

Hoe doen we het juiste?



‘Feedbackloops tussen beleid en uitvoering’

De vorming van beleid

Rijksbeleid wordt in Nederland via de Tweede Kamer, onder verantwoordelijkheid van de minister, gemaakt. Ambtenaren werken op hun beurt, onder verantwoordelijkheid van wethouders, gedeputeerden of ministers, samen aan de ontwikkeling van dit beleid. Als onderdeel van de beleidscyclus wordt nagedacht over instrumenten waarmee de beleidsdoelen kunnen worden verwezenlijkt. Die instrumenten - zoals wetgeving, subsidies of voorlichting - worden beoordeeld op werkbaarheid. Dit zijn de zogenaamde 'feedbackloops tussen beleid en uitvoering.' Op 25 november 2024 organiseerde Het Groene Brein in opdracht van Agenda Stad, een programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en Regieorgaan SIA een bijeenkomst over dit thema. De voorbeelden die hieronder genoemd worden, kwamen die middag ook aan bod.

Op weg naar soepele feedback loops tussen beleid en uitvoering

We leven in een tijd waarin de ene crisis na de andere wordt uitgeroepen. Bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, stikstof, jeugdzorg en wonen. Vaak zijn het crises rondom onderwerpen waar al jaren beleid op wordt gemaakt. De bijbehorende maatregelen worden vaak niet, of niet op tijd, gerealiseerd, of pakken zelfs averechts uit. Denk hierbij aan de toeslagenaffaire, de situatie in Groningen rondom de schadevergoedingen en versterking van huizen die nodig waren door de gaswinning of de verkeerd betaalde WIA-uitkeringen. Steeds opnieuw roepen ambtenaren en bestuurders: "Hoe kan het toch dat het misging?". "Er is al lang alarm geslagen, maar toch hebben we niet (adequaat) gereageerd. Hoe kan dat?". Steeds opnieuw blijkt namelijk dat er bij het niet halen van doelstellingen of het ineffectief uitvoeren van beleid allang signalen waren dat het gewenste resultaat niet behaald zou worden, of zelfs dat het faliekant mis zou gaan.

'De mens zou centraal moeten staan binnen zowel beleidsvorming als uitvoering.' Hoewel dit principe steeds meer onderkend wordt, rijst de vraag of het haalbaar is om verder te komen dan het experiment en de pilot, zodat 'leren van de uitvoeringspraktijk' eindelijk de norm wordt. Het lijkt - alle welwillendheid ten spijt - niet echt te lukken om de mens volledig als uitgangspunt te nemen i.p.v. de karakteristieken van het sturingssysteem zelf.

Doordat de politiek momenteel de neiging heeft om specifieke maatregelen die per direct resultaat moeten hebben te beloven, wordt Rijksbeleid kortademig. Tussen de jaren '50 en '80 van de vorige eeuw was men grondiger bezig met het proces van beleidsvorming. Nu wordt er pas achteraf gekeken of het beleid

past bij de realiteit van alle dag. De les luidt dat de controle losgelaten moet worden: als je grote rampen wilt voorkomen, dan moeten kleine fouten in de uitvoeringspraktijk getolereerd worden, om daar vervolgens weer van te leren.

Handelingsperspectief

Hoe ziet ons handelingsperspectief eruit? Om te beginnen moet van hogerop besloten worden dat ambtenaren zeer regelmatig letterlijk diens beleidsveld moeten betreden; naar buiten gaan dus. Ter vergelijking: een journalist verslaat de oorlog in Oekraïne ook niet van achter haar bureau. Daarnaast moeten we theoretisch-opgeleide mensen laten samenwerken met praktijkmensen en deze gelijk belonen. Dus: echte stappen zetten die voorbij vrijblijvendheid gaan.

Er zijn diverse rapporten verschenen over deze falende praktijken. Zoals het rapport van de Raad van de Leefomgeving en infrastructuur (RLI), de uitvoering aan zet. Ook in het sociaal domein zijn diverse crisisrapporten verschenen over falend beleid.

We gaan die rapporten in deze whitepaper niet herhalen. Wel gaan we aan de hand van een aantal inzichtelijke voorbeelden laten zien hoe je daadwerkelijk goed beleid kan maken dat past bij de uitvoeringspraktijk. Falen is een onderdeel van beleid. Er is een visie, waar beleid op wordt gemaakt, en vervolgens gaan we na wat wel en niet werkt, en verbeteren dat. Het PDCA-denken is ontworpen voor dit primaire proces. In dit stuk geven we tips en tricks voor beleidsmakers.

Veel plezier met het lezen!

Feedbackloop

De genoemde feedbackloop, zoals deze 'op papier geschetst' is, is in werkelijkheid eerder een ideaal dan realiteit te noemen.

Vaak krijgt beleid namelijk zonder directe input vanuit de praktijk vorm en ook zonder feedbackloops met de praktijk. Besluiten op politiek niveau worden regelmatig onder veel druk genomen en vervolgens wordt daar snel beleid en een beleidsinstrumentarium voor gemaakt. Dit gebeurt veelal zonder het in kaart brengen van de samenhang met andere domeinen, want dat duurt te lang. Terwijl vooral bij beleidsvorming een zorgvuldig proces, waar mensen die in de praktijk werken bij betrokken zijn, de meeste vruchten afwerpt. Het is namelijk gebleken dat de implementatie daarna dan een stuk sneller gaat.

Uit onderzoek blijkt dat beleidsvorming vroeger meer tijd in beslag nam. Er werd veelvuldig aan verschillende tafels met meerdere partijen gesproken. Na het vaststellen van beleid ging de implementatie vervolgens snel, omdat iedereen al betrokken was. Vandaag de dag gaat het begin van het beleidsproces over het algemeen snel, waarbij praktijkervaringen niet, of te weinig, mee worden genomen in de overwegingen. Daarna gaat het regelmatig mis, omdat er weinig draagvlak is en het beleid vaak niet de juiste uitwerking heeft.

De makkelijke reactie is om alle schuld neer te leggen bij de politiek. Of bij de ambtenaren. Het punt is dat we samen in hetzelfde systeem zitten. Veel burgers willen dat problemen direct worden opgelost. Elke fout wordt onder een vergrootglas gelegd en als iets lang duurt of niet helemaal goed gaat, wordt ook dat in de media breed uitgemeten. Daar komt bij dat belangengroeperingen hun belang met het algemene belang vereenzelvigen.

Ondanks de toenemende behoefte aan verbetering van de werking van de eerdergenoemde feedbackloops, zijn er genoeg voorbeelden van beleid dat wel goed uitpakt. Hieronder worden een aantal van die voorbeelden uitgelicht in de vorm van een korte casus. Alle genoemde casussen zijn afkomstig van het programma Agenda Stad van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.



Casus 1

City Deal Circulair en Conceptueel bouwen

Nederland heeft de ambitie om toe te werken naar een volledig circulaire economie in 2050, waarbij in 2030 ons primaire grondstofverbruik met de helft is afgenomen. Daarnaast hebben we een hoge klimaatambitie: in 2030 moeten onze CO₂-emissies met 49% zijn gedaald ten opzichte van 1990. Ook de woningbouwopgave is enorm: de komende jaren moeten een miljoen woningen worden gerealiseerd. Vanwege de grote hoeveelheid materiaalverbruik - zo'n 40% van het totaal - en bijbehorende CO₂-uitstoot in de keten - ook zo'n 40% - heeft de bouwsector een cruciale rol bij het halen van deze doelstellingen.¹

Aan de ene kant ligt er in Nederland de opdracht om snel en veel extra woningen te bouwen. Er is een wooncrisis en die moet worden opgelost. Aan de andere kant willen we in Nederland de klimaatverandering beheersen en kan circulair en biobased bouwen ook helpen in het realiseren van die doelstelling. Hierop heeft Nederland allerlei doelstellingen vastgesteld en liggen er Europese wetten en regels aan ten grondslag.

Maar als je alles per direct circulair wilt doen, dan geven andere partijen aan dat de circulaire aanpak vertraagt. Dus hoe doe je dat dan? Hoe maak je hierop goed beleid dat werkt?

De City Deal Circulair en Conceptueel bouwen heeft hierin met drie routes gewerkt. De eerste route was de route van onderop. Concreet en in de praktijk. Met voorbeeldprojecten: gebouwen die je kunt bezoeken en ervaren. Laat zien dat het kan en laat daarin de praktijk de vrije hand in de invulling. Dus wel kaders op het doel, maar niet op het middel. En ook vrijheid in wie de voorbeelden zijn. Dat bepaal je samen en daar is controle vanuit één partij ongewenst.

De tweede route was in samenwerking met vele regio's; o.a. ook in woondeals. Hier is al iets meer regie maar wordt op lokaal niveau gestuurd op de mogelijkheden in de eigen regio. Hier zijn de voorbeeldprojecten benut en is op basis van de praktijk gekeken wat er in welke regio mogelijk is.

De derde route was om op langere termijn strategisch vooruit te kijken. Wat komt er op ons af, hoe kunnen we dat invullen, en waar kunnen we de geleerde lessen ook verankeren in de praktijk? En vooral ook: hoe krijgen we deze innovaties ingebed in het sturingssysteem dat er nu is.

Deze City Deal heeft de drie eerdergenoemde routes allemaal tegelijk bewandeld. Te weten: kleine stapjes vanuit een groter doel. Vervolgens nagaan waar je dat grotere doel ook kunt vastleggen. Zo zijn er vanuit vele kleinere initiatieven een groot aantal voorbeelden ontstaan. Voorbeelden die tastbaar zijn. Omdat het zo concreet was en de voorbeelden tot de verbeelding spraken kon het goed worden ingebed in beleid voor de langere termijn. Zowel regionaal als landelijk. Begin november 2023 werd de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB) gepresenteerd. Vier ministeries, BZK, I&W, LNV en EZK, hebben 200 miljoen euro uitgetrokken om het grootschalig gebruik van biobased bouwmaterialen te stimuleren. Building Balance, een non-profit organisatie die het gebruik van biograndstoffen in de gebouwde omgeving versneld opschaaft, werd daarbij aangewezen als uitvoeringsorganisatie van dit plan. De organisatie is gericht aan de slag gegaan met het opzetten en ondersteunen van ketens.²


¹ Uit: City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen. Samen bouwen aan de woningbouwopgave.

² Samen met de ministeries van LNVN, VRO, KGG en I&W voert Building Balance de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB) uit. In nauwe samenwerking met acht provincies geven ze, aanpalend aan de NABB, uitvoering aan regionale ketenprojecten.

Casus 2

Eenvoudig maatwerk in het sociaal domein

Veel inwoners die bij de wijkteams in de steden aankloppen, hebben problemen op het terrein van bestaanszekerheid: een slechte woonsituatie, gezondheidsklachten, schulden en inkomensproblemen. De stress die dat oplevert staat actieve participatie in de samenleving vaak in de weg. In de City Deal Eenvoudig Maatwerk hebben acht gemeenten met vormen van maatwerk geëxperimenteerd. De kern hiervan: simpelweg doen wat nodig is en daarbij zo nodig buiten de paden van bestaande regels en budgetten denken.

	focus	interventie	methode	doel
3e orde leren	 beleid	 patronen zoeken	 werktafel	Structurele oplossingen vinden voor situaties waarin nu nog maatwerk nodig is
2e orde leren	 organisatie	 passend gereedschap	mandaat & heldere escalatieroute maatwerk budget effectieve ingang andere organisaties	Maatwerk makkelijker maken voor professionals
1e orde leren	 professional	 training	doorbraakmethode omgekeerde toets	Leren maatwerk te leveren en te legitimeren

Wat opvalt bij de uitvoering is dat de eerste gedachte sterk gefocust is op maatwerk. Want dan kun je snel handelen. Het nadeel hiervan is, dat deze aanpak voor één individu snel tot een oplossing leidt, maar niet voor iedereen. Het naast elkaar leggen van verschillende aanpakken en dat vervolgens combineren met continue feedback loops, resulteerde in een structurele oplossing die voor veel meer mensen geldt. De City Deal heeft hierin gewerkt met drie niveaus van leren: het orde leren. Dit orde leren vormt sowieso een belangrijk onderdeel van feedback loops.

In de eerste orde leren krijgt de professional trainingen en opleidingen, die allerlei methoden leert om maatwerk te leveren en te legitimeren. Hierdoor ontstaat een competente professional. Dit betekent alleen nog niet dat de organisatie van de professional hierop ingericht is. Daar wordt het tweede orde leren voor ingezet. Hierin wordt bij meerdere afdelingen in de organisatie passend gereedschap ontwikkeld, waarmee de gehele organisatie competent wordt gemaakt. Dit maakt het voor de professionals makkelijker om het maatwerk toe te passen; ze worden er immers ook op aangestuurd. Organisaties zijn onderdeel van een sturingssysteem. Om structurele oplossingen te vinden,

Casus 2: Eenvoudig maatwerk in het sociaal domein

moet ook dit systeem meegaan in het leerproces. Het systeem is meestal weerbaar, waardoor een uitvoerende dienst mogelijk nog op een andere wijze wordt aangestuurd. Bij het derde orde leren leert het hele systeem met elkaar en kunnen er structurele oplossingen gevonden worden.

Een voorbeeld: als je huurtoeslag krijgt en je krijgt daarna een partner die ook een woning heeft, dan wordt je toeslag ingetrokken. Dat blijkt niet terecht, maar zo werkt het systeem wel. Mensen die in deze situatie zitten krijgen vervolgens een schuld, omdat de huur nog doorloopt, maar de toeslag is ingetrokken. Het duurt vaak maanden voordat dit kan worden rechtgezet, waardoor de schulden al snel kunnen oplopen en iemand onnodig in de problemen komt. Hierbij wijzen de verschillende lagen in het systeem naar elkaar: de bewoner gaat naar de gemeente, de gemeente wijst naar de belastingdienst en enzovoort. Een getrainde professional kan kijken hoe de individuele situatie kan worden opgelost, zodat de ontstane schulden kunnen worden gesaneerd. Maar uiteindelijk is dat een beetje 'dweilen met

de kraan open.' Hier is een systeem aanpak nodig waarin partijen samen kijken wat er nodig is. In dit specifieke voorbeeld is een regel gevonden die niet strookte met de wet. Deze regel is eruit gehaald. Dit kon alleen gebeuren doordat op basis van individuele gevallen een systeemfout ontdekt werd, waar verschillende organisaties met elkaar in gesprek zijn gegaan. Zo grijpen eerste, tweede en derde orde leren op elkaar in.

Het voorbeeld laat zien dat deze combinatie van drie niveaus leren goed kan werken. Maar het gaat niet vanzelf. Een aantal lessen die getrokken zijn om deze aanpak vaker en succesvoller toe te passen zijn:

1. Voor de derde orde leren is ook politieke en bestuurlijke steun nodig. De bestuurder moet vanaf de start actief meewerken in de aanpak. Zij moeten daadwerkelijk betrokken zijn bij het derde orde leren. Het feit dat veel bestuurders slechts korte tijd een positie bekleden belemmert deze gewenste betrokkenheid. Dit is ondervangen door het derde orde leren als het nieuwe

normaal in te bedden in de organisatie, de bestuurder wordt dan vanzelf meegenomen in de nieuwe manier van werken;

2. Vaak starten we tweede en derde orde leren pas als er een probleem is ontstaan. Meestal is het dan te laat. Dan zijn er al mensen gedupeerd en wordt gedragsverandering noodzaak, wat niet altijd makkelijk is. Zet daarom bij veel onderwerpen ook al in op derde orde leren, ook al is er nog geen probleem; d.w.z. structurele oplossingen vinden voor situaties waar nu nog maatwerk nodig is.

Casus 3

Een slimme stad, zo doe je dat

Nederland staat voor grote opgaven om onze steden, dorpen en regio's leefbaar en duurzaam te houden. Die kunnen we alleen oplossen als we daarvoor, op een democratische manier, ook de kansen benutten die digitalisering en technologisering ons bieden. In de aanpak in deze City Deal zijn een veelvoud van eenvoudige methoden toegepast om mensen te betrekken. Bijvoorbeeld een whats app groep waarbij mensen uit allerlei organisaties bij elkaar werden gebracht om informatie uit te wisselen, elkaar op de hoogte te stellen van innovaties, bijeenkomsten en meer.

Casus 3: Een slimme stad, zo doe je dat

Ook is er bijvoorbeeld veel bestaande kennis over participatie opgehaald. Er is dus bewust niet opnieuw een onderzoek in gang gezet, maar juist gekeken naar wie wat al weet. Want ja, eigenlijk weten we met elkaar al heel erg veel, maar toch wil elke organisatie nog graag een eigen onderzoek opzetten. Dat is helemaal niet nodig en levert juist veel ongenoegen op.

Bij deze City Deal, en ook bij andere voorbeelden, komt al wel snel naar voren dat de overheid en ICT geen natuurlijk partnerschap vormen. Veel overheidsorganen verwijzen naar elkaar en veel technische ontwikkelingen worden niet opgepakt. Tegelijkertijd wordt er door de overheid weinig stil gestaan bij het feit dat lang niet iedereen in Nederland mee kan met de digitalisering. Het is van groot belang om dit gesprek wel te blijven voeren. Dus zet bijvoorbeeld een nationale dialoog op over democratie en AI. Dat is wat nodig is.

Algemene tips

Tip 1.

Maak je doelen groot. Bijvoorbeeld: "Over tien jaar is fraude in de zorg weg". En maak de stapjes ernaartoe klein. Dit wordt de methode 'back casting'¹ genoemd. Test zaken uit. Organiseer feedbackloops en zet dan steeds op basis van de terugkoppeling te volgende stap. Fouten maken mag, als ervan geleerd wordt en het vervolgens bijgesteld wordt. En communiceer ook over de richting en de kleine stapjes, vanuit het grotere doel.

Tip 2.

Maak het zoeken naar signalen hoe beleid uitwerkt in de samenleving en voor de beoogde doelgroep(en) de eerste prioriteit. En niet een extraatje. Dus zorg dat dit ook in de functioneringsgesprekken terugkomt.

¹ <https://en.wikipedia.org/wiki/Backcasting>

Samenvattend: algemene conclusies en tips

- 1. Wacht niet op Den Haag of Brussel.** Werk direct aan gedragsrepertoire met stakeholders. Betrokkenheid van mensen van onderop en de praktijk mag en kan. Dat kun je altijd doen en je hoeft niet te wachten op nieuw beleid of toestemming. Wijs niet naar de ander of wacht niet. Doe het gewoon en geef zelf het goede voorbeeld;
- 2. Het belang van persoonlijke ontmoetingen is extreem groot.** Zet daar op in. Zorg dat je direct in aanraking komt met mensen en voorbeelden waarover het gaat. Maak hiervoor ruimte in je werk en dat van je team. Ook tussen mensen uit het sociaal domein. Dus zet in op het creëren van netwerken en bestendig ze. Creëer ook hiervoor de ruimte binnen het eigen werk, zowel voor deelname aan, als voor de organisatie van netwerken;
- 3. Zorg ervoor dat je deze ruimte ook duurzaam vormgeeft, d.w.z. met minder wisselingen in functies.** Op organisatieniveau is het van belang om netwerksturing in het beleid te krijgen. Zorg er vervolgens ook voor dat het onderwerp 'beleid' terug komt in alle functioneringsgesprekken;
- 4. Maak fouten en deel ze.** Een fout is pas een fout als er niet van is geleerd;
- 5. Vernieuwing of verbetering gaat altijd om doen, proberen en vaak kleine veranderingen.** Begin dus met bijstellen van aanpak op basis van fouten. Daarna opnieuw testen. En bijstellen. En testen. En dan schalen;
- 6. Zet de kracht van voorbeelden in.** Juist ook voor bestuurlijke draagvlak.

Leerzame voorbeelden en papers:

- **Podcast en gelijknamig boek 'Stuurloos'** door Kustaw Bessems
- **Tien tips voor slimme sturing**
- **Sturen en Stromen**
- **Een voorbeeld uit Zuid Holland**
- **Over reflexieve monitoring**



Dankwoord

Dank aan alle aanwezigen en hun actieve bijdrage aan de bijeenkomst van 25 november 2024.

Christopher Baan
Farida Polsbroek
Koen Haer
Suzanne Potjer
Wim Oosterveld
Agenda Stad

Hanna Lára Pálsdóttir
Jacqueline Rutjens
Johan Strieker
Dieuwertje Kersten
Marcelo Noto
Mees Walter
Mieke Maas
Rineke van den Bos
Yolanthe Sinnige
BZK

Marianne de Koning
de Verbindingskamer

Rogier van der Wal
Fontys Hogescholen /
Lectorenplatform
Toekomstbehendig bestuur

Jan-Willem Wesselink
Future City Foundation

Marc Jaarsma
Lotus van Nes
Gemeente Groningen en G40

Henno Theisens
Haagse Hogeschool

Jeannette Nijkamp
Hanzehogeschool Groningen

Willeke Slingerland
Hogeschool Saxion

Mike Duijn
Impactcenter van Bestuurskunde
& Sociologie bij het Erasmus
Research en Business Support
(ERBS BV)

Wim Bouman
Bareld Mud
Ralph Kleuskens
J&V

Anne Czyzewski
K2, aanpakker van
maatschappelijke vraagstukken

Alex Peeters
K80

Maartje Kemme
Landelijke Cliëntenraad.
Voorheen SZW.

M. Mulder
Sander van Welsem
SZW

Sharzad Nourozi
Movisie

Yara Noordewier
Movisie

Marian de Kleermaeker
Nationaal Programma Samen
Nieuw West

Jeanine Verhoef
Nationale Ombudsman

Laura Schroër
NSOB

Jelle van Baardewijk
Nyenrode

Simone La Brijn
P10 Netwerk

Eva Kunseler
PBL

Eva Vermeulen
Platform31

Robert Ewing
Raad voor de Leefomgeving en
Infrastructuur (RLI)

Pieter Hilhorst
Raad voor Volksgezondheid en
Samenleving (RVS)

Mieke Dols
Regieorgaan SIA

Ruud Derksen
Rijkswaterstaat

Arco Timmermans
Universiteit Leiden

Marieke Thoomes
UWV

Loes Witteveen
Van Hall van Larenstein
University of Applied Sciences

Emma Ratia
VNG

Titia Nijeboer
Werk aan Uitvoering

Evert-Jan Velzing
Hogeschool Windesheim

Marijke Synhaeve
Oud-Tweede Kamerlid D66,
PhD-onderzoeker jeugdzorg,
Fractievoorzitter Nijmegen

Otto Thors

Piet Schmeits

W.W.D. Bordewijk

Antoine Heideveld
Femmy van den Elsaker
Laura Termeer
Violet Swakman
Sara Muller
HGB

Dank aan het **programma team van Agenda Stad** en aan **Eras Draaijers** en **Christiaan Seemann** van Regieorgaan SIA.

Dank aan de experts.

Arco Timmermans
Public affairs analyst

Evert-Jan Velzing
Lector Urban Innovation Windesheim

Mike Duijn
Manager Vital Cities and Citizens - Erasmus University Rotterdam

Kustaw Bessems
schrijver, podcastmaker en senior adviseur bij De Bruggenbouwers

Het
Groene
Brein