



DE BELEIDS BUBBEL

En hoe we die liefdevol
leeg laten lopen

Verhaal
met
Impact

Marije van den Berg

INHOUD

1	VOORAF	17
	We beginnen toch maar in Groningen	18
	We snakken naar kwaliteit	25
	Geen werkbezoek, maar bezoekwerk	33
	Stoppen met graven en uit de kuil klauteren	34
	Bewijs vind je in de gemeenschap	35
	WAT IS DE BELEIDSBUBBEL?	39
	Na de eerste koffie	39
	Na de eerste krantenkop	41
	Na het werk	42
	De beleidscyclus is een waterval	43
	VAN BUBBEL NAAR BEHEER	48
	Misverstanden over beheer	51
2	BELEID?	61
	Is het hier een beetje beleidsmatig?	62
	Wat er misgaat door de vaagheid	63
	Beleid is ...	64
	Mijn definitie van beleid	75

3	WAAROM DE BELEIDSBUBBEL GROTER EN STERKER WORDT	77
	Het stopt niet, niet vanzelf	78
	Beleidsbabbel	79
	Cryptomacht	83
	Beleid is hoog	94
	Professioneel = rationeel	97
	Het Parkinson-Graeber Syndroom	100
	Botsende logica's	102
	Modeldenken	106
	Monetariseren	108
	Verstrikking	116
	Beleidsmakers kunnen ons niet helpen	119
	We verwarren feedback met testen	120
	Verrommeling over de schutting	125
	De politiek is er niet van	127
	Participatieboter op mijn hoofd	134
	Fiksen of snot?	138
4	DE BELEIDSBUBBEL LEEG LATEN LOPEN	143
	ONTMOETEN	144
	Dichtbij de ander denken	146
	De monocultuur doorbreken	148
	Ter plekke werken	149
	Instappen: er zijn en er blijven	155
	Verbindingen die je toevallen	161
	De context belangrijk maken	167
	Voorsorteren op meer	169
	ONTROMMELEN	174
	Werken als de hele kip	175
	Ontstijven	178
	Bepalende plekken	183
	Prehistorisch menselijk maatwerk	186

INHOUD

Kokkerellen met markt en staat	191
Modellenmacht	195
ONTKOPPELEN	209
Precieze interactie	215
NuHO-routines	221
Vertrouwen instrumenteel inzetten	223
Sleutelfiguren en actieve bewoners	226
LEREN ABSTRAHEREN	231
Decanteren	231
Etnowiskunde	233
Niet op abstractieniveau blijven zitten, maar op een bankje in de buurt	236
Uitzoomen en instappen	237
Je van rotondes af abstraheren	239
Zet halverwege een pudding neer	241
5 BEWIJS, BELEID, BEHEER	249
IN PLAATS VAN DE BELEIDSCYCLUS	250
Bewijs	254
Beleid	254
Beheer	255
Kwaliteit en vertrouwen hebben samenhang	258
Standaarden maken kwaliteit voorspelbaar	259
Drie typen standaarden	261
DE STANDAARDEN EN HET BEHEER	263
Werken vanuit het gemiddelde	265
Praktische wijsheid	269
Van bewijs naar beleid	274

STANDAARDEN, NORMEN EN REGELS	275
Het voorrecht om af te wijken van de norm	280
Weloverwogen collectief belang	283
Definities: is-standaarden	284
Processen, protocollen en routines: doet-standaarden	289
Verkramping en wegbegrijpen	295
Tot de hoogste rechter	298
Het buikpijn criterium	301
6 HET POLITIEKE WERK	305
Van kaderstellen en controleren ...	309
... naar toezien en besluiten	314
Omsingel het beleid met checks and balances	314
De standaard van de gemeenschap	317
De vraag is een daad	321
TOT SLOT	323
DANK JE WEL	324
TOEGIFT: DE ABCD-Standaard	327
LITERATUURLIJST	330
TSUNDOKULIJST	339

WAT IS DE BELEIDSBUBBEL?

Kim Putters schrijft in zijn laatste boek *Het einde van de BV Nederland* (2022) dat de overheid veel moeite heeft om vanuit mensen te redeneren, en vanuit de verschillen tussen mensen. ‘Gecombineerd met een enorme behoefte om te sturen leidt dat tot een sturende overheid in de problemen. Niet per se door dichte mist, maar door het niet of beperkt toepassen van inzichten over wat de verschillen tussen mensen en hun dagelijkse situaties voor het beleid moeten betekenen.’ Dat is kort gezegd wel wat werken in de beleidsbubbel is: **het niet of maar beperkt toepassen van inzichten over wat de verschillen tussen mensen en hun dagelijkse situaties voor het beleid moeten betekenen. En dat gedrag komt – die analyse deel ik met Putters – voort uit een enorme behoefte om te sturen.** De beleidsbubbel groeit door een paradoxale cocktail van sturingsdrift en afzondering van de gemeenschap.

Maar ik heb nog veel meer omschrijvingen van de beleidsbubbel, afhankelijk van de tijd van de dag en mijn stemming.

Na de eerste koffie

In de ochtend na mijn eerste koffie in bed met boeken is de beleidsbubbel vooral een lekker pakkend begrip, iets wat allerlei beelden in hoofden oproept van mensen die ik wil beïnvloeden. Het is een beeld met plakkracht en staat dan voor een manier van kijken die ik wil veranderen met andere beelden en woorden. Ik heb dan mijn dagelijkse uurtje research erop zitten en ben hoopvol over dat het beter kan met onze overheid, als we maar ... en dan komt er een inzicht dat ik met iedereen wil delen omdat ik denk dat het helpt. De beleidsbubbel zie ik dan als een groep mensen met overtuigingen, die door een andere kijk zo maar in een andere wereld zouden kunnen belanden. Die kijk ga ik, ambitieus als ik ben, natuurlijk leveren.

*'It's not rebels that make trouble,
but trouble that makes rebels.'*

Ruth Wyler Messinger, voormalig lid gemeenteraad New York

Na de eerste krantenkop

Mijn hoop dat die andere wereld er gaat komen, verdwijnt altijd wat bij de ochtendkrant met de dagelijkse stroom pathetische politiek en onmacht van de overheid. Na die eerste krantenkoppen definieer ik de beleidsbubbel meer als een klont ambities, doelen en beloftes, gemengd met mensen met macht zonder verantwoordelijkheid, omhuld met een dikke laag babbel. En kan ik alleen nog maar boos zijn. Dit moet stoppen!

Dat vindt ook Elijah Delsink. Hij is negentien en voorzitter van het LBVSO (Leerlingen Belang Voortgezet Speciaal Onderwijs). Eind juni stuitte ik op een column die hij schreef over de zogenaamde Onderwijstop: ‘alwaar onder het juk van dik pluche bestuurders, beleidsmakers, onderwijsministers en polderaars bijeenkwamen om te spreken over kansen van kinderen en jeugd (...). Maar wij waren er niet want de bestuurdersspaghetti van Nederland vond dat kennelijk onnodig. In plaats daarvan was de top van het onderwijs zonder ons bijeengekomen om eens lekker te bühne-worstelen met elkaar over ónze kansen, over ónze toekomst! Een bestuurdersdeegbal, want spaghetti kun je nog enigszins ontwarren zodat wij ons er nog tussen kunnen wurmen, en dat stadium lijkt nu even verstreken; het plakt nu zodanig dat het een bal beton is geworden’.

Bühne-worstelen. De deegbal. Die beelden raak je niet meer kwijt, toch? Het is een pakkende omschrijving van de beleidsbubbel, maar wel een vanaf de buitenkant. Die van de hofnar, de columnist, de staker, het kind dat de nieuwe kleren van de keizer ontmaskert. De leerling. Het prikt en irriteert en maakt belachelijk. Dat geeft lekkere boze energie en daar ga ik goed op. Ik ben niet de enige. Heb je weinig macht en is er onrecht, dan word je lastig. Dan ligt cynisme op de loer. Cynisme loop je op, het is een bijwerking van vaak je kop stoten. Helpen doet het niet – en dat zeg ik vooral tegen mezelf en misschien wel een beetje tegen Elijah. Het enige medicijn dat er is tegen cynisme? Compassie. Beseffen wat het betekent voor de ander, waar de ander vandaan komt.

Sommigen zullen nu denken: compassie, wat een jeukwoord. Soft, naïef, passief. Ik ben bóós en er moet iets stuk. Maar verdraag het even die jeuk. Want een kracht van compassie is dat het gelijkwaardigheid veroorzaakt. Balans kan brengen in macht. Compassie met iemand bovenop de apen-

rots met veel macht vanwege ‘senior strategisch beleidsadviseur’ onder haar mail, maakt van die apenrots een pragmatische ordening die er nu eenmaal is, maar waar je je niet aan hoeft te houden in je hoofd of je hart en dus ook niet in je handelen. Voel een onsje compassie met Mark Rutte, die CEO van Boskalis of Elon Musk (schier onmogelijk!) en ervaar de kracht die dat geeft. Bekijk de apenrots eens vanaf hun plek, met alle verantwoordelijkheid en macht die erbij horen, en zet je innerlijke Mandela aan. Denk aan die arme mannen die het ook allemaal niet precies weten of verstrikt zijn in hun wereld. Merk je dat je cynisme een beetje verdwijnt? Dat die mannen menselijk en zelfs een tikje sneu worden? Maar dat je nog steeds een enorme ambitie voelt voor verandering vanuit, laten we het maar groot maken, compassie met de hele wereld? Of op zijn minst met mensen met weinig macht, geld, gezondheid of toegang; mensen die nu door het ijs zakken en waar we de overheid voor aan de slag moeten zetten.

De plek van de macht bezien en bevragen vanuit compassie. Godsammeliefhebber wat kan dat een krachtig instrument zijn. En kun je echt geen compassie opbrengen? Begin dan op zijn minst met nieuwsgierigheid.

Na het werk

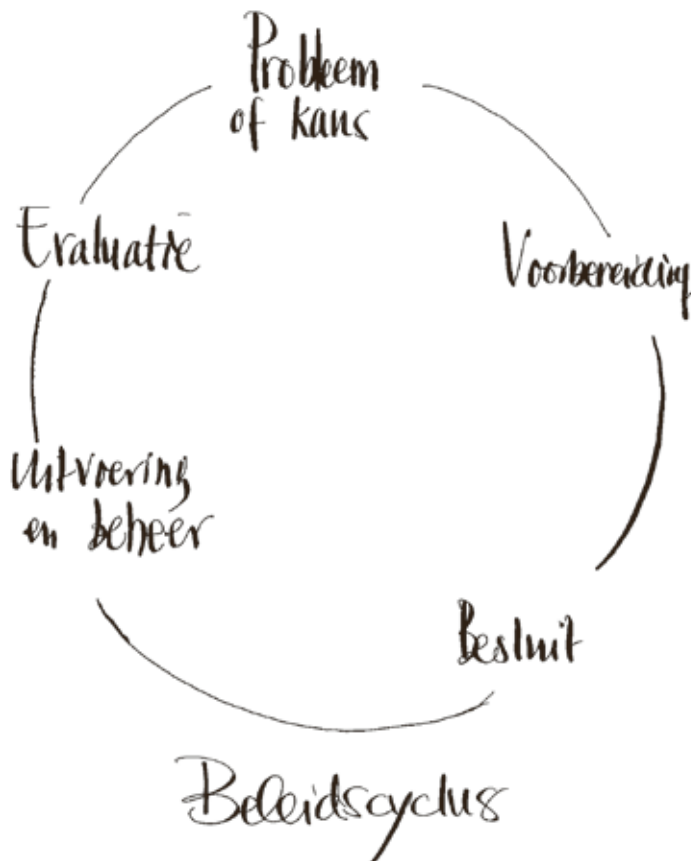
Gelukkig werk ik dagelijks met geweldige bewoners, bewogen sociaal ondernemers, leuke ambtenaren, betrokken wethouders, breed kijkende onderzoekers of tot op het bot gemotiveerde raadsleden. Na afloop van het een of ander zit ik dan te wachten op station Cuijk, Enschede Kennispark of Groningen, of ik stap op de fiets bij het gemeentehuis in Leiderdorp, of de BOP op de Willem Klooslaan. En dan zie ik vooral heel veel lukken. Dat helpt echt.

Ja, het is een worsteling, bijvoorbeeld in de wijk Bospolder-Tussendijken om de energietransitie voor elkaar te krijgen en mensen zonder geld of baan daar ook beter van te laten worden. Of in de netwerken in de overheidsbrede maatwerkplaatsen, waar honderden ambtenaren tegen allerlei bierkaaien op, in de praktijk beleid vormgeven dat voor mensen werkt. Oef, wat is er veel om mee te werken als we willen. En veel van die mensen zitten gewoon in die beleidsbubbel het goede te doen en laten de bubbel zelf vakkundig leeglopen, doordat ze de deur open laten staan als ze naar buiten gaan.

Dat biedt hoop voor de overheid. Er gebeurt goed werk. Dat brengt mij op nog een definitie van de beleidsbubbel. Dat is er eentje die de beleidsbubbel ziet als een benauwde gevangenis voor mensen die kwaliteit willen leveren. Een bubbel die liefdevol leegloopt, zodra al die mensen naar buiten lopen om die kwaliteit te gaan leveren in en voor de samenleving.

De beleidscyclus is een waterval

Op mensen zoals ik, die alleen bestuurskundige en staatsrechtelijke bijscholing hebben gehad, maakt onderstaand plaatje van de beleidscyclus een enorme indruk. O, zo werkt beleid dus. Maar naarmate een mens ouder wordt, durft ze dit soort modelletjes eens van alle kanten te bekijken.



Dus klopt dit model? Ja en nee. Ja. Het klopt als een bus. Maar dat komt grotendeels omdat alles wat er gebeurt, min of meer past in deze cyclus als je er een rond verhaal van maakt, van de wc soppen tot ons leven op Aarde. Doe het maar eens.

Wc soppen

Probleem/kans: 'Gadver!'

Vorbereiding: 'Waar is dat blauwe doekje?' Vakambtenaar: 'Bij de was.'

Besluit: 'Groene zeep.'

Uitvoering: 'Ook onder de rand.'

Beheer (schrijft briefje over 'achteromkijken' en 'brilmanagement')

Evaluatie: 'Klaar. Koffie.'

Ons leven op de aarde.

Probleem/kans: 'Big bang.'

Vorbereiding: We nemen 77 procent waterstof, 23 procent helium en nog wat sporen van lithium en beryllium. En dit in een zee van elektronen.

Inspreker: 'Jullie vergeten een zon.' 'Goed punt.'

Besluit: 'Oceanen op die hoop gruis.'

Uitvoering: 'We doen chemische reacties in een waterige omgeving voor de vorming van organische moleculen en wachten op LUCA, een ééncellig organisme met een nucleïnezuur-genoom en moleculaire machines om genetische informatie om te zetten in eiwitten. Nu hebben we het potentieel om te evolueren tot alle micro-organismen, dieren, planten en schimmels. Kijk daar hebben we homo erectus.'

Beheer: 'Don't look up.'

Evaluatie: '...'

Het blijft een schematische weergave van een werkelijkheid. De beleids-cyclus is hoe we aan elkaar vertellen dat het (lineair) werkt met bijvoorbeeld het schrijven van een beleidsnota of het ontwerpen van de inspraak daarvoor. Is dat erg? De vraag die ik beter kan stellen is: werkt het? Zijn het handige stappen? Als je een voorspelbaar en afgesproken proces een beetje beter wilt bekijken of een handig instapmoment wilt kiezen om een nota eens aan andere mensen te laten zien of voor te leggen, wellicht. Bijvoorbeeld voor een besluit over wel of niet, of over hoeveel geld, of om de vraag te stellen: 'Gaat het goed zo? Was dit een beetje uw bedoeling, wethouder?'

Maar de cyclus beschrijft iets wat in de gemeenschap niet zo werkt, en daarvan zijn we ons blijkbaar onvoldoende bewust.

- Het juiste startpunt lijkt het agenderen en de besluitvorming. Niet de praktijk.
- Je zou ook zo maar kunnen denken dat beleid begint met een heldere probleemstelling, omdat dat altijd als eerste en bovenaan staat, terwijl dat echt niet altijd zo is. Beleid begint soms met een incident, waarop direct een regel volgt (de risicoregelreflex). Of nieuw beleid begint zonder dat er een probleem is in de gemeenschap, maar omdat het oude beleid op is, want op de nota stond 2019-2023.
- Door de cyclus lijkt het alsof voorbereiding, uitvoering en beheer evenveel kalme aandacht krijgen, terwijl soms de voorbereiding eindeloos is en er voor de uitvoering geen tijd meer is. En beheer niet eens is meegewogen. Of juist andersom: dat er in haast iets gebakken wordt, zoals bij die risicoregelreflex en symptoombestrijding.
- Door het modelletje zou je zomaar gaan denken dat er alleen tussen voorbereiding en uitvoering een besluit is, terwijl in de hele cyclus op allerlei plekken besluiten vallen, die we dan beslissingen of keuzes noemen, maar die niettemin veel bepalen. Bijvoorbeeld over kwaliteit, over indicatoren, wat de definities zijn die we al dan niet expliciet hanteren, over wie er meetelt, waar en bij wie we de bewijslast neerleggen, wie er meewerkt, wanneer iets af is en wanneer het stopt.
- De samenleving gedraagt zich niet lineair en volgens vooraf te bedenken stappen, hoe slim ze ook doordacht zijn. (Ik zeg het toch maar even.) Dat is geen pleidooi voor 'maar wat doen' omdat alles toch chaos is, maar juist een pleidooi voor zorgvuldig, ambachtelijk en aanwezig werken.
- Het lijkt bovendien alsof alle fases even belangrijk zijn, over hetzelfde gaan, in dezelfde context zitten en uitgaan van dezelfde logica's. Dat is een misverstand.

Maar het meest in de weg zit de keuze voor de cirkel. Maike Klip beschrijft dat zo: 'Het voortbrengingsproces van beleid naar uitvoering, is een estafette van mensen die steeds het stokje aan elkaar overdragen, van wet naar loket. Iedereen doet iets met dat stokje, past het een beetje aan en geeft het door. Maar weet niet waar dat stokje uiteindelijk terechtkomt. En kan daardoor niet de impact van eigen handelen afstemmen op de uitkomst (...). Ik ontdekte dat sommige worstelingen bij meerdere mensen

terugkwamen, maar dat ze dat van elkaar niet wisten. Onder andere deze: dat zoveel collega's niet wisten wat hun deel in het geheel was en of hun keuzes er wel toe deden' (Klip, z.d.).

De wereld is ingewikkelder dan dat we alleen vanuit ons eigen vakgebied kunnen begrijpen. Om met die onzekerheid om te gaan, duwen we de werkelijkheid graag even door de patatsnijder. 'We voeren aparte landbouwdebatten over het stikstofdossier, het klimaatdossier, het mestdossier en het dierenwelzijn dossier. We maken aparte maatregelen om al die aspecten van koeien in goede banen te leiden en confronteren de baasjes van die koeien om de haverklap met nieuw beleid' (Van 't Hek, 2023).

We noemen het de beleids cyclus, maar het is natuurlijk een waterval met aan de onderkant een kolkende massa tegenstrijdige regels waar we in verzuipen.

Kiezen we het perspectief van een inwoner, dan dringt dat beter door. De Nationale ombudsman berekende dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijd baan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning, ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen van acht verschillende instanties heeft. Daarvoor moeten achttien verschillende formulieren ingevuld worden en ontvangt het gezin tachtig verschillende betalingen per jaar (Staat van de Uitvoering, 2023). En dit gezin heeft wellicht nog een kind met wat leerproblemen en dus passend onderwijsadministratie te doen, mantelzorgbureaucratie voor een zieke vader of een slepend conflict met een huisbaas, die weigert dubbelglas te plaatsen terwijl de euro's het raam uit waaien en de energieleverancier bezorgd belt over de onbetaalde rekeningen.

Op gezette tijden komt de *street level bureaucrat* dan een reddingsboei uitgooien. Dat is een begrip van de Amerikaanse socioloog Michael Lipsky uit 1969. Rotterdam maakte er in het eerste Leefbaar-college in 2002 de stadsmarinier van, en ook in *Frontlijnsturing* beschrijven Tops en Hartman (2005) zo'n type met vermoeiend veel daadkracht. 'Een van de essenties van het anders organiseren op de publieke werkvloer is doen, actie ondernemen, daadwerkelijk handelen. Niet doorsturen naar andere afdelingen, maar zelf erop toezien dat zaken daadwerkelijk afgerond worden. Direct



'We're not lost, we're here.'

Margaret Wheatley, schrijver en spreker over menswaardige organisaties en gemeenschappen

We tellen duizenden beleidsmakers, miljoenen uren aan vergaderingen, fondsen met miljarden erin en geen gebrek aan goede bedoelingen. En toch gaat het schrikbarend vaak mis: kinderen zonder ontbijt, hoge schulden bij steeds meer mensen, onvoldoende rechters, jeugdpsychiaters, betaalbare huizen en bijen, hardvochtig staatshandelen en collectieve onmacht om daar iets tegen te doen ... En wat lijkt de oplossing voor falend beleid? Meer van dat beleid. De beleidsbubbel groeit. Een mens zou van minder cynisch worden.

Maar dat hoeft niet. Schrijver en onderzoeker Marije van den Berg laat zien hoe we de beleidsbubbel liefdevol leeg laten lopen. En wat het oplevert als we gaan werken op de plek waar beleid zijn werking moet hebben: midden in de gemeenschap.

'Met andere manieren van kijken en werken prikken we de beleidsbubbels door.'

Kim Putters, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad

'Dit boek is geestverruimend.'

Birgit Oelkers, community builder

'Een pijnlijke maar noodzakelijke confrontatie.'

Martine Meijers, strategisch adviseur van de directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Marije van den Berg werkt als onderzoeker, adviseur en publicist in het lokaal bestuur en is onder meer lid van de lokale rekenkamer, voorzitter van een fonds dat haar stad zorgzamer en gezelliger wil maken. Eerder schreef ze *Stop. Stopstrategie voor organisaties* (shortlist Managementboek van het Jaar 2021).

