

# BELEIDSEFFECTMETING EN LEGITIMITEIT

EEN STUDIE OVER REFLECTIE, OBJECTIVITEIT, BETREKKELIJKHEID EN DE PROVINCIALE BELEIDSPRAKTIJK

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,  
op gezag van de rector magnificus,  
prof. dr. W. H. M. Zijm,  
volgens besluit van het College voor Promoties  
in het openbaar te verdedigen  
op donderdag 6 juli om 15.00 uur


door

Herman Berend Tirion  
26 juni 1961  
te Bloemendaal

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:  
Prof. dr. J.Th. A. Bressers

# Beleidseffectmeting en legitimiteit

Beleidseffectmeting  
en legitimiteit



Zij die zich wijsmaken dat de menigte of ook zij die in staatszaken opgaan, ertoe gebracht kunnen worden om uitsluitend volgens het voorschrift van de rede te leven, dromen nog van de gouden eeuw der dichters of van een sprookjestoestand.

Spinoza, *Politieke verhandelingen*, aangehaald in S. Nadler, 2005, blz. 434.

## Enkele woorden vooraf

4

Wat bezielt iemand om een boek als dit te schrijven? Is het een dwaze daad of zit er een drijvende kracht achter? Hoewel ik me, vooral in het eindstadium, wel eens een dwaas heb gevoeld, ben ik er toch van overtuigd dat het vooral het tweede het geval is geweest. Zonder een drijvende kracht was dit boek er niet gekomen. Die drijvende kracht bestond wat mij betreft uit twee dingen: je moet het *willen* en je moet het *kunnen*. Nou heb ik altijd al een boek willen schrijven dus dat was niet echt een probleem. Om een boek te kunnen schrijven moet je een onderwerp hebben, heb je inspiratie nodig en is het uiteindelijk zaak om de tijd en de discipline te hebben om het ook echt te doen en niet helemaal uit de hand te laten lopen. Al deze zaken waren er zonder anderen niet geweest. De belangrijkste aanleiding voor het schrijven van dit boek kwam van mijn werk bij de provincie Fryslân. Ik had de opdracht gekregen om een systeem te ontwikkelen waarmee de effecten van beleid in beeld gebracht kunnen worden. Het achterliggende idee voor dit systeem was dat het zichtbaar maken van de effecten van beleid

helpt bij het versterken van de legitimiteit van dit beleid. Het lukte best om een systeem te ontwikkelen maar het invoeren ervan in de praktijk liep op een goed moment vast. Op hetzelfde moment had ik een taakverzwaring gekregen waardoor ik in aanmerking kwam voor een alternatieve beloning. Na wat heen en weer gepraat kwam hieruit dat ik de tijd zou krijgen om, buiten het reguliere werk om, een onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken van het vastlopen van de hierboven genoemde opdracht. Op die manier sneed het mes aan twee kanten. De provincie kreeg meer informatie en inzicht over een onderwerp dat aan haar bestaansrecht raakt. Tegelijk kreeg ik de mogelijkheid om mezelf verder te ontwikkelen. Het onderzoek dat ik deed was de basis voor dit boek.

Daarmee komen de eerste drie mensen in beeld die me met het schrijven van dit boek hebben geholpen. Ten eerste is dat Jan-Theun Visser geweest. Jan-Theun is een medewerker van de afdeling waar ik op dat moment werkte. Het werk dat in dit boek wordt beschreven hebben we, in wisselende samenstellin-

gen met anderen, voor het grootste deel samen gedaan. Daarmee heeft hij een essentiële bijdrage aan het tot stand komen van dit boek geleverd. Datzelfde geldt op een andere manier voor Jan van der Wey. Jan was mijn baas toen ik met het boek begon. Hij heeft er (in overleg met zijn baas, Skelte Brouwers) voor gezorgd dat ik begin 2000 een regeling kreeg waardoor ik vijf jaar, een dag in de week, thuis aan dit boek kon werken. Hans Bressers is de derde persoon die onmisbaar was bij het tot stand komen van dit boek. Toen eenmaal duidelijk werd dat ik een promotieonderzoek zou doen was het natuurlijk ook zaak om een promotor te vinden die bereid was mij hierin bij te staan. Hans zag dit direct zitten en heeft mij van het begin tot het eind inhoudelijk door het proces geloodst. Samen met Hans heb ik de inhoudelijke lijnen uitgezet waarbinnen dit boek is geschreven. Naast het bewaken van de wetenschappelijke kwaliteit heeft Hans er vooral voor gezorgd dat ik niet ben doorgeschoten. Zonder hem was dit boek minstens twee keer zo dik geweest en hadden er heel wat meer van mijn stokpaardjes in gestaan.

De inspiratie voor dit boek kwam vooral van Sytze en Jelte. Toen ik met dit boek begon was Sytze vier en Jelte twee. Nu (medio 2006) zijn ze negen en zeven en vragen ze regelmatig wat hun vader eigenlijk allemaal op zijn werk uitspookt. Ik vind het best lastig om dit uit te leggen en ben blij dat ik een boek heb geschreven waarin ze dat, als ze nog wat ouder zijn, eens rustig kunnen nalezen. Tegelijk werd ik ook gedreven door de wens om iets toe te voegen aan de beleidswetenschappen. Natuurlijk kan ik het niet helemaal overzien maar voor zover ik het wel kan beoordelen missen de beleidswetenschappen een directe verbinding met de praktijk van het beleid. Op de een of andere manier lijkt het wel of de beleidswetenschappen bestuderen hoe we het beste kunnen zwemmen zonder dat ze daarbij zelf te water te gaan. Dit boek is geschreven door iemand in het water die de mensen op de kant iets over de ervaring van het zwemmen wil vertellen. Ik hoop dat ik daarmee wat zinnigs aan de beleidswetenschappen kan toevoegen.

Naast inspiratie heb je ook discipline nodig. Daarbij gaat het er vooral om dat er ook echt iets op papier komt en dat er

uiteindelijk een punt achter het schrijfproces kan worden gezet. Discipline gaat met andere woorden over volhouden en regelmaat. Op dit gebied heeft Zwanet mij enorm geholpen. Dankzij haar kon ik thuis rustig werken zonder al te veel gestoord te worden door de rest van het gezin. Tegelijk heeft ze ervoor gezorgd dat ik een strak gestructureerd werkritme kon aanhouden. Zonder Zwanet haar hulp was me dat nooit gelukt. Daarmee heeft ze het nodige bijgedragen aan het tot stand komen van dit boek. Ook op een andere manier heeft Zwanet mij erg geholpen. Op verschillende plaatsen in dit boek geef ik historische overzichten. Dat is haar vakgebied. Zodoende had ik dankzij Zwanet de beschikking over een goed gevulde boekkast met standaardwerken en de mogelijkheid om op vrijwel elk moment het nodige advies in te winnen.

Naast Hans Bressers en Zwanet hebben ook andere mensen me met de inhoud van dit boek geholpen. Roel Klopsta heeft alle delen die over wetenschapsfilosofie gaan kritisch doorgelezen en van het nodige commentaar voorzien. Ook Jan van der Wey heeft een hoofdstuk gelezen

en van kritisch commentaar voorzien. Cor de Wit las paragraaf 6.6 kritisch door. Verder heb ik gesprekken gevoerd met Siem Akkerman, Carel Bos, Peter de Haan, Michiel Herweijer, Ruud de Jong, Geert van der Laan, Quita Pattist, Alice van Unen en Harry Valk. Dankzij deze gesprekken kon ik mijn inzichten aanmerkelijk aanscherpen. Dit heeft niet alleen de inhoud van het boek versterkt maar maakte ook duidelijk dat je niet alles in je eentje kunt bedenken. Dat je in je eentje geen behoorlijk boek kunt maken werd ook duidelijk toen het verhaal klaar was. Op dat moment moest er een echt boek van worden gemaakt. Dat is een vak apart. Gelukkig waren Annelies Ruesink en Tjitze Zijlstra er om me daarbij te helpen. Tjitze maakte een ontwerp voor de lay-out, zocht een geschikte drukkerij en heeft alle figuren opnieuw getekend. Annelies heeft het hele manuscript vervolgens opgemaakt.

Al met al was het schrijven van dit boek waarschijnlijk niet gelukt zonder de hulp van de mensen die hierboven zijn genoemd. Ik ben ze allemaal enorm dankbaar voor de inbreng die ze hebben geleverd.

# Inhoudsopgave

<b>1. Overzicht van inhoud en relevantie</b>	<b>11</b>
1.1 Zoektocht naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid	14
1.1.1 Startpunt van het onderzoek	14
1.1.2 Vraagtekens bij een standaardbenadering van het onderzoek	16
1.1.3 Een 'goed gesprek' als basis voor een alternatieve benadering	18
1.1.4 De betekenis van een 'goed gesprek' voor een groepsproces	21
1.2 Van objectief naar reflectief	22
1.2.1 De op objectiviteit gebaseerde opvatting	23
1.2.2 Bezinning op de eigen methode	25
1.2.3 De werkwijze van de reflectieve praktijkwerker	26
1.3 Actualiteit, relevantie en positie	29
1.3.1 Actualiteit	29
1.3.2 Relevantie	31
1.3.3 Positie binnen de beleidswetenschappen	34
<b>2. De positie van de provincie in het bestuur van ons land</b>	<b>37</b>
2.1 De geschiedenis van de Republiek	37
2.1.1 Aanloop naar zelfstandigheid	39
2.1.2 De periode van de opstand	41
2.1.3 Het Noorden als zelfstandige eenheid	44
2.2 Het provinciale bestuur door de jaren heen	47
2.2.1 De provincie als onderdeel van een nieuwe staat	48
2.2.2 De provincie als onderdeel van het huis van Thorbecke	52
2.2.3 De provincie van de toekomst	55
2.3 Hoe een provincie werkt	58
2.3.1 Taken en middelen van een provincie	60
2.3.2 De provinciale organisatie	64

<b>3</b>	<b>Legitimiteit historisch en bestuurswetenschappelijk bezien</b>	<b>69</b>
3.1	Legitimiteit in een historisch perspectief	70
3.1.1	Keizers en koningen als vertegenwoordiger van de goden op aarde	72
3.1.2	Scheiding tussen kerk en staat	79
3.1.3	Van Wil van het volk naar wat het Volk wil	86
3.2	Legitimiteit in de bestuurswetenschappen	92
3.2.1	Legitimiteit gebaseerd op acceptatie	93
3.2.2	Democratie als basis voor legitimiteit	97
3.2.3	Acceptatie en de erosie van het begrip legitimiteit	102
<b>4.</b>	<b>Systeemdenken en de effectiviteit van beleid</b>	<b>109</b>
4.1	Opvattingen over systeemdenken	111
4.1.1	Systeemdenken als vertrekpunt	111
4.1.2	De noodzaak van sturing en feedback in systemen	116
4.2	Beleid, systemen en effectiviteit	120
4.2.1	Beleid opgevat als systeem	120
4.2.2	Effectiviteitsonderzoek	125
4.2.3	Effectiviteit ontleed in vier samenhangende stappen	129
<b>5.</b>	<b>Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit</b>	<b>135</b>
5.1	Het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel	135
5.1.1	Uitwerking op basis van verwachtingspatronen	136
5.1.2	De rol van BISO en monitoring	140
5.2	Wat van het onderzoek terecht is gekomen	142
5.2.1	Hypothesen van het onderzoek	143
5.2.2	Beleid is geen technische aangelegenheid	148

<b>6. Ontwikkeling van BISON als objectief meetsysteem</b>	<b>155</b>
6.1 Planning & Control	155
6.2 Beleidsmatige uitwerking van het denkconcept	159
6.3 Bedrijfsmatige uitwerking van het denkconcept	162
6.4 Technische uitwerking van het denkconcept	166
6.5 Het totale concept	171
6.6 Het informatiebeheer	173
<b>7. Het gebruik van BISON in de praktijk</b>	<b>181</b>
7.1 Invoering vanuit een objectieve benadering	184
7.2 Hoe die invoering langzaam vastloopt	188
7.3 Planning & Control als voertuig	192
7.4 Wat zes jaar BISON heeft opgeleverd	198
7.5 Inzicht in het belang van een (gezamenlijke) definitie van de situatie	204
<b>8. Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie</b>	<b>213</b>
8.1 De werkelijkheid als 'definitie van de situatie'	214
8.2 Verhalen en verbinding in groepen	218
8.3 Groepsprocessen en het denken over beleid	223
8.4 Systeemdenken en sturen van processen in een overheidsorganisatie	227
<b>9. Invoering via het MD-traject</b>	<b>237</b>
9.1 Een gezamenlijke Friese besturingsfilosofie	238
9.2 Voorbereiding en uitvoering van de trainingen	244
9.3 Het uiteindelijke resultaat	250



<b>10. Van absolute naar overeengekomen zekerheid</b>	<b>257</b>
10.1 De ontwikkeling van een op objectiviteit gebaseerde wetenschap	258
10.1.1 Objectiviteit en de mythe van het ideaal	260
10.1.2 Het objectieve standaardverhaal	264
10.1.3 Het standaardverhaal en de sociale wetenschappen	268
10.2 Objectiviteit en wetenschappelijke houdbaarheid	275
10.2.1 Objectiviteit en absolute zekerheid	276
10.2.2 Objectiviteit en het menszijn	280
10.3 Van objectiviteit naar solidariteit	285
10.3.1 Paradigma's en de dingen die we kunnen weten	286
10.3.2 Verhalen als basis voor de stap van objectiviteit naar solidariteit	289
10.4 Alles nog eens op een rijtje	292
<b>11. Overzicht van inzichten</b>	<b>297</b>
– Noten	309
– Literatuurlijst	356
– Samenvattingen	366
– Over de schrijver	375

# 1.

## Overzicht van inhoud en relevantie

Overzicht van inhoud en relevantie

## 1. Overzicht van inhoud en relevantie

**H**et is voorjaar 2004. We lopen door het Coopmanshuys in Franeker. Hier was van 1585 tot 1811 een universiteit gevestigd. Eerst als hogeschool, later als universiteit. Als we voor een vitrine met een verzameling pedelstaven staan, vraagt Sytze wat dit voor stokken zijn. Deze vraag leidt onvermijdelijk tot een korte uiteenzetting over het boek dat papa schrijft, het verhaal dat hij daarover aan een aantal meneren en (soms) mevrouwen met zwarte mantels moet vertellen, het gestamp op de grond en het 'hora est'. Voorlopig is dit voldoende. Tijdens het avondeten wil Jelte er meer van weten. Waarom heet dat verhaal een verdediging, en waarom hebben die mensen aparte kleren aan en waarom wordt er met een stok op de grond gestampt. Na een extra uitleg over de betekenis en noodzaak van deze officiële rituelen en het verkrijgen van een wetenschappelijke titel trekt deze vijfjarige een voor hem belangrijke conclusie over de status van het boek dat zijn vader schrijft: 'als dat zo is mag je vast geen vieze woorden schrijven in dat boek van jou'.

In een proefschrift mogen inderdaad geen vieze woorden staan, en die komen in dit boek dan ook niet voor. Een proefschrift is een wetenschappelijk verhaal. Daar hoort een bepaald taalgebruik bij. In dit boek heb ik gepro-

beerd dat zoveel mogelijk te vermijden. Dat komt omdat het een beschrijving is van mijn werk. Het is een verhaal dat vanuit de praktijk is geschreven. Het gaat over het functioneren van de beleidspraktijk in een provinciale organisatie. Theorie speelt daarbij een rol maar de verhouding tussen theorie en praktijk heeft vaak spanningen tot gevolg. Die spanning komt in dit boek uitgebreid aan de orde. Praktijk en theorie zijn weliswaar sterk met elkaar verbonden maar het zijn ook twee verschillende dingen. Theorie geeft een kader voor verklaringen<sup>1</sup>. Praktijk is een manier van doen en is daarmee grillig en afhankelijk van de waan van de dag. De praktijk is meestal weerbarstiger dan de theorie. De praktijk trekt zich doorgaans weinig aan van een theorie en volgt die nooit op de voet. De praktijk is vooral afhankelijk van een samenloop van omstandigheden. Het gaat zoals het gaat, en meestal is dat anders dan van te voren werd gedacht. Toeval speelt in de praktijk altijd een belangrijke rol.

In wetenschappelijke taal wordt de praktijk contingent genoemd. Dit contingente karakter heb ik onder meer proberen te verduidelijken door een bepaalde schrijfstijl te hanteren. Daarbij gaat het mij er vooral om dat duidelijk wordt dat in de praktijk de conventione-

le wetenschappelijke gedachte dat vooral feiten belangrijk zijn niet geldt. In de praktijk gaat het veel meer om de context rond de feiten. Het gaat om achterliggende patronen. De samenloop van omstandigheden en de definitie die door de betrokkenen aan deze situatie wordt gegeven bepalen in de praktijk wat als feiten wordt beschouwd. Daarom wordt in dit boek in de verschillende hoofdstukken op verschillende manieren aandacht besteed aan context en omstandigheden. Daarbij wordt regelmatig gebruik gemaakt van historische overzichten waarmee duidelijk wordt gemaakt hoe een situatie is ontstaan en dat deze niet op zichzelf staat. Ook worden regelmatig anekdotes gebruikt. Daarnaast maak ik gebruik van citaten uit boeken die doorgaans niet als wetenschappelijk worden gezien. Dit levert wisseling van perspectief op zodat een zaak niet alleen vanuit verschillende kanten wordt belicht maar ook op een afwisselende manier wordt beschreven. Omdat deze wisselingen vaak met de deur in huis vallen heb ik ze een andere lay-out gegeven.

Met de gekozen schrijfstijl heb ik ook geprobeerd om de afstand tussen lezer en schrijver klein te houden. Ook dat heeft te maken met de inhoud van dit boek. Afstandelijk taalgebruik geeft een

suggestie van objectiviteit. Objectiviteit is in mijn ogen vooral een vorm van misleiding. Hoe ik daarbij kom, en wat dit betekent voor de beleidspraktijk en de wijze waarop de wetenschap naar deze praktijk kijkt, wordt in dit boek uitgebreid besproken. Omdat ik voor een direct taalgebruik heb gekozen is er ook ruimte voor een persoonlijke noot en is het mogelijk om af en toe een zekere spanning op te bouwen. Ik heb hier dankbaar gebruik van gemaakt. Dit heb ik gedaan omdat ik hoop dat ik een boek heb geschreven voor een bredere doelgroep dan alleen wetenschappelijke geïnteresseerden. Het is een verhaal over mijn werk waarvan ik hoop dat het niet alleen voor beleidswetenschappers maar ook voor beleidsambtenaren, waaronder mijn collegae, interessant is om te lezen. Verder hoop ik dat het eventueel ook voor mijn familie, vrienden en kennissen prettig is om te lezen. Om dit te bereiken geef ik op sommige plaatsen meer uitleg dan vanuit een beleidswetenschappelijk perspectief strikt nodig is.

Ook hanteer ik niet de standaardwerkwijze waarin als eerste een probleemstelling wordt gegeven, gevolgd door een mogelijke aanpak, de uitkomsten daarvan en de conclusies die je daaruit kunt trekken. Het onderzoek dat ik heb uitgevoerd heeft veel meer het karakter gehad van een zoektocht. In de rest van dit hoofdstuk wordt beschreven waar ik

naar opzoek ben geweest en hoe ik dit zoeken heb aangepakt. Een zoektocht staat niet op zichzelf maar heeft een context<sup>2</sup>, of een omgeving. In dit geval was dat mijn werkkring, de provincie Fryslân. In hoofdstuk 2 wordt daarom begonnen met een nadere beschrijving van de positie van de provincies in ons land. Een zoektocht heeft ook een onderwerp. In dit geval was dat de relatie tussen de legitimiteit en de effectiviteit van beleid. Omdat dit nogal veel is om in één hoofdstuk te beschrijven is dit in drieën geknipt. In hoofdstuk 3 wordt het begrip legitimiteit nader besproken. Hoofdstuk 4 gaat over beleid en de effectiviteit daarvan. In hoofdstuk 5 komt dan het oorspronkelijke onderwerp van dit onderzoek aan de orde: de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid.

De beschrijving in hoofdstuk 5 heeft wel wat het karakter van de standaardwerkwijze zoals die hierboven kort werd aangeduid. Dit komt omdat de zoektocht vanuit deze standaardwerkwijze is gestart. Al na korte tijd bleek dat deze benadering niet het gewenste resultaat zou opleveren. Hoe dit zit wordt ook in hoofdstuk 5 beschreven. Doordat het onderzoek min of meer vastliep kreeg het het karakter van een zoektocht. De aandacht werd verlegd naar een ander, aanpalend onderwerp. Dit was de ontwikkeling en invoering van een systeem om de effecten van beleid te meten. De

bouw van dit systeem was al eerder gestart. Dit had te maken met een genomen vraag uit de organisatie naar informatie over de effectiviteit van het provinciale beleid. Ik was projectleider voor de bouw van het systeem. In het beginstadium van het onderzoek naar de relatie tussen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid had ik er rekening mee gehouden dat het meesysteem de gegevens voor dat onderzoek zou aanleveren. Daarom lagen beide onderwerpen voor mij eigenlijk min of meer in elkaars verlengde. De overstap was dan ook snel gemaakt. Op dat moment waren we bezig met de invoering van het systeem. Die begon steeds moeizamer te verlopen en de vraag was wat daar achter zat. Daarom leek het een goed idee om een onderzoek te doen naar de wijze waarop het systeem werd ingevoerd. Het systeem werd zodoende een onderwerp van twee elkaar deels overlappende onderzoeken. Om die reden is het systeem een belangrijk onderwerp van dit boek. Daarom wordt in hoofdstuk 6 de inhoud van het systeem beschreven en wordt duidelijk gemaakt hoe het zich tot de andere onderwerpen van het onderzoek verhoudt.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de pogingen om het systeem ingevoerd te krijgen. Daarbij wordt vooral duidelijk gemaakt hoe de invoering in de praktijk is verlopen en welke processen daarbij

een rol hebben gespeeld. Zoals gezegd vlotte dit niet erg en uiteindelijk liep de invoering vrijwel vast. Door gebruik te maken van inzichten en ervaringen uit de praktijk en die te koppelen aan enkele theorieën over het geven van betekenis aan dingen en de wijze waarop groepsprocessen werken was het mogelijk om duidelijk te maken wat er mis was gegaan met de invoering van het systeem. Dit was een wezenlijk onderdeel van de zoektocht. De werkwijze die daarbij is gehanteerd had veel weg van een bewustwordingsproces. In de beleidswetenschappen staat deze methode bekend als die van de 'reflectieve praktijkwerker'<sup>3</sup>. In paragraaf 1.2 ga ik nader in op de achtergronden van deze methode. De inzichten die deze werkwijze heeft opgeleverd worden in hoofdstuk 8 besproken. Daarbij wordt aangegeven wat die inzichten betekenen voor de sturing van beleid en de rol van beleidseffectmeting daarbij. Gewapend met deze inzichten is een nieuwe poging ondernomen om het systeem ingevoerd te krijgen. Dit is gedaan door de uitgangspunten van het systeem in de vorm van een interactieve training met de belangrijkste gebruikers te bespreken. Hoe dit is gegaan wordt in hoofdstuk 9 besproken.

De inzichten die in hoofdstuk 8 zijn beschreven zijn niet willekeurig. Ze passen in een breder wetenschapsfilosofisch perspectief. In hoofdstuk 10 wordt dit duidelijk gemaakt. Dit wordt gedaan

door het ontwikkelde perspectief te vergelijken met een meer gangbaar perspectief dat ook wel bekend staat als de empirisch-analytische methode. Zowel het onderzoek naar de relatie tussen legitimiteit en effectiviteit, als de ontwikkeling van het meetsysteem, zijn vanuit deze empirisch-analytische methode gestart. Dit is niet heel erg vreemd want in de wetenschappen wordt deze methode vaak als een standaardmethode gezien. Hoe dit is gekomen en wat deze methode inhoudt wordt in hoofdstuk 10 beschreven. Vervolgens wordt in gegaan op de tekortkomingen van de standaardmethode en wordt aannemelijk gemaakt dat een onderwerp als beleid zich niet zo goed leent voor onderzoek dat uitgaat van deze standaardmethode. Dit wordt aan de hand van de ervaringen uit de zoektocht die hier wordt beschreven geïllustreerd. In het laatste deel van hoofdstuk 10 wordt de benadering die vanuit deze ervaringen uiteindelijk is gekozen in een breder wetenschapsfilosofisch kader ingebed.

Dat is het eindpunt van de zoektocht, althans voor zover die in dit boek wordt beschreven. Een van de inzichten uit deze zoektocht is namelijk dat er eigenlijk geen eindpunt is. De methode van de 'reflectieve praktijkwerker' levert altijd weer nieuwe inzichten en nieuwe omstandigheden op. In die zin is er geen eindpunt aan de ontwikkeling van kennis. Omdat er wel een punt achter

een boek hoort te worden gezet wordt in hoofdstuk 11 een overzicht gegeven van alle inzichten uit de zoektocht voorzover die in dit boek is beschreven. Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat er in de praktijk nog wel wat haken en ogen zitten aan de veronderstelling dat er een directe relatie is tussen de effectiviteit de legitimiteit van beleid en het meten van beleidseffecten. Dit heeft alles te maken met de veronderstelling dat de effecten van beleid als objectieve feiten te meten zijn en dat dit een objectieve maat is voor de legitimiteit van beleid. De rode draad in dit boek is het problematische karakter van deze veronderstelling. Om globaal uit te leggen hoe dit zit wordt in paragraaf 1.1 een vogelvlucht van de zoektocht gegeven. Die begint met een citaat van Lyotard<sup>4</sup>. In paragraaf 1.2 wordt de methode die tijdens de zoektocht is gehanteerd beschreven. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op de actualiteit en de relevantie van de onderwerpen die in dit boek aan de orde komen. Daarmee is ook de opbouw van de rest van hoofdstuk 1 duidelijk.

## 1.1 Zoektocht naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid

**D**eze vertellingen zijn geen mythen in de betekenis van fabels (zelfs de christelijke vertelling niet). Zeker, evenals de mythen hebben ze het legitimeren van instellingen en sociale en politieke praktijken, wetgeving, ethiek en denkwijzen ten doel. Maar in tegenstelling tot de mythen zoeken ze die legitimiteit niet in een stichtende oorspronkelijke daad, maar in een te bewerkstelligen toekomst, dat wil zeggen in een te verwezenlijken Idee. Deze Idee (van vrijheid, van 'verlichting', van socialisme, enz) heeft legitimerende waarde vanwege haar universaliteit. Zij geeft richting aan alle menselijke werkelijkheden. (...).

Het subject beheerst de door hedendaagse wetenschappen en technologieën verworven objecten, hetgeen noch met meer vrijheid, noch met meer algemeen onderwijs, noch met meer, beter verdeelde rijkdom gepaard gaat. Het gaat gepaard met meer zekerheid in de feiten.

Maar de subjectieve beheersing aanvaardt slechts succes als beoordelingscriterium, hoewel zij niet kan zeggen wat succes is, noch waarom het goed, rechtvaardig of waar is. Succes wordt immers geconstateerd, als een sanctie waarvan men niet weet waarom zij geldt. De beheersing maakt dus het project van verwezenlijking van de universaliteit niet af, maar versnelt

*integendeel het proces van delegitimatie. Met name dit zien we in het werk van Kafka beschreven. (...)*

*Wat zal de bron van legitimiteit zijn in de moderne geschiedenis vanaf 1792? Men zegt: het volk. Maar het volk is een Idee, en men redetwist erover. Men strijdt met elkaar om te weten te komen wat de goede Idee van het volk is en om die Idee de boventoon te doen voeren. Vandaar de verbreiding van burgeroorlogen in de 19e en 20e eeuw, en het feit dat zelfs de moderne oorlog tussen naties altijd een burgeroorlog is: ik, regering van het volk, betwist de legitimiteit van jouw regering. In 'Auschwitz' heeft men een moderne soeverein fysiek vernietigd: heel een volk. Men heeft geprobeerd het te vernietigen. Deze misdaad luidt de postmoderniteit in, misdaad van soevereiniteitsschennis, niet langer koningsmoord, maar volksmoord (te onderscheiden van cultuurmoord). Hoe zouden de grote legitimatievertellingen in deze omstandigheden geloofwaardig kunnen blijven?*

Aldus Jean-François Lyotard in een brief aan Samuel Cassin<sup>5</sup>. De vraag die Lyotard hier stelt is voor hem eigenlijk geen vraag meer maar een constatering. Volgens Lyotard komt legitimiteit voort uit grote verhalen en die hebben hun geloofwaardigheid verloren, of zijn die in rap tempo aan het verliezen. Succes komt daar als maatstaf voor in de plaats maar die maatstaf is, als puntje bij paaltje komt, inhoudsloos. Deze

bespiegelingen lijken op het eerste gezicht nogal ver af te staan van de dagelijkse praktijk van het provinciale beleid. Beleid heeft echter altijd legitimatie nodig. Beleid hangt niet in het luchtledige, het heeft een reden, het moet een doel dienen, bijvoorbeeld het oplossen van een probleem. Je zou ook kunnen zeggen dat beleid nut moet hebben. Nutteloos beleid accepteren we niet, daar betalen we geen belasting voor. In onze huidige samenleving is beleid legitiem als het nuttig is vanuit het oogpunt van een min of meer algemeen belang. Omdat het 'algemeen belang' een nogal ruim begrip is, hebben we dit in spelregels vastgelegd. Dat zijn onze wetten. Beleid moet daaraan voldoen, onwettig beleid is niet legitiem. Toch is dit niet genoeg. Beleid dat aan de wet voldoet kan namelijk heel goed behoorlijk nutteloos zijn. Beleid moet dan ook niet alleen wettig zijn, het moet ook, en bovenal, iets opleveren, het moet effectief zijn (ofwel succesvol). Je kan dit samenvatten in de slagzin: 'Geen legitimiteit zonder effectiviteit'.

### 1.1.1 Startpunt van het onderzoek

**I**n deze slagzin ligt de verbinding tussen de bespiegelingen van Lyotard en de dagelijkse praktijk van het (provinciale) beleid. Daarmee is ook de relatie met dit proefschrift duidelijk gemaakt<sup>6</sup>. Dit boek gaat over de relatie

tussen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid en de vraag of het aantonen van de effectiviteit van beleid de legitimiteit ervan vergroot. Voor de provincies werd deze vraag vooral in 1999 actueel toen bij de verkiezingen minder dan de helft van het aantal stemgerechtigden kwam opdruiven. Op dat moment waren een aantal provinciale onderzoekers in Fryslân, onder mijn leiding, bezig met de ontwikkeling van een meetsysteem waarmee zou kunnen worden nagegaan of beleid werkt zoals het bedoeld is. We waren hier in 1995 mee gestart als vervolg op een ook door ons ontwikkelde milieumonitor. Het systeem was bedoeld als een hulpmiddel om na te gaan of beleid het gewenste effect heeft, of juist niet, en hoe dit komt. Met het uiteindelijke systeem zou als het ware de effectiviteit van beleid in beeld kunnen worden gebracht. Toen in 1999 de legitimiteitsvraag nadrukkelijk op de agenda kwam werd het systeem gezien als een middel om de legitimiteit van het provinciale beleid te versterken. Vanuit de praktijk werd vrij makkelijk aangenomen dat het aantonen van de effectiviteit van beleid de legitimiteit ervan versterkt. Of de effectiviteit van beleid inderdaad met een meetsysteem kan worden aangetoond was geen punt van discussie.

Om deze veronderstellingen te onderbouwen werd een onderzoek gestart<sup>7</sup>. Daarbij ging het er vooral om, om na te

gaan wat de invloed zou zijn van het meetsysteem op de effectiviteit en de legitimiteit van beleid. De belangrijkste vraag is dan of beleid inderdaad effectiever wordt als de effecten ervan met een systeem worden gemeten en in het verlengde hiervan of de legitimiteit van dit beleid dan eveneens toeneemt. Daarbij kunnen zich verschillende situaties voordoen. De meest eenvoudige is dat het systeem meet dat het beleid de gewenste effecten heeft waardoor het beleid positief wordt gewaardeerd en de legitimiteit wordt versterkt. Een tweede mogelijkheid is dat het systeem aan toont dat het beleid niet werkt waardoor de legitimiteit afneemt. Hierbij is echter een variatie mogelijk. Het feit dat beleid zichtbaar (met een systeem) wordt gemeten kan op zichzelf ook leiden tot een hogere waardering van het beleid waardoor de legitimiteit minder afhankelijk is van de feitelijke uitkomst van de meting<sup>8</sup>. Ook kan vroegtijdig inzicht in het falen aanleiding zijn voor bijstellingen waardoor het beleid uiteindelijk toch goed uitpakt. Ook dit kan de legitimiteit van het beleid versterken.

De relatie tussen effectiviteit en legitimiteit en de invloed van beleidseffectmeting daarop is dus ingewikkelder dan je op het eerste gezicht zou zeggen. Dit wordt nog een graadje erger als we bedenken dat opvattingen over de effectiviteit van beleid niet altijd hetzelfde zijn en in de praktijk voor een belangrijk

deel ook door beeldvorming worden bepaald. De oorspronkelijke bedoeling van het onderzoek dat in dit boek wordt beschreven was om meer inzicht te krijgen in deze complexiteit. De aanpak daarbij leek redelijk eenvoudig en ‘recht toe recht aan’. Het was vooral zaak om het meetsysteem af te bouwen en het vervolgens bij één of enkele beleidsvelden wel toe te passen en bij een aantal andere niet. Door vervolgens voor al deze beleidsvelden de effectiviteit en de legitimiteit te meten en dit te koppelen aan de mate van toepassing van het systeem zou voldoende materiaal beschikbaar moeten komen om de relaties tussen effectiviteit en legitimiteit en de invloed van het systeem te onderzoeken. Deze benadering ligt dicht bij een benadering die in de wetenschap bekend staat als de ‘standaardopvatting’ en ook wel wordt aangeduid als de empirisch-analytische methode. Deze methode is verwant aan het ‘het positivisme’ dat een lange wetenschappelijke traditie kent. In hoofdstuk 10 kom ik hierop terug<sup>9</sup>.

Om het niet al te ingewikkeld te maken werd ervoor gekozen om het systeem in te voeren in een tweetal beleidsvelden met een lange meettraditie. Dit waren milieu en verkeer en vervoer. Bij beide wordt al tientallen jaren gemeten. Om ervoor te zorgen dat er niet al te veel invloed was van verschillen tussen de beleidsvelden zou het systeem uiteinde-

lijk binnen deze twee beleidsvelden voor een aantal thema's wel en voor een aantal andere thema's niet worden ingevoerd. Op het eerste gezicht zou je dus zeggen dat er behoorlijk was nagedacht over de onderzoeksopzet. Als je het uiteindelijke resultaat ziet, het systeem is nooit ingevoerd en er zijn dus geen verschillen gemeten, dan vraag je je af wat er is misgegaan. Als puntje bij paaltje komt heeft dit alles te maken met een bepaalde vorm van naïviteit die samenhangt met een gebrek aan inzicht in het functioneren van de praktijk. Omdat het onderzoek dat wij wilden uitvoeren goed aansluit bij bepaalde opvattingen in de beleidswetenschappen zou deze naïviteit wel eens kenmerkend kunnen zijn voor dit deel van de beleidswetenschap. Eén ding is in ieder geval overduidelijk uit het onderzoek naar voren gekomen: er is sprake van een flinke kloof tussen de opvattingen in de beleidswetenschap aan de ene kant en de beleidspraktijk aan de andere kant.

Op het eerste gezicht ligt het probleem vooral bij de praktijk. Beleidswetenschappers zijn redelijk consequent. Als relatieve buitenstaanders bestuderen zij de beleidspraktijk en ontwikkelen er theorieën over die ze vervolgens met elkaar bediscussiëren. Naast transparantie, consistentie en logica zijn objectiviteit en rationaliteit belangrijk richtpunten en maatstaven bij deze dis-

cussies. Op die manier bouwen ze aan kennis over de beleidspraktijk die voor hen als goed doortimmerd en weloverwogen vaststaat. De beleidspraktijk staat hiermee in schril contrast. Daar wordt gehandeld zoals het uitkomt. Wat de ene dag het leidende principe is kan de volgende dag heel goed overboord worden gezet of worden genegeerd. Er gelden vooral de wetten van de 'waan van de dag' en het 'boerenverstand'. De beleidswetenschap speelt hierbij de rol van richtinggevend baken. De beleidswetenschap wordt in de praktijk gezien als mogelijke vorm van houvast. Er wordt in de beleidspraktijk heel veel onderzoek uitgevoerd of er wordt in ieder geval opdracht voor gegeven. Het vreemde is echter dat met al dat onderzoek vervolgens heel weinig wordt gedaan of het wordt anders gebruikt dan oorspronkelijk de bedoeling was.

### 1.1.2 Vraagtekens bij een standaardbenadering van het onderzoek

Toen duidelijk werd dat het onderzoek naar de invloed van het meetstelsel dreigde te mislukken was de eerst gedachte dan ook dat we deden in het treurige lot dat beleidswetenschappers in de beleidspraktijk overkomt. Het mislukken werd door ons vooral begrepen in termen van weerstand en het politieke spel. Hoewel het politieke spel wel degelijk een rol heeft

gespeeld, ligt de belangrijkste oorzaak van het falen toch vooral in de methode die we zelf hanteerden en de mismatches die daardoor ontstonden. Dit werd pas duidelijk toen wij ons realiseerden dat de praktijk de enige maatstaf voor de realiteit is. Als de praktijk niet aan de opvattingen van de wetenschap voldoet is er niets mis met de praktijk. En als dat zo is blijft er niets anders over dan vraagtekens zetten bij de opvattingen van de wetenschap. Dankzij dit inzicht werd het mogelijk om de benadering die wij hadden gehanteerd aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Daarmee werd duidelijk dat de beleidswetenschap, voor zover deze op de standaardopvatting van het positivisme is gebaseerd, een goed begrip van de beleidspraktijk eerder in de weg staat dan dichterbij brengt. Dit zette de oorspronkelijke onderzoeksvraag in een heel ander licht. Hoe dit proces heeft gewerkt en waar dit uiteindelijk toe heeft geleid wordt in dit boek beschreven.

Daarbij is het goed om in te zien dat de beleidswetenschap probeert de beleidspraktijk te verklaren. Het probleem zit voor een belangrijk deel in dit verklaren. Is het verklaren van de beleidspraktijk wel mogelijk? Voor de aanhangers van de standaardopvatting is dit geen vraag. Dit komt omdat de standaardopvatting uitgaat van het bestaan van een aantal universele principes of wetmatigheden die samenhangen met opvattingen over de



wetenschap en de kenmerken van een goede wetenschappelijke praktijk. Beweringen moet overeenstemmen met de feiten, ze dienen objectief te zijn. Bij elke stap die in een onderzoek wordt gezet wordt een beroep gedaan op empirische feiten of logische argumenten. Elke stap moet dus weloverwogen of rationeel zijn. Redeneringen over oorzaken en gevolgen, die ook wel causaliteit wordt genoemd, spelen hierbij een belangrijke rol. Verklaren is mogelijk als we weten wat de oorzaken zijn van welke gevolgen. Als bonus voor deze vorm van verklaren krijgen we de mogelijkheid van voorspellen, waarbij we ook nog eens een beroep op objectiviteit kunnen doen<sup>10</sup>. Bij dit alles speelt transparantie, ook wel helderheid of navolgbaarheid genoemd, een heel belangrijke rol. Er wordt echter één ding vergeten. Beleid, en trouwens ook wetenschap, is van mensen en gaat over mensen.

Mensen begrijpen dingen door ze te interpreteren. Op basis van deze interpretaties proberen we dingen te verklaren. Als we dat allemaal op dezelfde (universele) manier zouden doen is er niet zoveel aan de hand. Het is echter nog maar zeer de vraag of we inderdaad allemaal op een universele manier interpreteren<sup>11</sup>. Je kunt je dus afvragen of we wel in staat zijn om de dingen allemaal op dezelfde manier te verklaren en te begrijpen. Als wetenschapper kun je hier op verschillende manieren mee omgaan. Je kunt ervan uitgaan dat er

geen interpretatieverschillen zijn of je kunt ze domweg negeren. Een belangrijk deel van de wetenschappers die het standaardbeeld aanhangen kiezen, vaak impliciet, voor één van deze twee oplossingen. Zelf stonden wij toen we het meetsysteem invoerden in ieder geval niet eens stil bij een mogelijk verschil in interpretatiemogelijkheden. Een andere groep wetenschappers is minder naïef. Zij onderkennen dat er een verschil is maar tegelijkertijd zien zij in de wetenschappelijke methode een standaard die ervoor zorgt dat deze verschillen worden geminimaliseerd en hanteerbaar kunnen worden gemaakt. Er zijn zelf wetenschappers die beweren dat wetenschap de enige manier is om op een universele, en dus waardevrije, manier te interpreteren, waarbij ze ervan uitgaan dat het Idee van de universaliteit boven alle twijfel verheven is.

Volgens Lyotard is het Idee van de universaliteit zo ongeveer ten tijde van de Tweede Wereldoorlog geliquideerd<sup>12</sup>. Universaliteit kan niet bestaan omdat er geen objectieve maatstaf voor is. Objectiviteit, ofwel zekerheid in de feiten, wordt, zonder dat we het beseffen, afgemeten aan succes en succes is een maatstaf in het luchtledige. Een meetsysteem dat pretendeert op basis van zekerheid in de feiten aan te geven hoe succesvol beleid is, is in de beleidspraktijk per definitie verdacht omdat iedereen daar op zijn klompen (ofwel op

basis van professionele intuïtie) aanvoelt dat objectiviteit een nogal subjectief begrip is. Dit wordt allemaal nog een graadje erger als je de noodzaak van het systeem met objectieve feiten gaat onderbouwen. Dat komt ongeveer neer op 'harder drukken zonder te begrijpen dat dit alleen maar tot meer weerstand leidt'. De uiterste consequentie hiervan is dat uiteindelijk blijkt dat zekerheid in de feiten geen maatstaf kan zijn om het menselijk handelen richting te geven. Zekerheid in de feiten is geen basis voor legitimiteit. Een wetenschap die pretendeert zekerheid in de feiten te geven is een legitimatievertelling die als puntje bij paaltje komt niet geloofwaardig is.

Dit klinkt allemaal nogal somber en het lijkt wel of hier wordt beweerd dat het beoefenen van wetenschap, althans vanuit het perspectief van de beleidspraktijk, een zinloze bezigheid is. In het verlengde daarvan zou je ook de conclusie kunnen trekken dat hier wordt beweerd dat het meten van de effecten van beleid geen zin heeft. Dat is absoluut niet de bedoeling. In dit boek wordt beschreven op welke wijze beleidswetenschap en beleidseffectmeting juist wel zinvol kunnen zijn. Daarvoor is echter wel een omweg nodig die afrekenet met de, in eerste instantie ook door ons gehanteerde, wetenschappelijke standaardopvatting. Dit levert een ander perspectief op beleidswetenschap en het functioneren van de beleidspraktijk

op. Vanuit dit perspectief wordt vervolgens opnieuw de relatie tussen de effectiviteit en de legitimiteit van het beleid onder de loep genomen. Hierbij is sprake van een uiterst subtiel verschil in uitgangspunten ten opzichte van de standaardopvatting en dus ook ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten van dit onderzoek. In de wetenschap en de beleidspraktijk, en wellicht in het menselijke verkeer in het algemeen, gaat het niet om *aantoonbare* zekerheid in de feiten maar om *overeengekomen* zekerheid in de feiten.

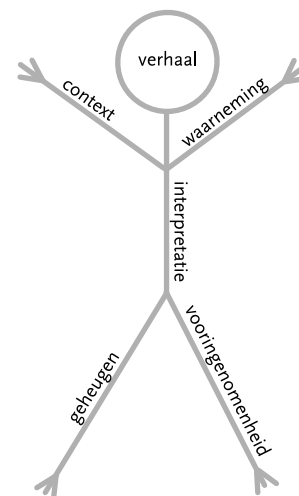
Dit verschil tussen ‘aantoonbaar’ en ‘overeengekomen’, tussen ‘objectief’ en ‘subjectief’ en tussen ‘absoluut’ en ‘relatief’ markeert een wereld van verschil die in dit boek, aan de hand van een case bij de provincie Fryslân, voor de beleidspraktijk en de beleidswetenschap nader wordt uitgewerkt. Het vertrekpunt daarbij is het meetsysteem, het oorspronkelijke onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit en het mislukken van de invoering van het systeem en dus ook van het onderzoek. Vervolgens wordt nagegaan wat er is misgegaan. Dit heeft alles te maken met het verschil in ‘aantoonbaar’ en ‘overeengekomen’ en draait om een begrip dat ik, in navolging van Dewey en Van Dinten<sup>13</sup>, ‘definitie van de situatie’ heb genoemd. De ‘definitie van de situatie’ uit zich in verhalen. Iedere persoon heeft een eigen ‘definitie van de situatie’, dit is zijn of haar verhaal.

Deze verhalen delen we met elkaar, we wisselen ze uit. Zo werken we steeds aan het bereiken van een ‘gemeenschappelijke definitie van een situatie’. Op deze manier groeit onze kennis en ons begrip. Begrip over de kwaliteit van beleid, en dus ook van de legitimatie ervan, ontstaat dan in een ‘goed gesprek’. Het scherpen met aantoonbare zekerheid in de feiten, die objectiviteit of een bijzondere status claimt, is geen bouwsteen maar een obstakel voor een ‘goed gesprek’.

### 1.1.3 Een ‘goed gesprek’ als basis voor een alternatieve benadering

Uiteindelijk draait beleid in mijn ogen dus om een ‘goed gesprek’. Deze constatering vormt de kern van dit boek en wordt uitgebreid uitgewerkt. Daarbij wordt uitgegaan van de vraag hoe de basis voor een ‘goed gesprek’, namelijk een ‘definitie van de situatie’ (een verhaal over de werkelijkheid), tot stand komt en hoe dit uitwerkt in de beleidspraktijk. Om een antwoord te geven op de vraag hoe een ‘definitie van de situatie’ tot stand komt ben ik uitgegaan van een simpel model. Dit model is ontstaan door observeren van en nadenken over de beleidspraktijk zoals ik die dagelijks in mijn werk tegenkom. Dit observeren en nadenken leidde tot de stelling dat in de beleidspraktijk *de context rond de feiten belangrijker is dan de fei-*

*ten zelf*. Deze stelling heb ik gecombineerd met opvattingen van Kant, Bateson, Sacks, Dewey en Van Dinten. Dit leverde een, althans voor mij, geloofwaardige beschrijving van de wijze waarop een ‘definitie van de situatie’ ontstaat. Die beschrijving kan worden samengevat in een model dat door mij ‘wezentje’<sup>14</sup> is genoemd. ‘Wezentje’ bestaat uit zes afzonderlijke elementen. Dit zijn: waarneming, context, geheugen, vooringenomenheid, interpretatie en ‘definitie van de situatie’. Interpretatie is de rugengraat van ‘wezentje’. Interpretatie wordt, in wisselwerking, gevoed door waarneming, context, geheugen en vooringenomenheid. Interpretatie uit zich vervolgens als ‘definitie van de situatie’ ofwel een verhaal. Een tekening van ‘wezentje’ ziet er zo uit:



Figuur 1.1.1 ■ Tekening van wezentje.

De elementen waar dit model uit is opgebouwd heb ik ontleend aan de praktijk van mijn werk. In de dagelijkse praktijk neem ik waar dat mensen elkaar steeds verhalen vertellen. Deze verhalen komen tot stand doordat mensen waarnemingen doen en een context ervaren. Dit mixen ze met dingen uit het verleden en de vooringenomenheid die ze hebben. Dit proces kan je interpretatie noemen. Het heeft veel weg van het geven van een betekenis aan de dagelijkse werkelijkheid. Interpretatie is als het ware de ruggengraat van 'wezentje', geheugen en vooringenomenheid zijn de benen waar het op staat en context en ervaring de armen waarmee elementen uit de werkelijkheid worden geplukt. Het verhaal is het gezicht van het model.

In dit boek wordt aannemelijk gemaakt dat 'wezentje' kan helpen om de werking van de beleidspraktijk te begrijpen. 'Wezentje' kan worden gezien als mijn verhaal over de werking van de beleidspraktijk, het is mijn 'definitie van de situatie'. Het verhaal van 'wezentje' is echter niet zomaar door mij verzonnen. Het komt niet uit de dikke duim. 'Wezentje' is ontstaan doordat mij in mijn dagelijkse werk duidelijk werd dat de wijze waarop de wetenschappelijke standaardopvatting de beleidspraktijk probeert te verklaren is gebaseerd op een aantal principes, die juist net niet maatgevend zijn voor deze praktijk. In de wetenschappelijke wereld is het gebruikelijk om ervan uit te

gaan dat we de realiteit op basis van universele standaards, zoals causaliteit, kan worden verklaard. Wilbert Moore verwoordt dit als volgt:

**"If every professional problem were in all respect unique, solutions would be at best accidental, and therefore have nothing to do with expert knowledge. What we are suggesting, on the contrary, is that there are sufficient uniformities in problems and in devices for solving them to qualify the solvers as professionals (...) professionals apply very general principles, standardized knowledge, to concrete problems."**<sup>15</sup>.

Dit kenmerk van de standaardopvatting wordt ook in de beleidswetenschappen aangehangen. Sabatier zegt bijvoorbeeld:

**"An alternative strategy is that of science. Its fundamental ontological assumption is that a smaller set of critical relationships underlies the bewildering complexity of phenomena. (...) A critical component of that strategy (...) is that scientists should develop clear and logically interrelated sets of propositions, some of them empirically falsifiable, to explain fairly general sets of phenomena."**<sup>16</sup>.

Wat mij in de beleidspraktijk telkens weer opvalt, is dat de dingen steevast anders lopen dan van te voren wordt aangenomen. Het uitgangspunt dat de beleidspraktijk is terug te voeren op een

stel algemene fenomenen waarmee je op een standaardmanier een probleem kan oplossen wordt door de praktijk weerlegd. Dit komt omdat beleid mensenwerk is en mensen geen gestandaardiseerde robotten zijn. Mensen hebben wel een aantal gezamenlijke kenmerken maar die werken in de praktijk steeds verschillend uit. De essentie van beleid is dat mensen met elkaar in gesprek zijn en op basis daarvan hun handelingen vormgeven. Beleid gaat dus over een 'goed gesprek'. Hoe dat verloopt en wat daarvan de uitkomst is, kan niet van te voren op basis van algemene principes worden vastgesteld. Het is wel mogelijk om na te gaan hoe dit gesprek wordt gevoerd en tot stand komt. 'Wezentje' is voor mij een poging om duidelijk te maken hoe dit werkt. Daarbij zijn twee dingen van belang: de bouwstenen voor een gesprek werken voor ieder mens anders uit (mijn geheugen en vooringenomenheid zijn niet jouw geheugen en vooringenomenheid) en de verhalen die op basis van de bouwstenen worden geconstrueerd zijn niet afhankelijk van universele wetten of principes maar van de, al dan niet bewuste, keuzes die wij constant maken. 'Wezentje' geeft aan wat de bouwstenen voor onze verhalen zijn en hoe we met deze bouwstenen onze verhalen vorm geven.

Doordat er geen universele principes zijn om de realiteit te verklaren is het ook niet goed mogelijk om absolute

zekerheid in de feiten te krijgen. Als we dit gegeven negeren, en dat doet de standaardopvatting van de wetenschap, dan verdwijnt het verschil tussen 'waarneming' en de 'definitie van de situatie'. Waarneming wordt dan hetzelfde als de 'definitie van de situatie'. Dit uit zich in uitspraken als: *'op grond van wetenschappelijke criteria hebben wij objectief vastgesteld dat de situatie er zus en zo uitziet'*. Beleidseffectmeting is dan een objectieve (en daarmee neutrale) maatstaf voor de uitkomsten, en dus de effecten, van beleid. Vanwege het vermeende neutrale karakter<sup>17</sup> is er geen discussie over mogelijk. Daarmee ondermijnt deze vorm van beleidseffectmeting de essentie van beleid, het 'goede gesprek'. Als we onderkennen dat beleidseffectmeting niet meer is dan een (gestandaardiseerde) waarneming die voor iedereen op basis van verschillende vormen van vooringenomenheid, geheugeninhoud en context tot een ander verhaal kan leiden is het niet meer dan één van de bouwstenen waarmee we een 'goed gesprek' over beleid kunnen voeren. Daarmee wordt het belang van beleidseffectmeting een stuk gerelativeerd. Tegelijk wordt de toepasbaarheid er in de praktijk wel een stuk groter van. Beleidseffectmeting wordt dan namelijk een basis voor een 'goed gesprek' over het beleid in plaats van een onweerlegbaar feit. Daarmee sluit het veel beter aan bij de praktijk van het beleid.

Voor legitimiteit geldt ongeveer hetzelfde. Als er universele principes zijn om de realiteit te verklaren moeten er ook universele principes zijn om legitimiteit te funderen<sup>18</sup>. Er zijn dan met andere woorden objectieve criteria denkbaar waarmee we kunnen nagaan of iets legitiem is. Legitimiteit krijgt daarmee een absoluut karakter. Sinds jaar en dag houden denkers zich bezig met de vraag wat deze objectieve criteria zijn. Het natuurrecht (Plato, Hobbes, Locke), het algemeen belang (Rousseau), de grootste hoeveelheid geluk (Aristoteles, Bentham, Mill) en de mate van eerlijkheid (Rawls) zijn verschillende principes die volgens deze denkers de basis zijn voor objectieve legitimiteitscriteria. Als je bijvoorbeeld de principes van algemeen belang en zoveel mogelijk nut verenigt krijg je een opvatting die ervan uit gaat dat de mate van acceptatie van beleid een maatstaf is voor de legitimiteit van een overheid. Hoe meer mensen iets accepteren hoe groter de legitimiteit van dat iets is. Hoogerwerf verwoordt dit als volgt:

**“De legitimiteit van een beleid is de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen. Het gaat daarbij om de mate waarin het beleid door de betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of althans acceptabel wordt beschouwd en wordt gesteund. (...) Bij een overheidsbeleid geldt, vanuit de democratie gezien, de eis dat het beleid aanvaardbaar is voor de**

**bevolking als geheel of op zijn minst voor een meerderheid van de volksvertegenwoordigers.”<sup>19</sup>**

Als legitimiteit op deze manier wordt omschreven is de kans groot dat de 'waarneming' dat de meerderheid iets accepteert, wat we bijvoorbeeld met een opinieonderzoek kunnen vaststellen, gelijk wordt gesteld aan een objectieve maatstaf voor legitimiteit van een overheid. De 'waarneming' dat de acceptatie groot is, is dan de legitimatie. Als de waargenomen acceptatie een objectieve maat is voor legitimiteit en de waargenomen beleidseffecten een objectieve maat zijn voor de effectiviteit kan de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid worden onderzocht door de gemeten acceptatie en de gemeten effecten met elkaar in verband te brengen. Maar net als bij beleidseffectmeting de waarneming niet meer is dan een basis voor een 'goed gesprek' over de effectiviteit van het beleid is ook de meting van de mate van acceptatie van het beleid niet meer dan een basis voor een 'goed gesprek' over de legitimiteit ervan. Ook bij dit gesprek spelen vooringenomenheid, geheugen en context een belangrijke rol. Met name de omgevingsfactoren (context) die we ervaren is voor een gesprek over de mate van legitimiteit van groot belang. Legitimiteit is in die zin uitermate gevoelig voor context, waarmee het er bijna op lijkt dat iets legitiem is als het

in de mode is. In hoeverre dit inderdaad het geval is wordt in verschillende hoofdstukken (met name in hoofdstuk 3) duidelijk gemaakt.

#### 1.1.4 De betekenis van een 'goed gesprek' voor een groepsproces

**B**ij een 'goed gesprek' gaat het er uiteindelijk om dat we als groep tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie' komen. Het is dus niet alleen van belang om na te gaan hoe we tot een eigen 'definitie van een situatie' komen maar ook om na te gaan hoe we tot een 'gezamenlijke definitie van een situatie' komen. Een 'gezamenlijke definitie van een situatie' kun je ook opvatten als overeengekomen zekerheid in de feiten. Vanuit dit perspectief kun je dit ook kennis noemen. Een 'gezamenlijke definitie van een situatie' komt tot stand in een groepsproces waarbij communicatie een hoofdrol speelt. Kennis ontstaat door communicatie. Wij leren dingen van elkaar door onze verhalen met elkaar uit te wisselen. Door te praten en elkaar verhalen te vertellen, wat ook heel goed iets voordoen kan zijn, krijgen mensen een gezamenlijke basis voor hun handelen. Door het uitwisselen van verhalen ontstaat verbinding, mensen krijgen een gezamenlijke identiteit<sup>20</sup>. Daarmee worden zij onderdeel van een collectief, bijvoorbeeld een

gezin, een woongemeenschap, een regio, of een land. Ook een bestuur, de politiek en ook de wetenschap ontlene hun identiteit voor een belangrijk deel aan de discussies die hen verbinden. Op die manier geven verhalen betekenis aan een systeem waarin verschillende mensen, samen een groep of een collectief, vormen.

In de beleidswetenschappen wordt beleid vaak opgevat als een onderdeel van één of meerdere processen binnen een systeem. Dit systeem is dan meestal een specifiek omschreven deel van de samenleving, bijvoorbeeld de jeugdzorg in één of enkele gemeentes, een regio waar bepaalde achterstanden zijn, of ons hele land waarin we minder files willen. Deze aanpak is met name populair als het om onderzoek naar de effectiviteit van beleid gaat<sup>21</sup>. Vaak wordt 'het systeem' beschreven in termen van oorzaken en gevolgen. Als jongeren niet naar school gaan krijgen ze geen werk. Ze gaan zich vervelen, hebben gebrek aan geld en worden crimineel<sup>22</sup>. Ook wij zijn bij de ontwikkeling van een systeem voor beleidseffectmeting van zo'n veronderstelling uitgegaan. Als een systeem het uitgangspunt voor een onderzoek vormt wordt dit meestal (impliciet) als iets abstracts gezien. Dit abstracte komt dan tot uitdrukking in relatieschema's of bouwtekeningen. In het geval dat in dit boek wordt besproken is dit ook zo. Van het informatiesysteem dat in dit boek wordt besproken zijn een

groot aantal processchema's gemaakt. Door een systeem als iets abstracts te zien worden de mensen in het systeem ook als iets abstracts gezien. Als mensen in deze systemen voorkomen, zijn het 'actoren'<sup>23</sup>.

Door mensen als 'actoren' te zien gaat het idee van een 'goed gesprek' en de dynamiek die daarbij hoort verloren. Juist omdat mensen geen abstracte wezen zijn die allemaal dezelfde kenmerken hebben en op dezelfde manier denken, hebben ze een 'goed gesprek' nodig om hun handelingen op elkaar af te stemmen. Precies daarom is een 'goed gesprek' voor mij de kern van de werking van beleid. Door een gesprek krijgen we gedeelde inzichten. We ontwikkelen een gezamenlijke identiteit, we vormen een cultuur waarin we opvattingen over wat wel en wat niet hoort met elkaar delen. Of we verschillen er juist over van mening, wat ons ook weer verbindt. Ieder collectief is te kenmerken door de gesprekken die de leden verbindt. Dit geldt net zo goed voor een gezin, een werkkring, een geloofsgemeenschap, een gebied of een land. Ook de bestuurders, politici en wetenschappers zijn met elkaar verbonden door de gesprekken die ze voeren. Bij de gesprekken die groepen met elkaar voeren gelden verschillende regels die voor verschillende groepen heel anders kunnen uitwerken. Wetenschappers debatteren anders dan politici. Groepen

kennen dus een eigen dynamiek. Als je meewilt doen in een groep moet je deze dynamiek kennen en onderkennen. Doe je dat niet dan ben je een buitenbeentje, dan hoor je er niet bij.

Ook kennis ontstaat in een 'goed gesprek'. Kennis is daarmee hetzelfde als een 'gezamenlijke definitie van een situatie'. Deze kennis is niet statisch maar verandert en groeit door de gesprekken die we met elkaar voeren. We zijn altijd in staat om elkaar nieuwe verhalen te vertellen. Dit betekent dat er geen absolute kennis bestaat. Daarmee is al onze kennis voorwaardelijk. Bij de ontwikkeling van kennis laten we ons, al dan niet bewust, leiden door wat we belangrijk vinden. De kennis die werkt, die ons verder helpt is de kennis die op dat moment geldig is. De ontwikkeling van kennis is daarmee sociaal, historisch en cultureel bepaald. Ook het Idee van de universaliteit is historisch gegroeid als uitvloeisel van de sociale omstandigheden van onze westerse cultuur<sup>24</sup>. Er is geen enkel universeel principe te noemen dat wijst op het bestaan van het Idee van de universaliteit. Het Idee van de universaliteit is een verhaal dat alleen kan bestaan omdat het ontkent dat het een verhaal is<sup>25</sup>. Daarmee zijn we terug bij Lyotard en is de cirkel van deze paragraaf rond.

Ondertussen zijn een aantal dingen duidelijk geworden. Ten eerste is helder gemaakt dat de standaardbenadering

niet zonder problemen kan worden gebruikt om de werking van beleid te verklaren. Dit komt omdat beleid niet abstract is en daarom niet aan mechanische, als universele principes uit te leggen, wetmatigheden voldoet. Systemen waar mensen een onderdeel van zijn worden vooral gekenmerkt door de dynamiek van groepsprocessen. De richting van deze processen is nogal onvoorspelbaar en is vooral afhankelijk van de uitkomsten van een grote verzameling 'goede gesprekken'<sup>26</sup>. Dit zet het functioneren van een systeem voor het meten van de effecten van beleid in een totaal ander licht. Een dergelijk systeem geeft geen objectieve feiten. Toch kan het nog steeds een zinvolle bijdrage leveren aan het beleid maar dan als bouwsteen voor een 'goed gesprek'. Dit geeft ook een andere kijk op de relatie tussen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid. Deze relatie heeft alleen betekenis als het gesprek over effectiviteit een bijdrage levert aan een gesprek over legitimiteit. Dat betekent dat deze relatie pas inhoud krijgt als ze in een collectieve context wordt geplaatst waar aandacht is voor gezamenlijke belangen. Al deze beweringen worden in de rest van dit boek verder uitgewerkt. De manier waarop ik tot bovenstaande inzichten ben gekomen, ofwel de manier waarop de zoektocht is uitgevoerd, staat los van de inhoud van het boek. Het is een apart verhaal dat in de volgende paragraaf wordt besproken.

## 1.2 Van objectief naar reflectief

**P**apa, ben je vrij als ik jarig ben? Nee, helaas niet, ik moet naar een cursus over het maken van teamplannen. En weet je wat het ergste is? Ik heb dat zelf bedacht. Het hele schema voor trainingen van de bazen op de provincie is door mij bedacht en daarbij ben ik jouw verjaardag vergeten. En dat is nog niet eens alles. Ik heb samen met een paar andere mensen ook bedacht wat iedereen moet leren en we hebben samen de leraren geleerd hoe ze dit aan ons moeten leren. -Is dat niet een beetje vreemd? - Ja, dat is het zeker maar het is wel precies hoe het is. -Hoe komt dat dan? - Dat is een lang verhaal dat ik je later nog wel eens vertel.

In hoofdstuk 9 wordt uitgelegd hoe deze situatie is ontstaan. Dit dialoogje is vooral bedoeld om kort mijn positie te schetsen. Op het eerste gezicht moet een positie met zoveel 'petten' welhaast onvermijdelijk tot problemen leiden. In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt dat dit best meevalt en dat al deze 'petten' een min of meer logisch gevolg zijn van de door ons gevolgde werkwijze. Er is een kort moment geweest waarin het wel wat uit de hand liep. Dat was toen ik het ochtenddeel moest invullen als trainer tijdens een training waarin ik ook cursist was. De andere cursisten waren

ook nog eens mijn directe collega teamleiders uit mijn eigen sector waardoor de afstand wel heel erg klein werd. Gelukkig duurde dit maar een paar uur. De rest van deze cursus kon ik gewoon als cursist bijwonen<sup>27</sup>. Voor mij was dit een bijzondere ervaring omdat het één van de weinig keren was dat ik me echt ongemakkelijk voelde in de positie van procesbegeleider en spreker voor een groep. In een eerder stadium had ik me er helemaal niet ongemakkelijk bij gevoeld. Tijdens de invoering van de beleidseffectmetingssystematiek heb ik regelmatig voor groepen gestaan en dan was ik blij dat ik weer een kans had om uit te leggen wat voor een krachtig hulpmiddel de systematiek wel niet was.

Deze gevoelsmatige verandering had alles te maken met de opvattingen over onze eigen positie<sup>28</sup>. In het beginstadium zagen wij onszelf als de deskundigen die de mensen in de praktijk moesten uitleggen hoe zij optimaal gebruik konden maken van het geweldige hulpmiddel dat wij voor hen hadden uitgevonden. In het stadium waarin de systematiek uiteindelijk in de praktijk is gaan werken zagen wij onszelf en de deelnemers meer als een groep die een trektocht aan het maken was. Wij hadden de kaart en het kompas. Ook zorgden we voor het juiste materiaal en de proviand. De andere deelnemers aan de trektocht hadden de kennis van het ter-

rein. Alleen samen konden we er 'iets moois van maken'. Onze houding veranderde dus van prescriptie naar descriptie en participatie. Deze verandering had alles te maken met veranderende opvattingen over de te hanteren methode en hing sterk samen met een veranderende opvatting over de positie van wetenschap in de beleidspraktijk. In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt wat deze verandering inhoudt en hoe dit globaal is verlopen. Daarbij wordt eerst ingegaan op de aanvankelijke opvatting die was gebaseerd op het idee dat een onderzoeksmethode uit hoort te gaan van objectiviteit. Vervolgens komt de bezinning hierop aan de orde. Het laatste onderwerp van deze paragraaf is de methode die uiteindelijk is gehanteerd, namelijk die van de reflectieve praktijkwerker.

### 1.2.1 De op objectiviteit gebaseerde opvatting

In paragraaf 1.1.1 is al aangegeven dat we in het beginstadium van de ontwikkeling van de beleidseffectmetingssystematiek uitgingen van een benadering die kort is aan te duiden als de wetenschappelijke standaardopvatting. Binnen deze opvatting spelen causale verklaringsmodellen een belangrijke rol. Hakvoort noemt deze benadering de empirisch-analytische benaderingswijze. Hij zegt hierover:

**“Het onderschrijven van de empirisch-analytische benaderingswijze voor de sociale wetenschappen betekent het aanvaarden van het natuurwetenschappelijke wetenschapsmodel. Daartoe rekent men de volgende kenmerken: formulering van algemene theorieën is principieel mogelijk, er is sprake van scheiding van subject en object, het onderzoek is niet gericht op subjectieve kennis maar objectieve kennis (of intersubjectieve kennis), uitspraken in termen van eenheden en variabelen, eenheden als dragers van waarden van eigenschappen, en gebruik van de hypothetisch-deductieve methode.”<sup>29</sup>.**

Een wetenschapper die deze opvatting onderschrijft ziet zichzelf als een deskundige met verstand van zaken op een bepaald terrein. Met de kennis en vaardigheden is het mogelijk om een probleem (de empirie) te analyseren en er een oplossing voor te vinden. Een beleidswetenschapper die de standaardopvatting aanhangt en beleid ziet als het oplossen van maatschappelijke problemen is sterk geneigd om zichzelf, en zijn of haar vakbroeders, te zien als de meest geschikte kandidaten om deze problemen op te lossen. Zij zijn het best in staat om de meest rationele, best houdbare, argumenten aan te dragen en het is hun taak om anderen daarvan te overtuigen. In deze visie is de taak van de beleidswetenschappers 'speaking truth to power'. Beleidsweten-

schappers kunnen dat doen omdat wetenschappelijke kennis objectief is en vanuit dat oogpunt een bijzondere status verdient. Deze overtuiging wordt meestal wat subtieler opgeschreven. Den Butter en Kronjee zeggen bijvoorbeeld:

“Wetenschappelijke uitspraken verdienen als basis voor toekomstverkenningen een bijzondere status, juist op grond van hun relatieve onafhankelijkheid van de culturele context. Daarbij komt dat de wetenschappelijke kennis die ten grondslag ligt aan de toekomstverkenningen, te allen tijde controleerbaar is (althans dient te zijn) zodat onafhankelijke deskundigen zich er een oordeel over kunnen vormen en in een wetenschappelijk debat aan beleidsmakers kunnen aangeven in hoeverre de gebruikte wetenschappelijke kennis een culturele of ideologische kleuring heeft, (...).”<sup>30</sup>

Sabatier zegt het op een vrij directe manier:

“Unlike ‘common sense’, science is designed to be self-consciously, error seeking, and thus self-correcting.”<sup>31</sup>

Herweijer is hier ook duidelijk over:

“Een democratie behoeft om te overleven immers niet alleen een vrije en onafhankelijke pers, maar behoeft evenzeer een vrije en een – zo goed en zo kwaad

als dat gaat – naar objectiviteit strevende wetenschap.”<sup>32</sup>

Aan het begin van de ontwikkeling van de beleidseffectmetingsystematiek hadden wij het idee dat we door analyse van beleid in staat zouden zijn om met een wetenschappelijke methode een systeem te ontwikkelen dat in staat zou zijn om objectieve kennis over de voortgang van het beleid te leveren. Het ging ons erom dat het systeem in staat zou zijn om de *juiste kennis* op het *juiste moment* te leveren. Door goed naar het beleid te kijken en dit vervolgens te structureren en te classificeren waren we in staat een systeem te ontwikkelen waarmee de voortgang van het beleid in beeld kon worden gebracht. Bij het structureren hebben we veelvuldig gebruik gemaakt van processchema's. Bij het classificeren hebben we vooral gewerkt aan het tekenen van doelenbomen rond het provinciale beleid. Hoe dit precies is gegaan wordt in hoofdstuk 6 beschreven. Wat hier vooral van belang is, is dat wij het idee hadden dat we op basis van universele methoden in staat waren een systeem te ontwikkelen dat objectieve informatie zou kunnen leveren. Toen we daarmee klaar waren was het alleen nog zaak om de rest van de organisatie van ons gelijk te overtuigen.

Wij hadden het idee dat we als technische deskundigen een technisch hulpmiddel hadden ontwikkeld om beleids-

problemen op te lossen. De methode die we hadden gehanteerd en die we ook als maatgevend voor het beleid zagen wordt door Schön ‘the model of Technical Rationality’ genoemd. Hij zegt hierover:

“According to the model of Technical Rationality (...) there is an objective function which measures performance, a set of possible strategies of action, and a range of techniques of implementation; strategies and techniques may be compared in terms of their probable cost and their effectiveness in achieving the objective function.”<sup>33</sup>

De beleidseffectmetingsystematiek past prima in deze omschrijving. Ook de aanname dat het systeem een wetenschappelijk (en dus onbetwistbaar) fundament zou hebben is volgens Schön een gevolg van het ‘model of Technical Rationality’:

“An occupation moves from craft to profession as it approximates this model of technical problem solving, and it becomes science based as its techniques are grounded in the theories of basic and applied research.”<sup>34</sup>

Dat het invoeren niet echt wilde lukken werd door ons dan ook vooral geweten aan kennistekort bij de ontvangende partij. Ook angst voor de objectieve informatie die het systeem zou leveren



werd door ons gezien als een belangrijke belemmering om het systeem ingevoerd te krijgen. Dat de oorzaak bij onszelf kon liggen kwam niet bij ons op. Er waren immers ook mensen die het wel begrepen en het systeem wel degelijk zagen zitten. Dat dit de mensen waren die toevallig ook in de termen van 'Technical Rationality' dachten kwam ook niet bij ons op.

### 1.2.2 Bezinning op de eigen methode

**D**oor een aantal verschillende ontwikkelingen kwam er verandering in onze opvatting. Zo bleek dat we iedere keer weer in staat waren om het commentaar dat we kregen in onze structuurschema's in te passen. Ook lukte het om steeds weer andere varianten van ons verhaal te verzinnen en andere schema's te tekenen. Dit bracht twee dingen aan het licht. Ten eerste leek het erop dat de structuur eerder afhankelijk was van de uitkomsten van een debat dan van een onafhankelijke observatie. Ten tweede leverde iedere variatie op het verhaal dezelfde weerstand op, soms werd de weerstand zelfs alleen maar groter. Doordat we iedere keer weer met een andere variatie van het verhaal op de proppen kwamen konden de voorstander van het systeem ons bovendien op den duur ook niet meer volgen. We traden als het

ware, zonder dat we het door hadden, uit hun referentiekader. Tegelijk speelde ook de kwestie van de 'definitie van de definitie'. We hadden definities nodig voor ons classificatie, ze waren de ruggraat van het systeem. Daarnaast had ik voor het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit behoefte aan eenduidige definities van deze begrippen om bijvoorbeeld een enquête op te kunnen stellen en objectieve metingen te kunnen doen.

Nu is legitimiteit geen hond of iets anders dat je kunt aanwijzen. We moeten het dus omschrijven en dat is, als je er beter over nadenkt, geen objectieve aangelegenheid. Ook de mogelijkheden om de structuur steeds weer aan te passen en het verhaal iedere keer weer een ander accent te geven, wijst niet in de richting van eenduidigheid en objectiviteit. Langzamerhand begonnen deze constatering onbewust te knagen. Tegelijkertijd waren we er nog steeds van overtuigd dat we op basis van onze inzichten in staat waren om de kwaliteit van het werk van onze vakbroeders in de beleidsafdelingen te verbeteren. De vraag was alleen hoe we dat bij hen duidelijk konden maken. Precies in diezelfde periode maakten we kennis met een methode waarmee je bij de ontwikkeling van informatiesystemen een snelle informatieanalyse kunt doen<sup>35</sup>. Deze zogenaamde 'metaplan methode' werkt met kaartjes, stiften, spelden en grote

borden. De werkwijze is eenvoudig. Door een groepsbegeleider wordt een vraag gesteld. Alle aanwezigen schrijven hun antwoord op die vraag kort en bondig op een kaartje. Daarna worden alle kaartjes opgehangen. Vervolgens worden de antwoorden besproken waarna eventueel rubricering plaatsvindt. Met gekleurde stickers zijn accenten te leggen, bijvoorbeeld onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. Door iedereen stickers te laten plakken zijn prioriteiten te stellen. Natuurlijk zijn variaties mogelijk.

Al gauw werd ons duidelijk dat deze methode ook uitermate geschikt is om een groep op één lijn te krijgen, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een gezamenlijke visie of zelfs in het geval van het oplossen van een conflict. De essentie is dan dat de begeleider de groep helpt om tot gezamenlijke kennis en gedeeld begrip te komen. Zonder dat we het expliciet door hadden, hadden we een methode in handen waarmee je de voorwaarden creëert voor een 'goed gesprek' of het ontwikkelen van een 'gezamenlijke definitie van een situatie'. Met deze methode legden we onbewust de basis voor de werkwijze waarmee we de beleidseffectmetingsystematiek wel ingevoerd zouden krijgen. In een periode van enkele jaren hebben we tientallen sessies gehouden. Het ging daarbij om heel verschillende groepen en heel verschillende onderwerpen. Een

beleidsafdeling die het niet eens kon worden over de definitie en de aanpak van de mestproblematiek, een handhavingsoverleg dat de samenwerking in Fryslân wilde versterken, een Statencommissie die een verschil van mening had met een gedeputeerde over de beste aanpak van de jeugdzorg, een managementteam op zoek naar meer onderlinge binding, alle betrokkenen in een natuurontwikkelingsgebied die er samen uit moesten zien te komen en het managementteam van de provincie dat een gezamenlijk standpunt moest innemen over beleidseffectmeting.

Nadat we de kunst van enkele externe deskundigen hadden afgekeken waren we al gauw in staat om zelf groepen te begeleiden. Meestal deden we dat in duo's, later ook wel individueel. Door het grote aantal sessies dat we hadden verzorgd kregen we steeds meer inzicht in de wijze waarop groepsprocessen verlopen. Daardoor werd ook duidelijk hoe in groepen gezamenlijke kennis ontstaat. Op den duur werden we zelf zo bedreven dat we mensen in vastgeroeste posities weer in beweging wisten te krijgen. Daarbij hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten die Peter Senge in 'De vijfde discipline' beschrijft<sup>36</sup>. Vooral de begrippen 'mentale modellen', 'teamleren' en 'gezamenlijke visie' gaven ons allerlei handvatten die we in de metaplansessies konden gebruiken. Ook Senge's ideeën

over 'systeemdenken' en 'persoonlijk meesterschap' zijn voor ons belangrijke hulpmiddelen geweest om van de metaplansessies een succes te maken. Naast deze inzichten zagen we ook allerlei praktische dingen. Zo bleek bijvoorbeeld dat mensen beter kunnen denken als ze staan en geprikkeld worden tot activiteit. Stoorzenders worden meedenkers als je ze een tijdje in de rol van begeleider zet. Ook werd duidelijk dat mensen die doorgaans weinig zeggen meestal prima ideeën hebben die, als ze eenmaal zijn uitgesproken, bijzonder waardevol voor een groep kunnen zijn.

Op een goed moment werden we ons door het 'metaplannen' van twee dingen bewust. Ten eerste werd duidelijk dat deelnemers die meenden dat zij een wetenschappelijke gefundeerde, en dus objectieve, mening hadden niet alleen het langst aan hun standpunten bleven hangen maar ook, schijnbaar onvermoeid, deze mening aan de rest van de groep bleven opdringen. Ten tweede werd duidelijk dat in een groep steevast kennis ontstaat die er van te voren nog niet was. De mate waarin de groep in staat was deze kennis te delen en als gezamenlijke kennis te zien bepaalde in hoge mate het succes van een sessie en de kans op een duurzaam vervolg. De 'objectieven' vormden een behoorlijk obstakel voor dit proces<sup>37</sup>. Een andere categorie die het succes van een sessie negatief kon beïnvloeden, noemden we

de 'politieken'. Deze categorie deelnemers liet zich vooral leiden door de mate waarin zij de uitkomsten van een sessie later bij het bereiken van hun eigen doelen konden inzetten. Als deze doelen samenvielen met de groepsdoelen was de bijdrage van deze deelnemers neutraal of zelfs positief.

### 1.2.3 De werkwijze van de reflectieve praktijkwerker

Langzamerhand begon het besef van de constructie van kennis te ontstaan. Dit besef werd versterkt door het lezen van teksten van John Dewey en Wim van Dinten<sup>38</sup>. Tegelijkertijd had ik zeven collegae geïnterviewd over beleid, effectiviteit, legitimiteit, de provincie en Planning & Control. Uit deze interviews kwamen zeven verschillende, allemaal even plausibele, verhalen over deze onderwerpen naar voren. Dit alles leidde uiteindelijk tot inzichten die Schön treffend verwoordt:

**"If institutional context occupies a central place in a practitioner's role frame, then he pays attention to phenomena for which there is no satisfactory off-the shelf theory. He must construct a theory of his own. And if he treats his theory of the context as an object of reflection, (...) then he will perceive that others in the situation meet his frames and theories with**

frames and theories of their own. He will see them not only as object to be planned for but as planners in their own right, and his interaction with them will take the form of a reflective conversation.”<sup>39</sup>.

In dit verband wijst Schön ook op wat hij ‘the problem of objectivity’ noemt:

“Similarly, different planners, managers, or systems engineers may enter what would seem to an outsider to be the same situation and carry out very different inquiries, leading to different kinds of results, even though they are all engaged in reflective conversations with the situation. This variability, partly rooted in difference of appreciative system, leads to a special version of the problem of objectivity. Within a process of inquiry, evaluations of methods and products may be objective in the sense that they are independent of mere opinion. Across processes of inquiry, differences in evaluation may not be objectively resolvable. Resolution of such differences depends on the little-understood ability of inquirers to enter into one another’s appreciative systems and to make reciprocal translations from one to the other.”<sup>40</sup>.

Ook wat Schön in dit verband over theorievorming zegt is uitermate relevant:

“An overarching theory does not give a rule that can be applied to predict or control a particular event, but it supplies

language from which to construct particular descriptions and themes from which to develop particular interpretations. (...) the practitioner does not consider that he has formed a satisfactory account of phenomena in any practice situation *until* he has framed it in terms of his overarching theory. If a practitioner has such a theory, he uses it to guide his reflection-in-action.”<sup>41</sup>.

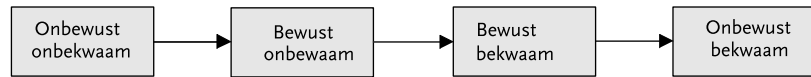
Schön heeft het over ‘reflective conversations with the situation’ en ‘reflection-in-action’. Dit zijn begrippen die kenmerkend zijn voor de methode die wij uiteindelijk hebben gehanteerd. Deze methode wordt door Schön omschreven als die van ‘the reflective practitioner’ en wordt, zoals de naam zegt, gekenmerkt door reflectie over de praktijk. Door in de praktijk actief te zijn en na te denken over wat daar gebeurt wordt inzicht verkregen in het functioneren van die praktijk. Daarvoor is het nodig om verbinding te maken met de betrokken, ‘to enter into one another’s appreciative systems’ zoals Schön het noemt. Theorieën, zoals wezentje, zijn daar een pragmatisch hulpmiddel bij. Zij leveren een vocabulaire en richtsnoer om de praktijk te duiden. Naast eigen theorieën kunnen dit ook heel goed theorieën van anderen zijn. Wat werkt is waar, wat niet werkt kan een bron van inspiratie zijn. Dit kun je samenvatten als ‘anything goes’<sup>42</sup> en ‘shopping around’. Theorieën zijn dan

tijdelijk en afhankelijk van persoonlijke inzichten en keuzes. Het zijn geen algemene wetten die objectieve kennis bevatten. Daarmee staat de methode van de ‘reflectieve praktijkwerker’ haaks op die van de onderzoeker die de empirisch-analytische benaderingswijze hanteert.

Overigens betekent ‘shopping around’ nog niet dat je maar wat aan kunt rommelen. Het betekent vooral dat iedere theorie, of elk ander willekeurig verhaal, de moeite waard kan zijn en dus serieuze aandacht verdient. Vervolgens gaat het erom hoe we deze theorie, of het verhaal, beoordelen. Wij doen dit door, voor onszelf of met anderen, na te gaan in hoeverre de theorie of het verhaal aansluit bij onze eigen opvattingen over de werkelijkheid. We geven daarmee een interpretatie aan de theorieën of de verhalen die we horen. Daarbij maken we al dan niet bewust gebruik van waarneming, context, vooringenomenheid en ons geheugen. In dit proces krijgen theorieën betekenis. We maken er ons eigen verhaal van, of we passen ze in, in onze eigen verhalen. Wetenschap is hier een hulpmiddel bij, het is een gespecialiseerde manier van betekenisgeving. Daarbij ligt het accent, althans bij de empirisch-analytische standaardmethode, bij gestandaardiseerde waarneming en het conditioneren van de context. Daarnaast zijn deze wetenschappers via een langdurige opleiding getraind in een werkwijze die wordt gekenmerkt

door een zeer specifieke vorm van vooringenomenheid<sup>43</sup>.

Verschillen tussen wetenschappelijke methoden zijn dan ook voor een deel terug te voeren op de grondhouding van de onderzoeker. De methode van de reflectieve praktijkwerker gaat uit van 'zoeken' en het stellen van vragen. De onderzoeker is daarbij sterk verbonden met zijn onderwerp. In die zin is deze methode enigszins verwant aan die van de antropologie. De methode van de empirische analist komt veel meer overeen met de natuurwetenschappen. In deze methode gaat het de onderzoeker om 'meten en weten' en het geven van antwoorden. Een empirische analist wil objectief zijn en houdt daarom afstand tot het onderwerp van onderzoek. Tijdens het onderzoek hebben wij beide methoden gehanteerd. We zijn begonnen als empirisch-analisten. Tijdens de invoering van het systeem werd duidelijk dat deze methode in de praktijk niet werkt. Hiervan werden we ons bewust toen we vraagtekens gingen zetten bij onze eigen opvattingen. Door onze eigen methode te relativiseren waren we in staat om een methode te ontwikkelen die meer was gericht op het gezamenlijk ontwikkelen van kennis over de toepassing van beleidseffectmeting. Daarmee kregen we niet alleen het systeem ingevoerd, het werd uiteindelijk ook een hulpmiddel om een 'goed gesprek' over beleid te voeren. Op die manier hebben



Figuur 1.2.1 ■ Verandering van 'onbewust onbekwaam' naar 'onbewust bekwaaam'.

we een ontwikkeling doorgemaakt die je in een schema kunt weergeven dat in figuur 1.2.1 is afgebeeld.

We zijn begonnen met een methode waarbij wij alle betrokkenen er voortdurend op wezen dat wij de oplossing voor al hun beleidsproblemen hadden. Dit werkte niet maar wij hadden dat niet door. We waren onbewust onbekwaam. Door een proces van zelfreflectie werd duidelijk wat er aan de hand was en hoe dit kwam. We werden bewust onbekwaam. Doordat we gingen metaplanen leerden we ons een andere manier van werken aan die we vervolgens hebben toegepast om het systeem op een andere manier in te voeren. Dit werkte wel, we waren bewust bekwaaam geworden. Nu gebruiken anderen onze methode om een 'goed gesprek' over beleid te voeren. Als ze daar niet uitkomen, roepen ze onze hulp in. Wij doen dan net alsof we er niets van begrijpen en gaan een heleboel 'domme' vragen stellen. De uitleg die we dan krijgen is meestal het antwoord op de vragen die ons worden gesteld. Soms is het nodig om de vraagsteller hierop te wijzen, meestal hoeft dit niet. Wij zijn onbewust bekwaaam geworden, of althans dat vermoeden we.

Je kunt ook zeggen dat we dankzij de praktijk tot de inzichten zijn gekomen die in de drie citaten van Schön zijn verwoord. Voor de invoering van de beleidseffectmetingsystematiek had dit een aantal belangrijke consequenties. Ten eerste waren we in staat om onze eigen positie sterk te relativiseren en in samenhang daarmee meer waarde te hechten aan de positie van de andere 'praktijkwerkers' om ons heen. In het verlengde daarvan werd duidelijk dat het invoeren van de systematiek alleen zou lukken als we in staat zouden zijn om dit te doen aan de hand van een 'reflectieve discussie' over beleidseffectmeting en Planning & Control met onze collega's in de praktijk. Ten derde werd duidelijk dat deze 'reflectieve discussie' niet zomaar ontstaat maar dat je die moet creëren. Daarvoor is een leerrijke omgeving nodig waarin de discussie op een vruchtbare manier kan plaatsvinden. Precies op dat moment werd besloten om Planning & Control en beleidseffectmeting via een intern Management Development traject in te voeren. We hebben toen vrij snel één en één opgeteld en hebben voor de organisatie een trainingsprogramma verzorgd dat je 'reflectief leren' zou kunnen noemen.

Via dit traject is de systematiek uiteindelijk, als iets gezamenlijks van de hele organisatie, ingevoerd. Dat ik daarbij verschillende ‘petten’ op had maakte voor het proces niet zoveel uit. Het had zelfs enkele voordelen. Door midden in het proces te staan is veel beter te begrijpen hoe (zelf)reflectie in de beleidspraktijk werkt. Een positie waarin distantie belangrijk is en objectiviteit en onafhankelijkheid als belangrijke criteria worden gezien geeft onvoldoende mogelijkheden om het proces van reflectie tijdens het werk te doorzien en vorm te geven en staat dit proces zelfs in de weg. Het gaat er juist om dat je als onderzoeker in staat bent het belang van ‘verbinding’ en een ‘goed gesprek’ te doorgronden. Daarvoor is het nodig om midden in de praktijk te staan. Deze inzichten heb ik ook prima kunnen gebruiken bij het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid. Dit heeft vooral te maken met de opvattingen over theorievorming. De methode van de ‘reflectieve praktijkwerker’ vraagt om een opvatting waarin een theorie een hulpmiddel is in plaats van een min of meer objectieve beschrijving van de werkelijkheid, die al dan niet aan die werkelijkheid is getoetst. Dat dit praktijkinzicht ook voor de (beleids)wetenschappen interessant is, wordt in de volgende paragraaf besproken.

### 1.3 Actualiteit, relevantie en positie

In mijn ogen is dit boek om tenminste vier redenen interessant voor de beleidswetenschap. Ten eerste is het onderwerp dat besproken wordt een actueel onderwerp. De discussie over de prestaties van de overheid is al langer actueel maar heeft sinds het fenomeen ‘Fortuyn’ een bijna dwingend karakter gekregen. In paragraaf 1.3.1 wordt hier kort op ingegaan. Naast de actualiteit van onderwerp is dit onderzoek ook relevant voor de beleidswetenschappen door de lange tijdsduur (vrijwel tien jaar), het intensieve karakter van het onderzoek (dagelijkse waarneming) en de directe koppeling ervan aan de alledaagse beleidspraktijk. Deze combinatie van factoren geeft dit onderzoek een redelijk uniek karakter. Dit is een nadere bespreking waard die in paragraaf 1.3.2 wordt gegeven. Hoewel het onderzoek door de wijze waarop het is uitgevoerd een redelijk unieke positie inneemt vertoont het toch kenmerken van verschillende bekende stromingen in de beleidswetenschappen<sup>44</sup>. Aan de andere kant sluit dit onderzoek niet volledig aan bij deze benaderingen. Hoe dat zit wordt in paragraaf 1.3.3 beschreven. Dat is meteen de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

#### 1.3.1 Actualiteit

Het zichtbaar maken van beleidsprestaties staat sinds het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw hoog op allerlei bestuurlijke agenda’s. Geen legitimiteit zonder (bewezen) effectiviteit is niet zomaar een leus. Het is een serieus aandachtspunt. Door verschillende overheden worden, in sommige gevallen zelfs wettelijk verplichte, beleidseffectmonitors ontwikkeld. De presterende overheid is een permanent punt van aandacht. Dit komt het meest prominent aan de orde als de toenmalige minister van Financiën, Gerrit Zalm, op 27 mei 1999 de Tweede Kamer zijn nota ‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’ aanbiedt. Over deze nota zegt hij:

**“In de kern gaat het er om dat in de begroting en verantwoording een expliciete koppeling wordt gelegd tussen beleidsdoelstellingen, daarvoor te leveren producten of diensten en het daarvoor benodigde budget. De voorstellen vormen daarmee een speerpunt in het streven van het kabinet naar een slagvaardig overheid, die doelgericht en efficiënt werkt aan het omzetten van beleidsvoornemens in resultaten.”<sup>45</sup>**

Deze nota is het startschot geweest voor een overheidstraject dat bekend staat als ‘VBTB’ en onder meer ‘woensdag gehaktdag’ tot gevolg heeft gehad.

Op een gastcollege bij de Erasmus universiteit zegt Zalm hierover:

“Volgens mij is gehakt op woensdag nu niet goedkoper dan op andere dagen. De uitdrukking ‘woensdag gehakt’ is dus achterhaald. Toch gebruikt de pers deze term nog vaak. Men doelt dan op de derde woensdag in mei, waarop de minister van Financiën naar het parlement gaat om de begroting van het afgelopen jaar te verantwoorden. De goede benaming van deze dag is ‘woensdag verantwoordingsdag’. Volgende week woensdag 19 mei is het weer zover. Ik zal dan in het parlement uitleggen wat er terecht is gekomen van de plannen uit de Miljoenennota 2003. Heeft het kabinet vorig jaar gedaan wat het beloofde te doen? Het wordt aanstaande woensdag waarschijnlijk spannend, omdat het begrotingsjaar 2003 moeilijk is geweest. Ik wil daarom hier alvast oefenen voor mijn optreden van volgende week. Ik zal proberen verantwoording af te leggen over het begrotingsjaar 2003. Ik zal hierbij vooral ingaan op budgettaire en economische aspecten en niet op de uitvoering van het beleid. Daarna hoop ik dat jullie mij willen voorbereiden op het Kamerdebat door mij kritische vragen te stellen.”<sup>46</sup>.

Bij de lagere overheden is ook via een ander traject getracht om het nut van de (lokale) politiek te verduidelijken. Dit

traject, dat bekend is geworden door het werk van de commissie Elzinga, was er primair op gericht om zowel de gemeentelijke als de provinciale overheid, via de invoering van een duaal stelsel, aantrekkelijker te maken<sup>47</sup>. Na de lokale verkiezingen van 2002 en 2003 is dit systeem inderdaad zowel bij de gemeente als bij de provincie ingevoerd. In de wetstekst die de invoering van het duale stelsel mogelijk heeft gemaakt wordt nadrukkelijk naar effectmeting verwezen. Volgens de, bij deze wetstekst behorende, nieuwe comptabiliteitsvoorschriften moet de begroting van een provincie worden gezien als een opdracht van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten. In deze begroting moeten programma's worden opgenomen die moeten worden gezien als een *‘samenhangend geheel van beleidsvelden. Per programma moeten doelstellingen, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd wordt deze te bereiken en een raming van baten en lasten worden beschreven’*. In het jaarverslag, dat de contramal is van de begroting, is de programmaverantwoording opgenomen. Deze bevat volgens de wetstekst *‘de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt, de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en de daarbij gerealiseerde baten en lasten’*.

Legitimiteit en effectiviteit van de overheid staan dus volop in de belangstelling. Ook de mate waarin beide begrippen met elkaar in verband kunnen worden gebracht is uiterst relevant. De slogan: ‘geen legitimiteit zonder effectiviteit’ is op de achtergrond in bestuurlijk Nederland bijna dagelijks aan de orde. Daarbij gaat het niet alleen om abstracte of wetenschappelijke bespiegelingen. In de alledaagse praktijk gaat het om een bloedserieus debat. Fortuyn, of eigenlijk Folkert van der G., heeft laten zien dat deze ontwikkeling zelfs bijzonder gevaarlijke kanten heeft. Legitimiteit en effectiviteit worden ondertussen als absolute en objectief te meten grootheden gezien. Legitimiteit is te meten als een vorm van steun, effectiviteit door na te gaan wat het beleid heeft opgeleverd. De beleidswetenschap buigt zich vanuit dit perspectief al jaren over beide grootheden. Ik denk dat het, zowel vanuit een wetenschappelijk oogpunt als vanuit de beleidspraktijk, niet is vol te houden dat deze beide begrippen objectief te meten zijn. Als dit wel wordt volgehouden leidt dit onvermijdelijk tot een diskwalificatie van de overheid<sup>48</sup>. Daar komt bij dat ik denk dat acceptatie of steun geen maatstaf kan zijn voor legitimiteit. In dit boek leg ik uit hoe ik dit zie. Dat is één van de redenen dat dit boek volgens mij relevant is voor de wetenschap. De andere drie worden in de volgende paragraaf besproken.

### 1.3.2 Relevantie

**H**oewel het onderwerp dat hier wordt besproken op dit moment (rond 2005) volop in de belangstelling staat, is het niet de eerste keer dat de overheid op zoek is naar middelen om de prestaties van het beleid inzichtelijk te maken. Vooral aan het eind van de jaren zestig en in de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen de maakbaarheidgedachte nog overal aanwezig was, zijn onder de vlag van de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (of kortweg COBA) pogingen ondernomen om de effectiviteit van overheidsuitgaven inzichtelijk te maken. Ondanks een voortvarende aanpak leverden deze inspanningen uiteindelijk niet het gewenste resultaat op. Indertijd is daar al het nodige over gezegd. Dat wordt in paragraaf 7.5 nader besproken. Ook maak ik daar duidelijk dat deze discussie de afgelopen dertig jaar nooit helemaal uit beeld is geweest en door VBTB juist weer opnieuw in de belangstelling is komen te staan. De zoektocht die in dit boek wordt beschreven sluit voor een belangrijk deel bij deze discussie aan. Dit betekent dat een aantal zaken die besproken worden ook al door anderen aan de orde zijn gesteld. Hoewel dit wellicht op het eerste gezicht lijkt op een doublure, of minder neutraal op 'oude wijn in nieuwe zakken', ga ik er toch vanuit dat

ik met deze zoektocht het nodige aan de verschillende discussies kan toevoegen. Dit heeft voor het grootste deel te maken met het perspectief waaruit dit boek is geschreven.

Dit boek is namelijk rechtstreeks vanuit de beleidspraktijk geschreven, het was een verlengstuk van mijn werk. Doordat dit boek vanuit de praktijk is geschreven wijkt het af van de omstandigheden waarin doorgaans beleidsonderzoek wordt gedaan. Meestal wordt de praktijk gedurende een bepaalde periode door een beleidswetenschapper vanuit een bepaald wetenschappelijke perspectief geobserveerd. In veel gevallen heeft deze observatie te maken met meerdere gevallen over een relatief korte periode. Zes maanden observatie wordt bijvoorbeeld al als vrij lang aangemerkt. Daarbij wordt dan op gezette tijden naar de praktijk gekeken, bijvoorbeeld steekproefsgewijs of door middel van interviews met praktijkwerkers. Het onderzoek dat hier wordt beschreven had een looptijd van vrijwel tien jaar. In vergelijking met andere onderzoeken kan dit als redelijk uniek worden aangemerkt. Daar komt bij dat het om de meest intensieve observatie gaat die maar denkbaar is. Ik ging gewoon iedere dag naar mijn werk en verzamelde daarmee dus dagelijks, zowel bewust als onbewust, onderzoeksmateriaal dat direct uit de praktijk afkomstig was.

Een ander verschil met de meeste onderzoeken is dat ik het onderzoek heb kunnen uitvoeren als een insider. Meestal is een onderzoeker die een observatie doet een vreemde eend in de bijt. Het voordeel daarvan is dat je het onderzoeksveld met een redelijke afstandelijk blik kan observeren. Er is dan sprake van een bepaalde wetenschappelijke distantie. Deze distantie wordt vaak als belangrijke voorwaarde voor goed wetenschappelijk onderzoek gezien. Een onderzoeker moet immers objectief kunnen blijven. Voor mij was het volstrekt niet mogelijk om objectief te blijven. Er is zelfs een periode geweest dat ik het invoeren van de beleidseffectmetingssystematiek als een soort persoonlijke missie heb opgevat. Het is voor mij dan ook absoluut niet mogelijk om een objectief oordeel te vellen over de verschillende observaties die ik heb gedaan. Ik was er immers zelf een onderdeel van. Toch denk ik dat vanuit een perspectief met weinig distantie verantwoord onderzoek mogelijk is. Als dit maar heel duidelijk wordt aangegeven, zodat de lezer kritisch mee kan denken.

Zoals ik al eerder heb aangegeven gaat wetenschap volgens mij vooral over het bereiken van overeenstemming in de feiten. Ik zie wetenschap daarom niet zozeer als het geven van oordelen op basis van zekere, objectieve feiten maar meer als beschrijven van hetgeen er

mogelijkerwijs vanuit een beschouwend perspectief aan de hand zou kunnen zijn. Het doen van onderzoek gaat in mijn ogen vooral om het stellen van de juiste vragen en dat kan ook vanuit een perspectief met weinig distantie. De positie van insider kan hierbij zelfs een voordeel zijn. Ten eerste ben je als insider op de hoogte van het metier, je kent het vak van binnenuit. Dat betekent ook dat je dezelfde taal spreekt als de mensen in de praktijk en de denkpatronen die daar geldig zijn kent en kunt doorgronden. Daardoor ben je in staat om de professionele intuïtie in het werkveld te begrijpen en te duiden. Daarnaast is iedereen in de praktijk gewend aan je aanwezigheid, je hoort erbij, je bent een onderdeel van de groep. Dat betekent dat de waarnemingen die je doet tot op vrij grote hoogte authentiek zijn. Een ander voordeel is dat je bijzonder makkelijk toegang hebt tot alle onderdelen van het werkveld. Je aanwezigheid wordt als vanzelfsprekend gezien. Een laatste voordeel is dat je een onderdeel bent van het systeem dat je observeert wat de mogelijkheid geeft om ingrepen te doen die als onderdeel van het systeem worden gezien. Volgens mij is het wetenschappelijk interessant om te zien wat deze mogelijkheden opleveren.

Een derde verschil met andere onderzoeken is dat deze de praktijk vrijwel altijd vanuit een bepaalde theorie benaderen. In het geval van dit onderzoek is

een andere benadering gezocht. Een praktijkvraag (hoe meten we de effecten van beleid?) is theoretisch (met de uitgangspunten van de systeemkunde) beantwoord. Vervolgens is getracht het ontwikkelde systeem in de praktijk te brengen. Omdat dit niet lukte is de theorie en de daarbij horende werkwijze aangepast. Op basis van deze nieuwe theorie (en werkwijze) is het antwoord op de vraag uiteindelijk wel in praktijk gebracht. Als je dit kort samenvat kun je zeggen dat is uitgegaan van een pragmatische relatie tussen praktijk en theorie. Dit levert ook inzichten die interessant zijn voor de beleidswetenschappen. Vanuit deze pragmatische benadering kan duidelijk worden gemaakt dat een te grote nadruk op de theoretische kant van beleid spanningen met de praktijk tot gevolg kan hebben. Hoogerwerf zegt bijvoorbeeld dat beleid twee gezichten heeft. Ten eerste ziet hij beleid als *'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'*. Vervolgens zegt hij:

**“Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Het is tegelijk ook een antwoord op een probleem. Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen.”**<sup>49</sup>.

Hoogerwerf is zeker niet de enige die bij beleid aan het oplossen van problemen

denkt. Ook Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf en Grin zien in het oplossen van problemen de kern van beleid:

**“We definiëren *beleid* als een politiek bekrachtigd plan voor de aanpak, liefst een oplossing, van een maatschappelijk probleem.”**<sup>50</sup>.

In het verlengde hiervan zeggen deze auteurs ook iets anders dat relevant is voor deze studie:

**“Maar dit *politiek* bekrachtigde beleid heeft wel de bedoeling een probleem in de samenleving op te lossen. Per slot van rekening is de grondslag voor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat zijn vermogen om de problemen van burgers in de samenleving zo niet op te lossen, dan toch te bestrijden en in de hand te houden.”**<sup>51</sup>.

Hoe serieus moeten we dit nemen? Wordt hier bedoeld dat het de taak van de overheid is om mijn problemen (met de samenleving) op te lossen of in ieder geval te verminderen? Leidt dit uitgangspunt tot geslaagde beleidsvoorbereding?

Als je deze de bovenstaande opmerkingen letterlijk neemt en louter op jezelf betreft<sup>52</sup>, wordt een overheid in een positie gemanoeuvreed waarin ze het nooit goed kan doen. Natuurlijk is het niet de taak van de overheid om al onze



problemen op te lossen. Maar voor welke problemen is de overheid dan wel verantwoordelijk<sup>53</sup>? Volgens de genoemde auteurs gaat het om maatschappelijke problemen waarbij ze een probleem zien als het verschil tussen een maatstaf (norm) en de voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Over wie zijn norm gaat het dan? En over wie zijn voorstelling? Is de oplossing voor de één zijn probleem wellicht niet juist precies het probleem van de ander? Welk probleem lost een subsidie aan een toneelgezelschap of een muziekvereniging op? Kan er een reden zijn om deze subsidie te verstrekken als het betreffende gezelschap niet in de problemen zit? Waarom krijgt iemand die in de problemen zit wel geld en iemand die zijn zaakjes voor elkaar heeft niet? Kun je iemand ook een subsidie verstrekken voor goed gedrag of is deze dan bedoeld om te voorkomen dat de betreffende persoon of instantie alsnog in de problemen komt? In hoeverre zijn randvoorwaarde scheppende maatregelen van de overheid bedoeld om problemen te voorkomen?

Ook de veronderstelling dat de essentie van beleid het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen binnen een bepaalde tijd is, kan een overheid nodeloos in de problemen brengen. Op zichzelf is deze definitie nog niet zo'n gekke gedachte en je komt hem ook in de praktijk vaak

tegen. Beleid suggereert inderdaad een streven in een bepaalde richting. Daarbij moeten we echter realiseren dat doelen in de praktijk veel eerder middelen zijn om dit streven een richting te geven dan vaste bakens in de tijd. Doelen hebben in die zin veel eerder de functie van richtpunt. Dit richtpunt wordt iedere dag opnieuw gekozen op basis van de laatste, op dat moment het meest zwaarwegende, inzichten. Doelen worden als dat nodig is bijgesteld en hoeven niet per definitie altijd te worden gerealiseerd<sup>54</sup>. Het aanpassen van een doel kan inhouden dat ook de manier waarop we dat doel willen bereiken en de tijd waarbinnen dit moet gebeuren veranderen. Als we geen rekening houden met dit vluchtige karakter van doelen, middelen en tijdskeuzen en de kwaliteit van beleid (theoretisch) afhankelijk maken van de vraag in hoeverre de *oorspronkelijke* doelen met de gereserveerde middelen binnen de gestelde tijd zijn gerealiseerd zal de overheid het in de praktijk doorgaans vooral verkeerd doen.

Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart en Van Twist geven een ruimere definitie van beleid:

**‘De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling noemen wij *beleid*.**<sup>55</sup>

Even verderop gaan zij ook in op de risico's van een al te absolute opvatting van beleid:

**“Beleid kan echter niet zonder meer gelijkgesteld worden met rationeel handelen. Het overheidsoptreden zou op die manier een aureool van objectiviteit en onaanraakbaarheid krijgen. Beleid wordt dan gemakkelijk als een zuiver technische aangelegenheid beschouwd: ‘Er is een probleem en wij lossen dat op een zo goed mogelijke manier op.’<sup>56</sup>**

Als je goed naar de praktijk kijkt wordt duidelijk dat beleid vooral een manier van doen is. Het is een werkwijze om, op een min of meer weloverwogen manier, onze collectieve handelingen richting te geven. Meestal is het daarbij noodzakelijk om verschillende, veelal tegengestelde, belangen af te wegen. De uitkomst daarvan staat nooit van te voren vast en er is altijd wel sprake van een bepaalde mate van onvrede. Beleid is dan ook eigenlijk nooit af. Beleidsvorming heeft daardoor een permanent karakter en de accenten verschuiven in de loop van de tijd nogal eens. Maatschappelijke processen kennen golfbewegingen waarbij soms in korte tijd uitersten worden bereikt. Beleid is erop gericht om de maatschappelijke ontwikkelingen een bepaalde, expliciete, richting te geven. Dat gebeurt op basis van inzichten die op dat moment als het meest doorslaggevend

worden gezien. Beleid is dan vooral sturen en bijsturen en dat gebeurt op basis van een 'goed gesprek' over de actualiteit. Op die manier bouwen we met de 'definities van de situatie' die we hebben aan een 'gezamenlijke definitie van een situatie'. Die definitie wordt gezien als de meest actuele beschrijving van de werkelijkheid en die noemen we de realiteit.

### 1.3.3 Positie binnen de beleidswetenschappen

De bovenstaande redenering komt in de buurt van een opvatting die vaak wordt aangeduid met constructivisme<sup>57</sup>. Het constructivisme wordt wel gezien als de tegenpool van de empirisch-analytische methode<sup>58</sup>. De uitwerking van beide kun je inderdaad opvatten als tegenpolen. Elk leidt tot een andere wetenschappelijke benadering. Toch ligt de basis voor beide opvattingen veel dichter bij elkaar dan menigeen denkt. Het kritisch-rationalisme van Popper wordt vaak gezien als de basis voor de empirisch-analytische stroming<sup>59</sup>. Hoewel Popper het zelf nooit hardop heeft willen zeggen zijn zijn ideeën voor het grootste deel gebaseerd op ideeën van de psychologen van de Duitse Würzburgschool en vooral van Otto Selz<sup>60</sup>. De Zwitserse ontwikkelingspsycholoog Jean Piaget heeft ook ideeën ontleend aan Selz. De theo-

rieën van Jean Piaget zijn vervolgens weer een inspiratiebron voor Ernst von Glasersfeld geweest die als een van de belangrijkste vertegenwoordigers van het radicale constructivisme wordt gezien. Over het radiale constructivisme zegt Von Glasersfeld:

*“Radical constructivism, thus, is radical because it breaks with convention and develops a theory of knowledge in which knowledge does not reflect an ‘objective’ ontological reality, but exclusively an ordering and organization of a world constituted by our experience. The radical constructivist has relinquished ‘metaphysical realism’ once and for all, and finds himself in full agreement with Piaget, who says: ‘Intelligence organizes the world by organizing itself.’”<sup>61</sup>.*

Als we teruggaan naar de oorsprong van beide stromingen dan lijken zij dus, althans voor een deel, geworteld in de ideeën van één en dezelfde persoon.

In dit verband is ook de zoektocht van het onderzoek dat in dit boek wordt beschreven illustratief. In het beginstadium van de ontwikkeling van de beleidseffectmetingssystematiek hebben we ons vooral laten leiden door ideeën van Hoogerwerf, Bressers, Herweijer, Weiss en in mindere mate Glasbergen. Al deze auteurs kunnen worden gezien als representanten van

de empirisch-analytische opvatting. In hoeverre dit werkelijk zo is, is natuurlijk een punt van discussie. Op dat moment zagen wij dat in ieder geval zo en wij rekenden onszelf ook tot deze stroming. Door met deze ideeën de praktijk te lijf te gaan ontstonden vervolgens allerlei fricties. De praktijk liet zich niet verklaren met de ideeën die wij hadden. Toen we onze ideeën kritisch aan de praktijk gingen toetsen ontstonden op basis van deze mengeling van empirisch-analytische inzichten en de praktijk precies de inzichten die door het constructivisme zijn verwoord. Op het moment dat we zover waren dat we deze nieuwe ideeën voor onszelf konden verwoorden en in de praktijk gingen toepassen hadden we nog nooit van het constructivisme gehoord. De term constructivisme is dan ook meer een term waarmee we onze eigen ideeën achteraf een naam konden geven.

In hoeverre wij uiteindelijk zelf tot deze stroming behoren is iets dat een onafhankelijke derde mag uitmaken. Voor ons was dit op dat moment niet zo'n interessante vraag. Het ging ons vooral om het belang van de eigen positie bij het verkrijgen van inzicht over het functioneren van beleid en de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken. De eigen positie, of die nu die van de wetenschapper of de beleidsmedewerker is, wordt, net als die van alle ande-

re spelers in het veld, altijd tot op zekere hoogte gekenmerkt door partijdigheid, eenzijdigheid en vooringenomenheid<sup>62</sup>. Deze drie begrippen zijn vrijwel synoniem en vooringenomenheid is niet voor niets een bouwsteen van 'wezentje'. De enige manier om hiermee om te gaan is je ervan bewust te zijn door het uit te

spreken en het er met de anderen over te hebben. Als alle betrokkenen dit fenomeen, zowel bij zichzelf als bij de anderen erkennen is een belangrijke stap gezet in het ontwikkelen van een 'gezamenlijke definitie van de situatie'<sup>63</sup>. Wetenschappelijke uitgesprokenheid<sup>64</sup>, in plaats van terughoudendheid, is daar-

mee een noodzakelijk onderdeel van de door ons gehanteerde methode. Hoe dit inzicht is ontstaan en hoe het heeft doorgewerkt in het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit en de ontwikkeling en invoering van een beleidseffectmetingssysteem wordt in de rest van dit boek besproken.

De positie van de provincie in het bestuur van ons land

# 2.

De positie van de provincie  
in het bestuur van ons land

De positie van de provincie in het bestuur van ons land

## 2. De positie van de provincie in het bestuur van ons land

De inzichten die in dit boek worden beschreven zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit de provinciale praktijk. Het systeem BISON, dat uitgebreid in dit boek wordt besproken, is ontwikkeld omdat de provinciale organisatie een hulpmiddel nodig had waar de effecten van beleid mee zijn te meten. Voor dit systeem is een concept ontwikkeld en vervolgens is dit concept, zo goed en zo kwaad als het ging, in de provinciale praktijk ingevoerd. Ook de vraag naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit, die eveneens uitgebreid in dit boek wordt besproken, is rechtstreeks afkomstig uit de provinciale praktijk. Maar ook indirect heeft de provinciale praktijk een rol gespeeld. De meeste theoretische verhandelingen in dit boek zijn aan de provinciale praktijk gespiegeld. Deze praktijk was in die zin een toetssteen voor de theorie. Het begrip 'provincie' speelt dus een belangrijke rol in dit boek. Omdat ik het vermoeden heb dat velen wel weten wat een provincie is, maar veel minder weten wat een provincie inhoudt leek het mij zinvol om een hoofdstuk te wijden aan de achtergronden van het fenomeen provincie. De provincie is immers een belangrijk onderdeel van de context van het verhaal dat hier wordt beschreven. Omdat de provincie ook aan de basis heeft gestaan van het ontstaan

van ons land heb ik ervoor gekozen om dit verhaal te beginnen met een historische beschrijving van de rol van de provincies bij het ontstaan de 'Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden'.

De geschiedenis van ons land is onlosmakelijk verbonden met die van de provincies in het Noorden. Sterker, ons land is uit deze provincies ontstaan. Zonder de 'Republiek der Zeven Verenigende Nederlanden' was ons land er niet geweest. Een verhaal over de legitimiteit en de effectiviteit van provinciaal overheidsbeleid kan in mijn ogen dan ook niet worden verteld zonder een bespreking van de geschiedenis van het provinciale bestuur. Ooit was de provincie de belangrijkste bestuurseenheid in ons land. Nu worden nut en noodzaak van de provincie regelmatig ter discussie gesteld. De provincie worstelt de laatste vijftien jaar steeds met haar identiteit en legitimiteit. Hoe dit is gekomen wordt in dit hoofdstuk duidelijk gemaakt. Daarbij wordt eerst in grote lijnen het ontstaan van ons land besproken. Daarna wordt gekeken naar de plaats en functie van een provincie in ons huidige staatsbestel. Vervolgens wordt ingegaan op de provincie van de toekomst, waarbij de nadruk ligt op de invoering van het dualisme en de gevolgen die dat heeft voor de legitimiteit en

de effectiviteit van de provincie. Als laatste wordt een kijkje genomen in de provinciale keuken. Er wordt besproken hoe een provincie werkt en hoe dat is geregeld. Daarbij worden de organisatievormen en het speelveld van de provincies besproken.

### 2.1 De geschiedenis van de Republiek

Op 1 april 1572 begint een periode die bekend staat als de 'Opstand'. Op die datum nemen 600 geuzen de stad Den Briel in. Deze opstand, die formeel onder leiding van Willem van Oranje staat, leidt er in 1579 toe dat de Staten van de Noordelijke Nederlanden zich verenigen door gezamenlijk het Unieverdrag van Utrecht te tekenen. Op papier is de 'Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden' dan een feit. Een jaar later, nadat vredesbesprekingen zijn mislukt, verklaart de Spaanse vorst, die op dat moment nog steeds geldt als soevereine vorst, Oranje vogelvrij. Dit is voor de opstandelingen aanleiding om de Spaanse vorst van tirannie te beschuldigen. Om deze uitspraak kracht bij te zetten kondigen de Staten-Generaal in 1581 de 'Akte van Verlatinghe' af. Hiermee keren

zij de Spaanse vorst de rug toe, zijn gezag wordt niet meer als legitiem ervaren. Omdat het wel een hele stap is om verder 'vorstloos' door het leven te gaan zoeken de Staten Generaal een nieuwe vorst die ze vinden in de vorm van de broer van de Franse Koning.

Als deze in 1583 een poging doet om de Staten-Generaal buitenspel te zetten wordt hij teruggejaagd naar zijn vaderland. Vervolgens wordt steun gezocht bij Engeland. Dit land stuurt de graaf van Leicester die, evenals zijn voorganger, een coup probeert te plegen. Ook hij slaagt daar niet in en in 1587 besluiten de Staten niet alleen deze graaf naar huis te sturen maar ook voortaan zelf de rol van soeverein te vervullen<sup>2</sup>. Daarmee wordt de Republiek ook praktisch een feit. Vervolgens duurt het nog tot 1648, als de vrede van Munster wordt getekend, en de Nederlanden door de grote mogendheden van dat moment als land worden erkend, voordat de Republiek ook formeel een feit is. De 'Zeven Verenigde Provinciën' zijn dan de machtigste staat van de wereld<sup>3</sup>. Ongeveer vijftig jaar later, na de dood van Willem III in 1702, raakt deze grootmacht langzaam in verval. Rond 1780, midden in het tijdperk van de Verlichting en de grote revoluties, balanceert de Republiek op de rand van de afgrond. Meerdere malen dreigt een burgeroorlog. Het oude regime is alleen

met hulp van Engeland en Pruisen in staat te overleven. Rond 1800 wordt Nederland een satellietstaat van Frankrijk. Als in 1815 Napoleon definitief is verslagen worden we een Koninkrijk onder leiding van Koning Willem I. Er is dan nog wel een rol weggelegd voor de provincies maar deze is een stuk bescheidener dan in de tijd van de Republiek.

In deze paragraaf wordt de periode waarin de provincies in ons land een hoofdrol speelden nader besproken. Daarbij probeer ik aannemelijk te maken dat ons land zijn bestaan te danken heeft aan de wijze waarop zeven provincies in het Noorden betekenis gaven aan de omstandigheden waarin zij verkeerden. Als je dit heel kort samenvat zou je kunnen zeggen dat deze zeven provincies de situatie waarin zij elk afzonderlijk verkeerden hebben weten om te zetten in een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Deze 'gezamenlijke definitie' kreeg vorm in een samenwerkingsverband. Uit dit samenwerkingsverband, dat in eerste aanleg was bedoeld als een confederatie, ontstond in de praktijk een federatie die als 'Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden' uitgroeide tot een supermacht. Dat betekent dat de provincie een centrale rol heeft gespeeld in de geschiedenis van ons land. De betekenis van een provincie in het hedendaag-

se bestuur van ons land kan volgens mij dan ook niet los worden gezien van de periode waarin ons land een republiek was. Veel van ons hedendaagse (provinciale) bestuur is terug te voeren op de tijd van de Republiek, of zelfs op de periode ervoor.

In paragraaf 2.2 ga ik nader in op de geschiedenis van het provinciale bestuur. Bij wijze van inleiding op die paragraaf bespreek ik eerst in paragraaf 2.1 de geschiedenis van het ontstaan van de Republiek. Daarbij ga ik in paragraaf 2.1.1 in op de periode die voorafging aan het ontstaan van de deze republiek. In paragraaf 2.1.2 wordt de periode van de Opstand besproken. In paragraaf 2.1.3 wordt ingegaan op de periode waarin ons land uitgroeit tot zelfstandige eenheid die uiteindelijk als zelfstandige staat wordt erkend, en een korte tijd het rijkste land van de wereld is. Met deze beschrijving laat ik ook zien dat ons land is ontstaan door een samenloop van omstandigheden en de manier waarop de mensen die het toen voor het zeggen hadden daarmee zijn omgegaan. Op die manier is het ontstaan van ons land een mooie illustratie van de belangrijkste bevindingen van dit boek. In het laatste hoofdstuk van dit boek kom ik daar kort op terug.

### 2.1.1 Aanloop naar zelfstandigheid

**P**rovincia was in de Romeinse tijd de naam van een gebied waarover een magistraat de bevoegdheid uitoefende. Deze magistraat werd zelf ook provincia genoemd. In de beginperiode van het Romeinse rijk was ook Rome een provincia, de provincia urbana. Later werd de naam alleen gebruikt voor gebieden die buiten het oorspronkelijke Romeinse gebied lagen. Eén van de Romeinse provincie was Gallia Lugdunensis, die de meeste van ons wel kennen van twee beroemde strip-helden. Een andere provincie was Germania inferior. Deze lag in het uiterste Noorden van het Romeinse rijk, net boven Belgica, en grensde aan een gebied dat werd gedomineerd door de Friezen. Omdat een provincie meestal vrij groot was werd deze in civitas verdeeld die vervolgens weer in pagi of graafschappen waren opgedeeld. Deze pagi bleven bestaan tot de tijd van Karel de Grote (ongeveer 800 na Chr.). Rond die tijd werden het gouwen genoemd.

Toen in de tiende eeuw de macht van de Karolingische heersers verzwakte grepen enkele voorname geslachten hun kans. Onafhankelijk van elkaar veroverden zij de heerschappij over één of enkele gouwen. Zo kreeg het geslacht van Boudewijn I het gebied in handen dat sinds die tijd bekend staat als

Vlaanderen. Het geslacht van Dirk III, graaf van Kennemerland, startte in 1018 met de annexatie van een gebied dat aan het eind van de dertiende eeuw bekend werd als Holland. Deze gebieden, die landsheerlijkheden werden genoemd, groeiden langzaam uit tot stadstaten, die als kleine min of meer zelfstandige eenheden konden worden gezien. In diezelfde tijd (aan het eind van de 13de eeuw) woedde de honderdjarige oorlog tussen Engeland en Frankrijk. De verschillende landsheerlijkheden, die ook wel gewesten worden genoemd, komen in die periode onder het gezag van de vorsten van het huis van Bourgondië, die doorgaans aan de kant van de Engelsen stonden.

Bestuurlijk is er dan sprake van een situatie die kan worden omschreven met het begrip *dominium politicum et regale*. Dit houdt in dat vorst en inwoners samen de heerschappij over een gebied uitoefenen<sup>4</sup>. De invloed van de inwoners komt in deze situatie tot uitdrukking door een afvaardiging in het plaatselijke bestuur van de voornaamste burgers uit de steden, de geestelijken, de edelen en andere grootgrondbezitters uit een gebied. Alle vertegenwoordigers uit de verschillende gebieden samen werden de Staten (vertegenwoordigers van de standen) genoemd. Deze Staten oefenden namens de vorst het gezag uit over een gewest. Binnen een gewest hadden de

steden elk hun eigen bestuursstructuur. Daarnaast waren er waterschappen die vanaf de dertiende eeuw werden ingesteld om het waterbeheer in goede banen te leiden. Ook de waterschappen bestonden uit vertegenwoordigers uit alle standen (colleges van steden, platelandsgemeenschappen, geestelijken en de plaatselijke adel).

Het *dominium politicum et regale* was niet zonder interne spanningen. De stabiliteit werd gewaarborgd door wederzijds voordeel. De vorst had de mogelijkheid van bestuur op afstand en een aantrekkelijke structuur om belastingen te heffen. De Staten hadden binnen hun eigen gewest een bepaalde mate van autonomie. De sterke drang tot centralisatie van de Bourgondiërs, en vooral later van de Habsburgers, was samen met de steeds groter wordende afstand tussen vorst en onderdanen een belangrijke voedingsbodem voor spanningen. Deze werden onhoudbaar toen daar in het midden van de zestiende eeuw de dimensie van religieuze tegenstellingen bijkwam. De Lage Landen, die in die periode ook wel werden aangeduid als 'XVII Provinciën', kwamen steeds scherper tegenover hun vorst te staan. Na een bloedige periode die we allemaal kennen als de tachtigjarige oorlog maakten 'zeven' van de 'zeventien' zich los uit de greep van de vorst en vormden een *dominium politicum*<sup>5</sup>.

In die periode werd ons land een zelfstandige staat.

Verschillende auteurs zien 1477 als het jaar waarin het allemaal begon<sup>6</sup>. Dit jaar is het *anus horribilis* van het Bourgondische rijk. Als dit jaar net is begonnen, is Nederland Nederland nog niet. Het is een onderdeel van een gebied dat bestaat uit zeventien provinciën en vaak wordt aangeduid als 'de Lage Landen'. Het valt op dat moment onder het gezag van de Bourgondiërs. De heerser van het Bourgondische rijk, Karel de Stoute, is net drie weken dood. Hij is omgekomen in buurt van Nancy tijdens een veldslag tegen de Zwitsers. Zijn twintigjarige dochter Maria, die hem heeft opgevolgd, zit aan tafel met de afgevaardigden van de Staten-Generaal der Bourgondische Nederlanden. Zij ruiken hun kans en dwingen de onervaren vorstin het zogeheten Groot Privilege te ondertekenen. Hiermee verkrijgen zij het recht om bijeen te komen wanneer zij dat zelf nodig achten. Bovendien weten ze met dit Privilege paal en perk te stellen aan de bevoegdheid van het centrale gezag om zonder de nadrukkelijke toestemming van de gewesten belastingen te heffen en troepen op de been brengen. Tegelijkertijd zorgen ze er met dit document voor dat de prille statenbond niet uit elkaar valt<sup>7</sup>.

De Staten-Generaal waren ongeveer vijfendertig jaar eerder door Maria's

grootvader, Filips de Goede, samen met de Orde van het Gulden Vlies en, iets later, de centrale Rekenkamer, ingesteld om de Bourgondische Nederlanden meer tot een eenheid te smeden. Het zwaartepunt van dit deel van de Bourgondische staat lag in het zuidelijke deel van de lage landen. De Staten-Generaal vergaderden altijd in Brussel of in een andere zuidelijke stad. De Orde van het Gulden Vlies bestond uitsluitend uit zuidelijke edelen en de stadhouders in Holland en Zeeland werden door Filips zelf aangesteld. De belangen van Filips in de noordelijke gewesten waren eigenlijk alleen gericht op rust en de mogelijkheid om belastingen te heffen. Hij hield zich buiten de oorlogen die Holland voerde en bemoeide zich niet met de verwickelingen in het Oostzeegebied. Hij probeerde niet om de Hollandse Staten bij te sturen of te beteugelen. Dit was de enige manier om Holland in de Bourgondische staat in te passen. De botsingen met Vlaanderen en Brabant die dit opleverde nam hij voor lief.

Het is dan ook niet voor niets dat Jonathan Israel opmerkt dat de Bourgondische Nederlanden in de vijftiende eeuw een duidelijk dualistisch karakter hadden met nauwelijks minder politieke en economische verdeeldheid tussen noord en zuid dan voordien<sup>8</sup>. Dit blijkt ook in 1477 als het Groot Privilege een feit wordt. Op dat moment gaan

Holland en Zeeland een eigen koers varen. Zij waren het eens met Vlaanderen dat de Bourgondische macht moest worden ingeperkt. Tegelijkertijd vreesden ze een statuut dat de rol van de Staten-Generaal in het zuiden zou versterken. Zij wilden een eigen statuut en in maart 1477 geeft Maria toe. Zij vaardigt dan een tweede Groot Privilege uit, speciaal voor Holland en Zeeland. Het belangrijkste punt van dit Privilege is dat vreemdelingen, ofwel Vlamingen en Brabanders, worden uitgesloten van posten in bestuur en rechtspraak in de noordelijke provincies. Tegelijk wordt de Vlaamse stadhouder van Holland en Zeeland vervangen door een Zeeuw. Ook wordt geregeld dat het Frans plaats moet maken voor het Nederlands als bestuurstaal<sup>9</sup>.

Uiteindelijk ontwikkelde het Groot Privilege zich vooral tot een mythe over hoe het zou kunnen zijn<sup>10</sup>. In de praktijk werd het vrij snel terzijde geschoven. Maria trouwt met Maximiliaan van Habsburg die meteen daarna de gedane afspraken zoveel mogelijk probeert terug te draaien. Hij krijgt daarbij de steun van de hoge adel. Daarnaast werd hij flink geholpen door het gebrek aan samenwerking tussen de twee dominante provincies in het zuiden, Vlaanderen en Brabant. Als hij in 1493 wordt teruggeroepen naar Oostenrijk om zijn vader op te volgen als keizer



van het Heilige Roomse Rijk krijgt hij voor elkaar dat zijn zoon als vorst van de Habsburgse Nederlanden alleen de rechten en privileges hoeft te erkennen die Filips de Goede en Karel de Stoute ook erkend hadden. Pas in 1576, dus bijna honderd later, komen de Staten voor het eerst echt bijeen zonder tussenkomst van de koning. Zij worden bijeengeroepen door Brabant. Wij zitten dan intussen midden in de periode die bekend staat als de Opstand. Deze opstand kan worden gezien als het beginpunt van de tijd waarin ons land ons land werd.

### 2.1.2 De periode van de Opstand

De Opstand die in het Noorden losbarstte was vooral het gevolg van drie ontwikkelingen: (1) de grote onvrede over de inquisitie, (2) de enorme belastingen en (3) de harde hand van Alva, die gepaard ging met meer centralisatie en verlies van eigen beslissruimte. Zowel in de Zuidelijke als in de Noordelijke Nederlanden was het onbehagen groot. In het Noorden was echter sprake van één machtsblok terwijl er in het Zuiden verscheidene waren. Daarnaast stond in het Noorden, in tegenstelling tot het Zuiden, een groot deel van de adel en de stedelijke elite achter het idee van een opstand. Ook ontbrak het in het Noorden, afgezien van enkele katholie-

ke bolwerken, aan noemenswaardige steun voor het katholicisme. Deze verschillen werden door de Opstand duidelijk aan het licht gebracht. In het Noorden werd, onder aanvoering van Holland en Zeeland, een steeds onafhankelijker koers gevaren. Het Zuiden was vooral gericht op verzoening die door hen werd gekoppeld aan een afzwakking van de onderdrukking door de Spanjaarden. In wezen waren er dus drie partijen. Twee daarvan stonden lijnrecht tegenover elkaar en één probeerde een middenpositie in te nemen. Dit leidde onvermijdelijk tot complexe situaties waarbij voortdurend op de achtergrond de vraag speelde wie het eigenlijk voor het zeggen had.

Vaak wordt 1566 genoemd als het jaar waarin de Opstand begint. Op 10 augustus van dat jaar zijn de frustraties over de onderdrukking door de Habsburgse regering en de repressie tegen het opkomende protestantisme zo hoog opgelopen dat een hagenpreek<sup>11</sup> in Steenvoorde leidt tot een gewelddadige zuivering van de nabije kloosterkerk van 'paapse afgodenbeelden'<sup>12</sup>. Deze daad was het startschot voor een periode die bekend staat als de beeldenstorm. In het begin ging het vooral om spontane acties die uitsluitend waren gericht tegen de kerk. Regeringsambtenaren, stadhuizen en belastinggaarders bleven buiten schot<sup>13</sup>. In Antwerpen werden alle 42

kerken geplunderd terwijl een grote menigte toekeek. Twee dagen later worden de kerken van Breda, Vlissingen en Middelburg en een groot deel van de dorpskerken op Walcheren geplunderd. Nog weer een dag later is Amsterdam aan de beurt. Vanaf eind augustus krijgt de beweging in het Noorden een meer georganiseerd karakter. Edelen en vooraanstaande burgers beginnen het geweld te coördineren. De uitbarstingen op 25 september in Den Haag en Leiden vonden bijvoorbeeld plaats onder leiding van groepen gewapende edelen. In het zuiden keert ondertussen de rust terug.

De beeldenstorm leidde tot grote verdeeldheid onder de Nederlandse adel. Er waren drie stromingen: een groep felle tegenstanders van de beeldenstorm, een groep felle voorstanders en een groep die een middenpositie van 'religievrede' bepleitte<sup>14</sup>. Willem van Oranje had de leiding van deze laatste groep. Hij zoekt een compromis. Als de landvoogdes, Margaretha van Parma, in december 1566 begint terug te slaan is het kiezen of delen. Willem van Oranje trekt de conclusie dat de opstandelingen zich in een hopeloze positie bevinden. In maart 1567 worden het geuzenleger in Antwerpen verslagen. Enkele dagen later volgt een algehele overgave. Protestantse predikers slaan op de vlucht en pas opgerichte protestantse kerken worden weer gesloten.

Verschillende edelen, waaronder Willem van Oranje, vertrekken naar Duitsland. De opstand leek de kop ingedrukt. Om de orde te handhaven wordt Alva, met duizend Spaanse en Napolitaanse soldaten, aangevuld met Duitse hulptroepen, naar de Nederlanden gestuurd. Hij voert een schrikbewind. Hoewel hij vooral naar de Nederlanden was gestuurd om de orde te handhaven komt hij steeds vaker in conflict met de landvoogdes. Zij is het niet eens met de koers die Alva vaart. In september 1567, vrijwel een maand nadat Alva arriveerde, treedt zij af.

Aankankelijk lijkt Alva de zaak volledig onder controle te hebben. Tegelijk proberen enkele van de gevluchte edelen de geest van de Opstand levend te houden. Vanuit het buitenland publiceren zij verschillende geschriften. De Vlaamse edelman Filips Marnix van Sint Aldegonde publiceert bijvoorbeeld in 1567 een geschrift waarin hij stelt dat de koning de privileges van de 'vrijheid' van de Nederlanden gewesten geschonden had. De eveneens gevluchte Jacob van Wesembecque, die pensionaris van Antwerpen was in de periode 1566 – 1567, werkte dit verder uit in een reeks verhandelingen die hij in 1568 en 1569 publiceert. In deze verhandelingen stelt hij dat er een onafneembare en 'natuurlijk aangeboren' vrijheid is, die de mens te boven gaat. Volgens hem was de schending van de algemene 'vrijheid'

van de Nederlanders door de koning van Spanje voldoende rechtvaardiging voor een gewapende opstand tegen zijn gezag<sup>15</sup>.

Voorlopig blijft het bij dit soort abstracte overwegingen op papier. Alva heeft de zaak stevig in de hand. Voor de Spaanse koning is zijn repressieve gezag vooral een middel en geen doel op zichzelf. Het achterliggende doel dat hij had was het omvormen van de Nederlanden in een betrouwbaar bastion van de Spaanse macht. In zijn ogen kon een combinatie van streng optreden tegen ketterij en een energieke overheidssteun voor de hervorming en reorganisatie in de kerk leiden tot een rekatholisering van de Nederlanden. Voor dit beleid was natuurlijk geld nodig en dat kwam niet uit Spanje. Om zijn plannen te verwezenlijken was het daarom nodig om nieuwe belastingen in te voeren. Eind 1569 probeert Alva verschillende nieuwe heffingen in het leven te roepen. De bekendste daarvan is de tiende penning die was bedoeld om 10% belasting op alle handel te heffen. Om de belastingheffing niet als een verplichting op te leggen was instemming van de Staten-Generaal nodig. Zij worden dan ook voor het eerst in tien jaar weer bijeengeroepen. De Staten verzetten zich heftig, met name onder druk van Antwerpen en Amsterdam. Met diverse dreigingen dwingt Alva de invoering van een honderdste penning

(op onroerend goed) af. De tiende penning wordt tweemaal afgekocht<sup>16</sup>.

Eind 1571 begint Alva de tiende penning met geweld af te dwingen. Daarmee werd deze maatregel het symbool van een niets ontziend centraal gezag dat de gerespecteerde constitutionele gebruiken met voeten trad. De gevolgen hiervan werken in het Noorden heel anders uit dan in het Zuiden. Dit had te maken met maatschappelijke en economische verschillen. Die waren tussen het Noorden en het Zuiden altijd al talrijk en verrekend. Daar was de laatste decennia de godsdienstige dimensie bijgekomen. Op zichzelf waren dit geen onoverkomelijke obstakels. Zij gingen echter samen met een fundamenteel verschil tussen de beide Nederlanden. In het Noorden was er maar één machtsblok, Holland. Binnen dit machtsblok was er sprake van grote eensgezindheid die op de rest van het Noorden uitstraalde. Het Zuiden werd juist gekenmerkt door verdeeldheid. Brabant en Vlaanderen zetten de toon maar hadden beide last van gebrek aan interne samenhang. Daarnaast bestond het Zuiden veel meer uit een standenmaatschappij met de adel en de geestelijkheid aan de top. De wil van het volk was in dit deel van de Nederlanden van ondergeschikt belang. In de Noordelijke Nederlanden was de macht veel meer verweven met het volk, dat wil zeggen, met de rijke kooplui.

De edelen in het Noorden voelden zich door Alva in het nauw gedreven. Zij hadden er steeds meer belang bij om het bestaande bewind omver te werpen. Dit leidt er uiteindelijk toe dat op 1 april 1572 zeshonderd geuzen de havenstad Den Briel innemen. Den Briel was eigenlijk een onbeduidend stadje. Door de snelle verovering werd echter duidelijk hoe broos het evenwicht in het Noorden was. De overwinning smaakte naar meer en vijf dagen later werd Vlissingen ingenomen. Niet veel later kwam, afgezien van Middelbrug, het hele eiland Walcheren in handen van de geuzen. Vele steden in Zeeland en Holland volgden en uiteindelijk schaarde zeshoewentig stadsbesturen zich achter de Opstand. In juli werd voor het eerst op eigen gezag een vergadering van de Staten van Holland bijeen geroepen. Vanaf dat moment heeft Alva de zaak niet meer onder controle. Vooral in het noordwesten (Zeeland, Holland en Friesland) krijgen de opstandelingen een stevige voet aan de grond. Na het ontzet van Leiden, in 1574, trekken de Spaanse troepen zich vrijwel definitief terug uit Zeeland en Holland. De Opstand is daar vanaf dat moment vrijwel zonder gevaar.

Alva heeft gefaald en trekt zich terug. Hij wordt opgevolgd door Requesens, die kort na zijn aantreden van de Spaanse koning de opdracht krijgt om te onderhandelen. De eerste besprekin-

gen worden in het voorjaar van 1575 in Breda gehouden. De opstandelingen verklaren niet uit te zijn op een afscheiding. Ze willen dat de koning het protestantisme toelaat en de rechten en privileges van de provincies respecteert. Dit is voor de Spaanse koning onbespreekbaar. Even later krijgt de Opstand rugwind uit onverwachte hoek. Eind 1575 is de schatkist van de Spaanse koning, die ook een oorlog in de Middellandse Zee tegen de Turken voert, zover uitgeput dat hij zijn verplichtingen aan Genuese bankiers niet meer kan nakomen. Een belangrijk gevolg van deze situatie is dat betaling van soldij regelmatig wordt uitgesteld. Tegen die achtergrond slaat het Spaanse leger op 2 juli 1576 in Vlaanderen aan het muiten. Kort voor het uitbreken van de muiterij was Requesens overleden. Hij was van cruciaal belang voor de stabiliteit in het Spaanse leger. Dankzij zijn goede relaties met Brusselse bankiers, en deels met eigen middelen, had Requesens de betaling van het Spaanse leger in het Noorden op gang weten te houden. Na zijn dood was ook deze geldstroom opgedroogd. Toen de muiterij drie weken aan de gang was dreigde Brussel het slachtoffer van plundering te worden. Op dat moment doen de Staten van Brabant een poging om het machtsvacuüm dat dan is ontstaan op te vullen. Zij roepen de Staten-Generaal bij elkaar.

Brabant roept de Staten bijeen met als belangrijkste doel het beëindigen van de oorlogshandelingen van de opstandelingen. Holland en Zeeland zijn hier fel op tegen. Zij doen niet mee aan deze bijeenkomst. Eind oktober komen de beide partijen wel overeen dat zij samen de muitende Spanjaarden zullen verdrijven om daarna verder te overleggen over de kwestie van de godsdienst. Dit wordt vastgelegd in de 'Pacificatie van Gent'. Daarmee lijkt het dat de twee partijen zich verenigen tegen een gezamenlijke vijand. Al gauw wordt duidelijk dat dit vooral op papier het geval is. In de praktijk blijven er twee stromingen. De belangrijkste bemiddelaar tussen deze twee partijen is Willem van Oranje. Aan de ene kant is hij de onbetwiste leider van het Noorden. Aan de andere kant heeft hij zijn belangrijkste bezittingen in Brabant. Hij hecht dan ook grote waarde aan het bereiken van een compromis. Tot vlak voor zijn dood, in 1584, blijft hij streven naar een vergelijk tussen de beide Nederlanden. Rond 1576 wijzen de tekenen echter al uit dat dit tegen beter weten in zal zijn.

Holland en Zeeland hadden in 1575 een unieoverdrag getekend. Daarin waren vergaande afspraken gemaakt over bestuurlijke en militaire samenwerking<sup>17</sup>. Door deze samenwerking werden deze twee provincies min of meer als een onafhankelijke staat gezien. Voor een deel werkten zij samen met de

Staten-Generaal die in Brabant zetelden. In de meeste gevallen waren ze autonoom. Doorgaans bepaalden ze zelf welke koers ze wilden varen. Dit blijkt bijvoorbeeld in 1578 als de beide provincies op eigen initiatief troepen naar Gelderland en Overijssel sturen om daar een eind te maken aan de koningsgezinde katholieke stadsbesturen van Kampen en Deventer. De noodzaak om deze troepen te onderhouden en de vestingen langs de landsgrens te versterken zette de politieke en strategische verhouding in een nieuw licht. Holland verlangt een onafhankelijke verdedigingsstructuur los van de Staten-Generaal. Om dit te bereiken wordt samenwerking gezocht met Utrecht en Gelderland. Daarbij wordt voorgesteld een unie te vormen. Vooral de Staten van Gelderland zijn zeer verdeeld over de vraag of ze hier op in moeten gaan. Uiteindelijk ondertekenen zij op dat moment de tekst niet. Holland, Zeeland, Utrecht en ook de Ommelanden doen dit wel.

Met deze ondertekening, op 23 januari 1579, wordt de eerste stap gezet in de richting van de befaamde Unie van Utrecht. Het idee voor een zogenaamde 'Nadere Unie' ondervond zowel krachtige steun als hardnekkig verzet. Toch sluiten steeds meer delen van de Noordelijke Nederlanden zich bij deze unie aan. In maart gaat Gelderland alsnog om en tekent ook. Willem van

Oranje behoort tot het kamp van de twijfelaars. In april werkt hij met de Staten van Brabant aan een gematigde versie waarin meer macht aan de Staten-Generaal in Antwerpen werd toegerekend, de positie van het centrale gezag werd versterkt en de uitoefening van het katholicisme nadrukkelijk werd toegestaan. Holland zag hier niets in. Tegelijkertijd besluiten de Waalse provincies, die zich buitenspel gezet voelden, een tegenwicht te vormen. Zij sluiten zich aaneen in de Unie van Atrecht met als belangrijkste doel het streven naar een verzoening met Spanje. Deze twee ontwikkelingen zorgden ervoor dat Oranje uiteindelijk op 3 mei 1579 de Unie van Utrecht tekende.

### 2.1.3 Het Noorden als zelfstandige eenheid

Met het tekenen van het unie-verdrag vallen de Nederlanden in twee delen uiteen. Willem van Oranje weet Antwerpen, Breda en 's-Hertogenbosch nog zover te krijgen dat ze meetekenen, de rest van Vlaanderen en Brabant doen dit niet. Als één van de laatste provincies besluit Friesland in augustus ook om mee te doen<sup>18</sup>. De Unie van Utrecht zorgt nog niet voor een definitieve breuk tussen de beide Nederlanden. Zowel de leden van de 'Generale' als die van de 'Nadere Unie' blijven zich tegen Spanje verzetten.

Tegelijkertijd wordt in Keulen gewerkt aan een poging om vrede te stichten. Keizer Rudolf II bemiddelt tussen vertegenwoordigers van Filips II en die van de Nederlandstalige gewesten. Eind 1579 lopen deze onderhandelingen stuk, de koning is niet bereid tot religieuze tolerantie. Kort daarna verklaart hij Willem van Oranje vogelvrij. In een uitvoerige 'Apologie' beschuldigt Willem van Oranje daarop de koning van tirannie. Ondertussen weten de Spanjaarden, die op dat moment onder het bevel van Parma staan, in het noordoosten en vooral in het zuiden steeds meer terrein terug te winnen. Daardoor voelt vooral Willem van Oranje zich sterk in het nauw gedreven. Hij stuurt aan op een hereniging en zoekt naarstig steun in het buitenland.

Al in 1578 had Willem van Oranje geprobeerd de steun van Frankrijk te krijgen. Nu het water hem aan de lippen staat stelt hij de Staten-Generaal voor om de soevereiniteit over de Nederlanden aan de jongere broer van de Franse koning aan te bieden. De Staten van Brabant en Vlaanderen steunen hem hierin en in 1580 wordt een overeenkomst getekend door het huis van Anjou en vertegenwoordigers van de Staten-Generaal. In januari 1581 arriveert de nieuwe soeverein in Antwerpen waar hij onder de voorwaarde dat hij de bestaande privileges eerbiedigt wordt uitgeroepen tot 'vorst en heer der Nederlanden'. Een logisch

gevolg van deze daad is het beëindigen van de loyaliteit aan de oude landsheer, Filips II. Hoewel het een onvermijdelijke stap leek hadden de Staten-Generaal nog tot juli tijd nodig om het eens te worden over de tekst waarin die daad bij het woord werd gevoegd. Deze tekst is bekend geworden als het 'Plakkaat van Verlatinge' en kan worden gezien als het meeste opmerkelijke staatsstuk uit de periode van de Opstand<sup>19</sup>.

In dit document is de leidende gedachte dat een vorst de herder van een kudde is. Hij moet deze kudde verzorgen en beschermen. Een vorst die juist het tegenovergestelde doet en zijn onderdanen onderdrukt en vervolgt, en daarmee zijn kudde verstrooit en aan de wolven overlaat, komt zijn taak niet na. Zijn onderdanen hebben dan het recht om hun vorst af te zetten. Deze, voor de zestiende eeuw unieke, gedachte gaat uit van het contractdenken<sup>20</sup>. Onderdanen en vorst zijn twee gelijkwaardige partijen met wederzijdse rechten en plichten. Bij het niet nakomen van deze rechten en plichten zijn de partijen vrij om uit elkaar te gaan. Hoewel deze gedachte lijnrecht tegen de heersende opvatting in ging, die ervan uit ging dat de vorst een door God toevertrouwd gezag toekwam, stond ze niet volstrekt op zichzelf. Al in 1215 was in Engeland in het Magna Charta vastgelegd dat een monarch gebonden is aan recht en wetgeving.

Dichter bij huis was in de vijftiende eeuw in Brabant een privilege van kracht geworden dat de Staten de mogelijkheid gaf om de hertog tijdelijk te laten vervangen door een regent als hij niet aan zijn verplichtingen voldeed.

Het meest waarschijnlijk is dat de tekst van het 'Plakkaat van Verlatinge' is geïnspireerd op hugenootse geschriften<sup>21</sup>. Niet alleen Willem van Oranje was al enige tijd op Frankrijk georiënteerd. Ook de edelen die veel in zijn buurt waren onderhielden banden met de Fransen. In verschillende geschriften die onder de hugenoten circuleerden zijn teksten te vinden die veel gelijkenis vertonen met die van het 'Plakkaat van Verlatinge'. Naast het idee van een contract had het plakkaat betrekking op verschillende praktische zaken. Zo werd bepaald dat nergens meer mocht worden verwezen naar de koning van Spanje. Op grond van het plakkaat werd zijn beeltenis van alle officiële stukken gehaald. Verder moesten alle bestuurders, ambtsdragers en leden van de schutterijen een nieuwe eed van trouw afleggen. Bovendien moesten de ambtsdragers daarbij zweren dat zij zich niet meer gebonden achtten aan de eed van trouw aan de Spaanse koning maar trouw zouden zijn aan de Staten. De tekst van het plakkaat werd door alle Staten, dus zowel die in het Zuiden als die in het Noorden, ondersteund.

Hoewel er op papier dus een fikse stap naar een zelfstandig bestuur was gezet werd de positie er in de werkelijkheid niet rooskleuriger op. Parma wist steeds meer terrein te winnen. Daarnaast wordt de katholieke hertog van Anjou al snel gewantrouwd. Het boterde niet tussen hem en de Staten-Generaal. Dit wantrouwen was terecht want in 1583 probeert hij de macht te grijpen in Brabant en Vlaanderen. Dit mislukt en hij verlaat het land<sup>22</sup>. Ondertussen begint het er steeds somberder uit te zien voor de opstandelingen. In het Zuiden rukken de Spanjaarden verder op. Het gevolg is dat men de strijd in het Zuiden langzaam begint op te geven. Willem van Oranje laat daarom, gedwongen door de omstandigheden, de hoop om de Opstand in het Zuiden levensvatbaar te houden definitief varen. In 1583 is hij de wanhoop nabij. Hij vestigt zich in Delft. Tegelijkertijd verhuizen de Staten-Generaal van Antwerpen via Middelburg en Delft naar Den Haag. In Delft neemt Van Oranje, vlak voordat hij in 1584 wordt vermoord, het besluit om in te gaan op het aanbod van Holland en Zeeland om graaf over deze twee gewesten te worden.

Dit aanbod, dat opmerkelijk was omdat het met het graafschap ook de soevereine rechten over de beide provincies aan Willem van Oranje overdroeg, was in 1581 door Holland gedaan toen de hertog van Anjou in de Nederlanden ver-

scheen. Het gebaar was vooral bedoeld om de macht van deze hertog in te perken en dat was voor de gematigde Willem van Oranje precies de reden om te weigeren. In 1584 is de hertog van het toneel verdwenen. Hij ziet dan geen belemmeringen meer en besluit om op het voorstel in te gaan. Zijn populariteit is echter in de tussentijdse periode sterk gedaald. Enkele vooruitstrevende regenten beginnen zich openlijk af te vragen of het wel nodig is om een soevereine vorst te hebben. Volgens hen zouden de Staten van Holland deze plaats ook heel goed zelf kunnen vervullen. Dit ontluikende republicanisme wordt helder verwoord in de rede die de regent Cornelis Hooft in juni 1584 houdt<sup>23</sup>. Hij pleit voor een eenduidige leiding over alle provincies die in de Unie van Utrecht zijn verenigd. Daarnaast geeft hij aan dat in zijn ogen de regenten hun gezag volledig ontleenen aan de steun van de aanzienlijke burgers, de schutterij en de zeelieden.

Vrijwel een maand later raakt deze discussie in een stroomversnelling. Door de moord op Willem van Oranje is er eigenlijk geen keuze meer. Holland neemt aarzelend de leiding van de Opstand op zich. Tegelijkertijd starten zij onderhandelingen over de instelling van een Raad van State met zetels voor Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland en Vlaanderen en Brabant. Dit orgaan zou worden belast met de oorlogsvoering en de administra-

tie van het leger. Vooral Brabant ziet deze inkapseling door Holland niet zitten. Zij stellen voor opnieuw een beroep te doen op het Franse Koningshuis. Dit leidt tot sterke verdeeldheid in Holland. Wederom is het Hooft die erop wijst dat Holland (en de rest) op het eigen leiderschap moet vertrouwen. Ook wijst hij met nadruk op de onbetrouwbaarheid van de Franse koning<sup>24</sup>. Op dat moment is de situatie van de Opstand militair en bestuurlijk op een dieptepunt. Er is weinig tijd voor discussie. De bezwaren tegen de Franse koning worden terzijde geschoven en begin 1585 wordt Hendrik III de soevereiniteit over de Nederlanden aangeboden.

Hendrik III is op dat moment koning van een land dat is verscheurd door een burgeroorlog. Zijn gezag is beperkt en hij is zowel bang voor de Spanjaarden als voor de Franse Katholieke Liga. Hij heeft weinig belang bij extra problemen en weigert het aanbod. Als vervolgens Antwerpen in augustus van hetzelfde jaar moet capituleren voor Parma wordt een laatste poging ondernomen de zaak te redden. De Staten-Generaal bieden de Engelse koningin, Elizabeth I, de soevereiniteit aan. Ook zij slaat dit aanbod af. Tegelijkertijd ziet zij echter ook het gevaar van een complete overwinning van Parma en het Spaanse overwicht in het Noorden dat dit met zich mee zou brengen. Daarom besluit zij, in overleg met haar ministers, bijstand te verlenen aan de Staten-Generaal. In ruil

daarvoor vraagt zij medezeggenschap over de strategie en de besluitvorming in de Republiek. Om zich hiervan te verzekeren dwingt zij af dat ze de militaire en politieke leider van de Republiek kan benoemen en dat zij zetels in de Raad van State<sup>25</sup> krijgt toegewezen<sup>26</sup>.

De Staten-Generaal kunnen weinig kanten op. Op 20 augustus 1585 tekenen zij het verdrag van Nonsuch waarmee de Verenigde Provinciën een protectoraat van Engeland worden. De Engelse koningin stuurt naast geld, ook 6.350 man voetvolk, 1.000 man bereden troepen en drie vertegenwoordigers voor de Raad van State. Eén van deze drie, de graaf van Leicester, krijgt het opperbevel over de Engelse troepen en wordt benoemd als voorzitter van de Raad van State. Vanaf het begin is dit een periode met grote spanningen. Meteen bij het aantreden van Leicester komt de vraag op tafel wie het in de praktijk uiteindelijk voor het zeggen heeft. Daar kwamen al snel verschillen in volksaard en inzichten in strategische kwesties bij. Daarnaast kenden de Engelse soldaten weinig discipline. Het duurde niet lang of zij waren even gehaat als de Spaanse soldaten. In de zomer van 1587 loopt de spanning zo hoog op dat Leicester besluit een coup te plegen waarbij hij probeert om alle macht naar zich toe te trekken. Dit mislukt. Leicester vertrekt gefrustreerd naar Engeland. Opnieuw zijn de Verenigde Provinciën vorsteloos.

Leicester laat een land achter dat wordt gekenmerkt door interne twisten, rancune en verraad en waarin ongedisciplinerde Engelse soldaten met alle partijen meevechtend rondtrekken. Met name dankzij de diplomatieke inspanning van Johan van Oldenbarnevelt weet de jonge Republiek deze interne spanningen te overwinnen. Gesteund door een ferme externe rugwind, Filips II en Elizabeth I wijzigen beide hun buitenlandse beleid<sup>27</sup>, wordt een geordende en doelmatige federale staat gesmeed. Deze staat wordt vanuit Den Haag bestuurd door Van Oldenbarnevelt en de Staten van Holland. Deze periode, die loopt van 1590 tot ongeveer 1610, is uniek in de geschiedenis. Zelden werd met zoveel succes een nieuwe staat gevormd<sup>28</sup>. Dankzij allerlei innovaties, onder meer op militair gebied, groeit de Republiek snel uit tot een supermacht met een centrale rol voor de provincies. Amsterdam werd het centrum van de wereldhandel. Door een investeringsgedrag dat bestond uit het principe van investering en herinvestering werden in korte tijd enorme winsten gemaakt waar weer nieuwe investeringen mee werden gedaan. Tegelijk werden de risico's in de hand gehouden door een systeem van partenrederij (meerdere personen hebben dan meerdere parten in verschillende rederijen waardoor ze hun risico konden spreiden), goede zeeverzekeringen en een zekere mate van prijsbeheersing. Door de combina-

tie van deze praktijken groeide het handelskapitaal in Amsterdam in korte tijd tot ongekende hoogte<sup>29</sup>.

In dezelfde periode dat de Republiek uitgroeit tot een wereldmacht gaat de oorlog tegen Spanje gewoon door. Deze oorlog is dus zeker geen belemmering geweest voor de economische groei. Een overgrote deel van de oorlog werd dan ook na 1598 buiten het grondgebied van de 'Zeven Verenigde Nederlanden' gevoerd. In 1609 worden vredesbespreking gehouden die vastlopen in halsstarrigheid van beide partijen<sup>30</sup>. De onderhandelingen leveren uiteindelijk een bestand op waarin wordt afgesproken dat men de wapens twaalf jaar zou laten liggen. In tegenstelling tot de meeste bestanden werd dit bestand door beide partijen strikt nageleefd. Tegelijk krijgt het godsdienstconflict in deze periode een internationale dimensie. In 1648 zijn alle partijen, maar vooral de Republiek en Spanje, zover dat ze inzien dat een duurzame vrede de beste optie is. Die vrede werd in Münster getekend. Spanje erkent de Republiek als een soevereine staat<sup>31</sup>. De Republiek staat nu formeel op eigen benen. Dit duurt tot ongeveer 1795 als een periode begint waarin Napoleon op het toneel verschijnt en de Republiek verandert in een koninkrijk waardoor de provincies uit het centrum van de macht verdwijnen.

## 2.2 Het provinciale bestuur door de jaren heen

De ontwikkeling van de provinciale bestuursstructuur in de Nederlanden is min of meer in drie perioden op te delen. Ten eerste is er de periode waarin ons land uitgroeide tot een zelfstandige natie. In die periode, die al met al ruim 200 jaar duurde, vervulden de provincies een hoofdrol. Het begin ervan is in de vorige paragraaf besproken. Aan het eind van de achttiende eeuw, het is dan de tijd van de grote revoluties<sup>32</sup>, komt een eind aan de hoofdrol van de provincies. Onder invloed van de gevolgen van de machtsperiode van Napoleon wordt Nederland een koninkrijk. Deze periode kan worden gezien als de tweede in de ontwikkeling van ons staatsbestel. Ook deze periode zal ongeveer 200 jaar duren en begint zo ongeveer in 1795. In dat jaar wordt de Republiek, onder leiding van de Bataven, een satellietstaat van Frankrijk. De Fransen respecteren deze Bataafse Republiek (voorlopig) als historische natie. Er komt een eerste grondwet, die Staatsregeling werd genoemd en een blauwdruk gaf voor een nieuwe inrichting van de samenleving. Er werd een radicaal einde gemaakt aan de provinciale gedachte. Het land werd in acht departementen ingedeeld. Ondanks deze hervormingen blijft het land verdeeld. In 1801 maken de pas ingestelde bestuurslagen

plaats voor de oude regenten en de namen van de gewesten keren ook weer terug. Ook dit lijkt niet te werken en in 1805 krijgt het land onder druk van de Fransen een soort president.

In 1806 vindt Napoleon, die inmiddels drie jaar keizer van Frankrijk is, het genoeg. Hij benoemt zijn broer Louis Bonaparte tot koning der Nederlanden. Vanaf dat moment is het land een monarchie. Na de val van Napoleon, wordt in 1815 op het Wener Congres, het Verenigd Koninkrijk onder leiding van koning Willem I, een feit. Dit Koninkrijk bestaat, althans voorlopig, uit alle Nederlanden. Vooral doordat de zuidelijke dit graag wilden, krijgt het land een tweekamerstelsel<sup>33</sup>. De Staten-Generaal werden op dat moment gedegeerde tot Tweede Kamer. De Eerste Kamer bestond uit aanzienlijken die door de Koning waren benoemd. In 1830, na de septemberrevolutie, roept het zuiden de onafhankelijk uit en wordt België. Willem I gaat echter pas in 1839 met de scheidingsvoorwaarden akkoord. In 1840 staat hij de macht af aan zijn zoon Willem II. In 1848 worden alle grote staten in Europa, op Rusland en Engeland na, geconfronteerd met een revolutie. Dit bezorgt Willem II een nachtmerrie waardoor hij naar eigen zeggen in één nacht van conservatief liberaal wordt. Hij stelt een herzieningscommissie voor de grondwet in. In datzelfde jaar komt deze commissie, die onder leiding van

Thorbecke staat, met een vrijwel geheel herziene, en dus nieuwe, grondwet<sup>34</sup>.

Deze nieuwe grondwet vormde de basis voor een staatsinrichting die een eind maakte aan alle wijzigingen die vanaf 1780 schering en inslag waren. Dit zogenaamde 'huis van Thorbecke' bleef meer dan een eeuw vrijwel ongewijzigd en komt in grote lijnen overeen met het staatsbestel zoals wij dat nu nog kennen. Het centrale element in de nieuwe grondwet is de ministeriële verantwoordelijkheid: 'De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk'. Het parlement blijft uit twee kamers bestaan waarvan de belangrijkste de Tweede Kamer is. Wie daarin zitting hebben wordt voortaan door de kiesgerechtigden uitgemaakt. Dit geldt ook voor Gemeenteraden en Provinciale Staten. De Provinciale Staten kiezen de vertegenwoordigers in de Eerste Kamer. De Tweede Kamer krijgt recht van amendement, interpellatie en enquête. De debatten in de vertegenwoordigende organen zijn in principe openbaar. Verder brengt de nieuwe grondwet vrijheid van godsdienst, onderwijs, drukpers en vereniging en vergadering.

Al met al verschuift de macht dus fundamenteel naar het parlement. Willem III, die in 1849 aan de macht kwam, probeert nog enkele malen de verhoudingen van voor 1848 te herstellen. Ondertussen werd op 6 juli 1850 de, grotendeels door Thorbecke zelf ontwikkelde, provinciale

wet aan zijn 'huis' toegevoegd<sup>35</sup>. Deze wet van 1850 regelde de inrichting en samenstelling van het provinciale bestuur. Hij bleef, afgezien van veel kleine aanpassingen, tot het midden van de vorige eeuw vrijwel ongewijzigd. In 1962 werd het de 'Provinciewet'. Deze wet was vooral gericht op een overzichtelijker indeling en gaf de provincies iets meer vrijheid. In 1994 is de 'Provinciewet' herzien. Deze aanpassing kende geen fundamentele wijzigingen. Even eerder echter, in 1993, is een debat gestart dat kan worden gezien als het beginpunt van de derde periode in de ontwikkeling van de provinciale bestuursstructuur. Dit debat leidt in 2003 tot de meest fundamentele wijziging sinds 1850: de provincie krijgt een duaal stelsel. Deze periode, die formeel in 2003 begint, maar vanaf begin 1990 vorm begint te krijgen wordt in paragraaf 2.2.3 beschrijven. In paragraaf 2.2.2 wordt de provincie als onderdeel van het Koninkrijk besproken. In paragraaf 2.2.1 wordt de provincie als onderdeel van de Republiek besproken. Op die manier wordt de ontwikkeling van het provinciale bestuur in drie delen besproken.

### 2.2.1 De provincie als onderdeel van een nieuwe staat

In de periode van 1572 tot 1609 krijgt het institutionele kader van de Nederlanden vorm. Dit blijft stabiel tot 1795. Ondanks de veranderingen



van na 1795 is de eerste periode van het ontstaan van de Nederlandse Staat ook nu nog van belang. Als we wat dieper op deze periode ingaan, wordt duidelijk dat Nederland uit de schoot van het poldermodel is geboren. Dit overlegmodel, dat in de huidige tijd vaak als een verwerpelijke fenomeen, regelmatig in de belangstelling staat, is eerder oorzaak dan gevolg van de vorming van de Nederlandse Staat. Om dit inzichtelijk te maken moeten we terug naar de dertiende eeuw. Vanaf die tijd zijn de bewoners van het gebied dat later ons land zou worden gericht op intensieve samenwerking. Eerst eigenlijk alleen letterlijk om het hoofd boven water te houden, later ook figuurlijk. Om de strijd met het water effectief aan te kunnen pakken was samenwerking een bittere noodzaak. Verenigd in heemraadschappen zorgden dorpen, steden en plaatselijke kleine edelen voor middelen voor de bouw en het onderhoud van dijken, dammen en afwateringskanalen. Door de constructie van het hoogheemraadschap hield de plaatselijke graaf een vinger in de pap.

Aan het begin van de vijftiende eeuw wordt van de nood een deugd gemaakt. Door de ontwikkeling van het volledig getuigde zeeschip wordt het water namelijk een stuk bruikbaar voor transport. Dit geeft de mogelijkheid van massagoederenvervoer waar de Hollanders snel op in spelen. In andere delen van de

wereld hadden rijke kooplieden particuliere ondernemingen gevormd die voldoende kapitaal hadden om zelfstandig, of met enkele compagnons, een vloot in de vaart te houden. De vloot van een dergelijke onderneming bestond doorgaans uit een klein aantal robuuste dure schepen en was gericht op de rijke handel. De situatie in Holland was hier het tegendeel van. Hier bestond de vloot uit een groot aantal goedkope en gemakkelijk te zeilen schepen die werden ingezet voor het vervoer van massagoederen. Deze schepen waren het eigendom van een groot aantal aandeelhouders. Elk aandeelhouder had meestal slechts één tweeëndertigste of één vierenzestigste deel van een schip in bezit. De eigenaren waren vaak van bescheiden welstand. In de meeste gevallen was het in de vaart houden van een schip een neventak van een molenaar, handelsman of een brouwer<sup>36</sup>.

Naast een sterke noodzaak tot samenwerking zorgde het gezamenlijke bezit voor een flinke spreiding van macht en kapitaal over een groot gebied. In andere delen van Europa maakte naast de adel meestal een kleine elite in een grote stad de dienst uit. Venetië, Brugge en Antwerpen zijn hier de belangrijkste voorbeelden van. Deze steden domineerden hun achterland volledig. Door de spreiding van macht en kapitaal in het Noorden waren de steden hier tot 1550 ongeveer even groot<sup>37</sup>. Daarnaast

kende het platteland een ongekennd hoge productiviteit en was het dun bevolkt<sup>38</sup>. In tegenstelling tot de rest van Europa waren er in Holland en in de andere provincies in het Noorden slechts een beperkt aantal boerendorpen. De meeste boerderijen lagen verspreid over het platteland. De bewoners van de dorpen op het platteland werkten vaak in de zeevaart, de binnenvaart of de visserij. Daar komt bij dat het land meestal in eigendom was van de boeren zelf. Ook brouwers bezaten een aanzienlijk deel van het land. De adel had in Holland slechts 5% van de grond in bezit, de kerk 10%<sup>39</sup>.

Deze gelijkmatige verdeling was een belangrijke basis voor samenwerking en een gevoel van gelijkwaardigheid. Geen enkele stad of bevolkingsgroep had een dominante positie. Als je iets wilde bereiken was overleg een belangrijke voorwaarde<sup>40</sup>. Tegelijkertijd ontwikkelde zich in de verschillende steden, zowel in het noorden als het zuiden, diverse corporatieve netwerken zoals de gilden, de schutterijen en de rederij-kerskamers. Ook deze instanties stimuleerde samenwerking en spreiding van macht en zorgde voor een gevoel van onafhankelijkheid dat samen met veranderende inzichten in godsdienstopvatting uiteindelijk tot de Opstand leidde. De verschillen tussen Noord en Zuid komen vervolgens het meest duidelijk tot uitdrukking vanaf het moment

dat het unieverdrag van Utrecht wordt getekend en de 'Republiek der Zeven Verenigde Provinciën' wordt gevormd. Deze eenheid die tijdens de Opstand tot stand kwam wordt door Israel beschreven als 'een kruising tussen een federale staat en een confederatie, met meer confederatie in vorm en theorie, en meer federatie in substantie en praktijk'<sup>41</sup>.

In theorie klinkt in de Unie van Utrecht een groot gevoel van eenheid door. In de praktijk was vooral eigenbelang de drijfveer. Iedere provincie had, met Holland voorop, als voornaamste doel het handhaven van eigen vrijheden en privileges. Het middel hierbij was, uit noodzaak geboren, samenwerking. Het in standhouden van deze tegenstrijdige combinatie van middel en doel vroeg om een vorm van staatsmanschap die werd aangeduid met de term 'Persuasie'. 'Voor wat hoort wat' was de belangrijkste regel<sup>42</sup>. Een bestuurder in de Republiek moest een meester zijn in de kunst van het overleggen, geven en nemen, schikken en plooiën en geduld betrachten. Deze bestuurder was altijd een onderdeel van een college. Er was in de Republiek op alle niveaus van het bestuur sprake van collegiale macht. Nergens was er één persoon die de dienst uitmaakte. De enige uitzondering hierop vormde de stadhouder. Deze functionaris had een unieke positie die vooral te danken was aan de rol die Willem van Oranje aan het begin van de Opstand had gespeeld. In

1543 had Karel de V het ambt van stadhouder in het Noorden ingesteld.

Op dat moment vond hij het handig om de macht te spreiden. Daarom had hij in de Lage Landen drie gebieden aangewezen met elk een stadhouder. Deze drie stadhouders waren de vervangers (stadhouders) van de vorst<sup>43</sup>. In 1572, bij het uitbreken van de Opstand, werd de macht van de provinciale Statenvergaderingen aanzienlijk vergroot. Tegelijkertijd was er in die periode maar één stadhouder, die ondertussen ook niet meer fungeerde als plaatsvervanger van de vorst maar juist als leider van de Opstand tegen de vorst. Daarmee was het stadhouderschap een belangrijk symbool van de Opstand geworden. Toch werd al in 1576 het driemanschap hersteld. Dit blijft zo tot 1590. Vanaf dat moment zijn er twee stadhouders. Die situatie blijft zo tot in 1650 Holland besluit zonder stadhouder te kunnen. Dit duurt vervolgens tot 1672. Vanaf dat jaar zijn er weer twee stadhouders. Van 1702 tot 1747 kiest Holland opnieuw voor een stadhouderloos tijdperk. In 1747 herstelt Willem IV, die op dat moment stadhouder van Friesland is, de eenheid en is er weer één stadhouder tot de Republiek in 1795 valt.

Het ambt van stadhouder veranderde mee met de ontwikkelingen in de Republiek. Eerst is de stadhouder een gemachtigde van de landsheer. Als de

Staten de macht in handen krijgen wordt de stadhouder de hoogste ambtenaar in dienst van de gewestelijke Staten. De benoeming gebeurde door de Staten-Generaal<sup>44</sup>. Binnen de Republiek waren de Staten-Generaal het hoogste orgaan. Zij beheerden de gezamenlijke belangen van alle provincies. Daarnaast was er op centraal niveau de Raad van State die kon worden gezien als de uitvoerende macht of, zoals Braudel aangeeft, het ministerie van Financiën<sup>45</sup>. Toch waren het vooral de Provinciale Staten die de werkelijke macht in handen hadden. Iedere belangrijke beslissing werd aan dit orgaan overgelaten. Ook hier was echter sprake van getrapte besluitvorming. De Statenvergadering kon alleen onderwerpen bespreken die door het dagelijkse bestuur, de Gecommitteerde Raden, op de agenda waren gezet en aan de stadsbesturen van de stemhebbende steden waren toegestuurd. De afgevaardigden in de Staten konden dus niets besluiten zonder overleg met hun 'principalen'. Deze constructie hield in Holland in dat alle besluiten het resultaat waren van overleg tussen achttien vroedschappen<sup>46</sup>, de ridderschap, de Gecommitteerde Raden en de Statenvergadering. De andere provincies kenden soortgelijke constructies<sup>47</sup>.

Het gevolg van deze opbouw was dat de Republiek een voor die tijd unieke situatie kende. Overal elders in Europa was

sprake van een centraal gezag waar een vorst, omringt door enkele adviseurs of ministers, het voor het zeggen had. De Republiek werd gekenmerkt door een tegenovergestelde situatie. Er was sprake van een sterke spreiding van macht en gezag, zowel in de breedte als in de diepte. In de Republiek waren ongeveer tweeduizend regenten die zonder strakke hiërarchie het bestuur in handen hadden<sup>48</sup>. Natuurlijk was deze situatie niet zonder spanningen. Op het hoogste niveau uitte dit zich door een voortdurende strijd tussen het rijke Holland aan de ene kant en de Oranjes die het laatste woord hadden in vijf provincies, de Raad van State voorzaten en het bevel voerden over de strijdkrachten, aan de andere kant. Deze gespannen situatie leidde tot verschillende staatsgrepen waarin verschillende machthebbers elkaar afwisselen. Ongeveer iedere dertig jaar verandert de regeringsvorm. Dit gaat goed tot 1780. Dan wordt het verval van de Republiek zichtbaar.

Eigenlijk begint het verval al in 1702 als na de dood van Willem III het tweede stadhouderloze tijdperk aanbreekt. Op dat moment begint de Spaanse successieoorlog, het sluitstuk van een periode van oorlog die in 1672, het rampjaar, was begonnen. De Republiek was deze periode ingegaan als een van de grote mogendheden die moest zorgen voor een Europees evenwicht en een stabiele vrede<sup>49</sup>. Toen in 1713 de Vrede van

Utrecht werd getekend was de Republiek praktisch failliet. Ruim veertig jaar oorlog met Frankrijk had een enorm financieel offer gevraagd. Tegelijkertijd was de buitenlandse concurrentie in de handel sterk gestegen. In 1702 is de Republiek dus min of meer vleugellam en is ook niet (meer) in staat hier iets aan te doen. Dat de Republiek nog niet valt is te danken aan de terughoudendheid van de Engelsen en vooral de Fransen. Dit duurt tot 1747. In dat jaar vallen de Fransen de Nederlanden binnen. De roep naar één leider is dan zo groot dat Willem IV het stadhoudersschap over alle zeven de provinciën kan aanvaarden.

Daarmee is hij de eerste algemene stadhouder. Ook weet hij ervoor te zorgen dat dit ambt zowel in de vrouwelijke als in de mannelijke lijn erfelijk wordt. De Staten verliezen de mogelijkheid om zelf een stadhouder te kiezen zodat de Republiek eigenlijk in een monarchie verandert. Willem IV is verder niet bij machte om iets van betekenis uit te richten. Hij sterft in 1751 op veertigjarige leeftijd en wordt opgevolgd door zijn drie jaar oude zoon Willem V. Ook deze vorst brengt de Nederlanden geen stabiliteit. Ondertussen gaat het economisch ook steeds verder bergafwaarts. In 1763 en eind 1772 kende de Nederlanden twee ernstige economische crises. Vooral de tweede crisis ijlt lang na. Een derde crisis, die van 1780

tot 1783 duurt, geeft de genadeklap<sup>50</sup>. Deze laatste crisis valt, net als in vele andere landen in Europa, samen met een sociale en politieke revolutie. Deze revolutie, die bekend staat als de patriottentijd, wordt gekenmerkt door een chaotische periode van gewelddadigheid, redevoeringen, plundering, bittere haat en gewapende botsingen.

De periode van ongeveer 1780 tot het midden van de negentiende eeuw is bestuurlijk een zeer chaotische. Gedurende zeventig jaar kennen de Nederlanden allerlei machthebbers en bestuurlijke experimenten. Door een ingreep van Napoleon krijgen de Nederlanden zelfs tijdelijk een (Franse) koning. Als de zoon van stadhouder Willem V na een periode van ballingschap in 1813 terugkeert, is het begrip stadhouder een term uit het verleden. Na het Wiener Congres, in 1815, aanvaardt hij het koningschap over de noordelijke en de zuidelijke Nederlanden. Dit duurt tot 1830. In dat jaar splitsen de zuidelijke Nederlanden zich na een korte revolutie af van het Noorden. Als zelfstandig land (België) varen ze voortaan een eigen koers. Vervolgens zal het nog tot 1848 duren voor er weer sprake is van enige stabiliteit in de noordelijke Nederlanden. In dat jaar wordt onder de bezielde leiding van J.R. Thorbecke een nieuwe grondwet afgekondigd. Met deze grondwet verschuiven de machtsverhoudingen

richting het parlement. Dit gaat vooral ten koste van de macht van de koning. Ook de leidende rol van de provincies, die zo kenmerkend was voor de Republiek, is dan vrijwel uitgespeeld.

### 2.2.2 De provincie als onderdeel van het huis van Thorbecke

De macht van de verschillende provincies begint al aan het begin van de achttiende eeuw te wankelen. Door de verschillende oorlogen tegen de Fransen is de schatkist overal vrijwel leeg. In Holland waren de schulden in 1713 zo hoog opgelopen dat 70% van het inkomen opging aan rente. Bij het aantreden van Willem IV als stadhouder kunnen de provincies niet verhinderen dat het stadhouderschap erfelijk wordt. Daarmee geven zij hun hoofdrol op. Toch blijft de provincie een belangrijk onderdeel van de Nederlandse staat. Dit blijkt onder meer in 1801. In dat jaar worden verschillende maatregelen van de Staatsregeling van 1798, de eerste Nederlandse grondwet, teruggedraaid. Eén van deze maatregelen was de verdeling van het land in acht departementen met aardrijkskundige namen. Deze poging om het provincialisme te doorbreken werd in een nieuwe Staatsregeling van 1801 ongedaan gemaakt<sup>51</sup>. De oude gewestnamen werden in ere hersteld. Ook na 1847 is de rol van de provincies niet helemaal

uitgespeeld. In 1850 wordt de provinciale wet aan het 'Huis van Thorbecke' toegevoegd. In deze paragraaf wordt nader op deze wet ingegaan.

Hoewel de provinciale wet in 1850 is ingevoerd is ook voor deze wet de voorliggende periode vanaf ongeveer 1798 van groot belang. Aan de Staatsregeling van 1798 waren twee jaar van twisten en debatteren vooraf gegaan. Deze discussies gingen vooral over de vraag in hoeverre het binnen het uitgangspunt van de scheiding der machten (wetgeving, bestuur en rechtspraak) mogelijk was om aan de provincies de bevoegdheid te verlenen om bindende voorschriften uit te vaardigen. Daarnaast was er de principiële vraag in hoeverre de Constitutie tegelijk een 'contrat social' als een verbond van provinciën kon zijn. Op 22 januari 1798 grepen de unitaristen de macht. Zij maken radicaal een eind aan het getwist en deelden Nederland op in acht departementen. Hierbij werd elke gelijkenis met de oude provinciën vermeden. De departementen waren administratieve lichamen. Zij hadden als taak de wetten en bevelen van het centrale gezag uit te voeren. Het centrale gezag leverde de hierbij benodigde geldelijke middelen<sup>52</sup>.

Aan het hoofd van de elk departement wordt een Commissaris aangesteld die moest toezien op stipte naleving van wetten en besluiten. Deze functionaris

was geïnspireerd op het model van de Franse Prefect. De departementale besturen mochten onderling uitsluitend onderhandelen over de invulling van hun taak. Overleg over de algemene belangen van de Republiek was uit den boze. Ook de benoeming van leden van het centrale gezag werd buiten de departementen om geregeld. De stemming vond op getrapte wijze plaats in districten, waarvan elke overlap met de departementen zorgvuldig was vermeden. Om in het stemregister te worden ingeschreven moesten stembevoegde burgers eerst een verklaring tekenen waarin zij hun 'onveranderlijke afkeer van het Stadhouderlijke Bestuur, het Federalisme, de Aristocratie en de Regeringloosheid' kenbaar hadden gemaakt. Er werd dus alles aan gedaan om het provincialisme voor eens en voor altijd uit te roeien<sup>53</sup>.

Uiteraard getuigt dit van een flinke dosis naïviteit. Een bestuursstelsel dat zijn wortels heeft in het ontstaan van een natie is niet zomaar uit te roeien. De commissarissen van de departementen waren dan ook het hoofd van een organisatie die een zeer belangrijk kenmerk van het oude bestuur hadden behouden: de collegiale besluitvorming. Daarnaast is het allerminst zeker of de beginselen van de Staatsregeling door de meerderheid van het Bataafse Volk werden gedeeld. De grondwetveranderingen waren ingevoerd nadat er eerst

voor was gezorgd dat alle stemgerechtigden de hierboven genoemde verklaring hadden getekend. Er waren speciale 'zuiveraars' naar alle delen van het land gezonden om ervoor te zorgen dat alleen geestverwanten van het nieuwe bewind aan de stemming konden deelnemen. Dat de Staatsregeling van 1798 niet lang stand heeft gehouden zal niemand verbazen. In 1801 wordt een nieuwe regeling van kracht die in alle opzichten het tegendeel was van de regeling uit 1798.

Een belangrijke drijfveer achter deze vernieuwing is het inzicht van de Eerste Consul dat de rust in de met Frankrijk bevriende landen het makkelijkst was te handhaven als werd aangesloten bij nationale tradities. De provincies keren dan ook terug, niet als soevereine instelling maar als onderdeel van 'één en ondeelbaar Bataafs Gemenebest'. De naam departementen bleef bestaan, de oude grenzen werden in ere hersteld. De departementale besturen, die uit zeven tot vijftien getrapte gekozen vertegenwoordigers bestonden, kregen vergaande bevoegdheden. Naast de uitvoering van het staatsbestuur kregen zij de mogelijkheid om binnen de grenzen van het departement reglementen en ordonnantiën vast te stellen op het gebied van politie, economie en financiën. Ieder departement had verder de vrijheid om, binnen de normen van het Staatsbewind, de eigen inrichting te bepalen. In Holland

benoemde het Departementale bestuur een Gedeputeerd Bestuur. Zeeland, Brabant, Overijssel en Friesland lieten dit achterwege. Gelderland, Groningen, Overijssel (inclusief Drenthe) kozen voor mengvormen<sup>54</sup>.

Ook zorgden de ontwerpers van de nieuwe Staatsregeling ervoor dat de Departementen financieel onafhankelijk waren. Een deel van de geheven belastingen kon, na overleg met het Staatsbewind in de departementale kas worden gestort. Daarnaast konden de departementen nieuwe belastingen voordragen. Een ander punt dat rechtgezet werd was de verkiezing van de leden van het Staatsbewind. In de nieuwe Staatsregeling werd ervoor gezorgd dat deze vertegenwoordigers werden benoemd uit voordrachten die bij toerbeurt door de Departementale besturen werden gedaan. Verder kregen de Departementen een deel van de rechtelijke organisatie te vervullen. Al met al was de nieuwe Staatsregeling het tegendeel van die van drie jaar eerder. Deze beide regelingen vormen samen de twee uitersten van het hele spectrum waarbinnen de provinciale wet zich verder zal ontwikkelen. Na 1801 slingert de positie en macht van de provincie verschillende malen tussen deze twee uitersten heen en weer.

Een kleine stap terug wordt in 1805 gemaakt als er opnieuw een nieuwe

Staatsregeling verschijnt. Eigenlijk stelt deze regeling op provinciaal gebied weinig voor. De Departementale organisatie wordt vereenvoudigd door een eenvormige regeling in te voeren. Daarnaast krijgt de Raadpensionaris de bevoegdheid om wetten te schorsen die tegen het algemene belang ingaan. Ditzelfde geldt voor de heffing van belastingen. Grotere verschuivingen treden op onder invloed van de Franse overheersing. Na de inlijving van 1810 is van provincies of departementen vrijwel geen sprake meer. Nadat de Fransen in 1814 het land verlaten duikt de provincie weer op. In de nieuwe grondwet van dat jaar wordt wederom voor een eenheidsstaat gekozen met een bescheiden rol voor de provincies. Wel wordt een groot deel van de in 1801 verkregen autonomie hersteld. Toch bleef de macht van de provincies beperkt omdat zij niet meer zelf voor hun financiën konden zorgen. In de grondwet van 1814 werden zij in dit verband afhankelijk gemaakt van het centrale gezag.

In 1814 wordt ook de naam Staten weer ingevoerd. Dit kan worden gezien als een vorm van eerherstel van een oud instituut. Tegelijk stelt Willem I voor om in iedere provincie een vertegenwoordiger met de titel stadhouder te benoemen. Daarbij is hij er natuurlijk vooral op uit om zijn prille koningschap te versterken. De titel stadhouder, die onder de omstandigheden in 1814 sterk doet

denken aan de oorspronkelijke functie van stedehouder uit de tijd van Karel V, gaat de commissie die de grondwet voorbereid te ver. Het idee van een vertegenwoordiger van het Staatsgezag spreekt hen echter wel aan. Daarom besluiten zij dat in iedere provincie een 'Commissaris van den Souvereinen Vorst' wordt aangesteld, een functie die wij heden ten dage nog steeds kennen. Ook het bijeenroepen van leden van de provinciale besturen naar de Staten-Generaal wordt in ere hersteld. Daarbij werd er overigens wel voor gezorgd dat deze vertegenwoordigers hun provinciale belangen afzwoeren voordat zij 's Lands vergaderzaal betraden<sup>55</sup>.

De inkt van de nieuwe grondwet is nog niet eens droog als alweer aan een herziening wordt gewerkt. In 1815 worden, tijdens het Wener Congres, de kaarten in Europa opnieuw geschild. Oostenrijk doet afstand van de Habsburgse Nederlanden (ruwweg het huidige België en Luxemburg), zij worden aan het Koninkrijk Nederland toegevoegd. Dit herstel van de oude situatie, van voor de Opstand, vraagt een herziening van de grondwet waarbij de discussie voor wat betreft de provincies vooral is gericht op de rol van de Commissaris en de mate waarin provincies zelf over geldmiddelen kunnen beschikken. Het eerste punt is vooral van belang omdat de Habsburgse Nederlanden nooit de onafhankelijkheid hebben gekend die in

het Noorden juist zo kenmerkend is geweest. De Commissaris werd in het zuiden opgevat als een direct verlengstuk van de vorst. Na een felle discussie werd een compromis bereikt. De functie kreeg vooral een toezichhoudend karakter en werd losgekoppeld van de uitvoering. Ook ten aanzien van de financiën wordt een compromis gesloten. De provincies krijgen de mogelijkheid om ad hoc belastingen te heffen voor bepaalde aangewezen werken. Deze vage omschrijving wordt in 1819, 1820 en 1821 verder verhelderd.

De onafhankelijkheid van de Belgen, die in 1830 een feit wordt, heeft op dat moment weinig invloed op de grondwet. Ook als Thorbecke in 1848 met een nieuwe grondwet het fundament voor ons huidige staatsbestel legt is het de vraag of er nog wel sprake is van fundamentele wijzigingen. Deze nieuwe grondwet is hoofdzakelijk op het centrale gezag gericht en moet vooral worden gezien als een moderne Europese inhaalslag<sup>56</sup>. Een belangrijk punt daarbij is de rechtstreekse verkiezing van de volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer. Deze rechtstreekse verkiezing wordt ook op decentraal niveau ingevoerd. Statenleden worden dus rechtstreeks gekozen en zij verliezen het recht om de samenstelling van de Staten-Generaal te bepalen. In plaats daarvan krijgen zij het recht om de leden van de Eerste Kamer te kiezen.

Andere wijzigingen zijn de openbaarheid van de Statenvergaderingen en een nieuwe regeling voor de provinciale financiën. Met deze regeling krijgen de provincies de wettelijke mogelijkheid om een eigen begroting te voeren. Aan de andere kant worden de mogelijkheden voor de provincie om belastingen te heffen ingeperkt door deze te koppelen aan de noodzaak van, door de Tweede Kamer goed te keuren, speciale wetgeving.

Als uiteindelijk in 1850 de provinciale wet het daglicht ziet zijn de belangrijkste contouren al gezet. De provincie, eens een soeverein onderdeel van een (semi-) federale staat, is op dat moment een onderdeel van een staat met een centraal gezag. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wet de titel: 'Wet, regelende de zamenstelling en magt van de Provinciale Staten' kreeg. Overigens was de werking van de wet breder dan de titel suggereert<sup>57</sup>. Ook de samenstelling en macht van Gedeputeerde Staten en de werkring van de Commissaris werd volledig door de wet geregeld. Deze provinciale wet blijft tot 1962, afgezien van vele kleine aanpassingen<sup>58</sup>, ongewijzigd. In 1962 verandert de wet van naam en wordt 'Provinciewet'. Ook in deze nieuwe wet verandert er weinig. Hij is vooral bedoeld om in de praktijk gegroeide veranderingen in de verhoudingen wettelijk vast te leggen en enkele onduidelijkhe-

den te verhelderen. In 1994 is er opnieuw sprake van een wijziging. In dat jaar worden Provinciewet en Gemeentewet min of meer gelijkgetrokken.

### 2.2.3 De provincie van de toekomst

In 1993 start een interprovinciaal project dat de provincie beter op de bestuurlijke kaart moet zetten. Dit project, met de titel 'De provincie van de toekomst' leidt tot nieuwe inzichten en veranderingen die op 11 maart 2003 ingaan en een directe relatie vertonen met de onderwerpen die in deze studie worden onderzocht. Daarom wordt dit project nader onder de loep genomen. Het verlangen naar een frisse wind komt rond 1990 langzaam opzetten. Op dat moment wordt duidelijk dat de provincie de rol van onzichtbare middenbestuurder speelt. Om de problemen in de grote steden en regio's aan te pakken was enkele jaren eerder gekozen voor de vorming van agglomeratiegemeenten en stadsprovincies. Deze ontwikkeling ging samen met een groei van de bestuurlijke bevoegdheden van gemeenten. De provincie wordt op dat moment vooral gezien als toezichthouder op de gemeenten. Hier hoort een afwachtende houding bij die grotendeels buiten het zichtbare spelveld valt. Begin jaren negentig worden de provincies zich bewust van deze identiteitscrisis.

Onder de vlag van het, in 1986 opgerichte, Interprovinciaal Overleg (IPO) starten zij in 1994 het project 'De provincie van de Toekomst'. Dit project was het gevolg van een onderzoek van Toonen, In 't Veld en Kreukels waarin werd gekeken naar de herkenbaarheid van het provinciale bestuur<sup>59</sup>. De eerste duidelijke mijlpaal in het project is het rapport van een auditcommissie. Deze commissie, met J.A. van Kemenade en J.A.M. Hendrix als voorzitters, komt in 1996 met een verslag van een rondgang langs de provincies<sup>60</sup>. In dit rapport wordt een beeld geschetst van de positie van de verschillende provincies en de wijze waarop deze, ondanks de grote verscheidenheid, gezamenlijk kunnen werken aan een nieuwe identiteit. In dertien hoofdstukken die allemaal beginnen met het woord 'Over' wordt ingegaan op verscheidenheid, strategie, functietypologie en rolopvatting, het externe effect, het politieke draagvlak, de rol van Provinciale Staten, de bestuurlijke en ambtelijke top, de ambtelijke organisatie, communicatie, afbreukcrisis's, de audit zelf, interprovinciale aansturing van het project en het vervolg van het project.

Hoofdstuk 4, 'Over het externe effect' begint als volgt:

**"Uiteindelijk is de enige relevante vraag of de vernieuwende inspanningen van de provincies extern effect hebben. (...).**

**Effecten – liever: successen (...) zijn nog niet concreet aan te geven, al heeft vrijwel iedere provincie wel een voorbeeld bij de hand waaruit blijkt dat de provincie in een of andere conflictueuze of gecompliceerde situatie een gewaardeerde rol heeft kunnen spelen."**<sup>61</sup>.

Even verder lezen we:

**"Het is noodzakelijk een referentiekader te ontwikkelen, dat helpt de externe effecten bespreekbaar te maken en daarvoor ook op politiek niveau in debat te gaan. Dat referentiekader moet gebaseerd zijn op de vraag waar de provincie haar draagvlak vindt. Want dat bepaalt waar het externe effect gezocht moet worden. Minder cryptisch gezegd: als de provincie haar legitimatie aan de burgers ontleent moet zij ervoor zorgen dat die burgers iets merken van haar bestaan. Maar als het provinciaal draagvlak vooral bij private en/of publieke organisaties ontstaat, moet het effect in die kringen worden gezocht. En de realiteit bewandelt de derde weg waarin beide mogelijkheden samengaan. (...). Maar voor het overgrote deel richt de provincie zich tot besturen en organisaties, die op hun beurt in actie moeten komen om het effect voor de burger tot stand te brengen. Het ontwikkelen van een referentiekader en een bijbehorend systeem van periodiek waarneming en rapportage is dus geen sinecure. Enkele provincies experimenteren overigens al met dit type monitoring."**<sup>62</sup>.

De sleutel voor het oplossen van de provinciale identiteitscrisis wordt dus gezocht in de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Monitoren is een belangrijk instrument om deze relatie te verdiepen. Daarnaast, en zeker ook in samenhang daarmee, worden nieuwe vormen van interactieve, onderhandelende of netwerkende werkwijzen als belangrijke hulpmiddelen gezien. Tegelijkertijd signaleert de commissie vooral een identiteitscrisis bij Provinciale Staten. Welke rol moeten zij spelen en hoe vullen zij die in? Over deze vraag zegt de commissie:

**“Als daarin geen helderheid komt dreigt er een forse kloof te ontstaan tussen de bestuurlijke en de ambtelijke voorhoede, die enthousiast en vindingrijk smoelt geeft aan een vernieuwd functionerende provincie – en het politieke niveau van de Staten die niet helder heeft welke rol zij daarin moet spelen. Mede als gevolg van de vragen rond de eigen rol en positie beleven de Staten de ontwikkeling nauwelijks mee, laat staan dat ze die sturen en er de verantwoordelijkheid voor kunnen dragen.”<sup>63</sup>.**

Uiteraard levert deze stelling felle debatten op. Statenleden wijzen op verschillende randvoorwaarden die hun functioneren beperken. Gebrek aan tijd, informatie en faciliteiten zijn veel gehoorde klachten. In de discussie komt regelmatig de tegenstelling

monisme versus dualisme naar voren<sup>64</sup>. In 1996 zijn de provinciale bestuurders nog belijdende monisten. Tegenstanders van dit systeem zien in het monisme een belangrijke aanleiding voor de gedetailleerde bemoeizucht van Statenleden, die nogal verstarrend kan werken. Zij zien het dualisme als oplossing. In een duaal systeem zijn de verhoudingen tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) helder gescheiden. GS besturen, PS initiëren en controleren. Dat geeft Statenleden de tijd en mogelijkheid om vooral volksvertegenwoordiger te zijn. Dit vergroot de herkenbaarheid zodat de samenleving meer van de provincie merkt en burgers weten op wie en waarvoor zij stemmen, wat vervolgens weer een positieve invloed heeft op de legitimiteit van de provincie, aldus de voorstanders van het dualisme.

Het invoeren van een dualistisch systeem vraagt een fundamentele aanpassing van de Provinciewet. Dit is niet van de ene op de andere dag geregeld. Toch zijn er sterke voorstanders van deze wijziging. Met name de Commissaris van de Koningin van Noord-Holland, de heer Van Kemenade, laat via verschillende rapporten, die eind jaren negentig verschijnen, merken dat hij een voorstander is. Op dat moment is de discussie tussen monisme en dualisme het stadium van proefballonnen ruim voorbij. In 1998

wordt de Staatscommissie ‘Dualisme en lokale democratie’ ingesteld. Deze commissie, met D.J. Elzinga als voorzitter, heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden. Deze commissie richt zich eigenlijk alleen op de gemeente. In het rapport van de commissie, dat januari 2000 verschijnt, wordt in een annex ingegaan op dualisering van het provinciale bestuur<sup>65</sup>. De reden voor deze annex is de wens van de Tweede Kamer om het provinciale bestuur in de besluitvorming over het eindrapport te betrekken.

Voor wat betreft de provincies baseert de commissie Elzinga zich vooral op het, door van Kemenade en Verstedend geschreven, rapport ‘Herkenbaar bestuur, over dualisme in de provincies’. Dit rapport is samen met het eindrapport van Elzinga voor het IPO de aanleiding om in de zomer van 2000 de commissie ‘Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie’ in te stellen. Deze commissie, onder leiding van H. Bleker, komt een jaar later met het rapport ‘Vernieuwing provinciale democratie’<sup>66</sup>. Hoewel het rapport, begrijpelijk, vooral over posities, spelregels en rolverdeling gaat, worden ook enkele woorden gewijd aan de inhoud van het beleid en de betrokkenheid van de samenleving. Zo wordt gesteld dat:



**“Transparantie kan worden vergroot door beleid in meetbare resultaten te gieten, systematische evaluatie van beleid en gebruikmaking van controle-instrumenten zoals de rekening, accountantsverslag, enquêterecht en de rekenkamer.”<sup>67</sup>.**

Naar de samenleving moet het provinciale bestuur zich vooral ‘slagvaardig’ en ‘communicatief’ opstellen. In de woorden van de commissie:

**“Meer gericht op samenwerking dan op toezicht houden op afstand. Om de betrokkenheid met de burger te vergroten wordt tevens voorgesteld: betere communicatie en informatieverstrekking over het beleid, gebruik van regionale televisie, een groter eigen belastinggebied en het uitdragen van heldere partijpolitiek. Maar ook discussie over beleids-scenario’s, interactieve beleidsvorming, burgerinitiatieven, referenda en opinie-onderzoek komen aan de orde.”<sup>68</sup>.**

Hoewel monitoren niet expliciet wordt genoemd is het goed voor te stellen dat dit instrument een hulpmiddel kan zijn bij de bovengenoemde aandachtspunten. Dat monitoring wordt gezien als een belangrijk hulpmiddel bij een vernieuwde rol van de overheid blijkt ook uit andere discussies dan die rond dualisering. Op 27 mei 1999 bood de toenmalige minister van Financiën, Zalm, de Tweede Kamer de nota ‘Van

Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’ aan. De essentie van deze nota, die in de wandelgangen bekend staat als VBTB, is in de woorden van Zalm:

**“(...) dat er in de begroting en verantwoording een expliciete koppeling wordt gelegd tussen beleidsdoelstellingen, daarvoor te leveren producten of diensten en het daarvoor benodigde budget. (...) om de (...) koppeling tussen beleid, activiteiten en geld te kunnen leggen, moeten beleidsdoelstellingen in meetbare criteria worden vertaald (...).”.**

Ook benadrukt Zalm, door te verwijzen naar een artikel van Van Helden en Mol, het belang van een adequate aansluiting tussen de ‘Planning & Control’ op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Monitoring kan ook hier een belangrijk hulpmiddel zijn hoewel het opnieuw niet expliciet wordt genoemd.

Het op 4 maart 1999 door de toenmalige minister-president W. Kok, en de voorzitters van het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de heren J.A. van Kemenade en I.W. van Opstelten ondertekende ‘Bestuursakkoord Rijk-provincies-gemeenten, Overheden over toekomst’ gaat wel expliciet in op monitoren. Dit bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) is gericht op een versterking van de samenwerking en afstemming

tussen rijk, provincies en gemeenten. De overeenkomst kan worden gezien als een intentieverklaring. Daarnaast wordt het uitdrukkelijk gepresenteerd als een groei- en onderhoudsmodel. In die zin is het een raamcontract. Het bevat negentig voornemens en afspraken die allemaal nader moeten worden uitgewerkt. Vier hiervan hebben betrekking op monitoring. Monitoring wordt gezien als een belangrijk instrument om de resultaten van het beleid helder te maken. De afspraken hebben betrekking op overeenstemming over nut en noodzaak, verdeling van kosten en uitwisselbaarheid van gegevens. In het akkoord is een bijlage opgenomen met de titel: ‘check-list voor het gebruik en de inrichting van een monitor’.

Dat bij de invoering van het duale stelsel in de uiteindelijke wetstekst nadrukkelijk naar effectmeting wordt verwezen is dus niet zo verwonderlijk. Volgens de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften<sup>69</sup> moet de begroting voortaan worden gezien als een opdracht van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten. In deze begroting moeten programma’s worden opgenomen die moeten worden gezien als een:

**“... samenhangend geheel van beleidsvelden. Per programma moeten doelstellingen, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd wordt deze te**

bereiken en een raming van baten en lasten worden beschreven.”<sup>70</sup>.

In het jaarverslag is de programmaverantwoording opgenomen. Deze bevat:

“... de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt, de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en de gerealiseerde baten en lasten.”<sup>71</sup>.

Het jaarverslag is het document waarmee Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Op deze manier komt het bestuurlijke zwaartepunt bij Gedeputeerde Staten te liggen en krijgen de Provinciale Staten een meer initierende en controlerende rol, precies zoals de bedoeling is.

In de toelichting bij de nieuwe voorschriften wordt specifiek naar Planning & Control verwezen. Het beschikbaar zijn van de noodzakelijke informatie moet een onderdeel worden van de cyclus van Planning & Control. Daarmee krijgt deze van oudsher bedrijfsmatig ingevulde cyclus een duidelijk beleidsmatig karakter<sup>72</sup>. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat naast informatie over het bedrijfsmatige beheer ook informatie over de voortgang van het beleid in de cyclus wordt opgenomen. Het gaat er dan vooral om dat de effectiviteit van het beleid inzichtelijk wordt gemaakt. Dit streven wordt

gekoppeld aan het versterken van de naar buiten gerichte blik van de Provinciale Staten. Met de cyclus moet de Staten op een heldere wijze verantwoording aan de samenleving kunnen afleggen. Deze inzichten hebben grote betekenis voor de inrichting van Planning & Control en de organisatie van de bedrijfsvoering. De gevolgen hiervan vormen samen een van de hoofdonderwerpen van dit boek. Omdat dit niet los kan worden gezien van de werking van een provinciale organisatie wordt die in de rest van hoofdstuk 2 beschreven. In paragraaf 2.3.1 wordt in gegaan op taken en middelen van een provincie. In paragraaf 2.3.2 wordt de binnenkant van deze organisatie wat nader onder de loep genomen.

### 2.3 Hoe een provincie werkt

**H**et is 8 januari 2003, kwart over acht. Ik rij bij Bolsward de N359 op. Het vriest een paar graden en ik heb net in Exmorra een schuiver gemaakt, zonder ernstige gevolgen trouwens. Gelukkig hebben de collega's van het district Sneek hun werk goed gedaan, de provinciale weg is prima berijdbaar. Om tien over half negen parkeer ik in het Hoeksterend en na enig geschuifel door de straten van Leeuwarden bereik ik om tien voor negen het provinciehuis. Even later zit ik in de beleidsstaf met alle andere leidinggevenden te luisteren naar Gosse zijn

verslag van de GS-vergadering van een dag eerder. Voor de meesten is dit een belangrijk overleg omdat ze van de Griffier horen wat in het College is besloten over de stukken die ze hebben voorbereid. Voor mij is het vooral interessant om op de hoogte te blijven van de actuele zaken die in de provincie spelen. Vandaag gaat het onder meer over: WRO-besluiten, de provinciale bijdrage aan ISV pilotprojecten, de planning van de nota fietsbeleid, de reconstructie van de betonwei ('wei' is Fries voor weg) Langewyk, ICT Friesland, aanpassing distelverordening, de vee-markt, de reorganisatie van het waterschapsbestel, het handhavingsprogramma, de centrale as Noordoost Fryslân en het huisbankierschap. Als laatste vertelt Gosse een anekdote: door een vreemde samenloop van omstandigheden bij de nieuwjaarreceptie bij de Koningin komt hij, samen met gedeputeerde Andriessen, midden tussen de leden van de Tweede Kamer terecht. Zij worden tussen Zalm en Balkenende aan de Koninklijke Familie voorgesteld.

Om ongeveer kwart voor tien gaat ieder zijn eigen weg. Als eerste loop ik naar de cartografen om koffie te drinken en te horen hoe het met de Cultuurhistorische kaart gaat. Op 17 januari wordt deze website geopend met een presentatie van twee gedeputeerden en verschillende vertegenwoordigers van het Rijk. Menko heeft een beroerde kerst gehad en is vandaag voor het eerst weer aan het werk. Zonder hem komt deze klus niet af en er is nog een

hoop te doen. Gelukkig weet Mark er ook het een en ander van en door hem de laatste dagen volledig vrij te roosteren is de paniek beheersbaar. In de toekomst moeten we dit anders regelen. Tijdens de koffie wordt duidelijk dat we het met alle hens aan dek en een paar avonden thuis doorwerken redden. Na de koffie loop ik met Cor mee en zeg hem dat het niet zo handig is geweest dat Menko voor de kerst als tussendoortje een risicokaart voor Noord-Holland in elkaar heeft gezet. Ook dat moeten we voortaan anders doen. Cor is het met mij eens. We spreken af dat hij mij tot de 17e dagelijks op de hoogte houdt van de vorderingen<sup>73</sup>.

Op weg naar mijn kamer loop ik bij Jan-Theun binnen. Hij is met Alice en Paul, een medewerker van het team Beleidsontwikkeling Milieu, twee dagen in de week uitgehuurd aan het IPO om de provinciale milieurapportage voor dit jaar te verzorgen. Ik vraag hem om binnenkort met Paul onze bijdrage aan het nieuwe Provinciale Milieubeleidsplan (PMP) te bespreken. Het is vooral van belang om te weten of zij alleen een monitoringsparagraaf verwachten of ons ook bij de evaluatie van het huidige PMP willen betrekken. In dat laatste geval moeten we vast het een en ander gaan plannen. Als ik bijna klaar ben loopt Joost binnen; wat hij met Welzijn aanmoet. We lopen naar mijn kamer. Het Welzijnsplan is al twee keer door GS aangehouden omdat het niet smart genoeg is. De mensen van Welzijn zien dit ook wel maar tegelijk zijn ze niet

is staat om dit van de grond te trekken. Joost vraagt zich af of dit onze verantwoordelijkheid is. Ik deel zijn twijfel. We kunnen aan de slag als we een formele opdracht krijgen. Joost zal kijken of hij hier helderheid over kan krijgen.

De rest van de ochtend werk ik aan het teamplan, mijn 'contract' met Johan. Echt opschieten doe ik niet want er komt van alles tussendoor. Eerst een telefoontje van Marcel. De organisatie van het plattelandsbeleid moet worden geëvalueerd. Hij vraagt advies over de aanpak en de keuze van bureau's. Ook vraagt hij of we willen bemiddelen bij de uitbesteding. Na enig overleg verwijs ik hem naar Jan-Theun. Even later loopt Niels binnen. Hij maakt zich zorgen over de huisvesting voor de nieuwe medewerkers die samen met hem de natuurmonitor gaan opzetten. Die zorg is terecht want door het faillissement van de aannemer die voor tijdelijke huisvesting zou zorgen is er groot ruimtegebrek in het provinciehuis. Ik beloof hem het opnieuw met Johan te bespreken. Als ik de bijlage met onze strategische trajecten bijwerk realiseer ik me dat ik Ruud moet bellen. Bij hem zit een groepje dat zich bezig houdt met de monitoring van het verkeersbeleid. Voor de kerst hebben we afgesproken dat dit groepje functioneel bij mij zal worden ondergebracht. Hier moeten we nader afspraken over maken. Ik mail hem dat ik een brainstormdag zal regelen. Zo werk ik door tot half één.

Het is woensdagmiddag, het Fries Museum is naast de deur. Ik schuifel er heen om de fototentoonstelling 'Takomst Treast' van Han Singels te bekijken. Joost gaat mee. We kunnen zo doorlopen. Op woensdag is het gratis. De ongeveer 1 bij 1 meter grote foto's van willekeurige mensen in de provincie geven een verwarrend beeld van Fryslân. Volgens Joost zet de fotograaf de provincie vijftien jaar terug in de tijd. Lopen we inderdaad zo lang achter? Tien over één zijn we weer terug. Ik pak de stukken voor de sectorstaf om de vergadering van vanmiddag voor te bereiden. Zoals altijd beginnen we om twee uur. Wij zitten op de kamer van Johan te wachten. Iets over tweeën komt hij binnenrennen. Na de beleidsstaf heeft hij de hele ochtend bij het MT gezeten. Vol van allerlei organisatorische ditjes en datjes begint hij zijn mededelingen te doen. Helaas speelt de waan van de dag weer eens een belangrijke rol. Twee uur later sluit Johan de vergadering. Opnieuw hebben we niet over het sectorplan kunnen praten, jammer.

Na nog wat regelingen loop ik tegen vijven naar het Hoeksterend. Onderweg vraag ik me af waarom het zo lastig is om over strategie te praten. Natuurlijk zijn we een ondersteunende club die van alles voor de organisatie moet regelen. Omdat er dagelijks van alles gebeurt krijgt dit dan gauw de overhand. Tegelijk heb ik het idee dat dit niet specifiek voor onze sector geldt. Ook bij de beleidssectoren zie je dat een duidelijke strategische lijn moeilijk van de grond komt ondanks de noodzaak hiervoor. Bij de

*Provinciale Waterstaat is dit volgens mij minder het geval, waarschijnlijk omdat zij vooral met de dagelijkse gang van zaken bezig zijn. Als het vriest strooien, als het hard vriest een vaarverbod en in de zomer zorgen dat de bruggen open en dicht gaan en de infrastructuur een opknapbeurt krijgt. Zou het daar echt zo simpel zijn? Vast niet. Ook daar wordt beleid gemaakt. Wij maken beleid en voeren beleid uit. Dit doen we niet alleen maar met z'n negenhonderden en alle andere betrokken in de provincie. Maar..., wat is dat eigenlijk, beleid?*

Beleid is een lastig begrip. Op de dag die hierboven is beschreven zijn bijna duizend andere personen in dezelfde organisatie aan het werk. Zij houden zich bezig met vergunningen, subsidies, beleidsplannen, verzoekschriften, het geven van voorlichting, adviseren van GS-leden, representatie en het voeren van heel veel overleg. En deze opsomming is zeker niet volledig<sup>74</sup>. Al deze werkzaamheden worden omsloten door het begrip beleid. Toch is het niet makkelijk om in het kort aan te geven wat het inhoudt. Beleid heeft alles te maken met wat er in een overheidsorganisatie gebeurt. Daarom wordt in deze paragraaf een nadere beschrijving gegeven van de wijze waarop een provincie te werk gaat. Er wordt gekeken naar de taken van de provincie, de organisatie die hier bij hoort en de omgeving waar een provincie een onderdeel van is. De beschrijving hierna is grotendeels afgeleid van de ervaringen in één

provincie. Toch heb ik geprobeerd om een algemene beschrijving te geven. Dit heb ik gedaan door de eigen ervaringen uit te wisselen met collega's in andere provincies<sup>75</sup> en dit te combineren met ervaringen uit de tijd dat ik nog bij TNO werkte<sup>76</sup>. Verder heb ik ook verschillende documenten geraadpleegd en heb ik een vergelijking gemaakt van de websites van de verschillende provincies.

### 2.3.1 Taken en middelen van een provincie

De provincie is de minst bekende bestuurslaag. Iedereen weet dat we provincies hebben, weinigen weten wat een provincie doet. Formeel gezien staan de taken van de provincie in de Provinciewet maar dat is niet bepaald alledaagse lectuur. De al eerder genoemde annex van de commissie Elzinga biedt in dit verband uitkomst. Hierin is te lezen dat de provincies in de eerste periode na 1850 vooral het toezicht op de gemeenten als taak hadden. Daarnaast hielden zij zich bezig met waterschapstaken en eens in vier jaar met de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Eerste Kamer. Tot de Tweede Wereldoorlog kwamen hier mondjesmaat wat taken bij. Sommige provincies kregen eigen elektriciteitsbedrijven en psychiatrische ziekenhuizen<sup>77</sup>. Ook werd op sommige plaatsen een bescheiden begin gemaakt met provinciaal sociaal en cultureel beleid. In

de jaren '50 van de vorige eeuw komen hier taken op het gebied van ruimtelijke planning en sturing bij. Het gaat dan vooral om medebewind op het gebied van volkshuisvesting en milieubeheer.

Pas in de jaren '70 krijgt de provincie als bestuurslaag een prominente rol. Vanaf deze tijd groeit de provincie in de rol van gebiedsgericht regisseur. Dit gaat veel verder dan de traditionele bemiddelende rol tussen Rijk en Gemeenten. Vanaf de jaren '70 vragen veel vraagstukken in de praktijk een integrale aanpak terwijl ze vanuit het Rijk sectoraal, dat wil zeggen vanuit een bepaald gezichtspunt, worden benaderd. Tegelijk zijn bij deze vraagstukken meestal verschillende belangen van lokale overheden en organisaties in het geding. Dit maakt een overheid met een duidelijke coördinerende, en integrerende rol die het lokale belang overstijgt noodzakelijk. Door het regionale karakter van de provincie kon deze de gewenste rol van regionale planner en bestuurder naar zich toe trekken. Voornamelijk op het gebied van de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer en het milieubeheer ontstond een belangrijke taak voor de provincie. Deze strategische taken versterkten ook de taken op het gebied van medebewind en toezicht voor deze onderwerpen. Een voorbeeld hiervan is de streekplanbevoegdheid.

De versterking van de positie van de provincie is voor een deel ook het

gevolg van een verdere invulling van zelfbestuur. Taken die onvoldoende aandacht van het Rijk krijgen en die buiten de bevoegdheid van een gemeente vallen konden door de provincie worden opgepakt zonder of met slechts een beperkte wettelijke verplichting. Voorbeelden zijn het stimuleren van de regionale economie, de regionale cultuur (soms gekoppeld aan gewestelijke identiteit) en het in goede banen leiden en stimuleren van recreatie en toerisme. Ook onderwijs, media, sport en emancipatie zijn onderwerpen die binnen de provincies steeds meer aandacht krijgen. Verder speelt de provincie steeds vaker een rol als initiator of coördinator bij ontwikkelingen waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen. Dit zijn vaak initiatieven die niet van de grond komen als ze door afzonderlijke partijen worden ondernomen. In deze gevallen is de provincie vaak procesbegeleider. Een ontwikkeling als 'Sportstad Heerenveen' is hier een voorbeeld van. Om een indruk te krijgen van de hedendaagse werkzaamheden van de provincies is in tabel 2.3.1 een overzicht gegeven van enkele onderwerpen die op een willekeurig moment zijn aangetroffen op de verschillende websites van enkele willekeurige provincies.

Het belangrijkste middel om eigen taken uit te voeren is, hoe kan het ook anders, geld. De voornaamste inkomstenbron voor de provincies is het provinciefonds.

Tabel 2.3.1 ■ *Onderwerpen op de eerste pagina van de website van vier provincies (bekeken op 7 mei 2003).*

#### **Fryslân**

- Provincie nodigt bewoners en gebruikers Stroobossertrekweg uit voor 'beginspraakavond' in Westergeest
- GS besluitenlijst van 6 mei 2003
- Popacademie: nu of nooit
- College GS is rond
- Ruimtelijke ontwikkeling stadsregio Leeuwarden en Westergozone in kaart
- Uitnodiging inspreekdagen Beheer- en inrichtingsplan De Alde Feanen
- Vacature burgemeester Sneek

#### **Drenthe**

- Dualisme in Drenthe
- Tien vragen over de Flora- en Faunawet
- Lokaal Sociaal beleid: VWS pilots in Drenthe
- Actieprogramma cultuurbereik

#### **Overijssel**

- Inwoners Lettele geven visie op 'dorp met karakter'
- Informatieavonden windenergie in Noordoost-Overijssel
- Aantal verkeersdoden in Overijssel flink gedaald
- Overheid blaast stof uit archieven
- Korhoenders op Sallandse Heuvelrug lijken uit dal te kruipen
- Erik Hulzebosch: 'Laat de boel de boel'
- Provincie teleurgesteld over uitspraak Raad van State regionaal bedrijventerrein

#### **Gelderland**

- Informatie over de vogelpest
- Aanvraag vergunning Fibroned opnieuw in behandeling
- Wegwerkzaamheden aan A 348 Dieren- Velperbroek
- Financiële positie gemeenten redelijk goed
- Economische feiten en cijfers in nieuwe site
- Organisatiestructuur toeristische sector moet om
- Werkgelegenheidsenquête

Dit fonds wordt beheerd door het Rijk (ministerie van Financiën) en wordt gevoed uit belastingopbrengsten. Aan de hand van regionale criteria (inwoner-aantal, grondoppervlak, oppervlakte binnenwater, oppervlakte buitenwater en kilometer vaarweg) worden de gelden uit het provinciefonds over de provincies verdeeld. Het geld dat provincies uit het provinciefonds ontvangen kunnen zij naar eigen inzicht uitgeven. Dit geldt niet voor de tweede bron van inkomsten, de doeluitkeringen. Zoals de naam al zegt gaat het hier om gelden die voor een specifieke besteding zijn bestemd. Dit zijn bijvoorbeeld openbaar vervoer, jeugdhulpverlening en bodemsanering. Een derde bron van inkomsten, die meestal ook in de vorm van een doeluitkering wordt toegekend, zijn de fondsen die de Europese Unie voor regionale projecten beschikbaar stelt.

Provincies zijn voor wat betreft hun inkomsten niet alleen afhankelijk van andere overheden. De grootste eigen bron van inkomsten komt uit een toeslag op de wegenbelasting. De hoogte van deze 'opcenten' wordt door iedere provincie zelfstandig bepaald waarbij het Rijk een maximum stelt. Een andere bron van inkomsten die de provincies zelf kunnen vaststellen zijn leges. Dit zijn kosten die voor provinciale stukken, zoals vergunningen, of verleende diensten moeten worden betaald. Een laatste bron van inkom-

sten zijn de rentes die jaarlijks over de provinciale reserves worden ontvangen. In het totaal geven de provincies ongeveer 6 miljard uit. Van dit bedrag is ruwweg 1,7 miljard afkomstig uit het provinciefonds, 1,6 miljard uit doeluitkeringen van het Rijk en 1,3 miljard uit opcenten. De overige 1,4 miljard is afkomstig uit Europese fondsen, leges en renteopbrengsten. Alle inkomsten en uitgaven worden jaarlijks geraamd in een begroting en verantwoord in een jaarverslag. Deze documenten, die een onderdeel zijn van Planning & Control, worden door GS voorbereid en door PS vastgesteld. Beide documenten zijn ook bestemd om de financiële huishouding van de provincie naar het Rijk te verantwoorden. De wijze waarop dit gebeurd is

vastgelegd in de comptabiliteitsvoorschriften en is voor alle provincies gelijk. In tabel 2.3.2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste uitgaven zoals die in het jaarverslag van 2004 van de provincie Fryslân zijn weergegeven<sup>78</sup>.

Een belangrijk deel van de uitgaven is bestemd voor subsidies. Een groot deel van het provinciale beleid kan dan ook worden gezien als stimuleringsbeleid. Door aan deze subsidies een bepaalde bestemming te koppelen kan een provincie vrij gericht de besteding van de gelden sturen. Daarom wordt de subsidie gezien als een middel dat redelijk doelgericht kan worden ingezet. Natuurlijk zijn er ook onderwerpen waar stimulering niet helpt. In die geval-

Tabel 2.3.2 ■ Overzicht van de lasten en baten van de provincie Fryslân in het begrotingsjaar 2004.

Beleidssterrein	Uitgaven in euro's	Inkomsten in euro's
Bestuur en Veiligheid	15.600.000	773.000
Verkeer en Vervoer	97.522.000	47.839.000
Water	8.352.000	2.734.000
Milieu	18.631.000	2.030.000
Landelijk gebied	8.722.000	951.000
Economie, recreatie en toerisme	11.416.000	3.343.000
Sociaal beleid en zorg	37.179.000	29.054.000
Cultuur, taal en onderwijs	35.629.000	7.765.000
Ruimte en Wonen	20.555.000	10.054.000
Algemene dekkingsmiddelen	4.131.000	140.805.000

len moet een provincie op andere, meer dwingende middelen, kunnen terugvallen. Dit gaat dan vooral over gevallen waar de provincie toezicht-houder is en bepaalde onderdelen van de wet moet handhaven. Om de taken goed uit te kunnen voeren heeft de provincie de mogelijkheid om provinciale verordeningen te maken. Deze, in de Provinciewet vastgelegde mogelijkheid, geeft ruimte om het provinciale optreden op basis van eigen inzichten wettelijk vast te leggen. Hierbij geldt wel dat de regels die de provincie stelt niet in strijd mogen zijn met de door het Rijk vastgestelde regelgeving.

Een provincie doet bijna niets alleen. Als een provincie iets wil bereiken is er altijd wel een andere partij voor nodig, vaak zelfs meer dan één. Provinciaal beleid komt dus vrijwel altijd tot stand in een bepaalde kring. Deze kring wordt, naast de provincie, gevormd door andere overheden al dan niet aangevuld met andere organisaties die een bepaalde groep vertegenwoordigen of een bepaald belang behartigen. Soms probeert de provincie iets van deze directe betrokkenen gedaan te krijgen. In andere gevallen treedt de provincie op als bemiddelaar tussen twee of meer partijen. Een deel van de middelen die de provincie hierbij kan inzetten hebben de kracht van een wet. Daarnaast beschikt de provincie over geld dat, in de vorm van een subsidie,

als stimuleringsmiddel kan werken. Het is lang niet altijd mogelijk om uitsluitend met deze middelen het gewenste effect te bereiken. In veel gevallen zoekt de provincie dan ook naar vormen van samenwerking. Samenwerking heeft een aantal belangrijke voordelen. Als je het eens bent is het meestal veel makkelijker om iets te bereiken. Tegelijk is het ook vaak goedkoper om dingen samen te doen<sup>79</sup>. Een belangrijk nadeel van samenwerking is dat degenen die er niet bij betrokken worden vaak niet goed kunnen ervaren wat er gebeurt en zich nogal eens buitengesloten voelen<sup>80</sup>.

Om aan de niet-betrokkenen duidelijk te maken wat een provincie doet wordt zwaar geleund op communicatie. Op allerlei manier wordt getracht de daden van de provincie voor het voetlicht te krijgen. De regionale media, en met name de regionale televisie, spelen hierbij een hoofdrol. Als ik 's avonds nog niet genoeg heb van mijn collega's of bazen biedt 'Omrop Fryslân' altijd uitkomst. Als ik niet de enige ben die kijkt wordt meteen duidelijk dat ik een insider ben. Als ik afga op de uitleg die ik bij de beelden moet geven maak ik op dat veel nuances en soms zelfs de clou de andere kijkers ontgaat. Als je goed naar de kranten kijkt en als je weet hoe die te werk gaan kun je daarover hetzelfde concluderen. De omgeving van de provincie is dan ook voor te stellen als een schietschijf. In het midden, in

de roos, zit de provincie. Direct daar omheen zitten de direct betrokkenen. Hier omheen zit de laag van de media en daar weer omheen zitten de niet-betrokkenen. Vrijwel alles wat de niet-betrokkenen over de provincie bereikt is door één of meer filters gegaan.

Deze opbouw van de omgeving, met een veelheid aan relaties en afhankelijkheden, werkt door in de wijze waarop door de verschillende betrokkenen naar het begrip effectiviteit wordt gekeken. Tegelijk heeft dit ook gevolgen voor vragen rond het begrip legitimiteit. Ten eerst is het succes van een provincie grotendeels afhankelijk van de daden van anderen zodat het niet altijd duidelijk is waar dingen goed of fout gaan. Ten tweede is het de vraag wie uiteindelijk kan en mag bepalen of een provincie succesvol is geweest. Hierbij is het heel goed mogelijk dat niet alle betrokkenen op dezelfde wijze naar het begrip succes kijken. Hetzelfde geldt voor legitimiteit. Wanneer is een provincie legitiem en wie bepaalt dat? Hoe wordt deze legitimiteit ervaren en wat is de relatie met effectiviteit? Dit zijn vragen waar verschillende betrokkenen verschillende antwoorden op zullen geven en waar de niet-betrokkenen stemgerechtigden, wellicht geen antwoord op kunnen geven. Zij voelen zich buitenspel gezet en haken af. En wat betekent dit dan weer voor legitimiteit, al dan niet in rela-

tie tot effectiviteit? Deze vragen worden in de hoofdstukken 5 en 11 behandeld. Om dat goed te kunnen doen is het nodig om nog even een kijkje te nemen in de keuken van de provinciale organisatie. Dit wordt in de volgende paragraaf gedaan.

### 2.3.2 De provinciale organisatie

Het uitvoeren van de provinciale taken gaat niet vanzelf, daar zijn mensen voor nodig. Deze mensen voeren verschillende werkzaamheden uit. Meestal zijn die werkzaamheden een specifiek onderdeel van een groter geheel. Dat betekent dat er moet worden samengewerkt en afgestemd. Daarbij zijn de taken die een provincie uitvoert vrijwel altijd op de samenleving gericht of eigenlijk worden ze namens de samenleving uitgevoerd. Ook in dit opzicht is (soms erg veel) afstemming nodig. Daarnaast zal de samenleving bepaalde waarborgen of zekerheden vragen waarbinnen de taken van de provincie moeten worden uitgevoerd. Om dit allemaal in goede banen te leiden is een organisatie nodig. Deze organisatie moet zo in elkaar zitten dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de eisen die de samenleving eraan stelt. Daarom is de inrichting van de provinciale organisatie voor een belangrijk deel in de wet vastgelegd. De inrichting van het provinciale bestuur is in detail beschreven in de

Provinciewet. Ook over de ambtelijke organisatie is, zowel inhoudelijk als ceremonieel, veel in de Provinciewet vastgelegd. In de afdeling over de griffier<sup>81</sup>, de hoogste ambtenaar, kunnen we bijvoorbeeld lezen:

*“Het kostuum, dat bij K.B. van 17 september 1853 voor de leden der staten is vastgelegd, wordt ook door de griffier gedragen. Het borduursel van zilver oranje-eikentakken op kraag en omslagen, dat bij Statenleden 4 duim breed moet zijn, mag echter bij de griffier slechts een breedte van 3 duim hebben.”<sup>82</sup>.*

Volgens de wet bestaat het provinciale bestuur uit drie organen. Provinciale Staten zijn het vertegenwoordigende orgaan. Zij worden om de vier jaar gekozen door de kiesgerechtigde burgers in de betreffende provincie. Als de Provinciale Staten zijn gekozen volgen collegeonderhandelingen. Deze onderhandelingen worden op basis van de verkiezingsuitslag gevoerd. Een van de onderwerpen van deze onderhandeling is de samenstelling van het College van Gedeputeerde Staten. In het verleden werd dit College gevormd uit leden van de Provinciale Staten die daar vervolgens ook deel van bleven uitmaken. Dat hield in dat een Gedeputeerde stemrecht had in de Statenvergadering. In het duale stelsel, dat op 11 maart 2003 is ingegaan, is deze koppeling losgelaten. Het College van Gedeputeerde

Staten wordt voorgezeten door de Commissaris van de Koning(in). De Commissaris is het derde bestuursorgaan in het provinciale bestuur. Hij of zij wordt voor zes jaar door de Kroon benoemd. Provinciale Staten hebben beperkte zeggenschap over het profiel en de daadwerkelijke selectie van de kandidaten.

Een provincie wordt in formele en algemene zin vertegenwoordigd door de Provinciale Staten. Het aantal leden van dit orgaan is afhankelijk van het aantal inwoners in een provincie. Bij 200.000 of minder inwoners is het aantal 39, bij 2.500.000 of meer is het aantal 83. In 1998 was in Flevoland het aantal Statenleden met 43 het kleinst. Zuid-Holland had in dat jaar 83 Statenleden. Volgens de wet kan een Statenlid geen minister, staatssecretaris of provinciaal ambtenaar zijn. Een Statenlid mag niet optreden als advocaat voor een partij die tegen de provincie procedeert. Ook mogen Statenleden geen betaalde diensten verrichten voor de provincie. Het lidmaatschap van de Staten is geen betaalde baan die daarom vaak wordt gezien als een nevenfunctie of, in sommige gevallen, als een vrijetijdsbesteding. Statenleden krijgen een vergoeding voor de werkzaamheden die zij verrichten. Daarnaast kunnen ze gemaakte kosten declareren. Deze bedragen worden jaarlijks door de regering vastgesteld.



Het dagelijkse bestuur van de provincie is in handen van Gedeputeerde Staten. Het bestaat uit de Commissaris en drie tot negen Gedeputeerden. Het aantal is afhankelijk van de omvang van de provincie, de zwaarte van het takenpakket en, natuurlijk, de zetelverdeling in de Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten zijn een collegiaal, dat wil zeggen een gezamenlijk, bestuur<sup>83</sup>. Geen van de leden heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid voor het totaal. Er is wel sprake van een dagelijkse verdeling van verantwoordelijkheden. Dit is de zogeheten portefeuillevdeling. Elke gedeputeerde is portefeuillemouder voor een aantal onderwerpen. Beslissingen over de inhoud van een portefeuille worden, nadat ze in overleg met de betreffende gedeputeerde ambtelijk zijn voorbereid, door deze gedeputeerde ingebracht in het College. Daar wordt de uiteindelijke beslissing genomen. Op die manier is het College dus alleen als geheel een bestuursorgaan in de zin van de Provinciewet. Een gedeputeerde kan wel namens het College optreden als dat hiervoor een mandaat heeft verleend. De belangrijkste taak van het College is, net als in de tijd van de Republiek, het voorbereiden en uitvoeren van statenbesluiten. Daarnaast voert het College taken uit die door Provinciale Staten zijn gedelegeerd. Onderdelen van het medebewind worden door het College zelfstandig uitgevoerd. Inhoudelijk heeft iedere gedepu-

teerde verschillende onderdelen van het beleid in portefeuille. Al met al is de functie van gedeputeerde makkelijk een dagtaak en is dus een volledige, en betaalde, baan. Hierdoor lijkt het in de praktijk vaak dat de provincie niet door Provinciale Staten maar door Gedeputeerde Staten wordt vertegenwoordigd.

De Commissaris van de Koning(in) is sinds 1983 zowel rijksorgaan als provinciaal orgaan. Vanaf 1994 is de functie formeel als onderdeel van Gedeputeerde Staten aangewezen. De Commissaris is voorzitter van Gedeputeerde Staten. Daarmee ligt het accent van de functie bij het provinciale orgaan. In die hoedanigheid voert de Commissaris, naast het voorzitterschap, verschillende taken uit. Het zijn vooral representatie en de coördinerende, informerende en toezichthoudende rol op het gebied van openbare orde en veiligheid waarmee de Commissaris naar buiten treedt. Ook kan bij de Commissaris een beroep worden gedaan tegen beslissingen van een burgemeester. Als rijksorgaan bereidt de Commissaris burgemeestersbenoemingen voor. Ook adviseert de Commissaris bij de benoeming van een korpschef en andere leidinggevende politiefunctionarissen. Daarnaast adviseert de Commissaris bij de verlening van koninklijke onderscheidingen. De taken van de Commissaris vallen grotendeels onder de vlag van de provincie en worden allemaal in het provinciehuis uitgevoerd.

Door de nauwe relatie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten was het niet altijd goed mogelijk om in de praktijk een onderscheid te maken tussen de taken van leden van Provinciale Staten en een Gedeputeerde. Met de invoering van het duale stelsel is hier, in formele zin, meer duidelijkheid in gebracht. Vanaf 11 maart 2003 is de afstand tussen beide bestuursorganen groter gemaakt. Het bestuurlijk zwaartepunt is bij Gedeputeerde Staten gelegd. Zij sturen, los van de partijfracties, binnen kaders die door Provinciale Staten zijn vastgelegd. Provinciale Staten zijn in de eerste plaats volksvertegenwoordiger. Zij zijn het gezicht naar buiten, en voeren de politieke discussie met de samenleving. Op basis hiervan sturen zij op hoofdlijnen Gedeputeerde Staten aan en zijn zij eindverantwoordelijke voor het gevoerde beleid. In die zin controleren zij Gedeputeerde Staten. Om dit goed te kunnen doen moet Gedeputeerde Staten regelmatig rapporteren over het gevoerde beleid. Een goed systeem van Planning & Control is hierbij onontbeerlijk<sup>84</sup>.

Al met al heeft het provinciale bestuur nogal wat taken uit te voeren. Meestal zijn die ook nog eens zeer complex en spelen veel belangen en gezichtspunten een rol. Daarom zijn deze taken niet uit te voeren zonder allerlei vormen van specialistische kennis. Van een bestuurder kan niet verwacht worden dat hij of

zij al deze kennis paraat heeft. Daarom beschikt een bestuur over een groot aantal hulptroepen: de ambtenaren. Het grootste deel hiervan werkt, onder leiding van de algemene directeur, voor Gedeputeerde Staten. Leden van Provinciale Staten kunnen een beroep doen op de Statengriffier die wordt bijgestaan door een beperkt aantal ambtenaren die niet voor Gedeputeerden werken. In het verleden werkten de meeste provincies volgens het griffie-dienstenmodel<sup>85</sup>. Dit model is in Fryslân, en ook in andere provincies, rond 1985, losgelaten. Sinds die tijd is het provinciale apparaat meer thematisch ingericht. Door deze meer losse indeling is het ambtelijke deel van ieder provincie anders ingericht. Bovendien wordt er vaker gereorganiseerd<sup>86</sup>.

De dagelijkse gang van zaken in het provinciehuis staat volledig in het teken van afstemmen en bijstellen. Dit is zichtbaar door de grote hoeveelheid overleg. Een gemiddelde ambtenaar heeft zeker twee tot vijf overleggen per dag. In veel gevallen is dit met andere ambtenaren. Daarnaast wordt met Gedeputeerden en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties overlegd. Ook een Gedeputeerde overlegt met deze organisaties. Vaak heeft dit overleg een meer formeel karakter. Verder overleggen bestuurders regelmatig met elkaar. Het College van Gedeputeerde Staten komt wekelijks bij

elkaar, Provinciale Staten maandelijks. Verder wordt er regelmatig (eens per maand) in Statencommissies vergaderd. Deze commissies, die uit leden van Provinciale Staten bestaan, overleggen met de betreffende Gedeputeerde over onderdelen van de uitvoering van het beleid. Tijdens al deze overleggen worden ook besluiten genomen. Wie daarbij wat kan besluiten is in een mandaatstructuur vastgelegd. Zo is altijd duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is en wordt ieder ambtelijk besluit formeel door Gedeputeerde Staten genomen.

Om de mandaatstructuur goed te laten werken zit een provinciale organisatie hiërarchisch in elkaar. Daarnaast is er sprake van een sterke scheiding en standaardisatie van functies en werkzaamheden die meestal in specifieke groepen zijn ondergebracht. Om al deze werkzaamheden goed op elkaar te laten aansluiten zijn allerlei procedures in het leven geroepen. Door al deze kenmerken lijkt een provinciale organisatie wel wat op een machine. Deze machineachtige organisatie wordt ook wel bureaucratie genoemd<sup>87</sup>. Een bureaucratie kent vele procedures die altijd moeten worden doorlopen. Dit is niet voor niets zo. Een bureaucratie betekent: geen verrassingen. Een bureaucratie is betrouwbaar en consistent, is efficiënt, en werkt nauwkeurig. Dit zijn belangrijke eigenschappen voor een organisatie die zijn bestaan te danken

heeft aan het vertegenwoordigen van de samenleving. Om dit goed te kunnen doen moet deze organisatie voorspelbaar zijn en in alle gevallen gelijk op kunnen treden. Daarnaast is het van groot belang dat kan worden gegarandeerd dat op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan met de beschikbare middelen (ofwel belastinggeld).

Toch krijgen velen een negatief gevoel bij het begrip bureaucratie. Dit komt omdat bureaucratieën vaak als erg logge en weinig wendbare organisaties worden gezien. Traagheid en een sterke gerichtheid op beheersing zijn kenmerken waar een bureaucratie vaak mee in verband wordt gebracht. Snel en flexibel inspelen op een wisselende omgeving is lastig voor een bureaucratie. Dit betekent dat het moeilijk is om snel te kunnen reageren op de eisen die de omgeving aan een dergelijke organisatie stelt. Het is voor een, als een machine werkende, bureaucratie moeilijk om effectief te reageren op door de buitenwereld gestelde doelen. Effectief reageren op de samenleving is echter precies wat tegenwoordig van een overheidsorganisatie, en dus ook van een provincie, wordt verwacht. Maar daarbij wordt wel tegelijk van deze organisatie verwacht dat ze zorgvuldig, betrouwbaar, consistent en rechtmatig werkt, wat juist tot bureaucratie leidt. Je zou dus kunnen zeggen dat aan een overheidsorganisatie tegengestelde eisen worden

gesteld die het moeilijk maken om het iedereen naar de zin te maken.

Zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, consistentie en rechtmatigheid zijn begrippen die dicht bij legitimiteit liggen. Je zou dus kunnen concluderen dat er in een overheidsorganisatie een permanente spanning is tussen legitimiteit en de effectiviteit<sup>88</sup>. Kort door de bocht kun je stellen dat de eisen van legitimiteit,

effectief optreden in de weg staan. Dit is een interessante constatering voor een studie die er juist vanuit gaat dat effectief optreden de legitimiteit van een provinciale organisatie versterkt. Daarnaast wordt ook vaak aangenomen dat legitimiteit een voorwaarde is voor effectiviteit. Het is dus geen overbodige luxe om eens wat nader te kijken naar de begrippen legitimiteit en effectiviteit en dan vooral in relatie tot het begrip

beleid. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nader naar het begrip legitimiteit gekeken. In hoofdstuk 4 worden de begrippen beleid en effectiviteit nader besproken. In hoofdstuk 5 wordt een opzet voor een onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit besproken. In de rest van dit boek wordt besproken hoe dit onderzoek is (vast)gelopen en welke inzichten dit heeft opgeleverd.

# 3.

Legitimiteit historisch en  
bestuurswetenschappelijk bezien  
en bestuurswetenschappelijk bezien

Legitimiteit historisch  
en bestuurswetenschappelijk bezien

### 3. Legitimiteit historisch en bestuurswetenschappelijk bezien

Zo langzamerhand krijg ik het gevoel dat ik een vreemde eend in de bijt ben. Dat komt in de eerste plaats door mijn gebrekkige Engels. Dat is een hard gelag voor iemand met een familie waarvan enkele leden Engelstalig zijn. Maar dat is niet het enige. Het lijkt er ook op dat de meeste deelnemers elkaar veel beter kennen dan op basis van een toevallige en wereldwijde inschrijving het geval kan zijn. Als ik de deelnemerslijst nog eens bekijk wordt duidelijk dat 95% van de ingeschrevenen een thuiswedstrijd speelt. Geen wonder dat er een 'ons kent ons' sfeer hangt. Ook voel ik me niet erg gemakkelijk met de gespreksvorm die is gekozen. Het is me te kunstmatig. Persoon A houdt een verhaal van ongeveer 15 minuten. Daarna krijgt een van te voren aangewezen tweede persoon de beurt om hier een reactie op te geven. Deze tweede persoon begint telkens met een flinke dosis complimenten die direct daarna nogal ondermijnd wordt door de stortvloed van kritiek die volgt. Als dit klaar is krijgt spreker A de gelegenheid om te reageren. Ook hier weer als eerste complimenten, of liever dank voor de welgemeende kritiek. Dit dankwoord wordt dan ofwel gevolgd door een verkapt excuus voor de gemaakte denkfouten waarna de discussie min of meer klaar is, of er volgt een felle verdediging zodat je als buiten-

stander toch even gaat twijfelen aan de oprechtheid van het zo juist uitgesproken dankwoord. Als dit alles achter de rug is vraagt de voorzitter of de toehoorders nog een vraag hebben. Een paar mensen stellen een korte vraag. Daarna wordt aan de volgende ronde begonnen die vrijwel hetzelfde patroon laat zien.

Na drie ronden en een pauze zijn we tweeënhalve uur verder. Er begint bij mij nu toch wel echt iets te knagen. Het onderwerp is de legitimiteit van de Europese Unie. Die wordt als een probleem ervaren. De discussies gaan over de wijze waarop deze legitimiteit kan worden vergroot. Daarbij wordt steevast, maar ook volledig impliciet, uitgegaan van een variatie op 'Socrates is een mens'. Zonder het op welke manier dan ook ter discussie te stellen lijken alle deelnemers het syllogisme: (1) legitimiteit is democratie, (2) democratie is representatie, (3) representatie in de EU is uiterst beperkt en dus is de legitimiteit ervan ook uiterst beperkt, 'for granted' aan te nemen. Om een één of andere reden, ontgaat mij de logica van deze redenering. Het is vooral mijn eigen schroom om dit aan de orde te stellen die me dwarszit. Na de derde ronde wordt het me teveel. Als de voorzitter vraagt of iemand nog een vraag heeft barst ik, buiten de context van het op dat moment

gepresenteerde verhaal, in gebroken Engels los. Waarom staat de legitimiteit van de EU ter discussie? Na de Tweede Wereldoorlog, en als direct uitvloeisel hiervan, is de EGKS opgericht met ongeveer zes leden die economisch wilden samenwerken om nieuwe oorlogen in Europa te voorkomen. Dit verband groeide uit tot de EEG met 15 leden, is nu de EU met 25 leden en groeit nog steeds. Is dat alleen niet voldoende om legitiem te zijn? Hoewel een enkeling instemmende geluiden laat horen, word ik door de meeste deelnemers verbouwereerd aangekeken. Ook de voorzitter zijn 'flabber' lijkt even helemaal 'gasted'. Hij herstelt zich snel en vraagt aan wie ik de vraag richt. Nu raak ik in de war. "To all of you" is het enige dat ik weet uit te brengen. Waarmee ik vooral uiting geef aan mijn gevoel een buitenstaander te zijn. Alle aanwezigen kijken elkaar aan, niemand voelt zich geroepen. De voorzitter start de volgende cyclus.

Het bovenstaande fragment is een belevenis die ik op 17 juni 2004 had tijdens een bezoek aan een conferentie van het Institute for Governance Studies (IGS) van de universiteit van Twente. Het thema was: 'Public and Business Administration and its Discontents'. Ondanks het gevoel er niet helemaal bij te horen was dit bezoek bijzonder nut-

70

tig. De conferentie bestond uit vijf seminars. Eén van deze vijf had de titel 'On governance, effectiveness and legitimacy'. Dit zijn precies de hoofdonderwerpen van de studie die hier beschreven wordt, dus mijn aanwezigheid daar behoeft geen nadere verklaring. Het bijwonen van dit seminar leverde dan ook een flinke portie inhoudelijk informatie op, vooral over het begrip legitimiteit. De relatie met effectiviteit kwam eigenlijk niet zo erg uit de verf. De meeste bijdragen gingen over de mate waarin de EU op grond van democratische overwegingen legitiem kan worden genoemd. Daarbij werd uitgegaan van de gedachten die Scharpf in 'Governing in Europe: effective and democratic?' verwoordt<sup>2</sup>. Dankzij de conferentie kreeg ik niet alleen veel inhoudelijke informatie. Door de positie van een relatieve buitenstaander, die ik in mijn werk vrijwel nooit heb, kreeg ik extra inzichten over het functioneren van een groepsproces en de mate waarin, en de wijze waarop, de bouwstenen voor de 'definitie van een situatie' door een groep ter discussie kunnen worden gesteld.

De discussies leverden veel stof tot nadenken. Na flink wat herkauwen werd me duidelijk wat een groepsproces betekent voor het begrip legitimiteit. Daarbij werd me ook duidelijk welke rol hierbij is weggelegd voor een wetenschappelijke streven naar objectiviteit

en de manier waarop we dingen betekenis geven en (wetenschappelijke) kennis vergaren. Toen dit eenmaal helder was werd mij ook duidelijk wat dit streven betekent voor onze opvattingen over de begrippen effectiviteit en beleidseffectmeting. Daarmee leverde de conferentie enkele van de belangrijkste inzichten voor het schrijven van dit boek. De essentie van deze inzichten en de gevolgen voor de uitwerking van het begrip beleidseffectmeting worden in de rest van dit boek verwoord. Dit gebeurt vooral in hoofdstuk 8 en 9. In de aanloop naar deze hoofdstukken worden effectiviteit en beleidseffectmeting besproken vanuit het perspectief dat ik voor de conferentie had. Op die manier wordt duidelijk gemaakt hoe mijn inzichten in de loop van de tijd zijn veranderd en welke gevolgen dit uiteindelijk voor de invoering van de beleidseffectmetingsystematiek heeft gehad.

Voordat het zover is wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op het begrip legitimiteit. Daarbij wordt net als in het vorige hoofdstuk eerst een historisch overzicht gegeven. Dit wordt gedaan om helder te maken dat het denken over legitimiteit sterk is verbonden met de tijdgeest. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op gangbare opvattingen over legitimiteit in de bestuurswetenschappen en vooral de, in onze huidige tijd vrijwel als vanzelfsprekend aangeneomen, koppeling tussen legitimiteit en

democratie. In dit hoofdstuk wordt legitimiteit dus vanuit twee gezichtspunten beschreven: een historisch en een bestuurswetenschappelijk. In beide beschrijvingen probeer ik duidelijk te maken dat onze opvattingen over legitimiteit afhankelijk zijn van de situatie waarin we verkeren<sup>3</sup>. In dit hoofdstuk worden daar verder geen consequenties aan verbonden. In hoofdstuk 10 zal ik laten zien dat het idee dat onze opvattingen afhankelijk zijn van de situatie waarin we verkeren veel fundamenteeler is dan doorgaans wordt onderkend.

### 3.1 Legitimiteit in een historisch perspectief

Vroeger was het leven simpel. Ieder kende zijn plaats die onvoorwaardelijk was verbonden met de Kosmos. De mens was een onderdeel van de schepping van de Goden. Het leven werd verklaard en inhoud gegeven met behulp van mythen. Deze mythen konden van tijd tot tijd en van plaats tot plaats verschillen maar hadden allemaal gemeen dat ze het fundament vormden waarop de maatschappelijke orde rustte. Mythen gaven het menselijk handelen betekenis door als voorbeelden te dienen. Handelingen zonder mythologisch voorbeeld waren betekenisloos, hadden geen zin<sup>4</sup>. Door rituelen werden deze

handelingen met de Kosmos verbonden. Het ritueel ordent het ongeordende en geeft betekenisloze handelingen betekenis. Omdat alles met de Kosmos was verbonden lag alles vast en had daarmee een eeuwige betekenis. Het leven werd cyclisch opgevat, alles herhaalde zich binnen een bepaalde periode. Actief ingrijpen in de orde van de wereld behoorde niet tot de mogelijkheden. Het mythologische wereldbeeld verandert als de Goden plaats maken voor God. Het belangrijkste verschil is dat deze ene God handelt op een wijze die voor mensen begrijpelijk en navolgbaar is. Daarmee wordt de weg geopend om in te grijpen in de omringende wereld<sup>5</sup>.

In de moderne tijd, die wat mij betreft zo'n beetje bij de Italiaanse Renaissance<sup>6</sup> (rond 1350) begint, of beter nog, die in de Renaissance begon te ontkiemen<sup>7</sup>, werd het leven steeds ingewikkelder. De mens komt in deze periode langzaam op eigen benen te staan. De basiszekerheid dat alles op een God is te herleiden begint in deze periode voor het eerst een beetje te wankelen. De moderne tijd is de tijd van de ratio, van de rede: *ik denk dus ik ben*. De mens wordt *zelfbewust*, krijgt *zelfbesef*. Naast de opkomst van de steden en de grote ontdekkingsreizen ontstaat er een nieuwe vorm van wetenschap bedrijven. Er ontstaan nieuwe handelsvormen en ook geld (kapitaal) krijgt een

andere betekenis. Toch blijft God een belangrijke rol spelen. Descartes wringt zich in grote bochten om het bestaan van God binnen zijn filosofie te rechtvaardigen<sup>8</sup>. Wetenschappers komen, al dan niet openlijk, in conflict met de Kerk en trekken, vooral aan het begin van de moderne tijd, aan het kortste eind<sup>9</sup>. Het afbrokkelen van zekerheden nodigt echter ook uit tot het zoeken naar nieuwe zekerheid. Het wetenschappelijk, rationele denken is hierbij het belangrijkste hulpmiddel.

Nu, in onze eigen tijd, lijkt het leven, althans in het Westen, weer simpel. Wij zijn van God los en maken zelf wel uit hoe het leven in elkaar zit. Wij voelen ons bevrijd en kunnen doen en laten wat we willen. Deze rijkdom wordt ondersteund door onze grote kennis van de wereld en het vele geld dat wij bezitten. Vrijwel niets is te dol of we kunnen het maken. Vakanties naar de maan worden serieus in overweging genomen en de gedachte dat we binnenkort leven met machines die bewustzijn hebben bezorgt velen een broodwinning. Voor een belangrijk deel hebben we deze verworvenheden te danken aan het rationeel wetenschappelijke denken dat heel onze wereld in kaart heeft gebracht en beheersbaar heeft gemaakt. Deze glimmende medaille heeft een donkere keerzijde. Dankzij onze vrijheden verliezen wij de ander uit het oog. We leven voor ons

zelf. Wij kunnen alles maken. Als iets niet direct lukt, dwingen we het af. We geven de wereld betekenis vanuit ons zelf. We zijn *zelfverzekerd* (of gewoon verzekerd). Zit het een ander tegen dan heeft die persoon pech, hebben we zelf pech dan zoeken we naar iemand die we aansprakelijk kunnen stellen. Wij leven in het tijdperk van het individualisme<sup>10</sup>. Leven in een ik-tijdperk lijkt bijzonder simpel. Mijn wil is immers wet. Maar, schijn bedriegt. Hoewel het individualisme op het eerste gezicht de zaken simpel maakt, is de mens in dit perspectief volledig op zichzelf teruggegoorpen. Ieder ander houvast zijn we kwijt. Daardoor is het leven onder de alledaagse oppervlakte juist bijzonder ingewikkeld geworden.

Het zal duidelijk zijn dat de fundamenteën van een samenleving en ideeën die daaruit voortvloeien door de tijd heen heel verschillend worden ingevuld. De basis voor ons (samen)leven werd in het verleden buiten onszelf gelegd. We kregen betekenis doordat we (met z'n allen) een onderdeel waren van een groter geheel. In de loop van de tijd draait dit perspectief langzaam om. In onze huidige tijd, tenminste in onze Westerse (wetenschappelijke) samenleving, krijgt de wereld de betekenis die ieder voor zich eraan wenst te geven. Onze verhouding tot de ander bepalen we vanuit ons zelf. Onze eigen ontwikkeling en de inzichten die we daaraan

ontlenen zijn de maatstaf. Met de omkering van het perspectief op onze wereld verandert ook onze invulling van het begrip legitimiteit. In het verre verleden was een daad alleen legitiem als deze in verbinding met de Kosmos kon worden gebracht. In de hedendaagse bestuurskunde wordt legitimiteit gedefinieerd als de mate waarin *wij* iets aanvaarden of accepteren<sup>11</sup>. Hoe deze omkering is verlopen wordt in deze paragraaf nader uiteengezet. Dit is nodig omdat legitimiteit een open begrip is. Legitimiteit is niet een woord zoals 'broer' of 'zus'. De inhoud van het begrip legitimiteit is langzaam gegroeid en verandert in de loop van de tijd nog steeds. Het is dus nodig om de ontwikkeling van het begrip in de tijd te beschrijven.

### 3.1.1 Keizers en koningen als vertegenwoordiger van de goden op aarde

**M**ing Tien is Chinees voor Hemels mandaat. In het verre verleden was het Chinese koningschap op dit mandaat gefundeerd. De koning in China regeerde niet op eigen gezag, hij had een opdracht van de Hemel. Deze opdracht gaf hem een unieke positie. Alleen hij had het recht om de offers van Hemel en Aarde te voltrekken. Dit waren grote rituelen waarmee het welzijn van de wereld

werd gewaarborgd. De koning was de zoon van de Hemel, zijn opdracht het bewaren van de kosmische orde. Als de koning deze opdracht niet serieus nam en de orde aantastte verspeelde hij zijn mandaat. Het volk had dan het recht om in opstand te komen. Ook de Hemel zelf kon ingrijpen, bijvoorbeeld met een natuurramp of door het zenden van een deugdzame leider die, met een nieuw Hemels mandaat, de rol van de koning overnam. Het Hemels mandaat was een onderdeel van de li, het ritueel. In de archaïsche wereld had dit centraal gestaan, alles was een onderdeel van ceremonieel, offer en orakel<sup>12</sup>. Rond zeshonderd voor Christus begint het systeem van de li langzaam af te brokkelen. Het oude sacrale koningschap komt langzaam ter discussie te staan en uiteindelijk is het Qin die in 221 voor Christus zichzelf tot Eerste Keizer uitroept. Hij stelt een centraal gezag in waarbij het rijk in verschillende eenheden wordt ingedeeld die namens de Keizer door ambtenaren worden bestuurd.

Met de komst van Qin verdwijnt het mandaat (maar niet het hemelse) en wordt het gezag van de vorst onvoorwaardelijk. De gedachte dat een vorst als wereldlijk leider door een hogere macht is aangewezen blijft de geschiedenis overal in de wereld lang domineren. Onze eigen Westerse geschiedenis laat in dit verband een langdurige span-

ning zien tussen verschillende keizers en pausen die ook wel bekend staat als de investituurstrijd. In de meeste Westerse landen blijft de verbinding tussen vorst en een hogere macht in stand tot de tijd waarin de ideeën van de Verlichting in het Westen tot verschillende revoluties leiden die de machtsverhoudingen (eerst nog tijdelijk) op z'n kop zetten. In ons land is het Thorbecke die met de nieuwe grondwet in 1848 het koningsschap zijn sacrale betekenis ontnemt<sup>13</sup>. In Japan is het keizerschap ook nu nog steeds nauw verbonden met een hogere macht. Een ander voorbeeld is de koning van Marokko. Het hemelse van het Hemels mandaat is dus niet zo bijzonder, het gaat om het mandaat en de voorwaardelijkheid die daaruit spreekt. Het volk had ook wat te zeggen, zij het op een vrij indirecte manier. Een veel directere, en in de geschiedenis van de oudheid unieke, vorm van medezeggenschap komen we bij de Grieken tegen.

De Griekse beschaving krijgt vanaf ongeveer 750 voor Christus langzaam de vorm van een eenheid. Het centrale element hierbij is de *polis*. Deze uit stadsnederzettingen gegroeide stadstaat vormde een zelfstandige politieke eenheid. In het centrale deel van Griekenland vormden zich in de loop der tijd zo'n veertigtal stadstaten waarvan Athene, Sparta, Milete, Korinthe en Argos enkele van de bekendste zijn. De



stadstaten lagen vrijwel allemaal aan de kust en werden door boerennederzettingen omringd. Ze waren van elkaar afgescheiden door natuurlijke grenzen, zoals bergen en water, die moeilijk te bedwingen waren. Deze omstandigheden waren een prima voorwaarde voor een redelijk ongestoorde groei. In de beginperiode van de stadstaten is het koningschap nog de meest voorkomende regeringsvorm. De macht is door de oppergod Zeus aan de koning toevertrouwd en is dus niet onbeperkt. Hij is de herder die is aangewezen om over de kudde te waken. Met het ontstaan van min of meer zelfstandig stadstaten komt deze positie van herder onder druk te staan. In sommige gebieden, zoals Argos en Macedonië, blijft het koningsschap lang voortbestaan. In andere gebieden neemt de plaatselijke adel de macht langzaam over.

Naast deze aristocratieën zien we ook oligarchieën en tirannieën ontstaan. In een later stadium ontstaan ook democratieën waarvan Athene de bekendste is. Vaak wisselden de verschillende regeringsvormen elkaar in een hoog tempo af. Solon, die leefde van ongeveer 640 tot 560 voor Christus, wordt algemeen gezien als de voorvader van de Griekse democratie. Met zijn hervormingen legde hij de basis voor een staatsvorm die vooral door Cleisthenes en ook door Perikles verder vorm wordt gegeven<sup>14</sup>. Met deze machthebbers

bestrijken we een periode van ongeveer tweehonderd jaar. Zij volgen elkaar niet op. De regeerperioden van alle drie werden omringd door oligarchieën en tirannieën. Ten tijde van Solon was het woord democratie nog niet bekend. Men sprak van *eunomia* (goede ordening, goed stelsel, goede maatschappijstructuur). In de tijd van Cleisthenes werd dit begrip vervangen door *isonomia* (gelijkwaardige ordening, gelijkwaardige stelsels, gelijkwaardige maatschappijstructuur). In de tijd van Perikles werd *isonomia* in Athene vervangen door *demokratia* om de staatsvorm van die stadstaat aan te duiden.

In de tijd vlak na de dood van Perikles, in 429 voor Christus, kent Athene een roerige tijd. De Peloponnesische oorlog, een langdurige oorlog tussen Athene en Sparta<sup>15</sup>, is net begonnen en de stadstaat kent mede onder invloed van deze oorlog in een korte periode verschillende staatsvormen. Als Athene in 404 voor Christus definitief wordt verslagen stellen de Spartanen een oligarchie in die bekend staat als de 'tirannie van de dertig'. Deze houdt niet lang stand, in 403 wordt de democratie in Athene hersteld die tot ongeveer 350 voor Christus stand houdt. Ook in die periode blijven Athene en Sparta elkaar bestrijden. Ondertussen kent Macedonië nog steeds het koningschap. Rond 350 is dit in handen van Philippus II. Hij breidt zijn macht sterk

uit en in 338 weet hij de Grieken definitief te verslaan. Dit is grotendeels te danken aan de ruitery die onder leiding staat van zijn zoon Alexander. Deze Alexander volgt zijn vader in 336 voor Christus op, als deze wordt vermoord. Vanaf dat moment zal hij als Alexander de Grote de geschiedenis ingaan. Hiermee verandert de Griekse wereld, het wordt een onderdeel van het wereldrijk van Alexander. Van democratieën is weinig meer te bekennen.

Van de Griekse periode is die van het Athene van rond 400 voor Christus voor deze studie het meest interessant. In die periode, in 399 voor Christus om precies te zijn, staat Socrates in Athene voor de volksvergadering<sup>16</sup>. Hoewel de officiële aanklacht tegen Socrates neerkomt op ongeloof en het bederven van de jeugd zijn er duidelijk aanwijzingen dat de Atheners zich stoorden aan zijn antipolitieke houding. Naast de democraten kende de stadstaat ook vele antidemocraten die van Athene een oligarchie wilden maken. In essentie kwam de strijd tussen deze twee partijen neer op de vraag of de stadstaat door weinigen of door velen moest worden geregeerd. Het was met andere woorden een strijd over de reikwijdte van het zelfbestuur. Midden in die strijd stak Socrates niet onder stoelen of banken dat de enige goede regering een regering was van 'degene die weet'. Hij hield openlijke pleidooien voor het absolute

koningschap. Daarmee zette hij zich af tegen de *polis* wat in die tijd in de ogen menigeen neerkwam op het ontkennen van het bestaansrecht van Athene. Hiermee joeg hij vanzelfsprekend zowel de democraten als de antidemocraten tegen zich in het harnas, met de gifbekeer als uiteindelijk gevolg.

Hoe Socrates over een democratie dacht wordt onder meer duidelijk in de 'Protagoras', een dialoog van Plato, waarin de gelijknamige sofist met Socrates in discussie is over de uitgangspunten van de democratie<sup>17</sup>. Hierin laat Socrates zich nogal minachtend uit over de Atheense volksvergadering. Hij zegt tegen Protagoras dat de volksvergadering, het bestuursapparaat van de stad, zich door bouwdeskundigen laat adviseren als er beslissingen moeten worden genomen over een bouwproject. Wanneer het gaat om uitbreiding van de oorlogsvloot of koopvaardij laat de volksvergadering scheepsbouwers komen. De vergadering werkt dan met ervaren professionele experts. Als een niet-specialist zich erin mengt, 'hoe schoon of rijk of edelgeboren hij ook mag zijn', dan zullen de bijeengekomen burgers 'hem uitlachen, uitjouwen'. 'Maar wanneer de vergadering bijeenkomt om belangrijke bestuurskwesaties te bespreken', zegt Socrates, 'dan kan om het even wie het woord vragen en zijn advies geven: timmerman, smid, schoenlapper, handelaar,

reder, arm of rijk, adellijk of onaanzienlijk. En niemand slingert hen het verwijt naar het hoofd, dat ze opleiding of ervaring in de besproken zaken missen'.

Hiermee raakt hij de kern van de Atheense democratie, die alle mannelijk burgers, de armsten inbegrepen<sup>18</sup>, het recht verleende om te stemmen in de volksvergadering en in de gerechtshoven. Om zich te verweren komt Protagoras met een mythe die kan worden gezien als de ontstaanslegende van de democratie. Hij begint met te vertellen dat de mens van oorsprong na zijn schepping aanvankelijk een solitair bestaan leidde en niet in staat was om zichzelf en zijn familie te beschermen tegen wilde dieren die sterker waren dan hijzelf. Daarom zochten de mensen hun 'heil in het samenwonen, en stichten zij steden'. Maar de steden werden door innerlijke strijd verteerd omdat de bewoners 'onrecht tegen elkander' bedreven, want ze beschikten nog niet over de 'politieke vaardigheid', *politike technē*, die hen in staat zou hebben gesteld om vreedzaam samen te leven; 'met het gevolg dat ze, tot hun ondergang, weer uit elkaar gingen'. Dit werd Zeus teveel en hij zond zijn boodschapper, Hermes, met twee geschenken naar de aarde.

De twee geschenken die Zeus de mensen zond waren *aidos* en *dike*. *Aidos* wil zeggen schaamtegevoel, bezorgdheid

om de gunstige mening van anderen<sup>19</sup>. Het is de schaamte die een soldaat voelt als hij zijn kameraden op het slagveld in de steek laat, of die van een burger als hij betrappt wordt bij een oneervolle handeling. *Dike* betekent hier het respect voor de rechten van anderen. Tevens staat het begrip voor rechtvaardigheidszin en maakt het burgerlijke vrede mogelijk door het beslechten van geschillen met behulp van rechtelijke arbitrage. Voordat Hermes naar de aarde ging had hij Zeus een cruciale vraag gesteld, die de crux vormt van de mythe. 'Moet ik, zo vroeg hij, *aidos* en *dike* verdelen zoals de technische vaardigheden<sup>20</sup> zijn verdeeld?' Hij vroeg of hij de 'politieke vaardigheden' aan een selecte groep moest geven of aan iedereen. Het antwoord van Zeus was het democratische antwoord: 'Aan allen,' verklaart Zeus, 'allen moeten er hun deel van hebben'. 'Er zouden geen steden kunnen bestaan als slechts weinigen over *aidos* en *dike* beschikken. Allen moeten er hun deel van hebben, wil het leven in een gemeenschap mogelijk worden'.

Na deze uiteenzetting komt Protagoras met de moraal van het verhaal. 'Zo komt het Socrates,' zegt hij, 'dat de Atheners, en de mensen in het algemeen, bij zaken die speciale deskundigheid vereisen uitsluitend een beroep doen op deskundigen, maar zodra ze overgaan tot een beraadslaging over

politieke uitmuntendheid, dat wil zeggen, over een bestuurskwesitie van algemene aard, beraadslaging die volledig door middel van rechtvaardigheid moet gebeuren, dan is het even natuurlijk dat ze iedere man<sup>21</sup> kunnen uitstaan: omdat ze ervan overtuigd zijn dat iedereen er aanspraak op kan maken althans aan dié voortreffelijkheid deel te hebben of dat er anders geen staten (dat wil zeggen de polis) kunnen bestaan'. Protagoras verwoordt hier de algemene opvatting van het Athene van die tijd. Deze ging ervan uit dat alle mannen deelhadden aan wat Protagoras de 'politieke vaardigheid' noemt en dus het vermogen en het recht bezaten om zichzelf te besturen. Socrates heeft zich nimmer met deze opvatting verzoend.

In de betreffende dialoog geeft Socrates Protagoras een compliment, hij noemt het een 'keurige en nette rede' waarmee hij een voor hem lastige discussie uit de weg gaat. Op dat moment komt hij ermee weg, uiteindelijk zal het hem opbreken. Het meest opvallende aan deze dialoog is dat de democratie door Protagoras niet wordt gezien als een constructie van de mens. Ook in tijden waarin het koningschap tot het verre verleden behoorde blijft de staatsvorm in de mythologie gefundeerd. De op het eerste gezicht vrij wereldse polis van het democratische Athene was in het dagelijkse leven nog van mythologie en rituelen doortrokken. Alle officiële han-

delingen werden ingeleid met rituele handelingen. Dat Protagoras de democratie fundeert in de mythologie is voor die tijd dus eigenlijk een vanzelfsprekendheid. Socrates, die vooral bekend is geworden door zijn scherpzinnige manier van vragen stellen, ziet geen aanleiding om Protagoras hierop aan te spreken. Stone geeft hiervoor een duidelijke verklaring:

**"Hij had kunnen antwoorden dat de mythe weliswaar een mooi verhaal was maar niet meer dan een manier om een stelling naar voren te brengen, en met goddelijk mandaat te bekleden, die nog maar moest worden bewezen. Maar het zou Plato teveel in verlegenheid brengen om Socrates dit in de mond te leggen omdat Plato zelf zo vaak op deze manier mythen gebruikt om dingen te verduidelijken."**<sup>22</sup>.

In het meest bekende werk van Plato, *Politeia*, komen ook verschillende mythen voor. De meest opvallende is die waarin de basis wordt gelegd voor de klassenmaatschappij die zo kenmerkend is voor Plato's ideale staat<sup>23</sup>. Deze mythe staat ook wel bekend als de nobele leugen. De essentie ervan wordt in de *Politeia* door Socrates als volgt verwoord:

**"Logisch, maar nu moet je toch ook maar naar de rest van het verhaal luisteren. 'U bent in deze maatschappij dus wel allemaal broers en zusters', zullen**

**we tegen die mensen zeggen wanneer we dat verhaal vertellen, 'maar toen God u maakte, heeft hij de mensen die genoeg capaciteiten hebben voor een leidende functie bij hun geboorte goud meegegeven, waardoor zij de hoogste waarde hebben, en alle mensen van de militie zilver en ijzer en brons aan de boeren, arbeiders en handwerkslieden'. (...)**

Dit verhaal, zie jij er kans toe om ze dat te laten geloven?

Nee, bij die mensen zelf beslist niet. Maar wel hun kinderen en de volgende generatie mensen daarna.

O, maar dat zal er ook al toe bijdragen dat binnen de samenleving het onderlinge verantwoordelijkheidsbesef groeit, want ik begrijp wel ongeveer wat je bedoelt."<sup>24</sup>.

Een eigentijdse variant van deze mythe is de bekende zin: 'All animals are equal, but some ...'.

Net als in 'Animal Farm' is het voor Plato ondenkbaar dat alle 'dieren gelijk zouden zijn'. In *Politeia* is Plato op zoek naar een definitie van rechtvaardigheid. Daarbij wordt duidelijk dat rechtvaardigheid bij Plato wordt bereikt als 'alles is zoals het hoort, als iedereen zijn plaats kent'. De mensen die geschikt zijn voor een bepaalde functie moeten die ook vervullen. Dit hangt sterk samen met zijn ideeënleer. De ideeënleer van Plato is gebaseerd op het idee van het 'Goede'. Het

idee van het Goede is de basis voor alle andere ideeën. Deze andere ideeën stapelen zich, volgens Plato, op in de ziel die onsterfelijk is. Daarbij deelt Plato de ziel in drie delen in, 'de rede', 'de moed' en 'de begeerte'. Deze driedeling is niet voor alle mensen gelijk. Bij de ene mens, en dit is volgens Plato bij de overgrote meerderheid, overheerst de begeerte. Bij de andere, en dit is verreweg een minderheid, overheerst de rede. Bij een derde groep is het vooral dapperheid die overheerst. Er zijn dus drie soorten mensen, zij die weten, zij die dapper zijn en zij die in de alledaagse behoeften voorzien. Er zijn regeerders, soldaten en boeren en ambachtslieden. Het leven is rechtvaardig 'als ieder zijn plaats weet en alles is zoals het hoort'. Plato was een aristocraat in hart en nieren.

Zowel Protagoras als Plato gebruiken een mythe om hun ideale staatsvorm te funderen. Daar houdt de overkomst ook wel zo'n beetje op. De beide staatsvormen staan zo ongeveer diametraal tegenover elkaar. Voor Protagoras is gelijkheid een belangrijk uitgangspunt. Een hoofdelement van zijn mythe is een gelijke verdeling van *aidos* en *dike*. De toevoeging van Zeus dat zonder deze verdeling een leven in een gemeenschap niet mogelijk is, is daarbij minstens net zo belangrijk. Bij Plato is het omgekeerde het geval. Voor hem kan de ideale staat niet bestaan zonder een fundamentele vorm van ongelijkheid,

een ongelijkheid die met een 'nobe leugen' wordt verbloemd. Wordt bij Protagoras de staatsvorm gelegitimeerd door de mate waarin alle inwoners in staat zijn anderen te respecteren en zich tegenover anderen te schamen, of in ieder geval te verantwoorden, bij Plato ligt de legitimatie in een, vanzelfsprekende, overheersing van de ene groep over de andere met een klein groepje filosofenkoningen aan de top.

Dat Protagoras zich op een mythe beroept is eigenlijk het meest opvallend. Hij behoorde tot de sofisten en wordt doorgaans gezien als de belangrijkste vertegenwoordiger van deze stroming. De sofisten waren afkering van elke vorm van metafysische speculatie en stonden midden in het leven. Ze pakten problemen concreet aan en stelden vragen die rechtstreeks te maken hadden met de dagelijkse ervaring en de onontkoombaarheid van de op de praktijk gebaseerde beslissingen<sup>25</sup>. Het waren de sofisten die stelden dat morele waarden niet universeel waren maar voort kwamen uit overeenkomsten, ofwel mensenhoofden. Objectiviteit wezen zij resoluut van de hand. De mens blijft altijd in de valstrik van woorden en meningen (*doxia*) gevangen. In deze zin is hij de 'maat van alle dingen'. 'De mens bepaalt het Zijn, alles wat daarboven uitgaat wordt afgewezen en alle Zijn is niet objectief, maar subjectief en veranderlijk'<sup>26</sup>. Ook de onveran-

derlijkheid van de *nomos*, het geheel van ongeschreven en geschreven, religieuze en etnische, irrationele en rationele tradities en opvattingen die het leven in de polis mogelijk maakte en ieder zijn plaats wees<sup>27</sup>, wordt door de sofisten ter discussie gesteld. De *nomos* werd door de sofisten gezien als het resultaat van menselijke afspraken die principieel veranderbaar zijn.

De stelling dat de mens de maat is van alle dingen staat haaks op de ideeënleer van Plato. Voor Protagoras betekende deze stelling dat de mens als burger van de *polis* het criterium voor de beoordeling van ethische, sociale en politieke zaken in zichzelf moest, en kon, vinden. Dat de mens in staat is om zichzelf de maat te nemen was voor Protagoras een bevestiging van de geldigheid van de, op basis van voortschrijdende inzichten steeds veranderende, *nomos*. Op die manier was de *nomos*, waarvan je zou kunnen zeggen dat hij die zag als een door mensen gecreëerde 'gezamenlijke definitie van de situatie', voor hem een uitdrukken van de wil van het volk en daarmee een rechtvaardiging van de juistheid van de democratie<sup>28</sup>. De stelling dat de mens de maat is van alle dingen komt daarmee dicht in de buurt van de strekking van de mythe van het ontstaan van de democratie, zeker als we daarbij bedenken dat we de mens hier als een meervoud moeten opvatten<sup>29</sup>. De sofisten waren dan ook belangrijke

pleitbezorgers van politieke en maatschappelijke gelijkheid waarbij geen onderscheid werd gemaakt tussen hoog en laag, Grieken en Barbaren en de verschillende rassen onderling. Dit legde de basis voor een kosmopolitisme met een humanitaire grondslag en het natuurrecht als uitgangspunt. Sofisten kozen nadrukkelijk voor solidariteit in plaats van objectiviteit. Vanuit dit principe werd slavernij als onnatuurlijk afgewezen, wat in die tijd een vrij radicaal standpunt was<sup>30</sup>.

De uitgangspunten van de sofisten worden meestal niet als leidend voor de Griekse tijd aangemerkt. Het belang ervan is dan ook beperkt<sup>31</sup>. Voor een deel hebben de sofisten dit aan zichzelf te danken<sup>32</sup>. Ook de inspanningen van Plato, die een grote tegenstander van de sofisten was en hen als een soort kwakzalvers zag, hebben ertoe bijgedragen dat het sofistishe gedachtegoed naar de achtergrond verdween. Daarnaast is vrijwel al het werk van Plato bewaard gebleven en dit is, wellicht door het leidende idee van het Goede<sup>33</sup>, vele eeuwen een belangrijke bron van studie geweest. Hetzelfde geldt voor het werk van Aristoteles, dat vele eeuwen voor onfeilbaar werd gehouden. Aristoteles zoekt de legitimatie voor de staat in de zin ervan. Hij verklaart de dingen vanuit de bedoeling ervan en ziet het ontstaan van de staat daarom als een noodzakelijk gevolg van

de menselijke neiging naar gemeenschap. De gemeenschap is voor de mens een levensdoel, hij is een politiek dier (*zoön politikon*). Daarbij moeten we bedenken dat bij Aristoteles *politikos* niet alleen duidt op wat wij 'politiek' noemen maar ook op wat wij 'sociaal' noemen. Voor Aristoteles liggen politiek en moraal heel dicht bij elkaar. De fundamenten voor een staat vinden we daarom vooral in zijn *Ethica Nicomachea*. De politieke wetenschap is voor Aristoteles de belangrijkste wetenschap:

**“Van dien aard blijkt nu de politieke wetenschap te zijn. Zij bepaalt namelijk welke wetenschappen in een stadstaat vertegenwoordigd moeten zijn, welke wetenschappen elke groep burgers moet leren en tot op welk punt. Ook zien we dat zelfs de meest gewaardeerde disciplines aan haar ondergeschikt zijn, met name strategie, economie en retorica. En doordat de politieke wetenschap zich van alle andere wetenschappen bedient, en bovendien wettelijk regelt wat men moet doen en laten, zal haar doel dat van alle andere wetenschappen omvatten; en bij gevolg zal dit doel het goede voor de mens zijn. Immers, zelfs als het goede van het individu en van de stadstaat identiek zijn, dan lijkt het toch nog wel een belangrijker en volkomener taak het goede van de stadstaat te verwerven en te bewaren. Het is weliswaar ook de moeite waard voor één enkel individu het**

**goede te realiseren, maar het is toch edeler en verhevener dit te doen voor een volk of een stadstaat. Dit is het doel van ons onderzoek, dat daarmee in zekere zin een politieke wetenschap is.”<sup>34</sup>.**

Het 'goede' wordt door Aristoteles *eudaimonia* genoemd. Doorgaans wordt dit woord met 'geluk' vertaald. Daarbij moet bedacht worden dat Aristoteles hierbij vooral aan voorspoed en voortreffelijkheid dacht. Het gaat hem niet om het subjectieve geluk van het individu, het gaat hem om het objectief aantoonbare geslaagde leven. In de 'Ethica Nicomacheia' onderzoekt Aristoteles waaruit dit geslaagde leven bestaat. Voor hem heeft dit alles te maken met het vervullen van het doel (*telos*) van het mens zijn. Daarbij speelt deugdzaamheid een sleutelrol. De mens streeft naar een deugdzaam leven en de hoogste deugdzaamheid is volgens Aristoteles gelegen in de rede en de specifieke activiteiten daarvan. Het gaat hem om de theoretische beschouwing die zich bezig houdt met de onveranderlijke waarheden. Volgens Aristoteles is dit de enige activiteit van de mens die niet als middel maar als doel kan worden aangemerkt. Voor het bereiken van dit doel is niet alleen onderwijs en theoretische studie nodig, het gaat er ook om dat de mens zich conformeert aan de bestaande goede gewoonten en het systeem van regels en goede wetten van een geordende

samenleving. *Eudaimonai* heeft daarmee dus niet alleen een wijsgerige maar zeker ook een politieke (sociologische) dimensie.

De beste staatsvorm volgt uit het streven naar *eudaimonai*. Dit wordt door Reeve als volgt verwoord:

“Aristotle believes that the ideal constitution aims at the individual benefit of each of the members of a group, then, because it aims to promote the virtue and happiness of each. At the same time, he believes that the ideal constitution is unqualifiedly just, because it distributes political offices and other political or social benefits on the basis of virtue, he believes, in other words, that his ideal constitution succeeds where others fail: it is more unqualifiedly just than they are and happier than they are.”<sup>35</sup>.

Voor Aristoteles is het soort staat van minder belang dan de inhoud ervan. De staat die op een bepaald moment voor de groep het beste resultaat oplevert in termen van *eudaimonai* is voor Aristoteles de beste staat. Hoewel Aristoteles dezelfde drie principes (rede, moed en begeerte) als Plato hanteert om zijn staatsvormen te definiëren, is voor Aristoteles elke vorm goed zolang deze zich maar weet aan te passen aan het land en de behoeften van de burgers<sup>36</sup>. Afhankelijk van de plaatselijke situatie kan dit net zo goed een

aristocratie, een monarchie of een volksheerschappij<sup>37</sup> zijn. Aristoteles fundeert, en dus legitimeert, de ideale staat dus niet in een bepaalde vorm maar in een bepaald principe. Dit principe wordt door hem gezien als een objectieve eigenschap die van het menselijke verkeer kan worden afgeleid. Dit in tegenstelling tot Plato, die de ideale staat afleidt van een ideale, los van de werkelijkheid gedefinieerde, vorm en Protagoras die de burger zelf als maatstaf ziet en die daarmee een subjectief uitgangspunt hanteert. De positie van Aristoteles kan dus worden gezien als middenpositie tussen die van Plato en Protagoras.

Vaak wordt ervan uitgegaan dat onze huidige westerse democratieën in de Griekse oudheid zijn geworteld. Dit komt onder meer omdat het woord democratie van de Grieken afkomstig is en omdat veel van ons denken in het Westen is gebaseerd op de filosofieën van Plato en Aristoteles. Toch is de Romeinse tijd minstens van even groot belang geweest voor de ontwikkeling van ons staatsbegrip. Dit heeft alles te maken met de Romeinse opvatting van vrijheid en de koppeling daarvan aan wetgeving. Fareed Zakaria verwoordt dit als volgt:

“De Romeinen legden de nadruk op een ander aspect van de vrijheid, namelijk dat alle burgers onder de wet als gelijken

behandeld moesten worden. Deze opvatting van vrijheid staat veel dichter bij de moderne westerse opvatting en het Latijnse woord ervoor, *libertas*, staat aan de wortel van het hedendaagse *liberty of liberté*. Terwijl Griekenland de wereld filosofie, literatuur, poëzie en beeldende kunst gaf, gaf Rome ons de aanzet voor een bestuur met omschreven bevoegdheden en voor de rechtsorde. De Romeinse republiek, met zijn in drie sectoren verdeelde bestuur, zijn verkiezing van ambtsdragers met een beperkte ambtstermijn en zijn nadruk op gelijkheid onder de wet heeft latere regeringen altijd als voorbeeld gediend (...). De opvallende lacune in het Romeinse recht was echter dat het in de praktijk niet op de heersende klasse van toepassing was, vooral in de periode dat de republiek in de eerste eeuw na Christus tot een monarchie verviel.”<sup>38</sup>.

In deze periode, die vooral bekend is van Julius Caesar, wordt het wereldse leiderschap weer sterk verbonden met de wereld van de Goden. Caesar had geen boodschap aan religieuze futiliteiten. Hij vond zijn eigen, in zijn ogen door god ingegeven, kracht vele malen belangrijker dan verouderde voorschriften van de staatsgodsdienst. Dit leidde ertoe dat Caesar in zijn tijd werd gezien als een halfgod. Ook de verschillende keizers na hem voelden zich sterk verbonden met de Goden. Daarmee kwam een zekere koppeling tot stand tussen

de keizercultus en het oude religieuze kader. Dit verandert als het christendom komt opzetten. Het christendom, dat als een sekte binnen de Joodse godsdienst is ontstaan<sup>39</sup>, ging uit van het monotheïsme. Het weigerde andere goden te erkennen of te aanbidden en wees de keizercultus radicaal af. Daarmee was het een duidelijke bedreiging voor de religieus-politieke basis van het Romeinse keizerdom. Dit leidde tot massale christenvervolgingen. Aan het begin van de vierde eeuw komt hier verandering in. Het christendom is dan diep geworteld in de samenleving. In 311 vaardigt Galerius een tolerantie-edict uit waarin het christelijke geloof wordt toegestaan voorzover het de openbare orde niet bedreigt. In 324 bekeert de Romeinse keizer Constantijn zich tot het christendom.

Constantijn werkt vervolgens een christelijke ideologie uit waarin de keizer 'keizer bij de gratie van God' was, en tegelijk vertegenwoordiger van God op aarde. Zoals Christus op aarde was gekomen om het koninkrijk Gods voor te bereiden, zo was het de taak van de keizer dit voorbereidende werk met kracht voort te zetten. Het lot van het rijk en van de kerk werden nauw met elkaar verbonden<sup>40</sup>. De keizer stond daarbij boven alles en het hofleven werd ingebed in een ongekend ingewikkeld ceremonieel om de heiligheid van de keizer te onderstrepen<sup>41</sup>. Na de dood

van Constantijn wordt de band tussen kerk en staat steeds hechter waarbij uiteindelijk de keizer als het hoofd van de kerk wordt gezien, wat ook wel wordt aangeduid als caesarpapisme. In 391 wordt het christendom staatsgodsdienst en worden alle heidense culten verboden. Met deze stap wordt een belangrijke basis gelegd voor het katholicisme en het pausdom dat een belangrijke rol heeft vervuld in de ontwikkeling van de Westerse samenlevingen en door Hobbes ook wel 'het spook van het overleden Romeinse rijk' wordt genoemd<sup>42</sup>. In diezelfde tijd begint het Romeinse rijk, vooral in het westen, door de grote volksverhuizingen, op zijn grondvesten te trillen. Dit leidt er onder andere uiteindelijk toe dat het Romeinse rijk uiteenvalt en in het westen ophoudt te bestaan. Dit is het begin van een langdurige periode van strijd om het gezag tussen vertegenwoordigers van de kerk en vertegenwoordigers van de staat.

### 3.1.2 Scheiding tussen kerk en staat

Uit de beschrijving in de vorige paragraaf kunnen we opmaken dat het gezag op aarde voor een belangrijk deel aan de Goden werd gekoppeld. Ook in de tijd van de Grieken speelde Zeus een belangrijke rol bij de wijze waarop het gezag op aarde tot stand kwam. Zeker in het idee

van het Goede van Plato is een goddelijke inspiratiebron te herkennen. Bij Protagoras en Aristoteles is dit minder duidelijk maar dit zijn eigenlijk uitzonderingen. De hoofdlijn, en die vinden we in de Romeinse tijd sterk terug, is dat een vorst een vertegenwoordiger van de Goden op aarde is. Door de invloed van het christendom wordt het gezag van de Goden vervangen door het gezag van één God. Dit verandert echter niets aan de gedachte dat het gezag op aarde vanuit een buitenaardse bron is ingegeven. Dit gezag werd op aarde uitgeoefend door de Romeinse keizer die zich min of meer als God op aarde gedroeg. Het christendom stond zeer afwijzend tegenover deze alomvattende pretenties en de daarmee samenhangende keizerverafgoding<sup>43</sup>. Daarbij hebben vooral de opvattingen van Augustinus, die hij in het boek 'De staat van God' (De civitate dei) verwoordde, een richtinggevende rol gespeeld. Hij schrijft dit boek duidelijk onder invloed van de tijdgeest, waarin het aardse bestaan wordt bepaald door het instorten van het Romeinse rijk met de plundering van Rome in 410 als dieptepunt. De invloed van dit boek wordt door Palmer en Colton als volgt verwoord:

**"There were, he said, really two "cities", the earthly and the heavenly, the temporal and the eternal, the city of man and the City of God. The earthly city was the domain of state and empire, of political**

authority and political obedience. It was a good thing, as part of God's providential scheme for humane life, but it had no inherently divine character of its own. The emperor was a man. The state was not absolute; it could be judged, amended, or corrected from sources outside itself. It was, for all its majesty and splendor, really subordinate in some way to a higher, spiritual power. This power lay in the City of God. By the City of God Augustine meant many things, and all sorts of meanings were found by readers in later ages. (...) In any case, with this Christian dualism the Western world escaped from what is called Caesaropapism, the holding by one man of the powers of ruler and of pontiff. Instead, the spiritual and the political power were held to be separate and independent. In later times popes and kings often quarreled with each other; (...). But speaking in general of European history neither side has ever won out, and in the sharp distinction between the spiritual and the temporal has laid the germ of many liberties in the West. At the same time the idea that no ruler, no government, and no institution is too mighty to rise above moral criticism opened the way to a dynamic and progressive way of living in the West.<sup>44</sup>

In West-Europa ontstonden door het naast elkaar bestaan van twee leidende machten pluralistische<sup>45</sup> maatschappijen, waarin de gewone mens steeds twee

heren had te dienen. Dit betekende dat in het dagelijkse leven een individu bij elke aanspraak op zijn trouw een eigen afweging moest maken. Dit is niet alleen een belangrijk kenmerk voor de ontwikkeling van het moderne Europa maar kan ook worden gezien als een kiem voor het huidige individualisme. In de tijd van de Renaissance begint het statische leven, dat wordt beheerst door een strakke hiërarchische ordening van de standen en de leidende rol van de kerk, langzaam open te breken. Het belang van de steden neemt toe, er komt een handels- en geldeconomie opzetten en technologische uitvindingen op het gebied van de oorlogsvoering zetten de positie van de ridderschap onder druk. Ook de scheepvaart krijgt door verschillende uitvindingen een impuls. Dit leidt tot de grote ontdekkingsreizen waardoor de kennis van vreemde landen en culturen sterk toeneemt. De Europese samenleving lijkt langzaam te ontwaken uit een diepe winterslaap.

De Renaissance kan worden gezien als de tijd van het experiment, van de ontdekking van nieuwe horizonten, het is de tijd waarin dingen langzaam weer ter discussie kunnen worden gesteld. Ook het kapitalisme komt langzaam opzetten, de ruil-economie maakt plaats voor een geldhuishouding. Berekening en winstbejag worden uitdrukkingen van een nieuwe mentaliteit. Talent en

bekwaamheid en het verwerven van geld worden steeds belangrijker voor de positie van de aristocratie die vanaf die tijd niet meer alleen uit adel maar ook uit patriciërs bestaat. Onder invloed van deze ontwikkelingen neemt het gezag van de Kerk af. Dit wordt versterkt doordat de Kerk zich ook steeds meer op wereldse zaken richt. Zo was Innocentius VIII, die paus was van 1484 tot 1492, de eerste paus die publiekelijk met dames dineerde. De Renaissance-pausen voelen zich vooral wereldlijke vorsten. Zij lieten zich inspireren door wetenschap en kunstenaars. Ook zelfverheerlijking en machtswellust schuwden zij niet. Italië, waar de Renaissance het vroegst tot ontwikkeling kwam, bestond in die tijd uit een verzameling stadstaten die elkaar constant betwistten. De belangrijkste machtscentra waren Milaan, Venetië, Florence, Napels en het pauselijke Rome. De machtsverhoudingen waren wisselend en onstabiel.

Onder invloed van de verschillende ontwikkelingen ontstaat een nieuw staatsbegrip waarin zakelijke berekening openlijk een hoofdrol speelt. Het wordt duidelijk dat het bestuur van een staat niet louter op morele of godsdienstige argumenten is gefundeerd. Macht en doelgericht handelen worden in deze tijd voor het eerst onverbloemd als leidende beginsels voor een bestuur gezien. Degene die leiding kan geven, charisma heeft, is om die reden de legi-



tieme heerser. Een staat heeft immers iemand nodig die de belangen van deze staat waarborgt. Dit idee van een rationele staat wordt het eerst door Machiavelli in zijn ‘Il Principe’ verwoord<sup>46</sup>. Volgens Machiavelli is voor een bestuurder de aanwending van ieder middel geoorloofd, vooropgesteld dat het bijdraagt aan het bereiken van het hoogste doel van een staat: het versterken van de machtspositie. Het hoogste doel van de staat en de staatsman hoeven niet altijd samen te vallen. Dit leidt onherroepelijk tot politieke spanningen. Machiavelli wordt ook wel gezien als de grondlegger van de politieke wetenschap. Palmer en Colton verwoorden dit als volgt:

**“Medieval writings on politics, those of Thomas of Aquinas or Marsiglio of Padua, for example, had always talked of God’s will for the government of men, with such accompanying matters as justice and right, or divine and natural law. All this Machiavelli put aside. He “emancipated” politics from theology and moral philosophy. He undertook to describe simply what rulers actually did, and thus anticipated what was later called the scientific spirit, in which questions of good and bad are excluded, and the observer attempts to discover only what really happens. (...) He had (...) diagnosed the new era with considerable insight. It was an age when politics was in fact becoming more secular, bre-**

**aking of religion, with building up of states and the state authority emerging as a goal requiring no other justification.”<sup>47</sup>.**

Overigens wordt ‘Il Principe’ vaak gezien als een werk waarmee Machiavelli een wit voetje wilde halen bij de toenmalige heerser van Florence, Lorenzo de Medici. Het wordt dan ook vaak aangeduid als een vorstenspiegel. Ongeveer in dezelfde tijd schreef Machiavelli ook zijn Discorsi. Dit werk, waarin Machiavelli het oude Rome vergelijkt met dat van zijn eigen tijd, is veel minder bekend, maar is veel genuanceerder. Omdat beide werken in dezelfde tijd zijn geschreven kunnen zij niet los van elkaar worden gezien<sup>48</sup>.

Ongeveer in dezelfde tijd dat Machiavelli de godsdienstige overwegingen uit het staatsbegrip schrijft wordt ten noorden van de Alpen een andere relevante conclusie uit het wereldse gedrag van de Kerk getrokken. Als de Kerk zich werelds gedraagt, is zij geen goede bemiddelaar tussen God en de individuele mens. De mens is dan beter af als hij zichzelf door zijn geloofsgedaan in directe relatie met God plaatst en daar zelf de volledige persoonlijke verantwoordelijkheid voor draagt. De rol van de Kerk wordt afgewezen en maakt plaats voor een gemeenschaps-gedachte en het priesterschap van alle gelovigen. De mens staat in twee werelden: de eigen innerlijke wereld en de

collectieve uiterlijke wereld van de staatsgemeenschap. Met deze gedachte, die als de reformatie bekend staat, bevrijdde de mens zich van de gesel van de Kerk. Dit maakt de weg vrij voor een eigen wereldse koers, waarin succes en economisch welvaren als een teken van uitverkiezing door God worden gezien. Er ontstaat een arbeidsethiek die de al aanwezige tendens richting modern kapitalisme een sterke impuls geeft<sup>49</sup>. Vooral voor ons land is deze opvatting, die grote bekendheid kreeg dankzij Zwingli, Luther en Calvijn, van doorslaggevende betekenis geweest<sup>50</sup>.

Drie jaar na Machiavelli’s dood, in 1527, wordt Bodin geboren. Bodin kan worden gezien als de belangrijkste vertegenwoordiger van de theoretische staatskunde in de zestiende eeuw<sup>51</sup>. In tegenstelling tot Machiavelli probeert Bodin het staatsgezag objectief te funderen. Hij gaat daarbij uit van de gedachte dat het hoofddoel van het staatsbestuur het grootst mogelijke welzijn van haar burgers is. Inderdaad was Bodin een aanhanger van de opvattingen van Aristoteles. Voor zijn staatstheorie gaat hij uit van de familie. Hij ziet de staat als een regering die is voorzien van soevereine macht omdat ze families verenigt in alles wat zij gemeen hebben. De staat bestaat daarmee uit een verzameling families en het is de familie waaraan de staat zijn soevereiniteit ontleend. Voor de familie is

het eigenbelang leidend, voor de staat is dit het algemene belang. Boven de staat is er geen andere aardse macht. De houder van de soevereiniteitsrechten is de absolute heerser die aan niemand verantwoording schuldig is. Alleen het goddelijke gebod en het natuurrecht gaan boven de macht van de soeverein uit. Verder is het aan hem overgedragen gezag onherroepelijk.

Deze opvatting wordt bestreden door Johannes Althusius, een jongere tijdgenoot van Bodin. Volgens Althusius is de staat van onder naar boven in lagen opgebouwd. Niet de vorst maar het volk is soeverein. Het gezag berust geheel en ondeelbaar bij het volk. Omdat het volk niet als totaal kan regeren draagt zij het gezag over aan een overheid. Het gezag wordt uitgeleend, er wordt een mandaat verstrekt. Hier is nog geen sprake van representatie of democratie. De vorst krijgt het mandaat op basis van afkomst. Het volk behoudt echter het recht van verzet en kan dit mandaat op elk moment intrekken. In die zin is de vorst niets anders dan een dienaar van het volk, het is zijn taak en zijn plicht om de opdrachten uit te voeren die het volk hem geeft. In tegenstelling tot Bodin vindt Althusius dat de vorst net als het volk aan staatskundige wetten kan worden gebonden. Vertegenwoordigers van het volk dienen erop toe te zien dat de vorst bij het uitoefenen van zijn gezag binnen zijn

bevoegdheden blijft. Zo niet dan heeft het volk het volste recht om in opstand te komen. De Emdenaar Althusius, die dit in 1603 schreef, gebruikt de Nederlanden als voorbeeld om dit argument kracht bij te zetten.

Met Althusius doet de contracttheorie zijn intree in de staatsleer<sup>52</sup>. Om de gezagsuitoefening in de staat mogelijk te maken sluiten vorst en volk een contract, dat beide partijen bindt. Dit contract heeft een beperkte geldigheid en kan door beide partijen worden opgezegd. Als het volk het contract verbreekt, ontslaat het de vorst van zijn verplichtingen. Verbreekt de vorst het contract dan herneemt het volk zijn oorspronkelijke soevereiniteit en kiest een nieuwe vorst. In de gedachtegang van Althusius behoort het volk niet meer aan de staat, de staat behoort aan het volk. Hiermee was hij zijn tijd ver vooruit. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat rond 1600 vrijwel alle staten in Europa stevig in handen waren van vorsten die hun positie te danken hadden aan overerving en slim trouwen. Daar kwam bij dat zij hun positie ook steevast, in meer of minder mate, koppelden aan de wil van God. Bodin volgt deze redenering. Althusius, die zich grotendeels op Calvijn baseerde, ziet het goddelijke gebod als het hoogste leidende beginsel maar snijdt de directe relatie van de positie van de vorst met God door. Niet lang daarna wordt de positie van

God ten aanzien van het natuurrecht ook ter discussie gesteld. In 1625 schrijft Hugo de Groot aan het begin van zijn 'Over het recht van oorlog en vrede':

*"Het natuurrecht is zo onveranderlijk, dat het zelfs door God niet veranderd worden kan. Evenals God niet bewerken kan dat tweemaal twee niet vier is, evenmin kan hij bewerken, dat al wat naar innerlijke natuur slecht is, niet slecht zou zijn."*<sup>53</sup>.

Hugo de Groot was de eerste die een geheel van rechtsregels samenstelde die op zichzelf waren gebaseerd, die de rechtvaardiging aan zichzelf ontleenden. De wet is de wet omdat dat de wet is. De grondslag voor deze redenering was het uitgangspunt dat de wet goed is omdat ze is bestemd voor het voeren van een verantwoorde regering en het vreedzaam ordenen van de menselijke samenleving. Hugo de Groot zoekt daarmee een objectieve rechtvaardiging van de wet in het principe van een goede ordening. Dit komt dicht in de buurt van een verbinding van het Idee van het Goede met de menselijke neiging tot gemeenschap ofwel een verbinding tussen Plato en Aristoteles. Door deze verbinding legt Hugo de Groot een objectieve basis voor het natuurrecht in de samenleving zelf. Hij is niet de eerste en ook niet de enige die in die tijd met dit standpunt komt. Vitoria,

Suarez, Gentili, Biel en Winkler, allen theologen waarvan de laatste drie uit de Protestantse hoek, gingen hem voor<sup>54</sup>.

Na een aarzelend begin in de Renaissance worden rond 1600 de traditionele opvattingen dat het wereldse gezag gekoppeld is aan het goddelijke gezag dus openlijk ter discussie gesteld<sup>55</sup>. Er wordt gezocht naar nieuwe vormen van houvast die in het natuurrecht worden gevonden. De vraag: ‘wat is juist of rechtvaardig?’, staat hierbij centraal. Het belangrijkste struikelblok daarbij is de spanning tussen de fundering van het natuurrecht enerzijds en de opvatting dat het natuurrecht een objectieve basis kent die los staat van de mens anderzijds. Palmer en Colton zeggen hier het volgende over:

“The idea of natural law has underlain a good deal of modern democratic development, and its decline in the last century has been closely connected with many of the troubles of recent times. It is not easy to say in what the philosophy of natural law essentially consisted. It held that there is, somehow, in the structure of the world, a law that distinguishes right from wrong. It held that right is “natural”, not a mere human invention. This right is not determined, for any country, by its heritage, tradition, or customs, nor yet by its actual laws (called “positive” laws) of the kind that are enforced in the law courts. All these may

be unfair or unjust. We detect unfairness or injustice in them by comparing them with natural law as we understand it; thus we have a basis for saying that cannibalism is bad, or that a law requiring forced labor from orphan children is unjust. Nor is natural law, or the real rightness of a thing, determined by the authority of any person or people. No king can make right that which is wrong. No people, by its will as a people, can make just which is unjust. Right and law, in the ultimate sense, exist outside and above all peoples. They are universal, the same for all. No one can make them up to suit himself. A good king, or a just people, is a king or people whose actions correspond to the objective standard. But how, if we cannot trust our own positive laws or customs, or our leaders or even our collectives selves, can we know what is naturally right? How do we discover natural law? The answer, in the natural law philosophy, is that we discover it by reason. Man is considered to be a rational animal. And all men are assumed to have, at least potentially and when better enlightened, the same powers of reason and understanding – German or English, Siamese or Europeans.”<sup>56</sup>.

Wat Palmer en Colton hier beschrijven is in mijn ogen een van de belangrijkste oorzaken van de spanningen die we ervaren als we onze hedendaagse handelingen willen legitimeren. Ook zij zien

een spanning ontstaan:

“This view favored a cosmopolitan outlook and made international agreement and general world progress seems realizable goals. As time went on, the premises of this philosophy came to be questioned. By the twentieth century it was widely thought that man was not an especially rational being but was motivated by drives or urges or instincts, and that human differences were so fundamental that men of different nationalities or classes could never expect to see things in the same way.”<sup>57</sup>.

In 3.2 en ook in andere hoofdstukken van dit boek werk ik deze spanning verder uit. Voorlopig blijven we even in pakweg 1650. In die tijd krijgt naast het natuurrecht ook de contractleer een belangrijke plaats in onze opvattingen over de legitimatie van een bestuur. De bekendste vertegenwoordigers van de contractleer zijn Hobbes, Locke, Montesquieu en Rousseau. Ook Spinoza wordt als een vertegenwoordiger van de contractleer gezien. Hobbes ging ervan uit dat de mens in de natuurtoestand alleen uit is op zijn eigen voordeel, de natuurtoestand van de mens was voor hem oorlog. Hij zag het maatschappelijke contract als de enige mogelijkheid om de oorlog van allen tegen allen te vermijden. Daarmee geeft hij het een negatieve lading. Hij komt in zijn boek Leviathan, dat in 1651 ver-

scheen, tot de conclusies dat elke staat, ondanks het monsterlijke karakter ervan, beter is dan geen staat. Vijftig jaar later komt Locke tot dezelfde conclusie maar dan vanuit een positieve redenering. Hij start met het idee dat in de natuurtoestand alle mensen gelijk en vrij zijn. Vanuit dit principe heeft iedereen het recht om zelf te oordelen en te straffen waar dat nodig is. Uiteindelijk leidt dat ook tot oorlog zodat opnieuw een contract nodig is om vrede en zelfbehoud te garanderen.

Ongeveer in dezelfde tijd (1670) schreef Spinoza zijn *Tractatus theologico-politicus*. Hierin volgt hij voor een belangrijk deel de opvattingen van Hobbes, en ook die van Machiavelli. Omdat hij veronderstelt dat 'ieder zoveel recht heeft als hij macht bezit' komt ook hij uit op een staatsvorm die uitgaat van een contract. Bij hem is het doel van de staat echter niet het voorkomen van oorlog maar het waarborgen van vrijheid. 'Het doel van de staat is dus naar waarheid de vrijheid'<sup>58</sup>. Het gaat erom dat mensen de vrijheid hebben om te filosoferen en te zeggen wat ze denken. Daarbij baseerde hij zich op het uitgangspunt dat het voor de mens ondragelijk is om op grond van opvattingen die hij voor waar houdt als een misdadiger te worden afgeschilderd<sup>59</sup>. Door van deze aanname uit te gaan koppelt Spinoza de contractleer aan het natuurrecht. Tegelijk trekt hij ook de voor die

tijd nogal radicale conclusie dat politiek en godsdienst volledig van elkaar gescheiden moeten blijven. Dit leidt ertoe dat in de vroege verlichting de term spinozisme regelmatig wordt gebruikt om ongewenste en zeer radicale opvattingen aan te duiden. Een beschuldiging van spinozistische ideeën was in die tijd geen lichte beschuldiging. De gematigde Montesquieu heeft bijvoorbeeld veel last gehad van deze beschuldiging<sup>60</sup>.

Montesquieu, die leefde van 1689 tot 1755, was vooral geïnteresseerd in de stabiliteit van een staat. Van hem is de uitspraak dat een stabiele staat alleen mogelijk is wanneer de wetten rekening houden met maatschappelijke toestanden. Dit brengt hem bij een scheiding der machten, die overigens ook al zijdelings door Locke, en zelfs Aristoteles, was aangestipt. Montesquieu is de eerste die dit gezichtspunt verder uitdiept<sup>61</sup>. Een staat wordt instabiel als er sprake is van teveel machtsconcentratie. Zo komt hij tot een scheiding van de uitvoerende, de rechtsprekende en de wetgevende macht. Deze driedeling, bekend als de 'trias politica', is heden dage nog steeds één van de belangrijkste pijlers van een groot aantal democratische staten. Een andere pijler voor de meeste democratieën komt van Rousseau. Hij was de eerste die het contract vanuit een collectieve gemeenschappelijke wil opvat. In zijn ogen is

het contract een afspraak tussen de inwoners van een staat. Het is een sociaal contract, van en voor het volk.

**"It was a social, not merely a political, contract. Organized civil society, i.e., the community, rested upon it. It was an understanding by which all individuals surrendered their natural liberty to each other, fused their individual wills into a combined General Will, and agreed to accept the rulings of this General Will as final."**<sup>62</sup>.

Het contract was voor Rousseau nadrukkelijk een collectieve aangelegenheid. Individuen moeten zich ondergeschikt maken aan de gemeenschap. De burgerlijke vrijheid van de gemeenschap is daarmee volgens Rousseau van een hogere orde dan de natuurlijke vrijheid van het individu. Als elk individu zich onderwerpt aan de algemene wil is de vrijheid en gelijkheid van allen gewaarborgd. Hierin klinken duidelijk de opvattingen van Spinoza door<sup>63</sup>. Tegelijk brengt dit de vraag naar voren op welke manier de algemene wil tot uitdrukking kan worden gebracht. Hoewel Rousseau het principe van vertegenwoordiging afwijst is hij niet erg duidelijk over de manier waarop dit wel kan worden geregeld:

**"Rousseau devoted many difficult and abstruse pages to explaining how the real General Will could be known. It was not**

necessarily determined by vote of majority. "What generalizes the will," he said, "is not the number of voices but the common interest that unites them". He said little of the mechanism of government and had no admiration for parliamentary institutions. He was concerned with something deeper. Maladjusted outsider that he was, he craved a commonwealth in which every person could feel that he belonged. He wished a state in which all persons had a sense of membership and participation."<sup>64</sup>.

Op deze manier werd Rousseau een profeet voor zowel de ontwikkeling van de democratie als het nationalisme, die beide in hoge mate het aanzien van de westerse wereld hebben bepaald. De periode van democratisering en de ontwikkeling van nationale staten begint aan het eind van de achttiende eeuw als in heel Europa revoluties uitbreken. Van deze revoluties zijn die in de Verenigde Staten (1776) en in Frankrijk (1789) het bekendst<sup>65</sup>. Beide waren sterk geïnspireerd op de ideeën van Locke, Montesquieu en Rousseau. Beide, maar vooral de revolutie in Frankrijk, worden gezien als mijlpalen in de westerse geschiedenis. Door deze revoluties wordt de weg geopend naar een verandering die een eind maakt aan een eeuwenlange periode van heerschappij van absolute vorsten en het gezag van de Kerk. Daarbij is er eerst sprake van een overgangperiode die als de

Napoleontische tijd wordt aangemerkt. Napoleon is dankzij de chaotische toestanden na de revolutie in Frankrijk in staat om de macht naar zich toe te trekken. Tussen ruwweg 1800 en 1815 bouwt hij een (keizer)rijk op dat vrijwel het hele vasteland van Europa omvat.

Hoewel de heerschappij van Napoleon moeilijk kan worden gezien als een heerschappij van het volk, worden onder het bewind van Napoleon wel een aantal belangrijke stappen in de richting van meer vrijheden voor het individu gezet. Zo biedt de in 1804 door Napoleon ingestelde Code Civil (ook wel Code Napoleon) de garantie van persoonlijke vrijheid, rechtsgelijkheid, particulier eigendom, burgerlijk huwelijk en echtscheiding. Ook wordt de positie van de aristocratie en de Kerk verder ondermijnd. Pius VII doet afstand van het kerkelijke bezit in Frankrijk en hoewel de adel, die in de tijd van de revolutie het land uit vluchtte, wordt gesommeerd terug te keren, worden de oude bezitsverhoudingen niet hersteld. De door Napoleon bezette staten worden bestuurd door zijn vrienden en familie. De staatsopvattingen en de daarbij behorende nieuwe instituties werden bij decreet overgebracht naar deze vazalstaten. Tegelijkertijd bezitten deze staten beperkte autonomie. Het gevolg is dat er staten ontstaan met centrale bureaucratieën waar een moderne rechtspraak

wordt ingevoerd en liberale ideeën zich snel over Europa verspreiden.

Dit duurt tot 1815. In dat jaar wordt de macht van Napoleon definitief gebroken. Op het Wener Congres probeert de oude aristocratie de tijd van voor de revoluties te herstellen. De legitieme vorsten uit die tijd, het Ancien Regime, proberen een gemeenschappelijke politiek te voeren om revolutionaire ideeën of bewegingen te bezweren. In hetzelfde jaar stichten Rusland, Oostenrijk en Pruisen de Heilige Alliantie. Met deze alliantie verplichten de monarchen van deze staten zich tot: 'christelijk patriarchale regering in hun binnenland 'overeenkomstig de woorden der Heilige Schrift' en tot solidariteit naar buiten'. Uit hun verantwoordelijkheid voor God leiden zij hun recht af tot interventie tegen alle nationale en liberale acties. Alle continentale monarchen treden toe tot deze alliantie, die een sterke geur van het verleden uitademt. Het Britse parlement wijst het interventierecht af. Engeland wordt daarmee het bolwerk van liberale democraten. Het Wener Congres en de Heilige Alliantie houden niet lang stand. De ideeën uit de Verlichting zijn ondertussen zo sterk in het denken verankerd, dat ze niet meer uit het dagelijkse leven zijn weg te denken. Rond 1848 kent Europa een tweede golf van revoluties waarin voorgoed met het Ancien Regime wordt afgerekend. De gevolgen die dat heeft voor onze

opvattingen over legitimiteit worden in de volgende paragraaf besproken.

### 3.1.3 Van Wil van het volk naar wat het Volk wil

Tot nu toe is vooral ingegaan op denkbeelden die aan personen zijn te koppelen. Dit bracht ons, vanuit het perspectief van het begrip legitimiteit, bij de belangrijkste denkers van de Verlichting. In hoofdstuk 10 wordt op opnieuw op deze periode ingegaan maar dan vanuit het perspectief van de wetenschapsfilosofie. Het schetsten van de Verlichting is zo belangrijk omdat deze periode zeer bepalend is geweest voor de ontwikkeling van ons hedendaagse denken. Hoe dat vanaf de Verlichting voor het begrip legitimiteit verder is gegaan wordt in deze paragraaf besproken. Daarbij wordt niet meer ingegaan op denkbeelden van specifieke personen. Om aan te geven hoe onze opvattingen rond legitimiteit verder zijn uitgegroeid tot wat ze nu zijn wordt hieronder nader ingegaan op drie samenhangende ontwikkelingen die alle drie zijn voortgekomen uit het verlichtingsdenken en alle drie van grote betekenis zijn geweest voor ons hedendaagse denken. Dit zijn:

- het ontstaan van concurrerende doctrines om de ideale samenleving mee te duiden;
- de opkomst van nationale staten en

- de ontwikkeling van de democratie;
- de verwetenschappelijking van de samenleving.

Na het Wener Congres begint een periode waarin de 'oude garde' met grote moeite de situatie van voor pakweg 1750 probeert te herstellen en te handhaven. Dit lukt met grote moeite tot ongeveer 1830. De pogingen om de zaken in Europa met meerdere landen gezamenlijk te regelen zijn in 1822 na een congres in Verona stilgelegd. Even later breekt in 1825 in Rusland een revolutie uit, met sterke repressie als gevolg. Enkele jaren later (in de periode 1830 tot 1832) volgen verschillende, op het liberalisme geïnspireerde, grotere en kleinere revoluties in Frankrijk, Polen, Duitsland, Spanje, Zwitserland, Portugal en de Nederlanden (waardoor België zelfstandig wordt). In het Verenigd Koninkrijk was er weliswaar geen revolutie maar onder de noemer van de 'Reform Bill' werden er wel verschillende revolutionaire veranderingen door gevoerd. Palmer en Colton zeggen hierover:

*"... the Reform Bill of 1832 was in its way a revolution. The new business interest, created by industrialization, took their place alongside the old aristocracy in the governing elite of the country. (...) In 1833 slavery was abolished in the British Empire. In 1834 a new Poor Law was adopted. In 1835 the Municipal*

*Corporations Act, second only to the Reform Bill in basic importance, modernized the local government of English cities; it broke up the old local oligarchies and brought in uniform electoral and administrative machinery, enabling city dwellers to grapple more effectively with the problems of urban life."*<sup>66</sup>.

Toch waren deze veranderingen vooral van belang voor de heersende klasse of de nieuwkomers in deze klasse:

*"In general, the decades following 1830 may be thought of as a kind of golden age of the west-European bourgeoisie. It left its mark on Europe in many ways. For one thing, western Europe continued to accumulate capital and build up its industrial plant. National income was constantly rising, but a relatively small share went to the laboring class, and a relatively large share went to owners of capital."*<sup>67</sup>.

Deze tegenstellingen waren een bron van constante spanning. Revolutie was het grote spook van de heersende klasse. In 1848 worden deze angsten opnieuw werkelijkheid. Wederom razen revoluties door Europa. Er verandert wel wat maar in grote lijnen blijft de heersende klasse aan de macht:

*"But the revolution of 1848, though it shook the whole Continent, lacked basic driving strength. It failed almost as*

rapidly as it succeeded. Its main consequence, in fact, was to strengthen the more conservative forces that viewed all revolution with alarm. Revolutionary ideas succumbed to military repression.”<sup>68</sup>.

Ongeveer op hetzelfde moment spelen drie maatschappelijke ontwikkelingen, die sterk samenhangen en alle drie zijn beïnvloedt door de spanningen rond de vraag naar de meest gewenste staatsvorm. Ten eerste is dit de industriële revolutie die de kijk op de wereld totaal veranderde. Gecombineerd met het grote aantal opvattingen over de gewenste staatsvorm leidde dit tot het ontstaan van allerlei (politieke) stromingen. Deze stromingen staan bekend als de sociale bewegingen of zogenaamde ‘ismen’: liberalisme, conservatisme, socialisme, kapitalisme, radicalisme, monarchisme, nationalisme, utilitarisme<sup>69</sup>. Het zijn stuk voor stuk termen die we ook heden ten dage nog volop gebruiken. Het ontstaan van deze bewegingen was een gevolg van een aantal krachtige maatschappelijke veranderingen. Altana en van Lente zeggen:

“De zorgelijke sociaal-economische toestand en de niet ingeloste beloftes van de Franse Revolutie waren belangrijke discussiestof. Maar ook de grotere rol van (of in elk geval de ambities) van de staat gaf daartoe aanleiding: ondernemers die graag een spoorlijn aangelegd wilden zien, onderwijzers die een hogere

traktement wensten, ambachtslieden die bescherming zochten tegen mechanisatie: allen appelleerden aan de staat. In deze periode ontstonden de politieke ismen die het politieke debat tot ver in de twintigste eeuw hebben gestructureerd.”<sup>70</sup>.

De inhoud van deze ‘ismen’ was niet altijd even nieuw. Palmer en Colton geven aan dat het vaak om ideeën gaat die zijn geworteld in de Verlichting of daarvoor:

“The rapid coinage of new ‘isms’ does not in every case mean the ideas they conveyed were new. Many of them had their origin in the Enlightenment, if not before. Men had lever liberty before talking of liberalism and been conservative without knowing conservatism as such. The appearance of so many ‘isms’ shows rather that the people were making their ideas more systematic. To the ‘philosophy’ of Enlightenment were now added an intense activism and a partisanship generated during the French Revolution. People were being obliged to reconsider and analyze society as a whole. (...). An ‘ism’ (...) may be defined as the conscious espousal of a doctrine in competition with other doctrines. Without the ‘isms’ created in the thirty-odd years after the peace of Vienna it is impossible to understand or even talk about the history of the world since that event.”<sup>71</sup>.

Deze ‘ismen’ zijn niet meer alleen een inhoudelijke boodschap, ze krijgen gaande weg het karakter van doctrines ofwel leerstellingen. Bayly is daar zeer duidelijk over:

“Western liberalism, socialism, and science had left an indelible imprint on most human communities by 1914. In the process, intellectuals and popular audiences the world over had rapidly transformed their meanings into a variety of doctrines, often very different from their exemplars. The diffusion, reception or rejection of ideas depended on many different circumstances. In the colonial world, the nature and extent of the education system was one factor. More generally, new ideas took root where ruling groups decided to promote them as badges of legitimacy and so lay claim to their own versions of modernity.”<sup>72</sup>.

De ‘ismen’ zijn tenminste op twee manieren van groot belang voor onze opvattingen over wat legitiem is. Doordat ze als leerstellingen worden gezien gaat er ten eerste een legitimerende werking vanuit. Zij geven een kader waarbinnen de vraag wat wel en wat niet legitiem is kan worden beantwoordt. Daarmee bieden ze een alternatief voor het steeds meer op de achtergrond rakende idee dat in God, en dus in de bijbel, is te vinden wat legitiem is. Daarnaast geven ze een concrete invulling voor het vacuüm dat is ontstaan

met de abstracte constatering dat het legitieme gezag van een staat aan het Volk behoort. Daarbij voorzien zij niet alleen in een inhoudelijke boodschap die de opvattingen van het Volk verwoordt, ze bieden ook verschillende alternatieven zodat de verschillende stromingen die binnen het Volk te zijn onderscheiden allemaal worden bediend. Daarmee kanaliseren zij de behoefte aan een legitimerend principe. Doordat zij het karakter van leerstellingen hebben is er uiteraard tegelijk sprake van polarisatie zodat ze tevens een belangrijke bron van maatschappelijke conflicten zijn. Als je legitimiteit als acceptatie definieert (zie daarvoor 3.2.1) dan zal wat je als acceptabel aangemerkt sterk afhangen van de leerstelling die je aanhangt.

De derde ontwikkeling die speelt is de gestage opkomst van de nationale staten rond 1860 en de verdere invulling van het begrip democratie. De oorzaken voor het ontstaan van de nationale staten kunnen volgens Palmer en Colton worden gezien als een optelsom van de ontwikkelingen in Europa tussen pakweg 1750 en 1850:

**“About the idea of the nation-state and the movement of nationalism much has already been said (...) the ferment of national ideas and movements stirred up by the French Revolution and by the Napoleonic domination of Europe, the nationalist agitation an repression of the**

**years after 1815, and the frustration and failure of patriotic aspirations in Germany, Italy, and central Europe in the Revolution of 1848. For many in the nineteenth century, nationalism, the winning of national unity and independence and the creation of the nation-state, became a kind of secular faith.”<sup>73</sup>.**

Een nationale staat kan worden gezien als een staatsvorm waarin de wil en de gevoelens van zijn inwoners samenkomen. Daarmee is een natie dus veel meer een idee dan een tastbaar gegeven. Dit idee van een natie kan volgens Labrie worden gezien als:

**“ ... een ideële constructie, een – zoals Benedict Anderson het omschrijft – ‘imagined community’. Anders dan de familie, de stam of de dorpsgemeenschap is zij niet zichtbaar en kennen de leden elkaar niet persoonlijk. De natie bestaat slechts in het geloof dat ze bestaat en wordt alleen tastbaar in de symbolen en rituelen die hier, zoals in elke religie, een belangrijke rol vervullen. (...) Het nationalistische geloof heeft (...) het karakter van een *self-fulfilling prophecy*, voorzover succesvol creëert het zelf de natie, waarvan het bestaan reeds bij voorbaat als een objectief gegeven wordt aangenomen.”<sup>74</sup>.**

In dit objectieve gegeven komt het idee van een Volk in de praktijk tot uitdrukking. Tegelijk betekent dit dat de mores van een nationale staat een bron van legitimatie worden voor de inwoners van deze staat. Een nationale staat is namelijk niet een willekeurige verzameling mensen, het is een afgebakende groep mensen die verschillende gemeenschappelijke ideeën en gevoelens deelt en zich daardoor verbonden voelt. Ze zien zichzelf als leden van een gemeenschap waar ze bijhoren, ze zijn onderdeel van dezelfde omgeving die ze delen, ze hebben een gezamenlijke regering, vaak een gezamenlijke taal en ze hebben een gedeeld besef van rede en zede. Ook weten ze heel goed wie degenen zijn die er (eigenlijk) niet bijhoren<sup>75</sup>. Dit zijn degenen die de gemeenschappelijke waarden niet delen en zich niet gedragen zoals de nationale mores voorschrijft. De nationale mores geeft een legitieme basis om dit aan de orde te stellen. Tegelijk geeft de nationale staat een basis om de rechten en plichten van zijn inwoners te regelen. Enerzijds verstrekt dit de gevoelens van verbondenheid, anderzijds is het voor een regering een mogelijkheid om grip op zijn inwoners te houden. In dit spanningsveld komt de democratie verder tot ontwikkeling.

Rond 1860 ontstaan in Europa de belangrijkste nationale staten die we nog steeds kennen. Dit gaat niet zonder



slag of stoot. De periode 1860 – 1870 is er een van veel heftige en bloedige oorlogen. Na 1870 lijken de kaarten geschud, er ontstaan stabiele nationale staten. In deze periode wordt ook duidelijk dat de spanning tussen regering en vertegenwoordigers in de hand kan worden gehouden door het Volk bepaalde democratische rechten te geven. Palmer en Colton zeggen hierover:

*“In the nineteenth century governments found that they could not effectively rule, or develop the full powers of state, except by enlisting this sense of membership and support among their subject. (...). Morally and psychologically it meant the creation of new ties between government and governed, the admission of new segments of the population to political life, through the creation or extension of liberal and representative institutions.”<sup>76</sup>*

Dit proces gaat door tot de dag van vandaag<sup>77</sup>. Vanaf 1870 tot de Eerste Wereldoorlog in 1914 uitbreekt, krijgt de arbeidersklasse stemrecht waardoor in verschillende West-Europese landen algemeen kiesrecht voor mannen en feit wordt. Het gevolg hiervan is dat er politieke partijen ontstaan die leiders krijgen die als belangrijkste taak hebben de kiezers te overtuigen van de noodzaak om op hun partij te stemmen. Daarnaast beginnen de regeringen zich te bemoeien met sociale en economische problemen waarmee de basis

wordt gelegd voor de huidige welvaartsstaat. De jaren na de Eerste Wereldoorlog werden gekenmerkt door grote maatschappelijke instabiliteit. Grote groepen mannen komen volkomen gedesorienteerd en ‘shell shocked’ van het slagveld. Er heerst grote werkloosheid, de landbouw is verwaarloosd, miljoenen sterven aan de ‘Spaanse griep’ en de industrie, die vooral wapens produceerde, raakt sterk in het slop. Onder dit gesternte volgt het democratiseringsproces zijn weg. Veel van de naoorlogse staten krijgen geschreven grondwetten. Vrouwen krijgen in verschillende landen kiesrecht. Het maatschappelijke belang van vakbonden groeit snel door de rol die ze tijdens de oorlog speelden. Er komt een achturige werkdag en er ontstaan basale vormen van sociale verzekering die sterk met de overheid zijn gelieerd.

Dat een vergaande democratisering ook risico’s met zich meebrengt wordt pijnlijk duidelijk rond 1930 in Duitsland waar democratie zich vermengt met nationalisme. Duitsland is op dat moment een geruïneerd land. Het Ruhrgebied werd bezet gehouden, de infrastructuur was grotendeels vernietigd, koloniën waren afgenomen, er was nauwelijks handel met het buitenland mogelijk en de vloot, waar alle Duitsers ooit zo trots op waren, bestond niet meer. Daarmee had de democratie van de jonge Weimar republiek een last te

tillen waar ze, door toedoen van Hitler, onder bezwijkt. Palmer en Colton verwoorden dit zo:

*“Hitler inflamed all such feelings by his propaganda. He denounced the Treaty of Versailles as a national humiliation. He denounced the Weimar democracy for producing class struggle, division, weakness, and wordy futility. He called for ‘true’ democracy in a vast and vital stirring of the people, or Volk, behind a Leader who was a man of action. He declared that Germans, pure Germans, must rely only on themselves.”<sup>78</sup>*

In 1928 stemmen 800.000 Duitsers op Hitler. Het levert hem 12 zetels op. In 1930 weet hij 6,5 miljoen stemmers te trekken wat hem 107 zetels oplevert. In 1932 zijn er weer verkiezingen. Hitlers partij wordt dan de grootste met 230 zetels. Vervolgens zakt de steun van het Volk wat in, maar met een stevige rugwind dankzij de fondsen van een aantal rijke Duitse industriëlen weet Hitler in 1933 via een volkomen legale weg de positie van Rijkskanselier te bereiken. In datzelfde jaar worden hem via een stemming in de Rijksdag dictatoriale bevoegdheden toegekend. Hoe het verder afloopt weten we allemaal. Na de Tweede Wereldoorlog komt het democratiseringsproces weer op gang en is nu zover gevorderd dat we een democratie eigenlijk als enige legitieme staatsvorm op aarde beschouwen<sup>79</sup>.

Naast de vergaande democratisering is vanaf 1850 nog een andere dominante ontwikkeling waar te nemen die van invloed is geweest op onze opvattingen over legitimiteit. Dit is de gestage toename van het wetenschappelijke denken dat door Palmer en Colton als volgt wordt verwoord:

“More and more people came to trust science, not merely for an understanding of nature, but for insights into the true meaning of man and society. (...) It was variously held, not by all but by many, that religion was unscientific and hence not to be taken seriously; or that it was a mere historical growth among peoples in certain stages of development and hence irrelevant to modern civilization; or that one ought to go to church and lead a decent life, without taking the priest or clergyman too seriously, because religion was necessary to preserve the social order against radicalism and anarchy.”<sup>80</sup>.

Ook de wetenschap krijgt dus het karakter van een leerstelling. Het geeft aan wat de werkelijke inzichten over mensen en maatschappij zijn. Daarmee drukt het niet alleen de godsdienst aan de kant. Ook voor de ‘ismen’ is het een geduchte ‘tegenstander’. Dit heeft te maken met de, ook al weer uit de Verlichting afkomstige, hang naar objectivisme. Liberalisme, socialisme, conservatisme etc., rieken allemaal naar

subjectivisme en zijn dus altijd tot op zekere hoogte verdacht. Wetenschap wordt als iets objectiefs gezien<sup>81</sup>. Daarmee wordt wetenschap, die nauw is verbonden met rationaliteit, het ultieme middel om aan te geven wanneer iets wel of niet legitiem is. Met het vertrouwen in de wetenschap krijgt het begrip rationaliteit dan ook een prominente rol in de samenleving. Dit wordt op overtuigende wijze door Koningsveld verwoord:

“Personen worden op grond van hun wetenschappelijke kwaliteiten als deskundige gezien, of gediskwalificeerd omdat ze niet rationeel handelen; het regeringsbeleid wordt door een aparte raad van wetenschappers van advies voorzien; plannen worden gemaakt op grond van wetenschappelijke voorspellingen; onze problemen worden, zo enigszins mogelijk, op wetenschappelijke wijze aangepakt, of ze nu op het individuele, maatschappelijke, economische of politieke vlak liggen – en als het nog niet mogelijk is, is het streven erop gericht om tot die wetenschappelijke aanpak te komen; boeren, middenstanders en wie al niet, worden wetenschappelijk voorgelicht; het bestuur wordt op allerlei niveaus ‘generationaliseerd’; (...). Kortom degene die het zien wil kan dagelijks een enorme verwetenschappelijking constateren. Wetenschappelijke rationaliteit of het idee van wetenschappelijkheid, zoals dat in het standaardbeeld is

gereconstrueerd, vormt een norm in de praktijk van alledag en langs deze weg krijgt het standaardbeeld zijn positivistische karakter terug. Juist door deze macht ten aanzien van de praxis, is het standaardbeeld niet meer alleen te beschouwen als een kennistheorie van de empirische wetenschap (...).”<sup>82</sup>.

Het zal duidelijk zijn dat wetenschap, gekoppeld aan opvattingen over wetenschappelijke rationaliteit, is uitgegroeid tot een belangrijk legitimatiemiddel. We zijn eerder bereid iets te accepteren als het wetenschappelijk is onderbouwd. Het lijkt er sterk op dat iets legitiem is als we het accepteren en we accepteren het als het wetenschappelijk is onderbouwd. Of in ieder geval geeft een wetenschappelijke onderbouwing de suggestie van een fundering op neutrale argumenten. Wetenschap is dan het laatste waar we objectieve houvast aan kunnen ontleen. Dit is nodig omdat we zo langzamerhand nergens anders meer in geloven. Daarmee zijn we zwaar op onszelf teruggeworpen. Deze ontwikkeling, die al vanaf de Middeleeuwen begint, wordt kernachtig samengevat door Macintyre:

“In de Middeleeuwen was de legitimiteit van het hoogste gezag, de soevereine vorst, nauw verbonden met alle andere banden van verplichting en plicht die hoger en lager geplaatst met elkaar verbonden. De banden zijn in de zeven-

tiende eeuw dodelijk verslapt. De ene mens staat tegenover de andere in een strijdperk waar de financiële band van de vrije markteconomie en de macht van de centraliserende staat er samen toe bijgedragen hebben om de maatschappelijke banden waarop de traditionele aanspraken op legitimiteit op berusten te vernietigen. Maar hoe kan de nieuwe orde en vooral de soevereine macht legitiem gemaakt worden? Aanspraken op het goddelijke recht en het bijbelse gezag lijden schipbreuk op willekeur. De staat moet dus impliciet of expliciet terugvallen op het appel op het maatschappelijke verdrag.<sup>83</sup>

Door de invloed van het denken in de Verlichting komt voor deze traditionele aanspraken een combinatie van natuurlijke rechten en het contractdenken in de plaats. Een mens is vrij, dat is een natuurlijk recht. Omdat er in groepsverband grenzen zijn aan deze natuur en het erom gaat die grenzen op een aanvaardbare manier aan banden te leggen sluiten de mensen een contract. Vervolgens wijzen ze iemand of een instantie aan die voor hen de naleving van het contract waarborgt. De staat met gelegitimeerde vertegenwoordigende gezagdragers is dan een feit. Zij zijn legitiem omdat ze door het volk gekozen zijn, ze zijn een verlengstuk van de wil van het volk. Deze redenering is helaas niet vrij van problemen. Opnieuw Macintyre:

“Maar er zijn al meteen twee moeilijkheden. De aanspraken van de staat impliceren en erkennen zelf een vóór-politiek (zo sterk is de macht van *natuurlijk*) recht van het individu over wie men gezag doet gelden, ervan overtuigd te zijn dat er een verdrag bestaat, dat hij ermee heeft ingestemd en dat de staat haar verplichtingen nagekomen is. Maar normaal bestaat er natuurlijk zo'n verdrag niet, want een dergelijke instemming ermee bestaat niet. Het individu krijgt geen gelegenheid zijn instemming of afkeuring te laten blijken. De leer van de natuurlijke rechten is in deze vorm dus een zeer belangrijke vrijheidsleer. Want zij laat zien dat de meeste aanspraken van de meeste staten dat zij het legitieme gezag over ons uitoefenen ongegrond zijn en ongegrond moeten zijn. Het zal duidelijke zijn dat hier radicale consequenties voor zowel de ethiek als de politiek uit voortvloeien.”<sup>84</sup>

Deze consequenties blijven uit zolang individuen zich verbonden voelen en het idee hebben dat ze op een goede manier, dat wil zeggen in overeenstemming met hun opvattingen, vertegenwoordigd worden. Door (1) de ontwikkeling van de nationale staten, die op grond van territoriale, historische en culturele overwegingen een sterk gevoel van verbondenheid gaven, (2) de opkomst van verschillende politieke doctrines die gezamenlijk in de vorm van politieke partijen voor elk wat wils

boden en (3) de verdere ontwikkeling van de democratie waarbij mensen representanten van deze partijen, en dus representanten van hun opvattingen konden kiezen werd aan deze voorwaarde voldaan. Op die manier groeide de democratie uit tot de meest natuurlijke staatsvorm waarmee de wil van het volk in de vorm van een contract tot uitdrukking is te brengen. De democratie wordt daarmee een uitdrukking van de natuurlijke rechten van de mensen. Het wordt een objectieve bron van legitimiteit voor het gezag van de staat.

Onze huidige samenleving wordt gekenmerkt door een enorme, zowel materiële als immateriële, rijkdom. We hebben een sterke economie, vaak zijn we tevreden met ons privé-leven, we hebben erg veel mogelijkheden om zelf te kiezen, we hebben een overlegcultuur waar we zelf zeer ontevreden over zijn maar die voor de rest van de wereld als een nastrevenswaardig voorbeeld wordt gezien, we hebben een eeuwenoude wereldwijd gerespecteerde cultuur<sup>85</sup>. Door al deze mogelijkheden zijn onze vrijheden groter dan ooit. Daar komt bij dat we dankzij de beeldcultuur iedere dag zien hoe we invulling aan onze individuele wensen kunnen en zelfs moeten geven als we ‘erbij willen horen’. De emancipatie en bevrijding van het individu is kortom in onze huidige tijd tot een hoogtepunt gekomen. We zijn vooral bezig met het realiseren van onze

eigen doelstellingen. De mens is maat van alle dingen maar nu niet als een in een gemeenschap levend wezen, zoals de sofisten het zagen, maar als een op zichzelf gericht individu. Hierdoor verliezen de maatschappelijke doctrines hun wervende werking. Ze zijn als groot verhaal uitgewerkt. Daarmee raken politieke partijen hun bindend vermogen kwijt. Ze staan niet meer voor wat mensen willen en worden steeds meer gezien als een relict uit het verleden.

Mensen hebben tegenwoordig honderden meningen en duizenden wensen. Daar komt bij dat ze allemaal vinden dat zij 'nu even aan de beurt zijn', en de ander 'maar even moet wachten'. Van politieke partijen en hun vertegenwoordigers gaat geen bindende werking meer uit. Mensen herkennen zich er niet meer in en zien de overheid niet meer als een instantie die de wil van het Volk in goede banen leidt maar als een 'sta in de weg'. We leven in een tijdperk waarin de wil van het volk niet meer het leidende principe is. We laten ons leiden door wat het Volk wil. De overheid wordt regelmatig als een zichzelf in stand houdende regentenklasse gezien waar niet veel van te verwachten valt. We geloven nog steeds in democratie maar niet meer in een democratie waarin we worden vertegenwoordigd. De politiek is niet meer in staat onze wensen te vervullen en we krijgen onvoldoende gelegenheid om onze instem-

ming of (vooral) afkeuring kenbaar te maken. Het idee van de staat als een gezamenlijk contract wankelt. Er is een vacuüm ontstaan dat wordt opgevuld door opiniepijlers en politici die het Volk wél weten aan te spreken, met in Nederland Fortuyn als belangrijkste voorbeeld.

Hoe dit bij Fortuyn werkte vatte Van Westerloo enkele weken voor 6 mei 2002 krachtig samen:

**"Juist in deze dagen is er in Rotterdam een lange kale man opgestaan die de kaste grondig heeft opgeschud. Hij brengt zijn diagnose grof maar trefzeker onder woorden. Veel kiezers luisteren wel naar hem. Eindelijk iemand die niet bij het gesloten circuit hoort! Eindelijk een buitenstaander die zijn mond niet houdt, die niet op compromissen uit is, die zich niet ambtelijk uitdrukt en die de politiek niet ziet als het Siamese tweelingbroertje van het bestuur. Een remedie heeft hij evenmin. Als je hem vraagt, wat dan?, staat hij op en zegt hij dat hij dáár geen zin an heeft. Hij denkt de complicaties van het landsbestuur te kunnen vatten in zo nu en dan een A4tje. Maar hij heeft wel iets in gang gezet dat de alledaagse democratisch praktijk in het hart raakt."**<sup>86</sup>.

Onze alledaagse democratie is sinds Fortuyn zeker in het hart geraakt en staat als legitimatiebron van ons landsbestuur

zwaar onder druk, zoveel is wel duidelijk. Daarom is het goed om nader naar het begrip democratie in onze huidige tijd te kijken. In de volgende paragraaf wordt dat gedaan vanuit het perspectief van de bestuurswetenschappen.

### 3.2 Legitimiteit in de bestuurswetenschappen

Het is legitiem om de vraag te stellen of de levering van goederen en diensten door de overheid niet goedkoper kan. Bepaalde voorstellingen van een situatie kunnen *dus* door actoren als niet legitiem worden beschouwd. *Daardoor* wordt de legitimiteit van de overheid ondermijnd. De gezaghebbende toedeling van waarden verwijst naar bindende en als legitiem erkende regels voor een samenleving. Kunt u het nog volgen? Waarschijnlijk niet. Deze eerste vier regels zijn willekeurig uit drie bestuurskundige boeken geplukt en aan elkaar geplakt<sup>87</sup>. Ze lijken met elkaar in verband te staan, dit is niet zo. Dit wordt gesuggereerd door de woorden 'dus' in de tweede regel en 'daardoor' in de derde, de enige twee woorden die in deze regels door mij zijn toegevoegd, en daarom cursief zijn gezet. Het aan elkaar plakken van vier willekeurige zinnen uit drie willekeurige boeken maakt vrij vlot duidelijk dat de woorden 'legitiem' of 'legitimiteit' flexibel kunnen

worden ingezet en rustig uit verschillende citaten aan elkaar kunnen worden gesmeed. Daar komt nog iets anders bij. Legitimiteit is een begrip dat vaak op dezelfde manier wordt gebruikt als het woord objectiviteit. Het is dan helemaal niet flexibel maar vertoont veel eerder absolute kenmerken. Het is dan een soort eindterm, een dooddoener. Als iets legitiem is, is het goed. Het valt dan moeilijk ter discussie te stellen, einde verhaal. Het omgekeerde kan ook, namelijk dat twee partijen elkaar te vuur en te zwaard bestrijden omdat ze elk een andere claim op legitimiteit doen<sup>88</sup>.

Legitimiteit heeft dus meerdere gezichten. Daarmee is het een moeilijk te vatten begrip. Als iemand naar de dame die naast hem zit wijst en zegt: 'dat is mijn broer' dat weten wij meteen dat er iets niet klopt. Als iemand zegt 'ik doe dat niet want ik vind dat niet legitiem' dan weten we nog niet wat de beweegredenen voor de weigering zijn. Of deze persoon gelijk heeft hangt sterk af van opvattingen en ervaringen en ook de context en vooringenomenheid die we al dan niet met hem delen. Het zou dus wel eens heel goed zo kunnen zijn dat legitimiteit een relatief begrip is dat een ieder, natuurlijk binnen bepaalde grenzen, naar eigen goedgevoelen kan invullen. Als dit zo is verliest legitimiteit zijn objectieve karakter. Legitimiteit wordt dan afhankelijk van de definitie die wij

eraan geven en de motivatie die we daarbij hebben. Iets dat legitiem wordt genoemd is dan ineens heel goed ter discussie te stellen. Om de conclusie te kunnen trekken dat legitimiteit inderdaad afhankelijk is van de 'definitie van de situatie' is het nodig om eerst nader op het begrip legitimiteit in te gaan. In deze paragraaf wordt dat, vanuit het perspectief van de bestuurswetenschappen, gedaan.

In 3.2.1 wordt kort ingegaan op enkele gangbare opvattingen over legitimiteit in de bestuurswetenschappen die ervan uitgaan dat legitimiteit samenhangt met acceptatie en aanvaarding<sup>89</sup>. Vervolgens wordt een koppeling gemaakt met gezag en het begrip effectiviteit. Er wordt aannemelijk gemaakt dat in de huidige samenleving gezag vooral wordt geaccepteerd als het effectief is, waarmee geaccepteerde effectiviteit een basis wordt voor legitimiteit van overheidsgezag. Daarmee wordt legitimiteit, via de notie van geaccepteerde effectiviteit gekoppeld, aan de wil van het volk. Deze koppeling brengt legitimiteit in verbinding met democratie. In 3.2.2 wordt nader ingegaan op deze verbinding. De belangrijkste vragen daarbij zijn wat deze opvatting vanuit een bestuurlijk perspectief inhoudt en waar hij op wordt gebaseerd. Dat er vanuit een bestuurlijk perspectief vraagtekens gezet kunnen worden bij het funderen van legitimiteit op basis van

acceptatie wordt in 3.2.3 duidelijk gemaakt. De belangrijkste constatering daarbij is dat legitimiteit vooral uitdrukt wat een samenleving belangrijk vindt. Wat wij geloven dat legitiem is, is legitiem. Daarmee krijgt legitimiteit een subjectieve basis die afhankelijk is van de 'definitie van de situatie' die wij ervaren.

### 3.2.1 Legitimiteit gebaseerd op acceptatie

In de bestuurswetenschappen wordt legitimiteit vaak in verband gebracht met aanvaardbaarheid, acceptatie of instemming. Hoogerwerf definieert legitimiteit bijvoorbeeld als volgt:

**“De legitimiteit van een beleid is de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen. Het gaat daarbij om de mate waarin het beleid door de betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of althans acceptabel wordt beschouwd of gesteund.”<sup>90</sup>**

Ook Rosenthal e.a. zoeken aansluiting bij het begrip aanvaarding:

**“Goed bestuur is legitiem. Dat wil zeggen dat het wordt aanvaard door degenen namens wie bestuurd wordt.”<sup>91</sup>**

Daarbij heeft legitimiteit volgens de laatste auteurs betrekking op drie nive-

aus. Ten eerste is er de mens, ofwel de bestuurder. Op dit niveau gaat het om vertrouwen. Kan het gedrag van de betreffende bestuurder door de beugel? Wordt het aanvaard? Wat kan je als bestuurder maken, en wat niet? Daarbij tasten niet alleen openlijke vriendjespolitiek of ander gesjoemel het vertrouwen aan. Vaak wordt het vertrouwen in een bestuurder ook afgemeten aan het eigen belang. In hoeverre wordt *mijn* zaak door de betreffende persoon goed vertegenwoordigd? Dit wordt vooral problematisch als grote groepen collectief het gevoel hebben dat hun zaak niet goed wordt vertegenwoordigd. Ook handelingen uit het verleden die verkeerd hebben uitgepakt zijn een bedreiging voor de legitimiteit van een bestuurder. De verschillende parlementaire enquêtes die we de laatste jaren hebben gekend laten dit zien. Als we dit samenvatten krijgt een bestuurder vertrouwen als zij of hij rechtmatig, democratisch, doelmatig en doeltreffend handelt.

Een andere belangrijke bron voor legitimiteit van een bestuur wordt, volgens Rosenthal e.a., gevormd door de spelregels rond de collectieve besluitvorming. Opnieuw gaat het dan over vertrouwen. Spelregels waarborgen dat het spel ordelijk en 'eerlijk' verloopt. Dankzij de spelregels kunnen we de besluiten die worden genomen vertrouwen. Ook hier gaat het om rechtmatigheid, democratisch gehalte en doelmatigheid en doel-

treffendheid. Een beslissing is rechtmatig als deze zorgvuldig en evenwichtig is genomen. Het democratische gehalte is af te meten aan de mate waarin invloed op de besluitvorming mogelijk is. Doelmatigheid en doeltreffendheid worden afgemeten aan de mate waarin besluitvorming adequaat is en de ingezette middelen zonder te hoge kosten resultaat opleveren. Wat onder zorgvuldig en evenwichtig wordt verstaan wordt door de auteurs niet nader aangegeven. Hetzelfde geldt voor de mate van invloed op, en de adequaatheid van, de besluitvorming. Dit is een kwestie van smaak of, in de woorden van Rosenthal e.a., de mate waarin burgers het *idee* hebben dat de procedures een evenwichtige besluitvorming waarborgen, *menen* dat ze invloed kunnen uitoefenen, en *overtuigd* zijn van een adequate aanpak<sup>92</sup>.

Het derde niveau van legitimiteit is volgens Rosenthal e.a. het belangrijkste. Ook hier gaat het om vertrouwen en wel in de constitutionele fundamenten van de politieke gemeenschap. Daarmee worden volgens hen de rechtsstaat, de politieke democratie en de loyaliteit van het ambtelijke apparaat bedoeld. Deze fundamenten staan niet van de ene op de andere dag ter discussie. Daarvoor is langdurige onvrede nodig die volgens hen voortkomt uit gezagsdragers die in opspraak raken, belangrijke problemen die niet worden oplost omdat besluit-

vorming onttaardt in voortdurende signalen van verkwesting, incompetentie en corruptie in de publieke sector. Deze opsomming gaat over zaken die betrekking hebben op de eerdere twee niveaus. Met andere woorden problemen op niveau drie komen voort uit (zware) problemen op niveau 1 en 2. Als we het begrip constitutioneel letterlijk vertalen gaat het om grondwettelijkheid en zijn we dus terug op het niveau van de spelregels. Het is dan ook de vraag of dit niveau 3 wel een zelfstandig niveau is en of dit als het belangrijkste moet worden aangemerkt. Het staat in ieder geval het verst van de mens. Dat zien Rosenthal e.a. ook. Zij spreken van het meest abstracte niveau<sup>93</sup>.

Wat vooral opvallend aan de omschrijvingen van Rosenthal e.a. is dat ze op alle drie de niveaus over vertrouwen spreken. Acceptatie of aanvaarding, komt volgens hen dus voort uit vertrouwen. De basis voor vertrouwen wordt steeds gezocht in rechtmatigheid, democratisch gehalte, doelmatigheid en doeltreffendheid. Legitimiteit is dus kennelijk niet acceptatie zonder meer, maar acceptatie gebaseerd op vertrouwen. Dit vertrouwen groeit naarmate meer burgers een bestuur rechtmatig, democratisch, doelmatig en doeltreffend vinden. In het dagelijkse spraakgebruik zijn acceptatie en vertrouwen verschillende dingen. Iets accepteren gaat uit van onszelf. We gaan na of we ermee

kunnen leven en als dat het geval is dan accepteren we het. Vertrouwen gaat ervan uit dat we ergens, of op iemand, kunnen rekenen. Wij leggen ons lot in de handen van iets of iemand buiten onszelf en voelen ons daar veilig bij. Dit onderscheid wordt door Rosenthal e.a. niet gemaakt.

Zoals al eerder is aangegeven wordt legitimiteit ook door Hoogerwerf, al dan niet met verschillende anderen<sup>94</sup>, in verband gebracht met het begrip acceptatie. Vooral in 'Om aanvaardbaar beleid, een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid' van Hoogerwerf, Arentsen en Klok wordt expliciet ingegaan op legitimiteit en acceptatie. Ten aanzien van legitimiteit trekken zij de volgende conclusie:

**“Deze korte notitie over legitimiteit overziend, kunnen wij constateren dat het begrip legitimiteit - te onderscheiden van legaliteit – aanvankelijk meer de macht betrof en later ook het beleid. De indeling in typen van legitimiteit gegrond op respectievelijk godsdienstige opvattingen, de regeringsvorm, de traditie, procedures en prestaties, kan met enige aanpassing waarschijnlijk ook in typen van acceptatie van beleid worden vertaald. Ook het inzicht dat de legitimiteit afhankelijk is van waarden en normen en van de overeenstemming daarover lijkt op acceptatie van beleid te kunnen worden toegepast. Van belang is**

**ook het inzicht dat de legitimiteit bijdraagt tot de effectiviteit van het beleid. Tenslotte lijken ook de besluitvormingsprocedures (Luhmann) en de sociale ongelijkheid en publieke argumentatie (Habermas) van betekenis te zijn voor zowel de acceptatie van overheidsbeleid als de politieke legitimiteit.”<sup>95</sup>.**

De conclusie die hierboven wordt getrokken is gebaseerd op een korte bespreking van de opvattingen over legitimiteit van Friedrich, Luhmann en Habermas. In de tekst over Friedrich worden zes typen van legitimiteit besproken, namelijk: religieuze, juridische, filosofische, traditionele, procedurele, en pragmatische legitimiteit. Friedrich vindt een legitieme heerschappij effectiever dan een minder legitieme heerschappij. Hij denkt ook dat een legitieme heerschappij de overtuiging bevordert dat regeerders behoren te worden gehoorzaamd en dat gedrag in overeenstemming met de regels van de regeerders dient te zijn. Luhmann brengt legitimiteit in verband met procedures. Procedures zorgen er in zijn ogen voor dat beslissingen die inhoudelijk gezien moeilijk geaccepteerd worden toch legitiem gevonden worden. Daarmee lijkt legitimiteit meer dan acceptatie alleen te zijn. Volgens de auteurs berust legitimiteit bij Habermas op een democratisch proces van communicatie. Het lijkt er dus op dat legitimiteit breder is dan alleen

acceptatie. Dit wordt door de auteurs niet verder uitgewerkt.

Ook wordt door de auteurs een verbinding gelegd tussen gezag en acceptatie van beleid:

**“Een eerste opmerking is dat gezag en acceptatie van beleid een zekere verwantschap vertonen: beide zijn een vorm van aanvaarding.”<sup>96</sup>.**

Gezag wordt vaak in verband gebracht met macht. Als machtsuitoefening een maatschappelijk gelegitimeerde basis heeft wordt het gezag genoemd. Voor deze legitieme basis wordt vaak naar Weber verwezen<sup>97</sup>. Weber onderscheidde drie mogelijkheden waarop gezag kan worden gelegitimeerd. Ten eerste de traditionele legitimering. Deze is gebaseerd op heilig verklaarde tradities, bijvoorbeeld het verkrijgen van een positie in een samenleving op basis van afstamming. Een tweede basis is die van charisma. Deze komt vooral voort uit het vermogen van een bepaalde persoon om grote groepen mensen aan te spreken en te binden. De derde bron voor de legitimering van gezag is volgens Weber rationaliteit. Hierbij gaat het om gezag dat voorkomt uit bepaalde wetten over regels die door een groep zijn overeengekomen. Het gaat om onpersoonlijke normen die precies vanwege dit kenmerk als gezag worden geaccepteerd. Aan de typologie van Weber voegen

Hoogerwerf, Arentsen en Klok nog twee vormen van gezag toe: gezag dat is gebaseerd op deskundigheid of professionaliteit en gezag dat is gebaseerd op de doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid<sup>98</sup>. De laatste vorm betekent dat in de ogen van de auteurs, effectief handelen een legitieme basis voor gezag is. Zij formuleren dit als volgt:

“De machthebbers moeten tegenwoordig voortdurend laten zien dat zij hun gezag waard zijn. Modern gezag is niet meer ‘ascribed’, dat wil zeggen voor altijd toegeschreven vanuit een bestaande positie, maar ‘achieved’, dat wil zeggen door inspanning verworven en in stand gehouden.”<sup>99</sup>.

Op basis hiervan kun je stellen dat de legitimering van gezag dagelijks moet worden verdiend. Een mogelijkheid om je gezag te verdienen is om doeltreffend, ofwel effectief, te zijn. Met andere woorden: ‘meer legitimiteit door meer effectiviteit’. Hoppe, Jeliazkova, Van der Graaf en Grin lijken dit ook zo te zien. Zij verwoorden het als volgt:

“Per slot van rekening is de grondslag voor de legitimiteit van de democratische rechtstaat zijn vermogen om de problemen van burgers in de samenleving zo niet op te lossen, dan toch te bestrijden en in de hand te houden.”<sup>100</sup>.

Ook Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies en De Vroom leggen een verbinding tussen legitimiteit en effectiviteit:

“Gezag is legitiem wanneer degenen tot wie een gezagsdaad wordt geuit, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met de gezagsdaad daadwerkelijk waarden worden gediend die zij zelf belangrijk achten. (...) In de opening van dit hoofdstuk komt effectiviteit in de definitie van maatschappelijke legitimiteit terug in het woord ‘daadwerkelijk’. Effectiviteit willen wij vooral aan het beleidsprobleem relateren.”<sup>101</sup>.

Tegelijk geven ze aan dat legitimiteit niet uitsluitend over effectiviteit gaat:

“Effectiviteit is echter niet de enige waarde die tot legitimiteit leidt. (...). Effectiviteit moet door moraliteit worden gesteund, wil sociale legitimiteit ontstaan. (...). De legitimiteit is derhalve mede afhankelijk van de mate waarin het overheidsoptreden aan de waarden van de publieke moraal beantwoordt.”<sup>102</sup>.

Deze toevoeging koppelt effectiviteit aan de morele waarden van het publiek. Iets is effectief als het in de ogen van het publiek door de beugel kan. Daarmee wordt effectiviteit gekoppeld

aan de wil van het Volk en wordt indirect een verbinding gelegd tussen effectiviteit en democratie. Woerdman maakt, in naam van Lipset, duidelijk dat deze verbinding ook op een directe manier kan worden gelegd:

“Volgens Lipset moet een stabiele democratie effectief zijn. Dat wil zeggen dat het overheidsbeleid in de democratie in voldoende mate tegemoet dient te komen aan de eisen en wensen van de burgers. Bij (tijdelijke) ineffectiviteit door politieke conflicten of economische terugval kan de democratie alleen stabiel blijven indien het systeem als legitiem wordt ervaren. De stabiliteit van de democratie komt in gevaar als de effectiviteit niet in voldoende mate terugkeert of als de legitimiteit in verval raakt.”<sup>103</sup>.

In de huidige samenleving wil een burger waar voor zijn belastinggeld. Dat betekent dat één van de belangrijkste morele waarden om het bestuur op te beoordelen de mate van effectiviteit van het overheidsoptreden is. Een overheid is op vele fronten actief en komt dagelijks in het nieuws. In de beeldvorming, onder meer met opinieonderzoek, wordt regelmatig op de noodzaak van een effectieve overheid ingespeeld. Daarmee staat de legitimiteit van de overheid vrijwel permanent onder druk. De mate waarin je er als overheid in slaagt om via beeldvorming je succes



tot de publieke opinie te laten doordringen is van cruciaal belang voor het overleven in de huidige tijd. Daarbij lijken we soms zover te zijn doorgeslagen dat beeldvorming en geloof in succes belangrijker zijn dan het feitelijke succes. Een overheid, en zeker een provinciale die verschillende onzichtbare taken heeft uit te voeren, is daarom in deze tijd sterk in het nadeel. Hoewel we zien dat de politiek steeds meer op de media inspeelt is de overheid nog vooral een instelling waar de media op inspelen. Wat dan rest is dat overheid ervoor zorgt dat ze haar prestaties helder maakt. De roep om monitoring en prestatiemeting kan dan ook niet los worden gezien van de tijdgeest en de daarin overheersende beeldcultuur. Ook Herweijer en Noordam zien dit zo:

**“De huidige prestatiesamenleving kenmerkt zich door onafgebroken beoordeling van het geleverde bestuur.”<sup>104</sup>.**

Onder deze omstandigheden wordt het opinieonderzoek een belangrijk middel om de democratie inhoud te geven. Zodra de overheid, of een bekende Nederlander, iets doet, is direct het oordeel van het Volk nodig. Naast opinieonderzoek wordt onder deze omstandigheden ook het referendum een belangrijk hulpmiddel om te bepalen of iets in de ogen van het Volk wel door de beugel kan en dus als legitiem kan wor-

den beschouwd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de wil van het Volk de ultieme basis voor legitiem gezag is. Iets is legitiem als het is gefundeerd door democratische besluitvorming en iets is democratisch als de meerderheid van het Volk dit ondersteunt. Als we het nieuws volgen valt daarin de bijna dagelijks terugkerende hoeveelheid opiniepeilingen op. Daaruit kun je opmaken dat de koppeling tussen legitimiteit en de wil van het Volk aan de orde van de dag is. Maar je leest ook regelmatig in de krant dat we bestuurlijk gezien behoorlijk in de war zijn. Dat deze verwarring wel eens aan de koppeling van legitimiteit aan de wil van het Volk zou kunnen liggen, is iets dat we minder vaak lezen. Hoe dit zit, en wat dit te maken heeft met de relatie tussen legitimiteit en effectiviteit wordt in de volgende paragraaf, aan de hand van het democratische gehalte van de EU, nader uitgewerkt.

### 3.2.2 Democratie als basis voor legitimiteit

**Z**ondagavond half tien, de VPRO, Tegenlicht, het tweede deel van een documentaire over democratie. Wij zijn in Californië. In deze staat, die in de jaren zestig van de twintigste eeuw bekend stond als het toonbeeld van democratie, kan iedere burger over elk geval een refe-

*rendum laten houden. Het enige dat ervoor nodig is, is het bij elkaar sprokkelen van een bepaald quotum aan handtekeningen van voorstanders voor een referendum over het betreffende onderwerp. Als je bij wijze van spreken 50.000 handtekeningen weet te verzamelen voor een referendum over het verbieden van MPV's in de stad dan kan je je gang gaan en een referendum houden. Wijst dit referendum uit dat een meerderheid het met je eens is dan wordt de uitkomst omgezet in wetgeving. Hoewel het zondagavond is en de rustmodus staat aangeschakeld begin ik toch enkele kenmerken van alertheid te vertonen. Dit begint erop te lijken. Eindelijk medezeggenschap voor iedereen. Geen gedoe over huidskleur, geslacht, seksuele voorkeur of burgerlijke standen. Iedereen boven een bepaalde leeftijd kan een duit in het zakje doen als het over het bestuur van de Staat gaat. In die zin hebben ze het in Californië beter voor elkaar dan de oude Grieken waar alleen een bepaalde elite aan het bestuur mee mocht doen.*

*Het verhaal wordt met de minuut interessanter. Het benodigde quotum moet binnen enkele weken binnen zijn. Eén persoon kan dat natuurlijk nooit allemaal zelf voor elkaar krijgen. Omdat dit met familie en kennissen ook niet lukt, zijn er speciale bedrijven die je in kan schakelen om het benodigde aantal handtekeningen te verzamelen. Deze bedrijven hebben men-*

sen in dienst die kunnen worden ingezet om op straat en huis aan huis handtekeningen te verzamelen. Als het benodigde aantal binnen is kunnen deze mensen worden ingezet als lobbyist. Een positieve uitslag van het referendum is dus te koop. Hoewel in principe iedereen aan het bestuur mee kan doen zijn het toch wel de mensen met de dikste portemonnee die het meeste te vertellen hebben. Dit wordt nog een graadje interessanter als duidelijk wordt dat de bedrijven die handtekeningen verzamelen ook nog een ander product hebben, namelijk niets doen. Tegenstanders van het referendum kunnen deze bedrijven betalen om niets te doen. Als ze meer betalen dan de voorstanders dan staakt het bedrijf zijn activiteiten. Daarmee is het referendum in Californië voor een beperkte groep mensen in ieder geval een walhalla.

Woensdagavond na de nacht van Van Thijn. Omrop Fryslân, Hjoed. De verslaggever van het nieuws peilt in de provinsje de stemming over het sneuvelen van de gekozen burgemeester. Ergens in Kollummerland of Smalingerland wordt de plaatselijke garagehouder geïnterviewd. “Ja, het is een enorme teleurstelling dat dit nu even niet doorgaat, en absoluut tekenend voor het onbetrouwbare karakter van de PvdA”. Het was altijd al een partij van niets maar dit is toch wel bijna landverraad en in ieder geval zeker Volksverraad. Hij had het al zo goed voor elkaar. Vrijwel al zijn relaties waren over-

tuigd van zijn kandidatuur. Hij had een prima programma voor ondernemend Fryslân. Hij wist zeker dat hij orde op zaken zou gaan stellen en het aantal gegarandeerde stemmers onder zijn klanten liet zien dat hij grote kans had om daarmee in de eerste plaats als burgemeester te kunnen beginnen. Dankzij Van Thijn gaat dit nu niet door. Nog nooit was hij zo teleurgesteld. Het kost hem grote moeite, of juist niet, om zijn tranen te verbergen. Ondertussen wordt mij toch wel even heel erg duidelijk dat de Eerste Kamer zijn beste tijd nog lang niet heeft gehad.

Elke willekeurige avond. Het orakel van De Hond heeft de stemming van het Volk weer eens gepeild. Het is een wonder dat Balkenende er nog steeds zit. Volgens het orakel is er volstrekt geen legitimiteit meer voor zijn premierschap. Ook over andere dingen horen we van het orakel. Had Maxima wel de juiste jurk aan? Tachtig procent vond van wel en dus is het goed. Verdient Advocaat de doodstraf? Hij wacht het antwoord niet af en vlucht naar het buitenland. En Europa? Slechts 35% gaat stemmen en 51% is tegen de grondwet<sup>105</sup>. Gaat Europa nu niet door? Hoe blij moeten we zijn met al dit gepeil? Wat zit hier achter en hoe kan het dat er zoveel belang aan wordt gehecht? Kennelijk hechten we enorm grote waarde aan de stem van het Volk. Tegelijk denken we dat een steekproef een uitslag geeft die representatief is. Waarvoor die representatief is

en wat dat te betekenen heeft is echter lang niet altijd duidelijk<sup>106</sup>. Hoe kan het dan dat er door velen een verband wordt gelegd tussen wat het Volk wil en wat goed is voor ons land? Hoe kan het dat we steeds maar weer denken dat iedereen alles mag en moet kunnen zeggen en dat bovendien anderen dat dan ook nog eens altijd serieus moeten nemen. Kortom, hoe kan het dat dit alles een legitieme basis heeft. Er moet een relatie zijn tussen de wil van het Volk en onze opvatting over wat legitiem is. Zit dit misschien in ons begrip over wat democratie is?

In paragraaf 3.1 is hier al het een en ander over gezegd. In deze paragraaf ga ik vanuit het perspectief van de Europese Unie nader in op deze vraag. In ‘Governing in Europe, Effective and Democratic’ geeft Scharpf aan dat er twee manieren zijn om een verbinding te maken tussen legitimiteit en democratie:

“In democratic theory, the exercise of governing authority is legitimized as a manifestation of collective self-determination. But, like democracy itself, self-determination is a value-laden, contested, and complex concept. Nevertheless, in the history of normative political theory it is possible to identify two distinct but complementary perspectives – one, as it were, emphasizing the first, the other one the second part of the composite term. In my own work, I have described these as ‘input-oriented’ and ‘output-

oriented' believes (...). Input-oriented democratic thought emphasizes 'government by the people'. Political choices are legitimate if and because they reflect the 'will of the people' – that is, if they can be derived from authentic preferences of the members of a community. By contrast, the output perspective emphasizes 'government for the people'. Here, political choices are legitimate if and because they effectively promote the common welfare of constituency in question."<sup>107</sup>.

Als ik dit in mijn eigen woorden vertaal zegt Scharpf dat een overheid legitiem is als ze (1) in staat is om de keuzes die ze maakt te koppelen aan de wil van het Volk of (2) als ze in staat is om ervoor te zorgen dat de keuzes die ze maakt door het Volk als een verbetering van hun welvaart worden ervaren<sup>108</sup>. In de praktijk liggen deze twee natuurlijk erg dicht bij elkaar. Scharpf ziet dit ook zo:

"In democratic nation states, however, input- and output-oriented legitimacy coexist side by side, reinforcing, complementing, and supplementing each other – which is why the theoretical distinction introduced here can be extracted from close reading of normative treatises but is not usually explicated in the praxis of political discourse."<sup>109</sup>.

Een belangrijk probleem waar Scharpf bij input georiënteerde legitimiteit op

wijst is de balans tussen individuele belangen en collectieve belangen. Daarnaast wijst hij op het gevaar van een meerderheid die de belangen van een minderheid zwaar onder druk kan zetten. Daarom is het nodig dat input georiënteerde legitimiteit is geworteld in, wat Scharpf een 'thick collective identity' noemt. Daarmee bedoeld hij het besef van het Volk dat ze samen een Volk zijn en dat ze bepaalde gemeenschappelijke belangen delen. Dit besef ontstaat uit gedeelde opvattingen die voortkomen uit historie, taal, cultuur en etniciteit<sup>110</sup>. Legitimiteit die output georiënteerd is mist deze collectieve identiteit. Deze vorm van legitimiteit is volgens Scharpf dan ook gebaseerd op een 'thin collective identity'. Deze vorm van legitimiteit is vooral geworteld in het besef dat het handig is om een overheid te hebben die problemen oplost die niet door individuen zelf kunnen worden opgelost. Hoe effectiever een overheid dit doet hoe beter. Daarbij is het van ondergeschikt belang of de individuen een gezamenlijke identiteit ervaren en zichzelf samen als een Volk zien. Boedeltje en Cornips vatten deze twee opvattingen kernachtig samen door te stellen dat input georiënteerde legitimiteit vooral is gebaseerd op 'fairness', en output georiënteerde legitimiteit vooral is gebaseerd op 'competence'<sup>111</sup>.

Volgens Scharpf is de legitimiteit van de EU vooral gebaseerd op outputoverwe-

gingen. In zijn ogen is de EU niet een Volk dat gezamenlijke opvattingen heeft die zijn gebaseerd op historie, taal, cultuur en etniciteit. Met andere woorden, de landen van de EU ontberen een gezamenlijke identiteit waardoor er binnen de EU geen basis is voor legitimiteit die op input is gebaseerd. Thomassen en Schmitt zetten hier vraagtekens bij. Dat de landen van de Europese Unie een gezamenlijke identiteit ontberen stellen ze niet ter discussie maar zij betwijfelen of deze gezamenlijke identiteit van belang is voor opvattingen over legitimiteit. Tegelijk vragen zij zich af of een democratie wel kan worden gebaseerd op output georiënteerde legitimiteit:

"We took issue with the argument that a well-developed democratic political system at the European level requires a thick collective identity. The concept of a 'demos' is not identical to the concept of a 'people' (Volk) in a sociological sense. Historically, the establishment of a national state often preceded and led to a feeling of national identity rather than of being based on it. We expressed our doubts about the democratic quality of a democracy based solely on government for the people. In reference to Schumpeter, we argued that according to this definition there are no criteria to distinguish a well-performing democratic system from a dictatorship delivering the output the people want. And even if

**output-oriented legitimization is understood in the broader sense of a Madisonian type of democracy, the democratic character of such a system is still a matter of dispute.**<sup>112</sup>.

Volgens Thomassen en Schmitt zijn de huidige opvattingen over democratie vooral gebaseerd op vertegenwoordiging van, en verantwoordelijk zijn tegenover, personen die stemgerechtigd zijn. Vertegenwoordiging of representatie is vrijwel ondenkbaar zonder politieke partijen. Deze partijen vertegenwoordigen, of zijn een bepaalde afspiegeling van, bepaalde opvattingen in een samenleving. Kiezers kunnen op deze partijen een stem uitbrengen. Daarmee ontstaat een element van competitie tussen de partijen. Doordat de stemmen op basis van een competitie tussen de partijen worden verdeeld mag worden aangenomen dat deze verdeling, die de machtsverhoudingen in de samenleving representeert, democratisch en daarmee legitiem is:

**“Ever since Schumpeter defined democracy in terms of a competition of political leaders for the votes of the people, public contestation or political competition is generally recognized as one of the most essential characteristics of modern democracy.”**<sup>113</sup>.

Door uit te gaan van representatie en een verdeling van stemmen op basis

van competitie, die als een eerlijke strijd wordt gezien, komt de opvatting van Thomassen en Schmitt dichtbij een opvatting die ervan uitgaat dat een overheid legitiem is als deze op de een of andere manier (bijvoorbeeld door representatie en competitie) voortkomt uit de, in een symbolisch contract vastgelegde, wil van het volk.

In de vorige paragraaf is al besproken dat het idee van vertegenwoordiging door elkaar beconcurrerende partijen in de praktijk van de huidige samenleving zwaar onder druk is komen te staan en door sommige zelfs als een relict uit het verleden wordt gezien. In de huidige samenleving is de competitie niet meer gebaseerd op de wil van het volk maar op wat het Volk wil. Politieke partijen laten zich meer leiden door wat het Volk wil dan wat goed is voor het volk. Regeerders regeren dan niet meer maar worden geregeerd, en wel vooral door de publieke opinie. De rol van partijen wordt steeds vager en minder van belang. Degenen die het beste kunnen inspelen op de wil van het Volk hebben de meeste kans om de competitie te winnen. Fortuyn was hier het meest sprekende voorbeeld van<sup>114</sup>. Na Fortuyn blijken ook anderen deze kunst te beheersen. Zowel Wilders als P.R. de Vries wisten volgens opiniepeilingen zonder partijprogramma in korte tijd een flinke achterban te mobiliseren. Onder deze omstandigheden worden

deze opiniepeilingen en referenda ineens heel erg belangrijk. Dat dit flink uit de hand kan lopen is de laatste decennia in Californië duidelijk geworden. Fareed Zakaria heeft dit op een rijtje gezet.

**“... veel van de chaos in de staat is een gevolg van zijn extreme vorm van open, niet-hiërarchische, niet op partijen gebaseerde, initiatiefgezinde democratie. (...) Nadat Voorstel 13 was aangenomen heeft de staat tientallen andere initiatieven aangenomen waaronder Voorstel 4 (dat de toename van de staatsuitgaven tot een zeker percentage beperkt), Voorstel 62, (dat een extra grote meerderheid vereist voor het verhogen van belastingen), Voorstel 98 (dat vereist dat 40 procent van de staatsbegroting aan onderwijs wordt besteed), Voorstel 218 (dat de restricties van Voorstel 13 toepast op plaatselijke heffingen en belastingen). (...) Op dit moment ligt 85 procent van de begroting van de staat Californië buiten de macht van de wetgevende vergadering of van de Gouverneur.”**<sup>115</sup>.

De gevolgen van een doorgeslagen wil van het Volk zijn niet alleen in Californië waar te nemen:

**“De Vereniging van gemeenten in de staat Connecticut heeft vastgesteld dat 72 van de 169 gemeenten in de staat referendums hebben ingesteld om de begroting**

gen goed te keuren die door hun gemeentebesturen waren opgesteld. Van deze 72 moesten er 52 aanvullende referendums instellen, vaak meer dan eens, omdat de voorgestelde begrotingen waren verworpen. De meeste van deze referendums verplichtten gemeentebesturen om belastingen te verlagen en tegelijkertijd hun dienstverlening te verbeteren.”<sup>116</sup>.

Dat overheden onder druk van de publieke opinie gedwongen worden belastingen te verlagen en tegelijkertijd de dienstverlening te verbeteren is niet uniek voor de VS. Dit fenomeen komen we ook in ons eigen land regelmatig tegen. Vaak gaat het dan om een enigszins afgezwakte vorm, waar de eis is dat er meer wordt geleverd voor hetzelfde geld. Dit komt neer op een door de wil van het Volk gelegitimeerde roep om een beter presterende overheid. De toverwoorden zijn dan efficiency en effectiviteit. Lukt het een overheid niet om efficiënt en effectief te zijn dan is deze overheid, althans op basis van de wil van het Volk, niet legitiem. Dit leidt enerzijds tot een permanent verlangen bij politici om op ons overheidsapparaat te bezuinigen en anderzijds tot de noodzaak om als overheid steeds maar weer aan te tonen dat het belastinggeld op een zinvolle manier wordt besteed. Op zich is dit laatste een reële eis. Helaas wordt zinvol echter vooral uitgelegd als, zo mogelijk met behulp van een opiniepeiling vastgestelde, over-

eenstemming met de wil (zin) van het Volk. Deze zinvolheid leidt er vooral toe dat het politieke debat zich beperkt tot een roep om transparantie en verantwoording zodat een ieder kan vaststellen in hoeverre hij of zij zijn of haar zin heeft gekregen. Omdat het erg moeilijk is om het iedereen naar de zin te maken leidt dit tot een impasse als iedereen daar wel om blijft roepen.

Vanuit dat perspectief werpt Zakaria een interessant licht op de Europese Unie en onze opvattingen over legitimiteit die geworteld zouden zijn in de wil van het Volk:

“Er worden in Europa veel jammerklachten aangeheven over het ondemocratische karakter van de Europese Unie (EU), die vaak wordt zwartgemaakt als het ultieme voorbeeld van ondemocratische politiek. Maar de onaangename werkelijkheid is dat de EU nu juist effectief is geweest omdat hij tegen politieke druk is afgeschermd. (...) De moeilijkheden van de Europese Unie werpen licht op het centrale probleem van de ontwikkelde democratieën. Er wordt steeds meer druk uitgeoefend om tot goed bestuur te komen, maar in een democratisch tijdperk ontbreekt het de bureaucratieën die aan deze druk moeten beantwoorden aan legitimiteit. Populisten als Jean-Marie Le Pen in Frankrijk, Pat Buchanan in de Verenigde Staten en Jörg Haider in Oostenrijk ful-

mineren tegen de afstandelijke bevoegdheden van deze instellingen. Daarmee sluiten ze aan bij de echte en begrijpelijke gevoelens van vervreemding. Als de rentetarieven stijgen, als er handelsovereenkomsten worden gesloten en bedrijfstakken worden gedereguleerd, roepen de populistische krachten dat dit het werk is van sinistere krachten die in het duister opereren. En toch functioneren deze instellingen juist goed vanwege hun afstand van de dagelijkse politiek. Ze bieden de gemiddelde burger enorme voordelen in de vorm van sterkere groei, grotere productiviteit, een stabiele financiële omgeving en veel ruimere economische mogelijkheden. Hoe moet dit probleem worden opgelost zodat we regeringen krijgen die zowel effectief zijn als legitimiteit bezitten?”<sup>117</sup>.

Volgens Zakaria is een, in zijn ogen vooral door theoretici verwoorde, extra nadruk op de wil van het Volk geen oplossing:

“Op dit punt hoeven we geen hulp te verwachten van theoretische beschouwers van de democratie. Ondanks het bestaan van honderden niet-gekozen lichamen die democratische regeringen tegenwoordig helpen om beslissingen te nemen, zijn politieke filosofen die over de democratie schrijven meestal radicalen met een voorkeur voor een totale en onbelemmerde democratie. (...) Ze zingen de lof van het volk en dringen aan op een steeds

directere deelneming van het volk.”<sup>118</sup>.

Ook van politici hoeven we volgens Zakaria in dit opzicht niet veel te verwachten:

“Ook de politici hebben over het algemeen het probleem van de democratische legitimiteit uitvergroot. Aan de ene kant zijn ze blij als ze complexe problemen aan niet-gekozen lichamen kunnen toevertrouwen. Aan de andere kant nemen ze diezelfde instellingen vanaf de tribune onder vuur.”<sup>119</sup>.

Al met al lijkt het er dus op dat democratie niet zonder meer een vanzelfsprekende basis is voor legitimiteit. Dit komt omdat democratie, als uitdrukking van de wil van het volk, uitgedrukt in acceptatie of aanvaarding, steeds meer verandert in wat het Volk wil. De redenering is dan dat iets niet legitiem en democratisch is als het Volk het niet accepteert. Het is de vraag of deze redenering, die steeds vaker als een communis opinio tot uitdrukking wordt gebracht, wel zo'n gelukkige basis is om vast te stellen wat legitimiteit is en wat niet. In de volgende paragraaf wordt daarom nogmaals gekeken naar de relatie tussen legitimiteit en acceptatie.

### 3.2.3 Acceptatie en de erosie van het begrip legitimiteit

Als we de Van Dale erbij pakken dan lezen we dat legitimiteit hetzelfde is als wettigheid. Als iets aan de wet voldoet is het legitiem. Dit is een vrij rechttoe rechtaan redenering die ook wel juridische legitimiteit of legaliteit wordt genoemd. Volgens Potman en Wolters duidt juridische legitimiteit op:

“... de totstandkoming en werkwijze van de overheid in overeenstemming met de geldende wetten en algemeen aanvaarde juridische beginselen.”<sup>120</sup>.

Zij onderscheiden dit van politieke legitimiteit die:

“... refereert aan de mate van instemming van het volk of het electoraat met die totstandkoming en globale werkwijze.”<sup>121</sup>.

Ook zij zien een duidelijke relatie tussen legitimiteit en de acceptatie van beleid:

“Het beleid van een legitiem geachte overheid wordt eerder geaccepteerd dan het beleid van een overheid waarvan de legitimiteit door de burgers wordt betwist.”<sup>122</sup>.

In tegenstelling tot de redeneringen die in 3.2.1 zijn behandeld wordt acceptatie

hier niet opgevat als een basis van legitimiteit maar als een uitvloeisel van legitimiteit. Het is niet de acceptatie die de legitimiteit vergroot maar precies omgekeerd, de legitimiteit die de acceptatie vergroot. Tegelijk geven Potman en Wolters aan dat het zinvol is om de begrippen acceptatie en legitimatie goed gescheiden te houden. In hun ogen is acceptatie zeker niet hetzelfde als legitimiteit.

Dat acceptatie en legitimiteit steeds meer als twee aan elkaar gekoppelde begrippen worden gezien hangt volgens Potman en Wolters samen met steeds sterke aandacht voor de inhoud van het beleid:

“In de tijd is althans in de Westerse samenlevingen een verschuiving waar te nemen van een nadruk op de herkomst van het beleid (persoon of positie) als legitimiteitsbron via de procedure volgens welke het beleid tot stand komt naar de inhoud van beleid. Met deze verschuiving hangt een toenemende individualisering en concretisering van de bases van legitimiteit samen. (...) Anders gesteld, maatschappelijke actoren nemen in toenemende mate een functioneel-rationele houding aan tegenover (onderdelen van) overheidsbeleid; zij laten de aanvaarding van het beleid steeds meer afhangen van de mate waarin het bijdraagt aan de effectieve en efficiënte realisering van hun eigen doelein-

den. Legitimiteit gaat zich steeds meer baseren op acceptatie van beleid.<sup>123</sup>

Waar dat uiteindelijk toe kan leiden is in de vorige paragraaf al aangegeven. In dat opzicht is het bovenstaande citaat vooral een bevestiging van de constatering die ook al in 3.1.3 en 3.2.2 zijn gedaan. De opmerkingen van Potman en Wolters voegen echter twee nieuwe dimensies toe aan de inzichten over legitimiteit, namelijk die van tijd en veranderlijkheid. Legitimiteit is afhankelijk van opvattingen die in de loop van de tijd kunnen veranderen. Dat betekent dat legitimiteit afhankelijk is van de op dat moment geldende opvattingen. Ook Adriaansens en Zijderveld zien een verandering van het legitimiteitsbegrip in de loop van de tijd:

“Na de Tweede Wereldoorlog hebben met name de landen in Noordwest-Europa een sociaal-culturele situatie ontwikkeld waarvoor Webers typologische trits in toenemende mate tekort schiet. In die nieuwe sociaal-culturele situatie wordt de vanzelfsprekende legitimiteit van zowel traditionele als rationeel-legale vormen van macht steeds meer in twijfel getrokken. Daarom is een vierde type nodig.”<sup>124</sup>

Met enige, in het licht van hetgeen in 3.2.2 is aangegeven, gezonde, tegenzin zien zij de publieke opinie als dit vierde type:

“De dwang van de publieke opinie komt in menig maatschappelijk ‘issue’ tot uiting. Steeds weer worden via de massamedia uitslagen van grote landelijke enquêtes verspreid, die er blijkbaar toe moeten bijdragen om de legitimiteit van voorgestelde politieke maatregelen te bevestigen of te ontkennen. Met betrekking tot de in het begin van dit jaar voorgestelde maatregelen rond het ziekengeld, is er duidelijk sprake geweest van een intensieve bemoeienis met de publieke opinie: voorgestelde maatregelen alsmede de voorgestelde formuleringen werden in de publieke opinie getoetst en op die manier op hun haalbaarheid ingeschat. Daarbij werd de suggestie gewekt, dat de relatieve steun van de publieke opinie voor voorgestelde maatregelen de invoering van die maatregelen meteen legitiem maakt.”<sup>125</sup>

Adriaansens en Zijderveld stoppen hun afkeer tegen deze ontwikkeling niet onder stoelen of banken:

“Indien deze observaties juist zijn, moet worden vastgesteld dat macht zich met ‘publieke opinie’ op een wel uiterst wankel basis heeft gefundeerd. Immers afzonderlijke individuen zullen zich nooit geheel in de publieke opinie kunnen herkennen en dus niet bereid zijn de macht zonder meer te volgen.”<sup>126</sup>

Al met al leidt dit tot een situatie die allerminst aantrekkelijk is. Dat legiti-

miteit op deze manier een uiterst wankel basis krijgt hangt volgens de auteurs met drie dingen samen:

“Allereerst hebben we aangeduid, dat de publieke opinie een statistisch geconstrueerd abstractum is. Vervolgens hebben we beklemtoond, dat ze allerminst ‘dekkend’ is, zodat er nog veel ruimte overblijft voor intuïtief geconstrueerde publieke opinies. Op de derde plaats hebben we erop gewezen dat de publieke opinie geen duur en stabiliteit van betekenis kent; dat zij in een pluralistische samenleving steeds weer aan schommelingen onderhevig is en dus ook telkens opnieuw moet worden gepeild. De grilligheid van deze legitimeringsgrond vormt op zich alweer een extra factor in de erosie van gezag. We zien hier hoe de publieke opinie als grond voor legitimiteit ook zelf al grenzen van de legitimering aangeeft: ook legitimiteit wordt abstract, grillig en vrijblijvend: zij erodeert!”<sup>127</sup>

Dit laatste tast de rechtszekerheid van onze samenleving aan. Als legitimiteit grillig en vrijblijvend wordt, is volgens de auteurs de stap naar een vrijblijvende en grillige opvatting van wat rechtvaardig is snel gemaakt.

“Dit maakt het voor elke burger slechts gemakkelijker om zijn rechten te claimen zonder er van zijn kant plichten tegenover te stellen. (...) Ook het jargon

van de hedendaagse publieke opinie wijst op de afstand tussen recht en plicht, op de afstand tussen individu en overheid. Om maar een voorbeeld te noemen, de verplichtingen die door de overheid worden opgelegd, worden niet zelden met de term 'pakken' gekarakteriseerd; er is geen verbeeldingskracht voor nodig om hierin zowel de afstandelijkheid van de relatie tussen individu en overheid, alsook de erosie van legitimiteit van dat overheidshandelen te proeven. Burgers kunnen zelfs 'dubbel worden gepakt'; hun rechten zijn 'onvervreemdbaar' en eenmaal 'verworven rechten' lijken in toenemende mate voor enige overheidsingrijpen taboe.<sup>128</sup>

In onze huidige samenleving, waar het, op de vrijheid van het individu geïnspireerde, liberalisme is doorgeslagen in individualisme zijn we door de daarmee samenhangende erosie van het begrip legitimiteit ons ankerpunt voor rechtvaardigheid kwijt. Rawls heeft geprobeerd ons op het door het liberalisme geïnspireerde begrip van rechtvaardigheid te wijzen. Hij wordt dan ook gezien als een van de belangrijkste eigentijdse vertegenwoordigers van de rechtvaardigheidstheorie<sup>129</sup>. De theoretische fundering van het begrip rechtvaardigheid begint voor Rawls bij eerlijkheid<sup>130</sup>. Eerlijkheid bestaat volgens hem uit (1) de garantie dat alle burgers een redelijk deel krijgen van de sociale goederen en (2) uit een reeks beperkingen over wat

mensen elkaar aan mogen doen bij het nastreven van die goederen<sup>131</sup>. Hij gaat daarbij onder ander uit van het beginsel van de compenserende ongelijkheden. Dit principe zegt dat we een ongelijke verdeling van goederen billijken als zo'n verdeling de minst bedeelden aantoonbaar tot voordeel strekt en daarmee dus effectief rechtvaardig is. Mensen zijn volgens hem rationele wezens die zonder afgunst hun eigen belang nastreven. Dit kan volgens Rawls alleen in een situatie waarin we geen weet hebben van onze persoonlijke en sociale kenmerken. Dit is een nogal theoretische aangelegenheid. De voorwaardelijke toestand die Rawls veronderstelt wordt daarom vaak aangeduid als de mythe van de sluier van onwetendheid (over onszelf)<sup>132</sup>.

Volgens Rawls is dit geen mythe maar een stuk analytisch gereedschap dat gebruikt kan worden om de rationaliteit van een bepaald soort samenleving aan te tonen. Op die manier komt Rawls op, volgens hem rationele en daarmee legitieme gronden, tot een conclusie waarvan hij 'aanvoelt' dat deze waar is. Daarmee neemt hij de onduidelijkheden die rond het begrip mythe hangen niet weg. Rawls staat 2500 jaar later voor dezelfde problemen als Plato en Protagoras die eveneens een beroep deden op een mythe om de vanzelfsprekendheid van de samenleving die ze voorstonden aan te tonen. Het lijkt erop dat de noodzaak om een legitime-

ring voor onze samenleving te geven steeds op dezelfde moeilijkheden stuit. Om aan te tonen dat iets legitiem is kunnen we ons alleen beroepen op een, al dan niet met een wetenschappelijke redenering onderbouwde, abstractie, zoals de contractleer doet, of we moeten ons beroepen op een verhaal dat is gebaseerd op een (volks)overlevering die betrekking heeft op onze godsdienst of wereldbeschouwing. In dat laatste geval maken we gebruik van mythes of legenden als bron van legitimiteit. In beide gevallen wordt legitimiteit een kwestie van geloof maar omdat we nergens meer in geloven zijn we ook niet meer goed in staat om duidelijk te maken wat we onder legitimiteit verstaan.

Benschop, die legitimiteit vanuit een economisch perspectief heeft bestudeerd, gaat nader in op het idee dat er in de alledaagse werkelijkheid sprake is van legitimatielegendes<sup>133</sup>. Hij constateert dat er voor de rechtvaardiging van economische verhoudingen en instituties in de loop der tijd een hele serie legitimatielegendes geconstrueerd zijn. Het overkoepelende kenmerk van deze legendes is volgens Benschop dat zij allemaal een specifieke legitimatie geven voor ongelijke verdeling van bronnen en beloningen en van de mechanismen die ertoe leiden dat de economische posities op een bepaalde wijze over de betrokkenen worden ver-



deeld. Hij ziet een legitimatielegende vooral als een instrument om mensen uit te sluiten van beschikkingsmacht over economisch relevante bronnen en van posities waaraan privileges verbonden zijn. Op grond daarvan komt hij tot de volgende opsomming van mogelijke legitimatielegendes<sup>134</sup>:

- animistische of spirituele legendes;
- metafysisch-hierocratische legendes: uitverkorenheid;
- biologistisch-aristocratische legendes: natuurlijke superioriteit, superioriteit op grond van geboorte;
- gerontocratische legendes: levenservaringen;
- culturalistisch-ethnocentrische legendes: beschavingsniveau;
- nationalistische legendes: superioriteit van de koloniale of imperiale naties;
- meritocratische legendes: eigendom op basis van arbeidsprestaties;
- expertocratisch-professionalistische legendes: superieure prestatiekwalificaties en deskundigheden.

Deze legendes zijn bouwstenen voor verhalen waar we een bepaalde situatie, onze positie of ons handelen mee rechtvaardigen:

**“Dit zijn concurrerende legitimatielegendes die echter in de praktijk zeer vaak met elkaar worden gecombineerd tot een rechtvaardigend of ideologisch verhaal. Alle waarden die in deze legitima-**

**tieaanspraken worden geformuleerd hebben met elkaar gemeen dat zij in tegenspraak zijn met de morele universaliseringsregel: zij rechtvaardigen stuk voor stuk belangen die niet veralgemeend kunnen worden. Legitimatielegendes zijn politieke articulaties van particuliere belangen van positief geprievilegieerde actoren.”<sup>135</sup>.**

Ook constateert Benschop dat legitimatielegendes:

**“... niet alleen worden gearticuleerd in gesystematiseerde en allesomvattende symbolische universa. Zij worden ook gearticuleerd in veldspecifieke politieke talen, in rudimentaire alledaagse theorieën en met name in alledaagse politieke talen. De legitimatielegendes worden door (woordvoerders van) positief geprievilegieerde actoren geconstrueerd, gestileerd en gepropageerd. Zij worden echter door de leden van subalterne groepen zelden in hun oorspronkelijke betekenis geaccepteerd, maar veeleer in de gemodificeerde en gecodificeerde vorm van alledaagse uitdrukkingen, zegswijzen en ‘common sense’.”<sup>136</sup>.**

Met de constatering van Benschop krijgt legitimiteit een uiterst subjectief karakter. Ook Potman en Wolters zien dit subjectieve karakter. Voor hen is het vooral de steeds groter wordende nadruk op acceptatie die legitimiteit een subjectief karakter geeft:

**“Een concreet beleid is in principe voor iedereen gelijk op grond van het juridische beginsel van gelijkheid voor de wet. Individuele omstandigheden kunnen echter verschillen. Maar ook bij gelijk(waardig)e gevallen kan de mate van acceptatie variëren. Kenmerken van de individuele actor zijn hierop van invloed. De percepties van een actor ten aanzien van een situatie worden beïnvloed door individu- en contextgebonden factoren.”<sup>137</sup>.**

Als acceptatie de basis is voor legitimiteit wordt legitimiteit afhankelijk van de ‘kenmerken van de individuele actor’. Die actor kan putten uit het rijtje dat Benschop geeft. In gewoon Nederlands houdt dit zo ongeveer in dat legitimiteit menselijke kenmerken krijgt. Dat betekent dat legitimiteit geen objectieve basis heeft maar meer wordt bepaald door wat in de mode is. Op die manier wordt legitimiteit een leeg begrip dat inhoud krijgt door de wijze waarop we het zelf invulling geven.

Nu gaat het begrip legitimiteit toch altijd op de een of andere manier over ‘hoe het hoort’ of over ‘wat wel en niet kan’. In die zin is legitimiteit een begrip dat pas echte betekenis heeft als we het een invulling geven waar we het met z’n allen min of meer mee eens zijn. We hebben met andere woorden een ‘gezamenlijke definitie’ van het begrip legitimiteit nodig om het een zinvolle bete-

kenis te geven. Legitimiteit is daarmee bij uitstek een begrip dat bij gezamenlijkheid en collectiviteit hoort. Als je dit doortrekt naar de huidige actualiteit (2005) is het geen wonder dat een samenleving die veel kenmerken vertoont van het 'individualisme' problemen heeft met de vraag wat legitimiteit eigenlijk is. We kunnen die problemen niet oplossen door te zoeken naar een objectieve basis van het begrip legitimiteit waarmee we onze verschillen van mening beslechten. Die basis is er namelijk niet. We zullen het samen moeten oplossen door te zoeken naar een 'gezamenlijke definitie' van het begrip legitimiteit. Daarvoor hebben we een goed gesprek nodig. Een voorwaarde voor zo'n gesprek is dat we ons realiseren dat we in een samenleving leven en dat we bereid zijn om de consequenties daarvan te aanvaarden. Kort samengevat betekent dit: geen legitimiteit zonder solidariteit.

Deze conclusie heeft een dimensie die de praktijk van het provinciale beleid behoorlijk overstijgt. Tegelijk is deze conclusie op meerdere manieren ook voor de provinciale praktijk van belang. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de provincies zich zo ongeveer vanaf 1990 openlijk afvragen waar hun legitimiteit eigenlijk op is gebaseerd. In het verlengde daarvan heb ik beschreven dat zij het antwoord op deze vraag zoeken bij de prestaties die ze leveren en het zichtbaar maken daarvan. Ze

gaan er daarbij vanuit dat ze legitiem zijn als ze de juiste prestaties leveren, ofwel als ze effectief zijn. Als die redenering klopt zijn er twee dingen aan de hand. Ten eerste betekent deze redenering dat er een relatie is tussen effectiviteit en legitimiteit. Ten tweede betekent deze redenering dat een provincie op de een of andere manier duidelijk moet maken welke prestaties zij levert. Beide consequenties zijn door de provincies probleemloos aanvaard. Ze zijn min of meer opgevat als vanzelfsprekendheden. Het is de vraag of dit zomaar kan. In de rest van dit boek wordt op deze vraag ingegaan. Gaandeweg zal blijken dat het begrip objectiviteit daarbij een sleutelrol vervult.

Zolang we het begrip objectiviteit als een ankerpunt zien is het mogelijk om de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit en het zichtbaar maken van de effectiviteit van beleid als twee vanzelfsprekendheden te zien. Nu is in dit hoofdstuk al duidelijk gemaakt dat er geen objectief ankerpunt is voor het begrip legitimiteit. De invulling van het begrip legitimiteit is veel meer afhankelijk van een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Dit is één van de belangrijkste inzichten die uit dit boek te halen zijn (zie ook hoofdstuk 11). In de rest van dit boek zal duidelijk worden gemaakt dat dit ook geldt voor effectiviteit en de meting daarvan. Dat betekent dat objectiviteit een problematisch begrip is. In het één na laatste hoofd-

stuk wordt dit, net als in dit hoofdstuk, aan de hand van een historische beschrijving aannemelijk gemaakt. In de hoofdstukken daarvoor wordt dit met een beschrijving uit de praktijk van de provincie Fryslân gedaan. Dat begint met het volgende hoofdstuk (4) waar wordt teruggekeken naar de periode tussen 1995 en 2000. Dat is een periode waarin bij verschillende provincies monitoringssystemen worden opgezet. Fryslân was één van die provincies. In hoofdstuk 4 wordt beschreven welke theoretische uitgangspunten (in die periode) zijn gehanteerd bij het opzetten van de monitoringssystematiek in Fryslân.

Daarmee is hoofdstuk 4 de basis voor hoofdstuk 5, waarin nader wordt gekeken naar de (op objectiviteit gebaseerde) relatie tussen effectiviteit en legitimiteit, en hoofdstuk 6 waarin een (op objectiviteit gebaseerde) systematiek voor het meten van beleidseffecten nader wordt beschreven. In de hoofdstukken daarna wordt duidelijk gemaakt dat de uitgangspunten die zijn gehanteerd, ondanks goede wetenschappelijke doortimmerdheid, in de praktijk niet echt werken. Daarbij worden als eerste in hoofdstuk 7 de moeilijkheden beschreven die wij tegenkwamen bij het invoeren van de systematiek in de praktijk van het provinciale beleid. In hoofdstuk 8 wordt aangegeven waar deze moeilijkheden vandaan kwamen en wat dit betekent voor onze ideeën over beleid en de toepassing van een beleids-

effectmetingssystematiek. In hoofdstuk 9 wordt een alternatieve manier van invoeren beschreven. Op die manier wordt duidelijk dat niet objectiviteit

maar een 'gezamenlijke definitie van de situatie' het belangrijkste ankerpunt is voor de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Dat brengt ons bij het één

laatste hoofdstuk waar, zoals gezegd, nader wordt ingegaan op het begrip objectiviteit. In hoofdstuk 11 wordt alles nog eens op een rijtje gezet.

# 4.

## Systemdenken en de effectiviteit van beleid

Systemdenken en de effectiviteit van beleid

## 4. Systeemdenken en de effectiviteit van beleid

Rond 1995 zijn alle provincies volop bezig met de vraag welke rol zij spelen in bestuurlijk Nederland. Op dat moment verzamelt de commissie Van Kemenade de bouwstenen voor haar rapport over de toekomst van de provincie. De stemming is niet bepaald vrolijk. De algemene indruk is dat provincies goed werk verrichten maar dat, afgezien van een beperkte groep ingewijden, niemand dat ziet. Provincies zijn dus onzichtbaar. Dit besef veroorzaakt een identiteitscrisis. Wat legitimeert het bestaan van een provincie? Ooit stond de provincie aan de basis van het ontstaan van ons land. Dit gaf een meer dan vanzelfsprekende legitimatie. Ons land *was* de 'Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden'. Het werd vaak aangeduid als 'De Zeven Provinciën'. Daarmee was de provincie de identiteit van ons land. Nu is het de vraag wat een provincie in ons land nog te zoeken heeft. Vanaf 1995 duikt deze vraag iedere keer op als er provinciale verkiezingen zijn. De opkomst bij deze verkiezingen, die in 1999 gemiddeld op een dieptepunt van 45,5% lag, spreekt niet in het voordeel van de provincie. In 2003 was het opkomstpercentage iets hoger, 47,6%, maar dit is nog steeds niet overtuigend<sup>1</sup>.

Hoewel een lage opkomst niet alles zegt over legitimatie, geeft het wel aan dat

een flink deel van de Nederlanders die mogen stemmen dit voor de provinciale verkiezingen niet de moeite waard vinden. De emotionele betrokkenheid bij onze provincies houdt dus niet over. Dit is niet zo verwonderlijk als stemgerechtigden niets merken van een provincie. Onbekend maakt onbemind. Het is dus niet zo raar dat het legitimiteitsprobleem vooral wordt gezien als een identiteitsprobleem waarvoor de oplossing in de sfeer van een betere bekendheid wordt gezocht<sup>2</sup>. Als de provinciale politiek spannender wordt en de effecten van de provinciale aanwezigheid zichtbaar worden is de algemene gedachte dat het met de identiteit en de legitimiteit van de provincie wel weer goed zal komen. Met andere woorden, er wordt verondersteld dat de legitimiteit van beleid toeneemt als de effectiviteit ervan wordt aangetoond. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. De commissie Van Kemenade ziet dat ook zo:

**“Maar voor het overgrote deel richt de provincie zich tot besturen en organisaties, die op hun beurt in actie moeten komen om het effect voor de burger tot stand te brengen. Het ontwikkelen van een referentiekader en een bijbehorend systeem van periodieke waarneming en rapportage is dus geen sinecure. Enkele provincies experimenteren overigens al met dit type monitoring.”<sup>3</sup>.**

Fryslân is een van deze provincies. In de tijd van de commissie Van Kemenade stonden deze experimenten nog redelijk los van de legitimiteitsvraag. Het identiteitsgevoel van de Friezen is groot en is sterk gekoppeld aan het bestaan van hun provincie. Dit neemt niet weg dat ook hier het bestaan van een bestuurlijk orgaan op provinciaal niveau op gezette tijden ter discussie wordt gesteld. De vraag is dan meestal of het niet handiger is om de drie noordelijke provincies bestuurlijk samen te voegen. De experimenten op het gebied van monitoring die in 1995 van start gingen stonden volledig los van deze discussie. De directe aanleiding waren de landelijke ontwikkelingen in het milieubeleid en, in mindere mate, het verkeersbeleid. In beide beleidsterreinen wordt ongeveer sinds 1990 gezocht naar methodieken om de voortgang van het beleid inzichtelijk te maken. In het provinciale milieuland werd deze ontwikkeling bekend als IPO A-900. Dit traject kwam voort uit het eerste Nationale Milieubeleidsplan dat in 1989 verscheen. In de wereld van het verkeer gaat het ook om een project dat rond 1990 op landelijk niveau van start ging en bekend werd als 'meten = weten'<sup>4</sup>.

Begin 1995 brengt Fryslân een monitoringsrapport uit voor het milieubeleid dat volledig is geënt op IPO A-900. Dit

rapport wordt als een belangrijk succes gezien. Er wordt besloten om de monitoring te verbreden. Daarbij is het de bedoeling dat er een provinciebrede systematiek wordt ontwikkeld. Dit is het begin van een interessant, maar moeizaam, project dat voortvarend van start gaat. Er worden drie tijdelijke medewerkers aangetrokken die samen met mij (als projectleider) binnen een half jaar een model voor de systematiek uitwerken. Op basis van dit model wordt voor alle beleidsterreinen die de provincie kent de gegevensbehoefte in kaart gebracht. Deze behoefte blijkt behoorlijk omvangrijk te zijn zodat al gauw duidelijk wordt dat hier een aparte voorziening voor moet worden getroffen. Dit kan door aansluiting te zoeken bij een ander project dat op dat moment loopt, de ontwikkeling van een centrale database. De verbinding is snel gemaakt. Uit deze samensmelting, die eind 1996 plaatsvindt, ontstaat een project dat bekend wordt onder de naam BISON. Dit staat voor *BeleidsInformatieSysteem* van de afdeling ondersteuning.

De ontwikkeling van BISON is uit twee min of meer technische vragen gestart (wat moeten we monitoren en hoe doen we dat?). Daardoor is het project in de beginperiode vrijwel zonder inbreng van de beleidsafdelingen vorm gegeven. Het logische, maar op dat moment niet voorziene, effect daarvan was dat vanaf het begin de aansluiting met de gebrui-

kers ontbrak. Om dit gat te dichten werd eind 1997 aansluiting gezocht bij een organisatiebreed project dat als doel de invoering van een systematiek voor Planning & Control had. De insteek van Planning & Control was vooral bedrijfsmatig. Het project leek daarom veel op een invoeringstraject voor een financieel managementinformatiesysteem. De koppeling met BISON werd als een mogelijkheid gezien om het project een meer beleidsmatige invulling te geven. Voor BISON was het gezamenlijk optrekken een manier om beter bij de gebruikers aan te sluiten. Daarnaast werd het door ons gezien als een manier om BISON in de organisatie beter op de kaart te zetten. BISON was buiten het zicht van de organisatie vormgegeven. Het project Planning & Control werd op de voet gevolgd door het bestuur en het hogere management. Dat dit project voor de rest van de organisatie vooral als een verplichtnummer werd gezien werd op dat moment door geen van de betrokkenen onderkend.

Ondertussen zijn er in 1999 weer verkiezingen. De opkomst kent een nieuw dieptepunt. Fryslân is de enige provincie die boven de 50% zit. De legitimiteitsvraag is actueler dan ooit en staat nu ook in Fryslân duidelijk op de agenda. Op een van de eerste pagina's van het Collegeprogramma 1999 – 2003 staat dan ook:

“Wil het provinciaal bestuur haar rol goed vervullen dan past daarbij een bestuursstijl die zich kenmerkt door herkenbaarheid, authenticiteit en daadkracht met een communicatieve wijze van opereren. Dit is niet alleen nodig om het provinciaal beleid te legitimeren maar ook omdat vroegtijdige betrokkenheid van (groepen) burgers essentieel is voor de kwaliteit van de besluitvorming en van de keuzes die daarbij gemaakt worden.”.

en

“Beleidsactiviteiten moeten (...) systematisch op hun effecten beoordeeld worden. Daarvoor zal er de komende jaren een doorlichting moeten komen van alle sectoren met behulp van een methode van beleidsmonitoring. Deze werkwijze van gefaseerde doorlichting is al in ontwikkeling en zal worden ingevoerd.”<sup>5</sup>.

Hier worden legitimiteit en effectiviteit duidelijk met elkaar in verband gebracht. Monitoring is het middel om de effectiviteit helder te maken en er wordt verwacht dat daarmee de legitimiteit wordt versterkt. Het College van Fryslân maakt hier ondubbelzinnig duidelijk dat monitoring een belangrijk onderdeel van het provinciale beleid behoort te zijn. Het systeem waar zij op doelen is BISON. In 1999, vier jaar na de start van het project, staat de noodzaak

van BISON bij het bestuur niet meer ter discussie. Daaruit zou je kunnen afleiden dat de invoering verder nog een kwestie van uitvoering zou zijn. Niets is echter minder waar<sup>6</sup>. Ontwikkeling en invoering zijn twee verschillende dingen die elk een eigen verhaal kennen. Althans in het geval van BISON zijn ze, min of meer onbewust als twee verschillende verhalen uitgewerkt. Deze twee verhalen worden apart beschreven in de hoofdstukken 6 en 7. Bij de ontwikkeling van BISON is vooral gebruik gemaakt van opvattingen over systeemdenken en de effectiviteit van beleid. Deze opvattingen, die als uitgangspunten kunnen worden gezien, worden in dit hoofdstuk besproken. In 4.1 komt het systeemdenken aan de orde, in 4.2 de effectiviteit van beleid.

## 4.1 Opvattingen over systeemdenken

**B**ISON kan worden gezien als een meetsysteem in een beleids-systeem. Daarmee is BISON een systeem in een systeem. De ontwikkeling van BISON is dan ook vrijwel geheel vanuit het systeemdenken vorm gegeven. Daarom wordt in paragraaf 4.1.1 nader op het systeemdenken ingegaan. Daarbij worden eerst een aantal algemene aspecten behandeld. Daarna wordt beschreven op welke manier het

systeemdenken bij de ontwikkeling van BISON is gebruikt. BISON is ontwikkeld voor de ondersteuning van het beleidsproces waarbij het een deel van de noodzakelijke 'sturingsinformatie' levert. Daarom wordt in paragraaf 4.1.2 nader ingegaan op sturen en 'feedback'. Feedback wordt behandeld omdat het door ons is opgevat als een van de belangrijkste onderdelen van sturen. Omdat BISON kan worden gezien als een systeem binnen een groter (beleids)systeem is het ook goed om nader op dit grotere systeem in te gaan. Dit wordt in paragraaf 4.2 gedaan. Beleid wordt daar, aan de hand van een aantal algemene opvattingen uit de beleidswetenschappen, als systeem beschreven. Daarbij wordt ook ingegaan op het meten van de effectiviteit van beleid.

### 4.1.1 Systeemdenken als vertrekpunt

**B**ISON is ontwikkeld als een meet-systeem. De kerngedachte van BISON gaat uit van een informatiesysteem dat in een beleids-systeem wordt gebruikt. De ontwikkeling van BISON draait dus om het begrip systeem. Bij de ontwikkeling van BISON is uitgegaan van de systeembenadering. Deze benadering wordt vaak gekozen om vat te krijgen op een bepaald afgebakend onderdeel van de realiteit of iets

dat zich in de realiteit voordoet. Dit onderdeel van de realiteit wordt dan als een systeem opgevat. Een systeem bestaat doorgaans uit een verzameling elementen die onderling met elkaar zijn verbonden. De wijze waarop de verschillende elementen met elkaar verbonden zijn bepaalt de structuur van het systeem. Als een systeem veel elementen met een groot aantal relaties kent wordt het ook wel onderverdeeld in subsystemen. Als de verschillende elementen van een systeem dynamische relaties met elkaar onderhouden treden binnen het systeem een of meer processen op. Als dit het geval is, verandert de toestand van het systeem in de tijd. De uitkomst van de processen in het systeem wordt het gedrag van het systeem genoemd. Dit gedrag is het gevolg van een reactie op bepaalde inwendige of uitwendige omstandigheden.

Vrijwel alles dat beweegt of stroomt,<sup>7</sup> kan als een systeem worden opgevat. In de natuurkunde is een bal die van een helling afrolt al een systeem. Een voorbeeld van een iets ingewikkelder systeem is een centrale verwarming. Om de werking van een centrale verwarming te beschrijven wordt vaak gebruik gemaakt van een beschrijving van verschillende subsystemen, bijvoorbeeld het stelsel waar het water door gaat (buisen en radiatoren), de verwarmingsketel en de thermostaat. Ook het menselijk lichaam is een voorbeeld van

een ingewikkeld systeem. Hier wordt dan bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt in bloedsomloop, zenuwstelsel, spierstelsel en spijsverteringstelsel. Een ander voorbeeld van een systeem is een fabriek. Ook hier zijn verschillende subsystemen te onderscheiden. Weer andere voorbeelden van systemen zijn de economie, of het stelsel van de sociale zekerheid of ons rechtsbestel. Uit deze voorbeelden wordt duidelijk dat de systeembenadering zeer breed kan worden toegepast. Ook in de beleidswetenschappen wordt regelmatig gebruik gemaakt van de systeembenadering<sup>8</sup>.

De systeembenadering wordt vaak gehanteerd in situaties die ingewikkeld of complex zijn. Complex komt van het Latijnse woord 'complexus' en betekent letterlijk 'in elkaar gedraaid'. Iets is complex als het bestaat uit twee of meer onderdelen die moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Als een analyse zowel betrekking heeft op een geheel als op de delen van dit geheel, waarbij het geheel meer is dan de som der delen wordt vrijwel altijd gebruik gemaakt van systeemdenken. Dit wordt allemaal nog een graadje 'ingewikkelder' als de delen zelf ook weer bestaan uit gehelen die meer zijn dan de sommen van de delen van deze gehelen<sup>9</sup>. In de systeemanalyse gaat het vooral om de samenhang in het systeem. De vraag is dan hoe het systeem functioneert, of als het om een

ontwerp gaat, hoe het kan functioneren. Daarbij zijn de verbindingen of relaties in het systeem belangrijke aangrijpingspunten. Daarnaast wordt natuurlijk ook gekeken naar het gedrag van de afzonderlijke elementen. Om vat te krijgen op deze aspecten wordt vaak een model van het systeem opgesteld.

Er zijn verschillende soorten modellen. Een model kan een verkleinde kopie van het werkelijke systeem zijn, bijvoorbeeld een bootje waar kapseisproeven mee worden gedaan. Het kan ook een denklijn of minitheorie zijn of een wiskundige formule. In dat geval is het een beschrijving van het systeem. Meestal is deze beschrijving ook bedoeld om de werking van het systeem te verklaren. Systemen kunnen op verschillende wijzen als model worden beschreven. Het gedrag van deeltjes in water of lucht kan bijvoorbeeld vanuit een vast referentiepunt worden beschreven. Een andere mogelijkheid is het maken van een beschrijving vanuit een referentiepunt dat met de deeltjes meebeweegt. Een derde mogelijkheid is een beschrijving waarbij één deeltje in de tijd wordt gevolgd<sup>10</sup>. Al deze drie beschrijvingen leveren een ander model op. Geen van de drie levert een exacte beschrijving van de realiteit. Toch worden deze modellen gebruikt om het gedrag van deeltjes te beschrijven en te verklaren. De modellen worden gezien als de beste benadering van de realiteit.

Ook bij het analyseren van organisaties wordt de systeembenadering veelvuldig toegepast. En ook hier zijn verschillende invalshoeken denkbaar. Een veel voorkomende benadering is de procesbenadering. Een organisatie wordt dan gezien als een systeem van een aantal samenhangende processen. Dit systeem kan worden geanalyseerd door de processen stuk voor stuk te beschrijven en deze vervolgens met elkaar in verband te brengen. Vervolgens kan worden nagegaan hoe processen, of relaties tussen processen, kunnen worden verbeterd, wat dit betekent voor de andere processen en wat daarvan de gevolgen zijn voor het functioneren van het systeem, de organisatie, als geheel. Vaak wordt deze aanpak gekozen als het gaat om het verbeteren van de informatievoorziening in een organisatie. De werking kan ook breder zijn. In dat geval wordt ook wel gesproken van 'business process redesign'<sup>11</sup>. Andere manieren om een organisatie te beschrijven zijn: als open systeem waar de nadruk ligt bij de begrenzing van het systeem, als sociaal systeem waar de nadruk ligt bij de opbouw en samenwerking van verschillende groepen van mensen in de organisatie of als een dynamisch systeem waarbij het er vooral om gaat in de organisatie de onvoorziene en ongewenste processen op te sporen en te veranderen<sup>12</sup>.

In het geval van BISO is de systeembenadering gebruikt om een analyse van



het beleidssysteem te maken en om het systeem BISON te beschrijven. BISON werd door ons immers gezien als een meetsysteem in een beleidssysteem. Het gaat dus om twee systemen. BISON is dan een subsysteem in een groter systeem. In het geval van BISON is het doel van het subsysteem het leveren van informatie aan het grotere systeem. De belangrijkste vraag is welke informatie het grotere systeem nodig heeft. De ontwikkeling van BISON was vooral gericht op een analyse van het grotere systeem. De benadering die is gekozen komt redelijk overeen met de procesgerichte systeembenadering. Door verschillende omstandigheden, zoals verschillende belangen, wisselende inzichten en openlijke en verborgen weerstand tegen het te ontwikkelen systeem, was het echter niet mogelijk om te werken vanuit een ‘rechttoe rechtaan’ procesbenadering. Er is daarom gezocht naar een flexibele benadering die goed kon inspelen op de wisselende situaties in de organisatie. Er is dus min of meer gebruik gemaakt van een eigen methode die redelijk overeenkomt met een methode die het IIASA beschrijft in het ‘Handbook of Systems Analysis (Vol 1)’<sup>13</sup>.

In dit handboek staat dat het niet goed mogelijk is, en ook niet wenselijk, om een nauwkeurige omschrijving te geven van het begrip systeemanalyse omdat systeemanalyse wordt toegepast in complexe situaties waar geen stan-

daardmethodes zijn toe te passen. Meestal is er in die gevallen sprake van meerdere disciplines, waar meerdere verantwoordelijken zijn en doelen niet helder zijn of regelmatig worden aangepast. Vaak is er ook sprake van weerstand tegen verandering en ontbreekt de wil om kennis en gegevens te delen. Daarom wordt systeemanalyse door de schrijvers van het handboek gezien als een:

**“multidisciplinary problem-solving activity that has evolved to deal with complex problems that arise in public and private enterprises and organisations.”<sup>14</sup>**

Volgens deze omschrijving is een systeemanalyse afhankelijk van de aard van het probleem. Van geval tot geval wordt de beste benadering gezocht. De methode is dus constant in ontwikkeling. Dit kenmerk van de systeemanalyse was vooral in het beginstadium van de ontwikkeling van BISON herkenbaar.

Volgens het handboek van IIASA zijn bij een volledige systeemanalyse, naast een vanzelfsprekende definitie van het probleem, negen activiteiten te onderkennen<sup>15</sup>. Deze worden in onderlinge samenhang uitgevoerd. De volgorde is niet helemaal willekeurig maar een deel van de activiteiten wordt meestal door elkaar uitgevoerd. Omdat het ontwikkelproces van BISON sterk overeenkomt met deze activiteiten worden zij hieron-

der nader beschreven.

1. Alle informatie, kennis en kunde rond het probleem wordt zo volledig mogelijk bij elkaar geharkt. Indien nodig wordt nieuwe kennis en kunde ontwikkeld.
2. De beweegredenen rond het probleem worden in beeld gebracht en ter discussie gesteld zodat het nut ervan duidelijk wordt. Vragen als: *“waarom doet deze organisatie dit, waarom is dit nodig of wat is de bedoeling hiervan?”* worden telkens opnieuw gesteld.
3. Het verkennen van alternatieve mogelijkheden om doelen te bereiken, of als dat nodig is hiervoor nieuwe mogelijkheden ontwikkelen, is een permanente bezigheid. De vraag: *“kan het ook anders?”* wordt telkens opnieuw gesteld.
4. In het verlengde hiervan vindt meermalen een vergelijking van de alternatieven plaats. Voor deze vergelijking worden expliciete criteria geformuleerd.
5. Parallel met het verzamelen en ontwikkelen van kennis en kunde vindt een permanente heroverweging van het probleem en de oplossingen plaats. Het lijkt daardoor vaak dat het hele proces weer terug is bij af. Toch wordt op deze manier steeds meer inzicht in het probleem verkregen.
6. De verschillende manieren om tot een oplossing te komen worden meermalen afgewogen tegen de

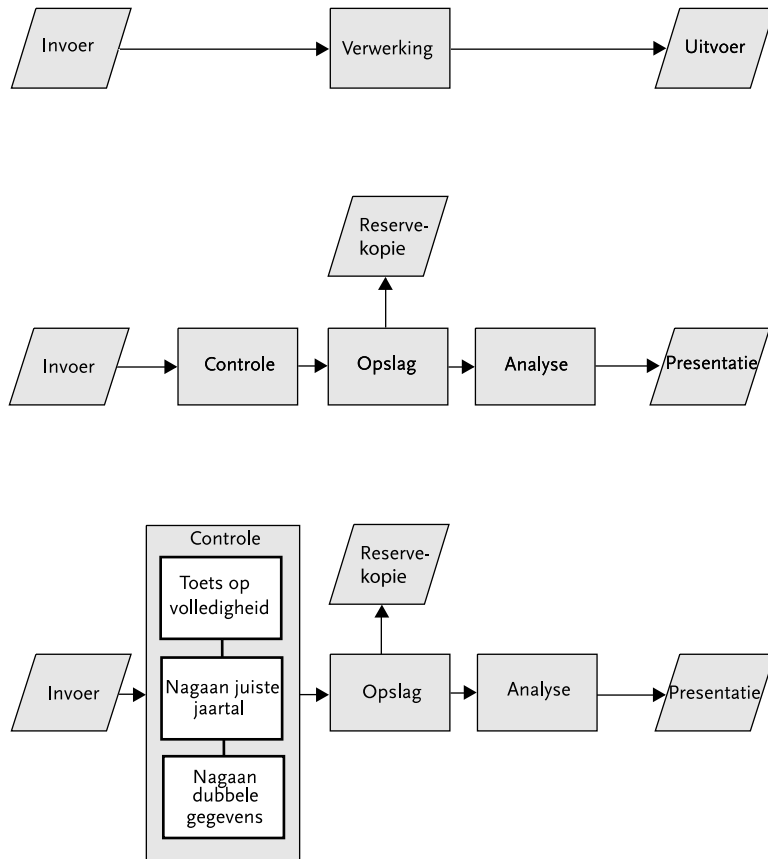
gevolgen voor de organisatie zodat de haalbaarheid in de praktijk niet uit het oog wordt verloren<sup>16</sup>.

7. De resultaten worden zodanig gepresenteerd dat het voor de opdrachtgever mogelijk blijft om keuzen te maken.
8. Als er sprake is van vervolgacties zal het team van analisten beschikbaar zijn om deze te begeleiden.
9. Na verloop van tijd vindt evaluatie plaats van de gekozen oplossing en wordt zonodig een voorstel tot bijstellen gedaan.

Bij de ontwikkeling van BISON is verder veelvuldig gebruik gemaakt van denkmodellen in de vorm van stroomschema's. Stroomschema's geven een samenhangend beeld van de verschillende onderdelen van een systeem en de relaties tussen deze onderdelen. Met deze stroomschema's is op een overzichtelijke wijze in beeld te brengen hoe een systeem eruit ziet. Ook kunnen met deze schema's verschillende alternatieven in beeld worden gebracht zodat ze met elkaar kunnen worden vergeleken. Een stroomschema dwingt de maker om goed na te denken over de opbouw en afbakening van het systeem, de relaties binnen het systeem en de verhouding met de omgeving. Daarnaast helpt het stroomschema met het in beeld brengen van het dominante proces in het systeem. Stroomschema's kunnen tel-

kens ter discussie worden gesteld en aangepast. Deze procedure gaat door tot er een schema is verkregen dat na discussie niet meer verandert. Door deze iteratieve manier van werken kunnen de stroomschema's als een soort 'consistency machines' worden gezien.

De aanpak om vanuit een eenvoudig stroomschema via discussie en aanpassing naar een stabiel denkconcept te komen is in de beginfase van BISON veelvuldig toegepast. Daarbij is vooral een werkwijze van stapsgewijze verfijning gehanteerd.

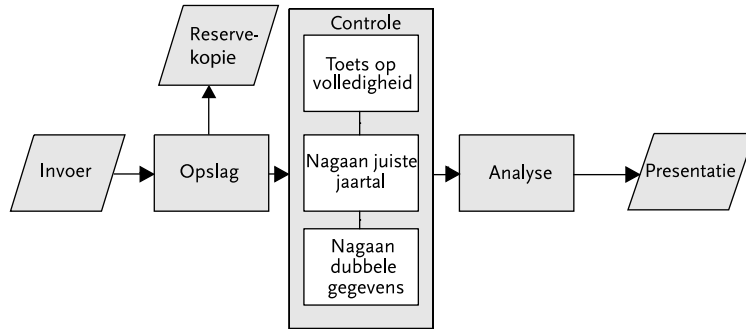


Figuur 4.1.1 ■ Voorbeeld van de werkwijze van stapsgewijze verfijning van stroomschema's.

Om aan te geven hoe dit is gedaan is in figuur 4.1.1 een simpel voorbeeld afgebeeld. Bij het opstellen van een stroomschema is de eerste stap het opstellen van een zo eenvoudig mogelijk schema. Dit is bovenin figuur 4.1.1 weergegeven. In dit geval gaat om een verwerkingsproces. Aan de linkerkant gaat er iets in dat wordt verwerkt waarna er aan de rechterkant iets uitkomt. In het middelste schema is vervolgens het verwerkingsproces nader uitvergroet. Hieruit wordt duidelijk dat de verwerking uit drie stappen bestaat en dat er meerdere vormen van uitvoer zijn (reservekopie en presentaties). In het onderste schema is vervolgens de stap van controle uitvergroet. Ook deze blijkt uit drie onderdelen te bestaan.

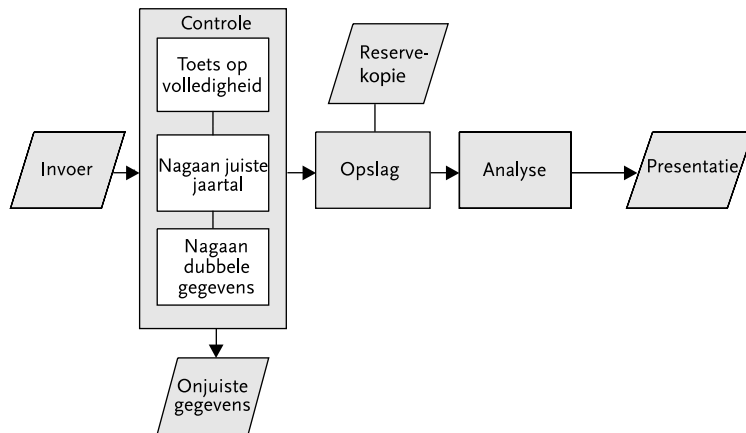
trole worden gezet. Dit zou er op neerkomen dat alle informatie wordt opgeslagen en dat er alleen controle plaatsvindt als er een presentatie nodig is. Door dit alternatief te formuleren wordt

meteen de vraag gesteld of het zinvol is om alle informatie op te slaan ook als deze later onjuist blijkt te zijn. Dit voorbeeld is in figuur 4.1.2 weergegeven. Daarbij wordt tegelijk een derde vorm



Opslag onjuiste gegevens zinvol?

Nee, dus



Figuur 4.1.2 ■ Voorbeeld van een alternatieve uitwerking.

van uitvoer gevonden, namelijk de onjuiste gegevens die waarschijnlijk worden weggegooid.

Uit de voorbeelden wordt ook duidelijk dat het mogelijk is om te werken met verschillende symbolen. Daarmee kan extra informatie in het schema worden opgenomen. Voor deze symbolen zijn standaardafspraken gemaakt. Deze zijn bijvoorbeeld vastgelegd in DIN of ISO voorschriften. In het voorbeeld dat hier is gebruikt wordt met de vorm van de vlakjes (parallelogrammen voor invoer en uitvoer<sup>17</sup> en rechthoeken voor een proces) onderscheid gemaakt tussen de verschillende stappen in het schema. Zo is door het vormgebruik en de richting van de pijl duidelijk dat een presentatie wordt gezien als uitvoer. Dit hoeft dan niet apart vermeld te worden. Ook is duidelijk dat analyse hetzelfde symbool heeft als het verwerkingsproces en dus zelf ook een proces is. Voor een specialist die het DIN-voorschrift kent is ook duidelijk dat analyse hier wordt gezien als een proces met een open karakter. Gesloten processen worden volgens de DIN-voorschriften aangegeven met afgeronde hoeken. Er zijn nog veel meer symbolen mogelijk maar die worden hier buiten beschouwing gelaten. Bij de ontwikkeling van BISON is veelvuldig gebruik gemaakt van de werkwijze die hierboven in een voorbeeld is beschreven. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van de

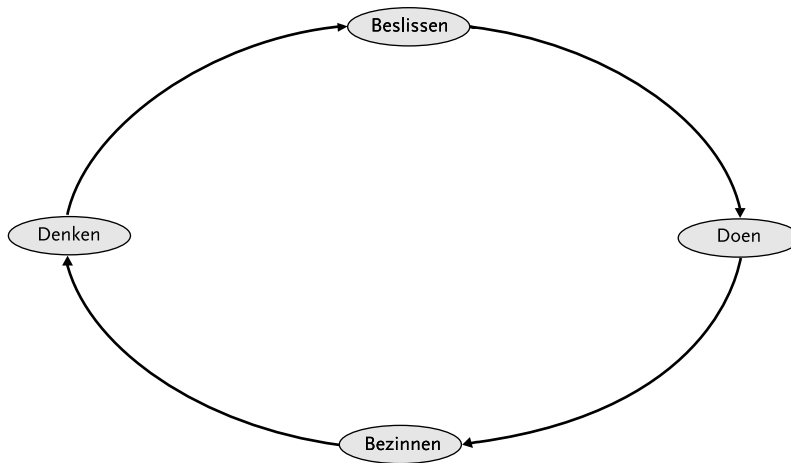
schema's voor BISON was het in beeld brengen van feedbackprocessen. In de volgende paragraaf wordt dit nader besproken.

#### 4.1.2 De noodzaak van sturing en feedback in systemen

**S**tel, je hebt een brood nodig. Rustig wachten helpt dan niet. Je zult in actie moeten komen. Of zelf bakken, of naar de bakker. Omdat je het brood nu nodig hebt en bakken ongeveer twee en een half uur duurt, spring je op de fiets. Je rijdt naar de bakker, koopt een brood en rijdt weer naar huis. Daar is niets moeilijks aan. Je bent gewoon met een brood thuis gekomen en niet met lege handen, een half haantje of een kropje sla. Je bent ook niet in het ziekenhuis beland en je fiets is nog heel. Ook is het zeer waarschijnlijk dat je zowel heen als terug de snelste weg hebt genomen en we mogen met een gerust hart aannemen dat je niet bent verdwaald. Hoe kan dit? Kennelijk zijn we in staat om onze fiets te beheersen. We weten wat de juiste snelheid is, waar de fiets heen moet, wanneer we obstakels moeten vermijden en hoe we om moeten gaan met andere deelnemers in het verkeer. Tijdens ons ritje naar de bakker zijn we constant aan het nadenken en dat hebben we meestal niet eens door. Terwijl we fietsen genieten we vooral van de omgeving. Maar ongemerkt verwerken we een grote hoeveelheid informatie. We

vergelijken de informatie die we binnenkrijgen steeds met onze voornemens. We nemen steeds beslissingen over het al dan niet aanpassen van ons gedrag.

Dit proces van beheersing wordt ook wel sturing genoemd. Sturen is het geven van richting en het uitzetten van een koers. Sturen is ook het daadwerkelijk volgen van een weg. Afhankelijk van wat we belangrijk vinden is dit de snelste, de leukste of de veiligste weg. Tijdens het volgen van deze weg zorgen we dat we niet uit de bocht vliegen of ergens tegenaan botsen en we stoppen als we even willen uitrusten. Sturen is dus ook constant vooruitlopen op actuele omstandigheden. In alle gevallen die bij sturen horen worden beslissingen genomen. We maken een keuze. Voor deze keuze zijn twee dingen nodig. We moeten weten wat we willen en we moeten weten hoe deze wensen zich verhouden tot de actuele situatie. De actuele situatie bestaat uit twee componenten. Ten eerste is er ons gedrag op een bepaald moment, en, ten tweede, zijn er de gevolgen die dat heeft. Als de gevolgen van ons gedrag niet overeenstemmen met onze wensen passen we ons gedrag aan. Op die manier zitten we in een cirkelvormig proces waarin we steeds ons gedrag afstemmen op wat we willen bereiken en wat er feitelijk gebeurt. Een eenvoudige weergave van dit proces is in figuur 4.1.3 afgebeeld.



Figuur 4.1.3 ■ Leercyclus als cirkel tussen denken, beslissen, doen en bezinnen<sup>18</sup>.

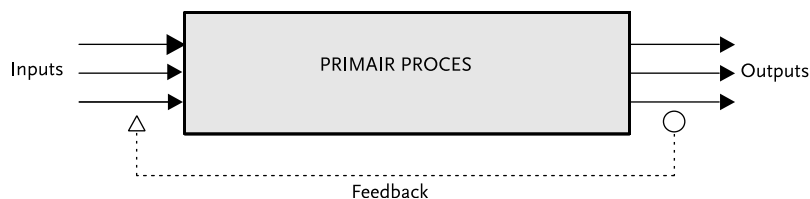
Het proces start aan de linkerkant van de cirkel. We bedenken dat we iets willen. Als we weten wat we willen nemen we een besluit over de manier waarop we dat gaan realiseren. Vervolgens gaan we aan de slag. Na een tijdje gaan we na wat dat heeft opgeleverd. We bedenken of dit ongeveer is wat we willen bereiken. Afhankelijk van de uitkomst beslissen we wat we vervolgens gaan doen. Dit proces kan zich meerdere malen herhalen. De cirkel die in figuur 4.1.3 is afgebeeld wordt vaak gezien als een leercyclus. We bedenken iets, beslissen hoe we dat gaan doen, doen dat vervolgens en kijken hoe het heeft uitgewerkt. Daarbij vergelijken we de behaalde resultaten met de oorspronkelijke bedoelingen. Daar leren we van.

Dit leerproces kunnen we alleen en voor onszelf doorlopen maar we kunnen het ook in groepen doorlopen. Het vergelijken van wat we uiteindelijk bereiken met onze intenties wordt ook wel 'feedback' genoemd. Als we in de Van Dale het woord 'feedback' opzoeken dan vinden we onder meer: 'vergelijking van het resultaat van een werkzaamheid met de bedoeling daarvan'.

Andere omschrijvingen van feedback die we in de Van Dale tegenkomen zijn: 'het terugvoeren van de werking van een apparaat naar het besturingsmechanisme ter controle van de juistheid van de gegeven instructies' en 'informatieve reactie of response op eerder gekregen onderricht'. Feedback is een

ander woord voor 'terugkoppeling' waarbij deze 'terugkoppeling' de functie van regulering heeft. In het systeemen denken komen we de term feedback veelvuldig tegen. In een systeem is feedback een mechanisme waarmee dit systeem zichzelf, of delen ervan, controleert en reguleert<sup>19</sup>. Een veel gebruikt voorbeeld van een feedbackmechanisme is de thermostaat in een verwarmingssysteem. De thermostaat zorgt ervoor dat de verwarming aanslaat als het in een ruimte te koud wordt en weer afslaat als de temperatuur de gewenste waarde heeft. Zou de verwarming niet afslaan dan loopt de temperatuur zover op dat er uiteindelijk ongelukken gebeuren. In de systeemkunde heet dat 'runaway'. Het systeem heeft zichzelf dan niet meer onder controle, het wordt onbeheerst. Het is niet meer te besturen. Feedback is niet hetzelfde als sturing, het is er een onderdeel van. Dit is met figuur 4.1.4 te verduidelijken.

In figuur 4.1.4 is een proces met een feedbackmechanisme afgebeeld. In dit schema is aangegeven dat feedback eigenlijk neerkomt op een constante vergelijking tussen de invoer en de uitvoer van een proces. Informatie over de bedoeling van het proces is een onderdeel van de invoer. De invoer bevat specificaties over het proces en de uitvoer. Het feedbackmechanisme vergelijkt deze specificaties, ofwel nor-



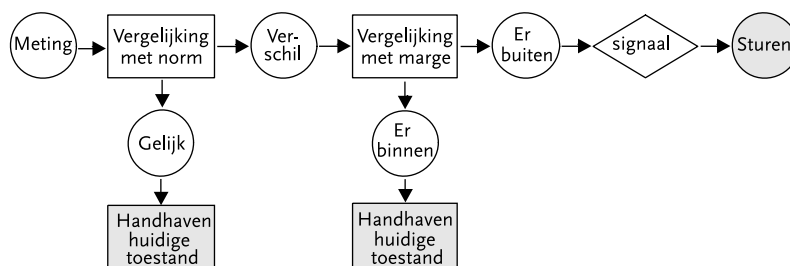
Figuur 4.1.4 ■ Feedback in een proces als onderdeel van een systeem.

men, met de feitelijke uitvoer van het proces. Een feedbackmechanisme bevat dus altijd een meting. Als uit de meting blijkt dat de uitvoer van de norm afwijkt, geeft het mechanisme een signaal. Dit signaal kan een aanleiding zijn om het proces bij te stellen. Of dit inderdaad gebeurt, is afhankelijk van de grenzen waarbinnen de norm mag afwijken, ofwel de marges. Deze marges kunnen een onderdeel van het feedbackmechanisme zijn. In dat geval liggen ze vast. Ze kunnen ook buiten het proces liggen. Vaak zijn ze dan afhankelijk van plaatselijke omstandigheden die kunnen wisselen. In dat geval zijn de marges meestal ook wisselend. Feedback geeft informatie over de noodzaak om het proces al dan niet bij te sturen. De keuze om dit wel of niet te doen, die afhankelijk is van normen, de marges daarbij, het al dan niet negeren ervan en de acties die hier eventueel uit voortvloeien, zijn het daadwerkelijke sturen. Een feedbackmechanisme is

dus een hulpmiddel voor sturing, niet de sturing zelf. Uiteindelijk zijn er dus twee mogelijkheden van sturing en feedback. Ten eerste is er de sturing waarbij de marges een onderdeel zijn van het feedbackmechanisme. In dat geval wordt de norm op een standaardmanier vergeleken met de marges. Als de afwijking van de norm bui-

ten de marges valt leidt dit tot een signaal dat automatisch tot bijsturen leidt. Het gaat hier dus in wezen om een zelfsturend, of gesloten, proces. Hoe dit globaal in zijn werk gaat is in figuur 4.1.5 afgebeeld.

De tweede mogelijkheid is dat de marges buiten het feedbackmechanisme vallen. In dat geval geeft de afwijking van de norm direct aanleiding voor een signaal. De norm wordt nu buiten het mechanisme vergeleken met de marges. Dit gebeurt niet op een standaardmanier. Een mogelijk gevolg van de vergelijking kan zijn dat, buiten het proces om, de normen of de marges worden bijgesteld. De afwijking wordt dan getolereerd en er gebeurt verder niets. Natuurlijk kan het signaal ook



Figuur 4.1.5 ■ Feedback in een zelfsturend, gesloten, proces. De blauwe onderdelen vallen buiten het feedbackmechanisme.

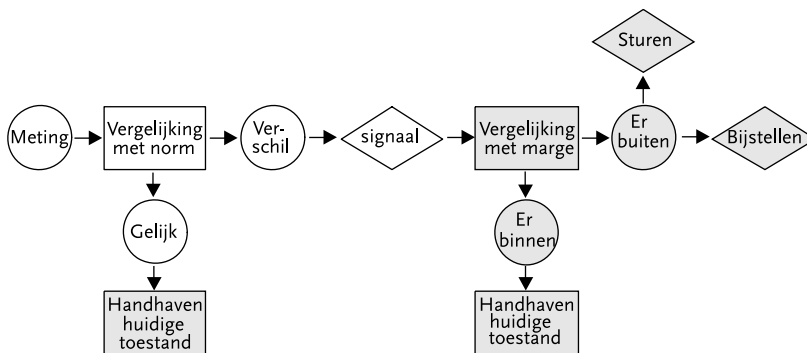
aanleiding zijn voor daadwerkelijke sturing. Dat is echter niet op voorhand te zeggen en afhankelijk van ingrepen buiten het proces. Daarom worden dit soort processen ook wel open processen genoemd. Een voorbeeld van de mogelijke werking van feedback in een open proces is in figuur 4.1.6 weergegeven.

In gesloten processen valt de beslissing om bij te sturen binnen het feedbackmechanisme. In open processen valt deze beslissing er buiten. In open processen is het daadwerkelijke feedbackmechanisme daarom beperkter van aard dan in gesloten processen. De gevolgen van de feedback daarentegen zijn in open processen complexer dan in gesloten processen. Systemen met open processen kunnen op verschillen-

de manieren omgaan met feedback. Als de normen en marges strikt worden gehanteerd zal het systeem als zeer rigide overkomen. Het gedraagt zich als een strak verankerd schip in ruwe wateren. Aan de andere kant kan het systeem ook heel los omgaan met alle normen en marges door ze te pas en te onpas aan te passen. Feedback wordt dan in wezen genegeerd. Een dergelijk systeem loopt het risico om in een chaos te veranderen en wordt vaak gekenmerkt door dadeloosheid. Het gedraagt zich als een stuurloos schip in ruwe wateren, het ankertouw is zo slap dat het geen functie heeft. Een systeem is flexibel als het weet wanneer de normen en marges wel en wanneer niet straffeloos kunnen worden aangepast. Het heeft soepele grenzen en kan goed

inspelen op wisselende omstandigheden. Het gedraagt zich als een wendbaar schip in woelig water.

BISon is ontwikkeld als een feedbackmechanisme in een systeem met open processen. Het accent lag daarbij bij het opzetten van een meetsysteem gekoppeld aan een stelsel van gestandaardiseerde normen. Het meetsysteem en het stelsel van normen werd gecombineerd tot indicatoren. Deze indicatoren kunnen worden gezien als het signaal in het feedbackmechanisme. Het oorspronkelijke idee van BISon ging uit van een soort 'dashboard' waar de stand van zaken van het beleid op is af te lezen, net als bij een auto of een vliegtuig. In dat geval geeft de indicator dan een signaal af dat er een norm wordt overschreden, waarbij eventueel de mate waarin dat gebeurt ook wordt aangegeven. Bij de ontwikkeling van BISon is er altijd vanuit gegaan dat BISon niets anders doet dan de stand van zaken in de gaten houden en aangeven of er afwijkingen zijn. Of er vervolgens bijsturing nodig is, is een keuze die moet worden gemaakt in het beleidssysteem, het systeem waar BISon wordt toegepast. Hoe we dit grotere systeem hebben opgevat wordt in de volgende paragraaf besproken.



Figuur 4.1.6 ■ Feedback in een open proces. De blauwe onderdelen vallen buiten het feedbackmechanisme.

## 4.2 Beleid, systemen en effectiviteit

Een bestuurder stuurt. Als het om een auto of een bus gaat is dat duidelijk. De chauffeuse bestuurt de bus en iedereen kan zien wat zij doet. Voor het besturen van het land is dat helaas niet zo duidelijk. Wat doet het overheidsbestuur precies? Een algemeen aanvaarde omschrijving is dat de overheid het doen en laten van de burgers en organisaties in de maatschappij op elkaar probeert af te stemmen. Overheidssturing is bedoeld om het functioneren van de maatschappij als geheel te verbeteren. Je zou ook kunnen zeggen dat de overheid het verkeer in de samenleving in goede banen leidt. Vanuit dat perspectief is de overheid een soort verkeersleider. Om dit goed te kunnen doen moet aan tenminste twee voorwaarden worden voldaan. Op de eerste plaats moet de overheid in staat zijn om op de een of andere manier gemeenschappelijke zaken te verdelen. Ten tweede moet deze verdeling *grosso modo* door de samenleving als redelijk worden gezien. Als aan deze beide voorwaarden is voldaan kan een overheid belasting heffen, dingen verbieden, straffen uitdelen, subsidies verstrekken, afspraken tussen partijen afdwingen etc. Hoe beter een overheid in staat is daarbij alle betrokkenen tevreden te stellen, hoe meer gezag en vertrouwen een overheid verdient<sup>20</sup>.

Om betrokkenen tevreden te stellen is het voor een overheid van belang om duidelijk te maken wat zij doet. Daarvoor is het nodig om duidelijk te maken dat het beleid de gewenste effecten oplevert, of als dat niet het geval is, om duidelijk te maken waar dat aan ligt. In deze paragraaf wordt besproken op welke manier dat kan. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat beleid is op te vatten als een systeem. Vervolgens is het noodzakelijk om na te gaan op welke manier het beleidssysteem functioneert en of dit naar wens verloopt. Dit kan door na te gaan of het systeem oplevert wat wordt beoogd. Met andere woorden, het gaat erom dat duidelijk wordt gemaakt wat de effectiviteit van het systeem is. In het geval van beleid betekent dit dat wordt nagegaan of het wat oplevert. In paragraaf 4.2.1 wordt beschreven op welke manier beleid kan worden opgevat als een systeem. In paragraaf 4.2.2 wordt het begrip 'effectiviteit' nader onder de loep genomen. Daarbij wordt als eerste besproken wat het verschil is tussen het bereiken van doelen en doeltreffend zijn. Vervolgens wordt aangegeven op welke manier inzicht kan worden gegeven in de effectiviteit van een beleidssysteem.

### 4.2.1 Beleid opgevat als systeem

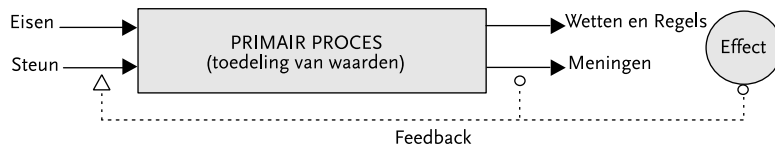
De manier waarop een overheid in een samenleving stuurt is een stuk ingewikkelder dan de wijze waarop een buschauffeuse een bus

bestuurt. Een complete en heldere beschrijving van overheidssturing is lastig te geven. Daarom wordt het overheidsbestuur vaak op een vereenvoudigde wijze weergegeven. Daar zijn allerlei benaderingen voor bedacht. Vanwege het complexe karakter van de overheidssturing zijn veel van deze benaderingen op de een of andere manier gebaseerd op het systeemen denken. Daarbij wordt vaak uitgegaan van een begrippenkader dat in 1965 door Easton is ontwikkeld<sup>21</sup>. Easton ziet het overheidsfunctioneren als een toedelingsproces. De invoer van dit proces bestaat uit eisen en steun van burgers. De uitvoer bestaat uit wetten en regels die gezag hebben, en minder gezaghebbende zaken zoals redevoeringen en meningen. Beide vormen van uitvoer hebben meer of minder effect in de samenleving. De wijze waarop de uitvoer en de effecten ervan in de samenleving worden opgevat beïnvloedt de eisen die betrokkenen stellen of de steun die zij aan het proces verlenen. Dit is een vorm van feedback waarmee de cirkel rond is<sup>22</sup>. De systeembenadering van Easton is ook schematisch weer te geven. In figuur 4.2.1 is dit gedaan.

Het primaire proces, de toedeling van waarden, wordt vaak als een beleidsproces opgevat. Beleid is een ruim begrip. Volgens de Van Dale is het:

**'Het behandelen of wijze van behandelen van een zaak, bestuur met betrekking tot de**





Figuur 4.2.1 ■ Schematische weergave van de systeembenadering van Easton.

gevolgde beginselen of gedragslijn, thans met name in zaken van staat en oorlog, van de overheid, een overheidsorgaan enz.’

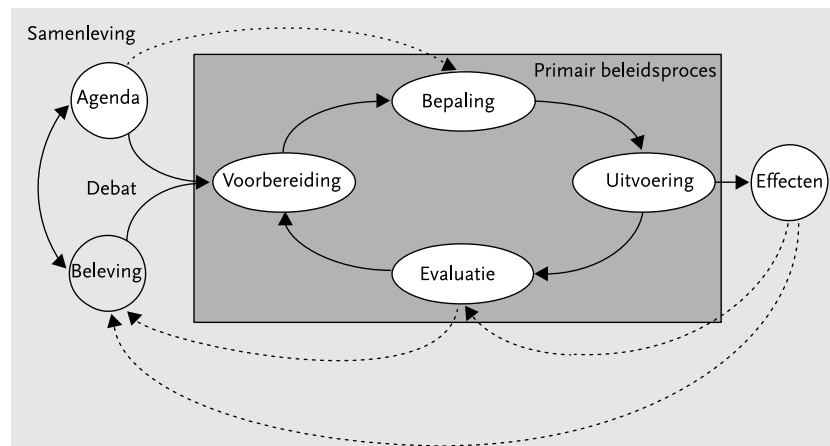
Kortweg wordt beleid in deze definitie omschreven als het handelen of het gedrag van de overheid. Het is dan vooral de vraag hoe deze handelingen of dit gedrag beschreven kunnen worden. Voor buitenstaanders is beleid vaak vooral praten. Omdat er over veel dingen tegelijk wordt gepraat, is vaak niet duidelijk wat er precies gebeurt. Als we uit deze discussie echter één bepaald onderwerp halen en dit apart volgen wordt duidelijk dat beleid een doel heeft en dat dit doel met de inzet van bepaalde middelen wordt nagestreefd<sup>23</sup>. Aan de inzet van deze middelen gaat meestal expliciete besluitvorming vooraf over, onder meer, de omvang en de fasering van de middelen die worden ingezet. Het bereiken van het doel verloopt vervolgens min of meer volgens een bepaald patroon. Beleid is dan te definiëren als planmatig en doelgericht gedrag van een bepaalde groep of instantie.

Van de vele definities die in de literatuur voor overheidsbeleid zijn te vinden sluit de definitie van Rosenthal e.a. het beste aan bij deze studie omdat bij deze definitie uit wordt gegaan van het *sturen* van maatschappelijke ontwikkelingen. De auteurs verstaan onder beleid:

“De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties

gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.”<sup>24</sup>.

Volgens deze definitie is beleid van de overheid gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten. Om deze effecten te bereiken worden verschillende stappen genomen die kunnen worden opgevat als een proces. Dit proces kan worden beschreven door verschillende vragen centraal te stellen. Een bundeling van samenhangende vragen wordt dan als een fase in het beleidsproces gezien. Meestal worden in de kern van het beleidsproces vier samenhangende fasen onderscheiden. In de onderstaande figuur zijn deze fasen, samen met een aantal omgevingsfactoren, afgebeeld.



Figuur 4.2.2 ■ Vier fasen van het beleidsproces in hun onderlinge samenhang en hun relaties met enkele omgevingsfactoren.

De kern van het beleidsproces bestaat uit *voorbereiding, bepaling, uitvoering* en *evaluatie* van het beleid. Daar omheen worden soms nog twee andere fasen onderscheiden. Dit zijn de *agendavorming* en de *terugkoppeling*. Deze laatste kan in theorie tot beëindiging van het beleid leiden. Beëindiging van beleid wordt ook wel als een aparte, zevende fase gezien<sup>25</sup>. Hoewel de *agendavorming* en de *terugkoppeling* in de literatuur meestal tot het beleidsproces worden gerekend zijn deze fasen in figuur 4.2.2 buiten het primaire proces geplaatst. *Agendavorming* is breder dan het primaire beleidsproces en krijgt in de samenleving in het openbare debat vorm. Hierbij spelen niet zozeer de overheid maar vooral de media en iedereen die zich daarin laat horen (inclusief politici) een rol. Het debat wordt gevoed door de *beleving* van de effecten van het overheidsbeleid in de samenleving. De opvattingen over het beleid voeden de eisen en steun die in de *agendavorming* concreet worden gemaakt. Om dit weer te geven is ervoor gekozen om te spreken van *beleving* in plaats van *terugkoppeling* en zijn beide fasen buiten het primaire beleidsproces geplaatst. Op deze manier wordt ook de verbinding met het systeemmodel van Easton gemaakt. De vier fasen van het primaire proces worden hieronder nader besproken.

Meestal begint een beleidsproces als er sprake is van een maatschappelijk pro-

bleem. In deze fase van het beleidsproces, die *signaal-, ontwikkel- of voorbereidingsfase* wordt genoemd, is het vooral van belang dat de verschillende partijen het eens worden over de aard en omvang van het probleem. De belangrijkste vraag is dan ook:

*Wat is er precies aan de hand?*

Andere vragen die in deze fase worden gesteld zijn: wat is de oorzaak van het probleem, welke partijen zijn erbij betrokken, wie kan er iets aan doen, wat moet er precies gebeuren?

Bij de laatste twee vragen wordt langzaam de overstap gemaakt naar de volgende fase. De grens hierbij is niet precies te trekken. In deze volgende fase worden beslissingen genomen over de hoofdlijnen van het beleid. Beslissingen worden op alle punten in het beleidsproces genomen, echter veelal in een beperkte kring van bestuurders of deskundigen. De beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid worden door de verantwoordelijke bestuurders genomen. Ze doen dit in een fase van het beleid die daarom wordt aangeduid als de *bepalingsfase*. In deze fase wordt de koers van het beleid uitgezet. De beslissingen in deze fase worden genomen aan de hand van de informatie die in de vorige fase aan het licht is gekomen. Bij de besluitvorming staan de volgende vragen centraal:

*Wat willen we bereiken en hoe bereiken we dat?*

In deze fase gaat het erom dat wordt vastgesteld wat de doelen van het beleid zijn en hoe ze kunnen worden bereikt. Hierover worden afspraken gemaakt met (of voor) de betrokkenen in de samenleving. Deze fase is voor het meten van de voortgang van het beleid van groot belang omdat hier de uitgangspunten voor het beleid worden vastgelegd. Problemen die hierbij kunnen optreden worden in de volgende paragraaf besproken.

In de volgende fase van het beleidsproces gaat het erom dat het beleid wordt omgezet in concrete acties in de samenleving. De belangrijkste vraag is dan:

*Wat is de beste manier om de afspraken uit te voeren?*

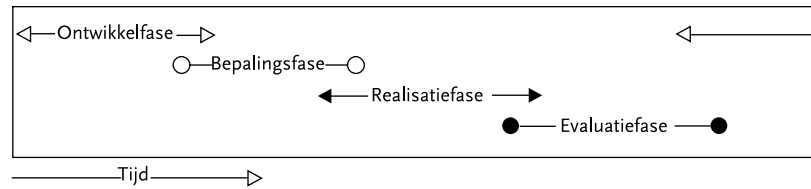
Afgeleide vragen zijn: wat is een efficiënte werkwijze en wanneer zetten we welk instrument in? Vaak worden deze vragen beantwoord als het beleid al (deels) in gang is gezet. Het gaat in deze fase dan ook om de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Daarom wordt deze fase ook wel *uitvoerings- of realisatiefase* genoemd.

In de volgende fase wordt naar de voortgang van het beleid gekeken. De centrale vraag is dan:

*Wat is van de afspraken in de  
bepalingsfase terechtgekomen?*

Hierbij zijn afgeleide vragen: hoe komt dat en wat moet er vervolgens gebeuren? Tijdens deze fase wordt gekeken of het beleid op koers ligt. Er vindt *evaluatie* van het beleid plaats. Hierbij wordt ten eerste gekeken of feiten overeenstemmen met de afspraken in de bepalingfase. Dit wordt gedaan door het verrichten en analyseren van metingen. Er wordt in de samenleving gemeten in hoeverre maatschappelijke ontwikkelingen veranderen en wat hiervan de oorzaak is. Dit is een technische aangelegenheid. Daarna wordt over deze feiten een oordeel gegeven. Dat is een bestuurlijke aangelegenheid. Op basis van dit oordeel wordt gekeken of het beleid succesvol is, of het moet worden bijgesteld of dat het kan worden beëindigd. Evalueren is dus meten plus oordelen, waarbij het bestuurlijke accent bij het oordelen ligt. Na het oordelen zal vaak aanpassing van het beleid plaatsvinden. Daarmee start het proces opnieuw bij de voorbereidingsfase. De cirkel is dan rond.

In het sluiten van deze cirkel schuilt een gevaar. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat het beleidsproces een gesloten karakter heeft dat uiteindelijk weer bij het beginpunt uitkomt. Met deze opvatting wordt voorbij gegaan aan de tijdsdimensie. Een

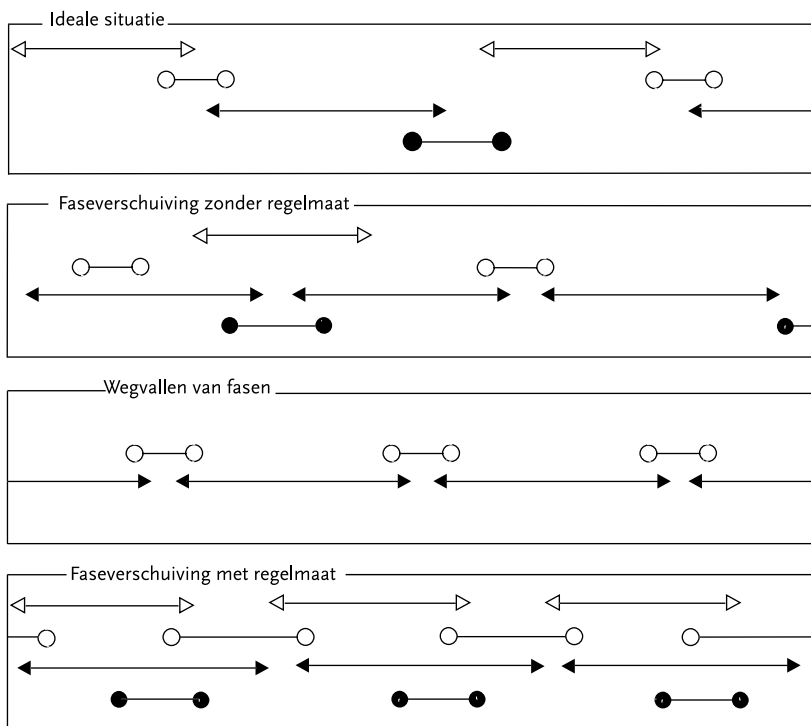


*Figuur 4.2.3* ■ Schematische weergave van het beleidsproces, uitgezet in de tijd.

ander bezwaar is de vanzelfsprekendheid waarmee de verschillende stappen achter elkaar worden gezet, fase 2 start na fase 1, 3 na 2, 4 na 3 en 1 na 4. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Het is daarom beter om de verschillende fasen te zien als deelprocessen die gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Deze overwegingen en de beschrijving van de verschillende fasen leiden tot een schematische weergave van het beleidsproces die in figuur 4.2.3 is afgebeeld. Voor de eenvoud is uitgegaan van de meest simpele situatie. Hierbij zijn de vier fasen achter elkaar afgebeeld met een minimum aan overlap. Deze weergave kan worden gezien als de ideale situatie voor één afgebakend beleidsonderwerp.

De realiteit wijkt ten minste op twee manieren af van dit ideaalbeeld. Ten eerste kunnen de verschillende fasen van het beleidsproces op alle mogelijke manieren door elkaar lopen. Enkele voorbeelden hiervan zijn in figuur 4.2.4 gegeven. Niet alle situaties zijn even waarschijnlijk. De afbeelding waarin twee fasen zijn weggelaten zou betekenen dat

er geen beleidsontwikkeling plaatsvindt en er geen evaluatie is. Voor de praktijk betekent dit dat er bijvoorbeeld geen milieubeleidsplan of Streekplan wordt gemaakt en er geen voortgangsrapportages worden gemaakt terwijl deze wettelijk verplicht zijn. Verschuivingen, al dan niet, met regelmaat zijn in de beleidspraktijk wel waarschijnlijk omdat de voortgang van het beleid van zeer veel factoren afhankelijk is en zich niet in een bepaald patroon laat dwingen. Dit houdt in dat in de praktijk voor een enkel beleidsthema sprake is van een vrij onregelmatig patroon van overlappende fasen. Meestal is ook weinig te zeggen over de volgorde tussen de verschillende fasen. Een ander aspect van de realiteit is dat beleid van de overheid zich niet tot één onderwerp beperkt. Het beleid bestrijkt alle facetten van de samenleving. Op een hoog abstractieniveau kan op de provinciale schaal, in Fryslân, in ieder geval een onderscheid worden gemaakt in economie, milieu, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en welzijn. Ook binnen een specifiek beleidsterrein zijn verschillende onderwerpen te onderscheiden.



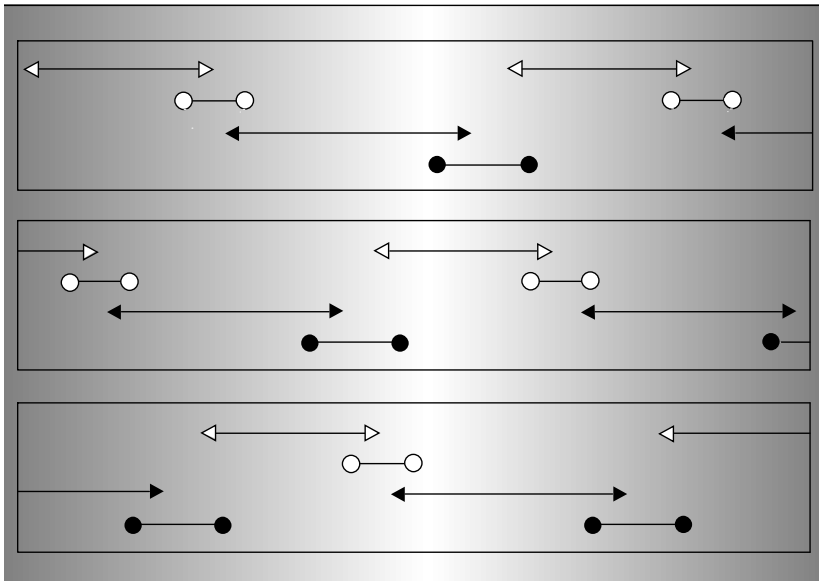
Figuur 4.2.4 ■ Verschillende verschijningsvormen van het beleidsproces.

Het milieubeleid is bijvoorbeeld onder te verdelen in de volgende inhoudelijke onderwerpen: aandachtstoffen, atmosfeer aantastende stoffen, afval, hinder, meststoffen, veiligheid, voorraadbeheer en zuurvormende stoffen. In deze studie worden deze onderwerpen beleidsthe-ma's genoemd. Ook andere indelingen van een beleidsterrein zijn mogelijk. Binnen het milieubeleid wordt naast de

inhoudelijke indeling en indeling van milieucompartimenten (bodem, water, lucht), een indeling naar doelgroepen (landbouw, industrie etc.) en een indeling naar functie (wonen, werken recreëren etc.) gehanteerd. Als het over het beleid gaat spelen er dus altijd verschillende dingen door elkaar. Daarbij is er ook nog eens sprake van overlap tussen verschillende beleidsterreinen. Veel

maatregelen om de economie te stimuleren hebben nadelige gevolgen voor het milieu. Pogingen om deze tegenstelling te overbruggen worden onder de vlag van het begrip 'duurzaamheid' ondernomen. Dit leidt dus ook tot een extra (integraal) beleidsthe-ma. Al deze 'ingewikkeldheden' maken dat in de praktijk weinig is terug te zien van het beleidsproces dat in de figuren 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.4 is weergegeven.

De weergave van het beleidsproces in figuur 4.2.3 geldt voor één onderwerp. Dit zit op het niveau van één thema, doelgroep of functie. Het zal duidelijk zijn dat in de praktijk over de volle breedte van het (provinciale) beleid al gauw sprake is van enkele tientallen onderwerpen. Al deze onderwerpen kennen patronen die variaties zijn op het patroon dat in figuur 4.2.3 is gegeven. Daar komt bij dat al deze patronen gelijktijdig optreden en met elkaar verweven kunnen zijn. Het logische gevolg van deze situatie is dat het beleidsproces zich voor een buitenstaander op een willekeurig tijdstip voordoet als een volstrekt onlogisch proces zonder kop en staart. In figuur 4.2.5 is dit voor een vereenvoudigde situatie geïllustreerd. De waarnemer ziet alleen het lichte deel van het proces. De rest blijft min of meer afgeschermd. Daarmee komt beleid dus nogal ad hoc over terwijl er toch sprake is van een zekere regelmaat.



Figuur 4.2.5 ■ Fictief beleidsproces op een willekeurig ogenblik waarbij de voortgang van drie thema's is afgebeeld.

Hier is de ideale situatie bijvoorbeeld driemaal afgebeeld, waarbij sprake is van een lichte faseverschuiving tussen de drie voorbeelden. Als we het doek van deze fictieve beleidsarena op een willekeurig moment openen zien we een situatie waarin van alles aan de hand is zonder daarin een verband te herkennen. In de realiteit zal de ogenschijnlijke chaos nog vele malen groter zijn. Voor een goede bepaling van de beleidseffecten is het nodig om deze ogenschijnlijke chaos terug te brengen naar een niveau waarin analyse mogelijk is. Uit het bovenstaande zal duidelij

lijk zijn dat dit de situatie is waarbij één thema onder de loep wordt genomen. Voor een heldere bepaling van de effectiviteit van het beleid is een eenduidige indeling van het beleid in thema's dus van groot belang. Het telkens terugbrengen van het beleidsproces naar één overzichtelijk geordend thema is dan ook een van de meest wezenlijke stappen geweest bij de ontwikkeling van BISON. Hoe dit is gedaan wordt in hoofdstuk 6 besproken. Hieronder wordt eerst ingegaan op de wijze waarop effectiviteitsonderzoek kan worden gekoppeld aan het beleidssysteem.

#### 4.2.2 Effectiviteitsonderzoek

Over effectiviteitsonderzoek is erg veel geschreven. Voor een beschrijving van de ontwikkeling van BISON is het gelukkig niet nodig om op al deze literatuur in te gaan. De benadering die door ons is gekozen komt redelijk in de buurt van de uitgangspunten voor evaluatieonderzoek die al in 1972 door Weiss zijn beschreven. Weiss zegt over dit onderwerp het volgende:

“The evaluation question sounds simple enough in the abstract. All the researcher has to do, it seems, is:

1. Find out the program's goals.
  2. Translate the goals into measurable indicators of goal achievement.
  3. Collect data on the indicators for those who participated in the program (and for an equivalent control group who did not).
  4. Compare the data on participants (and controls) with the goal criteria.
- And voilà!

But what looks elementary in theory turns out in practise to be a demanding enterprise. Programs are nowhere near as neat and accommodating as the evaluator expects. Nor are outside circumstances as passive and unimportant as he might like. Whole platoons of unexpected problems spring up.”<sup>26</sup>

De werkwijze die Weiss in vier stappen beschrijft is ruwweg de werkwijze die bij de ontwikkeling van BISON is gehanteerd. En precies zoals Weiss aangeeft hebben we ervaren dat dit een 'rechttoe rechtaan' benadering lijkt, die als 'puntje bij paaltje' komt behoorlijk wat 'apen en beren' kent. In ons geval ging dat vooral om de volgende vragen:

1. Wat moet onder effectiviteit worden verstaan?
2. Wanneer kan beleid effectief worden genoemd?
3. Welke informatie is nodig om dit vast te stellen?

Hoe tijdens de ontwikkeling van BISON met deze vragen is omgegaan wordt in deze paragraaf besproken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat effectiviteit over het bereiken van doelen gaat, of preciezer, de mate waarin een inspanning doel treft. Deze inspanning is meestal aan één of meerdere partijen toe te rekenen. Het gaat dan niet alleen om het totale effect maar ook om het aandeel van de eigen bijdrage in dit effect. Voor een goed inzicht in het begrip effectiviteit zijn daarom twee dingen van belang.

1. Het bepalen van de mate van doelbereiking.
2. Het bepalen van het eigen aandeel in deze doelbereiking.

Bij het vaststellen van de mate van doelbereiking is de eerste vraag wat onder een doel moet worden verstaan. Een doel

staat vrijwel nooit op zichzelf. Doelen zijn vrijwel altijd een schakel in een keten van gebeurtenissen. Hierdoor is iets voor de één een doel terwijl het voor de ander een middel is. Het perspectief verandert met de plaats die iemand in de keten inneemt. Een doel is daarmee contextgevoelig. Dit houdt in dat het voor het bepalen van de doelbereiking noodzakelijk is om zeer duidelijk af te bakenen wat onder een doel wordt verstaan. Daarbij is het zeer wel mogelijk dat niet kan worden volstaan met één doel.

Een ander probleem bij het bepalen van de doelbereiking is de betekenis die op een bepaald moment aan een doel wordt toegekend. Enkele veel voorkomende problemen hierbij worden hieronder opgesomd<sup>27</sup>:

- doelen veranderen met de loop van de tijd;
- door nieuwe inzichten is er behoefte aan nieuwe doelen;
- doelen zijn niet (of onvoldoende) gekwantificeerd;
- doelen zijn algemeen geformuleerd;
- de inhoud en het gewicht van doelen is niet voor alle betrokkenen gelijk;
- doelen zijn niet realistisch;
- doelen zijn niet de werkelijke doelen;
- de reikwijdte van doelen wordt (bewust) onderschat;
- doelen zijn strijdig.

Voor het bepalen van de effectiviteit van beleid zijn deze problemen niet alle-

maal even bezwaarlijk. De mate waarin het bezwaar expliciet is te maken bepaalt de mate waarin het kan worden opgelost. De beste oplossing is om hier aan het begin van het beleidsproces aandacht aan te besteden. Dit is de zogenaamde evaluatie ex ante. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de vuistregel die zegt dat doelen 'smart', ofwel specifiek (s), meetbaar (m), acceptabel (a), realistisch (r) en tijdgebonden (t), moeten worden geformuleerd. Vervolgens is het zaak om gedurende het verdere proces de 'smartheid' van doelen van tijd tot tijd tegen het licht te houden. Als dit alles niet lukt wordt vaak in de evaluatiefase duidelijk dat enkele van de bovengenoemde problemen een rol hebben gespeeld zodat een goede evaluatie niet mogelijk is. De problemen worden dan alsnog expliciet. In een volgende fase van het proces kan daar dan rekening mee worden gehouden en kan de aanpak eventueel worden bijgesteld. Het lijkt er dus op dat de problemen met de vaststelling en de beschrijvingen van doelen vooral een kwestie van goede afspraken is.

Het verschil tussen doelbereiking en de eigen bijdrage daarin, de effectiviteit, is althans vanuit een methodisch-technisch oogpunt, een stuk ingewikkelder. In theorie lijkt het bepalen van de eigen bijdrage vrij eenvoudig. Dat is te illustreren met de volgende formule.

$$D_e = D_t - D_a$$

$D_e$  = effectiviteit (of doelbereiking door eigen bijdrage)

$D_t$  = totale doelbereiking

$D_a$  = doelbereiking door anderen

In de praktijk betekent dit dat de eigen bijdrage moet worden geïsoleerd van het totaal. Dat dit niet altijd even makkelijk is kan duidelijk worden gemaakt aan de hand van een analogie met een zeilschip dat over de Waddenzee vaart. Dit schip wordt door twee krachten voortbewogen, de wind en de stroom. De krachten hebben meestal twee verschillende richtingen en de feitelijke beweging van het

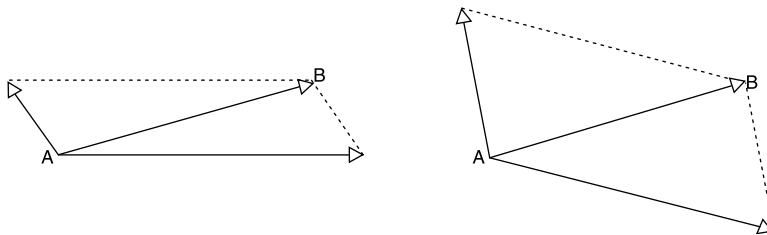
schip is de resultante van de richting van beide krachten die vrijwel altijd anders is dan de beide drijvende krachten. In figuur 4.2.6 is dat weergegeven.

We zien een schip varen van A naar B. De koers van het schip is de resultante van twee krachten die we niet zien. We weten echter dat de wind pal van links komt en dus kunnen we terugredeneren dat er stroming is want zonder stroming zou het schip pal naar rechts bewegen. Als we de snelheid van het schip en de wind en de richting van de stroom kennen, kunnen we de stroomsterkte ook bepalen. In dat geval kennen we de samengestelde situatie.

Ook bij het verschil tussen doelbereiking en effectiviteit is sprake van een samengestelde situatie. De doelbereiking ( $D_t$ ) is de resultante van de eigen bijdrage ( $D_e$ ) en de bijdrage van anderen ( $D_a$ ). In het geval van het schip is de samengestelde situatie te ontleden in deelbijdragen. We kennen immers de feitelijke richting van het schip en we kunnen de snelheid meten. Ook de richting en de snelheid van de wind is meetbaar. Als we ook de richting van de stroom weten hebben we genoeg informatie om de snelheid van de stroom te bepalen. Als het om effectiviteitsonderzoek gaat is deze eenvoudige ontleding meestal niet mogelijk. Vaak mogen we al blij zijn als de doelbereiking ( $D_t$ ) bekend is. De afzonderlijke invloed van de eigen bijdrage ( $D_e$ ) en die van anderen ( $D_a$ ) is in het geval van effectiviteitsonderzoek vrijwel altijd onzichtbaar. Alleen het eindresultaat kan worden waargenomen. De samengestelde situatie is dan een mogelijke verklaring voor de waargenomen doelbereiking. Net als bij het schip, de stroming en de wind zijn er in het geval van doelbereiking allerlei andere samengestelde situaties mogelijk die als resultante dezelfde koers of mate van doelbereiking tot gevolg hebben. In figuur 4.2.7 zijn twee willekeurige mogelijkheden gegeven.



Figuur 4.2.6 ■ *Situaties waarnemen en situaties ontleden.*



Figuur 4.2.7 ■ *Willekeurige andere verklaringen voor de beweging van A naar B*

Het voorbeeld dat hierboven is gegeven is uitermate simpel. In de beleidspraktijk lopen verschillende processen door

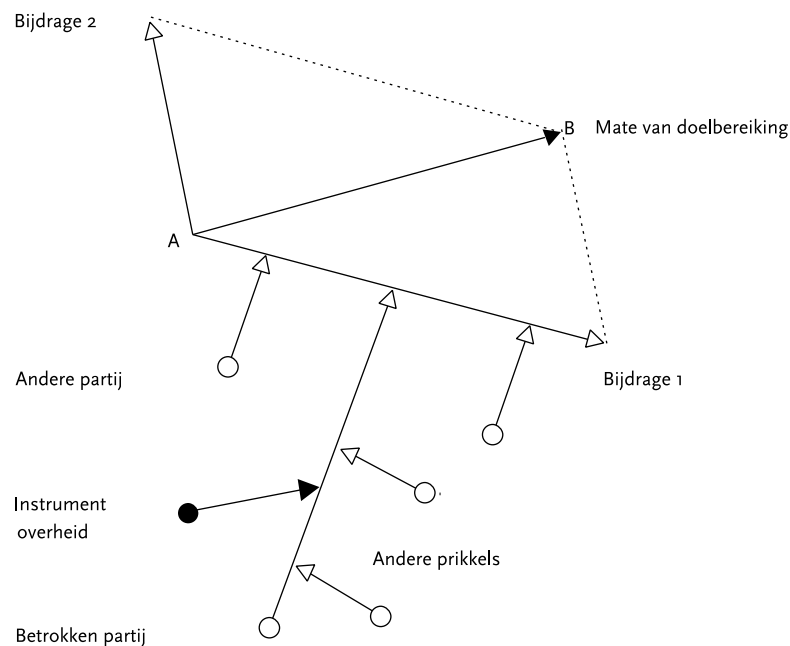
elkaar met verschillende betrokkenen die elkaar (mogelijk) wederzijds beïnvloeden. Dit fenomeen kan worden aangeduid als complexiteit van detail. Naast deze vorm van complexiteit is er ook sprake van de zogenaamde complexiteit van de dynamiek die zich in de tijd, of in de ruimte, of in beide, uit. Vaak zit er veel tijd tussen het moment waarop beleid start en het moment waarop het uiteindelijke effect wordt waargenomen. Ook kan het zijn dat de plaats waar het beleid aangrijpt en de plaats waar het effect wordt waargenomen erg ver uit elkaar liggen. De enige manier om erachter te komen wat er precies aan de hand is, is experimenteren. Door de situatie verschillende malen (simultaan) te herhalen en steeds een andere variabele te veranderen kan inzicht worden gekregen in de relaties tussen oorzaak en gevolg. Het is dan tevens zaak toeval uit te sluiten, bijvoorbeeld door met een referentie te werken. Deze experimenten stellen eisen waaraan in de beleidspraktijk zelden kan worden voldaan<sup>28</sup>.

Als het erom gaat dat de effectiviteit onomstotelijk wordt aangetoond is het nodig om voor deze problemen een oplossing te vinden. Hiervoor zijn verschillende technieken beschikbaar<sup>29</sup>. Deze technieken worden toegepast op een zeer specifiek onderdeel van het beleid, meestal op het niveau van één of enkele samenhangende maatregelen. Daarmee zijn ze te gedetailleerd

voor toepassing bij een systeem dat de effectiviteit van meerdere beleidsterreinen moet weergegeven zodat zij voor de ontwikkeling van BISO's eigenlijk niet relevant zijn. Daar komt bij dat de bijdrage van een (provinciale) overheid aan het bereiken van maatschappelijke doelen vrijwel altijd indirect is<sup>30</sup>. Dit komt omdat de instrumenten van de overheid zijn gericht op het veranderen van gedrag van partijen in de samenleving. De belangrijkste instrumenten die een overheid kan inzetten zijn: de preek (communicatie), de wortel (geld of een

andere beloning) en de zweep (regelgeving en sancties). Als deze instrumenten tot het gewenste gedrag leiden is de verwachting dat dit een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Of dit werkelijk zo is, kan wederom van vele factoren afhankelijk zijn. Daardoor is de complexiteit nog groter. Dit is schematisch in figuur 4.2.8 weergegeven.

De afbeelding in figuur 4.2.8 is opnieuw een zeer vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Toch laat deze figuur



Figuur 4.2.8 ■ Positie van een overheidsinstrument in relatie tot de doelbereiking.



goed zien dat het onomstotelijk vaststellen van de bijdrage van een provinciaal instrument en het bereiken van een maatschappelijk doel, inzicht in een groot aantal relaties tussen oorzaak en gevolg vraagt. Om dit helder te krijgen is uitgebreid, langdurig en kostbaar onderzoek nodig. Het is dan ook de vraag of het eenduidig vaststellen van de effectiviteit van beleid wel mogelijk is. Voor een beantwoording van deze vraag is het van belang om een onderscheid te maken tussen beeldvorming en feiten. Beeldvorming speelt een belangrijke rol bij een oordeel over effectiviteit. Mensen hebben een mening. Deze mening is veelal gebaseerd op verwachtingen. Verwachtingen leiden vaak tot teleurstellingen. Ook in het geval van de overheid is dit probleem aan de orde<sup>31</sup>. Deze teleurstellingen hebben vooral te maken met beperkt inzicht in de mate waarin de overheid in staat is om een bijdrage te leveren aan het bereiken van maatschappelijke doelen. De effectiviteit van overheidsbeleid wordt dan als laag ervaren met alle negatieve gevolgen vandien.

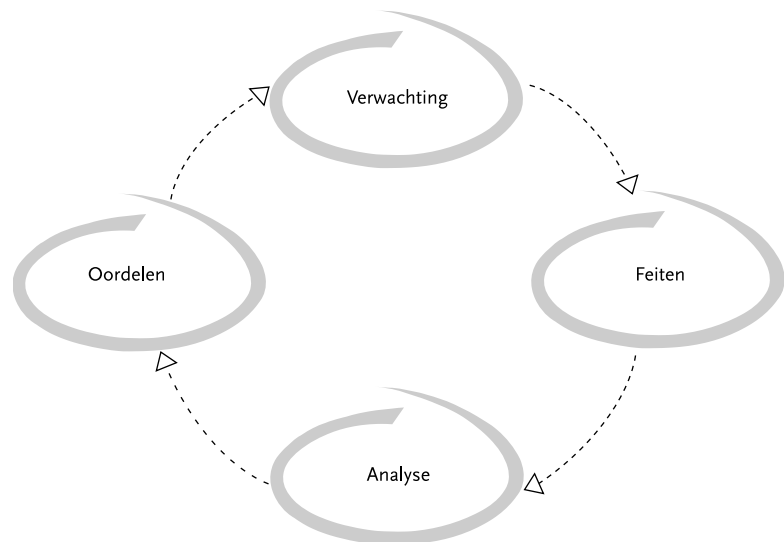
Hiermee ligt de noodzaak voor de beantwoording van de vraag naar de effectiviteit van beleid levensgroot op tafel. Het antwoord op deze vraag is slechts zeer moeizaam en met de nodige slagen om de arm te geven. Dit zou kunnen betekenen dat pogingen om de effectiviteit vast te stellen tot nog gro-

tere teleurstellingen leiden. De bewering dat de effectiviteit van het beleid niet kan worden vastgesteld doet dat echter ook. Daarmee lijkt het bestuur in een 'Catch-22 situatie' te zitten. De uitweg zit in een ruimere benadering van het begrip effectiviteit. Een overheid is effectief als deze doet wat er op grond van het geformuleerde beleid van verwacht wordt. Het gaat er dan niet meer alleen om dat duidelijk is wat een overheid bereikt maar ook hoe ze dat doet. In het geval van het verminderen van de uitstoot van vervuilende stoffen wordt dan bijvoorbeeld niet meer (alleen) gekeken naar de kwaliteit van het milieu maar ook, en vooral, naar de maatregelen die de overheid heeft genomen om

de vervuiling tegen te gaan. De effectiviteit wordt dan dus afgemeten aan de daden van de overheid en de resultaten die dat oplevert. Het gaat met andere woorden over een combinatie van verschillende inzichten. Hoe dit verder kan worden uitgewerkt wordt in de volgende paragraaf beschreven.

#### 4.2.3 Effectiviteit ontleed in vier samenhangende stappen

Voorordat een oordeel over de effectiviteit kan worden gevormd is het noodzakelijk om drie andere stappen te doorlopen die in figuur 4.2.9 samen in een cyclisch proces zijn afge-



Figuur 4.2.9 ■ Vier stappen die worden doorlopen om een oordeel te vormen.

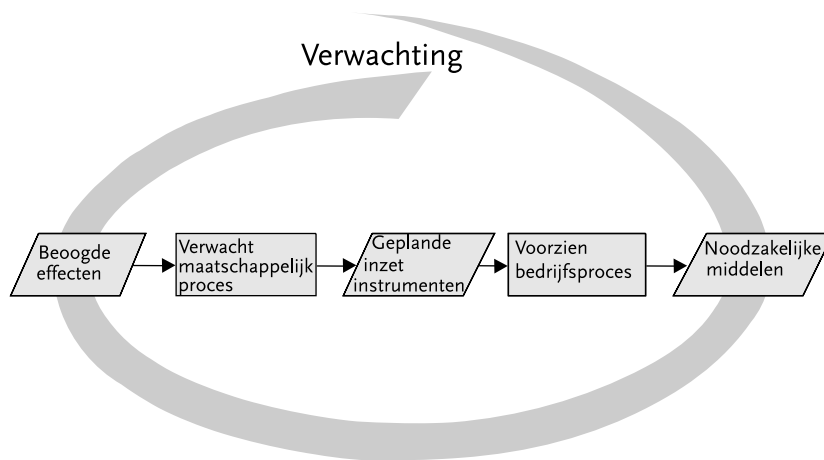
beeld. De cirkel waarin dit proces is afgebeeld bestaat uit vier stappen. Om op een gefundeerde wijze een oordeel te kunnen vormen is het nodig om eerst na te gaan wat we eigenlijk verwachten en welke feiten zich hebben voorgedaan. Als dit duidelijk is, is eerst nog een analyse van de verhouding tussen deze feiten en de verwachting nodig voordat een daadwerkelijk oordeel kan worden gegeven. Na het vormen van het oordeel volgt meestal een bijstelling van de verwachting en begint de cirkel opnieuw. De cirkel die in figuur 4.2.9 is afgebeeld lijkt sterk op de leeracyclus die in paragraaf 4.1.2 (figuur 4.1.3) is besproken en valt daar op een bepaalde manier mee samen. De stap van denken naar beslissen is immers gebaseerd op bepaalde oordelen. We beslissen over het doen op basis van bepaalde verwachtingen over dat doen. De bezinning over het doen gebeurt op basis van feiten terwijl deze bezinning de basis is voor een analyse die ons denken voedt. De cirkel in figuur 4.2.9 bevat dus eigenlijk de pijlen van de leeracyclus uit paragraaf 4.1.2.

Als we dit op het beleidsproces betrekken betekent dit dat het vaststellen van de effectiviteit van beleid kan worden gezien als een cyclisch proces dat, net als het beleidsproces, uit vier stappen bestaat. De eerste stap is het expliciet maken van verwachtingen. In het beleidsproces begint dit in de ontwik-

kelfase met het inventariseren en afwegen van de verschillende verwachtingen. In de bepalingsfase worden deze vastgesteld. Waar gaat het dan om? Voor een deel is dit een politieke keuze. Om tot zinvolle uitspraken over de verwachtingen te komen is het echter noodzakelijk om minimaal uit te gaan van een redeneerketen waarin van de beoogde effecten terug wordt gedacht naar de noodzakelijke inzet van middelen. Dit is in figuur 4.2.10 schematisch afgebeeld.

In het afgebeelde schema wordt, in overeenstemming met de definitie uit paragraaf 4.1.3, verondersteld dat het beleid bepaalde effecten beoogd te bereiken. Deze eerste stap in de keten is

aan de linkerkant afgebeeld. Vanuit deze stap wordt teruggedeneerd. Na het vaststellen van de gewenste effecten worden er aannamen gedaan over het verloop van het maatschappelijke proces. Vervolgens worden veronderstellingen gedaan over de inzet van beleidsinstrumenten om het proces zodanig te beïnvloeden dat de gewenste effecten zullen optreden. Daarna worden aannamen gedaan over het bedrijfsproces van de overheid dat nodig is om deze instrumenten te maken en in te zetten. De laatste stap is een aanname over de middelen die nodig zijn om het bedrijfsproces volgens de verwachtingen te laten verlopen<sup>32</sup>. Om de beoogde effecten te realiseren is het dus nodig om



Figuur 4.2.10 ■ Keten van verwachtingen waarmee de relatie tussen beoogde effecten en de inzet van provinciale middelen expliciet kan worden gemaakt.

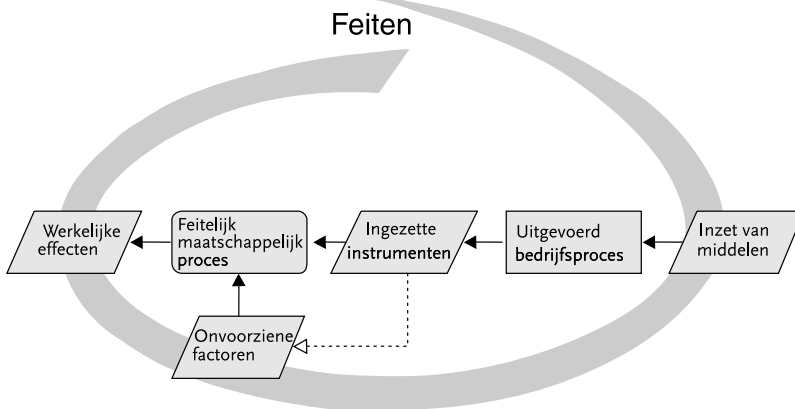
inzicht te hebben in de verwachtingen rond alle hierboven beschreven stappen en de relaties tussen deze stappen. Voor het vaststellen van de feiten kan ruwweg worden uitgegaan van dezelfde keten maar dan vanuit de andere kant gereedeneerd. Het gaat er immers om dat wordt vastgesteld in hoeverre de feiten en de verwachting met elkaar overeenstemmen. Omdat het zeer waarschijnlijk is dat deze overeenstemming niet altijd optimaal is, is het noodzakelijk om een extra stap op te nemen: de invloed van onvoorziene factoren. Deze is afgebeeld in figuur 4.2.11.

Uit deze twee ketens kan worden afgeleid welke informatie nodig is om de

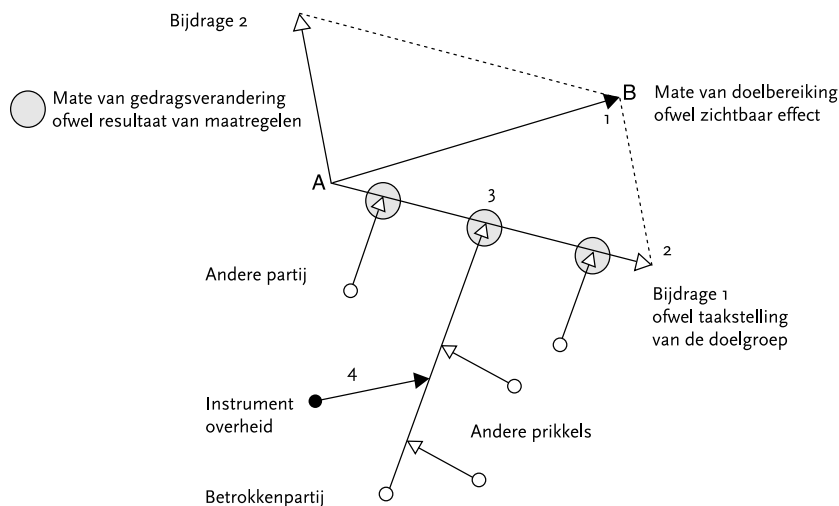
voortgang en de effectiviteit van het beleidsproces vast te stellen. Daarbij gaat het erom dat duidelijk wordt gemaakt in hoeverre het beleid van de overheid aan de verwachting voldoet. Je zou dit ook kunnen opvatten als de prestaties van de overheid. De prestaties van de provinciale organisatie kunnen worden gezien als een maatstaf voor de effectiviteit van deze organisatie. Het gaat er dan om dat duidelijk wordt in hoeverre de overheid in staat is geweest de geplande instrumenten in te zetten om daarmee het maatschappelijke proces zodanig te beïnvloeden dat de gewenste effecten optreden. Voor de effectiviteit van het beleid gaat het er dus om dat duidelijk is hoe de planning

en de realisatie zich tot elkaar verhouden. De effectiviteit kan worden bepaald met informatie over de verhouding tussen planning en realisatie. De informatie over het bedrijfsproces en de daarbij horende inzet van middelen valt hier buiten. Deze informatie heeft betrekking op de efficiëntie van het provinciale bedrijf. Daarmee is het een afgeleide van het beleid. Hoewel deze informatie een rol kan spelen bij de vraag naar de effectiviteit van het beleid wordt dit als een interne aangelegenheid gezien. Daarom wordt er hier verder niet op ingegaan.

Als we het bedrijfsproces en de inzet van middelen buiten beschouwing laten wordt uit de ketens die in de figuren 4.2.10 en 4.2.11 zijn getekend duidelijk dat er drie indicatoren zijn voor de effectiviteit van het provinciale beleid. Dit zijn (1) de verhouding tussen opgetreden (zichtbare) effecten en gewenste effecten, (2) het feitelijke maatschappelijke proces en het beoogde maatschappelijke proces en (3) de daadwerkelijk ingezette instrumenten en de geplande inzet van instrumenten. De verhouding tussen zichtbare effecten en gewenste effecten en die tussen de daadwerkelijk ingezette instrumenten en de geplande inzet van instrumenten zijn beide redelijk meetbaar.



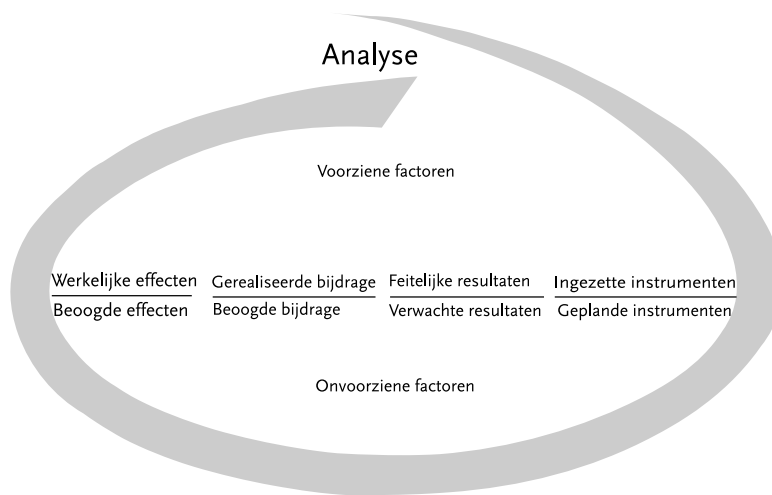
Figuur 4.2.11 ■ Keten waarmee in het beleidsproces inzicht kan worden gegeven in feiten.



Figuur 4.2.12 ■ Schematische weergave van de invloed van een overheidsinstrument op het maatschappelijke proces (aangepaste figuur 4.2.8).

Daarmee is een deel van de informatiebehoefte in kaart gebracht. Wat overblijft, is de verhouding tussen het feitelijke maatschappelijke proces en het beoogde maatschappelijke proces. Dit is niet zonder meer meetbaar. Daarvoor is het nodig om het maatschappelijke proces verder te ontrafelen. Dit kan door terug te keren naar figuur 4.2.8. Deze figuur is hier opnieuw, enigszins aangepast, in figuur 4.2.12 afgebeeld.

In figuur 4.2.12 zijn vier aangrijpingspunten voor de indicatoren afgebeeld. Deze zijn met nummers weergegeven. De aangrijpingspunten 1 en 4 zijn de basis voor de verhouding tussen zichtbare effecten en beoogde effecten en de daadwerkelijk ingezette instrumenten en de beoogde inzet van instrumenten. De andere twee aangrijpingspunten zijn een uitdrukking van een verdere ontrafeling van het maatschappelijke proces. Aangrijpingspunt 2 is een maat voor de dingen die verschillende betrokken partijen, die samen een doelgroep vormen, in de maatschappij moeten doen om het gewenste effect te bereiken. Aangrijpingspunt 3 is de wijze waarop de betrokkenen reageren op het overheidsinstrument. Je kunt dat ook opvatten als het resultaat van het overheidsinstrument. Voor beide aangrijpingspunten geldt dat ze in verhoudingsgetallen zijn om te zetten die meetbaar zijn. Daarmee is de informatiebehoefte vrijwel compleet.



Figuur 4.2.13 ■ Schematische weergave van de informatiebehoefte tijdens de analyse

Het enige dat nog ontbreekt, is informatie over de onvoorziene omstandigheden. Omdat het om onvoorziene omstandigheden gaat is deze informatiebehoefte niet op voorhand duidelijk en dus onbeheersbaar. Bij de ontwikkeling van BISON is ervoor gekozen om deze buiten het systeem te houden en achteraf, als dit bij de evaluatie nodig is,

op basis van gericht onderzoek alsnog te achterhalen. De totale informatiebehoefte tijdens de analysefase is daarmee compleet en in figuur 4.2.13 schematisch weergegeven.

Als we alles samenvatten komt het erop neer dat voor de vraag naar de effectiviteit van het beleid inzicht moet worden

gegeven in vier verhoudingsgetallen (indicatoren). Hoe dit inzicht kan worden gebruikt bij onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Hoe dit inzicht is uitgewerkt in het systeem voor beleidseffectmeting (BISON) wordt in hoofdstuk 6 besproken.

2. Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit

# 5.

Onderzoek naar effectiviteit  
Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit

Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit

## 5. Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit

*Seeing is something we all do unconsciously, like breathing. In one sense, we all see alike. We possess two eyes, retinas, rods, cones, a visual cortex in the brain. We stand within a foot or so of the same height, with our feet on the ground, looking out from that perspective at the rest of the world.*

*But in another sense, no two of us truly see alike. Even standing side by side, we see not only through our eyes, but with our minds. We interpret and select. Everything we look at is filtered through our experiences, emotional responses, our prejudices and preferences. So while you and I might look at the same scene, we see different pictures within that scene<sup>1</sup>.*

Er zijn dus twee manieren om naar kijken te kijken. De ene is gebaseerd op onderzoek. Door onderzoeksmatig, en dus rationeel, naar kijken te kijken, zien we een mechanisme functioneren. De werking van dit mechanisme beschouwen we als een systeem. Door 'zien' als een systeem te zien zijn we in staat een objectieve beschrijving van 'kijken' te geven. Met deze objectieve beschrijving kunnen we 'kijken' verklaren. De werking van ons kijksysteem is voor ons allemaal hetzelfde. De beschrijving ervan is een universele verklaring die door ons als 'ware' of 'zuivere' kennis wordt gezien. De tweede van manier

'kijken' is persoonsgebonden. Deze is voor iedereen verschillend. Hoe dit werkt is wel onderzoekbaar maar is niet goed duidelijk te maken. Het is een subjectieve aangelegenheid waarbij emoties en vooroordelen een belangrijke rol spelen. Door met elkaar, liefst buiten werktijden, over deze manier van 'kijken' te praten zijn we wel in staat om 'kijken' te begrijpen maar we kunnen het niet verklaren. Er is geen mechanisme te bedenken, er is dus geen sprake van een systeem en er zijn ook geen universele uitspraken over te doen. Wat we over deze manier van kijken weten levert weliswaar inzicht maar volgens de gangbare opvattingen is dit geen 'ware' of 'zuivere' kennis.

De eerste manier van kijken naar 'kijken' wordt wetenschappelijk genoemd, de tweede intuïtief of gevoelsmatig. Beide worden doorgaans als twee volstrekt verschillende, en niet te vermengen werelden gezien. Als een onderzoek wordt benaderd op de manier die hier, en in het algemeen, als intuïtief wordt aangemerkt leidt dat tot grote vraagtekens over de 'wetenschappelijke waarde' van dit onderzoek. Dat het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit op een manier is benaderd die sterk op de eerste lijkt, en dus wetenschappelijk is te noemen, zal nie-

mand verbazen. Na verloop van tijd is dit onderzoek vastgelopen. Deze vastloper is opgelost door het onderzoek op een meer 'intuïtieve' of in ieder geval op een minder standaard wetenschappelijke manier te benaderen. Om duidelijk te maken hoe dit is verlopen is het goed om te beschrijven hoe het onderzoek is opgezet, waar dat toe heeft geleid en wat daar uiteindelijk uit is gekomen. Deze onderwerpen worden in dit hoofdstuk behandeld. In paragraaf 5.1 wordt de oorspronkelijke onderzoeksvraag besproken en wordt besproken hoe het onderzoek is aangepakt. In paragraaf 5.2 wordt besproken wat dit wel en niet heeft opgeleverd.

### 5.1 Het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel

Eind 1999 ontstaat het idee van een promotieonderzoek. Op dat moment staat de provinciale organisatie op verschillende manieren in het teken van effectiviteit, legitimiteit en beleidsmonitoring. Ten eerste zijn er de uitkomsten van de commissie van Kemenade<sup>2</sup>. Volgens deze commissie komt de vraag naar de legitimatie van het provinciale bestuur in het kort uiteindelijk neer op:

“de vraag of de vernieuwende inspanningen van de provincies extern effect hebben.”<sup>3</sup>.

Ofwel, is een provincie wel effectief. Deze effectiviteit moet worden aangetoond en daar is een systeem voor nodig. In het collegeprogramma van de provincie Fryslân over de periode 1999 tot 2003 wordt dit inzicht bekrachtigd:

“De provincie dient zich voortdurend af te vragen of en in hoeverre eenmaal vastgestelde taken de beoogde maatschappelijke effecten sorteren. (...). Uitgangspunt is een sobere en effectieve besteding van middelen. Via de nieuwe productbegroting zal dat inzichtelijk worden. Beleidsactiviteiten moeten daarbij systematisch op hun effecten beoordeeld worden.”<sup>4</sup>.

In de startnotitie van een organisatieontwikkeling, die begin 2000 wordt uitgebracht, wordt dit als volgt verwoord:

“Provincies worden geconfronteerd met een kritischer omgeving waarin burgers mondiger en kritischer zijn geworden en zich niet vanzelfsprekend gerepresenteerd achten door gekozen politici. Burgers zijn hoger opgeleid, minder lijdzaam geworden en accepteren het niet als overheden (provincies) inefficiënt en ineffectief werken en kwalitatief onvoldoende presteren. Het gezag van de overheid is niet langer vanzelfsprekend en

wordt door geïndividualiseerde burgers ook in concrete situaties moeilijker aanvaard. Dit betekent dat de provincie wordt geconfronteerd met de noodzaak nieuwe wegen te vinden voor de legitimering en herkenbaarheid van het beleid ten opzichte van de burgers. Deze ontwikkeling vraagt in algemene zin om een burgergerichte organisatie met een kwalitatief hoog niveau van dienstverlening die effectief en efficiënt georganiseerd is.”<sup>5</sup>.

In alle drie de documenten wordt een duidelijke verbinding gelegd tussen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid en bestuur<sup>6</sup>. Deze relatie wordt min of meer als vanzelfsprekend aangenomen. Meer effectiviteit leidt tot meer legitimiteit, is de impliciete veronderstelling. Daarbij wordt vervolgens, ook min of meer impliciet, verondersteld dat een systematiek van beleidseffectmeting een positieve bijdrage levert aan de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Omdat het hier om verschillende impliciete redeneringen gaat leek het zinvol om de alom veronderstelde (positieve) relatie tussen effectiviteit en legitimiteit aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het idee was dat inzicht in deze relatie niet alleen bouwstenen levert voor een versterking van de uitgangspunten van het bestuur maar ook handvatten geeft om de monitoringssystematiek nader in te richten en toe te passen. De beslissing om een onderzoek uit te voeren sloot dus goed aan bij de

actuele onderwerpen die op dat moment speelden. Daarom werd begin 2000 besloten<sup>7</sup> een onderzoek uit te voeren. In deze paragraaf wordt het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel van dit onderzoek beschreven. In paragraaf 5.1.1 wordt besproken hoe het onderzoek aan de hand van het begrip ‘verwachting(spatronen)’ is uitgewerkt. In paragraaf 5.1.2 wordt beschreven wat de rol van BISO en monitoring is geweest voor dit onderzoek.

### 5.1.1 Uitwerking op basis van verwachtingspatronen

Het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit ging in mei 2000 van start. Daarbij is uitgegaan van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid?
2. Hoe is deze relatie te schematiseren?
3. Op welke manier levert beleidsmonitoring een (positieve) bijdrage aan deze relatie?
4. Wat betekent dit voor de inrichting en toepassing van een monitoringssystematiek?

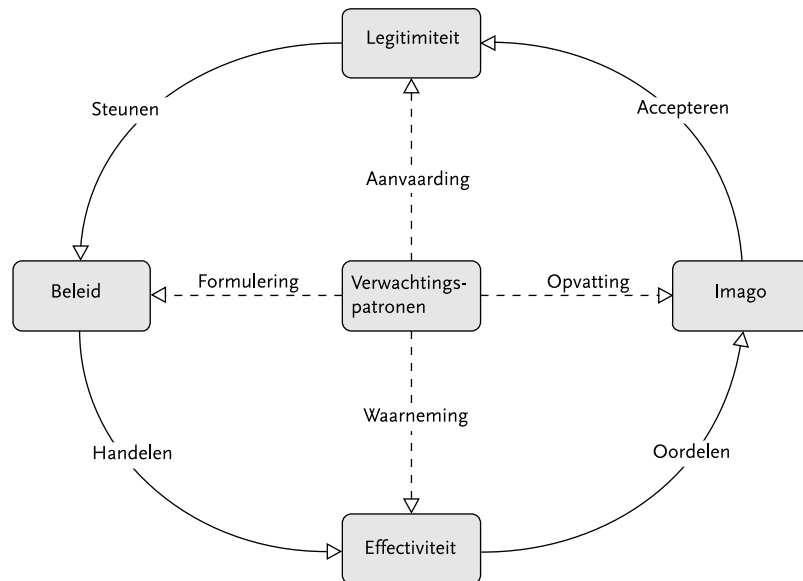
Bij de beantwoording van deze vragen is aangenomen dat de effectiviteit en legitimiteit van beleid niet rechtstreeks aan elkaar zijn gekoppeld. De uitkomsten van beleid, dus de effectiviteit ervan,



worden afgemeten aan verwachtingen. Zoals ook al in 4.2.3 is geschetst worden deze verwachtingen afgezet tegen de feiten, of in ieder geval tegen de interpretatie van de feiten. Als beleid effectief is liggen feiten en verwachtingen dichtbij elkaar. Om hier inzicht in te krijgen is een waarneming nodig. Dit kan met een systeem dat aangeeft hoe groot de overeenstemming is tussen verwachting en feiten zodat een oordeel kan worden gegeven over de effectiviteit van het beleid. Dit proces van oordelen, waar verschillende partijen en instanties en ook de media bij betrokken zijn, leidt vervolgens tot beeldvorming. Het beeld dat publieksgroepen over een organisatie vormen wordt imago genoemd. Het imago van het bestuur kan worden gezien als de publieke opinie, of opvatting, over het bestuur. Herkenbaarheid, authenticiteit en daadkracht zijn factoren die een imago bepalen. Dit zijn precies de factoren die doorgaans worden gezien als de meest bepalende voor de acceptatie, en daarmee de legitimatie van het beleid<sup>8</sup>. Beleid, de effectiviteit daarvan, het imago dat dit oplevert en de legitimiteit die dit geeft, draaien dus als het ware om verwachtingen. Omdat dit verwachtingen zijn van meerdere personen en instanties kan ook van verwachtingspatronen worden gesproken. Deze centrale positie van verwachtingspatronen is in figuur 5.1.1 schematisch weergegeven.

Als beleid wordt geformuleerd is er altijd sprake van een bepaalde mate van legitimatie. De legitimiteit voor het beleid uit zich in de vorm van steun (zie ook 3.2.1) en kan ook worden gezien als een vorm van aanvaarding van het beleid. Deze aanvaarding is gebaseerd op de verwachting dat beleid zinvol is. Als beleid wordt aanvaard is de verwachting dat de collectieve voordelen van het beleid groter zijn dan de individuele nadelen. Beleid is gericht op het oplossen van problemen of het veran-

deren van een bepaalde, als ongewenst gedefinieerde, situatie door het stellen van doelen en het inzetten van middelen. Dit betekent dat beleid uitgaat van de verwachting dat met het stellen van bepaalde doelen en het inzetten van bepaalde middelen, dus het verrichten van handelingen, problemen kunnen worden opgelost. Inzicht in de effectiviteit van beleid wordt verkregen door aan de hand van waarnemingen na te gaan in hoeverre de uitkomsten van het beleid aan de verwachtingen voldoen.



Figuur 5.1.1 ■ Schematische weergave van de centrale positie van verwachtingspatronen.

Deze waargenomen effectiviteit leidt tot een oordeel over het nut en de kwaliteit van het beleid. Dit oordeel is van invloed op het imago. Het imago komt voort uit opvattingen die zijn gebaseerd op de oorspronkelijke verwachtingen. Als deze opvattingen tot een positief imago leiden wordt het beleid positief gewaardeerd en geaccepteerd. Dit leidt vervolgens weer tot grotere legitimiteit waarmee de cirkel rond is.

Verwachtingspatronen spelen dus onbewust een belangrijke rol bij keuze-processen. Zij zijn impliciet een maatstaf voor het formuleren van beleid, het waarnemen van de effectiviteit van dit beleid, het vormen van opvattingen over het imago en het aanvaarden van legitimiteit. Verwachtingspatronen bepalen ons handelen, oordelen, accepteren en steunen. In groepsprocessen kunnen verwachtingspatronen een belangrijke bron van misverstanden zijn omdat vaak te weinig aandacht wordt besteed aan het expliciet maken van deze patronen. Het nemen van beslissingen wordt vaak gebaseerd op verschillende, grotendeels impliciete, verwachtingspatronen. In de beleidswetenschappen worden deze verwachtingspatronen ook wel aangeduid als beleidstheorie. Over het begrip beleidstheorie is in de beleidswetenschappen veel discussie geweest. De aanleiding voor deze discussie was een artikel van Hoogerwerf waarin hij beleidstheorie definieert als:

“... een (min of meer samenhangend) geheel van veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen en die betrekking hebben op (finale, causale en normatieve) relaties tussen verschijnselen.”<sup>9</sup>.

Hoogerwerf geeft daarbij heel nadrukkelijk aan dat hij daarmee niet de wetenschappelijke theorieën over beleid, beleidsprocessen en beleidseffecten bedoelt. Dit voorbehoud is door velen niet gelezen of wordt niet goed begrepen. Daarnaast heeft iedere wetenschapper de neiging om het begrip beleidstheorie sowieso wetenschappelijk te benaderen. Daardoor is het onderscheid tussen een wetenschappelijke opvatting van het begrip beleidstheorie en een meer algemene opvatting ervan in veel gevallen niet goed te maken. Bressers geeft bijvoorbeeld de volgende omschrijving van het begrip:

“In dit boek zal bij voorkeur de Nederlandstalige term ‘beleidstheorie’ worden gebruikt om de hypothetische relaties tussen middelen en doelbereiking van een beleid aan te duiden. Een beleidstheorie is een theorie die de relaties tussen het toepassen van beleidsmiddelen (de gekozen oorzaken, de onafhankelijke variabelen) en de gewenste beleidseffecten (de gekozen oorzaken, de onafhankelijke variabelen) legt.”<sup>10</sup>.

Deze omschrijving lijkt op een wetenschappelijke benadering van het begrip beleidstheorie. Tegelijk is niet uit te slui-

ten dat hier op een meer algemene opvatting van het begrip wordt geduid. In het debat over beleidstheorie dat midden en eind jaren tachtig in de beleidswetenschappelijke literatuur plaatsvond is steeds sprake van deze dubbelzinnigheid<sup>11</sup>.

Uit bovenstaande citaten kunnen we opmaken dat het begrip verwachtingspatroon dicht bij het begrip beleidstheorie ligt. Toch heb ik er voor gekozen om niet te spreken over een beleidstheorie. Ten eerste om de hierboven aangegeven verwarring te vermijden. Verwachtingspatroon is een minder wetenschappelijke term, heeft niet het beladen begrip ‘theorie’ in zich, en duidt daardoor beter aan dat het over ‘iets’ algemeen gaat. Ten tweede heb ik het begrip ‘verwachtingspatroon’ gebruikt om duidelijk te maken dat het om een begrip met een brede reikwijdte gaat. Hoogerwerf geeft weliswaar aan dat een beleidstheorie is gebaseerd op finale, causale en normatieve relaties tussen verschijnselen, toch zal niet iedereen direct bij dit begrip denken aan de relaties tussen beleidseffecten, imago en legitimiteit van beleid. De begrippen beleidstheorie en verwachtingspatroon liggen qua betekenis dus wel dicht bij elkaar, toch is in mijn ogen met het begrip ‘verwachtingspatroon’ beter uit te drukken dat het niet om wetenschappelijke veronderstellingen gaat en dat deze veronderstelling naast de uitgangspunten voor een beleid ook

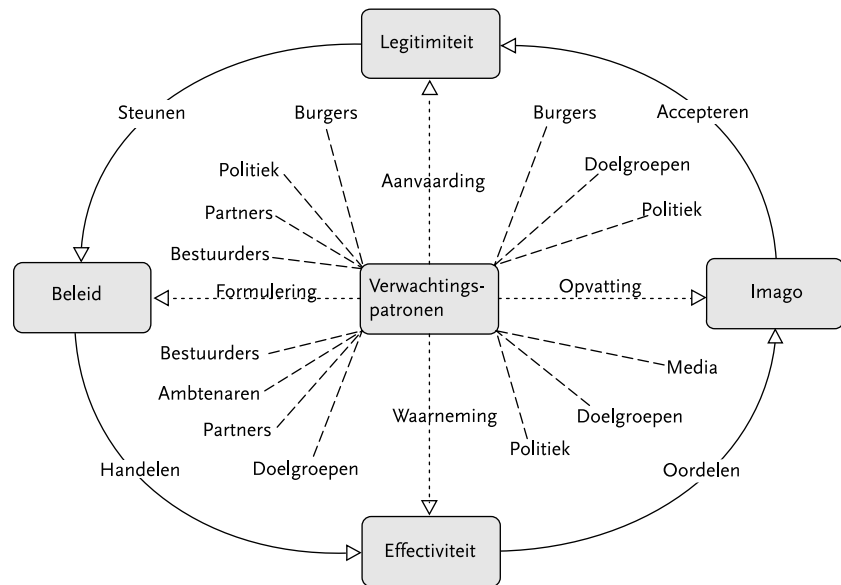
de opvattingen over het imago en de mate van legitimiteit bepalen en dat er sprake is van samenhang tussen al deze verschijnselen.

Daarnaast geeft een verwachtingspatroon beter aan dat de veronderstellingen individueel zijn, of bij een beperkte groep horen. Dat het individuele of groepsgebonden karakter een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van verwachtingspatronen wordt in de praktijk nogal eens over het hoofd gezien. Het gevolg is dat er al snel wordt gedacht dat verwachtingen in een groep overeenkomen waardoor zij onbesproken blijven. Tijdens de besluitvorming lijkt er dan sprake te zijn van overeenstemming terwijl in een later stadium misverstanden en teleurstelling ontstaan. De kwaliteit van beleid komt daardoor onder druk te staan. Er ontstaat dan een negatieve spiraal tussen legitimiteit en effectiviteit. Het voorkomen van deze misverstanden en teleurstellingen vraagt uitdrukkelijk om communicatie over verwachtingen tijdens het nemen van beslissingen en het vaststellen van de uitkomsten van deze beslissingen. Door verwachtingen expliciet te maken kunnen beslissingen worden gebaseerd op gezamenlijke verwachtingen. Duidelijkheid over de verwachtingen waarop de formulering van het beleid is gebaseerd zal leiden tot doelgericht handelen. Dit leidt tot meer overeenstemming tussen de feitelijke en de waargenomen uitkomsten van het

beleid en meer overeenstemming over de effectiviteit en de kwaliteit van het beleid. Dit komt het imago ten goede en versterkt de legitimiteit. Er ontstaat dan een positieve spiraal<sup>12</sup>.

Het is dan ook niet voor niets dat het Friese Collegeprogramma aangeeft dat *“het college haar rol alleen goed kan vervullen als zij kiest voor een communicatieve wijze van opereren”*. Communicatie is immers het belangrijkste middel om verwachtingspatronen expliciet te maken. Voor een versterking van de uiteindelijke legitimiteit van het beleid is het een cruciale factor. Dit geldt des te

meer als we bedenken dat beleid iets is waar iedereen iets over te zeggen kan hebben. Hoewel beleid meestal tot stand komt in nauwe samenwerking met een beperkt aantal directe betrokkenen worden de effecten door een veel grotere groep van omstanders waargenomen en van een oordeel voorzien. Al met al houdt dit in dat bij het beleid vele partijen betrokken zijn. Al deze partijen bestaan weer uit verschillende individuen. Er is dan sprake van een veelheid aan verschillende verwachtingspatronen waarover gecommuniceerd zou moeten worden. In figuur 5.1.2 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 5.1.2 ■ Globale weergave van de verschillende partijen binnen de bandbreedte van de studie.

Het zal duidelijk zijn dat de verwachtingspatronen van de partijen in de verschillende kwadranten divers zijn. Voor een versterking van de legitimiteit van het beleid is het van belang dat de verwachtingspatronen over beleid, effectiviteit en imago op de één of andere manier worden gestroomlijnd. Stroomlijning van verwachtingspatronen is zowel tijdens de formulering als tijdens de uitvoering van het beleid gewenst. Ook bij het vaststellen van de effectiviteit is dit van belang omdat ook hier verwachtingspatronen een belangrijke rol spelen. De mate waarin beleid aan de verwachting voldoet, of de mate waarin afwijkingen van de verwachting kunnen worden uitgelegd, is vervolgens ook van invloed op het oordeel over het beleid en bepaald daarmee het imago over het bestuur. Duidelijkheid over de verwachtingen die de basis vormen voor het beleid is dus ook van invloed op de mate waarin het bestuur de beeldvorming over het eigen imago in de hand heeft. Duidelijkheid staat of valt met eenduidige en consistente informatie die bovendien op een voor alle partijen navolgbare wijze is verkregen. Met andere woorden het stroomlijnen van verwachtingspatronen die de relatie tussen legitimiteit, beleid, effectiviteit en imago bepalen vraagt om een hulpmiddel dat de informatiebehoefte stroomlijnt.

### 5.1.2 De rol van BISON en monitoring

Toen het onderzoek van start ging was de ontwikkeling van BISON al een eind gevorderd. Daarom is BISON opgevat als het hulpmiddel dat deze rol zou kunnen vervullen. Om na te gaan of dit inderdaad het geval zou zijn, is besloten om de invloed van BISON op relatie tussen de effectiviteit en de legitimiteit van het milieubeleid nader te onderzoeken. Er is gekozen voor een onderzoek bij het milieubeleid omdat was aangenomen dat de systematiek voor dit beleidsterrein het eerst operationeel zou zijn. Daarnaast kent het milieubeleid een lange traditie van meten. Daarom werd aangenomen dat de invoering van het systeem goed zou aansluiten bij de cultuur van dit beleidsterrein<sup>13</sup>. De essentie van het onderzoek was gebaseerd op een nadere uitwerking van de invloed van BISON op de verwachtingspatronen rond de effectiviteit en de legitimiteit van het milieubeleid in Fryslân. Daarbij is ervan uitgegaan dat deze beïnvloeding via informatiestromen inwerkt op de verwachtingspatronen rond de beide begrippen. Er is verondersteld dat de mate waarin aan een verwachting wordt voldaan tot uitdrukking komt in een opvatting of opinie. Deze opvatting resulteert in beeldvorming. Beeldvorming leidt vervolgens via een maatschappelijk debat, waarin meestal een prominente plaats is weggelegd voor de media, tot een

imago. In de vorige paragraaf is al duidelijk gemaakt dat een imago sterk bepalend kan zijn voor de acceptatie of aanvaarding van een bestuur of het beleid van dit bestuur. In al deze gevallen zijn het steeds informatiestromen die voor de inhoud van deze processen zorgen.

Aan het ontstaan van een imago gaat een proces van (individuele) beeldvorming vooraf. Dit proces van beeldvorming wordt gevoed door verschillende informatiestromen die deels met elkaar in tegenspraak kunnen zijn. Beeldvorming bestaat dus voor een deel uit het maken van afwegingen. De uitkomst van deze afwegingen wordt in verband gebracht met verwachtingen. Daarom is de mate waarin een verwachting positief wordt bevestigd afhankelijk van de informatie die beschikbaar is en de afwegingen die tussen de verschillende informatiestromen worden gemaakt. Dit betekent dat de opvatting over de mate waarin aan een verwachting wordt voldaan niet per definitie overeenkomt met de feitelijke mate waarin dit het geval is. Dit is het aangrijpingspunt waar beleidsmonitoring de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit beïnvloedt, althans als we aannemen dat beleidsmonitoring informatie over de feitelijke situatie geeft. Als dat zo is wordt, in het geval waarin een systeem voor beleidsmonitoring (BISON) wordt gebruikt, de kans groter dat de opvattingen over de effectiviteit

dichter bij de werkelijke effectiviteit liggen. Hier zitten twee kanten aan. Het beeld kan positiever worden, maar het kan ook negatiever worden.

Als de uitkomsten van het beleid in werkelijkheid dichter bij de verwachting zitten dan in het algemeen wordt gedacht kan extra informatie ervoor zorgen dat het uiteindelijke oordeel over de effectiviteit van het beleid positiever uitvalt dan zonder deze informatie. Het ligt dan voor de hand dat de acceptatie groter wordt. Het kan echter ook zijn dat met de aangereikte informatie de algemene opvatting dat het beleid niet aan de verwachting voldoet wordt bevestigd. Dit kan tot een afname van de acceptatie leiden. Deze afname is te vermijden door bij de aangereikte informatie een uitleg te geven over de oorzaken van de afwijkingen. Door het geven van informatie over de feitelijke situatie samen met een verklaring van de eventuele afwijkingen wordt in wezen aangegeven wat van het beleid terecht is gekomen. Beleidsmonitoring is daarmee tegelijk een hulpmiddel bij de evaluatie van het beleid. Beleidsmonitoring moet dan aan drie eisen voldoen. Ten eerste moet het inzicht gegeven in de feitelijke situatie. Ten tweede moet het inzicht geven in de gewenste of verwachte situatie zodat kan worden vastgesteld in hoeverre aan deze verwachting wordt voldaan. Ten derde moet monitoring voldoende informatie bieden om eventuele afwijkingen van de gewenste situatie te verklaren.

Door het beleidsproces (zie 4.2.1) als uitgangspunt te nemen kan aan deze eisen worden voldaan. Dit kan door uit te gaan van zes vragen. De strekking van deze vragen is als volgt:

1. Wat is er aan de hand?
2. Wat moeten we daar aan doen?
3. Hoe kunnen we dit het beste doen?
4. Wie doet dan wat?
5. Wat is hier van terechtgekomen?
6. Wat betekent dit voor hetgeen er aan de hand was?

Deze zes vragen zijn niet willekeurig en staan in een specifieke volgorde. Dit heeft alles te maken met het gegeven dat beleid wordt gezien als het oplossen van bepaalde problemen met bepaalde middelen binnen een bepaald tijdsbestek<sup>14</sup>. Door met deze zes vragen te werken kan monitoring ook worden ingezet als hulpmiddel bij de beleidsformulering. Voor een succesvolle werking van het instrument is dit zelfs een noodzaak. De eerste vier hierboven genoemde vragen worden tijdens de beleidsformulering uitgewerkt. Als op deze vragen geen antwoord wordt gegeven kan monitoring niet aan de tweede en de derde eis voldoen. Daar komt bij dat de mate waarin inzicht kan worden gegeven in de feitelijke situatie afhankelijk is van de wijze waarop de beleidsdoelen zijn geformuleerd. Hoe meer duidelijkheid, hoe beter kan worden aangegeven wat is bereikt. Het instrument helpt hierbij doordat het nadrukkelijk op het belang van duidelijkheid wijst. Dit kan overi-

gens betekenen dat het inzetten ervan als een inperking van de discussievrijheid wordt opgevat. De keuze voor het gebruik van het instrument kan echter van geval tot geval worden bezien.

Dat monitoring helpt bij het formuleren van duidelijk beleid kan (opnieuw) met het begrip verwachtingspatroon worden uitgelegd. Verwachtingspatronen zijn op de eerste plaats individueel, zij worden door een specifieke persoon gedacht. Het maken van afspraken over het realiseren van beleidsdoelen is daarentegen een gezamenlijke activiteit. Er zijn verschillende personen in verschillende stadia bij betrokken. Alle betrokkenen hebben daarbij hun eigen verwachtingspatronen. Het is zeer onwaarschijnlijk dat deze verwachtingspatronen allemaal precies hetzelfde zijn. Ook is het niet waarschijnlijk dat alle betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij de uitkomsten van het beleid. Het is dan ook niet voor niets dat een veelvuldig geciteerde bestuurswetenschapper als Majone een van zijn boeken opent met de volgende tekst:

*“As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process. Discussion goes on in any organisation, private or public, and in any political system, even a dictatorship; but it is so much at the heart of democratic politics and policy that democracy has been called*

a system of government by discussion. Political parties, the electorate, the legislature, the executive, the courts, the media, interest groups and independent experts all engage in a continuous process of debate and reciprocal persuasion.”<sup>15</sup>.

Bij de beleidsvoorbereiding gaat het erom dat de individuele verwachtingspatronen zo goed mogelijk worden omgezet in een gezamenlijke verwachting. Dit kan door uitdrukkelijk bij de eerste vier vragen stil te staan. Door de keuze voor monitoring worden deze vragen, bij de verschillende discussies, steeds expliciet aan de orde gesteld. De (onuitgesproken) verwachtingspatronen die de verschillende betrokkenen bij deze vragen hebben worden daarmee bespreekbaar gemaakt en omgevormd tot *gezamenlijke* verwachtingspatronen. Deze gezamenlijke verwachtingspatronen worden vastgelegd als besluiten. Dit betekent dat de betrokkenen weten wat ze kunnen verwachten. De kans op teleurstellingen wordt daardoor kleiner.

Duidelijkheid over verwachtingen is ook van belang voor de uitvoering van het beleid. De doelen van het beleid worden niet door de bestuurders zelf gerealiseerd. Een bestuur is de eigenaar van het beleid. Zij neemt initiatieven en neemt besluiten tot eventuele bijsturing. De maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren worden echter door verschillende partijen in de samenleving genomen. De instrumenten die het bestuur inzet om te zorgen dat deze

betrokkenen de gewenste maatregel ook echt nemen worden door ambtenaren ontwikkeld en ingezet. Een consequente en effectieve uitvoering van beleid vraagt dan ook veelvuldige en gerichte overdracht van informatie. Ook hier is een expliciete verheldering en afstemming van verwachtingspatronen nodig zodat onbegrip en teleurstellingen voorkomen kunnen worden.

Samenvattend betekent dit dat monitoring op drie manieren kan worden ingezet:

- bij het formele proces waarin de doelen van het beleid worden bepaald en vastgelegd;
- bij de overdracht van deze doelen op de direct betrokkenen die er (ten dele) voor moeten zorgen dat deze doelen worden gerealiseerd;
- bij de vaststelling van de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd en het debat dat hierover met de samenleving plaats heeft.

Door beleidsmonitoring op deze wijze in te zetten worden verwachtingspatronen expliciet, kan worden vastgesteld in hoeverre aan de verwachtingen is voldaan en kunnen mogelijke afwijkingen worden verklaard. Daarmee levert het instrument, via inzicht in de effectiviteit van beleid en de beeldvorming hierover, een positieve bijdrage aan de legitimiteit van beleid. Op basis van deze redenering zijn zes hypothesen geformuleerd. Het doel van het onderzoek was het vaststellen van de mate waarin deze hypothesen in de praktijk zijn te onder-

bouwen, of juist kunnen worden gefalsificeerd. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe dit is gedaan en waar dit op vast is gelopen.

## 5.2 Wat van het onderzoek terecht is gekomen

De werkwijze om in de praktijk de invloed van BISON op de informatiestromen rond effectiviteit en legitimiteit van beleid te toetsen is in principe simpel. Bij deze werkwijze zijn vijf stappen te onderscheiden. Deze zijn als volgt:

1. Je ontwikkelt een hulpmiddel (BISON).
2. Je past dit hulpmiddel op een specifiek beleidsterrein (milieu) toe.
3. Je volgt de ontwikkelingen in dit specifieke geval en een ander geval waarin BISON niet is toegepast.
4. Je bepaalt de verschillen.
5. Je trekt conclusies.

De eerste stap van deze werkwijze is een apart verhaal dat in het volgende hoofdstuk wordt beschreven. De bouwstenen voor de ontwikkeling van BISON zijn al in hoofdstuk 4 beschreven. Op het eerste gezicht lijkt stap 1 vrij rechttoe rechtaan. In de uitwerking van het denkconcept dat is gehanteerd, en in hoofdstuk 4 is besproken, zitten echter een aantal onuitgesproken aannamen die in de rest van de werkwijze hebben doorgewerkt. In de loop van het onderzoek is dit duidelijk geworden. Hoe dit zit wordt in de

hoofdstukken 7 en 8 beschreven. Bij stap 2 hadden we zonder het te merken last van deze aannamen. Bij de uitwerking van stap 3 werd duidelijk dat deze aannamen zonder er bij na te denken zijn gedaan. Hoe duidelijk is geworden dat dit geen vanzelfsprekende zaken zijn, wordt in hoofdstuk 7 besproken. Omdat het onderzoek nooit verder is gekomen dan een uitwerking van stap 3 worden de stappen 4 en 5 verder buiten beschouwing gelaten. Hoe de uitwerking van stap 3 is gedaan wordt in deze paragraaf besproken. Daarbij wordt als eerste beschreven hoe deze uitwerking is aangepakt. Daarna wordt aangegeven waar de uitwerking toe heeft geleid en wat de gevolgen hiervan waren voor de rest van het onderzoek.

### 5.2.1 Hypothesen van het onderzoek

**S**tap 3 van de gevolgde werkwijze gaat over het volgen van ontwikkelingen. Om ontwikkelingen te kunnen volgen is het nodig om te weten waar precies naar moet worden gekeken. Dit kan duidelijk worden gemaakt door ook naar stap 4 te kijken. In stap 4 is het de bedoeling om verschillen te meten. De essentie van stap 3 is om deze meting voor te bereiden. Het gaat dan om twee vragen. Ten eerste gaat het erom dat duidelijk is wat gemeten moet worden. Ten tweede gaat het over de vraag hoe dit moet worden gemeten. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is de redenering

Tabel 5.2.1 ■ Omschrijving van gehanteerde hypothesen.

- |    |  |
|----|--|
| 1  | In gevallen waar BISON is ingezet worden beleidsvoornemens concreter geformuleerd en zal de beleving van de effectiviteit van beleid (uitgedrukt in verwachtingen op basis van het al dan niet bekende beleidsvoornemen) voor de betrokkenen anders zijn dan in gevallen waarin BISON niet is ingezet.   |
| 2  | In gevallen waar BISON is ingezet blijft tijdens de beleidsvoorbereiding meer van de oorspronkelijke bedoeling van een beleidsvoornemen overeind dan in gevallen waarin BISON niet is ingezet. Daarnaast worden afwijkingen van de oorspronkelijke bedoeling expliciet. Daarmee is duidelijker wat de bedoeling is van het beleid.   |
| 2a | Dit vertaalt zich in een toename van de legitimiteit van het beleid omdat helder geformuleerd beleid positief wordt gewaardeerd en daardoor eerder tot acceptatie en de daaraan gekoppelde bereidheid tot uitvoering leidt.  |
| 2b | Tegelijkertijd wordt de politieke manoeuvreerruimte kleiner. Dit wordt als ongewenst ervaren waardoor de inzet van BISON op weerstand stuit. Hetzelfde kan worden gezegd van de ambtelijke speelruimte.  |
| 3  | In gevallen waar BISON is ingezet liggen de opinies over de effectiviteit dichter bij de feitelijke effectiviteit dan in gevallen waarin BISON niet is ingezet omdat beter kan worden aangegeven of het beleid aan de verwachting voldoet.   |
| 3a | In deze gevallen zal het imago positiever worden beoordeeld en zal het verschil in opvatting over het imago kleiner worden.  |
| 4  | In gevallen waar BISON is ingezet is er tijdens de evaluatie meer duidelijkheid over de oorspronkelijke bedoeling, meer duidelijkheid over de feitelijke uitkomsten van het beleid en dus meer duidelijkheid over de effectiviteit van het beleid. Hierdoor kan beter worden nagegaan of het beleid aan de verwachting voldoet.  |
| 5  | De inzet van BISON leidt daarmee tot een duidelijker debat over de mate waarin verwachtingen zijn uitgekomen, dit wordt beloond met een positiever imago. Dit is het gevolg van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De neiging om duidelijkheid positief te belonen.</li> <li>• De neiging om de mate waarin het bestuurlijke debat meer overeenkomt met de eigen waarneming positief te belonen.</li> </ul> |
| 5a | Een duidelijker debat over de mate waarin verwachtingen zijn uitgekomen is een inperking van de politieke manoeuvreerruimte. Dit leidt tot weerstand tegen de invoering van BISON  |
| 6  | Een positief imago (wat een gevolg is van meer duidelijkheid over de effectiviteit van het beleid) leidt tot een grotere legitimiteit.   |

Tabel 5.2.2 ■ Overzicht van te meten onderwerpen en meetwijze per hypothese.

Hypothese	Wat te meten?	Hoe te meten?
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin een beleidsvoornemen concreet wordt geformuleerd</li> <li>- De mate waarin de beleving van de effectiviteit (uitgedrukt als verwachting op basis van het al dan niet bekende beleidsvoornemen) verschillen vertoont</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestudering van beleidsdocumenten</li> <li>- Enquête met vragen over de mate waarin het beleidsvoornemen bekend is en wat op basis daarvan van het beleid mag worden verwacht</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin de oorspronkelijke bedoeling van een beleidsvoornemen overeind blijft of expliciet verandert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuderen van verslagen van bijeenkomsten</li> <li>- Observatie tijdens bijeenkomsten</li> </ul>
2a	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De waardering van het beleid en de daaraan gekoppelde acceptatie en bereidheid tot uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête met vragen over de waardering, acceptatie en bereidheid tot uitvoering</li> </ul>
2b	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De aan de invoering van BISON gekoppelde (ervaren) inperking van de politieke manoeuvreerruimte en de daaraan gekoppelde weerstand tegen de invoering van BISON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews met Gedeputeerden Statenleden, Griffier en enkele ambtenaren</li> <li>- Bijhouden van het proces en nagaan in hoeverre er sprake is van belemmeringen of wijzigingen</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mate van overeenkomst tussen opinie over effectiviteit en gemeten effectiviteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête met vragen over de mening over effectiviteit per onderwerp</li> <li>- Meten van de feitelijke effectiviteit per onderwerp</li> <li>- Bestudering van de berichtgeving in de media</li> </ul>
3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beoordeling van het imago en de overeenstemming over het imago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imago-onderzoek via enquête</li> <li>- Bestudering van de berichtgeving in de media</li> <li>- Dit alles uitzetten in een imagoprofiel</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate van duidelijkheid over de oorspronkelijke bedoeling en de uitkomsten van het beleid</li> <li>- Grotere overeenstemming over de verwachting en de feitelijke effectiviteit van het beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuderen van verslagen van bijeenkomsten</li> <li>- Observatie tijdens bijeenkomsten</li> <li>- Enquête met vragen over de mate waarin beleid aan de verwachting voldoet</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin het imago verandert doordat het bestuurlijke debat over de uitkomsten van het beleid duidelijker wordt gevoerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imago-onderzoek via enquête</li> <li>- Bestudering van de berichtgeving in de media</li> </ul>
5a	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De aan het duidelijkere debat gekoppelde (ervaren) inperking van de politieke manoeuvreerruimte en de daaraan gekoppelde weerstand tegen de invoering van BISON</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews met Gedeputeerden, Statenleden, Griffier en enkele ambtenaren</li> <li>- Bijhouden van het proces en nagaan in hoeverre er sprake is van belemmeringen of wijzigingen</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mate waarin het imago positiever wordt</li> <li>- Een toename van de legitimiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nagaan van de positieve verandering in het imago op basis van, met enquêtes, diepte interviews met sleutelfiguren en berichtgeving in de media, opgestelde imagoprofiel</li> </ul>



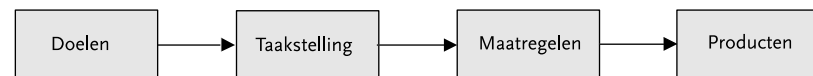
over de rol van verwachtingspatronen rond de begrippen effectiviteit en legitimiteit, die in de vorige paragraaf is beschreven, omgezet in zes samenhangende hypothesen. Enkele van deze hypothesen kennen nog één of twee deelhypothesen. In het totaal is daarom gewerkt met een set van tien hypothesen. Uit deze hypothesen is afgeleid wat gemeten moet worden. De gehanteerde hypothesen zijn in tabel 5.2.1 omschreven.

Om na te gaan of deze hypothesen juist zijn is het nodig om voor verschillende situaties, met en zonder BISON, de verschillen in beeld te brengen. Dit kan door in de onderscheiden situaties naar specifieke onderwerpen te kijken. Het verschil in klimaat tussen twee gebieden is bijvoorbeeld in beeld te brengen door te kijken naar verschillen in temperatuur, neerslag en dag-nachtritme. Alle drie worden dit parameters genoemd die specifiek zijn voor het klimaat. De verschillen zijn vast te stellen door de parameters in beide gebieden te meten en deze vervolgens te vergelijken. Op een vergelijkbare manier kunnen ook voor de situaties met en zonder BISON parameters worden aangewezen die vervolgens worden vergeleken. De parameters zijn van de hypothesen afgeleid. De eerste stap daarbij is per hypothese vaststellen wat en hoe er gemeten moeten worden. Hoe deze stap is uitgewerkt is in tabel 5.2.2 aangegeven.

In de tweede kolom van tabel 5.2.2 is een omschrijving gegeven van hetgeen gemeten moet worden. In deze kolom worden dus de te meten parameters benoemd. Bij hypothese 1 staat bijvoorbeeld dat *'De mate waarin een beleidsvoornemen concreet wordt geformuleerd'* gemeten moet worden. De *'concreetheid'* van een beleidsvoornemen is in dit geval de parameter. Dit is geen standaardparameter zoals 'temperatuur' of 'hoeveelheid neerslag'. Daarom is het nodig om deze parameter nader te definiëren. In het geval van dit voorbeeld is dit: *'een beleidsvoornemen is een schriftelijk voorstel (plan) tot het verrichten van doelgerichte beleidsmatige handelingen waarover bestuurlijke of politieke besluitvorming plaatsvindt'* en *'concreet is de mate waarin het voornemen aan de smart-criteria voldoet'*. Met de smart-criteria worden de criteria bedoeld die in paragraaf 4.2.2 zijn besproken. Op deze manier zijn alle hypothesen uitgewerkt in een meetwijze. Tegelijk is uitgewerkt wat moet worden gedaan om na de meting de eventuele verschillen inzichtelijk te maken. Dit leidde tot een vrij omvangrijk meetprogramma. Als voorbeeld is dit voor een vrij overzichtelijke hypothese (2a) in tabel 5.2.3 nader uitgewerkt.

Deze uitwerking is voor alle hypothesen gemaakt. Dit leidde tot een lange lijst van te meten parameters die in twee categorieën zijn te verdelen. Ten eerst zijn er de parameters die kunnen worden gemeten door documenten te bestuderen en vervolgens per onderwerp een score toe te kennen, bijvoorbeeld voor de mate van smarthheid. Om een score te geven is een schaal nodig. Deze schaal is met behulp van een vragenlijst ontwikkeld. Daarbij is verondersteld dat de essentie van beleidseffectmeting is uit te drukken door uit te gaan van de keten, die in figuur 5.2.1 is afgebeeld en is afgeleid van de overwegingen die in figuur 4.2.13 zijn samengevat. In deze keten wordt ervan uitgegaan dat doelen (effecten) tot stand komen als maatschappelijke partijen een taakstelling (bijdrage) realiseren door de maatregelen (resultaten) die het gevolg zijn van de inzet van provinciale producten (instrumenten)<sup>16</sup>.

De mate van 'BISongebruik' is af te leiden door na te gaan in hoeverre deze keten in het beleidsproces is opgenomen. Daarbij kan voor verschillende beleidsthema's gekeken worden naar de mate waarin deze keten impliciet of



Figuur 5.2.1 ■ Schematische keten om de essentie van beleidseffectmeting weer te geven.

Tabel 5.2.3 ■ Nadere uitwerking van meting van hypothese 2a

Dit vertaalt zich in een toename van de legitimiteit van het beleid omdat helder geformuleerd beleid positief wordt gewaardeerd en daardoor eerder tot acceptatie en de daaraan gekoppelde bereidheid tot uitvoering leidt.

Wat te meten (parameter)?	Definitie	Hoe te meten?
- De waardering van het beleid en de daaraan gekoppelde acceptatie en bereidheid tot uitvoering	- Waardering is het toekennen van een waarde op een bepaalde schaal (rapportcijfer) - Acceptatie is als billijk aanvaarden - Bereidheid tot uitvoering is de mate waarin actief wordt meegewerkt aan de uitvoering of als dit niet te meten is de mate waarin hiertoe een intentie wordt uitgesproken	- Enquête met vragen over de waardering, acceptatie en bereidheid tot uitvoering
Wat te doen?	Hoe te doen?	Hoe wordt het resultaat gebruikt?
- Enquête maken waarin per speerpunten of onderwerpen een score wordt gevraagd waarmee de waardering voor het betreffende beleid tot uitdrukking wordt gebracht. - Idem voor billijkheid en bereidheid tot meewerken aan de uitvoering van het beleid - Nagaan of er bezwaren zijn om dit in de enquête die bij hypothese 1 wordt gebruikt op te nemen	- Matrices maken met op de horizontale as de speerpunten en onderwerpen, op de verticale as de verschillende uitspraken	- De scores van de enquête in de matrix worden vergeleken met de mate waarin bij het opstellen en invullen van de speerpunten en onderwerpen gebruik is gemaakt van BISON. Dit wordt afgeleid van een schaal voor de toepassing voor BISON - Tijdreeks maken

expliciet is gebruikt bij het formuleren van het beleid. Het idee is dat daarbij wordt gekeken naar beleidsdocumenten, aangevuld met interviews. De volgende vragen zijn daarbij een leidraad.

1. In hoeverre zijn de begrippen uit de keten bekend bij:
  - ambtenaren;
  - bestuur;
  - betrokken doelgroepen?

2. In hoeverre worden doelen, resultaten, producten en acties binnen een speerpunt in documenten en tijdens besprekingen concreet benoemd?

3. In hoeverre blijkt uit documenten en tijdens besprekingen dat doelen, resultaten, producten en acties binnen een speerpunt als een samenhangende keten worden gezien?
4. In hoeverre is deze keten tijdens de beleidsvorming concreet besproken met:
  - ambtenaren;
  - bestuur;
  - betrokken doelgroepen?
5. In hoeverre wordt deze keten binnen een speerpunt systematisch uitgewerkt (met behulp van standaard BISON-formats)
6. In hoeverre wordt de voortgang van het bereiken van doelen, gewenste resultaten, producten en acties binnen een speerpunt gemeten en gerapporteerd?
7. In hoeverre worden de resultaten van de metingen teruggekoppeld aan:
  - ambtenaren;
  - bestuur;
  - betrokken doelgroepen?
8. In hoeverre wordt binnen een speerpunt systematisch gebruik gemaakt van de resultaten van deze metingen bij:
  - de beëindiging van beleid;
  - de bijstelling van beleid;
  - de formulering van nieuw beleid?

De antwoorden op de vragen leveren een score. Door verschillende beleids-thema's te scoren is een uitspraak te doen over de mate waarin BISON in de

verschillende thema's heeft doorge- werkt. De tweede categorie parameters kan worden gemeten door deze onder te brengen in een enquête waarna voor de verschillende onderwerpen de uit- komsten worden vergeleken. Er zijn ver- schillende ontwerpenquêtes gemaakt. In tabel 5.2.4 is een voorbeeld gegeven voor een vraag die betrekking heeft op effectiviteit.

Beide uitwerkingscategorieën (score- lijsten en enquêtes) zijn nodig om de vierde stap in het onderzoek te maken: 'je bepaalt de verschillen'. Deze stap is echter nooit gemaakt. De meest voor de handliggende oorzaak hiervoor lijkt de uiterst bewerkelijke, uitgebreide en soms ook omslachtige uitwerking van de hypothesen. Toch zit het probleem niet hierin. Voor elke andere set van hypothesen met elke andere uitwerking,

Tabel 5.2.4 ■ Voorbeeld van een vraag over effectiviteit.

#### Vraag 11

Als doelen worden bereikt kunnen zich de volgende drie situaties voordoen:

- a. Doelen worden direct bereikt door de inzet van provinciale instrumenten
- b. Doelen worden indirect bereikt door de inzet van provinciale instrumenten (provinciale instrumenten hebben de bij het beleid betrokken partijen aangezet tot het verrichten van de voor het beleid noodzakelijke handeling)
- c. Doelen worden niet bereikt door de inzet van provinciale instrumenten maar door andere invloeden

Als doelen *niet* worden bereikt kunnen zich de volgende vier situaties voordoen:

- d. De provincie heeft niet de juiste instrumenten ingezet
- e. De provincie heeft wel de juiste instrumenten ingezet maar de bij het beleid betrokken par- tijen hebben de daaruit voortvloeiende handelingen niet verricht
- f. De provincie heeft wel de juiste instrumenten ingezet en de bij het beleid betrokken partijen hebben de daaruit voortvloeiende handelingen verricht maar andere factoren heb- ben tegengewerkt
- g. Alle partijen doen wat van hen wordt verwacht maar het vraagt meer tijd om de doelen te bereiken

Kunt u, voor zover dit bij u bekend is, van de verschillende speerpunten, op een schaal van 1 tot 5, aangeven in hoeverre volgens u de provinciale doelen worden bereikt en kunt u tevens, voor zover dit bij u bekend is, voor de verschillende speerpunten met een letter aangeven welke situatie daarbij volgens u het meest van toepassing is.

hoe simpel of complex, waren dezelfde problemen aan het licht gekomen. Dit werd in de loop van het onderzoek duidelijk en had te maken met de aard van het te onderzoeken onderwerp, namelijk mensen. Hoe dit is verlopen wordt in de volgende paragraaf besproken.

### 5.2.2 Beleid is geen technische aanpak

**B**eleid is mensenwerk en niet een abstract gegeven. Door een wetenschappelijke benaderingswijze te hanteren wordt deze simpele constatering nogal eens vergeten. Beleid wordt dan als iets technisch gezien dat op een technische manier kan worden onderzocht. Om dit helder te maken stap ik even over naar het vakgebied waarin ik ben afgestudeerd: het gedrag van luchtverontreiniging. In het kader van het Additioneel Programma Verzuringsonderzoek (APV) deed ik in 1989 een deelonderzoek naar het gedrag van zwaveldioxide boven een bos in de buurt van Kootwijk. Bij het gedrag van gassen is de depositiesnelheid een belangrijke parameter om de mate van verzuring in beeld te brengen. De depositiesnelheid is onder meer afhankelijk van temperatuurverschillen in de lucht<sup>17</sup>. Daarom werd boven het bos op een hoogte van ongeveer vijftien meter op twee plaatsen het temperatuurverschil op twee hoogten gemeten.

Dit werd gedaan door twee masten over een bepaalde lengte met twee temperatuurmeters uit te rusten. Omdat de masten geen eenduidige uitkomsten gaven voor de depositiesnelheid was er een vermoeden dat er iets fout zat. Door het uitvoeren van verschillende statistische analyses op de meetgegevens, die een periode van vijf jaar besloegen, kon ik aantonen dat één van de temperatuurmeters op één van de twee masten een systematische fout veroorzaakte<sup>18</sup>.

Een belangrijk onderdeel van de analyse was nagaan in hoeverre de uitkomsten van beide masten overeenkwamen. De hypothese was dus dat er geen verschil zou zijn tussen de uitkomsten van beide masten. Ook dit komt neer op het bepalen van een verschil, net als in het geval van BISON de bedoeling was. Er werd uiteindelijk een verschil aangetoond, en dus werd de conclusie getrokken dat de metingen niet overeen kwamen. De werkwijze die werd gehanteerd lijkt sterk op de werkwijze die bij het onderzoek naar de werking van BISON is gehanteerd. Daar komt bij dat beleid en depositiesnelheden beide over gedrag gaan. In het ene geval over het gedrag van actoren in een beleidsveld, in het andere geval over deeltjes in een veld dat is gedefinieerd als een bepaalde oppervlakte in de lucht. Er is echter wel een belangrijk verschil. Deeltjes zijn indifferent, dat wil zeggen, ze zijn onge-

voelig en onverschillig. Het maakt een deeltje geen biet uit welke meetsonde het op zijn weg tegenkomt. We mogen dus veilig veronderstellen dat elk deeltje bij elke sonde hetzelfde gedrag vertoont. Op een zelfde manier wordt in de sociologie naar 'actoren' gekeken. 'Actor' is een in de sociologie veel gebruikt eufemisme<sup>19</sup> voor 'mens' of iets menselijks. Ian Hacking zegt hier het volgende over:

*"There is a constant drive in the social and psychological sciences to emulate the natural sciences, and produce true natural kinds of people. (...) There is a picture of an object to be searched out, the right kind, the kind that is true to nature, a fixed target if only we can get there. But perhaps it is a moving target, just because of the looping effects of human kinds."*<sup>20</sup>.

*"There is a big difference between quarks and children. Children are conscious, self-conscious, very aware of their social environment, less articulate than many adults, perhaps, but, in a word aware. People, including children, are agents; they act, as the philosophers say, under descriptions. The courses of action they choose, and indeed their ways of being, are by no means independent of the available descriptions under which they may act. Likewise, we experience ourselves in the world as being persons of various kinds."*<sup>21</sup>.

Hacking spreekt van 'interactive kinds', 'looping effects' en 'moving targets'. Dit zijn precies de verschijnselen die een nadere uitwerking van het meetprogramma rond BISON in de weg stonden. Dit werd vooral duidelijk bij het uitwerken van de enquêtes. De belangrijkste vraag was hoe het mogelijk was om een enquête te maken die door alle ondervraagden op dezelfde manier geïnterpreteerd zou worden. Met andere woorden, hoe is het mogelijk om ervoor te zorgen dat iedere ondervraagde het woord 'acceptatie', het woord 'waardering' of het woord 'beleid' op dezelfde manier opvat. Nog weer anders, hoe is het mogelijk dat een ondervraagde zich gedraagt 'als een deeltje waarvoor het geen biet uitmaakt welke mast of welke temperatuurmeter het tegen komt'. Hoewel extra uitleg een voor de hand liggende oplossing lijkt is dit geen optie omdat de kans groot is dat de ondervraagden dan worden beïnvloed en een 'wenselijk' antwoord gaan invullen. Hoewel dit probleem dus zichtbaar werd bij het uitwerken van de parameters van de enquêtes, speelt hetzelfde probleem ook bij het invullen van de scorelijsten. Als één persoon alle lijsten afhandelt blijft dit probleem onzichtbaar<sup>22</sup>, zodra meerdere personen gaan invullen is het direct de vraag hoe de invuller de scorelijst interpreteert. Ook daar kan uitleg tot 'wenselijke' antwoorden leiden.

Achteraf is het makkelijk om vast te stellen dat dit probleem beter van te voren kon worden onderkend. Dat dit niet is gebeurd had te maken met de benaderingswijze van het onderzoek. Deze benaderingswijze ging uit van een methode waarin objectiviteit, rationaliteit en denken op basis van universele waarden centraal stond. Deze aanpak negeert het hierboven geschetste probleem. Dit werd langzaam duidelijk bij het zoeken van een oplossing. Aanvankelijk werd deze nog gezocht binnen de door ons gehanteerde benaderingswijze. Daarbij werd uitgeweken naar een panel van deskundigen. Dit panel zou moeten uitwijzen wat een algemene en eenduidige definitie zou zijn voor de te hanteren parameters. De werkwijze daarbij was om in twee stappen te werken. Eerst zouden alle panelleden apart worden geïnterviewd. Daarna zou op basis van de uitkomsten een paneldiscussie worden georganiseerd waarbij het doel was om tot een gezamenlijke definitie van de termen te komen. Dit lijkt wel wat op de Wim Kayzer methode, die voor de VPRO op deze manier verschillende programmareeksen maakte<sup>23</sup>.

Om het niet te ingewikkeld te maken zijn deskundigen in mijn directe omgeving gezocht, dat wil zeggen, ik heb een aantal ervaren collegae geïnterviewd. Dit had verschillende voordelen. Ten eerste was het natuurlijk erg gemakkelijk. Daarnaast was ik in staat om mensen te selecteren waarvan ik zeker wist dat ze iets zinnigs

te zeggen zouden hebben. Ten derde waren het mensen die in dezelfde context functioneerden als ikzelf deed zodat de betekenis van een voorbeeld en de associaties over het dagelijkse werk weinig verschil van inzicht zouden opleveren. Naast deze gemakken waren er twee zaken waar ik verder rekening mee zou moeten houden. De geselecteerde mensen moesten niet al te zeer op de hoogte zijn van mijn onderzoek zodat ze antwoorden zouden geven zonder te worden 'gehinderd' door de uitgangspunten van mijn onderzoek. Ten tweede zouden deze mensen uitgesloten moeten worden van het invullen van de enquêtes die op basis van hun antwoorden zouden worden opgesteld. Op die manier werd een bepaalde vorm van 'objectiviteit' ingebouwd. Tegelijk heb ik er zoveel mogelijk op gelet mensen uit verschillende beleids terreinen te kiezen die bij mij bekend stonden als redelijk onafhankelijke denkers binnen dit terrein met een brede 'scope' over het betreffende terrein.

Op basis van deze criteria heb ik zeven collegae geïnterviewd. De werkervaring van de zeven varieerde van vijf tot ruim vijftientig jaar. De meeste hadden een leidinggevende functie of golden als coördinator voor een bepaald beleidsterrein. Eén van de ondervraagden had een staffunctie. Voor de interviews is een schema gemaakt met samenhangende vragen rond zes onderwerpen te weten: de provincie,

beleid, dualisme, planning & control, effectiviteit en legitimiteit. De vragen in de vragenlijst zijn afgeleid van de hypothesen die hierboven al zijn besproken. De hypothesen zijn niet aan de geïnterviewden voorgelegd zodat de onderwerpen niet al te zeer als samenhangend zouden worden ervaren. De vragen waren op verzoek vooraf beschikbaar, één persoon heeft hier gebruik van gemaakt. Het achterliggende doel van de interviews, eenduidige begripsomschrijvingen, is niet van te voren aan de ondervraagden voorgelegd. Op die manier is ervoor gezorgd dat de geïnterviewden 'blanco' aan het gesprek konden beginnen. Elk interview duurde ongeveer een uur. In alle gevallen is het onderwerp planning & control overgeslagen. Met dit onderwerp hadden alle ondervraagden duidelijk de minste affiniteit.

Het letterlijk weergeven van de uitkomsten van de interviews zou een op zichzelf staand boek opleveren. Daar is dan ook van afgezien. Om een indruk te geven van het verloop van de interviews is in tabel 5.2.5 het antwoord gegeven van alle personen op de drie vragen: "wat is beleid?", "wat is effectiviteit?", en "wat is legitimiteit?". Ik heb deze vragen gesteld om meer inzicht te krijgen over de wijze waarop tegen de belangrijkste onderwerpen van deze studie werd aangekeken. De antwoorden staan in tabel 5.2.4.

De antwoorden zijn per persoon gerangschikt. De volgorde waarin de personen staan is willekeurig. Wat direct opvalt is dat alle personen op hun eigen wijze een antwoord of een omschrijving geven. Elk heeft zagezegd een eigen definitie van de drie begrippen 'beleid', 'effectiviteit' en 'legitimiteit'. Hoewel de verschillende beschrijvingen per onderwerp enigszins in dezelfde richting wijzen is toch ook duidelijk dat er sprake is van verschil in interpretatie. Bij 'beleid' is dit het kleinst, bij 'legitimiteit' is dit het grootst. Wat verder opvalt is dat alle beschrijvingen dicht bij de praktijk staan en aan deze praktijk lijken te zijn ontleend. Een definitie 'uit het boekje' wordt in geen van de gevallen gegeven. Hoogerwerf bijvoorbeeld, definieert 'beleid' als het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijd. Beleid wordt door hem effectief genoemd als het bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen. Legitimiteit van beleid is volgens hem de aanvaardbaarheid voor de betrokkenen<sup>24</sup>. Hoewel de gegeven omschrijving wel in de buurt van deze definities komen is duidelijk dat ze in alle gevallen minder 'stellig' zijn. Er wordt een slag om de arm gehouden. De praktijk is weerbarstiger en minder voorspelbaar dan de theorie. Men spreekt over 'een afspraak', 'wat je doet', 'een uitgezette lijn', 'richting' een (weliswaar doordachte) 'manier van doen'.

Deze voorwaardelijkheid klinkt in de rest van de interviews door. Beleid wordt zowel rationeel als irrationeel genoemd. Effectiviteit is weliswaar een mooi begrip maar is héél erg moeilijk vast te stellen of nog sterker het is wat we er zelf van maken: "Als we iets afspreken en we hebben het gevoel dat dit is gelukt, is beleid effectief". In alle gevallen werd het accent van de antwoorden steeds bij het procesmatige karakter van het beleid gelegd. Dat beleid systematisch is, zich volgens een systeem gedraagt, dat er sprake is van causale relaties die objectief te meten zijn, dat beleid een eenduidig proces zou zijn dat in fasen is onder te verdelen werd in alle gevallen slechts ten dele onderkend. In het beste geval werd genoemd dat het zo zou moeten zijn maar dat dit in de praktijk nogal tegenvalt. In het slechtste geval werd dit vrijwel afgedaan als onzin. Op de vraag: "Is beleid objectief of objectiveerbaar?" was in alle gevallen het stellige antwoord: "Nee". Op de vraag: "Is beleid mensenwerk?" was het even stellige antwoord: "Ja". In geen van de gesprekken is het woord 'actor' ook maar één keer genoemd. Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat de praktijk van het beleid heel anders wordt beleefd dan in de theorie wordt beschreven. Men kent de theorie, en ziet die ook wel als een handig hulpmiddel als het zo uitkomt maar het is zeker geen leidraad en al helemaal geen accurate beschrijving van het dagelijkse werk<sup>25</sup>.

Tabel 5.2.5 ■ Overzicht van de antwoorden op drie basisvragen

Persoon	Wat is beleid?	Wat is effectiviteit?	Wat is legitimiteit?
1	Een afspraak.	De mate waarin het effect wordt bereikt dat je met de afspraak wilt bereiken.	Legitimiteit gaat over de verwachting van wat je binnen een afspraak wel en niet mag doen.
2	Alles wat je doet kent een 'wat' en een 'hoe', iedereen die iets doet, dus zowel een beleidsmaker als een toezichhouder doet dingen met beleid.	Effectiviteit is niet in algemene zin te definiëren, mensen die proberen beleid boven tafel te krijgen hebben daar zelf hun ideeën over. Als we iets afspreken en we hebben het gevoel dat dit is gelukt, is beleid effectief.	Legitimiteit is de mate waarin je het gevoel hebt dat de activiteiten van de overheid gedekt worden door het mandaat dat de kiezers hebben gegeven.
3	Opschrijven met welke visie je wat wilt.	De mate waarin je de wat-vraag hebt beantwoord.	Legitimiteit van beleid is een randvoorwaardelijk iets in de zin dat mensen begrip hebben of kunnen hebben voor hetgeen als beleid wordt voorgesteld.
4	Een uitgezette lijn van wat je wilt gaan doen inclusief een visie ten aanzien van een beleidsterrein, het is een richting die je op wilt, beleid is ook heel erg emotie.	Effectiviteit van beleid is dat je de dingen bereikt die je wilt bereiken alleen dat is verschrikkelijk moeilijk vast te stellen.	Legitimiteit is dat er draagvlak is voor wat je doet, het gaat over betrokkenheid en acceptatie maar het gaat zeker ook over hetgeen in de wet staat.
5	Beleid is rationeel maar ook irrationeel. Het is niet altijd helder wanneer je precies spreekt van beleid. Er is ook veel verborgen beleid. Je kan beleid zien als: 'iets op een doordachte manier doen'.	Beleid is effectief als middelen in verhouding staan tot het doel dat je beoogd te bereiken, als het middel belangrijker wordt dan het doel ben je niet effectief bezig.	Legitimiteit heeft alles te maken met de vraag of wat je doet aan beleid in de maatschappij wel voldoende waardering krijgt.
6	Beleid is het kiezen van een richting waarop gestuurd wordt.	Doen wat je wilt bereiken en daarbij jezelf positief in beeld brengen.	Legitimiteit is dat men accepteert dat er instituties zijn die voor mensen keuzes maken.
7	Samenvattend: een gerichte poging om iets in de samenleving te veranderen.	Beleid is effectief als het heeft opgeleverd wat ermee werd bedoeld en als dit als goed wordt ervaren en dit in de samenleving ook zo wordt gezien. Het is nooit een eenduidige meting, er is altijd perceptie.	Is niet alleen wat de samenleving wil, maar ook wat goed is voor de samenleving.

Naast deze discrepantie tussen praktijk en theorie kwam uit de interviews ook duidelijk naar voren dat in de praktijk ieder zijn eigen accenten legt. Een ander opvallend aspect van de verschillende antwoorden is dat ze allen even plausibel zijn. Ieder heeft als het ware zijn eigen waarheid en deze is doorgaans niet alleen volstrekt oprecht en authentiek maar ook goed te begrijpen en vanuit het perspectief van de ondervraagde logisch en consistent. Op deze constatering valt niets af te dingen zonder één of enkele van de ondervraagden onrecht aan te doen. Wie heeft er

immers gelijk? Op deze vraag is geen antwoord te geven. Er is geen eenduidige, en universele maatstaf die hier uitsluitend over geeft<sup>26</sup>. Met deze constatering liep het onderzoek vast. De interviews waren immers bedoeld om inzicht te krijgen in deze interpretatiekwestie en om helderheid te krijgen over algemene en eenduidige definities voor de te hanteren parameters. Met de interviews werd echter juist bevestigd dat interpretatie persoonsgebonden is en dat het verkrijgen van eenduidige parameters geen haalbare kaart is. Na deze constatering werd afgezien van de

paneldiscussie en werd het empirische deel van het onderzoek, althans tijdelijk, stopgezet. Dit kwam ook omdat de invoering van BISON in de praktijk van het provinciale beleid eveneens begon vast te lopen. Hoe dat is gegaan en tot welke inzichten dit heeft geleid wordt in de volgende twee hoofdstukken beschreven. In hoofdstuk 6 wordt de theoretische uitwerking van BISON besproken, in hoofdstuk 7 de invoering ervan in de praktijk van de provinciale organisatie. In hoofdstuk 8 wordt duidelijk gemaakt waar het vastlopen in beide gevallen, mogelijkerwijs, vandaan zou kunnen komen.



Ontwikkeling van BISON als objectief meetsysteem

# 6.

Ontwikkeling van BISON als  
objectief meetsysteem

Ontwikkeling van BISON als objectief meetsysteem

## 6. Ontwikkeling van BISON als objectief meetsysteem

**B**ISON is ontwikkeld als een objectief informatiesysteem. De theoretische uitgangspunten die bij de ontwikkeling van BISON zijn gebruikt zijn in hoofdstuk 4 besproken. Op basis van die uitgangspunten is een ontwerp voor BISON gemaakt. Natuurlijk was het de bedoeling om dit ontwerp om te zetten in een systeem dat in de praktijk kon worden gebruikt. Zover is het niet gekomen. Hoewel het systeemontwerp was gebaseerd op plausible wetenschappelijke uitgangspunten die aansloten bij de laatste landelijke inzichten op dat moment liep de invoering van het systeem in de praktijk vast. Hoe dat is gegaan wordt in hoofdstuk 7 besproken. Wat hier achter zit wordt in hoofdstuk 8 besproken en hoe het uiteindelijk wel lukte om beleidseffectmeting in de organisatie ingevoerd te krijgen wordt in hoofdstuk 9 besproken. Als inleiding op deze drie hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk het ontwerp van BISON beschreven. Dit wordt gedaan om duidelijk te maken dat de overwegingen waarop het ontwerp werd gebaseerd goed aansloten bij de wetenschappelijke standaards op dat gebied. Tegelijk wordt met deze beschrijving duidelijk gemaakt dat BISON als een technisch hulpmiddel is ontworpen waar objectieve metingen mee kunnen worden gedaan. Tijdens de ontwerpfase van

BISON werd dit door ons als een volsterkte vanzelfsprekendheid gezien. Tijdens de invoering ontstonden hier echter verschillende problemen door. Met de beschrijving in dit hoofdstuk wil ik, naast een inhoudelijke beschrijving van het ontwerp, duidelijk maken dat het op het eerste gezicht niet zo verwonderlijk is dat we een sterk accent legden op de techniek. Tegelijk geeft dit inzicht op de inhoudelijke aard van de problemen bij de invoering van BISON die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 6.1 met een beschrijving van Planning & Control<sup>1</sup>. Dat is nodig omdat BISON is ontworpen als een hulpmiddel dat informatie geeft over beleidseffecten en kan worden ingezet in het proces van Planning & Control van een organisatie. Om de koppeling met Planning & Control goed te kunnen maken is het van belang dat het proces van Planning & Control en het beleidsproces, dat al in hoofdstuk 4 is beschreven, goed op elkaar worden afgestemd. In de paragrafen 6.2 en 6.3 wordt beschreven hoe dat is gedaan. Eerst wordt in paragraaf 6.2 een nadere uitwerking van het beleidsproces gegeven. In 6.3 wordt beschreven hoe de verbinding met het bedrijfsproces en de daarbij behorende

Planning & Control is gemaakt. Vervolgens wordt in paragraaf 6.4 beschreven op welke manier een technische uitwerking van het systeem is gemaakt. Dit onderdeel van de beschrijving gaat vooral over de vraag welke informatie het systeem precies moet bevatten en op welke wijze in deze behoefte kan worden voorzien. Dit levert een compleet bouwplan dat in paragraaf 6.5 wordt beschreven. In paragraaf 6.6 wordt kort ingegaan op het informatiebeheer van BISON. Dit is vooral gedaan om het technische karakter van BISON extra te benadrukken.

### 6.1 Planning & Control

**D**e meeste bedrijven maken een jaarverslag. Ruwweg zijn daar twee benaderingen bij te onderscheiden. Een jaarverslag kan op zichzelf staan of kan onderdeel zijn van een groter geheel. Het eerste geval is redelijk simpel. Tegen het eind van het jaar wordt een verhaal geschreven over wat er dat jaar allemaal is voorgevallen. De belangrijkste gebeurtenissen passeren de revue. Soms wordt daarbij gebruik gemaakt van een ander document dat aan het begin van het jaar is opgesteld. In dat geval wordt er een vergelijking gemaakt. In het document dat aan het

begin van het jaar is opgesteld staat de planning voor dat jaar. Meestal wordt dat document de begroting genoemd. In het jaarverslag wordt beschreven wat van die planning terecht is gekomen. Het jaarverslag is dan op te vatten als de spiegel van de begroting. Als zo wordt gewerkt staat het jaarverslag dus niet op zichzelf. Het is onderdeel van een cyclisch proces van terugblikken en vooruit kijken. Dit proces wordt Planning & Control genoemd. Als deze cyclus alleen een begroting en een jaarverslag bevat, hebben we te maken met de meest eenvoudige vorm van Planning & Control.

Planning & Control is een proces dat in het bedrijfsleven al jaren als iets vanzelfsprekends wordt gezien. Bedrijven moeten zich jaarlijks verantwoorden, soms is dit intern, soms ook extern, bijvoorbeeld tegenover de vergadering van aandeelhouders. Planning & Control is daar een hulpmiddel bij. Voor de buitenwereld is dit de meest zichtbare functie van Planning & Control maar het is zeker niet de enige. Een belangrijk deel van Planning & Control is intern gericht. De hoofdfunctie is sturing en beheersing. Vooral voor grotere organisaties is een goed functionerend systeem van Planning & Control van levensbelang. Grote organisaties zijn vaak complex.

Ze kennen meerdere afdelingen, meerdere vestigingen, meerdere rechtsvormen. Om de gestelde doelen te realise-

ren is het nodig om een flexibel systeem te hebben van waarnemen, beslissen en reageren. Zonder een systeem van besturing en beheersing is het voor een grote complexe onderneming vrijwel ondoenlijk om zicht te houden op de verschillende prestaties en de afstemming daartussen. Algemene doelstellingen moeten naar de verschillende onderdelen worden vertaald en de prestaties van deze onderdelen moeten worden opgeteld zodat de prestaties van het totale bedrijf inzichtelijk kunnen worden gemaakt<sup>2</sup>.

Planning & Control is daarmee een werkwijze om een organisatie te sturen en te beheersen. Bij sturing en beheersing zijn, althans volgens Van Nimwegen, grofweg vier samenhangende vragen te onderscheiden<sup>3</sup>. Dit zijn:

1. De vraag of de activiteiten in de organisatie in hun geheel voldoende bijdragen aan de doelstellingen van die organisatie.
2. De vraag of de organisatie in staat is om op basis van geplande doelen op het niveau van de primaire processen te monitoren, te sturen en eventueel bij te sturen.
3. De vraag of de organisatie het vermogen heeft om snel inzicht te verkrijgen in zich wijzigende omstandigheden en daarop te reageren.
4. De vraag of de organisatie in staat is om het instrumentarium van besturing en beheersing te evalueren en zonodig aan te passen.

Sturen wordt daarbij opgevat als richting geven, beheersing als koers houden. Richting geven is het maken van keuzes en het doorvertalen van deze keuzes in plannen, acties en handelingen. Koers houden is het vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en het zonodig treffen van maatregelen voor bijsturing<sup>4</sup>.

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw krijgt ook de overheid te maken met Planning & Control. In 1988 besluiten het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat gemeenten ondersteuning nodig hebben bij de invoering van moderne beleids- en beheersinstrumenten. Dit leidde tot het project beleids- en beheersinstrumenten, ook wel bekend als het BBI-project. Dit project had alles te maken met het opzetten van een goed functionerend systeem voor Planning & Control. De hoofddoelstelling van het project was om ervoor te zorgen dat met verbeterde beleids- en beheersinstrumenten, het democratisch, effectief en efficiënt functioneren van de lokale overheid zou worden bevorderd. Als belangrijkste randvoorwaarde werd verondersteld dat overheden helder inzicht moeten hebben in de beleidsdoelen, in de middelen die nodig zijn om die doelen te realiseren, en in de te bereiken resultaten<sup>5</sup>. De invoering van Planning & Control bij overhe-

den hing sterk samen met het inzicht dat de beheersing van de bedrijfsvoering niet afhankelijk is van een marktmechanisme, waarin vraag en aanbod in balans worden gebracht, maar volledig steunt op het beschikbaar stellen van budgetten om bepaalde resultaten in de samenleving te bereiken.

In het ideale geval sturen overheden dus op resultaten. Dit inzicht leidde tot het credo: 'Sturen op output', ofwel resultaatgerichte sturing. Dit houdt in dat overheidsorganisaties bepaalde vrijheidsgraden bij hun bedrijfsvoering worden toegestaan, met als tegenprestatie dat zij achteraf op concrete resultaten worden afgerekend<sup>6</sup>. Resultaatgerichte sturing krijgt met Planning & Control concreet vorm. Aan de planningskant gaat het om het vastleggen van doelstelling, taakstellingen en de daarmee samenhangende activiteiten en middelen. Aan de kant van de control gaat het om het in goede banen leiden van de uitvoering waarbij wordt bijgestuurd waar dat nodig is. Bij resultaatgericht sturen door een overheid staan twee vragen centraal. Ten eerste is dit de vraag hoe de beschikbare budgetten zijn te vertalen naar te leveren prestaties. De tweede vraag is hoe deze prestaties vervolgens inzichtelijk zijn te maken. Omdat in de praktijk bleek dat veel overheden moeite hebben met deze vragen is het BBI-project in het leven geroepen. De kern van het BBI-

project draait om het uitwerken van een zevental onderwerpen die van de twee bovengenoemde vragen zijn afgeleid.

Deze zeven onderwerpen kunnen worden gezien als belangrijke randvoorwaarden bij het opzetten van een systeem van Planning & Control bij overheden. Concreet gaat het om:

- het formuleren van een concreet beleidsplan en beleidsprogramma waarbij deze plannen worden opgesplitst in beleidsvelden met een doelstelling, waarbinnen functies en subfuncties worden onderscheiden;
- het opstellen van een beheersbegroting, op basis van een inventarisatie van alle overheidstaken en integrale kostprijzen, die vervolgens leidt tot het opstellen van een beleidsbegroting;
- het, eventueel via reorganisaties, formeren van resultaatverantwoordelijke eenheden waarbij de output en de samenhang tussen producten en diensten bepalend is voor de organisatiestructuur;

- de introductie van managementrapportages (maraps) die drie tot vier keer per jaar verschijnen en waarin over de gerealiseerde output wordt gerapporteerd;
- het verbeteren van de administratieve organisatie zodat de laatste marap tevens de jaarrekening<sup>7</sup> vormt;
- het opstellen van productienormen en beleidskengetallen;
- het meten van de effectiviteit van het beleid in de samenleving.

Met de introductie van het BBI-project staat Planning & control pontificaal op de agenda van vrijwel iedere (lagere) overheid. Het interne beleid van de meeste overheden staat sindsdien sterk in het teken van de gevolgen van dit traject<sup>8</sup>. Eind jaren negentig krijgt dit proces nog een extra impuls door de introductie van het al in paragraaf 2.2.3 genoemde traject van VBTB<sup>9</sup>. Op de website van het ministerie van financiën wordt aangegeven dat de kern van VBTB om drie vragen, en het antwoord daarop, draait<sup>10</sup>, zoals in tabel 6.1.1 is afgebeeld.

Tabel 6.1.1 ■ Drie W-vragen van VBTB

<b>De begroting moet een antwoord geven op de vragen:</b>	<b>In het jaarverslag staan vragen centraal als:</b>
<i>Wat willen we bereiken?</i>	<i>Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?</i>
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>	<i>Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?</i>
<i>Wat mag dat kosten?</i>	<i>Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?</i>

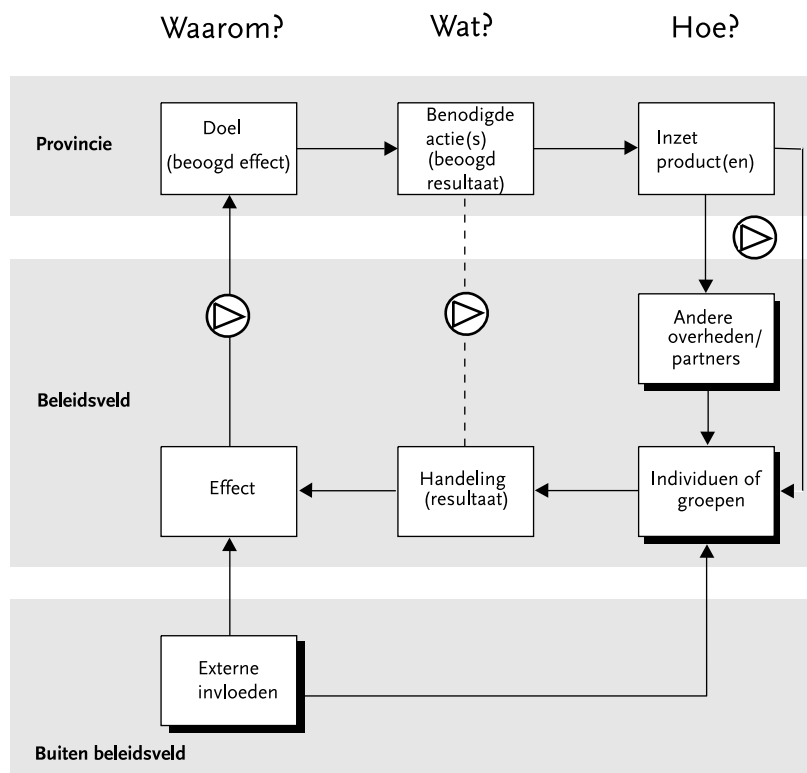
Bij VBTB wordt de nadruk dus gelegd op zichtbaar maken van beleidseffecten en de kosten die daarvoor zijn gemaakt<sup>11</sup>. Ook in het duale stelsel staan deze drie vragen centraal. Vooral dit aspect krijgt voortaan bij de uitwerking van Planning & Control de nadruk. Dat betekent dat het zaak is om het systeem van Planning & Control in het beleidsproces te integreren. Bij de ontwikkeling van BISON is daar, ook los van VBTB en het duale stelsel, de nodige aandacht aan gegeven. Bij de ontwikkeling van BISON stonden drie vragen centraal, namelijk de waarom-vraag, de wat-vraag en de hoe-vraag. De basis van deze drie vragen is terug te voeren op het BBI-project. In 1996 wordt een start gemaakt met een nieuwe organisatiestructuur, de derde sinds 1986, en een nieuw sturingsconcept. In het organisatieplan voor deze nieuwe structuur lezen we dat:

“Uitgegaan is steeds van het primaat van de politiek en de democratische legitimatie van de provinciale organisatie. De politiek geeft aan welke effecten en output zij wenst (het waarom). Om heldere keuzes te kunnen maken zijn instrumenten als Sturingsbrief, Beleidsbegroting en Beheerbegroting ontwikkeld. Na de democratische keuzes houdt de organisatie zich vervolgens bezig met de effectiviteit en kwaliteit van de producten en met het doelmatig (efficiënt) werken in een goed werkklimaat

(het wat en het hoe). Tenslotte legt de organisatie daarover weer verantwoording af aan het bestuur.”.

Verschillende onderdelen van BBI klinken hier in door. Deze onderdelen zijn in de drie vragen vervat (het waarom, wat en hoe). Door ervan uit te gaan dat deze vragen telkens voor een beleidsthema kunnen worden uitgewerkt is een basis-

schema voor BISON verkregen. In dit schema, dat in figuur 6.1.1 is afgebeeld, wordt uitgegaan van een cyclisch proces. Als eerste wordt linksboven een doel vastgesteld (het waarom). Vervolgens wordt dit doel vertaald in noodzakelijke acties in de samenleving (het wat). De volgende stap is dat de provincie zorgt dat deze acties plaatsvinden. Daarvoor zijn maatregelen in de



Figuur 6.1.1 ■ Basisschema voor de ontwikkeling van BISON.

samenleving nodig. Door producten in te zetten stimuleert de provincie dat deze maatregelen genomen worden. De wijze waarop dit gebeurt gaat over het hoe. Zodra de provincie de noodzakelijke producten heeft gerealiseerd komen ze in het beleidsveld<sup>12</sup>. Daar bereiken ze, rechtstreeks of via een andere overheid, een groep of een individu. Dit leidt, al dan niet, tot een handeling die kan worden gezien als het resultaat van de provinciale producten. Het gevolg van de handeling kan zijn dat er een effect optreedt. Als alles verloopt zoals van te voren is uitgedacht is het effect hetzelfde als de realisatie van het doel en is het beleid geslaagd. Het zal duidelijk zijn dat dit in de praktijk zelden het geval is omdat het proces op verschillende punten kan afwijken.

Ten eerste komt het effect niet alleen tot stand door de handeling die het gevolg is van de provinciale producten. Er zijn allerlei invloeden van buiten het beleidsveld denkbaar die het effect beïnvloeden. Ook kan het zijn dat binnen het beleidsveld de provinciale producten niet tot de gewenste handeling leiden waardoor het effect niet optreedt. Een derde mogelijkheid is dat het proces anders verloopt dan wordt gewenst omdat de provinciale inzet in de praktijk anders is dan van te voren werd voorzien. Door bij alle drie de vragen een vergelijking te maken tussen de gewenste situatie en de feitelijke situa-

tie kan helder worden gemaakt of het beleid op koers ligt of dat er afwijkingen zijn die bijstelling vragen. Daarmee geven de genoemde vergelijkingen precies de informatie die vanuit het oogpunt van Planning & Control in de provinciale organisatie nodig is. Tegelijk geven deze drie vergelijkingen de informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid (zie ook figuur 4.2.13) zodat het schema een basis geeft om op een samenhangende wijze een systeem te ontwikkelen dat zowel bij het bepalen van de beleidseffectiviteit als voor de Planning & Control van de organisatie kan worden gebruikt. Hoe dit is gedaan wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 6.2 Beleidsmatige uitwerking van het denkconcept

**B**ij de koppeling van de meetpunten aan het beleidsproces is ervan uitgegaan dat dit proces primair uit vier stappen bestaat.

Dit zijn de stappen die ook al in paragraaf 4.2.1 zijn beschreven:

1. *Beleidsvoorbereiding*, deze stap wordt aangestuurd door eerder geformuleerd beleid dat onvoldoende effect heeft gegeven of door nieuw te formuleren beleid en wordt gekenmerkt door het verzamelen en analyseren

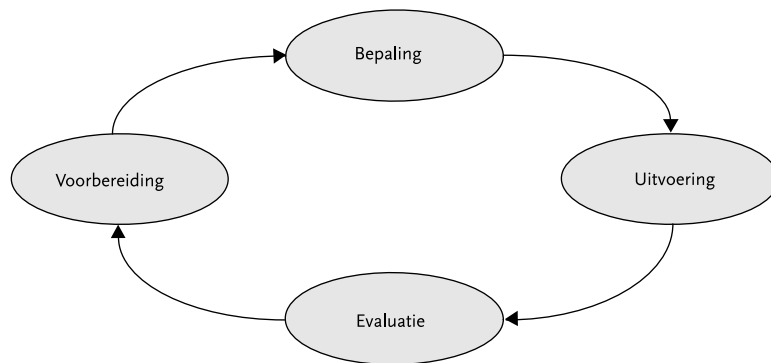
van relevante informatie en het formuleren van adviezen over het te voeren beleid.

2. *Beleidsbepaling*, in deze stap worden besluiten genomen over de inhoud van het te voeren beleid, het beleid wordt concreet gemaakt, doelen, middelen en tijdpad worden vastgesteld.
3. *Beleidsuitvoering*, in deze stap worden de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties, de afgesproken middelen worden ingezet.
4. *Beleidsevaluatie*, in deze stap wordt beoordeeld of het proces naar wens verloopt, of er bijstelling noodzakelijk is of dat het proces wellicht kan worden beëindigd.

Als er bijstelling nodig is, wat meestal het geval is, start het proces opnieuw bij stap 1 waarmee het proces een cyclisch karakter krijgt. Dit is afgebeeld in figuur 6.2.1.

Het schema in figuur 6.2.1 is een vereenvoudigde weergave van het schema in figuur 4.2.2 omdat het beleidsproces los van een maatschappelijke context is afgebeeld. Dit is gedaan omdat bij de ontwikkeling van BISON geen rekening is gehouden met deze context.

De basis voor de ontwikkeling van BISON was een samenvoeging van de schema's in figuur 6.1.1 en figuur 6.2.1. Om dit op een overzichtelijke manier



Figuur 6.2.1 ■ Schematische weergave van de hoofdfijnen van het beleidsproces.

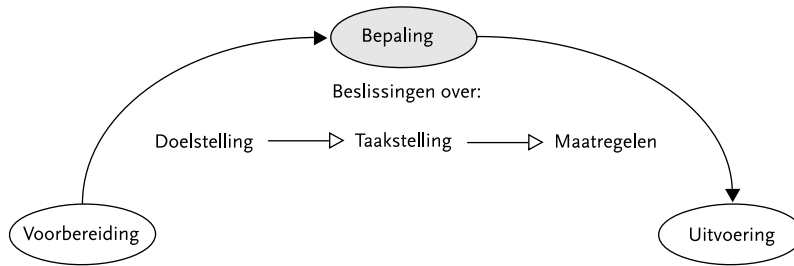
te beschrijven wordt dit stapsgewijs gedaan. Voor deze beschrijving starten we bij de beleidsvoorbereiding. In deze fase komen problemen<sup>13</sup> op de politieke agenda en worden nader geanalyseerd. Er wordt gekeken in hoeverre ze beleidsmatige betekenis hebben en welke mogelijkheden er zijn om hiervoor beleid te voeren. Van de problemen worden doelen afgeleid en wordt (globaal) nagegaan hoe deze bereikbaar zijn. De uitwerking hiervan wordt voor een belangrijk deel door ambtenaren gedaan, meestal in nauw overleg met bestuurders. Vaak spelen hierbij op de achtergrond ook de politieke achterban van bestuurders en betrokken maatschappelijke organisaties een rol. Het resultaat van deze fase komt meestal tot uitdrukking in notities of rapporten die dienen als ondersteunende documenten in de fase van de

beleidsbepaling. Deze notities hebben het karakter van ontwerpnotities.

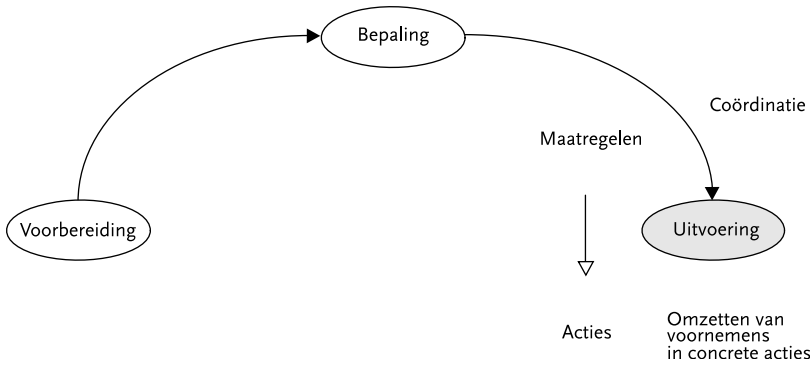
Tijdens de fase van de beleidsbepaling vindt besluitvorming plaats. Er wordt vastgesteld wat moet gebeuren, welke partijen hier een aandeel in hebben, hoe groot dit aandeel is en welke acties dan uitgevoerd moeten worden. Bij de provincie is dit de fase waar het bestuur afspraken bekrachtigt die in de voorbereidingsfase zijn gemaakt. Het gaat er dan vooral om dat duidelijke keuzes worden gemaakt over doelen, taakverdeling en de noodzakelijke maatregelen. Bij de besluitvorming over de taakverdeling gaat het er ook om dat bestuurders vastleggen welke afspraken worden gemaakt met instanties in de samenleving<sup>14</sup>. Deze afspraken gaan over de bijdrage die deze instanties moeten leveren aan het

bereiken van de doelstellingen en welke maatregelen hiervoor nodig zijn. Deze instanties kunnen daarom ook worden gezien als doelgroepen van het provinciale beleid. De afspraken met deze doelgroepen worden ook wel taakstellingen genoemd. In figuur 6.2.2 zijn de hoofdlijnen van de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling schematisch weergegeven waarbij ook het bovenste deel van figuur 6.1.1 is te herkennen.

De volgende fase in het beleidsproces is die van de beleidsuitvoering. Aan de hand van beslissingen uit de bepalingsfase worden maatregelen genomen die moeten leiden tot het bereiken van de doelstellingen. Het provinciale bedrijf is in opdracht van het bestuur belast met de uitvoering van deze maatregelen. Door het bedrijf worden de afgesproken maatregelen, al dan niet in overleg met doelgroepen, nader uitgewerkt. In de voorbereidingsfase is in beeld gebracht welke instanties bij de uitvoering betrokken zijn, welke rol zij spelen en welke acties zij moeten uitvoeren. In de uitvoeringsfase worden deze acties concreet gemaakt. Hierbij heeft de provincie vaak een coördinerende of regisserende rol. Daarbij zet de provincie bepaalde producten<sup>15</sup> of instrumenten in, die uitvoering van de te nemen maatregelen stimuleren en of ondersteunen.



**Figuur 6.2.2** ■ Schematische weergave van de hoofdlijnen van de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling.



**Figuur 6.2.3** ■ Schematische weergave van de hoofdlijn van de beleidsuitvoering.

**Tabel 6.2.1** ■ Overzicht van mogelijk in te zetten producten bij de beleidsuitvoering.

Soort maatregel	Stimulerend	Repressief
Communicatief	Voorlichting	Propaganda
Economisch	Subsidie	Heffing
Juridisch	Overeenkomst	Gebod of verbod

Provinciale producten zijn dus hulpmiddelen waarmee de te nemen maatregelen tot uitvoering worden gebracht.

Deze producten zijn meestal bestemd voor de doelgroepen die een bijdrage moeten leveren aan de te bereiken doelen. Zij kunnen echter ook gericht zijn op een aan de doelgroep gelieerde partij of op een partner van de provincie zoals een gemeente of een waterschap. In alle gevallen zijn deze producten gericht op beïnvloeding van handelingen zodat de afgesproken maatregelen ook werkelijk ten uitvoering worden gebracht. In tabel 6.2.1 is een overzicht gegeven van het soort producten dat de provincie bij de beleidsuitvoering kan inzetten<sup>16</sup>. De hoofdlijn van de uitvoering is in figuur 6.2.3 schematisch weergegeven. Hier is opnieuw een gedeelte van figuur 6.1.1 in te herkennen.

In de evaluatiefase wordt vervolgens beoordeeld in hoeverre de voornemens uit de beleidsbepaling zijn waargemaakt. Dit betekent dat wordt gekeken in hoeverre de maatregelen zijn uitgevoerd, de taakstellingen zijn gerealiseerd en de doelen zijn bereikt. Tijdens deze fase wordt dus eigenlijk gekeken of het beleidsproces goed heeft gefunctioneerd. De voortgang van het beleid wordt door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voorgelegd. De ambtelijke organisatie heeft hiervoor de



benodigde informatie, al dan niet met behulp van externe bureaus, voorbereid. Aan de hand van de informatie die wordt voorgelegd besluiten Provinciale Staten of de voortgang van het beleid naar wens verloopt. Indien dit het geval is kan zonder wijzigingen een vervolg worden gegeven aan de uitvoeringsfase. Ook zal worden gekeken of het betreffende beleid voldoende effect heeft gehad. Als dit het geval is kan dit beleid worden beëindigd maar dit komt vrij zelden voor<sup>17</sup>. Als wordt besloten dat er wijzigingen nodig zijn start het proces opnieuw bij de voorbereidingsfase. Het is de bedoeling dat in de evaluatiefase in ieder geval wordt gekeken naar:

- de toestand of status van de samenleving in relatie tot de afgesproken doelen;
- de geleverde bijdrage van doelgroepen in relatie tot afgesproken taakstellingen;
- de uitgevoerde acties in relatie tot de afgesproken maatregelen.

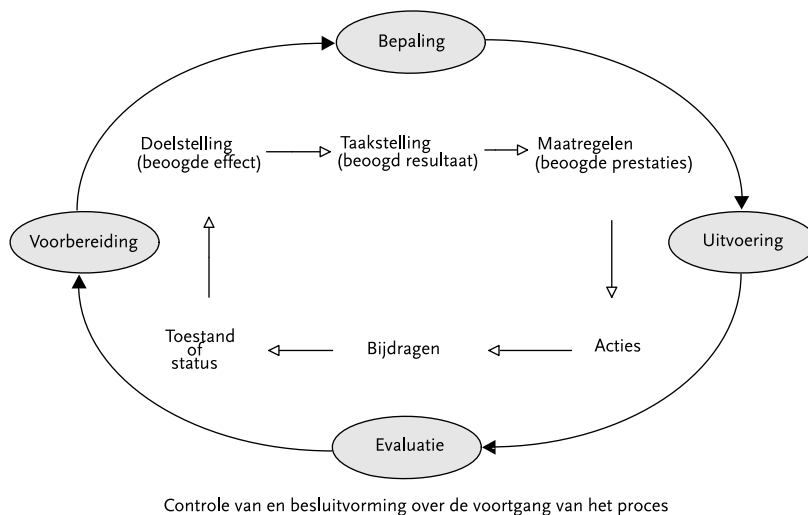
In hoofdlijnen is het volledige proces in figuur 6.2.4 weergegeven. Hierin zijn de verschillende onderdelen van figuur 6.1.1, afgezien van de externe invloeden, opgenomen.

Het schema in figuur 6.2.4 is gebruikt voor de bedrijfsmatige en de technische uitwerking van BISO. Hoe dit is gedaan wordt in de volgende twee paragrafen besproken.

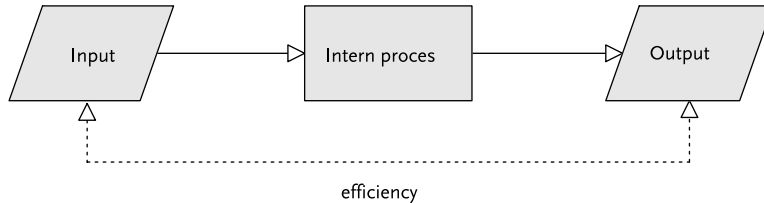
### 6.3 Bedrijfsmatige uitwerking van het denkconcept

In de vorige paragraaf is in grote lijnen aangegeven hoe de verschillende fasen van het beleidsproces verlopen. Hierbij is vooral gekeken naar de beleidsmatige stappen. Het provinciale bedrijf ondersteunt deze stappen. Het is daarom goed om ook vanuit een bedrijfsmatige invalshoek naar het provinciale beleid te kijken. Het gaat hierbij dan vooral om de wisselwerking tussen het beleidsproces en de bedrijfsvoering. Deze relatie is ook vanuit het oogpunt

van effectiviteit of doeltreffendheid vooral van belang. Een ander aspect van de bedrijfsvoering is doelmatigheid of efficiency. Dit aspect van het bedrijf is voor deze studie minder van belang en wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Om meer te kunnen zeggen over de relatie tussen het beleidsproces en de bedrijfsvoering is het goed om eerst kort stil te staan bij het bedrijfsproces. Hierbij is het voldoende om het bedrijfsproces in algemene termen te beschrijven. De meest voorkomende vorm die hierbij wordt gebruikt is weergegeven in figuur 6.3.1.



Figuur 6.2.4 ■ Schematische weergave van de hoofdlijnen van het beleidsproces.



Figuur 6.3.1 ■ Eenvoudige beschrijving van een bedrijfsproces.

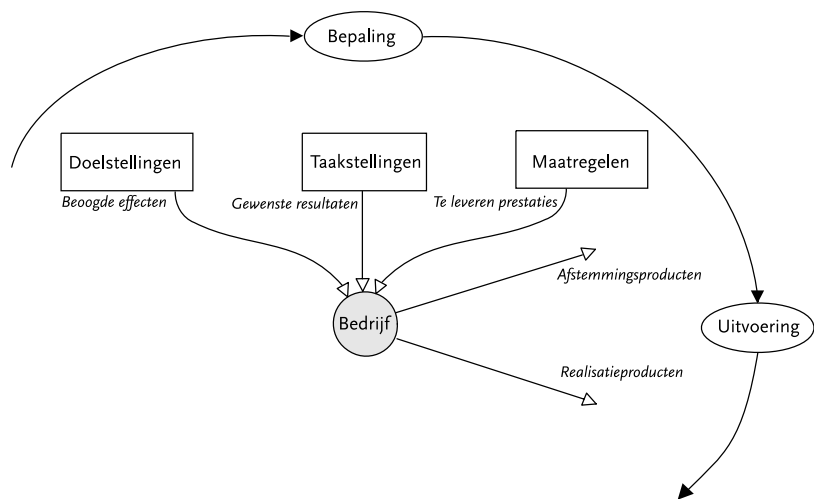
Het proces wordt dan gezien als een verwerking van input naar output. Input zijn middelen. In de meest algemene zin grondstoffen, arbeid en kapitaal. Vaak wordt in dit rijtje ook informatie of kennis genoemd. Output zijn de producten die het bedrijf maakt. In sommige gevallen wordt na de stap van output ook nog een stap van outcome verondersteld. Voor een provinciale organisatie wordt dit vaak gedaan. De gedachte hierbij is dat de producten (output) van de organisatie bepaalde effecten (outcome) teweeg brengen. De producten werken als het ware door. Voor een goed begrip over de effectiviteit van de provinciale producten is het noodzakelijk om te onderkennen dat de doorwerking van provinciale producten verschillende stappen kent waarbij de invloed van deze producten steeds verder afneemt. Daarnaast is de aard en de werking van provinciale producten voor iedere fase van het beleid verschillend. De input voor het provinciale bedrijf bestaat niet alleen uit middelen maar ook

uit afspraken over doelstellingen, taakstellingen en te nemen maatregelen.

In de vorige paragraaf zagen we dat deze afspraken in de fase van de beleidsbepaling worden gemaakt. De informatie over deze afspraken is een belangrijke vorm van input voor het provinciale bedrijf omdat deze voor een belangrijk deel bepaalt welke producten er moeten komen. De beschikbare middelen, waarover in de bepalingsfase een fiat wordt gegeven, zijn in dit verband een randvoorwaarde voor de bedrijfsvoering maar zij bepalen niet welke producten er gemaakt worden. De inhoud van het beleid wordt bepaald door de informatie over beoogde effecten (doelstellingen), gewenste resultaten (taakstellingen) en te leveren prestaties (maatregelen). Deze informatie bepaalt welke producten er moeten komen. Door het bedrijf worden dus producten gemaakt die helpen bij het verwezenlijken van doelstellingen en taakstelling en het uitvoeren van

afgesproken maatregelen. Zodra het bedrijf hiervoor opdracht krijgt start de uitvoeringsfase van het beleidsproces<sup>18</sup>. Tijdens de uitvoeringsfase worden door het bedrijf producten gemaakt die in twee soorten zijn onder te verdelen: de afstemmingsproducten en de realisatieproducten. Voorbeelden van afstemmingsproducten zijn verschillende vormen van overleg en voorlichting die zijn gericht op uitvoering van het beleid. Voorbeelden van realisatieproducten zijn subsidies en vergunningen.

In figuur 6.3.2 is de input (pijlen naar de cirkel bedrijf) en output (pijl uit de cirkel bedrijf) rond de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering schematisch weergegeven. De input van middelen is hierbij buiten beschouwing gelaten. Zoals hierboven al is aangegeven heeft de input van informatie betrekking op beoogde effecten, gewenste resultaten en te leveren prestaties. In figuur 6.3.2 wordt ook een onderscheid gemaakt in afstemmings- en realisatieproducten. Dit onderscheid is gemaakt om de producten in verschillende groepen in een managementsysteem onder te brengen en heeft dus vooral te maken met de ordening van de provinciale productstructuur. In de figuur is aangegeven dat de afstemmingsproducten vooral zijn gericht op het begin van de uitvoeringsfase. De realisatieproducten zijn vooral gericht op het tweede deel van



Figuur 6.3.2 ■ Input en output van het provinciale bedrijf rond de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering.

de uitvoeringsfase. In de praktijk zal dit onderscheid wel zichtbaar zijn maar het is minder strikt dan in de figuur wordt gesuggereerd.

Wellicht is het op deze plaats goed om een voorbeeld te geven zodat het verschil tussen doelstelling, taakstelling, maatregelen en provinciale producten duidelijk wordt. Een van de doelstellingen van het provinciale beleid is het verminderen van de uitstoot van stikstof naar het milieu. Deze stof wordt vooral uitgestoten door de landbouw, het verkeer en de industrie. De bijdrage die deze doelgroepen moeten leveren aan

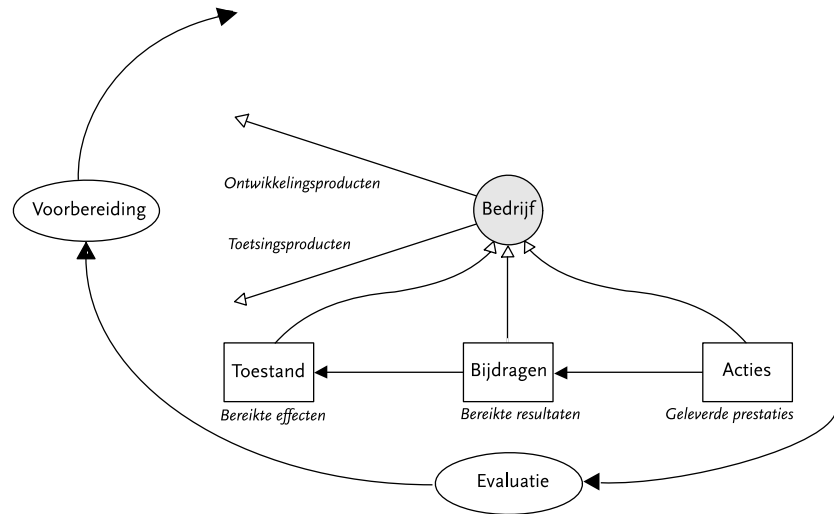
de voorgenomen vermindering is niet voor allemaal even groot. Zij hebben elk een andere taakstelling. De maatregelen zijn gericht op het realiseren van deze taakstellingen. Voor de landbouw wordt de reductie van de uitstoot bijvoorbeeld gerealiseerd door uitstootarme aanwending van mest verplicht te stellen en door de opneembaarheid van stikstof via het veevoer te verbeteren. De provinciale producten helpen om deze maatregelen te realiseren, bijvoorbeeld door het stellen van regels voor uitstootarme aanwending van mest of door een heffing op het maken van slecht veevoer of het verstrekken van

een subsidie op het maken van goed veevoer. Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat de provinciale producten een indirecte relatie hebben met de te bereiken doelstellingen. Er zit een aantal stappen tussen en de producten zijn ook niet altijd bedoeld voor degene die een bijdrage moet leveren aan het bereiken van de doelstelling. In dit voorbeeld moet de landbouw een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen maar een deel van de producten is gericht op de veevoederindustrie.

Het resultaat van de provinciale producten is dat verschillende betrokkenen handelingen verrichten (acties uitvoeren) die de doelgroepen helpen met het realiseren van hun bijdrage in de totale doelstelling. Deze acties kunnen worden gezien als een geleverde prestatie. De gerealiseerde bijdrage kan worden gezien als een bereikt resultaat. Als alles volgens de planning van het beleid verloopt, komt dit resultaat overeen met de afgesproken taakstelling. De verschillende bijdragen van de doelgroepen resulteren in een verandering van de toestand van de samenleving. Deze verandering kan worden gezien als het uiteindelijke effect<sup>19</sup>. Als alles naar wens verloopt, komt dit effect overeen met de doelstellingen en is het beleid succesvol geweest. Het provinciale bedrijf gaat voor het bestuur na in hoeverre het beleid volgens de planning verloopt en in welke mate het

inderdaad succesvol is. Dit gebeurt in de evaluatiefase van het beleidsproces. Door het uitvoeren van verschillende metingen wordt vastgesteld welke acties zijn uitgevoerd, welke bijdragen dit heeft opgeleverd en in hoeverre de toestand in de samenleving is veranderd. Deze metingen (informatie) zijn de input voor het bedrijf tijdens deze fase van het beleidsproces. Op basis van deze input worden opnieuw twee soorten producten gemaakt.

Ten eerste zijn dit de zogenaamde toetsingsproducten. Deze producten hebben tot doel om aan te geven in hoeverre het beleid succes heeft gehad en waar bijsturing nodig is. Voorbeelden van deze producten zijn voortgangsrapportages en evaluatierapporten. De tweede soort producten zijn de zogenaamde ontwikkelingsproducten. Als er bijstelling van het beleid nodig is geven deze producten aan welke mogelijkheden hiervoor zijn. Daarnaast geven deze producten aan waar nieuw beleid nodig is en op welke wijze dit uitgevoerd kan worden. Voorbeelden van deze producten zijn voorstudies en strategische nota's. Zoals de naam al suggereert worden de toetsingsproducten gebruikt in de evaluatiefase en worden de ontwikkelingsproducten gebruikt in de voorbereidingsfase. Net als bij de vorige twee fasen kan dit schematisch worden weergegeven. Dit is in figuur 6.3.3 gedaan. Ook hier geldt dat het



*Figuur 6.3.3 ■ Input en output van het provinciale bedrijf rond de beleidsevaluatie en de beleidsvoorbereiding.*

onderscheid tussen de fasen in de praktijk minder strikt is dan in de figuur wordt gesuggereerd.

Door de figuren 6.3.2 en 6.3.3 met elkaar te combineren wordt duidelijk dat het provinciale bedrijf in opdracht van het bestuur een cyclisch proces voortstuwt. Dit proces, dat hier niet opnieuw wordt afgebeeld omdat dat te veel herhaling geeft, kan worden gezien als het provinciale productieproces. Het provinciale bestuur is eigenaar van dit productieproces. De provinciale bedrijfsvoering zorgt voor de voortgang van dit proces. Daarmee is het provinciale bedrijf de kern van de productiecyclus. Een van de

belangrijkste middelen om het proces vooruit te sturen is informatie, en dan vooral die over de situatie in de samenleving. BISON is ontwikkeld om in dit laatste deel van deze informatie te voorzien. Daarmee is ook duidelijk gemaakt dat BISON zowel een functie voor het beleid als voor het bedrijf vervult. Hoe in de gewenste informatie kan worden voorzien wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 6.4 Technische uitwerking van het denkconcept

Alle personen die bij het beleid betrokken zijn hebben behoefte aan informatie over het verloop van het beleidsproces. Met deze informatie kunnen zij in het proces ingrijpen als ze dat nodig vinden. Het gaat er dan om dat duidelijk is in hoeverre het beleid 'op koers' ligt. Daarvoor is het nodig dat de gewenste informatie begrijpelijk is. Ook moet de informatie snel beschikbaar zijn. Een meetinstrument moet dus op een eenvoudige en overzichtelijke wijze het gewenste inzicht geven, net als bijvoorbeeld het dashboard van een auto. Een dashboard geeft in één oogopslag aan hoe hard er wordt gereden, of er nog voldoende brandstof is en of de motor niet te heet wordt. Deze gegevens kunnen worden opgevat als waarschuwingssignalen. Zolang zij aangeven wat we gewend zijn doen we niets. Verandert de stand plotseling naar een onverwachte waarde dan kijken we wat er aan de hand is en passen we eventueel een correctie toe. Te weinig brandstof is een kwestie van tanken. Bij een te hoge motortemperatuur meten we (als de motor is afgekoeld!) het niveau van de koelvloeistof. Als we niet kunnen achterhalen wat er aan de hand is rijden we naar de garage en vragen daar hulp. Er is dan nader onderzoek nodig<sup>20</sup>.

De waarschuwingssignalen voorkomen dat we grotere problemen krijgen zoals

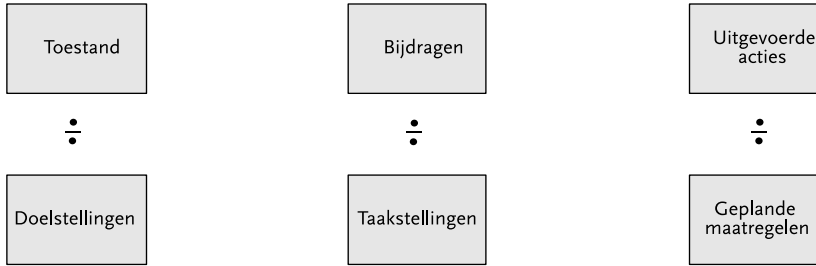
ongewild stilstaan. Ze worden ook wel indicatoren genoemd omdat zij een indicatie geven van de stand van zaken in een bepaalde situatie. We houden deze indicatoren van tijd tot tijd in de gaten. Zolang alles normaal is en aan onze verwachtingen voldoet, is er niets aan de hand. Als een indicator een signaal geeft of een afwijkende stand aangeeft, is er meestal iets aan de hand en is een nadere diagnose nodig: we zijn gewaarschuwd. Als het goed is geeft de indicator een aanwijzing voor de richting waarin we het probleem moeten zoeken. Als het benzinelampje brandt weten we dat we even later stil komen te staan als we niet ergens brandstof halen. Het is niet nodig om te kijken of er nog wel voldoende koelvloeistof in de radiator zit. Eenzelfde verhaal geldt voor beleidsprocessen.

De voortgang van het beleidsproces is meestal wel af te leiden uit het gedrag of de houding van de betrokken personen of instanties. Als er iets fout gaat begint men wel te roepen. Het probleem bij deze vorm van waarschuwing, deze indicator, is dat het signaal dat wordt afgegeven vaak is gekleurd door de mening en/of het belang van degene die de waarschuwing geeft<sup>21</sup>. Daardoor is het moeilijk om snel en nauwkeurig na te gaan wat er aan de hand is. Moeizame discussies en veel tijdverlies zijn dan het gevolg. Er is daarom, net als bij onze auto, behoefte aan een instrument dat waarschuwingen geeft

die zijn gebaseerd op feiten en wijzen in de richting waar het probleem naar alle waarschijnlijkheid wordt veroorzaakt. De basis voor een dergelijk systeem wordt hier besproken.

Uit de beschrijving van het functioneren van de provinciale organisatie, die in de vorige paragraaf is gegeven, kan worden afgeleid dat het beleidsproces eigenlijk om drie verhoudingen draait<sup>22</sup>. Die verhoudingen zijn in figuur 6.4.1 weergegeven. Deze verhoudingen komen overeen met de stappen in het beleidsproces die in figuur 6.2.4 worden beschreven. Alle gewenste situaties staan onder de deelstreep en kunnen als de noemer van een breuk worden gezien. De gerealiseerde situatie staat boven de streep en kan als teller worden gezien. Door de verhouding zo weer te geven wordt iedere keer de werkelijke situatie vergeleken met de gewenste situatie. Zo is de verhouding tussen de toestand in de samenleving en de in het beleidsproces afgesproken doelstellingen een maat voor de doelbereiking. De verhouding tussen de bijdrage die verschillende doelgroepen hieraan leveren en de afgesproken taakstellingen is een maat voor het bereikte resultaat. De verhouding tussen de uitgevoerde acties en de geplande maatregelen is een maat voor het prestatievermogen van de verschillende betrokken instanties.

De hierboven genoemde verhoudingen kunnen ook worden gezien als indicato-



Figuur 6.4.1 ■ Verhoudingen in de het beleidsproces.

ren. Deze indicatoren noemen we de *effectindicator*, de *resultaatindicator* en de *prestatie-indicator*. Als het beleid in meetbare termen wordt geformuleerd kunnen de verhoudingen in een getal worden uitgedrukt. Deze getallen kunnen ook worden opgevat als een uitslag van een wijzer. De uitslag van de wijzers geeft dan de stand van zaken van het provinciale beleid weer op een bepaald moment. Inzicht in de koers van het provinciale beleid kan dus met drie verhoudingsgetallen worden weergegeven. In figuur 6.4.2 is aangegeven hoe dit met een computermodel zou kunnen<sup>23</sup>.

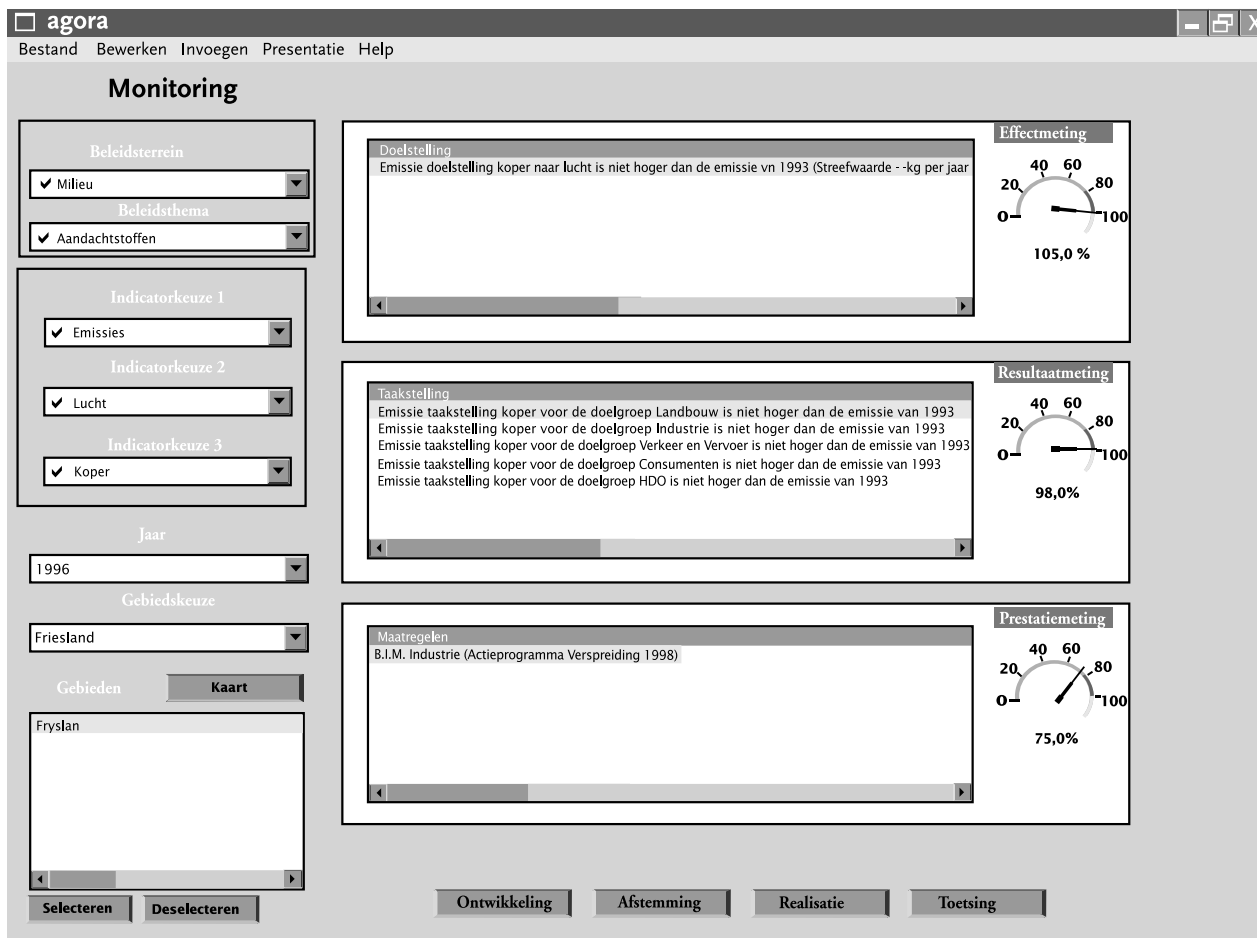
In dit beeldscherm kan links worden gekozen voor een bepaald deel van het beleid. In dit geval is dat de uitstoot (emissie) van koper naar de lucht in 1996. In het midden van het beeld staan drie schermen met de doelstelling(en) de taakstelling(en) en de maatregelen. Rechts staat de stand van drie wijzers. In dit geval is de doelstelling voor 105% gerealiseerd, heeft de landbouw zijn taakstelling voor 98% gerealiseerd en

is de maatregel invoering BIM (Bedrijfsinterne milieuzorg) voor 75% gerealiseerd. Door onderaan op een van de vier buttons te drukken komt de gebruiker in een nieuw scherm met een overzicht van de ingezette provinciale producten in één van de vier onderscheiden categorieën (ontwikkeling, afstemming, realisatie en toetsing). In de interface zit verder nog de mogelijkheid om de indicatoren op een kaart weer te geven zodat de stand van zaken ook geografisch in beeld kan worden gebracht. Het beeldscherm geeft snel een overzicht van de stand van zaken van het beleid en geeft mogelijkheden om verder te zoeken als er afwijkingen worden geconstateerd.

Dit klinkt redelijk eenvoudig. Het principe is ook eenvoudig. Voor het zover is, is echter een complex traject nodig waarin wordt gezorgd dat de juiste informatie op de juiste wijzer komt. Het provinciale beleid beperkt zich namelijk niet tot één of enkele doelen. Deze zijn niet zomaar op een wijzer te zetten. Hetzelfde geldt voor taakstellingen en

maatregelen. Daarnaast is het noodzakelijk om relaties aan te brengen. Ten eerste zijn er relaties tussen de verschillende indicatoren. Deze hoeven niet op de wijzers te staan maar moeten wel helder zijn in het meetsysteem. In figuur 6.4.2 is de uitstoot van koper naar de lucht gekozen. Er zijn ook lozingen van koper op het oppervlakte water, en bijvoorbeeld via mest komt koper ook op het land terecht. Om de reductie van de totale koper uitstoot weer te geven moet er in het systeem een relatie worden gelegd tussen deze drie vormen van uitstoot. Daarnaast zal ook een relatie gelegd moeten worden tussen het beleidsproces en het bedrijfsproces. Daarvoor is het noodzakelijk om de productstructuur van de bedrijfsvoering nader onder de loep te nemen en te zorgen voor een koppeling van de provinciale producten met de drie hierboven genoemde indicatoren.

Eén van de eerste dingen die opvallen, als we de beleidspraktijk wat nader beschouwen, is dat de doelen vaak zijn uitgedrukt in zeer algemene termen. Bij het lezen van verschillende beleidsdocumenten valt ook de grote verscheidenheid aan doelen op. Voor een buitenstaander doemt al gauw een bos op waardoor de bomen niet meer te zien zijn. Dit komt omdat beleidsdocumenten door een groot aantal verschillende ambtenaren, die ook nog eens op verschillende afdelingen en voor verschillende bestuurders werken, worden



Figuur 6.4.2 ■ Afbeelding van de interface van een computermodel waarmee de voortgang van het provinciale beleid in beeld kan worden gebracht.

opgesteld. In veel gevallen ontbreekt een centrale regie. Daarnaast is niet altijd helder of het om doelstellingen of taakstellingen gaat. Ook verwarring tussen taakstelling en maatregel of tussen product en maatregel komt voor. Bij de technische uitwerking van de systema-

tiek is er daarom als eerste voor gezorgd om hier meer overzicht in aan te brengen. Zonder dit overzicht zou de ontwikkeling van een informatie-systeem niet mogelijk zijn. Daarom is gezocht naar de mogelijkheid om een ordening aan te brengen in de verschil-

lende beleidsuitspraken die in beleidsdocumenten worden gedaan.

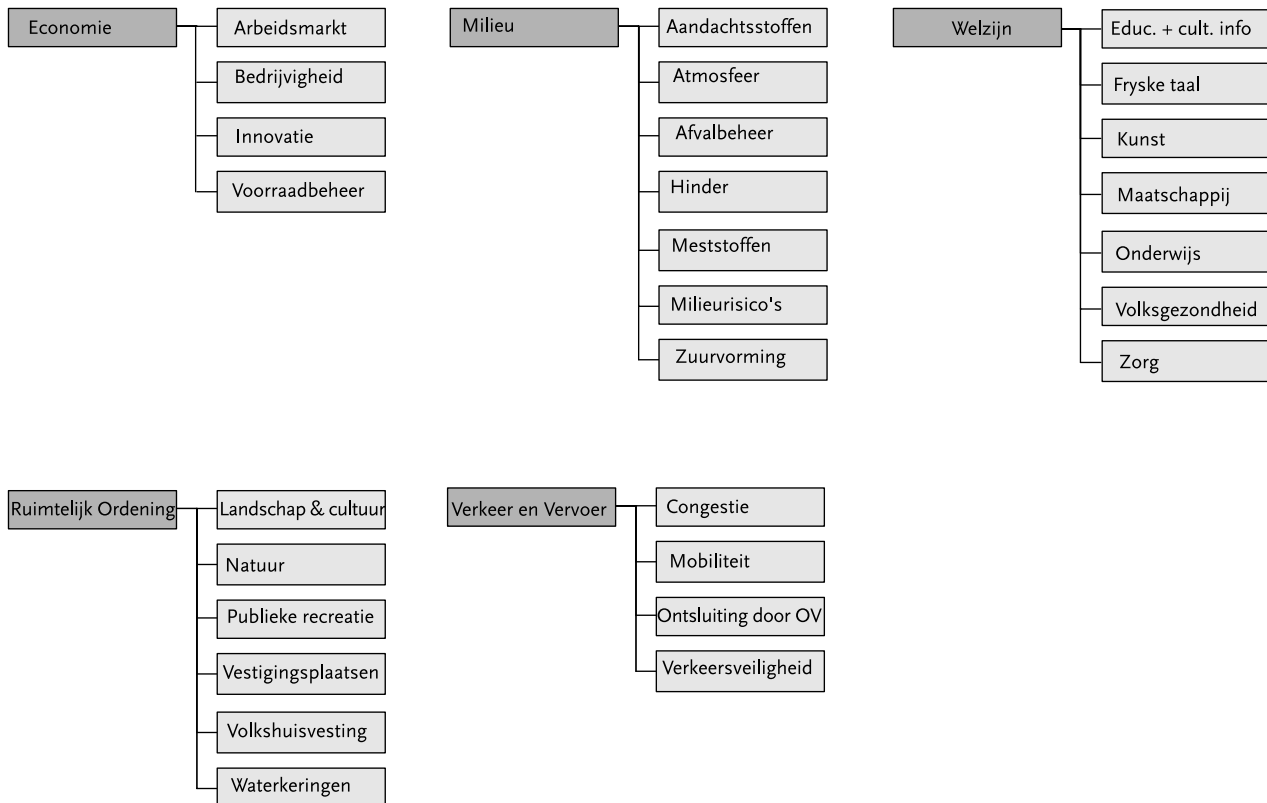
Bij een nauwkeurige beschouwing van de beleidsdoelstellingen valt op dat er een indeling kan worden gemaakt in drie hiërarchische niveaus. Op het hoogste

niveau is sprake van algemene en ruim omschreven doelen. Het gaat dan om een schoon milieu, of een leefbare provincie. Deze doelen hebben een veelomvattend bereik en worden daarom *holistisch* genoemd. Het gaat bij deze doelen om uitspraken op het niveau van een beleidsterrein. Na enig puzzelen is het provinciale beleid voor de ontwikkeling van het informatiesysteem opgedeeld in de beleidsterreinen 'economie',

'milieu', 'ruimtelijke inrichting', 'verkeer en vervoer' en 'welzijn'. Onder een beleidsterrein zitten de doelen van het volgende niveau. Het gaat dan om *strategische* doelen. Hierbij moet gedacht worden aan algemene uitspraken die aangeven op welke wijze een holistisch doel bereikt kan worden. Een schoon milieu wordt bijvoorbeeld onder meer bereikt door het aanpakken van aandachtsstoffen of hinder. Een ander voor-

beeld is een versterking van de economische positie van Fryslân door een verbetering van de arbeidsmarkt. Het deel van het beleid waar de strategische doelen betrekking op hebben kan een beleidsthema worden genoemd.

In figuur 6.4.3 is een overzicht gegeven van de beleidsterreinen en de bijbehorende beleidsthema's die bij de uitwerking van het informatiesysteem zijn



Figuur 6.4.3 ■ Overzicht van gehanteerde beleidsterreinen met bijbehorende beleidsthema's.



onderkend. De indeling die in figuur 6.4.3 is afgebeeld is arbitrair. Ook andere indelingen zijn mogelijk. Toch is het zeker geen volledig willekeurige indeling. Bij het opzetten van deze indeling heeft een uitgebreide controle door de beleidspraktijk plaats gehad. Er is gebruik gemaakt van de meest recente beleidsdocumenten en er is uitvoerig overleg gevoerd met de betrokken ambtenaren. Voor een ordening van provinciale doelen is deze indeling dan ook zeker geschikt. De gehanteerde thema's blijven hoogst waarschijnlijk langere tijd actueel<sup>24</sup>.

Het derde niveau dat wordt onderscheiden is het *operationele niveau*. Op dit niveau worden de strategische doelen nader geconcretiseerd. Er worden uitspraken gedaan op een niveau dat meetbaar is. Bijvoorbeeld: *“als wij de verzuring willen terugdringen tot een acceptabel niveau betekent dit een zure depositie van 1.000 zeq/ha/jr op bossen”*. Dit is het niveau dat nodig is om met behulp van een vergelijking van de toestand in de samenleving tot een indicator te komen. Vaak is dit een niveau dat een hoeveelheid gedegen vakkenis vraagt voordat een duidelijke uitspraak kan worden gedaan. Het is ook het niveau waarbij de vrijblijvendheid van het beleid verdwijnt. Daarom is het niet altijd eenvoudig om tot dit niveau door te dringen. Bij de uitwerking van de systematiek is, na enig denkwerk en een aantal discussies met betrokken des-

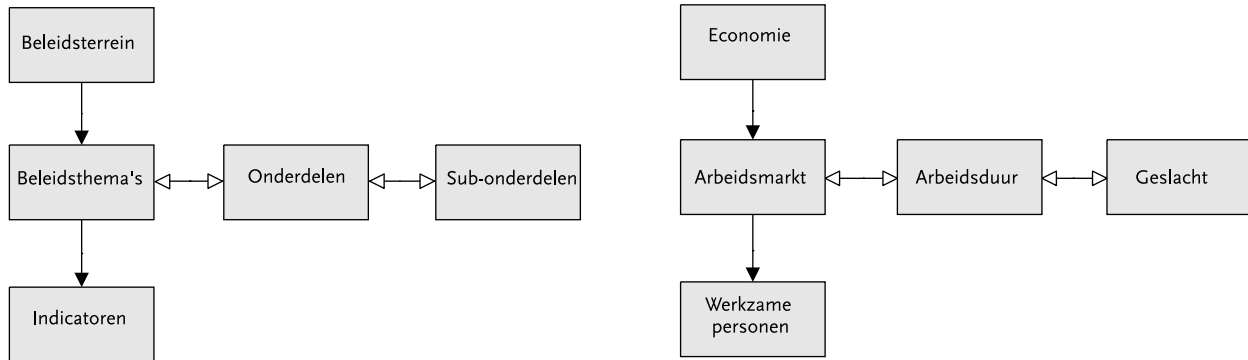
kundigen, gebleken dat het doorgaans heel goed mogelijk is om in het beleid op dit niveau concreet te zijn, als daar tenminste een politieke wil voor is. Om dit duidelijk te maken is het nodig om nog wat dieper in te gaan op de gekozen ordening. Daarvoor moeten we terug naar het niveau van het beleidsthema.

Een beleidsthema is een deel van een beleidsterrein waar een specifieke strategische doelstelling voor geldt. Deze doelstelling kan echter betrekking hebben op verschillende zaken. Voor het beleid is het noodzakelijk om inzicht te hebben in deze zaken. Bij het thema 'aandachtstoffen', dat bij het beleidsterrein 'milieu' hoort, is niet alleen de totale uitstoot interessant. Binnen dit thema wordt ook, en juist vooral, naar de specifieke uitstoot naar de bodem, het water en de lucht gekeken. Dit onderscheid moet te maken zijn. Een andere voorbeeld is het thema 'zorg' dat valt onder het beleidsterrein 'welzijn'. Bij dit thema gaat het niet zo zeer om de totale zorg. Hier is vooral inzicht in de specifieke zorg voor de jeugd, ouderen of verslaafden gewenst. Bij het thema 'arbeidsmarkt' gaat het naast een uitsplitsing naar arbeidsduur, ook om een uitsplitsing naar participatie door vrouwen of mannen. Bij volkshuisvesting gaat het niet alleen om het soort woning maar ook om de verhouding tussen huur- en koopwoningen. Voor al deze uitsplitsingen geldt dat zij op het operationele

niveau dezelfde indicator hebben. Het verschil zit in de waarde van de indicator.

Daarom is in de ordening van doelen rekening gehouden met de mogelijkheid om een beleidsthema nader uit te splitsen naar verschillende 'onderdelen' van dit thema. Om dezelfde reden is het ook mogelijk om een 'onderdeel' nog nader uit te splitsen. De totale structuur waarop de ordening van doelen is gebaseerd is in figuur 6.4.4 weergegeven.

In figuur 6.4.4 is aan de linkerkant de algemene structuur gegeven. Aan de rechterkant is een voorbeeld uitgewerkt voor het beleidsterrein 'economie'. Eén van de thema's van dit onderdeel is: 'arbeidsmarkt' dat is uitgesplitst naar 'arbeidsduur' en 'arbeidsparticipatie'. Eén van de indicatoren van dit thema is 'aantal werkzame personen'. Bij dit voorbeeld moet worden opgemerkt dat een beleidsterrein meerdere thema's kent (zie figuur 6.4.3). Ook een thema kent meerdere onderdelen, sub-onderdelen en indicatoren. In het voorbeeld is dit niet nader uitgewerkt. Op deze manier heb ik duidelijk gemaakt dat de informatie op het niveau van doelen beschikbaar is te maken. Op een soortgelijke wijze is het mogelijk om de informatie op het niveau van taakstellingen en maatregelen beschikbaar te maken. Daarvoor is dan ook een soortgelijke informatiestructuur gebruikt. Hoe dit is gedaan wordt in de volgende paragraaf besproken.



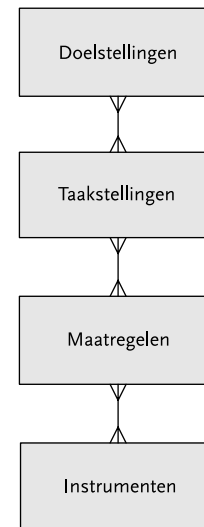
Figuur 6.4.4 ■ Structuur voor de ordening van doelen.

## 6.5 Het totale concept

Het is vrij eenvoudig om in te zien dat de verhouding tussen de geplande en de gerealiseerde productie een vierde indicator is, naast de drie die in figuur 6.4.1 al zijn afgebeeld. Dit volgt overigens ook uit de beschrijving die in hoofdstuk 4 is gegeven en de laatste figuur van dat hoofdstuk (4.2.13). De vier indicatoren samen vormen de ruggengraat voor het systeemconcept van BISON. Een schematische weergave van deze ruggengraat is in figuur 6.5.1 gegeven<sup>25</sup>.

Met de harkjes tussen de verschillende stappen is aangegeven dat er weliswaar een relatie bestaat tussen de verschillende stappen maar dat deze relatie een zogenaamde veel op veel relatie is. Veel doelstellingen hangen samen met veel

taakstellingen, veel taakstellingen met veel maatregelen en veel maatregelen met veel instrumenten. Zoals al eerder is aangegeven is het voor de meetmethode van belang om deze samenhang te ontfaan en in een ordening onder te brengen. Meting vraagt immers om eenduidigheid. Daarom is voor een ingang via beleidsterreinen gekozen. Binnen een beleidsterrein kan dan vervolgens voor verschillende thema's worden gekozen. Deze thema's hangen aan de doelstellingen. Op dezelfde manier is het ook denkbaar dat per beleidsterrein voor een ingang via productgroepen wordt gekozen. Deze productgroepen hangen aan de instrumenten (of producten). Ook aan de taakstellingen is een ingang te koppelen. Deze zijn immers gericht op doelgroepen. Zo kan ook een verbinding worden gemaakt tussen maatregelen en functies<sup>26</sup>.



Figuur 6.5.1 ■ De ruggengraat van het denkmodel.

Omdat het bovenstaande nogal abstract lijkt, is in tabel 6.5.1 een (fictief) voorbeeld gegeven. In dit voorbeeld is een deel van het milieubeleid uitgewerkt. Hierbij is als ingang het thema verzuring gekozen. In de tabel staan (een deel van) de doelstellingen, taakstellingen, maatregelen en instrumenten van het verzuringsbeleid. Het is echter ook denkbaar om een ingang via een doelgroep te kiezen. Daarom staan in de kolom met taakstellingen ook verschillende doelgroepen genoemd. Een andere mogelijkheid is een ingang via de reductiedoelstelling per stof, die in de kolom met doelstellingen staan. Op die manier is het systeem, afhankelijk van de keuze van de gebruiker, op verschillende manieren te benaderen.

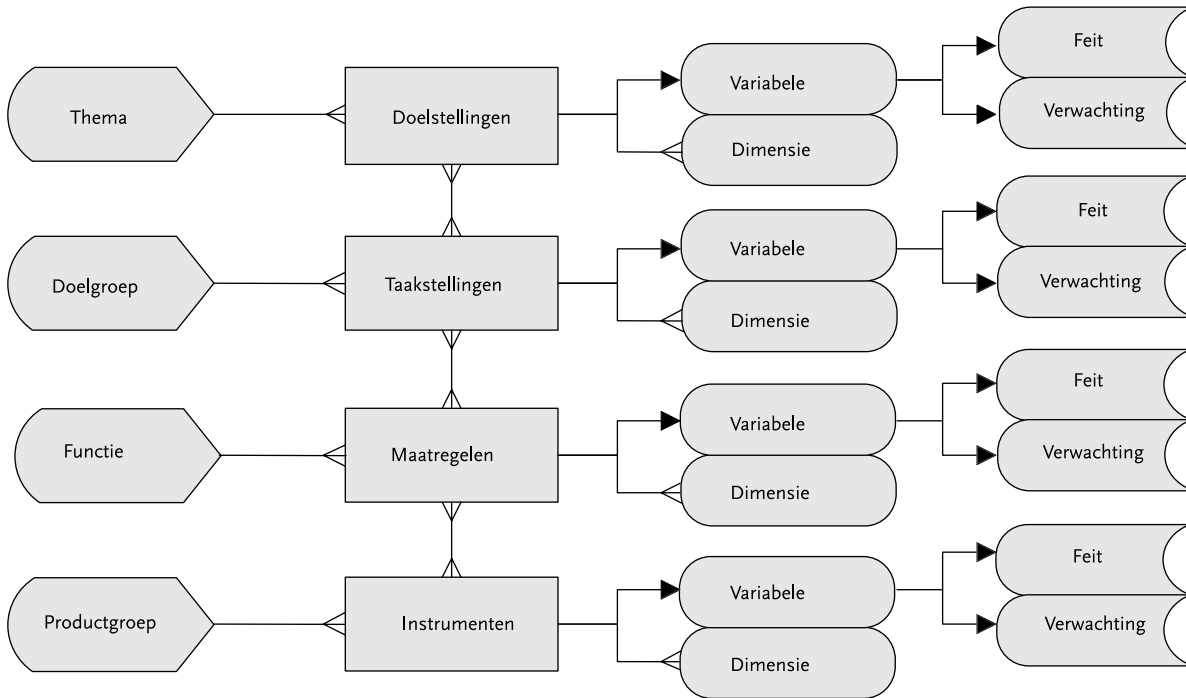
Uiteindelijk gaat het erom dat met de systematiek inzicht kan worden gegeven in de voortgang van het beleid. Dit wordt met behulp van indicatoren gedaan. Deze indicatoren kunnen worden opgevat als variabelen. Dit zijn meestal aantallen of hoeveelheden. In het bovenstaande voorbeeld is dit onder meer de hoeveelheid reductie van de betreffende uitstoot, het aantal geplaatste filters en de hoeveelheid subsidie die is verstrekt. De genoemde variabelen staan niet op zichzelf. Er hoort een dimensie, ofwel nadere indeling, bij, bijvoorbeeld een tijdseenheid, een soort stof of een gebiedsaanduiding. In het bovenstaande voorbeeld is de uitstootreductie uitgedrukt per soort stof. Het aantal geplaatste stallen kan onder meer worden uitgesplitst per gemeente,

of per soort stal. Hetzelfde geldt voor een subsidie. Een andere veel voorkomende dimensie bij de milieuproblematiek is een compartiment (bodem, water en lucht).

Als we naast de verschillende ingangen ook de variabelen en de dimensies aan het denkmodel toevoegen krijgen we uiteindelijk een concept dat in figuur 6.5.2 is afgebeeld. Het schema in figuur 6.5.2 kan worden gezien als een uitbreiding en een nadere verfijning van de ordening van doelen van het beleid die in figuur 6.4.4 is gegeven. Met het denkconcept dat in figuur 6.5.2 is afgebeeld is het systeem naar de praktijk vertaald. Wat dit heeft ingehouden, hoe dit is gegaan en wat dit heeft opgeleverd wordt (globaal) in het volgende hoofd-

Tabel 6.5.1 ■ Voorbeeld van een uitwerking van het denkmodel

Thema	Doelstellingen	Taakstellingen	Maatregelen	Instrumenten
Verzuring	- Terugdringen van de uitstoot van ammoniak met 70%	- Terugdringen van de uitstoot van de landbouw met 60%	- Het bouwen van uitstootarme stallen	- Subsidies
			- Het gebruiken van uitstoot- arme aanwendingstechnieken	- Subsidies - Regelgeving
			- Aanpassing van het veevoer	- Voorlichting - Subsidies
		- Terugdringen van de uitstoot van de industrie met 90%	- Verplichtstellen van filters	- Subsidies - Regelgeving
	- Terugdringen van de uitstoot van stikstofoxiden met 50%	- Terugdringen van de uitstoot van het wegverkeer met 50%	- Stimulering van carpoolen	- Subsidies
		- Terugdringen van de uitstoot van de industrie met 50%	- Verplichtstellen van filters	- Subsidies - Regelgeving
- Terugdringen van de uitstoot van zwaveldioxide met 90%	- Niet verder uitgewerkt	- Niet verder uitgewerkt	- Niet verder uitgewerkt	



Figuur 6.5.2 ■ Complete weergave van het denkconcept.

stuk beschreven. Daarbij wordt vooral op de organisatorische aspecten ingegaan. Naast deze organisatorische kant was er ook een informatietechnische kant aan de ontwikkeling van BISON. De belangrijkste vraag daarbij was hoe het informatiebeheer het beste technisch vormgegeven kon worden. Hoe dit is aangepakt wordt in vogelvlucht in de volgende paragraaf besproken.

## 6.6 Het informatiebeheer

**S**tel je hebt een alleenstaande oud-tante. Ze heeft jaren op zichzelf gewoond maar nu gaat ze naar een verzorgingsflat. Doordat ze flink kleiner behuisd raakt heeft ze van alles aan de familie weggegeven. Zo zit je zomaar met drie verhuisdozen vol met een overcomplete servies. Het is niet 12-delig maar 16-delig. Daar is ook een reden voor. De basis van het servies bestaat namelijk uit vier

dezelfde borden met elk een andere kleur langs de rand. Roodbruin, crèmegeel, blauw en lichtgroen. Op de rand van elk bord is ook een klein vlindertje afgebeeld. Het gehele servies is verder versierd met andere vlindertjes en botanische schetsen van traditionele planten, kruiden en bloemen. In de verhuisdozen vind je theekopjes met een afbeelding van een peertje en twee bijen, ovenschaaltjes met een fijn geel bloemetje en een prachtig blauw vlindertje, een theepot met sneeuwkllokjes,

*dekschalen met nog meer vlanders, het houdt niet op. Bij de meeste afbeeldingen is ook de Latijnse naam geschreven. Als je alles hebt uitgepakt zie je dat er van alle basisdingen in elke kleur vier zijn. Vier blauwe soepborden, vier blauwe ontbijtborden, vier grote blauwe borden, vier blauwe eierdopjes, vier blauwe etc. Daarnaast is er een ruime hoeveelheid serveerschalen, ovenschaaltjes, dekschalen en andere accessoires.*

*Na het uitpakken en het bewonderen doemt een probleem op. Wat is de handigste manier om dit alles op te bergen? Je hebt wel genoeg kastruimte; dat is de moeilijkheid niet. De vraag is hoe al deze spullen op een logische manier in de verschillende kasten gezet kunnen worden. Als je vanuit het gebruik redeneert dan is de handigste manier om allemaal setjes te maken die kant-en-klaar voor gebruik in de kast staan. Zo'n setje bestaat dan bijvoorbeeld uit een ontbijtbordje, een melkbeker, een theekopje met bijbehorende schotel en een eierdopje. Een andere gaat uit van een groot plat bord, en soepbord en een dessertbordje. Deze manier van opbergen vraagt wel heel veel ruimte en is dus vanuit dat oogpunt weer niet zo handig. Een ander mogelijkheid is om alle delen met dezelfde kleur bij elkaar te zetten. Dat is makkelijk als je een tafel met bepaalde kleurcombinaties wilt dekken. Weer een andere mogelijkheid is om alle ontbijtspullen in een aparte kast te zetten en alle spullen voor het avondeten in een*

*andere kast. Uiteindelijk geeft het gemak toch de doorslag. Het is het makkelijkst om gewoon stapels te maken van alle borden die hetzelfde zijn. Op die manier komen ook alle bekers, ovenschaaltjes, theekopjes en eierdopjes bij elkaar te staan. De laatste categorie is dan de rest van de spullen die het kenmerk hebben dat er maar één of enkele van zijn.*

Deze kleine uiteenzetting over serviesbeheer is bedoeld om aan te geven wat de essentie is van informatiebeheer<sup>27</sup>. In het kort komt het erop neer dat je als je ergens veel van hebt, je dit op een handige manier moet opbergen. Doe je dat niet, dan zit je binnen de kortste keren met een grote puinhoop. Je ziet 'door de bomen het bos niet meer'. Dit geldt zeker voor grotere hoeveelheden informatie en dus ook voor BISON. Bij de ontwikkeling is dan ook apart aandacht besteed aan het informatiebeheer. Een beschrijving van het informatiebeheer van BISON is hier vooral van belang om te laten zien op welke technische overwegingen BISON is gebaseerd. Door deze beschrijving te geven wordt in het volgende hoofdstuk veel duidelijker welke inhoudelijke problemen tijdens een presentatie over de werking van BISON konden optreden. Omdat BISON een systeem is waar veel informatie in gaat, waarbij de hoeveelheid ook nog eens jaarlijks groeit, is het van groot belang dat er een manier wordt gevonden om deze informatie

handig op te bergen. Een zeer voor de hand liggende keuze is om gebruik te maken van de mogelijkheden van digitale informatiesystemen. Natuurlijk zou je ervoor kunnen kiezen om alle informatie in kasten en hangmappen op te bergen. Vanuit het oogpunt van ruimte, onderzoekgemak, beveiliging en mogelijkheden voor analyse en presentatie is het natuurlijk veel handiger om gebruik te maken van de nieuwste technologieën en dat hebben wij in het geval van BISON dan ook gedaan. In deze paragraaf wordt kort aangegeven welke aspecten van het informatiebeheer daarbij van belang zijn geweest.

Bij het beheer van informatie zijn drie verschillende aspecten te onderscheiden. Ten eerste is er het verzamelen of inwinnen van de informatie. Ten tweede is er het beheer, zeg maar het op orde houden van de kast. Het derde aspect gaat over het gebruik van de informatie. Alle drie deze aspecten vragen een eigen benaderingswijze. In het licht van een bouwplan is het beheer het minst interessant. Bij het beheer gaat het vooral om het functioneren van de opbergtruimte ofwel in vaktermen het functioneren van de database of de verzameling databases<sup>28</sup>. Daarbij spelen dingen als het bewaken van een ordentelijk gebruik, het oplossen van problemen, onderhoud, controle op consistentie, bijhouden van het gebruik en de vereiste opslagcapaciteit. Daarnaast

spelen zaken die te maken hebben met de omgeving, zoals het optreden als 'klankbord' voor de gebruikers en het geven van voorlichting over (nieuwe) toepassingsmogelijkheden. Het beheer heeft dus betrekking op allerlei organisatorische zaken rond één of meerdere verzamelingen (databases) met informatie. Daarbij is het vooral van belang dat in de praktijk goede afspraken worden gemaakt waaraan wordt vastgehouden maar die, als dat nodig blijkt te zijn, ook kunnen worden herzien.

Over het inwinnen en het gebruik is in het licht van een bouwplan meer te zeggen. Op het eerste gezicht lijken dit twee kanten van dezelfde medaille. Als we daar wat beter over nadenken wordt duidelijk dat dit niet het geval is. In het voorbeeld van het servies wordt al duidelijk dat het opbergen anders wordt georganiseerd als we uitgaan van het gebruik in plaats van de hoeveelheid beschikbare opbergruimte. Doorgaans kan je zeggen dat het gebruiksgemak voorop staat. Alles moet op een makkelijke (eenduidige) manier te vinden en te gebruiken zijn. Bij het inwinnen gaat het vooral om volledigheid, juistheid en een optimale benutting van de opslagruimte. De database moet zodanig worden gevuld dat er geen overlappingen zijn en elk gegeven met zekerheid slechts één keer voorkomt. Hoewel invoer en uitvoer over dezelfde dingen gaan vraagt inwinnen een andere benadering dan

gebruik. Voordat een gegeven kan worden ingevoerd moet worden nagegaan of het klopt en moet worden nagegaan op welke plaats het in de database ondergebracht moet worden. Vervolgens moet ervoor worden gezorgd dat het gegeven op een eenduidige wijze wordt opgeborgen die zo weinig mogelijk ruimte vraagt en dubbellingen voorkomt. De wijze van uitvoer is afhankelijk van het gebruik. Het belangrijkste daarbij is dat alle gegevens eenvoudig toegankelijk zijn en zodanig zijn op te vragen, dat ze direct klaar zijn voor gebruik.

Om het inwinnen goed te laten verlopen is een structuur nodig. Deze structuur zorgt ervoor dat informatie op een samenhangende wijze wordt opgeborgen. Bij het aanbrengen van samenhang is het de kunst om uit de veelheid van beschikbare feiten en gegevens datgene te halen dat wezenlijk bijdraagt aan de opbouw van het systeem. Het is zaak om de juiste kenmerken te vinden. Vervolgens moeten deze kenmerken op een goede manier met elkaar in verband worden gebracht. Het eerste gaat over definities en indelingen. Dit wordt ook wel classificatie genoemd. Bij classificatie wordt gezocht naar de gemeenschappelijke eigenschappen van een groep gegevens die op het eerste gezicht weinig overeenkomst hebben. Door gegevens in verschillende klassen in te delen is het mogelijk om wat te krijgen op een schijnbaar enorme hoeveel-

heid individuele gegevens. De totale groep leerlingen van een school laat een grote verscheidenheid aan kinderen zien. Deze zijn echter in te delen in bijvoorbeeld jongens en meisjes, geslaagden en niet-geslaagden of bijvoorbeeld naar leeftijd. Dit voorbeeld laat zien dat de gegevens binnen een klasse een groot aantal verschillende eigenschappen kunnen hebben.

Om tot een klasse te behoren zal tenminste één eigenschap voor alle gegevens hetzelfde moeten zijn. Deze eigenschap wordt het klassenkenmerk genoemd. Met dit kenmerk wordt onderscheid gemaakt tussen de klassen van een systeem. Het is daarom zaak om te zorgen voor een eenduidige definitie van het klassenkenmerk. Het geven van definities is niet altijd eenvoudig. Zeker als het om begrippen gaat die niet concreet zijn, die we dus niet kunnen aanwijzen, is het lastig om er een heldere definitie van te geven. Als een kat wordt omschreven als een haringe viervoeter kan dit even goed het beeld oproepen van een teckel, een vos of een andere viervoeter met een pels. Ook is er de valkuil van de cirkeldefinitie (A volgt uit B omdat B uit A volgt). Als de definities duidelijk zijn worden stapels gemaakt met gegevens die één of meer gemeenschappelijke kenmerken hebben. Dit proces kan worden gezien als een vorm van sorteren. In het geval van BISON is veelvuldig gebruik

gemaakt van deze classificatietechnieken. Om BISON te kunnen vullen met de juiste informatie was het nodig om ordening aan te brengen in de enorme brei van gegevens die rond elk beleidsterrein beschikbaar zijn. Hoe dit is gedaan is al in paragraaf 6.4 besproken.

Als de gegevens zijn gesorteerd worden ze vervolgens tot een samenhangend geheel gesmeed. Hiervoor is inzicht in relaties noodzakelijk. In deze studie zijn drie soorten relaties van belang:

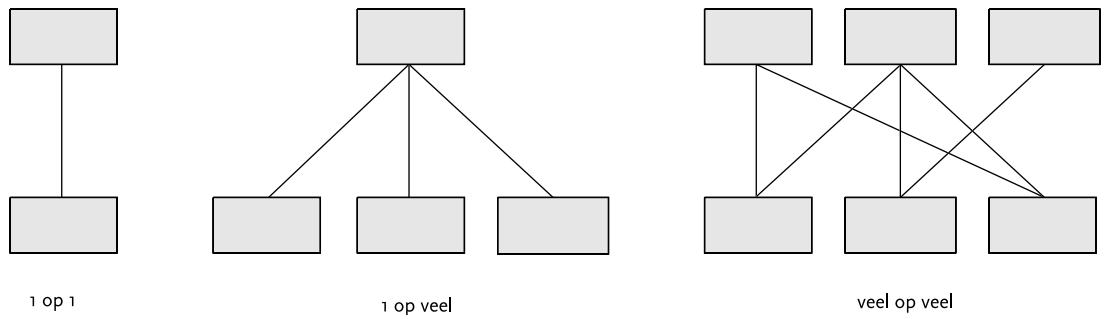
- de hiërarchische relaties, 'onder A volgt B';
- de volgtijdelijke relaties, 'op A volgt B';
- de oorzakelijke relaties, 'door A volgt B'.

Voor alle drie kan een onderscheid in drie categorieën worden gemaakt. Deze zijn in figuur 6.6.1 afgebeeld.

Als het in deze figuur om hiërarchische verhoudingen in het werk gaat, dan heeft in de linker situatie één baas één medewerker en één medewerker heeft één baas. In de middelste situatie heeft één baas drie medewerkers, elke medewerker heeft één (dezelfde) baas. In de rechter situatie heeft de rechter baas één medewerker, de linker baas heeft twee medewerkers en de middelste baas heeft drie medewerkers. Alle medewerkers hebben twee bazen. Het laatste geval roept natuurlijk meteen de vraag op of dit ook anders kan. Hoewel hiermee direct duidelijk wordt dat het schematiseren van relaties een handige manier is om relaties te analyseren, laten we deze vraag verder buiten beschouwing. Volgtijdelijke relaties zien er eigenlijk vrijwel hetzelfde uit als hiërarchische relaties. Ook hier kan het onderscheid in drie categorieën eenvoudig worden gemaakt. De verbanden

worden dan meestal naast elkaar geschreven in plaats van onder elkaar en ze worden met pijlen verbonden. De richting van de pijlen geeft dan aan wat eerst gebeurt en wat later gebeurt. Het onderscheid ligt bij de oorzakelijke relaties iets ingewikkelder omdat het meestal lastig is om precies vast te stellen wat de relatie tussen oorzaak en gevolg is.

Als duidelijk is hoe de relaties tussen de gegevens liggen kunnen ze worden opgeslagen. De database die dan wordt aangelegd, wordt een relationele database genoemd. In een relationele database worden tabellen met gegevens opgeslagen waarbij ook steeds wordt aangegeven wat de relatie tussen de gegevens is. Dit wordt gedaan door in de tabellen (met codes) verwijzingen naar andere tabellen op te nemen. Dit zijn de zogenaamde sleutelvelden. Met



Figuur 6.6.1 ■ Verschillende hiërarchische relaties

die velden wordt ervoor gezorgd dat in de database op een eenduidige manier zo weinig mogelijk gegevens worden opgeborgen. Overbodige en dubbele gegevens mogen niet in de database voorkomen. Dit leidt tot een opbouw van de database die op een buitenstaander nogal omslachtig over komt. Als we bijvoorbeeld een database willen bouwen waarin de namen worden opgeslagen van elf personen met twee familienamen en een paar keer dezelfde voornaam, wordt niet zomaar een tabelletje met de namen van deze personen gemaakt. Alle voornamen worden apart opgeslagen. Ook de achternamen

worden apart opslagen. Vervolgens wordt een tabel met de combinaties aangelegd. Daarbij is het ook nog mogelijk om verschillende kenmerken aan de personen toe te voegen, bijvoorbeeld de familieverbanden tussen deze personen.

In tabel 6.6.1 is weergegeven hoe dit ongeveer werkt. Het blauwe deel in de tabel is datgene dat in de database wordt opgenomen. In het lichtblauw staan de namen, in het donkerblauw de kenmerken die de familieverbanden aangegeven. Daarbij zien we dat elke naam slechts één keer voorkomt. Door vervolgens de combinaties in een com-

binatietabel vast te leggen worden de personen benoemd en is ook duidelijk te maken hoe de verbanden liggen. Zo zien we bijvoorbeeld dat er één persoon is met de naam Berend Tirion (3a). Deze persoon is de oudste zoon van de persoon met de naam Koosje Wiersma (7b). Verder heeft hij twee broers. Daarvan is de persoon met de naam Piet (1a) de jongste. Ook heeft hij twee zonen (4a en 5a) waarvan de oudste Sytze heet en de jongste Jelte. De persoon met de naam Jelte Wiersma (5b) is zijn opa en die heeft zowel een zoon als een broer die Sytze heet. De naam Sytze Wiersma (4b) komt daarmee twee keer voor maar omdat in de database kan worden vastgelegd dat iemand niet tegelijk broer en zoon van dezelfde persoon kan zijn is duidelijk dat het om twee personen gaat. Op deze manier zijn dus allerlei gegevens vast te leggen door uit te gaan van een beperkt aantal basisgegevens waarmee vervolgens de combinaties (relaties) worden gemaakt.

Omdat het hier om een simpel voorbeeld gaat lijkt deze aanpak omslachtig<sup>29</sup>. Als we echter bedenken dat er databases zijn waarin duizenden mensen met dezelfde naam zitten zal duidelijk zijn dat het voordelen heeft als je deze naam slechts één keer hoeft op te slaan en voor de rest met codes kan werken. Ook als er veel relaties in de database zijn heeft het werken met

Tabel 6.6.1 ■ Voorbeeld van een simpele database, wat blauw is wordt opgeslagen, de database begint met een code (nummer) van de voornamen, de informatie in de eerste kolom komt dus niet voor in de database, dit zijn de daadwerkelijke personen.

Volle naam	Code	Voornamen	Code	Achternamen	Combinatie
Piet Tirion	1	Piet	a	Tirion	1a: qu2a3a
Cornelis Tirion	2	Cornelis	b	Wiersma	2a: qu3apu1a
Berend Tirion	3	Berend			3a: pu2a1a, x4a5a
Sytze Tirion	4	Sytze			4a: pu5a
Jelte Tirion	5	Jelte			5a: qu4a
Sytze Wiersma	6	Dirk	x	Vader	4b: qu2b6b7b
Cornelis Wiersma	7	Koosje	y	Moeder	2b: qu6b7bpu4b
Dirk Wiersma			u	Broer	6b: qu6b7pu2b4b
Koosje Wiersma			v	Zus	7b: pv2b4b6b, y3a
Sytze Wiersma			p	Oudere	4b: qu5b
Jelte Wiersma			q	Jongere	5b: pu2b, x2b4b6b7b



codes om de combinaties vast te leggen grote voordelen en is zelfs uiteindelijk de enige manier om de boel, althans voor de beheerder, overzichtelijk te houden. Bij de opbouw van BISON is uitgegaan van de aanname dat de gegevens in een relationele database zouden worden ondergebracht. Daarom is erg veel aandacht besteed aan het indelen van de gegevens en het in kaart brengen van de relaties tussen de gegevens. Deze werkwijze leverde niet alleen het basisontwerp voor de database maar gaf eveneens inzicht in de samenhang binnen en tussen de belangrijkste beleidsterreinen van het provinciale beleid. In paragraaf 6.4 is al aangegeven hoe dit voor BISON is uitgewerkt.

De hierboven beschreven wijze van opslag heeft grote voordelen omdat het ruimtegebruik minimaal is terwijl de gegevens eenduidig kunnen worden opgeslagen. Dubbele of onnodige opslag komt niet voor. De kans dat verkeerde gegevens worden opgeslagen is ook klein omdat alle gegevens aan bepaalde kenmerken moeten voldoen. Als ze hier niet aan voldoen worden ze niet opgeslagen. Naast deze voordelen kennen relationele databases ook verschillende nadelen. Ten eerste is het voor een buitenstander moeilijk te begrijpen hoe de gegevens zijn opgeslagen. Dit betekent dat de gegevens niet op een eenvoudige wijze door iedereen kunnen worden gebruikt. Er is een des-

kundige voor nodig die de gegevens ontsluit. Daarnaast zijn relationele database, als ze veel relaties bevatten, traag. Dit wordt allemaal nog een graadje erger als de gebruikers gegevens uit verschillende databases nodig hebben. Je krijgt dan te maken met verschillende gebruikers en verschillende wachttijden. Deze problemen zijn op te vangen door voor het gebruik een aparte voorziening te treffen. Deze voorziening staat bekend onder de naam datawarehouse.

Een datawarehouse kan worden gezien als een herordering van de gegevens uit een relationele database die uitgaat van de gebruikers. Een datawarehouse is bedoeld om het raadplegen te vergemakkelijken. Bij een relationele database moet een gebruiker weten hoe de database is opgebouwd. Door de koppeling van de relationele database aan een datawarehouse is dit niet meer nodig. Het datawarehouse zorgt ervoor dat een gebruiker zonder kennis van de inhoud foutloze raadplegingen kan doen. Daarnaast kan een datawarehouse aan meerdere relationele databases worden gekoppeld. Op die manier worden in een datawarehouse, als het ware, allerlei gegevens uit andere bronnen voor verschillende gebruikers klaar gezet. Deze gebruikers kunnen op een eenvoudige manier zelf bij de gegevens. Om ervoor te zorgen dat dit zonder problemen mogelijk is, zijn in het datawarehouse een aantal technische standaardvoorzie-

ningen opgenomen waarmee de gegevens uit de verschillende onderliggende relationele databases kunnen worden ontsloten. Eventuele specifieke vragen worden door een beheerder afgehandeld die dan wel de onderliggende relationele database raadpleegt.

Een datawarehouse heeft dus als functie om voor gebruikers een permanente en toegankelijke gegevensverzameling te zijn<sup>30</sup>. Dit vraagt een andere structuur dan een relationele database. Deze structuur is niet gericht op eenduidigheid en heeft de volgende kenmerken:

- *Subjectgeoriënteerd*  
De gegevens worden gegroepeerd en geordend rond bepaalde onderwerpen die voor de informatievoorziening van belang worden geacht.
- *Geïntegreerd*  
De gegevens worden uit verschillende bronnen bij elkaar gebracht en als een geïntegreerd geheel vastgelegd.
- *Permanente*  
Een datawarehouse is geen vluchtige gegevensverzameling, maar wordt aangelegd voor meerjarig gebruik.
- *Tijdreeks-gericht*  
De gegevens in een datawarehouse kunnen in de tijd gezien met elkaar worden vergeleken.

Bij de ontwikkeling van een datawarehouse wordt uitgegaan van een informatiemodel. In dat model is de informatiebehoefte schematisch weergege-

ven. Het informatiemodel geeft weer welke gegevens in het datawarehouse opvraagbaar moeten zijn. Tevens weerspiegelt het informatiemodel de invalshoek van waaruit de gebruikers van het datawarehouse naar het systeem kijken. De structuur van het informatiemodel gaat uit van de wijze waarop de rapportages van de gebruikers zijn vormgegeven. Hierbij zijn drie basiselementen aan te wijzen (zie ook figuur 6.5.2):

- *Onderwerp*

Het onderwerp geeft aan waar het de gebruiker om gaat. Het onderwerp bepaalt de inhoud van de gegevens die hij of zij opvraagt.

- *Variabele*

De variabele is het gegeven waar de gebruiker feitelijk naar op zoek is.

- *Dimensie*

De dimensie is de invalshoek van waaruit naar de variabele gekeken wordt, bijvoorbeeld de dimensie tijd. Andere voorbeelden van dimensies zijn ruimte (regio's) en of een productsoort.

Door de gegevensverzameling van het datawarehouse in de vorm van een informatiemodel naar de gebruiker te presenteren, wordt het bevragen van

het systeem eenvoudig. De gebruiker selecteert het onderwerp waarover informatie gewenst is en kiest vervolgens de bijbehorende dimensies en variabelen die hij of zij in bijvoorbeeld een rapport wil zien. De werkwijze wordt op deze manier ook zeer eenduidig. In het hele datawarehouse kunnen de vragen op dezelfde manier worden gesteld. Vanuit het gebruikersstandpunt gezien staat het informatiemodel dus centraal. Dit is het model dat weergeeft hoe de gebruiker naar de gegevens kijkt. De gegevens zijn gegroepeerd per onderwerp. Aangezien gegevens vaak bij verschillende onderwerpen terug kunnen komen (zie het voorbeeld in tabel 6.6.1) bevat een informatiemodel vaak dubbele gegevens. Dit wordt ook wel *redundantie* genoemd. In een relationele database wordt *redundantie* uitgesloten zodat deze database eenduidig blijft en niet te groot wordt. Doordat het probleem van *redundantie* in de relationele database is opgelost is het niet meer nodig om hier in het datawarehouse een voorziening voor te treffen.

Daarom wordt het informatiemodel niet rechtstreeks omgezet naar een gegevensstructuur. De *redundantie*

wordt zoveel mogelijk beperkt door, naast het informatiemodel, ook een implementatiemodel te ontwerpen. Het implementatiemodel beschrijft de wijze waarop de gegevens in de relationele database moeten worden opgeslagen. Het informatiemodel ligt hier als een semantische, betekenisgevende, laag overheen. Door de koppeling tussen informatie- en implementatiemodel wordt de gebruiker alleen geconfronteerd met een voor hem te begrijpen gegevensstructuur en een terminologie die de zijne (of de hare) is. De gebruiker ziet alléén het informatiemodel. Vaak wordt voor het ontwerpen van het implementatiemodel het zogenaamde *sterschema* gebruikt. Met een bespreking van een *sterschema* stappen we volledig binnen in de wereld van de ICT. Omdat dit wel erg ver van het hoofdonderwerp van deze studie afligt zie ik daar verder vanaf<sup>31</sup>. Hoe het stermodel eruit ziet is ook niet van belang voor de rest van dit verhaal. In de volgende hoofdstuk wordt de draad van dit verhaal weer opgepakt. Daar wordt beschreven hoe we hebben geprobeerd om BISON, als een objectief meetsysteem, in te voeren en hoe we daar langzaam in zijn vastgelopen.

# 7.

*Het gebruik van BISON in de praktijk*

Het gebruik van BISON in de praktijk

Het gebruik van BISON in de praktijk

## 7. Het gebruik van BISON in de praktijk

**H**ij heeft op alles een antwoord maar of het allemaal klopt is wel wat anders. Dit was de reactie van collega Waldina Hulshoff nadat ik de zoveelste vraag van haar 'geduldig' had beantwoord. We zitten met een groepje mensen van de afdeling Welzijn in een vergaderzaal. Het is voorjaar 1998, ik geef een presentatie over de toepassing van BISON. Tenminste, ik denk dat ik een presentatie over de toepassing geef. Maar het komt niet over. Omdat we van een goede werksfeer houden blijven de wederzijdse irritaties die hierdoor ontstaan mooi onder de tafel. Zelf ben ik allang niet meer met de presentatie bezig. Het is de zoveelste keer dat mij dit overkomt. Wat is er aan de hand? We hebben een 'geweldig' verhaal over beleidseffectmeting. Iedereen zit erop te wachten. Tenminste, dat dachten we. Wat blijkt, we krijgen dit verhaal niet over 'de bühne'. Hebben wij iets over het hoofd gezien? Snappen deze mensen zelf wel wat ze aan het doen zijn? Waarom sluit het niet aan, waar zit de mis-match? Is er sprake van, door emoties gevoede, weerstand? Van veranderingsangst? Of is het domweg te ingewikkeld?

In 1995 wordt opdracht gegeven voor de ontwikkeling van BISON. In een groepje van vier personen werken we het concept uit dat in het vorige hoofdstuk is beschreven. Als dat klaar is proberen we het in de praktijk ingevoerd te krijgen.

We vertellen het verhaal als eerste aan de mensen die ook al zijdelings bij de ontwikkeling betrokken waren. Zij reageren enthousiast maar vinden het wel wat ingewikkeld. Ze herkennen hun praktijk niet volledig terug. Na wat aanpassingen, die er vooral op zijn gericht om het 'verhaal' eenvoudiger te maken, geven we verschillende presentaties aan andere onderdelen van de organisatie. Ook het hoogste management, het MT, wordt door ons bezocht. In vrijwel alle gevallen is het resultaat van deze presentaties voor ons een verrassing. We dachten dat we een geweldig hulpmiddel hadden ontwikkeld dat door iedereen met open armen zou worden ontvangen. Wat blijkt is dat er op de een of andere manier een niet te dichten kloof bestaat tussen de theorie van het ontwikkelde instrument en de wenselijkheid van de toepassing ervan in de praktijk. De oorzaak hiervoor wordt door ons vooral gezocht in de wijze waarop wij de inhoud presenteren. We passen het verhaal daarom telkens aan.

Als dit niet helpt ontwikkelen we een weerstandstheorie. Die komt er simpelweg op neer dat we denken dat mensen in de praktijk BISON als een bedreiging voor hun dagelijkse werk zien. Met deze theorie in het achterhoofd beginnen we te beseffen dat BISON een bepaalde

werkwijze afdwingt. In dat licht is BISON een soort 'keurslijf' dat van mensen vraagt om heel duidelijk te zijn over de (professionele) keuzes in hun werk. Op die manier wordt BISON een instrument dat in onze ogen angst opwekt. Mensen willen BISON niet omdat het hen dwingt hun werkwijze aan te passen of nog erger omdat het wel eens duidelijk zou kunnen maken dat ze hun werk niet goed doen. Vanuit deze theorie wordt iedere vorm van weerstand of kritiek door ons gezien als 'veranderangst'. Ook, en misschien wel vooral, de bedenkingen van de griffier worden door ons op deze manier opgevat. Hij is immers de eindverantwoordelijke die het allemaal aan het bestuur moet kunnen uitleggen. Een systeem dat haarfijn bloot legt wat er aan de hand is, is dan niet altijd even handig. Tegelijkertijd zijn we ervan overtuigd dat het niet aan BISON kan liggen. Het systeem is door ons op een zeer zorgvuldige en wetenschappelijke verantwoorde wijze ontwikkeld waarbij we rekening hebben gehouden met alle landelijk inzichten op dit gebied. Wij zijn niet van plan om hier concessies aan te doen.

Daarmee manoeuvreren we onszelf, eerst zonder het te beseffen, in een positie die uitgaat van een strijd. We praten ineens niet meer over gebruikers van het systeem maar over voor- en

tegenstanders. Het onvermijdelijke gevolg is dat de invoering van BISON vastloopt. We zijn ondertussen vier jaar verder. Het is dan 1999, een jaar met provinciale verkiezingen. Omdat beleidseffectmeting daarin een belangrijk aandachtspunt vormt lukt het ons nog wel om via een omweg, een koppeling aan een aanpalend project voor Planning & Control, de kern van de uitgangspunten van BISON, formeel ingevoerd te krijgen. Toch slaat ook dit niet echt aan. Planning & Control wordt in de organisatie vooral ervaren als een verplichtnummer met heel veel formats. Als vervolgens wordt besloten om de verdere invoering van Planning & Control over te laten aan externe adviseurs komt er een eind aan onze bemoeienis met de invoering van BISON, althans zo lijkt het. Het is dan ondertussen 2002, een jaar waarin een reorganisatie wordt voorbereid. Deze reorganisatie leidt uiteindelijk tot een aantal belangrijke veranderingen in het management van de organisatie. In plaats van enkele grote afdelingen van ongeveer 60 personen komen er meerdere teams van ongeveer 20 personen. Daarnaast gaat de samenstelling van het MT van drie naar zeven personen. Dat betekent dat er een groot aantal managementbanen bijkomt. Het MT wordt grotendeels samengesteld uit nieuwe mensen. De laag eronder wordt vrijwel geheel gevuld met interne mensen waarvan de meeste nog niet zoveel managementervaring hebben.

Vanwege het grote aantal mensen in een nieuwe functie wordt besloten om de nieuwe organisatie te starten met een uitgebreide managementtraining, het zogenaamde Management Development traject (MD-traject). Daar wordt een extern bureau voor gezocht. Als dit is gelukt blijkt na wat heen en weer gepraat dat de mensen van het bureau op onderdelen niet echt in staat zijn om te bieden wat de organisatie nodig denkt te hebben. Het bureau had de opdracht gekregen om een sterk aan de praktijk gekoppelde cursus te ontwikkelen met de modules: algemeen management, Planning & Control en Human Resource Management (HRM). Vooral het invullen van de module Planning & Control blijkt voor het bureau een brug te ver. Ondertussen gaat het reorganisatieproces gewoon door. Om toch op tijd in de behoefte van een cursus te kunnen voorzien wordt besloten om de hele cursus in eigen beheer te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het onderdeel Planning & Control wordt bij mij neergelegd. Dit is een nieuwe kans om de uitgangspunten van BISON ingevoerd te krijgen. Gewapend met de ervaringen uit het verleden en de inzichten uit een bezinningsperiode van ongeveer een jaar lukt het om, in een samenwerkingsverband met mensen van de afdeling Financiën, Planning & Control (FPC), de belangrijkste uitgangspunten van BISON, zonder deze naam nog te

gebruiken, wel ingevoerd te krijgen. Dat het nu wel lukt heeft alles te maken met een andere, veel meer op interactie gerichte, benaderingswijze.

Achteraf kan je zeggen dat het succesvol invoeren van de belangrijkste onderdelen van BISON uiteindelijk van drie factoren afhankelijk is geweest. Ten eerste is dat de reorganisatie geweest, met de daaruit volgende nieuwe samenstelling van het management, met name het MT, en de behoefte aan een managementcursus. Ten tweede heeft de goede samenwerking met de mensen van FPC een belangrijke rol gespeeld. Het belang van deze twee factoren is niet te onderschatten. Toch is het vooral de derde factor die uiteindelijk de doorslag heeft gegeven. We hebben zelf namelijk na verloop van tijd een totaal andere benadering gekozen. Als we dat niet hadden gedaan waren we, ondanks de twee andere veranderingen, opnieuw in dezelfde valkuilen gevallen. Dankzij de organisatieverandering, en het (tijdelijk) beëindigen van de werkzaamheden rond BISON, konden we op een meer afstandelijke manier naar beleidseffectmeting kijken. Daarbij werd duidelijk dat ook bij andere onderwerpen, bijvoorbeeld informatievoorziening of, veel dichterbij, Planning & Control, dezelfde weerstanden ontstaan, tenzij zeer duidelijk bij de behoefte en de belevingswereld van de beleidspraktijk wordt aangesloten. Dit inzicht hadden

we aan het begin van de invoering van BISON niet. We stonden er ook niet voor open. We hadden een aanpak die in onze ogen, vanwege de wetenschappelijke doortimmerdheid ervan, niet ter discussie stond.

In de periode waarin BISON werd ingevoerd werd langzaam duidelijk dat dit een onhoudbaar standpunt is. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe die periode in de praktijk is verlopen. Die beschrijving kan op heel veel manieren worden gegeven. De twee uitersten zijn een beschrijving op hoofdlijnen waarbij alleen op de belangrijkste uitkomsten wordt ingegaan en een beschrijving die een gedetailleerde uiteenzetting geeft van de gebeurtenissen die vanuit mijn ogen in de praktijk hebben plaatsgevonden. De eerste kan worden gezien als een objectieve wetenschappelijke benadering, de tweede is een meer persoonlijke en daarmee veel subjectievere benadering. De eerste benadering heeft het karakter van een opsomming, de tweede heeft veel meer het karakter van een verhaal. Hoewel het in een wetenschappelijke studie voor de hand ligt om voor de eerste benadering te kiezen heb ik toch voor de tweede gekozen. Dit is niet zonder reden. Ten eerste wil ik duidelijk maken hoe het in de praktijk allemaal in zijn werk is gegaan. Dat kan het beste door dicht bij deze praktijk te blijven en juist vooral mijn ervaringen daarvan te beschrijven. Ten tweede zal

duidelijk worden dat het proces kan worden opgevat als een leerervaring en het is juist deze leerervaring geweest die dit onderdeel van deze studie interessant maakt. Ten derde, en dit zal in de nog volgende hoofdstukken duidelijk worden gemaakt, sluit een meer verhalende beschrijving veel beter aan bij de uiteindelijke conclusies van dit boek.

Het gevolg van de hier gekozen verhalende benadering is dat het mijn verhaal is. Het grote risico daarbij is dat dit een ongenueanceerd verhaal is. Ik heb geprobeerd dat zoveel mogelijk te vermijden. Het is absoluut niet mijn bedoeling geweest om een provinciale versie van 'Het bureau' van Voskuil te schrijven. Als teksten kritisch zijn over bepaalde personen is dat omdat ik dat toen vanuit mijn, op wetenschappelijke overwegen gebaseerd, perspectief zo zag en omdat ik duidelijk wil maken hoe ik daarmee ben omgegaan. In hoofdstuk 8 wordt uitgelegd dat mijn standpunt van dat moment kan worden gezien als een vorm van vooringenomenheid die 'rationaliseren en overtuigen' kan worden genoemd. In die zin zeggen de kritische teksten dus veel meer over mijn eigen positie op dat moment dan die van de door mij beschreven collegae. Daar komt bij dat in dit verhaal ook mijn eigen positie een momentopname is. Wat ik over mezelf zeg geldt ook voor dat moment en is absoluut niet representatief voor mijn latere opvattingen. Ik geef me juist bloot

om duidelijk te maken welke leerervaring ik zelf heb gehad en welke lessen daaruit te trekken zijn.

Om geen afbreuk te doen aan de ervaringen in de praktijk heb ik die zoveel mogelijk direct beschreven. Uiteraard zijn dit mijn ervaringen. Het zijn ervaringen van een bepaald moment die je op een ander moment, met andere kennis, ook anders kunt zien. Omdat anderen dit anders ervaren kunnen hebben probeer ik af en toe (enigszins) in de huid van een ander te kruipen zodat het verhaal ook vanuit een ander perspectief wordt belicht. Op die manier beschrijf ik de ontwikkeling en invoering van BISON in drie delen. Als eerste beschrijf ik in paragraaf 7.1 de periode vanaf het moment dat we in 1995 de opdracht voor de ontwikkeling krijgen tot het moment dat we met verschillende presentaties de organisatie van het nut ervan proberen te overtuigen. In paragraaf 7.2 beschrijf ik hoe deze presentaties ertoe leidden dat de invoering van BISON vastloopt. In paragraaf 7.3 beschrijf ik hoe delen van BISON als nog via Planning & Control worden ingevoerd. Deze beschrijving sluit ik (voorlopig) af op het moment dat wordt besloten om de invoering van Planning & Control verder aan externe adviseurs over te laten. Dit is ergens in 2002.

Op dat moment lijkt het erop dat er een eind komt aan onze bemoeienis met

BISON. Er ontstaat dan ruimte voor een bezinningsmoment. In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk beschrijf ik de praktijkinzichten die dat bezinningsmoment heeft opgeleverd. Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat er vraagtekens zijn te plaatsen bij de benaderingswijze die wij volgden. Daarmee is dit hoofdstuk een kantelpunt voor de rest van dit boek. Het geeft de bouwstenen voor het volgende hoofdstuk (8) waarin wordt besproken welke inzichten de praktijk van de invoering van BISON heeft opgeleverd. In hoofdstuk 8 wordt namelijk duidelijk gemaakt dat het voor het begrijpen van de beleidspraktijk van belang is om te weten hoe we betekenis aan dingen geven, wat voor gevolgen dat heeft voor groepsprocessen en wat dat betekent voor de sturing van beleid. Daarmee levert hoofdstuk 8 de basis voor hoofdstuk 9 waar de draad van de invoering van beleidseffectmeting in de praktijk weer wordt opgepakt. In hoofdstuk 9 wordt beschreven hoe de inzichten over het verband tussen groepsprocessen en de sturing van beleid door ons via het MD-traject naar de beleidspraktijk zijn vertaald en uiteindelijk tot een succesvolle invoering van de belangrijkste onderdelen van BISON hebben geleid. Daarmee is het praktijkverhaal compleet. In hoofdstuk 10 worden de inzichten uit de praktijk in een meer wetenschapsfilosofische context gezet. Dit geeft de bouwstenen om in het laatste hoofdstuk van dit boek de balans op te maken.

## 7.1 Invoering vanuit een objectieve benadering

**H**et beleidsterrein economie kent de thema's arbeidsmarkt, bedrijvigheid, innovatie en voorraadbeheer. Het beleidsterrein ruimtelijke ordening kent de thema's bedrijfsvestigingsplaatsen, karakteristieke elementen, natuur, publiekelijke recreatieve voorzieningen, volkshuisvesting en waterkeringen. Het beleidsterrein milieu kent de beleidsthema's aandachtsstoffen, atmosfeer aantastende stoffen, afvalbeheer, hinder, meststoffen, milieurisico's en zuurvormende stoffen. Het beleidsterrein verkeer en vervoer kent de beleidsthema's, congestie, mobiliteit, ontsluiting door openbaar vervoer en verkeersveiligheid. Het beleidsterrein welzijn kent de beleidsthema's educatieve en culturele informatievoorziening, fryske taal, kunst, maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs, volksgezondheid en zorg. Elk thema kent twee of meer indicatoren. Het thema arbeidsmarkt kent de indicatoren % arbeidsplaatsen / gewenst, % bezetting / gewenst, % werkzame personen / gewenst en het % werkzoekende / gewenst. Al deze indicatoren zijn onderverdeeld in de onderdelen <15 uur, ≥15 uur en totaal en de subonderdelen man, vrouw en totaal. Het thema bedrijvigheid kent de indicatoren % vestigingen / gewenst en % faillissementen / gewenst. Deze indicatoren kennen de onderdelen nieuw, verplaatsing, neven, omzetting en totaal en de subon-

derdelen <1 jaar, 1 tot 5 jaar, ≥5 jaar en totaal. En zo kunnen we nog wel even doorgaan

Deze opsomming vormt de inhoudelijk kern van BISON. Achter elke indicator zit een definitie. Binnen het beleidsterrein milieu zijn aandachtsstoffen bijvoorbeeld door ons gedefinieerd als 'alle stoffen die in het 'basisdocument Verspreiding' (een provinciale beleidsnotitie) als zodanig zijn aangemerkt'. Hinder wordt gedefinieerd als 'belemmering of overlast door geur of geluid'. Op deze manier werd door ons een eenduidige indeling van het provinciale beleid ontwikkeld die zonder problemen kon worden omgezet in een relationele database. De indeling was gebaseerd op langdurige discussies die we in de ontwikkelgroep van BISON hadden gevoerd. Het verkrijgen van deze indeling werd door ons als een hele belangrijke stap gezien bij de verdere ontwikkeling en invoering van BISON. Met deze indeling hadden we de kapstok om het dashboard dat in het vorige hoofdstuk in figuur 6.4.2 is afgebeeld ook daadwerkelijk van gegevens te voorzien. Dit dashboard was in onze ogen het belangrijkste hulpmiddel dat de provinciale bestuurders nodig hadden. Tijdens de invoering van BISON waren we dus vooral gericht op het uitleggen van de wijze waarop het 'dashboard' in gebruik kon worden genomen. We schroomden er daarbij niet voor om tij-

dens de presentaties vrij ver in te gaan op de opbouw van BISON 'achter de schermen'. Dit betekende dat we de mensen tijdens deze presentaties lastig vielen met de technische verhalen die in het vorige hoofdstuk, met name die uit paragraaf 6.6, zijn beschreven. Voor ons was dit een logische aanpak. We hadden BISON immers zelf ook op deze manier ontwikkeld. Hoe deze werkwijze in de praktijk uitwerkte wordt in deze paragraaf besproken.

De basis voor de ontwikkeling van BISON werd gelegd door een groep van vier personen. Naast mijzelf bestond deze groep uit twee medewerkers in tijdelijke dienst (een biologe en een bedrijfskundige, beide afgestudeerd aan de Rijksuniversiteit Groningen) en een persoon op een arbeidservaringsplaats (een in Wageningen afgestudeerde plantenziektkundige met kopstudie milieukunde). Het ontstaan van deze groep was een gevolg van de omstandigheden waarin de provinciale organisatie op dat moment verkeerde. We hebben het dan over 1996, het jaar waarin een nieuwe organisatiestructuur van start ging<sup>1</sup>. Ongeveer een half jaar eerder had ik de opdracht voor de ontwikkeling van BISON gekregen. Ik maakte toen deel uit van een afdeling Onderzoek die bestond uit ongeveer 15 onderzoekers, een groep cartografen, twee geo-systeemontwikkelaars en een groep medewerkers die verschillende

databases beheerden. Precies op het moment dat ik de opdracht voor BISON kreeg werd ook het definitieve lot van deze afdeling bezegeld, namelijk opheffing. Dit hing al enkele jaren in de lucht maar werd in de loop van 1995 vanwege een bezuinigingsoperatie onvermijdelijk.

De opheffing van de afdeling Onderzoek hield concreet in dat twaalf onderzoekers de organisatie moesten verlaten. Twee onderzoekers konden als onderzoeksmakelaar in dienst blijven<sup>2</sup>. Een derde onderzoeker kon blijven vanwege het belang van het (demografische) onderzoek dat hij verrichtte. Deze drie personen werden samen met de cartografen, de geosysteemontwikkelaars en de databasebeheerders ondergebracht bij een nieuw te vormen afdeling Ondersteuning die ook een onderdeel tekstverwerking en enkele andere ondersteunende diensten zoals personeel, financiën en de secretariaten van de statencommissies omvatte. De nieuwe afdeling Ondersteuning was onderdeel van een nieuwe hoofdgroep die Maatschappij en Omgeving heette. Deze hoofdgroep bestond naast de afdeling Ondersteuning uit zes beleidsafdelingen (Economie en Infrastructuur, Milieu en Water, Milieuvergunningen, Landelijk Gebied, Toezicht milieu en een afdeling Welzijn). Naast Maatschappij en Omgeving kende de provincie nog twee andere hoofdgroepen (Wegen en Kanalen en Centrale

Voorzieningen). De drie hoofdgroepdirecteuren vormden samen het MT van de organisatie. De hoofdgroepdirecteur van Centrale Voorzieningen was tevens griffier en dus de hoogste ambtenaar.

De opdracht voor de ontwikkeling van BISON was in de oude organisatiestructuur gegeven en werd door mij naar de nieuwe afdeling meegenomen. De formele opdrachtgever in de oude structuur was de directeur van de nieuwe hoofdgroep Maatschappij en Omgeving. Daarmee was de ontwikkeling van BISON een zaak van één hoofdgroep. Omdat deze hoofdgroep alle beleidsafdelingen van de provincie omvatte was dit op het eerste gezicht een logische en ook wel handige consequentie van de nieuwe structuur. Na enkele jaren werd duidelijk dat hier twee belangrijke nadelen aan verbonden waren. Ten eerste is BISON hierdoor nooit een zaak van het hele MT geweest zodat de noodzaak ervan constant moest worden bewezen. Ten tweede bleek na enige tijd dat BISON een duidelijke strategische dimensie voor de hele organisatie had<sup>3</sup> waar niet de griffier, en ook niet het MT maar één van de drie hoofdgroepdirecteuren het laatste woord over had. Beide punten leidden tot een constante spanning rond de ontwikkeling van BISON, die nog werd versterkt door botsende karakters in het MT en de 'groupthink-achtige' manier waarop wij BISON ontwikkelden. In



paragraaf 7.4 kom ik op dit 'groupthink-achtige' terug.

In de eerste periode van de ontwikkeling was van spanningen nog weinig te merken. Doordat verschillende onderzoekers eerder vertrokken dan was voorzien konden met de beschikbare vacaturegelden enkele tijdelijke medewerkers worden aangetrokken. Op die manier kon ik ondanks de opheffing van de afdeling Onderzoek een kleine projectgroep optuigen die de ontwikkeling van BISON voortvarend aanpakte. Er werd een systeemmodel voor beleid ontwikkeld waar een informatiestructuur aan werd gekoppeld (zie ook hoofdstuk 6). In verschillende brainstormsessies, die we met z'n vieren uitvoerden, werd de informatiestructuur langzaam gevuld. Daarbij werd veel gesproken over '1 op n' en 'n op m relaties' in het beleid (zie ook paragraaf 6.6). Ons doel was om het beleid op te delen in een boom van '1 op n' relaties zodat we de informatiebehoefte konden onderbrengen in een relationele database. Na ongeveer een jaar ontwikkelen leverde dit een stabiele inhoud op. Dat dit een jaar duurde had niet alleen te maken met het langdurige zoeken naar een, volgens ons, logische en eenduidige indeling. Met de opheffing van de afdeling Onderzoek was de vraag naar onderzoek niet verdwenen. Het belangrijkste deel van onze tijd besteedden we dan ook aan het doen van praktisch onderzoek en het schrijven van

rapporten, bijvoorbeeld over de 'toestand' van het milieu of de 'toestand' van de natuur. We hadden dus verschillende taken uit te voeren.

Ons werk aan BISON deden we vooral op vrijdagden. Omdat veel ambtenaren in deeltijd werken en op vrijdag vrij zijn is dit een prima dag om rustig te werken. Als we aan BISON werkten trokken we ons terug op een kamer die toevallig in een uithoek van het gebouw lag. In deze kamer, die je met een beetje fantasie als een 'wetenschappelijke ivoren toren' kunt zien, ontwikkelden we het systeem BISON zoals dat in hoofdstuk 6 is beschreven. Het idee dat we in een 'ivoeren toren' zaten kwam nooit bij ons op. Later werd duidelijk dat we veel meer opvielen dan we toen dachten en dat bij een flink deel van de organisatie het idee leefde dat we ons afzonderden om iets heel moeilijk uit te broeden. Daarmee voedden we ongemerkt een verwachting waarvan we niet in de gaten hadden dat we die waar moesten maken. Tegelijkertijd hadden we zelf, door onze nauwgezette werkwijze, het idee dat we erg goed bezig waren. Angst over het niet waar kunnen maken van een bepaalde verwachting was daarbij volstrekt niet aan de orde. Er was eerder sprake van het tegengestelde. Als we klaar waren zouden we onze collegae wel eens even verrassen met een verhaal over hoe de wereld van het beleid werkelijk in elkaar zat. Dat we daarmee eerder het tegen-

overgestelde zouden bewerkstelligen was voor ons op dat moment helemaal niet duidelijk. Ons gedrag werd lang niet altijd gewaardeerd, en zoals mij later duidelijk werd, ook wel gezien als 'arrogant' en 'betweterig'.

Ondertussen hadden wij de beste bedoeling en waren we ons er zeker niet van bewust dat deze bedoelingen wel eens een averechts effect konden hebben. Toen we het denkconcept hadden uitgelijnd werd het tijd om de technische haalbaarheid ervan te toetsen. Dat betekende dat er een prototype van de database moest worden gebouwd. Mijn ervaring bij TNO had geleerd<sup>4</sup> dat een werkend prototype een prima basis is om tot een volwaardig systeem te komen zonder eerst over dit volwaardige en complete systeem te beschikken. In mijn achterhoofd wist ik ook dat het systeem op die manier eigenlijk nooit af komt maar ik hoopte, wellicht tegen beter weten in, dat ik hier in het geval van BISON wel een oplossing voor zou vinden. Op hetzelfde moment besloot mijn baas dat hij zijn afdeling anders wilde inrichten. Hij vond het lastig om een groep van ongeveer 35 personen, die was opgedeeld in allemaal kleine groepjes, direct aan te sturen. Dit leidde tot een samenvoeging van verschillende van deze groepjes tot twee clusters. Een van deze twee clusters werd gevormd door de onderzoekers, de databeheerders, de cartografen en de

geosysteemontwikkelaars. Dit was een groepje van ongeveer 20 medewerkers dat erg leek op een afgeslankte vorm van de oude afdeling Onderzoek. Omdat deze naam na de reorganisatie, waarin een dergelijke afdeling juist was opgeheven, strategisch gezien niet handig was, kreeg het cluster de naam Beleidsinformatie & Cartografie (B&C).

Door deze samenvoeging komen midden 1997 de onderzoekers die aan BISON werkten in dezelfde werkeenheid als de geosysteemontwikkelaars. Daarnaast kreeg ik de (informele) leiding over het cluster. De verbinding tussen de werkzaamheden van 'mijn' project-groepje dat BISON ontwikkelde en de geosysteemontwikkelaars is dan snel gemaakt. Een stagiair, die een studie informatica deed, kreeg de opdracht om een prototype voor BISON te bouwen. Daarbij werd uitgegaan van het idee dat het systeem eruit zou moeten zien als het 'dashboard' van de organisatie. Als het prototype bijna klaar is moeten we voor het eerst echt 'naar buiten' met het verhaal van BISON. De Staten vroegen al een tijdje om meer monitoring en onze hoofdgroepdirecteur schatte in dat met een presentatie over de ontwikkeling van BISON duidelijk kon worden gemaakt dat de organisatie deze vraag serieus nam. Daarom werd besloten om een presentatie te geven aan een Statencommissie die Commissie van de Rekening heette<sup>5</sup>.

Bijgestaan door mijn hoofdgroepdirecteur zou ik BISON aan deze commissie presenteren en zo gebeurde het ook. Twee dagen voor de presentatie had ik samen met mijn hoofdgroepdirecteur een voorbespreking met de voorzitter van de commissie. Na een lang verhaal over '1 op n relaties' en relationele databases leek het vooral of mijn beide gesprekspartners sterretjes zagen. Op die manier werd voor het eerst duidelijk dat we met een technisch verhaal over de opbouw van databases de plank volledig mis zouden slaan.

Opnieuw deed ik een beroep op mijn TNO-ervaring. Het technische verhaal werd door een 'verkoopverhaal' vervangen. Hoewel ik nog niet zeker wist of het zou lukken werd een streep gezet door de uitleg over de haken en ogen van de bouw van databases. In plaats daarvan werd BISON gebracht als een controlepanel waar de stand van het beleid van is af te lezen. Met behulp van een concreet voorbeeld over het vangen van ratten<sup>6</sup> werd duidelijk gemaakt hoe de voortgang van het beleid met een dergelijk systeem in de tijd is te volgen. Vervolgens werd door ons aangegeven dat dit ook voor andere beleidsmaatregelen mogelijk is. De presentatie leidde in de commissie tot een discussie over de wenselijkheid van meetbaar beleid en de mate waarin dit met technische middelen kan worden vastgesteld. In deze discussie werd direct duidelijk dat

hier verschillende opvattingen over mogelijk zijn. Een groot deel van de commissie was zeer gecharmeerd van het idee van meten en zag mogelijkheden om voor eens en voor altijd af te rekenen met discussies over cijfers. In hun ogen was BISON een grote aanwinst voor het politieke debat, een mening waar wij het natuurlijk van harte mee eens waren<sup>7</sup>. Een kleiner deel van de commissie was minder gecharmeerd van het idee van een 'onomstreden', en dus objectief, technisch hulpmiddel. Ze vreesden dat dit hulpmiddel de discussie zou gaan domineren waardoor het politieke debat 'om zeep' zou worden geholpen<sup>8</sup>.

Omdat de meerderheid van de commissie BISON als een aanwinst zag werd de presentatie door ons als een groot succes gezien. De argumenten van de minderheid werden door ons als minder relevant opgevat, ze zouden nog wel bijdraaien als het systeem concreter zou worden. En er zijn immers overall sceptici. Dat de net nieuw aangestelde griffier, die ook bij de presentatie aanwezig was, tot de laatste groep behoorde werd door ons afgedaan als een kwestie van bijpraten. Dat we nog helemaal niet zover waren dat we een werkend systeem hadden werd door ons als een mooie uitdaging gezien. Dat we door al deze aannamen aan de vooravond van een uiterst moeizaam en langdurig traject stonden kon niemand van ons in de verste verte vermoeden.

De presentatie was voor ons op dat moment een belangrijke stap in de goede richting. De uitkomst van de discussie werd door ons ervaren als een door de commissie verstrekte opdracht. De verdere uitwerking werd voortvarend ter hand genomen. We hadden een controlepanel beloofd en dat zou er komen. Het project werd uitgebreid met drie systeemontwikkelaars. Er werd een ontwerp voor een interface gemaakt. Om ervoor te zorgen dat dit de mensen zou overtuigen werd een klein stukje van het milieubeleid als voorbeeld in de interfase opgenomen. Met dit hulpmiddel zochten we de organisatie op. Dat we nog steeds erg technisch bezig waren werd door ons (nog) niet onderkend. Voor ons was het de manier om aan de rest van de organisatie duidelijk te maken dat we goed doortimmerd, objectief en wetenschappelijk bezig waren. Waar dit toe leidde wordt in de volgende paragraaf beschreven.

## 7.2 Hoe die invoering langzaam vastloopt

Eind 1997 beginnen we met het geven van presentaties aan vrijwel alle onderdelen van de organisatie. Achteraf gezien was dit een periode waarin zich vrijwel steeds hetzelfde proces herhaalde. We hadden een geweldig verhaal te bieden, dachten we. Ons systeem zou het werk van de

beleidsmedewerkers enorm verbeteren<sup>9</sup>. Geen gezeur meer over feiten, die werden door BISON verzorgd. Alles wat een beleidsmedewerker, of een manager, hoefde te doen was de stand van het controlepanel af te lezen om op basis daarvan de noodzakelijke acties te ondernemen. Ieders werk zou hiervan kunnen profiteren. Het ging ons er vooral om dat we de organisatie hiervan zouden weten te overtuigen. Wat volgde was een groot aantal presentaties over de inhoud en de mogelijkheden van BISON. In een periode van ongeveer een jaar werd het MT meerdere malen bezocht. Vrijwel alle onderdelen van de beleidsafdelingen, dit waren er ongeveer een kleine twintig<sup>10</sup>, en de staf van de hoofdgroep Wegen en Kanalen werden tenminste eenmaal bezocht. Daarnaast werd ik uitgenodigd om het verhaal aan een stafgroep van de provincie Drenthe te vertellen. Op een enkele groep<sup>11</sup> na was de reactie steeds hetzelfde: *“Leuk verhaal. Jullie zijn vast heel slim. Wij snappen er nog niet zoveel van. Veel succes verder, en als je klaar bent kom je nog maar eens terug”*.

Het gevolg was dat we het verhaal in verschillende variaties steeds opnieuw gingen vertellen in de hoop de betrokkenen wel te overtuigen. Er werden steeds nieuwe schema's getekend en andere acroniemen bedacht om de systematiek op een simpele manier uit te leggen<sup>12</sup>. Ook brachten we een orga-

nisatiebrede nieuwsbrief uit die we 'Kijk op beleid' noemden. Hiervan is precies één nummer daadwerkelijk in de organisatie verspreid. De rest is nooit gemaakt. Omdat we, met rugdekking van onze opdrachtgever, ondanks de gematigde reacties in de organisatie gewoon doorgingen was bij de griffier een irritatiegrens overschreden. Hij zette de verspreiding van de nieuwsbrief stil. Met ons weerstandmodel in het achterhoofd zagen we dit vooral als onwil. Dit idee van onwil werd gevoed door de wijze waarop wij de werkwijze van de griffier uitlegden. We vergeleken hem steeds met onze opdrachtgever, onze eigen directeur. Die vertoonde alle kenmerken van een persoon die inhoudelijk en vooral op basis van objectieve (wetenschappelijke) argumenten te werk gaat. Een benaderingswijze die prima aansloot bij onze eigen werkwijze. De griffier leek veel meer vanuit een procesmatige, op politiek en beïnvloeding gebaseerde invalshoek te opereren. Vanuit ons eigen perspectief was de hoofdgroepdirecteur onze belangrijkste bondgenoot. De griffier werd door ons gaandeweg als de belangrijkste tegenstander van BISON gezien. Natuurlijk lag dit heel wat genuanceerder. Op dat moment waren we niet goed in staat dit in te zien.

In 1999 komen een aantal lijnen bij elkaar. Ten eerste wordt ons op dat moment duidelijk dat het slagen van

BISon sterk afhankelijk is van de mate waarin het systeem kan worden gevoed met echte 'feitelijke' gegevens uit de concrete beleidspraktijk. Om deze gegevens beschikbaar te krijgen starten we een zogenaamde 'sectorale doorlichting' waarin we per beleidsterrein inventariseren welke informatie nodig is, welke aanwezig is, en welke nog beschikbaar moet komen. Om dit te kunnen doen is een opdracht van het MT nodig. Die wordt echter niet zomaar gegeven omdat onze actie als de zoveelste ad hoc maatregel wordt gezien. Het MT besluit dat er eerst een integraal plan van aanpak moet komen. Daarin moet, in overleg met alle directe betrokkenen en de gedeputeerde Personeel & Organisatie, worden vastgelegd wat het doel, het ambitieniveau, de methodiek, de gewenste resultaten, de noodzakelijke inzet van middelen, de organisatie van het proces en het tijdspad zijn. De regie voor het opstellen van dit plan wordt bij mijn afdelingshoofd neergelegd. Voor het daadwerkelijke opstellen wordt een externe adviseur ingehuurd. Daarmee krijgt het plan, in ieder geval in onze ogen, een onafhankelijk karakter. Hoewel het voorstel voor het opstellen van het plan begin 1999 is geschreven krijgen we, zoals hieronder zal blijken, pas in maart 2000 toestemming om het uit te voeren.

In 1999 zijn er ook provinciale verkiezingen. Na deze verkiezingen verschijnt

het Collegeprogramma 1999 – 2003. Hierin lezen we het volgende:

**“Uitgangspunt is een sobere en effectieve besteding van middelen. Via de nieuwe productbegroting zal dat inzichtelijker worden. Beleidsactiviteiten moeten daarbij systematisch op hun effecten beoordeeld worden. Daarvoor zal de komende jaren een doorlichting moeten komen van alle sectoren met behulp van een methode van beleidsmonitoring.”<sup>13</sup>.**

Dit stukje tekst gaat letterlijk over BISon en de door ons aangekondigde sectorale doorlichting. Voor ons lijkt deze tekst de bevestiging dat het nieuwe College onze werkwijze onderschrijft. Als dit zo is moet er wel een persoonlijke reden bij de griffier zijn om de ontwikkeling van BISon tegen te houden, denken we. Dit vermoeden wordt versterkt als we horen dat de bewuste tekst voor heel wat discussie in het MT heeft gezorgd waarbij de griffier de hele tekst liever in zijn geheel had geschrapt. Dat dit wel eens zou kunnen samenhangen met het behoeden van de organisatie voor het doen van beloftes die niet zijn waar te maken was voor ons op dat moment volstrekt niet duidelijk. In onze ogen zat de politiek met smart te wachten op een objectief meetsysteem. Dat dit systeem nog steeds niet echt werkte was voor ons slechts een detail dat op korte termijn zou worden opgelost, we waren immers een plan van aanpak aan het

maken. Ook dit loopt anders dan voorzien. De opdracht voor de verdere ontwikkeling komt namelijk maar steeds niet. De behandeling van ons voorstel wordt telkens uitgesteld.

Ondertussen begint de sfeer in de organisatie (geheel buiten BISon om) te verslechteren. De leden van het MT gedragen zich al een tijdje als de vertegenwoordigers van hun eigen kamp en dit straalt af op de organisatie. Vooral onze hoofdgroep wordt als een te zelfstandig opererende eenheid gezien. Het gevolg is dat het onderling vertrouwen er niet beter op wordt en dat BISon ineens niet meer alleen als een objectief informatiesysteem wordt gezien. Het krijgt het imago van een strategisch hulpmiddel dat door leidinggevendenden kan worden ingezet om de eigen positie te versterken. Omdat onze directeur nog steeds onze opdrachtgever is krijgt vooral hij met dit verwijt te maken. Onder deze omstandigheden wordt de discussie over de noodzaak van het systeem niet meer louter op basis van zakelijke argumenten gevoerd. We vermoeden dat de griffier meer zeggenschap over BISon wil hebben. Daarom zoeken we naar een manier om hem, ondanks ons weerstandmodel, meer invloed op de ontwikkeling te geven. Het geven van presentaties aan de organisatie, die toch al niet veel meer opleverden dan het zoveelste schema, wordt op een laag pitje gezet. We verleggen de aan-

dacht naar het MT en vooral naar de griffier. Als we daar instemming krijgen volgt de rest van de organisatie vanzelf, althans dat denken we.

Tegelijk blijkt uit een onderzoek dat de organisatie van de financiële beheersing organisatiebreed onvoldoende is. Dit onderzoek wordt de aanleiding voor een volgende reorganisatie<sup>14</sup>. In januari wordt een startnotitie voor een nieuwe organisatie gepresenteerd. In deze notitie, die is geschreven door een externe adviseur en een kleine projectgroep onder leiding van de griffier, wordt onder meer gezegd dat:

**“... wordt gedacht aan een provincie die niet eindeloos overlegt maar voor burgers herkenbare en belangrijke beslissingen neemt, meer tot politieke wilsvorming komt, ergens voor staat. Een en ander moet leiden tot grotere herkenbaarheid, communiceerbaarheid en zichtbaarheid van resultaten.”<sup>15</sup>.**

Opnieuw lijkt dit een roep om monitoring. Na een rustperiode van meer dan een half jaar lijkt het moment aangebroken om het voorstel voor het plan van aanpak voor BISON weer uit de kast te halen. Dat is meteen een manier om de griffier meer invloed te geven. De aanpak die we kiezen lijkt te werken. Op 23 maart 2000 wordt door het MT toestemming verleend voor een voorstudie. Op 26 april brengen we, via mijn

afdelingshoofd, de resultaten van deze studie in het MT. We konden zo snel opereren omdat we achter de schermen in de tweede helft van 1999 de meeste voorbereidingen en ook al een deel van de werkzaamheden hadden uitgevoerd. We dachten daarmee slagvaardig te zijn geweest. Opnieuw ontstaat er echter twijfel. De griffier geeft weliswaar toestemming voor de voorstudie en de bijbehorende interviews en hij laat ook zichzelf interviewen maar de deelname aan een door ons georganiseerde brainstormsessie over het nut van BISON door enkele direct betrokkenen en een vakgedeputeerde ziet hij op de valreep niet zitten. Als hij hoort dat we het grootste deel van de werkzaamheden al hebben verricht, is hij bang dat we de zaak hebben ‘voorgekookt’ en besluit hij deze sessie af te blazen.

Ondanks deze rimpeling wordt in het MT besloten om het plan van aanpak aan de hand van een pilot bij de afdeling Milieu verder vorm te geven. Voor de zomer worden de voorbereidingen getroffen. Na de zomer zou de pilot van start gaan. Opnieuw komt er een kink in de kabel. De eerste beleidsmedewerker strategisch milieubeleid, die ons belangrijkste aanspreekpunt is, krijg in de zomervakantie een acute hartoperatie te verwerken en is vervolgens meer dan een half jaar niet in staat te werken. Er is geen vervanger en als hij terugkomt is zijn aandacht, uiteraard, pri-

mair gericht op het werk waar hij direct verantwoordelijk voor is. Precies in dezelfde periode bouwen we, voor de pilot, een nieuw prototype van BISON. Omdat we nog steeds geen gegevens uit de organisatie hebben maken we gebruik van gegevens van het RIVM. Bij deze gegevens zit ook een database met de rijksdoelen voor het milieubeleid die we netjes in het systeem inbouwen. Ten aanzien van de functionaliteit richten we ons volledig op het nieuwe Provinciale Milieubeleidsplan dat net is verschenen. Al met al lijkt dit prototype zo sterk op een werkelijke applicatie dat de betrokken milieumedewerkers niet meer zien dat het om een fictief prototype gaat. Zij zien BISON als een hulpmiddel waarmee ze ongevraagd rijksdoelen opgelegd krijgen.

Op deze manier haken ook de laatste voorstanders van BISON af. Doordat we, met de bedoeling zoveel mogelijk mensen te overtuigen, iedere keer met een ander verhaal kwamen, waren steeds meer mensen zich gaan afvragen waar we mee bezig waren. In hun ogen hadden we geen duidelijk verhaal en bleef het steeds bij theorie. Het gevolg hiervan is dat er op dat moment nog maar een heel klein groepje personen in de organisatie bezig is met de invoering van BISON. De meeste hebben ondertussen ook wel wat anders aan het hoofd. De voorbereidingen voor de reorganisatie beginnen vorm te krijgen

waardoor vrijwel iedereen in de organisatie zich vooral met z'n directe werk en daarbij behorende positie bezig houdt. Van BISON ligt eigenlijk niemand meer wakker, de ontwikkeling ligt in het voorjaar van 2001 vrijwel stil. Op dat moment ben ik zo ongeveer eigen baas. Mijn afdelingshoofd is hoofd van de afdeling Ruimtelijke Plannen geworden. In afwachting van de reorganisatie wordt zijn plek niet opgevuld maar tijdelijk ondergebracht bij het hoofd van de afdeling Landelijk Gebied, die deze functie er dus bij doet. Precies een week nadat hij begint krijgt hij een hernia en kan voor langere tijd niet werken. Ondertussen is mijn hoofdgroepdirecteur met pensioen aan het gaan. In deze omstandigheden adviseert het hoofd van de afdeling Milieu en Water, die op dat moment ook projectleider Planning en Control is, mij om BISON formeel te beëindigen en de resultaten, zonder dit te melden, onder te brengen bij het project Planning & Control.

Op dat moment ben ik al enkele jaren bij het project Planning & Control betrokken en inhoudelijk is een deel van de uitgangspunten van BISON al bij Planning & Control ondergebracht. Zonder veel nadenken en zonder overleg met de meest betrokken medewerkers neem ik daarom zijn advies over. Dit is de eerste stap in de richting van een andere benadering. Tot dat moment was onze benadering volledig

op de inhoud gericht. In samenhang met deze inhoudelijke benadering hanteerden we een wetenschappelijke recht toe recht aan werkwijze die er vooral op was gericht om het objectieve karakter van de systematiek helder te maken. Op het eerste gezicht is daar niets mis mee. Het is een benadering die in de wetenschap doorgaans als een standaardbenadering wordt gezien. Vanuit deze benadering dachten we dan ook het gelijk aan onze kant te hebben. We waren niet in staat om dit te relativeren door bijvoorbeeld met de blik van een buitenstaander (of een gebruiker) naar het systeem te kijken. Door onze inhoudelijke, op objectiviteit gerichte aanpak zaten we min of meer 'gevangen' in een proces dat ook wel 'groupthink' wordt genoemd. Op dit proces kom ik in paragraaf 7.4 nog terug. Door de beslissing te nemen BISON naamloos ergens anders onder te brengen wordt de eerste stap gezet naar een meer procesgerichte aanpak.

Voordat bewust voor een volledig procesmatige aanpak werd gekozen was echter nog een aantal andere stappen nodig. Deze worden in de volgende paragraaf beschreven. Om het belang van een procesmatige aanpak nog extra te verduidelijken geef ik hieronder eerst nog twee citaten uit het interview dat de externe adviseur met de griffier had in het kader van de voorstudie voor het opstellen van het plan van aanpak voor BISON. In dit

interview wordt BISON in verband gebracht met beleidsevaluatie. De adviseur vraagt aan de griffier wat op hoofdlijnen zijn informatiebehoefte bij beleids-evaluatie is. Zijn antwoord is als volgt:

“Er moet worden aangegeven wat de effecten van het beleid zijn. Dat kan grofweg op twee manieren: (a) je kiest in GS/PS enkele te evalueren onderwerpen per jaar en huurt externe deskundigen in die dat op ad hoc basis dan evalueren met landelijk beschikbare evaluatiemethoden of (b) met BISON waarbij je over alle onderwerpen breed informatie verzamelt. Risico van b is dat Statenleden door alle informatie het bos niet meer zien. Bovendien roep je iets over jezelf af (beeldspraak molensteen en waterhoofd) waar heel veel tijd in kan gaan zitten en waarvan op voorhand niet duidelijk is of het echt wat concreets gaat opleveren. Ik heb grote angst dat dit een doodlopende weg is maar ik ben nog wel bereid om me te laten overtuigen dat dit toch de goede aanpak kan zijn. Daar wacht ik al lang op en het komt maar niet. Mijn geduld is wat dat betreft bijna op. Optie b is ook niet altijd zinvol. Als er geen, of een zwakke, relatie is tussen beleidsdoel, maatregel en effect, wat is dan de reden om de moeite te doen dat allemaal in beeld te brengen. De beleidseffectiviteit is dan gewoon niet te meten, klaar. Ik vraag me af of dit niet voor heel veel onderwerpen van het provinciale beleid het geval is, deze zwakke beleid-maatregel-effect relatie.”

Op de vraag wat BISON over vijf jaar zou moeten brengen (het plan van aanpak heette BISON 2005) antwoordt hij:

“In het verleden heb ik geprobeerd om met enkele voorbeelduitwerkingen het BISONtraject te dwingen concreet te worden. Het maakte me daarbij niet uit welke cases er werden gekozen. Als ik maar kon zien dat het werkte en nuttig zou zijn voor de organisatie. Doordat de cases nooit gekomen zijn heb ik verminderd vertrouwen in de toekomst van BISON, er ligt als het ware een hypotheek. Het is voor BISON van groot belang de cases alsnog te doen. Want ik wil nog steeds eerst zien dat het werkt. Pas dan ben ik bereid er al dan niet in te investeren. Bij het uitwerken van de cases zullen garanties moeten worden gegeven en er zal veel gecommuniceerd moeten worden om de hypotheek af te lossen en zo het vertrouwen weer te herstellen. Welke case er wordt uitgewerkt maakt me niet uit. Pak de makkelijkste. Dit moet gewoon binnen een paar maanden worden gedaan. Het plan van aanpak bepaalt niet zozeer het vervolg van BISON maar het feit of er binnen drie maanden goede cases boven tafel komen. Dit is voor mij de belangrijkste test voor een ‘go, no go’”.

Uit deze antwoorden wordt duidelijk dat de griffier vooral het proces van belang achtte. Vanuit zijn positie is dat begrijpelijk, hij is immers de eindver-

antwoordelijke. Op dat moment waren wij echter zo gericht op de inhoud dat we dit niet konden of wilden zien. Zijn antwoorden werden door ons als onwil uitgelegd. Vooral zijn opmerking dat waarschijnlijk alle beleid-maatregel-effect-relaties in het provinciale beleid zwak zijn werd door ons als een vorm van weerstand gezien. Over de cases dachten wij ook anders. Voor ons was een case niet zozeer een procesmatig bewijs dat BISON kon werken maar meer een volgende inhoudelijke stap in de goede richting. Een case was voor ons dus veel meer een mogelijkheid. Door zijn antwoorden door onze bril te filteren waren we niet meer in staat ze naar waarde te schatten. Al met al was er voor de positie van de griffier dus meer te zeggen dan wij op dat moment wilden of konden inzien. Dit alles was terug te voeren op een verschil in benadering met aan de ene kant een nadruk op ‘wetenschappelijkheid’ en ‘inhoud’ en aan de andere kant een nadruk op ‘politieke gevoeligheid’ en ‘de sturing van processen’. Dit verschil is lange tijd door ons genegeerd. Door mee te werken in het project Planning & Control werd mij langzaam duidelijk dat er meer is dan alleen inhoud. Hoe dat is gegaan wordt in de volgende paragraaf besproken. In de paragrafen 7.4 en 7.5 wordt uitgelegd tot welke inzichten dit leidde. Die inzichten worden in hoofdstuk 8 verder uitgewerkt.

### 7.3 Planning & Control als voertuig

BISON was niet het enige project met een langdurige looptijd. Tijdens een eerdere reorganisatie, ongeveer rond 1990, was een ander project gestart. Dit project heette aanvankelijk PlaCo (van *Planning* en *Control*). De wortels van PlaCo lagen in het BBI-project van het rijk, dat globaal al in hoofdstuk 6 is besproken. PlaCo werd vooral achter de schermen vorm gegeven omdat er op dat moment, hoewel niet expliciet uitgesproken, vanuit werd gegaan dat je de organisatie niet moet belasten met dergelijke methodische vraagstukken. PlaCo was daardoor lang onzichtbaar. Het belangrijkste resultaat van PlaCo was uiteindelijk dat het bouwstenen leverde voor de organisatie die in 1996 van start ging. Deze bouwstenen bestonden uit een bedrijfsfilosofie en een samenhangend stelsel van instrumenten voor Planning & Control, die onder meer een beheersbegroting en een beleidsbegroting bevatten. In deze instrumenten klinken de uitgangspunten van BBI door. Toen in 1996 de nieuwe organisatie van start ging werd het zaak om deze bouwstenen in te voeren. PlaCo werd nieuw leven ingeblazen en heette vanaf dat moment gewoon Planning & Control. Opnieuw werd er vanuit gegaan dat je een organisatie niet moet belasten met methodische vraagstukken. Er werd voor een praktische

benadering gekozen: de ontwikkeling van een ManagementInformatieSysteem (MIS) waar de ideeën van PlaCo in zouden worden verwerkt.

Het project Planning & Control was al een tijd onderweg toen wij er (in 1997) bij betrokken werden. In het begin was deze betrokkenheid informeel, dat wil zeggen we waren geen onderdeel van de projectgroep. Na een vergelijkend warenonderzoek was voor het MIS een kant-en-klaar systeem aangeschaft dat ook bij enkele gemeentes werd gebruikt<sup>16</sup>. De belangrijkste taak van de projectgroep was ervoor te zorgen dat dit systeem in de provinciale organisatie kon worden ingevoerd<sup>17</sup>. Voor de invoering was een extern bureau ingehuurd maar de betreffende consultants waren niet in staat om voor het systeem een goede productstructuur te definiëren. De hoofdgroepcontroller van M&O was lid van de projectgroep en mijn buurman in het provinciehuis. Hij heeft de vraag van de ontwikkeling van een productstructuur bij ons neergelegd. Op die manier werden wij via de achterdeur bij het project Planning & Control betrokken. Al gauw werd duidelijk dat het geen sinecure zou zijn om een goede structuur te definiëren. Het aangeschafte systeem bestond uit een hard voorgedefinieerde Oracle database. Dit had als belangrijkste consequentie dat we het moesten doen met de structuur die al in het aangeschafte systeem

beschikbaar was. Er waren geen vrijheden om een eigen structuur op te zetten.

Door ons is toen de pragmatische keuze gemaakt om de beleidsbegroting van dat moment naar het systeem te vertalen. Daarbij werd uitgegaan van de producten die in deze begroting werden genoemd, de indeling van deze begroting in hoofdstukken en paragrafen en de beschikbare structuur in het aangeschafte systeem. Daarnaast leek het voor ons van strategisch belang om een relatie met BISON te leggen. Voor de theoretische kant van de ontwikkeling van de productstructuur hebben we dan ook vooral gebruik gemaakt van de overwegingen die al in hoofdstuk 6 zijn beschreven. Omdat er haast was, er was door de projectgroep zelf immers al flink wat tijd in de ontwikkeling gestoken en de einddatum naderde rap, werd door ons (de BISOgroep) in één week een structuur ontwikkeld. In twee dagen hadden we een concept, vervolgens hebben we twee dagen besteed om alle betrokken beleidsonderdelen te raadplegen, wat vooral neerkwam op het uitleggen van de door ons gebouwde structuur en het controleren van de (theoretische) bruikbaarheid. De laatste dag werd besteed aan een presentatie aan de projectgroep en het betrokken management. Het gevolg van deze benadering was een structuur die technisch en theoretisch goed in elkaar zat maar die weinig aansluiting met de

praktijk had. Op dat moment speelde dit laatste geen rol van betekenis, er was, op tijd, een systeem beschikbaar zodat aan de opdracht was voldaan.

Voor ons was de belangrijkste uitkomst dat we een (informatietechnische) verbinding tussen BISON en Planning & Control tot stand hadden gebracht. Dit speelde in 1997 toen de ontwikkeling van BISON voor het eerst niet meer zo vlotte. Deze koppeling werd door ons daarom als een belangrijke stap bij de verdere invoering van BISON gezien. Voor de organisatie betekende de oplevering van het MIS vooral een hoop ergernis<sup>18</sup>. Het werkte niet naar behoren. Dat er een probleem was met het gebruik in de praktijk werd wel onderkend maar dit probleem werd hoofdzakelijk geweten aan onduidelijkheid en onbegrip. Het project Planning & Control kreeg daarom opnieuw een verlenging. Ditmaal ging het vooral om het verder uitlijnen van het instrumentarium zodat de organisatie er meer begrip voor zou krijgen. Het project kreeg dus een inhoudelijke invalshoek. Het belangrijkste resultaat dat moest worden bereikt was een goede afstemming van de beleidsbegroting (van de Staten) op de beheersbegroting (van de organisatie) en de daarbij horende afdelingsplannen. Het ging er dus om dat de bestuurlijke instrumenten goed werden afgestemd op de organisatorische instrumenten. Er was ook voorzien in een opleidingstraject waarin alle



onderdelen van de organisatie in een dagdeel werden bijgepraat over het belang en de inhoud van Planning & Control. Achter de schermen werd ondertussen ook gewerkt aan de verdere ontwikkeling en verbetering van het MIS.

De cursussen werden door een extern bureau gegeven. Ze hadden een nogal instructief karakter. Om deze reden, en wegens gebrek aan belangstelling, werden ze vroegtijdig beëindigd. De verdere ontwikkeling van het MIS stond vooral in het teken van activiteiten die te maken hadden met het zogenaamde 'millenniumprobleem'. Die werden uitgevoerd door een klein groepje ingewijden. De vraag naar de verdere afstemming van de verschillende bestuurlijke en organisatorische instrumenten leidde binnen de projectgroep, vanwege de verschillende inzichten en uitgangspunten van de betrokkenen, tot allerlei fundamentele discussies die nog ingewikkelder werden toen er na de provinciale verkiezingen van 1999 een Collegeprogramma en een Beleidsprogramma aan het instrumentarium werden toegevoegd. Deze instrumenten leken veel op de zogenaamde 'sturingsbrief' die eerder vanuit BBI (zie hoofdstuk 6) aan het instrumentarium was toegevoegd. Er leek dus sprake te zijn van overlap. Niet iedereen was het daarmee eens waardoor de discussies alleen maar moeizamer werden. Al met al schoot het dus niet op met het project Planning &

Control. Om nog enigszins succesvol te zijn heeft de projectleider toen besloten om de nadruk van het project te leggen bij de ontwikkeling van een begroting 'nieuwe stijl'.

Deze nieuwe stijl had vooral te maken met een extra accent op beleidseffectmeting. Dit werd niet alleen ingegeven door landelijke ontwikkelingen (zie 2.1.4). Er was immers ook met zoveel woorden in het Collegeprogramma 1999 – 2003 aangekondigd dat er meer naar beleidseffecten zou moeten worden gekeken. Door het leggen van dit accent in de begroting komt er een formele inhoudelijke verbinding tussen Planning & Control en BISON tot stand. In deze fase van de ontwikkeling van Planning & Control werd ik lid van de projectgroep. De groep was toen al enkele jaren bezig en ik had zijdelings gezien dat de discussies vooral over bedrijfsinterne en financiële zaken gingen. Tot dat moment was er in mijn ogen nog weinig tijd besteed aan beleidseffectmeting. Toen ik lid werd van de projectgroep dacht ik een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de discussies. Ik had echter grote moeite om mijn punt op een goede manier in te brengen. Ik vond het lastig om de 'taal' van deze mensen te spreken en te begrijpen. Tegelijk begon ik te beseffen dat ik van de groep niet kon verwachten dat ze mijn 'taal', die vooral op de techniek van informatiesystemen

was gebaseerd, zouden spreken. Op die manier was ik enige tijd een soort 'buitenstaander' in de projectgroep.

Een belangrijk deel van de, voornamelijk financiële, discussies in de projectgroep liet ik daarom voor wat ze waren. Voor mij was er in ieder geval één belangrijk punt van discussie. Dit had betrekking op de indeling van de begroting. Volgens de meeste leden van de projectgroep was deze indeling volstrekt legitiem. Zij beriepen zich daarbij op de wettelijk vastgestelde comptabiliteitsvoorschriften. In mijn ogen, en in die van de overige leden van de ontwikkelgroep van BISON, was deze indeling echter niet geschikt voor een informatiesysteem en vormde daarmee een belemmering voor een goede aansluiting van BISON op Planning en Control. Een beperkt deel van de indeling van de begroting kwam vrijwel overeen met onze eigen indeling van het beleid, zoals we die met onze eigen wetenschappelijke methode hadden ontwikkeld. De totale indeling in de begroting was echter absoluut niet consequent en vertoonde verschillende vormen van overlap. Vanuit het perspectief van BISON leek dit een belangrijk obstakel voor een eenduidige informatievoorziening. Een vergelijking van de Friese begroting met begrotingen van andere provincies leerde dat de voorschriften daar veel minder strikt werden gehanteerd dan vanuit een wettelijke oogpunt

nodig was. Uiteindelijk werd in de projectgroep gekozen voor een sub-optimale koppeling tussen Planning en Control en BISON.

Er werd besloten dat bij het opstellen van de begroting voortaan zou worden uitgegaan van een thematische opbouw. Bij ieder thema hoorde één of enkele indicatoren, en bij iedere indicator hoorde een meetwijze. Op deze manier ontstond een stramien, ook wel format genoemd, waaraan ieder thema van de begroting moest voldoen. Dit stramien ging uit van het acroniem DTMP. Voor elk thema moest worden aangegeven welke doelen werden nagestreefd, welke taakstellingen er golden, welke maatregelen nodig zouden zijn om deze taakstellingen te halen en welke producten de provincie zou moeten inzetten om ervoor te zorgen dat de maatregelen genomen zouden worden. Van elk van de onderdelen moest ook worden aangegeven welke meetpunten in dat geval te onderkennen waren. Deze aanpak was een rechtstreeks gevolg van de uitgangspunten van BISON die in de hoofdstukken 4 en 6 zijn beschreven. Het acroniem DTMP is een uitdrukking van de ruggengraat van BISON die in figuur 6.5.1 is afgebeeld. Zonder de naam BISON te noemen werd de indeling aan het MT voorgelegd. Hoewel we dit niet verwachtten, werd zonder enig probleem goedkeuring gegeven. Ook de commissie van de Rekening, die op dat

moment als een soort klankbordgroep van Statenleden werd gezien, ging akkoord. Nu was het zaak om ervoor te zorgen dat er een begroting werd opgesteld die aan de uitgangspunten voldeed.

Bij het opstellen van een begroting zijn zeer veel mensen betrokken. Alleen al het verzorgen van alle financiële informatie vraagt de inzet van meerdere medewerkers. Daarnaast moet ieder onderdeel door de desbetreffende inhoudelijke deskundige van een tekst worden voorzien. In veel gevallen zijn hier per onderwerp niet één maar twee en soms zelfs drie personen bij betrokken. Gelukkig hebben deze mensen dan vaak verschillende onderwerpen onder hun hoede. Toch zijn, afgezien van een redactiecommissie die ook snel uit drie personen bestaat, al gauw veertig tot vijftig mensen bij het opstellen van een begroting betrokken. Omdat ervaringen uit het verleden hadden geleerd dat dit soort processen niet vanzelf goed komen, werd besloten om alle betrokkenen gezamenlijk en gelijktijdig aan het opstellen van de begroting te laten werken. Daarbij was het vooral van belang om te stimuleren dat de 'boekhouders' in gesprek gingen met de 'beleidsmakers'. In de praktijk zijn dit namelijk nogal gescheiden werelden. Er werden twee dagen gepland, met twee weken ertussen, waar alle betrokkenen aanwezig moesten zijn. Beide dagen zouden beginnen met een ochtendbijeenkomst

met instructies over de uitgangspunten. Vervolgens zou op beide dagen in groepjes worden gewerkt aan het opzetten van de verschillende onderdelen van de begroting. Op beide dagen waren deskundigen, dit waren de leden van de projectgroep Planning & Control, aanwezig om de opstellers met raad en daad bij te staan.

Alles verliep zoals gepland. Het proces startte met de eerste gezamenlijke dag. Daarna hadden alle betrokkenen twee weken de tijd om hun onderdeel volledig in te vullen. Op de tweede gezamenlijk dag werden de resultaten besproken en werden verbeterpunten benoemd. In de laatste weken konden deze worden verwerkt. Op deze manier werd de begroting opgesteld. Het hele proces kende, met nog wat heen en weer gepraat met de redactiecommissie, een doorlooptijd van ongeveer vier weken. Dit was, volgens de maatstaven die toen in de praktijk golden, ongekend kort. Het eindresultaat was een begroting die op zeer veel draagvlak kon rekenen. Zowel over de inhoud als over het proces waren de meeste betrokkenen zeer tevreden. De begroting 'nieuwe stijl', die voor het eerst in 2000 verscheen<sup>19</sup> werd dan ook als een groot succes gezien. Voor BISON was het succes minder groot. In de praktijk bleken de gekozen uitgangspunten voor de begroting voor velerlei uitleg vatbaar zodat er inhoudelijk sprake was van

weinig consistentie tussen de verschillende onderdelen. Daarnaast konden lang niet alle betrokkenen uit de voeten met het invullen van de meetpunten waardoor er nogal wat lege tabellen in de begroting stonden. Verder bleek dat in de gevallen waarin de tabellen wel goed waren ingevuld, de gewenste gegevens niet beschikbaar waren zodat ook hier sprake was van een teleurstelling. Op dat moment werden deze problemen vooral als aanloopproblemen gezien. Het belangrijkste was dat er een nieuwe begroting lag.

Al met al werd de nieuwe begroting dus op tijd opgeleverd. Het project Planning & Control werd daarmee als een succes afgesloten. Toch werd ook deze nieuwe aanpak niet door de organisatie overgenomen. Op de een of andere manier was er nog steeds geen sprake van 'verinnerlijking'. Daarnaast waren er twee nieuwe ontwikkelingen op landelijk niveau: VBTB en het dualisme, en de nieuwe reorganisatie kwam in beeld. Deze vooruitzichten maakten duidelijk dat het instrumentarium een nieuwe aanpassing nodig zou hebben. Dit was voldoende reden om het project Planning & Control wederom te verlengen. Op hetzelfde moment was er een soort carrousel binnen de leidinggevende functies op gang gekomen. Vanuit het principe dat een manager overal leiding kan geven en verandering van functie goed is voor iemands ontwikke-

ling werd van alle leidinggevendenden gevraagd zich beschikbaar te stellen voor het wisselen van functie<sup>20</sup>. Het gevolg was dat een groot deel van de leidinggevendenden ook inderdaad van functie wisselde. Daarnaast was er een deel dat in deze ontwikkeling een goede reden zag om de organisatie te verlaten. Door het wisselen van functies kwam er ook een andere projectleider bij het project Planning & Control. De rest van de projectgroep bleef grotendeels intact.

Door de wisseling van het projectleiderschap kreeg ik invloed in het centrum van het project. In overleg met de projectleider werd het project in vijf deelprojecten opgedeeld: (1) conceptuele uitgangspunten, (2) begroting 2002, (3) jaarverslag en jaarrekening 2001, (4) voorjaarsnota 2001 en (5) communicatie<sup>21</sup>. De achterliggende gedachte bij deze opdeling was dat we drie vliegen in één klap zouden kunnen slaan. Ten eerste werd er een duidelijk concept ontwikkeld, iets dat steeds maar niet lukte. Ten tweede werden drie concrete producten opgeleverd. Ten derde werd de organisatie van het verloop van het project op de hoogte gehouden. Voor de deelprojecten 1 en 5 werd ik aangewezen als trekker. Deelproject 5 werd mij al gauw uit handen genomen. Dit hoorde volgens de griffier niet thuis in het project Planning & Control. Op hetzelfde moment werd door een projectgroep onder zijn hoede de reorganisatie voor-

bereid. Deze projectgroep zorgde voor organisatiebrede communicatie en dus ook voor die rond Planning en Control. 'Onze' projectleider werd wel lid van een stuurgroep die beide projectgroepen op hoofdlijnen aanstuurde. Deze stuurgroep bestond uit drie leden: de griffier, de projectleider Planning & Control en de gedeputeerde die portefeuillehouder Personeel & Organisatie was.

Hoewel ik graag werk had gemaakt van de communicatie rond Planning & Control maakte het me op dat moment niet zoveel uit. Het uitlijnen van de conceptuele uitgangspunten voor Planning & Control lag ook op mijn bordje en dit was een uitgelezen kans om de ideeën van BISON met Planning & Control te verbinden. De mogelijkheden die ik daarbij had werden vergroot door de goede samenwerking met de nieuwe projectleider. In de beginperiode van de ontwikkeling van BISON was hij één van de belangrijkste voorstanders van BISON geweest. Tegelijk had hij een sterk gevoel voor het verloop van processen in een provinciale organisatie. Hoewel hij de ideeën van BISON volledig onderschreef was hij bang dat de naam BISON in de organisatie ondertussen een dermate negatieve lading had gekregen dat het gebruik ervan wel eens contraproductief zou kunnen werken. Hij heeft toen voorgesteld om een document op te stellen met de titel 'Houtskoolschets Planning & Control'.

Dit document kon in zijn ogen prima worden gebaseerd op BISON als die naam maar niet meer werd gebruikt. Na enig nadenken leek mij dit een goed voorstel.

Voor het opstellen van het document wordt een externe deskundige ingehuurd, dezelfde die was ingehuurd voor het opstellen van het plan van aanpak voor BISON. Even later leveren we een eerste concept op. We hadden eigenlijk al een groot deel van de informatie beschikbaar waardoor we snel konden werken. Het concept dat we opleverden bevatte de hoofdlijnen van een samenhangend schema van alle P&C-instrumenten in de organisatie en een leidraad voor de inhoud van deze instrumenten. Eind 2001 leggen we de 'houtskoolschets' voor aan de stuurgroep. Na een langdurige discussie gingen zij akkoord met een verdere uitwerking. Daarbij kregen we twee opdrachten mee. Ten eerste moesten we beter aansluiten bij de inzichten van de projectgroep die zich bezig hield met het uitlijnen van de nieuwe organisatie. Ten tweede moesten we beter rekening houden met de komst van de dualisering. De eerste opdracht betekende vooral dat er beter moest worden afgestemd. Dit leverde enkele zware gesprekken op maar uiteindelijk bleef de inhoud van de 'houtskoolschets' lijnrecht overeind. De tweede opdracht betekende vooral dat we de begroting moesten splitsen in

een beleidsprogramma (voor PS) en een productenraming (voor GS).

Aan het begin van de zomer van 2002 leveren we ons eindproduct op. De basisgedachte ervan is dat het richtlijnen geeft voor het regelen van het verkeer tussen de verschillende lagen in de organisatie. Er zijn vier lagen met elk een eigen planningsdocument: een beleidsprogramma voor het verkeer tussen PS en GS, een productenraming en concernplan voor het verkeer tussen GS en directie, sectorplannen voor het verkeer tussen directie en sectorhoofden en teamplannen voor het verkeer tussen sectorhoofden en teamleiders. Al deze instrumenten hebben een tegenhanger aan de 'controlkant' in de vorm van een managementrapportage. In alle gevallen hebben de documenten min of meer het karakter van een contract tussen twee hiërarchische lagen in de organisatie. Samen met de andere beleidsdocumenten vormen ze een samenhangend stelsel van P&C-instrumenten. De inhoud van de verschillende instrumenten is gebaseerd op de uitgangspunten van het dualisme (zie 2.1.4) en de inzichten die we bij BISON hadden opgedaan. Voor alle documenten is in de 'houtskoolschets' ook duidelijk gemaakt in welke informatiebehoefte moet worden voorzien. Op basis van deze behoefte is een matrix opgesteld die de totale informatiebehoefte van de organisatie aangeeft. Deze matrix

noemden we de 'conversietabel' omdat met deze matrix alle verwachte vormen van informatiebehoefte kunnen worden samengesteld.

Omdat de 'houtskoolschets' in deze vorm ook door de Statencommissie wordt goedgekeurd krijgt hij een definitief karakter. De naam verandert daardoor in 'blauwdruk P&C'. Met de oplevering van de 'blauwdruk P&C' is een van de deelproducten van het project gereed. In de tussentijd waren ook al twee begrotingen (2002 en 2003), twee jaarverslagen (2001 en 2002), twee voorjaarsnota's<sup>22</sup> en de bouwstenen voor een heroverwegingsoperatie opgeleverd. De projectleider van het project P&C had ondertussen uitzicht op een nieuwe baan. De reorganisatie was ook in volle gang. Mijn aandacht was vooral gericht op het overhevelen van mijn cluster naar een team in de nieuwe organisatie. Daarnaast moesten alle oude en nieuwe leidinggevenden opnieuw solliciteren, inclusief assessments. Dat gold dus ook voor mij. Al met al was het de hoogste tijd om het project Planning & Control (eindelijk) af te ronden. Dit gebeurde in de zomer van 2002. Op de borrel die ter ere van ons succes werd gehouden vertrouwde de griffier mij toe dat we een prima prestatie hadden geleverd maar dat dit wel eens het hoogst haalbare zou blijken te zijn. Hoewel ik toch wel even schrok van deze opmerking, de Blauw-

druk was immers nog helemaal niet ingevoerd, had ik ondertussen geleerd er persoonlijk niet meer al te veel van in de war te raken. Langzaam werd mij duidelijk dat dingen lopen zoals ze lopen en dat je dat moet accepteren.

Opnieuw gebeuren er verschillende dingen in dezelfde periode. Begin 2002 worden de nieuwe sectorhoofden benoemd. Zij zijn kwartiermaker voor de nieuwe sectoren. De interne organisatie van de sectoren wordt onder leiding van de sectorhoofden in groepen uitgelijnd. Elke sector wordt in teams<sup>23</sup> onderverdeeld. Vlak voor de zomer vindt de werving van teamleiders plaats. Zelf wordt ik teamleider van het team Beleidsinformatie & Cartografie (B&C). Dit team is onderdeel van de sector Concern- en Bestuursondersteuning (CBO). Een ander team van deze sector is Financiën, Planning & Control (FP&C). Voor dit team wordt geen geschikte teamleider gevonden. Daarom wordt een interim aangesteld. Deze krijgt tevens de opdracht om een implementatieplan voor de 'blauwdruk P&C' te schrijven. Daarmee werd de verdere ontwikkelingen van BISON, die immers in Planning & Control was verpakt, in handen van een buitenstaander gelegd. Aan het eind van 2002 is het implementatieplan klaar. Begin 2003 horen we dat alle managers een zwaar opleidingstraject krijgen. Ook dit wordt door een extern bureau verzorgd.

Tijdens het intake-gesprek met één van de trainers hoor ik dat zij de blauwdruk, en dan met name de werkwijze rond beleidseffectmeting, gaan invoeren. Daarmee lijkt het er sterk op dat er een definitief einde is gekomen aan mijn bemoeienis met Planning & Control en dat het BISONhoofdstuk blijvend kan worden afgesloten. Daarmee werd het tijd om de balans op te maken. In de volgende paragraaf wordt dat gedaan. In hoofdstuk 9 zal duidelijk worden dat dit nog geen eindbalans is maar een tussenbalans.

## 7.4 Wat zes jaar BISON heeft opgeleverd

Eind 2002 lijkt het er dus op dat we zowel formeel als informeel een punt achter BISON kunnen zetten. Er is dan bijna zeven jaar door ons aan het onderwerp gewerkt. BISON heeft in die periode verschillende tastbare resultaten opgeleverd maar dit is veel minder dan aanvankelijk door ons werd verwacht. Hoewel we als ontwikkelaars enigszins teleurgesteld zijn, zijn de resultaten van BISON wel van belang voor de provinciale organisatie. Ze zijn verschillend van aard en niet allemaal even zichtbaar. In grote lijnen kan daarbij een onderscheid worden gemaakt in de volgende zaken.

1. De inhoudelijke inzichten van BISON zijn een hulpmiddel geweest bij het opstellen van monitoringsrapporten en het maken van instrumenten voor Planning en Control.
2. De indeling van het beleid in een logische structuur gaf een handvat voor beleidsevaluaties en vormde een bouwsteen voor databases op het gebied van Verkeer en Vervoer en Milieu en Water.
3. De bouw van demoversies van applicaties leverde kennis en modules op die in andere applicaties zijn gebruikt.
4. De ontwikkeling van een datawarehouse rond BISON heeft sterk bijgedragen aan de bouw van een meta-informatiesysteem waarin is vastgelegd waar welke informatie in de provinciale organisatie beschikbaar is.
5. De ontwikkeling van BISON maakte duidelijk, of werd in ieder geval gebruikt om duidelijk te maken, dat de landelijke ontwikkelingen op het gebied van monitoring en beleidseffectmeting door Fryslân serieus werden genomen.

Naast deze vijf resultaten hebben de pogingen om de organisatie te overtuigen van het nut van BISON, achteraf, duidelijk laten zien wat het belang is van groepsprocessen bij de invoering van een dergelijk systeem. Toen wij ons na het opleveren van de 'houtschoolschets' gingen afvragen wat er mis was gegaan werd ons langzaam duidelijk dat we vrij-

wel geen rekening hadden gehouden met de dynamiek van groepsprocessen. Met name de manier waarop mensen betekenis geven aan dingen en de doorwerking daarvan in groepen was voor ons een blinde vlek. Wij gingen uit van een objectieve werkwijze die voor iedereen hetzelfde zou uitwerken. De invoering van BISON liep ondertussen heel anders dan we hadden verwacht en we konden daar niet goed op inspelen omdat we 'vastzaten' in onze eigen, door ons als objectief en universeel aangemerkte, werkwijze. Dit kwam omdat we op dat moment geen oog hadden voor de processen die zich rond ons afspeelden. Daardoor gingen we door in ons eigen 'stramien' met als gevolg dat we steeds minder vat hadden op het invoeringsproces. Om duidelijk te maken wat hier achter zit wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de groepsprocessen die bij de invoering van BISON een rol hebben gespeeld.

In het hele traject waren verschillende groepen te onderscheiden. Die verscheidenheid leverde een verscheidenheid aan indrukken op. Veel van deze indrukken werden in die periode door ons latent, en dus vrijwel onbewust, opgedaan. Pas later, toen we ons gingen afvragen hoe het allemaal was gelopen en wat er mis was gegaan werden deze indrukken langzaam omgezet in inzichten<sup>24</sup>. Daarbij werd onder meer duidelijk dat er tijdens de ontwikkeling

en invoering van BISON ruwweg sprake was van vier groepen met elk een min of meer eigen proces. Dit zijn: de ontwikkelgroep, de projectgroep Planning & Control, de beleidsmedewerkers waar we de presentaties van BISON aan gaven en het MT. Hieronder worden de processen die zich in deze groepen afspeelden kort nader besproken en kort geanalyseerd. Daarbij wordt zowel naar verschillen als naar overeenkomsten gekeken. De volgorde die ik bij deze bespreking heb aangehouden is gekozen op basis van afnemende directe betrokkenheid bij de inhoudelijke ontwikkeling van BISON.

Bij de ontwikkelgroep was de inhoudelijke betrokkenheid natuurlijk het grootst. We waren bezig met het ontwikkelen van een gezamenlijk product waar we ons allemaal even verantwoordelijk voor voelden. Toch was er sprake van een bepaalde nuance. Drie van de vier betrokkenen hadden een  $\beta$ -achtergrond, één, een bedrijfskundige, had een  $\gamma$ -achtergrond. Tijdens de vele discussies die werden gevoerd was negen van de tien keer de consensus tussen het drietal van doorslaggevende betekenis. Een afwijkende mening van de bedrijfskundige werd dan 'gerepareerd' door extra aandacht te geven aan het overtuigen van deze betrokkene. Op dat moment zat hij dus al niet meer in de positie om het drietal van zijn eigen mening te overtuigen. Het gevolg was

dat de groep redelijk hecht was maar dat tegelijkertijd de binding van de bedrijfskundige met de groep het zwakst was. Nog een nuance was dat er twee 'Wageningers' in de groep waren die het altijd als eerste eens waren. Overigens werd er inhoudelijk alleen op basis van algehele consensus besloten. Een definitie of omschrijving was pas af als alle vier het erover eens waren. Voor mij als projectleider betekende dit vooral dat ik bij een afwijkende mening net zolang doorging met overtuigen tot iedereen op één lijn zat. De communicatie tussen mij en de andere leden van de projectgroep was daarbij volledig op inhoud gericht.

Doordat we sterk aan consensus hechten werd over alles langdurig nagedacht en gesproken. Daarbij werd meestal in een iteratief proces gewerkt waarbij we ook steeds definities ontwikkelden voor de begrippen die we hanteerden. Door deze uitvoerige, en door ons als uiterst secuur ervaren, werkwijze ontstond een onuitgesproken gevoel dat we bezig waren met het ontwikkelen van 'ware' 'objectieve' kennis. Wij hadden het gevoel dat we tot de kern van de zaak doordrongen en de essentie ervan blootlegden. Wat de toets der kritiek (van de groep) had doorstaan kreeg het stempel objectief te zijn. Dit had verschillende consequenties. Ten eerste dachten wij een werkwijze te hanteren die door zijn sterke wetenschappelijke inslag eigenlijk niet ter discussie was te

stellen. Dit werd door ons nooit zo uitgesproken maar dit was wel af te meten aan de wijze waarop door ons werd gereageerd op inbreng van buiten de groep. Kennis en ervaringen van buiten de groep werd door ons, overigens zonder dit als zodanig te benoemen, vrijwel altijd als minder relevant gezien. Pas als deze kennis aan de kritische eisen van ons eigen werkproces kon voldoen was het voor ons volwaardige kennis. Tegelijk was het gezamenlijke denkproces zover gevorderd dat individuele groepsleden onafhankelijk van elkaar dezelfde denkstappen maakten zonder dat expliciet te beseffen. Als in de groepsprocessen rond de ontwikkeling van BISON buitenstaanders werden betrokken die deze stappen (logischerwijs) niet konden maken dan werd dat door ons altijd geweten aan de betreffende persoon.

In dit proces, waarin we ongeveer twee jaar elke week tenminste één maar vaak meerdere gemeenschappelijke sessies hadden, hadden we een eigen werkelijkheid gedefinieerd, zonder het op dat moment te beseffen. Die werkelijkheid werd door ons als maatgevend voor de realiteit gezien. We zaten daarmee op het hoogtepunt van een proces dat ook wel 'groupthink' wordt genoemd. 'Groupthink' is een term die in 1972 voor het eerst door I.L. Janis is geïntroduceerd. Janis gebruikte deze term in een studie naar enkele belangrijke beleidsfiasco's zoals de poging om het

regime van Castro omver te werpen. In ons land is onder meer door 't Hart onderzoek gedaan naar groepsdenken en beleidsfiasco's. Volgens hem doelt Janis met de term 'groupthink':

**"... op het verschijnsel dat in kleine, informele groepen onder bepaalde omstandigheden het behoud van harmonie en consensus in de groep een zodanig belangrijke drijfveer wordt in de overwegingen en gedragingen van de groepsleden, dat zij op het moment dat de groep belangrijke beslissingen moet nemen ervoor terugschrikken om discussie aan te moedigen en kritiek te leveren. De kwaliteit van de groepsbeslissingen komt onder druk te staan. Het in potentie aanwezige kritische vermogen van de groep wordt immers niet benut zodat informatie die niet strookt met de groepsconsensus over de te nemen beslissingen niet voldoende doordringt of zelfs geheel en al terzijde wordt geschoven."**<sup>25</sup>.

In de ontwikkelgroep van BISON gingen we discussie en kritiek niet uit de weg. In die zin was er dus geen sprake van groepsdenken zoals door Janis wordt bedoeld. Omdat we met de discussies een eigen werkelijkheid creëerden die we als maatgevend voor de realiteit zagen waren we niet meer in staat om informatie van buiten de groep op waarde te schatten. In die zin was er dus wel sprake van 'groupthink' zoals door Janis wordt bedoeld. Relativering

van het eigen standpunt was op dat moment niet meer aan de orde. Als een ander er anders over dacht had deze persoon het volgens ons niet begrepen. Hoewel we dat nooit hardop zeiden zagen wij onszelf als de enigen die precies wisten waar het om ging als het op beleidseffectmeting aankwam. Onze collega's zagen we als leken op dit gebied. De houding die we aannamen leidde tot twee soorten reacties. Er was een groep die ons min of meer als de echte deskundigen zag. Met deze mensen konden we goed samenwerken. We genoten een zeker respect bij hen en ze conformeerden zich vrij makkelijk aan onze inzichten. Deze groep bestond vrijwel uitsluitend uit technische georiënteerde mensen. Bij minder technisch georiënteerde mensen kwamen we al gauw over als 'wetenschappers'. In het beste geval werden we als enigszins verstrooide theoretici gezien, in het slechtste geval waren we betweterig en arrogant.

In de projectgroep Planning & Control speelden zich soortgelijke processen af. Op mij kwam dit anders over omdat ik, vooral in het begin, als een buitenstaander bij deze groep betrokken was. Al gauw werd mij duidelijk dat mijn werkelijkheid niet de werkelijkheid van de projectgroep was. Wat hier achter zat was voor mij op dat moment nog onduidelijk en het verschil in opvatting werd door mij vooral gevoelsmatig ervaren. Hoewel ik het niet kon duiden was ik

mij wel bewust van het verschil en werd mij duidelijk dat de projectgroep ten opzichte van het grootste deel van de organisatie ook in een eigen werkelijkheid werkte. Omdat de projectgroep vooral uit bedrijfsmatig georiënteerde mensen bestond kreeg ik de indruk dat rond beleidseffectmeting sprake was van drie werelden. De wereld van de techniek, de bedrijfsmatige wereld en de wereld van de organisatie. Door dit inzicht werd ik mij er voor het eerst van bewust dat het zaak is om deze drie werelden op elkaar af te stemmen. Omdat op dat moment mijn eigen wereld voor mijzelf als de enige echte realiteit doorging hield dit afstemmen vooral in dat ik mensen uit de andere wereld van mijn eigen gelijk probeerde te overtuigen<sup>26</sup>. Mijn communicatie was daarbij, net als in de ontwikkelgroep van BISON, volledig op de inhoud gericht. Helaas, en achteraf natuurlijk vanzelfsprekend, leidden deze pogingen niet echt tot overeenstemming. De andere leden van de projectgroep vertoonden namelijk ongeveer hetzelfde gedrag, maar dan vanuit het voor hen vertrouwde (bedrijfsmatige) perspectief. In hoofdstuk 8 wordt uitgelegd wat hier achter zit en dat dit allemaal heel vanzelfsprekend gedrag is in groepen.

In de groepen waarin wij presentaties over BISON gaven viel in het begin niet zoveel op. We hielden een verhaal en dat viel wel of niet in de smaak. In beide

gevallen hield ongeveer 80% van de aanwezigen zijn mond. Als deze mensen een vraag werd gesteld gaven ze een zo kort mogelijk antwoord. Op de vraag of er nog onduidelijkheden waren volgden vaak een paar korte neeën en een heleboel instemmend zwijgen. Toen we iets meer gevoel voor groepsprocessen kregen veranderden we de vraag van gesloten naar open. “Wat is nog onduidelijk?” luidde de vraag dan<sup>27</sup>. In die gevallen was het antwoord meestal: “Niets”. Hoewel we zeker wisten dat dit onmogelijk het geval kon zijn namen we hier toch maar genoegen mee. Een klein deel van aanwezigen reageerde wel inhoudelijk. In de meeste gevallen gaven ze hun eigen versie van het verhaal. Ook deden ze wel pogingen om bepaalde details van het verhaal meer in de richting van hun eigen zienswijze te buigen. Eigenlijk was iedere vraag die ze stelden niet zozeer een verzoek om informatie maar meer een pleidooi voor hun eigen mening. Soms was er discussie tussen enkele van zulke personen. De rest van de groep hoorde dit dan gelaten aan. Ook hier valt dus op dat mensen een eigen visie op de werkelijkheid hebben die ze als de realiteit zien. Als deze opvatting niet overeenstemt met de andere aanwezigen in de groep blijkt dat het lastig is om tot een goed inhoudelijk gesprek te komen.

Tijdens onze presentaties in het MT werd duidelijk dat het dominant aanwe

zig zijn van één persoon belangrijke gevolgen kan hebben voor een hele groep. Bij het MT waren naast de drie hoofdgroepdirecteuren meestal het hoofd van concernzaken, de concerncontroller en de secretaris van het MT aanwezig. Als we een presentatie hielden in het MT gingen we er stevast met twee personen heen. Bij onze presentaties waren dus meestal acht mensen aanwezig, soms nog enkele anderen. Ondanks dit grote aantal aanwezigen was een presentatie in het MT toch vooral een presentatie aan de griffier. Alle aandacht werd door hem opgeëist, hij stelde de vragen en hij bepaalde wanneer alles duidelijk was. Als dan uiteindelijk nog een vraag werd gesteld door een van de andere aanwezigen leek het of deze vooral was bedoeld als een impliciete bevestiging van de dingen die de griffier al eerder had gezegd. Vaak zat in deze vraag en het gesprek dat daarop volgende ook een soort verkapte onderdanigheid verborgen, of althans, dat leek in ieder geval zo. Dit was te merken aan de manier waarop de vragenstellers zich verexcuseerden voor het ‘minder’ ter zake doende of het niet al te ‘slimme’ van de vraag die zij dan stelden. De griffier bemoeide zich meestal niet met de discussie die er dan ontstond. Voor hem was het immers toch al duidelijk. Ook hier zien we dat de opvattingen van de aanwezigen over de werkelijkheid van grote invloed is op het verloop van een groepsproces<sup>28</sup>.



Als je dan alles samenvat lijkt het erop dat er veel mis kan gaan in groepsprocessen. Omgekeerd wijst dit ook op het belang van besef voor de dynamiek van groepsprocessen. Alleen de inhoud is niet voldoende om een groepsproces te sturen en lijkt zelfs van ondergeschikt belang te zijn. Daar komt bij dat in de praktijk voortdurend blijkt dat groepsprocessen altijd anders lopen dan van te voren wordt gedacht. Er lijkt geen algemene noemer te verzinnen waarmee het verloop van een groepsproces kan worden voorspeld. Daarnaast laat de praktijk zien dat de verschillende deelnemers in een groepsproces er altijd verschillende meningen op nahouden. Meningingen kunnen wel dicht bij elkaar liggen maar zijn nooit precies hetzelfde. Deze individuele meningen blijken vrijwel altijd te zijn gebaseerd op volstrekt legitieme maar ook volstrekt verschillende redenen. Er is dus ook geen algemeen principe denkbaar waarmee het gelijk van een bepaalde mening is aan te tonen. Wie gelijk heeft of krijgt is afhankelijk van de dynamiek in de groep. Dat neemt natuurlijk niet weg dat het altijd mogelijk is om naar bepaalde feiten te verwijzen. De mate waarin de groep overeenstemming weet te bereiken over de zekerheid van deze feiten bepaalt het gewicht dat ze in de schaal leggen. Op die manier wordt dan in ieder geval (de grootste) onzin uit het proces gefilterd.

Tegelijk lijkt er ook nog iets anders te spelen. In de discussies is, zonder dat dit altijd als zodanig wordt uitgesproken, steeds een dominante rol weggelegd voor het begrip 'objectiviteit'. Alle aanwezigen proberen een zekere objectiviteit te leggen in de inbreng die zij leveren. Hoe meer dit lukt, hoe lastiger het voor de anderen is om met een ander overtuigend verhaal te komen. Komt een ander, eveneens door een beroep op objectiviteit te doen, wel met een even overtuigend verhaal, dan kan dit betekenen dat de groep het eens wordt. In dat geval wordt het (meestal onuitgesproken) beroep op objectiviteit geaccepteerd. Wordt het beroep op objectiviteit niet geaccepteerd dan leidt dit meestal tot heftige discussies die vaak niet tot overeenstemming te brengen zijn<sup>29</sup>. Tijdens de ontwikkeling en invoering van BISON waren wij ons volstrekt niet bewust van deze werking van het begrip objectiviteit. In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd dat dit redelijk vanzelfsprekend is. Omdat we zelf juist vaak een beroep deden op 'wetenschappelijke objectiviteit' hebben we hier, achteraf gezien, erg veel last van gehad. Hoe dat zit kan goed worden toegelicht met enkele citaten uit *'Zen and the Art of Motorcycle Maintenance'* van Robert Pirsig.

**"A motorcycle may be divided for purposes of classical rational analysis by means of its component assemblies and**

**by means of its functions. If divided by means of its component assemblies, its most basic division is into a power assembly and a running assembly. The power assembly may be divided into the engine and the power-delivery system. The engine will be taken up first. The engine consists of a housing containing a power train, a fuel-air system, an ignition system, a feedback system and a lubrication system. The power train consists of cylinders, pistons, connecting rods, a crankshaft and a flywheel. The fuel-air system components, which are part of the engine, consist of a gas tank and filter, an air cleaner, a carburetor, valves and exhaust pipes. The ignition system consists of an alternator, a rectifier, a battery, a high-voltage coil and spark plugs. The feedback system consists of a cam chain, a camshaft, tappets and a distributor. The lubrication system consists of an oil pump and channels throughout the housing for distribution of the oil. The power-delivery system accompanying the engine consists of a clutch, a transmission and a chain."**<sup>30</sup>.

Deze opsomming, die nog even door gaat, lijkt erg op de opsomming die aan het begin van paragraaf 7.1 is gegeven. Wij dachten dat we deze opsomming, die de inhoudelijke kern van BISON weergeeft, op basis van objectieve overwegingen hadden verkregen. Pirsig zegt over dit soort opsommingen het volgende:

“There's certainly nothing strange about this description at first hearing. It sounds like something from a beginning textbook on the subject, or perhaps a first lesson in a vocational course. What is unusual about it is seen when it ceases to be a mode of discourse and becomes an object of discourse. Then certain things can be pointed to. The first thing to be observed about this description is so obvious you have to hold it down or it will drown out every other observation. This is: It is just duller than ditchwater. Yah-da, yah-da, yah-da, yah-da, yah, carburetor, gear ratio, compression, yah-da-yah, piston, plugs, intake, yah-da-yah, on and on and on. That is the romantic face of the classic mode. Dull, awkward and ugly.”<sup>31</sup>.

Pirsig noemt de wijze waarop hij de motorfiets beschrijft de methode van ‘classical rational analysis’. Naast de gortdroge wijze van beschrijven heeft deze methode nog een aantal andere kenmerken die niet direct opvallen. Opnieuw Pirsig:

“The first is that the motorcycle, so described, is almost impossible to understand unless you already know how one works. The immediate surface impressions that are essential for primary understanding are gone. Only the underlying form is left. The second is that the observer is missing. The description doesn't say that to see the piston you

must remove the cylinder head. “You” aren't anywhere in the picture. Even the “operator” is a kind of personalityless robot whose performance of a function on the machine is completely mechanical. There are no real subjects in this description. Only objects exist that are independent of any observer. The third is that the words “good” and “bad” and all their synonyms are completely absent. No value judgements have been expressed anywhere, only facts. The fourth is that there is a knife moving here. A very deadly one; an intellectual scalpel so swift and so sharp you sometimes don't see it moving. You get the illusion that all those parts are just there and are being named as they exist. But they can be named quite differently and organized quite differently depending on how the knife moves. For example, the feedback mechanism which includes the camshaft and cam chain and tappets and distributor exists only because of an unusual cut of this analytic knife. If you were to go to a motorcycle-parts department and ask them for a feedback assembly they wouldn't know what the hell you were talking about. They don't split it up that way. No two manufacturers ever split it up quite the same way and every mechanic is familiar with the problem of the part you can't buy because you can't find it because the manufacturer considers it a part of something else. It is important to see this knife for what it is and not to be fooled into thin-

king that motorcycles or anything else are the way they are just because the knife happened to cut it up that way.”<sup>32</sup>.

Pirsig zegt hier een aantal dingen die voor het verloop van de invoering van BISON van groot belang zijn geweest. Ten eerste zegt hij dat het eigenlijk niet mogelijk is om deze beschrijving van een motorfiets te begrijpen zonder al van te voren te weten hoe een motorfiets werkt. Er is geen ‘overall’ handvat om de werking te begrijpen. Dit gold ook voor onze indeling van de kern van BISON. Wij presenteerden deze indeling los van een (met de aanwezigen) gedeeld inzicht over de werking van beleid. Zonder te beseffen wat de gevolgen waren gingen wij ervan uit dat iedereen in de alledaagse beleidspraktijk hier hetzelfde over denkt. Het tweede dat Pirsig zegt is dat er een ‘jij’ ontbreekt in de beschrijving. Het verhaal is volstrekt onpersoonlijk. Er zijn alleen objecten, geen subjecten. Opnieuw is er een sterke overeenkomst met de presentaties van BISON. De toehoorders herkenden zich niet in het verhaal en konden zich er niet mee identificeren. Er was met andere woorden geen sprake van verbinding. Dit werd versterkt door het derde element dat Pirsig noemt, de feitelijk opsomming die iets mechanisch in zich herbergt en suggereert dat er geen discussie over mogelijk is. Als laatste noemt Pirsig een analytisch ‘mes’ dat het systeem ontleedt in

zijn onderdelen. Dit mes lijkt de werkelijkheid te ontleden zoals die is maar werkt eigenlijk volstrekt willekeurig en op basis van de overwegingen van degene die het mes hanteert, precies zoals ook bij de ontwikkeling van BISON het geval was.

Er zitten dus heel wat valkuilen in een benaderingswijze die uitgaat van objectiviteit. Pirsig noemt deze benaderingswijze, die hij nadrukkelijk aan het begrip objectiviteit koppelt<sup>33</sup>, de methode van 'classical rational analysis'. In essentie gaat deze methode ervan uit dat we allemaal op dezelfde manier naar de werkelijkheid kijken. Dat betekent dat we allemaal hetzelfde over de realiteit (kunnen) denken zodat objectieve (ware) kennis over de werkelijkheid mogelijk is. Dat dit een hele gebruikelijke opvatting is, met een eeuwenlange ontstaansgeschiedenis, wordt in hoofdstuk 10 besproken. Daarbij wordt eveneens aangegeven dat deze methode, vooral bij de menswetenschappen, steeds meer ter discussie is komen te staan. Door de invoering van BISON, en vooral de bezinning daarop, werden wij ons in de praktijk bewust van de beperkingen van een objectieve benaderingswijze. Dit leidde tot een nadere beschouwing van de manier waarop mensen betekenis geven aan de dingen om hen heen en de doorwerking daarvan in groepsprocessen, en dan met name in beleid. Deze beschouwing

leverde het inzicht dat iedereen een eigen visie op de werkelijkheid heeft, die ook wel als een 'definitie van de situatie' kan worden gezien. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe dit inzicht vanuit de praktijk van de invoering van BISON is ontstaan.

### 7.5 Inzicht in het belang van een (gezamenlijke) definitie van de situatie

In de voorgaande vier paragrafen is de invoering van BISON beschreven. Het begon ermee dat we frank en vrij aan de opdracht begonnen om voor de organisatie een systeem te ontwikkelen waarmee de effecten van het beleid zijn te meten. Na een jaartje puzzelen hadden we een concept ontwikkeld dat volgens ons aan de vraag zou voldoen. De rest leek een kwestie van uitrollen. Al gauw werd duidelijk dat dit een te simpele gedachte was. Voor ons was dit een onaangename verrassing die eerst tot veel onbegrip leidde. We ontwikkelden een weerstandsmodel waarbij we ervan uitgingen dat we een prima systeem hadden ontwikkeld dat aan alle wetenschappelijke uitgangspunten en actuele inzichten voldeed. In onze ogen was het euvel vooral dat dit systeem door de mensen die ermee moesten werken als een bedreiging werd gezien. Hoewel we langzaam steeds meer

beseften dat er meer aan de hand was konden we daar niet direct vat op krijgen en liep de invoering van het systeem steeds verder vast. Ook een poging om het systeem via een andere weg, die van Planning & Control, in te voeren, leverde niet het gewenste resultaat op. Uiteindelijk lukte het wel om verschillende onderdelen onder te brengen bij de uitgangspunten voor een blauwdruk voor Planning & Control, maar dit leidde niet tot een algehele invoering van het systeem.

Ondanks dit succes(je) hadden we na bijna zeven jaar 'duwen en trekken' toch vooral het gevoel dat BISON was mislukt. Omdat we op dat moment geen directe bemoeienis meer hadden met de verdere invoering van Planning & Control, konden we wat meer afstand nemen. Daardoor ontstond ruimte voor bezinning en (zelf)reflectie. Dit leidde tot de inzichten die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Als we die kort samenvatten komt het erop neer dat we in de gaten kregen dat onze, op objectiviteit en wetenschappelijke uitgangspunten gebaseerde, grondhouding tijdens de groepsprocessen rond de invoering van BISON een belemmering vormde voor een succesvol verloop van deze groepsprocessen. Op die manier maakten we de stap van 'onbewust onbekwaam' naar 'bewust onbekwaam'<sup>34</sup>. We wisten met ander woorden dat er iets aan de hand was en we wisten ongeveer

waar het aan lag. Wat er precies aan de hand was, was echter nog niet duidelijk. Daarvoor was het nodig om langer door te zoeken. Op die manier werd het onderzoek steeds meer de zoektocht die aan het begin van dit boek al werd aangekondigd. Door te proberen om na te gaan wat er precies ‘aan de hand’ was kreeg deze zoektocht een diepgang die uiteindelijk tot een andere aanpak leidde.

Hoe dit is begonnen wordt in deze paragraaf beschreven. Daarbij wordt als eerste op een rijtje gezet waar het mislukken van BISON allemaal aan gelegen zou kunnen hebben. Daarna worden deze afzonderlijk factoren in een gezamenlijk kader geplaatst. Omdat BISON niet het eerste en ook niet het enige initiatief is op dit gebied, is het vervolgens interessant om na te gaan wat anderen hierover te zeggen hebben en wat daarbij overeenkomsten en verschillen zijn met de ervaringen die wij hadden. Op basis van deze overeenkomsten en verschillen en de ervaringen die wij in de praktijk hadden kan stapsgewijs worden teruggeredeneerd naar een mogelijke uitleg voor het falen van BISON. Daarbij is een belangrijke plaats weggelegd voor een omschrijving die kan worden aangeduid als ‘(gezamenlijke) definitie van de situatie’. Het belangrijkste onderwerp van deze paragraaf is dan ook om duidelijk te maken hoe ik tot deze omschrijving ben gekomen en wat deze inhoudt. Als dit duidelijk is wordt

vervolgens aangegeven wat de gevolgen zijn geweest voor de rest van de zoektocht die in dit boek wordt beschreven en hoe deze omschrijving samenhangt met de verschillende andere onderdelen van het onderzoek die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn geweest.

Om vat te krijgen op het mislukken van BISON is het goed om eerst vast te stellen waar het allemaal aan gelegen zou kunnen hebben. Op basis van de, in de rest van dit hoofdstuk uitvoerig beschreven, ervaringen en inzichten rond de invoering van BISON, is op te maken dat daarbij gedacht kan worden aan één of meer van de volgende vijf factoren:

1. *BISON leek wel een goed en wetenschappelijk doortimmerd systeem, maar was het uiteindelijk niet.*

Natuurlijk kan dit een rol hebben gespeeld en BISON was zeker niet perfect. Toch is tijdens de ontwikkeling ervan zeer veel aandacht besteed aan juist dit aspect van het systeem. Zoals in hoofdstuk 6 is na te lezen waren we constant gericht op de wetenschappelijke kwaliteit van de stappen die we namen en de wijze waarop deze in het systeem werden ingebouwd. Daarnaast hebben we de stappen die we namen steeds vergeleken met soortgelijke ontwikkelingen en inzichten elders<sup>35</sup>. Al met al is

BISON dus zeker niet over één nacht ijs ontwikkeld. Het is daarom niet zo waarschijnlijk dat BISON louter en alleen is mislukt vanwege een te geringe wetenschappelijke kwaliteit ervan.

2. *BISON was wel een goed systeem maar het werkte niet omdat de gegevens die ervoor nodig zijn er niet waren*

Dit heeft zeker een rol gespeeld bij de moeizame invoering van het systeem. Omdat er steeds geen ‘echte’ gegevens waren kwam het systeem nooit verder dan het voorbeeldstadium. Op de lange duur ging dit ten koste van de geloofwaardigheid van het systeem. Het is echter de vraag wat in dit verband de oorzaak is en wat het gevolg. Voor het verkrijgen van ‘echte’ gegevens waren we afhankelijk van onze collega's in de beleidsafdelingen en op de een of andere manier waren die niet bereid om hierin te investeren. Zij geloofden met andere woorden niet in het systeem. Hierdoor lukte het ons niet om de juiste gegevens in het systeem te stoppen. Eigenlijk was het dus niet het gebrek aan gegevens dat de geloofwaardigheid ondermijnde maar was het een gebrek aan geloofwaardigheid die het verkrijgen van de juiste gegevens ondermijnde. In die zin was er dus meer aan de hand dan louter het gebrek aan deze gegevens.

3. *De hoogste baas had een 'dubbele pet' op*  
Voor ons was dit lange tijd de verklaring voor al onze problemen. We dachten dat de kritische houding van de griffier over de invoering van BISON vooral was bedoeld om het systeem in het stadium van een prototype te houden. We dachten daarbij dat het systeem voor hem twee kanten had. Enerzijds was het een handig pr-instrument, je kunt er immers mee duidelijk maken 'hoe goed' het beleid functioneert. Maar aan de andere kant is dit juist een bedreiging omdat er evengoed mee duidelijk kan worden gemaakt 'hoe slecht' het beleid functioneert. Door zo te denken gaven we, zonder dat we ons dat ten volle realiseerden, een eigen invulling aan de bedenkingen van de griffier. Wij zagen zijn terughoudendheid vooral als angst voor teveel duidelijkheid over het beleid. Het belangrijkste gevolg van deze redenering was dat we niet in staat waren om zijn argumenten naar waarde te schatten. We bleven daardoor lange tijd volharden in de opvatting dat BISON een objectief meetinstrument was dat de kwaliteit van het beleid sterk kon verbeteren. Door zo te redeneren dachten we 'het gelijk' aan onze kant te hebben waardoor we elke mogelijkheid van nuancering bij voorbaad uitsloten. Op die manier had de 'dubbele-petten-gedachte' dus inderdaad negatieve gevolgen

voor de invoering van BISON maar dan vooral omdat deze gedachte in onze hoofden zat en niet zozeer omdat de griffier ook echt verschillende petten op had.

4. *De betrokkenen begrepen het verhaal niet*  
Als dit zo is kunnen drie dingen aan de hand zijn: (1) het verhaal werd door ons op een onbegrijpelijke manier verteld, (2) het verhaal was te ingewikkeld of (3) de mensen die het moesten toepassen waren niet slim genoeg. Gelet op onze grondhouding tijdens de ontwikkeling van BISON zal het niet verbazen dat we lange tijd vooral aan het laatste dachten. Omdat het aantal mensen dat moeite had met BISON steeds groter werd en omdat hier ook een aantal mensen tussen zat waarvan we zeker wisten dat ze slim genoeg waren om het verhaal van 'a tot z' te begrijpen gingen we steeds meer denken dat we het verhaal niet goed vertelden of dat BISON zelf veel te ingewikkeld was. Daarom pasten we de inhoud en de presentatiewijze van het verhaal verschillende keren aan, maar ook hierdoor veranderde er niet veel. Tegelijkertijd konden we ons eigenlijk ook niet voorstellen dat het verhaal zo ingewikkeld was dat het niet te begrijpen was. Daardoor werd voor ons duidelijk dat er meer aan de hand moest zijn. Op die manier kwamen we voor het eerst op de gedach-

te dat de moeizame invoering wel eens aan andere factoren dan aan BISON zelf kon liggen.

5. *De betrokkenen begrepen het wel maar zagen het als een wezensvreemd onderdeel van het werk*

Hoewel we in het begin dachten dat iedereen BISON met beide handen zou omarmen werd steeds duidelijker dat de meeste mensen nogal wat argwaan hadden tegenover BISON. Om de één of andere reden sloot BISON niet aan bij de opvattingen van de mensen die dagelijks in de praktijk van het beleid aan het werk zijn. Later werd voor ons duidelijk dat hun argwaan vooral voortkwam uit de 'intuïtieve' gedachte dat er iets niet klopte. In die zin sloot BISON dus niet aan bij de 'professionele intuïtie' van de mensen in de praktijk. Ze konden er niets mee maar waar dat aan lag konden ze niet of slechts moeizaam onder woorden brengen. Het belangrijkste bezwaar dat we hoorden was dat BISON vooral een theoretisch verhaal was en dat het in de praktijk zo niet werkte. Op die manier werd duidelijk dat BISON in een context staat, en dat deze context evengoed van belang is voor het al dan niet slagen van systemen zoals BISON.

Door ons te realiseren dat BISON in een context staat beseften we dat deze context mede bepalend was voor de manier

waarop BISON in de praktijk werd ervaren. Daardoor kwamen we er achter dat het heel goed mogelijk was BISON niet aansloot bij die context en daarom als wezensvreemd werd ervaren. Door dit besef werd voor ons ook een stuk duidelijker wat de invloed was van het, door ons als noodzakelijk ervaren, streven naar objectiviteit van het systeem. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat dit streven een merkwaardige invloed heeft op groepsprocessen. Door het een aan het ander te koppelen werd ons duidelijk dat objectiviteit vervreemdend werkt en in groepsverband het bereiken van overeenstemming in de weg kan staan. Dit is ook precies wat Pirsig over dit begrip zegt. Aan het eind van de vorige paragraaf is met een aantal citaten duidelijk gemaakt dat het begrip 'objectiviteit' beschrijvingen in de hand werkt die (1) los staan van een gedeeld inzicht over de dingen die worden beschreven, (2) onpersoonlijk zijn waardoor ze verbinding tussen sprekers en toehoorders in de weg staan, (3) suggereren dat er geen discussie meer nodig is en (4) op een subtiele wijze de schijn wekken dat ze de werkelijkheid beschrijven zoals die is. Toen we ons dit ten volle realiseerden werd in één klap duidelijk wat er aan de hand was: onze grondhouding had aldoor een averechts effect gehad.

Tegelijk werd duidelijk dat de vijf hierboven beschreven oorzaken voor het mislukken van BISON met elkaar samen-

hangen. De wetenschappelijke doortimmerdheid van het systeem en het daarbij behorende streven naar wetenschappelijkheid en objectiviteit had ons behoorlijk in de weg gezeten. Niet vanwege het gebrek ervan maar juist veel eerder omdat wij dit steeds als een positief kenmerk benadrukten. Door de sterke nadruk op de objectiviteit van het systeem was het voor de gebruikers niet goed mogelijk om met ons een gesprek aan te gaan over de toepassingsmogelijkheden ervan in de praktijk. Het gebrek aan gegevens dat ons aldoor in de weg zat kwam voort uit het besef van de betrokkenen dat ze de mogelijkheid tot een discussie over de uitkomsten van het beleid flink zouden beperken als ze beleidsgegevens in een systeem zouden stoppen dat de suggestie wekt dat deze gegevens objectief zijn. De griffier was niet bang voor te veel duidelijkheid maar realiseerde zich dat deze duidelijkheid, onder het mom van het begrip 'objectiviteit' snel een eigen leven gaat leiden met het risico dat het politieke debat verstart tot een 'welles nietes' discussie. De betrokkenen begrepen het verhaal maar al te goed en voelden op hun klompen aan dat ze door het systeem snel 'buitenspel' zouden worden gezet. Ze hadden, zonder het precies te kunnen omschrijven, het gevoel dat BISON hen in de weg zou staan. In die zin hadden ze helemaal geen behoefte aan een systeem dat objectieve feiten aanreikt. Ze zagen BISON als

een instrument dat geen ruimte laat voor interpretatieverschillen en een discussie daarover. Dit strookte niet met hun praktijkervaring waardoor ze BISON als iets wezensvreemds zagen.

Deze constatering riep bij ons de nodige vraagtekens op. BISON stond immers niet op zichzelf. Het paste in een bredere ontwikkeling die onder de vlag van VBTB en het dualisme een landelijke dimensie had. Daar kwam bij dat VBTB ook niet op zichzelf stond, of staat. VBTB past in een traditie die al in 1972 door Van Gunsteren 'The Quest for Control' is genoemd<sup>36</sup>. Hij doet dit naar aanleiding van een beschrijving van het 'Planning Programming Budgeting System', ook wel bekend als PPBS, dat midden jaren zestig van de vorige eeuw in Verenigde Staten van Amerika werd ingevoerd en enkele jaren daarna ook in ons land furore maakte. PPBS leverde niet het gewenste resultaat. Van Gunsteren constateert dat er niet van een falen van PPBS kan worden gesproken omdat bij de invoering van dergelijke systeem zoveel factoren een rol spelen dat niet goed is vast te stellen hoe het komt dat ze niet werken. Bij deze constatering geeft hij tegelijk aan dat het debat over de noodzaak van systemen als PPBS steeds weer opduikt, precies omdat er geen consensus is over welke bewijzen er voor het succes of het falen van dergelijke systemen zijn. De drang om ondanks dit

gebrek aan bewijs steeds maar weer te zoeken naar PPBS-achtige systemen verklaart hij, nadat hij een vijftiental mogelijke factoren in beschouwing heeft genomen, hoofdzakelijk uit ons streven om angst en onzekerheid het hoofd te bieden. Hij ziet de ontwikkeling van PPBS-achtige systemen (die hij rationeel-centraal-regeren noemt) als een menselijke, maar veelal ondeugdelijke, poging om aan angst en onzekerheid te ontkomen<sup>37</sup>.

Ondanks de waarschuwingen van Van Gunsteren werd in ons land van 1971 tot 1977 voortvarend gewerkt aan een traject dat rechtstreeks op PPBS was geïnspireerd. Dit traject is bekend geworden onder de naam van de commissie die dit van de grond moest trekken. Deze commissie heette de 'Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, of kortweg COBA'<sup>38</sup>. Ook de inspanningen van de COBA werden geen succes. Doorgaans worden hiervoor vier factoren genoemd:

- een te eenzijdige economisch-rationele benadering waardoor sociale, menselijke, institutionele en politieke aspecten onvoldoende in beschouwing zijn genomen;
- de onmogelijkheid alle informatie op tijd beschikbaar te hebben en te verwerken;
- een sterke nadruk op de beleidsvoorbereiding waardoor de uitvoering te weinig aandacht kreeg;

- een te dogmatische, bevoogdende, betweterige en autoritaire grondhouding van het COBA-secretariaat die ze koppelden aan naar perfectionisme strevende nadruk op techniek<sup>39</sup>.

Toen wij BISON ontwikkelden kenden we de geschiedenis van de COBA niet. We waren gericht op VBTB en keken (helaas) niet verder. Hadden we dat gedaan dan hadden we onszelf wellicht een hoop moeite weten te besparen. Aan de andere kant is het de vraag of bekendheid met de COBA wel veel invloed zou hebben gehad. De opdracht die wij uitvoerden stond immers niet op zichzelf maar was ons in het licht van een aantal landelijke ontwikkelingen verstrekt. Deze ontwikkelingen hadden allemaal te maken met een sterke behoefte bij de overheid om de prestaties van hun beleid inzichtelijk te maken en hingen allemaal samen met VBTB, waar de minister van financiën, op dat moment, een bijna persoonlijke lotsverbondenheid over uitstraalde. Je kunt je dus afvragen of de COBA-ervaringen onder dat gesternte enige gewicht in de schaal zouden hebben gelegd. Daarnaast had het, achteraf gezien, een voordeel dat we de ervaringen van de COBA niet kenden. Doordat we de inzichten uit het COBA-traject niet kenden, konden we een eigen verklaring zoeken voor het moeizame invoeringstraject van BISON. Dat dit deels

bestaande maar ook deels nieuwe inzichten opleverde wordt in het vervolg van deze paragraaf duidelijk gemaakt.

Hoewel VBTB niet helemaal hetzelfde is als het traject van de COBA<sup>40</sup>, kun je toch wel stellen dat ze beide in dezelfde traditie staan. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat er ook verschillende beperkingen van VBTB zijn te noemen. Van Helden en Mol noemen er verschillende<sup>41</sup>. Zij doen dit op basis van een nadere beschouwing van het BBI-project en initiatieven van de Belastingdienst om de bedrijfsvoering te verbeteren. Tevens gaan zij nader in op de invoering van contractmanagement bij het ministerie van Defensie. Op grond van deze voorbeelden zeggen ze dat:

**"Overheidsorganisaties die weinig ervaring hebben met prestatiemeting zijn niet makkelijk te bewegen om hiertoe over te gaan. De invoering van de prestatiebegroting op rijksniveau en de vaak moeizame implementatietrajecten bij prestatiemeting op provinciaal en gemeentelijk niveau getuigen daarvan. Ook buitenlandse ervaringen met doelgestuurde prestatiemeting laten een weinig opwekkend beeld zien. Zo maakte Hofstede al gewag van de teleurstellende resultaten met Management By Objectives (MBO) het 'Planning Programming and Budgeting System' (PPBS) en 'Zero-Base Budgeting' (ZBO) bij de Amerikaanse overheid."<sup>42</sup>.**

De problemen die zij signaleren hebben volgens hen te maken met: (1) opvattingen die teveel uitgaan van 'overall-concepten', (2) gebrek aan een duidelijke strategie en missie op zowel politiek als ambtelijk niveau, (3) een politiek die zich niet wil branden aan kwantitatief geformuleerde doelstellingen en (4) angst voor beoordelingen die de 'eigen positie' kunnen schaden. Bij deze constatering baseren zij zich niet alleen op hun eigen bevinding maar ook op die van Hofstede en Smith<sup>43</sup>. Daarmee staan deze bevindingen dus niet op zichzelf maar in een breder (internationaal) perspectief.

Ook bij de belemmeringen die Van Helden en Mol noemen valt de invloed van het 'al te menselijke' aspect op. Hadden we dus beter moeten weten en is het hier beschreven verhaal daarom eigenlijk niet vooral 'meer van hetzelfde' of 'oude wijn in nieuwe zakken'? Hoewel dit niet helemaal te ontkennen valt, zijn er toch wel twee belangrijk verschillen te noemen. Ten eerste houdt het verhaal van BISON, met de hierboven beschreven constatering dat het begrip 'objectiviteit' in dit verband wel eens de boosdoener kan zijn, niet op bij het inzicht dat BISON-achtige systemen niet goed aansluiten bij de menselijk maat maar wordt ook gezocht naar de achtergrond daarvan. Ten tweede beschrijven de andere auteurs die op de tekortkomingen van BISON-achtige

systemen wijzen hun overwegingen hoofdzakelijk vanuit een theoretisch en/of afstandelijk referentiekader. Dit is een belangrijk verschil met het BISON-verhaal dat juist vanuit de praktijk is geschreven. Het verhaal van BISON geeft vanuit de praktijk aan hoe de betrokkenen daarin opereren en hoe de betreffende processen dan verlopen. Het vastlopen (en weer vlottrekken) van BISON wordt van daaruit beschreven en dat is, voor zover ik het kan overzien, iets dat eerdere auteurs, die de problemen van soortgelijke systemen beschrijven, niet hebben gedaan. Deze nadere beschouwing vanuit de praktijk hield in dat er stapsgewijs is teruggereedeneerd naar een mogelijke verklaring voor het falen van BISON. Dit is een langdurig proces geweest. Omdat een volledige beschrijving vrijwel een zelfstandig verhaal is worden de genomen stappen hieronder alleen kort beschreven.

De eerste stap daarbij was een nadere uitwerking van het inzicht dat het begrip "objectiviteit" een problematisch karakter kan hebben in de beleidspraktijk. Door alles rond het mislukken van BISON op een rijtje te zetten werd, zoals hierboven is beschreven, duidelijk dat het begrip 'objectiviteit' een belangrijke rol speelde bij het mislukken van de invoering van BISON. Er was kennelijk, of in ieder geval in het geval van BISON, iets aan de hand in de beleidspraktijk dat een spanning veroorzaakt met het

begrip 'objectiviteit'. Deze observatie zette me op het spoor van een nadere beschouwing van de beleidspraktijk. Het vertrekpunt daarbij was het uitgangspunt dat BISON was bedoeld als hulpmiddel voor de praktijk van het beleid. De verwachting was dat de praktijk dit hulpmiddel met open armen zou ontvangen. Het tegendeel bleek het geval te zijn. Als je blanco redeneert kan dit grosso modo aan twee dingen liggen: (1) er is sprake van faalfactoren die er in het kort op neerkomen dat BISON onvoldoende kwaliteit had of te ingewikkeld was of (2) er is sprake van factoren buiten BISON die er dan op wijzen dat er iets aan de hand is in de beleidspraktijk. Aan het begin van deze paragraaf is al duidelijk gemaakt dat de eerste optie afvalt. Daar komt bij dat de beschrijvingen in hoofdstukken 4 en 6 laten zien dat BISON zeker over de nodige kwaliteit beschikte en is ontwikkeld met relevante ontwikkelingen op dit gebied in het achterhoofd. Daarom verlegde ik mijn aandacht naar de beleidspraktijk zelf, die ik een tijdlang los van BISON observeerde. Deze observatie kon heel intensief zijn omdat ik de beleidspraktijk al jarenlang dagelijks tijdens mijn werk in verschillende vormen meemaak<sup>44</sup>.

Door een nadere beschouwing van de beleidspraktijk werd mij duidelijk dat beleid in de praktijk in essentie om communicatie en groepsprocessen



draait. Beleid is het constant uitwisselen, overdragen en bijstellen van informatie waar vervolgens handelingen op worden gebaseerd waarover dan weer opnieuw informatie wordt uitgewisseld, overgedragen en bijgesteld. Deze constatering leidde tot een nadere bestudering van de communicatie in groepsprocessen. Hieruit bleek dat de betrokkenen steeds vanuit hun eigen referentiekader redeneren waarbij verschillende personen verschillende referentiekaders hebben. Het onvermijdelijke gevolg hiervan is dat verschillende personen verschillende (even plausibele en oprechte) opvattingen over de werkelijkheid hebben. Op die manier ontstond bij mij het inzicht dat in een groepsproces elke betrokkene een eigen 'definitie van de situatie' heeft<sup>45</sup>. Dit inzicht leverde een cruciale bijdrage aan de zoektocht, en dus aan het onderzoek dat in dit boek wordt beschreven, omdat het duidelijk maakt dat in een groepsproces niet op voorhand is vast te stellen welke opvatting de werkelijkheid het beste representeert. Hoewel de verschillende betrokkenen de informatie die ze aandragen als *de* feiten zien, is het heel goed mogelijk dat de ene betrokkene dit heel anders ziet dan de andere. In die zin zijn er in het groepsproces *geen* eenduidige en als onweerlegbaar vast te stellen en dus objectief te noemen feiten<sup>46</sup>.

Door het observeren van de communicatie in groepsprocessen werd mij duidelijk dat het verloop van deze processen voor een belangrijk deel wordt bepaald door de mate waarin de betrokkenen in staat zijn om overeenstemming te bereiken over de opvattingen die zij hebben. Objectief *aangetoonde* zekerheid over feiten is daarbij van minder groot belang dan *overeengekomen* zekerheid over feiten. In die zin is het succes van een groepsproces voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin de aanwezigen hun, min of meer verschillende, 'definities van de situatie' weten om te smelten tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Vanuit dit perspectief gaat een groepsproces vooral over het leggen van verbinding en het uitwisselen van verhalen. Als dit lukt, kun je zeggen dat het groepsproces wordt gekenmerkt door een 'goed gesprek'. Aan de hand van deze redenering is ook duidelijk te maken wat het probleem van BISON was. BISON werd door ons aan de praktijk aangeboden als een hulpmiddel dat eenduidige en onweerlegbare, ofwel op voorhand als objectief aan te merken, feiten aandraagt. Juist daardoor werd het als wezensvreemd ervaren, als een soort scheidsrechter die de regels van het spel niet kent. Op die manier ging BISON voorbij aan de essentie van groepsprocessen, het 'goede gesprek'.

Sterker, BISON stond een 'goed gesprek' in de weg. Door met BISON meer aan te sluiten bij de essentie van een groepsproces is dit euvel te vermijden. Dit kan door BISON niet op te vatten als een hulpmiddel dat objectieve feiten aandraagt maar als een hulpmiddel om tot een 'goed gesprek' te komen. In hoofdstuk 8 is deze redenering verder onderbouwd en uitgewerkt. In hoofdstuk 9 wordt beschreven wat dit voor de praktijk van de invoering van het MD-traject betekende.

Als we het een en ander samenvatten kun je zeggen dat de essentie van de bovenstaande redenering erop neerkomt dat er in het geval van groepsprocessen (en, zoals in hoofdstuk 10 zal worden duidelijk gemaakt, ook bij andere vormen van kennisoverdracht) eerder sprake is van verschillende 'definities van een situatie' die in een dialoog, ofwel een 'goed gesprek', moeten worden omgesmeed naar een 'gezamenlijke definitie van de situatie' dan dat er een algemeen principe is waarmee objectief, en dus hard, kan worden vastgesteld wat er aan de hand is en wat in dat geval de beste oplossing of handelswijze is. Daarmee levert het begrip '(gezamenlijke) definitie van de situatie' samen met het begrip 'goed gesprek' een kader om het vastlopen van BISON te duiden. Ook geeft het aanknopings-

punten voor een andere benaderingswijze van de invoering van BISON. In de volgende twee hoofdstukken wordt dit verder uitgewerkt. De nadruk op het belang van een '(gezamenlijke) definitie van de situatie' en een 'goed gesprek' kan nog breder worden getrokken en kan zelfs worden gezien als de rode draad van dit boek. De verhaallijnen uit de vorige hoofdstukken zijn op deze manier namelijk met elkaar in verband te brengen. Dit is als volgt in te zien:

1. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de geschiedenis van ons land voor een belangrijk deel is, en wordt, bepaald door de wijze waarop verschillende belanghebbenden via een reeks van 'goede gesprekken' steeds weer tot een 'gezamenlijke definitie van een situatie' kunnen komen. In die zin is ons land zelfs min of meer uit het poldermodel voortgekomen.
2. In hoofdstuk 3 is duidelijk gemaakt dat legitimiteit in gezamenlijkheid vorm krijgt en afhankelijk is van de definitie die we samen op een bepaald moment aan een situatie geven.
3. In hoofdstuk 4 wordt beschreven dat 'verwachtingpatronen' een belangrijke rol spelen bij het meten van de effectiviteit van beleid. Om beleid te meten is het nodig om van te voren af te stemmen welke verwachtingen de betrokkenen daarbij hebben. Dit komt dicht in de buurt van een 'gezamenlijke definitie van de situatie'.
4. De interviews met zeven collega's die in hoofdstuk 5 zijn beschreven laten

zien dat ze alle zeven een andere, even plausibele, definitie geven van de begrippen 'beleid', 'effectiviteit' en 'legitimiteit'. Ze hebben met andere woorden elk een eigen 'definitie van de situatie' rond hun werk.

De begrippen 'gezamenlijke definitie van een situatie' en een 'goed gesprek' is niet alleen een handvat om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van het mislukken van BISON. Ze geven ook een belangrijke basis om beleid en beleidseffectmeting op een andere manier te begrijpen. Dit wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt. In hoofdstuk 9 wordt beschreven hoe deze inzichten zijn terugvertaald naar de praktijk van het beleid.

8. Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie

# 8.

Sturen en een gezamenlijke definitie  
van de situatie

Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie

Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie

## 8. Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie

**A**ls de kozakken de Fransen achterna hadden gezet en oog noch oor hadden gehad voor de paniek rondom, zouden zij Murat en alle manschappen, die in het kamp waren, gevat hebben. Dat was ook de bedoeling van de officieren. Maar de kozakken waren niet van de plek weg te slaan, nu ze eenmaal buit en gevangenen roken. Commando's werden niet opgevolgd. (...) De kozakken verdeelden hun tijd (...).

*Intussen namen de infanterieregimenten (...) geheel volgens de dispositie (...) hun posten in, maar kwamen zoals gebruikelijk is wel ergens, maar niet op de bestemde plaats terecht. En zoals gebruikelijk is, begonnen de mensen, die in de beste luim waren vertrokken, te weifelen; mismoedige stemmen klonken op, het leek ernaar, of alles in de knoop was geraakt, en de soldaten aanvaardden de terugtocht. Toesnellende adjudanten en generaals schreeuwden, maakten zich kwaad, twisten en riepen, dat het nergens op leek, deelden uitbranders uit en hielden iedereen op; het eind van het liedje was, dat iedereen de schouders ophaalde en in onbekende richting verder sjouwde (...). Sommige detachementen stelden zich op waar ze moesten zijn maar kwamen zo laat dat hun aanwezigheid geen grein gewicht in de schaal wierp en zij alleen als schietschijf dienst deden. (...).*

*- Zo loopt het nou altijd bij ons, alles gaat scheef en verkeerd, zeiden officieren en generaals na de slag bij Taroetino, zoals men nog altijd pleegt te zeggen, als om te kennen te geven, dat anderen er de schuld van hebben. Maar mensen, die dat zeggen, weten niet waarover ze het hebben, of houden zichzelf opzettelijk voor de gek. Iedere veldslag – Taroetino, Borodini, Austerlitz - loopt volslagen anders dan de plannenmakers hebben voorzien. Dat is een conditio sine qua non. (...)*

*De slag bij Taroetino had dus niet het door Toll beoogde resultaat; de troepen volgens een vooropgezet plan in de strijd te werpen, en graaf Orlov bereikte zijn doel al evenmin; hij wilde Murat gevangen nemen. Zo faalden ook Bennigsen, die het hele legercorps op staande voet in de pan wilde hakken, en de officier die zich in het gevecht wilde onderscheiden. Zo faalde de kozak, die meer buit had willen bemachtigen dan hij nu had, enz. Maar wanneer de uitslag, die werkelijk behaald werd en in die tijd de gemeenschappelijke wens van alle Russen was – het verjagen van de Fransen uit Rusland en het in de pan hakken van hun leger –, dan is overduidelijk, dat de slag bij Taroetino, juist doordat er her en der werd gefaald, op dit punt van de oorlog onvermijdelijk zo moest lopen. Men kan zich moeilijk, ja, onmogelijk een doeltreffender uitslag denken, dan nu het geval was. Met de kleinste*

*mogelijke krachtsinspanning, in de grootste mogelijke verwarring en met de geringst mogelijk verliezen werden de grootste resultaten van de hele oorlog behaald, werd de defensieve beweging van de Russen in een offensieve omgezet, werd de zwakte van de Fransen aan het licht gebracht en de stoot gegeven, die volstond om het Franse leger voorgoed op de vlucht te doen slaan<sup>1</sup>.*

In deze korte beschrijving uit 'Oorlog en Vrede' wordt, in mijn ogen, in een notendop weergegeven hoe beleid in de praktijk werkt. Beleid is van mensen en is in die zin onvoorspelbaar. Het gaat over mensen en wordt door mensen gemaakt. Om de werking van beleid te kunnen begrijpen moeten we de mens dus centraal stellen. Wat maakt dat mensen denken wat ze denken en doen wat ze doen? Wat is het verschil tussen de dingen die mensen alleen doen en de dingen die mensen samen doen? Hoe zijn mensen in staat iets samen te doen en samen te leven? Hoe maken zij keuzes en hoe bepalen zij wat er uiteindelijk gebeurt? Hoe kan het dat er dan iets wordt bereikt en mensen in meer of mindere mate tevreden zijn of in ieder geval een bepaalde situatie accepteren, of juist niet? Al deze vragen draaien om een centraal begrip dat met de omschrijving 'definitie van de situatie' kan worden aangeduid. Deze definitie is

per definitie subjectief. Het is het resultaat van verschillende en persoonlijke inzichten. Iedereen heeft zijn eigen 'definitie van de situatie' en past daar zijn handelingen op aan. Inzichten over de situatie zijn inzichten van mensen en die zijn niet objectief. Daarmee is iedere definitie dus altijd inwisselbaar voor een andere, wellicht betere.

Ook beleid draait om het begrip 'definitie van de situatie'. Beleid is een poging om overeenstemming te krijgen over de 'definitie van de situatie' om daar vervolgens wat mee te doen, of juist niet. Om iets te kunnen doen is opnieuw overeenstemming over (een nieuwe) 'definitie van de situatie', de aanpak, nodig. Als er dan vervolgens iets is gedaan is het zaak om ook weer over die situatie overeenstemming te bereiken. Beleid is daarmee dus heel veel praten. En iedereen die er zin in heeft en voldoende serieus wordt genomen kan meedoen. Beleid is niet iets van een overheid alleen, het gaat ons allemaal aan<sup>2</sup>. Als we beleid willen beïnvloeden hebben we een verhaal nodig. Dit verhaal moet overtuigend zijn. Zonder verhaal tel je niet mee, ben je niet in staat de 'definitie van de situatie' te beïnvloeden. Zelfs partijen die denken hun 'definitie van de situatie', hun beleid, volledig zelf te kunnen bepalen (en daar naar te handelen) komen hier niet mee weg.

Uiteindelijk is het meest overtuigende verhaal maatgevend. Waar dit verhaal precies op is gebaseerd is daarbij, afgezien van duidelijke onzin, vaak van minder groot belang. Hoe meer een verhaal in staat is te overtuigen hoe meer het de 'definitie van de situatie' beïnvloedt. Als een verhaal overtuigt is de kans groot dat het tot meer overeenstemming over de 'definitie van de situatie' leidt. Door meer overeenstemming en eensgezindheid is er beter samen te werken en is de kans groter dat we succesvol kunnen zijn, of althans, zo lijken we dat te beleven. Dit proces heeft ook zo gewerkt bij de invoering van BISON. We waren niet in staat om met een overtuigend verhaal te komen. Het werd niet herkend en er was geen sprake van verbinding met de praktijk. Dit inzicht was een belangrijk hulpmiddel toen de belangrijkste uitgangspunten van BISON als nog, via het MD-traject, werden ingevoerd. Daarom wordt in deze paragraaf nader in gegaan op het begrip 'definitie van de situatie' en de wijze waarop dit doorwerkt in groepsprocessen en beleid. Dit wordt redelijk uitvoerig gedaan omdat deze beschrijving verschillende kerngedachten van dit onderzoek bevat. In paragraaf 8.1 wordt besproken hoe mensen tot een eigen 'definitie van een situatie' komen. In paragraaf 8.2 wordt besproken hoe dit doorwerkt in groepsprocessen en tot welke dynamiek dit leidt. De inzichten die dit oplevert worden in paragraaf 8.3

verder uitgewerkt voor het beleidsproces. In paragraaf 8.4 worden de gevolgen voor het sturen van processen in overheidsorganisatie besproken.

## 8.1 De werkelijkheid als 'definitie van de situatie'

De uitdrukking 'definitie van de situatie' kan worden gezien als een hele korte omschrijving van de manier waarop we tegen de werkelijkheid aankijken. Het geeft aan hoe we de dingen zien of hoe ze volgens ons zijn. Dit komt dicht in de buurt van betekenisgeving. Hoe geven wij betekenis aan iets? Betekenis ontstaat door waarneming en een gesprek daarover. Betekenis is niet iets van een individu alleen. Betekenis ontstaat in wisselwerking met een omgeving waar andere individuen een onderdeel van zijn. Deze individuen nemen dingen waar en wisselen daarover van gedachten. Op basis van deze waarnemingen construeren zij een 'definitie van de situatie'. Betekenisgeving is meer dan alleen waarneming maar begint er wel mee. Dit kan bewuste en onbewuste waarneming zijn. Naast onbewuste waarneming zijn er tenminste twee verschillende soorten bewuste waarnemingen<sup>3</sup>. Ten eerste zijn er de waarnemingen die leiden tot betekenis die weliswaar verbonden is aan verschijnselen maar niet

aan symbolen is te koppelen en dus niet is over te dragen. Bij de tweede soort is dit wel mogelijk zodat we erover kunnen nadenken en erover kunnen communiceren. De laatste vorm van waarneming leidt tot begripsvorming en de overdracht daarvan is dus de basis voor ontwikkeling van kennis.

We nemen waar door patronen te herkennen, eerst onbewust, later bewust. Zolang een patroon onbewust is nemen we het niet waar, we herkennen het niet. Zodra we ons bewust zijn van een patroon herkennen we het<sup>4</sup>. Op die manier geven we een verschijnsel betekenis doordat we het verbinden aan een patroon dat we herkennen. Dat patroon hebben we al eerder gezien of meegeemaakt. We kunnen ons dat herinneren, het zit in ons geheugen. Veel van de patronen die we ons herinneren zijn aangeleerd, we zijn er door anderen op geweest. Dit zijn dus meteen ook de patronen waar communicatie over mogelijk is. Met deze communicatie krijgen we ook hulpmiddelen aangereikt om de patronen makkelijker te herkennen en te duiden, en van betekenis te voorzien. Naast besef van tijd en ruimte moeten we daarbij ook denken aan begrippen als relatie of verband (causaliteit), toeval of noodzakelijkheid, mogelijkheid of onmogelijkheid, kortom de dingen die Kant de zuivere verstandbegrippen of tafel der categorieën noemde (zie ook het volgende hoofd-

stuk). Volgens hem zijn dit de grondvormen voor begripsvorming die ieder mens a priori bezit. Na Kant wordt er steeds meer vanuit gegaan dat we deze grondvormen via taal en dus in samenwerking met elkaar (door elkaar verhalen te vertellen) leren kennen.

Betekenisgeving door het herkennen en bespreken van patronen is dan iets dat we leren. We zijn daarbij volstrekt afhankelijk van onze omgeving, zowel om waarnemingen te doen als om er een begrip over, of van, te vormen. Dat betekent dat de betekenis die wij aan dingen geven sterk afhankelijk is van de context waarin deze dingen en wijzelf staan. De betekenis die we aan de dingen geven is contextafhankelijk. Een ijskoud glas water, of biertje, heeft na een schaatstocht bij  $-15^{\circ}\text{C}$  een heel andere betekenis dan op een snikhete zomervrijdagmiddag. Het verhaal over de tachtigjarige oorlog heeft op een lagere school in China een heel andere betekenis dan in ons eigen land. Ditzelfde verhaal heeft in de context van deze studie (zie hoofdstuk 2) alweer een andere betekenis. Context is alles dat buiten onszelf ligt maar wel van belang is voor de betekenis van onze waarnemingen. Wij nemen patronen waar binnen een context en geven ze binnen deze context betekenis. Context is een verzameling. Het is de constellatie, het geheel van factoren dat invloed op iets of iemand uitoefent<sup>5</sup>. Een paradigma zoals

Kuhn het bedoelde is een onderdeel van onze context. Maar deze context is nog veel breder. Naast het weer, is bijvoorbeeld ook onze verhouding tot een ander een onderdeel van onze context. Het maakt wel degelijk uit of iemand onze baas is, ons kind of de politie.

Ook verhalen zijn een deel van onze context. En vaak komt de context tot uitdrukking in een verhaal. Een verhaal zegt iets over de context of beschrijft er een onderdeel van. Het weerbericht is hier een voorbeeld van, evenals een uitleg over de wet van de zwaartekracht. Ook een roman kan heel goed een aspect van een context geven. 'Oorlog en Vrede' van Tolstoj geeft een gedetailleerde beschrijving van de context rond de oorlogen die Napoleon tussen 1805 en 1814 tegen Rusland voerde en is daarmee een bron om de betekenis van deze periode in de geschiedenis te duiden<sup>6</sup>. 'Het Vrome Volk' van Maarten 't Hart is een verhalenbundel met korte verhaaltjes over de gereformeerde gemeenschap op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Eilanden. Deze verhalenbundel geeft een schets van de achtergronden (context) waarin deze mensen leven. Daarmee zou het een bron kunnen zijn om het gedrag van onze huidige minister-president (2005) te duiden en een specifieke betekenis te geven. Dankzij het verhaal over het verlaten van Jorwerd door God, van Geert Mak, kreeg ik een beeld van een context waar-

mee een heleboel voorvallen in mijn eigen Friese dorp zijn te begrijpen. Verhalen kunnen we overigens op verschillende manieren vertellen en doorvertellen. Het verhaal over de zwaarte-kracht werd door Newton anders verteld dan door Einstein en kreeg daarmee een andere betekenis<sup>7</sup>. Daarmee wordt ook duidelijk dat een context niet statisch is. Het is wat we er zelf van maken, wat we zelf belangrijk vinden om te vertellen of naar te luisteren.

We zijn dus in staat om eigen afwegingen te maken. We kunnen besluiten om delen van de context te negeren of juist een accent te geven. Op die manier creëren we ons eigen beeld van de werkelijkheid, onze eigen 'definitie van de situatie'. Als we daarbij een vast patroon hanteren spreken we van vooringenomenheid. Van Dinten noemt dit een oriëntatie. Daarbij onderscheidt hij vier vormen van vooringenomenheid<sup>8</sup>. In opklimmende mate van zelfvooringenomenheid zijn dit:

- Een *externe oriëntatie* in volkomen zin (eovz) waarin de omgeving het referentiestelsel is. Mensen in deze oriëntatie zien zichzelf als een verschijnsel dat vanuit zijn omgeving betekenis krijgt. De context is allesbepalend voor de betekenis die deze mensen aan verschijnselen (en dus ook aan zichzelf) geven. We moeten hierbij denken aan de levensopvat-

ting van indianen of boeddhisten. Omdat ieder mens zelfbewust is, is deze oriëntatie nooit volledig bereikbaar. In onze Westerse samenleving is deze oriëntatie zelfs vrijwel ondenkbaar.

- Een *externe oriëntatie in sociale zin* (eosz) waarin soortgenoten het referentiestelsel zijn. Mensen in deze oriëntatie geven verschijnselen betekenis vanuit de groep waar ze toe behoren. De groep legt de betekenis van een verschijnsel op, geeft het een waardering en bepaalt de norm waaraan binnen deze waarde moet worden voldaan. Normen zijn dus niet universeel maar zijn gekoppeld aan de wijze waarop, en de omstandigheden waarin, mensen leven. Degene in de groep die in staat is vanuit zichzelf de context van anderen<sup>9</sup> te bepalen geldt als de leider van de groep. De rest van de groep is op elkaar betrokken, zij volgen de leider.
- Een *interne oriëntatie in rationele zin* (iorz) waarin het bestaan van een onafhankelijke objectief kenbare werkelijkheid het referentiestelsel vormt. Mensen in deze oriëntatie geloven in ideale, universele, oplossingen en denken dat iedereen daarnaar op zoek is. Deze mensen proberen voortdurend overeenstemming te bereiken over de naar hun idee meest reële representatie van de werkelijk-

heid, ze rationaliseren en overtuigen. Redelijk zijn en blijven is de norm, luisteren en argumenteren zijn de belangrijkste waarden. Verschijnselen krijgen betekenis als de relatie ertussen expliciet is te maken. Dit hoort objectief te gebeuren, de eigen inbreng moet zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten. Gedachten op papier worden het hoogste gewaardeerd. Zij zijn vrij van lichaamstaal, intonatie en emotie en worden daarom als het meest objectief aangemerkt<sup>10</sup>.

- Een *interne oriëntatie in absolute zin* (ioaz) waarin het eigen ik als referentiestelsel geldt. Mensen in deze oriëntatie ervaren zichzelf als onafhankelijk van hun omgeving. Zij ontwikkelen concepten over de werkelijkheid en leggen die aan hun omgeving op. Ze bepalen de context van anderen, ze construeren en gebruiken macht. Het leven draait om het realiseren van de eigen plannen, liefst zo expliciet mogelijk. Het openlijk realiseren van de eigen plannen geeft status en meer macht. Verschijnselen krijgen betekenis vanuit het eigen belang. Samenwerken kan alleen als het voordeel oplevert. Compromissen zijn de norm, 'win-win' het maximaal haalbare<sup>11</sup>.

Naast waarnemingen en de inhoud van de context zijn de balans tussen oriën-

taties en context en de onderlinge verhouding waarin de verschillende oriëntaties bij een individu voorkomen van belang voor de wijze waarop een patroon wordt geduid en de betekenis die het krijgt. Betekenisgeving op basis van alleen waarneming (de objectieve feiten) is dus principieel onmogelijk<sup>12</sup>. Daarbij spelen nog twee andere factoren een rol. Ons geheugen en onze gedachten. Ons geheugen wordt vaak als een databank gezien met dingen uit het verleden die we reproduceren als het nodig is. In wezen is ons geheugen echter veel minder statisch dan doorgaans wordt aangenomen. Oliver Sacks, die veel onderzoek naar de werking van hersens heeft gedaan, zegt hier, in een gesprek met Wim Kayzer, over:

**“Nee, ze zijn geen bibliotheek, geen silo, geen computer. Wat er gebeurt komt altijd in een verschillende context in de hersenen terecht, in een andere interpretatie. Ik denk dat het geheugen dicht bij de verbeelding staat, en dat herinneringen interpretaties zijn, geen kopieën of facsimile’s. Geen reproducties.**

***In dat opzicht is er sprake van een soort achterwaartse projectie en een falsificatie; een nieuwe interpretatie van de oude werkelijkheid.***

Ik ben er alleen niet van overtuigd dat het woord falsificatie terecht is, omdat iedere herinnering een context heeft. Het is geen momentopname van de werkelijkheid. Er is geen objectieve werke-

lijkheid. Alles bestaat in relatie tot onszelf, en wordt gekleurd door het heden. Dat betekent niet direct dat het vertekend wordt, maar het is geen mechanische reproductie. Je ziet dat bijvoorbeeld heel duidelijk tijdens rechtszaken: iedere getuige heeft een andere visie van wat er gebeurd is. Ieder van die versies is een interpretatie, en het is onmogelijk objectief vast te stellen wat er werkelijk gebeurd is. Alles is verbonden met onszelf; het is een indruk.”<sup>13</sup>.

Deze indrukken zijn een mengeling van de dingen die we waarnemen, de context waarin ze verschijnen, onze vooringenomenheid (de verhouding van de oriëntaties waarin we verkeren) en onze herinneringen. Om het nog een graadje complexer te maken komen daar ook nog eens onze gedachten bij. Ook gedachten zijn niet statisch. We hebben ze zelf niet eens onder controle. Sacks zegt hier het volgende over:

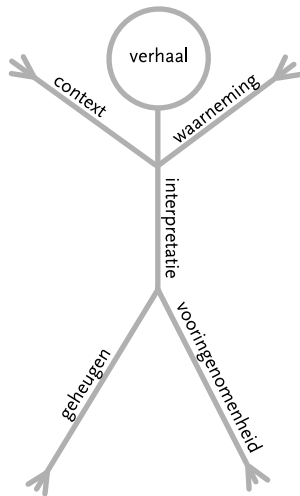
**“Wat me opvalt, (...), is dat de hersenen altijd actief zijn. Ze zijn altijd ergens mee bezig. Vroeger gebruikte men vooral mechanische fysiologische modellen, het stimulus-responsmodel. Maar het zenuwstelsel stimuleert zichzelf constant; er worden de hele tijd nieuwe patronen gegenereerd op ieder niveau, van dit soort hele eenvoudige geometrische patronen in de primaire cortex tot zeer complexe patronen die de gedachten vormen. Sherrington gebruikt de**

**prachtige metafoor van de hersenen als een betoverd weefgetouw dat alsmaar patronen weeft die in elkaar overgaan. Maar patronen van betekenis.”<sup>14</sup>.**

Je zou dus kunnen zeggen dat onze gedachten voortkomen uit het voortdurend combineren van patronen van waarneming, context en herinnering. De manier waarop we dat doen wordt gekleurd door onze vooringenomenheid. Op die manier construeren we steeds opvattingen over de werkelijkheid, verhalen over de ‘definitie van de situatie’ waarin we verkeren.

Deze beschrijving over betekenisgeving kan worden samengevat in een model dat door mij ‘wezentje’ wordt genoemd. ‘Wezentje’ bestaat uit: waarneming, context, geheugen, vooringenomenheid, interpretatie en ‘definitie van de situatie’. Interpretatie is de ruggengraat van ‘wezentje’. Ons interpretatievermogen wordt gevoed door waarnemingen en de context die we ervaren. We grijpen ze als het ware met onze handen uit de lucht. Naast de dingen die we waarnemen en de context die we ervaren maken we gebruik van twee andere hulpmiddelen. Dit zijn: geheugen en vooringenomenheid. Die vormen het fundament waar we op staan. Een interpretatie, die dus uit een combinatie van vier elementen tot stand komt, uit zich als een ‘definitie van de situatie’. De uitdrukking ‘definitie van de situatie’





Figuur 8.1.1 ■ Schematische weergave van 'wezentje'.

misch. We wisselen ze uit en passen ze aan. Daarmee geven ze betekenis aan ons handelen en aan onze omgeving. Omgekeerd geven onze verhalen onze omgeving, voor zover deze uit andere mensen bestaat, informatie over onszelf die deze andere mensen weer tot betekenis over onszelf kunnen verwerken. Daarbij zijn we steeds op zoek naar gezamenlijkheid. Door het verkrijgen van overeenstemming over een situatie kunnen we het eens worden en is samenwerking mogelijk. Daardoor zijn we in staat om als collectief op te treden en als zodanig te handelen. Collectiviteit is een belangrijk kenmerk van een menselijke samenleving, en dus ook van beleid. Het kan worden gezien als een uitdrukking van de noodzaak van gezamenlijkheid ofwel een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Door een 'gezamenlijke definitie van de situatie' wordt besef van collectiviteit mogelijk. Dit bereiken we door elkaar verhalen te vertellen. Verhalen zijn dus een verbindend element in groepen. Hoe dit werkt wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 8.2 Verhalen en verbinding in groepen

In ons hoofd verzinnen we steeds verhalen die we ook wel kunnen zien als gedachteconstructies. Deze constructies komen tot uitdrukking in taal.

We wisselen ze uit met onze omgeving door erover te spreken of ernaar te handelen. Dit leidt tot nieuwe indrukken en bijstelling van de constructies. Dit proces gaat constant door. Daarbij worden allerlei variaties en alternatieven geproduceerd. We denken allerlei scenario's uit om ons handelen richting te geven. Ook deze wisselen we met onze omgeving uit. Soms is dit gericht op samenwerking, soms juist niet. Hoe dan ook, we zijn constant in gesprek met de mensen om ons heen. Zonder mensen, en een gesprek, worden we wereldvreemd, zijn we zonderling. Deze gesprekken kunnen monologen, dialogen, discussies of debatten zijn, uiteindelijk zijn we elkaar constant verhalen aan het vertellen. Met het vertellen van verhalen zoeken we verbinding met elkaar. Door verbinding te zoeken krijgen we wederzijds begrip. We bouwen als het ware aan een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Hoe groter het wederzijdse begrip, hoe beter we kunnen samenwerken. Door aan een 'gezamenlijke definitie van de situatie' te werken kunnen we samenwerken en wordt collectiviteit mogelijk. Bij de invoering van BISON hebben we in eerste instantie geen aandacht aan dit inzicht besteed.

De mate waarin we waarde hechten aan een verhaal is van verschillende dingen afhankelijk. Ten eerste speelt daarbij de manier waarop het verhaal aan ons

wordt veelvuldig door Van Dinten gebruikt en is oorspronkelijk afkomstig van John Dewey. Zelf hanteer ik ook wel het begrip 'verhaal', waarmee ik een verbinding met de hermeneutiek leg (zie ook het hoofdstuk 10). Overigens zie ik een 'verhaal' dan als mijn 'definitie van de situatie'. Jouw 'verhaal' is voor mij context, tenzij het ook mijn 'verhaal' is, dan is het voor ons een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. In de volgende paragraaf ga ik nader in op de uitdrukking 'gezamenlijke definitie van de situatie'. In figuur 8.1.1 is 'wezentje' afgebeeld.

De 'definities van de situatie' die we verwoorden, onze verhalen, zijn dyna-

wordt verteld. Als iemand ons een verhaal vertelt en daarbij een afwezige indruk maakt, het verhaal dus min of meer op de automatische piloot vertelt, dan maakt deze persoon geen echt contact met ons, we raken niet geboeid, er is geen sprake van echte verbinding. Wordt bij het vertellen van het verhaal vooral de nadruk gelegd op de belangen van de verteller, dan nemen we een afwachtende houding aan. Komt de verteller aan onze eigen belangen, dan gaan we ons verzetten of, als de voor ons wezenlijke dingen op het spel komen te staan, gaan we de strijd aan. Als de verteller vooral interesse toont voor onze belangstelling en het verhaal vanuit ons perspectief vertelt voelen we ons gerespecteerd. We worden als het ware uitgenodigd tot uitwisseling van gedachten, er komt een dialoog tot stand. Ook kan het voorkomen dat de verteller er precies op dezelfde manier als wij tegen aankijkt en ons met zijn verhaal de woorden uit de mond haalt. In dat geval is er maximale verbinding<sup>15</sup>.

Natuurlijk zijn we ook wel eens alleen. Ook dan spelen verhalen nog steeds een belangrijke rol. Als we slapen dromen we een verhaal, als we lezen of TV kijken zien we een verhaal, als we naar buiten kijken en voor onszelf vaststellen wat we zien vertellen we onszelf een verhaal en ook als we nadenken of gedachteloos iets doen, spoken er verhalen door onze hoofden. En als we het

begrip 'verhaal' een beetje oprekken dan wordt het nog extremer. Dan is ook een foto, een schilderij en een stuk muziek een verhaal. Ons hele bestaan hangt dan van verhalen aan elkaar, onze afkomst, ons werk, wat we doen, wat we niet doen, onze omgeving onze toekomst, ons verleden, het zijn allemaal verhalen. En deze verhalen bestaan omdat we niet alleen zijn maar met een heleboel andere mensen. De collectiviteit van het menszijn komt vooral door het luisteren, vertellen en leren vertellen van verhalen, tot uitdrukking. Wij beïnvloeden elkaar voortdurend door de verhalen die we elkaar vertellen. Niet alle verhalen hebben daarbij hetzelfde gewicht. Wij wegen ze en bepalen aan de hand van het gewicht de mate waarin we ons erdoor laten beïnvloeden. Dit wegen is de tweede manier waarop we waarde aan een verhaal hechten.

Om het wegen van verhalen te vergemakkelijken hebben we voor onszelf een indeling gemaakt. We kennen verzinsels, veronderstellingen en zekerheden. Deze indeling hanteren we als een lijn waarbij de veronderstellingen in het midden staan. Hoe meer een verhaal naar zekerheid neigt, hoe zwaarder het weegt. Naast deze weegschaal kennen we verschillende soorten verhalen. Deze soorten hebben een redelijk vaste plaats op de weegschaal. Een mythe of een sprookje zit bijvoorbeeld meestal

aan de kant van het verzinsel, een wetenschappelijke tekst meestal aan de kant van de zekerheden. Deze indeling is niet altijd eenduidig en kan soms verwarrend werken. Een verhaal uit de bijbel is voor de ene persoon een verzinsel en voor de ander de grootste zekerheid. Een mythe heeft vaak een dubbele bodem met een harde kern. Juist die kern geeft zekerheid. Een wetenschappelijk verhaal dat statistisch is onderbouwd lijkt heel zeker maar kan even goed op verkeerde veronderstellingen zijn gebaseerd die ook nog eens foutief zijn onderbouwd. Vaak wordt het nieuws, onderbouwd met een foto of bewegende beelden, als redelijk zeker gezien terwijl hier meestal heel wat nuances bij te geven zijn. Als we een verhaal dus oppervlakkig wegen kunnen we (vanuit ons eigen perspectief) behoorlijk de mist in gaan. Daarom hebben we ook andere manieren om een verhaal te wegen.

Om een verhaal te wegen moet het begrijpelijk zijn, het moet taalkundig kloppen en de redenering moet te volgen zijn<sup>16</sup>, is dat niet het geval dan doen we het al gauw af als onzin. Als een verhaal begrijpelijk genoeg is, kijken we naar de plausibiliteit ervan. We gaan na of het overeenkomt met eerdere ervaringen. Ook vragen we ons af of het verhaal overeen komt met onze eigen manier van betekenisgeving, wat weer wordt ingekleurd door onze vooroorde-

len (oriëntatie) en dus meer is dan alleen waarneming. Daarnaast meten we een verhaal af aan meer algemene opvattingen. Voldoet het aan onze weten van de logica, staat de persoon die iets zegt als betrouwbaar bekend, wordt het verhaal door personen die als wijs bekend staan geaccepteerd. Worden de aangedragen feiten door de directe betrokkenen bevestigd of juist in twijfel getrokken. Dit zijn uiteindelijk allemaal subjectieve maatstaven. Het gewicht dat we aan een verhaal toekennen is een keuze. Dit is ook afhankelijk van de mate waarin het overeenkomt met de 'definitie van de situatie' die we op dat moment hebben. Als het verhaal hier niet in past zullen we het afwijzen. Het verhaal van BISON werd niet geaccepteerd omdat het niet goed aansloot bij de alledaagse beleidspraktijk, ofwel de op dat moment als geldig ervaren 'definitie van de situatie'.

Een verhaal beïnvloedt ons handelen als we vinden dat het een redelijk gewicht in de schaal legt. Dit handelen komt in de eerste plaats voort uit onze behoeften. Op het moment dat we deze behoeften bewust nastreven handelen we doelgericht. De meeste mensen laten zich echter niet blind leiden door hun behoeftes<sup>17</sup>. Naast onze behoeftes laten we ons ook leiden door waar we van overtuigd zijn. We maken een afweging. We overdenken dingen, we maken gebruik van onze ervaring. Ervaring

kunnen we zien als de mate waarin we in staat zijn patronen te herkennen en in het licht van een bepaalde context betekenis te geven. Ervaring bepaalt de snelheid en accuraatheid waarmee we een 'definitie' aan een situatie kunnen geven. Als we binnen deze situatie vervolgens op een bewuste en berekende wijze onze doelen nastreven wordt ons handelen rationeel genoemd. We handelen minder rationeel als we ons meer laten leiden door gevoelens en gewoonten. Als we iets kopen weten we op het laatst vaak niet meer wat de uiteindelijke doorslag heeft gegeven. Voor anderen is dat dan al helemaal niet duidelijk.

Toch proberen we in groepsprocessen ons handelen op elkaar af te stemmen. Dit doen we door tot een 'gezamenlijke definitie van een situatie' te komen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat we willen samenwerken of omdat we iets willen ruilen of iets van een ander gedaan willen krijgen maar ook omdat het hebben van een 'gezamenlijke definitie van een situatie' een band scheidt en daarmee een relatie versterkt. In het proces om tot een 'gezamenlijke definitie van een situatie' te komen wisselen we ervaringen, overtuigingen, behoeftes, en soms ook gevoelens, uit. We doen dit in een gesprek, we vertellen elkaar verhalen. De mate waarin we ons uitspreken is daarbij afhankelijk van de situatie. Soms zijn we zeer open, in andere gevallen juist erg terughoudend. We

laten ons daarbij leiden door onze intenties, onze vooringenomenheid, onze herinneringen, de waarnemingen die we doen en de context die we ervaren. Ook de mate waarin we ons bij een groep betrokken voelen speelt hierbij een rol. De houding die we aannemen uit zich in termen van rationaliteit, emotie, kortzichtigheid of juist vooruitziendheid en de mate waarin we de belangen van anderen wegen (egoïsme, altruïsme)<sup>18</sup>. Verbale en non-verbale communicatie zijn daarbij even belangrijk.

Remmerswaal onderscheidt in groepsprocessen vijf zichtbare en drie minder zichtbare niveaus die van belang zijn voor het ontstaan van verbinding in groepen<sup>19</sup>. De zichtbare niveaus die hij noemt zijn:

- het inhoudelijke niveau dat over doelen en taken gaat;
- het procedureniveau dat over de werkwijze rond doelen en taken gaat;
- het interactieniveau dat over het groepsproces en de onderlinge betrekkingen gaat;
- het bestaansniveau dat over het vinden van erkenning en identiteit van de afzonderlijke groepsleden gaat;
- het contextniveau dat over de groep ten opzichte van zijn omgeving gaat.

De drie minder zichtbare niveaus zijn het ethische, het mythische en het zingevingsniveau. Deze laatste drie laat ik hier verder buiten beschouwing. Op alle

niveaus spelen processen die het functioneren van de groep bepalen en van invloed zijn op de mate waarin een groep in staat is om tot een 'gezamenlijke definitie van een situatie' te komen. Bij de invoering van BISON hebben we in eerste instantie eigenlijk alleen rekening gehouden met het eerste niveau en ook nog op een hele eenzijdige manier. Het ging ons er vooral om dat we het verhaal zo objectief mogelijk vertelden. Toen we het MD-traject ontwikkelden hebben we veel meer aandacht besteedt aan het belang van de andere niveaus, vooral het derde. Hieronder worden ze alle vijf kort nader besproken.

De meeste aandacht gaat vaak (ongemerkt) uit naar het inhoudelijke niveau. Vragen op dit niveau gaan over hetgeen er besproken wordt, ofwel datgene waar het verhaal over gaat. Praten we allemaal over hetzelfde? Hebben we allemaal hetzelfde probleem op het oog? Is alles voor iedereen duidelijk? Zijn we het eens over het eindresultaat? Weten we hoe we dit moeten aanpakken? De laatste vraag is een bruggetje naar het tweede niveau, dat van de procedures. De aanpak gaat niet alleen over wat er moet gebeuren maar ook hoe dat moet. Welke procedures spreken we af? Wat doen we als we ons daar niet aan houden? Zijn alle verantwoordelijkheden duidelijk? Op dit niveau wordt het groepsproces gestructureerd, er worden afspraken over een werkwijze

gemaakt. Hoe nemen we beslissingen? Wie hakt knopen door? Wie mag wat, wanneer, zeggen? Hoe formeler de groep, hoe meer aandacht aan deze aspecten wordt gegeven. Vergaderingen van de Tweede Kamer uiten zich op een andere manier dan de vergadering van de plaatselijke vereniging voor dorpsbelangen. De eerste twee niveaus zijn het meest zichtbaar en zijn meestal ook de eerste, en in veel gevallen ook de enige, waarover discussies worden gevoerd als een groepsproces niet loopt.

Op het derde niveau gaat het over rollen, groepsklimaat, leiderschap, communicatiestijlen, participatie, verdeling van beïnvloedingsmogelijkheden, gevoelens van betrokkenheid, groepsvorming, subgroepvorming, ofwel alles dat voor de verhoudingen tussen groepsleden van belang is. De mate waarin een groep op deze punten tot overeenstemming kan komen, in staat is om in dit verband een 'gezamenlijke definitie van de situatie' te bewerkstelligen, is in hoge mate bepalend voor de effectiviteit van de betreffende groep. Als op dit niveau dingen mis gaan zijn ze meestal moeilijk aan de orde te stellen. Vaak wordt dan teruggerepen op het inhoudsniveau. Iemand heeft te weinig beïnvloedingsmogelijkheden (macht) en blijft daarom volhouden dat de inhoud volstrekt niet duidelijk is. In dit soort gevallen zie je ook vaak dat allerlei procedurele zaken aan de orde wor-

den gesteld: ben jij wel degene die dit mag besluiten? In verandertrajecten, waar beleid ook onder valt, is dit interactieniveau van doorslaggevend belang. Vaak wordt hier veel te weinig aandacht aan gegeven. Bij de aanvankelijke invoering van BISON deden zich, achteraf gezien, verschillende symptomen voor die wijzen op problemen op dit niveau. Op dat moment hadden we daar echter geen oog voor. Het MD-traject was wel vooral op dit niveau gericht. We hebben er alles aan gedaan om als organisatie tot een 'gezamenlijke definitie' over beleidseffectmeting te komen. Hoe dit is aangepakt wordt in hoofdstuk 9 beschreven.

Op het bestaansniveau gaat het erom wie je bent in de groep. Welke identiteit en welk zelfbeeld ontleent een persoon aan een groep. Het gaat hier bijvoorbeeld om erkenning en waardering ('er bij horen'), status, en mogelijkheden voor zelfontplooiing. Ook het gevoel iets te kunnen presteren, een noodzakelijke bijdrage te kunnen leveren, speelt op dit niveau een rol. Als er in een groep angst of onzekerheid heerst, is er vaak iets niet in de haak op het bestaansniveau. Mensen hangen aan de rem omdat ze zich niet serieus genomen voelen of bang zijn dat ze bij een verandering in een andere, minder gewaardeerde positie, komen. Professionals die de dingen die ze gewend zijn te doen ineens anders moeten doen omdat een buiten-

staander denkt dat dit beter is, raken 'aangetast' in hun bestaan. Hun gevoel van competentie is in het geding. Ze worden onzeker over de erkenning die ze in een groep krijgen. Dit raakt het gevoel gewaardeerd te worden. Als er op dit niveau een verschil is in 'definitie van de situatie' gaan groepsleden allerlei argumenten buiten zichzelf hanteren om een status quo te handhaven. Ook dit komt vaker voor dan doorgaans wordt aangenomen en waarschijnlijk heeft dit proces ook een rol gespeeld bij de invoering van BISON. Meestal is de werkelijke oorzaak van het vastlopen moeilijk boven water te krijgen omdat dit nauwelijks bespreekbaar is. In het MD-traject hebben we dit hoofdzakelijk opgelost door ervoor te zorgen dat alle betrokkenen het gevoel hadden dat ze in een veilige omgeving waren waar zij zich rustig konden uitspreken zonder daar nadelige gevolgen voor hun positie van te ondervinden.

Op het contextniveau gaat het om de wisselwerking tussen een groep en zijn omgeving<sup>20</sup>. Je zou kunnen zeggen dat het hier om een groepsidentiteit gaat. Wat is de betekenis van een bepaalde groep in de maatschappij? Op dit niveau kan een groep ook heel goed een institutie zijn. Als onderdeel van deze groep voelen we ons dan verbonden met datgene waar de groep voor staat. We 'geloven' dan als groep in een gemeenschappelijk verhaal, bijvoorbeeld dat van de

bijbel of de koran. De gesprekken die mensen in een groep voeren geven tegelijk een belangrijk gevoel van verbinding of verbondenheid. De gesprekken die ze voeren worden vaak als zeer overtuigend ervaren. Ze kunnen worden gezien als een vorm van bevestiging en kunnen de vorm aannemen van een ideaal of groot verhaal. De bevestiging die bij deze verhalen hoort moeten we zowel als zelfbevestiging (eigen identiteit, bestaansniveau) als bevestiging van elkaar zien (groepsidentiteit, contextniveau). Geluiden die deze vorm van bevestiging ontkennen en ondermijnen of aantasten worden genegeerd. Als ze hardnekkig zijn en blijven aanhouden worden ze bestreden. Deze strijd kan fel zijn omdat het wezen van de groep op het spel staat<sup>21</sup>.

Ook groepen die een bredere samenstelling hebben met een grotere verscheidenheid aan betrokken personen ontlenen hun identiteit voor een belangrijk deel aan de discussies die hen verbinden. Deze discussies kunnen worden gezien als het permanent aan elkaar vertellen en opnieuw vertellen van verhalen. De deelnemers aan deze discussies proberen steeds opnieuw het meest overtuigende verhaal te vertellen in een poging de groep van hun gelijk te overtuigen<sup>22</sup>. Bekende verhalen worden dan opnieuw verteld met een ander accent of er wordt een nieuw element aan toegevoegd. In een beperkt

aantal gevallen wordt een nieuw verhaal aan de discussie toegevoegd. Meestal wordt dit nieuwe verhaal met de oude verhalen vermengd. Dit geldt ook voor groepen die we aanduiden onder de namen bestuur en politiek, en ook voor de wetenschap. In politieke en bestuurlijke groepen draaien deze verhalen in essentie om vragen die te maken hebben met wat er moet gebeuren en wat er is gebeurd. In de wetenschap gaat de discussie vooral om vragen die te maken hebben met wat men heeft gedaan en wat dat te betekenen heeft<sup>23</sup>. Om te zorgen dat deze verhalen geloofwaardig zijn worden zij ingebed in een groter geheel dat legitimatie geeft, de grote verhalen.

Voor de politiek is de wetenschap vaak, tenminste als dat zo uitkomt, een legitimerend groot verhaal. Het antwoord op vragen die te maken hebben met wat men heeft gedaan en wat dat te betekenen heeft kan heel goed dienen als legitimatie voor vragen die te maken hebben met wat er is gebeurd of wat er moet gebeuren. Deze relatie tussen politiek en wetenschap wordt nog groter als de wetenschap zich ook bezig houdt met de vraag wat men het beste kan doen<sup>24</sup>. Dit wordt ook wel aangeduid met de term: 'speaking truth to power' of zoals Hoppe het zegt: 'de macht de waarheid zeggen'<sup>25</sup>. Politieke, bestuurlijke en wetenschappelijke verhalen krijgen dan een sterke samenhang.

Ze raken met elkaar verweven. In onze westerse samenleving is dat aan de orde van de dag. Vrijwel ieder politiek besluit wordt minstens wetenschappelijk gelegitimeerd of de schijn wordt gewekt dat dit het geval is. Omgekeerd is er geen vorm van wetenschap denkbaar die niet op de een of andere manier is verbonden aan de politiek.

Ook bij de invoering van BISON was er sprake van vermenging van wetenschap en politiek. BISON is immers ontwikkeld vanuit de wens om met het aantonen van de effectiviteit van beleid de legitimiteit ervan te vergroten. Daarmee had de ontwikkeling en invoering van BISON een duidelijke (bestuurlijk) politieke en een duidelijke wetenschappelijke dimensie. Deze twee dimensies zijn tijdens de invoering niet als zodanig onderkend en losgekoppeld. Ze waren met elkaar verweven. Deze vermenging heeft alles te maken met de suggestie dat met wetenschap een neutraal systeem kan worden ontwikkeld dat op basis van objectieve feiten de effectiviteit van beleid meet. Uiteindelijk kon ik de moeizame invoering van BISON pas duiden toen ik mij ervan bewust werd dat het beroep op (wetenschappelijk onderbouwde) objectiviteit, en de daarbij behorende neutraliteit van het systeem, het ontwikkelen van een 'gezamenlijke definitie van de situatie' over het systeem niet stimuleerde maar juist blokkeerde (zie ook paragraaf 7.5). Dit

besef kwam voort uit een nadere analyse<sup>26</sup> van de werking van beleid als systeem en de rol van verhalen binnen dit systeem. In de volgende paragraaf wordt dit verder uitgewerkt.

### 8.3 Groepsprocessen en het denken over beleid

Uit de vorige paragraaf kun je opmaken dat een groepsproces kan worden gezien als een verzameling van activiteiten en interacties waarmee de afzonderlijke 'definitie van de situatie' van de betrokkenen wordt verbonden tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie' van de groep. In hoeverre dit lukt is een open vraag. Wie dit proces vorm geven en binnen welk (aanwijsbaar) systeem dit proces precies plaatsvindt zijn ook open vragen. Dit zijn geen tekortkomingen van het proces maar zijn er juist kenmerken van. Willen we het proces bestuderen dan zullen we rekening moeten houden met deze kenmerken. In een groepsproces gaat het erom dat de 'definitie van de situatie' van de verschillende individuen wordt verbonden tot een 'gezamenlijke definitie'. De eerste vraag is dan hoe de 'definitie van de situatie' van een individu tot stand komt. In paragraaf 8.1 is duidelijk gemaakt dat de 'definitie van de situatie' van een individu een verhaal is dat tot stand komt als een interpretatie die ontstaat door de combi-

natie van waarneming, context, geheugen en vooringenomenheid.

Dit is niet zomaar een optelsom. Via de interpretatie staan waarneming, context, geheugen en vooringenomenheid met elkaar in verbinding. Wat je ziet is voor een belangrijk deel afhankelijk van je vooringenomenheid, maar ook van de context waarin je bent opgegroeid en de context waarin je de waarneming doet. Daar komt bij dat de wijze van interpreteren ook niet vast ligt. Ruimtelijk inzicht, dat we kunnen zien als een voorbeeld van een interpretatiedimensie, zal door verschillende personen op een verschillende manier worden gehanteerd. Dat betekent dat hetgeen we waarnemen situatiespecifiek is en zelfs min of meer een willekeurig karakter heeft<sup>27</sup>. Wat we zien en doen wordt in hoge mate ingegeven door wat er in de omgeving gebeurt. Alleen als we avond aan avond een toneelstuk opvoeren doen we iets steeds op dezelfde manier. Maar zelfs dat is betrekkelijk. Acteurs reageren immers op de zaal en die is wel elke avond anders. Als we dit samenvatten is het dus, zelfs voor onszelf, behoorlijk onvoorspelbaar welke betekenis we aan een situatie geven, welk verhaal we erover vertellen of in ieder geval in ons hoofd hebben zitten<sup>28</sup>.

De 'definitie van de situatie' is dus situatiespecifiek en persoonsgebonden. In

een bepaalde situatie is het heel goed mogelijk dat er in een groep van vijf personen vijf verschillende definities aan dezelfde situatie worden gegeven. Ook is het heel goed mogelijk dat het er zelfs nog meer zijn, er zijn immers altijd mensen die alles vanuit twee standpunten willen bekijken. In hoeverre de groep tot een gezamenlijke definitie komt is afhankelijk van het groepsproces. Daarbij spelen allerlei aspecten een rol die onder meer te maken hebben met omgangsvormen, gevoelens van betrokkenheid, beïnvloedingsmogelijkheden, eigen identiteit, zelfrespect, en opnieuw vooringenomenheid en context, echter nu vanuit het perspectief van de groep ofwel de vraag in hoeverre iemand zich door de groep laat beïnvloeden. Ook de vraag of de groep wel de juiste procedures met elkaar heeft afgesproken kan hierbij een rol spelen. Als een groep meerdere keren bij elkaar komt en niet heeft afgesproken dat eerder genomen beslissingen niet meer ter discussie worden gesteld is de kans groot dat bepaalde onderwerpen net zolang op tafel blijven komen tot iemand geïrriteerd zegt dat er nu wel vaak genoeg over is gesproken. Dat is meestal een teken dat een 'gezamenlijke definitie van de situatie' op dat punt ver uit het zicht is verdwenen.

Om de zaak nog een graadje ingewikkelder te maken is de dynamiek in een groep ook nog eens afhankelijk van zijn

omgeving. Vaak wordt wat er in een groep gebeurt, bewust dan wel onbewust, afgemeten aan een vermeende verwachting van de reactie van de omgeving. Daar komt dan ook nog eens bij dat deze omgeving niet is afgebakend. Als we de groep in systeemtermen beschrijven is dus niet duidelijk hoe het systeem er precies uitziet en hoe het is begrensd. Dit heeft zelfs niet alleen met de afbakening met de omgeving te maken maar ook met veranderingen in de loop van de tijd. Zo kan de samenstelling van een groep veranderen of kunnen de afzonderlijke leden van de groep hun 'definitie van de situatie' gaandeweg bijstellen. Het proces in een groep is daarmee niet alleen afhankelijk van de dynamiek in de groep zelf maar ook van de dynamiek daarbuiten. In die zin is een groepsproces dus een open proces. Dit wordt nog sterker als we te maken hebben met processen die zijn ingebed in een conglomeraat van groepen. Een conglomeraat is een toevallige samenklontering. Oorlog is een voorbeeld van een proces dat vaak tot uitdrukking komt door zo'n toevallige samenklontering van groepen. Het conglomeraat als geheel is dan uit op één 'gezamenlijke definitie van de situatie', bijvoorbeeld duidelijkheid over de zeggenschap over een bepaald territorium. Tegelijk zijn de afzonderlijke individuen, binnen het conglomeraat uit op allerlei afgeleide 'definities van de situa-

tie'. Dit leidt tot een onoverzichtelijk geheel waar verschillende rationaliteiten en wetten en regels gelden<sup>29</sup>.

Beleid is in mijn ogen een ander voorbeeld van een proces dat als een conglomeraat tot uitdrukking komt<sup>30</sup>. In hoofdstuk 4 is beleid gepresenteerd als een proces van samenhangende en logisch op elkaar volgende stappen die in het teken staan van het bereiken van één of enkele doelen. Deze doelen komen voort uit, door de samenleving of maatschappij, gewenste effecten. In de beschrijving in hoofdstuk 4 worden de te bereiken doelen in de bepalingsfase van het beleidsproces vastgelegd. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat ze daarna vastliggen en dat het verder een kwestie van uitvoeren en vervolgen van meten is in hoeverre deze doelen in de praktijk ook daadwerkelijk worden bereikt. In die zin wordt het beleidsproces zoals dat in hoofdstuk 4 is omschreven veel meer gekarakteriseerd door een gesloten dan door een open proces. Het ontwikkelde systeem om de effecten van het beleid te meten (BISon) is een afspiegeling van de opvatting van het beleidsproces zoals dat in hoofdstuk 4 is gegeven. Als je beleid opvat als een proces dat wordt gevormd door een conglomeraat, waarin op verschillende niveaus verschillende rationaliteiten en wetten en regels gelden, dan wordt duidelijk dat de opvatting die in hoofdstuk 4 is beschre-

ven weinig oog heeft voor de dynamiek van open processen en in die zin dus als vrij ééndimensionaal kan worden getypeerd.

De beschrijving in hoofdstuk 4 is dan ook meer een theoretische beschrijving van beleid dan een die wordt gekenmerkt door overwegingen in de praktijk. In hoofdstuk 4 is ervan uitgegaan dat de 'definitie van de situatie', ofwel de doelen die we willen bereiken, na de bepalingsfase min of meer vastliggen. In de praktijk van het beleid is echter duidelijk dat dit vrijwel nooit het geval is. Dat komt omdat beleid in een open proces tot stand komt dat wordt gevormd door een toevallige samenklontering van (groepen) mensen met elk hun eigen wensen, rationaliteiten, grillen en veranderende inzichten. In de beleidswetenschappen wordt weinig aandacht besteed aan dit empirische gegeven. Dit is ook het geval in hoofdstuk 4 dat, zoals daar is te lezen, is gebaseerd op inzichten uit de beleidswetenschappen. In de beleidswetenschappen wordt de invloed van toeval als zodanig niet bestudeerd. Er wordt gesproken van abstracte zaken zoals, 'instituten' en 'actoren'<sup>31</sup>. De manier waarop beleid tot uitdrukking komt wordt dan beschreven aan de hand van bepaalde regels van bepaalde theorieën. Op die manier krijgt beleid het karakter van een gesloten proces, dat niet zo zeer afhankelijk is van toeval maar meer van de rationa-

liteit van de betreffende theorie<sup>32</sup>. In de beschrijvingen in hoofdstuk 4, waar de ontwikkeling en invoering van BISOon op was gebaseerd, zien we dat terug.

Als je even wat langer stilstaat bij de praktijk van het beleid zal duidelijk zijn dat er een aantal aspecten is dat snel uit het oog wordt verloren als je mensen als een abstractie ziet en 'actoren' noemt. Toch zijn juist deze aspecten van wezenlijk belang voor het begrijpen van beleid. Zo zijn alle deelnemers aan het beleid daar min of meer toevallig terecht gekomen. Ambtenaren zijn benoemd na een open sollicitatieprocedure, bestuurders zitten op de plek waar ze zitten als gevolg van de keuzes van hun partij en de kiezers. Hoewel in beide processen sprake kan zijn van een bepaalde mate van rationaliteit is het uiteindelijk toch vooral het toeval dat bepaalt wie waar zit en welke vormen van vooringenomenheid, welke geheugens, welke contexten en welke manieren van waarnemen ergens aanwezig zijn. Dit toeval wordt meegenomen naar de uitvoering van het beleid. En daar spelen nog meer toevalligheden een rol. Welke groepen bij het beleid betrokken worden en vooral hoe ze inbreng leveren is van te voren nooit precies in te schatten. Hoe het proces loopt is zelfs binnen de deuren van het provinciehuis altijd weer een verrassing terwijl het hier 'grosso modo' toch steeds min of meer om dezelfde spelers

gaat. In hoeverre beleid, als dynamisch open proces, toch nog iets oplevert is sterk afhankelijk van de mate waarin binnen deze toevallige samenloop van omstandigheden een 'gezamenlijke definitie van de situatie' kan worden bereikt, en vooral, kan worden vastgehouden. Daarbij is het, gelet op de aard van open processen, overigens evident dat het bereiken van volledige gezamenlijkheid een utopie is. Het gaat erom dat deze gezamenlijkheid zo goed mogelijk wordt benaderd<sup>33</sup>.

Het zo goed mogelijk bereiken en vasthouden van een 'gezamenlijke definitie van de situatie' gaat over *overeenstemming* ofwel het bereiken en vasthouden van een gelijke zienswijze. De mate waarin het lukt om, ondanks alle (toevallige) tussentijdse veranderingen, van het begin tot het einde een 'gezamenlijke definitie van de situatie' vast te houden maakt dat beleid als succesvol kan worden aangemerkt. In die zin gaat het bij beleid dus meer over de *overeenstemming* dan over de *'inhoud'* ervan. Dat heeft verschillende consequenties. Ten eerste maakt dit duidelijk dat voor succesvol beleid een *'goed gesprek'* nodig is. Dit komt tot uitdrukking in het vele praten dat zo kenmerkend is voor beleid. Een *'goed gesprek'* is immers de enige manier om overeenstemming te bereiken en te houden. Tegelijk geeft het aan wat het belang is van de reikwijdte van een *'goed*



gesprek'. Voor maximale overeenstemming zal iedereen die ook maar een beetje bij het beleid betrokken is aan dit gesprek deel moeten nemen<sup>34</sup>. Mensen die niet deelnemen aan het gesprek, of het op afstand volgen, zullen al gauw het zicht op de overeenstemming over de (dynamische) 'gezamenlijke definitie van de situatie' uit het oog verliezen en het beleid als minder succesvol of zweverig kwalificeren. Dit betekent dat een provincie die, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, weinig zichtbare resultaten boekt, in een moeilijke positie zit.

Een tweede gevolg van de dynamiek van de 'gezamenlijke definitie van de situatie' is dat het erg lastig is om precies aan te geven wanneer beleid iets heeft opgeleverd. Hier zitten twee kanten aan. Op de eerste plaats is er een procesmatige kant. Als niet duidelijk is wanneer beleid iets heeft opgeleverd is het ook niet duidelijk wanneer het beleid klaar is. Daarmee krijgt beleid al gauw het karakter van een permanent proces dat nergens toe leidt. Deze klacht wordt door minder direct betrokkenen nogal eens geuit. Daarnaast is er een meer technische kant, die juist voor deze studie erg relevant is. Als niet precies duidelijk is wanneer beleid iets oplevert is het ook niet duidelijk wanneer er iets te meten valt. Daardoor wordt het moeilijk om objectief vast te stellen of het beleid succesvol is geweest. Met andere woorden, door de

noodzaak om een dynamische 'gezamenlijke definitie van de situatie' vast te houden is het niet goed mogelijk om het succes van beleid af te meten aan de mate waarin de doelen die zijn afgesproken ook daadwerkelijk zijn bereikt. Dat betekent dat er dan uiteindelijk geen absolute zekerheid is te geven over de doelbereiking, laat staan over de doeltreffendheid.

Daarmee is beleidseffectmeting echter nog geen zinloze activiteit is. Het vraagt wel een andere benadering. In die benadering is beleidseffectmeting veel meer een instrument dat helpt om in een goed gesprek overeenstemming over de doeltreffendheid te bereiken dan er (absolute) zekerheid over te geven. Daarmee worden ook een aantal andere problemen vermeden die aan beleidseffectmeting kleven. De Bruijn wijst erop dat beleidseffectmetingen strategisch gedrag in de hand kunnen werken als ze worden gebruikt om de betrokkenen af te rekenen<sup>35</sup>. Dat nodigt uit tot het manipuleren van de meting of het vasthouden aan resultaten die in de meting gunstig uitvallen. Daarnaast bestaat de kans dat een organisatie zich alleen nog richt op resultaten die makkelijk te meten zijn en de minder makkelijk te meten resultaten achterwege laat. Daar komt bij dat het vanuit een organisatorisch standpunt niet altijd even handig is om met een objectieve meting aan te tonen dat er goede prestaties worden

geleverd. Vooral in overheidsland, waar het meeste geld belastinggeld is, kan dit inhouden dat wordt besloten dat het wel wat minder kan. Verder bestaat de kans dat een meting zijn eigen leven gaat leiden omdat er vrijwel altijd sprake is van meerdere aggregatieslagen waarin de oorspronkelijke betekenis van de gegevens verloren gaat.

Van al deze bijeffecten is het goed voor te stellen dat ze optreden. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. De genoemd bijeffecten hebben allemaal te maken met de absolute betekenis die aan de uitkomsten van de meting wordt gegeven. Dit heeft te maken met de opvatting dat een meting objectieve informatie levert over de uitkomsten van een overzichtelijk (gesloten) proces. Door prestatie meting veel meer als een relatieve maat te zien die ter discussie te stellen is, is er een gesprek over mogelijk, of nog sterker, kan het juist als hulpmiddel dienen om een goed gesprek te voeren. De Bruijn ziet dit ook zo. De oplossingen voor de negatieve effecten zoekt hij in meer interactie, meer dynamiek en de mogelijkheid om meervoudige, eventueel zelfs deels tegenstrijdige criteria te hanteren. Vooral vanwege dit laatste pleit De Bruijn voor meervoudige metingen, waarbij zowel naar de productie, als naar het proces waarin deze productie tot stand komt, wordt gekeken. Om dit te bewerkstelligen moet de prestatie-

meting volgens De Bruijn niet al te veel sturingsprenties hebben, moet er in het systeem van prestatie meting ruimte zijn om de consequenties van het systeem te matigen, moet de betekenis die aan het systeem wordt gehecht niet al te groot zijn en is het verstandig om het systeem te zien als een onderdeel van het spel van overleg en onderhandeling<sup>36</sup>. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

## 8.4 Systemendenken en sturen van processen in een overheidsorganisatie

**E**en systeem is heel veel dingen die met elkaar samenwerken, dit is ook een systeem. Sytze wijst op de kaft van 'Nuts and Bolts' van Elster, een plaatje met tandwielen. - Ben jij zelf ook een systeem? - Ja. - Hoe weet je dat? - Omdat als ik dit doe (Sytze beweegt zijn hand) dan doen toch allemaal andere dingen ook iets. Eigenlijk is alles een systeem papa, behalve dingen die stilstaan zoals een boek. - Dus de Märklintrein is ook een systeem? - Ja. - En ons gezin, mama, Jelte, jij en ik? - Ja. - Hoe weet je dat dan? - Omdat ik toch zelf ook een systeem ben. - En zijn mensen dan ook dingen? - Nee, dat niet. - Wat is dan het verschil? - Tja, hoe moet ik dat nou weer uitleggen? Nou ja, dingen kunnen niet iets zelf en mensen wel. - Dus Sytze, er zijn systemen die van dingen zijn

*gemaakt en er zijn systemen die van mensen zijn gemaakt? - Ja, zoiets, maar ik vind het toch wel moeilijk om uit te leggen. - Nou dat geeft helemaal niet want ik vind dat je er al behoorlijk wat van af weet voor iemand van acht. En het mooie is dat je er ongeveer hetzelfde over denkt als ik. - Hoe denk je er dan over? - Dat kan ik je wel vertellen maar ik heb daar veel meer woorden voor nodig dan jij. Om het uit te leggen moet ik een verhaal vertellen maar dat kan ik beter opschrijven, dan kun je het later nog eens doorlezen. - Goed. Pappa, zullen we nu aan Jelte vragen wat een systeem is? - Ja, ga het hem maar vragen. - Jelte, weet je wat een systeem is? - Ja, natuurlijk weet ik dat! - Wat dan? - Een stoomlocomotief is een systeem!*

Als beleidseffectmeting een basis is voor een 'goed gesprek' is het niet meer een systematiek die aangeeft wat de objectieve, en daarmee als zeker aan te merken, feiten zijn, maar meer een hulpmiddel om overeenstemming te bereiken over wat de feiten zijn en wat dit te betekenen heeft<sup>37</sup>. Dat vraagt ook een andere benadering van het systeendenken en de sturingsfilosofie die daar bij hoort. In de beschrijving van systemen die in hoofdstuk 4 is gegeven wordt een systeem gezien als een soort mechanisme dat is opgebouwd uit verschillende elementen die een bepaalde causale relatie met elkaar onderhouden. Juist door de veronderstelde causale relaties, die vastliggen omdat ze cau-

saal zijn, wordt een systeem in deze opvatting een soort mechanisme dat vast te stellen processen kent. In deze visie, die duidelijk doorklinkt in de beschrijvingen van het beleidsproces die in hoofdstuk 4 worden gegeven, is er geen ruimte voor dynamiek en toeval van groepsprocessen. Dat betekent dat de beschrijving die in hoofdstuk 4 wordt gegeven voorbijgaat aan de belangrijkste kenmerken van de praktijk van het beleid. De problemen die dit geeft kwamen pas aan het licht toen we tijdens de invoering van BISON presentaties over het systeem gaven waar onze collega 'praktijkwerkers' zich niet in konden herkennen.

Op dat moment was voor ons echter nog niet duidelijk dat deze problemen samenhangen met onze systeemopvatting. Op zich is dit niet zo verwonderlijk. Onze systeemopvatting was, zoals uit hoofdstuk 4 wel blijkt, gebaseerd op gangbare opvattingen. Die stel je niet meteen ter discussie. Door de moeizame invoering van BISON werd echter steeds duidelijker dat de door ons gehanteerde systeemopvatting niet houdbaar is omdat deze geen recht doet aan de dynamiek van groepsprocessen die nou juist zo kenmerkend zijn voor beleid. Een systeemopvatting die uitgaat van causale relaties is in essentie star. Deze systemen werken als een mechanisme omdat ze zich alleen maar kunnen gedragen zoals de causaliteit

het voorschrijft. Als wij een thermostaat van een verwarmingssysteem een paar graden hoger zetten gaat de ketel branden. Als de radiator in het vertrek waar de thermostaat hangt open staat wordt het warmer in dit vertrek. Door de temperatuurverandering verandert een bimetaal in de thermostaat van vorm, het zet uit. Als deze vervorming een bepaalde waarde heeft bereikt gaat er een signaal naar de ketel die daardoor afslaat. Het vertrek koelt af, het bimetaal krimpt en bereikt uiteindelijk een andere waarde waardoor opnieuw een signaal naar de ketel gaat die daardoor weer aanslaat zodat het vertrek warmer wordt, het bimetaal weer uitzet en de ketel weer afslaat, en zo verder.

Het zal duidelijk zijn dat beleid zo niet werkt. In de vorige paragraaf is duidelijk gemaakt dat beleid wordt gekenmerkt door groepsprocessen die zich niet laten vangen in causale relaties. Daarmee werkt beleid heel anders dan doorgaans in een systeembenadering van beleid wordt aangenomen. In de praktijk van het beleid blijkt dit vooral uit de manier waarop er gestuurd wordt. In een systeem dat is opgebouwd, of is verondersteld te zijn opgebouwd, uit causale relaties is sturing een hard gegeven. Dit blijkt wel uit het voorbeeld van de thermostaat. Deze kan maar twee dingen doen: uitzetten of krimpen. Daar komt bij dat deze thermostaat dit doet binnen bepaalde grenzen die alleen kunnen worden bijge-

steld door een buitenstaander die los staat van het systeem. De thermostaat bepaalt het moment van bijstellen niet zelf maar doet precies wat de buitenstaander wil. De buitenstaander heeft alles in de hand en bepaalt de mate van sturing helemaal zelf. Dit wordt ook wel 'command and control' genoemd. Dat dit voor beleid anders werkt wordt in deze paragraaf besproken. Daarbij wordt vooral ingegaan op de spanning tussen centrale sturing en de decentrale uitwerking daarvan.

Zoals we allemaal weten is het voor een schip niet erg handig als er twee kapiteins op zitten. Ook in een auto of op een fiets is er één persoon die stuurt en hoewel er meestal twee piloten in een vliegtuig zitten is er toch altijd maar één die echt stuurt. Op de vraag wie er stuurt verwachten we dan ook een eenduidig antwoord. Als wij van A naar B willen is het inderdaad handig als er één iemand is die stuurt, die weet hoe dat moet en bepaalt wat de route is<sup>38</sup>. In al deze situaties is het sturen letterlijk. We besturen letterlijk een apparaat, hetzij een schip, hetzij een auto, hetzij een vliegtuig. Deze voertuigen kunnen we opvatten als harde, mechanische systemen. We hebben ze, als het goed is, volledig onder controle. Meer gas is meer gas, sturen naar links is sturen naar links en stoppen is stoppen. Natuurlijk zit hier een bepaalde mate van vertragen in en kan een voertuig een bepaalde eigenzinnigheid hebben die afhangt

van de omstandigheden. Een goede schipper kent daarom zijn schip en heeft er in verschillende situaties de nodige ervaring mee opgedaan. Een goede schipper heeft een bepaalde intuïtie ontwikkeld om de 'definitie van de situatie' in te schatten en ernaar te handelen. Zonder zich dit te realiseren doet een schipper wat nodig is. Een goede schipper kan op basis van langdurige ervaring, zonder bewust nadenken, een situatie inschatten en handelt daarin vrijwel automatisch. In die zin is een goede schipper onbewust bekwaam.

Het begrip sturen komen we regelmatig tegen als het over organisaties gaat. Een manager stuurt een organisatie. Vaak wordt daarbij, zonder dat dit wordt uitgesproken, aan de kapitein van een schip gedacht. Ook als het over beleid gaat wordt een zelfde soort vergelijking gemaakt. Een overheid bestaat uit bestuurders die het land besturen. Zij worden bijgestaan door ambtenaren die hen ondersteunen. Als de bestuurder roept dat we naar links gaan komen deze ambtenaren in actie, zij zorgen dat de samenleving naar links gaat. Als de bestuurder roept dat het genoeg is stoppen ze direct en wachten vol spanning op de volgende order. Zij zijn de radertjes in het schip. In deze situatie, die, zoals hierboven al is gezegd, ook wel bekend staat als een organisatie-model van 'command and control', komt een dialoog niet voor. Sturen en een 'goed gesprek' lijken daarmee met

elkaar in tegenspraak te zijn. Nu is een organisatie, een vereniging, een gemeente of een provincie en ook ons land, geen schip of een auto. Het zijn geen mechanische systemen waarin de sturing direct en één op één is. Als het over beleid gaat is er veel eerder sprake van wederzijdse sturing. Deze vorm van sturing gaat uit van heel andere principes dan doorgaans met de metafoor van het sturingsmodel wordt aangenomen.

In sociale (collectieve) systemen zijn mensen een onderdeel van het systeem. Ze staan er niet buiten. Binnen een sociaal systeem zijn mensen steeds op zoek naar de 'definitie van de situatie'. Als individuen doen zij dit door patroonherkenning (waarneming) die zij samen met de ervaren context, hun eigen ervaring en voorin-genomenheid betekenis geven. Mensen reageren daarmee steeds op hun omgeving. Betekenis komt in wisselwerking met de omgeving tot stand. Ook in een organisatie staan de mensen steeds in wisselwerking met hun omgeving. Ze reflecteren constant, soms bewust, soms onbewust, met hun omgeving. Mensen in een organisatie zijn daarmee zogenaamde 'reflectieve praktijkwerkers'. Deze term is onder meer door Schön verder uitgewerkt. Over de wijze waarop een praktijkwerker in een organisatie (of breder in een institutionele context) reflecteert met andere praktijkwerkers zegt hij het volgende:

**"If institutional context occupies a central place in a practitioner's role frame, then he pays attention to phenomena for which there is no satisfactory off-the-shelf theory. He must construct a theory of his own. And if he treats his theory of the context as an object of reflection, (...) then he will perceive that others in the situation meet his frames and theories with frames and theories of their own. He will see them not only as object to be planned for but as planners in their own right, and his interaction with them will take the form of a reflective conversation."**<sup>39</sup>.

In deze werkwijze wordt het idee dat er een objectieve werkelijkheid bestaat problematisch. Schön zegt hier het volgende over:

**"Similarly, different planners, managers, or systems engineers may enter what would seem to an outsider to be the same situation and carry out very different inquiries, leading to different kinds of results, even though they are all engaged in reflective conversations with the situation. This variability, partly rooted in difference of appreciative system, leads to a special version of the problem of objectivity. Within a process of inquiry, evaluations of methods and products may be objective in the sense that they are independent of mere opinion. Across process of inquiry, differences in evaluation may not be objectively resolvable. Resolution of such differences depends**

**on the little-understood ability of inquirers to enter into one another's appreciative systems and to make reciprocal translations from one to the other."**<sup>40</sup>.

Ook wat Schön in dit verband over theorievorming zegt is voor het begrip van sturing in collectieve systemen uitermate relevant:

**"An overarching theory does not give a rule that can be applied to predict or control a particular event, but it supplies language from which to construct particular descriptions and themes from which to develop particular interpretations. (...) the practitioner does not consider that he has formed a satisfactory account of phenomena in any practice situation *until* he has framed it in terms of his overarching theory. If a practitioner has such a theory, he uses it to guide his reflection-in-action."**<sup>41</sup>.

Een praktijkwerker gebruikt een theorie dus vooral als richtsnoer, als een verhaal waarmee een (tijdelijke en subjectieve) definitie aan een situatie kan worden gegeven. Dit verhaal wordt gebruikt om de praktijk te beschrijven, te duiden, en er vat op te krijgen. Dit is niet alleen van belang voor het eigen handelen maar ook voor het handelen met anderen. Verschillende praktijkwerkers hebben verschillende verhalen die ze met elkaar uitwisselen. Deze verhalen vullen elkaar aan of ze buigen samen in een bepaalde richting. Op het moment dat

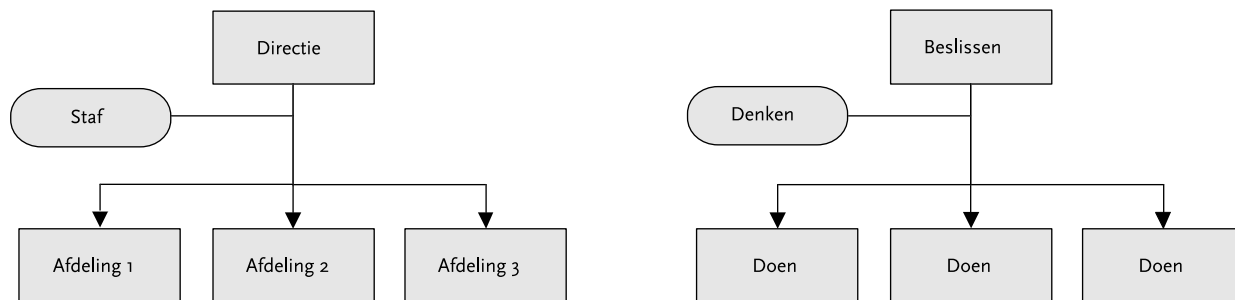
de verhalen met elkaar in tegenspraak zijn neemt de effectiviteit van het gezamenlijke proces af. De aandacht wordt gericht op het met elkaar in overeenstemming brengen van de verhalen. Als dit lukt, gaat het proces, meestal verrijkt met nieuwe kennis, door. Lukt dit niet dan stopt het gezamenlijke proces. Het tot stand komen van een gezamenlijk verhaal, een 'gezamenlijke definitie van de situatie', is een groepsproces en wordt gekenmerkt door de aspecten die in paragraaf 8.2 zijn besproken. Van deze aspecten is die van het leiderschap en de stijl die deze leider hanteert van groot belang. Het zal duidelijk zijn dat een 'reflectieve praktijkwerker' in het model van 'command and control' niet tot zijn recht komt.

Een praktijkwerker heeft ruimte nodig om bepaalde zaken aan zijn inzichten en beslissingen over te laten. Een groep van praktijkwerkers heeft ruimte nodig

om gezamenlijke inzichten te ontwikkelen en hier gezamenlijk beslissingen over te nemen. Dit betekent in de praktijk onder meer dat een praktijkwerker, of een groep van praktijkwerkers, de mogelijkheid moet hebben om gelijktijdig te 'denken' en te 'doen' zonder de organisatorische noodzaak van een beslissing daarover bij een door deze organisatie opgelegde buitenstaander, zeg maar een baas, te leggen, die dan ook nog eens wordt gezien als degene die het stuur in handen heeft. In hoofdstuk 4, in figuur 4.1.3, is een afbeelding gegeven van een leercyclus die bestaat uit de stappen denken, beslissen, doen en bezinnen. Voor een reflectieve praktijkwerker, of een groep van deze mensen in de praktijk, is het van groot belang dat alle vier de stappen van de leercyclus een integraal onderdeel zijn van de bevoegdheden die ze hebben om hun werk te doen<sup>42</sup>. Een groep van reflectieve praktijkwerkers moet om te kunnen functioneren, in

staat zijn om zelf beslissingen te nemen over denken en doen in de dagelijkse praktijk van hun werk. Ook hebben zij ruimte (ofwel tijd) voor bezinning nodig.

In een organisatie die volledig is ingericht op basis van een model van 'command and control' zijn de vier stappen van de leercyclus gescheiden en bij verschillende onderdelen van de organisatie ondergebracht. De wijze waarop dit gebeurt, is een afspiegeling van de structuur van de organisatie, die veel weg heeft van de structuur van een bureaucratie, die zoals al in paragraaf 2.3.2 is aangegeven, wordt gekenmerkt door hiërarchische relaties. Enigszins karikaturaal zou je kunnen zeggen dat in deze organisatie de directie de beslissingen neemt op basis van denkwerk van een stafonderdeel. De uitvoering van de beslissingen wordt aan de afdelingen in de lijn overgelaten. Hoe dit er ongeveer uitziet is schematisch in figuur 8.4.1 weergegeven<sup>43</sup>.



Figuur 8.4.1 ■ Schematische weergave van de verdeling van 'denken', 'beslissen' en 'doen' in een hiërarchische organisatie.

In deze figuur ontbreekt het 'bezinnen'. Swieringa zegt hierover:

**“Voor bezinnen kent de bureaucratie geen afzonderlijke categorie mensen. Wellicht is dat de reden, dat vaak organisatieadviesbureaus ingeschakeld worden.”<sup>44</sup>.**

Over leren in een bureaucratie zegt hij:

**“In de bureaucratie zijn denken, doen, bezinnen en beslissen ondergebracht bij verschillende personen of groepen. Elk van de groepen op zich leert wel, ook collectief. Maar elke groep leert *eenzijdig*; hetzij om te denken, hetzij om te beslissen, hetzij om te doen. Met als gevolg dat zij slechts aspecten van een probleem kunnen oplossen, terwijl de meeste problemen zich nu juist niet laten splitsen in dingen die moeten worden bedacht, moeten worden beslist en moeten worden gedaan.”<sup>45</sup>.**

Dit aspect geldt uiteraard net zo goed voor de besturing van een organisatie. In mijn visie vallen sturen en leren in een alledaagse praktijk van een organisatie zelfs grotendeels samen<sup>46</sup>. Vandaar dat er in een hiërarchisch gestructureerde organisatie vaak sprake is van een spanning tussen de 'professional' (reflectieve praktijkwerker) die ruimte claimt om zelfstandig te kunnen opereren en het management dat de noodzaak voelt om de organisatie in de richting van een bepaald resultaat te sturen. Dit leidt tot

spanningen als de praktijkwerkers een sturingssysteem zien als een verlengstuk van het management dat zich vooral laat leiden door de filosofie van 'command and control'. Een deel van de problemen die wij bij de invoering van BISON hadden, zijn op deze spanning terug te voeren. In het MD-traject was het dus van groot belang dat we hier een oplossing voor zouden vinden. We hebben dat gedaan aan de hand van de metafoer van het 'specialisme van de weg' die verderop in deze paragraaf nader wordt besproken<sup>47</sup>.

Bij de sturing van een organisatie is, ook los van BISON, vrijwel altijd sprake van een spanning. Meestal is die terug te vinden in de Planning & Controlsystematiek van een organisatie. Van der Laan verwoordt dit als volgt:

**“Sociale interventies worden verondersteld planmatig en systematisch te worden uitgevoerd vanuit het commandocentrum van de interventionist. Zoals gezegd nemen in de meeste methodieken 'stappenplannen', waarin op lineaire wijze van probleem naar oplossing wordt gewerkt, een centrale plaats in (Van der Laan, 1993). Het primaire proces wordt veelal gezien als een eenzijdige beïnvloedingssituatie. Dit voldoet in grote lijnen aan de basisstructuur van de eerste generatie robots.**

(...)

**Het hiërarchische organogram is een**

**afspiegeling van het klassieke robotbesturingsschema. Er is sprake van sterk gecentraliseerde structuren waarin de 'top' tot taak heeft alle informatie te verzamelen en om te zetten in duidelijke instructies naar lagere besturingsniveaus. De informatiestroom volgt de hiërarchische lijnen. De top van de organisatie is eigenlijk een soort centrale processor. De prijs die daarvoor moet worden betaald is dat deze structuur een hoge graad van communicatie vereist om te kunnen functioneren. Immers, veel uitwisseling met de omgeving moet lopen via een paar kanalen, waardoor deze overbelast worden.”<sup>48</sup>.**

Wat hierboven is beschreven geldt ook, en misschien wel juist, voor een organisatie die het overheidsbeleid probeert te ontwikkelen en uit te voeren. Een belangrijk kenmerk van een overheidsorganisatie is dat ze kan garanderen dat wat zij doet behoorlijk en rechtmatig is. Het bestuur van een overheid hoort behoorlijk en rechtmatig te zijn. In paragraaf 2.3.2 is al besproken dat deze eisen wel haast vanzelf leiden tot een bureaucratische organisatievorm. In dit soort organisaties heeft een informatiesysteem een statische en objectiverende functie. Het levert de 'objectieve', of minstens gezaghebbende, 'definitie van de situatie' op basis waarvan de plannen dienen te worden gemaakt of bijgesteld. Hoewel het systeem daarmee naadloos aansluit bij de eisen die aan

de organisatie als geheel worden gesteld leidt dit tot verschillende spanningen. Het informatiesysteem neemt namelijk een deel van het denken over en 'kookt' zelfs een deel van de beslissingen 'voor'. Een reflectieve praktijkwerker ziet het informatiesysteem niet als een hulpmiddel maar als een sterke inperking van de ruimte die nodig is om het werk te doen. Tegelijk ziet een beslisser in een informatiesysteem een aantasting van zijn of haar autonomie. Voor een succesvolle invoering van Planning & Control, en een informatiesysteem zoals BISON, is het dan ook van groot belang dat zowel de mensen in de praktijk, als de beslissers, met het systeem uit de voeten kunnen en het niet als een bedreiging maar als een hulpmiddel bij hun werk zien.

Daarvoor is het nodig om het systeem zodanig in te richten dat het een bijdrage levert aan het gesprek over de 'definitie van de situatie' in plaats van deze objectief aan te reiken. Dat vraagt niet alleen een andere positie van het informatiesysteem maar ook een minder hiërarchisch georiënteerde visie op sturing. Van der Laan zegt dat in deze visie:

**"Er geen centraal model is van de wereld. Elk stuurniveau (ook aan de basis) heeft dus direct toegang tot de wereld voor zover het nodig is voor de uitoefening van zijn taken. (...). Individuen en afdelingen hebben alleen**

**die informatie nodig die onontbeerlijk is voor hun taak. De permanente actualisering van deze beperkte informatie is echter van het grootste belang. Deze informatie wordt niet gefilterd door hogere management-niveaus. De organisatie heeft een platte structuur en kleine productie-eenheden (teams). Subsystemen van de organisatie handelen relatief autonoom. Ze kunnen worden gecorrigeerd door andere substructuren, maar dat is de uitzondering en niet de regel. Er is een intensieve interactie tussen de subsystemen. Subsystemen mogen hun eigen doelen nastreven met eigen gekozen middelen. De doelen van het systeem als geheel worden (door het management) geaggregeerd met behulp van de doelen van de subsystemen. Teams hebben weliswaar de vrijheid eigen doelen te stellen, maar niet de doelen van de organisatie als geheel. Medewerkers worden niet aangestuurd door middel van nauwkeurige voorschriften en stappenplannen."**<sup>49</sup>.

Degene die het bovenstaande citaat leest zal niet meteen aan een overheidsorganisatie denken. Tegelijkertijd is er in een grotere, meestal op bureaucratie gebaseerde, organisatie wel degelijk sprake van een bepaalde autonomie van de verschillende organisatorische eenheden. Bij de overheid wordt het belang van plaatselijke afstemming van functies al langere tijd onderkend en, zo goed en zo kwaad als het gaat, in praktijk gebracht onder de

vleugels van het begrip 'integraal management'. Daarbij wordt verondersteld dat de ambtelijke manager de bevoegdheid heeft om rond de verschillende functies zoals personeel, informatievoorziening, huisvesting en financiën, (integrale) zelfstandig beslissingen te nemen. Om dit goed te kunnen doen zal deze manager een integraal overzicht moeten hebben van de dingen die binnen zijn of haar verantwoordelijkheid spelen. Daarnaast heeft de manager kennis, informatie en middelen nodig om op de betreffende situatie in te kunnen spelen. In de praktijk is ondertussen gebleken dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan. Er treedt namelijk een spanning op tussen enerzijds de wens om plaatselijk te kunnen handelen en anderzijds de noodzaak om beslissingen voor de organisatie als geheel centraal te coördineren<sup>50</sup>. Dit is dezelfde spanning die volgens Swieringa ontstaat als het uitgangspunt van een lerende organisatie wordt gekoppeld aan een hiërarchische structuur die uitgaat van functiedeling op het gebied van denken, doen en beslissen.

Deze situatie wordt door Kastelein (volgens Van der Krogt en Mol), met twee moeilijke woorden, 'multicentrale aspectspecificatie' genoemd. Ze zeggen hierover:

**"Met deze term doelt Kastelein op het fenomeen dat in veel organisaties beslis-**

singen op elk van de bedrijfsfuncties worden gedictieerd door gespecialiseerde, centraal in de organisatie geplaatste, stafafdelingen. Hoewel er in beginsel een centrale aansturing van deze specialistische stafafdelingen is, wijst de praktijk uit dat zulke stafafdelingen op hun deel terrein een autonoom beleid voeren, zodat geen afstemming van de bedrijfsfuncties wordt bewerkstelligd. Het ontbreekt de manager meestal aan de bevoegdheden om de afstemming te forceren. Deze gecentraliseerde, maar tegelijk gefragmentariseerde aansturing is veelal op zeer legitieme gronden ontstaan, bijvoorbeeld omwille van eenheid van beleid, om het behalen van schaalvoordelen, en om de bescherming van het personeel.”<sup>51</sup>.

Een andere oorzaak van centrale aansturing is de volstrekt legitieme wens van de eindverantwoordelijke in de organisatie om, tenminste op hoofdlijnen, te weten wat er gebeurt. Zolang het immers van belang wordt geacht dat de richting die de organisatie opgaat wordt afgemeten aan centrale, door een bestuur gestelde doelen, kan de sturing hierop niet worden gefragmenteerd zonder het risico dat er (interne) tegenstrijdigheden optreden. Overigens is het vermijden van tegenstrijdigheden voor een overheidsorganisatie sowieso al een bijna onoplosbaar punt van aandacht. Van der Krogt en Mol zeggen hier het volgende over:

“Steeds meer wordt duidelijk dat overheidsorganisaties verschillende doelen tegelijkertijd nastreven en met diverse belangen tegelijkertijd rekening moeten houden, waardoor er dikwijls sprake is van diverse en conflicterende effectiviteitscriteria. Men spreekt in dit verband over ‘competing values’. Elke organisatie moet tegelijkertijd én flexibel en controlegeoriënteerd zijn, tegelijkertijd én extern én intern georiënteerd, enzovoort.”<sup>52</sup>.

Uit het bovenstaande kun je concluderen dat in een overheidsorganisatie een bepaalde onoplosbare spanning zit tussen centraal en decentraal besturen. Deze spanning hangt samen met de discrepantie tussen een theoretisch sturingsmodel, dat uitgaat van ‘command and control’, dat een nogal mechanische indruk maakt, en een meer praktijkgericht model dat ervan uitgaat dat sturing een wederzijds groepsproces is. Bij de oorspronkelijke invoering van BISO, is naast de aspecten die al in paragraaf 8.2 zijn beschreven, geen rekening gehouden met deze spanning. Het in hoofdstuk 6 beschreven systeem is vooral geschikt voor een centraal gestuurde (machine) bureaucratie. In hoofdstuk 7 is beschreven dat door dit eenzijdige uitgangspunt spanningen ontstonden die, zoals we hierboven hebben kunnen lezen, worden veroorzaakt doordat bij de ontwikkeling van BISO is uitgegaan van een sturingsmo-

del dat het wederzijdse kenmerk van sturing van organisaties niet onderkent. In het MD-traject hebben we geprobeerd om die spanning wel te onderkennen en er een, globale, oplossing voor aan te reiken. Dit is gedaan door uit te gaan van de metafoor van het ‘specialisme van de weg’.

‘Specialisme van de weg’ is een term waarmee de vrije ruimte van de reflectieve praktijkwerker is aangegeven. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het management van de organisatie, als uitkomst van een goed gesprek, de doelen vaststelt en de marges daarbij aangeeft. Het is vervolgens aan de praktijkwerker om ervoor te zorgen dat deze doelen binnen de marges worden gehaald. Hoe dat gebeurt, welke weg wordt afgelegd, is zijn of haar verantwoordelijkheid, zijn of haar specialisme. De manager bemoeit zich niet met deze hoe-vragen. Het gesprek tussen de manager en de praktijkwerker gaat over de mate waarin doelen worden bereikt en in hoeverre de marges al dan niet worden overschreden. De vraag of het doel nog steeds realistisch is kan in dit gesprek ook aan de orde komen. Als blijkt dat hier vraagtekens bij te zetten zijn, stopt het gesprek op dit punt, tenzij de manager het mandaat heeft om dit zelf met de praktijkwerker te regelen. Als dit niet zo is worden de overwegingen om het doel ter discussie te stellen aan een hoger niveau voorgelegd. Zolang de praktijk-



werker in staat is om binnen de marges het doel te bereiken zal de weg waarlangs dit gebeurt geen onderdeel van het gesprek uitmaken. Op het moment dat er afwijkingen zijn, of nog liever zijn te verwachten, zal de praktijkwerker aan de bel trekken. Er volgt dan een gesprek. Dit gesprek zou wel over de afgelegde weg kunnen gaan maar kan ook gaan over het al dan niet bijstellen van doelen en marges of de vraag of er meer inzet nodig is.

Dergelijke gesprekken vinden op alle niveaus van de organisatie plaats. Op het laagste niveau is dit het gesprek tussen de praktijkwerker en zijn baas, op het midden niveau het gesprek tussen deze baas en zijn baas. In een provincie komen we op de hogere niveaus aan de ene kant de gesprekken tussen directeur en zijn directe ondergeschikten tegen en aan de andere kant het gesprek tussen de directeur en GS. Bestuurlijk is het gesprek tussen GS en de Staten het belangrijkste. Dit gesprek gaat over het vaststellen van de begroting of het jaarverslag en de voortgang van het proces dat daartussen ligt. Door deze gesprekken met P&C-instrumenten te stroomlijnen vinden de, door de politiek gestelde, beleidsmatige kaders beter hun weg naar de uitvoering. Daarnaast is het voor het provinciaal apparaat een hulpmiddel om GS beter te ondersteunen bij haar verantwoording naar PS. Door op deze manier te werken wordt de mogelijkheid tot

wederzijds sturen vergroot. Tegelijk geeft het invulling aan een sturingsmodel dat veel meer kans van slagen heeft omdat het beter aansluit bij de werkwijze van de praktijkwerkers in een organisatie.

De metafoor van het 'specialisme van de weg' maakt echter ook nog iets anders duidelijk. Deze metafoor geldt namelijk ook voor beleidseffectmeting. De praktijkwerkers zijn ook hier de 'specialisten van de weg'. Zij weten hoe beleid in de praktijk werkt. Daaruit volgt dat het invoeren van een systeem voor beleidseffectmeting eveneens een zaak van 'goed overleg' is. Als dit niet wordt onderkend, en de invoering vooral wordt opgevat als een vorm van overtuigen, zoals we met BISON deden, is de kans groot dat het systeem wordt opgevat als een onderdeel van een sturingsmodel dat uitgaat van 'command and control'. In zo'n sturingsmodel heeft een informatiesysteem een statische en objectiverende functie. Een mogelijk gevolg hiervan is dat het systeem dan, zoals in paragraaf 7.5 is beschreven, door de praktijkwerkers als wezensvreemd wordt ervaren. Dit probleem hangt samen met de objectiverende werking van het systeem en de invloed die dit heeft op de wijze waarop de groepsprocessen rond het beleid verlopen. Hoe dit werkt is in de voorgaande paragrafen nader uitgewerkt. Met name in de paragrafen 7.5 en 8.3 is aan-

gegeven dat dit betekent dat beleidseffectmeting veel meer een hulpmiddel is om op basis van een 'goed gesprek' overeenstemming te bereiken over de doeltreffendheid van het beleid, dan deze er objectief (en overtuigend) mee aan te tonen.

Hetzelfde kan worden gezegd over de *invoering* van een systeem voor beleidseffectmeting. Ook hier geldt dat een naar overeenstemming zoekende dialoog beter aansluit bij de opvattingen van de praktijkwerkers dan een objectief en naar overtuigende argumenten zoekend, en dus niet ter discussie te stellen, pleidooi. In het vorige hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat de invoering van BISON vooral werd gekenmerkt door het laatste, wat er in de praktijk uiteindelijk toe leidde dat de invoering van BISON formeel werd beëindigd. Dankzij het MD-traject kregen we de kans om het nog eens te proberen maar dan op de eerste manier. Dit hield wel in dat we onze aanpak op een aantal fundamentele punten moesten wijzigen. De belangrijkste verandering daarbij betrof onze grondhouding. Dankzij de ervaringen van BISON, en de lering die we daaruit trokken, waren we er niet meer op uit om zelf met de beste en meest overtuigende argumenten te komen maar probeerden we ervoor te zorgen dat alle betrokkenen in staat waren om hun eigen argumenten met elkaar op een gelijkwaardige manier in een dialoog uit

te wisselen. Daarmee ruilden we onze rol van inhoudelijke deskundige in voor die van procesbegeleider. Dit was een behoorlijke ommezwaai die we alleen konden maken door te werken op basis van een aantal uitgangspunten die haaks stonden op de benadering die we eerder bij de invoering van BISO n hanteerden.

Puntsgewijs komt het erop neer dat we onze grondhouding veranderden doordat we:

- de notie van objectiviteit als maatstaf voor de kwaliteit van argumentatie vervangen voor het besef dat mensen in een bepaalde situatie een context ervaren die leidend is voor hun overwegingen waarbij ze gebruik maken van hun eigen referentiekader;
- er in het verlengde hiervan vanuit gingen dat er (tenminste in het geval van beleidseffectmeting) veel eerder sprake is van overeengekomen zekerheid in de feiten dan van absolute zekerheid in de feiten;
- op basis hiervan inzagen dat het succes van beleidseffectmeting, en de invoering van een systeem hiervoor, voor een groot deel afhankelijk is van de mate waarin de inzichten en ervaringen van alle betrokkenen aan de orde kunnen komen;
- eveneens inzagen dat het er dan om gaat dat de verschillende ervaringen

van de betrokken praktijkwerkers op een zo gelijkwaardig mogelijke manier worden uitgewisseld zodat er tussen deze praktijkwerkers een gedeelde (en gedragen) opvatting ontstaat over de situatie waarin zij verkeren (de stand van zaken van het beleid) en de gewenste handelswijze die daarbij nodig is;

- op grond van deze overwegingen veronderstelden dat het voor het proces veel beter is om gebruik te maken van de inzichten van anderen en die te mengen met onze eigen inzichten dan, met een systeem, eenzijdig informatie aan te bieden die zodanig (objectief) is onderbouwd dat deze niet meer ter discussie is te stellen. Daarmee veranderenden we tevens onze aanbodge-richte aanpak voor vraaggerichte aanpak.

Als je dit samenvat zou je ook kunnen zeggen dat we onze op *pleiten* gebaseerde aanpak inruilden voor een aanpak die veel meer was gericht op wederzijds *informer*en. Op het eerste gezicht komt dit louter neer op een gedragsverandering. Maar door deze gedragsverandering werd het mogelijk om de ontwikkeling en invoering van het systeem op gezamenlijke inzichten te baseren in plaats van deze vanuit een eenzijdig (objectief) perspectief voor te schrijven. Daardoor ontstond er ruimte om het

systeem anders op te zetten, of in ieder geval andere accenten te leggen. In hoeverre dat tijdens het MD-traject ook daadwerkelijk gebeurde wordt globaal in paragraaf 9.3 besproken. Eigenlijk kwam het erop neer dat de feitelijke invulling van het systeem op de tweede plaats kwam. Onze nieuwe pogingen waren dan ook niet zozeer gericht op 'het tussen de oren krijgen' van de inhoud van het systeem maar veel meer op het bereiken van een gezamenlijk inzicht hierover. Daarbij gingen we er, in tegenstelling tot onze eerdere pogingen, vanuit dat een organisatie veel meer baat heeft bij een systeem voor beleidseffectmeting dat op basis van gezamenlijke inzichten is ontwikkeld, en in die zin dus wordt opgevat als een 'gezamenlijke definitie' voor beleidseffectmeting, dan aan een systeem dat vanuit een 'objectief wetenschappelijke invalshoek' aan de organisatie wordt opgelegd. Op die manier gingen we er in het MD-traject dus vanuit dat je een 'goed gesprek' over beleidseffectmeting nodig hebt om ervoor te zorgen dat (een systeem voor) beleidseffectmeting een bouwsteen wordt voor een 'goed gesprek' over de effecten van het beleid. Daarmee hebben we er vooral voor gezorgd dat het MD-traject een 'gezamenlijke definitie van de situatie' over beleidseffectmeting opgeleverde. Hoe we dit hebben gedaan wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

# 9.

*Invoering via het MD-traject*

**Invoering via het MD-traject**

*Invoering via het MD-traject*

## 9. Invoering via het MD-traject

**H**et is bijna tijd voor een koffiepauze. In de keuken van hotel De Heide sta ik Niels' te vervloeken. Hij heeft een digitale camera gekocht waar ik niet mee uit de voeten kan. Eigenlijk sta ik dus vooral mezelf te vervloeken. Ik heb het akelige gevoel dat ik door de tijdgeest ben ingehaald. Met een 'geweldige' Minolta Dimage 7i probeer ik een taart te fotograferen. Het rotding doet alles zelf en als ik afdruk wordt er pas een foto gemaakt als ik denk dat ik niet hard genoeg heb gedrukt. Nog nooit heb ik zo naar mijn eigen F100 verlangd. Ondertussen heb ik zo'n acht foto's gemaakt waarvan ik, ondanks het wazige venstertje op de achterkant, niet kan beoordelen of ze aan de meest basale eisen voldoen. De foto's zijn voor de illustratie van een verhaal over het MD-traject dat binnenkort in de Profyl<sup>2</sup> verschijnt. De taart is onderdeel van een ludiek moment tijdens de cursus. De deelnemers voeren een opdracht uit. Die gaat over de verdeling van de begroting over de verschillende sectoren en teams van de provinciale organisatie. De oplossing staat op de taart. Los van de camera is alles in orde. De taart ziet er prima uit en het schema dat Bauke heeft gemaakt is er heel duidelijk op geprojecteerd. Ik heb genoeg van het digitale gepruts en rij met de taart op een wagentje naar de cursuszaal. Daar wordt ik met gejuich ontvangen. Soms is het erg fijn om co-trainer te zijn.

Ludieke elementen waren voor ons een rode draad tijdens de training. Ze werden door ons gebruikt om de groep scherp te houden en om goed met elkaar in verbinding te blijven. Om aan de laatste eis te voldoen moesten deze elementen een duidelijke bijdrage aan het gesprek in de cursus leveren, alleen wel vanuit een onverwachte invalshoek. In dat verband was de documentaire over Noord-Korea, die het NOS-journaal in 2003 tussen kerst en nieuwjaar in drie delen uitzond, een buitenkansje. Het tweede deel ging over de manier waarop in Noord-Korea controle tot de n<sup>de</sup> macht (x<sup>n</sup>) is verheven. Controle is in dit land volledig met het dagelijkse leven en het dagelijkse werk verweven en bestaat uit controle van de controle van de controle van de controle ... van en door iedereen. Daarmee gaf dit stukje van de documentaire niet alleen de gang van zaken in Noord-Korea weer maar was het ook de meest ultieme karikatuur van een doorgeslagen systeem van Planning & Control. Op geen betere wijze konden wij demonstreren wat er zou gebeuren als het middel tot het belangrijkste doel wordt verheven. Door dit filmpje van een minuut of drie aan het begin van de module over organisatiecultuur te draaien zouden we twee dikke vliegen in één klap slaan.

Ten eerste waren we de notoire angsthasen, die stevast op Russische toestanden

wijzen, een flinke slag voor. Daarnaast was het filmpje een prima inswinger om een discussie over de gewenste organisatiecultuur, en de gevolgen daarvan te starten. Het was even zoeken maar uiteindelijk konden we het filmpje nog net aanschaffen voordat de rechten aan CBS werden verkocht. Net als de taart leverde dit filmpje als ludiek element een bijzondere waardevolle bijdrage aan de cursus. Het inlassen van deze momenten hadden we te danken aan het programma 'train de trainer'. Dit programma hebben we zelf georganiseerd door het inhuren van twee onderwijsdeskundigen. We zagen dit als een belangrijke voorwaarde om van het traject een succes te maken. Wij hadden de benodigde inhoudelijke kennis, we hadden ondertussen ook genoeg ervaring met het vertellen van een verhaal aan een groep. We wisten ook wat het belang van verbinding was maar hadden nog geen ervaring met het daadwerkelijk leggen van deze verbinding. We waren als het ware bewust onbekwaam en moesten tenminste de stap naar bewust bekwaam maken. In die leemte werd voorzien door ervoor te zorgen dat we zouden worden getraind in het geven van cursussen.

Achteraf bleek dat dit een goede keuze was. Hoewel wij dachten dat verbinding vooral over houding en gedrag gingen

werd ons, dankzij de hulp van de mensen die wij inhuurden, ook duidelijk dat de verpakking van de boodschap in dit verband van groot belang is. Met dit inzicht, een aantal intensieve bijeenkomsten over de inhoud en de verpakking, en flink wat oefenen werden de trainingen een succes. Daarmee werd het verhaal van BISO dankzij het MD-traject uiteindelijk een onderdeel van het dagelijkse werk. De training leverde een gezamenlijk idee over de uitgangspunten voor beleidseffectmeting op. Ook werd duidelijk op welke manier we daar als organisatie mee om zouden kunnen gaan. Hoewel daarmee nog steeds geen informatiesysteem was gerealiseerd werd wel een belangrijk obstakel weggenomen om dit alsnog te realiseren. Dankzij het MD-traject was op dit gebied een belangrijke stap gezet naar een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Hoe dat is gegaan wordt in dit hoofdstuk besproken. In paragraaf 9.1 worden de inzichten over sturing uit het vorige hoofdstuk vertaald naar een Friese sturingsfilosofie. De sturingsfilosofie was de basis voor het onderdeel Planning & Control van het MD-traject. Hoe het MD-traject is aangepakt wordt in paragraaf 9.2 besproken. In paragraaf 9.3 wordt besproken wat het MD-traject op het gebied van Planning & Control en beleidseffectmeting heeft opgeleverd.

## 9.1 Een gezamenlijke Friese besturingsfilosofie

Om ervoor te zorgen dat de Planning & Control in Fryslân meer uit zou gaan van een model van wederzijdse sturing is getracht om de ideeën over een 'goed gesprek' en het bereiken van een 'gezamenlijke definitie' die in hoofdstuk 8 zijn besproken, in de Friese besturingsfilosofie op te nemen. Daarbij is ervoor gekozen om dit niet als zodanig aan de orde te stellen. Er is gekozen voor een aanpak die het ontstaan van een 'goed gesprek' min of meer uitlokt of in ieder geval stimuleert. Daarbij is eveneens aangenomen dat de spanningen die ontstaan door de tegenstellingen die in paragraaf 8.4 zijn besproken kunnen worden weggenomen door met de presentatie en de invoering van de systematiek beter aan te sluiten bij de beleving van de mensen in de praktijk. Dit kan door veel meer uit te gaan van een model dat ook al in paragraaf 8.4 is besproken en daar het 'specialisme van de weg' is genoemd. Dit model is veel meer gericht op communicatie ofwel het voeren van het 'goede gesprek'. In deze paragraaf wordt besproken wat dit voor gevolgen heeft gehad voor de inhoud van de systematiek.

Zoals hierboven al is gezegd, is het mogelijk maken van communicatie over

de uitkomsten van het beleid een belangrijk uitgangspunt geweest bij het aanpassen van de systematiek. Daarbij is uitgegaan van de 3W-vragen uit VBTD die ook al in paragraaf 6.1 zijn besproken. Dit zijn:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat gaat dat kosten?

Dit zijn open vragen die als het goed is een goed gesprek uitlokken. Ze draaien om de kern van het beleid waar Provinciale Staten verantwoordelijk voor is en ze kunnen voor ieder beleidsthema worden gesteld. Daarmee vormen ze de basis voor de afspraken tussen PS en GS. Ook zijn ze daarmee de basis voor de begroting. Wat de Staten willen bereiken is meestal een afgeleide van de wensen uit de samenleving. Dit zijn dingen die de provincie lang niet altijd in de hand heeft. Als we bijvoorbeeld willen bereiken dat het water schoner wordt zullen vele partijen daar een bijdrage aan moeten leveren. De provincie kan alleen verantwoordelijk zijn voor de partijen waar zij invloed op heeft en is voor een succesvolle bijdrage sterk afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om daadwerkelijk in actie te komen. GS kunnen dus onmogelijk afspraken maken over schoner water zonder daarbij concreet aan te geven waar zij verantwoordelijk voor zijn en wie daar een bijdrage aan moeten leveren.

Om goede afspraken te maken is het zaak om de 3W-vragen nader te specificeren. Dit leidt tot een vierdeling. Het vertrekpunt daarbij is steeds een bepaalde situatie die in de maatschappij wordt gewenst. Dit is wat we willen bereiken, de eerste W-vraag. Het gaat dan over een maatschappelijk doel, bijvoorbeeld schoner water. Als het *doel* duidelijk is, is de volgende vraag welke bijdrage het provinciale beleid aan het bereiken van dit doel kan leveren. Het gaat hier dus om de provinciale verantwoordelijkheid. PS en GS maken hierover een afspraak. De uitkomsten van deze afspraak kunnen worden gezien als het gewenste *resultaat* van het provinciale beleid. We kunnen daarbij denken aan het verminderen van lozingen door het saneren van riooloverstorten of het inbouwen van vuilwatertanks in charterboten. Om dit resultaat te bereiken moet een derde partij iets doen, deze moet een *actie* uitvoeren, bijvoorbeeld het daadwerkelijk inbouwen van vuilwatertanks. De provincie zal deze partij prikkelen om inderdaad in actie te komen. Dit kan door overleg, regelgeving of subsidies. Dit worden provinciale *producten* genoemd. Als we dit samenvatten komen we op de vierdeling die in tabel 9.1.1. is weergegeven.

De inzet van de producten kost geld. Door deze inzet expliciet te maken zijn de kosten van het beleid in beeld te brengen.

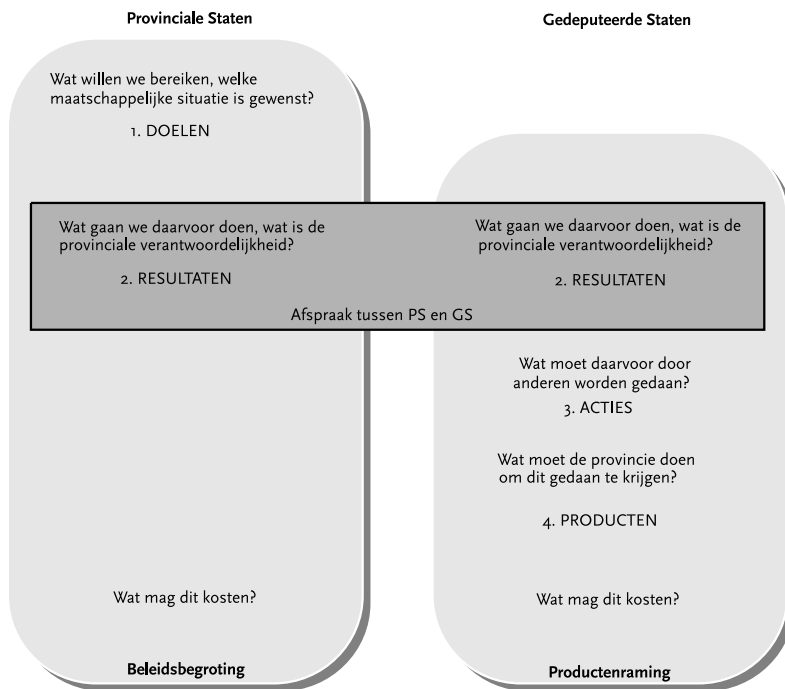
Tabel 9.1.1 ■ Vierdeling voor de aangrijpingspunten van provinciaal beleid.

1. Gewenste maatschappelijke situatie	Doel
2. Afspraak tussen PS en GS over provinciale verantwoordelijkheid	Resultaat
3. Noodzakelijke bijdragen van derden	Actie
4. Bijdrage van de provincie	Product

Voor de begroting is de vierdeling samen met de 3W-vragen in het volgende schema te plaatsen.

De vierdeling in figuur 9.1.1 lijkt sterk op de indeling van BISON die in hoofdstuk

6 is beschreven. De systematiek is inhoudelijk dan ook vrijwel ongewijzigd gebleven. De veranderingen hebben veel meer te maken met het verhaal er omheen. In de rest van deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan<sup>3</sup>.



Figuur 9.1.1 ■ Uitwerking van de 3W-vragen in een vierdeling van BISON.

Beleid komt niet uit de lucht vallen. Beleid is volgens de Van Dale een ander woord voor een werkwijze en komt voort uit een ongewenste situatie die we willen veranderen of die we zien aankomen en willen vermijden. Beleid ligt daarmee dicht bij verandermanagement. Met beleid willen we iets veranderen. Daar zijn acties voor nodig. Ook deze acties vallen niet uit de lucht. Voordat we iets ondernemen wordt met de betrokkenen van gedachten gewisseld over de mogelijkheden. Op basis van deze gedachtewisseling worden afspraken gemaakt, er worden besluiten genomen. Om de inhoud van het beleid te bepalen is er dus een gesprek nodig. Je kunt ook zeggen dat beleid in een gesprek tot stand komt. Goed beleid, dat wil zeggen beleid dat werkt, komt in een goed gesprek tot stand. Daar komt nog iets anders bij. Beleid is niet statisch. De inzichten over welk beleid nodig is en op welke manier dit nodig is veranderen steeds. Dat komt omdat de omgeving van het beleid steeds verandert. De gedachtewisseling over de beste aanpak en de afspraken die hierover moeten worden gemaakt komt dus steeds terug. Dat noemen we sturen en beheersen. Een 'goed gesprek' over beleid gaat dus over sturen en beheersen.

Een 'goed gesprek' over beleid ontstaat niet vanzelf. Beleid gaat immers over het veranderen van een bepaalde situatie. Als puntje bij paaltje komt is dit

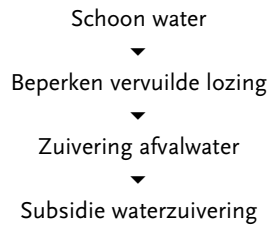
altijd een door mensen gecreëerde of gewenste situatie. Beleid gaat dus over mensen. Ze moeten dingen doen of laten en het daarover eens worden. Schoon water is iets dat we als doel nastreven omdat er mensen zijn. Mensen vervuilen het water maar hebben ook schoon water nodig. Zonder mensen was het water niet vuil en had niemand een probleem. Om het schoon te houden moeten mensen zich op een bepaalde manier gedragen: niet vervuilen of zorgen dat het weer schoon wordt. Schoon water krijg je dus niet zomaar, daar moet je wel iets voor doen! Het gaat niet vanzelf. Er is beleid nodig. Maar, de hoge hoed van beleid alleen is niet voldoende. Alle betrokkenen moeten dit beleid ook kennen en begrijpen en (liefst, omwille van de voortgang) het er ook nog mee eens zijn. Beleid is dus vooral succesvol als we er hetzelfde over denken en elkaar begrijpen. Hier ziet precies de crux. De uitkomst van beleid is afhankelijk van de mate waarin we er hetzelfde over (kunnen) denken. Er hetzelfde over denken en elkaar begrijpen gaat over het uitwisselen van informatie ofwel het gesprek. Dit gesprek is goed als alle betrokkenen het gevoel hebben dat ze er een zinvolle bijdrage aan kunnen leveren en er inderdaad wederzijds begrip en overeenstemming uit voortkomt. Beleidseffectmeting is daar een hulpmiddel bij.

Beleidseffectmeting is er op gericht om ervoor te zorgen dat er in het gesprek over beleid voldoende betrouwbaar geachte bouwstenen zijn waar iedereen, die bij dit gesprek betrokken is, over kan beschikken<sup>4</sup>. Met andere woorden: beleidseffectmeting is ervoor om te zorgen dat in het gesprek over beleid zo min mogelijk 'langs elkaar heen wordt gepraat'. Dit is nodig omdat beleid is gebaseerd op *veronderstellingen*. Wat er moet gebeuren is afhankelijk van de wijze waarop we er tegenaan kijken. Als we alleen zijn, zou dat eenvoudig zijn. Beleid is nou juist precies nodig in die situaties waarin niet één of enkele personen het voor het zeggen hebben. En al deze mensen hebben hun eigen manier om tegen de zaken aan te kijken. Dus juist omdat er zoveel partijen bij het beleid betrokken zijn is het zaak om nader op de veronderstellingen in te gaan. Een belangrijk kenmerk van een veronderstelling<sup>5</sup> is dat het een aanname is die, door degene die de veronderstelling heeft, vaak niet als aanname maar als uitgangspunt<sup>6</sup> wordt gehanteerd. Doordat een aanname als een uitgangspunt wordt gehanteerd is de kans groot dat wordt vergeten dat niet iedereen uitgaat van dezelfde aannames. Kortom, beleid is gebaseerd op veronderstellingen die als uitgangspunten worden gehanteerd waardoor vergeten wordt om na te gaan of deze veronderstellingen wel door alle betrokkenen als het juiste uitgangspunt worden

gezien. Daarmee is de kans groot dat de betrokkenen het zonder het te weten al oneens zijn voordat het beleid op papier staat. Het wordt dan erg moeilijk om een goed gesprek over het beleid te voeren. Daarom is het nodig om de veronderstellingen van de betrokkenen helder te krijgen<sup>7</sup>.

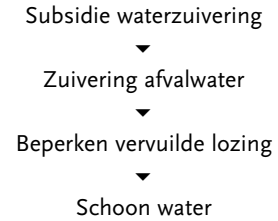
Beleids-effectmeting draait om het helder maken van veronderstellingen. Veronderstellingen hebben te maken met hoe wij tegen zaken aankijken. Dat kan voor de één heel anders zijn dan voor de ander. Als het over beleid gaat is er echter wel een gemeenschappelijk kenmerk. Alle veronderstellingen rond beleid gaan over de wijze waarop we een situatie kunnen beïnvloeden. Met andere woorden, er wordt altijd gezocht naar een manier om iets te veranderen. Als we A doen zal B gebeuren. Dit zijn veronderstellingen over oorzaken en gevolgen. In het geval van beleid is het

helaas vaak wat ingewikkelder dan de rechtlijnige veronderstelling dat B uit A volgt. Ten eerste kan de keten uit meerdere stappen bestaan. Schoon water krijgen we als we minder vervuilen, we vervuilen minder als we ons afvalwater zuiveren en we zuiveren ons afvalwater eerder als we daar geld voor krijgen. In een keten ziet dat er zo uit:



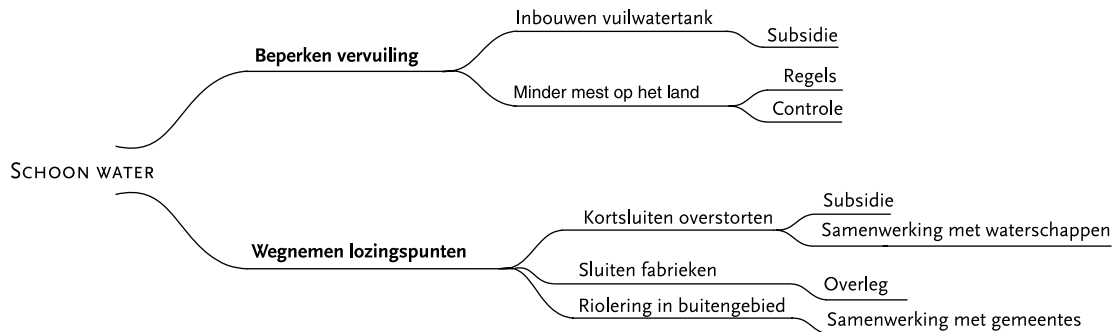
Je moet dit als volgt lezen: schoon water vraagt om beperkingen van vuile lozingen, dit vraagt om zuiveringen en zuivering gaat beter met subsidie. Je kunt deze keten ook om draaien, de uitvoering loopt immers in de omgekeerde

richting. Je krijgt dan: subsidies leiden tot zuivering, zuivering leidt tot beperking van vuile lozingen en dat leidt tot schoon water. In een schema ziet dat er als volgt uit:



Het kan ook zo zijn dat de ketens vertakken. Daarmee worden ze steeds ingewikkelder en steeds moeilijker te overzien. Een nog redelijk eenvoudig voorbeeld zie je in figuur 9.1.2.

Als de ketens vertakken krijgen we boomstructuren. Het is handig om deze structuren uit te tekenen omdat daarmee inzicht in de samenhang van het



Figuur 9.1.2 ■ Eenvoudige weergave van een boomstructuur van het waterbeleid.



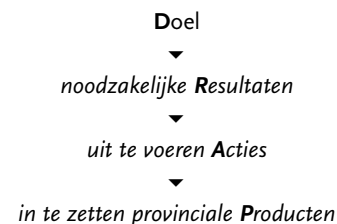
beleid wordt verkregen. Maar voor de duidelijkheid is het ook handig om één of slechts enkele takken van deze boom tegelijk in beschouwing te nemen. Ook is het handig om deze ketens niet te lang te maken maar om te focussen op een aantal essentiële punten. In de keten zitten verschillende ijkpunten. Waar deze ijkpunten zitten is afhankelijk van het perspectief van de betrokkenen.

Vanuit de provinciale organisatie is het perspectief van de Staten het vertrekpunt. Het gaat erom wat de Staten willen en wat ze daarover met Gedeputeerde Staten afspreken. Het gaat er dan om dat duidelijk is wat de Staten willen bereiken en wat ze daarvoor willen gaan doen<sup>8</sup>. Wat de Staten willen bereiken is meestal afgeleid van een wens uit de samenleving. Wat de provincie daaraan kan doen is sterk afhankelijk van de competentie van de provincie. De provincie kan niet zelf zorgen voor schoon water. De provincie kan er wel voor zorgen (bijvoorbeeld door subsidies) dat het aantal vervuilende lozingen afneemt. Het afnemen van het aantal vervuilende lozingen is het *resultaat* van een provinciale inspanning, het schone water is een maatschappelijk *doel*<sup>9</sup> dat uit de inspanning volgt. Hoewel we geneigd zijn om direct een doel als belangrijkste ijkpunt aan te merken is hier enige voorzichtigheid geboden. Immers, de Staten maken zich niet hard voor schoon water maar voor het beperken

van het aantal vervuilde lozingen, daar nemen zij verantwoording voor. Vanuit het perspectief van de Staten is het resultaat waar zij verantwoording voor nemen (in het licht van een maatschappelijke doelstelling) het belangrijkste ijkpunt.

Gedeputeerde Staten, die belast zijn met de uitvoering van het beleid, maken met Provinciale Staten afspraken over de resultaten die ze willen realiseren. In het geval van ons voorbeeld maken zij een afspraak over de beperking van het aantal vervuilende lozingen. Daar maken zij zich hard voor. Ook voor Gedeputeerde Staten is dit dus het belangrijkste ijkpunt. Het beperken van het aantal vervuilende lozingen gaat natuurlijk niet vanzelf. Daarvoor zijn *acties* nodig van eigenaren van de vervuilende lozingspunten. Je kunt er bijvoorbeeld voor zorgen dat verhuurders van motorboten deze uitrusten met vuilwatertanks waar het vervuilde water in wordt opgevangen. Om het inbouwen van deze vuilwatertanks te bevorderen kunnen Gedeputeerde Staten besluiten een subsidie te geven. Dit laatste is dan het provinciale *product*. Hoewel het resultaat voor Gedeputeerde Staten dus het belangrijkste ijkpunt is, zullen zij ook behoefte hebben aan inzicht in het aantal te nemen acties en de provinciale producten die nodig zijn om deze acties uit (te) laten voeren. Als we alles samenvatten betekent het een en ander dat er vier ijkpunten zijn. Als

beleidseffectmeting een basis moet zijn voor een 'goed gesprek' zal dus tenminste over deze ijkpunten informatie beschikbaar moeten zijn. Wij stellen daarom voor om uit te gaan van een standaardketen die vier stappen kent en er als volgt uitziet:



Je kunt deze keten samenvatten in het acroniem DRAP. In deze keten zijn de laatste drie stappen cursief gezet. Dit is gedaan om de reikwijdte van het provinciale beleid aan te geven. Het gaat immers om de inzet van provinciale producten en de resultaten die dit oplevert. Je zou ook kunnen zeggen dat het om de provinciale bijdrage aan het bereiken van het maatschappelijke doel gaat. Bij het beleid zijn immers vele partijen betrokken die allemaal een bijdrage aan het maatschappelijke doel leveren. Als we deze bijdragen allemaal in beschouwing zouden nemen wordt de keten veel te ingewikkeld. De provinciale organisatie maakt zich dan druk om dingen waar ze niet verantwoordelijk voor is. *Daarom focust deze organisatie dus op de eigen competentie.* Daarbij is het wel zo dat het resultaat dat ze wil

bereiken vaak door anderen wordt gerealiseerd *maar* met behulp van, of onder druk van, provinciale producten. Met een provinciaal product (een subsidie) zorgt de provinciale organisatie ervoor dat een betrokken partij bepaalde acties onderneemt (kopen en inbouwen van een vuilwatertank) om een bepaald resultaat te bereiken (minder lozingen op het water door de recreatievaart). De provincie doet dit dan om een gemeenschappelijk doel te bereiken (schoon water).

De keten die we hier voorstellen moet je als een relatieve maat zien. In het beleid is immers sprake van keuzes. Het provinciale bestuur (de Staten) besluit waar het verantwoordelijk voor wil en kan zijn. Je moet dus met de keten kunnen schuiven. Dit kan als hij als mal wordt gebruikt. Je schuift de mal over de boomstructuur op een zodanige manier dat de punten die voor de provincie van belang zijn helder worden gemaakt. Het eerste ijkpunt waar dan naar gezocht wordt is het resultaat waar de Staten verantwoording voor willen nemen. Vervolgens wordt gekeken in het licht van welke maatschappelijk doel dit resultaat nodig is. Aan de andere kant van de keten wordt gekeken welke acties nodig zijn en welke producten nodig zijn om deze acties in gang te zetten.

In het geval van het voorbeeld van het schone water ligt het voor de hand dat

schoon water buiten de reikwijdte van de provincie valt. Ook het uiteindelijke daadwerkelijk goed functioneren van vuilwatertanks, en daarmee het afnemen van de lozingen, is wellicht een brug te ver voor de Staten. Als de provincie subsidie geeft mag je dus veronderstellen dat de Staten zich niet verantwoordelijk voelen voor het afnemen van de lozingen maar wel voor het *aantal* tanks dat wordt ingebouwd, en daarmee ook voor het kopen en inbouwen. Door vanuit het perspectief van de Staten te redeneren wordt dus duidelijk welke stappen in de keten van belang zijn. De accenten worden helder. In dit voorbeeld wordt dus uiteindelijk het aantal ingebouwde tanks als resultaat gezien, daar voelen de Staten zich verantwoordelijk voor. In de praktijk zal het niet altijd even makkelijk zijn om de vier ijkpunten vast te leggen, er is discussie nodig. Dat is precies wat de politiek, het debat in de Staten, interessant maakt. Dankzij het blootleggen van de veronderstellingen, door ze in ketens onder te brengen en aan te geven waar de mogelijke ijkpunten in deze ketens zitten, faciliteren ambtenaren dit debat.

Omdat er natuurlijk altijd uitzonderingen zijn is het zinvol om de mal in speciale gevallen in elkaar te schuiven. Hij is maximaal vier stappen lang maar in sommige gevallen kunnen verschillende stappen samenvallen. In die gevallen wordt het aantal ijkpunten dus kleiner.

Dit is vooral aan de orde als de provincie een uitvoerende taak heeft. Resultaten en acties kunnen dan hetzelfde zijn. Ook producten en acties vallen nog wel eens samen. Vooral bij de Provinciale Waterstaat kunnen we deze uitzonderingen tegenkomen. Een brug die open en dicht gaat is weliswaar geen doel op zichzelf<sup>o</sup> maar is wel tegelijkertijd gewenst resultaat, actie en provinciaal product. Zo zijn er nog wel meer voorbeelden te noemen. Het is echter zaak om de mal niet te snel te verkleinen omdat dan wellicht belangrijke stappen in de keten worden overgeslagen. Dit is om verschillende redenen belangrijk. Ten eerste wordt met de vier ijkpunten een keten ontworpen die duidelijk aangeeft op welke veronderstellingen het beleid is gebaseerd. Ten tweede wordt duidelijk waar, vanuit het perspectief van de provincie, de verschillende verantwoordelijkheden liggen. Dat komt het gesprek over de beleidsbepaling ten goede. Ten derde breng je met deze keten het gesprek rond het beleid terug naar de essentie. Om dit goed te kunnen doen kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn:

1. Hoe ziet het beleidsveld er globaal uit?
2. Waar wil men met het beleid naartoe?
3. Wie zijn men?
4. Wie heeft welke rol?
5. Tot hoever reikt de competentie van de provincie?
6. Waar wil het bestuur zich aan conformeren?

7. Wat doet de provincie dan, en wat doen anderen?
8. Wat betekent dat voor de provinciale organisatie in termen van: productie, inzet mensen, en geld?

Een ‘goed gesprek’ over beleid gaat natuurlijk niet alleen over de vraag wat er moet gebeuren. Wat er *is* gebeurd is minstens net zo belangrijk. Het gaat niet alleen om beleidsbepaling (de bedoeling) maar ook om de beleidseffectmeting en de toepassing daarvan tijdens de beleidsevaluatie (wat ervan terecht is gekomen). Meestal vindt deze afweging gelijktijdig plaats. Beleid gaat zowel over sturen als over bijstu-

ren. Om te kunnen bijsturen is informatie nodig over de stand van zaken van het beleid. Het gaat dan om de ijkpunten in de keten die hierboven is besproken. Om deze informatie boven tafel te krijgen zal er gemeten moeten worden. Daarom is het nodig dat de verschillende ijkpunten in de keten aan een aantal aanvullende eisen voldoen. Deze eisen kunnen worden ondergebracht in het alom bekend acroniem smart. Hoewel denken in smart-termen zo langzamerhand de kenmerken van een modegril heeft is het meer dan dat. Het levert een belangrijke bouwsteen voor resultaatgericht werken en het geven van gerichte feedback in samen-

werkingsrelaties. Daarmee is het één van de bouwstenen voor een ‘goed gesprek’ over beleid en is het onlosmakelijk verbonden met beleidseffectmeting. Samen met de werkwijze die is gebaseerd op de DRAP-keten levert dit de totaalmatrix op die in tabel 9.1.1 is afgebeeld.

Deze matrix is een onderdeel van een checklist die aan het eind van de MD-cursus is uitgereikt. De lijst geeft de hoofdlijnen weer van de cursus Planning & Control die tijdens het MD-traject is gegeven. Hoe deze cursus is ontwikkeld, op welke wijze de cursus in praktijk is gebracht en wat dat heeft opgeleverd wordt in de volgende twee paragrafen besproken.

Tabel 9.1.2 ■ Schematische weergave van de toepassing van DRAP en SMART.

	D	R	A	P
S	Wat willen we in de samenleving bereiken?	Waar wil de provincie verantwoordelijk voor zijn?	Wat gaan derden hieraan bijdragen?	Welke producten gaat de provincie hier voor inzetten?
M	Waar aan meet je af of dit doel bereikt is?	Waar aan meet je af of dit resultaat bereikt is?	Waar aan meet je af of deze actie verricht is?	Waar aan meet je af of dit product gerealiseerd is?
A	Wil de samenleving dit?	Wil de samenleving dat de provincie dit doet?	Willen derden de acties uitvoeren?	zie noot 11
R	Kan dit doel behaald worden?	Kan de provincie (bestuur) deze verantwoordelijkheid waarmaken?	Kunnen de betrokkenen dit waarmaken?	Kunnen we (organisatie) deze producten realiseren?
T	Wanneer moet het doel bereikt zijn?	Wanneer moet het resultaat bereikt zijn?	Wanneer moet de actie uitgevoerd zijn?	Wanneer moet de productie gerealiseerd zijn?

## 9.2 Voorbereiding en uitvoering van de trainingen

**D**e bel gaat. Hopelijk zijn het de broodjes. We zijn wel even toe aan een pauze. Wij zitten bij Anton<sup>12</sup> op zolder in een toestand die ook wel ‘flow’ wordt genoemd. Op zo’n moment lukt alles en lijkt iedere stap die je doet de enige zinvolle stap in de richting van het einddoel. Het is een toestand van totale samenhang, maximale verbinding. Ieder vult de ander aan, de groep als

totaal is vrijwel een geheel. Coppenhage noemt deze toestand de vierde dimensie. Hij zegt hier het volgende over:

*“Die zeldzame vierde dimensie – ofwel, wanneer er sprake is van verbinding met elkaar en met het werk. is een dynamiek waar je alleen maar op mag hopen. Toch komt het tijdens veranderingsprocessen en visie-workshops met zekere regelmaat voor dat er zich momenten in de vierde dimensie afspeelen. Dat zijn momenten waarin alle betrokkenen zich met elkaar verbonden voelen, waarin zij voelbaar met elkaar een hechte gemeenschap vormen – momenten waarop alle betrokkenen vanuit hun eigen persoonlijkheid een optimale bijdrage leveren aan het gemeenschappelijke doel. Er is dan even geen verschil meer tussen individuele wensen en verlangens en dat wat men samen te doen heeft. Dan ontstaat er echte samenhang en synergie, en kunnen er dingen voor elkaar komen die men niet voor mogelijk had geacht.”<sup>13</sup>.*

*Het zijn de momenten waarop je de tijd vergeet, teveel koffie drinkt en ineens merkt dat je even toe bent aan een pauze om het gezamenlijke gevoel te koesteren voor het weer weg is.*

Deze toestand maakten we verschillende keren mee tijdens de ontwikkeling van het programma. Meestal duurde dit inderdaad nooit langer dan een uur. Toch

werkten deze momenten sterk door in het hele traject. Ze versterkten de identiteit van de ontwikkelgroep en gaven zelfvertrouwen. Voor mij speelde ook nog een ander aspect mee. In de ontwikkelgroep zaten twee personen waarmee ik in het verleden tijdens de verschillende stadia van het project Planning & Control had samengewerkt. Deze samenwerking werd, zoals ook enigszins is op te maken uit de beschrijving in paragraaf 7.3, in het verleden veel meer gekenmerkt door beperkt wederzijds begrip en miscommunicatie dan door voortgang, samenhang en creativiteit. Dat de samenwerking nu wel lukte gaf mij het inzicht dat het succes ervan veel meer afhankelijk is van de omstandigheden waarin de samenwerking tot stand komt dan van de personen die erbij betrokken zijn. Zonder het expliciet te bespreken hadden de andere leden van de ontwikkelgroep hetzelfde inzicht. In de loop van het ontwikkelproces werd steeds duidelijker dat de inhoud van het programma weliswaar belangrijk was maar dat het succes van het traject vooral zou afhangen van de mate waarin wij in staat waren deze inhoud in te bedden in ‘een leerrijke omgeving’. Eigenlijk komt dit neer op het organiseren van de omstandigheden die voor een goed gesprek nodig zijn.

Om dit voor elkaar te krijgen gingen we uit van een werkwijze die begint met het formuleren van leerdoelen. Hoewel een leerdoel vrij instrumenteel klinkt wer-

den deze doelen door ons vooral gebruikt als een hulpmiddel om tijdens de cursussen de omstandigheden voor een leerrijke omgeving te creëren. Het formuleren van leerdoelen had dan ook drie functies<sup>14</sup>. Ten eerste was het formuleren van leerdoelen voor ons een manier om tot een gezamenlijke definitie van een module te komen. Overeenstemming over de leerdoelen betekende ook globale overeenstemming over de inhoud van de module. Ten tweede waren de leerdoelen voor ons een belangrijke leidraad om de samenhang binnen en tussen de verschillende modules te bewaken zodat we tot een samenhangend programma konden komen. Ten derde waren de leerdoelen een belangrijk hulpmiddel om tijdens de cursussen in een vroeg stadium verbinding te maken met de deelnemers aan de trainingen. Door aan het begin van een training te vragen wat de deelnemers wilden leren en wat wij dachten dat we moesten aanbieden werd direct ingespeeld op de noodzaak van een ‘gezamenlijke definitie van de situatie’ en werd de toon gezet voor een goed gesprek<sup>15</sup>. Dit was tijdens de trainingen ook een moment waar, zonder het te benadrukken, aandacht, respect en interesse<sup>16</sup> werden uitgewisseld zodat ook in dat opzicht de juiste toon werd gezet.

Uit het vorige hoofdstuk is op te maken dat een deel van de cursus uit een flinke dosis theorie zou bestaan, die we

niet alleen overgedragen moesten zien te krijgen maar waar we als organisatie ook een gezamenlijk standpunt over moesten innemen. Het liefst wilden we deze theorie overdragen zonder hem te bespreken maar door hem in de praktijk te laten ervaren. Daarmee lag de lat erg hoog en we wilden dus niets aan het toeval overlaten. Dat betekent dat we veel aandacht hebben besteed aan het van alle kanten doorlichten van het programma van de eerste twee modules. De teksten zijn meerdere malen onderwerp van discussie geweest. Daarnaast hebben we alle oefeningen niet alleen ontworpen maar ook meerdere malen zelf gemaakt. Ook hebben we een inschatting gemaakt van de vragen die we tijdens de trainingen zouden kunnen verwachten. Daarbij hebben we vooraf gesprekken met enkele teamleiders gevoerd over hun 'definitie van de situatie' rond Planning & Control en beleidseffectmeting, zodat we daar ook rekening mee konden houden tijdens het opzetten van het programma. Omdat we ondertussen hard op weg waren bewust bekwaam te worden konden we ook gebruik maken van de lessen die we konden leren uit de missers die we eerder bij de invoering van BISON hadden gemaakt<sup>17</sup>.

Nadat we het inhoudelijk eens waren geworden hebben we de eerste twee modules meerdere malen in de praktijk geoefend. Daarbij zorgden we ervoor

dat er 'echt' publiek aanwezig was door verschillende geïnteresseerden die niet tot de leidinggevendenden behoorden, voor de oefensessies uit te nodigen. Deze oefensessies namen een hele dag in beslag waarbij we de ochtend besteedden om de module in zijn geheel te geven. De middag werd gebruikt om het proces te bespreken en te verbeteren. Daarbij werd naar alles gekeken: de houding en het gedrag van de trainer, de wijze waarop de groep reageerde, de mate waarin het aangeboden de groep wist te boeien, de mate waarin de inhoud werd begrepen en geaccepteerd, de tijd die voor elk onderdeel nodig was, de mate waarin de instructies bij de oefeningen duidelijk waren en de wijze waarop we de oefeningen het beste konden aanbieden. Het eerste deel van de middag was bij deze besprekingen een deel van het publiek aanwezig, zodat die ook konden aangeven hoe ze de cursus hadden ervaren. Het tweede deel van de middag besteedden we om de verbeterpunten aan te brengen. Op die manier hadden we uiteindelijk vijf dagen nodig om de drie trainers<sup>18</sup> en de inhoud van het programma op een niveau te brengen dat we acceptabel vonden.

Naast het inhoudelijk vorm geven van de trainingen en het trainen van de trainers hebben we er ook procesmatig voor gezorgd dat de kans van slagen optimaal zou zijn. Tijdens het ontwikke-

len van het programma hebben we een middag besteed aan het helder krijgen van de verwachtingen van het MT. Ook het MT deed mee aan het MD-traject. Als onderdeel van een sessie over sturing zijn de uitgangspunten die in paragraaf 8.4 zijn beschreven aan het MT voorgelegd. Vervolgens is op een meta-plan-achtige manier, die in paragraaf 1.2 nader is beschreven, aan het MT gevraagd welke problemen in hun ogen na afloop van het traject zouden zijn oplost en wanneer we dat als organisatie zouden merken. Op die manier kregen we inzicht in de verwachtingen van het MT zodat we daar tijdens de ontwikkeling van het programma rekening mee konden houden. Toen het programma in hoofdlijnen klaar was, hebben we het bij wijze van eerste toets aan het MT voorgelegd waarbij we eveneens aangaven welke rol wij van de verschillende MT-leden verwachtten<sup>19</sup>. Op het moment dat het programma in onze ogen helemaal klaar was, hebben we het in een ochtendsessie in z'n geheel met het MT doorgesproken. Op deze manier was het programma voor het MT geen verrassing en konden we waar nodig nog een aantal accenten leggen.

Ook in de richting van de sectoren hebben we ervoor gezorgd dat de verwachtingen goed zouden aansluiten bij het programma dat we hadden ontwikkeld. Naast de gesprekken die we met enkele teamleiders hebben gevoerd werd elke

sector vlak voor de aanvang van het programma bezocht. Tijdens dit bezoek werd een korte presentatie van het programma gegeven. Daarnaast werd besproken wie de trainers zouden zijn en welke inbreng we van de deelnemers verwachtten. Ook de deelnemers die vanuit elke sector zouden worden afgevaardigd waren een onderwerp van gesprek. Voor de leidinggevenden waren de trainingen verplicht. Omdat zij echter worden bijgestaan door beleidsmedewerkers en bedrijfsvoering-mensen was er bij veel sectoren de wens om ook deze mensen naar de trainingen te laten gaan. Omdat we de groepen niet al te groot wilden maken, ongeveer 15 personen leek ons een mooi gemiddelde, konden we deze wens niet onbeperkt inwilligen. Vaak was het aantal deelnemers dat men wenste mee te nemen veel groter dan voor ons beheersbaar zou zijn. Er waren zelfs teamleiders, vooral die van beleids-teams, die de trainingen relevant vonden voor hun hele team. Om aan deze wensen tegemoet te komen hebben we toen in de haast besloten om een parallel programma te draaien voor beleids-medewerkers en andere geïnteresseerden<sup>20</sup>. Na al deze voorzorgsmaatregelen konden we uiteindelijk met een gerust hart en een gezonde dosis spanning aan de slag.

Omdat we de trainingen zelf gaven hebben we nog wat extra zekerheden inge-

bouwd om ervoor te zorgen dat de groep zich niet als één blok tegen een trainer keert. In andere cursussen had ik als cursist ervaren dat een groep geen enkele clementie voor een trainer heeft als het eenmaal misgaat. Omdat we het programma hadden opgezet met het achterliggende idee dat we met behulp van een 'goed gesprek' tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie' over de inhoud van de trainingen moesten zien te komen konden we het ons niet permitteren dat een groep de trainers niet zou accepteren. Daarom hebben we verschillende zekerheden ingebouwd om deze dreiging af te wennen. Ten eerste gaven wij de training per sector. Dit hebben we vooral gedaan omdat Planning & Control in de praktijk sectorgewijs tot stand komt. Verschillende onderdelen van de training zouden bestaan uit 'training on the job'. Het ging er voor een deel om dat we de P&C-instrumenten voor het betreffende jaar aan de hand van de cursus vorm zouden geven. Aangezien een sector in veel gevallen de eigenaar is van de verschillende instrumenten ligt een sectorgewijze aanpak voor de hand. Door deze aanpak hadden we de groepen echter tegelijk zo ingedeeld dat er een natuurlijke leider was, het sectorhoofd, die tegelijk vertegenwoordiger was van de opdrachtgever. Daarmee hadden we een groot deel van de spanning uit de lucht gehaald.

Ten tweede hebben we tijdens de oefensessies nadrukkelijk getraind in de opening van de cursus. Het ging erom dat we de aandacht vanaf het eerste moment konden omzetten in een positief gevoel van betrokkenheid en participatie. De openingszetting was duidelijk gericht op het leggen van verbinding. Dat betekent aandacht voor de ander en de groep. Starten met een lange monoloog van de trainer over zijn achtergrond, zijn beweegredenen om trainer te worden en het programma dat zou worden aangeboden was dus uit den boze. Omdat iedereen elkaar kende konden we het kennismakingsrondje in ieder geval overslaan. De start van de cursus bestond uit een korte inleiding van het sectorhoofd over de noodzaak ervan en het belang voor de betreffende sector. Vervolgens werd iedereen actief gemaakt met een belangstellende vraag over een relevant onderwerp, bijvoorbeeld: bespreek in vijf minuten met je buurman of buurvrouw wat jij denkt dat beleid is. Dit is een lekker breed begrip en, zoals we ook al aan het eind van hoofdstuk 5 zagen, is het te verwachten dat er verschillende antwoorden worden gegeven. Na een minuut of vijf vraagt de trainer aan een willekeurige persoon wat het gesprek met zijn buurman heeft opgeleverd. De co-trainer schrijft het antwoord in trefwoorden op een bord.

Vervolgens wordt een willekeurig ander tweetal gevraagd of ze dat ook zo zien.

Ook dit antwoord wordt opgeschreven. Dit gaat nog even door en er ontstaat een plenaire discussie. De groep is actief en positief betrokken, de toon is gezet. Vervolgens wordt de discussie samengevat en wordt de stap naar het volgende onderdeel gemaakt, bijvoorbeeld beleidseffectmeting. Voor de brug wordt gebruik gemaakt van de antwoorden die zijn gegeven. Hierbij wordt al een klein stukje van de theorie besproken waarna wordt aangegeven dat de cursus ondermeer het onderdeel beleidseffectmeting bevat. Dit is de brug naar de leerdoelen die ook interactief worden besproken. *“Ons idee was om vandaag dit en dit te bespreken, sluit dat aan bij jullie verwachting?”* Korte pauze, *“Joop ik zie je nadenken, wat vind je ervan?”*. Na een korte dialoog over de aangeboden lijst volgt de vraag of de groep nog aanvullingen heeft. Meestal komt er nog wel wat bij dat vrijwel altijd in het programma is onder te brengen<sup>21</sup>. Deze stap gaat dus vanzelf over in de bespreking van het programma, afspraken over pauzes, telefoons en andere interrupties. Hoewel deze opening enig improviservermogen vraagt geeft het een redelijke garantie voor een positieve grondtoon zonder dat de trainer de regie uit handen hoeft te geven. In ons geval werkte het in alle groepen.

Tijdens de trainingen waren per groep ongeveer 15 personen aanwezig. Dit waren naast het sectorhoofd en de

teamleiders van deze sector ook de mensen van het betreffende bedrijfsbureau. Soms waren er ook één of twee beleidsmedewerkers uit de betreffende sector aanwezig. Bij het opstellen van een begroting zijn veel meer mensen betrokken. Omdat een begroting over al de werkzaamheden in de provinciale organisatie gaat, kun je als vuistregel stellen dat de helft van de mensen in deze organisatie met de begroting te maken krijgt<sup>22</sup>. Om ervoor te zorgen dat niet alleen de leidinggevenden en een select gezelschap van beleidsmedewerkers op de hoogte was van de inhoud van de cursus werd besloten om parallelle trainingen te organiseren voor beleidsmedewerkers en medewerkers in ondersteunende diensten. In het laatste geval ging het dan bijvoorbeeld om mensen van concerncontrol of interne accountancy of bijvoorbeeld ICT-consultants. Om deze mensen niet al te zeer te belasten maakten we een samenvatting van de cursus die we in één dag konden aanbieden. Daarbij werden de twee algemene modules aangeboden en de theorie rond de begroting. Deze cursusdag is ongeveer aan 150 deelnemers aangeboden. Samen met de mensen die in het reguliere deel zijn getraind betekent dit dat de kennis aan ruim 225 mensen is aangeboden<sup>23</sup>. Op die manier hadden we de organisatie dus een min of meer gezamenlijke manier (definitie) van het opstellen van een begroting aangeboden.

Uiteindelijk is de Begroting 2005 inderdaad voor een belangrijk deel met de werkwijze uit de trainingen opgezet. De volgende stap in de P&C-cyclus is dan de vertaling van de planning van het bestuurlijke (de begroting) naar het ambtelijke niveau. De trainingen voor dit onderdeel van de cyclus werden door ons in de zomer van 2004 ontwikkeld en in september 2004 aangeboden. De vertaling van bestuurlijk naar ambtelijk is in mijn ogen de meest kritische stap in het hele proces. Het gaat erom dat de dingen die bestuurlijk in de begroting zijn voorgenomen worden vertaald in een uitwerking voor de organisatie. Dit betekent dat de voorgenomen bestuurlijke productie in organisatorische termen wordt vertaald. Als dit niet goed gebeurt, is een begroting al gauw niet zoveel meer dan een hoeveelheid beloften waar je nog maar van moet afwachten wat er daadwerkelijk van terecht komt. Dit onderdeel had dan ook veel meer een procesmatige en planmatige dimensie dan een beleidsinhoudelijke. Daarnaast ging het natuurlijk ook om bedrijfsmatige aspecten. Hoe zet de organisatie de beschikbare middelen in? Wat wordt gedaan aan de ontwikkeling van het personeel, hoe zorgen we ervoor dat het ziekteverzuim op een acceptabel niveau is? Welke ICT-behoeften hebben we het komende jaar? Dit zijn allemaal sturingsvragen die op het niveau van een afdeling thuishoren.

Vanaf het begin dat de organisatie bezig was met Planning & Control, de eerste stappen werden rond 1990 gezet, waren de afdelingsplannen de basis voor de begroting. Deze werkwijze leek logisch want vanuit de afdelingen kon op die manier aangegeven worden wat voor de organisatie haalbaar was. Daar zou het bestuur dan rekening mee kunnen houden. In deze visie komt een begroting tot stand als een optelsom van alle afdelingsplannen. Deze 'bottom-up' benadering lijkt op het eerste gezicht goed werkbaar. Toch zitten hier een aantal belangrijke nadelen aan. Ten eerste wordt een begroting opgesteld in het jaar dat vooraf gaat aan het jaar waarin hij geldt. Een begroting voor 1995 wordt in 1994 opgesteld. Dit proces heeft al met al een half jaar nodig en start in maart. De afdelingsplannen waar de begroting 1995 op wordt gebaseerd worden dan een half jaar eerder gemaakt, dat wil zeggen november 1993. Dit betekent dat een afdelingsplan ongeveer anderhalf tot twee jaar vooruitloopt waardoor het een sturingsinstrument is waaraan je in de alledaagse praktijk van het heden niets hebt. Een tweede probleem heeft te maken met afstemming. Doordat de afdelingsplannen de begroting rechtstreeks voeden wordt de organisatiebrede afstemming overgeslagen met het gevolg dat elke afdeling een eigen winkeltje is. Het derde nadeel, en dat wordt vaak versterkt door het winkeltje spelen, is dat

de organisatie het bestuur niet aangeeft wat haalbaar is maar dit min of meer voorschrijft. Dit kan snel tot een situatie leiden die is te omschrijven als ambtenaren-zelfbestuur<sup>24</sup>.

In de 'Blauwdruk P&C' (zie paragraaf 7.3) hadden we deze problemen onderkend. Daar was nadrukkelijk aangegeven dat de sectorplannen uit de begroting volgen en dat de sectorplannen vooral zijn bedoeld om de begroting over de organisatie te 'verkavelen'. Door deze verkaveling ontstaat afstemming en wordt ook direct duidelijk gemaakt waar een sector voor verantwoordelijk is. In het teamplan wordt vervolgens de daadwerkelijke vertaling naar een organisatorische aanpak gemaakt. Op deze manier wordt top-down gewerkt en geeft het bestuur de opdrachten terwijl er, door te werken volgens het model van het 'specialisme van de weg', toch ruimte blijft voor een 'goed gesprek'. Tegelijk is het tijdprobleem tussen begroting en sector- en teamplannen kleiner. De begroting voor 2005 wordt begin 2004 gemaakt en eind 2004 vastgesteld. Op het moment van vaststelling zijn de sector- en teamplannen 2005 net gemaakt zodat alles klaar is voor het komende jaar. Door tijdens het opstellen van de begroting vast op het aankomende werk te anticiperen kan worden voorkomen dat een team met een niet voorziene hoeveelheid werk komt te zitten. Dit proces, dat cruciaal is

voor het laten slagen van de P&C-cyclus<sup>25</sup>, is precies het omgekeerde van hetgeen de organisatie ongeveer 15 jaar gewend was te doen. Achteraf gezien was het dus nog niet zo'n gekke gedachte om de modules over sector- en teamplannen vooral in het teken van deze omkering te zetten.

De modules sector- en teamplannen werden in november afgerond. Op dat moment beschikte de organisatie over werkbare plannen. Nadat dit deel eind november helemaal was afgerond, was het Jaarverslag aan de beurt. Toen het zover was deden zich echter twee knelpunten voor. Ten eerste begon de organisatie zo langzamerhand de eerste tekenen van 'trainingsmoeheid' te vertonen. Ten tweede ging het om het jaarverslag 2004. Dit Jaarverslag gaat over de voornemens uit de Begroting 2004 en die was nog niet met de werkwijze uit de trainingen opgesteld. Dit zou betekenen dat het materiaal dat we tijdens de trainingen zouden gebruiken als 'verouderd' kon worden beschouwd. Samen met de 'trainingsmoeheid' leek dit geen goed uitgangspunt te zijn om het volgende deel van de cursus te starten. Dit werd daarom opgeschort naar begin 2005 met het idee om dan een training over de begroting vanuit het perspectief van 'control' aan te bieden. Toen het zover was bleek helaas dat de 'trainingsmoeheid' alleen maar was toegenomen en dat het geven van een



nieuwe training over het opstellen van een begroting niet veel extra zou opleveren. Na enige vijven en zessen is toen besloten dat de organisatie het proces eigenlijk wel voldoende beheerste. Afgezien van een module over het jaarverslag die eind 2005 zou worden gegeven, betekende dit het formele einde van het onderdeel P&C van het MD-traject. Op 17 maart 2005 is dit met een afsluitende discussie en een borrel aan de leidinggevendenden bekend gemaakt<sup>26</sup>.

### 9.3 Het uiteindelijke resultaat

Uiteindelijk is het MD-traject door de hele organisatie als zinvol ervaren. Vrijwel alle deelnemers waren zeer tevreden en vonden de inhoud goed. Ook het begrip 'een goed gesprek' is in de organisatie gaan leven. Het wordt gebruikt als het motto voor de HRM-cyclus. Natuurlijk zijn er ook tastbare resultaten. Als we alles op een rijtje zetten zijn de resultaten in vier soorten onder te verdelen. Dit zijn:

- tastbare resultaten in de vorm van beleidsproducten die met de methode uit de trainingen vorm zijn gegeven;
- aanwijsbare verbetering van de wijze waarop beleid in de provinciale organisatie wordt voorbereid;
- een organisatie die vraagt om ondersteuning op het gebied van de juiste informatievoorziening;

- inzicht in het verloop van groepsprocessen en de noodzaak van verbinding hierbij.

De eerste twee soorten zijn voor de organisatie het meest direct van belang. Deze resultaten zijn het meest concreet en leveren op korte termijn het meeste op. In de eerste soort zijn er een jaar na de cursus drie concrete producten aanwijsbaar die met de methode van de trainingen zijn vormgegeven. Dit zijn de Begroting 2005, het Provinciale Milieubeleidsplan en het ontwerp van het Streekplan. De Begroting 2005 werd in het algemeen goed ontvangen door de Staten. Voor de organisatie was dit een belangrijk winstpunt omdat de Begroting 2004 met veel minder enthousiasme was ontvangen. Van het provinciaal milieubeleidsplan werd gezegd dat het wat geforceerd in een structuur was geperst. Tegelijk werd daarbij vermeld dat het beleid wel heel erg overzichtelijk en duidelijk over het voetlicht werd gebracht, wat als een groot winstpunt werd gezien. Soortgelijke opmerkingen werden over het ontwerp van het Streekplan gemaakt. Daarnaast, en dat was voor ons een veel belangrijker signaal dat de trainingen hun vruchten afwierpen, werd door de personen die bij het opstellen van de verschillende documenten betrokken waren steeds gezegd dat ze het eerst lastig vonden om de methodiek toe te passen maar dat ze daardoor wel meer inzicht kregen in hun

werk en de wijze waarop het provinciale beleid concreet vorm kan worden gegeven. Ook de gesprekken over de inhoud van het beleid werden in het algemeen als concreter en helderder gekwalificeerd.

Naast de winstpunten voor de organisatie was het voor ons<sup>27</sup> een heel positieve ontwikkeling dat de organisatie begon te vragen naar de hulpmiddelen die wij gedurende ongeveer tien jaar eigenlijk niet kwijt konden. Door de gevolgen van de cursussen was er ineens een inhoudelijke noodzaak ontstaan om de informatie op orde te hebben. Op verschillende punten in de organisatie werd duidelijk dat hiervoor een voorziening nodig is. Ook op het niveau van het MT is dit inzicht na de trainingen duidelijk een punt van aandacht. Daarnaast spelen er verschillende landelijke ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening, die ook wel bekend zijn onder de naam 'Andere overheid'<sup>28</sup>. Een doel van 'Andere overheid' is dat in 2008 65% van de overheidsinformatie digitaal verkrijgbaar is. Hoewel dit niet direct hetzelfde is als BISO zijn er wel allerlei raakvlakken en overeenkomsten. Als we de verschillende ontwikkelingen bij elkaar optellen is duidelijk dat BISO weliswaar niet meer bestaat maar dat alle inspanningen die we in het kader van dit project hebben gepleegd op een andere manier uiteindelijk wel van nut zijn geweest of dit op korte termijn kun-

nen worden. Het systeem BISON zoals in hoofdstuk 6 is beschreven zal wellicht nooit in de praktijk worden gebracht. Tegelijk maken de huidige ontwikkelingen wel duidelijk dat er een noodzaak is voor een hulpmiddel dat verschillende kenmerken van BISON vertoont<sup>29</sup>.

De vierde soort resultaten is vooral interessant vanuit het perspectief van het onderzoek dat hier wordt beschreven. De trainingen die we gaven waren zo ongeveer het tegendeel van de verschillende sessies die we eerder hadden gehouden om de organisatie van het nut van BISON te overtuigen. Binnen een jaar waren we in staat om te bereiken wat in acht jaar daarvoor niet lukte. Dit had alles te maken met de door ons gekozen aanpak. In de eerste periode hadden we een volstrekt inhoudelijke invalshoek. Op basis van door ons als objectief aangemerkte argumenten probeerden we de organisatie te overtuigen van het belang van BISON. Deze argumenten hadden te maken met een verbetering van de effectiviteit van het beleid en een toename van de legitimiteit van het beleid die daarvan te verwachten is. De systematiek zou feitelijke informatie over het beleid leveren waarmee de kwaliteit van het beleid sterk toe zou nemen. In de ontwikkelgroep hadden we onszelf dusdanig overtuigd van deze redeneerlijn dat we niet meer in staat waren hier op een andere manier

tegenaan te kijken. Daarnaast hadden we een gedachtelijk uitgezet die duidelijke overeenkomsten vertoonde met de literatuur in de beleidswetenschappen. Daarmee voelden we ons gesterkt. In termen van het groepsproces waren wij echter vooral bezig een inhoudelijk belang te verdedigen.

Dat dit tot weerstand leidt en de verbinding met een groep flink in de weg kan staan was voor ons op dat moment niet duidelijk. Dat we allemaal een eigen 'definitie van een situatie' hebben, die wordt gevormd door onze interpretatie, die naast waarnemingen ook wordt gevoerd door context, geheugen en vooringenomenheid, en daarmee dus lang niet zo objectief is als wij op dat moment dachten, was voor ons ook niet duidelijk. Dat het er uiteindelijk om draait dat je als groep tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie' komt werd door ons over het hoofd gezien omdat we dat als een ongewenste vorm van subjectiviteit zagen en daarom niet eens in overweging wilden nemen. Dat we nogal wat last hadden van onze eigen vooringenomenheid (rationaliseren en overtuigen) kwam al helemaal niet bij ons op. Dankzij een nadere bestudering van verschillende beleidswetenschappelijke stromingen en het belang van een benadering die meer is gericht op begrijpen dan verklaren, de hermeneutiek, werd duidelijk dat er flink wat is af te dingen op het uit-

gangspunt dat er objectieve kennis over het functioneren van beleid te genereren is. Dit inzicht zette de oorspronkelijke bedoeling van BISON in een totaal ander licht.

Langzaam werd ons duidelijk dat beleid draait om een 'goed gesprek' waarbij het doel het bereiken van een 'gezamenlijke definitie van de situatie' is. Wat deze situatie inhoudt is op voorhand niet duidelijk maar is juist de uitkomst van het 'goede gesprek'. Beleidseffectmeting levert in dit verband geen objectieve informatie voor dit gesprek maar is een bouwsteen om het gesprek te voeren. Gewapend met dit inzicht zetten wij de modules van het MD-traject op. Daarbij zorgden we ervoor dat we ons vooral richtten op het belang van het groepsproces. Dit konden we doen door gebruik te maken van de inzichten die in de vorige twee hoofdstukken zijn besproken. Voor het MD-traject betekende dit concreet dat we:

- onze op pleiten gebaseerde grondhouding inruilen voor een van informeren;
- ervoor hebben gezorgd dat onze eigen mening/oordeel ondergeschikt was aan die van de groep zodat er zoveel mogelijk ruimte was om standpunten en ervaringen uit te wisselen;
- niet hebben gestuurd op het krijgen van gelijk maar op het bereiken van verbinding en overeenstemming;

- veel meer aandacht hebben besteed aan het interactieniveau dan aan het inhoudelijke niveau;
- met de metafoer van het 'specialisme van de weg' hebben getracht ruimte te creëren voor plaatselijke sturing en eigen verantwoordelijkheid zodat de betrokkenen zichzelf een eigen plekje in het verhaal konden geven.

In de vorige paragraaf is duidelijk gemaakt dat we tegelijkertijd een aantal voorzorgsmaatregelen namen om de kans van slagen van de trainingen zo groot mogelijk te maken. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat het MD-traject vooral een 'verkooptruc' was. De voorzorgsmaatregelen hadden vooral te maken met het optimaliseren van de onderlinge betrekkingen in het groepsproces. Het ging ons vooral om het creëren van een veilige omgeving die stimulerend werkt en waarborgt dat alle betrokkenen zich vrij voelen om zoveel mogelijk inbreng te leveren. Dit zit vooral op het in paragraaf 8.2 besproken interactieniveau. Een 'verkooptruc' zit veel meer op het daar besproken inhoudelijke niveau. Het begrip 'verkooptruc' wekt de suggestie van manipulatie. Je verkoopt iets met een truc waardoor het meer voorstelt dan je eigenlijk kunt waarmaken. Uit het bovenstaande is op te maken dat we, in tegenstelling tot de invoering van BISON, op het inhoudelijk niveau onze

inbreng juist zo klein mogelijk maakten en hoofdzakelijk beperkten tot het gericht stellen van vragen. Als we al een inhoudelijke bijdrage leverden, dan had die vooral betrekking op de discussie over 'nut en noodzaak' van de toepassing van de acroniemen DRAP en SMART. Verder lieten we juist op dit niveau de deelnemers zoveel mogelijk vrij, en daagden we ze, door het stellen van verduidelijkende vragen, zoveel mogelijk uit om hun eigen inbreng te leveren en die te delen met de andere aanwezigen.

Het belangrijkste inhoudelijke verschil tussen de BISON-aanpak en de aanpak tijdens het MD-traject, had betrekking op de status van de geformuleerde indicatoren. Bij BISON dachten we een systeem uit met daarbij precies voorgeschreven wat de indicatoren moesten zijn. Deze indicatoren waren in het geval van BISON, zoals in hoofdstuk 6 is beschreven, afgeleid van een min of meer theoretische benadering van het beleid. Met andere woorden: uit de theorie volgde wat in de praktijk nodig was. Dat werd vervolgens (min of meer dwingend) als de enige juiste inhoud van het systeem gepresenteerd. Tijdens het MD-traject gingen we precies omgekeerd te werk. We legden de mensen in de praktijk een soort raamwerk voor in de vorm van het acroniem DRAP. Op basis van dit acroniem konden ze voor elk beleids terrein zelf bepalen wat de meest rele-

vante beleidsindicatoren waren. Daarbij kwam in principe alles in aanmerking dat in hun ogen met het beleid te maken had. Het enige waar we wel op letten was de consistentie binnen de DRAP-keten die zij formuleerden. Overigens was het vaak zo dat ze daar zelf al de nodige aandacht aan besteedden zodat we er geen nadruk op hoefden te leggen. Het gevolg van deze aanpak was dat er vanuit de praktijk een samenhangende vraag naar informatie (indicatoren) werd geformuleerd die door de betrokkenen niet als wezensvreemd maar als een nuttige en noodzakelijke afgeleide van het werk werd ervaren.

Hoewel er inhoudelijk wel andere accenten werden gelegd, vooral de vraag naar procesindicatoren werd groter, waren de verschillen met de oorspronkelijke indicatoren van BISON niet eens zo heel erg groot. Het belangrijkste verschil was eigenlijk dat elke indicator steeds ter discussie kon worden gesteld en als dat nodig was kon worden bijgesteld. Een ander verschil had betrekking op de accenten in de geformuleerde keten. Ten tijde van BISON hadden we de indicatoren, en de daarbij behorende informatiebehoefte, vooral van de maatschappelijke doelen afgeleid. Tijdens het MD-traject werd veel meer uitgegaan van de mogelijkheden en reikwijdte van het provinciale beleid. In het MD-traject waren indicatoren over het bereiken van doelen nog wel belangrijk, maar vooral als rich-

tinggevend baken. Het accent van de informatiebehoefte kwam daardoor veel meer te liggen bij gegevens die inzicht geven in de directe gevolgen van de inzet van provinciale beleidsinstrumenten. Vervolgens, maar dit gebeurde pas in een later stadium, ontstond de behoefte om in een systeem de noodzakelijk geachte informatie onder te brengen en bij te houden. Naast het verschil in status van de indicatoren (voorgescreven versus zelf geformuleerd) en de accenten in de keten, werd hierdoor ook duidelijk dat er sprake was van een verschil in systeembenadering. In het geval van BISON volgden de indicatoren uit het systeem, in het geval van het MD-traject volgde het systeem uit de indicatoren. Dit betekende in de praktijk vooral dat het idee van een uniform systeem voor het hele beleid werd ingebracht voor een systeembenadering waarbij de betrokkenen vrij waren om zelf accenten te leggen en keuzes te doen.

Met de bovenstaande beschrijving wordt nogmaals duidelijk dat we de aanpak van beleidseffectmeting niet voor maar samen *met* de deelnemers hebben vormgegeven. Tegelijkertijd wordt daarmee ook opnieuw duidelijk dat we een werkwijze hanteerden die vanwege zijn praktijkbenadering niet zozeer een doublure, maar eerder een aanvulling is op de in paragraaf 7.5 besproken auteurs die in het verleden al constateerden dat BISON-achtige syste-

men niet werken als de ‘menselijke maat’ daarbij uit het oog wordt verloren. In aanvulling op deze auteurs maakte de combinatie van de, in de vorige twee hoofdstukken besproken inzichten uit de praktijk, met de toepassing ervan in het MD-traject, duidelijk dat beleidseffectmeting een onderdeel is van een ‘goed gesprek’. Tegelijk maakte dit duidelijk dat het proces waarin dit gesprek tot stand komt minstens net zo belangrijk is als de uitkomst ervan. De uitkomst van het proces (het resultaat van het gesprek) is namelijk in hoge mate afhankelijk van de dynamiek die tijdens het proces tussen de aanwezigen plaatsvindt<sup>30</sup>. Dit vraagt meer dan alleen een inhoudelijke benadering of een procedurele benadering van groepsprocessen. Het gaat om verbinding en dat betekent dat vooral de interactie in de groep maatgevend is voor de uitkomsten van het groepsproces. Dit hebben wij op drie manieren terugvertaald naar de wijze waarop we de trainingen vorm hebben gegeven.

Ten eerste zijn we ervan uit gegaan dat het er in het beleidsproces niet zozeer om gaat wat met het beleid wordt beoogd maar meer over de mate van overeenstemming die daarover is te bereiken. De inhoud van het beleid is ondergeschikt aan de mate waarin de betrokkenen een onderlinge verbondenheid en noodzaak tot actie ervaren. Deze verbondenheid komt in een ‘goed

gesprek’ tot stand. Beleidseffectmeting is daar een hulpmiddel bij. In de cursus hebben we dat ook als zodanig gebracht. Het gaat er veel meer om dat men het *eens* wordt over de te bereiken effecten en de mate waarin ze zijn gerealiseerd dan om de feitelijke *vaststelling* van de noodzaak van deze te bereiken effecten en de mate waarin deze effecten feitelijk zijn bereikt<sup>31</sup>. In de trainingen boden we dus niet een manier aan om objectief en feitelijk vast te stellen wat het beleid zou moeten inhouden dan wel inhoudelijk heeft opgeleverd maar meer een manier om subjectieve inzichten hierover in een gesprek uit te wisselen. Deze aanpak hebben we ook doorvertaald naar de trainingen zelf. Met de trainingen legden wij veel eerder een voorstel voor een werkwijze op tafel waar een ‘goed gesprek’ over mogelijk was, of dat eigenlijk zelfs door ons op gang werd gebracht, dan dat we de deelnemers wilden overtuigen van een door ons als objectief en wetenschappelijk gewaarmerkte aanpak, die zij als zodanig maar hadden te accepteren en toe te passen.

Ook bij het ontwikkelen van het programma waren we doordrongen van het relatieve karakter van het inhoudelijke niveau. Het ging ons er veel meer om ervoor te zorgen dat we met een goed verhaal een ‘goed gesprek’ op gang zouden brengen dan dat we bij de ontwikkeling het meest steekhoudende en

doortimmerde verhaal tot nu toe in elkaar zouden zetten. Dit had onder meer tot gevolg dat de inbreng van alle deelnemers als even relevant werd gezien. Inhoudelijk hadden we geen oordelen, behalve dat we wel een aantrekkelijk programma wilden ontwikkelen, dat goed aan zou sluiten bij de praktijk van onze organisatie. Het ging er vooral om dat de inhoud van het programma zou bijdragen aan een 'goed gesprek' over Planning & Control op de trainingen. Dit betekende ook dat we het tijdens het ontwikkelen best oneens konden zijn. Het bereiken van inhoudelijke overeenstemming was wel leuk maar geen doel op zich. Dat was een heel belangrijk verschil met de insteek van de oorspronkelijke ontwikkelgroep van BISOon waar we altijd net zolang doorgingen tot we het inhoudelijk volledig met elkaar eens waren. In die tijd was dat voor ons een manier om ervoor te zorgen dat we een zo objectief mogelijk standpunt zouden innemen. Nu zie ik dat als een van de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van 'groupthink' (zie ook paragraaf 7.4).

Hoewel wij tijdens de trainingen op geen enkele wijze wetenschappelijk onderzoek hebben gedaan werd wel duidelijk dat de inzichten die we met de trainingen hebben opgedaan ook voor de beleidswetenschappen interessant kunnen zijn. Om dit duidelijk te maken is het nodig om even terug te grijpen op

het begrip beleidstheorie. In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat in de beleidswetenschappen het begrip beleidstheorie wordt gehanteerd om het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt aan te duiden. In hoofdstuk 5 is ook al aangegeven dat het begrip beleidstheorie voor heel wat discussies in de beleidswetenschappen heeft gezorgd. Een belangrijk deel van deze discussies ging over de vraag hoe de kwaliteit van een beleidstheorie kan worden vastgesteld. De achterliggende gedachte daarbij is dat de kwaliteit van de beleidstheorie de kwaliteit van het beleid bepaalt dat erop is gebaseerd. Walraven heeft het begrip beleidstheorie aan de hand van interviews met managers van de Rijksoverheid in de praktijk onderzocht. Hij stelde onder meer vast dat er ten aanzien van de kwaliteitscriteria aanzienlijke verschillen zijn tussen de beleidspraktijk en de beleidswetenschap<sup>32</sup>.

Tijdens de trainingen is het begrip beleidstheorie niet aan de orde geweest. We wilden immers niet teveel ingaan op theoretische overwegingen. We waren er wel op uit om achterliggende theorieën in de praktijk te brengen. Daarom is er tijdens de trainingen niet gesproken over beleidstheorieën maar er is wel uitgebreid stil gestaan bij de veronderstellingen waar mensen hun beleid op baseren en de noodzaak om over deze veronderstellingen een

gesprek te voeren. Daarvoor werden de deelnemers uitgenodigd om een keten te maken waarbij ze een aantal veronderstellingen in de, voor hen juiste volgorde, moesten zetten. Als eerste was dit een vrije keten met een onderwerp naar keuze. Bijvoorbeeld, ik ga een konijn kopen, daarvoor heb ik een hok nodig, dat wil ik zelf maken want ik heb nog hout over, mijn spijkers zijn wel op dus moet ik als eerste spijkers kopen. Je zou dit kunnen zien als een (beleids)theorie achter de aankoop van spijkers. Toen de cursisten de smaak te pakken hadden kregen ze in tweetallen zes stroken met samenhangende uitspraken rond een bepaald beleidsmatig onderwerp uit de Begroting 2004<sup>33</sup>. Met de stroken hadden ze dus een stukje bestaand provinciaal beleid in handen. De oefening was bedoeld om het ketendenken, ofwel de werking van de DRAP-systematiek, te trainen.

De opdracht was om de verschillende uitspraken in de juiste volgorde te leggen waarna de deelnemers van de verschillende uitspraken moesten aangeven of het om een product, een actie, een resultaat of een doel ging. Vanuit een beleidswetenschappelijk oogpunt zou je deze opdracht kunnen zien als het formuleren van een mini-beleidstheorie. Deze opdracht is aan alle deelnemers voorgelegd. Dat betekent dat ongeveer 225 ervaren ambtenaren zich over deze minitheoretietjes hebben gebo-

gen. Wij verwachtten dat de meeste personen de ketens ongeveer op dezelfde wijze zouden samenstellen. Ook verwachtten we dat de volgorde waarin de keten zou worden samengesteld een maat voor de kwaliteit ervan zou zijn. Uiteindelijk bleek dat er een groot aantal mogelijkheden was om de keten samen te stellen en dat de 'juiste' oplossing sterk afhankelijk was van het gesprek dat, over de door de verschillende duo's opgestelde ketens, volgde. Wat de groep uiteindelijk als doel en resultaat aanmerkte bepaalde in hoge mate de keuze voor de keten die uiteindelijk als juist werd aangemerkt. Daarmee werd duidelijk dat de veronderstellingen die bij het formuleren van het beleid de doorslag geven veel meer afhankelijk zijn van de uitkomsten van het gesprek dat daarover wordt

gevoerd, dan van de kwaliteitscriteria die daar, op grond van wetenschappelijke overwegingen zoals het empirische gehalte, aan kunnen worden gehecht.

Er is kortom niet zonder meer vast te stellen wat de kwaliteit van een beleidstheorie is, deze is veel meer afhankelijk van communicatie over de omstandigheden dan van inhoudelijke criteria. Ook voor de beleidswetenschappen geldt dus dat het 'goede gesprek' een factor van belang is. In dit hoofdstuk is aangegeven hoe dat vanuit de praktijk kan worden onderbouwd. In het volgende hoofdstuk, het één na laatste, wordt duidelijk gemaakt dat dit ook vanuit een wetenschapsfilosofisch, en dus veel fundamenteeler perspectief kan worden onderbouwd. In dit hoofdstuk wordt ook duidelijk gemaakt dat het

wetenschappelijke denken een lange traditie kent, ongeveer 2500 jaar, waarin sterk wordt gehecht aan begrippen als 'waarheid' en 'objectiviteit'. Bij de ontwikkeling van BISON hebben wij getracht bij deze traditie aan te sluiten. Dat we lang vasthielden aan onze, op objectiviteit gebaseerde, uitgangspunten, is vanuit dat oogpunt dus niet zo verwonderlijk. In het volgende hoofdstuk wordt de ontwikkeling van deze traditie besproken. Daarbij wordt uiteindelijk duidelijk gemaakt dat een op objectiviteit gebaseerd uitgangspunt ook vanuit een wetenschapsfilosofisch standpunt niet houdbaar is. Dit inzicht geeft ook de bouwstenen om de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit, en de rol van beleidseffectmeting daarbij, opnieuw onder de loep te nemen. Dat wordt in het laatste hoofdstuk van dit boek gedaan.

10. Van absolute naar overeengekomen zekerheid

10.

*Van absolute naar*

Van absolute naar

overeengekomen zekerheid

*Van absolute naar*

*overeengekomen zekerheid*

## 10. Van absolute naar overeengekomen zekerheid

**G**elet op de hierboven gesignaleerde randverschijnselen van 'going native' en 'spindoctoring' is deze overbelichting van de sociaalconstructivistische stroming een maatschappelijk risico. Een democratie heeft om te overleven immers niet alleen een vrije en onafhankelijke pers, maar heeft evenzeer een vrije en een - zo goed en zo kwaad als dat gaat - naar objectiviteit strevende wetenschap.

*Mensen die nadenken en hun leven zin willen geven door het in een ruimere context te plaatsen, kunnen dit in principe op twee manieren doen. Ten eerste kunnen ze vertellen van hun bijdrage aan een gemeenschap. (...). Ten tweede kunnen ze zichzelf beschrijven als mensen die in directe relatie staan tot een niet-menselijke werkelijkheid. (...). Ik ga ervan uit dat verhalen van het eerste type model staan voor het verlangen naar solidariteit en verhalen van het tweede type voor het verlangen naar objectiviteit. Wie op solidariteit uit is, stelt geen belang in een relatie tussen de praktijken van de gekozen gemeenschap en iets daarbuiten. Wie naar objectiviteit streeft, neemt afstand van de mensen in zijn omgeving, niet door zichzelf als lid van een andere, bestaande of denkbeeldige, groep te beschouwen, maar door zich te verbinden met iets dat beschreven kan worden zonder enige verwijzing naar wat voor menselijk wezen dan ook.*

Hier wrikt iets. De citaten die in de twee alinea's hierboven worden gegeven zijn met elkaar in tegenspraak<sup>1</sup>. In het eerste citaat wordt gezegd dat een democratie niet zonder een wetenschap kan die naar objectiviteit streeft. In het tweede citaat wordt gezegd dat het streven naar objectiviteit betekent dat we afstand nemen van de mensen in onze omgeving. Een democratie zonder mensen is ondenkbaar. Hoe kan een democratie dan een wetenschap nodig hebben die naar objectiviteit streeft? Uit het tweede citaat komt nog een ander probleem naar voren. Als het streven naar objectiviteit neerkomt op 'een verbinding met iets dat beschreven kan worden zonder enige verwijzing naar wat voor menselijk wezen dan ook', is een objectieve menswetenschap niet mogelijk. Als dit klopt zal er in de menswetenschap, zolang die naar objectiviteit streeft, sprake zijn van een spanning. Dit komt dan omdat deze wetenschap eisen aan zichzelf stelt die een goed begrip van het onderwerp dat ze bestudeert in de weg staan. Biesta zegt dan ook niet voor niets in de eerste zin van zijn boek over het denken van John Dewey dat de relatie tussen theorie en praktijk een steeds terugkerend onderwerp van discussie is in de sociale wetenschappen<sup>2</sup>. Vervolgens zegt hij:

**"Dat deze relatie onderwerp van discussie is, is niet verwonderlijk. Het gaat in de sociale wetenschappen immers om menselijke praktijken in de meest ruime zin van het woord. Dat de theorie-praktijk relatie een *steeds terugkerend* onderwerp van discussie is, is op het eerste gezicht opmerkelijk."**<sup>3</sup>.

Hij constateert dat dit samenhangt met een scheiding tussen de theorie van het beoefenen van wetenschap, zeg maar de wetenschapsfilosofie, en de daadwerkelijke beoefening van wetenschap. In de wetenschapsfilosofie is er steeds meer discussie over de houdbaarheid van overkoepelende noties zoals rationaliteit, objectiviteit, waarheid en empirische toetsing. Tegelijk constateert hij dat de wetenschappelijke praktijk zich hier nog weinig van aantrekt.

**"Vakwetenschappers hebben blijkbaar lang niet altijd gezien (of kunnen dan wel willen zien) welke betekenis de in de wetenschapsfilosofie ontwikkelde inzichten voor hun eigen activiteiten zouden kunnen hebben."**<sup>4</sup>.

Wat er in dat geval kan gebeuren is in hoofdstuk 7 aan de hand van het voorbeeld van de invoering van BISO n duidelijk gemaakt. Enigszins overdreven



kun je stellen dat we, door te redeneren vanuit een, volgens ons, volstrekt legitieme en waarde vrije naar rationaliteit en objectiviteit strevende positie, door onze collegae werden gezien als een stelletje arrogante, gelijkhebberige betweters. We zaten in een ivoren toren. We hadden niet door dat het streven naar objectieve wetenschap tot normatief handelen leidt terwijl het suggereert waardevrij te zijn (door zich te beroepen op een niet menselijke werkelijkheid). Daarmee is 'een naar objectiviteit strevende wetenschap' een contradictio in terminus. In de praktijk zie je dat deze tegenstelling door minder wetenschappelijk ingestelde personen wel wordt aangevoeld maar niet tot uitdrukking kan worden gebracht. Ze krabben zich vooral achter het oor en zijn minder geneigd te luisteren. Ze keren zich af van het, in hun ogen, (te) wetenschappelijke verhaal. Tegelijk maakt de claim op objectiviteit, die samenhangt met een geloof in de absolute zekerheid van de feiten, dat een wetenschapper door een buitenstaander slechts met grote moeite van zijn of haar standpunt is te brengen.


De beschrijving van de invoering van BISON laat zien dat deze patstelling alleen is te doorbreken door het streven naar objectiviteit (absolute zekerheid in de feiten) in te ruilen voor een streven naar gezamenlijk inzicht (overeengekomen zekerheid in de feiten). In die zin is de invoering van BISON een praktijk-

voorbeeld dat duidelijk maakt dat een naar objectiviteit strevende benadering in de (beleids)praktijk niet werkt. Dit komt omdat een dergelijk opvatting de mens buitenspel zet. In de meeste wetenschappelijke verhalen komen wij zelf nauwelijks, of hoogstens als 'actor' (dat wil zeggen als abstractie<sup>5</sup>), voor. De mens is dan, als 'rationele actor', onderdeel van een systeem. Dat levert een beschrijving op waar geen mens zich in zal herkennen. De meeste wetenschappelijke verhalen over systemen sluiten dan ook niet aan bij onze eigen beleving. Dat was ook het geval bij de invoering van BISON, dat in eerste instantie is gepresenteerd als een technisch wetenschappelijk systeem dat absolute zekerheid in de feiten geeft. Pas toen BISON werd gepresenteerd als een hulpmiddel om, met behulp van een 'goed gesprek', overeenstemming in de feiten te krijgen werd invoering mogelijk.

Het inzicht dat bij al ons denken een menselijke maat hoort staat niet op zichzelf en is niet uniek voor de invoering van BISON. Dit is ook vanuit een wetenschapsfilosofische standpunt duidelijk te maken. In dit hoofdstuk wordt dat gedaan. Daarbij wordt eerst in paragraaf 10.1 beschreven waar het denken in termen van objectiviteit vandaan komt en hoe het kan dat dit denken is uitgegroeid tot een wetenschappelijk standaardverhaal dat ook in de sociale wetenschappen wordt toegepast. In

paragraaf 10.2 worden vraagtekens gezet bij de wetenschappelijke houdbaarheid van streven naar objectiviteit. Dit wordt op twee manieren gedaan. Ten eerste wordt gekeken naar de mate waarin het streven naar absolute zekerheid in de feiten wetenschappelijk is te onderbouwen. Ten tweede wordt besproken wat de gevolgen zijn van de neiging om mensen niet als wezens van 'vlees en bloed' te beschouwen maar ze in plaats daarvan te zien als een abstractie die 'actor' wordt genoemd. Vervolgens wordt in paragraaf 10.3 beschreven dat een benadering die is gericht op een streven naar gezamenlijke inzichten niet iets is dat toevallig voor BISON heeft gewerkt maar dat deze aanpak goed aansluit bij verschillende inzichten uit de wetenschapsfilosofie. In paragraaf 10.4 wordt alles nog eens op een rijtje gezet. Dat levert tevens bouwstenen om in het laatste hoofdstuk terug te kijken op het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit.

## 10.1 De ontwikkeling van een op objectiviteit gebaseerde wetenschap

bjectiviteit, en de daaraan gekoppelde rationaliteit, laat binnen de wetenschap geen ruimte voor menselijke eigenschappen zoals 'beleving' en 'persoonlijke inzich-

ten' of andere vormen van subjectiviteit. Als je hier als wetenschapper wel rekening mee probeert te houden loop je het risico gediskwalificeerd te worden. Herweijer zegt bijvoorbeeld:

“Volgens de beide redacteurs zijn er vijf perspectieven op beleid. Maar welke moet je als onderzoeker kiezen? Bovendien valt er vaak weinig te kiezen omdat de onderzoekers maar in één school zijn opgeleid. Het mooiste lijkt te zijn wanneer je een onderzoeksperspectief kunt kiezen dat past bij je eigen persoonlijkheidsstructuur. Zo worden intrapersoonlijke spanningen voorkomen. “Dit boek is bedoeld als een gids om op een actieve manier te streven naar een waardenovereenstemming tussen het persoonlijke leven en het doen van onderzoek. Het uitgangspunt is dat iedereen een bepaalde wereldbeschouwing en voorkeuren heeft, en daarmee een natuurlijke verwantschap en gehechtheid zal ervaren met een bepaald perspectief” (p.38). De keuze van de methode behoort volgens deze redacteurs dus geen afgeleide te zijn van de gekozen probleemstelling, maar dient aan te sluiten bij de biografie van de betrokken onderzoeker. Het wetenschappelijke is nu dus ook het persoonlijke geworden. Deze neo-solipsistische stellingname is niet alleen voer voor wetenschapsfilosofen maar - me dunkt - inmiddels ook voor psychologen. Als we straks wat verder in de 21-ste eeuw zijn

gevorderd, zullen volgende generaties beleidswetenschappers met verwondering terugkijken naar dit tijdsdocument. Ja, in de jaren negentig van de twintigste eeuw bereikte het 'ik-tijdperk' zijn hoogtepunt. Elke tijd krijgt kennelijk de beleidswetenschap waar zij om vraagt.”<sup>6</sup>.

Solipsisme staat voor de filosofische leer die zegt dat alleen ons *eigen* ik en zijn bewustzijnsdaden bestaan<sup>7</sup>. Dit lijkt mij het tegenovergestelde van het 'uitgangspunt dat *iedereen* een bepaalde wereldbeschouwing en voorkeuren heeft, en daarmee een natuurlijke verwantschap en gehechtheid zal ervaren met een bepaald perspectief<sup>8</sup>. De woorden 'solipsisme' en 'ik-tijdperk' passen eerder bij begrippen als 'rationaliteit' en 'objectiviteit' (ik denk dus ik ben). Bovendien is de aangehaalde tekst uit zijn verband gehaald. Op dezelfde, door Herweijer aangehaalde, pagina (38) zeggen de auteurs van het handboek:

“Als iemand zich eenmaal een bepaald perspectief heeft eigen gemaakt, zal hij of zij in elke situatie steeds opnieuw moeten bekijken welke concepten en onderzoeksmethoden daar relevant zijn. De opgave is daarmee gelegen in het adequaat vormgeven van de eigen aanpak (in het licht van de discussie binnen het perspectief waarin deze gesitueerd is) en het zich bewust zijn van de sterke en zwakke zijden van deze aanpak (tegen de achtergrond van de discussie met

andere perspectieven). Dit vereist een reflectieve houding en methodologie.”<sup>9</sup>.

Dit stukje tekst uit het boek van Abma en In 't Veld is vooral interessant omdat het precies de werkwijze beschrijft die er uiteindelijk toe leidde dat BISON kon worden ingevoerd. In de twee vorige hoofdstukken, is vanuit een nadere beschouwing van de beleidspraktijk, duidelijk gemaakt dat het er bij beleid om gaat dat op de juiste wijze wordt ingespeeld op 'de situatie' van dat moment. Dat is voor ieder mens anders, het is een *subjectieve* en geen *objectieve* aangelegenheid. Daar kwamen wij pas in tweede instantie achter. Door bij de ontwikkeling en invoering van BISON uit te gaan van een streven naar objectiviteit, dat samenhang met onze wetenschappelijke benadering, sloegen we de plank volledig mis. Dat we naar objectiviteit streefden is op het eerste gezicht niet zo vreemd. Het is heel gebruikelijk om je te baseren op objectieve uitgangspunten als je probeert om een wetenschappelijke onderbouwing te geven voor een systeem dat de effecten van beleid (objectief) meet. De veronderstelling dat wetenschap objectief dient te zijn, en dat alles dat dit niet is vanuit een wetenschappelijk oogpunt verdacht is, is diep geworteld in onze westerse opvatting van wetenschap.

Dit hangt samen met ons streven om met wetenschap een onafhankelijk oor-

deel te geven. Dat dit oordeel onafhankelijk kan zijn komt omdat het op het idee van de Waarheid is gebaseerd. Rorty zegt hier het volgende over:

“Het duidelijkste voorbeeld van de poging om zin te geven aan het eigen bestaan door solidariteit in te ruilen voor objectiviteit, is de traditie in de westerse cultuur die zich richt op de idee van de Waarheid. Deze traditie begint bij de Griekse filosofie en mondt uit in de Verlichting. Het centrale thema is dat de Waarheid niet gezocht wordt uit eigenbelang of omdat ze onze bestaande dan wel denkbeeldige gemeenschap ten goede zal komen. Nee, we zoeken haar zonder enige bijbedoeling.”<sup>10</sup>.

Het idee van de Waarheid is een voorwaarde voor het streven naar objectiviteit. Zonder de impliciete veronderstelling dat er een waarheid is, is het niet mogelijk om iets als objectief aan te merken. Om objectief te kunnen zijn moet je immers weten hoe het zit. Je moet weten wat de feiten zijn en je moet dit kunnen aantonen. Daar heb je een criterium voornodig dat absolute geldigheid heeft. Dat kan alleen de Waarheid zijn. Daarmee is het idee van de Waarheid, net als het ermee samenhangende idee van de universaliteit<sup>11</sup>, een groot verhaal waar een groot deel van ons hedendaagse denken op is gebaseerd. Net als alle andere grote verhalen waar we onvoorwaardelijk in gelo-

ven, is dit grote verhaal gebaseerd op een ideaal. Het is zelfs nog sterker, het wetenschappelijk denken is geworteld in het denken in idealen. In deze paragraaf wordt aan de hand van een beschrijving van de ideeën van enkele filosofen in grote lijnen uitgelegd hoe dit komt en wat dit voor onze huidige opvattingen over wetenschap te betekenen heeft.

Als eerste wordt in paragraaf 10.1.1 uitgelegd dat de ideeënleer van Plato aan de basis heeft gestaan van het ontstaan van het idee van de Waarheid. Om te beginnen wordt uitgelegd waar het idee van de Waarheid vandaan komt en dat dit leidde tot het zogenaamde ‘wezensdenken’. Dit wezensdenken is belangrijk omdat het de basis is voor de gedachte dat er een objectief kenbare werkelijkheid is. Deze gedachte leidde uiteindelijk tot het huidige standaardverhaal van de wetenschappen. Dit standaardverhaal is voor het grootste deel gevormd door de logisch empiristen en Popper. In paragraaf 10.1.2 wordt de ontwikkeling van het standaardverhaal besproken. Als het standaardverhaal inderdaad een standaardverhaal is mag je aannemen dat het voor alle wetenschappen opgaat. Omdat het verhaal vooral vanuit de natuurwetenschappen is ontwikkeld is het echter de vraag in hoeverre het ook voor andere wetenschappen geldt. In paragraaf 10.1.3 wordt deze vraag voor

de sociale wetenschappen, en daarbinnen de beleidswetenschappen, nader uitgewerkt.

### 10.1.1 Objectiviteit en de mythe van het ideaal

**G**oed, stel je nu voor: je hebt een lijn, verdeeld in twee ongelijke stukken. Die twee stukken verdeel je opnieuw volgens dezelfde verhouding, zowel het stuk van het concrete als dat van het abstracte. Je krijgt dan op basis van verschil in duidelijkheid in het lijnstuk van het concrete in het ene deel afbeeldingen (...), het twee deel van dat lijnstuk staat voor de originelen van die afbeeldingen: alle levende wezens met inbegrip van onszelf, (...).

*Laten we dan nu eens kijken hoe we het lijnstuk van het abstracte moeten verdelen. Het ene deel staat voor iets wat door het intellect bestudeerd wordt met behulp van die originelen uit de concrete wereld die nu zelf als afbeeldingen worden gebruikt, - het intellect is hierbij aangewezenen op hypotheses en probeert niet een eerste beginsel maar een conclusie te bereiken. In het andere deel redeneert het vanuit een hypothese naar een beginsel toe dat niet hypothetisch is, in dit geval zonder afbeeldingen, zuiver en alleen met behulp van abstracte begrippen. (...).  
Juist, en tenslotte bedoel ik met het ande-*

re deel van het lijnstuk van het abstracte het object van zuiver abstracte onderzoeken waarbij een hypothese niet als beginsel wordt gebruikt, maar letterlijk als hypo-thesen, een onderstelling, dat wil zeggen een basis, een startpunt om door herleiding van alle hypothesen te komen tot het universele eerste beginsel, en nadat men dat bereikt heeft weer via een reeks van logische gevolgtrekkingen af te dalen tot een conclusie door middel van een zuiver abstracte redenering, zonder van enig zintuiglijke gegeven gebruik te maken.

Zie hier de geboorte van de mythe van het ideaal<sup>12</sup>. Het verhaal van deze lijn, die bekend staat als de kennislijn, vormt, samen met het verhaal van de grot<sup>13</sup>, de basisbestanddelen van de ideeënleer van Plato. Beide worden in de *Politeia* door Socrates aan een sprakeloos gehoor verteld. Dit alles speelt zich ongeveer 500 voor Christus, dus 2500 jaar geleden, af. In de ideeënleer van Plato zijn ideeën oerbeelden van de realiteit waar de objecten in de zichtbare wereld, de werkelijkheid, vanaf zijn geleid. Deze ideeën bestaan *objectief*, ofwel onafhankelijk van onze zintuiglijke waarneming of gedachtewereld. Ze komen niet uit ons bewustzijn maar worden *wel* door ons bewustzijn *gekend*. De verzameling ideeën, waarbij wij overigens moeten bedenken dat de Griekse woorden *eidōs* en *idea* allebei 'vorm' of 'verschijning' betekenen, werden uiteindelijk bepaald en overheerst door het

idee van het Goede. Het Goede, dat Plato niet verder definieert<sup>14</sup>, verleent 'zijn' en 'waarde' aan de ideeën, het verschaft 'orde', 'maat' en 'eenheid'. Ideeën zijn oerbeelden. Alle ideeën, die als oerbeelden kenbaar zijn, zijn op het idee van het Goede terug te voeren.

**“Dat wat het kenbare waarheid verleent en de kennende kenvermogen, bepaal ik als de Idee van het Goede (...). De objecten van de kennis krijgen niet alleen het gekend worden, maar ook het bestaan en het wezen van het Goede, dat niet zelf een zijnde is, maar wat verhevenheid en kracht betreft daar boven uitsteekt.”<sup>15</sup>**

Binnen het denkbare wordt de zon gezien als de positie van het Goede. Dit komt duidelijk naar voren in het verhaal van de grot.

De ideeënleer van Plato, waarin hij op zoek is naar het wezen van de dingen, is van grote invloed geweest op het denken in de westerse samenleving. Zo is er een duidelijke verwantschap tussen het Idee van het Goede en het bestaan van God. De filosofie van Plato is een belangrijke bron van inspiratie geweest voor de wijsgeren in de Middeleeuwen. Het idee van het Goede betekent ook dat een mens meer kan weten dan hij denkt dat hij kan weten. Kennen, door te denken, is dan het begrijpelijk maken van de wereld. Dit kan door aan te

tonen hoe de wereld is verbonden met de eeuwige orde van de begrijpbare waarheden. Deze gedachte is het uitgangspunt van het rationalisme dat in de 17e eeuw een hoogtepunt bereikte met de beroemde uitspraak van Descartes: 'ik denk dus ik ben'. Andere bekende rationalisten uit die tijd zijn Spinoza en Leibniz. Deze denkers gaan er alle drie van uit dat de logische structuur van de wereld het mogelijk maakt haar deductief (door te denken) te begrijpen. Ze redeneren van het algemene naar het bijzondere.

De bekendste leerling van Plato, Aristoteles, staat aan de wieg van het empirisme. Deze denkrichting, die ook een hoogtepunt in de 17e eeuw beleefde, redeneert precies andersom, van het bijzondere naar het algemene. Aristoteles staat niet alleen aan de wieg van empirisme, hij wordt ook gezien als de oervader van het wetenschappelijke denken. Door de algemeenheden of essenties (die Plato ideeën noemde) in de dingen zelf te definiëren brengt hij het ideeënrijk van Plato terug tot het ondermaanse<sup>16</sup>. De essentie, of vorm, van de dingen zit in de dingen zelf. De 'boomheid' van een boom zit in de boom. Wij mensen zijn in staat deze essenties of algemeenheden te herkennen. Dit kunnen we door de dingen te onderzoeken. Door systematisch onderzoek vergaren wij kennis. Dankzij dit onderzoek kunnen wij universele uit-

spraken doen. Via een proces van waarneming en ervaring, ofwel inductie, herleiden wij het bijzondere tot het algemene. In dit proces worden onze waarnemingen via logische redeneringen, waarvoor Aristoteles een systeem ontwierp waar wij in grote lijnen ook nu nog steeds gebruik van maken, geordend tot een samenhangend geheel. Aristoteles ontkent het proces van deductie niet, hij legt het accent anders.

Om de dingen te kennen moeten we volgens Aristoteles weten wat de oorzaken of principes van deze dingen zijn. Volgens hem zijn er vier oorzaken. Een ding bestaat uit materie en kent dus een materiële oorzaak. Het heeft ook een vorm dus kent het een vormoorzaak. Het is gemaakt ofwel, er is een bewerkingsoorzaak en tenslotte is er ook een reden voor het bestaan van een ding. Het dient een doel en dus is er een doelloorzaak<sup>17</sup>. Aristoteles legde de nadruk vooral op de laatste oorzaak. Hij verklaarde dingen uit de functie die ze vervullen of het doel dat zij nastreven. Zijn filosofie wordt daarom ook wel teleologisch genoemd. Het verklaart de dingen vanuit de bedoeling ervan. Door uit te gaan van de bedoeling van de dingen is ook Aristoteles, net als Plato, op zoek naar het wezen van de dingen. Ook Aristoteles is een wezensdenker en ook hij is een belangrijke bron van inspiratie geweest voor de middeleeuwse filosofie die zich vrijwel uitsluitend

op het bestaan van God richtte, het wezen van de dingen in die tijd.

Vooraf de 13e eeuwse filosoof Thomas van Aquino liet zich door Aristoteles inspireren. De benadering van Aristoteles, die bestond uit een van de logica afgeleide methodische ordening van begrippen (waarvan het systematiseren en classificeren van BISON een simpel voorbeeld is) die was gekoppeld aan redeneringen over oorzaken en gevolgen, werd door Thomas van Aquino verbonden met de toen heersende opvatting over God als onbewogen beweger, de finale eeuwige oorzaak<sup>18</sup>. Hij ging daarbij uit van de mogelijkheid van ware objectieve kennis en verwierp het idee dat de realiteit voortkomt uit de menselijke geest<sup>19</sup>. Mensen kunnen die realiteit wel kennen uit verschijnselen en haar ordenen maar ze kunnen deze ordening niet verwerpen. In deze visie is experimenteren mogelijk zolang het de orde van de onbewogen beweger niet aantast. Het verzamelen van kennis is niet in strijd met het geloof, weten en geloven zijn niet met elkaar in tegenspraak. Natuurkundig onderzoek, gebaseerd op zintuiglijke waarneming was mogelijk, zolang het de algehele orde achter de dingen maar niet aantastte. De stellingen van Thomas van Aquino zijn door de Rooms Katholieke kerk in 1879 tot officiële leer uitgeroepen en in 1931 uitdrukkelijk voorgeschreven als filosofie

sche grondslag voor het katholieke onderwijs<sup>20</sup>.

Dat natuurkundig onderzoek wel mogelijk was als het de algehele orde maar niet aantastte gaf, zeker in die tijd, een letterlijke, levensgevaarlijke spanning. Wetenschappelijke vooruitgang was alleen toegestaan met goedkeuring van de Kerk. Alle kennis die de algehele ordening met de aarde als middelpunt van de kosmos ter discussie stelde was ongeoorloofd. Vele denkers uit die tijd moesten verschrikkelijk schipperen, zij voelden een constante spanning. Soms openlijk, vaak in zichzelf. Een van de bekendste denkers die in 1633 voor de Heilige inquisitie moest verschijnen, is Galileo Galilei. Hij is vooral bekend geworden omdat hij voor de Heilige inquisitie de centrumfunctie van de aarde in de kosmos moest bevestigen terwijl hij, in navolging van Copernicus, op grond van waarneming en logisch redeneren niet de aarde, maar de zon, als centrum van het heelal zag. Op een meer fundamenteel vlak neemt Galilei ook afstand van de ideeën van Aristoteles en Thomas van Aquino. Hij gaat ervan uit dat 'het boek van de natuur is geschreven in de taal van de wiskunde' en dus niet is te beschrijven met de gewone omgangstaal of het gezonde verstand<sup>21</sup>. Daarnaast verwerpt hij het idee van vorm- en doelloorzaken als onderdeel van een verklaring. Een fysiek object of gebeurtenis

heeft geen doel of essentie maar kan volledig op basis van wiskundige (neutrale) gronden worden verklaard. Een gebeurtenis kan in deze visie in kwantitatieve termen worden uitgedrukt. Daarmee vervangt Galilei het teleologische model van Aristoteles door een mechanisch model.

Galilei bestrijdt niet dat wetenschappelijke kennis uit moet gaan van waarnemingen, hij bestrijdt alleen de volmaaktheid van deze waarnemingen. Hij ziet in de waarnemingen een onvolmaakte basis voor een in wiskundige termen geformuleerde theorie die een idealisatie van de waarnemingen inhoudt. In de aard van de zaak is Galilei daarmee een Platonist. Dit geldt in veel mindere mate voor Francis Bacon, een tijdgenoot van Galilei, die eveneens het teleologische wereldbeeld voor een mechanisch beeld inruilt. Deze Britse denker gaat ervan uit dat kennis strikt inductief, dus uit waarneming, tot stand komt. Hij staat daarmee aan het begin van een traditie die tijdens de Verlichting als het empirisme bekendheid krijgt. Een centrale gedachte binnen deze stroming is het, rond 1650 door Robert Boyle verwoorde uitgangspunt, dat een wetenschapper bescheiden moet blijven en naar de feiten moet kijken in plaats van zijn eigen theorieën te ventileren<sup>22</sup>. Het empirisme, dat filosofisch vooral bekend werd door het trio Locke, Berkeley en Hume, vormt in

de tijd van de Verlichting de tegenhanger van het rationalisme.

Achter de bescheidenheid van Boyle gaat een voor onze tijd uitermate belangrijk filosofisch principe schuil. Het geeft de scheiding aan tussen enerzijds een objectieve en kenbare wereld, de materie, en anderzijds een subjectief kennende geest. Deze scheiding, die bekend staat als het subject-object-schema, is in de loop van de eeuwen zodanig in ons denken verankerd dat het nog steeds sterk ons alledaagse handelen bepaalt. Rond dit schema hangt de vraag hoe het mogelijk is dat een kennend subject een waarheidsgetrouw beeld van de objectieve wereld kan vormen. Volgens de empiristen is dit mogelijk door de juiste methoden te volgen. Door zich te baseren op geconditioneerde en gecontroleerde zintuiglijke waarnemingen, ook wel experimenten genoemd, en de eveneens geconditioneerde methodische verwerking van deze experimenten, groeit de kennis over de objectieve wereld. Op deze manier krijgt het subject op den duur een waarheidsgetrouwe representatie van de objectieve werkelijkheid<sup>23</sup>. Voor Immanuel Kant was deze redenering te simpel.

Kant, die leefde van 1724 tot 1804, liet zich vooral door de rationalist Leibniz inspireren maar werd, zoals hij dat zelf zei, door de empirist Hume 'uit zijn

dogmatische sluimer gewekt'<sup>24</sup>. Volgens Kant kan een ervaring of waarneming niet worden opgenomen zonder een ordenend kader. Ervaring en kennis worden niet passief opgenomen, het zijn niet zomaar gegevens die bij ons binnen waaien. Om deze gegevens om te zetten in kennis is de actieve inbreng van het denken nodig. Wij ervaren dingen als geordend in de ruimte en tijd en in termen van oorzakelijke verbanden (causaliteit) niet omdat deze ordening door de natuur zelf is opgelegd maar omdat het bewustzijn algemene begrippen gebruikt om onze waarnemingen en ervaringen om te zetten in algemene geldige oordelen<sup>25</sup>. Zonder het begrip van oorzaak en gevolg kunnen we alleen uitdrukking geven aan een subjectieve ervaring, niet aan een oordeel dat objectieve geldigheid bezit. Volgens Kant ziet het kennend subject dus niet de wereld van de dingen zelf maar de wereld zoals die zich aan het bewustzijn voordoet. Kennis verwerven is geen zaak van passief registreren, maar een activiteit waarin het subject een constructieve rol speelt<sup>26</sup>. Een individu construeert dus als het ware zijn eigen (beeld van de) werkelijkheid. Deze gedachte van Kant is de basis voor het denkmodel dat in paragraaf 8.1 verder is uitgewerkt en daar door mij 'wezentje' is genoemd.

In de ogen van Kant maakt het *subject* empirische kennis mogelijk, niet het

object. Kant draait het subject-object-schema dus om. Hij spreekt daarom zelf van een copernicaanse wending. Hoewel Kant de bron van kennis bij het subject legt, houdt dit voor hem niet in dat kennis subjectief is. Hij gaat er vanuit dat de inbreng van het subject in het ontstaan van kennis universeel is. Ieder redelijk subject beschikt volgens hem over dezelfde noties. Dit zijn de universele instrumenten van het menselijke verstand en de rede. Dankzij deze universele noties komen we tot onbetwifelbare kennis over de objectieve wereld. Je zou dus kunnen zeggen dat Kant uiteindelijk in laatste instantie rationalist is gebleven<sup>27</sup>. Hoewel hij dicht bij de constatering zit dat kennis afhankelijk is van onze eigen 'definitie van de situatie' is dat voor hem nog net een brug te ver. Kant geloofde in God maar toonde tevens aan dat het bestaan van God niet te bewijzen valt. Ondanks dit gebrek aan bewijs stond het bestaan van God voor hem niet ter discussie. Door onze kennis een objectief karakter te ontnemen zou hij de weg openen voor een discussie over het bestaan van God. Daarmee zou hij een terrein betreden waar hij zich niet thuis zou hebben gevoeld. Het was voor Kant echter wel duidelijk dat het subject zelf niet empirisch is te onderzoeken. Onderzoek daarnaar vraagt volgens hem een andere aanpak. Hij trekt deze conclusie ruimschoots vóór het ontstaan van de sociale wetenschappen.

### 10.1.2 Het objectieve standaardverhaal

Vanaf het eind van de negentiende eeuw beginnen de fundamenteën van de natuurwetenschap te trillen. Verschillende zekerheden, die volgens Kant in universele noties vastlagen, blijken niet te gelden. Met name door toedoen van de kwantummechanica komen onwrikbare zekerheden zoals de logica van Aristoteles, de meetkunde van Euclides en de mechanica van Newton ter discussie te staan. De vraag hoe wetenschappelijke kennis mogelijk is komt in die periode dus weer prominent naar voren. Het zijn vooral de logisch empiristen, ook wel bekend als de Wiener Kreis, die zich aan het begin van de twintigste eeuw met deze vraag bezighouden. Zij proberen met behulp van technische hulpmiddelen de logische structuur van wetenschappelijke kennis te achterhalen<sup>28</sup>. Hun belangrijkste instrument is het verificatiecriterium. Dit criterium komt er in het kort op neer dat een uitspraak betekenis heeft als deze empirisch, dat wil zeggen proefondervindelijk, geverifieerd kan worden. Met andere woorden, een uitspraak is pas zinvol als we kunnen nagaan of deze waar is. Dit waarheidsgehalte is in deze visie toetsbaar door een experiment of een observatie. Omdat het verificatiecriterium een universeel en tijdloos karakter heeft is het in de praktijk echter niet te toetsen.

Daarom is het verificatiecriterium later vervangen door een confirmatiecriterium ofwel de *mate* waarin een theorie door gedane observaties wordt bevestigd.

Door te redeneren vanuit het verificatiecriterium komt het uitgangspunt van Kant, dat kennis is gebaseerd op de universele noties van de rede (daarom ook wel synthetische a priori<sup>29</sup> kennis genoemd), onder druk te staan. Synthetische a priori kennis komt namelijk voort uit formele noties die aan de ervaring vooraf gaan, en die zijn juist in de empirische wereld nou net niet verifieerbaar. Synthetische a priori kennis, zoals bijvoorbeeld het besef van ruimte en tijd, zegt dus op zichzelf niets over de empirische wereld. In die zin leveren begrippen als ruimte en tijd geen kennis op. De logisch empiristen ontkennen daarom het bestaan van synthetische a priori kennis waarmee ze dus ook de kern van Kants theorie van de zuivere rede ontkennen. Door te redeneren vanuit het verificatiecriterium kan kennis alleen bestaan op grond van empirische (op waarneming gebaseerde) waarheidscondities. Daarom kent de wetenschap volgens de logisch empiristen slechts ervaringsfeiten en de analytische uitspraken<sup>30</sup> van de logica en de wiskunde. Elke betekenisvolle uitspraak kan op deze grondregel worden teruggevoerd. Dat betekent dat uiteindelijk elke uitspraak over de werkelijkheid is terug te voeren op algemene wetten die op waar-

neming zijn gebaseerd, niet op wetten die a priori in de rede vastliggen.

Dit uitgangspunt wordt het reductio-nisme genoemd<sup>31</sup>. Met behulp van logische procedures zoals het geven van een definitie of een reductie-uitspraak kunnen we het empirische gehalte van een wetenschappelijke theorie vaststellen. Volgens de logisch empiristen geldt dit voor alle wetenschappen. Gewapend met dit reductionisme stellen zij vervolgens dat alleen algemene, op waarneming gebaseerde wetten, tot werkelijke verklaringen kunnen leiden. Elk verschijnsel kan alleen worden verklaard door het in deze algemene wetten in te bedden. Het koken van water is te verklaren door het in te bedden in de algemeen geldige, en op waarneming gebaseerde, kinetische theorie van de gasen. Deze opvatting wordt ook wel het ‘covering law model’ genoemd. Volgens de logisch empiristen is het doel van wetenschappelijke kennis verklaren waarom iets gebeurt. Zij ontkennen dat er in de natuur-, maatschappij-, en geesteswetenschappen andere verklaringen bestaan dan de inbedding in algemene wetten. Waar het bij hen in grote lijnen om draait wordt helder door Klukhuhn beschreven:

**“Hoe komt nu wetenschappelijke kennis – en dan zowel sociaal - als natuurwetenschappelijke kennis – volgens de logisch positivisten tot stand?**

In de eerste plaats zijn er de onbetwifelbare en onbevooroordeelde zintuiglijke gewaarwordingen, die neergelegd worden in elementaire uitspraken, de protocolzinnen: ik zie een steen vallen, ik zie een tak vallen. Combinaties van de protocolzinnen vormen hypothesen, op basis waarvan men door inductie of generalisatie - alle voorwerpen vallen – komt tot empirische wetten: de valwet van Galilei. Vervolgens stelt men een theorie op waarmee de empirische wetten worden verklaard: Newtons wet van de zwaartekracht. En ten slotte leidt men uit de theorie nieuwe hypothesen af – over kogel – en planeetbanen bijvoorbeeld – die dan weer aan de hand van zintuiglijke gewaarwordingen worden geverifieerd.

En zo is de empirische cirkel rond en groeit onze wetenschappelijke kennis gestaag aan. Daarbij wordt dit soort kennis, om boven vermelde redenen, beschouwd als de enige zinvolle kennis over de wereld en komt de intuïtie als mogelijke legitieme kennisbron bij voorbaat niet in aanmerking.”<sup>32</sup>.

De uitgangspunten van de logisch empiristen, die ook wel logisch positivisten<sup>33</sup> werden genoemd, zijn nog steeds een belangrijke basis voor de huidige wetenschapsopvatting. Volgens Koningsveld vormen zij zelfs de basis voor het wetenschappelijke standaardmodel<sup>34</sup>. Ook Leezenberg en De Vries zien dit zo:

“In de jaren zestig en zeventig vieren logisch-empiristische ideeën hun hoogtijdagen in de sociale wetenschappen. Diverse psychologen, sociologen en anderen proberen hun onderzoek nu op te zetten volgens de eisen die de logisch empiristen stellen. Ze spreken van de verificatie van hypothesen, reductie, enzovoort. Het onderwijs in ‘Methoden en Technieken’ dat vandaag de dag aan veel sociaal-wetenschappelijke faculteiten wordt gegeven, is sterk beïnvloed door wat gemakshalve wel het ‘standaardbeeld’ van wetenschap genoemd wordt. De logische reconstructies van de logisch empiristen worden dus opgevat als een soort recept voor het opzetten van goed onderzoek.”<sup>35</sup>.

Nu zet je Kant niet zomaar aan de kant. De wijze waarop de logisch empiristen dit deden vroeg dan ook om een weerwoord. Dit weerwoord komt al gauw van Karl Popper, die zich overigens zonder dat ergens expliciet te vermelden grotendeels op Otto Selz baseerde<sup>36</sup>. Popper komt met drie fundamentele bezwaren tegen de uitgangspunten van de Wiener Kreis. Ten eerste bestaat er volgens hem geen onbevooroordeelde theorievrije gewaarwording of waarneming. Waarnemingen krijgen pas betekenis binnen de context van een voorafgaande theorie en zijn dus nooit een harde onbetwifelbare basis voor kennis. Ten tweede stelde Popper dat het onmogelijk is om er zeker van te zijn



dat een theorie tot in het oneindige wordt geverifieerd. Het is dan de vraag hoeveel maal een verificatie nodig is om een waarneming tot een algemene wet te verheffen. Als laatste keerde Popper het uitgangspunt, dat een uitspraak wetenschappelijk is als hij uit waarneming kan worden bevestigd, om. Een uitspraak is wetenschappelijk als er geen waarnemingen zijn die met deze uitspraak in tegenspraak zijn. Om na te gaan of dit inderdaad zo is moet de uitspraak zodanig zijn geformuleerd dat deze falsifieerbaar is. Wetenschappen worden dus niet gekenmerkt door een inductieve methode van verificatie maar door een meer deductieve methode van falsificatie<sup>37</sup>.

De methode van falsificatie is deductief omdat vanuit een theorie, het algemene, wordt gezocht naar afwijkingen in het bijzondere. Op grond van deze afwijkingen verwerpen we het algemene of passen het aan. Popper introduceert hiervoor het cruciale experiment<sup>38</sup>. Zolang een theorie een cruciaal experiment doorstaat wordt zij bevestigd. Elk volgend experiment kan echter het einde van een theorie betekenen. Popper spreekt dan ook niet van confirmatie maar van corroboratie. Een theorie kan op grond van ervaring of waarneming dus wel worden gecorrigeerd maar we beginnen niet met een waarneming maar met een theorie. Deze theorie stuurt onze waarneming waarbij

ieder cruciaal experiment de theorie aanscherpt. Een theorie is houdbaar zolang hij bestand is tegen de kritiek van het cruciale experiment. Vanwege dit uitgangspunt wordt Popper ook wel een kritisch rationalist genoemd. In zijn visie worden theorieën steeds beter, zij benaderen de waarheid steeds meer. Op deze manier komen we volgens Popper steeds dichterbij de unieke beschrijving van de wereld. Leezenberg en de Vries zeggen hierover:

**“Het beeld dat Popper van de groei en de demarcatie van wetenschappelijke kennis schetst is buitengewoon aantrekkelijk, om niet te zeggen inspirerend. Zijn visie op wetenschapsbeoefening als een activiteit die zijn voortbrengselen principieel blootstelt aan kritiek, en waarin naar waarheid wordt gestreefd zonder dat men ooit kan pretenderen de waarheid definitief in pacht te hebben, is voor velen in de natuur-, maatschappij-, en geesteswetenschappen een geliefkoosd zelfbeeld geworden, een ideaal dat eigenlijk buiten elke redelijke discussie valt. Nog meer dan het logisch empiristische model geldt Poppers visie vandaag de dag als een standaardbeeld van wetenschap, ook voor veel praktiserende wetenschappers.”<sup>39</sup>.**

Hoewel Popper zich duidelijk afzet tegen de logisch empiristen deelt hij ook een aantal van hun opvattingen. Klukhuhn noemt er drie<sup>40</sup>. Ten eerste is

Popper, net als de logisch empiristen, alleen geïnteresseerd in afgeronde kennis, kennis die na het uitvoeren van het experiment in een onkreukbare, panklare vorm<sup>41</sup> wordt aangeleverd. Van deze kennis wordt ook wel gezegd dat het kennis is die in de ‘context of justification’ staat. Kennis die uit het ontdekkingsproces, de ‘context of discovery’ voortkomt en veel meer een ervaringsfeit is, is zowel voor de logisch empiristen als voor Popper niet van belang. Ten tweede gelooft Popper, net als de logisch empiristen, in groei van wetenschappelijke kennis. In Poppers eigen woorden:

**“... de wetenschap is misschien wel de enige menselijke activiteit waarin vergissingen aan een systematische kritiek kunnen worden onderworpen en vrij vaak in de loop der tijden worden verbeterd. Dit is de reden dat wij in de wetenschap kunnen zeggen dat wij vaak van onze fouten leren en de reden dat wij een duidelijke betekenis aan het begrip “wetenschappelijke vooruitgang” kunnen hechten.”<sup>42</sup>.**

Een derde overeenkomst is dat zowel de logisch empiristen als Popper wetenschappelijke kennis als neutrale kennis zien. Feiten en waarden zijn gescheiden. Wetenschappelijke kennis gaat niet over ‘goed’ en ‘kwaad’, het bevat geen morele of ethische aspecten.

Daardoor staat wetenschap los van allerlei maatschappelijke overwegingen. In deze visie zijn wetenschappers onafhankelijke probleemoplossers die waardevrije, op feiten gebaseerde kennis aan de samenleving leveren. Het betwisten van deze kennis is in die visie alleen voorbehouden aan personen die deze, met de binnen deze visie erkende methodes, aan een test onderwerpen<sup>43</sup>. Anderen worden als leken gezien. Op grond van deze visie kan Herweijer zeggen dat *'een democratie om te overleven niet alleen een vrije en onafhankelijke pers behoeft, maar evenzeer een vrije en een, zo goed en zo kwaad als dat gaat, naar objectiviteit strevende wetenschap'*<sup>44</sup>. Het is ook deze visie die ervoor zorgde dat de uitspraak 'speaking thruth to power' van Wildavsky lange tijd, en in de ogen van sommigen nog steeds, het adagium van de beleidswetenschap was of is. In paragraaf 10.2.1 wordt, hoofdzakelijk aan de hand van het denken van Duhem en Quine, duidelijk gemaakt dat er heel wat valt af te dingen op deze uitgangspunten. Helaas wordt dit nog lang niet overal onderkend waardoor het standaardbeeld van de wetenschap in mijn ogen eigenlijk op 'verouderde' principes is gebaseerd. Dat dit niet alleen door mij zo wordt gezien wordt in paragraaf 10.3 besproken.

Als we alles op een rijtje zetten dan zien we dat het verhaal van de logisch empiristen de belangrijkste basis is voor het

standaardverhaal van goed wetenschappelijk onderzoek. Het verhaal van Popper, dat wordt omschreven als *'een ideaal dat eigenlijk buiten elke redelijke discussie valt'*, kan als een belangrijke aanvulling op het verhaal van de logisch empiristen worden gezien. Beide verhalen vallen op een drietal hierboven beschreven punten, die vooral de waardering van wetenschappelijke kennis betreffen, samen. Het zal dus niet verbazen dat het 'grote verhaal van de wetenschap' neerkomt op een smelting van de ideeën van de logische empiristen en Popper. Dit standaardverhaal is ooit begonnen bij de ideeënleer van Plato en is via een discussie van 2500 jaar uiteindelijk geworden wat het nu is. De kern van dit verhaal komt er in het kort op neer dat het dankzij de wetenschappelijke methode mogelijk is om over objectieve kennis van de werkelijkheid te beschikken. De essentie van deze wetenschappelijke methode bestaat dan grofweg uit de volgende redenering:

1. Er bestaat een onafhankelijke werkelijkheid.
2. Deze werkelijkheid is dankzij de universele instrumenten van de rede kenbaar en wordt door onderzoek blootgelegd.
3. Dit gaat stapsgewijs, er wordt steeds een stukje blootgelegd, zodoende wordt steeds meer zuivere kennis verkregen, er groeit een samenhangend bouwwerk.

4. Dit stapsgewijze proces vindt plaats door vanuit het algemene, het bouwwerk, bewijzen (dan wel bevestigend, dan wel ontkenkend) te zoeken in het bijzondere of omgekeerd door vanuit bijzondere voorvallen naar het algemene te redeneren. Het eerste wordt deductie genoemd het tweede inductie.
5. In beide gevallen wordt gebruik gemaakt van algemeen aanvaarde standaard methoden waar experimenten een belangrijk onderdeel van zijn. Deze experimenten geven feitelijke informatie over de werkelijkheid.
6. Deze feiten worden objectief genoemd, zij zeggen iets van het gekende en ze staan los van de kenner. De kenner wordt subjectief genoemd en moet buiten het experiment blijven, de kenner staat los van het experiment. Deze scheiding wordt het subject-object-schema genoemd.
7. De kenner interpreteert de feiten met behulp van, in de wetenschappelijke methode vastgelegde, conventies. Op deze manier dringt de kenner objectief door in het wezen van de werkelijkheid en beschikt daarmee over objectieve kennis over deze werkelijkheid.

Hoe dit grote verhaal werkt wordt door Leezenberg en De Vries helder en kernachtig omschreven. Zij zeggen:

“Volgens dit standaardbeeld worden wetenschappelijke inzichten geformuleerd in de vorm van opvattingen, of op feiten, gefundeerde *theorieën*. Zulke theorieën bevatten *wetten* die relaties tussen meetbare grootheden oftewel *empirische regelmatigheden* specificeren. Zij hebben een *universeel* karakter: zij stellen dat voor alle gevallen in een bepaald domein van verschijnselen de geformuleerde relaties gelden. (...) Volgens het dominante beeld van de wetenschap worden wetenschappelijke theorieën gerechtvaardigd doordat zij – binnen de grenzen van de nauwkeurigheid die men mag verwachten – met de feiten overeenstemmen. Deze feiten zijn ons op grond van *systematische waarneming of experimenten* bekend. (...) Wie over een goed gefundeerde theorie beschikt, kan die theorie vervolgens gebruiken om *voorspellingen* over nieuwe feiten af te leiden. (...) Als zulke voorspellingen correct blijken vormt dat een bevestiging (*confirmatie*) van de theorie. Vooral als een theorie in wiskundige vorm is geformuleerd, is het makkelijk zulke voorspellingen af te leiden. In het standaardbeeld van wetenschap wordt er daarom de nadruk op gelegd dat in de wetenschap wiskundige methoden gekoppeld worden aan experimentele technieken of systematische waarnemingen.”<sup>45</sup>.

Tussen de regels is te lezen dat de standaardmethode een bepaalde vorm van mechanisch denken omarmt. Dit zit

vooral in de mate waarin, met wiskundige formules, voorspellingen zijn te doen. Bij de ontwikkeling van BISON is er steeds naar gestreefd om de werking ervan zoveel mogelijk binnen het standaardverhaal te verklaren. Dit is terug te zien in de beschrijvingen die in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 zijn gegeven. Tijdens de ontwikkeling van BISON zijn we ons nooit bewust geweest van dit mechanische denken, zelfs toen verschillende collegae dit letterlijk zo benoemden. Gelet op de hierboven beschreven ontwikkeling van de wetenschappen is het goed voorstelbaar dat bij de ontwikkeling van BISON vanuit de standaardmethode is geredeneerd. Uit de beschrijving van de invoering in de praktijk in hoofdstuk 7 werd duidelijk dat hier toch wel de nodige vraagtekens bij geplaatst kunnen worden. Daarbij is de vraag te stellen of dit inzicht iets is dat uniek is voor het geval van BISON. De eerste vraag is dan in hoeverre het standaardverhaal in de beleidswetenschappen wordt toegepast. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 10.1.3 Het standaardverhaal en de sociale wetenschappen

Is dit grote verhaal inderdaad een standaardverhaal? Komen we het overall tegen en kunnen we het overall toepassen? Als dat zo is, hoe wordt

daar dan over gedacht binnen de sociale wetenschappen en de beleidswetenschappen? Laten we beginnen met een stukje tekst van Alan Chalmers. In ‘Wat heet wetenschap?’ schrijft hij:

“Vele zogeheten sociale wetenschappers of menswetenschappers onderschrijven een redenering die ruwweg als volgt luidt. ‘Het onbetwifelbare succes van de natuurkunde gedurende de laatste driehonderd jaar, zo neemt men aan, moet worden toegeschreven aan de toepassing van een speciale methode, ‘de wetenschappelijke methode’. Daarom moet men, willen de sociale wetenschappen en de menswetenschappen het succes van de natuurkunde evenaren, deze methode eerst begrijpen en beschrijven en vervolgens toepassen op de sociale wetenschappen en de menswetenschappen.”<sup>46</sup>.

De basis voor deze gedachte vinden we bij de grondlegger van de sociologie, zoals August Comte, die leefde van 1798 tot 1875, in het algemeen wordt gezien<sup>47</sup>. In ‘Het positieve denken’ zegt hij:

“(…) en op de tweede plaats ben ik er even sterk van overtuigd dat, indien men er niet in slaagt om een theorie te ontwikkelen die aan alle voorwaarden voldoet om de politiek als natuurwetenschap te benaderen, men op geen enkele andere wijze dit doel zal bereiken.”<sup>48</sup>.

Comte wordt ook gezien als de eerst positivist. Met positief denken bedoelt Comte dat:

**“(...) de menselijke rede, na de nodige voorbereidingen, volledig in evenwicht zal komen, en het positieve denken de rationele structuur verschaffen die het voorheen moest ontberen”<sup>49</sup>.**

De positieve wetenschap is de wetenschap die zich alleen beroept op positieve feiten. Als bron voor wetenschappelijke kennis worden alleen de waarneembare verschijnselen geaccepteerd. Deze feiten zijn de basis voor de ontdekking van algemene wetten over het functioneren van de werkelijkheid. Het positieve denken is er vooral op gericht om met behulp van algemene wetten vooruit te kunnen zien en concrete voorspellingen te kunnen doen, zoals ook in de natuurwetenschappen het geval is<sup>50</sup>. Dit lijkt heel sterk op de uitgangspunten van de logisch empiristen, die daarom ook wel logisch positivisten werden genoemd. Voor een positivist is kennis alleen geldig als deze met de juiste, dat wil zeggen wetenschappelijke, methoden tot stand is gekomen. Alleen de mensen die deze methoden kennen, en op waarde kunnen schatten, zijn in staat om te beoordelen of kennis geldig is. Een positivist is van mening dat de professionele onderzoeker als enige de middelen ter beschikking heeft waarmee hij zich op

de objectieve feiten kan baseren. Om die reden verdienen de woorden van de professionele onderzoeker een uniek gezag<sup>51</sup>.

Een belangrijke navolger van Comte is Émile Durkheim, die leefde van 1858 tot 1917. Door sociale feiten als op zichzelf staande gegevens te beschouwen bakent hij de sociologie af als een zelfstandig vakgebied. Volgens Durkheim zijn sociale feiten niet te herleiden tot psychologische of biologische gegevens. Ze staan op zichzelf en zijn dus zelfstandige, niet meer verder te reduceren, eenheden waar algemene wetten op kunnen worden gebaseerd. Sociale feiten komen volgens Durkheim louter voort uit andere sociale feiten en kunnen dus alleen uit andere sociale feiten worden verklaard. Zij zijn de objectieve weergave van de maatschappelijke verschijnselen die de basis vormen voor de algemene wetten van het maatschappelijke verkeer. Een sociaal feit ontstaat als groepen van individuen handelingen verrichten die niet meer uit de eigenschappen van de afzonderlijke individuen kunnen worden verklaard. Durkheim trok deze redenering tot het uiterste door. Voor het bestuderen van sociale verschijnselen zijn volgens hem de natuurwetenschappen het belangrijkste voorbeeld. De sociologie moet in zijn ogen gebruik maken van dezelfde methoden als de natuurwetenschappen, sociale feiten moeten worden bestudeerd alsof het dingen zijn<sup>52</sup>.

Hiermee wordt de basis van het sociale, de mens, teruggebracht tot een abstractie die als een feit wordt gezien. De mensheid wordt geobjectiveerd en krijgt algemene kenmerken toegedicht. Daarmee worden mensen beroofd van hun essentie (elk mens is uniek) en veranderen in ‘actoren’.

Volgens Durkheim is de ware betekenis van sociale feiten alleen door objectief wetenschappelijk onderzoek te achterhalen. Hierbij is het zaak om zowel te kijken naar het ontstaan van sociale feiten als naar de functie die een dergelijk feit vervult. Het voortbestaan van een sociaal verschijnsel kan volgens Durkheim namelijk alleen verklaard worden uit de functie die het vervult. Daarom wordt hij ook wel gezien als de grondlegger van het functionalisme<sup>53</sup>. Hij introduceerde vier uitgangspunten.

1. De sociale werkelijkheid kan worden gezien als een systeem.
2. Het systematische element van een sociale organisatie is gebaseerd op de onderlinge verbondenheid van haar delen.
3. Een sociaal systeem is begrensd.
4. Een sociaal systeem kent allerlei processen om het geheel te laten voortbestaan, en ook functies om de grenzen met de omgeving intact te houden.

Deze uitgangspunten worden nog steeds als typerend gezien voor het functionalisme<sup>54</sup>.

Het functionalisme gaat uit van een systeem en ziet dit als een totaalconcept. Binnen dit systeem kunnen verschillende deelsystemen worden onderscheiden die elk een specifieke functie hebben die in het teken staat van het functioneren van het systeem als totaal. Hoe dit precies werkt kan duidelijk worden gemaakt door een vergelijking te maken met een organisme. Een organisme is dan het totaalsysteem dat uit verschillende deelsystemen bestaat. Deze deelsystemen zijn functioneel gekoppeld. Het hart drijft de bloedsomloop aan en de bloedsomloop zorgt ervoor dat het hart voedingsstoffen krijgt waarmee het de bloedsomloop kan aandrijven. Meestal zijn hier ook stuursystemen bij betrokken die een stimulerende en een remmende werking hebben. De systemen hebben een circulaire werking waarbij het onderscheid tussen oorzaken en gevolgen vervaagt. Is het hart de oorzaak van het functioneren van de bloedsomloop of de bloedsomloop de oorzaak van het functioneren van het hart? Deze vragen over oorzaken en gevolgen (causaliteit), die een lineair karakter hebben, zijn voor het functionalisme niet zo interessant.

Het denken in systemen is bijzonder succesvol toegepast in de biologie. Vrijwel alle kennis van de biologie is opgebouwd rond het systeemdenken. Lineaire verklaringen, die je regelmatig in de natuurkunde tegenkomt in de

vorm van een krachtenspel, zijn in de biologie niet toe te passen. In de biologie gaat het er om dat kan worden verklaard hoe afzonderlijke delen functioneren zonder verlies van de essentie van het totaal. In de biologie wordt duidelijk gemaakt hoe het mogelijk is dat een geheel meer is dan de som van de afzonderlijke delen. Om te functioneren is een regelmechanisme nodig dat circulair, dus op basis van zelfsturende terugkoppeling, werkt. Dit kan geen lineair mechanisme zijn want een geheel dat is opgebouwd uit lineaire wetten en regels kent geen zelfsturende terugkoppelingsmechanismen<sup>55</sup>. De wijze waarop het systeemdenken in de biologie wordt toegepast staat model voor de algemene toepassing van dit denken. Het brengt Von Bertalanffy in 1964 tot een General Systems Theory. Het systeem wordt daarbij gezien als een constructief en regelend mechanisme. Hiërarchie, het optreden van verschijnselen, communicatie en controle zijn sleutelbegrippen voor dit mechanisme.

Swanborn, de auteur van hét Nederlandse handboek voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek, ziet het systeem als het belangrijkste onderwerp van het sociale onderzoek:

**“In de sociale en gedragswetenschappen onderzoeken wij systemen. Typische voorbeelden van sociale systemen zijn:**

**een dorp, een gezin, een ziekenhuis. (...). De kennis die we tevoren over het te bestuderen systeem menen te hebben, kennis die tijdens het onderzoek geleidelijk aan wordt gecorrigeerd en aangevuld, leggen we vast in een model voor dat systeem, dat verschijnsel, die activiteit. Zoals we in hoofdstuk 1 zagen kan een model heel veel verschillende vormen hebben. Verbale uitspraken spelen altijd een rol in wetenschappelijk onderzoek. Maar ook (soms) mechanische modellen, stelsels van vergelijkingen, plaatjes met punten en pijlen kunnen een model vormen voor het bestudeerde systeem. In alle modellen die we maken zijn drie zaken aan de orde: eenheden; variabelen; relaties.”<sup>56</sup>.**

Hier noemt Swanborn dus ook mechanische modellen als een mogelijke benaderingswijze van een systeem. In hoofdstuk 1 van zijn handboek zegt hij over dit soort modellen:

**“In de sociale wetenschappen zijn dergelijke mechanische modellen tamelijk ongebruikelijk. Voor zover ze er zijn hebben ze meestal alleen een illustrerende functie. (...) Maar dezelfde basisideeën (vereenvoudigde afbeelding van de werkelijkheid; de mogelijkheid om voorspellingen af te leiden; methode van afnemende abstractie) komen we tegen bij het werk met tal van modellen en modelachtige constructies in de sociale wetenschappen. De causale modellen die in**

hoofdstuk 2 worden besproken vormen een typisch voorbeeld.”<sup>57</sup>.

Swanborn formuleert het voorzichtig. Hij lijkt geen voorstander te zijn van het gebruik van mechanische modellen. Tegelijk kan hij niet ontkennen dat ze in de sociale wetenschappen worden gebruikt. Over het soort wetenschappen waar de sociale wetenschappen toe behoren is hij vrij duidelijk:

“De sociale wetenschappen zijn, evenals bijvoorbeeld de natuurkunde en de geologie en de geschiedenis, empirische wetenschappen. In een empirische wetenschap nu ligt het criterium voor ware kennis in de mate van overeenstemming van de theorieën, die de onderzoeker opgesteld heeft, met de werkelijkheid. (...). De kernvraag voor een empirische wetenschap is of de achter het bureau gevormde theorieën bij confrontatie met, toetsing aan, die werkelijkheid stand houden.”<sup>58</sup>.

Dit lijkt sterk op de standaardbenadering die in de vorige paragraaf is beschreven. Ook in de beleidswetenschappen, die doorgaans als een onderdeel van de sociale wetenschappen worden gezien, komen we de standaardopvatting tegen. Sabatier zegt bijvoorbeeld:

“An alternative strategy is that of science. Its fundamental ontological<sup>59</sup>

assumption is that a smaller set of critical relationships underlies the bewildering complexity of phenomena. For example, a century ago Darwin provided a relatively simple explanation – summarized under the processes of natural selection – for the thousands of species he encountered on his voyages<sup>60</sup>. The critical characteristics of science are that (1) its method of data acquisition and analysis should be presented in a sufficiently public manner that they can be replicated by others; (2) its concepts and propositions should be clearly defined and logically consistent and should give rise to empirically falsifiable propositions; (3) those propositions should be as general as possible and should explicitly address relevant uncertainties; and (4) both the methods and concepts should be self-consciously subjected to criticism and evaluation by experts in the field (Nagel, 1961; Lave and March, 1975; King, Keohane, and Verba 1994). The overriding strategy can be summarized in the injunction: “Be clear enough to be proven wrong”. Unlike “common sense” science is designed to be self-consciously, error seeking, and thus self-correcting.

A critical component of that strategy – derived from Principles 2 – 4 above – is that scientists should develop clear and logically interrelated sets of propositions, some of them empirically falsifiable, to explain fairly general sets of phenomena. Such coherent sets of proposi-

tions have traditionally been termed *theories*.”<sup>61</sup>.

De Nederlandse beleidswetenschapper Hoogerwerf noemt zichzelf een empirisch-analist<sup>62</sup>. Over de empirisch-analytische benadering zegt Hakvoort:

“Het onderschrijven van de empirisch-analytische benaderingswijze voor de sociale wetenschappen betekent het aanvaarden van het natuurwetenschappelijke wetenschapsmodel. Daartoe rekent men de volgende kenmerken: formulering van algemene theorieën is principieel mogelijk, er is sprake van een scheiding tussen subject en object, het onderzoek is niet gericht op subjectieve maar objectieve kennis (of intersubjectieve kennis), uitspraken in termen van eenheden en variabelen, eenheden als dragers van waarden van eigenschappen en gebruik van de hypothetisch-deductieve methode.”<sup>63</sup>.

Hakvoort stelt de empirisch-analytische benaderingswijze gelijk aan het kritisch rationalisme van Popper waarbij hij ook aangeeft dat deze benaderingswijze (nog steeds) als de hoofdstroom binnen de sociale wetenschappen wordt gezien<sup>64</sup>.

De empirisch-analytische benadering sluit goed aan op de systeembenadering. In de systeembenadering wordt de werkelijkheid (empirie) in de vorm van

samenhangende relatieschema's (processen die te analyseren zijn) in kaart gebracht. Ze worden dan een conceptueel model genoemd en worden, in de woorden van Van Heffen<sup>65</sup>, gezien als een middel om sociale problemen 'te representeren'. Van Heffen zegt over een conceptueel model het volgende:

"In principe kan men elk probleem door een stelsel van begrippen weergeven. Als in het onderstaande wordt gesproken van een causaal model van een problematisch geachte situatie, zal het een conceptueel model betreffen. Een conceptueel model wordt gedefinieerd als een systeem van begripsmatige entiteiten, dus een verzameling van begrippen die onderlinge samenhang vertonen. Zo'n model kan grafisch op verschillende wijzen worden weergegeven, bijvoorbeeld door blokken of punten met woorden erbij en pijlen ertussen."<sup>66</sup>

De werkwijze die van Heffen beschrijft is, zoals al te lezen was in de hoofdstuk 4 en 6, ook gebruikt bij de ontwikkeling van BISON. Ook de wijze waarop we BISON in eerste instantie hebben geprobeerd in te voeren vertoont verschillende kenmerken van de empirisch-analytische benadering. Daarnaast zijn kenmerken van deze benadering terug te vinden in de, in hoofdstuk 5 beschreven, onderzoeksopzet voor het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Zowel bij de ontwikke-

ling van BISON als bij de start van het onderzoek is aan de keuze van deze benaderingswijze geen aparte aandacht besteed. In beide gevallen waren het min of meer vanzelfsprekende keuzes. Met deze keuzes werd aangesloten bij algemene wetenschappelijke uitgangspunten die, zoals hierboven is aangegeven, als hoofdstroom ook in de beleidswetenschappen worden gehanteerd. Vanuit dat gezichtspunt is het dus niet zo verwonderlijk dat het onderzoek zonder nadere overwegingen is benaderd zoals het is benaderd. Je zou zelfs bijna kunnen zeggen dat we niet beter wisten. Uit de moeilijkheden die vervolgens bij de invoering van BISON en het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit zijn ontstaan kan worden opgemaakt dat deze keuzes veel minder vanzelfsprekend zijn dan wij op dat moment hebben aangenomen.

Deze moeilijkheden worden ook binnen de sociale wetenschappen onderkend. Lindblom zegt bijvoorbeeld:

"Presumably, the longtime dominance of positivist prescriptions in the philosophy of science has induced many social scientists to make special efforts to enlarge positivist elements in their explanations. But only rare social scientists ever limited their practice strictly to what the positivist (or naturalist) preached. None of the examples above of explanation in social science – economic

theory or attribution theory, for example – score high on positivists or naturalist standards, all corrupted or enriched as they are by explanatory elements prized by interpretists and hermeneuticists."<sup>67</sup>

Ook dichter bij huis komen we nuancering van de standaardopvatting tegen. Coenen zegt bijvoorbeeld:

"Binnen een wetenschappelijke aanpak van evaluatie-onderzoek zijn verschillende werkwijzen mogelijk. De achtergrond van de verschillende visies op evaluatie wordt gevormd door een verschil in filosofische en kennis-theoretische inzichten. Het debat spitst zich hierbij toe op het causale verklaringsmodel. Het evaluatieonderzoek waarin het causale verklaringsmodel het uitgangspunt vormt, wordt soms aangeduid als de 'rationalistische' methodologie voor evaluatie-onderzoek. (...). Naast de rationalistische werkwijze kennen we de hermeneutische werkwijze die een alternatief zoekt voor het causale verklaringsmodel. Het gaat hierbij om het verschil tussen 'verklaren' en 'begrijpen'. (...). Een belangrijk onderscheid dat hierbij aansluit is dat tussen de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatiemethoden."<sup>68</sup>

Bressers en Herweijer werken de kwalitatieve methoden verder uit:

"Maar wat te doen wanneer het niet of niet volledig gelukt om de invloed van

het beleid af te zonderen? (...). In zo'n geval wordt het belangrijk om juist wel de wijze van werking van het beleid en andere verklarende factoren te leren kennen. Methoden waarbij dit centraal staat worden meestal kortweg aangeduid als kwalitatieve methoden. Het gebruik van kwalitatieve methoden in deze zin sluit dus niet uit dat er ook cijfermatige gegevens worden gebruikt.”<sup>69</sup>.

Net als Coenen brengen zij de kwalitatieve methode in verband met de hermeneutiek. Letterlijk zeggen zij:

“Een meer kwalitatieve, in dit verband ook wel hermeneutische genoemde, analyse kan het inzicht vergroten in de wijze waarop het beleid is toegepast en doorwerkt in het beleidsveld en van daaruit tot plausibele veronderstellingen leiden over de oorzaken van het succes of het falen van het beleid.”<sup>70</sup>.

Hermeneutiek is een ander woord voor interpretatieleer en gaat over de manier waarop we dingen betekenis geven. Dit is in essentie een subjectieve aangelegenheid. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop een onderzoek wordt uitgevoerd. De vraag dringt zich dan namelijk op in hoeverre deze subjectiviteit ook (onvermijdelijk) moet gelden voor het onderzoek zelf. Bressers en Herweijer zijn nogal terughoudend in het oarmen van de consequenties van een hermeneutische benaderingswijze. Zij spre-

ken van (1) ‘een *detective* paradigma waarbij de karakteristieke kenmerken van het *causale pad* van de *verklarende factor* naar het betreffende *gevolg* een centrale plaats inneemt’, (2) ‘een beslisboom die een adequaat model is van de *eigen logica* van de beslissers en als *realistisch* kan worden gezien zodat niet alleen het gedrag van de doelgroep ermee kan worden begrepen maar ook kan worden *voorspeld*’ en (3) ‘een *verklaring* die *realistisch* is ondanks een onderzoek van enkelvoudige hypothesen, waarbij het aantal doorkruisende factoren aanzienlijk is’. De termen die hier worden gebruikt, en deels door mij cursief zijn gezet, horen in mijn ogen nog steeds bij een empirisch-analytische methode. In hoeverre dit inderdaad zo is, is wellicht een kwestie van smaak.

Guba en Lincoln, zetten de verschillen tussen de standaardopvatting die op objectiviteit is gebaseerd en een meer hermeneutische benadering naast elkaar. Ze spreken daarbij van ‘conventional’ tegenover ‘constructivist’<sup>71</sup> (zie tabel 5.1.1 op de volgende bladzijde). Herweijer spreekt harde woorden over het (sociaal)-constructivisme:

“Naar mijn bescheiden mening zijn deze drie sociaalconstructivistische onderzoekers de wetenschappelijke terughoudendheid voorbij. Partijdigheid, eenzijdigheid, vooringenomenheid. Volgens hen mag het allemaal. ‘Anything goes’. Het sociaalcon-

structivisme brengt ons dus wel een forse verandering, maar wellicht is hier toch vooral sprake van een ernstig verval.”<sup>72</sup>.

Hij ziet het (sociaal)-constructivisme als een vorm van ernstig verval. Wat hier achter zit wordt door Hacking helder gemaakt. Volgens Hacking is het constructivisme vooral een term die wordt gebruikt door mensen die ‘iets’ willen ontmaskeren of aan de orde willen stellen. Het motto van constructivisten<sup>73</sup> is volgens Hacking: ‘against inevitability’. Over de werkwijze van sociaal-constructivisten zegt hij:

“Social construction work is critical of the status quo. Social constructionists about X tend to hold that:

1. X need not have existed, or need not be at all as it is. X, or X as it is present, is not determined by the nature of things; it is not inevitable. Very often they go further, and urge that:
2. X is quite bad as it is.
3. We would be much better off if X were done away with, or at least radically transformed.”

(...)

People begin to argue that X is socially constructed precisely when they find that:

- o. In the present state of affairs, X is taken for granted; X appears to be inevitable.”<sup>74</sup>.



Tabel 10.1.1 ■ *Verskil in opvatting tussen conventional en constructivist beliefs, volgens Guba en Lincoln.*

	Conventional beliefs	Constructivist beliefs
<b>Ontology</b>	A realist ontology asserts that there exists a single reality that is independent of any observer's interest in it and which operates according to immutable natural laws, many of which take cause-effect form. Truth is defined as that set of statements that is isomorphic to reality.	A relativist ontology asserts that there exist multiple, socially constructed realities unguided by any natural laws, causal or otherwise. "Truth" is defined as the best informed (...) and most sophisticated (...) construction on which there is consensus (...).
<b>Epistemology</b>	A dualist objectivist epistemology asserts that it is possible (...) for an observer to exteriorize the phenomenon studied, remaining detached and distant from it (a state often called "subject-object dualism"), and excluding any value considerations from influencing it.	A monistic, subjectivist epistemology asserts that an inquirer and the inquired-into are interlocked in such a way that the findings of an investigation are the <i>literal creation</i> of the inquiry process. Note that this posture effectively destroys the classical ontology-epistemology distinction.
<b>Methodology</b>	An interventionist methodology strips context of its contaminating (confounding) influences (variables) so that the inquiry can converge on truth and explain nature as it really works, leading to the capability to predict an control.	A hermeneutic methodology involves a continuing dialectic of iteration, analysis, critique, reiteration, reanalysis, and so on, leading to the emergence of a joint (...) construction of a case.

De reden dat sociaal-constructivisten door andere wetenschappers vaak sterk worden aangevallen is volgens Hacking:

“Because there is a strong element of unmasking in the work of many constructionists. Their target is not the truth of propositions received in the sciences but an exalted image of what science is up to, or the authority claimed by scientists for the work that they do. (...). Constructionists believe that there is an extratheoretical function for inevitabilism, inherent-structurism, and the rejection of external explanations of the

stability of the sciences. These three (...) serve the world outlook of a certain social stratum, that of scientists who present themselves as the deepest probes of the universe, discoverers of ultimate truths.

The social stratum does not include the broad mass of scientists, pure and applied, who tend to be a modest lot. Most scientists are fairly humble about their work, which they gladly admit is a string of tentative conjectures, temperamental apparatus, and nervous results. But when they, or the elder statesmen of science, look on the entire activity, a note of authority creeps in. Science has

found out, by and large, how things are (we are told), how they must be, in the present state of things.”<sup>75</sup>.

Dat dit niet al te overdreven is wordt duidelijk als we teruggrijpen naar de inleiding van dit boek (met name paragraaf 1.2.1). Daar is al aangegeven dat Den Butter en Kronjee vinden dat:

“... wetenschappelijke uitspraken een bijzondere status verdienen als basis voor toekomstverkenningen, juist op grond van hun relatieve onafhankelijkheid van de culturele context.”<sup>76</sup>.

Of Sabatier die, zoals we al eerder in deze paragraaf zagen, zegt dat:

“Unlike “common sense”, science is designed to be self-consciously, error seeking, and thus self-correcting.”<sup>77</sup>.

Hacking maakt duidelijk hoe constructivisten daarover denken en welke gevolgen dit heeft:

“Constructionists urge that this ideology has an extra-theoretical function: ensuring the cultural authority of science. (...) Scientists feel deeply hurt, they feel that social constructionists do not take them seriously.”<sup>78</sup>.

Constructivisten stellen dus de als onvermijdelijk of vanzelfsprekend aangenomen objectiviteit van de wetenschappelijke methode en de daarbij behorende claims op een bepaalde vorm van autoriteit (bijzondere status) aan de orde. Daarmee relativeren zij de wetenschappelijke methode sterk. Niet iedereen vindt dat even leuk. Toch wordt er uiteraard ook in de beleidswetenschappen gerelativeerd. De argumentatieve beleidsanalyse is hier een voorbeeld van. Hoppe verwoordt dit in zijn pleidooi voor een vorm van deze beleidsanalyse als volgt:

“**Samenvattend:** de argumentatieve beleidsanalyse kan worden opgevat als, ten eerste, een vorm van beleidsanalyse

die wetenschapstheoretisch stoelt op een fallibilistisch-dialogische rationaliteit in een sociaal-constructivistische visie op de sociale werkelijkheid; ten tweede, een vorm van beleidsanalyse die eclecticisch maar selectief de meest bruikbare elementen uit de kritisch-rationalistische, kritische, forensische en participatieve stromen bijeen sprokkelt; en die, ten derde, niet pretendeert een afgerond nieuw paradigma neer te zetten maar de bouwstenen voor een professioneel verantwoorde argumentatieve beleidsanalyse aan te dragen.”<sup>79</sup>.

Toch gaat Hoppe niet zover dat hij het begrip objectiviteit buiten de deur zet. Hij blijft vasthouden aan het idee dat een beleidsanalist de macht de waarheid kan zeggen, of in zijn letterlijke woorden, ‘met waarheid en rationaliteit kan lastig vallen’<sup>80</sup>. Het spreken van de waarheid is niet mogelijk zonder een criterium ofwel, zonder je te beroepen op aantoonbare zekerheid in de feiten. Daarmee blijft ook hij, in mijn ogen, uiteindelijk toch trouw aan de basale uitgangspunten van de wetenschappelijke standaardmethode. In hoeverre dit een houdbaar standpunt is wordt in de volgende paragraaf besproken.

## 10.2 Objectiviteit en wetenschappelijke houdbaarheid

**E**en postmoderne bestuurskunde blijft en moet blijven een koele wetenschap. Daarvoor zijn verschillende argumenten aan te voeren. In de eerste plaats geldt, zoals eerder aangeduid, de toestand van niet-weten die ook, zeker nu de infrastructuur een steeds sterker kennisbasis krijgt, nog wordt versterkt. De bestuurskunde produceert kennis en inzicht die laten zien dat kennis en inzicht relatief zijn – zo zou de spiraal van reflexiviteit kunnen worden geschetst. De reflexiviteit van elke receptuur wordt dan nog eens versterkt. In de tweede plaats ondermijnen fragmentatie en contingentie de mogelijkheid van het klassieke adagium van Wildavsky dat ‘speaking truth to power’ de belangrijkste taak van de bestuurskunde is. Ringelings betoog dat bestuurskundigen moeten discussiëren over de vraag wat ‘goed beleid inhoudt’-acht ik dan ook problematisch. Daarmee is duidelijk dat een koele bestuurskunde niet moet worden gezien als een vooral kritische bestuurskunde, die beleid beoordeelt en bedoelingen ontmaskert. In de derde plaats is de koelte van de wetenschap te prefereren boven de warmte van de hartstocht, als deze laatste betrekking zou hebben op het grote verhaal van de goede staat ofwel de wetenschappelijke waarheid. De bestuurskunde kan geen

*doorslaggevende argumentaties leveren voor de normatieve fundering van sturing en beleid. Volstaan kan worden met de door Rorty herhaaldelijk als etnocentrisch aangeduide berusting in het feit dat een liberale staat, voor zover wij weten, de meest aangename is. De bestuurskunde kan evenmin volhouden dat zij de wetenschappelijke waarheid wil uitspreken.*

Aldus Frissen in 'De virtuele staat'<sup>81</sup>. In dit fragment worden een aantal beweringen gedaan die goed aansluiten bij onze ervaringen met de invoering van BISON. Hoewel ik niet direct wil beweren dat ik een aanhanger ben van het postmodernisme of van een koele wetenschap, kan ik vanuit mijn praktijkervaring wel beamen wat Frissen hier zegt. Frissen gebruikt de begrippen 'fragmentatie' en 'contingentie' om zijn positie en de uitspraken die daarbij horen te verduidelijken. Kort gezegd komt zijn onderbouwing neer op het uiteenvallen van het 'grote' standaardverhaal van de wetenschappelijke waarheid in een oneindig aantal even geldige kleine verhalen. Daarmee verwoordt hij tevens één van de kerngedachten van het postmodernisme<sup>82</sup>. De uiteindelijke uitwerking van deze opvatting is een fragmentatie van 'alles' waardoor we elke vorm van houvast dreigen te verliezen. In die visie is er eigenlijk nog maar één vorm van verbinding mogelijk, namelijk die van de techniek ofwel de ICT. Dit lijkt mij een ongewenste en ook wel wat overdreven situa-

tie. Voor mij zit het probleem veel meer in het standaardverhaal zelf. Het hangt in mijn ogen samen met het begrip 'objectiviteit' en de daaraan gekoppelde, vaak vanuit een oprecht standpunt gebrachte, claims op de waarheid. In deze paragraaf ga ik daar nader op in. In paragraaf 10.2.1 wordt dit vanuit een wetenschapsfilosofisch perspectief gedaan, in paragraaf 10.2.2 is het mens-zijn het vertrekpunt.

### 10.2.1 Objectiviteit en absolute zekerheid

Een flinke stap in de richting van de relativisering van het begrip 'objectiviteit' werd door Pierre Duhem gezet. Hij leefde van 1861 tot 1916 en was fysicus, wetenschapsfilosoof en wetenschapshistoricus. Hij legde de basis voor de Duhem-Quine stelling. De redenering die hij daarbij volgde start bij het cruciale experiment van Popper. Een cruciaal experiment is volgens Popper de toetssteen voor een theorie. Het experiment is bedoeld om na te gaan of de hypothesen van de betreffende theorie kunnen worden weerlegd, of in meer wetenschappelijke woorden, kunnen worden gefalsificeerd. Volgens Duhem is dit niet het volledige verhaal. In het experiment staan namelijk niet alleen de hypothesen ter discussie. De onderzoeker doet allerlei aannames, waarvan een deel onbewust, over

de correctheid van instrumenten, meettechnieken en zelfs de rekenkundige methodes. Wanneer de uitkomsten van het experiment strijdig zijn met de hypothese is het niet goed mogelijk om aan te geven waar dit aan ligt. Een cruciaal experiment kan wel duidelijk maken *dat* er iets fout gaat maar niet *wat* er fout gaat. De logica van het toetsen van een hypothese is niet dwingend. Dit betekent dat een *cruciaal* experiment in de natuurwetenschappen niet bestaat. Er is altijd ruimte om een hulp-aanname bij te stellen zodat de theorie als geheel weer overeenkomt met de waarneming<sup>83</sup>.

Quine trekt de redenering van Duhem verder door naar zijn uiteindelijke consequentie. Volgens hem ontlenen theoretische uitspraken, en dus kennis, hun betekenis niet aan een verwijzing naar individuele feiten of dingen, maar aan het geheel van de theorie<sup>84</sup>. In de woorden van Quine zelf:

*“The totality of our so-called knowledge or beliefs, from the most casual matters of geography and history to the profoundest laws of atomic physics or even of pure mathematics and logic, is a man-made fabric which impinges on experience only along the edges. Or, to change the figure, total science is like a field of force whose boundary conditions are experience. A conflict with experience at the periphery occasions readjustments*

in the interior of the field. Truth values have to be redistributed over some of our statements. Re-evaluation of some statements entails re-evaluation of others, because of their logical interconnections -- the logical laws being in turn simply certain further statements of the system, certain further elements of the field. Having re-evaluated one statement we must re-evaluate some others, whether they be statements logically connected with the first or whether they be the statements of logical connections themselves. But the total field is so undetermined by its boundary conditions, experience, that there is much latitude of choice as to what statements to re-evaluate in the light of any single contrary experience. No particular experiences are linked with any particular statements in the interior of the field, except indirectly through considerations of equilibrium affecting the field as a whole. If this view is right, it is misleading to speak of the empirical content of an individual statement -- especially if it be a statement at all remote from the experiential periphery of the field. Furthermore it becomes folly to seek a boundary between synthetic statements, which hold contingently on experience, and analytic statements which hold come what may. Any statement can be held true come what may, if we make drastic enough adjustments elsewhere in the system. Even a statement very close to the periphery can be held true in

the face of recalcitrant experience by pleading hallucination or by amending certain statements of the kind called logical laws. Conversely, by the same token, no statement is immune to revision. Revision even of the logical law of the excluded middle has been proposed as a means of simplifying quantum mechanics; and what difference is there in principle between such a shift and the shift whereby Kepler superseded Ptolemy, or Einstein Newton, or Darwin Aristotle?"<sup>85</sup>.

Hacking verwoordt dit op een iets directere manier en zet de redenering van Quine naast die van Pickering:

"Quine observed that many incompatible theories are logically consistent with any given body of experience. Even if all possible data were in, there would still "in principle" be infinitely many theories that were formally consistent with such data. That is a logical point. Pickering's point is not a logical one. He claims that, at any stage in research, it is not predetermined what will happen next."<sup>86</sup>.

Volgens Pickering is de uitkomst van een onderzoek afhankelijk van toevallige keuzes en de samenloop van omstandigheden. Als een onderzoek werkt komt dat omdat er een 'robuuste fit' is tussen:

"... apparatus, beliefs about the apparatus, interpretations and analyses of data,

and theories. Before a robust fit has been achieved, it is not determined what that fit will be."<sup>87</sup>.

De uitkomst van een onderzoek is, in de ogen van Pickering, volledig afhankelijk van toeval, het is contingent. De keuzes voor een bepaalde theorie, en de hypothesen die daarbij horen, hebben geen enkele invloed op de uitkomst. De samenloop van omstandigheden levert een bepaalde doctrine op, bijvoorbeeld die van 'high-energy physics' en het bestaan van 'quarks'. Onder andere omstandigheden, maar eventueel wel met dezelfde hypothesen en theorieën, had een andere, maar even plausible, doctrine kunnen ontstaan.

Hypothesen, die altijd gezien worden als het logische startpunt van een onderzoek, geven dus problemen. Vanuit een logisch standpunt zijn ze niet geïsoleerd te testen. Daar komt bij dat het niet goed mogelijk is om een hypothese te isoleren van zijn context. Geïsoleerde hypothesen gaan nergens over. De empirische inhoud van een theorie zit in de theorie als geheel, niet in de delen en dus ook niet in de hypothesen die onderdeel zijn van de theorie. Een theorie is niet te toetsten door onderdelen van deze theorie te isoleren en aan een experiment te onderwerpen. Het empirisch vaststellen van een theorie wordt dan namelijk een self-fulfilling prophecy, je bevestigt wat je van te

voren toch al dacht te weten<sup>88</sup>. Verder zijn er op hetzelfde moment meerdere theorieën mogelijk die met dezelfde waarnemingen in overeenstemming zijn te brengen. Omgekeerd geldt ook dat uitspraken en termen, waarvan we denken dat ze als waarnemingen zijn op te vatten, hun betekenis niet ontleenen aan de feiten of de dingen, maar aan het samenhangende netwerk van uitspraken dat een theorie vormt en dus in onze hoofden zit. Het gevolg van deze constatering is dat er geen eenduidige maatstaf is waarmee we kunnen aangeven welke waarnemingen met welke feiten samenhangen<sup>89</sup>. Dat betekent dat er geen absolute zekerheid in de feiten is te geven. De kennis die wij verwerven is subjectief. Er is geen maatstaf voor objectieve kennis.

Dat hypothesen problemen kunnen geven wordt ook door Pirsig opgemerkt. Hij doet dit aan de hand van een beschrijving van een werkwijze die op de logica is gebaseerd. De werkwijze die hij beschrijft komt aardig overeen met de standaardmethode en lijkt ook op de werkwijze die bij de ontwikkeling van BISON en het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit is gehanteerd.

**"The logical statements entered into the notebook are broken down into six categories: (1) statements of the problem, (2) hypotheses as to the cause of the pro-**

**blem, (3) experiments designed to test each hypothesis, (4) predicted results of the experiments, (5) observed results of the experiments and (6) conclusions from the results of the experiments."**<sup>90</sup>.

Even verderop gaat hij in op het karakter van hypothesen.

**"Phædrus' break occurred when, as a result of laboratory experience, he became interested in hypotheses as entities in themselves. He had noticed again and again in his lab work that what might seem to be the hardest part of scientific work, thinking up the hypotheses, was invariably the easiest. The act of formally writing everything down precisely and clearly seemed to suggest them. As he was testing hypothesis number one by experimental method a flood of other hypotheses would come to mind, and as he was testing these, some more came to mind, and as he was testing these, still more came to mind until it became painfully evident that as he continued testing hypotheses and eliminating them or confirming them their number did not decrease. It actually increased as he went along.**

**At first he found it amusing. He coined a law intended to have the humor of a Parkinson's law that "The number of rational hypotheses that can explain any given phenomenon is infinite." It pleased him never to run out of hypotheses. Even when his experimental work see-**

**med dead-end in every conceivable way, he knew that if he just sat down and muddled about it long enough, sure enough, another hypothesis would come along. And it always did. It was only months after he had coined the law that he began to have some doubts about the humor or benefits of it.**

**If true, that law is not a minor flaw in scientific reasoning. The law is completely nihilistic. It is a catastrophic logical disproof of the general validity of all scientific method!**

**If the purpose of scientific method is to select from among a multitude of hypotheses, and if the number of hypotheses grows faster than experimental method can handle, then it is clear that all hypotheses can never be tested. If all hypotheses cannot be tested, then the results of any experiment are inconclusive and the entire scientific method falls short of its goal of establishing proven knowledge."**<sup>91</sup>.

Dit tekstfragment vertoont overeenkomsten met ervaringen die wij hadden tijdens de ontwikkeling van BISON. Zonder enige moeite konden we het model<sup>92</sup> waar we vanuit gingen aanpassen aan de eisen van degenen aan wie wij het model hadden gepresenteerd. Om ervoor te zorgen dat we het zoveel mogelijk met iedereen eens zouden worden hebben wij het model in een periode van anderhalf jaar probleemloos ongeveer vijfentwintig keer aangepast. Ook de hypothesen die ik in

hoofdstuk 5 heb geformuleerd voor het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit zijn makkelijk in te ruilen voor andere hypothesen. Bij het lezen van hoofdstuk 5 is het heel goed mogelijk dat de lezer andere hypothesen afleidt uit de beschrijving die ik geef of het volledig oneens is met mijn hypothesen. Als dat het geval is zou dat heel goed te maken kunnen hebben met het fenomeen dat Pirsig hierboven beschrijft.

Het is dus nog maar zeer de vraag in hoeverre het streven naar objectiviteit aantoonbare zekerheid in de feiten oplevert. Als we met dit voorbehoud geen rekening houden kunnen we behoorlijk de mist ingaan. Objectiviteit suggereert dat er op feiten gebaseerde kennis is die de wetenschappelijke toets der kritiek kan doorstaan, of in ieder geval, de waarheid zo dicht benadert als op dat moment mogelijk is. Deze kennis kan alleen maar worden weerlegd door kennis die de waarheid nog dichter benadert en de toets der kritiek nog beter kan doorstaan. Om serieus genomen te worden moet deze kritiek voldoen aan de regels van het wetenschappelijke spel. Argumenten moeten overeenstemmen met deze regels. Nu heeft Quine aanneemelijk gemaakt dat ieder mens, en dus ook iedere wetenschapper, deze spelregels zo kan invullen dat deze overeenkomen met de *eigen* waarneming, ervaring of gedachten. Er zijn geen objectieve criteria voor de toepassing van deze regels.

Veel wetenschappers gaan hier zonder het te beseffen aan voorbij.

Als een wetenschapper op grond van een wetenschappelijke redenering heeft vastgesteld dat A waar is, zal hij iedereen in zijn omgeving ervan willen overtuigen dat A waar is. Hij doet dit oprecht want hij denkt hier objectieve argumenten voor te hebben<sup>93</sup>. Redeneringen waarvan hij vindt dat ze niet aan objectieve argumenten voldoen wijst hij, meestal met de woorden 'niet rationeel', van de hand. In het begin van de invoering van BISON hadden ook wij de neiging om dit te doen<sup>94</sup>. Pas als hij zelf besluit dat hij argumenten tegen A hoort die volgens hem aan de regels van het wetenschappelijke spel voldoen, de regels die hij rationeel vindt, zal hij de gedachte dat A waar is opgeven. Meestal heeft deze wetenschapper dan het idee dat hij deze afweging op grond van algemene regels maakt terwijl het bestaan van dergelijke regels op zijn minst twijfelachtig is en is gekoppeld aan eigen keuzes. Dit beseft hij niet. Het gevolg is dat hij zich vrijwel alleen laat overtuigen door mensen waarvan hij vindt dat ze de regels van het spel minstens net zo goed als hem beheersen. Wetenschappers laten zich dan ook moeilijk door niet-wetenschappers overtuigen. Aan de andere kant vinden niet-wetenschappers nogal eens dat wetenschappers 'drammerig', 'betweterig' en 'arrogant' zijn. Als 'echte'

wetenschappers zich inlaten met 'niet' wetenschappers vinden andere 'echte' wetenschappers dit verdacht. Zij noemen dit 'going native' en zien hun collegae niet als wetenschappers maar als consultants. Deze 'consultants' zijn bezig met 'making sense *together*' en dat is geen wetenschap. Dat het geven van betekenis aan dingen is gebaseerd op een *gezamenlijke* 'definitie van de situatie' is dan blijkbaar een gedachte die buiten de spelregels valt.

Ook de manier waarop een wetenschapper tegen een verhaal aankijkt wordt door het idee van objectieve kennis beïnvloed. In de wetenschappelijke wereld zijn er twee soorten verhalen. Verhalen die op objectieve kennis zijn gebaseerd en volgens de wetenschappelijke spelregels tot stand zijn gekomen<sup>95</sup>, en andere verhalen. Het zijn opnieuw de wetenschappelijke, en dus eigen, spelregels die het onderscheid, de demarcatie, bepalen. Voordat een wetenschappelijk verhaal in een wetenschappelijk tijdschrift verschijnt zal het 'de toets der wetenschappelijke kritiek' moeten doorstaan. Het is echter opnieuw het verhaal van Quine dat aangeeft dat hier genuanceerd over kan worden gedacht. Veel romans kunnen een wetenschappelijke waarde hebben, denk bijvoorbeeld aan die van Tolstoj, Mann, of Eliot<sup>96</sup>. Ook familiegeschiedenissen zijn, zoals Geert Mak heeft laten zien, vanuit een wetenschappelijk oog-

punt zeer interessant. De verhalenbundel 'Het Vrome Volk' van Maarten 't Hart geeft een heldere schets van de achtergronden die een rol spelen bij de politieke keuzes van de heren Balkenende en vooral Donner, en is daarmee dus een prima vertrekpunt voor een wetenschappelijke studie rond het kabinet Balkenende II. Al deze boeken geven inzicht in een *context*. Die context gaat over het menszijn. Juist dit aspect komt nogal onder druk te staan als we ervan uitgaan dat wetenschappelijke kennis op absolute, aangetoonde, zekerheid in de feiten is te baseren. Dit wordt in de volgende paragraaf wat nader uitgewerkt.

pen aan zijn toe te dicht. Die eigenschappen zijn dan gebaseerd op rationele (wetenschappelijke) uitgangspunten. Rationaliteit betekent volgens de Van Dale 'weloverwogen' of 'weldoordacht'. In de wetenschap is een redenering rationeel als hij weldoordacht is. Koningsveld zegt hierover dat:

“de rationaliteit van de wetenschap inhoudt, dat elke stap die bij onderzoek of theorievorming wordt gezet met een beroep op empirische feiten of logische argumenten kan worden gerechtvaardigd.”<sup>97</sup>.

Deze gedachte vinden we ook terug in de beleidswetenschappen. Hoogerwerf, die zoals ook al in paragraaf 10.1.3 is opgemerkt, zichzelf een empirisch-analist noemt<sup>98</sup>, maar door velen wordt gezien als een belangrijke vertegenwoordiger van de rationele stroming binnen de beleidswetenschappen, zegt:

“Het is een misverstand te denken dat het omschrijven van beleid in termen van doeleinden en middelen zou berusten op de veronderstelling dat beleid altijd *rationeel* is. Wij bedoelen met rationeel dan redelijk, dat wil zeggen: berustend op een houdbare argumentatie. (...) De rationaliteit, de democratie, de differentiatie en de integratie hebben het stadium van de volmaaktheid in de werelden van het beleid en het beleidsproces nog allerminst bereikt.”<sup>99</sup>.

Hoogerwerf ziet het verbeteren van de rationaliteit van het beleid als één van de belangrijkste taken van de beleidswetenschap.

“Dan rijst de vraag aan welke maatstaven een beleid moet voldoen om van een goed beleid te kunnen spreken. Twee maatstaven die onder verschillende namen het meest worden gebruikt om de kwaliteit van een beleid te beoordelen, zijn de rationaliteit of redelijkheid en de legitimiteit of aanvaardbaarheid. (...) Wetenschappelijke onderzoekers zijn, vergeleken met ambtenaren, geneigd meer aandacht te schenken aan de rationaliteit van het beleid.”<sup>100</sup>.

Een van de belangrijkste aanknopingspunten om de kwaliteit van beleid te verbeteren is volgens Hoogerwerf de beleidstheorie.

“Het geheel van veronderstellingen waarop een beleid berust, kan men de *beleidstheorie* uit de beleidspraktijk noemen. (...) Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten voor een beleid. Kennis van de beleidstheorie is van groot belang. Zijn de veronderstellingen waarop een beleid berust niet houdbaar, dan is de kans groot dat het beleid niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is.”<sup>101</sup>.

‘Niet houdbaar’ kunnen we met de woorden van Hoogerwerf ook in niet-

### 10.2.2 Objectiviteit en het menszijn

Het lijkt erop dat het voor de beleidswetenschappen, en heel veel andere sociale wetenschappen, lastig is om gewoon over mensen als mensen te schrijven. Mensen, groepen van mensen en ook organisaties worden stelselmatig ‘actoren’ genoemd. De neiging om over ‘actoren’ te spreken heeft verschillende oorzaken. Ten eerste wordt het woord ‘actor’ meestal in verband gebracht met het begrip ‘rationaliteit’. De mens is dan een ‘rationele actor’. Op die manier wordt een mens een abstractie waar bepaalde voorspelbare (en dus op een mechanisme gelijkende) eigenschap-

rationeel vertalen. Als beleid niet op rationele veronderstellingen of rationele keuzes berust is volgens Hoogerwerf de kans dus groot dat van dit beleid niet zoveel terecht komt<sup>102</sup>. Over de kwaliteit van een beleidstheorie hebben verschillende wetenschappers zich gebogen. Om deze kwaliteit te meten komen zij met verschillende sets van criteria die echter allemaal wel op de een of andere manier zijn verbonden met een bepaalde vorm van wetenschap. Leeuw en Hoogerwerf hebben het bijvoorbeeld over het empirische gehalte van een beleidstheorie<sup>103</sup>. Daarvan zeggen ze dat: 'het empirische gehalte van een beleidstheorie betrekking heeft op de mate waarin een beleidstheorie door bevindingen uit (wetenschappelijk) onderzoek wordt gesteund en overeenkomt met beproefde (wetenschappelijke) theorieën'. Hoewel zij wetenschappelijk tussen haakjes zetten is toch wel duidelijk dat zij beweren dat goed beleid aan wetenschappelijke criteria moet voldoen. Wetenschappelijkheid, die impliciet is gekoppeld aan het begrip 'objectiviteit', is in deze visie een norm voor goed beleid<sup>104</sup>. Dat dit toch wel enigszins te relativiseren valt wordt duidelijk als we kijken naar de opmerkingen die Majone maakt over 'the model of rational choice':

**"The model of rational choice that underlies this approach has been developed for an individual who wishes to be**

**consistent and expresses this consistency in the way he orders his preferences and evaluates the probabilities of uncertain events. When several individuals are involved, the model does not require them to agree on their orderings, and evaluations; each may be rational (that is, consistent) in holding quite divergent views. If a joint decision is required, they will have to resolve their differences through interactive processes like negotiation and persuasion, about which the model is silent."**<sup>105</sup>.

Aan het verschil tussen de veronderstelling van een individu en de veronderstellingen van een groep gaat Hoogerwerf, en met hem vele anderen, volledig voorbij. In 1989 geeft Hoogerwerf een tussenbalans van de discussie over het begrip beleidstheorie. Daarin zegt hij:

**"Voor de duidelijkheid is de beleidstheorie later dan ook wel omschreven als het geheel van veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt (...). Aangezien het begrip actor naast allerlei personen ook allerlei organisaties omvat, kan men dus bijvoorbeeld spreken van de beleidstheorie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van het basisonderwijs, maar ook van de beleidstheorie van de minister, een ambtenaar, een Kamerfractie, een adviesorgaan of een belangengroep."**<sup>106</sup>.

Uit dit citaat wordt duidelijk dat het begrip 'actor' problemen kan geven. Door het gebruik van dit begrip, dat een abstractie is, en dat volgens Hoogerwerf zowel allerlei personen als allerlei organisaties kan zijn, wordt niet duidelijk dat een beleidstheorie een subjectief karakter heeft. Juist door te spreken van een 'actor' wat een abstract begrip is, lijkt het alsof met een beleidstheorie ook iets abstracts wordt bedoeld dat objectieve kenmerken heeft. Daarnaast is het vreemd dat Hoogerwerf een Kamerfractie, een adviesorgaan of een belangengroep in hetzelfde rijtje noemt als de minister en een ambtenaar. Hij stelt hier een groep personen (Kamerfractie, adviesorgaan) gelijk aan een individu (minister, ambtenaar). Er is voor hem kennelijk geen verschil terwijl het nog maar zeer de vraag is of een groep personen wel één beleidstheorie, dat wil zeggen een gelijkvormige verzameling van veronderstellingen over een beleid, kan hebben<sup>107</sup>. Door te beweren dat een Ministerie een beleidstheorie heeft wordt het nog een graadje ingewikkelder. Voor mij, als beleidswetenschappelijke praktijkwerker, is het een raadsel hoe de beleidstheorie van een abstract gegeven als *het* 'Ministerie van Onderwijs' kan bestaan. Dit zou net zoiets zijn als de beleidstheorie van de afdeling Welzijn van de provincie Fryslân, of welke andere willekeurige afdeling van deze provincie dan ook.



Hoewel het beleid op deze afdelingen uiteraard op veronderstellingen is gebaseerd, is het nog maar zeer de vraag in hoeverre je dit als een theorie van die afdelingen kunt beschouwen<sup>108</sup>. Een organisatie is immers een groep personen. Alle personen zijn individuen, ook als ze in een groep of in een organisatie werkzaam zijn. In alle gevallen zit de beleidstheorie in de hoofden van deze mensen en niet in het abstracte gegeven, de notie van een afdeling, dat deze mensen bindt. De overwegingen die zij maken zijn rationeel vanuit hun eigen perspectief. Dit zegt niets over de rationaliteit van alle overwegingen samen. Daarnaast is het zeer de vraag of er in de praktijk wel een optelling van deze overwegingen mogelijk is, die dan ook nog eens uitwerkt als een bundeling die je een beleidstheorie kunt noemen. Dat vraagt robotachtige medewerkers die als het ware door de beleidstheorie zijn voorgeprogrammeerd. Dat Hoogerwerf hieraan voorbij gaat heeft te maken met het wetenschappelijke uitgangspunt dat er algemene, universeel toepasbare regels zijn waarmee je de mate van rationaliteit van een redenering of veronderstelling kunt aangeven. Daarmee veronderstelt Hoogerwerf dat het mogelijk is om objectief naar een beleidstheorie te kijken waarbij het niet meer uitmaakt of deze theorie aan een persoon, een groep personen of een organisatie toebehoort.

Een beleidstheorie wordt in die visie bij voorkeur in een beleidsdocument opgespoord waarna de kwaliteit ervan wordt bepaald. Het Provinciaal Milieubeleidsplan is dan de beleidstheorie van de afdeling Milieu & Water. Bij het vaststellen van de kwaliteit van de, in dergelijke documenten verwoorde beleidstheorie, gaat het om verifieerbare, objectief aantoonbare uitspraken die zoveel mogelijk op schrift dienen te staan. Op die manier maakt Hoogerwerf van iets dat in zijn eigen woorden nadrukkelijk niet als wetenschappelijk is bedoeld, iets dat nadrukkelijk aan wetenschappelijke eisen moet voldoen. Daarbij wordt de wetenschappelijke kwaliteit, ofwel de mate waarin de veronderstellingen waarop de theorie gebaseerd is, rationeel zijn, afgemeten aan het empirische gehalte van deze theorie. Het empirische gehalte van een beleidstheorie is gericht op het deel van de veronderstellingen dat betrekking heeft op oorzaken en gevolgen. Dit zijn de zogenaamde causale en finale veronderstellingen<sup>109</sup>. Iedere beleidstheorie is volgens Hoogerwerf deels gebaseerd op causale en finale veronderstellingen. Causaliteit en finaliteit gaan er in essentie vanuit dat een bepaalde oorzaak samenhangt met een bepaald gevolg. Als A dan B.

Dat causaliteit een belangrijke rol speelt in het denken over beleid hangt samen met doelgerichtheid. Doelgerichtheid of

doelgericht denken en handelen, ofwel finaliteit, wordt doorgaans als een van de belangrijkste kenmerken van beleid gezien. In de inleiding van dit boek zijn verschillende definities van beleid gegeven. Om duidelijk te maken dat in al deze definities een vorm van doelgerichtheid doorklinkt worden ze hier opnieuw gegeven. Hoogerwerf definieert beleid bijvoorbeeld als volgt:

*“Beleid (of de beleidsinhoud) wordt hier omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.”*<sup>110</sup>.

Rosenthal e.a. komen met een ruimere definitie die echter wel dicht bij die van Hoogerwerf ligt:

*“De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, noemen wij *beleid*.”*<sup>111</sup>.

Hoppe e.a. zeggen het weer op een andere manier:

*“We definiëren *beleid* als een politiek bekrachtigd plan voor de aanpak, liefst oplossing, van een maatschappelijk probleem. Maar dit politiek bekrachtigde beleid heeft wel de bedoeling een probleem in de samenleving op te lossen. Per slot van rekening is de grondslag*

voor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat zijn vermogen om de problemen van burgers in de samenleving zo niet op te lossen, dan toch te bestrijden en in de hand te houden.”<sup>112</sup>.

Doelgericht denken versterkt de neiging om beleid als iets mechanisch op te vatten. Doelen worden dan gezien als vastliggende uitgangspunten. De kwaliteit van beleid wordt afgemeten aan de mate waarin deze doelen zijn bereikt. In het evaluatieonderzoek zijn doelen belangrijke ijkpunten. Als het bereiken van doelen is terug te voeren op het beleid dan wordt dit beleid doeltreffend of effectief genoemd<sup>113</sup>. Om doelen te kunnen bereiken moeten we de weg naar deze doelen kennen. Hoe beter we de weg kennen, hoe groter de kans dat we de doelen ook bereiken. Een belangrijk deel van het beleidswetenschappelijke onderzoek is dan ook gericht op de wijze waarop doelen het beste kunnen worden bereikt. Deze opvatting resulteert in effectiviteitsonderzoek dat op basis van objectieve feiten probeert vast te stellen in welke mate de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd. De mate waarin doelen worden bereikt is dan een representatie van de werkelijkheid die als maatstaf voor de kwaliteit van het beleid wordt gehanteerd. Het volledig bereiken van de doelen is de ideale situatie waaraan we afmeten hoe goed het beleid in elkaar zit. Hoe beter

het beleid in staat is om de ideale situatie te benaderen hoe effectiever het is.

Deze ideale situatie wordt daarmee een basis voor het draagvlak van het beleid. Immers hoe beter we kunnen aantonen dat beleid inderdaad werkt, hoe groter de kans op positieve waardering voor dit beleid is. Tegelijkertijd geldt dan natuurlijk ook het omgekeerde. Hoe duidelijker het wordt dat het beleid niet werkt, hoe lager de waardering zal zijn. In deze visie is beleidseffectmeting een hulpmiddel om aan te tonen in hoeverre beleid, als systeem, goed werkt. BISON is ontwikkeld als een mechanisch meetsysteem dat dit objectief aantoont. Op grond van deze veronderstelling kan BISON informatie leveren die direct toepasbaar is om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het beleid. In deze situatie zijn tenminste vier reacties mogelijk die alle vier in de praktijk van de invoering van BISON zijn waargenomen. De eerste is het simpelste. Dit is de reactie van de mensen die het met de opvattingen rond BISON eens zijn. Zij gaan ervan uit dat de kwaliteit van beleid groter wordt als er meer (feitelijke en objectieve) informatie beschikbaar is over de effectiviteit van dit beleid. Dit zijn de onverdeelde voorstanders van de invoering van BISON.

Doordat er ook een relatie wordt gelegd tussen effectiviteit van beleid en de

waardering ervoor is beleidseffectmeting in deze redenering ook aan de waardering voor het beleid gekoppeld. Daarmee wordt beleidseffectmeting een risico. Als beleidseffectmeting goed werkt kan het niet alleen aantonen dat het beleid goed heeft gewerkt maar het kan ook aantonen dat beleid minder, of niet, heeft gewerkt. In het laatste geval zal dit beleid op weinig waardering kunnen rekenen. Omdat deze opvatting op rationele wetenschappelijke, en dus objectieve en waarde vrije argumenten is gebaseerd, is deze situatie, in een context waarin aan wetenschap een feitelijk en objectief oordeelsvermogen wordt toegekend, moeilijk te weerleggen. Dit is ook het geval als ervaringen uit de praktijk gevoelsmatig aangeven dat de feiten minder hard zijn dan het systeem suggereert<sup>114</sup>. Het gevolg is een ambivalente houding bij de betrokkenen uit de beleidspraktijk. Enerzijds zien zij het nut van beleidseffectmeting, anderzijds weten zij intuïtief dat er een vorm van mechanisch denken achter zit die niet strookt met hun ervaringen in de praktijk. Beleidseffectmeting tast in dit perspectief de professionele intuïtie aan. Vanuit deze opvatting is er sprake van enige terughoudendheid.

Deze twijfel kan omslaan in een gevoel van dreiging als de betrokkenen de indruk hebben dat zij verantwoordelijk worden gehouden voor het slagen van

het beleid waarbij de als objectief aangemerkte feiten meer gewicht in de schaal leggen dan de eigen inzichten over het verloop van het beleid. Deze situatie wordt ook wel omschreven als een 'afrekencultuur'. De betrokkenen lopen dan het risico dat ze, dankzij het bestaan van beleidseffectmeting, worden aangesproken op feiten die weliswaar de werkelijkheid representeren maar die in hun ogen niet maatgevend zijn voor de realiteit van de beleidspraktijk<sup>115</sup>. Omdat deze representatie van de werkelijkheid is gebaseerd op algemeen aanvaarde, op feiten en objectiviteit gebaseerde, uitgangspunten zullen zij het gevoel hebben dat zij zich niet met de juiste argumenten kunnen verweren. Een belangrijk hulpmiddel voor de sturing van het beleid wordt daarmee een dreiging. Betrokkenen worden angstig. Zij spreken zich niet uit maar vertonen wel verschillende vormen van weerstand. Nut en noodzaak van beleidseffectmeting staan dan permanent ter discussie. De argumenten veranderen steeds. De meest gehoorde klacht is dat het uiteindelijk allemaal toch nergens toe leidt. Dit gedrag, dat hoort bij een gevoel van een mogelijke bedreiging, kwamen we tijdens de pogingen om BISON ingevoerd te krijgen het meeste tegen.

Ook een variatie op dit patroon komt voor. Mensen uit de beleidspraktijk die betekenis aan een situatie geven vanuit

een dominante eigen positie, die zich laten leiden door hun eigen vooroordelen en met macht afdwingen dat er in de praktijk naar deze vooroordelen wordt gehandeld, zien ook een bedreiging in beleidseffectmeting. Voor deze mensen is het een hulpmiddel dat de eigen positie kan ondermijnen. Beleidseffectmeting is immers gebaseerd op objectieve feiten die moeilijk zijn te weerleggen. Voor mensen met eigen maatstaven is dit een lastig punt. Als de feiten namelijk niet stroken met die eigen maatstaven kunnen zij de positie van deze mensen ondergraven. Vaak wordt aan beleidseffectmeting door deze categorie mensen nog wel waarde toegekend omdat zij het zien als een nuttig manipulatie-instrument. Dit zullen zij natuurlijk nooit hardop zeggen. Toch is dit wel zichtbaar te maken door de mate van invloed die zij dan op de ontwikkeling en het gebruik van beleidseffectmeting willen uitoefenen. In veel gevallen staan deze mensen de invoering van beleidseffectmeting alleen toe als ze er zelf de volledige zeggenschap over hebben. Ook deze variatie kwamen we bij de invoering van BISON tegen.

Als we kijken naar de invoering van BISON dan is duidelijk dat al deze mogelijke reacties in de praktijk voorkomen. In hoofdstuk 7 zijn ze niet met name genoemd maar uit de beschrijving is wel op te maken dat ze aanwezig waren. Het meest logische gevolg, en ook dat

blijkt uit hoofdstuk 7, is dat beleidseffectmeting in de praktijk niet van de grond komt. Dit is te vermijden door het (vermeende) mechanische karakter van de veronderstellingen achter het beleid los te laten. Door duidelijk te maken dat beleid niet mechanisch werkt maar afhankelijk is van een combinatie van beredeneerd en toevallig menselijk handelen, dat is gekoppeld aan allerlei onvoorziene omstandigheden, is een belangrijke angel uit de weerstand tegen BISON te halen<sup>116</sup>. Doelen moeten dan niet meer worden gezien in het licht van vaststaande feiten. Het zijn dan (hulp)middelen om een verandering in gang te zetten. Zij geven richting maar leggen de eindsituatie niet dwingend vast<sup>117</sup>. Beleid wordt dan een werkwijze om een ongewenste situatie te veranderen. De doelen zijn daarbij een hulpmiddel om op koers te blijven. De gewenste verandering en de koers die daarbij gevaren wordt zijn onderwerp van een permanente dialoog tussen de betrokkenen. Bijstellingen, zowel van de gewenste verandering, als van de te varen koers, zijn altijd mogelijk. Dit gebeurt op basis van een gesprek, beleidseffectmeting is dan een hulpmiddel bij dit gesprek. Vanuit deze visie lukte de invoering van BISON wel. In de hoofdstukken 8 en 9 is duidelijk gemaakt dat dit vooral komt omdat BISON op deze manier veel beter aansloot bij de opvattingen van de mensen in de alledaagse praktijk van het beleid.

Ook als het over een gesprek gaat lijkt het gevaar van een mechanische systeemopvatting op de loer te liggen. Dit gebeurt als de communicatie tussen mensen wordt opgevat vanuit het perspectief van een 'zender' en een 'ontvanger'. Er wordt dan een lineaire redenering opgezet. Persoon A zendt een boodschap naar B die dan als ontvanger fungeert. Als de boodschap niet aankomt, is de ontvanger niet ontvankelijk, is de boodschap niet helder of 'zit er ruis op de lijn'. Ook hier worden de mensen getransformeerd in een model (een abstractie), ze krijgen de kenmerken van mechanische (natuurkundig) systeemelementen. Communiceren is dan een kwestie van coderen, transporteren en decoderen. In de werkelijkheid is de mens echter alles tegelijk. Als je een gesprek voert ben je zowel zender als ontvanger, en ook nog eens de lijn waar ruis ontstaat en de verwerker van de informatie. Er is helemaal geen sprake van een lineair proces. Communicatie is een transactie, een uitwisseling, tussen verschillende personen. Er wordt geen informatie doorgegeven, er wordt betekenis gecreëerd. Het is, in de woorden van John Dewey, 'the making of something in common'<sup>118</sup>, ofwel 'making sense together', ofwel, het zoeken naar een 'gezamenlijke definitie van de situatie'<sup>119</sup>. In deze, en de vorige paragraaf, is duidelijk gemaakt dat die eerder tot stand komt door uit te gaan van overeengekomen zekerheid in de

feiten dan door uit te gaan van absolute zekerheid in de feiten. In zekere zin ruilen we het begrip 'objectiviteit' dan in voor het begrip 'solidariteit'. Hoe dit uitgangspunt verder kan worden uitgewerkt wordt in de volgende paragraaf beschreven.

### 10.3 Van objectiviteit naar solidariteit

*Ik houd het pragmatisme, zoals ik al zei, niet voor een filosofie van de wanhoop maar voor een filosofie van de solidariteit. (...). Het beste argument dat wij als aanhangers van de objectiviteit tegen de aanhangers van de objectiviteit kunnen aanvoeren is Nietzsches stelling dat de traditionele westerse metafysisch-epistemologische manier om onze gewoonten gewicht te geven niet meer functioneert. Die benadering voldoet niet langer. Ze is zo langzamerhand net zo'n doorzichtige truc geworden als het postuleren van goden die door een gelukkige samenloop van omstandigheden toevallig juist ons hebben geselecteerd als hun uitverkoren volk. Daarom gaan er praktische redenen schuil achter het pramatische voorstel om gemeenschapsgevoel slechts ethisch te funderen – of liever: het gevoel van gemeenschappelijkheid voldoende gefundeerd te achten door de verwachting en het vertrouwen die uit deze gemeenschappelijkheid voortvloeien. Dit voorstel*

*is niet gebaseerd op de metafysische stelling dat er in de wereld geen objecten zouden zijn die ons handelen intrinsiek kunnen motiveren. Het is al evenmin uit de epistemologische these afgeleid dat wij geen gevoel voor ethiek zouden hebben, of uit de semantische bewering dat waarheid terug te voeren zou zijn op rechtvaardiging. Eerder hangt dit voorstel samen met een zelfbeeld dat ons kan vrijwaren voor Nietzsches kwade kanten: voor het soort ressentiment dat wortelt in zekerheden en dat zo typerend is voor de huidige culturele elite. Dit ressentiment wordt gevoeld door datgene waarin ik dit essay begon: de overspannen verwachtingen die het Verlichtingsstreven naar objectiviteit hebben begeleid.*

Hier spreek Rorty krasse taal<sup>120</sup>. Tegelijkertijd wordt hier echter een aannemelijk alternatief voor het begrip 'objectiviteit' gepresenteerd. Rorty pleit voor een op solidariteit, ofwel gemeenschapsgevoel, gefundeerd pragmatisme. Dat dit gemeenschapsgevoel, deze solidariteit, ontstaat in een 'goed gesprek' waarin we door het uitwisselen van verhalen opzoek zijn naar een 'gemeenschappelijke definitie van de situatie' wordt in deze paragraaf aannemelijk gemaakt. Daarbij wordt eerst in paragraaf 10.3.1 uitgelegd dat wij ons laten leiden door paradigma's die veranderinglijk zijn. Een paradigma is op te vatten als de bril waarmee we naar de wereld kijken. Op die manier is het

bepalend voor de dingen die we op een bepaald moment denken te weten. Omdat ieder zijn eigen bril heeft zijn er verschillende versies mogelijk van de dingen die we kunnen weten. Door ze uit te wisselen zetten we deze tegen elkaar af. Dit uitwisselen levert inzichten die als handvatten voor ons handelen kunnen dienen. In paragraaf 10.3.2 wordt, aan de hand van de hermeneutiek, duidelijk gemaakt dat we dingen kunnen begrijpen door erover te praten. Een 'goed gesprek' leidt tot (wederzijds) begrip en is daarmee tegelijk basis voor kennis en gemeenschappelijkheid. Op die manier bepaalt niet 'objectiviteit' wat waar is en waar we in moeten geloven maar wordt de waarheid als iets gemeenschappelijks geconstrueerd. In paragraaf 10.4 wordt dit inzicht, aan de hand van een samenvatting van dit hoofdstuk en de belangrijkste elementen van hoofdstuk 8, vertaald naar de praktijk van BISO en de beleidswetenschappen.

### 10.3.1 Paradigma's en de dingen die we kunnen weten

**N**a maanden vertraging kon de eerste wetenschappelijke conferentie ter wereld beginnen. De meeste vooraanstaande geleerden uit alle landen van West-Europa – of liever gezegd: uit alle landen die door verovering of oppassende neutraliteit aan

*Frankrijk geallieerd waren – hadden zich in Parijs verzameld om samen de ware lengte van de meter vast te stellen. Dit waren geen lieden die zich makkelijk voor de gek lieten houden, en wie zou dat willen proberen?*

*Laplace, de meest illustere geleerde van allemaal, was degene die als eerste het idee voor deze conferentie had geopperd. Daarmee zouden ze zei hij, de universaliteit van het metriek stelsel kunnen garanderen. Als de lengte van de meter definitief werd vastgesteld door een Internationale Commissie, zou dat alle 'afgunst' wegnemen die eventueel nog zou kunnen bestaan omdat de meter was gebaseerd op een meridiaan die uitsluitend door Frankrijk liep. Als de buitenlandse geleerden de meter als hun eigen werk zouden beschouwen, zou dat ervoor zorgen dat die ook in het buitenland ingang vond. Binnenskamers verzekerde hij Delambre echter geruststellend dat deze bijeenkomst 'niet meer dan een formaliteit' was. Omdat de grondslagen van het metrieke stelsel allemaal al van tevoren waren bepaald, waren de buitenlanders alleen maar naar Parijs gekomen om hun goedkeuring te hechten aan de van tevoren al vastgestelde resultaten.*

*Niet alle Fransen verwachtten dat hun gasten zich zo gezeglijk zouden tonen. Borda, de belangrijkste voorvechter van de meridiaanexpeditie, had bezwaar tegen de conferentie. Als de meridiaanexpeditie*

*met een meter voor den dag was gekomen die op de natuur was gebaseerd, waarom had die dan nog de bekrachtiging nodig van alle geleerden van Europa? Voor de waarheid maakte het niet uit wie namens haar sprak<sup>121</sup>.*

Kennelijk krijg je een universele maat niet zomaar. Ook op het hoogtepunt van de Verlichting, de periode van het grenzeloze vertrouwen in de rede, in het op deze rede geïnspireerde revolutionaire Frankrijk, is er twijfel aan de mate waarin een op de natuur gebaseerde 'maat van alle dingen' zonder meer als de waarheid kan worden gezien. Na zeven jaar onderzoek was er een conferentie voor nodig om tot een gezamenlijke 'definitie van de situatie' te komen. Ook toen was al duidelijk dat er overeenstemming nodig is om je op feiten te kunnen baseren. Gelet op de twijfel die uit het citaat spreekt zullen de meeste Franse geleerden ook wel hebben vermoed dat feiten niet altijd eenduidig zijn te interpreteren. Voor een universele maat was daarom een universeel keurmerk nodig. Dat keurmerk was niet zonder meer uit de beschikbare (aangetoonde) feiten te verkrijgen. Iedereen die er iets zinnigs over te zeggen zou kunnen hebben moest kunnen meebeslissen<sup>122</sup>. Daarom werd in 1798, toen de meridiaanexpeditie het einde naderde, een conferentie belegd die het uiteindelijke universele keurmerk voor de meter moest opleveren.

Ongeveer twintig jaar eerder, in 1781, had Kant dit allemaal al opgeschreven in zijn wereldberoemde ‘Kritik der reinen Vernunft’. Omdat hij niet helemaal tevreden was over deze tekst heeft hij in 1787 grote delen herschreven. In de versie van 1787 lezen we.

“Zonder zintuiglijkheid zou ons geen object gegeven worden, en zonder verstand zou er geen object worden gedacht. Gedachten zonder inhoud zijn leeg, aanschouwingen zonder begrippen zijn blind. Daarom is het voor ons net zo noodzakelijk begrippen zintuiglijk te maken (d.w.z. het object in de aanschouwing aan hen toe te voegen), als aanschouwingen begrijpelijk te maken (d.w.z. ze onder begrippen te brengen). Deze twee vermogens of capaciteiten kunnen hun functies ook niet uitwisselen. Het verstand kan niets aanschouwen en de zintuigen kunnen niets denken. Alleen uit hun vereniging kan kennis ontstaan.”<sup>123</sup>.

Hier legt Kant de basis voor de redenering die veel later door Quine wordt uitgewerkt tot de conclusie dat onze begrippenkaders bepalen hoe we de werkelijkheid waarnemen<sup>124</sup>. Kant ging daarbij uit van een universeel begrippenkader, dat hij ‘de tafel der categorieën’ noemde. Doordat wij vanuit een universeel begrippenkader redeneren kan onze kennis universeel zijn en is deze niet gebonden aan een specifieke

tijd, plaats of cultuur. Kant was met deze redenering een duidelijke vertegenwoordiger van de Verlichting. Duhem en Quine hebben duidelijk gemaakt dat onze kennis uitsluitend betekenis heeft in het licht van een theorie waarbij we niet goed kunnen aangeven welk deel van een theorie we gebruiken om bepaalde kennis te rechtvaardigen of juist te verwerpen. Thomas Kuhn liet zich door deze stelling inspireren<sup>125</sup>. Hij trekt de consequenties ervan verder door. Als niet goed is aan te geven hoe we onze kennis kunnen rechtvaardigen is het wezen van de dingen afhankelijk van de betekenis die we er zelf aan geven. Daarmee wordt onze werkelijkheid veranderlijk. We treden de wereld van de paradigma’s, of op z’n Bommeliaans, denkramen, binnen. De basis voor deze gedachten is volgens Buskes terug te voeren op Kant:

“Net als Immanuel Kant stelt Kuhn dat een denkraam onze kijk op de wereld bepaalt. Hoe de wereld op zichzelf is, kunnen we nooit weten. De kenbare wereld is de wereld zoals die zich aan ons voordoet binnen het kader van een paradigma. Anders dan Kant meent Kuhn echter dat zulke denkramen radicaal kunnen veranderen. Als onze paradigma’s veranderen, dan verandert ook het conceptuele kader waarin wij de wereld ervaren. De kenbare wereld heeft andere eigenschappen gekregen omdat wij de wereld anders hebben gestructu-

reerd. Paradigma’s kunnen dus niet zinvol met elkaar worden vergeleken. We bezitten volgens Kuhn geen objectief ijkpunt om verschillende paradigma’s te evalueren. Er is geen neutrale observatietaal waarin termen uit verschillende paradigma’s vertaald kunnen worden. We kunnen niet buiten onszelf en onze taal en theorieën gaan staan om verschillende paradigma’s naast de objectieve werkelijkheid te leggen. We hebben geen toegang tot een dergelijke werkelijkheid omdat we de wereld altijd in het licht van een conceptueel raamwerk ervaren.”<sup>126</sup>.

Wat wij kunnen weten is volgens Kuhn dus afhankelijk van de wijze waarop wij naar de wereld kijken. Om hierover met anderen van gedachten te kunnen wisselen hebben we een gezamenlijke kijk op de wereld nodig. Deze gezamenlijke kijk noemt Kuhn een paradigma. Daarmee bedoelde hij in eerste instantie een ‘schoolvoorbeeld’ of model voor goed wetenschappelijk gedrag<sup>127</sup>. Deze vorm van paradigma’s treffen we vooral in leerboeken aan. Ze zijn bedoeld om het ‘vakmanschap’ van goede wetenschap te leren waarbij zowel theoretische kennis als praktische vaardigheid centraal staan<sup>128</sup>. Kuhn gaf ook een veel bredere, en daardoor veel bekendere, betekenis aan het begrip paradigma. In die brede betekenis is een paradigma het geheel van theoretische en methodologische begrippen, overtuigingen,

verwachtingen, metafysische veronderstellingen en wetenschappelijke waarden dat een gemeenschap van wetenschappelijke vakgenoten erop nahoudt. We hebben het dan over een conceptueel kader of zelfs een wereldbeeld<sup>129</sup>.

Een paradigma heeft een stabiliserende werking op onze kennis. Observaties die niet met het paradigma zijn te rijmen worden meestal genegeerd. Als dit soort afwijkingen zich opstapelen zal er een moment komen dat het paradigma onhoudbaar wordt. De wetenschappelijke gemeenschap belandt in een kenniscrisis. Om deze crisis te boven te komen wordt naarstig gezocht naar nieuwe interpretatiemogelijkheden. Als dit lukt, en de meerderheid van de gemeenschap accepteert deze nieuwe mogelijkheden, is een nieuw paradigma geboren en zijn de problemen, in ieder geval tijdelijk, opgelost. De consequenties van een nieuw paradigma zijn meestal verstrekkend. Wat voorheen als solide wetenschappelijke kennis werd beschouwd wordt nu als verouderd aangemerkt. Dit geldt niet alleen voor individuele theorieën. Hele begrippenkaders, standaarden en zelf normen en waarden, veranderen, althans volgens Kuhn, radicaal. De uiterste consequenties van deze ontwikkeling is dat al onze kennis tijdelijk en voorwaardelijk is. Een paradigma bepaalt wat de feiten zijn. De notie van een objectieve werkelijkheid kunnen we vaarwel zeggen.

Overigens heeft Kuhn zich altijd tegen deze conclusie, die hem vaak in de mond is gelegd, verzet. Hij gelooft wel in een onafhankelijk van ons bestaande objectieve werkelijkheid. Gelet op de Duhem – Quinestelling is er volgens hem echter geen neutrale of unieke beschrijving van deze werkelijkheid mogelijk<sup>130</sup>. Hoe we de wereld zien is wat anders dan hoe de wereld is. Als een paradigma verandert, verandert de wereld zelf niet maar wel de manier waarop we naar de wereld kijken. Wat verandert is het conceptuele kader, de taal, de wijze waarop we naar de dingen kijken, het verhaal erover, de manier waarop we er met elkaar over spreken, ons wereldbeeld. Kortom als een paradigma verandert, verandert wat wij belangrijk vinden. Dit is niet de objectieve werkelijkheid maar de maatschappelijke werkelijkheid. Tegelijk is het echter precies de maatschappelijke werkelijkheid die bepaalt hoe wij de wereld zien en welke kennis voor ons belangrijk is. Onze kennis is daarmee sociaal, cultureel en historisch bepaald en gebaseerd op overeenstemming over hoe we bepaalde feiten, op een bepaald moment, het beste kunnen interpreteren. We zijn dan niet ver verwijderd van de constatering dat wetenschappelijk kennis geen superieure kenmerken heeft boven andere vormen van kennis. Kuhn zelf heeft deze conclusie niet willen trekken. Een belangrijke vriend van hem<sup>131</sup>, Paul Feyerabend, deed dit wel.

Ook Feyerabend ging uit van het idee dat er verschillende paradigma's kunnen bestaan. Net als Kuhn ging hij ervan uit dat deze inhoudelijk niet met elkaar in overeenstemming zijn te brengen, ofwel incommensurabel zijn, vanwege het ontbreken van theorie-neutrale feiten. Kuhn gaat er echter vanuit dat in geval van twijfel sociale consensus binnen de wetenschappelijke gemeenschap er altijd voor zorgt dat uiteindelijk voor één nieuw paradigma wordt gekozen, waarmee orde en het gezag weer worden hersteld. Feyerabend wijst deze vorm van stabiliteit af. Hij kiest juist voor de tegenovergestelde conclusie. Als verschillende paradigma's niet met elkaar in overeenstemming te brengen zijn, kunnen ze allemaal waar zijn. Hij kiest dus voor pluriformiteit en laat daarmee het idee van een universele opvatting van de werkelijkheid los. Dat brengt hem bij de conclusie dat 'alles kan', 'anything goes'. Deze uitspraak, gekoppeld aan een houding die Feyerabend zelf spotziek en dadaïstisch noemde, hebben ervoor gezorgd dat vaak wordt gedacht dat Feyerabend een pleidooi houdt om maar wat aan te rommelen. Ook de lijfspreuk '*against method*' heeft bijgedragen aan dit beeld. Klukhuhn maakt duidelijk dat Feyerabend hiermee tekort wordt gedaan:

**"Feyerabends beide lijfspreuken komen voort uit de gedachte dat het onverstandig is om op voorhand, onafhankelijk**

van de aard van de problemen of gebeurtenissen, de wetenschappelijke rationaliteit als enige geldige verklarings- of oplosmethode te beschouwen (monisme), en dat de mogelijkheid te kunnen kiezen uit meerdere andere, misschien beter toepasbare methodologieën (pluralisme) juist een veel grotere zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid en discipline vereist. (...) Door zich te verschuilen achter de vermeende waarheid of zekerheid van het monisme ontloopt men de eigen verantwoordelijkheid: (...) De vrees dat Feyerabend's methodologisch pluralisme relativistische gevaren zou herbergen omdat alles mag en er op voorhand geen methode mag worden uitgesloten, wat dan de legitimering van allerlei verwerpelijke ideeën zoals bijvoorbeeld het fascisme zou kunnen inhouden, is uiteraard ongegrond. 'Alles moet kunnen' is immers geen toevallige beginconditie waar een totalitair denk-systeem ongemerkt doorheen kan glippen, om later op een onbewaakt moment de alleenheerschappij op te eisen – zoals de rationele wetenschap dat bijvoorbeeld in het verleden heeft gedaan – maar 'alles moet kunnen' is een blijvend geldig principe waarmee een totalitaire methodologie, die geen andere methodologieën in een pluralistische situatie naast zich duldt, juist definitief wordt buitengesloten. Niet alleen dat alles moet kunnen, maar alles moet ook blijven kunnen, zodat alleen de echt tolerante methodologieën bestaansrecht

hebben, niet de methodologieën die ook de intolerante tolereren."<sup>132</sup>.

Feyerabend houdt dus vooral een pleidooi voor het pluralisme. Zijn aanpak is vooral tegen het monisme gericht. Hij verdedigt het belang van verschillende kleine verhalen boven één alles zeggend, op een ideaal gebaseerd, en dus intolerant, groot verhaal. De aanleiding hiervoor vindt hij in de aard van de wetenschappelijke methode. De kiem voor deze gedachte ligt bij Kant. Via de logisch empiristen, Popper, Duhem, Quine en Kuhn<sup>133</sup> komt Feyerabend met deze conclusie. Door uit te gaan van een verzameling kleine verhalen in plaats van één alles overheersend groot verhaal, ontstaat de ruimte voor een gesprek en het ontwikkelen van gezamenlijke inzichten over een situatie. Daarmee geven we tegelijkertijd het bestaan van één groot, op een streven naar objectiviteit en absolute zekerheid gericht, verhaal op. We ruilen het in voor een streven naar gezamenlijkheid en overeengekomen zekerheid. Dit doen we niet vanuit een op zichzelf staand proces van fragmentatie maar vanuit een pragmatisch, op de hermeneutiek te baseren, inzicht dat we een dialoog nodig hebben om overeenstemming over de feiten te bereiken. Dat dit met behulp van verhalen gebeurt wordt in de volgende paragraaf duidelijk gemaakt.

### 10.3.2 Verhalen als basis voor de stap van objectiviteit naar solidariteit

Het begrip 'verhaal' is niet zomaar gekozen. Het is niet alleen bedoeld om met het voorvoegsel 'groot' het begrip 'ideaal' te relativiseren. Ook de impliciete relativisering van het begrip 'objectiviteit' die uit het begrip 'verhaal' spreekt is niet de hoofdzak van de keuze voor een betoog over verhalen. Die keuze is gedaan omdat verhalen een fundamentele betekenis hebben. Verhalen zijn essentieel om te kunnen begrijpen wat het betekent om een mens te zijn. Daarmee zijn ze voor mij het belangrijkste uitgangspunt voor sociale en menswetenschappen en ook de beleidswetenschappen. Ieder mens is, naast een uitermate uitgekende verzameling van fysische en chemische factoren, een verzameling verhalen. Zonder verhalen zou een mens een 'ding an sich' zijn. Het zijn juist de verhalen die maken dat een mens geen ding is. Een mens is absoluut meer dan alleen een ding<sup>134</sup>. In een mens huist een geest. Om een mens te begrijpen moeten wij dus te rade gaan bij de geesteswetenschappen. De geest in de mens komt in verhalen tot uitdrukking. Verhalen kenmerken daarmee het wezen van de mens<sup>135</sup>.

Vraag aan iemand wie hij is en je krijgt een verhaal te horen. Dit verhaal zal afhankelijk van de situatie waarin de



betreffende persoon verkeert en wie de vraag stelt verschillende vormen aannemen. Op het werk zal het verhaal andere accenten krijgen dan op de fotoclub of tijdens het praatje met de nieuwe buurman. Mensen definiëren zichzelf in een verhaal en deze definitie is afhankelijk van de situatie. Maar ook de vraag: 'wie is zij?' is een verhaal. Iemand's identiteit is een verhaal. Dat geldt ook voor de vragen: 'wie zijn wij?' en 'wie zijn zij?'. Onze cultuur is een verzameling verhalen. Wat we doen is een verzameling verhalen, wat we weten is een verzameling verhalen. Zonder verhaal is de overdracht van kennis niet mogelijk. Zonder verhalen weten we niets en zijn we niets. Verhalen vormen de essentie van het 'menzijn' en het 'als mensen samen' zijn. Verhalen zijn echter niet statisch, ze kunnen behoorlijk misleidend zijn. Een verhaal is dan ook wat anders dan een 'hard feit'.

Daarmee is een verhaal ook veel minder objectief dan een 'hard feit'. Het belang van een verhaal zit echter niet in de objectiviteit ervan. Het belang van een verhaal komt tot uitdrukking omdat het een perspectief vertegenwoordigt. Verhalen zijn perspectieven. We geven er het 'ding an sich' om ons heen betekenis mee. Als we verhalen op die manier beschouwen zijn het interpretatiemogelijkheden. Kennis over de dingen kun je dan zien als een verzameling verhalen, als een samenhangende ver-

zameling interpretatiemogelijkheden. Die kunnen vele vormen aannemen. Objectieve kennis bestaat dan niet meer, 'anything goes'. De groei van kennis is dan het, al dan niet op basis van waarnemingen, ontwikkelen van nieuwe interpretatiemogelijkheden en het vertellen van nieuwe verhalen. De ontwikkeling van kennis wordt daarmee voorwaardelijk en is niet meer in staat om bepaalde interpretatiemogelijkheden (verhalen) definitief uit te sluiten. Het is een onderneming zonder einde en zonder vaste richting. Wat wij op een bepaald moment belangrijk vinden, waar we energie in stoppen, en wat we al eerder belangrijk vonden en als geldige interpretatietechnieken zien, bepaalt welke kant de ontwikkeling van onze kennis op gaat. Kennis die ons verder helpt, die op een bepaald moment werkt, is de kennis die op dat moment geldig is. De ontwikkeling van kennis is in deze visie sociaal, historisch en cultureel bepaald.

Zonder verhalen is er geen zin<sup>136</sup>, kunnen we de wereld geen betekenis geven. Met deze constatering stappen we de wereld van de hermeneutiek ofwel de interpretatiekunde, binnen. De hermeneutiek richt zich op de vraag wat de mens doet in het proces van begrijpen of interpreteren en wat de mens daartoe in staat stelt. Ze richt zich daarmee op de mens als kennend, interpreterend en betekenisgevend subject, niet op de

mens als object van empirisch onderzoek<sup>137</sup>. Het gaat kortom om de vragen wat een mens doet als hij naar een verhaal luistert of er een vertelt en wat dat mogelijk maakt. Een belangrijke grondlegger van de hermeneutiek is Wilhelm Dilthey, die van 1833 tot 1911 leefde. Dilthey benadrukte dat we mensen anders moeten benaderen dan levenloze dingen. Het gaat niet alleen om het observeren van gedrag, het gaat er ook om dat we de achterliggende gedachten en motieven van dit gedrag begrijpen<sup>138</sup>. Dit proces van begrijpen wordt in het hermeneutiek 'verstehen' genoemd. Om gedrag te kunnen 'verstehen' is een andere methode nodig dan in de natuurwetenschappen wordt gehanteerd. Het gaat volgens Dilthey om het achterhalen van innerlijke drijfveren. Dit kan volgens hem door het bestuderen van onze uitdrukkingvormen in bijvoorbeeld taal, kunst of handelingen in het algemeen<sup>139</sup>.

Een tijdgenoot van Dilthey, Heinrich Rickert, vindt deze opvatting van 'verstehen' te subjectief en te psychologisch. Hij zoekt het wezenlijke kenmerk van de mens in de cultuur. Volgens hem bepaalt het begrip cultuur, dat wil zeggen, het geheel van historisch bepaalde normen, waarden en gebruiken, het verschil tussen een natuurwetenschappelijke benadering en een mensgerichte culturele benadering. Er is volgens hem één werkelijkheid maar die kan vanuit

verschillende gezichtspunten worden benaderd. De cultuurwetenschappen bestuderen deze werkelijkheid vanuit het gezichtspunt van het individuele, het bijzondere of zelfs het unieke geval. De natuurwetenschappen doen dit vanuit algemene, universele, voor alle gevallen identieke wetten en regels. Beide doen geldige uitspraken, het verschil zit in de aard van de uitspraken. Met dit uitgangspunt plaats Rickert dus meteen een groot vraagteken bij het uitgangspunt van de positivisten die voor alles een op de natuurkunde geïnspireerde wijze van verklaren zoeken. Tevens probeert Rickert met dit uitgangspunt de kentheorie van Kant uit te breiden tot een analyse van onze manier van doen, onze opvattingen en onze waarden en normen. Rickert wordt daarom ook wel als een neokantiaan gezien<sup>140</sup>.

Een andere neokantiaan is Ernst Cassirer. Kant stelde de vraag of er onbetwifelbare kennis mogelijk is. Cassirer, die van 1874 tot 1945 leefde, stelt de vraag hoe betekenis mogelijk is. Om een antwoord op deze vraag te geven ontwikkelt hij een algemene symboltheorie. Volgens Kant is de mogelijkheid van ervaring in de rede gefundeerd. Bij Cassirer wordt die funderende rol overgenomen door de symboliserende vermogens van de mens. Voor Cassirer is de mens dus niet zo zeer een rationeel, maar veel eerder een symboliserend wezen<sup>141</sup>. In plaats van de, in de

menselijke rede vastliggende, categorieën van Kant heeft hij het over de, in de menselijke cultuur vastgelegde, symbolische vormen. Taal is het meest voor de hand liggende voorbeeld. Andere voorbeelden zijn mythes, kunst, religie en wetenschappelijke kennis. De structuur van de symbolische vormen bepaalt volgens Cassirer hoe we tegen de dingen aankijken, wat we waarnemen en hoe we de wereld zien. Een taalstructuur stuurt in deze visie bijvoorbeeld ons denken. Niet de door Kant geïntroduceerde onveranderlijke aanschouwingsvormen maar cultuurafhankelijke symbolische vormen maken empirische kennis mogelijk. Volgens Cassirer construeert de mens zijn symboolsystemen niet om een al gegeven werkelijkheid met al gegeven feiten en objecten *af te beelden*, maar om de vormgeving van een werkelijkheid *mogelijk te maken*, om er overeenstemming over te kunnen bereiken<sup>142</sup>.

De huidige hermeneutiek gaat vooral uit van de ideeën van Hans-Georg Gadamer. Deze leerling van Heidegger heeft heel wat meer weten te presteren dan zijn leermeester<sup>143</sup>. Gadamer beschouwde het '*verstehen*' als de basis voor alle kennis<sup>144</sup>. Hij doelt hierbij niet alleen op begrijpen maar ook op ervaren. Ervaring en intuïtie zijn een onderdeel van het begrijpen. Soms begrijpen we dingen alleen door ze te ervaren. Sommige kennis kunnen we ons alleen

eigen maken door ervaring. Dit begrijpen en ervaren is niet een louter individuele aangelegenheid. Wij delen begrip en ervaringen door er met elkaar over te praten, met elkaar in gesprek te zijn, elkaar verhalen te vertellen. Hier is ook een belangrijke rol voor taal weggelegd. Gadamer ziet taal niet als culturele verworvenheid. Taal maakt de mens tot wat hij is. Taal is niet slechts een instrument om gedachten uit te drukken. Taal heeft een 'wereldontsluitende' functie<sup>145</sup>. In taal komt de wereld van dingen en feiten die de mens kan begrijpen en ervaren tot stand. Taal maakt gedachten mogelijk. De rijkdom van een taal bepaalt dan de mate waarin we tot bepaalde gedachten kunnen komen. Uit onderzoek van Slobin blijkt bijvoorbeeld dat Engelse of Nederlandse mensen veel meer manieren kunnen bedenken om een tuin in te lopen dan Franse of Spaanse. Dit verschil is terug te voeren op de oorsprong van hun taal (Germaans en Romaans)<sup>146</sup>.

Gadamer geeft aan dat het proces van interpretatie fundamenteel talig is. Hij ziet de dialoog, het streven naar wederzijds begrijpen, als de duidelijkste uitingsvorm van '*verstehen*'. In een dialoog proberen mensen elkaar te begrijpen. In dit proces van elkaar verstaan worden beide veranderd en gevormd. Kennis is in deze visie een wederzijds begrip. Individuele kennis van de buitenwereld is in deze visie niet moge-

lijk<sup>147</sup>. Kennis wordt daarmee ook context afhankelijk. Deze context wordt gevormd door de sociale, culturele en historische achtergrond van de dialoog. Daarnaast speelt de horizon of oriëntatie van de betrokken personen een rol. Ieder mens leeft, bewust maar meestal onbewust, met verschillende vooronderstellingen of vooroordelen<sup>148</sup>. Gadamer kiest voor de term horizon omdat bij een verandering van standpunt de horizon niet verdwijnt maar opschuift. Aan ieder standpunt zit onlosmakelijk een horizon verbonden. Tegelijk wordt met het begrip horizon duidelijk dat het niet om inzichten gaat die we direct voor het grijpen hebben. Ze staan ver van ons af en blijven dat ook. Deze kloof kunnen we overbruggen door wederzijds begrip. Interpreteren leidt tot het versmelten van horizonten, het gaat over het met elkaar in overeenstemming brengen van wederzijdse (voor)oordelen<sup>149</sup>. Een eenzijdige claim op objectieve kennis is in deze visie niet alleen onbegrijpelijk maar staat de noodzakelijke dialoog om tot kennis te komen juist in de weg.

De hermeneutici, die vooral in Duitse hoek te vinden zijn, hebben zich niet of nauwelijks laten leiden door overwegingen uit de natuurwetenschappen. Hun ideeën staan los van deze discipline. Ze vertonen dan ook geen directe raakvlakken met de meer Angelsaksische georiënteerde denkers, zoals Popper,

Wittgenstein, Dewey, Quine, Kuhn en Feyerabend, die zich juist wel, in wisselende mate, nadrukkelijk met de natuurwetenschappen hebben bemoeid. Toch zijn beide denklijnen met elkaar in verband te brengen. Dit is door Richard Rorty gedaan. De in 1931 geboren Rorty geeft een Kuhniaanse wending aan de hermeneutiek. Hij baseert zich daarbij niet alleen op Kuhn maar ook op Quine, Wittgenstein en Dewey. Rorty ziet de hermeneutiek als een poging om vanuit je eigen perspectief, of horizon, of paradigma, een set niet met elkaar in overeenstemming te brengen uitspraken te begrijpen. Volgens hem kan dit niet vanuit een gedeelde objectieve werkelijkheid, neutrale feiten of zuivere waarnemingen<sup>150</sup>. In zijn ogen moeten we het zoeken naar onbetwifelbare kennis en correcte representaties van de buitenwereld (ofwel objectiviteit) opgeven. In plaats daarvan kunnen we beter uitgaan van solidariteit en een streven naar wederzijds begrip in een opbouwende conversatie. Om de dingen te begrijpen moeten we er volgens hem over praten. Voor kennis is dan een 'goed gesprek' nodig. Dit geldt natuurlijk ook voor kennis over beleid. Daarmee zijn we op het punt beland dat ook al vanuit de praktijk, de invoering van BISON, in de hoofdstukken 7, 8 en 9 is beschreven en is de cirkel rond. Om deze cirkel rond te krijgen was een lange weg nodig die in de volgende paragraaf nog even, in de context van BISON, wordt samengevat.

## 10.4 Alles nog eens op een rijtje

Ondertussen wordt het tijd voor een samenvatting. Die samenvatting kan meteen worden gebruikt om een aantal dingen over de ontwikkeling van BISON te zeggen. In paragraaf 10.1 is beschreven hoe de 'mythe van het ideaal' kon uitgroeien tot het grote verhaal van de wetenschappelijke standaardbenadering. Daarbij is een gedachtelijn beschreven die van Plato via Kant en het logische empirisme naar Popper loopt. Het belangrijkste kenmerk van de standaardbenadering is het uitgangspunt dat er een onafhankelijke werkelijkheid bestaat die dankzij de universele instrumenten van de rede kenbaar is en door onderzoek kan worden blootgelegd. Dit gaat stapsgewijs waarbij vanuit het algemene naar verklaringen voor bijzondere gevallen wordt gezocht of omgekeerd vanuit bijzondere voorvallen naar het algemene wordt geredeneerd. De eerste weg wordt deductie genoemd, de tweede inductie. In beide gevallen wordt gebruik gemaakt van algemeen aanvaarde standaardmethoden waar experimenten een belangrijk onderdeel van zijn. Daarbij wordt aangenomen dat deze experimenten aantoonbare feitelijke informatie geven over de werkelijkheid. Daarom worden ze objectief genoemd. Deze objectieve feiten worden met behulp van, in de

wetenschappelijke methode vastgelegde, conventies geïnterpreteerd. Volgens de standaardbenadering dringen we op deze manier objectief tot het wezen van de werkelijkheid door. Op die manier krijgen we onbetwifelbare, objectieve kennis over deze werkelijkheid.

Ook in de sociale wetenschappen komen we de standaardbenadering tegen. Daarbij is het belangrijkste uitgangspunt dat de wetten van natuurwetenschappelijk onderzoek ook toepasbaar zijn in de sociologie. Daarvoor is het nodig om sociale feiten als objectieve dingen te zien. Om sociale feiten als objectieve dingen te kunnen bestuderen maken de sociale wetenschappen vaak gebruik van het systeemdenken. Door sociale feiten als objectieve dingen te zien sluiten de sociale wetenschappen aan bij de standaardmethode. Omdat de standaardmethode op universele uitgangspunten is gebaseerd zien de vertegenwoordigers van deze methode hem als een werkwijze met een 'bijzondere status'. Simpel gezegd is het de beste methode om tot ware kennis te komen. Deze claim heeft verschillende gevolgen. Zo bestaat de kans dat de aanhangers van deze methode geen oog meer hebben voor overwegingen die buiten hun eigen blikveld vallen. Anders denkenden worden soms letterlijk als van een lagere orde, ofwel als inferieur, gezien. Dit vermeende superioriteitsgevoel leidt tot vervreemding van de

omgeving. Het gevolg is dat wetenschappers als een elite in een ivoren toren worden gezien. Ze sluiten zich op in hun eigen 'denkraam', hun eigen cocon. Pogingen om dit te doorbreken, of ter discussie te stellen, worden als bedreigend ervaren en leiden tot verdedigingsreacties. Aan het begin van hoofdstuk 7 is duidelijk gemaakt dat deze, op vermeende superioriteit gebaseerde, houding voor een deel was terug te vinden in de manier waarop wij in eerste instantie BISON wilden invoeren.

In paragraaf 10.3 is beschreven dat we allemaal op onze eigen manier naar de werkelijkheid kijken. De werkelijkheid zoals we die ervaren kan worden opgevat als een gedachteconstructie die we als een (klein) verhaal onder woorden brengen. Dit kleine verhaal kan worden gezien als onze eigen, subjectieve, 'definitie van een bepaalde situatie'. Het is niet een groot verhaal dat is gebaseerd op een objectieve, ofwel universeel geldige, 'definitie van de situatie'. Het is een klein verhaal dat tot stand komt doordat wij de dingen die wij waarnemen in verband brengen met de context die wij ervaren, onze eerdere ervaringen en onze vooringenomenheid. Dit in verband brengen noemen we interpreteren. Daarbij kan het heel goed zijn dat we gebruik maken van universele begrippen zoals ruimte en tijd. Tegelijk is de uitkomst, het verhaal, voor iedereen anders. Er zijn immers oneindig

veel contexten, ervaringen en vormen van vooringenomenheid denkbaar. In deze visie kennen we net zoveel werkelijkheidsbeschrijvingen als er mensen zijn. De werkelijkheid is dan de 'definitie van de situatie' zoals wij die zien. Het is vervolgens de kunst om tot een 'gezamenlijke definitie van de situatie' (werkelijkheid) te komen. Hierin zit de essentie van de ontwikkeling van kennis. Kennis is dan het vertellen van verhalen aan elkaar en het omsmeden ervan naar een gezamenlijk verhaal.

BISON is zonder dit inzicht ontwikkeld. Het is gebracht als een objectief, op (vermeende) rationele en universeel geldige overwegingen gebaseerd, standaardverhaal. Door ervan uit te gaan dat BISON is gebaseerd op een (onweerlegbaar) standaardverhaal werd geen recht gedaan aan het verhaal van anderen, bijvoorbeeld degenen die in de praktijk met BISON moeten werken. Dat dit tot weerstand leidde is niet zo verwonderlijk. Het is een mooi voorbeeld van de gevolgen van het buiten beschouwing laten van de invloed van een context op een situatie. Als feiten als objectieve waarheden worden gezien is de context immers niet van belang en dat is precies een van de dingen die wij bij de ontwikkeling van BISON volledig uit het oog hadden verloren. Door feiten als objectieve gegevens te zien, krijgen ze een absoluut karakter. Daarmee zetten ze de elemen-

ten waarmee we een verhaal opbouwen buitenspel. De feiten, de waarnemingen, zijn dan het verhaal. Context, geheugen en vooringenomenheid spelen dan vrijwel geen rol meer waardoor de waarneming de enige bouwsteen is voor het verhaal. Daarmee wordt de 'waarneming' hetzelfde als de 'definitie van de situatie'. Dat betekent dat de gemeten effecten van het beleid dé 'definitie van de situatie' zijn. Beleidseffectmeting is dan een objectieve (en daarmee neutrale) maatstaf voor de uitkomsten, en dus de effecten, van beleid. Ze krijgen een neutrale status en zijn boven elke discussie verheven. Er is als het ware geen verhaal meer tegen in te brengen.

Vanwege het vermeende neutrale karakter, de bijzondere status, is er geen discussie over deze feiten (waarnemingen) mogelijk. Daarmee ondermijnt dit soort beleidseffectmeting de essentie van beleid, het politieke debat, dat we ook als een 'goed gesprek' kunnen opvatten. Als we onderkennen dat beleidseffectmeting niet meer is dan een (gestandaardiseerde) waarneming, die voor iedereen op basis van verschillende vormen van vooringenomenheid, geheugeninhoud en context tot een ander verhaal kan leiden, is het niet meer dan één van de bouwstenen waarmee we een 'goed gesprek' over beleid kunnen voeren. Daarmee wordt het belang van beleidseffectmeting een stuk gerelativeerd. Bij de ontwikkeling van BISON hebben wij

geen rekening gehouden met deze overwegingen. Dit leidde tot groepsprocessen die werden gekenmerkt door weerstand en strijd. Het gevolg was dat het vrijwel onmogelijk was om tot een dialoog te komen. Als de deelnemers al wat in te brengen hadden werd deze bijdrage door ons vooral gezien als gekleurd door vooroordelen. Ondertussen waren we blind voor onze eigen vooringenomenheid. Wij waren immers objectief en objectieve mensen zijn niet vooringenomen. Het gesprek dat we voerden had daardoor vooral het kenmerk van het uitwisselen van standpunten. Er was weinig sprake van interactie en er werd al helemaal geen wederzijdse erkenning of een gezamenlijke identiteit ervaren. Daarmee stond de manier waarop we BISON probeerden in te voeren ongemerkt haaks op de doelstellingen die we ermee hadden.

In dit verband is het leerzaam om te lezen wat Kant aan Marcus Herz schreef toen hij bezig was met het schrijven van zijn 'Kritik der reinen Vernunft':

**“Verkwikkingen en verstrooiingen moeten de krachten van de geest soepel en bewegelijk houden, waardoor men in staat is het onderwerp altijd vanuit verschillende standpunten te bekijken en de blik van een microscopische observatie te verwijden tot een algemeen overzicht, zodat men alle denkbare standpunten kan innemen, en het optische oordeel**

**van het een, en dat van het andere bevestigt en omgekeerd. Dat was de enige reden, mijn waarde vriend, dat mijn antwoorden op uw brieven, die mij zo aangenaam zijn, zo lang uitbelevden, want u leek me niet te verlangen dat ik u zomaar wat schrijf.”<sup>151</sup>.**

Door het standpunt te veranderen krijgen we dus verschillende gezichtspunten of inzichten. Een gezichtspunt kunnen we zien als een 'definitie van de situatie' van een bepaalde persoon. Vervolgens is het de vraag in hoeverre dit gezichtspunt met andere gezichtspunten in verbinding is te brengen tot een 'gezamenlijk definitie van de situatie'. Daarvoor hebben we een veelzijdige, ofwel pluriforme, benadering nodig, die we kunnen typeren met uitdrukkingen als: 'anything goes' en 'making sense together'. Wat dan niet werkt is dat we alle aanwezigen de situatie via een op voorhand vastgestelde, eenzijdige, op rationaliseren en overtuigen, gebaseerde manier laten waarnemen waarbij we alle andere waarnemingen als ongeldig of inferieur afdoen. Heel kort door de bocht was dat ongeveer de manier waarop wij de ontwikkeling van BISON vorm hebben gegeven. Daarmee deden we niet alleen de anderen maar ook onszelf tekort. In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat we beter uit kunnen gaan van meerdere kleine verhalen dan van één groot, alles overheersend, standaardverhaal. Dit geldt ook voor de

bestuurswetenschappen die dan dicht in de buurt komen van hetgeen Van Braam als een belangrijkste functie van deze wetenschappen ziet:

“Bestuurswetenschappen hebben in de tweede plaats ten doel een verhelderend licht te werpen op de werkelijkheden (!!!) van het bestuur, gangbare werkelijkheidsbeelden van besturende actoren systematisch en kritisch aan de empirie te toetsten, afstand te nemen van de vanzelfsprekendheden van alledaagse bestuurskennis, vooroordelen bloot te leggen en normatieve vooringenomenheden te ontmaskeren. Bestuurswetenschappen hebben ten doel de bestuurlijke werkelijkheid voor besturende actoren te verhelderen, te onthullen, van nieuwe, onconventionele betekenissen te voorzien, vraagtekens te plaatsen bij zaken die algemeen in het bestuur als bekend worden verondersteld of aanvaard.”<sup>152</sup>.

In mijn ogen vraagt dat niet alleen ‘verkwikkingen’ en ‘verstrooiingen’ en respect voor verschillende standpunten. Het vraagt ook om creativiteit en de mogelijkheid om elke situatie als een nieuwe te zien, die een extra dimensie aan het bestaande verhaal kan toevoegen. Dat betekent ook dat elk geval, in ieder geval in eerste instantie, als een uniek geval behoort te worden gezien. Daar hoort bij dat het niet op een universele, maar op een frisse manier wordt benaderd, die vrij is van eenzijdige oordelen of veroordelingen. Voor degene die in deze situatie onderzoek doet betekent dat zo ongeveer dat:

“Als iemand zich eenmaal een bepaald perspectief heeft eigen gemaakt, hij of zij in elke situatie steeds opnieuw zal moeten bekijken welke concepten en onderzoeksmethoden daar relevant zijn. De opgave is daarmee gelegen in het

adequaat vormgeven van de eigen aanpak (in het licht van de discussie binnen het perspectief waarin deze gesitueerd is) en het zich bewust zijn van de sterke en zwakke zijden van deze aanpak (tegen de achtergrond van de discussie met andere perspectieven). Dit vereist een reflexieve houding en methodologie.”<sup>153</sup>.

In dit boek is besproken hoe deze inzichten in de praktijk van de invoering van BISON zijn uitgewerkt en tevens vanuit een wetenschapsfilosofische opvatting aannemelijk kunnen worden gemaakt. Dit geeft inzichten om opnieuw naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit te kijken. Een overzicht van deze inzichten wordt in het volgende, en tevens laatste, hoofdstuk gegeven.

# 11.

*Overzicht van inzichten*

Overzicht van inzichten

Overzicht van inzichten

## 11. Overzicht van inzichten

Zo langzamerhand wordt het tijd om de balans op te maken. Dat wordt in dit hoofdstuk gedaan. In grote lijnen wordt een overzicht gegeven van de verschillende onderwerpen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Er wordt vooral ingegaan op de onderwerpen 'beleid', 'effectiviteit', 'legitimiteit' en 'beleidseffectmeting'. Op die manier wordt tegelijkertijd aangegeven welke inzichten uit dit boek te halen zijn. Dit hoofdstuk gaat dan ook over overzicht en inzicht. Deze twee hangen sterk samen. Ze worden daarom niet in aparte paragrafen besproken maar aan de hand van hoofdpunten van elk hoofdstuk die steeds met een vet gedrukte kop zijn benoemd. Daarmee wordt een overzicht gegeven dat tegelijk inzicht geeft. Daarbij gaat het mij nadrukkelijk om inzichten en niet om conclusies. Conclusies hebben het karakter van een slotsom, ze geven een eendoordeel. Uit dit boek is eigenlijk maar één conclusie te trekken, namelijk dat er geen eendoordeel is als het over onderwerpen als 'beleid' en 'legitimiteit' en zelfs (wetenschappelijke) 'kennis' gaat. In dit laatste hoofdstuk worden daarom geen conclusies getrokken. Wel zet ik de inzichten die deze studie mij heeft opgeleverd aan de hand van een overzicht op een rijtje. Dat doe ik niet alleen omdat ik deze inzichten

graag deel met de lezers van dit boek maar ook omdat ik hoop dat ze op de een of andere manier een zinvolle bijdrage leveren aan een 'goed gesprek' over beleid en de daaraan verwante onderwerpen die in dit boek zijn besproken'.

### Actualiteit, relevantie en methode

Dit boek is geschreven vanuit de provinciale beleidspraktijk. Vanuit dat perspectief is gekeken naar beleidseffectmeting en de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Dit is een actueel onderwerp. Provincies hebben last van het gezegde 'onbekend maakt onbemind'. Ze worstelen al meer dan tien jaar met de vraag hoe zij duidelijk kunnen maken dat ze een legitieme positie hebben in onze hedendaagse bestuursstructuur. De laatste jaren is dit niet alleen een vraag die de provincies kwelt. Ook andere overheidsinstanties voelen steeds meer een noodzaak om te bewijzen dat ze bestaansrecht hebben. In al deze gevallen wordt steeds hetzelfde recept gekozen. Dit gaat ervan uit dat het bestaanrecht van de overheid is te bewijzen door helder te maken welke prestaties deze overheid levert. Het gevolg hiervan is dat overal in overheidsland wordt gezocht naar manieren om de effecten van het beleid in beeld

te brengen. De algemene term die hiervoor wordt gehanteerd is 'monitoring'. Door deze monitoring te koppelen aan het afleggen van duidelijke verantwoording over de geleverde prestaties krijgen we een overheid 'nieuwe stijl', die zichzelf daarmee beter op de kaart denkt te zetten. In grote lijnen is dit de essentie van een beweging die in 1999 in gang is gezet door minister Zalm en overal in overheidsland bekend staat als VBTB (deze afkorting is afkomstig van de nota met de titel 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' die Zalm op 27 mei 1999 aan de Tweede Kamer aanbod).

Bij de redenering dat een overheid zijn bestaansrecht kan bewijzen door helder te maken welke prestaties zij levert wordt uitgegaan van een aantal vanzelfsprekendheden. Ten eerste wordt aangenomen dat overheidsprestaties helder te maken zijn, bijvoorbeeld door ze te meten. Ten tweede wordt aangenomen dat deze prestaties een maat zijn voor het succes van het overheidsoptreden. Dit komt erop neer dat de gemeten prestaties worden gezien als een maat voor de effectiviteit van het overheidsbeleid. Ten derde wordt aangenomen dat het inzichtelijk maken van de effectiviteit van beleid de legitimiteit ervan versterkt. Dit betekent dat er ook



wordt aangenomen dat er een relatie is tussen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid. Vervolgens wordt als laatste verondersteld dat legitimiteit een soort onafhankelijke (waardevrije) maat is voor het bestaansrecht van een overheid. In dit boek zijn deze vanzelfsprekendheden nader onderzocht. Daarbij is duidelijk geworden dat alle hierboven genoemde aannames opgaan zolang wordt uitgegaan van de mogelijkheid dat er objectieve maatstaven bestaan. Zodra deze mogelijkheid ter discussie wordt gesteld staat de vanzelfsprekendheid van deze aannames ook ter discussie. Verderop kom ik hier op terug.

In de provincie Fryslân hebben we geprobeerd om een systeem voor beleidseffectmeting te ontwikkelen en in de praktijk in te voeren. Tegelijkertijd hebben we geprobeerd om met dit systeem de effectiviteit van het milieubeleid te meten om na te gaan of de legitimiteit van dit beleid groter is dan de legitimiteit van beleid waar de effectiviteit niet wordt gemeten. In beide gevallen is het niet gelukt om een eenduidig resultaat te bereiken. Om na te gaan wat hier aan de hand was is een stapje teruggedaan door kritisch naar de eigen werkwijze en het functioneren van de beleidspraktijk te kijken. Op die manier is een methode gehanteerd die in de beleidswetenschappen ook wel bekend staat als de methode van de 'reflectieve praktijkwerker'. Door op deze manier te

werken werden wij ons bewust van de groepsprocessen die in de beleidspraktijk een rol spelen. Tegelijk werd duidelijk dat het 'vastlopen' sterk samenhangt met de gekozen benadering die uitging van het bestaan van objectieve feiten die niet ter discussie staan.

Deze benadering, die erg leek op een benadering die bekend staat als de empirisch-analytische benadering, zat ons in de weg. Toen we dit eenmaal doorhadden hebben we een andere benadering gekozen die vooral was gericht op een dialoog en reflectie met de praktijk, ofwel het 'goede gesprek'. Op die manier konden we de belangrijkste onderdelen van het systeem uiteindelijk als nog invoeren. Tegelijk leverde deze vorm van reflectie meer algemene inzichten op over het functioneren van beleid, het belang van groepsprocessen daarbij en de wijze waarop wij kennis overdragen. Daardoor werd het mogelijk om ook meer te zeggen over legitimiteit en de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit van beleid. Om duidelijk te maken dat dit geen willekeurige inzichten zijn, zijn ze ingebed in een wetenschapsfilosofisch perspectief. Als je alles optelt is er dus een lange weg afgelegd. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe die is verlopen. Hieronder worden de hoogtepunten van die weg kort besproken en wordt aangegeven welke inzichten dit heeft opgeleverd. Het startpunt was een

beschrijving van de context van het onderzoek, de provincie.

## De provinciale context

De provincie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van ons land. Ons land is ontstaan toen zeven provincies zich afscheidden van het Spaanse Koninkrijk en een zelfstandige (con)federatie vormden. Dit is niet zonder slag of stoot gegaan. We kennen allemaal de periode die bekend staat als de 'tachtigjarige oorlog'. Door deze benaming lijkt het alsof er vooral veel is gevochten. Natuurlijk is dat ook zo maar er is ook heel veel gepraat en 'gewikt' en 'gewogen'. Uit dat praten en 'wikken' en 'wegen' is op te maken dat ons land eigenlijk is ontstaan doordat zeven provincies in staat waren hun eigen opvattingen over de situatie waarin zij verkeerden om te zetten in een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Deze constatering is om twee redenen van belang. Ten eerste ondersteunt hij een van de belangrijkste inzichten uit dit boek, namelijk dat beleid een werkwijze is waarmee we, met behulp van praten (het 'goede gesprek'), steeds proberen een 'gezamenlijke definitie van de situatie' te bereiken en vast te houden. Ten tweede zegt deze constatering veel over de ontwikkeling van onze eigen bestuurscultuur en de positie van de provincie daarin. Eigenlijk komt die bestuurscultuur uit de provincies voort.

Het belang van de positie van de provincies wordt minder groot als ons land na het Wener Congres, in 1815, een Koninkrijk wordt.

Vanaf dat moment staan nut en noodzaak van het bestaan van provincies steeds ter discussie. De provincie is dankzij de Provinciewet weliswaar een onderdeel van het ‘Huis van Thorbecke’ maar de precieze invulling van de taken van de provincies blijft door de jaren heen steeds een punt van aandacht. Vooral vanaf ruwweg 1990 is er in ‘provincieland’ een algemeen gevoel van onbehagen te bespeuren. Kortweg kun je stellen dat de provincies op dat moment met een identiteitscrisis kampen. Ze stellen zichzelf daarbij openlijk de vraag waar hun legitimiteit op is gebaseerd. Kennelijk is de historie geen vanzelfsprekende basis voor de legitimiteit van onze provincies. Ze zoeken een alternatief in het bewijzen van hun bestaansrecht door duidelijk te maken welke prestaties zij leveren. Hoewel dit niet gepaard gaat met de verspreiding van allerlei ziektes en onheil lijkt het er toch wel wat op dat ze met deze redering ongemerkt een doos van Pandora opentrekken. Het zichtbaar maken van provinciale prestaties is namelijk helemaal niet zo gemakkelijk. De taken van een provincie hebben vooral te maken met het stimuleren en stroomlijnen van processen. De prestaties van een provincie zitten, afgezien

van enkele dingen op het gebied van wegen en vaarwegen, in de toezichhoudende en de randvoorwaarden schepende sfeer. Een provincie speelt met andere woorden vrijwel uitsluitend op het middenveld en maakt zelden doelpunten.

Daar komt bij dat het bestaansrecht van een provincie, en trouwens van elke overheid, niet alleen samenhangt met de prestaties die zij levert maar ook met de manier waarop ze dat doet. Een overheid hoort het spel volgens de regels te spelen. Doet ze dat niet, dan is ze niet legitiem. Het beleid van een overheid moet daarom behoorlijk en rechtmatig zijn. Om die reden is een overheidsorganisatie zodanig ingericht dat deze kan aantonen dat ze rechtmatig bezig is. Dit heeft alles te maken met het hanteren van een werkwijze die voldoet aan wetten en regels. Om ervoor te zorgen dat een overheidsorganisatie dit kan garanderen zijn er procedures en afspraken nodig die op een strikte wijze worden gehanteerd. Daarmee wordt tevens willekeur uitgesloten zodat de werkwijze van een overheidsorganisatie ook voor behoorlijk kan doorgaan. Deze eisen, die altijd aan een overheidsorganisatie worden gesteld, leiden bijna onvermijdelijk tot een organisatievorm die bekend staat als bureaucratie. Een bureaucratie wordt tegenwoordig vrijwel altijd in verband gebracht met termen als ‘log’, ‘traag’, ‘ondoorzichtig’ en

‘ongewenst’ en is niet bepaald het toonebeeld van een organisatie die flexibel en effectief kan optreden. In die zin zit er dus een spanning tussen de wens om legitiem te zijn door effectief te zijn en de eis om legitiem te zijn door rechtmatig en behoorlijk te zijn. Je kan dit samenvatten door te stellen dat een provincie niet alleen geen doelpunten maakt maar de wedstrijd ook nog eens met een 0-2 achterstand begint.

### **Legitimiteit in een historisch en een bestuurswetenschappelijk perspectief**

Dit wordt nog een graadje erger als we het begrip legitimiteit nader onder de loep nemen. Lang geleden werd het begrip legitimiteit vooral in verband gebracht met de dingen die de Goden wilden. Door de eeuwen heen zien we in allerlei landen een traditie waarin de legitimiteit van Koningen en Keizers wordt gekoppeld aan een opvatting dat zij de afgezant van de Goden (later God) op aarde zijn. Vooral door denkers als Locke, Montesquieu en Rousseau komt hier in de Verlichting verandering in<sup>2</sup>. Het idee dat een gezag legitiem is zolang het in verbinding staat met God maakt dan plaats voor het idee dat een gezag legitiem is als het de Wil van het volk vertegenwoordigt. Dit klinkt heel mooi maar wie zijn het volk en wat willen ze eigenlijk? Het antwoord op deze vragen werd aanvankelijk gezocht in het

begrip nationale staat (wie het volk zijn) en verschillende doctrines zoals het liberalisme, socialisme, marxisme etc. (wat het volk wil). Tot de Eerste Wereldoorlog konden we hier redelijk mee uit de voeten. Vanaf die tijd worden de problemen, die Lyotard, zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, in zijn brief aan Cassin nogal compact maar ook erg treffend beschrijft, steeds duidelijker zichtbaar. In de huidige samenleving is de notie van een volk in rap tempo aan het vervagen. Tegelijk neemt het bindende vermogen van de doctrines (legitimatievertellings) net zo hard af. We worden teruggeworpen op onszelf en maken zelf wel uit wat wel en wat niet kan. In die situatie is het de vraag wat een begrip als legitimiteit nog kan inhouden. Een provincie staat niet alleen met 0-2 achter, het is ook de vraag of alle spelers wel hetzelfde spel spelen.

Beleidswetenschappers zoeken het antwoord op deze vraag in het begrip acceptatie. Daarbij gaan ze uit van de gedachte dat een overheid legitiem is als ze dingen doet die worden geaccepteerd. In het verlengde hiervan wordt legitimiteit in verband gebracht met het begrip democratie. Iets is legitiem als het democratisch is. Als een overheid iets wil, moet duidelijk zijn dat ze dit kan doen op grond van democratische principes. Eerst was het daarbij voldoende dat de bestuurders van de over-

heid eens in de zoveel jaar via verkiezingen werden aangewezen als onze vertegenwoordigers. Tegenwoordig is het steeds vaker zo dat de dingen die een overheid doet pas legitiem zijn als we er als samenleving een uitspraak over hebben gedaan. Op die manier wordt bijvoorbeeld de legitimiteit van de Europese Unie ter discussie gesteld. Ons is immers in het verleden nooit gevraagd of we deze Unie wel wilden. Daarom antwoorden we 'nee' als ons via een referendum wordt gevraagd of we een Europese grondwet willen. Ondanks de kortzichtigheid van deze redenering staat het referendum sterk in de belangstelling als een instrument om de legitimiteit van de overheid te versterken en wordt een belangrijk deel van de politieke agenda bepaald door opiniepeilingen en het debat in de media die dan beide worden gezien als een maatstaf voor de wensen van het volk of de mate waarin het volk iets accepteert.

Dit betekent dat legitimiteit (van gezag) afhankelijk is van de publieke opinie. Er is geen onafhankelijk principe waar we uit kunnen afleiden wat wel en wat niet legitiem is. Hiermee krijgt legitimiteit een nogal wankele basis, zeker in een samenleving waar vooral individuele overwegingen bepalen welke keuzes mensen maken. Wat legitiem is bepalen we zelf. Daarmee wordt het een vrijblijvende aangelegenheid. Tegelijk gaat

legitimiteit altijd over de vraag 'hoe het hoort' of over 'wat wel en niet kan'. Dat is iets dat je samen vaststelt. Als we echter uitsluitend vanuit ons zelf redeneren, vanuit onze eigen 'definitie van een situatie', is het zinloos om over de inhoud van het begrip legitimiteit na te denken. Legitimiteit heeft alleen een zinvolle betekenis als we er een 'gezamenlijke definitie' over hebben. Omdat er geen objectieve maatstaf is voor legitimiteit (ieder bepaalt het immers voor zich) zal die 'gezamenlijke definitie' in een gesprek tot stand moeten komen. In dat gesprek zullen we ons moeten realiseren dat een samenleving een gemeenschap is waarin we *samen* leven, met alle consequenties van dien. Vanuit dat perspectief is legitimiteit niet zozeer gekoppeld aan acceptatie in de zin van *eisen* en *bewijzen* maar veel meer aan acceptatie in de zin van *tolereren* en *respecteren*. Als je dit heel kort samenvat komt legitimiteit niet voort uit effectiviteit en de daarbij veronderstelde objectiviteit maar uit solidariteit en de daarbij horende collectiviteit. Vanuit dit perspectief is het de vraag of de provincie met het aantonen van prestaties wel het juiste spel speelt.

### Op weg naar een systeem voor beleidseffectmeting

Toen wij<sup>3</sup> begonnen met de ontwikkeling van een systeem voor beleidseffectmeting hadden we deze inzichten nog

niet. Ze zijn gaandeweg ontstaan. Bij de ontwikkeling zijn we dan ook in eerste instantie uitgegaan van een ‘recht toe recht aan’ benadering uit de systeemkunde. Daarbij hebben we beleid opgevat als een systeem. De kern van dit systeem is door ons opgevat als een proces dat uit vier elkaar opvolgende fasen bestaat (ontwikkeling, bepaling, uitvoering en evaluatie). Deze opvatting ging binnen de beleidswetenschappen lange tijd door voor de standaardopvatting. Je komt hem ook nu nog regelmatig tegen<sup>4</sup>. Dat we voor deze benadering kozen is dus helemaal niet zo vreemd. In deze benadering gaat effectiviteit over de vraag in hoeverre het beleid in staat is om in de uitvoeringsfase te realiseren wat in de ontwikkelfase is bedacht en in de bepalingfase is besloten. Het vaststellen in hoeverre dit is gelukt wordt in de evaluatiefase gedaan. In die zin gaat effectiviteit dus over het bereiken van doelen, maar niet over het bereiken van doelen zonder meer. Het gaat er ook om dat duidelijk wordt in hoeverre het bereiken van de doelen aan het beleid is toe te schrijven. Het gaat, met andere woorden, over de doeltreffendheid van het beleid.

De effecten van beleid komen echter vrijwel nooit direct en één op één uit het beleid voort. Dit komt omdat beleid, en dit geldt zeker voor het grootste deel van het provinciale beleid, vaak is gericht op een gedragsverandering van

een of meerdere groepen in de samenleving. Om een effect te bereiken moeten de mensen die deze groepen vormen iets doen, of juist laten. Het beleid is erop gericht om deze mensen in die zin in beweging te krijgen. Beleid bestaat daarom doorgaans uit, zowel negatieve als positieve prikkels, die zijn gericht op de mensen in deze groepen. Het uiteindelijke effect van het beleid wordt in grote mate bepaald door de manier waarop op de prikkels wordt gereageerd. Dat betekent dat de effecten van beleid tot stand komen in een keten. Alleen als die keten duidelijk is kan er iets worden gezegd over de effectiviteit van het beleid. Om het niet te ingewikkeld te maken zijn wij hierbij, in het systeem dat we hebben ontwikkeld, uitgegaan van een keten van vier stappen. De eerste stap is de provinciale prikkel (die we product noemen), de tweede is de handeling die daarop volgt (die we actie noemen), de derde stap in deze keten is het gevolg van deze handeling (die we resultaat noemen) en de laatste stap is de maatschappelijke situatie die daardoor ontstaat (wat we het effect noemen). Een verbetering van de waterkwaliteit (effect) is bijvoorbeeld het gevolg van een afname van lozingen uit recreatievaartuigen (resultaat) omdat de eigenaren van deze vaartuigen vuilwatertanks hebben ingebouwd (actie) dankzij de subsidie die ze bij de provincie konden aanvragen (provinciaal product). Als we voor al deze stappen dui-

delijk aangeven wat we willen bereiken en we meten vervolgens wat er van terecht is gekomen kunnen we de effectiviteit van het beleid bepalen door voor alle vier de stappen na te gaan wat de verhouding is tussen de gemeten en gewenste waarde. In die zin wordt de effectiviteit van het beleid gemeten door na te gaan in hoeverre het aan de oorspronkelijke verwachtingen voldoet.

### **Onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit**

Het inzicht dat beleid effectief is als het aan de verwachting voldoet is gebruikt als ingang voor het onderzoek naar de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit. Daarbij is ervan uitgegaan dat beleid dat aan de feitelijke verwachting voldoet eerder wordt geaccepteerd dan beleid dat hier niet aan voldoet. Daarnaast is acceptatie gekozen als een maatstaf voor de legitimiteit van beleid. Toen deze keuze werd gemaakt was nog niet duidelijk dat dit tot problemen leidt maar dit werd dankzij die keuze wel duidelijk. In het onderzoek is getracht om de effectiviteit (uitgedrukt als de verhouding tussen de feitelijk gemeten uitkomsten en de verwachte uitkomsten van het beleid) te correleren met de (aan de hand van enquêtes gemeten) acceptatie van datzelfde beleid. Op basis daarvan zou het mogelijk moeten zijn om uitspraken te doen over de relatie tussen de effectiviteit en de accepta-

tie, en de daaraan gekoppelde legitimiteit, van het milieubeleid<sup>5</sup>. Al gauw werd echter duidelijk dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan. Beleid is geen technische aangelegenheid en de opvattingen over wat effectiviteit is, wanneer iets wel of niet acceptabel is en wat dat te betekenen heeft voor de legitimiteit van beleid, verschillen van persoon tot persoon. Op die manier werd voor het eerst duidelijk dat het niet goed mogelijk is om objectief vast te stellen wat de effectiviteit van beleid is en wat acceptatie en legitimiteit inhouden.

### **Uitwerking van een systeem voor beleidseffectmeting**

De keten van vier stappen is ook gebruikt als basis voor een provinciale monitoringssystematiek. De vier stappen zijn voor alle onderdelen van het beleid uitgewerkt. Dit leverde een vrij technisch georiënteerde structuur op waarin het beleid werd opgedeeld in beleidsterreinen die werden onderverdeeld in beleidsthema's waar verschillende indicatoren voor zijn benoemd. Deze structuur vormde het uitgangspunt voor een informatiesysteem dat aan de gebruikerskant bestond uit een opvraagapplicatie met (buiten het gezichtsveld van de gebruiker) een aantal gekoppelde databases er achter. Tegelijk zorgden we ervoor dat we deze databases (ook buiten het gezichtsveld van de gebruiker) konden koppelen aan de informa-

tiesystemen voor de bedrijfsvoering. Op die manier werd de verbinding gelegd met Planning & Control en zou het systeem ingezet kunnen worden als hulpmiddel bij het realiseren van de doelen van VBTB. In VBTB staan drie vragen centraal: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Door de keten van vier stappen onder te brengen in een informatiesysteem dat was gekoppeld aan de financiële gegevens van de bedrijfsvoering hadden we een systeemconcept in handen waar de vragen van VBTB makkelijk mee konden worden beantwoord. Tegelijk zou het met dit concept mogelijk moeten zijn om inzicht te geven in de voortgang van het beleid zodat het zou kunnen dienen als hulpmiddel voor de sturing van het beleidsproces. In onze ogen was de invoering van het concept dan ook een formaliteit.

### **Invoering van een systeem dat objectieve informatie over het beleid geeft**

Dit bleek een grote vergissing te zijn. We dachten dat we de organisatie blij zouden maken met een wetenschappelijk goed doortimmerd en technisch hoogstaand systeem. Het voldeed aan wetenschappelijke eisen, het sloot aan bij de laatste landelijke inzichten op het gebied van monitoring en gaf objectieve informatie over het beleid. Als we met de invoering beginnen blijkt echter dat

het verhaal over het systeemconcept helemaal niet aanslaat. Sterker, na een tijdje lijkt het erop dat de organisatie het systeem helemaal niet wil. Om dit voor onszelf begrijpelijk te maken ontwikkelen we een weerstandstheorie die uitgaat van veranderingst. Vanaf dat moment zijn we erop gericht om de angst weg te nemen door met prototypes duidelijk te maken hoe goed het systeem werkt. Het gevolg is nog meer weerstand. Uiteindelijk geven we het op. Door aansluiting te zoeken bij een project op het gebied van Planning & Control lukt het nog wel om via een omweg een aantal kernpunten van de systematiek ingevoerd te krijgen. In onze ogen is dit een teleurstellend resultaat, te meer daar de organisatie Planning & Control eigenlijk ook niet ziet zitten en als een verplicht nummer ervaart. Tegelijk wordt ons ook duidelijk dat de wereld van beleidseffectmeting niet zomaar aansluit op de wereld van Planning & Control. Deze werelden spreken elkaars taal niet.

Als de verdere invoering van Planning & Control en beleidseffectmeting in de handen van externe adviseurs wordt gelegd ontstaat er ruimte voor een bezinningsmoment. Wat ging er mis? Een begin van een antwoord kwam uit een onverwachte hoek. Naast het ontwikkelen van een monitoringssystematiek hadden we natuurlijk ook ander werk. Een deel van dit werk had te

maken met het ondersteunen van brainstormsessies. We gebruikten daar een hulpmiddel bij dat ervoor zorgt dat iedereen de gelegenheid krijgt om zijn of haar inbreng te leveren en dat elke inbreng serieus wordt genomen. Zonder dit hulpmiddel hadden de sessies veel minder rendement. In die gevallen werd vooral inbreng geleverd door de mensen die het sterkst van hun eigen gelijk overtuigd waren. We noemden deze mensen de pleiters. De aanwezigheid van pleiters had twee gevolgen. Ten eerste kwamen anderen nauwelijks aan bod of ze hielden sowieso hun mond. Ten tweede leverde de aanwezigheid van enkele pleiters die er verschillend over dachten langdurige en vermoeiende discussie op. De rest van de groep haakte dan meestal af. Dit werd allemaal nog een graadje erger als deze pleiters een beroep deden op het begrip 'objectiviteit'. Voor henzelf verstrekte dit hun overtuiging dat ze gelijk hadden. De rest zag het vooral als een dooddoener.

Toen we ons realiseerden dat we deze problemen alleen konden oplossen met een hulpmiddel was het even alsof we in de spiegel keken. Ineens werd duidelijk dat we dezelfde patronen hadden veroorzaakt in vrijwel alle gevallen waar we zelf hadden gepleit voor de invoering van de beleidseffectmetingssysteem. Alleen in groepen waar de mensen het met ons eens waren hadden we

geen last van deze patronen. Door ons dit te realiseren zetten we de belangrijkste stap in het proces van zelfreflectie: we veranderden van 'onbewust onbekwaam' in 'bewust onbekwaam'. Op dat moment werd duidelijk dat de problemen die we hadden ondervonden bij de invoering wel eens heel goed konden samenhangen met de door ons gekozen werkwijze. De essentie van die werkwijze is dat erin wordt verondersteld dat we allemaal op dezelfde manier naar de werkelijkheid kijken en dat we daardoor allemaal hetzelfde over de realiteit (kunnen) denken zodat objectieve (ware) kennis over de werkelijkheid mogelijk is. Dat zou betekenen dat we allemaal op dezelfde manier betekenis aan de dingen geven. Dankzij het begeleiden van de brainstormsessies werd duidelijk dat dit uitgangspunt niet klopt. Betekenis komt veel eerder in een groepsproces tot stand. In dat groepsproces is geen plaats voor begrippen zoals objectiviteit die een onbesprekbare claim doen op de waarheid.

### **De (gezamenlijke) definitie van de situatie**

Door de inzichten uit de groepsprocessen werd duidelijk dat de manier waarop we naar de werkelijkheid kijken sterk samenhangt met de manier waarop we betekenis aan dingen geven. Dit is niet voor iedereen hetzelfde terwijl alle mensen technisch gezien wel allemaal het-

zelfde in elkaar zitten. Hoe kan dit? Om dit begrijpelijk te maken heb ik een simpel modelletje bedacht. Dit modelletje draait om het begrip 'definitie van de situatie'. Deze 'definitie van de situatie' komt tot stand doordat we met onze interpretatievermogens een verhaal 'bedenken' dat is gebaseerd op de waarnemingen die we doen, de context die we ervaren, de dingen die in ons geheugen zitten en de vooringenomenheid die we hebben. Deze bouwstenen hebben voor ieder mens een andere inhoud. Daardoor kan dezelfde gebeurtenis tot verschillende verhalen (definities van de situatie) leiden. Door deze verhalen uit te wisselen krijgen we een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Op die manier ontstaat kennis over de werkelijkheid. Deze kennis is geen vaststaand gegeven maar is afhankelijk van voortschrijdend inzicht. In die zin is er dus geen waarheid en is er ook geen kennis die absolute (objectieve) zekerheid over de feiten geeft. Kennis is iets waar we, in een 'goed gesprek', overeenstemming over moeten zien te bereiken. In het geval van een vallende steen zal dit niet zoveel problemen geven. Helaas zijn er heel veel gevallen denkbaar waar dit niet zo simpel is.

Beleid is zeker zo'n geval. Als je goed naar beleid kijkt wordt duidelijk dat alle betrokkenen steeds op zoek zijn naar de manier waarop ze betekenis kunnen geven aan de situatie waarin ze verke-

ren. Ze doen dit vanuit hun eigen perspectief. In mijn ogen is beleid er daarom vooral op gericht om ervoor te zorgen dat al deze verschillende 'definities van de situatie' worden 'omgesmeed' naar een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Als dit lukt is het zaak om deze 'gezamenlijke definitie' vast te houden. Dit is geen statisch geheel. De inhoud van de 'gezamenlijke definitie' kan in de loop van de tijd best veranderen. Waar we dan voor moeten zorgen is dat we het er over eens zijn dat dit zo is, en dat dit niet tot een ongewenste situatie leidt. Zolang we daartoe in staat zijn, is beleid in mijn ogen effectief. Dit kunnen we bereiken door in gesprek te blijven en ervoor te zorgen dat er steeds overeenstemming is over de veranderingen van de inhoud van het beleid. Want, pas als we het eens zijn over wat de inhoud inhoudt, zijn we in staat om er een gezamenlijk oordeel over te geven. We moeten het er met andere woorden eerst over eens zijn wat de feiten zijn voordat we een gezamenlijk oordeel over deze feiten kunnen geven.

In die zin zijn feiten geen absolute en objectieve gegevens die een onafhankelijk oordeel over de werkelijkheid mogelijk maken. Het zijn subjectieve gegevens waar we het over eens zijn. Als je het zo bekijkt, krijg je een andere kijk op het begrip effectiviteit. Effectiviteit is dan niet meer een objectief gegeven dat is vast te stellen met behulp van het ver-

schil (of de verhouding) tussen gemeenten feiten en gewenste feiten. Het is een uitkomst van een gesprek over de wenselijkheid van de waargenomen feiten. De verhouding ten opzicht van de gewenste feiten kan daar een rol bij spelen maar dat is niet per se nodig. Dat is afhankelijk van de accenten die in het gesprek worden gelegd. Omdat het gesprek over waargenomen feiten gaat kan beleidseffectmeting worden gezien als een hulpmiddel bij dit gesprek. Daarbij is het dan wel van groot belang dat dit hulpmiddel niet wordt gezien als iets objectiefs dat absolute zekerheid over de feiten geeft. Het gaat er juist om dat het een hulpmiddel is dat het gesprek over de waargenomen feiten mogelijk maakt. Daar is enige ruimte voor nodig. Op die manier krijgt beleidseffectmeting veel meer een procesmatig karakter, het helpt bij het bereiken van overeenstemming over de feiten, dan een inhoudelijk karakter, door voor te schrijven wat de feiten zijn.

### **Beleidseffectmeting als basis voor een goed gesprek**

Met dit inzicht hebben we opnieuw geprobeerd om de beleidseffectmetingssystematiek in te voeren. Dit kon omdat er na een reorganisatie in de organisatie een managementtraining nodig was. Eén van de onderwerpen van deze training was Planning & Control. Door een samenloop van

omstandigheden kregen wij de opdracht om dit deel van de training te verzorgen. Dit was een uitgelezen kans om de inzichten uit het bezinningsmoment in praktijk te brengen. We hebben een training ontwikkeld die ervan uitging dat iedereen een eigen opvatting heeft over beleid en de effectiviteit ervan waarbij beleidseffectmeting een hulpmiddel is om hier in een 'goed gesprek' overeenstemming over te bereiken. Op die manier gaven we uitwerking aan het uitgangspunt dat betekenis in een groepsproces tot stand komt. Door deze manier van werken waren we in staat om met de organisatie een 'gezamenlijke definitie' over de inhoud en het gebruik van beleidseffectmeting te ontwikkelen.

Dat daarbij een technisch systeem nodig is dat de informatie geeft die als basis voor een 'goed gesprek' kan dienen was helemaal geen punt van discussie meer. Sterker, bepaalde onderdelen van de organisatie die in een eerder stadium de grootste weerstand vertoonden tegen zo'n systeem vragen er nu uit zichzelf om. Ondertussen (2005) zijn we volop bezig met de invoering van een eenduidig informatiesysteem. We laten ons daarbij inhoudelijk gezien volledig leiden door de vragen van de gebruikers. Het voorschrijven van de inhoud, zoals we in het verleden deden, komt niet meer bij ons op. Toch is ook dit traject niet vrij van problemen.

Omdat we nu daadwerkelijk met de technische invoering bezig zijn wordt duidelijk dat betekenis ook daar in een groepsproces tot stand komt en dat het ook daar nodig is om eerst een 'gezamenlijke definitie' (visie) op de technische kant van systeemontwikkeling te hebben voordat hier succesvol door verschillende partijen aan kan worden gewerkt. Ondertussen is ook duidelijk geworden dat alleen door samenwerking met verschillende provinciale instanties in de informatiebehoefte kan worden voorzien. Dat betekent dat er verschillende 'goede gesprekken' nodig zijn met technische mensen van verschillende organisaties. Deze mensen gaan vrijwel altijd uit van (variaties) op de standaardbenadering die wij in eerste instantie ook hanteerden. Het zal dan ook nog wel even duren voordat er een informatiesysteem is dat aan alle eisen voldoet.

### **Van objectiviteit naar solidariteit**

Dat er voor de standaardbenadering wordt gekozen is natuurlijk niet zo verwonderlijk. Het is nou eenmaal een standaardbenadering. Deze methode is voortgekomen uit een lange traditie die in het werk van Popper op een hoogtepunt komt. Daarbij is een belangrijke plaats ingeruimd voor wetenschap die op objectieve feiten is gebaseerd. In de standaardbenadering wordt verondersteld dat we in staat zijn om op basis

van deze feiten theorieën te formuleren die een universele geldigheid hebben. Deze theorieën worden gerechtvaardigd omdat ze met de feiten overeenstemmen. Waarnemingen die in overeenstemming zijn met de theorie bevestigen hem, waarnemingen die er mee in tegenspraak zijn maken duidelijk dat een theorie niet klopt. Zolang we ervan uitgaan dat er objectieve feiten zijn houdt deze redenering stand. Zodra we het bestaan van objectieve feiten ter discussie stellen wordt duidelijk dat er iets mis is met deze redenering. Als er geen objectieve feiten zijn kunnen we de feiten uitleggen zoals we zelf willen. De standaardbenadering krijgt dan het karakter van een cirkelredenering die als een 'self-fulfilling prophecy' werkt. Duhem en Quine hebben aannemelijk gemaakt dat de standaardbenadering inderdaad zo werkt.

Als we feiten kunnen uitleggen zoals we zelf willen is er geen absolute zekerheid over deze feiten mogelijk. Hoewel sommige dingen zekerder zijn dan andere betekent dit dat we in een situatie leven waarin twijfel een belangrijke rol speelt. Als er geen objectieve feiten zijn die aan deze onzekerheid een eind kunnen maken is er eigenlijk maar één manier om met deze twijfel om te gaan: erover praten met anderen. Door te praten, door elkaar verhalen te vertellen, wisselen we begrip en ervaringen uit. Praten is een manier om overeenstemming te

krijgen over de dingen die we zelf niet begrijpen. Hoewel we op deze manier geen eind kunnen maken aan alle twijfel is de kans wel groot dat we op deze manier meer wederzijds begrip ontwikkelen. Daarmee groeit tegelijk onze kennis over wat op dat moment wel en niet voor zeker kan doorgaan. Op die manier wordt communicatie een manier om kennis te ontwikkelen. Kennis komt dan in een 'goed gesprek' tot stand. Rorty noemt dit goede gesprek een 'edifying conversation' ofwel een opbouwende conversatie. Eenzijdige claims op objectieve kennis zijn volgens hem niet alleen onbegrijpelijk maar staat de noodzakelijke dialoog om tot kennis te komen ook in de weg. In plaats daarvan kunnen we beter streven naar wederzijds begrip, een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Dit lukt beter als we uitgaan van solidariteit in plaats van objectiviteit.

### **Solidariteit en legitimiteit**

Dit betekent dat redeneringen die uitgaan van solidariteit ons verder brengen dan redeneringen die uitgaan van objectiviteit. Hierboven is al aangegeven dat dit in ieder geval het geval is voor onze opvattingen over legitimiteit. Iets is legitiem als we het er samen over eens zijn. We hebben elkaar nodig om vast te stellen wat wel kan en wat niet kan. Helaas is dit iets dat we de laatste tijd steeds vaker vergeten. Dit werd



pijnlijk duidelijk na de moord op Theo van Gogh toen Elsbeth Etty met een claim op de universele rechten van de mens in het NRC rustig kon beweren dat iedereen het volste recht heeft om een ander tot op het bot te beledigen<sup>6</sup>. In hoeverre deze redenering maatgevend is voor onze huidige samenleving kan ik niet beoordelen. Dat het een, op de idealen van de Verlichting geïnspireerde, drogredenering is, is wel duidelijk te maken. Etty zegt dat je mag zeggen wat je wil. Dit klinkt heel charmant. Het is een uiting van onze opvattingen over de vrijheid van het individu. Deze vrijheid is gefundeerd in de universele rechten van de mens. Die rechten worden gezien als een objectief criterium waaruit wij kunnen afleiden dat we mogen zeggen wat we willen.

Door te verwijzen naar een objectief criterium leggen we de basis voor dit criterium echter buiten het menszijn. Ergens buiten ons zou er een criterium zijn dat zegt dat we net zoveel verbaal geweld mogen gebruiken als we zelf willen. Daarmee houden we onszelf behoorlijk voor de gek. De dingen die we zeggen zijn juist een onderdeel van ons menszijn. Dit betekent dat we het criterium voor dingen die we wel of niet kunnen zeggen ook daar moeten zoeken. Dat begint met het besef dat er ook een 'ander' is. Als we dat beseffen wordt ook duidelijk dat het criterium dat we zoeken wel eens bij die 'ander' zou kun-

nen liggen. We hebben de 'ander' nodig om te beseffen wat we wel en niet kunnen zeggen. Zonder het besef van een 'ander' vervallen we in een vorm van respectloosheid die niet te legitimeren is. Het gaat er niet om wat we *mogen* zeggen, het gaat erom wat we *kunnen* zeggen. Als ik zeg wat ik wil en een ander heeft daar last van dan moet ik duidelijk maken dat er een, aan het menszijn gerelateerd, belang is om dit toch te doen. Als ik dit niet duidelijk kan maken moet ik mijn mond houden, dan kan ik niet rechtvaardigen wat ik zeg. Ik kan het niet legitimeren. Hoe ik daarin optreed is mijn *eigen* verantwoordelijkheid. Ik ben daar vrij in zolang ik in staat ben om een gewetensvolle afweging ten opzichte van de 'ander' te maken. In die zin is er geen legitimiteit zonder solidariteit<sup>7</sup>.

Wat voor 'vrijheid' geldt, geldt ook voor 'succes'. Ook dit begrip wekt warme gevoelens op. Je bent wat als je succes hebt. Iets dat succesvol is heeft bestaansrecht. Net als 'vrijheid' heeft ook het begrip 'succes' echter zijn keerzijde. Net als bij 'vrijheid' geldt ook voor 'succes' dat er een 'ander' is. We komen in de problemen als we dat vergeten. We willen allemaal zoveel mogelijk 'vrijheid' en zoveel mogelijk 'succes'. Zolang we denken dat de mate van 'vrijheid' en 'succes' met objectieve, buiten de mens gelegen, maatstaven (zoals de universele rechten van de

mens) zijn vast te stellen, zijn we geneigd de 'ander' te vergeten. *Ik* hou me dan bezig met *mijn* 'vrijheid' en *mijn* 'succes', daar heb ik immers recht op. Dit brengt ons in het vaarwater van het individualisme. In dit vaarwater zal een overheid snel als een noodzakelijk kwaad worden gezien. In het slechtste geval is het een behoorlijke sta in de weg, in het beste geval moet je er zoveel mogelijk van zien te profiteren. Als we allemaal zo redeneren is het niet verwonderlijk dat een overheid wil aantonen dat ze nuttig is. Als je als een noodzakelijk kwaad wordt gezien moet je laten zien dat je succesvol bent, dat je nuttig bent en iets presteert. In dat geval is er geen legitimiteit zonder effectiviteit.

Deze redenering gaat op zolang wordt aangenomen dat de effectiviteit van een overheid met onafhankelijk (objectief) bewijsmateriaal is aan te tonen. Het bewijsmateriaal geeft dan de objectieve argumenten waarmee het bestaansrecht van een overheid wordt gelegitimeerd. Dit bestaansrecht wordt als het ware verankerd in een algemene opvatting over nuttigheid waarbij wordt aangenomen dat nuttigheid met objectieve feiten is aan te tonen. Als je inziet dat er in dit verband geen objectieve maatstaven zijn en dat voor 'succes' hetzelfde geldt als 'vrijheid', namelijk dat we het er samen over eens moeten zien te worden wat wel en niet kan en wat wel en

niet zeker is, blijkt dat het (legitimatie)middel dat de overheid inzet wel eens erger zou kunnen zijn dan de kwaal. Er zijn in dit verband geen objectieve maatstaven. Er is geen absolute zekerheid in de feiten en er is ook geen absolute kennis over 'succes' en 'nuttigheid'. Zolang we ervan uitgaan dat dit wel zo is kunnen we doen alsof we de waarheid spreken terwijl we de dingen eigenlijk uitleggen zoals het uitkomt. Dit is een weinig vertrouwenwekkend perspectief. Zeker in situaties waarin de media zich kunnen beroepen op een (grenzeloze) vrijheid van meningsuiting waardoor ze in dit verband kunnen doen en te laten wat hen zelf goeddunkt.

Is beleidseffectmeting daarmee een zinloze activiteit? Zeker niet! Het is de manier waarop we ermee omgaan die de zinvolheid ervan bepaalt. Als we beleidseffectmeting opvatten als een activiteit die objectieve informatie geeft over de effectiviteit van het beleid waar we de legitimiteit van dat beleid mee kunnen aantonen komen we in het vaarwater dat hierboven is beschreven. Beleidseffectmeting wordt dan inderdaad een zinloze activiteit. Als we beleidseffectmeting zien als een hulpmiddel om in een 'goed gesprek' met de 'ander' tot een gezamenlijk inzicht over de effectiviteit van beleid te komen, kunnen we de bovenstaande problemen omzeilen. Beleidseffectmeting wordt

dan een collectieve zaak waarmee het tegelijk een hulpmiddel is om de solidariteit rond dat beleid te versterken. Daarmee levert het ook een bijdrage aan de versterking van ons gevoel voor legitimiteit. Natuurlijk is ook deze redenering niet vrij van problemen. Zo is het bijvoorbeeld de vraag wie wel en wie niet bij het 'goede gesprek' betrokken moeten worden en op welke manier dit het beste kan gebeuren. In de studie die hier is beschreven ben ik er niet aan toe gekomen om dit nader te onderzoeken. Ik hoop dat ik met mijn verhaal anderen kan inspireren dit wel te doen en ben benieuwd wat daar uitkomt.

# Noten

## 1. Overzicht van inhoud en relevantie

1. Theorie wordt door de Van Dale beschreven als ‘systeem van denkbeelden of hypothesen waarmee waargenomen feiten of verschijnselen kunnen worden verklaard of voorspellingen kunnen worden gedaan’. Swanborn geeft een wetenschappelijke beschrijving. Hij gebruikt veel meer woorden om uit te leggen wat een theorie is. Hij zegt onder meer dat in de sociale wetenschappen het begrip theorie op verschillende manieren wordt gebruikt: (a) als causaal model, (b) als een verzameling van met elkaar samenhangende uitspraken van verschillend niveau van algemeenheid waarbij althans enkele uitspraken direct toetsbaar zijn en (c) één of enkele, met elkaar in verband staande, zeer algemene basis-uitspraken, die als ‘harde kern’ functioneren van waaruit het onderzoek geïnspireerd wordt. Zie voor de gehele tekst Swanborn, 1994, blz. 97–106. In de rest van dit boek maak ik vooral gebruik van de Van Dale (Grootwoordenboek der Nederlandse taal op CD-ROM, basisversie 1.0, uitgegeven in 2000) als een nadere omschrijving van begrippen nodig is. Dit doe ik omdat wetenschappelijke definities meestal (zoals Swanborn duidelijk maakt) in een speciale context thuishoren terwijl ik met de nadere omschrijving juist probeer aan te sluiten bij het dagelijkse spraakgebruik.
2. In de rest van dit verhaal zal het woord ‘context’ regelmatig worden gebruikt. Het is dan ook één van de standaardbegrippen van dit onderzoek.
3. Zie ook: Schön, D.A., 2003.
4. Naast de uitleg die na dit citaat wordt gegeven wordt ook in hoofdstuk 11 duidelijk gemaakt hoezeer dit citaat de essentie van dit boek samenvat.
5. De brief is gedateerd op 6 februari 1984, heeft de titel: ‘Kanttekeningen bij de vertellingen’ en is opgenomen in het boek ‘Het postmoderne uitgelegd aan onze kinderen’ (zie Lyotard, J.-F., 1987, blz. 26–30).
6. Ook wat Lyotard zegt over universaliteit en zekerheid in de feiten wordt in het vervolg van dit boek nader uitgewerkt.

7. Naast de behoefte om de positieve werking van het meetsysteem aan te tonen was er bij mij ook een persoonlijke wens om dit onderzoek uit voeren. In overleg met de werkgever is toen geconstateerd dat beide partijen voordeel zouden kunnen hebben bij dit onderzoek. Er is een regeling getroffen en mei 2000 is het onderzoek inderdaad gestart. Dit boek is daar het resultaat van.
8. Van der Meer zegt dat het functioneren van politieke systemen onder druk van veeleisende (kritische) burgers verbetert. Deze kritische houding komt voort uit vermindert vertrouwen in de politieke instellingen maar leidt volgens Van der Meer juist uiteindelijk, door het betere functioneren vanwege de kritische houding van de burgers, tot meer vertrouwen (Van der Meer, J., Leiden, 2003, blz. 206 – 207). In de rest van dit boek zal duidelijk worden dat er enige vraagtekens te zetten zijn bij deze conclusie van Van der Meer. Omdat het onderzoek van Van der Meer hoofdzakelijk is gebaseerd op 'enigszins verouderde' data (zijn eigen woorden, blz. 32) en slechts één jaar (1990), zijn de conclusies die Van der Meer trekt in mijn ogen veel te stellig. Eigenlijk kun je stellen dat zijn onderzoek vanaf 2000 door de tijdgeest is ingehaald. Hoewel zijn onderzoek in 2003 is gepubliceerd zegt hij niets over de maatschappelijke ontwikkelingen die rond die tijd uiterst zichtbaar werden terwijl deze ontwikkelingen wel direct met het onderzoek van zijn studie in verband kunnen worden gebracht.
9. Een goede omschrijving van deze standaardopvatting is te vinden in: Koningsveld, H, 1989, met name hoofdstuk III. Ook in Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, en dan met name in hoofdstuk 2, is een beschrijving van de standaardopvatting te vinden.
10. Wetenschappelijke voorspellingen over de loop van het beleid ontlene hieraan hun legitimiteit. Dit is een algemene opvatting die bijvoorbeeld in jaargang 2004 in het tijdschrift *Beleidswetenschap* op bladzijde 224 bij monde van F. den Butter en G. Kronjee wordt verwoord. In hun artikel: *Doelgericht en met kennis de toekomst verkennen* spreken zij van wetenschapscriteria die legitimiteit van wetenschappelijke uitspraken waarborgen en de bijzondere status die wetenschappelijke uitspraken verdienen als basis voor toekomstverkenningen. Eén bladzijde eerder noemen ze Lyotard als een voorbeeld van iemand die, in hun ogen onterecht, het tegendeel beweerd.
11. Door aan te nemen dat we de werkelijkheid nooit kunnen kennen maar er wel allemaal op dezelfde manier over kunnen nadenken was Kant in staat om de tegenpolen empirisme en rationalisme met elkaar te verbinden. Daarmee leverde hij één van de grootste filosofische prestaties tot nu toe. Hij ging er daarbij vanuit dat alle mensen zijn uitgerust met dezelfde set van interpretatiehulpmiddelen, die hij categorieën noemde. Wat mij betreft staat deze redenering niet ter discussie. Voor mij is het vooral de vraag in hoeverre we in staat zijn om deze categorieën allemaal op dezelfde manier te voeden en te gebruiken. Op verschillende plaatsen in dit boek ga ik hier nader op in.

12. Dit is wat kort door de bocht. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven dat hier een veel langere periode voor nodig is geweest.
13. Zie Dewey, J., 1999 en Dinten, W. van, 2002.
14. De naam 'wezentje' is niet alleen gekozen omdat het zowel naar 'leven' als naar 'essentie' verwijst. Er is met opzet gekozen voor een verkleinwoord om de suggestie van iets kleins en simpels op te wekken. Om een boodschap over te brengen moet deze simpel zijn en op de een of ander manier in het geheugen blijven hangen. Dit kan door met de verpakking van de boodschap het geheugen te prikkelen. In het geval van 'wezentje' zit dat in de naam.
15. Moore, W., *The professions*, New York, 1970, blz. 56, geciteerd in: Schön, D.A., 2003, blz. 24.
16. Sabatier, P. A., 1999, blz. 5.
17. Zie bijvoorbeeld Den Butter en Kronjee 2003, blz. 224.
18. Tenzij we legitimiteit zien als iets dat geen onderdeel is van de realiteit waardoor we het zonder meer kunnen aanmerken als een mythe.
19. Hoogerwerf, A. in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 61, eerste cursivering in het origineel, tweede door mij aangebracht.
20. Als we het begrip verhaal ruim opvatten en er ook een schilderij of een muziekstuk toe rekenen, wordt dit nog duidelijker.
21. Zie bijvoorbeeld: Bressers, J.Th.A., 1983, blz. 21 - 57.
22. Dit voorbeeld is ontleend aan: Heffen, O. van, 1998, blz. 80 – 82.
23. Zie ook: Swanborn, P.G., 2002, blz. 63 – 77.
24. Hoe dit is gegaan wordt in hoofdstuk 10 besproken.
25. In hoofdstuk 10 wordt deze bewering nader onderbouwd.
26. Deze laatste zin kan worden gezien als een hele korte samenvatting van de filosofie van R. Rorty. Rorty vindt dat we moeten ophouden met het zoeken naar objectieve criteria voor het menselijke handelen. In plaats daarvan moeten we onze energie richten op solidariteit om vandaar uit op een goede manier met elkaar in gesprek te raken en te blijven. Hij noemt dit een 'edifying conversation' (opbouwende of vormende conversatie), zie ook hoofdstuk 10 en Leezenberg, M. en G. de Vries, 2002, blz. 202 – 206.
27. Later heb ik de cursus nogmaals gegeven aan een groep beleidsmedewerkers. Dit ging zonder enig probleem omdat mijn rol daar eenduidig was.

28. Met 'onze' worden de ontwikkelaars van het systeem bedoeld. Wie dat waren wordt in hoofdstuk 7 beschreven.
29. Hakvoort, J.L.M., Delft, 1996, blz. 20.
30. Butter, F. den en G. Kronjee, 2003, blz. 224.
31. Sabatier, P. A., 1999, blz. 5.
32. Herweijer, M., 2002, blz. 78-84.
33. Schön, 2003, blz. 169.
34. Idem.
35. Op de afdeling waaraan ik leiding geef worden onder andere geo-systemen gebouwd.
36. Senge, P.M., 1992 en Senge, P.M., A. Kleiner, C. Roberts, R.B. Ross en B.J. Smith, 1998.
37. Dit inzicht werd behoorlijk confronterend toen we ons realiserenden dat we door te metaplanen eigenlijk in de spiegel keken en de belangrijkste reden voor het mislukken van de invoering van de systematiek zich als een rollenspel voor onze ogen afspeelden.
38. Dewey, J., 1999, <http://www.iep.utm.edu/d/dewey.htm> (geraadpleegd in juni 2002), Biesta, G., 1992, en Dinten, W. van, 2002.
39. Schön, 2003, blz. 274-275.
40. Idem, blz. 273.
41. Idem, blz. 273-274, cursivering in het origineel.
42. Over deze kreet, die bekend staat als een lijfspreuk van Paul Feyerabend, wordt meer gezegd in hoofdstuk 10.
43. Die Van Dinten 'rationaliseren en overtuigen' noemt, zie ook hoofdstuk 8.
44. Dit zijn het constructivisme en het postmodernisme. In paragraaf 1.3.3 en in hoofdstuk 10 ga ik uitgebreid in op het constructivisme. Het postmodernisme wordt alleen in hoofdstuk 10 kort aangestipt.
45. Zalm, G., Resultaatgericht begroten en verantwoorden: mythen, paradoxen en taboes, in: Beleidsanalyse, nr. 1 / 2, 1999, blz. 3.
46. Zie <http://www.minfin.nl/default.asp> (geraadpleegd op 26 mei 2004).

47. De landelijke overheid opereert al jaren in een duaal stelsel (regering tegenover kabinet). Bij de lagere overheden was deze scheiding tot de invoering van het duale stelsel veel minder duidelijk. In hoofdstuk 2 ga ik hier nader op in.
48. Zie ook: Ringeling, A., 1993.
49. Hoogerwerf, A. in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 24.
50. Hoppe, R., M. Jeliaskova, H van der Graaf en J. Grin, 1998, blz. 14, cursivering in het origineel.
51. Idem, cursiveringen wederom in het origineel.
52. Op die manier wordt beleid individualistisch opgevat. Dat dit in onze huidige samenleving geen vreemde opvatting is en waar dit toe leidt wordt in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.
53. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de verwachtingen die we van een overheid hebben. Ringeling gaat hier uitgebreid op in. (Ringeling, A., 1993).
54. Zie ook Herweijer, M., 1981, blz. 348 – 366.
55. Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 80, cursivering in het origineel.
56. Idem.
57. Zie bijvoorbeeld: Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, 1987, met name blz. 44.
58. Herweijer, M., 2002, blz. 78-84.
59. Hakvoort, J.L.M., 1996, blz. 19.
60. Zie: NRC, 13 maart 2004, voorpagina en een artikel van Spiering waarin hij (op blz. 43) een boek van M. ter Hark met de titel: 'Popper, Otto Selz and the Rise of Evolutionary Epistemology' bespreekt.
61. Glasersfeld, E. von, 1984, cursivering in het origineel.
62. Dit wordt ook wel negatief aangeduid met het begrip subjectiviteit. Objectiviteit is dan het (positief gewaardeerde) tegenovergestelde.
63. In een politieke omgeving is het alles behalve makkelijk om dit helder te krijgen. Daarvoor is een bewustwordingsproces van alle betrokkenen nodig en het is ook dan nog zeer de vraag of iedereen daar even open voor staat. In mijn ogen hoort een beleidswetenschapper in ieder geval het goede voorbeeld te geven.
64. Die zich overigens niet op een speciale status beroept maar uitgaat van gelijkwaardigheid.

## 2. De positie van de provincie in het bestuur van ons land

1. Israel, J.I., 1996, blz. 189.
2. Blockmans, W.P. in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 157 – 158.
3. Vries, J. de, en A. van der Woude, 1995, blz. 768 en Braudel, F., 1990, blz. 167.
4. Koenigsberger, H.G., aangehaald in: Nierop, H. van, NRC, 10 mei 2002.
5. Idem.
6. Zowel Israel als Rogier gebruiken dit jaartal in de titel van het boek waarin ze de geschiedenis van ons land beschrijven, zie Israel, J.I., 1996 en Rogier, L.J., 1980.
7. Nierop, H. van, NRC, 10 mei 2002.
8. Israel, J.I., 1996, blz. 19.
9. Idem, blz. 30.
10. Dat een mythe weldegelijk betekenis kan hebben en dat er zelfs een legitimerende werking vanuit kan gaan wordt in hoofdstuk 3 besproken.
11. Een hagenpreek is een preek in het open veld.
12. Blockmans, W.P., in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 148.
13. Israel, J.I., 1996, blz. 158.
14. Idem, blz. 162.
15. Idem, blz. 163. Dit pleidooi is te zien als een beroep op het natuurrecht. In paragraaf 3.1.2 kom ik op het natuurrecht terug.
16. Blockmans, W.P., in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 151.
17. Israel, J.I., 1996, blz. 218.
18. Idem, blz. 222 – 224.
19. Schöffer, I., in: Schöffer, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, 1978, blz. 142.
20. In 3.1.2 wordt de ontwikkeling van het contractdenken uitvoerig besproken.
21. Schöffer, I., in: Schöffer, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, 1978, blz. 142.
22. Blockmans, W.P., in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 157.



- <sup>23</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 239 – 240.
- <sup>24</sup> Idem, blz. 243.
- <sup>25</sup> De Raad van State kan worden gezien als de uitvoerende macht van de (con)federatie.
- <sup>26</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 245.
- <sup>27</sup> In de zomer van 1588 had Filips zijn armada uitgezonden. Niet alleen om de Opstand neer te slaan maar ook om de protestantse Elizabeth van de Engelse troon te stoten. Dit mislukte allebei. Door deze aanval realiseert Engeland zich ineens dat ze dezelfde vijand heeft als de Hollanders. Even later, in 1589 geeft Filips zijn landvoogd Parma opdracht om zijn troepen naar Frankrijk te verplaatsen. Mogelijk redt hij de Republiek hiermee ongewild van de ondergang. Zie verder: Deursen, A. Th. van, in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 164.
- <sup>28</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 269 – 304.
- <sup>29</sup> Vries, J. de, en A. van der Woude, 1995, blz. 768 – 769.
- <sup>30</sup> Deursen, A.Th. van, in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 176.
- <sup>31</sup> Idem, blz. 203.
- <sup>32</sup> Deze periode wordt in paragraaf 3.1.3 uitgebreider besproken.
- <sup>33</sup> Roegiers, J. en N.C.F. van Sas in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 329.
- <sup>34</sup> Drentje, J., 2004, blz. 391 – 398.
- <sup>35</sup> Idem, blz. 411 – 412.
- <sup>36</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 124.
- <sup>37</sup> In 1500 hadden Amsterdam, Haarlem, Leiden, Delft en Dordrecht respectievelijk 12.000, 11.500, 14.000, 10.500 en 11.500 inwoners. In 1560 was dit 27.000, 14.000, 14.000, 14.000 en 10.500 (zie Israel, J.I., blz. 120).
- <sup>38</sup> Bieleman, J., 1992, blz. 33 – 39.
- <sup>39</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 115.
- <sup>40</sup> In de rest van dit boek wordt regelmatig ingegaan op de relatie tussen menselijk handelen en een goed gesprek. Hier zien we wat deze relatie voor het ontstaan van ons land te betekenen heeft gehad.
- <sup>41</sup> Israel, J.I., 1996, blz. 306.

42. Deursen, A.Th. van, in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, 1993, blz. 168.
43. Israel, J.I., 1996, blz. 329.
44. Schöffner, I., in: Schöffner, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, 1978, blz. 190.
45. Braudel, F., 1990, blz. 182.
46. Een vroedschap kan worden gezien als het stadsbestuur.
47. Israel, J.I., 1996, blz. 307.
48. Schöffner, I., in: Schöffner, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, 1978, blz. 184.
49. Israel, J.I., 1996, blz. 1061 – 1100.
50. Braudel, F., 1990, blz. 252 – 256.
51. Monchy, S.J.R. de, 1976, blz. 8.
52. Idem, blz. 5 – 6.
53. Idem, blz. 7.
54. Idem, blz. 8.
55. Idem, blz. 13.
56. Drentje, J., 2004, blz. 401 – 403.
57. Idem, blz. 28.
58. Hierbij zijn ook de invoering van het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht in 1917 en 1922.
59. Toonen, Th.A.J., A. Kreukels, R.J. in 't Veld en C.M.S. Glim, 1994.
60. Hopman, J.P., 1996.
61. Idem, blz. 25.
62. Idem, (Fryslân is een van de provincies waar begin 1995 met een dergelijk project is gestart, in hoofdstuk 6 en 7 wordt dit nader besproken).
63. Hopman J.P., 1996, blz. 35.
64. Het dualistische stelsel is het meest bekend. Dit is het landelijke plaatje. Het land wordt geregeerd door het Kabinet; het Parlement heeft een controlerende functie. Een minister is geen lid van het Parlement. In het monistische systeem is een bestuurder zowel controleur als lid van het dagelijkse bestuur. Een gedeputeerde was (tot 11 maart 2003) ook lid van Provinciale Staten.

- <sup>65</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, s.d., blz. 487 – 506.
- <sup>66</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), s.d.
- <sup>67</sup> Idem, blz. 30 – 31.
- <sup>68</sup> Idem, blz. 30.
- <sup>69</sup> Comptabiliteit betekent: verantwoordelijkheid voor de juistheid van geldelijke verrekeningen. De comptabiliteitsvoorschriften worden door het Ministerie van Binnenlandse zaken geformuleerd. Het zijn de eisen die het Rijk, bij wet, stelt aan de inhoud van begrotingsinstrumenten van lagere overheden.
- <sup>70</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004, blz. 2.
- <sup>71</sup> Idem, blz. 6.
- <sup>72</sup> Overigens is dit op dat moment niet iets nieuws. In hoofdstuk 6 geeft ik aan dat ook al in 1988, met het BBI-project, pogingen zijn gedaan om bedrijfsmatige en beleidsmatige aspecten van het overheidsbeleid meer op elkaar af te stemmen. Dat deze discussie al langer speelt is ook op te maken uit een artikel van Bressers uit 1984. (De accountant, nr. 5, 1984, blz. 331 – 337).
- <sup>73</sup> Het resultaat van deze werkzaamheden is te zien op [www.fryslan.nl/cultuurhistorie](http://www.fryslan.nl/cultuurhistorie). De presentatie was een groot succes. De website is door een team van ongeveer twaalf provinciale ambtenaren en twee externe deskundigen ontwikkeld. Het team bevatte alle noodzakelijke disciplines, zowel inhoudelijk als technisch. Binnen het team zorgden Menko en Mark voor de ontwikkeling van het systeem.
- <sup>74</sup> Het overgrote deel van het provinciale beleid is te vinden in de Provinciale Begroting. Deze is zonder bijlagen ongeveer 2 cm dik, met bijlagen is dit al gauw 8 cm.
- <sup>75</sup> Door Fryslân wordt vooral met de provincies Groningen, Drenthe en in mindere mate met Overijssel en Noord-Holland op diverse terreinen samengewerkt.
- <sup>76</sup> In die tijd heb ik een tiental onderzoeken gedaan naar de economische en de milieukundige gevolgen van het mestbeleid in de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, Utrecht en Friesland. Voor de provincie Flevoland heb ik een voorstudie gedaan naar de mogelijkheden voor luchtbeleid.
- <sup>77</sup> Van het midden tot het eind van de vorige eeuw zijn deze instellingen allemaal geprivatiseerd.
- <sup>78</sup> Provincie Fryslân, 2005, blz. 7.

79. Over samenwerking is veel meer te zeggen dan de korte opmerkingen die hier worden gemaakt. In veel gevallen gaat het om afhankelijkheidsrelaties (zie bijvoorbeeld: Fenger, M., 2001).
80. Wat hier beschreven wordt over samenwerking en overleg wordt door mij verderop in dit boek een 'gezamenlijke definitie van de situatie' genoemd. Het belang van dit begrip voor het begrijpen van beleid wordt vooral in de hoofdstukken 8, 9 en 10 nader besproken.
81. Vanaf 11 maart 2003 heet de Griffier: Secretaris (van het College van Gedeputeerde Staten) en Algemeen Directeur van het ambtelijke apparaat. Daarnaast is er vanaf die datum een Statengriffier die leiding geeft aan een griffieorganisatie die de leden van Provinciale Staten ambtelijk bijstaan. In het duale stelsel is de ambtelijke ondersteuning van GS en PS dus formeel gescheiden.
82. Monchy, S.J.R. de, 1976, blz. 186.
83. In die zin past dit bestuur goed in de traditie van het poldermodel (zie ook paragraaf 2.2.1).
84. Om de scheiding verder te versterken kan Provinciale Staten een Presidium instellen. Hierin zitten de Commissaris van de Koning(in), de Statengriffier en de fractievoorzitters. De secretaris (voorheen griffier) kan als adviseur worden uitgenodigd. Het Presidium bereidt vergadering van Provinciale Staten en Statencommissie voor, beslist over vragen van fracties om onderzoek en adviseert over, en bewaakt, de voortgang van bestuurlijke procedures.
85. Bestuurlijke taken werden door de griffie uitgevoerd, uitvoerende taken door verschillende diensten.
86. In Fryslân is het ambtelijke apparaat tussen 1986 en 2006 vier keer gereorganiseerd.
87. Mintzberg, H., 1992, blz. 138 – 159. Overigens was Weber de eerste die het begrip bureaucratie gebruikte. Voor hem was dit een organisatie die was geformeerd rond rationele (en legale) principes. Voor hem was een zuivere bureaucratie de meest doelrationele vorm van gezagsuitoefening. Hij zag een bureaucratie niet als een negatieve organisatievorm en associeerde deze dan ook niet met een machine (zie ook: Jong, M.-J. de, 1997, blz. 132 – 133).
88. Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies en B. de Vroom, 1998, blz. 92-93.

### 3. Legitimiteit, historisch en bestuurswetenschappelijk bezien

1. Zie: [http://www.igs.utwente.nl/news/springconference\\_igs\\_2004/index.html](http://www.igs.utwente.nl/news/springconference_igs_2004/index.html), door mij geraadpleegd op 2 juni 2005.
2. Scharpf, F.W., 1999.
3. Tijdens het seminar op de conferentie realiseerde ik me dat dit daar op dat moment aan de hand was. Later werd mij duidelijk dat dit toen geen unieke omstandigheid was maar dat dit een veel algemener fenomeen is dat enorme consequenties heeft voor de manier waarop we tegen de realiteit en de werkelijkheid aankijken. Dit gaat zover dat realiteit en werkelijkheid in mijn ogen zelfs twee verschillende dingen zijn.
4. Ook tegenwoordig is het voor sommigen nog heel gewoon om voor het eten een kruis te slaan, de handen te vouwen en een standaardtekst te prevelen.
5. Zie onder andere: Peper, B., 1998, blz. 21 – 26.
6. Renaissance staat voor wedergeboorte waarmee een herontdekking van de, in de Middeleeuwen ondergesneeuwde, ideeën uit de oudheid wordt bedoeld.
7. Het aanduiden van het begin van de moderne tijd is een subjectieve aangelegenheid. Verschillende historici zullen het met mij eens zijn. Anderen leggen het begin later, zo rond 1650. Weer anderen zien de Verlichting (1750) als het beginpunt. Kunstkenner kiezen weer een later beginpunt, zo rond 1900. Overigens is iedere grens in de tijd een kwestie van smaak. Het begin van de Renaissance wordt ook wel in 1450 gelegd en de Middeleeuwen beginnen ook niet voor iedereen op hetzelfde moment.
8. Blackburn, S., 1999, blz. 40.
9. Gallilei is hier een heel bekend voorbeeld van (zie ook hoofdstuk 10).
10. Over het begrip individualisme is veel meer te zeggen. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: Meer J., van der, 2003, blz. 21 – 24.
11. Zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993, blz. 21, Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 29 of Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 61.
12. Bor, J., E. Petersma en J. Kingma, 1996, blz. 102.
13. Drentje, J., 2004, blz. 401.

- <sup>14</sup> Zie ook: Aristotle, 1984.
- <sup>15</sup> Zie ook: Thucydides, 1983.
- <sup>16</sup> De in het algemeen als meest diepgravende beschouwde analyse van de oorzaken en achtergronden van dit proces wordt gegeven door I.F. Stone in: Het proces Socrates. De beschrijving van de mythe van het ontstaan van de democratie die ik hier geeft is een verkorte weergave van blz. 54 – 57 van dit boek.
- <sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld: Plato, 1956, blz. 27 - 100.
- <sup>18</sup> Slaven en vrouwen werden niet als burgers gezien.
- <sup>19</sup> Aidos wordt ook wel vertaald met 'achting voor elkaar'.
- <sup>20</sup> Hiermee werden alle vakken en beroepen bedoeld, van hoog tot laag, van schoenmaker en de smid tot de arts en de beeldhouwer.
- <sup>21</sup> Vrouwen en slaven telden ook in die tijd nog niet mee.
- <sup>22</sup> Stone, I.F., 1988, blz. 56, het woord verduidelijken is hier moeiteloos door legitimeren te vervangen.
- <sup>23</sup> Andere bekende zijn het verhaal van de grot en het verhaal van Er, onder andere te vinden in Plato, 1997.
- <sup>24</sup> Plato, 1997, blz. 85 en 86.
- <sup>25</sup> Bakker, R., 1986, blz. 9.
- <sup>26</sup> Deze "Homo-mensura-stelling", die aan Protagoras wordt toegeschreven, wordt in paragraaf 10.3 vanuit een meer eigentijds perspectief verder uitgewerkt.
- <sup>27</sup> Wes, M.A., H.S. Versnel en E.Ch.L. van der Vliet, 1978, blz. 92.
- <sup>28</sup> Idem, blz. 93.
- <sup>29</sup> Het gaat (nog) niet om het individu maar om de mens die in een gemeenschap samen leeft. Het woord individu of het equivalent daarvan bestond nog niet. Iemand die geen rol speelde in het maatschappelijke leven van die tijd werd een 'idiot' genoemd (zie ook Bor, J., E. Petersma en J. Kingma blz. 259 en Jong M-J., de, blz. 207). Sofisten kunnen dus niet worden gezien als de voorlopers van ons eigentijdse individualisme.
- <sup>30</sup> Bakker, R., 1986, blz. 17.
- <sup>31</sup> Bij de Sceptici is veel van het gedachtegoed van de sofisten terug te vinden, het komt via deze stroming en dankzij de werken van Cicero bij de Romeinen terecht. Daar krijgt het een plaats in de klassieke theorieën van het natuurrecht.

- 32<sup>2</sup> Zij onderwezen de gegoede burgerij in de welbespraaktheid (retorica), een vaardigheid die van groot belang was om je te kunnen handhaven in de polis. Zij vroegen daar geld voor en leerden de mensen 'recht te praten wat krom was, en krom wat recht' (Protagoras wordt beschouwd als de grondlegger van de dialectiek). In het huidige spraakgebruik betekent sofisme drogredenen.
- 33<sup>3</sup> Er is niet veel verbeeldingskracht nodig om een relatie te leggen tussen het idee van het Goede en God. Daarom was Plato voor de middeleeuwse mens één van de belangrijkste wijsgeren uit de oudheid.
- 34<sup>4</sup> Aristoteles, 1999. In de vertaling van R.W. Thuys uit 1954 wordt niet het woord 'individu' gebruikt maar 'de enkeling' en 'één enkel persoon'.
- 35<sup>5</sup> Aristotle, 1998, blz. lxxii.
- 36<sup>6</sup> Donner, A.M., 1981, blz. 16.
- 37<sup>7</sup> Met volksheerschappij bedoelt Aristoteles niet een democratie. De democratie wordt door hem gezien als een volksheerschappij in verval. Aristoteles spreekt van een politeia waarmee hij een staatsvorm bedoelt waarin alle burgers die een grondige opvoeding hebben gehad, en dus weten wat deugdzaamheid is, staatsburger zijn. Dit in tegenstelling tot een democratie waarin gewoon alle burgers staatsburger zijn. Zie ook Vloemans, A., 1980, blz. 48 en 49.
- 38<sup>8</sup> Zakaria, F., 2004, blz. 27 – 28, cursiveringen in het origineel.
- 39<sup>9</sup> Wes, M.A., H.S. Versnel en E.Ch.L. van der Vliet, 1978, blz. 305.
- 40<sup>0</sup> Idem, blz. 316.
- 41<sup>1</sup> Idem, blz. 318.
- 42<sup>2</sup> Zakaria, F., 2004, blz. 28.
- 43<sup>3</sup> Donner, A.M., 1981, blz. 17.
- 44<sup>4</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 13.
- 45<sup>5</sup> Onder pluralisme wordt verstaan: systeem van politiek, maatschappijleer of opvoeding dat het bestaan en de samenwerking van verschillende leidende beginselen of overtuigingen naast elkaar erkent.
- 46<sup>6</sup> Machiavelli, 1990, blz. 29 - 30.
- 47<sup>7</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 57.
- 48<sup>8</sup> Machiavelli, 1997, blz. 52.

49. Deze veronderstelling is afkomstig van Weber maar is omstrede. Zie ook: Kastelein, T.J., 1977, blz. 56 – 57.
50. In hoofdstuk 2 is hier al het nodige over gezegd.
51. Vloemans, A., 1980, blz. 143.
52. Idem, blz. 152.
53. Idem, blz. 154.
54. Idem, blz. 154 en 155.
55. Dit geldt niet alleen voor de opvattingen over de staat maar minstens even sterk voor opvattingen over wetenschap. In paragraaf 10.1 kom ik hierop terug.
56. Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 290 – 291.
57. Idem.
58. Vloemans, A., 1980, blz. 170.
59. Spinoza werd uit de joodse gemeenschap verbannen en door velen beschuldigd van atheïsme. Door deze beschuldiging voelde hij zich diep gekwetst en het was zelfs een van de redenen om de voltooiing van zijn hoofdwerk, de Ethica, uit te stellen en eerst de Tractatus theologico-politicus te schrijven. Zie ook: Nadler, 2005, blz. 314, 316 en 317.
60. Israel, J.I., 2005, blz. 26- 27.
61. Vloemans, A., 1980, blz. 181.
62. Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 302.
63. Israel, J.I., 2005, blz. 769.
64. Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 302, cursivering in het origineel.
65. Ook in onder andere Ierland, Polen, de Nederlanden en Italië breken in die tijd revoluties uit.
66. Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 454.
67. Idem, blz. 458.
68. Idem, blz. 463.
69. Holthoorn, F.L., 1977, blz. 189 – 242 en Kinder, H. en W. Hilgemann, 1983, blz. 40 – 41.
70. Altena, B. en D. van Lente, 2003, blz. 146.



- <sup>71</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 427-428.
- <sup>72</sup> Bayly, C.A., 2004, blz. 323.
- <sup>73</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 503.
- <sup>74</sup> Labrie, A., in: Wessels, L.H.M. & A. Bosch, 1997, blz. 64, cursivering in het origineel.
- <sup>75</sup> Idem, blz. 73.
- <sup>76</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 502 – 504.
- <sup>77</sup> Op 1 juni 2005 mochten we voor het eerst van de regering meedoen aan een referendum. In 3.2.2 zet ik enige vraagtekens bij de winst van deze stap, die door velen als een vooruitgang wordt gezien.
- <sup>78</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 783, cursivering in het origineel.
- <sup>79</sup> Westerse landen deinzen er niet voor terug om in naam van de democratie een soeverein land binnen te vallen om daar een staatsvorm te ontwikkelen die beter overeenkomt met hun democratische opvattingen.
- <sup>80</sup> Palmer, R.R. and J. Colton, 1978, blz. 482, cursivering door mij aangebracht.
- <sup>81</sup> Hoe dat zit wordt in hoofdstuk 10 uitgelegd.
- <sup>82</sup> Koningsveld, H., 1987, blz. 83.
- <sup>83</sup> Macintyre, A., 1974, blz. 164 -165.
- <sup>84</sup> Idem, blz. 165, cursivering in het origineel.
- <sup>85</sup> Zie voor een illustratie van deze uitspraken: Oosterbaan, W., 2005, blz. 17 – 25.
- <sup>86</sup> Westerloo, G. van, 2002, blz. 44.
- <sup>87</sup> Voor regel 1 en 3 zie: Ringeling A., 1993, blz. 86 en 14. Voor regel 2 zie: Hoogerwerf, A., 1998, blz. 72. Voor regel 4 zie: Woerdman, E., 1999, blz. 30.
- <sup>88</sup> Afhankelijk van, voor zover dat nog voorkomt, de leerstelling die zij aanhangen.
- <sup>89</sup> Deze begrippen hangen sterk samen met het begrip instemming en kunnen worden gezien als een uiting van het contractdenken.
- <sup>90</sup> Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 61.
- <sup>91</sup> Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 29.

- <sup>92</sup> Idem, blz. 30, cursiveringen door mij aangebracht.
- <sup>93</sup> Idem.
- <sup>94</sup> Zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993, Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, en Hoogerwerf, A., 1998.
- <sup>95</sup> Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993, blz. 21.
- <sup>96</sup> Idem, blz. 16.
- <sup>97</sup> Zie bijvoorbeeld: Jong, M.-J. de, 1997, blz. 128 – 132.
- <sup>98</sup> Die beide in verband kunnen worden gebracht met de paragraaf 3.1.3 besproken verwetenschappelijking van de samenleving.
- <sup>99</sup> Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993, blz. 15 – 16.
- <sup>100</sup> Hoppe, R., M. Jeliaskova, H van der Graaf en J. Grin., 1998, blz. 14.
- <sup>101</sup> Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies en B. de Vroom, 1998, blz. 109 en 111.
- <sup>102</sup> Idem, blz. 112 en 113, hierin klinkt de in 3.1.3 beschreven ontwikkeling door dat de mores van de gemeenschap een basis voor legitimiteit is.
- <sup>103</sup> Woerdman, E., 1999, blz. 267.
- <sup>104</sup> Herweijer, M. en F.M. Noordam, in: Herweijer, M., A.T. Marseille, F.M. Noordam en H.B. Winter, 2005, blz. 4.
- <sup>105</sup> Stand van zaken begin mei 2005, uiteindelijk werd het een opkomst van 63% waarvan 62% tegen was en 38% voor. De laatste week voor het referendum waren drie peilingen per dag geen uitzondering.
- <sup>106</sup> Bij een opkomst van 63% vindt 37% het niet de moeite om te komen. Van de 63% die wel komt is 62% tegen en 38% voor. Dat betekent dat van alle stemgerechtigden 39% om de een of andere reden tegen is en 24% het eens is met de huidige gang van zaken. Welke conclusie kunnen we op basis van deze uitkomst van het referendum over de Europese Grondwet trekken?
- <sup>107</sup> Scharpf, F.W., 1999, blz. 6, cursivering in het origineel.
- <sup>108</sup> Zie in dit verband ook: Bressers, J.Th.A., in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, 1984, blz. 68 – 73.
- <sup>109</sup> Scharpf, F.W., 1999, blz. 12.
- <sup>110</sup> Zie ook de beschrijving in 3.1.3.

- <sup>111</sup>. Zie: [www.igs.utwente.nl/news/springconference\\_igs\\_2004/papers\\_igs\\_springconference\\_20.htm](http://www.igs.utwente.nl/news/springconference_igs_2004/papers_igs_springconference_20.htm).
- <sup>112</sup>. Thomassen, J.J.A. en H. Schmitt, s.l., s.d., blz. 398, cursivering in het origineel, zie voor de ontwikkeling van een nationale staat ook 3.1.3.
- <sup>113</sup>. Idem, blz. 388.
- <sup>114</sup>. De manier waarop hij dat deed werd in verband gebracht met de wijze waarop Hitler rond 1930 de democratie wist te bespelen. Dit leidde ertoe dat het na zijn moord vrijwel onmogelijk was om zonder de suggestie van een hetzecampagne en hoog oplopende emoties vast te stellen wat de aanleiding voor de moord was. Er zijn mensen die denken dat hij premier was geworden als hij niet was vermoord.
- <sup>115</sup>. Zakaria, F., 2004, blz. 181 - 182.
- <sup>116</sup>. Idem.
- <sup>117</sup>. Idem, blz. 228 en 230.
- <sup>118</sup>. Idem, blz. 230 – 231.
- <sup>119</sup>. Idem, blz. 231.
- <sup>120</sup>. Potman, H. en M. Wolters, 1992, blz. 127.
- <sup>121</sup>. Idem.
- <sup>122</sup>. Idem.
- <sup>123</sup>. Idem, blz. 132.
- <sup>124</sup>. Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijdeveld, 1982, blz. 50.
- <sup>125</sup>. Idem, blz. 51 – 52.
- <sup>126</sup>. Idem, blz. 52.
- <sup>127</sup>. Idem, blz. 53.
- <sup>128</sup>. Idem, blz. 56.
- <sup>129</sup>. Zie bijvoorbeeld: Rorty, R., 1990, blz. 16.
- <sup>130</sup>. Dit begrip ligt dicht bij het begrip "fairness" waarmee Boedeltje en Cornips de basisoverwegingen voor input georiënteerde legitimiteit samenvatten (zie ook 3.2.2).
- <sup>131</sup>. Palmer, D., 2001, blz. 388.

<sup>132</sup>. Idem, blz. 389.

<sup>133</sup>. Zie: [www.pscw.uva.nl/SocioSite/labor/ECONSOC/6c-transformatie.html](http://www.pscw.uva.nl/SocioSite/labor/ECONSOC/6c-transformatie.html), blz. 4. Door mij geraadpleegd op 2 juni 2005.

<sup>134</sup>. Idem, blz. 5.

<sup>135</sup>. Idem.

<sup>136</sup>. Idem, blz. 7.

<sup>137</sup>. Potman, H. en M. Wolters, 1992, blz. 134.

#### 4. Systeemdenken en de effectiviteit van beleid

<sup>1</sup>. In Fryslân is de opkomst in 1995 58,2%, in 1999 54% en in 2003 57,8%.

<sup>2</sup>. Legitimiteit en identiteit worden hier als verwante begrippen gezien. Daarbij wordt legitimiteit opgevat als bestaanrecht en identiteit als datgene dat het bestaan kenmerkt.

<sup>3</sup>. Dit citaat staat ook in 2.1.4 maar wordt hier voor de duidelijkheid herhaald.

<sup>4</sup>. Rond 1990 heb ik als onderzoeker bij TNO-SCMO voor beide projecten deelopdrachten uitgevoerd.

<sup>5</sup>. Provincie Fryslân, 1999, blz. 3 en 5.

<sup>6</sup>. Hoe dit zit en waar dat toe heeft geleid wordt in de rest van dit boek (vooral in hoofdstuk 7) duidelijk gemaakt.

<sup>7</sup>. Of meer algemeen alles dat verandering in de tijd ondergaat.

<sup>8</sup>. Dit wordt in paragraaf 4.2.1 verder besproken.

<sup>9</sup>. Dit wordt recursie genoemd, dat in het dagelijkse spraakgebruik beter bekend is als het 'Droste effect'.

<sup>10</sup>. Deze drie beschrijvingen zijn bekend als 'Eulerian-space system', 'Eulerian-time system' en 'Lagrangian system'. Zie bijvoorbeeld Pasquill, F. en F.B. Smith, 1983, blz. 20 – 21.

<sup>11</sup>. Een uitvoerige beschrijving van deze aanpak is te vinden in: Sitter, L.U. de, 1994.

<sup>12</sup>. Een korte beschrijving van deze verschillende benadering is te vinden in: Senge, P.M., A. Kleiner, C. Roberts, R.B. Ross, G. Roth en B.J. Smith, 2000, blz. 125 – 134.

- <sup>13</sup> Miser, H.J. en E.S. Quade, 1985.
- <sup>14</sup> Quade, E.S. en H.J. Miser, in: Miser, H.J. en E.S. Quade, 1985, blz. 15.
- <sup>15</sup> Idem, blz. 16.
- <sup>16</sup> In hoofdstuk 7 wordt duidelijk dat we daarbij over het hoofd hebben gezien dat een louter technische benadering van deze haalbaarheid niet werkt.
- <sup>17</sup> Invoer en uitvoer hebben hetzelfde symbool omdat in veel stroomschema's de uitvoer van een proces tegelijk de invoer is voor een volgend proces.
- <sup>18</sup> Deze cirkel is overgenomen uit: Swieringa, J. en B. Elmers, 1996, blz. 37. Dezelfde cirkel is ook bekend als de cirkel van Deming. In dat geval staat er *plan, do, check, act*. Ik vind de cirkel van Swieringa duidelijker.
- <sup>19</sup> Controleren en reguleren is wat anders dan leren. Dit wordt hier niet verder uitgewerkt terwijl het wel tot twee verschillende sturingsfilosofieën leidt. Bij de ontwikkeling van BISON is dit verschil ook nooit expliciet aan de orde geweest met als gevolg dat elke uitleg van de functie van BISON altijd impliciet op twee gedachten hinkte. In een later stadium is dit verschil wel expliciet gemaakt. In de hoofdstukken 8 en 9 wordt dit nader besproken.
- <sup>20</sup> Deze tekst is gebaseerd op Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, 1986, blz. 152 en Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 69.
- <sup>21</sup> Zie D. Easton, 1965a en D. Easton, 1965b.
- <sup>22</sup> Deze tekst is gebaseerd op Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, 1986, blz. 152 – 153.
- <sup>23</sup> Hoogerwerf, A., en M. Herweijer, 1998, blz. 20 en 23.
- <sup>24</sup> Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 80.
- <sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld: Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 85 of Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 27 – 28 of Sabatier, P.A., 1999, blz. 21.
- <sup>26</sup> Weiss C.H., 1972, blz. 24 – 25.
- <sup>27</sup> Zie ook Herweijer, M., 1981, blz. 352 – 362, Bressers, J.Th.A., 1983, blz. 48 – 50 en Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, 1986, blz. 64 – 65, 78 – 79 en 212 – 213.
- <sup>28</sup> Bressers, J.Th.A., 1983, blz. 51 – 54.
- <sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: Bressers, J.Th.A., 1983, Bressers, J.Th. A. en A. Hoogerwerf, 1991, blz. 85 – 121 en Janssen, G.S.H. en J.C. Hellendoorn, 1999.

- 30. De bijdrage die een provincie levert aan onderhoud en bediening van infrastructuur (wegen, dijken, bruggen en sluizen) vormt hier een uitzondering op.
- 31. Zie bijvoorbeeld: Ringeling, A., 1993.
- 32. Deze hele keten gaat dus over de veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen. Hoogerwerf noemt dit een beleidstheorie. Op verschillende plaatsen in dit boek kom ik hierop terug.

## 5. Onderzoek naar effectiviteit en legitimiteit

- 1. Martha Hill in: Hill, M. and A. Wolfe, 1993, blz. 2, cusiveringen in het origineel.
- 2. Zie ook 2.2.3.
- 3. Hopman J.P., 1996, blz. 25.
- 4. Provincie Fryslân, 1999, blz. 4 en 5.
- 5. Provincie Fryslân, 2000, blz. 5.
- 6. In twee van de drie de citaten wordt ook een relatie gelegd met efficiency. Uit een interview met de ambtenaar die de betreffende stukken heeft opgesteld is duidelijk geworden dat de begrippen effectiviteit en efficiency in de verschillende notities worden gehanteerd als twee zijden van dezelfde medaille. Een expliciet onderscheid tussen beide begrippen is volgens de opsteller niet nadrukkelijk te maken. Letterlijk zegt hij dat: 'de inzet van middelen in verhouding moet staan tot het doel dat men beoogd te behartigen, welke inspanning heb je nodig om een bepaald doel te bereiken'.
- 7. Dit besluit werd door de toenmalige directeur van de toenmalige hoofdgroep Maatschappij en Omgeving genomen.
- 8. Het Collegeprogramma 1999-2003 koppelt de legitimatie van het beleid niet voor niets aan een de bestuursstijl die zich kenmerkt door herkenbaarheid, authenticiteit en daadkracht (zie de inleiding van hoofdstuk 4).
- 9. Hoogerwerf, A., 1984, blz. 495 en 502, haakjes in het origineel.
- 10. Bressers, J.Th. A., 1983, blz. 33, haakjes in het origineel.

11. Voor een overzicht van dit debat zijn de volgende artikelen vooral aan te bevelen: Hoogerwerf, A., 1984, Ringeling, A.B., 1985, Leeuw, F.L., 1986, Graaf, H. van der, 1988, Hoogerwerf A., 1989 en de SISWO verslagen van de studiebijeenkomsten rond dit onderwerp.
12. Deze redenering komt dichtbij verschillende hypothesen die Hoogerwerf, Arentsen en Klok geven. Enkele voorbeelden: *'Hoe meer de burgers van mening zijn dat de overheid de persoonlijke en maatschappelijke problemen zoals zij die zien, aanpakt, hoe groter de kans op maatschappelijke acceptatie van een overheidsbeleid zal zijn'* en *'Hoe meer doeltreffend een overheidsbeleid volgens de waarneming van de burgers is voor het oplossen van maatschappelijke en persoonlijke problemen, hoe groter de kans op maatschappelijke acceptatie van dat beleid zal zijn'*. Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993.
13. Hoe dit precies is gelopen wordt in hoofdstuk 7 beschreven.
14. Zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 23.
15. Majone, G., 1989, blz. 1.
16. Deze keten is voor wat betreft de woordkeuze niet helemaal in overeenstemming met figuur 4.2.13. Dit heeft te maken met veranderende inzichten. Hoe dit komt wordt in hoofdstuk 8 besproken.
17. Het temperatuurverschil is vooral van belang om de stabiliteitsklasse, of wel een bepaalde hoedanigheid van de atmosfeer, te bepalen. Deze stabiliteitsklasse bepaalt het transport van deeltjes door warmte in de atmosfeer op een bepaald tijdstip en is, naast de windsnelheid op hetzelfde tijdstip, een belangrijke parameter om de depositiesnelheid (met behulp van de zogenaamde gradiëntmethode) te bepalen.
18. Hiermee was trouwens nog niet gezegd dat er een fout in de meetsonde zat. Dat wisten we pas toen we deze nader hadden onderzocht. De aangetoonde fout had bijvoorbeeld even goed aan een deuk in de mast of aan de plaatsing van de sonde kunnen liggen.
19. Met eufemisme bedoel ik dat 'actor' een vorm van verhullend taalgebruik is dat wordt ingezet om precies het probleem dat ik hier beschrijf te maskeren. In hoofdstuk 8 ga ik nader in op deze beschuldiging aan een deel van de sociologie.
20. Hacking, I., 1999, blz. 104 – 105.
21. Idem, blz. 103.
22. Het is er natuurlijk wel.

- <sup>23</sup>: Wim Kayzer heeft dit bij mijn weten tenminste tweemaal gedaan. ('Een schitterend ongeluk' en 'Van de schoonheid en de troost'). In beide gevallen werden eerst een aantal prominente wetenschappers of filosofen geïnterviewd. Vervolgens werden deze mensen samengebracht in een panel. In beide gevallen waren de individuele interviews velen malen interessanter dan de paneldiscussies.
- <sup>24</sup>: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 23 en 60 – 61.
- <sup>25</sup>: Deze discrepantie tussen praktijk en theorie kwam ook telkens 'bovendrijven' als we in groepjes pogingen ondernamen om beleid SMART te formuleren. Hier geldt zonder meer: véél makkelijker gezegd (theorie) dan gedaan (praktijk). Zelfs met de meest bevoegen voorstanders van BISON was het erg lastig om met beschrijvingen te komen waar we allemaal zonder meer tevreden over waren.
- <sup>26</sup>: Waarmee meteen één van mijn belangrijkste bezwaren tegen het begrip 'beleidstheorie' zoals Hoogerwerf dit gebruikt is aangegeven. Een belangrijk deel van de discussie die Hoogerwerf aanzwengelde ging over de criteria waarmee de kwaliteit van een beleidstheorie kan worden vastgesteld. Daarmee wordt gesuggereerd dat deze criteria er inderdaad zijn en dat ze een algemene, en dus universele, geldigheid hebben waarmee de kwaliteit van een beleidstheorie objectief kan worden vastgesteld. Daarmee wordt gesuggereerd dat de kwaliteit van een beleidstheorie op basis van aantoonbare feiten kan worden vastgesteld terwijl het juist veel eerder zo is dat de kwaliteit op basis van overeengekomen feiten wordt vastgesteld. Er is dus wel discussie mogelijk over de kwaliteit van een theorie maar niemand heeft hierbij op voorhand gelijk.

## 6. Ontwikkeling van BISON als objectief meetsysteem

- <sup>1</sup>: Hoewel 'control' vaak in het Nederlands wordt vertaald met controle is dit niet hetzelfde. Het Nederlandse woord voor 'control' is beheer.
- <sup>2</sup>: Bij verschillende grote bedrijven ging dit rond 2004 mis. In ons land is Albert Heijn hier het meest spraakmakende voorbeeld van.
- <sup>3</sup>: Nimwegen, H. van, in het voorwoord van: Broen, J.G.W., A.C. de Jong en A.A. Kooijmans, 1995, blz. 6.
- <sup>4</sup>: Broen, J.G.W., A.C. de Jong en A.A. Kooijmans, 1995, blz. 10.
- <sup>5</sup>: Krogt, Th.P.W.M. van der en N.P. Mol, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 348.



6. Idem, blz. 343. Het woord 'afgerekend' is in dit geval zeer ongelukkig gekozen en leidt vaak tot misverstanden. Overheden zijn in de praktijk immers vrijwel nooit in staat om heel concrete resultaten te bereiken. Dit inzicht wordt nog steeds niet overal gedeeld. Toch is het veiliger om de term 'verantwoorden' te gebruiken. Het idee van afrekenen kan nog verder worden afgezwakt door het over 'leren' te hebben.
7. Een jaarrekening kan worden opgevat als het financiële deel van een jaarverslag.
8. Dat dit een langdurig zoekproces is blijkt wel uit het aantal reorganisaties in overheidsland. De provincie Fryslân kende in een periode van 15 jaar (1986 tot 2001) vier reorganisaties die allemaal wel iets te maken hadden met een of meer van de onderwerpen die in het kader van BBI zijn geïntroduceerd.
9. Daar is ook al aangegeven dat VBTB voor 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' staat.
10. [www.minfin.nl/](http://www.minfin.nl/), geraadpleegd op 14 mei 2004.
11. Zie ook: Bressers., J.Th.A., in: De accountant, nr. 5, 1984, blz. 334.
12. Onder beleidsveld wordt hier het domein van de samenleving verstaan dat rechtstreeks door het provinciale beleid wordt beïnvloed.
13. Het woord problemen is hier bewust gekozen omdat bij de ontwikkeling van BISON is verondersteld dat het provinciale beleid is gericht op het oplossen van problemen.
14. Deze afspraken worden vervolgens in de praktijk meestal door ambtenaren gemaakt en daarna door het bestuur (Gedeputeerde Staten) bekrachtigd.
15. In deze studie worden de woorden instrument en product door elkaar gebruikt. Zij worden dan ook als synoniem gezien. Instrument is de bestuurskundige benaming, product de bedrijfskundige benaming.
16. Deze tabel is overgenomen uit: Van der Doelen, F.J.C., in: Bressers, J.Th.A., P de Jong, P.J. Klok en A. Korsten, 1993, blz. 21.
17. Beleidsbeëindiging is in de praktijk een moeizaam proces dat aparte aandacht vraagt. In het licht van de ontwikkeling van BISON voert het te ver om hier nader op in te gaan.
18. In de praktijk zullen de verschillende fasen van het beleidsproces voor verschillende beleids-terreinen in de tijd door elkaar lopen waardoor de overgang van de ene fase naar de andere niet goed zichtbaar is (zie ook figuur 4.2.5). Hier is uitgegaan van een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

19. Dit kan worden gezien als het uiteindelijke effect (ofwel mate van doelbereiking) van het provinciale beleid dat wordt bereikt door een optelling van bijdragen van doelgroepen. De doelgroepen leveren deze bijdrage omdat ze reageren op provinciale producten. Met deze redenering wordt afgeweken van de gebruikelijke terminologie in de beleidswetenschappen. Daar wordt onder beleidseffecten de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking verstaan.
20. Hiermee is meteen het verschil in beleidsmonitoring en beleidsevaluatie duidelijk gemaakt. Monitoring heeft te maken met het in de gaten houden van indicatoren en beperkt bijsturen. Evaluatie gaat over nader en diepgaander onderzoek wat kan resulteren in een herziening van het beleid.
21. Bressers, J.Th.A., in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 121.
22. Zie ook: Bressers, J.Th.A., 1983, blz. 63 – 66 of Lulofs, K.R.D. en J. Schuddeboom, in: Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf, 1991, blz. 79 – 80.
23. Van dit model is een werkend prototype gemaakt. Verder is het nooit gekomen. In hoofdstuk 7 wordt besproken hoe dit is gekomen.
24. Deze actualiteit is voor het systeem geen harde randvoorwaarde, in de Beleidsbegroting 2004 is voor het milieubeleid een andere indeling gekozen die ook in de systematiek kan worden ondergebracht.
25. Omdat het denkmodel verder vanuit het perspectief van het beleid wordt besproken worden producten hier instrumenten genoemd.
26. Voorbeelden van functies zijn: waterwinning, wonen, werken, recreatie etc. Functies vallen soms samen met thema's of doelgroepen. Landbouw kan een doelgroep zijn, er wordt dan de sector bedoeld. Het kan ook een functie zijn, in dat geval wordt de activiteit bedoeld. Voor recreatie geldt hetzelfde.
27. In deze paragraaf doe ik een poging om dit weer te geven. Hierbij maak ik volledig gebruik van inzichten uit de dagelijkse praktijk van mijn werk. Deze inzichten zijn ontleend aan vijftien jaar werkervaring op dit gebied. De dingen die in deze paragraaf worden gezegd zijn dus volledig op deze ervaring gebaseerd. Er wordt niet naar (vak)literatuur verwezen.
28. Om in termen van serviezen te blijven, een database is een kast met een servies erin. Je kan ook een verzameling kasten, of een magazijn vol met allerlei verschillende serviezen beheren.
29. Het voorbeeld klopt ook niet helemaal. In een echte relationele database komt altijd maar één combinatie voor, dus 1a:q2a en 1a:q3a en 1a:u2a en 1a:u3a. In dit voorbeeld heb ik dit voor de overzichtelijkheid samengenomen in de code 1a:qu2a3a

30. De beschrijving van een datawarehouse die hier wordt gegeven is gebaseerd op een tekst uit een voortgangsrapportage van een consultant van Consultdata (Christaan Liefwaard) die door ons was ingehuurd voor de ontwikkeling van het datawarehouse van BISON. Deze rapportage is niet meer beschikbaar.
31. Wie meer van datawarehouses wil weten kan bijvoorbeeld Inmom, W.H., J.D. Welch en K.L. Glassey, 1997 raadplegen.

## 7. Het gebruik van BISON in de praktijk

1. De provinciale organisatie is in 1996 en in 2003 gereorganiseerd, beide reorganisaties komen in dit verhaal ter sprake.
2. Dit waren een Onderzoeksmakelaar maatschappij (Oma) en een Onderzoeksmakelaar omgeving (Omo). Deze twee bestreken samen het totale onderzoeksterrein van de hoofdgroep Maatschappij en Omgeving. De functie van Omo werd door mij bekleed. Mijn collega die de functie van Oma bekleedde nam vrijwel direct na het in functie treden ontslag. In overleg met mij werd toen besloten om beide functies samen te voegen en de vacatureruimte in te vullen met de functie van een onderzoeker Economie. De combinatiefunctie is door mij formeel tot 2002 vervuld. In de praktijk werd ik echter in 1997 clustermanager van alle resterende onderdelen van de oude afdeling Onderzoek. De functie van Onderzoeksmakelaar is in de praktijk nooit uit de verf gekomen.
3. Het systeem levert, als het naar behoren functioneert, immers informatie over de mate waarin beleid succesvol is.
4. Bij TNO heb ik, als projectleider, samen met drie andere personen, vier jaar gewerkt aan een informatiesysteem waarmee de effecten van maatregelen om de mestproblematiek aan te pakken in beeld konden worden gebracht.
5. Dit is een commissie van Statenleden die toezicht houden op alle zaken die te maken hebben met de provinciale financiën. Deze commissie was op dat moment ook een klankbord groep voor de ontwikkelingen op het gebied van Planning & Control.
6. Het vangen van muskusratten is een provinciale taak (tegenwoordig ondergebracht bij het Waterschap) die samenhangt met de zorg voor de onderhoudstoestand van waterkeringen.
7. Lange tijd (tot ongeveer 2002) was dit voor ons hét verkoopargument voor BISON geweest.

8. Lange tijd (tot ongeveer 2002) was dit het meest gehoorde argument tegen BISON. Dat het ene argument het ander opwekt, dat beide elkaar versterken en dat dit samenhangt met het tweeslachtige karakter van het begrip objectiviteit werd door ons op dat moment volstrekt niet onderkend. In hoofdstuk 8 wordt hier nader op ingegaan.
9. We zagen dit op dat moment als een objectief gegeven. Dat een beleidsmedewerker hier ook zelf wat over te zeggen heeft was voor ons op dat moment een bijzaak. Later, tijdens het MD-traject, werd dit juist een van de belangrijkste uitgangspunten.
10. Een beleidsafdeling kende in die tijd gemiddeld ongeveer 50 medewerkers. Deze afdelingen waren onderverdeeld in kleinere groepjes rond een zogenaamde 'eerste beleidsmedewerker'. Deze informele functie was na de reorganisatie van 1996 min of meer vanzelf ontstaan en was vooral inhoudelijk van aard maar kende ook een soort regiecomponent voor een bepaald onderdeel van het beleid. Het ontstaan van deze functie hing samen de spanning tussen het uitgangspunt van de reorganisatie om zo weinig mogelijk leidinggevendenden te hebben en de 'natuurlijke' drang in een grote organisatie om de coördinatie van werkgebieden op een specifieke plek, dicht bij het feitelijke werk, neer te leggen. Ook de functie van clustermanager die ik in 1997 kreeg moet in dit licht worden gezien.
11. Om precies te zijn waren dit een onderdeel bij de afdeling Milieu en Water dat over strategisch milieubeleid ging en een onderdeel bij de afdeling Economie en Infrastructuur, dat over het strategische deel van het verkeer- en vervoersbeleid ging. Bij deze onderdelen kwam onze boodschap goed over.
12. Enkele voorbeelden zijn: DTMP (Doelen, Taakstellingen, Maatregelen, Producten), DTPM (omdat in die redenering er eerst een product is en dan een maatregel), ERIP (Effect, Resultaat, Instrument en Product) en uiteindelijk DRAP (Doelen, Resultaten, Acties en Producten, zie ook hoofdstuk 9).
13. Provincie Fryslân, 1999, blz. 5.
14. Deze reorganisatie wordt in 2002 ingevoerd. Op hoofdlijnen is de uitkomst een opsplitsing van de hoofdgroep M&O in drie beleidssectoren, met elk een nieuw, van buiten de organisatie aangehouden, sectorhoofd. De oude hoofdgroep Wegen en Kanalen wordt de sector Provinciale Waterstaat met mijn oude afdelingshoofd als sectorhoofd. De oude hoofdgroep Centrale Voorzieningen wordt de sector Concern- en Bestuursondersteuning met het oude hoofd van de afdeling Landelijk Gebied als sectorhoofd. De griffier wordt directeur en er wordt ook een adjunct-directeur aangesteld. Samen zijn zij de directie. Onze hoofdgroepdirecteur gaat met pensioen, de hoofdgroepdirecteur van Wegen en Kanalen wordt directeur bijzondere projecten.
15. Provincie Fryslân, 2000, blz. 6.

16. Dit systeem heette FIS4U (van Financieel Informatie Systeem voor u). Hoewel dat bij de meeste betrokkenen volstrekt niet duidelijk was geeft deze naam precies aan welke problemen er te verwachten waren. Planning & Control, zeker met de ambities van BBI, is veel meer dan uitsluitend financieel beheer. Omdat wij met de andere kant van Planning & Control bezig waren, namelijk die van beleidseffectmeting, was voor ons vanaf het begin duidelijk dat aanschaf van FIS4U geen gelukkige keuze was. Voor een volledig P&C-systeem waren in onze ogen aanvullende hulpmiddelen nodig. Door ons zijn verschillende concepten ontwikkeld die echter nooit door de rest van organisatie als nuttig of noodzakelijk werden gezien. In 2006 is FIS4U nog steeds in gebruik. Het wordt als een zeer omslachtige manier van tijdschrijven gezien en als verplichtnummer ervaren. Verder wordt het systeem zoveel mogelijk gemeden en alleen door het team Financiën en Planning & Control gebruikt om financiële overzichten te genereren.
17. Dit was althans wat in de praktijk de belangrijkste taak leek te zijn. De formele opdracht was het invoeren van Planning & Control.
18. Het systeem had al gauw de bijnaam MISlukking.
19. Dit was de begroting over het jaar 2001. Een begroting wordt altijd in het voorafgaande jaar opgesteld. In de praktijk gebeurt dit meestal in april en mei. In de zomer vindt dan een bespreking in de Staten plaats. In het najaar worden de door de Staten gewenste aanpassingen verwerkt. In november vindt de vaststelling plaats. Concreet betekent dit dus dat de opstellers een jaar vooruit moeten denken. De praktijk leert dat dit erg lastig is zodat er meestal in het lopende jaar meerdere malen een aanpassing van de begroting nodig is. Dit is een onvermijdelijk aspect van de gekozen werkwijze.
20. Dit was een trend die was overgewaaid van het Rijk. Deze carrousel zorgde op dat moment vooral voor extra onrust in de organisatie.
21. De Voorjaarsnota was een nieuw instrument dat was bedoeld om de consequenties van de bevindingen uit het jaarverslag voor het volgende begrotingsjaar inzichtelijk te maken.
22. Een Voorjaarsnota is bedoeld om duidelijk te maken welke conclusies uit het jaarverslag getrokken kunnen waarbij tevens de gevolgen voor de eerst volgende begroting worden aangegeven.
23. Deze teams hebben het karakter van een afdeling en worden vanaf 2005 ook zo genoemd. Teamleiders zijn vanaf dat moment afdelingshoofden, sectorhoofden worden sectordirecteuren.
24. Op dat moment zijn twee van de tijdelijke medewerkers vertrokken. We zijn dan dus nog met z'n tweeën (de twee 'Wageningers').

- <sup>25</sup> Hart, P., 't, 1990, blz. 419.
- <sup>26</sup> In hoofdstuk 8 wordt uitgelegd dat dit een vorm van vooringenomenheid is die je 'rationaliseren en overtuigen' kunt noemen. In hoofdstuk 8 wordt ook uitgelegd dat het hebben van vooringenomenheden iets is dat onlosmakelijk met het menszijn is verbonden.
- <sup>27</sup> Dit kan natuurlijk nog veel opener, bijvoorbeeld door te vragen: 'hoe en waar kan ik nog meer duidelijkheid geven?'.
- <sup>28</sup> Het proces in deze groep lijkt ook op 'groupthink' en is vooral gericht op het bewaren van de harmonie door als groep ervoor te zorgen dat de leider tevreden is. Dit krijgt vorm doordat, afgezien van de leider, de andere leden van de groep zich, zonder dit tegenover elkaar uit te spreken, een bepaalde vorm van dezelfde zelfcensuur opleggen.
- <sup>29</sup> Op de achtergrond speelt hierbij ook een rol met welke intentie de deelnemers het gesprek ingaan. Sommige willen altijd gelijk hebben (de beste leerling uit de klas zijn), anderen zoeken vooral de 'waarheid' weer anderen zijn vooral gericht op de harmonie in de groep. Vaak spelen hierbij processen een rol waar we ons niet altijd van bewust zijn. Dit hangt samen met onze vooringenomenheid. In hoofdstuk 8 ga ik hier nader op in.
- <sup>30</sup> Pirsig, R.M., 1974, blz. 69 - 70.
- <sup>31</sup> Idem, blz. 71.
- <sup>32</sup> Idem, blz. 71 – 72.
- <sup>33</sup> Zijn hele boek gaat, onder meer, over de tegenstelling tussen objectiviteit en subjectiviteit, die hij aan de hand van twee perspectieven (classic en romantic) beschrijft.
- <sup>34</sup> Zie ook de keten die in paragraaf 2.1.4 is beschreven.
- <sup>35</sup> Zie onder meer: Beaten, P.C.M.G., 1997, blz. 233 – 237, Bogie M.J.S. en N.J.M. Nelissen, 1995, blz. 9 – 13, Dussan, J.W. van der, 2001, blz. 110 – 113, Groen, R. en A. Bouman, 2001, blz. 4 – 5, Hendriks, J., 2001, blz. 13 – 15 en Moerkamp, J., 2000, blz. 24 – 25 en 27. Daarnaast was de consultant die ons met BISON hielp tegelijkertijd betrokken bij soortgelijke trajecten als BISON in andere provincies. Via hem hielden we deze trajecten nauwgezet in de gaten. Ook via onze eigen contacten konden we de ontwikkeling bij andere provincies volgen. In al deze gevallen was duidelijk dat de ontwikkelaars ongeveer de zelfde stappen ondernamen. Verder had ik bij mijn vorige werkgever (TNO) vijf jaar gewerkt bij twee afdelingen (Studiecentrum voor Milieuonderzoek (SCMO) en Milieutechnologie (MT)) die beide speciaal waren gericht op het ontwikkelen van beleidsondersteunende informatiesystemen. In beide gevallen was ik verantwoordelijk voor het ontwikkelen van informatiesystemen die het regionale milieubeleid konden ondersteunen. De ervaring die ik daarbij had opgedaan was een belangrijke leidraad bij de ontwikkeling van BISON.

36. Gunsteren, H.R., van, 1972.
37. Idem, blz. 210.
38. Zie voor een beknopte historische beschrijving van het COBA-traject en PPBS: Boorsma, P.B., F.C.M.M. Maessen en J.A. Schild, 1999, blz. 15 – 28.
39. Idem, blz. 21 – 22.
40. Boorsma, P.B., F.C.M.M. Maessen en J.A. Schild zetten de overeenkomsten een verschillen op een rijtje.
41. Helden, G.J. van en N.P. Mol, 1999, blz. 29 – 37.
42. Idem, blz. 36.
43. Idem.
44. Tegelijk kon ik door mijn positie in de provinciale organisatie ook enige afstand bewaren. In de meeste gevallen was in namelijk niet een directe betrokkene bij het beleid maar werd ik als adviseur bij het beleid betrokken. Gedurende de hele ontwikkelperiode van BISON heb ik nooit de functie van beleidsmedewerker gehad maar was ik 'onderzoeker' (de namen van de functies die ik had waren: hoofdgroepadviseur, onderzoeksmakelaar, clustermanager beleidsinformatie & cartografie en afdelingshoofd beleidsinformatie, cartografie en vormgeving). Dit maakte dat ik vrijwel altijd op hetzelfde moment als 'insider' (collega) en als 'outsider' (raadgever) werd gezien.
45. Deze term is afkomstig van John Dewey en wordt ook door Van Dinten gebruikt (zie Dewey, J., 1999 en Dinten, van W., 2003).
46. Sommige dingen zijn natuurlijk wel zekerder dan andere, niet alles hoeft altijd ter discussie te staan.

## 8. Sturen en een gezamenlijke definitie van de situatie

1. Tolstoj, L.N., 2003, blz. 493 - 496.
2. Beleid is nog ruimer, allerlei organisaties en zelfs individuen zeggen dat ze 'hun dingen met beleid doen' als ze bedoelen dat ze zorgvuldig zijn.
3. Zie Dinten, W., van, 2002, blz. 171.

4. Het begrip patroon moeten we daarbij ruim opvatten. Het kan van alles zijn, een ruimtelijke figuur of vorm, herhalend gedrag, de essentie van een verhaal, een bepaald stukje muziek, de opstelling van een aantal schaakstukken etc.
5. Context bevat dus ook iemands achtergrond, opleiding, geloofsovertuiging, politieke gezindte etc.
6. Orlando Figes laat zien dat het tevens een bron is om de Russische cultuur in die tijd te begrijpen en nader te verklaren. Zie: Figes, O., 2005 (de Natasja in de titel is Natasja Rostov, een van de belangrijkste personages in Oorlog en Vrede).
7. Newton ging uit van krachten die massa's, afhankelijk van hun onderlinge afstand, door de ruimte op elkaar uitoefenen. Einstein stelde zwaartekracht gelijk aan versnelling (iemand staat in een lift die omhoog gaat, hij springt omhoog, op dat moment versnelt de lift zodat deze persoon door de lift wordt ingehaald waardoor hij naar beneden lijkt te vallen). In hoeverre er sprake is van een zwaartekracht is dan afhankelijk van het standpunt van de observator. Degene die in de lift zit ziet wat anders dan degene die naar de lift kijkt. Zwaartekracht wordt daarmee een relatief begrip. De opvattingen van Newton en Einstein zijn twee totaal verschillende manieren om de werkelijkheid te beschrijven en dus betekenis te geven. De realiteit, een steen valt naar beneden als we hem boven de grond loslaten, is onveranderlijk en onafhankelijk van deze beschrijvingen. Overigens zijn beide redenering hier vrij kort door de bocht, en daarmee dus niet helemaal accuraat, weergegeven. Zie voor een nauwkeurigere beschrijving bijvoorbeeld: Keller, F.J., W.E. Gettys en M.J. Skove, 1993, blz. 140 – 142 en blz. 961 – 962.
8. Dinten, W., van, 2002, blz. 264 – 268, Van Dinten leidt deze oriëntaties uit wiskundige principes af. Dat wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.
9. Deze persoon wordt macht toegekend, het gebruik ervan leidt ertoe dat de leider niet in eoz staat maar in ioaz.
10. Deze oriëntatie past bij een wetenschappelijke benaderingswijze en is ook terug te herkennen in de wijze waarop wij BISON in eerste instantie probeerden in te voeren.
11. Deze oriëntatie past bij een politieke en individualistische benaderingswijze. Mensen met deze oriëntatie zien systemen als BISON vooral als strategische instrumenten en gaan er ook op die manier mee om waarbij ze zich steeds laten leiden door de consequenties die dergelijke systemen voor hun eigen positie kunnen hebben.
12. Dit is precies tegengesteld aan de aanvankelijke uitgangspunten van BISON waarin juist werd aangenomen dat betekenis vooral, of zelfs volledig, uit waarneming voortkomt.
13. VPRO, 1993, blz. 21 (het cursief is de bijdrage van Wim Kayzer aan het gesprek).



- <sup>14</sup> Idem, blz. 45.
- <sup>15</sup> Het omgekeerde geldt natuurlijk ook. Als we vooral uit (eigen)belang redeneren is de kans groot dat we op weerstand stuiten, zie bij voorbeeld de beschrijving over de invoering van BISON in hoofdstuk 7. Als we een gesprekspartner met respect benaderen en de dialoog zoeken is er veel meer kans op gezamenlijkheid. Zie verder ook: Coppenhage, R., 2002, blz. 38 – 39.
- <sup>16</sup> Ook hier is sprake van betekenisgeving door combinaties van context, interpretatie, voorin-genomenheid en geheugen, ofwel de manier waarop we ‘wezentje’ gebruiken. Er is dus ruimte voor subjectiviteit. Hoe een tekst wordt ervaren verschilt van persoon tot persoon ondanks redelijk eenduidige taalregels. In de praktijk kom je dat veelvuldig tegen. Hoe dit werkt is het domein van de taalwetenschappen. (zie bijvoorbeeld Jansen Th., 2002).
- <sup>17</sup> Doen ze dit wel dan spreken we eerder van passies. Soms wordt dit als positief gezien, meestal wordt het ongeremd najagen van passies als uitermate negatief gezien.
- <sup>18</sup> Zie ook: Elster J., 1989, blz. 52 – 60.
- <sup>19</sup> Remmerswaal, J., 2003, blz. 66 – 85.
- <sup>20</sup> Hier wijk ik af van de beschrijving die Remmerswaal van dit niveau geeft.
- <sup>21</sup> Dit niveau is minder van belang voor de invoering van BISON. Toch wordt het hier besproken omdat het duidelijk maakt dat groepsprocessen op de manier die hier besproken wordt inhoud geven aan het begrip ‘legitimiteit’.
- <sup>22</sup> Een belangrijk onderdeel van deze vorm van verhalen vertellen is de argumentatie.
- <sup>23</sup> Wat is er onderzocht, hoe is dat gedaan en wat is er uitgekomen?
- <sup>24</sup> Door deze vraag te verbinden met de politiek kan het bestaan van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid worden gerechtvaardigd. Zie ook: Butter, F. den en G. Kronjee, 2003, blz. 207 – 231.
- <sup>25</sup> Hoppe, R., 1998, blz. 1 en 39 – 40.
- <sup>26</sup> Deze analyse bestond eruit dat ik me dagelijks tijdens het werk afvroeg wat er nu eigenlijk precies gebeurde. Als je dat tot de essentie terugbrengt is dat overleggen en notities schrijven, wat neerkomt op een permanente productie van verhalen waar je het over eens probeert te worden en besluiten over neemt.
- <sup>27</sup> Hoe kunnen we verklaren dat we uit de veelheid van prikkels die we krijgen juist datgene waarnemen dat we waarnemen.

28. Ons verhaal is wat anders als onze handelswijze, die in het algemeen beter te voorspellen is omdat die veel meer is ingebed in omgangsvormen en wederzijdse verwachtingspatronen.
29. Zie ook het fragment uit 'Oorlog en vrede' aan het begin van dit hoofdstuk.
30. Beleid is dan hetzelfde als een proces. Het woord beleidsproces, dat ik in hoofdstuk 4 ongeveer vijftig keer gebruik, kun je dus ook zien als een pleonasme. De beschrijving die in hoofdstuk 4 wordt gegeven is een uitvloeisel van de opvatting van beleid die we op dat moment hadden en die was wezenlijk anders dan de opvatting die hier wordt beschreven.
31. Zie ook: Swanborn, P.G., 2002, blz. 63 – 79.
32. Volgens de theorie van de 'rational choice' doen mensen dingen die het beste 'overall' resultaat opleveren. Zij maken met andere woorden een rationele afweging bij de keuzes die ze maken. Als auto A net zo goed is als auto B maar twee keer zo duur kiezen we voor auto B. Of de keuzes achter deze keuzes (waarom koop ik een auto?) zelf ook zijn gebaseerd op rationele afwegingen is iets dat de theorie van de 'rational choice' buiten beschouwing laat, waarmee deze theorie dus eigenlijk weinig zegt over de praktijk van het kiezen. Als het bovenstaande voorbeeld zich in de praktijk voordoet zie je mensen regelmatig voor auto A kiezen terwijl dit niet rationeel is (zie ook Elster, J., 1989, blz. 30 – 31).
33. Daarbij is het goed om op te merken dat deze gezamenlijkheid niet per se, of misschien wel beter niet, op het inhoudelijk niveau hoeft te zitten. Het gaat vooral om bereidheid en een gezamenlijke wil. Die zitten op het interactieniveau.
34. Uiteraard is het onmogelijk om altijd iedereen overal bij te betrekken. Hiervoor zijn in onze huidige tijd twee oplossingen: (1) proberen alles en iedereen steeds weer te betrekken door referenda, vormen van interactief beleid en de hoop dat innovatieve ICT het mogelijke maakt om iedereen de gelegenheid te geven om mee te doen, en, (2) accepteren dat dit niet mogelijk is, dat niet iedereen altijd overal iets van af weet en dat beslissingen de ene keer voor de een en de andere keer voor de ander beter uitvallen. Beide zijn niet ideaal en kunnen uiteindelijk ons democratisch bestel ondermijnen. Het is dus de kunst om steeds de handigste middenvorm te vinden.
35. Bruijn, H., de, 2001, blz. 31 - 43.
36. Idem, blz. 68 – 74, blz. 133 en blz. 135 – 137.
37. Dit is ook veel meer in overeenstemming met de praktijk van alle dag van het beleid waar feiten vrijwel nooit als zeker zijn aan te merken. Van alle dingen zijn er maar een paar die vrijwel zeker zijn. Dit zijn altijd simpele en als mechanieken op te vatten feiten, zoals het vallen van een baksteen, waarvan het helemaal niet nodig is om een gesprek over te voeren.

38. Een ritje in de auto is niet al te plezierig als alle inzittenden zich constant bemoeien met de vraag of de bestuurder wel de goede beslissingen neemt over bijvoorbeeld snelheid, moment van schakelen, afremmen, het verlenen van voorrang en de te kiezen weg.
39. Schön, D., 2003, blz. 274-275.
40. Idem, blz. 273.
41. Idem, blz. 273-274, cursivering in het origineel.
42. Daarbij is het evenzeer van belang dat ze deze vier stappen in een willekeurige volgorde of gelijktijdig kunnen doorlopen, leren is immers niet lineair.
43. Deze figuur is overgenomen uit: Swieringa, J. en B. Elmers, 1996, blz. 36.
44. Swieringa, J. en B. Elmers, 1996, blz. 38.
45. Idem, blz. 40, cursief in het origineel.
46. Dit maakt onderdeel uit van het ontwikkelen van een bepaalde mate van professionele intuïtie, zeg maar de handelwijze waaruit blijkt dat een ervaren schipper uiterst onbewust uiterst bekwaam is.
47. De uitdrukking 'specialisme van de weg' is overgenomen van Harry Vorenkamp van de Megagroup (een organisatieadviesbureau).
48. Laan, G. van der, 2002, blz. 35 – 36.
49. Idem, blz. 37 – 38.
50. In de Friese provinciale organisatie is 'integraal management' rond 1990 voor het eerst geïntroduceerd. Vanaf dat moment is de organisatie op zoek naar een vorm die in de praktijk werkt. Vragen daarbij zijn op welke niveau het integrale management wordt neergelegd en in hoeverre alle bevoegdheden worden doorgemandateerd. De praktijk in Fryslân heeft uitgezonden dat het laag in de organisatie neerleggen van intergaal management met een zo ruim mogelijk mandaat kan doorslaan in een organisatievorm die bestaat uit verschillende elkaar beconcurrerende 'winkeltjes' die allemaal afzonderlijk hun eigen 'zaakjes' regelen (eigen bibliotheekje, eigen archief, eigen werkwijze bij inhuren derden etc). Dit heeft er toe geleid dat het integrale management in Fryslân vanaf 2003 op het niveau van sectoren is geregeld (dus direct onder de directie) en dat vanaf 2005 veel bevoegdheden rond onder andere inkoop weer centraal worden geregeld.
51. Krogt, Th.P.W.M. van der en N.P. Mol., in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 350.
52. Idem.

## 9. Invoering via het MD-traject

1. Niels was op dat moment een medewerker van mijn afdeling. Als beleidsanalist Natuur trok hij regelmatig met een GPS en een digitale camera het veld in om een database te vullen met gegevens voor de Flora en Fauna Wet. Foto en coördinaten zijn zo opgenomen en ingevoerd. De keuzes die hij heeft gedaan zijn dan ook prima in orde. Per slot van rekening is hij de 'specialist van de weg' en kan hij het niet helpen dat zijn baas, die niets van digitale fotografie moet hebben, ook wel eens gebruik moet maken van de door hem gekochte camera.
2. Het provinciale personeelsblad.
3. Deze tekst is vrijwel zonder aanpassingen overgenomen uit een tekst uit de cursusmap die door mij voor het MD-traject is geschreven. De schrijfstijl is direct aan mijn collegae gericht.
4. Van beleidseffectmeting wordt vaak gedacht dat het aan de achterkant van het beleid zit. Maar de informatie over hoe het beleid erbij staat is ook input voor nieuw beleid. In het permanente gesprek over het sturen en beheersen van beleid is beleidseffectmeting ook een permanent hulpmiddel dat enerzijds wordt gebruikt om helder te krijgen wat de bedoeling is, en anderzijds om na te gaan wat er van deze bedoeling is terechtgekomen. Dit herhaalt zich steeds opnieuw.
5. Volgens Van Dale: assumptie, gissing, hypothese, presumptie, vermoeden, vooronderstelling.
6. Volgens Van Dale: grondslag waarop een handeling, redenering, theorie, filosofie berust.
7. De veronderstellingen die hier worden besproken zijn dezelfde die in hoofdstuk 4 en 5 verwachtings(patronen) zijn genoemd. Ze liggen ook dicht bij het begrip beleidstheorie.
8. Dit zijn de eerste twee van de drie W-vragen.
9. In het licht van het denken in ketens kan 'doel' een verwarrende term zijn. In een aaneenschakeling van verschillende stappen kan hetgeen dat voor de ene persoon een doel is voor de ander een middel zijn. Als mijn gezin graag met de fiets met vakantie wil zal iedereen moeten kunnen fietsen. Een fietsvakantie is dan een doel voor het gezin (de ouders). Voor mijn zontje, die toen ik dit schreef nog helemaal niet kon fietsen, is (leren) fietsen op dat moment een doel. Voor de rest van het gezin is het een middel voor een leuke vakantie.
10. Natuurlijk is er wel een achterliggend doel voor het open en dicht gaan van deze brug, namelijk ervoor zorgen dat twee verschillende soorten verkeersstromen elkaar kunnen kruisen.
11. Hoewel het heel goed denkbaar is dat ook de organisatie zich kan afvragen of ze het beleid wel willen, gaan we ervan uit dat ambtenaren zo loyaal zijn dat ze deze vraag alleen stellen als ze in gewetensnood dreigen te komen. In de praktijk zijn dat de uitzonderingen.

12. Anton is Anton de Boer, de eigenaar van het organisatieadviesbureau De Boer c.s. Hij heeft een Jugendstilpand aan de Westersingel in Leeuwarden. De zolder van dit pand, die hij belangeloos ter beschikking stelde, is veel beter geschikt voor werksessies dan iedere willekeurige vergaderzaal. Het gehele MD-traject is op deze zolder in elkaar gezet.
13. Coppenhage, R., 2002, blz. 170.
14. Bij het formuleren van de leerdoelen hebben we gebruik gemaakt van hoofdstuk 4 uit: Hoobroeckx, F. en E. Haak, 2002. Els Haak heeft ons, samen met Yola Claassen, geholpen bij de onderwijskundige vormgeving van het programma en heeft ons getraind in het geven van trainingen.
15. Dit was iets dat we in een eerder stadium tijdens de invoering van BISON nooit hadden gedaan.
16. Zie ook: Coppenhage, R., 2002, blz. 49.
17. Slechts twee van leden van de ontwikkelgroep hadden deze ervaring. Deze ervaring werd door de rest van de groep (gelukkig) als zeer relevant gezien.
18. Deze drie trainers waren Wilfred Goedmakers, Jan-Theun Visser en René Monnikhof. Jan -Theun, die van het begin bij de ontwikkeling van BISON betrokken was, en René, zijn twee medewerkers van de afdeling waar ik leiding aan gaf. Wilfred Goedmakers was als externe adviseur ingehuurd en was tijdens de ontwikkeling van de cursus tevens teamleider van het team Financiën, Planning & Control. Omdat ik zelf deelnemer zou zijn van de cursus en omdat ik vooral de rol van regisseur had, leek het ons niet verstandig dat ook ik als trainer zou optreden. In geval van ziekte of andere calamiteiten zou ik wel als invaller optreden. In paragraaf 1.2 beschrijf ik dat dit gelukkig maar heel even nodig is geweest.
19. Het MT was in onze ogen eigenaar van het traject. De sectorhoofden, die onderdeel van het MT zijn, waren in onze ogen vertegenwoordigers van de eigenaar. Deze opvatting werd door alle leden van het MT onderschreven. Om te zorgen dat de sectorhoofden de rol van vertegenwoordiger goed konden vervullen kregen ze van ons richtlijnen mee voor hun inbreng tijdens de trainingen.
20. Deze beslissing had tot gevolg dat de trainingen uiteindelijk aan ongeveer 225 personen zijn gegeven.
21. Is dat niet het geval dan is het meestal het handigst om er een apart punt van te maken waar dan aan het eind van de cursus nog ongeveer 15 minuten aan wordt besteed.
22. In het geval van de provincie Fryslân, die ongeveer 1.000 (tijdelijke en vaste) werknemers in dienst heeft, zijn dat dus rond de 500 personen.

23. Wat ongeveer neer komt op een kwart van de totale organisatie.
24. In deze situatie wordt het ambtelijke apparaat ook wel aangeduid als vierde macht, naast de uitvoerende, de rechtsprekende en de wetgevende macht (zie ook paragraaf 3.1.2)
25. Op basis van de teamplannen worden in het HRM-deel ook weer werkafspraken gemaakt voor het komende jaar. Dit gebeurt eind november en december. In het lopende jaar wordt de voortgang van deze afspraken bijgehouden. Dit is een belangrijke informatiebron voor de managementrapportages (maraps) die in de loop van het jaar moeten worden opgesteld.
26. De meeste vonden dit een goed besluit hoewel wel sterk werd aangedrongen op verschillende evaluatiemomenten en maatwerkbegeleiding vanuit de afdelingen Financiën, Planning & Control en Beleidsinformatie, Cartografie en Vormgeving.
27. Degenen die vanaf het eerste moment met de ontwikkeling van BISON bezig zijn geweest.
28. Zie: [www.andereoverheid.nl/andereoverheid/web/](http://www.andereoverheid.nl/andereoverheid/web/).
29. In 2005 was ik trekker van twee organisatiebrede projecten: beleidseffectmeting en integraal informatiebeleid. In beide projecten worden onderdelen van BISON gebruikt. Daarnaast is er het project e-Fryslân waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het datawarehouseconcept dat we voor BISON ontwikkelden.
30. Daarbij is het goed om in te zien dat elk geval zijn eigen omstandigheden kent en dus op zichzelf staat en dat elke deelnemer eveneens zijn eigen omstandigheden kent en dus ook op zichzelf staat. Daarmee is ieder geval uniek. De uitkomsten van een willekeurig proces zijn dus geen maatstaf voor de uitkomsten van een ander willekeurig proces. Dit zegt iets over de mogelijkheden om in de beleidswetenschappen van het specifieke naar het algemene te redeneren (zie ook hoofdstuk 10).
31. Dit uitgangspunt heeft ook gevolgen voor de manier waarop wij naar beleidsevaluatie kijken.
32. Walraven, G., 1991, blz. 198.
33. Voorbeelden van stroken die we uitreikten zijn de reeks: (1) verbeteren van de bereikbaarheid over rail, weg en water, (2) duurzaam provinciaal wegen- en vaarwegennet, (3) beter vaarwegennet voor beroeps- en recreatievaart, (4) vergroten doorvaarhoogte, (5) vervanging bruggen PM-kanaal en (6) starten planstudie naar afzonderlijke bruggen, of de reeks: (1) zorgen voor goede woon- werk- en leefmilieus, (2) realiseren van voldoende aanbod woningen, (3) woningen in voldoende aantal/kwaliteit/diversiteit, (4) sturen van woningaanbod kleinere dorpen, (5) actualisatie van gemeentelijke woonplannen en (6) adviezen aan GS, gemeenten en corporaties over actualisatie woonplannen. Overigens kwamen verschillende deelnemers ook tot het inzicht dat een herformulering van de beleidsuitspraken zinvol zou zijn.

## 10. Van absolute naar overeengekomen zekerheid

1. Het eerste citaat is afkomstig uit een boekbespreking van M. Herweijer over ‘Het Handboek Beleidswetenschap’ van Abma en In ’t Veld (zie Herweijer, 2002, blz. 78-84). Het tweede citaat is afkomstig uit het essay ‘Solidariteit of objectiviteit’ van R. Rorty (zie Rorty, R., 1996, blz. 19).
2. Biesta, G., 1992, blz. 1.
3. Idem, cursivering in het origineel.
4. Idem, blz. 2.
5. Volgens de Van Dale betekent abstract: ‘niet als vorm voorstelbaar’ of ‘geen verband houdend met de zichtbare werkelijkheid’. In de sociale wetenschappen is een ‘actor’ een abstractie van de mens waarbij de mens als een gegeven wordt beschouwd dat tot op zekere hoogte voorspelbaar is, zodat deze als onderdeel van een theorie kan worden weergegeven.
6. Herweijer, M., 2002, blz. 78-84.
7. Zie Van Dale.
8. In de historische wetenschappen is dit een algemeen erkend fenomeen dat ‘standplaatsgebondenheid’ wordt genoemd. Dalhuizen, Toebes en Verhagen, zeggen bijvoorbeeld over dit begrip: ‘Verschillende mensen kunnen bovendien met dezelfde gegevens werken en zeer legitiem tot verschillende antwoorden – interpretaties – komen. Deze interpretaties komen voort uit de standplaatsgebondenheid van de betrokkenen; en deze verschilt per persoon’. Dalhuizen, L.G., J.G. Toebes en D.H. Verhagen, 1983, blz. 76.
9. Abma, T. en R. In ’t Veld, 2001, blz. 38.
10. Rorty, R., 1996, blz. 19.
11. Zie ook het intro van paragraaf 1.1.
12. De bovenstaande tekst is overgenomen uit Plato, 1997, blz. 168.
13. Zie voor een beknopte beschrijving van het verhaal van de grot bijvoorbeeld Bor, J., E., Petersma en J. Kingma, 1996, blz. 31.
14. Het staat boven alles en is daardoor dus niet te definiëren.
15. Kunzmann, P., F.P. Burkard en F. Wiedmann, 1996, blz. 39. Het gaat hier om een citaat uit de Politeia waarvan de auteurs overigens niet aangeven uit welke vertaling dit citaat afkomstig is.

16. Dit is rond 1510 zeer treffend uitgebeeld door Rafaël. In zijn fresco 'De Atheense school' loopt Plato, met zijn 'Timeo', waarin hij een mathematische rechtvaardiging geeft voor het wezen van de realiteit, onder zijn arm, naast Aristoteles. Ze zijn in gesprek. Plato wijst naar boven, Aristoteles strekt zijn platte hand uit een lijkt een gebaar naar beneden te maken. Plato ziet de realiteit in de hogere sferen. Aristoteles brengt de realiteit naar beneden, naar de dingen zelf.
17. Deze laatste oorzaak wordt ook wel de *causa finalis* genoemd. Hierin klinkt het begrip finaliteit in door.
18. Ofwel de ultieme *causa finalis*, die je ook zou kunnen zien als het, van Plato afkomstige, idee van het Goede.
19. Ook daarmee zet hij een stap in de richting van Plato.
20. Zie ook: Dinten W., van, 2002, blz. 142 – 144. Ik noem dit vooral om duidelijk te maken hoe dicht ons onderwijs ook heden ten dage nog in de buurt zit van Aristoteles en Plato, zonder dat we dit direct beseffen.
21. Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, blz. 37.
22. Idem, blz. 39.
23. Idem, blz. 48, in essentie is dit ook het uitgangspunt voor het onderzoek dat in paragraaf 5.1 is beschreven.
24. Bor, J., E., Petersma en J. Kingma, 1996, blz. 276.
25. Kant noemde deze begrippen categorieën. Het gaat dan om begrippen als: oorzakelijkheid, substantie, begrenzing, eenheid etc.
26. Deze alinea is vrijwel letterlijk overgenomen uit Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, blz. 49.
27. Over deze conclusie zijn de meningen verdeeld. Zie bijvoorbeeld Scruton, R., 2000, blz. 118 – 120.
28. Klukhuhn A., 2003, blz. 366 – 367, Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, blz. 57, Bor, J., E., Petersma en J. Kingma, 1996, blz. 347, Palmer, D., 1991, blz. 112, Koningsveld H., 1987, blz. 44.
29. Synthetiseren is samenstellen ofwel afzonderlijke dingen met elkaar in verband brengen, 'a priori' is vooraf. Synthetische a priori kennis is dus kennis die de dingen op voorhand samenstelt, ofwel op voorhand een bepaalde betekenis geeft.
30. Dit zijn uitspraken die waar zijn op grond van de begrippen die erin worden gebruikt zoals bijvoorbeeld: 'een vrijgezel is niet getrouwd' of 'een vierkant heeft vier zijden'. In wezen gaat het dus om definities.



31. Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, blz. 60.
32. Klukhuhn A., 2003, blz. 367.
33. Zij zoeken naar positieve bevestiging (verificatie).
34. Koningsveld, H., 1987, blz. 59 e.v.
35. Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 66.
36. Spiering, H., 2004, blz. 43 (het gaat hier om de bespreking van een boek van M. ter Hark, met de titel: 'Popper, Otto Selz and the Rise of Evolutionary Epistemology', in het katern Wetenschap en Onderwijs van het NRC).
37. Het gaat er dus niet om dat iets positief wordt bevestigd maar juist negatief wordt bevestigd. Popper is in dat opzicht dus een logisch negativist.
38. Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 70.
39. Idem, blz. 79.
40. Klukhuhn A., 2003, blz. 381 – 383.
41. Meestal is dit een beschrijving, bijvoorbeeld een wetenschappelijke publicatie, die door referenten en een redactie als zodanig wordt bestempeld.
42. Popper, K.R., 1978, blz. 38, aangehaald in Klukhuhn, A., 2003, blz. 382.
43. Het belangrijkste discussiepunt is of deze kennis in de 'context of justification' overeind blijft, is dit het geval dan gaat deze kennis door voor onbetwistbaar.
44. Herweijer, M., 2002, blz. 78-84, zie ook de inleiding van dit hoofdstuk.
45. Leezenberg, M. en G. de Vries, 2001, blz. 31 – 32, alle cursiveringen in het origineel.
46. Chalmers, A., 2003, blz. 20.
47. Jong, M.-J. de, blz. 11, Klukhuhn, A., blz. 404, Kunneman, H., 1986, blz. 96, Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 120.
48. Comte, A., 1979, blz. 9.
49. Idem, blz. 99.
50. Jong, M.-J. de, blz. 20, ook hier klinkt iets mechanisch in door.
51. Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 158, ook hier weer: 'speaking truth to power'.

52. Jong, M.-J. de, blz. 73, Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 160.
53. Jong, M.-J. de, blz. 73.
54. Idem.
55. Een thermostaat kan worden gezien als een lineair terugkoppelingsmechanisme. Hij reageert op de temperatuur in een ruimte: lager dan een bepaalde waarde is aan, hoger dan een bepaalde waarde is uit. Dit regelmechanisme is afhankelijk van de kamertemperatuur en functioneert los van de thermostaat zelf. De kamertemperatuur stuurt de thermostaat en de thermostaat stuurt de verwarmingsketel. De thermostaat stuurt zichzelf niet. Wij moeten hem laag zetten als we weggaan, dat regelt de thermostaat niet zelf.
56. Swanborn, P.G., 1994, blz. 108, haakjes in het origineel. Wat Swanborn hier zegt zou een beschrijving van het oorspronkelijke ontwerp van BISON kunnen zijn (zie ook hoofdstuk 6).
57. Idem, blz. 46.
58. Idem, blz. 25.
59. Een ontologie is een zijnsleer, deze leer houdt zich bezig met de vraag wat er bestaat en hoe het bestaat.
60. Degene die 'De proeftuin van de evolutie, God en wetenschap op de Galápagoseilanden' van Larson leest komt er achter dat dit wel wat genuanceerder ligt en dat Kuhn, juist in de ontwikkeling van de evolutietheorie van Darwin het voorbeeld vond om zijn ideeën over de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis te onderbouwen. Zie ook Larson, E.J., 2003, blz. 325 noot 77 en ook Buskes, C., in: Hees, M., van, E. de Jong en L. Nauta, 2003, blz. 177 – 182.
61. Sabatier, P.A., 1999, blz. 5, cursivering in het origineel.
62. Hoogerwerf, A. in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 19.
63. Hakvoort, J.L.M., 1996, blz. 20.
64. Idem, blz. 19.
65. Heffen, O. van, in: Hoogerwerf A., 1998, blz. 73.
66. Idem, blz. 73 – 74.
67. Lindblom, C.E., 1990, blz. 140, cursiveringen door mij aangebracht.
68. Coenen, F.H.J.M., in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, 1991, blz. 86 – 87.

- <sup>69</sup> Bressers, J.Th.A. en M. Herweijer, in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, 1991, blz. 102.
- <sup>70</sup> Idem, blz. 104.
- <sup>71</sup> Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, 1987, blz. 84, cursivering in het origineel.
- <sup>72</sup> Herweijer, M., 2002, blz. 78-84.
- <sup>73</sup> Hacking spreekt zelf van constructionisme. Over de term constructivisme zegt hij: "Without placing any weight on the terminology, I find it convenient to leave the label constructivism to mathematics".
- <sup>74</sup> Hacking, I., 1999, blz. 6 en 12.
- <sup>75</sup> Idem, blz. 94.
- <sup>76</sup> Butter, F. den en G. Kronjee, 2003, blz. 224.
- <sup>77</sup> Sabatier, P. A., 1999, blz. 5.
- <sup>78</sup> Hacking, I., 1999, blz. 94 - 95.
- <sup>79</sup> Hoppe, R., 1998, blz. 34, cursivering in het origineel. Met fallibilistisch bedoelt Hoppe feilbaarheid (van het Engelse fallibility).
- <sup>80</sup> Idem, blz. 39 – 40.
- <sup>81</sup> Frissen, P.H.A., 1998, blz. 304 – 305.
- <sup>82</sup> Idem, blz. 8 – 9.
- <sup>83</sup> Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 82.
- <sup>84</sup> Idem, blz. 110.
- <sup>85</sup> [www.ditext.com/quine/quine.html](http://www.ditext.com/quine/quine.html), geraadpleegd op 3 februari 2005.
- <sup>86</sup> Hacking, I., 1999, blz. 73.
- <sup>87</sup> Idem.
- <sup>88</sup> Deze veronderstelling sluit nauw aan bij de ‘betekenisparadox’ die volgens Van Dinten zegt dat de betekenis die iemand aan een verschijnsel geeft past bij de ‘definitie van de situatie’ waarin hij is. Dit hangt volgens Van Dinten samen met de context van de situatie en de vooringenomenheid van de betreffende persoon. Theoretisch zijn er net zoveel verschillende betekenissen voor een verschijnsel als de verschillen in context die voor iemand waarneembaar zijn (zie Dinten, W., van, 2002, blz. 700).

- <sup>89</sup>. Deze ideeën van Quiné zijn terug te vinden in ‘Two Dogmas of Empiricism’, dat hij voor het eerst in 1951 publiceerde. Twintig jaar eerder had Kurt Gödel al bewezen dat een tegenspraakvrije wiskunde niet mogelijk is. Van een verzameling axioma’s waar een wiskundig systeem op is gebaseerd kan nooit bewezen worden dat die zonder tegenspraken is, en als die zonder tegenspraken is, zijn er altijd axioma’s die noch bewezen noch weerlegd kunnen worden (zie Klukhuhn, A., 2003, blz. 237 – 238).
- <sup>90</sup>. Pirsig, R.M., 1974, blz. 100.
- <sup>91</sup>. Idem, blz. 107 – 108.
- <sup>92</sup>. Een (conceptueel)model kan ook worden gezien als een hypothese (een veronderstelling over de werkelijkheid).
- <sup>93</sup>. Dit ligt heel dicht bij de oriëntatie ‘rationaliseren en overtuigen’ die in paragraaf 8.1 is besproken.
- <sup>94</sup>. Hiermee is een belangrijk deel van de weerstand die wij bij de invoering van BISON opriepen te begrijpen.
- <sup>95</sup>. Deze verhalen worden door wetenschappers niet als verhaal gezien maar als een op feiten gebaseerde beschrijving van de werkelijkheid. Voor wetenschappers zijn er dus wetenschappelijke teksten en verhalen (die niet wetenschappelijk zijn).
- <sup>96</sup>. Ik denk hierbij aan ‘Oorlog en Vrede’, ‘De Buddenbrooks’ en ‘Middlemarch’.
- <sup>97</sup>. Koningsveld, H., 1987, blz. 204.
- <sup>98</sup>. Hoogerwerf, A. in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 19.
- <sup>99</sup>. Idem, blz. 24 en 33, cursivering in het origineel.
- <sup>100</sup>. Idem, blz. 60 en 61.
- <sup>101</sup>. Idem, blz. 25, cursivering in het origineel.
- <sup>102</sup>. Met dit uitgangspunt in het achterhoofd is BISON ontwikkeld. Met andere woorden BISON is gestart met het streven beleid rationeler te maken.
- <sup>103</sup>. Heffen, O. van, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 256.
- <sup>104</sup>. Het is precies deze visie die maakt dat ‘speaking truth to power’ een strijdkreet van beleidswetenschappers kan zijn.
- <sup>105</sup>. Majone, G., 1989, blz. 15.
- <sup>106</sup>. Hoogerwerf, A., Beleidswetenschap, 1989, nr. 4, blz. 325.

- <sup>107</sup>. Deze twijfel kan worden onderbouwd met de waarnemingen over groepsprocessen die in hoofdstuk 7 zijn beschreven.
- <sup>108</sup>. Die ervaring ontleen ik aan de dagelijkse praktijk van mijn werk, een gegeven dat een interessant licht laat schijnen op de titel van het artikel van Hoogerwerf.
- <sup>109</sup>. Heffen, O. van, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 252.
- <sup>110</sup>. Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, 1998, blz. 23, cursivering in het origineel.
- <sup>111</sup>. Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, blz. 80, cursivering in het origineel.
- <sup>112</sup>. Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van der Graaf en J. Grin, Bussum, 1998, blz. 14, cursivering in het origineel, onderstreping door mij. Dit citaat is ook interessant omdat hier een direct verband wordt gelegd tussen legitimiteit en het vermogen om problemen op te lossen (geen legitimiteit zonder effectiviteit). In een individualistische samenleving is dit een gevaarlijk uitgangspunt. De rechtsstaat kan dan namelijk makkelijk verworden tot een instantie waar iedereen zijn eigen problemen kan dumpen waarna deze rechtsstaat dan zeer waarschijnlijk vervolgens voor elk falen in de samenleving aansprakelijk wordt gesteld.
- <sup>113</sup>. Opnieuw wordt hier in het kort de redenering achter de ontwikkeling van BISON weergegeven.
- <sup>114</sup>. Zie ook: Bruijn, H. de, 2001, blz. 25 - 28.
- <sup>115</sup>. Zie ook: Bruijn, H. de, 2001, blz. 47.
- <sup>116</sup>. Zie ook: Patton, M.Q., 1978, blz. 59 – 76.
- <sup>117</sup>. Deze redenering komt ook naar voren uit de interviews die in hoofdstuk 5 zijn besproken.
- <sup>118</sup>. Dewey, J., 1999, blz. 28.
- <sup>119</sup>. Hoppe noemt Dewey in verband met Lasswell (zie Hoppe, R., 1998, blz. 16 – 17). Hij zegt dat Lasswell in het algemeen met het beginpunt van de beleidswetenschappen in verband wordt gebracht. Dewey wordt door Hoppe, samen met Merriam, genoemd als de belangrijkste leermeester van Lasswell. Hij geeft aan dat deze twee leermeesters pragmatisten zijn en dat de pragmatistische overtuiging de politiek naar het model van de wetenschap ziet. Hoppe zegt vervolgens dat de zoekende eerlijke dialoog daarbij in de plaats treedt van het politiek bedrijven als conflictmanagement door het uitbuiten van de kennistekorten en kennisachterstanden van de gewone burger. Dewey was echter niet zozeer uit op een eerlijke dialoog maar meer op een bepaalde mix van kennen en handelen, van wetenschap en common sense, waarin beide principes evenveel bestaansrecht hebben en de wetenschap niet de automatische (epistemische, dat wil zeggen op kennis betrekking hebbende) autoriteit bezit (zie

Biesta, G., 1992, blz. 162). Overigens is Dewey lastig te citeren en er is niet altijd overeenstemming over zijn bedoelingen. Dit komt omdat hij aan veel termen een eigen invulling gaf. In dat verband wordt Dewey ook regelmatig, ten onrechte, als een positivist gezien (zie ook Biesta, G., 1992, blz. 9 – 10 en 17 – 40).

- <sup>120</sup>. Rorty, R., 1996, blz. 35 – 36.
- <sup>121</sup>. Alder, K., 2003, blz. 276 – 277.
- <sup>122</sup>. Dit was natuurlijk betrekkelijk. De belangrijkste landen waarover Frankrijk weinig te zeggen had deden niet mee. Dit waren vooral het Verenigd Koninkrijk en haar net vrijgevochten dochter, de Verenigde Staten. Overigens geeft dit alleen maar extra aan wat het belang is van een gemeenschappelijke ‘definitie van de situatie’. Ook nu nog is in deze landen het metrieke stelsel niet echt geaccepteerd.
- <sup>123</sup>. Kant, I., 2004, blz. 148.
- <sup>124</sup>. Volgens Quine ontlenen theoretische uitspraken (kennis over de werkelijkheid) hun betekenis niet (alleen) aan een verwijzing naar individuele feiten of dingen, maar (ook) aan het geheel van een theorie dat het interpretatiekader voor die feiten vormt.
- <sup>125</sup>. Overigens noemt Kuhn verschillende onderzoekers als inspiratiebron. Hier zit ook de ontwikkelingspsycholoog Jean Piaget bij. Piaget heeft nooit verhuld dat Otto Selz, de bedenker van de kerngedachten van Popper, voor hem een belangrijke inspiratiebron is geweest.
- <sup>126</sup>. Buskes, C., in de inleiding bij: T.S. Kuhn, 2003, blz. 20.
- <sup>127</sup>. Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 90.
- <sup>128</sup>. Waarmee een paradigma in deze betekenis een belangrijk bouwsteen vormt voor de ontwikkeling van professionele intuïtie.
- <sup>129</sup>. Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 90 – 91.
- <sup>130</sup>. Idem, blz. 104.
- <sup>131</sup>. Kuhn, T.S., 2003, blz. 37.
- <sup>132</sup>. Klukhuhn, A., 2003, blz. 390.
- <sup>133</sup>. En wellicht ook een beetje via Selz.
- <sup>134</sup>. Dit geldt trouwens ook voor dieren, ook dit vergeten we (westerse mensen) wel eens, met name als het om onze voedselvoorziening gaat.

- <sup>135</sup> Waardoor het des te vreemder is dat juist de wezensdenkers (aanhangers van het standaardmodel) dit aspect van het menszijn hardnekkig buiten beschouwing laten.
- <sup>136</sup> Zonder zin(nen) is er ook geen verhaal maar dat is weer wat anders.
- <sup>137</sup> Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 135.
- <sup>138</sup> Als we dit uitgangspunt op de beleidswetenschappen betrekken komt dit dicht in de buurt van het achterhalen van, in de termen van Hoogerwerf, de veronderstellingen waar een beleid op is gebaseerd, ofwel een beleidstheorie, maar dan wel op een andere manier.
- <sup>139</sup> Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 138.
- <sup>140</sup> Idem, blz. 140.
- <sup>141</sup> Idem, blz. 143.
- <sup>142</sup> Idem, blz. 144.
- <sup>143</sup> Heidegger was niet alleen een fascist maar wordt volgens mij, net als Hegel trouwens, behoorlijk overschat. Beide hebben dit grotendeels te danken aan hun moeizame taalgebruik en hun bijna mythische persoonlijkheid. Van Heidegger wordt wel gezegd dat hij met de filosofie hetzelfde deed als uitdragers met oude kleren doen: ze keren en ze verkopen voor nieuw en dat tegen een zo hoog mogelijke prijs (zie ook Klukhuhn, A., 2003, blz. 402 – 403).
- <sup>144</sup> Klukhuhn, A., 2003, blz. 401.
- <sup>145</sup> Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 149.
- <sup>146</sup> Zie Maris, B. van, 2005, blz. 43, waar hij in het katern Wetenschap en Onderwijs van het NRC een overzicht geeft van het werk van de Amerikaanse taalkundige Dan Slobin.
- <sup>147</sup> Wat weet een baby die nooit met een medemens in contact komt, wat weet een mens die zijn hele leven als enige op een eiland zit. Waarschijnlijk niet veel en beide zullen niet lang leven.
- <sup>148</sup> Deze vooroordelen kunnen ook meer neutraal als mentale modellen worden geformuleerd.
- <sup>149</sup> Leezenberg, M. en G. de Vries, blz. 150.
- <sup>150</sup> Idem, blz. 204.
- <sup>151</sup> Kant, I., 2004, blz. 48 – 49.
- <sup>152</sup> Braam, A. van, 1989, blz. 20 en 21, uitroepetekens door mij aangebracht om te benadrukken dat Van Braam hier een meervoud gebruikt.
- <sup>153</sup> Abma, T. en R. In 't Veld, 2001, blz. 38.

## 11. Overzicht van inzichten

1. Dit mag worden opgevat als een letterlijke uitnodiging tot een goed gesprek. Ideeën, opmerkingen en vragen naar aanleiding van dit boek zijn van harte welkom op: [www.knowledgetransfer.nl](http://www.knowledgetransfer.nl).
2. Eigenlijk zijn het er veel meer en beslaan ze een veel langere periode (zie paragraaf 3.1).
3. Aan het begin van paragraaf 7 wordt beschreven wie met 'wij' worden bedoeld.
4. Er zijn ook alternatieve benaderingen denkbaar. Zie ook: Sabatier, P.A., 1999 voor een overzicht van deze benaderingen.
5. Het was de bedoeling om tijdens het onderzoek naar praktijkgevallen uit het milieubeleid te kijken.
6. Etty, E., 2004, blz. 8. Letterlijk schrijft ze: 'Maar weet u wat het is? De vrijheid van meningsuiting is nu juist bedoeld om te garanderen dat ook uitingen vrij zijn die anderen tot op het bot pijn kunnen doen, door de ziel snijden, uitingen die schokkend zijn, die aanstoot geven en verontrusting wekken. Zo heeft het Europese Hof voor de rechten van de mens het letterlijk gezegd in een beroemd arrest: het gaat uiteindelijk om het recht to shock, to offend and to disturb - schokken, aanstoot geven, verontrusten.'
7. Dit betekent dat er vanuit een menselijk oogpunt gezien grenzen zijn aan de vrijheid van meningsuiting. Als we iets willen zeggen dat gevolgen heeft voor een ander zijn we tegenover die ander verplicht om na te denken over de uitwerking van deze gevolgen. Dit kan betekenen dat we, voordat we iets zeggen, toch maar besluiten dat het wijzer is om onze mond te houden. Natuurlijk vergeten we dat wel eens en daar is niets mis mee zolang we het ons maar realiseren als we erop gewezen worden en dan in staat zijn dat ook toe te geven. Waar het om gaat is dat we aanspreekbaar zijn op wat we zeggen en ons dan kunnen verantwoorden. Als we daar niet toe in staat zijn hebben we de grens bereikt.





## Literatuurlijst

- Abma, T. en R. In 't Veld, *Handboek beleidswetenschap, perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam, 2001.
- Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijderveld, Over erosie van legitimiteit, publieke opinie en vrijblijvendheid in de verzorgingsstaat, in: *Overheidsbemoeyenis*, opstellen uitgegeven ter gelegenheid van het 11de lustrum van de Katholieke Hogeschool te Tilburg, Deventer, 1982.
- Alder, K., *De maat van alle dingen, de zevenjarige zoektocht naar de universele meter*, Amsterdam, 2003.
- Altena, B. en D. van Lente, *Vrijheid & Rede, geschiedenis van westerse samenlevingen 1750 – 1989*, Hilversum, 2003.
- Aristoteles, *Ethica*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Ch. Pannier en J. Verhaeghe, Groningen, 1999.
- Aristoteles, *Ethica Nicomachea*, vertaald en ingeleid door R.W. Thuys, Antwerpen, 1954.
- Aristotle, *Politics*, translated by C. D. C. Reeve, Indianapolis, 1998.
- Aristotle, *The Athenian Constitution*, translated by P. J. Rhodes, Harmondsworth, Middlesex, 1984.
- Bakker, R., *De mensmaat van alle dingen, fragmenten uit de Griekse Sofistiek*, Kampen, 1986.
- Bayly, C.A., *The Birth of the Modern World, 1780 – 1914, Global Connections and Comparisons*, Oxford, 2004.
- Beaten, P.C.M.G., Beleidsevaluatie in de provincie, in: *Overheidsmanagement*, nr. 9, 1997.
- Bieleman, J., *Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500 – 1950*, Meppel, 1992.
- Biesta, G., *John Dewey, theorie en praktijk*, Delft, 1992.
- Blackburn, S., *Denk!, filosofie en de grote vragen van het leven*, Rotterdam, 1999.
- Blockmans, W.P., De vorming van een politieke unie (14de – 16de eeuw), in: Blom, J. C. H. en E. Lamberts, *Geschiedenis van de Nederlanden*, Rijswijk, 1993.
- Bogie M.J.S. en N.J.M. Nelissen, Beleidsevaluatie bij provincies, in: *Openbaar bestuur*, nr. 8, 1995

- Boorsma, P.B., F.C.M.M. Maessen en J.A. Schild, "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief, in: *Beleidsanalyse*, nr. 1 / 2, 1999.
- Bor, J., E. Petersma en J. Kingma, *De verbeelding van het denken, geïllustreerde geschiedenis van de westers en oosterse filosofie*, Amsterdam, 1996.
- Braam, A. van, *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden, 1989.
- Braudel, F., *Beschaving, economie en kapitalisme (15de – 18de eeuw), deel III, De tijd van de Wereld*, Amsterdam, 1990.
- Bressers, J.Th.A., De evaluatie van beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschappen*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Bressers, J.Th.A. en M. Herweijer, Wat is de bijdrage van beleid aan de doelbereiking? Deel 2: kwalitatieve methoden, in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Bressers, J.Th.A., Analyse en evaluatie van de beleidsinhoud, in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Handboek beleidsvaluatie, een multi-disciplinaire benadering*, Alphen aan den Rijn, 1984.
- Bressers, J.Th.A., De accountant op weg naar beleidsvaluatie: eldorado of mijnenveld?, in : *De accountant*, nr. 5, 1984.
- Bressers, J.Th.A., *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid, een bestuurskundig onderzoek*, Enschede, 1983.
- Broen, J.G.W., A.C. de Jong en A.A. Kooijmans, *Besturing en beheersing, balans in beweging, deel 13 van de reeks 'Controlling in de praktijk'*, Den Haag, 1995.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording*, Utrecht, 2001.
- Buskes, C., Inleiding in: T.S. Kuhn, *De structuur van wetenschappelijke revoluties*, Amsterdam, 2003.
- Buskes, C., Over wetenschap en evolutie, in: Hees, M., van, E. de Jong en L. Nauta, *Kernthema's van de filosofie*, Amsterdam, 2003.
- Butter, F. den en G. Kronjee, Doelgericht en met kennis de toekomst verkennen, *Beleidswetenschap*, nr. 3, 2003.
- Chalmers, A., *Wat heet wetenschap*, Amsterdam, 2003.

- Coenen, F.H.J.M., Wat is de bijdrage van beleid aan de doelbereiking? Deel 1: kwantitatieve methoden, in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Comte, A., *Het positieve denken*, Meppel, 1979.
- Copenhagen, R., *Creatieregie, visie en verbinding bij verandering*, s.l., 2002.
- Dalhuizen, L.G., J.G. Toebes en D.H. Verhagen, *Geschiedenis op school, deel 2, werkvormen en media*, Groningen, 1983.
- Deursen, A.Th. van, De republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588 – 1780) in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, in: *Geschiedenis van de Nederlanden*, Rijswijk, 1993.
- Dewey, J., *Ervaring en opvoeding*, vertaald en ingeleid door Biesta G. en S. Miedema, Houten, 1999.
- Dinten, van W., *Met gevoel voor realiteit, over herkennen van betekenis bij organiseren*, Delft, 2003.
- Doelen, F.J.C. van der, De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie, in: Bressers, J.Th.A., P de Jong, P.J. Klok en A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen, 1993.
- Donner, A.M., De ontwikkeling van het democratische denken, in: Thomassen J.J.A., *Democratie, theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn, 1981.
- Drentje, J., *Thorbecke, een filosoof in de politiek*, Amsterdam, 2004.
- Dussen, J.W. van der, Hoe maakt men 'zinnige' doelenbomen?, in: *Overheidsmanagement*, nr. 4, 2001.
- Easton, D., *A framework for political analysis*, London, 1965a.
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, London, 1965b.
- Elster, J., *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, 1989.
- Etty, E., Wees intolerant tegenover intolerantie, in: NRC 15 november 2004.
- Fenger, M., *Sturing van samenwerking, institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, s.l., 2001.
- Figes, O., *Natasja's dans, een culturele geschiedenis van Rusland*, Utrecht, 2005.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat, politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1998.
- Glaserfeld, E. von, An Introduction to Radical Constructivism, in: P. Watzlawick (Ed.), *The Invented Reality*, New York: Norton, 1984.
- Graaf, H. van der, Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën, in : *Beleid en maatschappij*, nr. 1, 1988.

- Groen, R. en A. Bouman, In de ban van de indicator, een reis door monitoringland, in: *Arena*, nr. 1, 2001.
- Guba, E.G. and Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, London, 1987.
- Gunsteren, H.R., van, *The Quest for Control*, Leiden, 1972
- Hacking, I., *The social construction of what?*, London, 1999.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, 1996.
- Hart, P., 't, Groupthink in government, a study of small groups and policy failure, s.l., 1990.
- Heffen, O. van, Zoeken naar de oorzaken in beleidsproblemen, in: Hoogerwerf A., *Het ontwerpen van beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn 1998.
- Helden, G.J. van en N.P: Mol, Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwing bij het rijk?, in: *Beleidsanalyse*, nr. 1 / 2, 1999.
- Hendriks, J., Het verhaal of de resultaten, in: *Openbaarbestuur*, nr. 4, 2001.
- Herweijer, M. en F.M. Noordam, Inleiding, in: Herweijer, M., A.T. Marseille, F.M. Noordam en H.B. Winter, *Alles in één keer goed, juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*, Deventer, 2005.
- Herweijer, M., Boekbespreking Abma en In 't Veld (red.) *Handboek Beleidswetenschap*, in: *Beleidswetenschap*, 16e jaargang, nr. 1, 2002.
- Herweijer, M., De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, september/oktober 1981.
- Hill, M. and A. Wolfe, *The Art of Photographing Nature*, New York, 1993.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies en B. de Vroom, *Integraal bestuur, de behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandeld bestuur*, Amsterdam, 1998.
- Hofstede, G., Management Control of Public and Not-for-profit Activities, in: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6. No. 3, 1981.
- Holthoon, F.L., *Mensen in Europa, ontwerp voor een sociale geschiedenis van Europa na 1750*, Alphen aan den Rijn 1977.
- Hoobroeckx, F. en E. Haak, *Onderwijskundig ontwerpen, het ontwerp als basis voor leermiddelen ontwikkeling*, Houten, 2002.

- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschappen*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Hoogerwerf, A., *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, *Om aanvaardbaar beleid, een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, Enschede, 1993.
- Hoogerwerf, A., *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*, *Beleidswetenschap*, nr. 4, 1989.
- Hoogerwerf, A., *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: *Acta Politica*, nr. 4, 1984.
- Hopman, J.P., *Dichter bij de toekomst, Provincies in beweging, verslag van een rondgang langs provincies, IPO-auditcommissie*, Den Haag, 1996.
- Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, Enschede, 1998.
- Hoppe, R., M. Jeliakova, H van der Graaf en J. Grin, *Beleidsnota's die (door)werken, handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*, Bussum, 1998.
- Inmom, W.H., J.D. Welch en K.L. Glassey, *Het beheren van een datawarehouse*, Schoonhoven, 1997.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), *Vernieuwing provinciale democratie*, Advies van de Commissie 'Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie', s.l., s.d.
- Israel, J.I., *Radicale Verlichting, hoe radicale Nederlandse denkers het gezicht van onze cultuur voorgoed veranderden*, Franeker, 2005.
- Israel, J.I., *De Republiek, 1477 – 1806*, Franeker, 1996.
- Jansen Th, *Taal in gebruik, een inleiding in de taalwetenschappen*, Den Haag, 2002.
- Janssen, G.S. H. en J.C. Hellendoorn, *Heeft beleid effect?, enkele benaderingen voor de evaluatie van bestaand beleid*, Den Haag, 1999.
- Jong, M.-J. de, *Grootmeesters van de sociologie, Comte, Marx, Weber, Durkheim, Parsons, Elias, Berger, Habermas en Bourdieu*, Amsterdam, 1997.
- Kant, I., *Kritiek der zuivere rede*, vertaald door J. Veenbaas en W. Visser, Amsterdam, 2004.

- Kastelein, T.J., *Groei naar een industriële samenleving, inleiding tot 200 jaar sociale en economische geschiedenis*, Groningen 1977.
- Keller, F.J., W.E. Gettys en M.J. Skove, *Physics*, New York, 1993.
- Kinder, H. en W. Hilgemann, *Sesam atlas van de wereldgeschiedenis deel 2*, vertaling door J.M. Vreugdenhil, Apeldoorn, 1983.
- Klukhuhn A., *De geschiedenis van het denken, filosofie, wetenschap, kunst en cultuur van de oudheid tot nu*, Amsterdam, 2003.
- Koenigsberger, H.G., Monarchies, States Generals and Parliaments, The Netherlands in the fifteenth and sixteenth centuries, aangehaald in: Nierop, H. van, De onderdanen spreken, NRC, 10 mei 2002.
- Koningsveld, H., *Het verschijnsel wetenschap, een inleiding tot de wetenschapsfilosofie*, Amsterdam, 1987.
- Krogt, Th.P.W.M. van der en N.P. Mol, Beleid en beheer, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Kuhn, T.S., *De structuur van wetenschappelijke revoluties*, Amsterdam, 2003.
- Kunneman, H., *De waarheidstrecter, een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving*, Amsterdam, 1986.
- Kunzmann, P., F.P. Burkard en F. Wiedmann, *Sesamatlas van de Filosofie*, Amsterdam, 1996.
- Laan, G. van der, *Moderne technologie als metafoor*, Fontys Hogescholen, 2002.
- Labrie, A., 'La religion civile': nationalisme, nationale staat en modernisering in Europa, in: Wessels, L.H.M. en A. Bosch, *Veranderende grenzen, Nationalisme in Europa, 1815 – 1919*, Nijmegen, 1997.
- Larson, E.J., *De proeftuin van de evolutie, God en wetenschap op de Galápagoseilanden*, Amsterdam, 2003.
- Leeuw, F.L., Beleidstheoretisch onderzoek toen en thans, in: *Beleid en maatschappij*, nr. 13, 1986.
- Leezenberg, M. en G. de Vries, *Wetenschapsfilosofie voor de geesteswetenschappen*, Amsterdam, 2001.
- Lindblom, C.E., Inquiry and Change, *The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New York, 1990.

- Lulofs, K.R.D. en J. Schuddeboom, Het vaststellen van de mate van doelbereiking, in: Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Lyotard, J-F., *Het postmodernisme uitgelegd aan onze kinderen*, Kampen, 1987.
- Machiavelli, *De heerser*, vertaald, ingeleid en toegelicht door F. van Dooren, Amsterdam, 1990.
- Machiavelli, *Discorsi*, Gedachten over Staat en Politiek, vertaald, ingeleid en toegelicht door P. van Heck, Amsterdam, 1997.
- Macintyre, A., *Geschiedenis van de ethiek, 25 eeuwen moraalwetenschap in kort bestek*, vertaling J.A. Aldington, Meppel, 1974.
- Majone, G., *Evidence, Arguments and Persuasion in the Policy Process*, Chelsea, 1989.
- Maris, B. van, Sprekend tot de verbeelding, in: NRC van 8 januari 2005.
- Meer, J. van der, *Communitarisme en vertrouwen in politieke instellingen, verslag van een empirisch onderzoek*, Leiden, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Besluit Comptabiliteitsvoorschriften*, s.l., 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Dualisme en lokale democratie, rapport van de commissie dualisme en lokale democratie*, Meppel, s.d.
- Miser, H.J. en E.S. Quade, *Handbook of Systems Analysis, Overview of Use, Procedures, Applications, and Practice*, Chichester, 1985.
- Moerkamp, J., Het rijk kan nog veel leren van Eibergen, van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, *Binnenlands Bestuur*, nr. 37, 2000.
- Monchy, S.J.R. de, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, Zwolle, 1976.
- Nadler, S., *Spinoza*, s.l., 2005.
- Nimwegen, H. van, in: Broen, J.G.W., A.C. de Jong en A.A. Kooijmans, , *Besturing en beheersing, balans in beweging, deel 13 van de reeks 'Controlling in de praktijk'*, Den Haag, 1995.
- Oosterbaan, W., Het geluk van Nederland, in: M, *het maandblad van NRC*, juni 2005.
- Palmer, D., *De grote vragen, inleiding in de westerse filosofie*, Utrecht, 2001.
- Palmer, R.R. and J. Colton, *A History of the Modern World*, 5th editon, New York, 1978.
- Pasquill, F. en F.B. Smith, *Atmospheric Diffusion, study of the dispersion of windborne material from industrial and other sources*, New York, 1983.



- Patton, M.Q., *Utilization-focused Evaluation*, London, 1978.
- Peper, B., *Sociale problemen en de moderne samenleving*, s.l., 1998.
- Pirsig, R.M., *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance, an inquiry into values*, New York, 1974
- Plato, *Constitutie, Politeia*, vertaald door G. Koolschijn, Amsterdam, 1997.
- Plato, *Protagoras and Meno*, translated by W.K.C. Guthrie, Harmondsworth, Middlesex, 1956.
- Popper, K.R., *De groei van kennis*, Meppel, 1978.
- Potman, H. en M. Wolters, Soevereiniteit, legitimiteit en acceptatie van beleid, in: *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen aan den Rijn, 1992.
- Provincie Fryslân, *Jaarverslag 2004, Statenvergadering 29 juni 2005*, Leeuwarden, 2005.
- Provincie Fryslân, *Startnotitie nieuwe organisatie, 17 januari 2000*, Leeuwarden, 2000.
- Provincie Fryslân, *Collegeprogramma, 1999 – 2003*, Leeuwarden, 1999.
- Quade, E.S. en H.J. Miser, The Context, Nature, and Use of Systems Analysis, in: Miser, H.J. en E.S. Quade, *Handbook of Systems Analysis, Overview of Use, Procedures, Applications, and Practice*, Chichester, 1985.
- Remmerswaal, J., *Handboek groepsdynamica, een nieuwe inleiding op theorie en praktijk*, Soest, 2003.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid, de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's-Gravenhage, 1993.
- Ringeling, A.B., Beleidstheorieën en theorieën over beleid, in: *Beleid en maatschappij*, nr. 11, 1985.
- Roegiers, J. en N.C.F. van Sas, Revolutie in Noord en Zuid (1780 – 1830) in: Blom, J.C.H. en E. Lamberts, in: *Geschiedenis van de Nederlanden*, Rijswijk, 1993.
- Rogier, L.J., *Eenheid en Scheiding, geschiedenis der Nederlanden, 1477 – 1813*, Utrecht 1980.
- Rorty, R., *Solidariteit of objectiviteit, drie filosofische essays*, inleiding en vertaling H.J. Pott, L van der Sluijs en R. de Wilde, Amsterdam, 1990.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn, 1986.

- Sabatier, P. A., *Theories of the Policy Process, Theoretical Lenses on Public Policy*, Oxford, 1999.
- Scharpf, F.W., *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford, 1999.
- Schöffers, I., De opstand der Nederlanden, 1566 – 1609, in: Schöffers, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, *De lage landen van 1500 tot 1780*, Amsterdam, 1978.
- Schöffers, I., De Republiek der Verenigde Nederlanden 1609 - 1702 in: Schöffers, I., H van der Wee en J.A. Bornewasser, *De lage landen van 1500 tot 1780*, Amsterdam, 1978.
- Schön, D., *The Reflective Practitioner*, Aldershot, 2003.
- Scruton, R., *Kant*, vertaald door T. Bos, Rotterdam, 2000.
- Senge, P.M., A. Kleiner, C. Roberts, R.B. Ross, G. Roth en B.J. Smith, *De dans der verandering, nieuwe uitdagingen voor lerende organisaties*, Schoonhoven, 2000.
- Senge, P.M., A. Kleiner, C. Roberts, R.B. Ross en B.J. Smith, *Het vijfde discipline praktijkboek, strategieën en instrumenten voor het bouwen van een lerende organisatie*, Schoonhoven, 1998.
- Senge, P.M., *De vijfde discipline, de kunst & praktijk van de lerende organisatie*, Schiedam, 1992.
- Sitter, L.U., de, *Synergetisch produceren, human resources mobilisation in de productie: een inleiding in structuurbouw*, Assen, 1994.
- Smith, P., On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, in: *International Journal of Public Administration*, 18 (2&3), 1995.
- Spiering, H., De andere Popper, in: NRC, 13 maart 2004.
- Stone, I.F., *Het proces Socrates*, Amsterdam, 1988.
- Swanborn, P.G., *Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatieonderzoek*, Amsterdam, 2002.
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Meppel, 1994.
- Swieringa, J. en B. Elmers, *In plaats van reorganiseren*, Groningen, 1996.
- Thomassen, J.J.A. en H. Schmitt, Democracy and Legitimacy in the European Union, *Universitetsforlaget Tidsskrift for Samfunnsforskning*, vol 45, nr 1, s.l., s.d.
- Thucydides, *The Peloponnesian War*, translated by R. Warner, Harmondsworth, Middlesex, 1983.
- Tolstoj, L.N., *Oorlog en Vrede, deel 2*, Amsterdam 2003.
- Toonen, Th.A.J., A. Kreukels, R.J. in 't Veld en C.M.S. Glim, *Vernieuwing van politiek en bestuur in de*

- provincie, pre-advies van het IPO-project 'de provincie van de toekomst', Rotterdam, 1994.
- Van Dale, *Grootwoordenboek der Nederlandse taal op CD-ROM*, basisversie 1.0, 2000.
- Vloemans, A., *Politeia, geschiedenis van de sociaal-politieke filosofie*, Steenwijk, 1980.
- VPRO, *Een schitterend ongeluk, Wim Kayzer ontmoet: Oliver Sacks, Stephen Jay Gould, Stephen Toulmin, Daniel C. Dennet, Rupert Sheldrake en Freeman Dyson*, Amsterdam, 1993.
- Vries, J. de en A. van der Woude, *Nederland 1500 – 1815, de eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam, 1995.
- Walraven, G., *De kwaliteit van de beleidstheorie*, Enschede, 1991.
- Weiss C.H., Evaluation research, *Methods for Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, 1972.
- Wes, M.A., H.S. Versnel en E.Ch.L. van der Vliet, *De wereld van de oudheid*, Groningen, 1978.
- Westerloo, G. van, De illusie van democratie, politicologen over de onmacht van de kiezer, in: *M, het maandblad van NRC*, mei 2002.
- Woerdman, E., *Politiek en politicologie*, Groningen, 1999.
- [www.andereoverheid.nl/andereoverheid/web/](http://www.andereoverheid.nl/andereoverheid/web/).
- [www.ditext.com/quine/quine.html](http://www.ditext.com/quine/quine.html), geraadpleegd op 3 februari 2005.
- [www.iep.utm.edu/d/dewey.htm](http://www.iep.utm.edu/d/dewey.htm), geraadpleegd in juni 2002.
- [www.igs.utwente.nl/news/springconference\\_igs\\_2004/index.html](http://www.igs.utwente.nl/news/springconference_igs_2004/index.html), geraadpleegd op 2 juni 2005.
- [www.igs.utwente.nl/news/springconference\\_igs\\_2004/papers\\_igs\\_springconference\\_20.htm](http://www.igs.utwente.nl/news/springconference_igs_2004/papers_igs_springconference_20.htm).
- [www.minfin.nl/](http://www.minfin.nl/), geraadpleegd op 14 mei 2004.
- [www.minfin.nl/default.asp](http://www.minfin.nl/default.asp), geraadpleegd op 26 mei 2004.
- [www.pscw.uva.nl/SocioSite/labor/ECONSOC/6c-transformatie.html](http://www.pscw.uva.nl/SocioSite/labor/ECONSOC/6c-transformatie.html), geraadpleegd op 2 juni 2005.
- Zakaria, F., *De toekomst van vrijheid, de paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam, 2004.
- Zalm, G., Resultaatgericht begroten en verantwoorden: mythen, paradoxen en taboes, in: *Beleidsanalyse*, nr. 1 / 2, 1999.

# Gearfetting, summary, samenvatting

## Gearfetting

In dit boek wurdt de relaasje tusken beliedseffektmjitting en de legitimititeit fan belied neier besjoen, soks op grûn fan twa opfettings. De earste opfetting giet fan it wittenskiplike 'standertferhaal' út. Dêrby wurdt ûndersteld dat de wrâld objektyf kenber is en op grûn fan universele prinsipes te beskriuwen is. Dy universele prinsipes binne ôf te lieden út redenearrings en eksperiminten dêr't fan oannommen wurdt dat de feiten dy't dy eksperiminten opsmite objektyf binne. Sadwaande witte wy troch te redenearden en troch eksperiminten te dwaan hieltyd better hoe't de wrâld der útsjocht. Dêrtroch kinne wy de werklikheid ferklearje en yn in teory fetsje. De twadde opfetting giet net fan objektiviteit mar fan subjektiviteit út. Dy opfetting, dy't ticht by de hermeneutyk leit, giet net út fan ferklearje mar fan begripe. Dêrby wurdt ûndersteld dat de werklikheid him op beskate wize oan ús foardocht, dy't wy yn in ferhaal gearfetsje. Dat ferhaal is in ynterpretaasje fan de werklikheid dy't ta stân komt troch in kombinaasje fan de kontekst dy't wy ûnderfine, de waarnimmings dy't wy dogge, ús ûnthâld en ús partidigens. Wy kinne dat ferhaal ek sjen as in, persoanlike, 'definysje fan de sitewaasje'. Troch ferhalen ûnderinoar út te wikseljen, troch mei-inoar te praten, krije wy in 'mienskiplike definysje fan de sitewaasje'. Neffens dy opfetting komt kennis yn in 'goed petear' ta stân.

De earste opfetting giet út fan absolute wissens yn de feiten, de twadde fan oerienkommen wissens yn de feiten. As wy dat op beliedseffektmjitting tapasse, kinne wy sizze dat de earste opfetting derfan útgiet dat beliedseffektmjitting in manier is om objektive ynformaasje oer it belied te krijen. De twadde opfetting giet derfan út dat beliedseffektmjitting in grûnslach is foar in 'goed petear' oer it belied. Yn de provinsje Fryslân is besocht om in beliedseffektmjittingssystematyk (dat systeem waard BISON neamd) yn de praktyk út te fieren. Dêrby is yn it earstoan fan de earste opfetting útgien. Neffens dy opfetting wurdt belied sjoen as in systeem mei prosessen dêr't 'aktoaren' besykje om mei beskate middels yn beskate tiid beskate doelen te berikken. Troch te mjitten oft dy doe-

len yndie binnen de ôfsprutsen tiid mei de beskikbere middels berikt wurde, kin neigien wurde oft it belied effekt hat.

Troch dêrnei nei te gean yn hoefier't dy effekten oan de ynset fan provinsjale middels ta te rekkenjen binne, is in útspraak te dwaan oer de effektiviteit fan it provinsjale belied. Yn Fryslân is, mei dy útgongspunten yn gedachten, in beliedeffektmjittingssystematyk ûntwikkele. Troch fan dy útgongspunten út te gean, koe ek oansletten wurde by nasjonale ûntjouwings by de ynfiering fan it duale bestjoersstelsel by legere oerheden en de doelstellings fan minister Zalm om der noed fan te stean dat oerheidsbestjoeren harren, lykas it bedriuwslibben, mear ferantwurdzje op grûn fan de dingen dy't hja út 'e wei sette.

Mei dy útgongspunten wurdt tagelyk in relaasje mei it begryp legitimiteit lein. Dêrby wurdt ûndersteld dat de legitimiteit fan belied tanimt as de effektiviteit dêrfan dúdlik oanjûn wurdt. Dat is gear te fetsjen yn de slachsin: 'gjin legitimiteit sûnder effektiviteit'. Der is besocht om dy ûnderstelling mei in ûndersyk in goed fûnemint ta jaan. Dêrby is ek útgien fan de yn de wittenskippen wenstige 'standertopfetting' dy't grûn yn objektiviteit hat. Der waard ûndersteld dat de relaasje tusken effektiviteit en legitimiteit dúdliker te meitsjen is troch de legitimiteit fan twa ferskillende beliedsfjilden te mjitten, wêrby't yn it iene beliedsfjild in effektiviteitsmjitting dien wurdt en yn it oare beliedsfjild net. De ûnderstelling wie dat yn 'e rin fan 'e tiid de legitimiteit fan it beliedsfjild dêr't de effektiviteit wol metten wurdt, tanimt neffens it beliedsfjild dêr't de effektiviteit net metten wurdt. Dêrby wurdt derfan útgien dat legitimiteit en effektiviteit objektyf te mjitten grutheden binne. Om dat ûndersyk út te fieren wie de beliedeffektmjittingssystematyk nedich. De ynfiering dêrfan yn de praktyk wie ûnderwilen lykwols oan it fêstrinnen. Tagelyk waard dúdlik dat de kritearia dêr't legitimiteit trochstrings oan ôfmetten wurdt, lykas akseptasje en betrouwen, troch ferskillende minsken ferskillend útlein wurde. Dêrtroch is it dreech om dy kritearia objektyf te mjitten.

It fêstrinnen fan de ynfiering fan de beliedeffektesystematyk hie benammen te krijen mei de ûnderstelde objektiviteit dêrfan. Troch it systeem as 'eat' objektyfs te sjen, belibben de minsken it yn de praktyk as wêzensfrjemd. Hja koene harren sels der net yn weromfine en hiene it gefoel dat hja it oplein krigen. It striek net mei harren 'definysje fan de sitewaasje'. Dat hat ta it ynsicht laat dat belied minskewurk is. In wichtich skaaimerke fan minskewurk is dat elkenien dêr syn eigen opfettings oer hat en op grûn dêrfan syn ynbring hat. De kritearia dêr't legitimiteit en effektiviteit oan ôf te mjitten binne, moatte wy neffens dat skaaimerke stal jaan. Dat betsjut dat dy oanslute moatte by it minskewêzen en net dêrbûten, as in objektyf definiearre werklikheid, socht wurde moatte. Sadwaande krige de twadde opfetting mear omtinken. Neffens dy opfetting komt ynsicht yn de legitimiteit en de effektiviteit yn in petear ta stân. Troch ús eigen opfettings en ynsichten (ús eigen 'definysjes fan de sitewaasje') mei-inoar út te wikseljen krije wy, oer en wer, begryp fan

wat belied ynhâldt en yn hoefier't dat effektyf en legitym is. Sa meitsje wy dêr in 'mienskiplike definysje' fan. Dy 'mienskiplike definysje' wurdt yn in goed petear ta stân brocht en dêr is beliedseffektmjitting in helpmiddel by. Mei dat útgongspunt is it dochs slagge om de beliedseffektmjittingssystematyk, mei help fan in managementtraining, yn te fieren.

Dat de werklikheid yn in 'mienskiplike definysje fan de sitewaasje' ta stân komt, wurdt ek dúdlik as wy de histoaryske ûntjouwing fan ús lân besjogge. Yn dy ûntjouwing spilet de provinsje lange tiid in haadrol. Ús lân is ommers út sân provinsjes ûntstien dy't harren, troch in gearwurkingsferbân oan te gean, mei sukses fersetten koene tsjin harren doetiidske hearsker, de Spaanske kening. Dy ûntjouwing is net allinne nijsgjirrich, om't it ûndersyk dat yn dit boek beskreaun wurdt him yn in provinsje ôfspilet. It is ek fan belang, om't it dúdlik makket dat ús lân ûntstean koe meidat sân provinsjes by steat wiene om harren eigen 'definysjes fan de sitewaasje' dêr't hja tochten yn te sitten, nei in 'mienskiplike definysje fan de sitewaasje' om te smeien. Dêr moast in soad oer praat wurde. Der hawwe, om samar te sizzen, in hiel soad 'goede petearen' west om it safer te krijen. By eintsjebeslút is it de oanbelangjende partij slagge, troch dat praten in gearwurkingsferbân oan te gean. Sadwaande koene hja in mienskiplik stânpunt opstelle en ôftwinge oer de neffens harren ûnwettige oanspraken fan de Spaanske kening oer de Nederlannen. Dat dy 'mienskiplike definysje' útgroeie koe ta in supermacht dy't letter ús lân wurden is, seit ek it ien en oar oer de effektiviteit dêrfan.

De opfetting dat de werklikheid yn in 'mienskiplike definysje fan de sitewaasje' ta stân komt jout ek ynsicht yn ús tinkbylden oer de legitimiteit fan belied. Troch de legitimiteit fan belied te sjen as in oerienkommen, en dus 'mienskiplike definysje fan de sitewaasje', wurdt dúdlik dat legitimiteit net fêst te stellen is mei kritearia dy't bûten it minskewêzen lizze. Dat is ek yn te sjen as wy ús realisearje dat wy sûnder oare minsken net begripe kinne wat wol en wat net legitym is. Om te witten wat legitym is, hawwe wy de oar nedich. Oan dy oar mjitte wy ôf wat wol en wat net kin. Legitimiteit is yn dy betsjutting dus sterk ferbûn mei it gefoel foar ferantwurdlikens foar de meiminske oer en is dus earder ôfhinklik fan solidariteit as fan effektiviteit. In histoarysk oersjoch fan de ûntjouwing fan ús tinken oer it begryp legitimiteit lit sjen dat soks gjin fanselssprekkend ynsicht is. Yn it ferline leine wy de fraach oft eat legitym wie by de goaden. Wy namen dy ferantwurdlikens sels net, God of de goaden (en yn de praktyk harren fertsjintwurdigers op ierde) makken dat foar ús út. Troch de jierren hinne kaam dy ferantwurdlikens by de abstrakte noasje fan it folk te lizzen. De wil fan it folk makke út wat wol en wat net legitym wie. Sadwaande waard it begryp legitimiteit úteinlik mei begripen as 'akseptaaasje' en 'oanfurdiging' yn ferbân brocht. Yn de hjoeddeiske maatskippij wurdt dat akseptearjen benammen yndividueel opfette. Wy bepale sels wol oft wy 'eat' wol of net akseptabel fine. Dêr hawwe wy de oar net foar nedich. Dat der dan neat oars mear oerbliuwt as legitimiteit ôf te mjitten oan in objektive, bûten de minske lizzende, en dus holle opfetting oer legitimiteit, hawwe wy dêrby spitigernôch (noch) net troch. Oft dêr by eintsjebeslút feroaring yn komt, de tiid sil it leare.

## Summary

This book examines the relationship between policy effectiveness and policy legitimacy from two perspectives. The first perspective concerns the scientific “standard-story”. It assumes that the world can be recognized objectively and described on the basis of universal principles. These universal principles are based on reasoning and experimentation, the results of which we accept as objective. Through reasoning and experimentation, we steadily gain a better insight as to what the world looks like. Through this knowledge, we can explain and understand reality in theory. The second perspective is not about objectivity but subjectivity. This perspective, lying close to hermeneutics, is not concerned with explaining but with understanding. It assumes that reality is demonstrated to us in a specific way which we summarize in a story. This story is an interpretation of reality produced from a combination of the context that we experience, our observations, our memories, and our prejudices. We can interpret this story as a personal “definition of the situation”. Through stories that we exchange with each other, through conversation, we get a “collective definition of the situation”. In this interpretation knowledge in the form of a “good discussion” is developed.

The first perspective is about an absolute certainty of the facts, the second is about a certainty of facts that have been agreed upon. Therefore regarding policy effectiveness, we can say that according to the first perspective this is a way to gain objective information about the policy. According to the second perspective, policy effectiveness is the basis for a “good discussion” about the policy. In the province of Fryslân we have tried to use a systematic way of measuring policy effectiveness (the system that we used in practice is called BISON). We first focused our efforts on the first perspective. According to this perspective, policy is a system with processes where actors try to achieve certain results in specific ways, in a specific time. By measuring whether these results have indeed been achieved within the agreed time and with the available means we can establish whether the policy has been effective. Accordingly, we can establish the effectiveness of the county council’s policy by examining the extent to which these effects were the result of the county councils means and effort. Keeping this in mind we developed a system of measuring policy effectiveness in Fryslân. Using these principles we also linked national developments in the area to the introduction of the dual governing system in lower levels of government, taking into account the objectives of minister Zalm to take care that the government, just like business, becomes more accountable for what it achieves.

Based on these principles we also establish a relationship with the notion of legitimacy. We hypothesized that policy legitimacy increases as the effectiveness becomes visible. In other words:

“no legitimacy without effectiveness”. We tried to support this hypothesis with research that was also rooted in the usual scientific “standard perspective” of objectivity. We hypothesized that the relationship between effectiveness and legitimacy can be clarified by evaluating the legitimacy of two distinct policy fields: one in which policy effectiveness has been measured and one in which it has not. The hypothesis was that with time the legitimacy of the policy field whose effectiveness has been measured increases, in contrast to the policy field whose policy effectiveness has not been measured. Here legitimacy and effectiveness are measured objectively. In order to perform this research we needed the policy effectiveness measurement system. However, the introduction of the system in practice stagnated. At the same time it has become clear that the criteria used to measure legitimacy, such as acceptance and trust, were interpreted differently by different people and hence it was very difficult to measure it objectively.

The system’s blockage was mainly due to the alleged objectivity. When the system perceived something as objective, people perceived it as unfamiliar. They could not recognize themselves in it and had the feeling that it was forced upon them. It did not fit with their “definition of the situation”. This led to the insight that policy are made by people. An important characteristic of man-made legislation is that everyone has their own perspectives on the basis of which people make their contribution. The criteria on the basis of which legitimacy and effectiveness are measured must be based on this characteristic. This means that they must be linked with human nature and not beyond it, in the form of an objective predefined reality. As such the second perspective comes into view. According to this perspective the legitimacy and effectiveness comes into being through conversation. By exchanging our perspectives and insights (our own “definitions of the situation”) we mutually understand the policy content and the extent of its effectiveness and legitimacy. This way we can achieve a “collective definition”. This “collective definition” stems from a “good discussion” where measurement of policy effectiveness is a helping tool. With this as starting point it was possible to introduce and operate the policy effectiveness measurement system in practice, with the help of management training.

The fact that reality is established in a “collective definition of the situation” can also be seen in the historical development of our country. The province has played a main role in this development for a long time. Our country has emerged from seven provinces which though collaboration could successfully resist the king of Spain. This development is interesting not only because of the research described in this book about the role of province but also because it clearly shows that our country exists today because of the fact that the provinces decided to share their own “definitions of the situation” and forge them into a “collective definition of the situation”. A lot of discussion was necessary in order to reach this point. In the end the parties involved were successful thanks to this discussion and collaboration through which they could phrase and enforce their collective



point of view against what they perceived to be illegitimate claims of the Spanish king over the Netherlands. The fact that this “collective definition” could grow into the superpower that our country later became proves a lot about its effectiveness as well.

The perspective that reality is a “collective definition of the situation” also gives an insight into our ideas concerning policy legitimacy. By looking at policy legitimacy through agreement, as a “collective definition of the situation” it becomes clear that legitimacy is not fixed by a criteria lying outside human nature. This point can also be appreciated when we realize that we cannot understand what is legitimate and what not on our own. In order to know what legitimate is we need each other. It is against the other that we assess what we can and what cannot do. Legitimacy is thus strongly connected with a feeling of responsibility towards our neighbours and so it depends more on solidarity than on effectiveness. We need each other to know what legitimacy is. A historical survey of the development of our thinking about the understanding of legitimacy shows that it is not an obvious notion. In the past we posed the question about what legitimacy was to the gods. We didn't take any responsibility because, god or gods (and in practice their representatives on earth) determined it for us. In the years thereafter this responsibility became an abstract notion in people's minds. The will of the people determined what is and is not legitimate. This way the understanding of legitimacy was linked with notions such as “acceptance”. In the present western society this acceptance is more and more understood as primarily an individual interpretation. We decide ourselves whether we find something acceptable or not, we do not need others for that. That this implies that legitimacy can only be measured “objectively”, like a sort of instable popularity poll, we unfortunately do not recognize (at least not yet). Time will show whether change will come.

## Samenvatting

In dit boek wordt de relatie tussen beleidseffectmeting en de legitimiteit van beleid nader onder de loep genomen. Dat wordt vanuit twee opvattingen gedaan. De eerste opvatting gaat uit van het wetenschappelijke 'standaardverhaal'. Daarbij wordt verondersteld dat de wereld objectief kenbaar is en op basis van universele principes is te beschrijven. Deze universele principes zijn af te leiden uit redeneringen en experimenten waarbij wordt aangenomen dat de feiten die deze experimenten opleveren objectief zijn. Op die manier weten we door redeneren en experimenteren steeds beter hoe de wereld eruit ziet. Daardoor kunnen we de werkelijkheid verklaren en vatten in een theorie. De tweede opvatting gaat niet uit van objectiviteit maar van subjectiviteit. Deze opvatting, die dicht bij de hermeneutiek ligt, gaat niet uit van verklaren maar van begrijpen. Daarbij wordt verondersteld dat de werkelijkheid zich op een bepaalde manier aan ons voordoet die we samenvatten in een verhaal. Dit verhaal is een interpretatie van de werkelijkheid die tot stand komt door een combinatie van de context die we ervaren, de waarnemingen die we doen, ons geheugen en onze vooringenomenheid. We kunnen dit verhaal ook opvatten als een, persoonlijke, 'definitie van de situatie'. Door verhalen met elkaar uit te wisselen, door met elkaar te praten, krijgen we een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Volgens deze opvatting komt kennis in een 'goed gesprek' tot stand.

De eerste opvatting gaat uit van absolute zekerheid in de feiten, de tweede van overeengekomen zekerheid in de feiten. Als we dit op beleidseffectmeting betrekken kun je zeggen dat de eerste opvatting ervan uitgaat dat beleidseffectmeting een manier is om objectieve informatie te krijgen over het beleid. De tweede opvatting gaat ervan uit dat beleidseffectmeting een basis is voor een 'goed gesprek' over het beleid. In de provincie Fryslân is geprobeerd om een beleidseffectmetings-systematiek (dit systeem werd BISON genoemd) in de praktijk in te voeren. Daarbij is eerst uitgegaan van de eerste opvatting. In die opvatting wordt beleid gezien als een systeem met processen waarin 'actoren' proberen met bepaalde middelen in een bepaalde tijd bepaalde doelen te bereiken. Door te meten of deze doelen inderdaad binnen de afgesproken tijd met de beschikbare middelen worden bereikt kan worden nagegaan of het beleid effect heeft. Door vervolgens na te gaan in hoeverre deze effecten zijn toe te rekenen aan de inzet van provinciale middelen is een uitspraak te doen over de effectiviteit van het provinciale beleid. In Fryslân is met deze uitgangspunten in het achterhoofd een beleidseffectmetingssysteem ontwikkeld. Door van deze uitgangspunten uit te gaan werd ook aangesloten bij landelijke ontwikkelingen op het gebied van de invoering van het duale bestuursstelsel bij lagere overheden en de doelstellingen van minister Zalm om ervoor te zorgen dat overheidsbesturen zich, net als het bedrijfsleven, meer verantwoorden op basis van de dingen die zij presteren.

Met deze uitgangspunten wordt tegelijk een relatie gelegd met het begrip legitimiteit. Daarbij wordt verondersteld dat de legitimiteit van beleid toeneemt als de effectiviteit ervan inzichtelijk wordt gemaakt. Dit is samen te vatten in de slagzin: 'geen legitimiteit zonder effectiviteit'. Er is geprobeerd om deze veronderstelling met een onderzoek te onderbouwen. Daarbij is ook uitgegaan van de in de wetenschappen gebruikelijke op objectiviteit gebaseerde 'standaardopvatting'. Er werd verondersteld dat de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit is te verhelderen door de legitimiteit van twee verschillende beleidsvelden te meten waarbij in het ene beleidsveld een effectiviteitsmeting wordt gedaan en in het andere beleidsveld niet. De veronderstelling was dat in de loop van de tijd de legitimiteit van het beleidsveld, waar de effectiviteit wel wordt gemeten, toeneemt ten opzichte van het beleidsveld waar de effectiviteit niet wordt gemeten. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat legitimiteit en effectiviteit objectief te meten grootheden zijn. Om dit onderzoek uit te voeren was de beleidseffectmetingssystematiek nodig. De invoering ervan in de praktijk was ondertussen echter aan het vastlopen. Tegelijk werd duidelijk dat de criteria waar legitimiteit doorgaans aan wordt afgemeten, zoals acceptatie en vertrouwen, door verschillende mensen verschillend worden geïnterpreteerd waardoor ze moeilijk objectief te meten zijn.

Het vastlopen van de invoering van de beleidseffectssystematiek had vooral te maken met de vermeende objectiviteit ervan. Door het systeem als 'iets' objectiefs te zien werd het door de mensen in de praktijk als wezensvreemd ervaren. Zij konden zichzelf er niet in herkennen en hadden het gevoel dat zij het opgelegd kregen. Het sloot niet aan bij hun 'definitie van de situatie'. Dit leidde tot het inzicht dat beleid mensenwerk is. Een belangrijk kenmerk van mensenwerk is dat iedereen daar zijn eigen opvattingen over heeft en op basis daarvan zijn inbreng levert. De criteria waaraan legitimiteit en effectiviteit zijn af te meten moeten we binnen dit kenmerk vorm geven. Dit betekent dat ze moeten aansluiten bij het menszijn en niet daarbuiten, als een objectieve gedefinieerde werkelijkheid, moeten worden gezocht. Op die manier kwam de tweede opvatting in beeld. In die opvatting komt inzicht in de legitimiteit en de effectiviteit van beleid in een gesprek tot stand. Door onze eigen opvattingen en inzichten (onze eigen 'definities van de situatie') met elkaar uit te wisselen krijgen we, wederzijds, begrip over de inhoud van beleid en de mate waarin we dit effectief en legitiem kunnen noemen. We krijgen er op die manier dus een 'gezamenlijke definitie' over. Deze 'gezamenlijke definitie' komt in een 'goed gesprek' tot stand waar beleidseffectmeting een hulpmiddel bij is. Met dit uitgangspunt is het alsnog gelukt om de beleidseffectmetingssystematiek, met behulp van een managementtraining, in te voeren.

Dat de werkelijkheid in een 'gezamenlijke definitie van de situatie' tot stand komt wordt ook duidelijk als we naar de historische ontwikkeling van ons land kijken. In deze ontwikkeling speelt de provincie lange tijd een hoofdrol. Ons land is immers ontstaan uit zeven provincies die zich, door een samenwerkingsverband aan te gaan, succesvol konden verzetten tegen hun toenmalige

ge vorst, de Spaanse koning. Deze ontwikkeling is niet alleen interessant omdat het onderzoek dat in dit boek wordt beschreven zich in een provincie afspeelt. Het is ook van belang omdat het duidelijk maakt dat ons land kon ontstaan doordat zeven provincies in staat waren om hun eigen 'definitie van de situatie' waarin zij dachten te verkeren om te smeden naar een 'gezamenlijke definitie van de situatie'. Daar was veel overleg voor nodig. Er werden als het ware heel wat 'goede gesprekken' gevoerd voor het zover was. Uiteindelijk lukte het de betrokkenen om dankzij dit overleg een samenwerkingsverband aan te gaan waarmee ze een gezamenlijk standpunt konden verwoorden, en afdwingen, over de in hun ogen onwettige aanspraken van de Spaanse koning over de Nederlanden. Dat deze 'gezamenlijke definitie' kon uitgroeien tot een supermacht die later ons land werd zegt ook het een en ander over de effectiviteit ervan.

De opvatting dat de werkelijkheid in een 'gezamenlijke definitie van de situatie' tot stand komt geeft ook inzicht in onze denkbeelden over de legitimiteit van beleid. Door de legitimiteit van beleid te zien als een overeengekomen, en dus 'gezamenlijke definitie van de situatie' wordt duidelijk dat legitimiteit niet is vast te stellen met criteria die buiten het menszijn liggen. Dit is ook in te zien als we ons realiseren dat we in ons eentje niet kunnen begrijpen wat wel en wat niet legitiem is. Om te weten wat legitiem is hebben we de ander nodig. Aan die ander meten we af wat wel en wat niet kan. Legitimiteit is in die zin dus sterk verbonden met verantwoordelijkheidsgevoel jegens de medemens en is dus eerder afhankelijk van solidariteit dan van effectiviteit. Een historisch overzicht van de ontwikkeling van ons denken over het begrip legitimiteit laat zien dat dit geen vanzelfsprekend inzicht is. In het verleden legden we de vraag of iets legitiem is bij de goden. We namen er zelf geen verantwoordelijkheid voor, God of de goden (en in de praktijk hun vertegenwoordigers op aarde) maakten dat voor ons uit. Door de jaren heen kwam deze verantwoordelijkheid bij de abstracte notie van het volk te liggen. De wil van het volk maakte uit wat wel en wat niet legitiem is. Op die manier werd het begrip legitimiteit uiteindelijk in verband gebracht met begrippen als 'acceptatie' en 'aanvaarding'. In de huidige westerse samenleving wordt dit accepteren vooral individueel opgevat. We bepalen zelf wel of we 'iets' wel of niet acceptabel vinden, daar hebben we de ander niet voor nodig. Dat er dan niets anders meer overblijft dan legitimiteit af te meten aan een objectieve, buiten de mens gelegen, en dus holle, opvatting hebben we daarbij helaas (nog) niet door. De tijd zal leren of hier uiteindelijk verandering in komt.

## Over de schrijver

Op de titelpagina is te lezen dat mijn naam Berend Tirion is en dat ik in 1961 ben geboren. Na mijn middelbare school ging ik naar de Rijks Hogere Landbouwschool in Groningen waar ik in 1985 afstudeerde als agrarische milieukundige. In 1989 ben ik opnieuw afgestudeerd, ditmaal aan de Landbouwuniversiteit in Wageningen in de vakken lucht-hygiëne, algemene economie en toekomstverkenning en beleid. Tijdens mijn afstudeerjaar werkte ik voor de Agrarische Hogeschool in Delft waar ik lesmateriaal heb ontwikkeld voor een opleiding milieukunde. Direct na mijn afstuderen ben ik als wetenschappelijk beleidsmedewerker gaan werken bij het Studiecentrum voor Milieuonderzoek van TNO in Delft. In die functie heb ik verschillende beleidsstudies verricht op het raakvlak tussen landbouw en milieu. Met vier andere onderzoekers ontwikkelde ik een rekenmodel dat inzicht kon geven in de milieukundige en economische effecten van milieumaatregelen in de veehouderij. Met dit model, dat vooral keek naar de effecten van maatregelen op de verspreiding van ammoniak, de uitspoeling van nitraat, de werkgelegenheid en de concurrentiepositie in een regio, hebben we verschillende scenario-studies gedaan voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg en Fryslân. Daarnaast deden we verschillende studies voor de toenmalige ministeries van VROM en LNV.

In 1994 ben ik als hoofdgroepadviseur Ruimte en Milieu gaan werken bij de afdeling Onderzoek van de provincie Fryslân. In deze functie gaf ik beleidsmedewerkers van de provincie advies op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Daarnaast deed ik met twee andere onderzoekers verschillende studies op het gebied van monitoring. In 1996 werd de afdeling Onderzoek opgeheven. In dat jaar kreeg ik de functie van Onderzoeksmakelaar. In deze functie moest ik ervoor zorgen dat de uitbesteding van onderzoek op een effectieve en efficiënte wijze gebeurde. Eind 1997 werd ik clustermanager van het cluster Beleidsinformatie & Cartografie. In deze functie had ik de dagelijkse leiding over twintig personen die zich bezighielden met het verzamelen van gegevens, het doen van onderzoek en het maken van kaarten en GIS-applicaties. Naast het geven van leiding aan het cluster hield ik me bezig met het doen van onderzoek en het geven van advies aan beleidsafdelingen. In 2003 werd het cluster een team van ongeveer dertig personen, in 2005 een afdeling van ongeveer 40 personen. Op dat moment werden de onderdelen reprografie en vormgeving bij deze afdeling ondergebracht. Tot 1 maart 2006 was ik hoofd van deze afdeling. Sinds maart 2006 heb ik deze functie bij de afdeling Bodembeheer.