1984: 356). Als de opdracht door het bestuur duidelijk is geformuleerd, kan de ontwerper met de handleiding van start. De handleiding sluit aan bij de wens om aan een beleidsprogramma betrouwbare en geldige informatie ten grondslag te leggen. De *beleidstheorie*, het geheel van veronderstellingen achter beleid - dat wil zeggen een verantwoorde doel-middel-keuze-, moet deugen. De ontwerper komt op basis van stap drie tot en met zeven tot een beleidstheorie (Puts, 1988).

Bij deze handleiding zijn enkele vragen te stellen als vingeroefening voor begrip. We behandelen er vier.

1 Ideaal of praktijk?

Is het doel van de handleiding een ideaal dat men moet nastreven maar dat niet (volledig) realiseerbaar is? Of is het een praktische handelingsaanbeveling die uitvoerbaar is en op bruikbaarheid getoetst mag worden? Hoogerwerf zelf is niet helemaal duidelijk met wat hij bedoelt: een ideaal presenteren of een leidraad bieden? Hij lijkt meer na te streven dan het presenteren van een norm. Dat blijkt hieruit dat Hoogerwerf, die aan de Universiteit Twente werkzaam was, ergens opmerkt dat Twentse studenten met de handleiding uit de voeten kunnen.

2 Opstap naar een beleidstheorie achter beleid?

De handleiding is in 1984 voor het eerst gepubliceerd. Toen kwam Hoogerwerf ook met zijn beschouwing over beleidstheorie als het geheel van veronderstellingen achter een beleid. Welke stappen uit de handleiding leiden samen tot de formulering van de beleidstheorie? Het antwoord is stap drie tot en met zeven (Puts, 1988: 262). Stap drie betreft het opstellen van een causaal veldmodel: op grond van bestaande kennis analyseert de ontwerper het probleem in termen van oorzaken en gevolgen. In stap vier moet de ontwerper doelen of doelstellingen vaststellen. In stap vijf ontstaat het beleidseffectenmodel: oorzaken en gevolgen worden vervangen door middel en effect.

De ontwerper komt tot de selectie van beleidsinstrumenten om doelstellingen te bereiken. In stap zes worden de verschillende beleidsinstrumenten vergeleken. In stap zeven wordt op basis van de eerdere stappen een model geformuleerd.

3 Toepassingsgebied

Wat is de grootte van het praktische toepassingsgebied van de handleiding? De handleiding heeft betrekking op operationeel beleid en lijkt minder geschikt voor strategisch beleid, tactisch en voor structurerend beleid.

Strategisch beleid handelt over de keuze van wat tot het taakgebied van een organisatie hoort ('what business are we in?') en de profilering in de vorm van accenten op het generieke. Het generieke is al datgene wat een organisatie toch al moet doen. Profilering uit zich meestal in een missie: een bondige formulering van de kerntaken en hoofddoelstellingen van een hele organisatie. Strategisch beleid omvat op een abstracter niveau dan het operationele beleid alle extern gericht beleid van een organisatie. Strategisch beleid is vaak doelzoekend beleid als de omstandigheden van een organisatie gewijzigd zijn. Toen de muur in Berlijn viel was het strategisch beleid van de Nederlandse defensie ter discussie en moesten nieuwe doelstellingen gekozen worden.

Tactisch beleid betreft de vertaalslag van de strategische koers naar middelen. Een voorbeeld van tactisch beleid is de (meerjaren-) begroting.

Structurerend beleid vormt een schakel tussen strategisch en operationeel beleid doordat het middelen en voorzieningen binnen een organisatie toewijst. Het omvat dus de hulpfuncties, zoals personeelsomvang (Puts, 1988: 265).

Operationeel beleid is minder omvattend dan strategisch beleid. Vaak zijn bij operationeel beleid de doelstellingen al gegeven en is het politiek-bestuurlijk proces vooral een kwestie van afweging van de mate van inzet van middelen tegen de mate van doelbereiking, en de keuze van geschikte middelen. Bij operationeel beleid kan men denken aan afvalstoffenbeleid gericht op huishoudelijk afval. Dergelijk beleid is een onderdeel (huishoudelijk afval) van een onderdeel (afvalstoffen) van een onderdeel (afvalbeleid) van het milieubeleid. Snellen zegt: deze handleiding is alleen geschikt voor facetsubdeelbeleid (Snellen, 1984: 355-371; Puts, 1988: 264).

4 Normatief uitgangspunt achter de handleiding

Achter een handleiding gaat meestal een normatief denkkader schuil. Vaak wordt dat kader niet expliciet gemaakt, maar soms wel. Hoogerwerf (1992) kiest expliciet als normatief uitgangspunt om te komen tot een handleiding voor het ontwerpen van beleid het streven naar een zo rationeel en legitiem mogelijk beleid. De centrale empirische veronderstelling vat hij als volgt samen: 'Een beleid heeft een grotere kans om rationeel en legitiem te zijn, naarmate het berust op meer betrouwbare informatie over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoeleinden, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de beleidseffecten

(kosten en baten)'. Hiermee beoogt hij niet alleen te stellen dat informatie de enige relevante factor is, maar wel dat die belangrijk is voor een effectief en legitiem beleid (1992: 17).

Concrete beoordeling van een handleiding: de handleiding van Hoogerwerf

Opvang van asielzoekers

Hoe toepasbaar is de handleiding van Hoogerwerf? Jos Puts (1988) ging dat na voor het beleid gericht op opvang van asielzoekers, de ROA-regeling of ROA. De regeling betreft een regeling voor de aanvraag voor asiel door asielzoekers die vervolgens wachten op een beslissing door de minister van Justitie. Deze regeling werd in april 1987 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Tot begin 1985 voerde de overheid geen specifiek opvangbeleid ten aanzien van asielzoekers. De asielzoekers mochten de beslissing afwachten en hadden ongeveer dezelfde rechtspositie, zoals het recht op een bijstandsuitkering bij onvoldoende eigen middelen, als andere legaal in Nederland verblijvende personen. Dit beleid was lang betrekkelijk probleemloos, aldus Puts, tot het aantal asielzoekers snel begon te stijgen. De asielprocedures werd daardoor steeds langer. Er ontstond een knelpunt toen een groot aantal Tamils om asiel vroeg, ze dit vooral in enkele grote steden deden, de huisvestingsmogelijkheden daar onvoldoende dreigden te worden en de bijstanduitgaven, ook van deze steden, sterk dreigden op te lopen. De hulp van het Rijk werd ingeroepen en daarop kwam in 1985 een Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT). Hierover ontstaat politieke onvrede. Daarop volgde in 1987 de ROA. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) liet deze regeling ontwerpen. *De ontwerpfase had veel langer geduurd dan verwacht.* De poging om de regeling op 1 jan. 1987 in te laten gaan was niet gelukt; het werd 1 april van dat jaar.

Puts stelde zich daarop de vraag: 'Op welke moeilijkheden zouden de ontwerpers, gegeven de problemen die zij nu zijn tegengekomen, zijn gestuit indien zij de handleiding zouden hebben toegepast?' Puts blijkt gedwongen aan de eerste stap uit de handleiding de meeste aandacht te besteden: aan de randvoorwaarden van het te ontwerpen beleid. Deze randvoorwaarden speelden een grote rol (1988: 259). Om welke ging het?

1 Stap een: randvoorwaarden bij opdrachtverlening

a Medewerking VNG. De eerste randvoorwaarde was de medewerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG pleitte voor eerste opvang door het Rijk voorafgaand aan de daadwerkelijke opvang van asielzoekers door gemeenten. Het Rijk voelde hier niet veel voor, maar voor de belangrijke steun van de VNG maakte men een buiging. Er rolde de volgende formulering uit de pen: het kabinet besloot tot een eerste opvang 'alleen indien nodig, als de gemeenten niet terstond' voor woningen konden zorgen (Bijl. Handelingen II 1985/1986, 18940, nr. 24: 7). Deze formulering ging voor problemen zorgen in het ontwerpproces.

b Politieke druk. De tweede randvoorwaarde die Puts ziet, was de politieke druk die de Tweede Kamer en de maatschappij uitoefenen op Elco Brinkman, de toenmalige minister van WVC om de situatie van de Tamils op korte termijn te verbeteren. Er vond brandstichting plaats en dat verhoogde de druk verder. Het gevolg was een interim-maatregel: de IBOT, de Incidentele Bijdrageregeling Opvang Tamils. De bedoeling van de minister was om die regeling later te vervangen voor een algemene regeling voor asielzoekers.

c Budgettaire neutraliteit. Dat was een eis van Financiën. Voldoen aan die eis was moeilijk omdat die haaks stond op de eis van de VNG om eerst een opvang door het Rijk te laten plaatsvinden. Dat zou duurder worden dan het bestaande beleid. WVC hoopte dat te kunnen oplossen door asielzoekers eerst op één plaats centraal op te vangen om zo de uitvoeringskosten te drukken. Bovendien was budgettaire neutraliteit lastig in verband met het bestaande ABW-beleid (bijstand). Het aantal asielzoekers dat een uitkering kreeg was onbekend en een complicatie was verder dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen uitkeringsgerechtigden registreert naar oorzaak.

d Stigmatisering voorkomen. Het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken was gericht op het voorkomen van etikettering van minderheden en het in het oog houden van de openbare orde. Vanuit die invalshoek waren ambtenaren niet erg gecharmeerd van een centrale opvang.

e Geen eerste opvang. Het ministerie van Justitie keerde zich tegen een eerste opvang omdat het kabinet had besloten tot een eerste opvang 'alleen indien nodig'. Van noodzaak was volgens justitie-ambtenaren geen sprake. Die opstelling was problematisch want ze ging lijnrecht in tegen de eis van de VNG.

f Betrokkenheid. Een zesde randvoorwaarde betreft de betrokkenheid van Vluchtelingen Werk Nederland (VVN) bij het opvangbeleid. De Tweede Kamer had die wens geuit. Dat zorgde ook voor problemen omdat VVN opvattingen had die strijdig waren met het overheidsbeleid. VVN vond dat iedere asielzoeker die zij als vluchteling beschouwt, mag integreren, terwijl de overheid zich hiervan onthoudt zolang geen uitspraak is gedaan. WVC wenste de opvang ook niet aan VVN uit te besteden.

Rond eind 1986 was sprake van een verdeeld overheidshuis en verschil van mening met VVN. Er waren problemen bij het ontwerpen. Toch kwam er een ontwerp. Hoe kon dit? Vanwege de druk door de toename in het aantal asielzoekers uit de samenleving en de politiek sfeer. WVC sloot een compromis met VVN. VVN moest ook wel want ook deze organisatie voelde de druk van het aantal asielzoekers. Er moest iets gebeuren. WVC kwam Binnenlandse Zaken tegemoet door de opvang niet in een maar in vier centra te starten. Een accord tussen WVC en Justitie liet nog even op zich wachten. De asielzoekersaantallen bleven stijgen, de grote steden hielden zich

koest maar bereidden wel een alarmbrief voor, voor het geval een regeling uit zou blijven. Begin februari 1987 werden er vragen gesteld in een hoorzitting over het uitblijven van een regeling. Bij het uitblijven van een regeling was er het risico dat Justitie het opvangbeleid onder haar hoede zou krijgen. Dat deed de compromisgeneigdheid bij justitie-ambtenaren stijgen. Het compromis werd: een eerste opvang zou pas in werking treden als de gemeenten geen plaats meer voor asielzoekers hebben. Het ontwerpproces dat in maart 1986 begonnen was, werd zo in april 1987, een jaar later afgesloten met de aanbieding van de regeling aan de Tweede Kamer.

De handleiding houdt *onvoldoende* rekening met al die randvoorwaarden.

a De ontwerper kan de randvoorwaarden *niet allemaal overzien*.

b Er bleek in de casus bovendien een *wisselwerking* tussen randvoorwaarden en beleidsontwerp. Elke nieuwe stap in het voorlopig ontwerpproces leidde tot een nieuwe randvoorwaarde.

c Bovendien geeft Hoogerwerf niet aan dat randvoorwaarden *strijdig* kunnen zijn (Puts, 1988: 261).

Daarmee zijn we er niet.

Stap twee: doelstellingen van het beleid

Doelstellingen hebben vaak te maken met het bereiken van een gewenste situatie en het opheffen van een ongewenste situatie. Dat zien we ook bij de ROA. Een belangrijke abstracte doelstelling was: 'het mogelijk maken van een humaan verblijf zonder dat integratie in de Nederlandse samenleving wordt nagestreefd'. Oogmerk van de ROA was verder het verminderen van de problematiek bij de opvang in de steden. Een derde doelstelling was te bereiken dat het asielopvangbeleid zelf niet een argument zou zijn voor asielzoekers om naar Nederland te komen. Een ontmoedigingsbeleid, anders gesteld, vorm te geven door een sobere opvang.

Deze stap leverde geen bijzondere problemen op.

Stap drie tot en met zeven: de beleidstheorie

Puts heeft geen reconstructie gemaakt van de gehele beleidstheorie. Hij stelt wel vast dat deze vijf stappen 'problematisch' zijn. Het maken van een causaal veldmodel van oorzaken en gevolgen zou heel *moeilijk* geweest zijn. Hij beperkt zich daarbij tot de derde doelstelling: de ontmoediging door sobere opvang. Een eerste probleem is hierbij de bestaande kennis. Die is vrij gering. Bij voorbeeld omdat er vrijwel niets bekend was van de motieven van asielzoekers om hun land van oorsprong te verlaten. Dat asielzoekers zich zouden laten leiden door de soberheid van de opvang is niet bewezen want het aantal asielzoekers in Duitsland steeg terwijl de opvang toch sober was. Ontmoediging door sobere opvang is niet goed vol te houden. WVC zag de ontmoediging echter wel als een factor omdat het aantal Tamils na de RVVT-regeling afnam. VVN bestreed dit door erop te wijzen dat het aantal Tamil-vluchtelingen afnam door visabepalingen, niet door een sobere opvang.

Puts concludeert dat het opstellen van *een algemeen aanvaard causaal model als basis voor een ROA 'problematisch' is* (1988: 262). Meer onderzoek was in de gegeven context niet goed mogelijk geweest en bovendien was sprake van grote onzekerheden.

De vijfde en zesde stap uit de handleiding zijn 'niet volledig' gemaakt volgens Puts. Diverse beleidsinstrumenten zijn niet als alternatief bekeken. Bijvoorbeeld is niet in beschouwing genomen om de personeelsomvang bij Justitie voor de behandeling van verzoeken ter vergroten. Van uitgebreide kosten-batenanalyses was geen sprake. Er werd slechts een voorstel volledig uitgewerkt en dat was een voorstel van een Kamerlid dat gunstig in de Tweede Kamer was onthaald!!

Stap acht en negen: uitvoeringsproces en vormgeving van ontwerp.
We gaan hier niet nader op in.

Op basis van slechts een 'case study' is geen uitspraak te doen over de bruikbaarheid van de handleiding als zodanig. Daarvoor zijn veel meer studies nodig. Toch zijn conclusies bij wijze van hypothesen te trekken. De conclusie van Puts is dat de handleiding 'begrensd' bruikbaar is. Dat is een hypothese die versterkt is.

De kritiek op de handleiding lijkt terecht. De handleiding is eerder geschikt voor het ontwerpen van beleid in nauw omgrensde delen van sectoren dan in bredere beleidsgebieden. Voor het ontwerpen van strategisch beleid lijkt ze niet geschikt. Een kabinetsformateur en de secretaris kunnen er bij het opstellen van een regeerakkoord niets mee. De strateeg die kijkt naar sterkten en zwakten van zijn organisatie en kansen en bedreigingen volgt een *andere handleiding*, die van de SWOT-aanpak bijvoorbeeld (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). De handleiding zal ook beter voldoen als er politiek al beleidsintenties uitgesproken zijn dan wanneer beleid nog in een conceptuele, oriënterende fase is.

Commentaar op de handleiding van Hoogerwerf: begrenzing nodig

De handleiding van Hoogerwerf, we herhalen dat, is zeker waardevol. Het is voor ontwerpers nodig om dit klassieke leerstuk te begrijpen en beheersen. Op de handleiding van Hoogerwerf is in de literatuur echter kritiek geuit. We zagen daar al iets van. Die kritiek leidt niet tot het verwerpen van de handleiding maar tot begrenzing en de oproep tot verstandig gebruik. Wat is die kritiek?

a De handleiding is vooral geschikt voor *subsectorbeleid* (Snellen, 1984a), dus voor het ontwerpen van beperkte programma's, niet voor een regeerakkoord of de doordenking van een herziening van bijvoorbeeld het sociaal zekerheidsstelsel. Deze kritiek is ons inziens juist. Ook de kritiek van Hoppe in 'Overheidsbeleid' (1993: 381) slaat op de begrenzing. Hij stelt dat Hoogerwerf in zijn handleiding niet het inzicht van Etzioni verwerkt dat 'routinematige of incrementele beleidsontwerpen andere ontwerperegels vergen dan sterk vernieuwende, non-incrementele ontwerpen'.

b Achter de handleiding gaat de opvatting schuil dat vooral veel wetenschappelijke kennis belangrijk is voor een effectief en legitiem beleid. Steun en acceptatie van beleid alsmede macht lijken iets minder van gewicht, eerder volgend op een doordacht beleid. Kennis is belangrijk maar ook onderhandeling om te komen tot een meerderheidsopvatting, zo nodig een compromis. De handleiding zegt wel iets over hoe te denken, *niets over hoe te vechten*.

c Wil men causale theorieën over een beleidsveld kunnen toepassen bij het ontwerpen van beleid dan dient het te ontwerpen beleid niet 'te zeer zijn samengesteld uit met elkaar op gespannen voet staande deelbeleiden'. Een beleid met *ingebouwde spanningen* leent zich minder goed voor vorming van causale modellen, meent Snellen (1984: 357). De handleiding lijkt niet erg geschikt om bijvoorbeeld sociaal-economisch beleid te ontwerpen.

d Hoogerwerf gaat ervan uit dat een beleid fundamenteler is, naarmate het meer 'aangrijpt' bij het aanpakken van oorzaken voor een verschijnsel. Dat lijkt te impliceren dat vooral veel kunnen *verklaren* een beleidskundige leert hoe beleid in te richten en een probleem op te lossen. Door Ellemers (1976) is er evenwel op gewezen dat veel kunnen verklaren niet gelijk staat met veel kunnen *veranderen*. Want veel verklarende factoren voor bijvoorbeeld criminaliteit kunnen niet *gemanipuleerd* worden. Het is bijvoorbeeld niet meer mogelijk het thuismilieu van de crimineel te veranderen, de socialisatie van en met zijn vriendjes, zijn crimineel milieu en zijn referentiekader. Hoogerwerf sluit het waarschijnlijk niet uit, maar het hele stappenplan maakt niet erg gevoelig voor de stelling dat in een beleid sturen op enkele variabelen die niet direct de meest verklarende maar wel *de meest manipuleerbare* variabelen zijn mogelijk en veel nuttiger kan zijn dan sturen op de sterk verklarende variabelen. Ellemers geeft enkele frappante voorbeelden van beleid dat aangrijpt bij manipuleerbare variabelen en daardoor succesvoller is dan beleid dat tracht 'in te spelen op oorzaken'. Bij nader inzien begrijpen we dit: als een kind dreigt aan 'de' elektriciteit te komen door laaggeplaatste stopcontacten, plaatsen we die contacten hoger of sluiten de punten af. Het verbeteren van de opvoeding ('kindje blijf er af') heeft op zeer jonge leeftijd in relatie tot stopcontacten maar beperkt nut en blijkt in dit verband een moeilijk manipuleerbare variabele.

e De toepassing van de handleiding veronderstelt betrokkenheid van een sociaal-wetenschappelijk geschoold persoon, bij voorkeur van een *beleidskundige*. Er is immers feeling voor causaliteit vereist, gretigheid om zich veldkennis eigen te maken en vaardigheid in het maken van doelbomen.

f Het lijkt erop alsof er bij de beleidsvorming ruime de tijd is, er voldoende capabele beleidsmedewerkers aan het beleidsontwerp gezet worden, enz. De *positieve condities voor het ontwerpen van beleid* zijn vaak niet of niet helemaal vervuld. Dat leidt soms tot minder goed beleid, maar soms tot een efficiënt proces omdat de ontwerper gedwongen is direct de opdracht te beantwoorden.

g De handleiding gaat niet expliciet in op *herontwerp* van bestaand beleid, bijvoorbeeld van gedeeltelijke beleidsbeëindiging. De literatuur over beleidsdynamiek leert dat ontwerpen in situatie van bezuinigen en beëindigingsdruk sterk verschilt van ontwerpen vanuit het 'niets'. In het ene 'retrenchment'-geval ruilt men oude schoenen soms voor nieuwe, mindere, of krijgt men geen schoenen meer terug, terwijl bij nieuw beleid nieuwe schoenen worden aangeschaft, wat soms ook meer 'hoera'-stemming geeft. Bij herontwerp van bestaand beleid moet de ontwerper er rekening mee houden dat de tegenstanders van beleidsbeëindiging een pact sluiten met de tegenstanders of ontevredenen over nieuw beleid dat daarvoor in de plaats komt.

h In hoeverre is de handleiding geschikt voor een ontwerp van een beleid dat zich nog in een *embryonale fase* bevindt? In deze fase is nog slechts sprake van een conceptualisering. Het is nog zoeken en tasten. In die fase wordt er vaak onderzoek gedaan naar hoe een vraagstuk 'in elkaar zit'. Laten we voor een voorbeeld terug gaan naar de jaren zestig toen 'gelijkheid van kansen' in het kleuter-, lager, voortgezet en ander onderwijs werd gepropageerd, en daarmee een grotere deelname van jongeren uit de lagere inkomensgroepen en groepen waarvan de ouders weinig onderwijs genoten hadden aan het onderwijs. Welke waren de oorzaken van de ongelijkheid? Door de Leidse hoogleraar Van Heek en medewerkers werd daar onderzoek naar verricht. Dat leerde nog niet direct wat te doen: kleinere klassen, een middenschool, enz.? In een conceptuele fase is de stap van een veldmodel naar beleid vaak nog met veel onzekerheid omgeven. Basisconcepten kunnen dan ook in ideologisch vaarwater geraken en politiek omstreden raken, waardoor de embryonale fase langer duurt (Snellen, 1984: 359). Dat gebeurde ook met het streven naar gelijkheid van kansen.

i Het is volgens de toelichting op de handleiding nodig precisie in de formulering van doeleinden te betrachten. De kritiek is dat dit niet altijd mogelijk is omdat er meerdere invalshoeken bestaan en daarmee meerdere, deels strijdige oplossingsrichtingen, en deze ook een eigen aanhang hebben. Een voorbeeld is de drugsproblematiek in de jaren tachtig. Die was te zien als een medisch probleem. Dan komt men uit bij bijvoorbeeld afkicken als oplossing. Drugsverslaving is ook te zien als een sociaal vraagstuk van onder andere isolement en werkloosheid van jongeren. En het is te zien als een justitieel vraagstuk omdat jongeren het criminele pad betreden om aan middelen te komen voor het aanschaffen van drugs (zie Snellen, 1984: 360). Doeleinden worden daarom soms een compromis tussen strijdende partijen waarbij de oplossingsrichtingen niet altijd tot een precies en consistent beleid kunnen leiden. Moet de ontwerper dan afzien van beleid en de opdracht teruggeven? De ambtelijke taak is een kwestie van het geleidelijk preciseren van probleem-oplossingskoppels (Hoppe, 1996: 1).

j *Het contingentieprobleem*. Een handleiding voor ontwerpen van beleid of meerdere? Van Heffen onderscheidt vier typen beleidsproblemen, vier ontwerpstrategieën en dus zijn ook vier handleidingen nodig. Er zijn vier soorten beleidsproblemen te onderscheiden die elk een afzonderlijke ontwerpaanpak vereisen (Hoppe, 1989; Hisschemöller, 1993; Van Heffen, 1993c). De vraag is dan voor welk type probleem de

handleiding van Hoogerwerf eigenlijk het meest geldt. We menen voor de diagnostische benadering van Van Heffen.

Het contingentievraagstuk werken we nu voor fijnproevers iets verder uit.

Oscar van Heffen (1993c: 75) noemt vier typen beleidsproblemen:

- a eenvoudige zekere problemen, dus problemen waarmee we wel raad weten;
- b complexe en zekere probleem, dat wil zeggen knap lastige problemen die we echter ook 'onder de knie krijgen';
- c eenvoudige en onzekere probleem;
- d complexe en onzekere probleem.

Bij deze vier problemen horen volgens hem de volgende ontwerpstrategieën:

- a een eenvoudig zeker problemen: routinematige ontwerpstrategie;
- b een complex en zeker probleem: diagnostische ontwerpstrategie;
- c een eenvoudig en onzeker probleem: intuïtieve ontwerpstrategie;
- d een complex en onzeker probleem: een lerende ontwerpstrategie.

Een ontwerpstrategie is gebaseerd op kennis van oorzaken (causaliteit), gevolgen (finaliteit) en waarden (normatieve relaties). Bij een routinematige ontwerpstrategie is gebruik van standaardkennis en standaardprocedures geboden. De hoeveelheid gegevens is beperkt en de graad van kennis is vrij zeker. Zo zijn ook de andere typen te kenschetsen (zie Van Heffen, 1993a, b). Bij een probleem dat zich leent voor een lerende strategie is sprake van veel onzekerheid over de aard van het probleem. Van een betrouwbaar en geldig causaal model dat zicht geeft op oorzaken en aangrijpingspunten voor beleid is geen sprake. Kennis verwerven en oplossingen genereren gaan hand in hand.

a De routinematige ontwerpstrategie

'De routinematige ontwerpstrategie is toegesneden op eenvoudige en zekere problemen. In een routinematige strategie wordt een probleem in kaart gebracht door middel van routinegestuurde waarnemingen en standaardkennis. Daarna wordt een bepaalde standaardprocedure of een programma, dat wil zeggen een geheel van standaardprocedures, gekozen met als doel het probleem op te lossen of te verminderen. In de zuivere vorm van het routinematige ontwerpen zijn beleidsvorming en beleidsuitvoering duidelijk van elkaar gescheiden' (Van Heffen, 1995: 266).

b De diagnostische ontwerpstrategie

'De diagnostische ontwerpstrategie lijkt het meest geëigend voor de aanpak van complexe en zekere problemen. In een diagnostische strategie wordt getracht op basis van bij voorkeur wetenschappelijke kennis, dus theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens, een betrouwbaar en dus relatief zeker beeld van een probleem te schetsen. Vervolgens wordt dit beeld gebruikt voor het ontwikkelen van een remedie: de keuze van bepaalde middelen waarmee men bepaalde doelen wil bereiken. In deze strategie zijn, evenals in de routinematige strategie, de beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar gescheiden' (Van Heffen, 1995: 267). De *handleiding van Hoogerwerf* lijkt goed in deze ontwerpstrategie te passen.

c De intuïtieve ontwerpstrategie

'De intuïtieve ontwerpstrategie is gericht op een probleem dat weliswaar eenvoudig is, maar waarvan de onzekerheid niet kan worden verminderd. Gezien de eenvoud van het probleem is het doorgaans wel mogelijk dat een ontwerper verscheidene beelden van het probleem schetst. Welke gedaante het probleem aanneemt, blijft echter onzeker, evenals de modelmatige afbeelding van het probleem'. Op basis van deze beelden wordt een reeks van middelen geformuleerd, waaruit afhankelijk van de omstandigheden tijdens de uitvoering een keuze wordt gemaakt. De vorming en uitvoering van beleid zijn in deze strategie dus slechts ten dele gescheiden (1995: 267).

d De lerende ontwerpstrategie

Beleidsgericht leren is, zoals blijkt, in de beleidscyclus te plaatsen. De cyclus bestaat grofweg uit uit probleemagendering, probleemperceptie, probleemdefiniëring, beleidsontwerp, beslissingen, uitvoering van beleid, beleidsevaluatie, beleidsterminatie of aanpassing. Opvallend is dat veel methodieken, gerichte pogingen tot bevordering van leren, betrekking hebben op beleid ontwerpen. We lichten dat toe.

Van Heffen (1993a, b) bepleit een lerende strategie bij zeer moeilijke problemen. Over mogelijkheden tot bijzondere *methodische* aanpakken van leren laat hij zich niet uitvoerig uit. In '*Beleid en politiek*' geven Van de Graaf en Hoppe (1992) ook aan een lerende aanpak in het ontwerpproces voor te staan. Zij gaan wel in op methodische aanpakken. Zij bepleiten, geïnspireerd door Elmore, *heen-denken*, het vanuit de doelen van de politiek verantwoordelijke actor doordenken van de middelenkeuze en uitvoerbaarheid. En het *terug-denken*, het vanuit het beleidsveld en de daarin heersende opvattingen, voorkeuren en gedragingen terugredeneren wat een politicus-bestuurder eigenlijk zou moeten willen en dus aan doelstellingen zou moeten kiezen. Dat laatste is belangrijk omdat ze de aangrijpingspunt voor een beleid en de valkuilen voor beleidsuitvoering op te sporen. Door alleen '*heen-denken*' lukt dat vaak onvoldoende. Veel willen en dan een lege dop krijgen, of: 'beter een half ei dan een lege dop? Korsten (1985) had deze twee strategieën eerder ook beschreven als de voorwaarts- en achterwaarse gerichte ontwerpstrategie.

Niet alleen een methodische activiteit van een onderzoeker maar ook het instellen van adviescommissie op het terrein van bijvoorbeeld het technologiebeleid, het laten verrichten van evaluatie-onderzoek, en het doen van internationaal-vergelijkend onderzoek kan leiden tot 'feed-back' en tot 'feed-forward'. Ook ontstaat reflectie op bestaande gewoonten. Door onderzoek en adviescommissies kan een organisatie of beleidsmaker op een ander been gezet worden en wellicht '*afleren*'.

Recent wordt ook aandacht gevraagd voor beleidsgericht leren in de uitvoering. Leeuw, Sonnichsen en Rist bepleiten in *Can governments learn?* meer aandacht voor evaluatie als middel voor 'leren'.

Daarmee is het methodische arsenaal niet uitgeput. Veel beleid is bestaand beleid dat bestuurders wel of niet willen wijzigen. Daarbij valt het op dat sommige ambtenaren, bestuurders en vertegenwoordigers gevangen zitten in een heersend 'discours' en zich daar niet los van kunnen maken, zoals Hajer (1989) aantoonde. Ze zien geen alternatieven. Manieren om toch los te komen van bestaande denkpatronen zijn beschreven door Korsten in *Bestuurskunde als avontuur* (1988) en in vergelijkbare zin door Schön en Rein (1994) in hun *Frame reflection*. Zie ook Rein en Schön, 1991, en Schön en Rein, 1993.

Alternatief

Zijn er ook alternatieve handleidingen voor de handleiding van Hoogerwerf ontworpen? Snellen (1984: 363) poneert een alternatief model voor ontwerpen van beleid: *het inconsistentiemodel*. De ontwerper moet de kunst verstaan om 'de uit tegengestelde eisen voortvloeiende inconsistenties binnen bepaalde perken' te houden. De beleidsontwerper krijgt te maken met het accepteren van theoretische of andere inconsistenties (1984: 363). Dat is niet de enige zorg. Heel belangrijk is ook dat de ontwerper een compromis kan formuleren waarin alle partijen zich herkennen. De ontwerper moet de randvoorwaarden kennen waarmee acties naar een 'omstreden kwestie' kijken: ideologische uitgangspunten, waarden, belangen. Gorgels (1993) lijkt in haar studie naar straatprostitutie oog hiervoor te hebben doordat zij expliciet de invalshoek en belangen van pooiers, prostituees, wijkbewoners en andere acties 'op tafel wil krijgen'. De beleidsontwerper moet volgens Snellen (en Gorgels) bewust op zoek naar de conflicterende beleidstheorieën en de na confrontatie zichtbaar te maken/ krijgen *onderhandelingsruimte*.

Dit alternatief is overigens minder nagevolgd dan de handleiding van Hoogerwerf. Dat komt mede omdat de handleiding van Snellen niet in een stappenplan is uitgewerkt.

Conclusie

De beschouwing leert onder meer dat de handleiding onder voorwaarden zinvol is maar denken moet worden aangevuld met oog voor vechten, en dus voor belangen, inconsistenties, onderhandelingsruimte. Oog hebben voor de suboptimale omstandigheden waaronder de ontwerper moet werken, lijkt niet overbodig. Wetenschappelijke rationaliteit moet verzoend worden met economische, juridische en politieke rationaliteit (Snellen, 1987).

Enige literatuur over de handleiding van Hoogerwerf

- Hoogerwerf, A. (red.), *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen, 1992.
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van overheidsbeleid*, in: Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 1987, pp. 54-68.
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984, nr. 1, pp. 4-23.

Commentaren:

- Puts, J., Hoogerwerfs handleiding getoetst, in: Bestuurswetenschappen, 1988, nr. 4, pp. 256-267.
- Snellen, I., Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: Bestuurswetenschappen, 1984, nr. 6, pp. 355-371.
- Snellen, I., Beleidsontwerpen tussen bureaucratisch ambacht en politiek bedrijf, in: Lehning, P. en J. Simonis (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 1987, pp. 68-80.
- Dolron, J.A.A., Het beleidsproces van Hoogerwerf in de praktijk, in: Bestuurswetenschappen, dec. 1992, pp. 614-624.
- Geul, A., Pragmatisme en pragmatiek - Perspectieven op beleidsconstructie, Lemma, Utrecht, 2006.
- Heffen, O. van, Beleidontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën, in: Heffen, O. van, en M. van Twist (red.), Beleid en wetenschap, Samsom, Alphen, 1993a, pp. 67-82.
- Heffen, O. van, Beleidontwerp, resultaat en omgeving, TU, Enschede, 1993b (diss.).
- Twist, M. van, Het ontwerpen van overheidsbeleid: handleiding met gebruiksaanwijzing, in: Heffen, O. van, en M. van Twist (red.), Beleid en wetenschap, Samsom, Alphen, 1993, pp. 50-67.

Algemene literatuur over handleidingen

- Ellemers, J.E., Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen, in: Beleid en Maatschappij, 1976, pp. 281-291.
- Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: Beleidswetenschap, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hoppe, R. en M. Jeliaskova, Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 8.
- Hoppe, R., Lessen uit maatgevende beleidsvormingspraktijk, in: Bestuur, jrg. 4, 1985, nr. 11, pp. 20-26.
- Hoppe, R. en M. Jeliaskova, Beleidsnota's die (door)werken- Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding, Coutinho, Bussum, 1997 (in druk).
- Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: Berg, A. e.a. (red.), Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, Samsom, 1996.
- Lamers, H., Handleiding voor beleidsteksten, Coutinho, Bussum, 1997.
- Mastenbroek, W., Handleidingen voor onderhandelaars in historisch perspectief, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 8.
- Janssen, D. e.a., Beleidsnota's, Stenfert Kroese, Leiden, 1992.
- Jeliaskova, M. en R. Hoppe, Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement, in: Beleidswetenschap, 1996, nr. 2, pp. 124-147.
- Jeliaskova, M. en R. Hoppe, Criteria voor beleidsdocumenten, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 1.
- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: Bestuur, 1985, nr. 8, pp. 12-20.

- Kriekaard, J.A. en J.J.M. Vedder, Toekomstvisies voor steden, Samsom, Alphen, 1999 (hierin: Den Haag; Rotterdam; Leeuwarden; Binnenmaas; Amstelveen; Zaanstad; met handleiding).
- Mertens, F., Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadviesing, Zoetermeer, 1996.
- Oelen, U. en M. Herweijer, Richtlijnen doorgelicht, RUG, Groningen, 1996.
- Pröpper, I. en I. Bleijenbergh, Argumenteren in politiek en bestuur - Een leidraad voor doeltreffend discussiëren, Samsom, Alphen, 1995.
- Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: Beleidsanalyse, 1986, nr. 4, pp. 4-19.
- Starling, G., A model of inexact reasoning in administration, in: International Journal of Public Administration, 1987, nr. 1, pp. 45-74.
- Verdaas, J., P. Driessen en P. Glasbergen, Management van open planprocessen - Een reisgids voor de procesmanager, Vakgroep Milieukunde, Utrecht, 1997.
- Vrakking, W. en N. van Oosterhout, Interactief beleid realiseren volgens de INPRO-methode, Vermande, Lelystad, 1996.
- Vries, M.S. de, Calculeren met beleid, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Zanten, W. van, Technische hulpmiddelen voor groepsbesluitvorming, Nelissen, Baarn, 1996.

14 Ontwerpen van beleid als 'vechten': ook een handleiding?

De gang van zaken bij de (complexere) beleidsvorming en besluitvorming wordt niet alleen bepaald door geijkte procedures van beleid ontwerpen en beslissen maar vaak ook door *concurrentie* en soms twist tussen *uiteenlopende belangen* van *bureaucratische onderdelen*, in de vorm van departementen, diensten of afdelingen die in competitie komen rond een cluster van issues of een concreet issue. Ambtenaren besteden tijd aan

- het afwenden van dreigingen vanuit de overheidsorganisatie zelf (bijvoorbeeld vanuit een zelfde gemeente, of departement) en
- aan het mobiliseren van interne steun in het ambtelijk apparaat, waardoor
- het zicht op het inhoudelijk beleidsprobleem meer of minder 'verduisterd' kan raken, of naar de achtergrond verdwijnt (zie Allison, 1971; Halperin & Kanter, 1973; Halperin, 1974).

Er is sprake van bureaupolitiek. Bureaupolitiek: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Deze processen en gedragingen zijn niet zonder meer negatief. Concurrentie kan voorkomen dat een bepaald belang er moeiteloos doorgedrukt wordt. Tegenwicht brengt met zich dat argumenten naar voren moeten komen en dat een pleidooi onderbouwd moet worden. Volgens het 'ideale denken' over bureaupolitiek zouden door concurrentie, desnoods twist en 'wrijving' informatie vrij moeten komen en beproefd moeten kunnen worden. De inbreng van meerdere belangen in een arena,

waarin ambtelijke onderdelen een rol hebben, kan de steun voor een of meer voorstellen duidelijk worden en de concurrentie kan de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen. Zo gezien lijkt bureaupolitiek niet direct onaantrekkelijk.

Enige begrippen rond bureaupolitiek

We geven enkele begrippen.

- *Bureaupolitiek*: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

- *Bureaupolitisme* impliceert een te ver doorschietende belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).

- *Bureaupolitieke verlamming* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat geen of onvoldoende voortgang meer brengt in het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- *Bureaupolitieke ondoelmatigheid* betekent dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat met zich brengt dat er onevenredig veel tijd en energie gestoken moet worden in beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- *Bureaupolitieke incompetentie* impliceert dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat compromisvorming niet spoort met de oplossing van specifieke problemen.

- *Bureaupolitieke desintegratie* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat uitloopt op een loopgravenoorlog, 'mijdgedrag' of 'verzelfstandigde conflicten' (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 310).

Bureaupolitieke tactieken volgens Morton Halperin

Morton H. Halperin is een oude vos die vooral in de jaren zeventig en tachtig bekend was omdat hij veel, zo niet alles, weet van buitenlandse politiek. Hij was voormalig adviseur van de regering- Johnson in de Verenigde Staten en begin jaren tachtig leider van het National Center for National Security Studies in Washington. Hij schreef in 1981-1982 artikelen in de New York Times en het tijdschrift Orbis, waarin hij stelde dat de NATO een groot succes is geweest als je naar het doel kijkt waarvoor het is opgericht. Het bondgenootschap zou zich het beste tot die oorspronkelijke doelstelling kunnen beperken. Ook stelde hij dat de Amerikaanse troepen in Europa voor de VS een rendabele doch lage investering in de Amerikaanse veiligheid zijn en moeten blijven. Tot zover als smaakmaker een introductie op de persoon Halperin.

We bevinden ons op het terrein van buitenlandse politiek, waarover Halperin twee boeken het licht liet zijn, waarbij hij intensief samenwerkte met Arnold Kanter. Hij publiceerde ook een artikel met Allison over bureaupolitiek.

Vereiste competentie: kunnen manoeuvreren in de bureaucratie

In *'Bureaucratic politics and foreign policy'* maakt Halperin een analyse van de bureaupolitiek in de buitenlandse politiek van de VS. Bureaupolitieke opgevat als belangenconcurrentie binnen het ambtelijk apparaat is zijns inziens wel degelijk aanwezig. Hij verheldert de bureaupolitieke strategieën en tactieken die in complexe bureaucratieën nodig zijn om beleidsstandpunten erdoor te krijgen. Het is een gevechtsboek. Zijn boek geeft vele voorbeelden van *'bureaucratic maneuvering'*. 'Examples of bureaucratic maneuvering have been gathered (...) from the reminiscences of officials, high and low, involved in national security issues at one time or another during the period from Truman to Nixon', zegt de flaptekst.

Cases

In het boek komen cases aan de orde zoals:

'There is the case of the reverse-twist "leak", for instance, in which the accomplishments of a rival's superior will resent being upstaged. And there is the case of deliberately over-zealous implementation, used to irritate a foreign government to the point where an official will be told to back off from a position he secretly wished to avoid in the first place'.

Gelijk krijgen als strategie

Halperin gebruikt de term 'planning' om het proces aan te duiden waarin systematisch een strategie wordt ontvouwd om een doel te realiseren dat men *voor zichzelf* gesteld heeft in verband met het 'issue' (1974: 116). We volgen hier Van de Graaf en Hoppe's 1992: 256-257) vertaling op het punt van strategie:

'Vaak is het centrale probleem in planning te bepalen hoe men een "issue" bij de President kan krijgen, hoe men hem in de positie kan krijgen dat hij meent een beslissing te moeten nemen, en hem ertoe te brengen de beslissing te nemen die men wenst. (...). Zodra hij onderkent dat een issue aan de orde is, moet een "planner" bepalen wat voor soort beslissingen hij wenst en welke veranderingen en acties daaruit zullen voortvloeien. Hij moet ook bepalen welke slechte beslissingen hij dient te vermijden en hij moet overwegen welke compromissen hij bereid is te sluiten.

Na zijn einddoel te hebben gedefinieerd, moet de planner bepalen in welke volgorde hij de onderdelen waarover beslist moet worden, zal presenteren. Vaak zal hij streven naar een principe-beslissing of een beslissing waarvan hij meent dat zij stapsgewijze naar de uiteindelijk gewenste beslissing zal leiden. (...). Nadat hij zijn operationele doelen en de volgorde waarin die na te streven heeft vastgesteld, moet de planner een concreet actieplan ontwerpen. Hij moet bepalen in welke vorm hij het issue zal aankaarten, welke soorten beleidsanalyse noodzakelijk kunnen zijn (!), wie erbij betrokken moet worden en hoe, wie er buiten gelaten moet worden en hoe, en hoe hoog de zaak gespeeld moet worden. Zal de President aan de "goede" kant uitkomen, of moet het issue buiten zijn bereik gehouden worden? De planner moet ook bepalen welke argumenten te gebruiken tegenover wie, wanneer en hoe. Hij moet bovendien nagaan welke strategieën zijn tegenstanders waarschijnlijk zullen gebruiken en moet, op z'n minst als contingentie, nagaan hoe hij die zal weerleggen. Tenslotte moet hij tijdens het proces periodiek bezien hoe de zaak loopt, of hij zijn strategie moet

bijstellen, dan wel zijn pogingen om een gunstige beslissing te verkrijgen moet opgeven' Einde citaat. Zie Halperin (1974: 116-134).

Geen assepoesterbeeld

Halperin heeft geen vreedzaam 'assepoester'-beeld van beleid. Volgens Halperin zijn de meeste issues niet nieuw maar bestaan ze al en zijn ze al lang in termen van belangen gedefinieerd. 'Most issues are not new, having already been defined in terms of the interest involved' (1974: 117). Uit de vertaalde korte beschouwing blijkt dat Morton Halperin hier aangeeft hoe iemand met bijna militaire instelling zijn doel moet zien te verwezenlijken. Concurrentie in het ambtelijk apparaat tussen bureaus is in zijn woorden bijna een gevecht in militaire stijl, vol met strijdplannen, opbouw van argumenten, trucages, aandacht voor het doel en de timing, analyse van de opstelling van de tegenstanders, enz..

Halperin volgend, kan men er niet omheen: veel van wat we weten van succesvolle lobby *van buiten* een overheidsorganisatie (Baakman, Korsten en Van Mierlo, 1995; Van Schendelen, 1995; Van Schendelen en Pauw, 1998), is ook *binnen*, door ambtelijke bureaus aan te wenden. Wellicht zijn de adviezen van Halperin meer expliciet belangengericht, zoals dat in de VS blijkbaar meer voorkomt. Neem de 'maneuvers to affect information'. Hij beveelt het volgende aan.

Aanzet tot een handleiding voor tactisch bureaupolitiek bedrijven op basis van Halperin (1974)

• *Onderdeel: beïnvloeden van informatie*
daarvan:

a selectieve informatie (1974: 158 e.v.)

1 Rapporteer alleen die feiten die je eigen standpunt ondersteunen.

2 Structureer de gerapporteerde informatie zo dat senior beleidsambtenaren lezen wat je wilt dat ze lezen én begrijpen, en niet iets anders.

3 Stop nooit vrees of angst in de eigen betogen.

4 Zorg dat een zorgvuldige, gedetailleerde studie beschikbaar is waarin de 'feiten' over de kwestie op gezaghebbende manier zijn gepresenteerd en ontdek daarin nieuwe feiten of argumenten die je eigen positie versterken.

5 Laat een studie verrichten door die organisatie die je de door jouw gewenste studie aanbiedt (met ... 'desired conclusions').

6 Blijf uit de buurt van senior beleidsambtenaren die je voor de voeten kunnen werpen dat je bepaalde gezichtspunten bewust niet hebt meegenomen (1974: 163).

7 Breng andere betrokken in de besluitvorming in contact met gezaghebbende personen die dezelfde visie als je zelf erop nahoudt vanuit een ander gezichtspunt vertolken.

8 Bevorder dat andere bureaus uit de bureaucratie met invalshoeken en resultaten komen, die in jouw eigen kraam passen.

9 Adviseer anderen die optreden in verschillende arena's waarin het issue speelt, wat ze moeten doen, dus aan opstelling moeten kiezen. Geen zo nodig instructies.

10 Omzeil zo mogelijk formele kanalen bij het attent houden van 'eigen vertegenwoordigers'.

Zend eventueel een 'amice'-briefje aan iemand die toch al gecommitteerd is over de te volgen gedragslijn.

11 Verdraai desgewenst 'de feiten'

('distort the facts if necessary (and if you can get away with it); 1974: 166).

b

c

• *Onderdeel:*

Vraag: U moet over punt 7 uit de advieslijst van Halperin bij een chef van organisatiedeel x een voorstel indienen. Wat doet U?

Ons antwoord:

U stelt een congres voor, te organiseren door een onafhankelijke vereniging van beroepsbeoefenaren of wetenschappers. De eigen organisatie x sponsort het congres voor een deel. De grootte van het deel hangt af van het belang dat organisatiedeel x toekent aan de (gewenste, verwachte, ..) uitkomst en/of aan de indruk die het onafhankelijke congres zal maken op de politiek in termen van 'alle argumenten zijn intussen gewisseld, er kan besloten worden' en/of een ander doel.

Als dit voorstel acoord wordt bevonden, zal aan de organisatoren duidelijk gemaakt worden dat de geldschieter een contactpersoon heeft. Die contactpersoon arrangeert subtiel dat sprekers l en m (die passen in de gewenste uitkomst van het congres) natuurlijk heel goed zouden kunnen optreden op het congres. Qui pay ordonne. Dus zullen organisatoren niet makkelijk om dit verzoek heen kunnen. Men moet natuurlijk het verwijt voorkomen dat er druk zou zijn uitgeoefend op de organisatoren van het congres. Een rel is ongewenst.

Literatuur

- Halperin, M.H., Bureaucratic politics and foreign policy, Brookings Institution, Washington, 1974.
- Halperin, M.H., & A. Kanter (eds.), Readings in American foreign policy: a bureaucratic perspective, Little & Brown, Boston, 1973.
- Allison, G.T. & M. Halperin, Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications, in: Tanter, R. & R. Ullman (eds.), Theory and policy in international relations, Princeton, 1972, pp. 40-49.
- Baakman, N.A.A., A.F.A. Korsten en J.G.A. van Mierlo, Lobbyen bij de overheid, in: Berg, A. e.a. (red.), Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Alphen, 1995, H 2500, pp. 1-31 (Samsom).
- Schendelen, M.P.C.M. van, en B.M.J. Pauw (red.), Lobbyen in Nederland - Professie en profijt, Sdu, Den Haag, 1998.
- Schendelen, M.P.C.M. van, Gelijkebben of winnen? - Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie, Amsterdam University Press, 1995.

15 Handleiding voor de evaluatie van verzelfstandiging

Een actualiteit was in de periode 1996-1999 de evaluatie van verzelfstandiging in de vorm van vorming van agentschappen. Was die verzelfstandiging achteraf verstandig? Hoe dit aan te pakken? De evaluatie van de IND, de Immigratie- en Naturalisatiedienst laat positieve uitkomsten zien en de wenselijkheid van verbetering van de verhouding kerndepartement-agentschap. Evaluatoren zien geen redenen om terug te komen op de verzelfstandiging (De Borst en De Smidt, 1997).

Plug, Geut en In 't Veld (1998) formuleerden een handleiding voor evaluatie-onderzoek naar een verzelfstandiging.

Literatuur over evaluatie en verantwoording van agentschappen en zbo's

- Bakker, W. en K. Yesilkagit (red.), Publieke verantwoording, Boom, Amsterdam, 2005.
- Behn, R., Rethinking public accountability, Brookings Institution, Washington DC, 2001.
- Plug, P., L. Geut en R.J. in 't Veld, Een beknopte handleiding voor het evalueren van een verzelfstandiging, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 9, pp. 11-15.
- Borst, E.J. de, en R.E. de Smidt, Verzelfstandiging verantwoord - Evaluatie van de agentschapsconstructie IND, Ministerie van Justie, Afdeling beleidsanalyse van de Directie FEZ, Den Haag, 1997.
- Dorresteyn, A.G.M. en A.M. van der Westen, Prestatiemetingssystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
- Helden, G.J. van, en E. Janssen, Prestatiemeting bij gemeenten, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten, in: Overheidsmanagement, 1995, nr. 12, pp. 324-329.

16 Naar een handleiding voor de organisatiebrede evaluatie van beleid

Vraagstelling;

a) ontwerp een organisatiebrede evaluatie van beleid in de provincie Bragel,

b) ontwerp een invoeringstraject en

c) spoor eerste knelpunten in de toepassing op en heb oog voor de politieke context hierbij

Dat zijn vragen waarmee u te maken kunt krijgen als u senior-beleidsmedewerker in Bragel bent. In werkelijkheid deed zich dit ook voor.

Antwoord

De organisatiebrede beleidsevaluatie in de provincie Bragel

Een overheid voert beleid maar de effecten van beleid op de maatschappij zijn niet altijd duidelijk. De politici interesseert dit amper want hun zittingsduur is vier jaar. Toch is de politieke cultuur veranderd. De provincie Bragel wil beleidsevaluatie organisatiebreed invoeren. We maken gebruik van de ervaringen zoals beschreven

door Dreuw (1999) voor Limburg maar volgen de aanpak niet zonder meer een op een. Het model van Limburg is in grote trekken overgenomen. Op het einde komt de vraag aan bod of er kritiek hierop mogelijk is.

Doel van een organisatiebrede evaluatie

Operationeel doel van het traject is om beleidsevaluatie in de reguliere beleidscyclus te verankeren. De maatschappelijke effecten van beleid moeten duidelijker worden zodat daarna te bezien is of voortzetting, intensivering, een andere verandering (bijvoorbeeld krimp of opvolging) of beëindiging nodig is. Over de mogelijkheid van beëindiging spreekt Dreuw (1999) overigens niet.

Achtergrond van organisatiebrede beleidsevaluatie

Waarom een provincie ertoe komt om een *organisatiebrede* evaluatie van beleid te willen nastreven?

- Ten eerste: Beleid is geen natuurverschijnsel. Een bestuur wil wat bereiken en moet dus ook willen weten of het doel bereikt wordt. Wie dat wenst, moet zijn doelen dus duidelijk formuleren en wel zodanig meetbaar maken dat naderhand ook een indruk ontstaat over: deze prestatie moest volgen en waarmee wilde het bestuur dit of dat effect bereiken. Een fasering in de tijd is nodig: wanneer welke prestatie bereiken en wanneer het gewenste effect bereiken?

Vergelijk een voetbalclub. Stel het gewenste effect is een winstgevende club binnen drie jaar, die op topniveau Europees elk seizoen lang 'aantrekkelijk' meedraait in de hoogste regionen. Daaruit is het gewenste operationele effect nog niet duidelijk af te leiden. In een specificatie kan dat duidelijker worden: minstens de kwartfinale van de Champions League halen in jaar 2 of 3. Een tussendoel is om het jaar 1, ervoor, Nederlands kampioen te worden. Nederlands kampioen in de reguliere competitie is namelijk vereist om te kunnen deelnemen aan de champions league. Winstgevend wil zeggen: zorgen voor zoveel inkomsten uit sponsoring of toeschouwersaantallen of gelden uit de league dat daarbij de uitgaven in termen van stadionlasten, personeelskosten, en spelerskosten enz. achterblijven. Wat zou 'aantrekkelijk' betekenen? Met aantrekkelijk voetbal, wellicht.

Zo was het ook ongeveer in Limburg waar organisatiebrede beleidsevaluatie daadwerkelijk geïntroduceerd is. Wil beleidsevaluatie kunnen, dan is het nodig dat PS besluiten over maatschappelijk gewenste effecten (=doelen) en met het oog hierop beleidsinstrumenten kiezen. Informatie is nodig over wat bereikbaar is en wat niet (doelen), en over beleidsinstrumenten.

- Twee: In de provincie Limburg was de beleidsevaluatie selectief voor het moment dat tot een organisatiebrede evaluatie besloten werd.
- Drie: Ook op rijksniveau is sprake van een beweging naar organisatiebrede evaluatie. Zie de Miljoenennota die in september 1999 gepubliceerd is.
- Vier: Door te denken in termen van doelen en middelen, kan ook de sturing tijdens de uitvoering worden vergroot. Voorwaarde is dan wel dat de gewenste effecten

duidelijk zijn, de gerealiseerde effecten betrouwbaar gepresenteerd worden en er een verband bestaat tussen inzet van provinciale middelen en gerealiseerde resultaten. Aan de betrouwbaarheid is positief te werken door borging op financieel terrein in termen van in- en externe accountants. De betrouwbaarheid over beleidseffecten is niet te borgen met behulp van accountants maar wel door inschakeling van een extern bureau. Bij het Rijk vervult de Algemene Rekenkamer hierin een rol, maar slechts steekproefsgewijs en niet alle beleid betreffend. Op provinciaal niveau is een onafhankelijke Provinciale Rekenkamer mogelijk, die aan PS rapporteert. De provincie Limburg kent drie trajecten:

A De uit PS-leden bestaande *Commissie voor Onderzoek*, die eigen onderzoek verricht een PS rapporteert.

B De *provinciale beleidscontroller* die onafhankelijke audits verricht naar doeltreffendheid en doelmatigheid. GS en de Commissie voor Onderzoek formuleren onderwerpen en de controller rapporteert dan aan de opdrachtgever.

C *Organisatiebrede beleidsevaluatie*.

Scharnierpunt voor een organisatiebrede invoering van beleidsevaluatie

Als een scharnierpunt voor organisatiebrede introductie van evaluatie wordt beschouwd:

- beleidsevaluatie is ingepast in een *bedrijfsvoeringsconcept*. De provincie Limburg heeft dit ook vastgesteld. Daarbij gaat het om de vertaling van de strategische opgaven en vragen naar de organisatie en de interne beheerssystemen, aldus Dreuw (1999: 22);
- elk beleidsvoorstel gaat vergezeld van een evaluatieparagraaf;
- een evaluatieparagraaf bij een nieuw beleidsvoorstel bevat een aantal standaardelementen, zoals het moment van evaluatie;
- wil evaluatie van de grond komen dan moeten condities vervuld zijn: er komt een *Handleiding Condities voor organisatiebrede introductie van evaluatie*;
- voor evaluatie van elk beleid geldt een praktisch bruikbare '*Handleiding voor Organisatiebrede Beleidsevaluatie*' (HOVB). Voor de toepassing van een HVB gelden condities. Zonder dat deze condities vervuld zijn, is een effectieve toepassing van een handleiding vermoedelijk niet mogelijk. Een handleiding dient een bepaald doel. Een handleiding bevordert de *uniforme* toepassing en bevordert een *snelle* start. Een handleiding is praktisch. Verdieping en verbetering zijn dan later mogelijk door te zien welk onderdeel minder voldoet in welke context en eventueel bij welk beleid.

Handleiding: condities voor organisatiebrede introductie van evaluatie

Introductie van beleidsevaluatie op organisatiebrede schaal impliceert een veranderingstraject. Dus moet rekening gehouden worden met ervaringen van *veranderingsmanagement*. Een van de ervaringen is: zorg voor gunstige condities voor die organisatiebrede introductie.

Conditie:

- 1 GS moeten het plan steunen. Onder meer omdat beleidsdoelen zo scherp geformuleerd moeten worden dat later ook het opsporen van een effect mogelijk is.
- 2 Het politieke gremium moet de organisatiebrede introductie steunen. Bij een provincie zijn dat Provinciale Staten. Politieke vertegenwoordigers zijn immers de latere gebruikers en zij zijn het ook die tussentijds roet in het eten kunnen gooien door tot iets te besluiten wat strijdig is met de organisatiebrede introductie en dus ook de organisatiebrede benutting van resultaten.
- 3 Het traject moet duidelijk zijn qua doel voor de beleidsevaluatie, en het organisatiebrede karakter ervan.
- 4 Steun van ambtelijke baas en basis is nodig.
- 5 Een kleine, creatieve voorbereidingsgroep is nodig.
- 6 Zorg voor een zoveel mogelijk theoretisch juist handleiding die praktisch bruikbaar is.
- 6 Alle beleidssectoren doen mee. Er is geen vluchtgedrag mogelijk.
- 7 Train leidinggevenden en medewerkers in evaluatiedenken.
- 8 Zorg voor organisatorische borging en terugvalpositie binnen elk organisatieonderdeel.
- 9 Zorg voor aansluiting tussen beleids- en begrotingsonderdeel.
- 10 Communiceer regelmatig met bestuur en organisatie over de inhoudelijke en procesmatige voortgang.

Wat mist u? Een 11^e regel kan zijn: Zorg voor behandeling van de wijze waarop een personeelslid meewerkt aan de introductie en het oppakken van beleidsevaluatie in het personeelsbeleid, en daarmee in functioneringsgesprekken. Niet duidelijk is hoe de organisatiebrede evaluatie zich verhoudt tot het werk van de Commissie voor Onderzoek. Gaat die commissie op een metapositie zitten door commentaar te geven op de kwaliteit van beleidsevaluaties? Of is haar werk overbodig geworden?

Naar een handleiding voor beleidsevaluatie

Wie een handleiding voor beleidsevaluatie wil, moet nadenken over criteria waaraan zo een handleiding moet voldoen. Die aanpak is in Limburg ook gevolgd. We noemen de volgende uitgangspunten.

- Bij elk nieuw beleidsvoorstel moeten de evaluatiecriteria vooraf worden vastgesteld. Dat zullen vaak operationalisaties van doelstellingen van de beleidsinitiator zijn. Commentaar: Doelen veranderen. Moeten de gewijzigde doelen uitgangspunt zijn dan neemt politiek realisme toe maar ontbreekt een vast referentiepunt. Bij een evaluatie zal meestal niet het totale beleidsveld in de evaluatie betrokken worden maar alleen het provinciaal aandeel daarin. Ook dit moet volstrekt duidelijk worden.
- Duidelijk moet zijn of tussentijds onderzoek slechts monitoring is of ook al beleidsevaluatie. Bij monitoring kan het gewenst zijn om nog niet te rapporteren aan PS. Is het onderscheid te maken in tussentijdse en eindevaluaties?
- De evaluatiepraktijk zal gekenmerkt worden door maatwerktoepassingen, afhankelijk van het beleid en de context (het veld; budget, tijdpad).

Handleiding voor organisatiebrede beleidsevaluatie (HOVB)

Op basis van een artikel van Dreuw (1999) over organisatiebrede introductie van beleidsevaluatie in een provinciale organisatie formuleren we de volgende handleiding. Deze handleiding moet gezien worden in relatie tot een handleiding voor *condities* voor organisatiebrede *introductie*, en aanwijzingen voor *invoering*, en voor het omgaan met *knelpunten*.

De kern van de handleiding is dat de beleidscyclus gevolgd wordt. Aan elk van de fasen moeten specifieke eisen worden gesteld.

1. Beleidsdoelen stellen. Eis: doelen moeten in termen van te bereiken maatschappelijke effecten worden geformuleerd. Commentaar: De opstellers van een handleiding zijn zich bewust van het feit dat achter doelstellingenkeuze veronderstellingen schuil gaan. Achter beleid ligt een beleidstheorie: het geheel van veronderstellingen achter beleid (over doelstellingen, middelen, tijdsvolgorde zie Hoogerwerf's artikel uit 1984 in Acta Politica)
2. Operationele doelen stellen. Eis: doelen moeten voldoen aan de eis van S*M*A*R*T. Doelen moeten Specifiek zijn, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
3. Middelen inzetten/ maatregelen nemen. Eis: Middelen moeten gekoppeld zijn aan doelstellingen en een bepaald tijdpad volgen (les van Kuypers).
4. Indicatoren vaststellen. Eis: doel en indicator moeten op elkaar zijn afgesteld. Indicatoren moeten dus passen binnen de eis van S*M*A*R*T: eenduidig, helder, begrijpelijk, acceptabel, realistisch, oog voor tijd.
5. Beleid uitvoeren. Wat niet tot uitvoering komt, kan geen effect opleveren. Soms komt beleid echter niet of niet geheel tot uitvoering. Eis: check uitvoering.
6. Effect meten. Meten is het verzamelen en ordenen van gegevens op basis van bepaalde criteria. Gegevens moeten valide zijn (meet wat je wilt meten) en betrouwbaar (bij herhaling zelfde uitkomst).
7. Interpreteren, verklaren en voorspellen. Een gemeten effect zal beneden, gelijk aan of boven een norm zijn. Na deze vergelijking is de vraag hoe te interpreteren of verklaren.
8. Conclusie voor beleid. Pretentie versus realisatie geeft een conclusie. Conclusies kunnen betrekking hebben op het voortzetten, intensiveren of veranderen van doelen, van de middelenmix of van de tijdvolgorde. De uiteindelijke keuze is een politieke.

Er bestaat een *hiërarchie* van wat aan evaluatie moet worden onderworpen (Dreuw, 1999).

1. Primair is de rapportage over gerealiseerde maatschappelijke effecten. Afzetten tegen voorgenomen maatschappelijke effecten is gewenst. Niet de output (prestaties) zijn dus het aangrijpingspunt voor analyse maar de outcomes (effecten van prestaties). Als effecten in kaart zijn gebracht moet nagegaan worden wat beleid hieraan via welke instrumenten in welke mate bijdroeg: de effectiviteit van de provinciale instrumenten.

2. Het is mogelijk dat dit in kaart brengen van effecten (vrijwel) onmogelijk is vanwege zeer hoge kosten of methodologische problemen. Dan is *een next best-step* de kwantiteit en kwaliteit van de geproduceerde producten (output) te vergelijken met de voorgenomen productie.
3. Mocht ook dat niet mogelijk zijn, dan valt te rapporteren over de kwaliteit van de activiteiten die uitgevoerd zijn versus de voorgenomen activiteiten.
4. De laatste mogelijkheid is rapporteren over de kwantiteit en de kwaliteit van de ingezette middelen als indicatie voor maatschappelijk effect.

Volgens de Limburgse aanpak moet ook over *doelmatigheid* gerapporteerd worden. Hulpmiddelen hiervoor zijn benchmarking, kengetallen (Dreuw, 1999).

Commentaar: Zou het niet gewenst zijn om toezicht uit te oefenen op de hiërarchie omdat anders te makkelijk naar het laagste niveau wordt gestapt, dus naar gebruik van throughput - indicatoren of outputindicatoren? Of is het onvermijdelijk bij een provinciebestuur om die te hanteren omdat maatschappelijke effecten van beleid door de aard van het provinciebestuur beperkt zijn.

Invoering van organisatiebrede beleidsevaluatie

Een handleiding krijgt betekenis als die vergezeld gaat van een invoeringstraject. Dat is in Bragel nodig. De volgende aandachtspunten zijn te noemen.

- Voor de invoeringsfase start, moet de *politieke steun* voor de aanpak zeker zijn. Het politiek bestuur moet doelen SMART willen formuleren. In Limburg riep de Commissie voor Onderzoek op om de organisatiebrede beleidsevaluatie te steunen. De kracht van de evaluatie zal liggen in de zuiverheid waarmee ze wordt uitgevoerd, helderheid van conclusies en eenduidigheid van adviezen.
- Bij tegenvallende evaluatieresultaten komt het erop aan dat de ambtelijke en bestuurlijke leiding *de rug recht houdt* (Dreuw, 1999).
- Werk het bestaande beleid om naar doelgericht beleid (enz.) zo dat het hele beleid aan beleidsevaluatie kan worden onderworpen. Voorkom zo dat *ontsnappen* mogelijk is.
- Organiseer *pilots* om ervaring op te doen met de praktische bruikbaarheid van de handleiding, bespreek resultaten en boekstaaf aanpassingen of hulpmiddelen voor toepassing. In Limburg zijn zeven pilots gestart, namelijk met betrekking tot regionaal ammoniakbeleid, bodemsanering, ouderenzorg, doelstelling Europees investeringsprogramma, uitvoering bosnota, mobiliteitsbeleid ten aanzien van het personeel en treasurybeleid.
- Bevorder een daadwerkelijke *evaluatiecultuur*. Organiseer voor een kwart van het personeel *trainingen* in het omgaan met de handleiding. Dit is ook gebeurd (Dreuw, 1999). De training bestond uit twee dagdelen. In het eerste dagdeel werden begrippen door voorbeelden en interactieve discussies verinnerlijkt. Daarna kregen de deelnemers huiswerkopdrachten om in duo's praktijkcases uit te werken door of de criteria uit de handleiding toe te passen of een evaluatieontwerp plenair te presenteren. Collegae verzorgden een coreferaat. De begrippen sleten in en er ontstond zo begrip voor mogelijkheden en beperkingen.

Opsporen van knelpunten met organisatiebrede introductie van beleidsevaluatie

Een handleiding voor organisatiebrede introductie van beleidsevaluatie veronderstelt naast een invoeringstraject ook een begeleiding van de invoering. Deze aanpak is in Limburg ook gevolgd. Lijkt ons positief.

- Per jaar worden ongeveer 100 beleidsvoorstellen aan PS gericht, waarvan ongeveer 35 betrekking hebben op nieuw beleid (Dreuw, 1999). Van een aantal PS - voorstellen is nagegaan of ze voldeden aan de volgende eisen: a zijn de kernvragen met betrekking tot evaluatie beantwoord?; b zijn de doelen ook SMART geformuleerd?; c hoe is de kwaliteit van de indicatoren?; d is een meetprogramma vastgesteld en aan evaluatie onderworpen?; e zijn de middelen adequaat geraamd en vastgesteld? Het bleek dat de doelformulering behoorlijk goed was. De kwaliteit van de indicatoren kon duidelijk beter omdat van effectindicatoren amper sprake was. Veelal werden throughput - en outputcriteria opgevoerd (Dreuw, 1999: 27). De kwaliteit van de meetprogramma's was frequent ondermaats. Bij de middelenraming werden uitsluitend financiële middelen vermeld. De noodzakelijke ambtelijke capaciteit werd nooit opgevoerd. Merkwaardig omdat ambtelijke kosten tot *de beleidskosten* te rekenen zijn.
- Overleg over een handleiding. De provincie Limburg had aanvankelijk een standaard voor beleidsevaluatie opgesteld, maar die werd na commentaar vanuit de staf vereenvoudigd tot een niet te academisch geformuleerde handleiding.
- Organiseer een overlegplatform voor overleg als de toepassing gaat 'lopen'. Binnen een overheid bestaat meestal geen overleggremium om informatie over beleidsevaluatie uit te wisselen (Dreuw, 1999).

De belangrijkste oogst van de organisatiebrede introductie van beleidsevaluatie

Het is nog niet wat het lijkt. Beleid werd nog niet meer succesvol in termen van bereikte maatschappelijke effecten maar beleid werd wel doelgerichter: SMARTER (Dreuw, 1999: 27). De voordelen zitten nog vooral in een betere reflectie op wat men politiek wil, onder meer in de sectoren welzijn en fysieke omgeving.

Welke tekortkomingen heeft de handleiding voor organisatiebrede beleidsevaluatie?

Na te gaan is na enkele jaren of de volgende bezwaren optreden.

1 Een bezwaar is dat de beleidsevaluatie volstrekt organisatiebreed wordt aangepakt. De ervaring met beleidsplanning in gemeenten in de jaren tachtig was dat dit *niet haalbaar* bleek. Zal de Limburgse praktijk dat logenstraffen? De praktijk was dat bepaalde segmenten van de provinciale organisatie in de luwte bleven vanuit de gedachte dat 'de hype wel weer verdwijnt' (Dreuw, 1999: 27)

2 De evaluatie is gericht op maatschappelijke effecten. Dat veronderstelt dat alle provinciaal beleid ook gericht is op maatschappelijke effecten. Dat is evenwel niet het geval. Veel beleid is gericht op gemeentebesturen of intermediaire organisaties, zoals bibliotheken, en zal *geen directe maatschappelijke effecten* hebben. Er zullen dus veel

outputindicatoren geformuleerd worden en nog te weinig outcome (effect)-criteria. De praktijk wees al in die richting (Dreuw, 1999: 27)

3 De handleiding spreekt van effecten van provinciale producten. Allerlei output bestaat niet uit producten maar uit provinciale *processen*.

4 Zal bij de toepassing van de handleiding geen rekening gehouden worden met *rollende doelen* (Herweijer) dan zal dat negatief inwerken op de politieke gebruikswaarde.

Literatuur over organisatiebrede introductie van beleidsevaluatie

- Dreuw, A.M.J., De organisatiebrede toepassing van beleidsevaluatie bij de provincie Limburg, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 3, pp. 20-27.
- Hoppe, R. en M. Jeliaskova, Handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding, in: *Bestuurskunde*, jrg. 6, 1997, nr. 8.
- Gelderman, M., Managementkernmerken en prestatiemeting: een verkenning, in: *TBA*, jrg. 102, okt. 1998, nr. 1216.
- Leeuw, A. de, *Besturen van veranderingsprocessen*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Nelissen, N.J.M. en M.J. Bogie, *Voorzichtig op weg naar evaluatie bij de provincie Gelderland*, Nijmegen, 1999.
- Schreuders, L. en V. van Kommer, *Ondersteunen van veranderingsprocessen*, Kluwer, Deventer, 1999.

17 Omgaan met dilemma's: handleiding 'charting'

Beleid vormen impliceert beleidsmanagement. De uitbreiding van Schiphol leidt tot een discussie over de voorrang van economie boven milieu en omgekeerd. In de euthanasiekwestie draait de discussie om behoud van leven en leversverlenging versus de kwaliteit van leven. Een meningsvorming over abortus dwingt tot een keuze op het vlak van 'baas in eigen buik' versus de rechten van hetongeboren kind. Blijkbaar concurreren waarden met elkaar bij het doen van een keuze.

Wat is een dilemma?

Hoe om te gaan met waarden bij het sturen van de samenleving of het management? Dat is niet eenvoudig omdat bestuurders en managers te maken hebben met dilemma's.

- Niet slechts kiezen uit twee kwaden. Een dilemma is niet zonder meer de keuze uit twee kwaden. Een dilemma is niet slechts de keuze tussen springen bij de afgrond en de wolven die aankomen rennen. Een dilemma kan ook de keuze tussen goed en goed zijn, tussen de ezel die kan kiezen uit twee schelven hooi.
- Definitie. Een dilemma heeft te maken met kiezen. Met onverenigbaarheden. 'Dilemma's zijn uiteenlopende alternatieven gebaseerd op waarden, waartussen een spanningsvolle relatie bestaat en die zeer moeilijk, zo niet onmogelijk met elkaar te verenigen zijn'. Zo omschrijven M. van Twist, J. Edelenbos en M. van der Broek dilemma's (1998: 7). De oplossing van het ene probleem roept bij een dilemma een

ander probleem op. 'Positieve effecten op het ene front leiden onvermijdelijk tot negatie bij-effecten op een ander front'. 'Een beleidslijn die recht doet aan de ene doelstelling blijkt ineens ten koste van een andere te gaan'. Aldus het trio.

- Waarden. Achter een dilemma rond beleid gaat waardenstrijd schuil. De alternatieven zijn weerspiegelingen van dieperliggende waarden of motieven en daar weer achter liggende grondslagen van menselijk handelen. Sabatier (1988) heeft ons gewezen op de gelaagdheid in handelingsdrijfveren.
- Niet vermijden. Toch moeten dilemma's niet vermeden worden. Integendeel, zeggen zij, dilemma's moet juist erkend en herkend worden om er vervolgens mee te leren omgaan.

Hampden-Turner over dilemma's

Charles Hampden-Turner schreef een klassiek boek '*Charting the corporate mind*'. Het verscheen in 1990 en was een vervolg op '*Maps of the mind*' uit 1981. Het boek uit 1990 gaat over het omgaan met dilemma's rond waarden. Het boek komt samengevat op het volgende neer.

'Het proces waarbij waarde wordt toegevoegd aan producten is complex, omdat veel waarden tegengesteld zijn van elkaar. Toch worden aan producten steeds strengere eisen gesteld en het is dan ook van belang dat organisaties leren omgaan met deze vaak tegengestelde eisen. Zij moeten leren omgaan met dilemma's. De belangrijkste stap daarbij is dat zij inzien dat veel keuzen elkaar vaak lijken uit te sluiten, maar door middel van een dialectisch proces met elkaar kunnen worden verenigd. Een of/of-keuze wordt dan een en/en-keuze. Naarmate de ogenschijnlijke tegenstelling tussen de keuzes groter is, kan er meer synergie bereikt worden als ze met elkaar verenigd worden.

Een methode om inzicht te krijgen in strategische dilemma's en ze vervolgens te kunnen oplossen, is ze in kaart te brengen. Daarbij worden twee tegengestelde waarden (bijvoorbeeld differentiatie en integratie) op een as gezet, waarna wordt aangegeven op welke positie in het assenstelsel de organisatie zich bevindt. Door het management van een organisatie op deze wijze aan aantal dilemma's te laten positioneren, kan de strategische geest van een onderneming in kaart gebracht worden. Het is vervolgens de kunst om tussen de dilemma's te manoeuvreren, waarbij de organisatie ernaar streeft steeds meer te voldoen aan beide tegengestelde eisen. Met behulp van de kaarten kunnen managers zien waar zij zich met hun organisatie bevinden en of zij zich in de richting van het doel begeven, ofwel het kunnen voldoen aan beide eisen door ze met elkaar te verenigen. De organisatie die het snelst leert manoeuvreren tussen de Scylla en Charibdis van de geformuleerde tegenstellingen, zal daarbij de beste kansen hebben om in de gunst van de consument te vallen'. Einde citaat.

Aldus in: Witteveen, A. en K. Visser, De top 100 aller tijden – Een bespreking van de 100 belangrijkste managementboeken, Main Press, 1997.

Dilemma rond de hybride organisatie

Bijvoorbeeld moet een bestuurder van een universiteit als de Open Universiteit Nederland omgaan met hybriditeit. Deels was de OUNL in 1998 door de staat gefinancierd, deels vanuit de markt. Een dergelijke 'gemengde' financiering uit zich ook in de organisatie zelf. Er waren personen werkzaam voor het staatsdeel maar ook voor het privaat deel. Hier en daar schuurden de beide waarden- en normencomplexen.

De wo-opleidingen gericht op kansarmen werden door de staat gefinancierd. De kansarme studenten moesten met goede cursussen bedoend worden die uiteindelijk een diploma opleverden van een opleiding die positief de visitatierondes door zou kunnen. Het wo-diploma moest een goede maatschappelijke status hebben, en op de arbeidsmarkt erkend worden.

Scholingsprogramma's waren deels gericht op bedrijven. Het ging hier niet alleen om onderwijs wat door een aanbieder bedacht was maar ook om onderwijs waarnaar vraag was, dat klantgericht en tegen een concurrerend tarief werd aangeboden. Met deze scholingsprogramma's moest winst gemaakt worden.

Kunnen beide systemen verzoend worden in een hybride organisatie? Dat is niet uit te sluiten als aan voorwaarden wordt voldaan. In 't Veld heeft het positieve van hybride organisaties in het algemeen benadrukt terwijl de commissie-Cohen enkele jaren terug juist kritische kanttekeningen plaatste, bijvoorbeeld doordat niet te scheiden zou zijn dat private activiteiten sluipend en onzichtbaar gefinancierd werden vanuit het staatsdeel.

Volgens Van Twist c.s. gaat het hier om een dilemma rond een hybride organisatie met een discussie tussen concurrerende waarden. Welke waarden? Enerzijds scheiden van taak- en marktactiviteiten en anderzijds het (pragmatisch) zoeken naar mogelijkheden tot koppeling, dus het verbinden van taak- en marktactiviteiten. Een dilemma is een bijzondere vorm waarin een complex probleem zich uit, namelijk die vorm waarbij de complexiteit van het probleem voortkomt uit een conflict tussen waarden.

Tabel: Verschillen tussen twee onderwijsmodellen

	staatsgefinancierd	privaatgefinancierd
activiteit	Wo-programma	Marktgericht onderwijs
Referentiekader bij ontwikkeling	Andere wo-programma's	
Onderwijsdoel	Goed onderwijs volg. visitaties	Goed onderwijs vlg. klanten
Criterium voor dienstverlening	Studeerbaarheid	Klantgerichtheid
Criterium voor curriculum-inhoud	Professionele opvatting over vak	Kan de deelnemer er wat mee in praktijk
Doel	Niet winst maken	Winst maken
	Aanbodgedreven	Marktgedreven
Review	Externe visitatie	Aantal deelnemers/ voorziet het in behoefte/ klanttevredenheid
Omvang	Groot onderwijsprogramma	Doorgaans kleiner
Inbedding	Inpassing in nationaal overheidsbeleid	Inpassing in beleid van bedrijf van deelnemers

Een dilemma of meer dilemma's

Meestal is bij een complex probleem waarbij zich een dilemma voordoet in de vorm van een waardenstrijd niet slechts sprake van een maar van meerdere samenhangende dilemma's (Van Twist e.a., 1998: 10). De probleemsituatie is multi-dilemma-achtig. We gingen in het voorbeeld van de hybride organisatie uit van twee hoofddilemma's maar in principe kan het ook gaan om drie, vier of vijf verschillende complexen.

- *Spoor de concurrerende waarden op. Reconstrueer.*
- *Paarsgewijze koppeling van waarden kan hier helpen om dominante spanningen tussen concurrerende waarden te achterhalen. Wat is overheersend, wat niet?*
- *Op basis van een analyse van contriare paren met waarden, zo men wil spanningsbogen, kan mogelijk duidelijk worden wat centrale en wat afgeleide dilemma's zijn. De bundeling kan het aantal dilemma's inperken.*
- *De onderling consistentie keuzecomposities kunnen duidelijk worden door niet horizontaal maar verticaal te vergelijken.*

Wat gaat mis als dilemma's niet worden (h)erkend?

In de omgang met complexe problemen worden dilemma's lang niet altijd herkend en erkend. Een gevolg daarvan kan optreden.

In het geval van de hybride organisatie OUNL nemen we een programma op het vvlak van Gemeentekunde met een commerciële partner als voorbeeld. Het ging om een onderwijsprogramma voor werkloze academici. Het programma werd gefinancierd door de Arbeidsvoorziening. De diplomakwaliteit was afgedekt doordat een groot deel van het onderwijs leidde tot een certificaat voor een kort wo-OU-programma.

In de OUNL trad op mesoniveau aan het daglicht dat scholingscontracten door de ad hoc-juridische setting van het contract op korte termijn voorrang hadden op staatsprogramma's. Wie betaalt bepaalt. Contracten impliceren leveringsplicht en de contractanten spreken ook in die termen.

Ten tweede bestond en bestaat op microniveau de neiging om tentamineringseisen niet te baseren op programma-afspraken maar mede of volledig te laten bepalen door buiten-onderwijsfactoren. Bij een programma waaraan herintreding in de arbeidssfeer mede een doel was, streefde de commerciële partner van de OUNL niet meer naar toekenning van een diploma omdat het halen van de onderwijseindstreep secundair was. De partner kreeg bovendien een financiële vergoeding bij herintreding. De incentivestructuur was dus niet gericht op het halen van een onderwijsprestatie maar op een arbeidsmarkt- en commercieel doel gericht. Daarmee kwamen andere waarden naar voren. Dit probleem is uiteindelijk afgewikkeld doordat het onderwijsprogramma verdween omdat de Arbeidsvoorzieningen geen geld meer beschikbaar stelden voor omscholing van werkloze academici. De prikkel tot winst maken verdween zo bij de commerciële onderwijspartner.

De vicieuze cirkel

In het algemeen leidt een probleemaanpak bij een complex vraagstuk met dilemma's waarbij de dilemma's niet goed in beeld komen tot een vicieuze cirkel. Men komt een waarde X tegen die botst met een andere waarde Y en kiest dan voor X. Dat werkt men uit en men houdt vast aan de eenmaal ingeslagen weg tot op zeker moment de nadelen daarvan blijken. De uitwerking leidt daarna tot een eenzijdig alternatief, waarna men dat verlaat, en zo verder. De reactie is heftig. Men gaat een andere weg inslaan, tot die blijkt dood te lopen. Deze werkwijze lost niets op.

Een methode van omgaan met dilemma's

Van Twist c.s. menen dat er een methode is om met dilemma's om te gaan. Ze passen die in de eigen adviespraktijk toe. De methode is opgebouwd uit vier stappen;

- 1 zoeken naar tegengestelde alternatieven/waarden,
- 2 herleiden en valideren van dilemma's,
- 3 ontwikkelen van dilemmabestendige arrangementen,
- 4 consolidatie van leerervaringen.

Zij hebben die methode toegepast in onderzoek naar toezicht, in opdracht van VROM, in het ontwerp voor het besluitvormingsproces bij het mestbeleid in opdracht van LNV en in een advies over de toegevoegde waarde van management reviews in opdracht van OC &W.

Toelichting

Stap 1 Zoeken naar tegengestelde alternatieven/waarden.

Daar is achter te komen door naar tekenen van ambivalentie en ambiguïteit te zoeken. Van Twist e.a. spreken ook van spanningen, tegenstrijdigheden en dubbelzinnigheden. Om daarachter te komen zijn interviews nuttig. In een interview kan men iemand vragen naar zijn mening. Een scherpe samenvatting daarvan (spiegeling) in termen van 'dus u vindt dat ...', leidt vervolgens meestal tot een belichting van de andere kant. Bij een toezichthouder komt zo als vanzelf naar voren dat er een dilemma is tussen distantie (toezichthouder als controleur) en betrokkenheid (toezichthouder als coach). Zo krijgt men zicht op de spanningen in de tegengestelde alternatieven en de achterliggende waarden. Krijgt men geen direct zicht op de achterliggende waarden dan is een spiegelingstechniek om de spanningen die men tegenkomt op een rij te zetten en betrokkenen vervolgens met elk daarvan te confronteren.

Stap 2 Herleiden en valideren van dilemma's

'Door het achterhalen van tegengestelde alternatieven met hun achterliggende waarden kunnen dilemma's worden herleid'. De bestuurskundige doet de herleiding en laat dat dus niet aan gesprekspartners over. De geconstrueerde dilemma's worden in tweede instantie wel ter validering voorgelegd. De terugkoppeling kan op verschillende manieren gebeuren (zie Hampden-Turner, 1990). Het is mogelijk om een continuüm van tegengestelde waarden tegenover elkaar te plaatsen. Roept dat herkenning op? Op een soort semantische differentiaal kan een gesprekspartner zich zelf per punt positioneren. In een twee bij twee-tabel kunnen de positieve en

negatieve opmerkingen over alternatieven verduidelijkt worden. Het doel hiervan is een zo evenwichtig mogelijke weergave te krijgen van de argumenten voor en tegen bepaalde alternatieven (Van Twist e.a., 1998: 15).

Schema: voorbeeld van een twee bij twee tabel van waarden bij twee soorten onderwijs

	Kwaliteitszorg Staatsonderwijs	Kwaliteitszorg Privaat onderwijs
Positieve belichting	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichte visitatie in vergelijkend perspectief • Visitatie versterkt reputatie In academische sfeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijwillige accreditatie
Negatieve belichting	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsintensief, duur • Visitatieuitkomst trekt geen studenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Accreditatiesysteem niet bekend • Leidt positieve accreditatie tot meer klanten?

Stap 3 Ontwikkelen van dilemmabestendige arrangementen

Het gebruik van voorstellingstechnieken is hier van belang. Een eerste aanpak is om dimensies te combineren.

Dimensionalisering in kwadranten

‘Behalve als de uitersten op een continuüm is het ook mogelijk om de waarden van een dilemma weer te geven als assen in een stelsel dat niet lijnrecht tegenover elkaar maar loodrecht op elkaar staan’. ‘De regelrechte tegenstelling van waarden die nog in de representatie als een continuüm besloten ligt, wordt nu gedeconstrueerd. Deze veranderde voorstelling kan ertoe leiden dat men het probleem anders beziet. Het uitgangspunt dat het om een zo goed mogelijk onderbouwde keuze voor het een of het ander gaat wordt nu vervangen door het vertrekpunt dat er mogelijk arrangementen te bedenken zijn die iets van de ene waarde aan de andere waarde toevoegen. Hiermee wordt het concurrerende, wederzijds uitsluitende karakter van de betrokken waarden gerelativeerd. Het roept de suggestie op dat er op bepaalde onderdelen van de problematiek wellicht toch mogelijkheden zijn waarin de waarden (tot op zekere hoogte) samengaan’, aldus Van Twist c.s.

Waarde als context voor een andere waarde

Een andere voorstellingstechniek die hetzelfde doel kan dienen, aldus de auteurs, is om waarden die in een dilemma besloten liggen *als elkaars context* weer te geven. ‘De ene waarde wordt nu tot context voor de ander gemaakt. Hieruit kan duidelijk worden dat iedere waarde wordt vastgehouden binnen, en beperkt wordt door de ander. Bovendien is nu door een omkering van de posities een gestaltwisseling mogelijk, hetgeen tot een ander gezichtspunt leidt. Ook nu weer is het doel hiervan dat mensen worden uitgedaagd om te zoeken naar dilemmabestendige arrangementen, dat wil zeggen arrangementen die ervoor zorgen dat vicieuze probleemoplossingsprocessen worden doorbroken’.

De auteurs verduidelijken dat theoretisch gezien in een dilemma de tegenstelling tussen waarden *niet* is op te heffen en dus onoplosbaar is. Maar praktisch is ‘het

onbevredigend om het daarbij verder te laten', zeggen ze (Van Twist e.a., 1998: 16). Hier maken ze de sprong van het oplossen van een conflict tussen waarden naar het omgaan met tegenstellingen tussen waarden, hoe gebrekkig dat ook kan zijn.

Voorbeeld

'Bij het ontwerp van een besluitvormingsproces voor het mestbeleid bleek een belangrijke spanning die tussen regels en ruimte, met andere woorden, de strijdigheid tussen een tegelijk optredende behoefte aan zekerheid over de procedure en de behoefte aan flexibiliteit in het proces. Aan de ene kant kan men ervoor kiezen een besluitvormingsproces zoveel mogelijk in regels te vatten. Overwegingen daarbij zijn bijvoorbeeld dat het voor alle betrokkenen de voorspelbaarheid van het proces vergroot, de zekerheid neemt erdoor toe. Kritiek op het volledig vastleggen van het besluitvormingsverloop in regels zou kunnen zijn dat het alleen maar verstikkend werkt, omdat het resulteert in inflexibiliteit en bureaucratie. Onderkenning van deze kritiek kan ertoe leiden dat gekozen wordt voor een invulling van het besluitvormingsproces waarin veel ongeregeld blijft. Dat schept ruimte voor een flexibel, creatief, informeel procesverloop. Echter, ook die keuze is weer niet zonder nadelen. Zo dreigt bijvoorbeeld het risico van oncontroleerbaarheid, onzekerheid en willekeur. We hebben geprobeerd om de spanning die achter dit dilemma schuilgaat in ons ontwerp hanteerbaar te maken door: 1) voor sommige (politiek-gevoelige) momenten in het besluitvormingsproces een gedetailleerde procedure voor te schrijven maar andere momenten juist bewust vrij te laten, 2) de bespreking van een beperkt aantal onderwerp strak in regels te vatten en de wijze waarop andere onderwerpen besproken zouden worden op en te laten, en 3) de aanwezigheid van een neutrale derde te eisen bij ongerelde onderdelen van het proces om zo het risico van beoordelingsfouten en vriendsjespolitiek te vermijden (Van Twist, Van den Broek en Ten Heuvelhof, 1997)'. Einde citaat.

Stap 4 Consolidatie van leerervaringen

Citaat: 'Omgaan met dilemma's blijkt in de praktijk niet zelden een kwestie van al doende leren. Voortdurend is er (noodgedwongen) sprake van zoeken naar dilemmabestendige arrangementen, in een gevarieerd proces van "learning by doing". Fouten die het gevolg zijn van (onbezonnen) eenzijdigheid blijken niet zelden een pijnlijk, maar tegelijk ook zeer omvangrijk leereffect teweeg te brengen. Zo komen, soms door schade en schande wijs geworden, zeer robuuste arrangementen tot stand. Er wordt in de praktijk dus wel degelijk geleerd in de omgang met dilemma's. Alleen moeten we helaas maar al te vaak vaststellen dat dit leren nogal ad hoc en discontinu plaatsvindt. Het leidt hierdoor niet tot een geconsolideerde toename van de kennis over de omgang met dilemma's. Niet zelden ontbreekt het in situaties waarin zich dilemma's voordoen aan een goede koppeling met leerervaringen die in de omgang hiermee eerder of elders zijn opgedaan. Gevolg van dit gebrek aan *organisatorisch geheugen* is dat leerzame ervaringen en belangrijke inzichten die mensen in een organisatie opdoen even snel als ze zijn opgedaan weer wegspoelen uit de organisatie. Hierdoor ontstaat de indruk dat organisaties steeds opnieuw dezelfde leerervaringen met dilemma's moeten doormaken. De evenwichtstoornissen die

hiervan het resultaat zijn, doen schade aan de beeldvorming over het optreden van deze organisaties. Het is alsof er sprake is van een *weinig samenhangend zig-zagbeleid*, dat gepaard gaat met een herhaling van zetten en steeds dezelfde fouten, waarbij (voor een buitenstaander althans) *zinloze koerswendingen en overbodige veranderingen* de toon zetten. In dit verband komt het erop aan voorzieningen te treffen die bijdragen aan het behoud van leerervaringen die mensen opdoen in de omgang met dilemma's (In 't Veld, Verhey, Van Twist en Ten Heuvelhof, 1996: 89-94). 'Het zou hierbij al helpen wanneer aan een *specifieke eenheid* in de organisatie de verantwoordelijkheid voor *de geheugenfunctie* zou worden toegekend'.

'Taken voor een dergelijke geheugeneenheid kunnen zijn: het in kaart brengen en systematiseren van de belangrijkste dilemma's waarmee de organisatie zich telkens opnieuw geconfronteerd ziet en het inventariseren en ordenen van de strategieën die binnen de organisatie zijn ontwikkeld in de omgang met dilemma's. Ook de overdracht in het denken in dilemma's zou een taak van dit onderdeel kunnen zijn. De ervaring leert dat het houden van socratische gesprekken hierbij zeer behulpzaam kan zijn (Van Twist, 1998), omdat in dit soort gesprekken niet de presentatie van het goede antwoord maar het stellen van de juiste vraag voorop staat'. Einde citaat (Van Twist e.a., 1998: 17).

Literatuur over dilemma's rond waarden

Literatuur over creativiteit en vaardigheden

- Henry, J. (ed.), *Creative management*, Sage, Londen, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Mitroff, I., *Stakeholders of the organizational mind-Towards a new view of organizational decision-making*, New York, 1989.
- Mitroff, I., *Smart thinking for crazy times - The art of solving the right problems*, Berrett Koehler Publishers, San Francisco, 1998.
- Quinn, R. e.a., *Handboek managementvaardigheden*, Academic Service, Schoonhoven, 1994.
- Buskermolen, F. e.a. (red.), *Het belang van competenties in organisaties*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Parra, B. de la, e.a., *Managen van competenties in organisaties*, Lemma, Utrecht, 2000.

Waarden en dilemma's in de politiek

- Hollander, J. den, *Dilemma's bij interactieve beleidsvorming*, in: *Openbaar Bestuur*, 1998, nr. 10, pp. 10-16.
- Horstik, I. en R.A.H. Monnikhof, *Interactief beleid en het primaat van de politiek*, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2000, pp. 16-20.
- Sabatier, P., *An advocacy coalition of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, in: *Policy Science*, 1988, pp. 129-168.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst – Dilemma's rond overheid en markt*, Samsom, Alphen, 1995.

- Alexander, J.C., Real civil societies – Dilemmas of institutionalization, Sage, Londen, 1998.

Kernliteratuur over omgaan met dilemma's: methoden

- Twist, M.J.W. van, J. Edelenbos en M.G. van der Broek, In dilemma's durven denken, in: M&O, oktober 1998, pp. 7-23.

- Hampden-Turner, Ch., Maps of the mind – Charts and concepts of the mind and its labyrinths, MacMillan, New York, 1982.

- Hampden-Turner, Ch., Charting the corporate mind – From dilemma to strategy, the Free Press, Oxford, 1990.

- Miller, G.J., Managerial dilemmas – The political economy of hierarchy, Cambridge UP, New York, 1995.

- Liebrand, W.B. & D.M. Messick (eds.), Frontiers in social dilemma research, Springer, Berlin, 1996.

- Pruitt, D.G. & P.J. Carnevale, Negotiation in social conflict, Open University Press, Buckingham, 1993.

- Tielenbrug, C., Mensen die zich bedreigd voelen kunnen geen dilemma's oplossen, in: Idee, februari 1995, pp. 4-6.

- Tielenbrug, C., Dilemma's, symbolen en metaforen, in: Idee, dec. 1994, pp. 35-40.

Toepassingen van methoden voor omgaan met dilemma's

- Handy, Ch., The age of paradox, Boston, 1994.

- Twist, M.J.W. van, M.G. van der Broek en E.F. ten Heuvelhof, Ex ante evaluatie mestplan Oost, Delft, 1997.

- Twist, M.J.W. van, Stel dat ... Strategische bezinning door reflexieve rolwisseling: in: Wiebes, F. (red.), Van binnen naar buiten – Waardevolle ideeën van buitenstaanders, Delwel Uitgeverij, Den Haag, 1998.

- Twist, M.J.W. van, J. Edelenbos en M.G. van der Broek, Bouwen aan toezicht- Een vergelijkend onderzoek naar deorganisatie van toezicht, TU Delft, 1997.

- Twist, M.J.W. van, en G. Schumacher, Verantwoordingsgesprekken: valkuilen en verdiensten, TU Delft, 1998.

- Veld, R.J. in 't, H. de Bruijn en M. Lips, Toekomst voor het funderend onderwijs – Een studie, Fero Consilium BV, Den Haag, 1996.

- Veld, R.J. in 't, T. Verhey, M. van Twist en E. ten Heuvelhof, Rapportage onderzoek besturingsconpcnten VROM, Bested BV, Den Haag, 1996.

Dilemma's in hybride organisaties

- Veld, R.J. in 't, Een blik op professionele organisaties in verandering, in: M&O, 1996, pp. 510-521.

- Veld, R.J. in 't, Spelen met vuur – Over hybride organisaties, Vuga, Den Haag, 1995.

Dilemma's in universiteiten

- Caruana, A., B. Ramaseshan & M.T. Ewing, Do universities which are more market oriented perform better?, in: International Journal of Public Sector Management, 1998, nr. 1, pp. 55-71.

- Cohen, M.J., Human resources management in universiteiten, in: M&O ,1996, pp. 499-510.

- Timmerhuis, V., Een faculteit verandert: in: M&O, 1996, pp. 449-465.

18 Handleiding voor het opstellen van een personeelsadvertentie

Een organisatie heeft een organisatiestructuur, waarin plaats is ingeruimd voor een aantal functies die worden vervuld door functionarissen of personeelsleden. De Personeelsafdeling houdt hiervan het overzicht bij. Wellicht bestaan er ook decentrale personele eenheden. Of dat zo is hangt af van de grootte van de organisatie, de kenmerken en de heersende opvatting over management. Is sprake van integraal management, waardoor een leidinggevende van een eenheid veel vrijheid van handelen heeft, ook op het gebied van personeel, dan is de kans groot dat er ook decentrale p-functies vervuld worden.

Een overheid heeft een *vacature* voor een personeelslid. Als de vacature is ontstaan, betekent dat nog niet dat die opnieuw kan worden opgevuld. Een *formatieplan* kan daarover uitsluitsel geven. Is er zo een plan dan is er blijkbaar door een leidinggevende nagedacht over de noodzakelijkheid van een functie. Soms is dat niet nodig omdat zo een functionaris er altijd moet zijn. Neem het voorbeeld van een gemeentesecretaris, die genoemd wordt in de Gemeentewet. Elke gemeente in Nederland heeft een gemeentesecretaris. Er is altijd een gemeentesecretaris als hoogste ambtenaar noodzakelijk. Het na het ontstaan van een vacature plaatsen van een *personeelsadvertentie* in een krant zal dan ook niet erg omstreden zijn. Toch is van belang vast te stellen dat er allerlei keuzen zijn te maken. Op welke terreinen? Ten eerste op het vlak van *de taak*, ten tweede op het vlak van de *functie-eisen*. In advertenties ziet men die ook aangeduid. De taak van een gemeentesecretaris is op veel plaatsen aan geduid. Maar dan zijn er nog meer keuzen te maken. Wat voor een gemeentesecretaris is gewenst: een type dat lijkt op de persoon die plaats maakte en secretaris was?; een secretaris die uit een andere vergelijkbare gemeente komt of uit de private sector komt?; moet het een man of een vrouw zijn?; moet het een jong iemand zijn?; een dynamisch type?; moet hij of zij de organisatie bekijken vanuit HRM-perspectief, doordat hij of zij veel energie uit de mensen wil halen en goed met ze wil omgaan?; moet het een strateeg zijn en een communicator? Het voorgaande maakt duidelijk dat B&W eigenlijk een *profiel* moeten opstellen. De gemeenteraad zal daarnaar willen kijken. Een profielschets moet eigenlijk beschikbaar zijn alvorens men een personeelsadvertentie kan plaatsen. En vooraf moet een *functiewaardering* hebben plaats gevonden. Een functiewaardering impliceert een kwalificatie van een functie op basis van kenmerken ervan in een salarisschaal.

Hoe de gemeentesecretaris te vinden? Het hoeft niet door middel van een personeelsadvertenties. Ook een mogelijkheid is om een *executive search-bureau* in te schakelen. In alle gevallen zullen organisatiekenmerken, plaats van een functie in de organisatie, taak, functie-eisen en salariëring bekend moeten zijn.

Wat de inhoud van een personeelsadvertentie is, is niet slechts afhankelijk van de plaats van een gezocht persoon in een organisatie, de taakinhoud en de functie-eisen. Wie kijkt naar personeelsadvertenties in dagbladen sinds 1950 kan zien dat de woorden in de loop der jaren veranderen. Er worden andere typen functionarissen gezocht. Ook de eisen waren in 1950 anders dan in 1970 of 2000. Er ligt een beeld van de gewenste overheid achter die advertenties (Hertogh, 2000).

Literatuur

- Hertogh, M.L.M., Bewegende beelden van goed bestuur – Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 177-194.

C Balans

19 Balans: handleidingen voor beleid

Een stelling uit het proefschrift van Bert Starmans (1998) *'The effects of patient charges on medical utilization, expenditure, and health'* luidt: 'Evenals geneesmiddelen moeten beleidsmaatregelen worden voorzien van een bijsluiters'. Dit hoofdstuk ging niet over zorgvuldig gebruik van een maatregel, gevat in een bijsluiters, maar over hoe tot een beleidsmaatregel of programma te komen.

Een onderdeel van de normatieve bestuurskunde betreft de reflectie op *prescriptie*: het geven van adviezen op basis van theorie en empirie. Binnen dit thema bestaat er aandacht voor de benutting van onderzoek in beleid ('utilization research'; Korsten, 1983), adviesbureaus, het wat en hoe van advieswerk, interimmanagement. Interne en externe adviseurs bedienen zich van handleidingen of ontwerpen die. Dat ontwerp gebeurt ook door andere personen en organisaties zoals door de VNG en binnen de overheid. Hier gingen we in op handleidingen.

Een handleiding ('manual') is een hulpmiddel voor een opgave in het openbaar bestuur, een richtinggever voor praktisch handelen. Qua vorm hebben handleidingen een zekere beknoptheid. Een handleiding is doorgaans geen handboek. Een handleiding gaat over 'how to do it' maar vaak ook over wat niet mag of moet. Handleidingen zijn qua ambitie systematische pogingen om te komen tot een kwalitatief goed ontwerp met betrekking tot een opgave op het vlak van bestuur, beleid, organisatie, management of beheer in het openbaar bestuur. Daarbij kan het gaan op een (buitenwettelijke) leidraad, een stappenplan, een draaiboek - op hoofdlijnen, een richtingwijzer, een checklist, een handvat voor , een aantal vuistregels, een methode, 'aanwijzingen voor'.

Een richtlijn is evenals een handleiding een communicatief sturingsinstrument dat niet dwingend is maar beleidsvrijheid laat aan de gebruiker. Een groep samenhangende richtlijnen is nauw verwant aan een handleiding omdat richtlijnen praktisch zijn en advies bevatten over hoe wel of niet te handelen. Richtlijnen zijn meestal gericht op beslissingen in individuele gevallen. Handleidingen zijn vaak niet gericht op individuele beslissituaties maar op het ontwerp van generiek beleid, zoals van een nota, een wet, een begroting, een convenant.

Voorbeelden van denkbare en bestaande handleidingen uit het openbaar bestuur zijn:

- bij (bestuurs-) bestel - vraagstukken: bijvoorbeeld een handleiding voor gemeentelijke herindeling;
- bij bestuursvraagstukken: vuistregels voor doeltreffend debatteren in een raad; een gids voor het formeren van een lokaal bestuurscollege; een handleiding voor het oprichten van een adviesraad;
- bij beleidsvraagstukken: een handleiding voor het ontwerpen van een beleidsprogramma; een handleiding voor het vinden van een locatie voor een 'nimby'-vraagstuk of voor privatisering;
- bij organisatie- en managementvraagstukken: 'hoe te komen tot een sectorstructuur?'; een handleiding voor het houden van functioneringsgesprekken;
- beheervraagstukken: 'hoe een administratie in te richten vanuit het perspectief van integriteit?'

Handleidingen uit de buitenwereld en het openbaar bestuur verschillen niet alleen door het onderwerp maar ook ook door de vereiste kennis om een handleiding te kunnen toepassen. Handleidingen in het openbaar bestuur kunnen slechts worden gebruikt door professionals waarvoor ze bestemd zijn. Niet elke ambtenaar kan willekeurig welke handleiding toepassen. Handleidingen kennen daarom meestal een toelichting. De toelichting is relevant om een handleiding op waarde te kunnen schatten, oordeelkundig gebruik te bevorderen en de kans op misbruik te beperken. Het gebruik moet blijkbaar 'met behoedzaamheid' plaatsvinden.

Een richtlijn is evenals een handleiding een communicatief sturingsinstrument dat niet dwingend is maar beleidsvrijheid laat aan de gebruiker. Een groep samenhangende richtlijnen is nauw verwant aan een handleiding omdat richtlijnen praktisch zijn en advies bevatten over hoe wel of niet te handelen. Richtlijnen zijn meestal gericht op beslissingen in individuele gevallen. Richtlijnen in het Openbaar Ministerie zijn hier een voorbeeld van (Oele en Herweijer, 1996). Handleidingen zijn vaak niet gericht op individuele beslissituaties maar op het ontwerp van generiek beleid, zoals van een nota, een wet, een begroting, een convenant, of de keuze uit beleidsinstrumenten, of de beleidsuitvoering.

Een bekende handleiding heet *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*. Veel handleidingen komen voor op het gebied van administratieve organisatie en interne controle. De HAFIR is heel bekend.

Onderzoek

Er doen zich rond handleidingen tal van interessante vragen voor verder onderzoek voor. Zouden organisaties die als machine-bureaucratie zijn te typeren en vooral 'stukwerk' afleveren bijvoorbeeld niet (veel) eerder te maken hebben met handleidingen dan professionele bureaucratieën of organisaties die een netwerk-achtige structuur hebben? Ook is interessant de vraag of naarmate er meer quasi-marktwerking wordt doorgevoerd bij overheidsdiensten, het belang van 'handleidingen' gaat afnemen. Immers, beargumenteerd kan worden dat handleidingen hulpmiddelen zijn om onder andere de doelmatigheid van het overheidsoptreden te bevorderen, welke hulpmiddelen in plaats treden van de 'tucht van de markt'. Hoe meer (quasi-) tucht van de markt wordt doorgevoerd, des te minder noodzaak voor het bestaan van dit soort hulpmiddelen? En: wat zijn de succes- en faalfactoren die maken dat een handleiding doorwerkt? Kortom, interessante vragen zowel voor de praktijk als voor de wetenschap.

Voor- en nadelen van handleidingen

Handleidingen hebben ons inziens de volgende voordelen.

a *Handleidingen bieden houvast.* Wat als voordeel gezien wordt, hangt samen met het doel waarvoor een bestuurder, ambtenaar, wetenschapper of adviseur zich gesteld ziet. Ziet men zich voor een praktische opgave gesteld, dan zal menigeen ook als hij of zij het niet expliciet toegeeft, een leidraad hebben. Dat kan een impliciete leidraad zijn ('tacit knowlegde'). Uit onderzoek naar de besluitvorming van individuele beleidsmakers en bijvoorbeeld naar rechters weten we dat ze hoe dan ook werkwijzen hanteren die beïnvloed worden door studie en vooral ook door ervaring met eerdere gevallen (Starling, 1987). Men zoekt een houvast. Vooral jonge beleidsmedewerkers hebben er baat bij.

b *Handleidingen als reservemiddel.* Wie over een handleiding beschikt, kan ook als die niet gehanteerd wordt er op terugvallen. Ze bieden zekerheid 'voor het geval dat'.

c *Handleidingen zijn neutrale voertuigen van advies.* De zender betoont zich constructief en de ontvanger heeft beleidsvrijheid om de handleiding naar de eigen hand te zetten.

d *Praktijkgerichtheid.* Handleidingen bevorderen de praktische oriëntatie en snelheid van handelen die van professionals verwacht wordt.

e *Aanzien.* De beschikbaarheid van (gefundeerde) handleidingen bevordert het aanzien van bestuurskunde en van professionals. Wie binnen de overheid praktisch voor de dag komt, mag rekenen op erkenning. Wie slechts over analytische, ordenende, interpreterende en problematiserende vermogens beschikt, schiet tekort.

Handleidingen hebben ook nadelen of beperkingen. Sommige nadelen zijn te ondervangen.

a *Handleidingen versimpelen*. Dit gevaar zal vooral benadrukt worden door de bestuurskundigen die bestuur, organisatie en beleid bestuderen vanuit het perspectief van beleidsnetwerken en configuratietheorie. Menige handleiding veronderstelt de mogelijkheid van sequentialiteit in handelingen, terwijl vooral beleid dat door van elkaar afhankelijke organisaties wordt ontwikkeld met horten en stoten gaat. Wie Weick's werk gelezen heeft, zal een handleiding relativeren. De reactie op dit bezwaar kan zijn: gebruik een handleiding niet waar die niet relevant is.

b *Handleidingen omvatten niet alle relevante dimensies*. Dat blijkt uit sommige handleidingen voor het ontwerpen van beleid. Handleidingen uit die hoek hebben méér betrekking op uitzoeken, ordenen en analyseren dan op uitvechten. Beleid is niet alleen een kwestie van uitdenken wat men wil en hoe dat moet maar ook een kwestie van de wil kunnen doordrukken en daarvoor een meerderheid mobiliseren, kortom van vechten. De (gewaardeerde) handleiding van Hoogerwerf lijkt meer te gaan over denken dan over vechten, meer over causaliteit en finaliteit dan over onderhandelen en compromissen sluiten (ook: Puts, 1988: 265). De handleiding van Hoppe (1985; 1997) heeft meer oog voor vechten. Wie een handleiding verdedigt, merkt natuurlijk op dat een handleiding begrensd is en oordeelkundig gebruik vraagt.

c *Handleidingen beperken zich tot tamelijk operationele vraagstukken*. Voor dit argument lijkt wel plausibiliteit aan te voeren op basis van beschikbare handleidingen. Enkele handleidingen voor het ontwerpen van beleid zijn eerder gericht op subsectorbeleid dan op tactisch en strategisch beleid.

d Een handleiding is betrekkelijk *statisch*. Handleidingen leiden tot een ontwerp. Meestal hebben ze geen betrekking op opeenvolging van ontwerpprocessen (Van Twist, 1993).

Competenties

De ontwikkeling en het gebruik van handleidingen heeft te maken met verschillende soorten competenties. Competentie is in de opvatting van Sprenger e.a. (1995) in '*Vier competenties van de lerende organisatie*' niet alleen de kennis, ervaring, vaardigheid en motivatie van een persoon. Een essentiële toevoeging is dat een competentie pas blijkt wanneer een persoon handelt met gebruikmaking van hulpmiddelen of systemen. Zo'n hulpmiddel of systeem is bijvoorbeeld een handleiding, een computerprogramma, of een kennisinformatiesysteem. Competentie hangt dus niet alleen af van de persoon, maar ook van de vaardigheid in het omgaan met het gebruikte systeem. Als een projectmanager van een infrastructureel werk geen weet heeft van netwerkplanning met kritische momenten levert deze vermoedelijk geen competente prestatie. Ook een medewerker van het Centraal Planbureau die scenario's voor de ontwikkeling van werkgelegenheid in Nederland doorrekent op basis van een algemeen gekritiseerd, verouderd economisch model levert geen competente prestatie.

De competentie van een individu neemt dus niet alleen toe wanneer hij persoonlijk beter gaat functioneren. Daarvoor is het ook nodig dat de door hem gebruikte systemen functioneel zijn. Het begrip competentie overstijgt daarmee het individu en het systeem. Competentie is iets dat toebehoort aan mensen in combinatie met hun functionele systemen en de organisatie daarvan.

Competentie is een moeilijk operationeel te maken begrip is. Zodra we het begrip gaan analyseren in factoren zoals kennis, ervaring, vaardigheid en motivatie en we gaan ons richten op training van de afzonderlijke delen ontdoen we het begrip van haar essentie. Mensen leren niet 'in losse stukken', ze leren juist door te combineren en te integreren. Zoiets als 'publiek ondernemerschap' wordt geleerd door kennis en ervaring op te doen *terwijl* een ambtenaar iets onderneemt. Als dat succesvol is raakt de persoon meer gemotiveerd en gaat deze persoon meer ondernemen en zo ontwikkel men ook de vaardigheden.

Sprenger c.s. (1995) ontrafelen het begrip competentie in deelcompetenties die ieder de factoren kennis, ervaring, vaardigheid en motivatie en de erbij behorende systemen in zich dragen. Ze komen tot vier soorten kennis en vier daaraan gerelateerde competenties.

Figuur: Soorten kennis volgens Sprenger e.a. (1995)

kennissoort	kenmerk	houdbaarheid	organisatieniveau
subjectkennis	vakkennis	korte termijn	individu
methodekennis	vakkennis instrumenteel toepassen	middellange termijn	groep/afdeling en systemen
sociale kennis	communicatief	geen termijn	team (interdisciplinair)
handelingskennis	toenemend in oefening	wordt voortdurend verder opgebouwd	meerdere
bron: Sprenger e.a., 1995			

De vier soorten subcompetenties die ze onderscheiden zijn:

- subjectcompetenties;
- methode-competenties;
- sociale competenties;
- handelingscompetenties.

Het gaat bij deze soorten competenties dus niet meer alleen om de kennis zelf, maar ook om de bekwaamheid die kennis toe te passen in combinatie met de aanwezige functionele systemen. Door de vier deelcompetenties te onderscheiden is een competentieraamwerk op te stellen aan de hand waarvan een individu of een organisatiedeel is te positioneren.

- *Subjectcompetentie* is de competentie die samenhangt met toepassing van kennis die direct verbonden is met een subject. Het is de basis voor de uitoefening van een beroep of vak. Zo moet een accountant kennis hebben van de mogelijkheden tot financiële doorlichting van een organisatie.

- *Methodecompetentie* is de kennis, ervaring, vaardigheid, motivatie en bijbehorende systemen met betrekking tot methoden. Voorbeelden van methoden zijn projectmanagement, methoden voor het ontwerpen van beleid of voor beleidsevaluatie, etc..

- *Sociale competentie* is de kennis, ervaring, vaardigheid, motivatie en bijbehorende systemen met betrekking tot communicatie met derden; samenwerken met anderen, communiceren met de burgers, onderhandelen, lobbyen, etc.

- *Handelingscompetentie* is de kennis, ervaring, vaardigheid, motivatie en bijbehorende systemen met betrekking tot het eigen en andermans handelen. Het betreft vaardigheden en ervaringen van managers bij de toepassing van interventiestrategieën voor gedragsverandering, werving, selectie en beoordeling van mensen, instrumenten zoals functioneringsgesprek, beoordelingsgesprek, contractmanagement, etc.).

Deze vier competenties zijn te gebruiken om een profiel te maken van een organisatie om zo het tekort aan bepaalde competenties of concreet van handleidingen op te sporen.

Literatuur voor verdere bezinning

- Noordegraaf, M., Management in het publieke domein, Coutinho, Bussum, 2004.

- Duivenboden, H. van, e.a., Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.

- Duivenboden, H. van, e.a., Kennismanagement in de publieke sector, Elsevier, Den Haag, 1999.

- Klarus, R., Competentie erkennen - Een studie naar modellen en procedures voor leerwegaafhankelijke beoordeling van beroepscompetenties, CINOP - Den Bosch, dissertatie KUNijmegen, 1998.

- Stone, D., Policy paradox - The art of political decision making, Norton and Company, New York, 1997 (eerder gepubl. als: Policy paradox and political reason, 1988).