



Citeerwijze van dit artikel:

Max Herold, 'Beleidsambtenaren, ongeschreven regels en openheid in de beleidsontwikkeling.', *bso* 2013, april-juni, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000022

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000022

Beleidsambtenaren, ongeschreven regels en openheid in de beleidsontwikkeling.

Max Herold

1 Inleiding

Het was in 1993 dat Wilbert Willems samen met enkele andere Kamerleden een motie indiende in de Tweede Kamer. Deze was gericht op het verbeteren van de beleidsontwikkeling door het bewerkstelligen van de betrokkenheid van burgers. De tekst in de motie stelde:

'... verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers.'

(Aangenomen op 22 december 1993 onder nummer 21427 100. Commissie-Deetman: staatkundige bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.)

Deze motie kan worden gezien als een stimulans en mogelijkheid voor de ambtenaren binnen de Rijksoverheid om gelegitimeerd nieuwe manieren van beleidsontwikkeling te verkennen en te ontwikkelen.

Het uitvoeren van de motie-Willems is gemakkelijker gezegd dan gedaan. In het rapport 'Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek' van de WRR (2006) wordt gesproken over de verticale traditie versus een horizontale traditie van politiek denken.

In de verticale traditie *'staat het nemen van legitieme beslissingen centraal en zijn de politici degenen die de knopen doorhakken'*.

In de horizontale traditie *'is de politicus de bestuurder die nieuwe vormen van collectief handelen ontwikkelt waarin uiteenlopende inzichten worden verzoend'*. (WRR, 2006: 10)

Andere auteurs spreken van een 'spanningsveld' tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie (Van der Arend, 2007; Nuys, 2006; Van der Heijden et al., 2005; Paauwe, 2004).

In dit artikel zal de nadruk niet liggen op het bespreken van verticale sturingsmechanismen (als uitdrukking van een representatieve democratie) versus horizontale aanpakken (als uitdrukking van een participatieve democratie). De beleidsambtenaar zélf staat centraal. De wijze waarop het

genoemde spanningsveld voelbaar is in de dagelijkse praktijk bij de beleidsontwikkeling en meer in het bijzonder bij beleidsvraagstukken die een open inbreng van de buitenwacht vragen.

In cursussen die door de auteur zijn georganiseerd rondom het thema 'Van Buiten naar Binnen' werden diverse ongeschreven regels door beleidsmedewerkers aangedragen als belemmering om te mogen werken met open vormen van Multi Stakeholder Beleidsontwikkeling (lees: vormen van een participatieve democratie).

De ervaringen in de genoemde cursussen zijn in belangrijke mate bepalend geweest voor de vraagstelling die de auteur in dit artikel wil beantwoorden en waarvoor hij onderzoek heeft verricht.

Concreet luidt de vraag die in dit artikel wordt beantwoord:

In welke mate belemmeren ongeschreven regels openheid in de beleidsontwikkeling voor beleidsambtenaren bij de Rijksoverheid?

Bovenstaande onderzoeksvraag maakte dat een meer organisatiekundige of organisatiesociologische onderzoeksmethode voor de hand lag. De methode van Scott-Morgan (1995, zie 2.3) bleek een uitstekende basis te bieden voor het scherp in beeld brengen van ongeschreven regels en het duiden van effect van dat gedrag op openheid in de beleidsontwikkeling.

De ordinale schalen waarmee openheid wordt gemeten, komen uit de bestuurskundige publicaties (zie 2.1 en 2.2).

2 Begrippen en wijze van vinden en meten

In dit onderzoek is er voor gekozen om openheid te operationaliseren in:

op welke wijze je iemand/een partij betreft;

wie je betreft bij de beleidsontwikkeling.

Naast openheid zal worden omschreven wat precies onder ongeschreven regels wordt verstaan en hoe die kunnen worden gevonden.

2.1 Openheid: wijze van betrekken

Om de 'wijze van betrekken' meetbaar te maken zijn de inzichten van Arnstein (1969), Schiphorst (Veen, 2009) en Edelenbos (2005) met elkaar vergeleken. Zij spreken over participatieladders. De vergelijking van hun participatieladders maakte het mogelijk om verdere nuance aan te brengen in de wijze waarop partijen bij de ontwikkeling van beleid worden betrokken. Dit resulteerde in de volgende ordinale schaal:

1 Niveaus van participatie

Niv.	Omschrijving
1	<i>Informeren:</i> Politici en overheid bepalen de beslissingsagenda en informeren betrokkenen. Geïnteresseerde actoren worden niet uitgenodigd om input te geven bij de beleidsontwikkeling.
2	<i>Formele input:</i> Partijen/actoren geven aan het einde van de beleidsontwikkeling reacties op de voorgenomen besluiten.

- 3 Onderzoek: De methoden die het meest worden gebruikt, zijn enquêtes, buurt/actor-vergaderingen en openbare hoorzittingen.
- 4 *Consulteren:* Politici en overheid bepalen de agenda maar houden rekening met betrokkenen als nuttige gesprekspartners in de beleidsontwikkeling. Politici zijn echter niet gecommitteerd aan de uitkomsten van deze gesprekken.
- 5 *Adviseren:* Politici en overheid bepalen in principe de beleidsagenda, maar geven betrokkenen de mogelijkheid problemen aan te dragen en beleidsoplossingen te formuleren. De betrokken actoren spelen een volwaardige rol in de beleidsontwikkeling. Politici zijn in principe gecommitteerd aan de resultaten van het beleidsontwikkelingsproces, maar mogen afwijken van deze resultaten bij het nemen van de uiteindelijke beslissingen als zij er verantwoordelijk voor zijn.
- 6 *Partnerschap:* Actoren worden uitgenodigd om samen met beleidsambtenaren de inhoud van het gedeeltelijke of totale beleid vorm te geven; de actoren maken deel uit van programmaraden, planningscommissies en processen om impasses te doorbreken. Als de basisregels tussen de partners zijn vastgesteld, dan zijn deze regels vaststaand en geen onderdeel meer van veranderingen.
- 7 *Gedelegeerde macht:* Op dit niveau is er een omslag waar te nemen in de zin dat de betrokken actoren de belangrijkste kaarten hebben om een beleidsprogramma te laten slagen. Om verschillen op te lossen dienen politici en overheid een onderhandelingsproces te starten als antwoord op de druk van betrokken actoren.
- 8 *Samen produceren:* Politici, overheid en betrokken actoren bepalen samen de beleidsproblemen/agenda waarbinnen ze naar oplossingen zoeken. De beleidsmaker geeft, binnen randvoorwaarden, de verantwoordelijkheid voor zowel het beleidsontwikkelingsproces als de inhoud van het beleid/plannen aan de extern betrokken actoren.
- 9 *Samen beslissen:* Politici en overheid laten de beleidsontwikkeling en het nemen van beslissingen over aan betrokken actoren. Politici accepteren de gevonden beleidsoplossingen. De resultaten van het beleidsproces zijn direct bindend.
- 10 *Vrije markt:* Geen interventie van de overheid.

2.2 Openheid: wie je betreft

Voor 'wie je betreft' is de schaal van Fung (2006) aangepast. Fung maakt een onderscheid in 'More Exclusive' en 'More Inclusive'.

Daarover zegt hij: *'Some participatory processes are open to all who wish to engage whereas others invite only elite stakeholders such as interest groups.'* (Fung, 2006: 66)

More Inclusive is: 'Open to all'.

More Exclusive is: 'Invite only elite stakeholders'.

Tussen deze beide uitersten zitten diverse gradaties.

Bij dit onderzoek is deze schaal aangepast door het toevoegen van een extra schaalniveau: professional stakeholders, not part of the Usual Suspects.

Daarnaast is deze ordinale schaal in termen van volgorde van type participanten iets aangepast om, vanuit de optiek van de onderzoeker, beter aan te sluiten bij de beleidsontwikkeling van de onderzochte departementen.

2 Selectie van participanten

More

exclusive

1. Collega-ambtenaren van het eigen Ministerie
2. Expert-ambtenaren van andere Ministeries
3. Professionele stakeholders I: *Usual Suspects kunnen worden omschreven als niet-ministeriële erkende stakeholders (instituties, maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers, erkende personen) waarvan je verwacht/het vanzelfsprekend vindt dat ze worden uitgenodigd bij de beleidsontwikkeling.*
4. Professionele stakeholders II: *Experts die geen deel uitmaken van de Usual Suspects of Ministeries.*
5. Gekozen volksvertegenwoordigers: *Politieke vertegenwoordigers van provincie en gemeenten.*
6. Leken-stakeholders: *Niet-betaalde burgers die een diepgaande interesse hebben in een bepaald thema; zijn daardoor bereid er een substantiële hoeveelheid tijd en energie in te steken om degenen te vertegenwoordigen die een vergelijkbare interesse hebben, maar er niet voor kiezen te participeren.*
7. Willekeurige selectie van participanten
8. Open, doelgerichte werving: *Gerichte werving óók richting subgroepen die minder de neiging hebben te participeren.*
9. Open zelfselectie: *Open voor iedereen die wil deelnemen aan het participatieproces.*
10. Diffuse publieke ruimte: *Denk aan massamedia, secundaire*

More

inclusive

- associaties (associaties gerelateerd aan aspecten, zoals de organisaties die niet direct met het beleid te maken hebben), informele bijeenkomsten.*

2.3 Ongeschreven regels

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de definitie en methode van Scott-Morgan (1995) omdat zijn methode de mogelijkheid biedt heel pragmatisch op zoek te gaan naar ongeschreven regels. Scott-Morgan (1995) stelt over ongeschreven regels het volgende:

Ze zijn een logische manier van handelen, gegeven de expliciete formele regels en het gedrag van het management van een organisatie.

Ze komen voort uit de manier waarop de leiding van een organisatie zich gedraagt – hun handelingen en hun uitspraken – alsook uit de manier waarop zij geschreven regels die zij uitvaardigen of handhaven, interpreteert. (Scott-Morgan, 1995: 30)

Aanvullend hanteert Scott-Morgan (1995) de aanname dat vele organisatorische problemen zijn te herleiden tot ongeschreven regels.

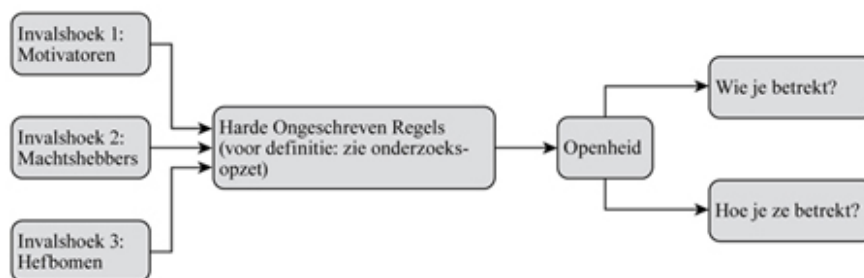
Om ongeschreven regels te vinden geeft hij drie invalshoeken:

Wat zijn de motivatoren? Wat is belangrijk voor medewerkers en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?

Wie zijn de machthebbers (enablers)? Wie is belangrijk voor de mensen en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?

Wat zijn de hefboomen (triggers) en de daarmee samenhangende ongeschreven regels? Gegeven de motivatoren en de machtshebbers: hoe worden mensen beoordeeld en hoe gedragen ze zich als gevolg daarvan?

Deze laatste vraag is in het onderzoek gesteld als: Gegeven wat je nu over de motivatoren en machthebbers hebt verteld, wat is echt kritisch? Als 'puntje bij paaltje komt', waar word je nu écht op afgerekend of beloond?



Schema 1:

Onderzoeksdiaagram Ongeschreven regels - Openheid

3 Onderzoeksdomein en onderzoeksopzet

Het onderzoek, waarvan de data inmiddels zijn verzameld, heeft zich beperkt tot beleidsdirecties van drie Directoraten-Generaal binnen de Ministeries: Economische Zaken (EZ), Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (OCW) en Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW).

Een verdere afbakening is dat het hier de salarisschalen 11, 12 en 13 voor beleidsambtenaren binnen de genoemde Ministeries betreft.

De volgende onderzoeksopzet is gevolgd:

1. Literatuuronderzoek met betrekking tot:

openheid in de beleidsontwikkeling;

ongeschreven regels.

2. Ronde 1: algemene interviews

Daarbij is tijdens elk interview gezocht naar ongeschreven regels die als 'hard' worden gezien.

Met 'hard' wordt bedoeld: deel uitmakend van het collectieve sociale construct van de beleidsdirecties van een Directoraat-Generaal. De geïnterviewde beleidsmedewerker koos twee of drie ongeschreven regels die voor hem of haar de kern waren van de lijst van harde ongeschreven regels.

Van elk van die gekozen ongeschreven regels is het effect verkend op de mate van openheid en is gevraagd naar verklaringen.

In totaal zijn 24 beleidsambtenaren geïnterviewd (op elk Ministerie zes personen).

3. Ronde 2: toetsende interviews

In een volgende ronde zijn de resultaten van de gevonden ongeschreven regels binnen het desbetreffende Directoraat-Generaal voorgelegd aan vier andere beleidsmedewerkers en is gevraagd naar herkenning in relatie tot een specifiek beleidsdossier.

In totaal zijn in deze ronde 12 beleidsambtenaren geïnterviewd.

4. Ronde 3: vaardigheidsanalyses

Als laatste zijn vaardigheidsanalyses gemaakt van de manieren waarop sommige beleidsmedewerkers erin slagen een hoger niveau van openheid in de beleidsontwikkeling te bewerkstelligen.

4 Resultaten onderzoek

Alhoewel de data/analyse nog niet helemaal is afgerond, zijn wel al de eerste voorlopige conclusies te melden.

In totaal zijn 133 'harde' enigszins verschillende ongeschreven regels door de geïnterviewden weergegeven.

In de volgende paragraaf zullen enkele ongeschreven regels worden besproken die:

door de meerderheid worden genoemd als 'harde' ongeschreven regel;

als belangrijkste kunnen worden beschouwd;

door een of meer geïnterviewden verder zijn verkend met betrekking tot de oorzakelijke relatie Ongeschreven regel → Mate van openheid.

5 Belangrijke ongeschreven regels

De ongeschreven regels die we zullen bespreken zijn:

Besef, we dienen hier de Minister (en de lijn).

Wees zichtbaar naar de lijn toe.

Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn. Besef dat de laatste meer onder het vergrootglas liggen.

Je netwerk is cruciaal.

Deze ongeschreven regels

5.1 Ongeschreven regel 1: Besef, we dienen hier de Minister (en de lijn)

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 18

Box: Andere formuleringen van de ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de Minister (en de lijn)':

Besef, we dienen hier de Minister. Wees loyaal. Ook al is die niet van je partij. Je moet kunnen werken ongeacht politieke voorkeur.

Zorg ervoor dat de Minister goed naar voren komt, dat hij kan scoren en indien nodig uit de wind wordt gehouden.

Bewindspersonen mogen geen flater slaan ten opzichte van de Volksvertegenwoordiging. Ze moeten politiek kunnen scoren en laten zien dat ze iets hebben bereikt. Dit is belangrijker voor een beleidsmedewerker dan een positief effect op het veld zelf.

Zorg dat de Minister iets voor elkaar krijgt zonder dat hij/zij risico loopt. Dat er geen kink in de kabel komt vanuit bijvoorbeeld sociale partners. Hoe soepel iets door de Tweede Kamer te laten lopen?

Deze ongeschreven regel wordt ondersteund door een andere ongeschreven regel, te weten:

Kijk goed naar de persoonlijkheid/karaktertrekken, interesses van de Minister (en de hiërarchie). Hoe wil hij of zij worden bediend? Hou daar rekening mee. Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 11 maal.

De ongeschreven regel 'Besef, we dienen hier de Minister (en de lijn)' laat een grens ontstaan die 'More Exclusive' is. Alleen de Usual Suspects worden geconsulteerd. En niet meer dan 'consulteren'. Er wordt informatie opgehaald en de beleidsambtenaren bepalen zélf wat er mee wordt gedaan.

De volgende factoren spelen daarbij een rol:

Risicobeperking: voorkom onverwachte effecten doordat je te snel en te veel partijen betreft.

Voor de interne hiërarchie zijn de politieke partijen en het politieke systeem met haar 'Usual Suspects' het belangrijkste. Die laatste hebben immers politieke invloed.

De vooronderstelling als er meer anderen deelnemen is er minder controle over het eindresultaat en de Minister moet het toch kunnen uitleggen in de Tweede Kamer.

Voor het stoppen bij het niveau van consulteren, vanuit het perspectief van deze ongeschreven regel, weegt de Ministeriële verantwoordelijkheid zeer zwaar. De gedachte is dat als je te veel ruimte buiten weggeeft, de Minister in de Tweede Kamer een probleem kan krijgen (en daardoor ook de interne hiërarchie). Over de Tweede Kamer, waar bewindspersonen verantwoording dienen af te leggen, stelde een geïnterviewde aanvullend:
'Hoe sneller en sterker de stellingnames in de Tweede Kamer, hoe minder partijen je gaat betrekken. Dat is immers 'Um Sonst'.

5.2 Ongeschreven regel 2: Ben zichtbaar naar de lijn toe

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 10

De zichtbaarheid naar de lijn toe wordt erg belangrijk geacht. Door één beleidsmedewerker werd deze ongeschreven regel op de volgende wijze verwoord:

De rode draad in de hiërarchie: ik kan het voor jou (hoger in de lijn) goed doen

zodat jij kunt laten zien dat jij het goed doet. Je wilt daarbij als beleidsambtenaar weer niet dat een hogere scoort zonder dat hij weet wat jouw glansrijke rol daarin is geweest. Terzijde: als het misgaat, ligt dat ook aan jou als beleidsambtenaar.

Aantal keren dat een vergelijkbare formulering werd gegeven in ronde 1 (24 beleidsambtenaren): 6

Ook vanuit deze ongeschreven regel is er sprake van een 'More Exclusive'-benadering. Alleen de Usual Suspects worden geconsulteerd. Beleidsambtenaren dienen regelmatig contact te hebben met de Usual Suspects, horen te weten wat daar speelt. Een beleidsambtenaar is op een positieve manier zichtbaar naar de hiërarchie toe als hij/zij laat zien dat de Usual Suspects zijn geraadpleegd die, zoals aangegeven, politieke macht hebben, waar ook de bewindspersonen (en hiërarchie) rekening mee hebben te houden.

5.3 Ongeschreven regel 3: Haal je tijdsplanning. Doe dat vooral met zaken die politiek belangrijk zijn

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 8

Deze ongeschreven regel maakt eveneens dat beleidsambtenaren zich beperken tot consulteren/louter raadplegen van Usual Suspects. Hier speelt de vooronderstelling een rol dat hoe sneller het beleid moet worden vormgegeven, hoe minder partijen erbij betrokken kunnen worden. De interne afstemming kost al veel tijd. Verschillende mensen dienen akkoord te geven in de parafenlijn. Door deze ongeschreven regel ligt de focus op de interne, ambtelijke omgeving in plaats van de externe omgeving. Zeker bij tijdsdruk is beperken tot consulteren van de belangrijkste partijen veilig en verantwoord. De beleidsambtenaren kunnen zélf (snel) bepalen wat met de consultatie-uitkomsten moet gebeuren en daarmee de doorlooptijd beheersen. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft gewaarborgd én de Minister kan in de Kamer melden dat gezaghebbende partijen zijn geraadpleegd.

5.4 Ongeschreven regel 4: Je netwerk is cruciaal

Aantal keren genoemd in ronde 1 (18 beleidsambtenaren): 16

Box: Andere formuleringen van de ongeschreven regel 'Je netwerk is cruciaal'.

Je netwerk is cruciaal, dus beheer van je netwerk, vooral met de Usual Suspects, is belangrijk.

Snel adequaat antwoord geven op vragen van hogerhand kan alleen maar goed, als je een goed en betrouwbaar netwerk hebt opgebouwd en je weet wie wat weet/kan.

Door je netwerk kun je ook informeel polsen hoe iets politiek in brede zin valt.

Bouw een netwerk op rondom die politiek relevante thema's zodat je snel met concrete oplossingen kunt komen die gedragen zijn, indien nodig. Dan wel interessante ideeën kunt presenteren.

Wees bereikbaar, praat veel met buiten, en netwerk. Dat betekent signaleren en waar mogelijk verbinden. Vergelijk initiatieven van buiten met het interne beeld en toets op haalbaarheid intern. Past het binnen hoe wij hier werken, belangrijke thema's en regeerakkoord. Kijk naar wat wel/niet strookt met de visie van de Minister/Staatssecretaris en of het daarmee verbonden kan worden. Kijk daarbij ook naar opvattingen/belangen extern.

Zorg dat jij de Usual Suspects kent en dat zij jou kennen.

Als beleidsambtenaren met gezichtsbepalende figuren/instituties te maken hebben, die invloed hebben op politiek en het veld, moeten ze bij het vergaren van informatie soms verder gaan dan alleen 'consulteren'. Deze figuren/instituties krijgen dan een belangrijkere, volwaardigere rol in de beleidsontwikkeling op het niveau van adviseren (zie tabel 1). Anders kunnen er situaties ontstaan waardoor later iets niet in het veld kan landen. Daar kan de bewindspersoon, en de hiërarchie, weer last van krijgen. Vanuit deze ongeschreven regel zijn niet alleen de Usual Suspects belangrijk, maar ook experts die géén deel uitmaken van gezaghebbende partijen. Deze 'gewone' professionals in het veld worden alleen geconsulteerd. Die hebben minder invloed. Maar een beleidsambtenaar kan wel altijd 'iets nieuws' horen.

5.5 Wanneer verder gaan dan Usual Suspects of consultatieniveau?

Veel beleidsambtenaren gaan soms wél verder dan Usual Suspects, dus *wie* ze betrekken (en dan vooral consulteren), en leggen bewust contact met experts die niet tot de Usual Suspects behoren. Daarvoor zijn drie redenen te geven:

Voeling houden met het veld waarin het beleid zijn praktische uitwerking heeft.

Het verkrijgen van nieuwe input en nieuwe inzichten anders dan via de reguliere contacten.

Als een beleidsambtenaar twijfelt aan de betrouwbaarheid van de input van Usual Suspects waardoor de Minister mogelijk niet juist kan worden geïnformeerd.

Contacten leggen met het veld buiten de Usual Suspects om in de beleidsontwikkeling wordt door diezelfde Usual Suspects niet altijd gewaardeerd. Dat doen beleidsmedewerkers ook niet altijd, omdat ze de goede relaties met Usual Suspects willen koesteren. Kortom: als je anderen erbij betreft, heb je ook wat uit te leggen aan de Usual Suspects.

Voor wat betreft het participatieniveau willen beleidsambtenaren wél verder gaan dan het consultatieniveau, zelfs tot aan het partnerniveau toe, als degene die wordt geconsulteerd een interdepartementale collega is en/of zeer erkende en te vertrouwen Usual Suspects.

6 Verklaringen vanuit de literatuur voor het effect van de ongeschreven regels op de mate van openheid

Waarom is het effect van de bewindslieden en hiërarchie zodanig dat openheid buiten de Rijksoverheid de neiging heeft te stoppen bij consulteren? En dan bij voorkeur met de Usual Suspects, in voorkomende gevallen aangevuld met

experts die geen Usual Suspect zijn?

De structuur van politiek en overheidsorganisatie

Mintzberg (2003) geeft in zijn klassieker 'Mintzberg on Management' een voorbeeld van de wijze waarop een Raad van Bestuur meer grip kon krijgen op een bedrijf. Een eenvoudige truc daarvoor was de aanwezige directeur 100% verantwoordelijk te stellen voor alles wat zich in dat bedrijf afspeelde. Die 100% verantwoordelijkheid kan worden gezien als een formele regel gericht op de directeur.

Naast een toenemende controle op het bedrijf leidde dat tot meer risicomijdend gedrag, toenemende bureaucratie, reactief gedrag en minder naar buiten gerichtheid.

Vervang je de RvB door Tweede Kamer en directeur door Minister en je ziet een vergelijkbaar effect.

Als een Minister een foutje maakt, wordt dat genadeloos afgestraft in de Tweede Kamer. Dat wordt weer doorvertaald naar de interne overheidsorganisaties, waardoor 'angst voor fouten', risicomijdingen, de gevoelige blik primair naar 'boven' in plaats van naar buiten richten, dominant worden in het gedrag van beleidsambtenaren.

Politieke macht

In een representatieve democratie wordt een vertegenwoordiging voorzien van een (hiërarchisch) mandaat om beslissingen te nemen.

Geert Teisman (2005) zegt over het spanningsveld tussen hiërarchisch (verticaal) besturen en (horizontale) interactie waarbij meer openheid wordt gevraagd onder andere:

'Met regelmaat verzetten juist volksvertegenwoordigers zich tegen ketenvorming en andere vormen van interactieve beleidsontwikkeling. Officieel bepalen zijzelf welke vraag er in de samenleving leeft.' (Teisman, 2005: 124).

Edelenbos en Monnikhof (1998: 41) maken een vergelijkbare opmerking als ze stellen:

'Vaak zien politici en bestuurders niets in interactieve beleidsontwikkeling omdat zij er toch zijn voor de politieke lijnen en hun controlerende taak. Waar dient de politiek nog voor als beleid gemaakt wordt in overleg tussen ambtenaren en burgers?'

Bovendien stellen Edelenbos en Monnikhof (1998: 41):

'(...) dat politici er aan gewend zijn voorstellen uit het ambtelijk apparaat desgewenst probleemloos te kunnen afwijzen. Bij voorstellen die uit interactieve beleidsontwikkeling (lees: een hogere mate van openheid) naar voren komen, is een dergelijke afwijzing niet zo maar mogelijk; ze moet in ieder geval terdege beargumenteerd worden.'

Van der Arend (2007) komt met een vergelijkbare argumentatie als ze het artikel van Hendriks en Tops (2001: 23) bespreekt, die stellen:

'In een hiërarchische omgeving, waarin één actor in sterke mate kan bepalen wat er gebeurt doordat hij over alle noodzakelijke hulpbronnen beschikt, wordt

interactieve beleidsontwikkeling minder zinvol of werkbaar geacht. Er dient sprake te zijn van wederzijdse afhankelijkheden waardoor partijen voor succesvolle beleidsontwikkeling op elkaar zijn aangewezen; er bestaan dan (institutionele) prikkels om tot beeld en gedragscoördinatie te komen. Denken in termen van primaat voor één actor – het primaat van de politiek – staat met de netwerkbenadering op gespannen voet. In een netwerkbenadering past de politiek hooguit een rol als "convector", als partij die er in randvoorwaardelijke zin voor zorgt dat partijen goed functioneren.'

7 Conclusies

De vraagstelling die aan het begin van dit artikel werd geformuleerd, was:

'In welke mate belemmeren ongeschreven regels openheid in de beleidsvorming voor beleidsambtenaren bij de Rijksoverheid?'

Volgens de auteur van dit artikel is de conclusie gerechtvaardigd te stellen dat ongeschreven regels openheid belemmeren. Dit betreft dan het belemmeren van (de combinatie van) niveaus van participatie verder dan 'consulteren' (zie tabel 1: Niveaus van participatie) en niveaus verder dan de 'experts die geen Usual Suspects' zijn (zie tabel 2: Selectie van participanten).

Bij politiek gevoelige problemen zijn het hooguit de Usual Suspects die erbij worden betrokken.

Met partijen die als 'More Exclusive' worden ervaren (interdepartementaal en Usual Suspects) wordt soms verder gegaan dan consulteren.

Reflecterend op deze conclusie kan aanvullend worden voorondersteld dat, gegeven de sterke neiging om met dezelfde partijen (met 'standaardbelangen') beleid te ontwikkelen, resp. omdat men de Minister niet wil afvallen, er gewerkt wordt met beleidstheorieën die niet meer afdoende worden getoetst. Aanvullend kan een geneigdheid ontstaan beleidsonderzoek een richting op te sturen passend bij de belangen van het 'More Exclusive'-netwerk.

Kijkend naar de motie-Willems en het advies van de WRR kan men de zorg uiten óf er wel nieuwe vormen van (open) horizontaal handelen worden geïntroduceerd door de bestuurders. Ook al mocht de noodzaak tot meer openheid er zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van het verkleinen van de afstand tussen overheid en burger, ongeschreven regels leiden tot verticalisering en een beperkte mate van openheid in de beleidsontwikkeling.

Literatuur

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(1), 111-134.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Hendriks, F., & Tops, P.W. (2001). Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. *Beleid en Maatschappij*, 28(2), p. 106-119.
- In 't Veld, R. (2010). *Kennisdemocratie - Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic Service.
- Kalk, E. (1998). De geest is uit de fles. Slotbeschouwing. In J. Edelenbos & R. Monninkhof (red.), *Spanning in interactie* (pp. 210-214). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Mintzberg, H. (2003). *Mintzberg over management*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance. Achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott-Morgan, P. (1995). *De ongeschreven regels van het spel*. Den Haag: Kemper Conseil Publishing.
- Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Academic Service.
- Van der Arend, S.J. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten*. Delft: Eburon.
- Van der Heijden, J., Van Doorn, K., Van Griethuijsen, M., Groeneveld, M., Haasnoot, G., Schrijver, J., & Van der Wiel, T. (2005). *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*. Eburon: Delft.
- Van Hout, E., Oude Vrielink, M., & Puffers, K. (2006). *Governance van lokale zorg- en dienstverlening*. Paper voor het TSPB Congres Betovering in een onttoverde wereld. Efteling, Kaatsheuvel, 2 november 2006. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.
- Veen, W. (2009). *Homo Zappiens*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Willems, W. (2012). De motie-Willems. Verkregen op 28 april 2012 via: <http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/demotiewillems/index.html>.
- WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

