

Maatschappelijke dynamiek en complexiteit vergen meer innovatie in beleid en wetgeving

Martin de Bree en Martin Dees

De huidige wijze waarop beleid en wetgeving worden gemaakt sluit niet goed aan bij de complexe samenleving. Wij stellen voor dit knelpunt te erkennen en de werkwijze te transformeren om het lerend vermogen te verhogen. Het vorige kabinet heeft al een aantal zinvolle maatregelen geformuleerd en in het Coalitieakkoord worden al enkele belangrijke uitgangspunten benoemd. Om in turbulente tijden effectiviteit van beleid en wetgeving te waarborgen en het vertrouwen van burgers te behouden is echter een paradigmawijziging nodig. Door drie principes te omarmen kan de basis worden gelegd voor een nieuwe Bestuurscultuur met de grote B.

Inleiding

Het Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ is verschenen tegen de achtergrond van een zware coronacrisis, sterke maatschappelijke turbulentie en polarisatie, een rijke diversiteit aan complexe opgaven, stevige kritiek van gezaghebbende auteurs op het functioneren van de democratische rechtsorde, en een tanend vertrouwen van burgers en bedrijven in de politiek.

Het kabinet spreekt in het akkoord van gedeelde verantwoordelijkheden en ambities, van de noodzaak van breed maatschappelijk draagvlak voor de kabinetsplannen die noopt tot samenwerking met lokale overheden, sociale partners en uitvoeringsorganisaties, en van versterking van democratische instituties. Ook verwoordt het kabinet de ambitie de overheid zelf te verbeteren: oog voor de menselijke maat, begrijpelijkheid, bereikbaarheid en aanspreekbaarheid door inwoners moeten leiden tot herstel van vertrouwen.

Wij denken dat de genoemde uitgangspunten belangrijk zijn, maar dat ze voor duurzaam vertrouwensherstel niet zullen volstaan. Wat we vooral missen is de erkenning dat, in een tijdperk van blijvende dynamiek en complexiteit, beleidsontwikkeling en wetgeving rond thema's als klimaat, woningmarkt, veiligheid, gezondheid en zorg op een werkelijk nieuwe leest moeten worden geschoeid, willen zij effectief zijn. De reden is dat de huidige leest veel is gebaseerd op de veronderstelling van een maakbare wereld.¹ Kern van de naar onze mening broodnodige nieuwe benadering van goed openbaar bestuur is een open en continu lerende bestuurscultuur.

In dit artikel zetten we eerst het waarom, wat en hoe van de door ons bepleite paradigmawijziging uiteen. We maken daarbij gebruik van inzichten uit de innovatie- en complexiteits-

¹ Zie Bree M.A. de, Dees, M. (2019). Complexiteit vraagt om een andere manier van regels maken, TPC, 6.

theorie. Daarna bespreken we waar we in recente toezeggingen van het demissionaire kabinet al aanknopingspunten voor toepassing van de nieuwe benadering zien. We besluiten met enkele conclusies en aanbevelingen.

Waarom we dringend een nieuwe benadering van beleid en wetgeving nodig hebben

In het Coalitieakkoord wordt bij diverse beleidsthema's over samenwerking, burgerbetrokkenheid en benutting van adviezen van experts gesproken. We missen echter een onderliggende, thema-overstijgende beschouwing waaruit het inzicht blijkt dat het gedrag en de werkwijze van de overheid structureel moeten veranderen, omdat uitdagingen in de complexe samenleving hierom vragen. Segers² schetst een overheid met verwrongen zelfbeeld van ongepaste zelfgenoegzaamheid. Het is juist dat zelfgenoegzame, onterechte vertrouwen in het eigen vermogen om de wereld te begrijpen en beïnvloeden dat Snowden³ noemt als oorzaak waardoor we op enig moment in chaos kunnen terechtkomen. Natuurlijk is het verleidelijk om bijvoorbeeld de coronapandemie, de klimaatcrisis of stikstofproblemen te reduceren tot enkele hanteerbare parameters en getallen en te denken dat we daarmee 'in control' zijn en die problemen kunnen 'temmen'. Maar dat doet onvoldoende recht aan de ondoorgrondelijkheid, grilligheid en complexiteit van die vraagstukken, de verwevenheid ervan met andere vraagstukken, en de sturende invloed van actoren buiten de overheid. Voormalig president van de Algemene Rekenkamer, Saskia J. Stuiveling, sprak in dit verband van een mismatch van dynamieken tussen overheid en samenleving: *Public institutions tend to create new rules and procedures, and introduce new responsibilities to cope with the changes and challenges of society. But the dynamics of society goes beyond the dynamics of the decision-making process within our public sector: rules are fixed and difficult to change, whereas society is changing rapidly. Our governments therefore have difficulty coping with the changes and challenges of society and its dynamics, and that is one of the reasons why the gap between government and society is widening.*⁴ (Stuiveling 2010: 133).

De complexere wordende samenleving stelt hoge eisen aan het lerend vermogen van het openbaar bestuur, en dat begint met erkenning van die ongemakkelijke waarheden en aanvaarding van de consequenties daarvan. Via enkele fundamentele veranderingen kan de overheid hier beter op inspelen, en daarmee ruimere en diepere betekenis geven aan een nieuwe bestuurscultuur. De hoofdelementen van de paradigmawijziging zijn de volgende.

Ten eerste stellen wij voor om de lineaire werkwijze van beleid en regels maken en toepassen te transformeren in een proces van continu leren ('simultaneous coupling'). Vuistregel is ervan uit te gaan dat elk beleid en elke wet een experiment is waarvan geleerd wordt bij

² Segers, M. (2021). Een politiek van gevolgen, *De Groene Amsterdammer*, 46.

³ Snowden, D.J., Boone, M.E. (2007). A Leader's Framework for Decision Making, *Harvard Business Review*, November.

⁴ Stuiveling, S.J. (2010). New trends in auditing: innovation in the work of Supreme Audit Institutions, *EUROSAI Magazine* No. 16 – 2010, pp. 132-138.

blootstelling aan de praktijk. De consequentie hiervan is dat beleid en uitvoering samenvloeien in een voortdurende interactie. Deze werkwijze-nieuwe-stijl biedt o.i. ruim baan voor de door Scheltema bepleite ‘meer dynamische wetsinterpretatie’, die mede berust op de kennis en ervaring die bij de toepassing van de wet wordt verworven.⁵

Ten tweede pleiten wij ervoor om bij complexe vraagstukken elke serieuze input als belangrijk te beschouwen, zeker ook als deze schuurt met initiële percepties en plannen. Dat betekent dat alle kennisdragende partijen en ook burgers bijdragen om effectief beleid en wetgeving te ontwerpen, dus ook degenen die gegronde bezwaren hebben tegen het voorgenomen beleid (‘requisite variety’). Als tegenkracht door bestuurders wordt gezien als hulpkracht zijn we werkelijk een stap dichterbij een nieuwe bestuurscultuur.

Ten derde pleiten we ervoor om niet meer te regelen dan nodig is (‘minimum critical specification’): focus op de bedoeling en maak en communiceer die zo helder mogelijk, en vertrouw meer op het zelfregulerend vermogen van de samenleving. ‘De meeste mensen deugen’, zo onderschrijven wij Rutger Bregman.⁶ Vele sectoren kunnen dan ook juist zonder vergaande overheidsinterventies functioneren volgens de bedoeling –het te waarborgen publiek belang– op basis van hun eigen governance, vakkennis en beroepsethiek.

Initiatieven vorige kabinet

Het afgelopen jaar deed het demissionaire kabinet al verschillende toezeggingen om te werken aan vertrouwensherstel van de burger in de overheid en verbetering van de publieke dienstverlening. Deze toezeggingen volgden met name op de rapporten ‘Ongekend onrecht’, ‘Klem tussen Balie en Beleid’ en ‘Werk aan uitvoering’. De ‘Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening’⁷ plaatste de veelheid aan acties in rij en gelid. In de aanbiedingsbrief vermeldt het kabinet dat de Werkagenda is geformuleerd en wordt uitgevoerd door departementen, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten samen. De inzet is duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte, met een horizon van tien jaar.

Waar in het Coalitieakkoord aspecten als betrouwbaarheid, dienstbaarheid, eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid expliciet worden benoemd, blijven enkele andere onderdelen van de overheidsbrede werkagenda onderbelicht. Dat zijn juist initiatieven rond de ontwikkeling van beleid en wetgeving die raken aan de door ons voorgestelde paradigmawijziging. Het betreft onder meer:

⁵ Scheltema, M. (2020). *Een wet van Meeden en Perzen? – Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht*, Preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Wetgeving. <https://www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/jaarvergadering-2020-reageer-op-bijdragen-van-scheltema-en-de-ombudsman/>

⁶ Bregman, R. (2019), *De meeste mensen deugen – Een nieuwe geschiedenis van de mens*, De Correspondent.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/25/bijlage-kamerbrief-wa-werkagenda-en-actielijst>.

- Trialoog tussen politici, beleidsmakers en professionals uit de publieke dienstverlening op basis van gelijkwaardigheid;
- Gezamenlijke beoordeling door politiek, beleid en uitvoering of de bedoeling van de wet ook in de praktijk wordt gerealiseerd;
- Multidisciplinariteit in het benaderen van maatschappelijke vraagstukken, het zo nodig werken aan begrijpelijke, doenlijke en werkbare wetgeving, en het evalueren en wijzigen van beleid: samen optrekken van beleid, uitvoering, wetgeving en toezicht;
- Het vroegtijdig betrekken van burgers en belanghebbenden;
- Het verbeteren van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en het gebruik daarvan; en
- Het verder wettelijk invulling geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij menen dat ook deze initiatieven de volle aandacht van het kabinet verdienen, en daarom goed in beeld moeten blijven bij de in het coalitieakkoord onder het thema 'Relatie burger-overheid' beloofde voortzetting van het programma 'Werken aan Uitvoering'.

Conclusies en aanbevelingen

In 2021 laaide er veel discussie op over het klimaat in en rond het openbaar bestuur. Het kabinet –zowel het nieuwe als zijn demissionaire voorganger– heeft diverse belangrijke toezeggingen gedaan die erop gericht zijn om vertrouwen binnen beschadigde relaties te herstellen en samenwerking met diverse partijen te verbeteren.

Het Coalitieakkoord zet in op gedeelde verantwoordelijkheden en ambities, breed maatschappelijk draagvlak voor de kabinetsplannen, versterking van democratische instituties en verbetering van de dienstverlening door de overheid. Wij denken echter dat dit niet voldoende is voor effectiviteit van beleid en wetgeving en duurzaam vertrouwensherstel in de overheid, nog afgezien van de vraag of de voornemens wel uit de verf gaan komen.⁸ Naar onze mening is nodig dat de fundamentele tegenstelling tussen het lineaire maakbaarheidsdenken en de complexiteit van de maatschappelijke opgaven wordt onderkend en geadresseerd.

Wij pleiten voor een nieuwe Bestuurscultuur 'met een grote B', waarin een open en continu lerende benadering van beleid en wetgeving centraal staan, politici en ambtenaren vertrouwenwekkend en vertrouwenschenkend acteren, en logos, pathos en ethos in evenwicht zijn. Hierbij hoort dat de partijen die betrokken zijn bij de behartiging van een publiek belang hun deel van de verantwoordelijkheid voor dat belang aanvaarden en expliciteren, en over de realisatie ervan publiekelijk verantwoording afleggen. Een geïntegreerd verslag biedt

⁸ Zie onder meer Bromley, P. & Powell, W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world, *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530 en Bree, M.A. de, Stoopendaal, A. (2020). De- and recoupling and public regulation, *Organization Studies*, 41(5), 599-620.

daarvoor een goede gelegenheid, zeker wanneer de bedoelde partijen daarin de door hen aanvaarde verantwoordelijkheid expliciteren.⁹

Alleen zo'n co-creatief paradigma biedt naar onze mening een robuust én veerkrachtig fundament om bij toenemende dynamiek en complexiteit kansen en uitdagingen tijdig te identificeren, en effectief en zorgvuldig op te pakken. Wenkend perspectief daarbij is een overheid die de 'systeemwereld' verlaat om zich met oprechte belangstelling en overtuiging te begeven in de 'mensenwereld', en daarin de belangen van burgers werkelijk centraal stelt. Die mensenwereld laat zich doorgaans niet vangen in simpele beelden en goed-fout kwalificaties, en beleid en wetgeving die op dergelijke al te eenvoudige voorstellingen van zaken zijn gebaseerd zijn gedoemd te mislukken. Erkenning, waardering en benutting van dynamiek, complexiteit, verscheidenheid en nuance in de samenleving maakt het openbaar bestuur naar onze mening kansrijker en mooier.

Auteurs

Martin de Bree (mbree@rsm.nl) is werkzaam bij Rotterdam School of Management Erasmus University en directeur/ eigenaar van Next Step Management. Martin Dees (m.dees@ziggo.nl) is voormalig hoogleraar public auditing & accounting bij Nyenrode Business Universiteit en thans werkzaam als strategisch adviseur bij de Algemene Rekenkamer. Zij schreven het artikel op persoonlijke titel.

⁹ Zo zouden private partijen die partner zijn bij Green Deals zoals de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens) en convenanten zoals Safety Delta Nederland (safetydelta.nl) over hun bijdrage hierin verantwoording kunnen afleggen.