

zo



KAN



LEREN VAN SUCCESSEN
IN HET OPENBAAR BESTUUR

HET



OOK



 Staat
van de
Uitvoering
Boom



Redactie:
Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp
Wouter Jan Verheul

Je zou het na alle commotie over pijnlijke fiasco's als de kindertoeslagenaffaire en het dossier gaswinning Groningen bijna vergeten, maar Nederland is een over het algemeen goed bestuurd land dat het niet toevallig op allerlei internationale ranglijsten steevast zeer goed doet. Dit boek belicht deze vaak ongeziene en min of meer als vanzelfsprekend beschouwde overheidsprestaties. Nederlandse wetenschappers, uitvoerders en actieonderzoekers vertellen vijftien succesverhalen binnen de publieke sector waar we veel van kunnen leren. Bij elk hoofdstuk past een leerzaam principe dat de kern van het verhaal samenvat. De verhalen bestrijken heel verschillende terreinen van overheidsoptreden, variërend van ruimtelijk tot sociaal beleid, van veiligheidsaanpak tot diplomatie. Dijken, fietsinfrastructuur, woningbouw, integrale gebiedsprojecten, olympische medailles, de coronacrisis, de onrust voor de kust van Yemen – ze komen allemaal voorbij.

Zo kan het ook is in de eerste plaats bedoeld voor iedereen die in of voor de publieke sector werkt. Om te midden van alle dagelijkse uitdagingen, frustraties en imperfecties te blijven ervaren dat goed bestuur er niet alleen toe doet, maar ook gewoon kan worden gerealiseerd. De vijftien geslaagde cases en succesprincipes bieden daarbij zowel inspiratie als handvatten voor handelen.

Paul 't Hart is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en vice-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

Erik-Jan van Dorp is universitair docent aan de Universiteit Utrecht.

Wouter Jan Verheul is universitair docent aan de TU Delft en senior consultant bij Arcadis.

ISBN 978-90-4730-243-8



9 789047 302438 >



Zo kan het ook

Zo kan het ook

Leren van successen in het
openbaar bestuur

Redactie:
Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp
Wouter Jan Verheul

Boom

Omslagontwerp en illustraties: Jedi Noordegraaf www.studiovandaar.nl
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2025 't Hart, Van Dorp & Verheul (red.) | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl). Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-4730-243-8
ISBN 978-94-0011-505-7 (e-book)
NUR 805

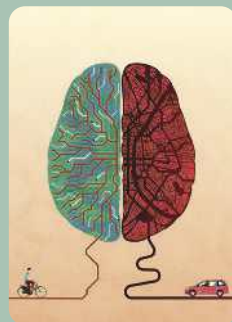
www.boom.nl
www.boom.nl/bestuurskunde

Inhoudsopgave

1. Zo kan het ook: Leren van wat goed gaat	9
<i>Erik-Jan van Dorp, Paul 't Hart & Wouter Jan Verheul</i>	
2. Schep ruimte voor ingroei van nieuwe waarden in langlopende trajecten: Leren van de Oosterscheldekering	25
<i>Sander Meijerink</i>	
3. Vervlecht doelen: Leren van Ruimte voor de Rivier	45
<i>Margo van den Brink</i>	
4. Koppel idealisme aan pragmatisme: Leren van de Nederlandse fietsinfrastructuur	69
<i>Peter van der Knaap & Henk-Jan Dekker</i>	
5. Maak het niet kleiner dan het is: Leren van het stationsgebied in Utrecht	91
<i>Geert Teisman</i>	
6. Orkestreer gebiedsgerichte publiek-private samenwerking: Leren van VINEX-wijk de Waalsprong in Nijmegen	113
<i>Fred Hobma</i>	
7. Zoek de tussenruimte: Leren van gebiedsontwikkeling Groene Loper Maastricht	139
<i>Jos Geurts & Nico Nelissen</i>	

8. Werk samen met langetermijnzekerheid: Leren van landschapsherstel in de Ooijpolder	165
<i>Marie-Jeanne Schifffers, Henk-Jan Kooij & Huub Ploegmakers</i>	
9. Neem kleine, betekenisvolle stapjes: Leren van landbouwinnovatie in Brabant	191
<i>Katrien Termeer</i>	
10. Stuur in synchroniciteit: Leren van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam	213
<i>Jorren Scherpenisse</i>	
11. Wie levert, zal krijgen: Leren van topsportbeleid in Nederland	237
<i>Maarten van Bottenburg & Jan-Willem van der Roest</i>	
12. Verlaag de drempel: Leren van de vooringevulde belastingaangifte	261
<i>Erik-Jan van Dorp</i>	
13. Combineer gedrevenheid met daadkracht: Leren van de diplomatie die een olieramp voorkwam	281
<i>Peter van der Knaap</i>	
14. Verbind politiek, beleid en uitvoering aan de voorkant: Leren van de NOW-regeling	305
<i>Paul 't Hart & Emiel Walgaard</i>	
15. Maak een standaard voor maatwerk: Leren van de doorbraakmethode	329
<i>Marit Lüschen & Albert-Jan Kruijer</i>	
16. Experimenteer in verbinding: Leren van City Deals	347
<i>Eva Vermeulen</i>	
17. Leren van Zo kan het ook: Van inspiratie tot reflectie	367
<i>Wouter Jan Verheul, Erik-Jan van Dorp & Paul 't Hart</i>	

Epiloog – Ode aan het werken voor de publieke dienst	377
Dankwoord	379
Over de auteurs	381
Beeldverantwoording	383



Hoofdstuk 1

Zo kan het ook: Leren van wat goed gaat

Erik-Jan van Dorp, Paul 't Hart & Wouter Jan Verheul

Na de watersnoodramp van 1953 wist men wat te doen. Overheden en ingenieurs vonden elkaar in ontzagwekkende betonnen bouwwerken die Nederlanders voortaan droog zouden houden. Tientallen jaren en miljarden guldens later is dit gelukt. Tegelijkertijd ontstond het bewustzijn dat de zee niet de enige bedreiging vormde. Toen bij hoog water in 1995 een kwart miljoen mensen moesten worden geëvacueerd en de eerste voortekenen van klimaatverandering waren ingedaald in de hoofden van beleidsmakers, ontstond er ruimte en momentum voor een nieuwe aanpak. In het nieuwe denken was het gevecht tegen wateroverlast vooral een samenspel tussen mens en water, tussen overheidslagen, kennisinstellingen en burgers. De focus verschoof van preventie naar adaptatie. Het daarop gestoelde programma Ruimte voor de Rivier werd vervolgens binnen tijd en budget gerealiseerd en bleek tijdens nieuwe hoogwater-episoden te doen wat het moest doen.

Door 'veiligheid door bedijking' in te wisselen voor 'adaptief watermanagement' werd bestaand beleid opnieuw uitgevonden in het licht van nieuwe uitdagingen. Waterveiligheid werd in package-deals verknoopt met economische en welzijnswaarden. Het proces was inclusief, zodat partijen die iets bij konden dragen daartoe ook in de gelegenheid werden gesteld. Politici en burgers steunden de nieuwe aanpak. Het ruimte bieden aan rivieren bleek geen eendagsvlieg: het zijn ingrijpende maatregelen die langdurige consequenties hebben voor ecologisch, economisch en maatschappelijk verkeer.

In het sociale domein gebeurde er een aantal jaren later iets bijzonders bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is de instantie die onder andere de AOW, kinderbijslag en persoonsgebonden budgetten uitkeert. Hoewel het overgrote deel van de burgers die de SVB bediende relatief eenvoudig geholpen kon worden, waren er ook

mensen met bijzondere omstandigheden die in de knel kwamen. De geldende regels hielpen deze mensen niet, terwijl dat juist wel de bedoeling was. De SVB richtte daarom 'Garage de Bedoeling' op, een plek waar SVB-medewerkers dergelijke casuïstiek kunnen bespreken met collega's van verschillende disciplines. In de Garage komt men zo tot op maat gemaakte oplossingen voor individuele burgers. Medewerkers krijgen de vrijheid om budgetten te ontschotten, uitzonderingen te maken als die evident nodig zijn, impasses te doorbreken, en ruimte te zoeken binnen de wetgeving. De waardenafwegingen rond dergelijk maatwerk worden zorgvuldig gemaakt. Deze bekroonde aanpak boekt aantoonbare resultaten voor burgers die afhankelijk zijn van de SVB.

Hoe leren overheden?

Bovenstaande succesverhalen vallen de gemiddelde mediagebruiker op, omdat die inmiddels vooral negatief nieuws over de overheid verwacht. Goed nieuws is geen nieuws; zaken die misgaan zijn dat – begrijpelijkerwijs – wel. In een rijk land als Nederland verwachten burgers dat de belasting die ze betalen wordt omgezet in goed bestuur en naadloze publieke dienstverlening. Wat bij of dankzij de overheid goed gaat, wordt vanzelfsprekend geacht. Wat misloopt, wordt breed uitgemeten en op hoge toon geheeld. De indringende voorbeelden van de toeslagenaffaire, de stikstofaanpak of de gasboringen in Groningen behoeven nauwelijks toelichting. Of het nu in het sociaal domein, de gezondheidszorg, de ruimtelijke ordening of de rechtshandhaving en veiligheidszorg is, voorbeelden van ontoereikend, onmachtig of onrechtvaardig overheidsoptreden zijn overal te vinden. Niet alleen de media, maar een keur aan toezichthouders, rekenmeesters, ombudsmannen, commissies van deskundigen, volksvertegenwoordigingen en rechters leggen ze bloot. Dat wordt dan meestal gevolgd door vrome intenties van politiek verantwoordelijke bestuurders dat zij hieruit lering gaan trekken. De ambtelijke diensten gaan aan het werk: er worden werk-, stuur- en projectgroepen opgetuigd, regelgeving en procedures worden herzien en budgetten worden toegekend om 'verbeterslagen' te realiseren.

Niemand kan tegen een overheid zijn die leert van wat misgaat. Leergedrag dat zich richt op het uitbannen van (rest)risico's, fouten en misstanden is nuttig en noodzakelijk. Maar het is ook kwetsbaar. We noemen drie gevaren:

- (1) *De risico-regelreflex*¹ – Verontwaardiging over geleden schade vertaalt zich in 'pech moet weg'. Er wordt een heel circus van nieuwe regels, ambities en toezichtsinstrumenten opgetuigd. Het streven om risico's en fouten met wortel en tak uit te roeien leidt zo tot regelverdichting, meer schijven in de besluitvorming, en een cultuur van risicomijding – geen klimaat waarin de mensen die het werk doen ruimte voor maatwerk of innovatie krijgen.

- (2) *Rituele dansen* – Er worden wel allerlei vernieuwingen aangekondigd en in gang gezet, maar als de aandacht van media en politiek eenmaal is verschoven naar andere kwesties, verliest het leren momentum. De plechtige intenties blijken dan niet veel waard. Denk aan Mark Ruttes belofte, na de vernietigende rapportage van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslagen in 2022, om een ‘nieuwe bestuurscultuur’ te scheppen.
- (3) *Veranderen zonder kompas* – Bij leren dat door falen wordt gedreven, weten bestuurders en ambtenaren wel waar ze van weg willen bewegen (‘dit nooit meer!’), maar hebben ze vaak niet scherp waar ze *naartoe* willen. Dat produceert leren met de blik op de achteruitkijkspiegel in plaats van op de horizon. Het beperkt zich daarmee snel tot eerste-ordekwesties: zorgen dat ‘hoe we werken’ minder kwetsbaar wordt. Er zijn weinig prikkels om in lange lijnen te denken en het ook over fundamenteelere wat-, waarom- en waartoe-vragen te hebben.²

Met dit boek schetsen we een andere route om overheden tot leren aan te zetten: die van de inspiratie en aanmoediging, de professionele trots, het bestuurlijk zelfbewustzijn. We doen dat door de blik te richten op zaken die ‘gewoon goed’ gaan in het optreden van overheden. Want wie uitzoomt van de affaires en de fiasco’s en kijkt naar de prestaties van de collectieve sector in hun geheel zal zien dat Nederlandse overheden het zo slecht nog niet doen.³ We presenteren in dit boek vijftien leerzame succesprincipes voor het openbaar bestuur, elk geïllustreerd door een aansprekend praktijkvoorbeeld. Daarmee willen we iedereen die zich bezighoudt met beleid en uitvoering inspireren door te laten zien: ‘Zo kan het ook’.

De Nederlandse beleidspraktijk biedt, zonder de mislukkingen en tegenvallers weg te poetsen, allerlei successen. De Deltawerken. Watermanagement. De fietsinfrastructuur. Het treinennetwerk. De nieuwe stations en gerenoveerde stationsgebieden. De kwaliteit van de woningvoorraad. Topsportsuccessen. Nee, Nederland is niet het paradijs. Dat Nederland ‘af’ zou zijn, zoals in de jaren nul van deze eeuw wel werd beweerd, was toen al onjuist en de onzinnigheid van die attitude is sindsdien alleen maar meer bewaarheid. Het land staat juist voor grote uitdagingen. Niet elk succes is een succes voor iedereen. Veel mensen vallen buiten de boot. Er is een wooncrisis. De armoede is allesbehalve uitgebannen. Er is biodiversiteitsverlies.

Er moet en kan nog zoveel beter. We kunnen ons, bijvoorbeeld, nog steeds ergeren aan overvolle, vertraagde en uitvallende treinen. Maar dat doet niks af aan het gegeven dat treinen bijna nergens zo modern zijn en zo stipt op tijd rijden als in Nederland en dat de megaprojecten op en rond de grote stations tot stand zijn gekomen met verhoudingsgewijs zeer geringe tijds- en kostenoverschrijdingen. Hoe zijn dergelijke successen

tot stand gebracht? Wat zijn de oorzaken en mechanismen? En wat kunnen bestuurders en ambtenaren hiermee in hun eigen werk? Daarover gaat dit boek.

Met dit boek willen we onze lezers inspiratie bieden en geen succesformules door de strot duwen. Dat zou naïef zijn en bovendien contraproductief. Je kunt een op moment X, plaats Y op opgave Z behaald bestuurlijk succes niet een-op-een transplanteren naar andere momenten, contexten en opgaven. Wat hier werkt, hoeft daar niet te werken. Wat gisteren heeft gewerkt, kan dat morgen niet meer op dezelfde manier doen.

We vertrekken eenvoudigweg vanuit het idee dat je zowel van mislukkingen als van successen kunt leren. Dat doen we als pendant van onderzoek naar controversiële respectievelijk als mislukt geboekstaafd bestuurlijk optreden, zoals dat plaatsvindt in parlementaire onderzoeken en enquêtes en rapporten van inspecties, de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, rekenkamers en andere institutionele waakhonden. Deze waakhonden helpen vooral met kritisch onderzoek en leren van wat fout is gegaan en leren om toekomstige fouten te voorkomen. In dit boek bewegen we naar *waarderend onderzoeken* en naar wat psychologen *amplatief* leren noemen.⁴ Het gaat hier om het versterken van goede praktijken en kwaliteiten. De verschillende aanvliegroutes vullen elkaar aan (zie tabel 1.1).

Dit boek staat in de traditie van de rechterkolom. Het past binnen het ethos van wat sinds enkele jaren ‘positieve bestuurskunde’ is gedoopt.⁵ We willen leren van positieve casuïstiek en successen – in de hoop dat deze inzichten complementair zijn aan inzichten die elders worden opgedaan. Met het onderzoeken van overheidssuccessen en het benadrukken van positieve uitkomsten wagen we ons aan een bewuste tegenreactie ten opzichte van de veelheid aan aandacht voor overheidsfalen en publieke fiasco's. Daarmee realiseren we perspectief en balans in discussies over succes en falen van beleid en uitvoering.

Tabel 1.1 Leren van falen en succes⁶

Leren van 'falen'	Leren van 'successen'
<i>Kansen en handvatten</i> • Rijke feedback: incidenten en crises genereren intensief toezicht van systemen en processen • Momentum om herhaling te voorkomen: de status quo wordt indringend gewogen, er is druk op de overheid om te laten zien dat ze 'iets doet' om de situatie te verbeteren • Volwassen vakmanschap: in veel professies en sectoren wordt kritische feedback gewaardeerd en informatie over afwijkingen en fouten actief opgezocht om de eigen resultaten te verbeteren • Institutioneel geduld: ambtelijke ritmes en snelheden maken gedegen onderzoek, implementatie en inbedding van 'lessons learned' mogelijk	<i>Kansen en handvatten</i> • Beroepstrots: het mobiliseren van energie om eigen prestatie te overtreffen en het de volgende keer nóg beter te doen (voor cliënten, in ranglijsten, enz.) • Leren van anderen: voortbouwen op de leercurve van anderen, zonder hetzelfde leergeld te moeten betalen • Groeigemeenschappen: het ontwikkelen en verspreiden van positieve lessen en best practices door beroepsverenigingen, professionele organisaties en internationale fora
<i>Uitdagingen en belemmeringen</i> • Defensief leren: zelfrechtvaardigings- en zelfbehoudsinstincten beperken de ruimte voor tweede-ordeleren • Afgebroken leren: aandacht vervliegt zodra politieke verantwoordelijkheid is afgelegd, de maatschappelijke aandacht wordt verlegd en betrokken bestuurders vertrekken • 'Waslijst'-leren: onsamenhangende implementatie van uiteenlopende aanbevelingen van onderzoekscommissies • Opportunistisch leren: het implementeren van aanbevelingen die institutioneel goed uitkomen of op dit moment politiek in de smaak vallen	<i>Uitdagingen en belemmeringen</i> • Gehaast leren: het overhaast uitrollen van programma's en praktijken die elders succesvol zijn geweest. • Leren zonder nadenken: het kopiëren van modes en internationaal circulerende good practices (bijv. in buurlanden en OESO-werkgroepen) zonder aandacht voor context en omstandigheden • 'Not invented here'-syndroom: professionele jaloezie of institutionele rivaliteit die het overnemen van succesvolle praktijken van andere afdelingen, diensten of domeinen verhindert

Successen zien en duiden

Successen zien is niet altijd makkelijk. Successen zijn zelden eenduidig en compleet. Met dit boek vallen we niet voor de verleiding van de naïeve veronderstelling dat binnen een overwegend geslaagde casus onderweg ook alles goed is gegaan. Net als dat bij een casus die als beleidsfiasco wordt bestempeld *niet* per se alles is mislukt – er kan ook sprake zijn van ‘briljante mislukkingen’ die tot allerlei goeds leiden.⁷ Het is productiever om binnen concrete praktijkgevallen op zoek te gaan naar een aantal doorslaggevende principes. Principes die bijvoorbeeld verklaren waarom er een groot draagvlak voor het beleid is geweest vooraf of gedurende de uitvoering van het beleid. Of waarom sprake was van een spoedige voortgang of een doorbraak onderweg. Of waarom er een breed gedeelde waardering is van het beleid en de uitvoering achteraf.

Zodra iets als een succes wordt bestempeld, ontstaat meteen de vraag: voor wie is het een succes, en voor wie niet of minder? Of: op basis van welke norm of benchmark is het een succes? Om zo op succes te reflecteren moeten we allereerst een onderscheid maken tussen *succesdefinities* (wat is succes?), *succescriteria* (hoe beoordelen we succes?) en *succesfactoren* (wat maakt succes?).

Om op zoek te gaan naar breder gedeelde succesdefinities kunnen we ons baseren op: (1) de personen die bij de beleidsvorming betrokken zijn, (2) degenen die het beleid ervaren, en (3) degenen die het beleid evalueren. Daarbinnen kunnen we gradaties aanbrengen of gewicht toekennen aan de waardering van personen of actoren. Een praktisch voorbeeld hiervan is de belanghebbende bij een bouwproject. De ervaring van de gebruiker of een direct omwonende van een bouwproject weegt doorgaans zwaarder dan van een willekeurige bewoner elders in het land. Zo zijn er meer berede-
neerde wegingen van ‘successen voor en volgens wie’ te maken.

Bij het evalueren van bestuurlijk optreden kunnen we diverse actoren en perspectieven onderscheiden: naast de gebruikers en belanghebbenden die hun eigen ervaringsoordeel hebben, zijn er meer of minder systematische evaluaties van onderzoekscommissies, onderzoeksjournalisten of wetenschappers. Het definiëren van overheidssuccessen is dus niet eenduidig. Verschillende partijen en mensen hebben verschillende visies.

Daarnaast kunnen gemiddelde prestaties van overheidsdiensten en de subjectieve ervaring van die diensten door afzonderlijke of specifieke groepen cliënten of samenwerkingspartners ver uiteen liggen. Zo kan iets vanuit een helikopterperspectief succesvol zijn, maar als dat in individuele gevallen toch tot leed leidt, dan zal niet iedereen dat succes beamen. Minderheden beoordelen overheidsoptreden anders dan meerderheden. Ook al wijzen alle pijlen omhoog, staan dashboards op groen en lijkt

alles goed te gaan, specifieke groepen kunnen dat anders ervaren. In de Verenigde Staten noemt men dit de wet van Miles: ‘Where you stand depends on where you sit.’ Dit wisselende *beeld* van overheidsprestaties onder verschillende groepen wordt sterk beïnvloed door de reputatie van overheidsdiensten, hoewel die reputatie los kan staan van de *feitelijke* prestaties. Ook verslaggeving via kranten en discussies op sociale media beïnvloeden ons beeld van overheidsprestaties.

Ook is het niet zinvol om succes en falen als dichotome, gesloten categorieën te gebruiken. De meeste projecten, wetten en initiatieven zijn immers *deels* succesvol of hebben *deels* gefaald. Misschien deugde het plan wel, maar is het niet goed uitgevoerd. Misschien was het beleidsvoorstel een goed idee, maar bleek de steun in de politieke arena’s vooral lippendienst, waardoor het een eendagsvlieg werd. Of misschien rammelde het beleid, maar hebben publieke organisaties door slim optreden de tekortkomingen ervan kunnen compenseren.

Net als dat sporters eerdere prestaties steeds weer moeten overtreffen, kunnen goede overheidsprestaties ook vanzelfsprekend worden gevonden. Dit kan leiden tot het verder opschroeven van de verwachtingen van diezelfde overheid, ook op minder makkelijk te tackelen vraagstukken. De Amerikaanse politicoloog Aaron Wildavsky beschreef dit ooit als ‘doing better, feeling worse’ – en de teleurstellingen die daarvan het gevolg zijn, kunnen leiden tot erosie van het gezag van publieke ambtsdragers en verminderde legitimiteit van publieke instituties.⁸

We kunnen ons door deze complicaties laten overweldigen en ons laten meevoeren in de stroom van het dominante discours van de chronisch falende, incapabele of zelfs onbetrouwbare overheid.⁹ Of we kunnen onze knopen tellen en de, voor iedereen die dat wil, zichtbare realiteit onder ogen zien dat Nederlandse overheden op allerlei terreinen ‘gewoon goed’ of zelfs ‘bijzonder goed’ hun taken doen. .

Het beoordelen van successen

Wanneer we die stap zetten, wordt de vervolgvraag: hoe kun je successen onderzoeken? Daartoe maken we in dit boek gebruik van een model dat wij met collega’s ontwikkelden. Het model onderscheidt en operationaliseert meerdere dimensies van beleidssucces. Zo krijgen we een rijker beeld van overheidssuccessen en kunnen we met meer nuance kijken naar projecten en programma’s die (deels) succesvol zijn. Dit model is in de afgelopen jaren op alle continenten van de wereld toegepast, maar nog maar nauwelijks in de Nederlandse praktijk.¹⁰

Tabel 1.2 Succescriteria: het PPPV-model

Succesdimensie	Beschrijving	Succesfactoren
Programmatisch	Een solide publieke waardepromissie met een deugdelijke beleidstheorie	- Behalen van geformuleerde doelen en/of het realiseren van breed erkende maatschappelijke meerwaarde - Beleidsuitkomsten (lief en leed) worden evenredig verdeeld onder belanghebbenden
Procesmatig	Het ontwerp en het uitvoeringsproces (inclusief de gekozen instrumenten) worden gezien als correct en eerlijk	- Het beleidsproces biedt ruimte aan meerdere belanghebbenden en inzichten - Het proces rust op voldoende middelen, ambtelijke capaciteit en realistische planning - De uitvoering bereikt uitkomsten tegen acceptabele kosten en beperkt ongewenste neveneffecten door effectieve en adaptieve inzet van beleidsinstrumenten
Politiek	De meeste belanghebbenden ervaren dat hun belang gediend wordt door dit beleid en/of de uitkomsten	- Het beleid geniet een hoge mate van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke steun, en wordt ook gedragen door de bij de uitvoering betrokken professionals - Associatie met het beleid versterkt de reputatie van de betrokken beleidsmakers, instanties en professionals
Verduurzaming	Beleid en uitvoering blijven gedurende een lange periode succesvol door 'bij de tijd' te blijven	- Duurzame maatschappelijke, politieke en ambtelijke coalities die het voortbestaan van het beleid steunen - Responsieve omgang met feedback en contextveranderingen zorgt ervoor dat beleidsnarratieven en -praktijken doeltreffend worden aangepast

In dit raamwerk maken we onderscheid tussen vier dimensies van dat succes: programmatisch, procesmatig, politiek-bestuurlijk en verduurzaming (PPPV). Allereerst hanteren we *programmatisch succes*. Hierbij kijken we naar de mate waarin het beleid een heldere maatschappelijke meerwaardepromissie beoogt, ondersteund door een

deugdelijke beleidstheorie. Met andere woorden, is het aantoonbaar dat dit beleid een wezenlijke maatschappelijke opgave aangaat en daar ook een solide aanpak voor heeft ontwikkeld? Is dat vervolgens ook gelukt en blijken het beleid en de uitvoering daarvan doeltreffend? Is het probleem bijvoorbeeld verdwenen?

De *procesdimensie* van succes gaat over hoe de beleidsvorming en -uitvoering zijn georganiseerd en wie daarin zijn betrokken. Was het proces open voor verschillende belanghebbenden? Met andere woorden, was het een inclusief proces? Waren er voldoende middelen beschikbaar en zijn die doelmatig en passend ingezet? Waren er kostenoverschrijdingen of bleef het binnen het budget? Duurde het project langer of juist korter dan beoogd?

Successen moeten ook steun en populariteit genieten. De *politieke dimensie* van succes gaat over de breedte en diepte van het vertrouwen dat dit beleid en zijn uitvoering genieten. Wordt een succes niet door slechts een enkel persoon als zodanig benoemd, maar door meerdere actoren? Zijn er gezaghebbende coalities van bestuurders, politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties die zich uitspreken vóór het beleid? Is het goed voor je reputatie als je aan dit project of beleid hebt gewerkt?

Verduurzaming is de laatste succesdimensie van het model. Hier draait het om het langdurige voortbestaan en de aanpassing aan veranderende omstandigheden. Kan het beleid de tand des tijds doorstaan, en wordt daar politiek-bestuurlijk en ambtelijk-professioneel actief op gekoerst? Zijn successieve coalities en andere groepen beleidsmakers in staat geweest om steun voor de kerndoelen van het beleid overeind te houden, maar de instrumenten, werkwijzen en communicatie aan te passen in het licht van veranderende omstandigheden en opvattingen?

Dit raamwerk biedt een bruikbaar zoeklicht voor de selectie van succesvoorbeelden en de identificatie van succesbevorderende praktijken. Zoals we eerder opmerkten heeft een casus niet op alle fronten als een succes te worden bestempeld om er bruikbare succesprincipes uit te kunnen opmaken. Zo kan een casus programmatisch gezien geen succes zijn, doordat bijvoorbeeld de kennis ontbrak om een goede aanpak te formuleren, maar kan vanuit een procesperspectief wel een innovatie zijn ontwikkeld in de manier waarop partijen samenwerken. Zie bijvoorbeeld hoe gemeenten, provincies en rijksoverheid via ontwerpateliers burgers lieten meedenken over de inrichting van het landschap voor de energietransitie. Voor de uitkomsten van de ontwerpateliers waren niet altijd de financiële middelen of politieke steun voorhanden om direct tot uitvoering over te gaan. Maar de innovatieve manier van werken waarbij bewoners op de stoel van landschapsonwerpers konden zitten, leverde nieuwe inzichten op in zowel de voorkeuren voor de inrichting van het landschap als de methode om daaraan te werken.

Een dergelijke meervoudige blik op succes aan de hand van bovengenoemd raamwerk stelt ons beter in staat om grijsinten te ontdekken in plaats van complexe cases plat te slaan in al te dichotome beoordelingskaders – succesvol of gefaald. Ook de tijdgebondenheid van succescriteria en -percepties vraagt om nadere reflectie. Elk beleid is een product van zijn tijd en de tijdsgeest bepaalt ook de beoordeling, zo zien we in onder meer de ruimtelijke ordening.¹¹ Van het woonwijkenplan VINEX uit 1991 wordt bijvoorbeeld nu gezegd dat het te veel op de auto is gericht. En van overwegend succesvolle binnenstedelijke gebiedstransformaties uit de jaren negentig wordt nu gezegd dat er toen te veel industrieel erfgoed is gesloopt. In de financiële crisis werd leegstaand vastgoed als probleem bestempeld en konden sloop- en nieuwbouwplannen niet doorgaan, maar door tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed ontstonden nieuwe gebruiksvormen of werd de schoonheid van industrieel vastgoed (her)ontdekt, waardoor het vastgoed nu een waardevol historisch identiteitsversterkend element vormt tussen alle nieuwbouw.

We moeten dus aandacht hebben voor de duurzaamheid van successen: lukt het om eenmaal behaalde resultaten en prestatieniveaus te bestendigen? Dat bestendigen lukt vaak door goede feedbackstromen te organiseren, reflectie daarop te plegen en tijdig aanpassingen te doen. Zo blijven beleid en uitvoering bij de tijd.

Op zoek naar succesprincipes

Als we willen leren van succesvol beleid, zullen we per geval op zoek moeten gaan naar elementen die het succes mogelijk maakten. Die kunnen schuilen in de bredere *context* waarbinnen de beleidsvoering gestalte kreeg: de conjunctuur, de begrotingsruimte, de internationale situatie, de partijpolitieke constellatie, een rechterlijke beslissing of de uitvaardiging van een EU-maatregel – allemaal niet door de beleidsvoerders zelf beïnvloedbare zaken die de Florentijnse bestuurder en denker Niccolo Machiavelli in de zestiende eeuw ooit groepeerde onder het label ‘fortuna’ (het lot) en de Britse socioloog Anthony Giddens in 1984 aanduidde als de op enig moment bestaande ‘structuur’ (spelregels, machtsverhoudingen, technologische en demografische realiteiten) die de handelingsruimte van beleidsvoerders en andere stakeholders beïnvloedt.¹²

Machiavelli wist echter al dat van lot en structuur zelden of nooit een determinerende werking uitgaat. Hoe het een samenleving vergaat, heeft daarnaast – bij Machiavelli voor de helft, in de twintigste eeuw meestal veel hoger ingeschat, tegenwoordig eerder bescheidener – ook te maken met wat Machiavelli *virtù* en Giddens *agency* noemde: het al dan niet doelbewuste en weloverwogen handelen van mensen en organisaties. Daarom houden we in dit boek weliswaar een open oog voor de rol van *fortuna* en structuur, maar richten we ons met name op de rol van *virtù*: de daadkracht, bekwaam-

heid, inzicht, moed, integriteit en creativiteit van mensen en collectieven, omdat die immers binnen ons eigen beïnvloedingsvermogen vallen. Het gaat dus om vakwerk. Denk in positieve zin bijvoorbeeld aan: slimme procedures voor collectieve besluitvorming ontwerpen; rechtvaardig omgaan met concurrerende belangen; brede coalities voor beleidsvoorstellen bouwen; eerlijk en wijs omgaan met critici; innovatieve oplossingen voor complexe opgaven ontwikkelen; ervaringsdeskundigen en uitvoerders van voorgenomen beleid al in een vroeg stadium en met open vizier in het beleidsproces betrekken.¹³

Het selecteren van succesvoorbeelden

In dit boek richten wij ons op beleidssuccessen: situaties waarin de samenleving, of grote delen van de samenleving, ‘netto’ aantoonbaar beter zijn geworden van de manier waarop overheidsbeleid is ingericht en uitgevoerd. Het selecteren van successen is niet vanzelfsprekend. Allereerst zijn wij als mensen gekleurd door onze eigen voorkeuren, normen en waarden, ideologische opvattingen en blinde vlekken. Wat wij als ‘successen’ zien, zien anderen mogelijk juist als ‘teleurstellingen’. Daarnaast zijn wij gesocialiseerd als wetenschappers. Dat betekent dat we getraind zijn om elk potentieel succesvoorbeeld kritisch, zo niet skeptisch, te *reviewen* en grondig te ontmantelen totdat er niets meer van overblijft.

Daar komt nog iets bij. We overtreden zelf- en doelbewust een methodologische ‘gouden regel’ van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: ‘selecteer geen casuïstiek op de afhankelijke variabele’. Deze regel houdt in dat onderzoekers geen casuïstiek mogen selecteren waarvan ze bij voorbaat al weten dat deze ‘succesvol’ is, en dan vervolgens verklaren wat dat succes veroorzaakt, zonder ook naar andere casuïstiek te kijken. De reden waarom de regel dat verbiedt, is dat andere cases mogelijk dezelfde oorzaken als de ‘succesvolle’ cases bevatten, maar toch niet succesvol zijn. Met andere woorden, je kunt je blindstaren op je eigen casusselectie met het risico het grotere plaatje uit het oog te verliezen. Oftewel, de gouden regel van casuïstiekselectie is op zichzelf een wijs advies. Toch doen we dat wel, met een beroep op een andere gouden regel uit de sociale wetenschappen: ‘de methode volgt uit de vraag’. Ons doel met dit boek is om leerzame principes af te leiden uit tastbare casuïstiek in Nederland die voor bestuurders en ambtenaren als handvatten kunnen dienen in hun eigen praktijk. Daartoe hebben we eerst voorbeelden gezocht die daarvoor de potentie hebben.

Bij het voorselecteren van mogelijk te behandelen successcases voor dit boek zijn we niet over een nacht ijs gegaan. Allereerst hebben we in mei 2022 een enquête uitgezet onder een grote groep van bestuurders, topambtenaren, toezichthouders, journalisten, adviseurs en wetenschappers. Aan deze groep stelden we twee vragen: ‘Wat zijn

naar uw oordeel ontegenzeggelijke successen in het functioneren van de Nederlandse publieke sector – beleidsprogramma's, projecten, instituties, samenwerkingsverbanden in de periode sinds de Tweede Wereldoorlog? En op welke relevante criteria acht u ze succesvol?' Dit leverde een overzicht van 171 verschillende cases op die wij als startpunt hebben beschouwd.¹⁴ Om de selectie te verfijnen hebben wij in het najaar van 2022 twee gesprekken gevoerd met kleine groepen van bestuurders, topambtenaren en hoogleraren. Vervolgens hebben we relevante experts aangeschreven om ons ervan te vergewissen dat deze cases redelijkerwijs als 'succes' gezien konden worden. Deze selectieprocedure geeft dus enige intersubjectieve steun voor onze selectie van praktijkgevallen.

Overzicht van het boek: 15 principes

In dit boek maken we een een-op-eenkoppeling tussen een principe en een praktijk-situatie waarin dat principe van doorslaggevende betekenis is geweest voor het uiteindelijk bereikte succes. In tabel 1.3 zetten we deze op een rij. Dat doen we vooral om didactische redenen. We weten dat iedere beleidsuitkomst altijd het product is van het in tijd, ruimte en thema samenkomen van omstandigheden en gedragingen. Maar we vereenvoudigen opzettelijk, omdat ons hoofddoel *niet* is om iedere casus uitputtend te beschrijven en volledig te verklaren, maar om bestuurders, ambtenaren en adviseurs die voor vergelijkbare situaties staan te inspireren.

Alle hoofdstukken zijn, naast de redactie, door uiteenlopende experts geschreven. Wij hebben hen benaderd vanwege hun ervaring en hun verbinding met de beleidspraktijk. Veel auteurs hebben een universiteit als werkplaats. Anderen zijn 'reflective practitioners' en werken binnen de publieke sector. In hun hoofdstukken presenteren zij hun belangrijkste vondst bij het analyseren van de gekozen praktijksituatie: een leidend principe dat van doorslaggevend belang is in de casus. Zij gaan ook in op de overdraagbaarheid naar andere praktijksituaties. In slothoofdstuk 17 formuleren we enkele reflectieve vragen die dit boek oproept en prikkelen we de lezer tot het formuleren van eigen praktische lessen. In de epiloog sluiten we af met een bemoediging voor het werken aan de publieke zaak.

Tabel 1.3 Overzicht principes en succesvoorbeelden

Hoofdstuk	Principe	Succesvoorbeeld
2	Schep ruimte voor ingroei van nieuwe waarden in langlopende trajecten	De Oosterscheldekering
3	Vervlecht doelen	Ruimte voor de Rivier
4	Koppel idealisme aan pragmatisme	De Nederlandse fiets-infrastructuur
5	Maak het niet kleiner dan het is	Het stationsgebied in Utrecht
6	Orkestreer gebiedsgerichte publiek-private samenwerking	VINEX-wijk de Waalsprong in Nijmegen
7	Zoek de tussenruimte	Gebiedsontwikkeling de Groene Loper in Maastricht
8	Werk samen met langetermijn-zekerheid	Landschapsherstel in de Ooijpolder
9	Neem kleine, betekenisvolle stapjes	Landbouwinnovatie in Brabant
10	Stuur in synchroniciteit	Aanpak van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam
11	Wie levert, zal krijgen	Topsportbeleid in Nederland
12	Verlaag de drempel	De vooringevulde belasting-aangifte
13	Combineer gedrevenheid met daadkracht	De diplomatie die een olieramp voorkwam
14	Verbind politiek, beleid en uitvoering aan de voorkant	De NOW-regeling
15	Maak een standaard voor maatwerk	De Doorbraakmethode
16	Experimenteer in verbinding	City Deals

Noten

- 1 Van Tol, J. (red.) (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- 2 Boogaard, G., Steur, B., Dekker, R. & van der Lubbe, S. (2024). *Het huis van Thorbecke: verbeelding in het openbaar bestuur*. Boom.
- 3 Vgl. bijv. Public Sector Performance Programme 2022-2025 (2022). *An International Benchmarking Study: Sub-study 1*. Maastricht/Den Haag: EIPA & Ministry of the Interior, p. 36-54.
- 4 Zie: www.rekenkamers.nl/wiki/9196/waarderend-onderzoeken/ en Ouweneel, A.P.E., Schaufeli, W.B. & Le Blanc, P.M. (2009). Van preventie naar amplitie: interventies voor optimaal functioneren. *Gedrag en Organisatie*, 22(2), 118-135.
- 5 Douglas, S., 't Hart, P., Schillemans, T., Ansell, C., Bogh Andersen, L., Flinders, M., Head, B., Moynihan, D., Nabatchi, T., O'Flynn, J., Peters, B.G., Raadschelders, J., Sancino, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's Challenge: An invitation to walk on the bright side of politics, governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451. doi.org/10.13140/RG.2.2.27680.30721 en Lucas, P., Nabatchi, T., O'Flynn, J. & 't Hart, P. (2024). An optimistic state? Pathways to positive public administration. In: P. Lucas, T. Nabatchi, J. O'Flynn & P. 't Hart (Eds.), *Pathways to Positive Public Administration: An International Perspective* (pp. 1-22). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. doi.org/10.4337/9781803929170
- 6 Luetjens, J.C. & 't Hart, P. (2019). *Governing by looking back: Learning from successes and failures*. Melbourne: Australia New Zealand School of Government. www.apsreview.gov.au/sites/default/files/resources/appendix-c-governing-looking-back.pdf
- 7 Iske, P. (2018). *Instituut voor briljante mislukkingen*. Amsterdam: Business Contact.
- 8 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: Over de erosie van het overheidsgezag. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 32(4), 226-238.
- 9 Utrechtse onderzoekers laten in het tijdschrift *Public Administration Review* op basis van duizenden socialmediaberichten zien dat Nederlandse politici ambtenaren eerst als lui of incapabel beoordeelden, maar inmiddels in toenemende mate morele kwalificaties als 'onbetrouwbaar' gebruiken. Hendriks, J., Damhuis, K. & Overman, S. (2024). From performance to morality: How politicians frame bureaucracy, its organizations, and public sector employees. *Public Administration Review*. Advance online publication. doi.org/10.1111/puar.13879
- 10 Het model is ontwikkeld en herzien in diverse studies. De hier weergegeven versie is afkomstig uit: De la Porte, C., Björk Eydal, G., Kauko, J., Nohrstedt, D., 't Hart, P. & Tranøy, B.-S. (Eds.) (2022). Introduction: Studying Successful Public Policy in the Nordic Countries. In: *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges* (pp. 1-24). Oxford University Press. doi.org/9780192856296 en Lindquist, E., Howlett, M., Skogstad, G., Tellier, G. & 't Hart, P. (Eds.) (2022). *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford University Press.
- 11 Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht*. Platform31 / Stedelijke Transformatie.
- 12 Machiavelli, N. (2019). *De Heerser*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Genneep (originele werk gepubliceerd in 1513). Giddens, A. (1986). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- 13 In negatieve zin, zo leren talrijke studies van beleidsfiasco's ons, kan het ook gaan om het doelbewust voorkomen dat het bestuurlijk optreden wordt gedreven door angst, woede, groepsdenken, overmoed, slordigheid, miscommunicatie, rivaliteit en rigide volharding in een eenmaal ingeslagen koers. Vgl. bijv. Gray, P. & 't Hart, P. (1998). *Public Policy Disasters in Western Europe*. Londen: Routledge. Hall, P.G. (1982). *Great Planning Disasters*. Berkeley: University of California Press; King, A. & Crewe, I. (2013). *The Blunders of Our Governments*. Londen: Oneworld publications; Oppermann, K. & Spencer, A. (Eds.) (2018). *Fiascos in Public Policy and Foreign Policy*. Londen: Routledge; Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemeeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde; Bokhorst, M. & Verheul, W.J. (2021). Het manische karakter van commerciële vastgoedprojecten in een kwetsbare publieke context. *Bestuurskunde*, 30(1), 66-71.
- 14 Voor meer informatie over de enquête, inclusief details over de resultaten, zie: Noordeggraaf, M., 't Hart, P. & van Dorp, E.J. (2022). *Zo kan het dus ook. Eerste voortgangsrapportage juli 2022*. Universiteit Utrecht.