

Aan: College van B & W en alle raadsleden van de gemeente Voorschoten

Geachte leden van de gemeenteraad en College van B & W,

Sinds april 2019 richt de Alliantie Burgers Voorschoten zich op de bevordering van de belangen van burgers en burgerparticipatie, o.m. via het verhogen van de kwaliteit van beleid en bestuur in Voorschoten.

Via het inspreken in commissies en raad, brieven aan de raad en college, overleg sessies en deelname aan adviesraden, w.o. het regieteam Wonen worden onze bijdragen aan diverse onderwerpen kenbaar gemaakt. Het betreft uiteenlopende dossiers als bouwen en wonen, burgerparticipatiebeleid, sociale huur en de lokale huurdersbelangenvereniging, hoogspanningsmasten problematiek en 5G.

In dit proces zijn vele documenten van de zijde van de gemeenten bestudeerd en van commentaar voorzien.

Een rode draad die op basis van bovenstaande opvalt is dat de kwaliteit van deze beleidsdocumenten in Voorschoten aanzienlijk verbeterd kan worden. Gelet op zaken als belang en prioritering van onderscheidenlijke thema's, verdeling van publieke middelen, aandacht en regelgeving, het democratisch proces van checks and balances en een weloverwogen oordeel- en meningsvormingsproces als grondslag voor afgewogen besluitvorming binnen het bevoegd gezag vormen kwalitatief hoogstaande beleidsdocumenten een belangrijk ankerpunt.

In bijgaand document (zie bijgesloten bijlage) genaamd, **Burgermanifest: de kwaliteit van beleidsnota's in Voorschoten** is dit enerzijds nader geanalyseerd en onderbouwd. Na een korte vergelijking met de marktsector m.b.t. kwaliteitseisen en voorwaarden wordt anderzijds ingegaan op op enkele suggesties ter verbetering.

Dat onze overall conclusie ook geen incident is mag o.m. blijken uit de zgn.

“evaluatie” rond het beleid bij schuldhulpverlening (Commissie Mens en samenleving 25 juni 2020, agendapunt 5). Deze evaluatie is uitsluitend gebaseerd op meningen van circa 20 instanties en personen, die allen vanuit de “aanbodkant” de problematiek aanvielen. De vraagkant, zijnde schuldhulpvragers / -ontvangers blijft volledig buiten beeld. Een omissie die de besluitvorming rond dit belangwekkende thema sterk beïnvloed.

Wij verzoeken u dan ook het onderwerp de kwaliteit van beleidsdocumenten op uw raadsagenda te plaatsen en wij zijn als ABV gaarne bereid om e.e.a. toe te lichten en mee te werken aan verhoging van de kwaliteit van de beleidsdocumenten in de gemeente Voorschoten.

Met vriendelijke groet,

Namens de Alliantie Burgers Voorschoten (zie: <https://www.alliantie-burgers-voorschoten.nl/>)

Burgermanifest

De kwaliteit van beleidsnota's in Voorschoten

1. Inleiding

Sinds april 2019 houdt de Alliantie Burgers Voorschoten zich actief bezig met het bevorderen van burgerbelangen / burgerparticipatie en in het verlengde hiervan het verhogen van kwaliteit van beleid en bestuur in onze gemeente. Uitgangspunten hierbij zijn: constructief, onafhankelijk (ook politiek gezien), niet – belanghebbend, tijdelijk, open voor staan voor alle burgers van Voorschoten en tot slot bepaalt de ABV haar eigen agenda.

Op verschillende wijzen zoals inspreken, het indienen van eigen voorstellen, actieve deelname aan de Burgerparticipatiepilot Regieteam Wonen, reageren op beleidsnota's van de gemeente etc. hebben we activiteiten ontplooid. Ook zijn er vele contacten geweest met ambtenaren, bestuurders en politieke partijen / leden van de gemeenteraad. De thema's die we in het eerste jaar behandeld hebben zijn o.m.: burgerparticipatiebeleid, bouwen en wonen, de oprichting van de HuurdersBelangen Vereniging Voorschoten (HBVV), de gezondheidsproblematiek rond de vele Hoogspanningsmasten in Voorschoten en de 5G discussie. Voor een overzicht van onze activiteiten, visie en persuitingen wordt verwezen naar onze ABV website: <https://www.alliantie-burgers-voorschoten.nl/>

Veel uiteenlopende beleidsnota's m.n. rond deze thema's zijn becommentarieerd, van een reactie voorzien of zelfs met een eigen visie weerlegd. Expliciet dient vermeld te worden dat het niet alle beleidsdocumenten van de gemeente betreft: het is derhalve een stevig indicatief signaal.

Uit bovenstaande blijkt een rode draad te destilleren. De kwaliteit van de deze beleidsnotities, in het bijzonder in Voorschoten, is stevig voor verbetering vatbaar. Na een korte analyse worden een aantal suggesties gedaan om tot verbetering te komen.

2. Ervaringen

Wij beperken ons hierbij tot een vijftal terreinen waar we, deels op eigen initiatief, deels op verzoek van de gemeente ons mee bezig hebben gehouden te weten:

- 1) Woonvisie 2019-2022 Voorschoten
- 2) Burgerparticipatiebeleid
- 3) Uitvoeringsagenda Woonvisie 2019-2022
- 4) Prestatieafspraken: gemeente – corporaties – huurdersbelangenverenigingen
- 5) Hoogspanningsmasten

Voor de leesbaarheid worden slechts de meest in het oog springende punten aangestipt en wordt verder verwezen naar de ingebrachte documenten.

1. Woonvisie 2019-2022 Voorschoten

In april 2019, net voor de oprichting van de ABV, heeft de Raad unaniem de Woonvisie van de gemeente goedgekeurd. Een belangrijk instrument op het vlak van bouwen en wonen in onze gemeente. In een uitgebreide reactie hierop moet de ABV constateren dat ook deze nota niet aan de minimum eisen van degelijkheid voldoet. Zo ontbreekt een evaluatie van de vorige versie en het meten van effectiviteit en efficiency van de gebruikte instrumenten. Ook ontbreekt een cijfermatige onderbouwing in het document. De woningmarkt is een vraag en aanbodmarkt waar hier slecht summier de aanbodkant in beeld gebracht wordt. De vraagkant, als sturend element voor fricties, probleemanalyse en beleidsinterventies, wordt niet of nauwelijks in beeld gebracht. Zodoende is het onmogelijk na te gaan waar de echte urgente pijnpunten liggen, zeker met wachtlijsten bij sociale huur van circa 6 jaar. Door

niet uit te gaan van feitelijkheden maar van een beleidsmatige bureauwerkelijkheid worden prioriteiten naar eigen keuze ingevuld, het probleemoplossend vermogen voor de deelsectoren en segmenten onvoldoende transparant en de inzet van beleidsinstrumenten en middelen niet onderbouwd. Essentiële aspecten als scheefwonen / doorstroombeleid, een vereveningsfonds bij niet nakomen bouw van afgesproken sociale huur, experimenteerruimte en omgevingsvraagstukken krijgen weinig of geen aandacht. Voor een volledig overzicht van de ABV reactie wordt verwezen naar: <https://www.alliantie-burgers-voorschoten.nl/producties/2019-05-08%20Reflecties%20Woonvisie%202019-2022.pdf> Erg opvallend dat de gehele gemeenteraad akkoord is gegaan met deze Woonvisie, ondanks de majeure kritiekpunten.

2. Burgerparticipatiebeleid

Ruim een jaar na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 heeft de gemeente een omvangrijke nota “Samen maken we Voorschoten” aan Commissie en 2 weken later aan de Raad aangeboden in juni 2019. De nota was dusdanig vlak, theoretisch en vol mooie vergezichten, zonder feitelijke (lokale) onderbouwing of gekwantificeerde doelstellingen dat de ABV besloot hier niet inhoudelijk op te reageren maar, binnen een week, met een eigen alternatief plan te komen: Participeren: moeten we samen leren, Kaderplan Participatiebeleid Voorschoten (zie: <https://www.alliantie-burgers-voorschoten.nl/producties/2019-07-04%20Burgermotie%20Kaderplan%20Participatiebeleid%20Voorschoten.pdf>) Op basis van deze burgernota heeft D’66 een motie ingediend, die unaniem door de Raad is aangenomen en nu uitgangspunt is voor uitvoering.

3. Uitvoeringsagenda Woonvisie 2019-2022

Als pilot Burgerparticipatie is het Regieteam Wonen medio 2019 van start gegaan. In dit verband zijn o.m. eigen uitwerkingsvoorstellen door de ABV ingediend o.m. op het vlak van doorstroombeleid, Vereveningsfonds en zijn gemeentelijke nota’s van commentaar voorzien. De Uitvoeringsagenda Wonen, ligt in het verlengde van de goedgekeurde Woonvisie en heeft in grote lijnen dus dezelfde tekortkomingen. Een uiterst zwakke en eenzijdige onderbouwing (bv. Ontbreken analyse sociale huur wachtlijsten), gebrek aan lerend vermogen van eerdere interventies, middenhuur problematiek en doorstroming alsmede een aantal (op zich goede) intenties die hoge verwachtingen scheppen op het vlak van snelle uitvoerbaarheid en effectiviteit. Hierbij kan gedacht worden aan de regierol van de gemeente, feitelijke onderbouwing door een woningmarkt - en bouwmonitor, doelgroepen verordening en vereveningsfonds en experimenteerruimte. Naast deze voornemens wordt (te) veel aandacht besteed in de Uitvoeringsagenda aan de reguliere processtappen bijv. in het overleg met corporaties.

4. Prestatieafspraken: gemeente – corporaties - huurdersbelangenvereniging

Ondanks herhaalde verzoeken vanuit de ABV heeft de gemeente geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Jaarschijf Prestatieafspraken 2020 nader vorm en inhoud te geven of input te leveren. Besloten is de 2019 versie als integraal uitgangspunt te nemen voor de 2020 versie. In januari 2020 heeft de ABV ingesproken in de Raadsvergadering, vooruitlopend op het overleg van de Raad met de directie van Woonzorg en de Sleutels. Het inspreekdocument is als bijlage toegevoegd: zie <https://www.alliantie-burgers-voorschoten.nl/producties/2020-01-04%20Email%20commissie%20WRG.html> Slechts 2 dagen voor de beoogde vaststelling van deze 4 jaars Prestatieafspraken (april 2020) kreeg

het Regieteam de mogelijkheid om over dit document opmerkingen te plaatsten. Enkele van de gemaakte opmerkingen, staccato weergegeven: de 4 Jaars prestatie afspraken zijn dusdanig vaag en vrijblijvend dat er eerder sprake is van prestatieintenties (vergelijk ook het concrete voorbeeld van Zoeterwoude/ Leiderdorp), wederom geen feitelijke onderbouwing, geen evaluatie van eerdere afspraken en bereikte doelen, weinig tot geen ambitie m.b.t. bouw sociale huurwoningen, vertegenwoordiging huurders problematisch (HBVV niet uitgenodigd door de gemeente, wel de Eendracht die nauwelijks leden /achterban in Voorschoten heeft, hetzelfde geldt voor de Woonzorg vertegenwoordiger: geen achterban en zelfs niet tekeningsbevoegd), doorstroombeleid wordt niet actief opgepakt en ingevuld, hetzelfde geldt voor middenhuur en experimenten en een concrete aanpak / procedure m.b.t. sloop en verkoop van (sociale) woningen wordt gemist. De nota staat verder vol met processtappen, “bekijken”, overleg en onderzoeken. Op de punten van oplossingsgerichtheid en mate van concreetheid is nog veel te winnen.

5. Hoogspanningsmasten

Al tientallen jaren zijn de hoogspanningsmasten in Voorschoten een probleem voor omwonenden. Rechtzaken hierover zijn ongeveer om de 3 a 4 jaar aan de orde. In 2018 is onomstotelijk door de Gezondheidsraad vastgesteld dat er bij bewoning onder en bij hoogspanningsmasten gezondheidsgevaar aanwezig is (w.o. kinderleukemie, kanker en Alzheimer). Reden voor het Rijk om een zgn. Voorzorgbeleid te ontwikkelen met haast een half miljard euro aan middelen. Voorschoten heeft actie op dit vlak om te werken aan onderkabeling en verplaatsing steeds tegen gehouden. In maart 2020 kwam het onderwerp wederom in de Commissie en later diverse malen in de Raad ter sprake op basis van de Adviesnota Haalbaarheidsonderzoek verkabeling / verplaatsten hoogspanningstracé. Deze adviesnota is onevenwichtig (werkt eenzijdig en nadrukkelijk toe naar reeds genomen besluit: weer geen actie ondernemen), onvolledig (relevante informatie wordt weggelaten w.o. de mogelijkheid van de gemeente om tracédelen op de prioriteiten lijst EZK voor subsidie te zetten), geeft onjuiste informatie (haalbaarheidsonderzoek kost de gemeente 110.000 euro: gaat voorbij aan 85% subsidie en is te hoog bedrag conform EZK, maximering onderkabelingskosten per km. ontbreekt) en bagatelliseert het gezondheidsprobleem dat uitgangspunt is (slechts 2 zinnen gaan over het gezondheidsrisico en dan nog in ontwijkende zin geformuleerd). Met name het negeren in de nota van de mogelijkheid om als gemeente zelf actie te ondernemen m.b.t. plaatsing op prioriteitenlijst van masten, hetgeen een volstrekt ander (qua kosten en meer oplossingsgericht beeld geeft) is een manco. Deze essentiële processtap is kosteloos en bekend bij de gemeente. Frustrerend is het volledig ontbreken van de sense of urgency, de noodzakelijke relevante processtappen en oplossingsgerichtheid van de nota. Ook wordt gesteld dat er geen burgerparticipatie nodig is voor het doen van een haalbaarheidsonderzoek. Kortom: volstrekt niet oplossingsgericht, onvolledig en eenzijdig naar onderbouwing van ingenomen bestuursbesluit toegeschreven.

3. Beleidsnota's: vorm en inhoudsvrij

Uit bovenstaande mag geconcludeerd worden dat het niveau van beleidsnota's in Voorschoten stevig voor verbetering vatbaar is. Zowel de keuze van de soort nota (kadernota, advies-, beleids- etc.) als de inhoud zijn volledig vrij van elke criteria en spelregels en worden naar believen door de verantwoordelijke wethouder ingevuld en slechts gebruikt ter onderbouwing van vooringenomen stellingname en besluiten.

Even een uitstapje naar de marktsector. Zowel producenten van producten als leveranciers van diensten staan in Nederland onder scherp toezicht. Niet alleen zijn er legio criteria voor de productie maar ook voor andere schakels in de keten van zand naar klant. Te denken valt aan distributie, opslag, onderhoudseisen, leverings- en betalingsvoorwaarden en veiligheids- / gezondheids- en garantie eisen. Allemaal vnl. opgelegd door de overheid en stevig gecontroleerd door organen van deze overheid en geborgd met stevige sancties. Het is dan ook meer dan bevreemdend dat deze zelfde overheid binnen haar eigen “productieproces” (lees beleidsproces) volstrekt vrij is in de keuze van vorm / processtappen en inhoud van beleidsdocumenten. In beginsel kan alles, incl. hele en halve waarheden, ontbreken relevante informatie en niet op werkelijkheid beruste schijnconstructies, opgenomen worden. Dit terwijl het om majeure hoeveelheid publieke (dus geen eigen) middelen gaat, grote impact op burgers heeft, verdelingsvraagstukken (wat het ene themaveld krijgt toebedeeld, gaat niet naar een ander) bepaald en het democratisch proces met de Raad voedt met essentiële informatie. Via beleidsdocumenten wordt, na fasen van oordeel – en meningsvorming gekomen tot (onderbouwde) besluitvorming. Het moge duidelijk zijn dat kwalitatief ondermaatse beleidsdocumenten het democratisch proces van checks and balances verstoren. De reeds overbelaste volksvertegenwoordigers zijn doorgaans niet in staat om aan factfinding en waarheidschecks te doen en in de Raad ingebrachte nota’s worden derhalve niet of nauwelijks teruggezonden. Naast het interne proces binnen het publieke bestel vormen beleidsdocumenten voor belangstellende burgers ook ankerpunten voor betrokkenheid en vertrouwen in politiek en bestuur. Naast de eerdergenoemde nadelen die kleven aan besluitvorming op basis van kwalitatief ondermaatse beleidsdocumenten zijn er ook voordelen aan te wijzen als het beleidsproces op niveau gevoed wordt. Te denken valt aan minder faalkosten, effectiever beleid, meer legitimering, minder juridische procedures, versterking van het imago van de politiek en meer onderbouwde en transparante besluitvorming. Ervaringen van een aantal andere gemeenten w.o. Leiden met de meer op interne consequenties gerichte ROTIK methode (Resultaat, Organisatie, Tijd, Informatie, Kosten) geven aan dat dit in de praktijk werkt.

4. Oplossingen

Naast signaleren, analyseren en kritiek leveren impliceert de werkwijze van de ABV ook het bijdragen aan oplossingen. Hoe kan de huidige vrijblijvendheid van beleidsdocumenten dusdanig aangepast worden dat ze als informatie- en kennisbouwsteen een wezenlijke bijdrage gaan leveren aan het democratisch proces? In de oplossings sfeer kan gedacht worden aan de *zgn. korte klap benadering en de koninklijke weg*. De eerste, de *zgn. korte klap*, is erg sterk gericht op het stellen van minimum eisen aan beleidsdocumenten. In beginsel denken we hierbij aan 2 richtingen: de inhoudelijke lijn en in het verlengde hiervan de procesmatige lijn.

Beleidsdocumenten dienen vooraf duidelijkheid te scheppen over hun bijdrage in de diverse fasen van de beleidscyclus. Op basis hiervan worden merites van de relevantie discussie en e.v. vervolgstappen helder. Daarnaast dient er een set aan criteria te komen waar de beleidsdocumenten *minimaal* aan dienen te voldoen. Het gaat hierbij o.a. om:

Betrouwbaarheid

Omvattendheid

Kwaliteit (zie o.m. lean, omvang)

Oplossingsgerichtheid (mate, maatvoering en in de tijd)

Onderbouwd (w.o. kosten / opbrengsten)

Relevantie (overige informatie en procesgang)

Deze BOKOOR criteria set dient de betreffende ambtenaar te gebruiken als leidraad voor het samenstellen van zijn/ haar beleidsdocument.

Naast deze inhoudelijke leidraad moet dit proces ook geborgd worden. Hiervoor is na afronding van het stuk door de betreffende ambtenaar zijn ambtelijk leidinggevende het eerste aanspreekpunt. Vervolgens komt na goedkeuring het stuk bij de verantwoordelijke wethouder. Ook deze kan terugzenden of opmerkingen toevoegen. Vervolgens komt het onder verantwoordelijkheid van deze wethouder ter bespreking in de Raad. In de huidige situatie komt het zelden tot nooit voor dat stukken terugverwezen worden. Ook omdat de grondslag hiervoor ontbreekt.

Mocht dit in de nieuwe situatie, op basis van de BOKOOR criteria toch gebeuren dan is dit niet vrijblijvend. De raad zal alvorens tot inhoudelijke behandeling over te gaan, dienen te checken of het verstrekte beleidsdocument wel aan de minimum kwaliteitseisen voldoet. Voorgesteld wordt bij 3 maal terugzenden, door de raad, van beleidsdocumenten de verantwoordelijke wethouder de wacht aan te zeggen en deze zal dan op moeten stappen. De tweede oplossingsrichting, de zgn. koninklijke weg, is fundamenteeler en behelst alle fasen van het beleidsproces. In elke van de volgende 8 fasen wordt aangegeven waar de invloed / inbreng van burgers een rol kan spelen, aan effectievere beleidsvorming en tot meer onderbouwde besluitvorming gekomen kan worden. De fasen in het beleidsproces zijn achtereenvolgens:

1. Agendavorming
2. Probleemanalyse
3. Beleidsdoelen stellen
4. Maatregelen ontwerpen / ex-ante evaluatieonderzoek
5. Neveneffecten en artefacten analyseren
6. Besluitvorming
7. Implementatie en praktijkexperimenten
8. Monitoring en evaluatie

In bijlage 1 is dit in een artikel van prof. dr. Peter van Hoesel nader uitgewerkt. Het spreekt voor zich dat bij deze benadering de lat hoger ligt en via een gericht aannamebeleid van kwalitatief hoogwaardige nieuwe medewerkers en workshops en cursussen voor bestaande medewerkers hier naar toegewerkt kan worden.

Niet alleen de kwaliteit van de stukken, politieke discussie en democratisch proces worden op deze wijze verhoogd en versterkt maar ook wordt het bestuurlijk afwegingsproces transparanter. Het spreekt voor zich dat een combinatie van beide benaderingen ook tot de mogelijkheden behoort. De meerwaarde voor politiek en gemeente zijn evident. En zeker ook relevant voor de burgers van Voorschoten.

Alliantie Burgers Voorschoten
Augustus 2020

Bijlage 1 Hoe je per stap in het beleidsproces burgers erbij kunt betrekken

Peter van Hoesel, april 2020

Inleiding

Beleidsontwikkeling is een lastig proces, maar burgers worden er gek genoeg nauwelijks bij betrokken, terwijl het beleid toch voor hen is bedoeld. Het is vooral een proces van beleidsambtenaren, politici en lobbyisten. Dat is nu eenmaal zo gegroeid, kun je zeggen. Maar daarmee worden wel kansen gemist om de beleidsontwikkeling op een hoger plan te brengen. Burgers kunnen namelijk op allerlei manieren een positieve inbreng hebben: als doelgroep, als ervaringsdeskundigen, als belastingbetalers, als maatschappelijk betrokken burgers, als relativerende outsiders, et cetera. Het gaat daarbij niet alleen maar om iets te doen met de emoties van burgers, maar ook en misschien wel vooral met de rationele insteek bij burgers die evenzeer aanwezig is en waarvan nuttig gebruik kan worden gemaakt, niet in het minst in het belang van burgers zelf.

In deze notitie wordt nagegaan hoe je dat als overheid goed zou kunnen aanpakken. Bij gemeenten is de dynamiek van het beleidsproces ten dele anders en verschilt per gemeente, ook omdat de beleidscyclus daar in veel gevallen sneller verloopt dan bij het rijk.

Om het overzichtelijk te houden delen we het beleidsproces op in een aantal fasen. Niet omdat al die fasen in alle gevallen zo verlopen, maar om een kapstok te hebben. We onderscheiden de volgende fasen.

1. Agendavorming
2. Probleemanalyse
3. Beleidsdoelen stellen
4. Maatregelen ontwerpen en ex ante evaluatie
5. Neveneffecten/artefacten analyseren
6. Besluitvorming
7. Implementatie en praktijkexperimenten
8. Monitoring en evaluatie

In alle fasen gaan we zoeken naar het perspectief van de burger en naar de manier waarop dat perspectief erbij kan worden betrokken.

Agendavorming

Aanleiding

In veel gevallen is een of ander incident aanleiding om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen, daarbij bijna altijd geholpen door veel media-aandacht.

In veel gevallen ook wordt een onderwerp gepusht door een actiegroep of een lobbyorganisatie, die er nu en dan in slaagt om voldoende aandacht te trekken; ook hierbij spelen de media een belangrijke rol.

Soms ook zijn het nuchtere cijfers van metingen in het veld die aandacht trekken en soms is het een

rapport van een evaluatieonderzoek. Ook hierbij spelen de media een belangrijke rol.

In al dit soort gevallen zie je belanghebbenden die meteen laten zien in welke verdomhoek ze zitten, welk maatschappelijk onrecht ze moeten verdragen, waarbij ze hun belangen neerzetten als miskende onderdelen van het algemene belang. Wie probeert daar enige relativering bij aan te brengen wordt weggezet als een asociaal type.

Dat betekent niet dat ze geen punt hebben, meestal is dat wel degelijk het geval. Maar het betekent wel dat het betreffende probleem enorm wordt vergroot in vergelijking met allerlei andere issues die net zoveel aandacht verdienen. Als je als overheid daar meteen op reageert schep je verwachtingen die wellicht niet waargemaakt kunnen worden.

Ervaringen van burgers trekken maar weinig aandacht, terwijl er allerlei peilingen zijn die laten zien hoe burgers het overheidsbeleid beleven en er bovendien vele goed bruikbare beleidsevaluaties zijn die nauwelijks worden opgemerkt door de media en de politiek.

Het zou goed zijn om de politieke agenda niet primair te laten beheersen door wat de media allemaal oppikken. Systematische aandacht voor wat burgers raakt zou tot een meer evenwichtige vulling van de politieke agenda leiden.

Liever minder 'dramademocratie' (Mark Elchardus) en meer 'lerende democratie' (Roel in 't Veld).

Stakeholderanalyse

Het is altijd zinvol om te kijken naar de uiteenlopende belangen rond een bepaald maatschappelijk probleem. Het spreekt immers vanzelf dat elke belanghebbende naar een probleem kijkt vanuit zijn/haar eigen perspectief. Dat kan parallel lopen met het algemene belang, maar elke belangengroep is erop getraind om het eigen belang neer te zetten als algemeen belang waardoor er al gauw een vertekend beeld kan ontstaan.

Het is vervolgens dan ook noodzakelijk om na te gaan wat in verband met de het betreffende probleem moet worden verstaan als het algemene belang.

En daarbij is het perspectief van neutrale burgers zeer behulpzaam, om niet te zeggen onontbeerlijk. Daarbij valt te bedenken dat neutrale burgers in die zin een belangrijkste groep stakeholders betreft, dat zij als belastingbetalers de kosten van het beleid voor hun rekening moeten nemen.

Indicatie van de aard en omvang van het probleem

Om te voorkomen dat een bepaald probleem wordt onderschat dan wel overschat is het van belang een indicatie te verkrijgen hoe serieus het betreffende probleem is. Hoeveel mensen worden erdoor geraakt en hoe erg, waar komt het vandaan, wat kan er op korte termijn aan worden gedaan.

Bestaande informatiebronnen, zoals monitoren en CBS-data, kunnen daar enig licht op doen schijnen, maar burgers zijn daarvoor in alle gevallen een belangrijke informatiebron. Zij kunnen aangeven in welke mate zij zelf erdoor worden geraakt, ze kunnen de ernst van de gevolgen aangeven, ze kunnen suggesties geven voor preventiemaatregelen en bepaalde interventies die snel hulp bieden.

Wat is het maatschappelijk belang

Politieke partijen verschillen nogal eens waar het gaat om het maatschappelijk belang van een bepaald probleem. Dat spreekt vanzelf, maar leidt niet altijd tot voldoende consensus om daar beleid op te kunnen baseren.

Burgers zijn een wezenlijke informatiebron om na te gaan wat het maatschappelijk belang is van een probleem. Hun opvattingen stroken lang niet altijd met die van de politieke partij waarop ze hebben gestemd.

Opiniepanels waarin burgers regelmatig worden bevroegd kunnen daarbij helpen, maar in veel gevallen zal een specifieke ondervraging nodig zijn om een goede inschatting te krijgen.

In hoeverre kan/moet de overheid probleemeigenaar zijn

De politiek heeft de neiging om ontvankelijk te zijn voor ongeveer elk aangedragen maatschappelijk probleem. Dat zorgt voor onnodige belasting van de politieke agenda. En vervolgens wellicht ook voor overbodig beleid.

Aan de andere kant heeft de politiek ook de neiging om problemen af te schuiven op de uitvoeringsorganisaties en zijn ze te weinig attent op slechte regelgeving die uitvoeringsproblemen veroorzaakt.

Burgers kunnen hier hun licht over laten schijnen.

In veel gevallen kan de overheid geen grote bijdrage leveren. Er zal dan bijvoorbeeld moeten worden samengewerkt met het bedrijfsleven. Of burgers moeten (groten)deels hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Of het gaat zoveel geld kosten om het probleem aan te pakken dat het ten koste zou gaan van ander beleid.

Ook hierover kunnen opvattingen van burgers de nodige helderheid verschaffen.

Quick scan van de problematiek

Het loont altijd om aan de hand van bestaande kennis te bekijken wat we al weten over de problematiek. Daarbij gaat het niet alleen om bestaande publicaties (rapporten, wetenschappelijke artikelen) maar ook om secundaire analyse van bestaande data, zoals CBS-data.

Dat is niet alleen een goede input voor nadere analyses, maar kan ook worden gebruikt als een eerste terugkoppeling naar stakeholders en burgers.

De reacties hierop van burgers kunnen vervolgens worden meegenomen in de volgende fase van het beleidsproces.

Voorlopige conclusies

Op basis van het voorgaande kunnen voorlopige conclusies worden getrokken.

Die kunnen worden voorgelegd aan stakeholders en aan burgers, en vervolgens aan de politiek.

Het zou goed zijn als de politiek het zou aandurven om juist ook in deze fase een probleem af te serveren, als daar voldoende redenen voor zijn. De inbreng van burgers kan hierbij een sleutelrol spelen.

Probleemanalyse

Grondige analyse

Als in voorgaande fase de conclusie is getrokken dat er waarschijnlijk sprake is van een probleem dat niet mag worden genegeerd, ligt het voor de hand om alsnog een grondige probleemanalyse uit te voeren.

De analyse in de fase van agendavorming vertoont bijna altijd gebreken en lacunes.

Het is van wezenlijk belang voor het zetten van verdere stappen om voldoende duidelijkheid te verkrijgen over de aard, omvang, oorzaken en gevolgen van het betreffende probleem.

Let er ook op, dat heel wat problemen voortvloeien uit gebreken van het staande beleid, zoek oorzaken dus niet alleen in de samenleving maar ook in het beleid zelf.

Bestaande kennis is daarbij een vanzelfsprekend uitgangspunt, maar daarnaast zal er nader onderzoek in het veld nodig zijn, waaronder onderzoek onder burgers.

De uitkomsten kunnen vervolgens worden gevalideerd bij stakeholders en bij burgers.

Aangrijpingspunten zijn voor overheidsbeleid

Tot de probleemanalyse hoort ook nader inzicht in wat de overheid vermag en wat de samenleving zelf moet zien te lossen. Bijna altijd is het zinvol om tot een taakverdeling te komen, waarbij de overheid soms een zware rol vervult en soms een lichtere rol. Een zware rol is er bijvoorbeeld bij uitvoerige regelgeving en bij publieke voorzieningen. Een lichte rol is er bijvoorbeeld bij het geven van voorlichting en bij het faciliteren van het bedrijfsleven.

Het kan ook zijn dat blijkt dat de overheid beter kan kiezen voor een nuloptie (geen beleid), als het risico groot is dat overheidsbeleid het probleem ingewikkelder zou maken, waardoor dit per saldo weinig of niets oplevert of zelfs averechts zou kunnen werken.

Bij deze stap is het bij uitstek van belang om een en ander te toetsen bij stakeholders en burgers. Let daarbij vooral ook op tegengeluiden en niet alleen op uitspraken van stakeholders die menen een voordeel te kunnen binnenhalen.

Beleidsdoelen stellen

SMART beleidsdoelen

Op grond van de probleemanalyse kan worden nagedacht over de beleidsdoelen die zouden kunnen worden nagestreefd. Het is van belang om deze stap expliciet te zetten, om te voorkomen dat dit blijft hangen in vaagheid.

Daarbij gaat het enerzijds om de maatschappelijke baten die worden nagestreefd en anderzijds welke kosten daar dan tegenover mogen staan.

Het is van wezenlijk belang om de doelen zo SMART mogelijk te maken, zodat aan de ene kant de verbinding met de probleemanalyse duidelijk wordt gemaakt en aan de andere kant de verbinding met de volgende stap in het beleidsproces.

Zorg daarbij ook voor een concrete verbinding tussen de doelen en actoren die hierbij betrokken zijn: wat wordt verwacht van wie?

Leg de beleidsdoelen voor aan burgers, stakeholders en praktijkdeskundigen en vraag wat er al of niet aan deugt.

Let op aanpalende beleidsdoelen

Bij het stellen van beleidsdoelen is het noodzakelijk om geen oogkleppen op te hebben. Het komt veel voor dat beleidsdoelen op aanpalende (of zelfs op verderop gelegen) beleidsterreinen elkaar hinderen. Het komt ook voor dat beleidsdoelen elkaar juist versterken.

Het is niet zo makkelijk om dit goed in de gaten te krijgen, maar bestaande kennis raadplegen gecombineerd met bevraging van deskundigen op aanpalende terreinen zal altijd zinvolle aanwijzingen opleveren. Ook ervaringen van burgers kunnen hierbij helpen.

Maatregelen ontwerpen en vooraf toetsen

Inventarisatie van oplossingsrichtingen

Begin met leren van ervaringen elders, daarover is meestal meer te vinden dan je aanvankelijk zou denken. Wetenschappelijke literatuur kan daarbij ook helpen.

Vraag ook altijd aan stakeholders, praktijkdeskundigen en burgers naar voor de hand liggende of juist minder voor de hand liggende oplossingsrichtingen.

Organiseer effectieve brainstormsessies, bijvoorbeeld met behulp van de World Café methode. Geef juist in deze fase ook ruimte aan burgerparticipatie.

Je voorkomt hiermee meteen gevangen te raken in een bepaalde oplossingsrichting waarvan later kan blijken dat die (lang) niet de beste is.

Selectie van slimme oplossingen

Op basis van voorgaande inventarisatie kun je tot een nadere selectie komen van oplossingen met veelbelovende resultaten. Met name slimme beleidsmaatregelen met relatief veel effect en weinig kosten genieten de voorkeur. Ook valt te denken aan brede maatregelen die allerlei ingewikkelde bestaande maatregelen kunnen vervangen (zoals bijvoorbeeld een basisinkomen ter vervanging van talloze inkomensregelingen en aftrekposten).

Probeer in elk geval ingewikkelde oplossingen te vermijden, die leiden meestal tot problemen.

Ook aan dit selectieproces kunnen stakeholders en burgers een relevante bijdrage leveren.

Werk in deze fase de maatregelen niet uit tot op detailniveau, dat kan beter in latere fasen gebeuren, zoals in de implementatiefase.

Onderbouw veelbelovende maatregelen met een deugdelijke beleidstheorie

Wat zijn de aannames bij elk van de veelbelovende maatregelen?

Hoe sluiten ze aan op de beleidsdoelen?

Welke mogelijke strijdigheden zijn er misschien met allerlei regelgeving?

Toets de maatregelen op vijf criteria: doeltreffend, doelmatig, consistent, rechtvaardig, eenvoudig.

Maar bij deze stap gebruik van bestaande kennis, waarbij je onder meer kunt denken aan een of meer sessies met wetenschappers en (wat het laatste punt betreft) met juristen.

Maatschappelijke toetsing

Leg de onderbouwde maatregelen voor aan stakeholders, praktijkdeskundigen en burgers.

Geef bij voorkeur meerdere alternatieven, aannemende dat uit voorgaande stap nog meerdere keuzen overblijven.

Probeer tunnelvisies bij stakeholders te vermijden en zoek naar syntheses die uiteenlopende belangen toch met elkaar kunnen verbinden.

Vraag naar mogelijke knelpunten bij de uitvoering en hoe die kunnen worden opgelost.

Vraag burgers naar de mate waarin ze de maatregelen zouden willen steunen.

Neveneffecten/artefacten analyseren

Inventarisatie

Artefacten zijn onbedoelde gedragseffecten op het desbetreffende beleidsterrein, neveneffecten gaan over effecten op andere beleidsterreinen.

Neveneffecten en artefacten kunnen in voorgaande stappen al naar voren zijn gekomen, maar het loont de moeite om er in dit stadium nog eens systematisch naar te zoeken.

Bij ex ante evaluaties gaat nu eenmaal de meeste aandacht uit naar het verband tussen beleidsmaatregelen en beleidsdoelen. Daarbij kunnen neveneffecten en artefacten makkelijk over het hoofd worden gezien, terwijl die nogal eens hoge maatschappelijke kosten kunnen veroorzaken.

Aan de andere kant kunnen gunstige neveneffecten of artefacten juist een steuntje in de rug zijn.

Bedenk dat neveneffecten en artefacten niet alleen van toepassing kunnen zijn op burgers, maar ook op uitvoerders. Je moet bijvoorbeeld zien te voorkomen dat uitvoerders te maken krijgen met perverse prikkels die wel geld kosten maar geen betere resultaten opleveren.

Raadpleging van stakeholders, uitvoerders, deskundigen en burgers is een snelle manier om op het spoor te komen van neveneffecten en artefacten. Aanvullend kunnen bestaande kennis en ervaringen elders zorgen voor een zo volledig mogelijke inventarisatie.

Analyse

Vervolgens zul je per artefact/neveneffect moeten nagaan welke maatschappelijke kosten en baten ze met zich meebrengen, hoe die kosten gereduceerd kunnen worden en hoe de baten zo goed mogelijk kunnen worden benut. Niet alleen door verder te sleutelen aan de betreffende beleidsmaatregelen maar ook via flankerend beleid.

Raadpleging van deskundigen en van burgers kan hierbij een nuttige rol vervullen.

In sommige gevallen kunnen de maatschappelijke kosten onvoldoende worden gereduceerd en dan kan de conclusie zijn dat je beter voor een andere oplossing kunt kiezen.

Wanneer er geen alternatieve oplossing is en de maatschappelijke kosten van neveneffecten/artefacten voor lief moeten worden genomen, kan een hardheidsclausule ervoor zorgen dat mensen die hier fors door worden geraakt in zekere mate worden gecompenseerd. Vanzelfsprekend kunnen bij uitstek burgers aangeven wanneer zo'n clausule noodzakelijk lijkt.

Besluitvorming

Transparantie

Zorg voor transparantie voor alle betrokkenen, vooral ook richting burgers.

Wees daarbij duidelijk over dilemma's, met name ook over de maatschappelijke kosten.

En verstopt verborgen agenda's niet in allerlei technische informatie.

Blijf openstaan voor tegengeluiden, ook als er op het allerlaatst nog een konijn uit de hoge hoed komt.

Alleen dan kan er een zorgvuldige afweging plaatsvinden.

Politieke toetsing

Afgezien van alle stappen die hierboven zijn beschreven is het altijd nodig om in deze fase nog eens te gaan welke politieke afwegingen kunnen spelen om als dan niet met het voorgestelde beleid door te kunnen gaan. Wellicht is dat grotendeels al ondervangen in de eerdere fasen van het beleidsproces, maar juist in deze fase kan er alsnog een venijnig politiek probleem opduiken. Je kunt dan wellicht nog op tijd zijn met een zodanige aanpassing dat dit probleem minder zal spelen, waarbij bijvoorbeeld opinies van kiezers een rol kunnen spelen.

Nadere afspraken

Spreek altijd een horizon af, want beleid dat voor onbepaalde tijd gaat gelden is lastig weg te krijgen, zelfs als het aantoonbaar maatschappelijke schade toebrengt.

Pas op met amendementen die niet aansluiten op de beleidstheorie. In zo'n geval is het beter om een besluit uit te stellen om de gevolgen van zo'n amendement te kunnen onderzoeken.

Neem bij twijfels/onduidelijkheden nog geen besluit en ga vervolgens na hoe die kunnen worden opgelost. Vraag onder meer burgers hierbij om raad.

Maak afspraken m.b.t. de evaluatie: wanneer wordt het beleid voortgezet en wanneer wordt ermee gestopt, waarbij de SMART beleidsdoelen de nodige aanknopingspunten kunnen geven.

Implementatie en praktijkexperimenten

Introductie

Het spreekt vanzelf dat uitvoeringsorganisaties voorbereid moeten zijn. Niet alleen moeten ze weten wat hen te doen staat, maar ook moeten ze voldoende tijd krijgen voor aanpassingen in hun organisatie zeker ook waar het gaat om de ICT.

Maak een toegesneden voorlichtingsprogramma ten behoeve van burgers. Zo'n programma kun je ontwikkelen in samenspraak met burgers. Door het eerst op kleine schaal uit te proberen kun je het optimaliseren.

Ruimte voor aanpassingen in het veld

Zorg altijd voor aanpassingsmogelijkheden tijdens de uitvoering. Niet alleen omdat Je niet alle uitvoeringsproblemen voorzien, maar ook en vooral omdat praktijkervaring een leerproces op gang kan brengen waarmee het beleid geleidelijk aan verbeterd kan worden.

Overweeg om vooral ook in deze fase pilots en try-outs toe te passen om het beleid verder te kunnen ontwikkelen. Juist ook in deze fase kan daarbij optimaal gebruik worden gemaakt van de ervaringen en reacties van burgers.

Geef juist ook in deze fase ruimte voor burgerparticipatie.

Procesevaluatie niet lang na de start

Voer niet lang na bovenstaande stappen een procesevaluatie uit. Daarmee kan systematisch worden bekeken hoe het beleid is geland en hoe het werkt.

Laat zo'n evaluatie onafhankelijk uitvoeren om te voorkomen dat er vertekeningen ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van artefacten die voor bepaalde stakeholders gunstig uitpakken.

Daarbij zijn ervaringen van burgers een belangrijke bron naast de ervaringen bij uitvoerders.

Geef uitvoerders ook na zo'n evaluatie ruimte voor verdere aanpassingen en desgewenst voor nadere praktijkexperimenten.

Monitoring en evaluatie

Data verzamelen en analyseren

Zorg voor data waarmee de kosten en baten kunnen worden gevolgd.

Burgers en uitvoerders zijn daarvoor de belangrijkste informatiebronnen.

Maakt transparant wie verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering, zodat burgers een ingang hebben voor klachten en suggesties.

Periodieke rapportages kunnen vervolgens laten zien hoe het beleid zich ontwikkelt, in het veld en m.b.t. de beleidsdoelen.

Beleidsdoorlichtingen kunnen na langere tijd zorgen voor omvattende evaluaties.

Opvolgende besluitvorming

Leg de resultaten van monitoring en evaluatie voor aan stakeholders en burgers.

Verleng het beleid niet als het matig functioneert, maar pas het grondig aan.

Schaf het beleid af als het slecht functioneert, want alleen dan kun je met een schone lei verder gaan.

Een belangrijke indicator voor goed werkend beleid is eenvoud, dus wees vooral alert op complex beleid.

Beleid raakt na verloop van tijd obsoleet

Ook goed beleid wordt op den duur obsoleet, blijf dus monitoren.

Vraag burgers na verloop van tijd om verbeteringsuggesties en geef altijd ruimte voor innovatieve ideeën.

Als je beleid in voldoende mate blijft onderhouden kan het langer meegaan.

Schroom niet om beleid af te schaffen als dat onderhoud duur gaat uitpakken.