

Circulair Beleid Maken begint én eindigt bij de samenleving

<https://www.samenlevingsbeleid.nl/samenleving-begin-en-eind/>

Dit is de leeromgeving van de **Sterk Leren Academy**. Hier leer je alles over **Samenlevingsbeleid**. Wat is het? Hoe organiseer je een proces van Circulair Beleid Maken? Pas het toe in de praktijk. Ontvang extra theoretische verdieping.

Het begrip *Circulair Beleid Maken* is door de Sterk Leren Academy geïntroduceerd. Dit is een manier van beleid maken waarbij zo weinig mogelijk beleidsafval ontstaat en wordt voorkomen dat er energie ongebruikt weglekt. Er worden maatschappelijke resultaten geboekt die aansluiten bij de vraag van de samenleving. Vergelijk het met *Circulaire Economie* dat - in tegenstelling tot de *Lineaire Economie* - ook uitgaat van het benutten en hergebruiken van grondstoffen en het produceren van afval tot een absoluut minimum beperkt. In de loop van de volgende blogs maken we dit duidelijk.

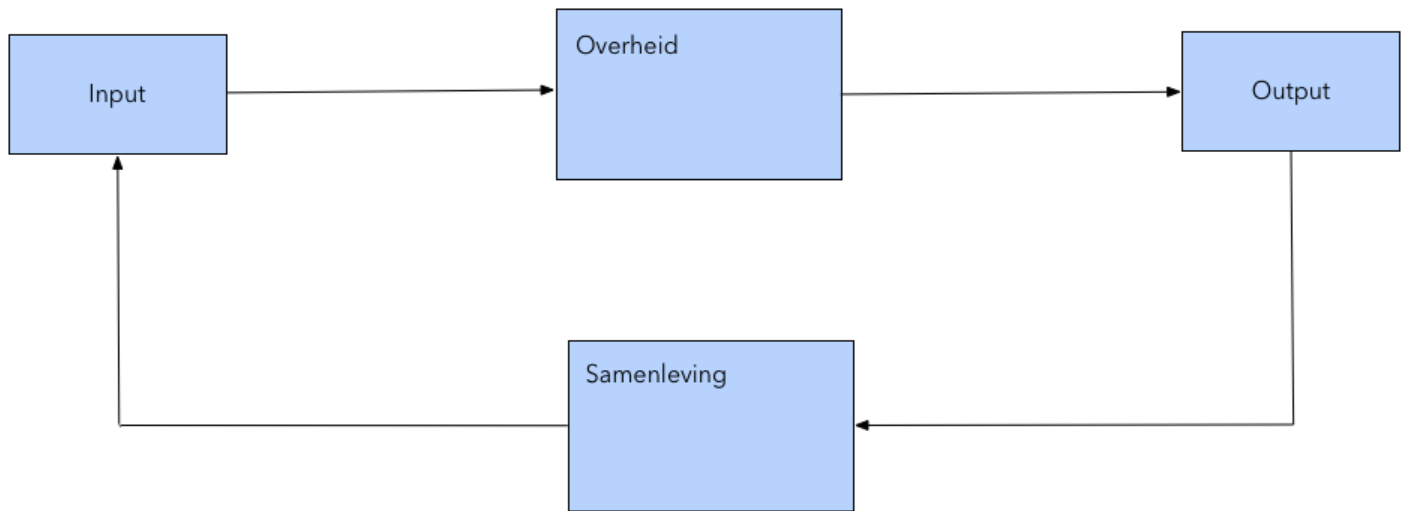
In dit blog gaat het over de stelling **'Beleid maken begint bij de samenleving en eindigt bij de samenleving'**.

De bedoeling van het maken van beleid is dat er **maatschappelijke resultaten worden geboekt**. Met andere woorden het gaat om het **tot stand brengen van gewenste veranderingen in de samenleving**, passend bij de menselijke maat. Wij denken dat daar geen misverstand over kan bestaan. Als de effecten van beleidsinspanningen neerdalen in de samenleving, dan moet het vertrekpunt zich ook in de samenleving bevinden. Dan pas is de cirkel rond.

Maar dat is niet voldoende. Samenlevingsbeleid moet gebeuren **zonder beleidsafval**, bijvoorbeeld in de vorm van nota's en rapporten die ongebruikt in laden verdwijnen. En dus ook zonder verlies van energie, bijvoorbeeld doordat beleid zonder maatschappelijk draagvlak ontaardt in ruzies en weerstanden.

In onderstaand plaatje zien we - in de meest eenvoudige vorm - het politieke systeem van David Easton (Canadese politiek wetenschapper (1917-2014)).

Het politieke systeem



De samenleving zendt signalen uit en die komen – via politieke agendering - als input bij het overheidsapparaat binnen. Na verwerking door ambtenaren verlaten ze als output het apparaat en gaan ze vervolgens weer richting samenleving. Daarmee is die cirkel rond. In dit model gaan we ervan uit dat de resultaten die in de samenleving worden geboekt aansluiten bij de vragen die eerder door diezelfde samenleving zijn geformuleerd. We zullen in latere berichten zien dat er onderweg van alles misgaat in de zin van beleidsafval en verlies van energie. Het proces van Circulair Beleid Maken is erop gericht om die missers te elimineren. Tot dat doel moet beleid beginnen bij de samenleving. Dit leggen we in volgende Blogs verder uit.

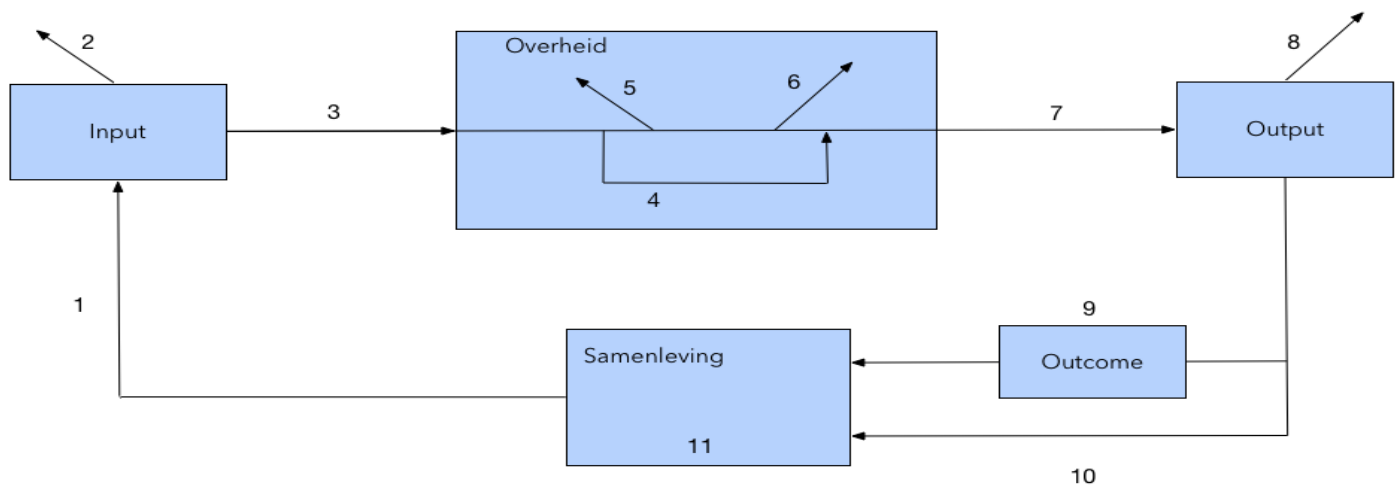
Circulair Beleid Maken is een duurzaam proces <https://www.samenlevingsbeleid.nl/duurzaam-proces/>

Circulair Beleid Maken is een duurzaam proces dat voorkomt dat er tijd en energie worden verspild en beleidsafval wordt geproduceerd; alle stappen in het proces leveren toegevoegde waarde.

Bij de traditionele vorm van beleid maken zien we een lineair proces. Een proces waarbij de aanwezige kennis van de overheidsorganisatie centraal staat dan wel waarbij kennis wordt ingehuurd. De samenleving mag pas wat vinden als de overheid eerst haar mening heeft geformuleerd. Dat leidt bijna altijd tot ruzie: ruzie heeft geen toegevoegde waarde en is verspilling van energie.

Onderstaande tekening laat zien waar beleidsafval en verlies van energie zitten. Het gaat om de punten 2, 5, 6, 8 en 10.

Het politieke systeem bij Lineair Beleid Maken



1. De samenleving zendt signalen uit. Signalen die iets zeggen over hoe burgers aankijken tegen maatschappelijke vraagstukken, positief of negatief. Mensen uiten zorgen of zijn zelfs bang voor ontwikkelingen. Maar misschien valt het reuze mee. Hoe dan ook, als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van een (breed) gedeelde opvatting over de onwenselijkheid van een bestaande situatie in het maatschappelijke domein, dan is het aan de overheid om daar iets mee te doen.

2. Er zijn signalen uit de samenleving die niet door de overheid worden opgemerkt, dan wel onvoldoende serieus worden genomen. Dat is spijtig, want zo worden gevoelde problemen niet aangepakt. Dat leidt tot onvrede. In het gunstigste geval lossen de betreffende problemen zich in de loop der tijd zelf op.

3. Een deel van de signalen wordt wel opgepikt en gaat als input de overheidsorganisatie binnen.

4. In die organisatie worden werkzaamheden verricht om de signalen om te zetten in beleid, er worden wetten geformuleerd en financiële middelen gealloceerd; bovendien vindt er politieke besluitvorming over plaats.

5. Er worden ook activiteiten verricht die van generlei toegevoegde waarde zijn. Dat valt onder de noemer bureaupolitiek.

6. Ook worden er regels en protocollen bedacht die contraproductief werken: onnodige bureaucrativering.
7. De producties 4. en 6. verlaten de organisatie in de vorm van beleid en/of algemeen verbindende regels en/of financiële impulsen. We noemen dat ook wel de output.
8. Een deel van die output bereikt de samenleving niet, zoals subsidiepotjes die niet worden aangesproken.
9. Een ander deel bereikt de samenleving wel en leidt tot maatschappelijke effecten: de outcome.
10. Een deel van de overheidsproductie dat de samenleving bereikt zijn maatregelen waar de samenleving nooit om heeft gevraagd: de opgedrongen output.
11. Een ander deel van de beleidsmaatregelen heeft geleid tot gewenste maatschappelijke resultaten. De samenleving zal daar iets van vinden en daar vervolgens signalen over uitzenden.

En daarmee is de cirkel rond, althans zo lijkt het. Je kunt nauwelijks spreken van een cirkel als je ziet wat er in de punten 2, 5, 6, 8 en 10 misgaat. Dat komt doordat de cyclus bij de overheid ligt en niet bij de samenleving. **De politiek hoort wat het wil horen en de politiek bepaalt de agendering.** Over alles wat de overheidsorganisatie verlaat heeft de politiek ook nog het laatste woord.

Het vastgestelde beleid, inclusief regelgeving wordt over de samenleving uitgestort zonder dat iemand zich daar nog verder om bekommert. **Er wordt zelden gemonitord en geëvalueerd en al helemaal niet bijgestuurd.** Daarmee begint en eindigt het proces bij de overheid: een lineair proces dus. Een proces waarin veel tijd en energie verloren gaat en voor een deel aan de verkeerde dingen wordt besteed.

Dit ligt allemaal anders bij een circulair proces. Hoe? Daar gaan we het in de volgende Blogs over hebben. Natuurlijk beginnen we dan bij de samenleving.

Circulair Beleid Maken respecteert ‘volkssoevereiniteit’ als leidend beginsel

In het eerste blog hebben we gesproken over de aansluiting die de overheid met de samenleving moet maken. De uitvoering van het beleid eindigt bij de samenleving en om de cirkel rond te krijgen moeten beleidsprocessen daar dus beginnen. Een ander principe dat bepalend is voor het bereiken van gewenste maatschappelijke resultaten is de idee dat de soevereiniteit bij het volk berust. Dat werd al door Aristoteles en Plato geformuleerd en is nog eens uitdrukkelijk vastgelegd in de Amerikaanse Declaration of Independence van 1776: “All sovereignty rests with the people”. De representatieve democratie is daarvan slechts een afgeleide om daadwerkelijk besturen mogelijk te maken. Je kunt niet elke dag met miljoenen mensen bezig zijn besluiten voor de hele samenleving te nemen.

Volkssoevereiniteit gaat uit van het principe dat het volk het hoogste gezag vormt

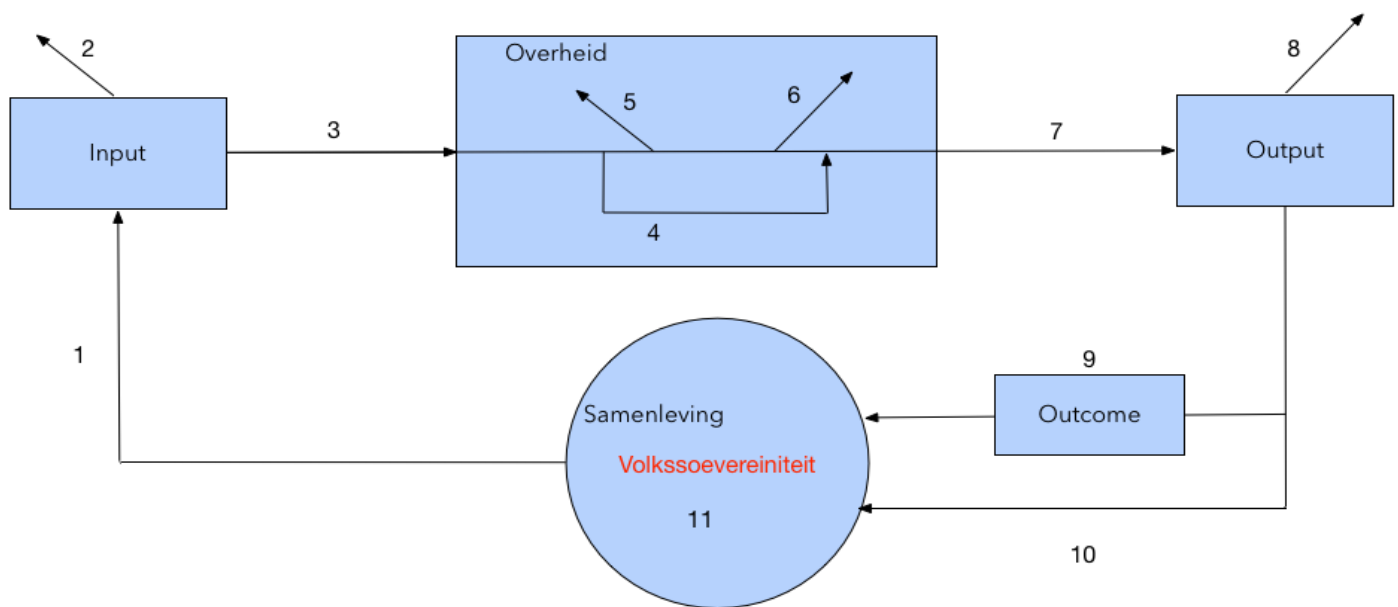
De verhouding tussen de overheid en de samenleving is behoorlijk veranderd en die verandering gaat nog steeds door. In de tijd van de politiek-maatschappelijke verzuiling van de tweede helft van de 20^e eeuw werd alles aan de top geregeld en verticaal naar de basis toe georganiseerd. De afbrokkeling van de zuilen en de toename van de individualisering hebben ertoe geleid dat het vanzelfsprekende gezag van de overheid is afgenomen. In lijn met deze maatschappelijke ontwikkeling zien we een decentrale beweging ontstaan, waarbij niet langer alles op centraal niveau wordt bepaald maar verantwoordelijkheden van de rijksoverheid worden verschoven naar gemeenten, die ook wel de ‘eerste overheid’ worden genoemd. Die ontwikkeling heeft prominent gezicht gekregen bij de decentralisaties in het sociale domein (participatiewet, jeugdzorg en Wmo). Een dergelijke ontwikkeling gaat ook in het fysieke domein plaatsvinden door middel van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking zal treden.

Naast deze institutionele verschuivingen zien we dat vanuit de samenleving zelf steeds meer initiatieven van de grond komen. Het geduld om te wachten op de overheid raakt op. Het geloof in eigen kunnen neemt toe. De latente burgerkracht komt tot leven. De sterke opkomst van coöperaties – waarbij groepen van actieve burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor een samenlevingsbelang – is daar een duidelijke uiting van.

De twee bewegingen, decentralisatie van bovenaf vanuit de overheid en burgerinitiatieven van onderop, zullen elkaar ergens gaan ontmoeten. Dat proces is nu volop gaande, maar is nog niet afgerond. Enerzijds is de overheid bevreesd verantwoordelijkheden en bevoegdheden daadwerkelijk over te dragen naar burgers en maatschappelijke organisaties, anderzijds heeft de samenleving de neiging om alles wat er misgaat in het maatschappelijke domein in de schoenen van de overheid te schuiven.

Hoe dan ook zal de positie van de samenleving aan kracht moeten winnen. Bij Circulair Beleid Maken kiezen we voor een benadering van onderop vanuit de idee dat de soevereiniteit bij het volk berust. Dat betekent ook iets voor de positie van de overheid. Daar komen we later op terug.

In onderstaande afbeelding hebben we de positie van de samenleving al krachtiger (rond van vorm) neergezet.



Circulair Beleid Maken doet de overheid niet vóór maar mét de samenleving

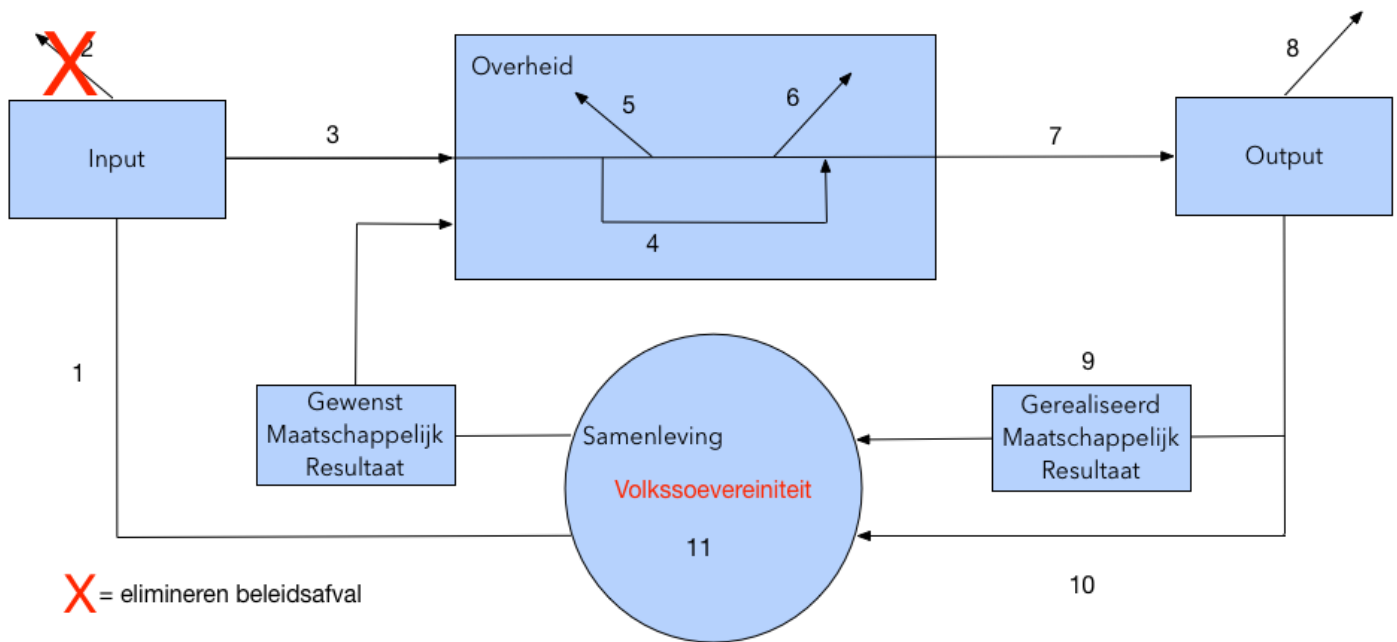
Vanuit de gedachte dat de soevereiniteit bij het volk berust kun je je afvragen wie er verantwoordelijk is voor het beleid. Wie moet bijvoorbeeld een dorpsvisie opstellen? Is dat het dorp of is dat de gemeente waar dat dorp toe behoort? We zijn gewend dat de gemeente dit voor zijn rekening neemt.

Het opstellen van een dorpsvisie vergt immers zowel expertise als een zak met centen. Bovendien zal zo'n visie nogal wat uitvoeringsaspecten bevatten die rechtens op het bordje van de gemeente liggen. Aan de andere kant kun je vanuit de soevereiniteitsgedachte de stelling verdedigen dat het dorp dit allemaal zelf kan regelen, mits verantwoordelijkheden en middelen vanuit de overheid worden overgedragen. Dat is een aantrekkelijke gedachte.

We zijn ervan overtuigd dat er voldoende kwaliteit in gemeenschappen schuilt om een dergelijke klus tot een goed einde te brengen. Bovendien kan het dorp expertise op het gebied van beleidsontwikkeling inhuren; dat doet de gemeente immers ook. De tijd dat de overheid het allemaal voor de mensen regelde is voorbij. De tijd dat de samenleving haar verantwoordelijkheid gaat pakken is aanstaande, maar zover zijn we nog niet. Als we daarbij bedenken dat de belangen parallel lopen, dan zou het mooi zijn als dorp en gemeenten de handen ineenslaan en samen werken aan een betere toekomst.

In de stappen die we doorlopen in een proces van Circulair Beleid Maken past deze gezamenlijke verantwoordelijkheid perfect. De overheid zal haar oor te luisteren moeten leggen bij de samenleving. In het proces van Circulair Beleid Maken ontwerpen we een Omgevingsanalyse en organiseren we een Consultatieronde. We elimineren daarmee het verlies aan wijsheid uit de samenleving. Sterker gezegd: wij maken maximaal gebruik van de wijsheid die in de samenleving aanwezig is.

In de afbeelding hieronder laten we dat zien aan de hand van een rood kruis door de pijl, die het vervliegen van informatie uit de samenleving verbeeldt. Vervliegen in die zin dat signalen over gewenste maatschappelijke resultaten de overheid niet bereiken, omdat die daar geen antennes voor heeft opgericht. Het Gewenste Maatschappelijk Resultaat maken we apart zichtbaar. Het is de tegenhanger van de Outcome, die we omdopen in Gerealiseerd Maatschappelijk Resultaat.



Circulair Beleid Maken voorkomt onnodige regels en rompslomp

Circulair Beleid Maken voorkomt dat er onnodige regels en rompslomp voor burgers en bedrijven worden geproduceerd.

Nadat we de waarheid en de wijsheid uit de samenleving hebben weten te genereren, is het nu zaak om dit om te zetten in zinvol beleid. Dat is geen gemakkelijke opgave.

We zien in de praktijk dat niet alles wat er op het bordje van de overheid terecht komt ook tot actie leidt. Er blijven zaken liggen in de hoop en verwachting dat het wel een keer overwaait.

Daarnaast zien we dat gepercipieerde problemen uit de samenleving helemaal geen probleem hoeven te zijn, maar dat een overrijverige ambtenaar die problemen wil oplossen. Dat levert beleid op dat gepaard gaat met procedures en regels, maar geen maatschappelijke effecten, in ieder geval niet de gewenste, oplevert.

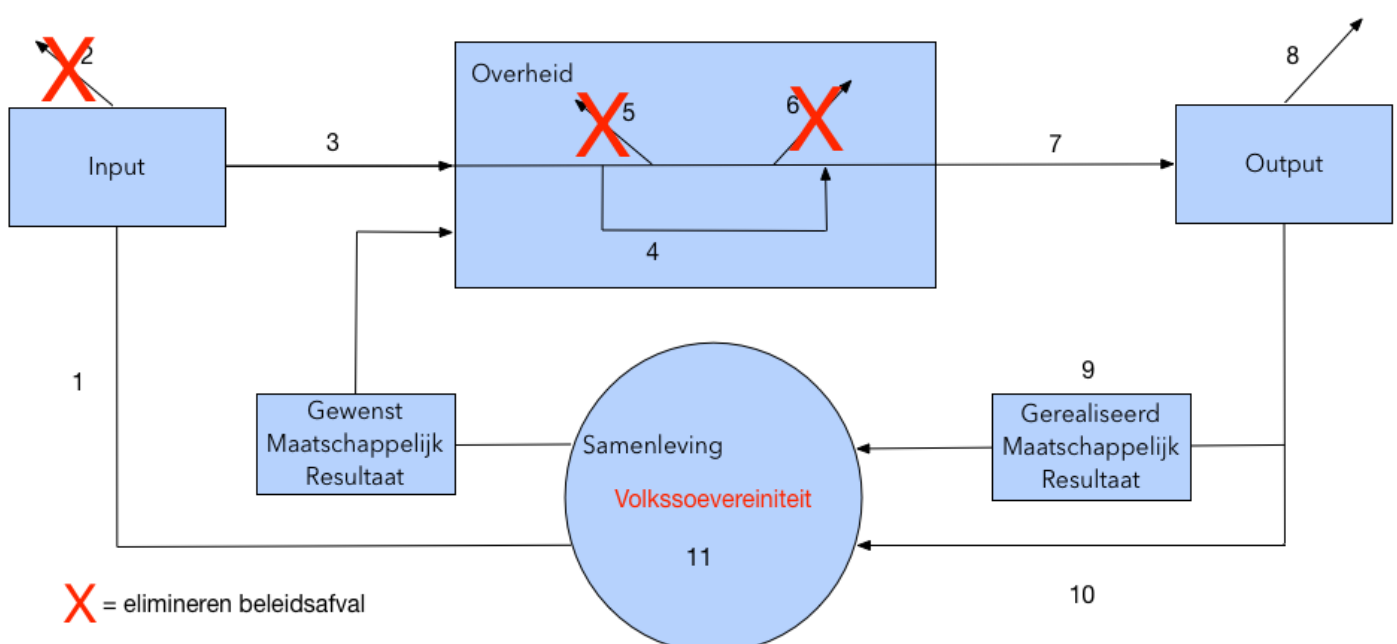
Gelukkig wordt er ook serieus werk gemaakt van **de omzetting van samenlevings-signalen in beleid**. Alleen ligt vaak het gevaar op de loer dat het principe van *jumping to solutions* wordt toegepast. Dit betekent dat problemen niet in hun oorzaken worden geanalyseerd, maar dat

meteen oplossingen worden bedacht, die zich vaak richten op symptomen. Het gevolg is dat er weinig structurele verbeteringen worden bereikt.

In een proces van Circulair Beleid Maken zorgen we er eerst voor dat we een beeld neerzetten van de gedeelde perceptie van de ongewenste situatie. Gedeeld in die zin dat zowel overheid als betrokken samenleving dezelfde perceptie van een problematische werkelijkheid hebben. We doen dat door middel van een systematische raadpleging van de betrokken samenleving van wie de in wijsheid uitgesproken opvattingen worden vevat in een Bloemlezing. Dit document is een weergave van alle kennis, inzichten en gevoelens van (vaak) honderden sleutelfiguren, die we hebben geraadpleegd.

Vervolgens gaan we dat beeld grondig analyseren. Vanuit die analyse kunnen we haalbare bestuurlijke interventiepunten bepalen en tegen het licht houden in de vorm van een kosten-batenanalyse. Op deze manier creëren we haalbaar en uitvoerbaar beleid en voorkomen we overbodige en niet werkende regels en procedures.

Onderstaande afbeelding laat zien dat we weer een effectieve stap hebben gezet in ons proces van Circulair Beleid Maken. Nu is niet alleen de niet (h)erkende input vanuit de samenleving geëlimineerd, maar ook zinloze en bureaucratiserende interne productie van de overheid tot staan gebracht.



Circulair Beleid Maken produceert geen papier dat in de bureaula verdwijnt

Circulair Beleid Maken produceert geen papier dat in de bureaula verdwijnt, maar levert effectief maatschappelijk wenselijke resultaten.

We kennen allemaal wel de pakken papier die door de overheid worden geproduceerd: beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's. Raadsleden kunnen daarover meepraten. Maar ook bedrijven en maatschappelijke instellingen worden hiermee geconfronteerd. Door de digitalisering zien we tegenwoordig niet meer letterlijk papier, maar vliegen de MB's je om de oren.

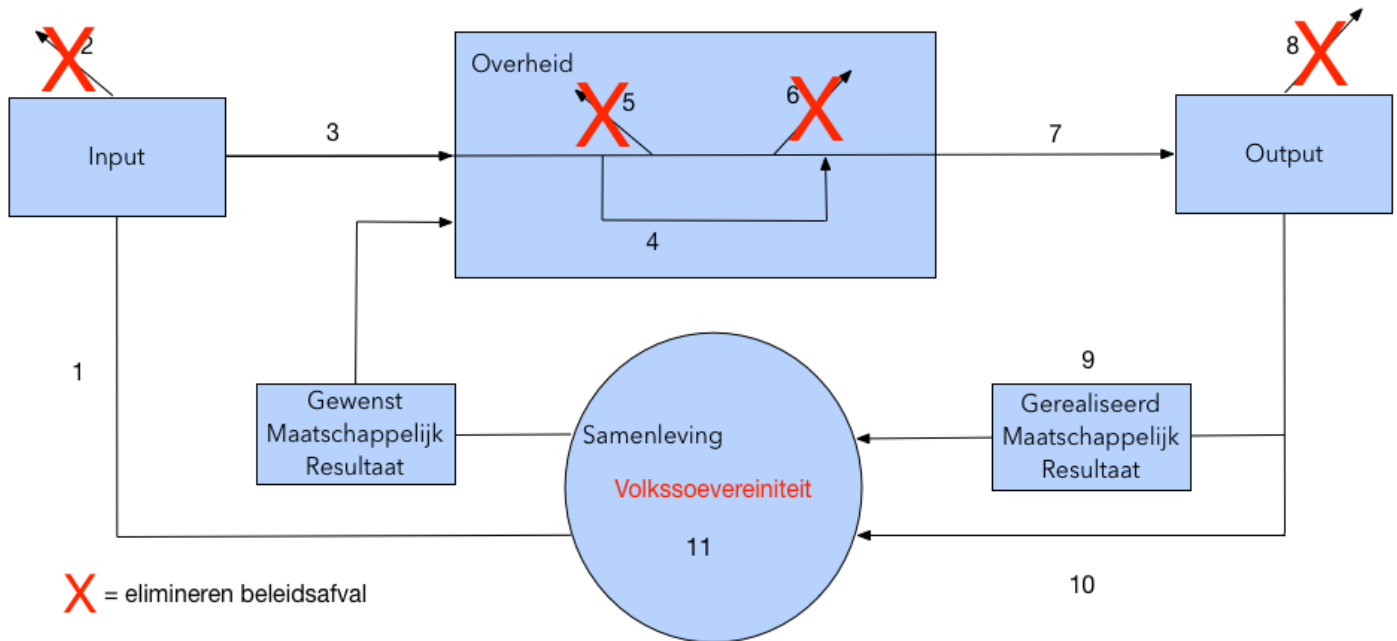
Wat gebeurt er met al deze beleidsproductie?

Om te beginnen worden regelmatig beleidsvisies geproduceerd zonder dat daar een uitvoeringsdocument bij wordt geleverd. Het is dan de bedoeling dat dit in een latere fase wordt geschreven. Dat lukt meestal niet en dat is methodologisch ook verklaarbaar: door een gebrek aan analyse is men niet in staat om de vertaling naar de uitvoering te maken. Het gevolg hiervan is dat deze documenten in een bureaulade terechtkomen en daar gaan liggen verstoffen.

Voor zover er wel een uitvoeringsprogramma met bijbehorende projecten en acties bestaat, doet zich het verschijnsel voor dat deze acties door de uitvoerders terzijde worden gelegd.

Door onvoldoende betrokkenheid van uitvoerders bij het formuleren van het beleid is de kans aanzienlijk dat onuitvoerbaar beleid wordt geproduceerd.

Kortom, er worden vele beleidsdocumenten en uitvoeringsprogramma's geschreven die de samenleving nooit zullen bereiken. Ze komen niet tot leven. Uitvoerders kunnen er niets mee. Ze leveren nul maatschappelijk resultaat op. Vaak heeft de totstandkoming van die documenten veel geld, tijd en energie gekost. Zonde. Bepaald geen circulair beleid. In de tekening van het open systeem markeren we dit met een kruis bij de output die wegvliegt en geen doel treft.



Bij het proces van Circulair Beleid Maken daarentegen is de betrokkenheid van de uitvoerders gegarandeerd. En daarmee een aanzienlijke vergroting van de kans op uitvoerbaarheid: geen beleidsafval van nota's die ergens in een la geraken. Niet zelden komen goed uitvoerbare acties en projecten uit het kennis- en ervaringscomplex van uitvoerders. Dankzij hun betrokkenheid bij het opstellen van een probleem- en oorzakenanalyse kunnen we onhaalbare voornemens tijdig elimineren en daarmee verspilling voorkomen.

Circulair Beleid Maken zorgt voor een adequaat feed-back-mechanisme

Circulair Beleid Maken zorgt voor een adequaat feed-back-mechanisme in de uitvoering en is daarom duurzaam.

Beleid dat aan de samenleving wordt opgedrongen zal niet snel beklijven. Het is immers iets waar burgers of bedrijven niet om hebben gevraagd. Het leidt tot een vorm van paternalisme dat niet past bij de huidige wensen en behoeften van de samenleving. Wanneer we aan het

begin van het beleidsproces de samenleving niet betrekken, dan is de kans groot dat de outcome (maatschappelijk te realiseren resultaten) niet wordt waargemaakt.

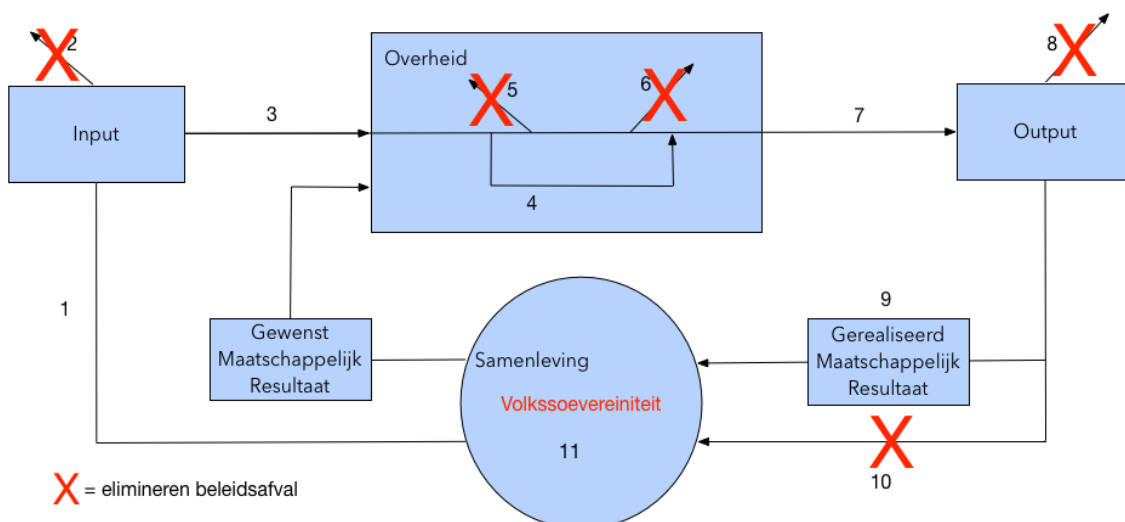
Door de samenleving vanaf het begin bij het proces te betrekken kunnen we met de stappen 'Consultatieronde' en 'Bloemlezing' de gedeelde perceptie van de ongewenste situatie in beeld brengen. Op grond van een Probleem- en Oorzakenanalyse en met ondersteuning van Expert Meetings kunnen we de gedeelde perceptie van de gewenste situatie beschrijven.

Met dat beeld voor ogen is er permanente aansluiting met de Samenleving.

De kunst is vervolgens om die aansluiting duurzaam te maken. We zien in de praktijk dat beleidsmaatregelen zelden gepaard gaan met goed voorbereide evaluaties. Ze lijken meestal op zoiets als: 'Over een jaar gaan we het beleid evalueren'. Wat en hoe er dan gemeten wordt is niet duidelijk. Van een goede evaluatie, laat staan bijsturing, is dan ook geen sprake.

Bij Circulair Beleid Maken doen we dat met behulp van een in maatregelen, acties en projecten ingebouwd feedbackmechanisme. Dat mechanisme krijgt gestalte op basis van de kennis die in het proces is verworven. Zonder die kennis is een correcte bijsturing van het beleid, waar nodig, volstrekt onmogelijk.

Op deze manier elimineren we punt 10, die van opgedrongen output waar niemand op zit te wachten.



Circulair Beleid Maken positioneert de overheid in een coachende rol

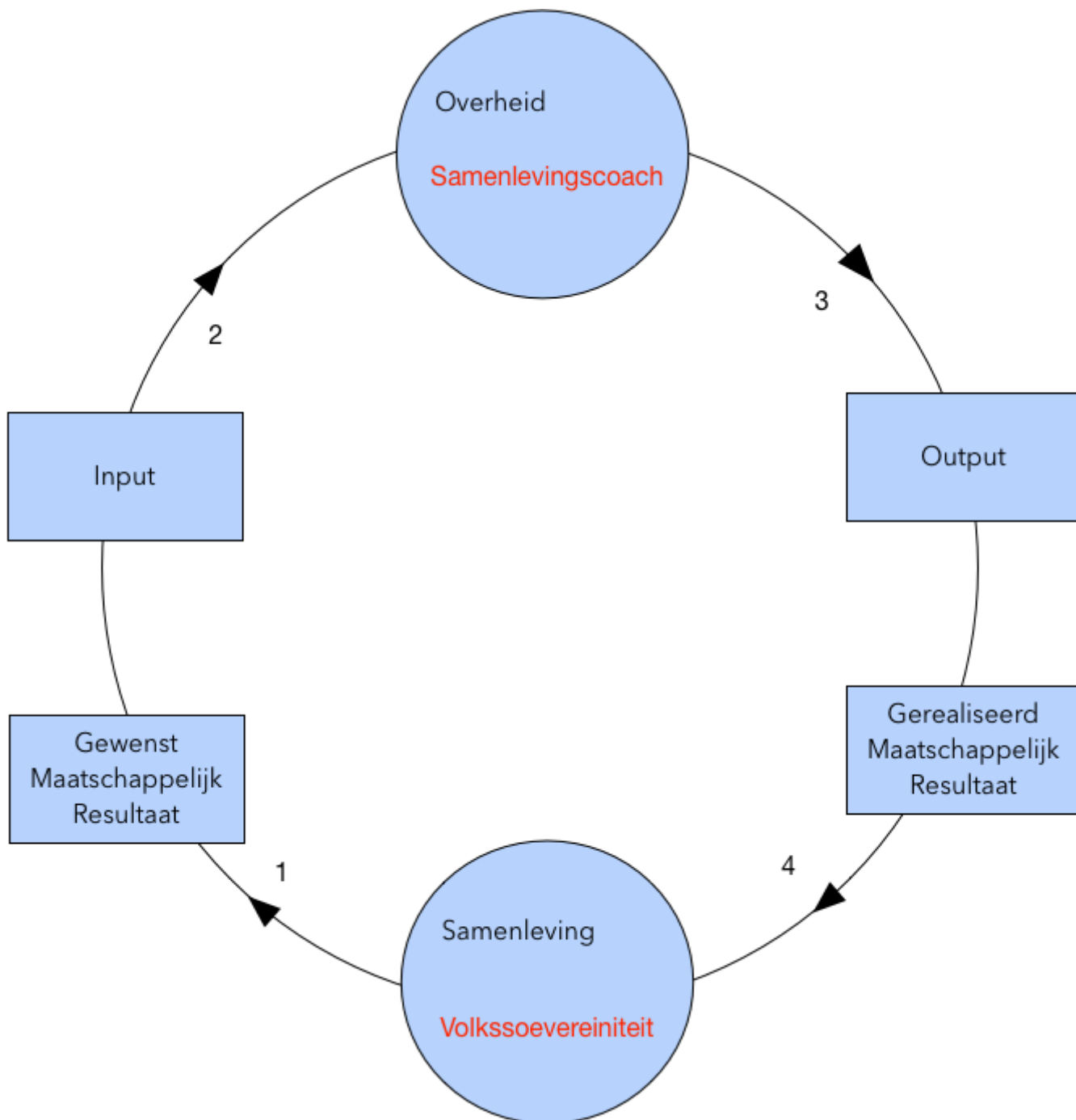
Als je de literatuur erop naslaat dan zie je dat de overheid verschillende posities in relatie tot de samenleving kan innemen. Dat varieert van bepalen, sturen, reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren tot loslaten. Zo zijn er nog wel meer termen te bedenken die de communicerende vaten van de verantwoordelijkheid van de overheid en die van de samenleving tot uitdrukking brengen.

Zoals in een eerder Blog aangegeven kiezen we nadrukkelijk voor de soevereiniteitsgedachte van het volk. Als de samenleving haar eigen verantwoordelijkheid wil waarmaken dan zal het in ieder geval die ruimte moeten krijgen van de overheid. Wat dat betreft komt het begrip 'loslaten' het beste in de buurt.

Maar wat betekent 'loslaten'? Is dat ook zoiets als 'over de schutting gooien', hetgeen vaak wordt beweerd als het gaat om de decentralisaties in het sociale domein? We denken van niet. De verantwoordelijkheid van de overheid houdt ook bij Circulair beleid Maken niet op. Zij verhoudt zich op een andere manier tot de samenleving. Ze opereren namelijk beide in het publieke domein.

De overheid zal zich met name als coach moeten gedragen. Het team (lees: de samenleving) moet het doen. Een goede coach stuurt het sterkste team het veld in. Dat betekent niet de beste spelers, maar het beste team, waarbij de spelers elkaar aanvullen en elkaar goed weten te vinden. Het is daarom goed dat de overheid de samenleving begeleidt in het zichzelf goed organiseren, bijvoorbeeld in de vorm van het oprichten van een coöperatie. Bij voorkeur geeft de coach het team vooral ruimte om zijn eigen spel te spelen en stuurt zij alleen bij als het echt nodig is.

In onderstaande afbeelding verdient de overheid als coach ook de ronde vorm.



We hebben hiermee over Circulair Beleid Maken laten zien wat ervoor nodig is om gangbare gebreken in beleidsprocessen te elimineren. We hebben de Samenleving volwassen gemaakt en de Overheid geüpgraded naar een coachende organisatie. Van horkerige relaties zijn we naar soepele ronde vormen gegaan. Daarmee hebben we Circulair Beleid Maken tot stand gebracht.