

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, waarbij we in de eerste plaats de rijksoverheid voor ogen hebben. Bij gemeenten is de dynamiek van het beleidsproces deels anders, 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 bevraagd 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 verstopte 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.