

3.1 [De architectuur van interactief beleid maken in schema's](#)

3.1.0 [Schematische weergave van de architectuur van interactief beleid maken](#)

Plaatje: Architectuur

Dit schema verbeeldt het volledige traject dat een beleidvoerder moet afleggen als hij interactief beleid wil maken, uitmondend in een uitvoerbaar Uitvoeringsplan dat daarna moet worden uitgevoerd conform de principes van doel bereiken. Daarover gaat Module 4.

Het ziet er ingewikkeld uit, maar door het stap voor stap te bestuderen komt u er wel uit. Bovendien wordt alles nog eens uitvoerig beschreven en toegelicht in de lessen 3.2 en 3.3. Dus als u bij een van de onderdelen van dat proces van interactief beleid maken eerst wat meer wilt weten, schakel dan naar de volgende twee lessen, neem kennis van de toelichting en ga dan weer terug naar deze paragrafen.

In de volgende paragrafen 3.1.1 t/m 3.1.11 wordt elk van de fasen (blauwe blokken) nader toegelicht.

Zie voor meer informatie: [Analysefase](#), [Synthesefase](#), [Divergeren en convergeren](#).

3.1.1 [Fase 1. Voorbereiding van het proces](#)

Plaatje: Architectuur_start

[Deze paragraaf bevat een opdracht.](#)

Een goed begin is meer dan het halve werk

Een slechte start betekent het voortdurend achter de feiten aanhobbelen en het verknoeien van energie op het moment dat je die hard nodig hebt voor andere zaken.

Het gaat om dingen als het krijgen van een budget, adequate werkruimte, goede pc's en randapparatuur, het formeren en opleiden van een team, aanhaking van het project aan de lijnorganisatie, dekking van de opdrachtgever en meer van dat soort zaken. Deels zijn ze praktisch van aard, deels staan ze voor een andere werkwijze. Maar beide gaan ze lijnrecht in tegen de cultuur en gebruiken van de organisatie die aan dat interactieve proces wil beginnen.

De lijnorganisatie is niet ingesteld op het formeren van projectteams. De staande organisatie, de bureaucratie, werkt van nature behoudend en conserverend: zij bewaakt en bewaart de kwaliteitsstandaarden die gezet zijn. De lijnorganisatie heeft daarmee genetisch niet de 'chromosomen' die als vanzelf tot vernieuwing leiden. Voor

daadwerkelijke vernieuwing heb je een projectmatige aanpak nodig. Dat staat echter haaks op de cultuur en werkwijze van een normale lijnorganisatie. Dus daar ligt een vloed aan problemen. Later, bij de *Architectuur van het doorbreken van de status quo*, ga ik daar dieper op in.

Het is belangrijk om twee begrippen goed uit elkaar te houden:

- een proces: dan hebben we het over een veranderingsproces dat een ongewenste situatie moet converteren in een gewenste;
- een project: dat is de organisatorische werkvorm waarmee een team aan dat proces gaat sleuren.

De samenstelling van het team is cruciaal met aandacht voor de vraag wie het meest geschikt is om op die manier te werken, waar je die kunt vinden in de lijnorganisatie, hoe je ze kunt 'losweken' uit de lijnorganisatie, hoeveel mannen en vrouwen er in zo'n team moeten zitten.

Het proces begint steeds met een training van de teamleden in de methodologie van het interactief beleid maken. Daarbij leren ze ook om hun eigen inhoudelijke kennis op nul te zetten en hoe ze op maatschappelijke processen moeten gaan sturen.

Er vindt slechts een lichte taak- en rolverdeling plaats. Iedereen is inzetbaar op elke plek en de projectleider is meewerkend voorman.

Zie voor meer informatie: [Projectleider of procesmanager](#), [Projectmatig werken](#), [Projectplan](#), [Projectteam](#), [Team samenstelling](#), [Team building](#).

Opdracht

Deze opdracht is voor individuele cursisten anders dan voor een groep cursisten die samen een Leergemeenschap vormen.

Opdracht voor de individuele cursist

Ga op zoek in uw organisatie naar iets wat lijkt op een projectplan, of de opzet van een project, dat beoogt een veranderingsproces te leiden. Bestudeer dat plan of die opzet aan de hand van wat u in deze paragraaf heeft geleerd over de voorbereiding van een proces. Over de inrichting van de projectmatige werkvorm dus. Vergeet bij dit leren niet om door te linken naar de informatie die aan het slot van deze paragraaf staat. Kijk eerst ook even naar wat over deze fase wordt gezegd in de lessen 3.2 en 3.3. Die lessen vormen het achtergrondkader voor het leren van de vereiste kennis.

Geef aan de hand van wat u hier leerde commentaar op dat projectplan dat u heeft gevonden. Commentaar in de zin van: 'Dit is goed en dat is fout, en wel om die reden'. Stuur zo mogelijk ook het plan zelf, of delen daarvan, mee zodat de coach zich daar een goed oordeel over kan vormen.

Maak uw werkstuk als 3.1.1 in 'Mijn Berichten' en stuur het via 'Mijn Mail' aan uw coach.

Opdracht voor cursisten die een leergemeenschap vormen

Cursisten die samen een leergemeenschap vormen worden in het kader van deze cursus zoveel mogelijk behandeld als een projectgroep. Ze moeten dus samenwerken bij het maken van opdrachten. In elk geval binnen deze Module.

De opdracht is om samen een project te bedenken. Dus samen een probleemvermoeden formuleren (hoeft niet langer dan één zin te zijn, bijvoorbeeld 'er is armoede in Nederland') om vervolgens als projectteam een kort stuk te schrijven over de opzet en inrichting van een team. Dus niet een geheel projectplan ontwerpen, want zover bent u nog niet. Alleen een beschrijving, gericht aan een fictieve opdrachtgever, van de manier waarop u de projectmatige werkvorm wilt gaan inrichten. Let er wel op dat u als

projectgroep ook de volgende fasen gaat doen. Letterlijk. Kies dus een onderwerp dat door u als groep met succes kan worden afgerond.
Maak uw werkstuk als 3.1.1 in 'Mijn Berichten' en stuur het via 'Mijn Mail' aan uw coach.

Opdracht voor cursisten die Action learning doen

Als uw leergemeenschap daadwerkelijk een projectgroep vormt die deze cursus gebruikt om een concreet proces/project van uitvoerbaar beleid maken in de praktijk tot taak heeft, dan is uw project dus het onderwerp van de opdracht die u hier moet maken. Afhankelijk van de behoeften krijgt u begeleiding op afstand, klassikaal en op locatie van uw project.

3.1.2 Fase 2. Omgevingsanalyse

Plaatje: Architectuur_omgevingsanalyse

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Je moet weten met wie je het gesprek gaat voeren

De eerste taak van een projectteam is het ontwerpen van een Omgevingsanalyse. Dat is een lijst van sleutelfiguren die bij het interactieve proces betrokken moeten worden. Werken van buiten naar binnen en van onderop kan niet als je niet weet met wie je wilt gaan praten.

Eerst worden de functionele invalshoeken die met het betreffende onderwerp te maken hebben in kaart gebracht, daarna subinvalshoeken, organisaties, namen en ten slotte de NAW-gegevens van sleutelfiguren.

Het team schakelt bij het ontwerpen van die lijst zo mogelijk tientallen collega's van diverse, betrokken, organisaties in zodat het ook hun lijst wordt: intern en extern draagvlak voor het proces verwerven is het parool.

De omvang van de lijst is niet van belang. Een goede dekking van alle relevante (maatschappelijke) sectoren (horizontale spreiding), en gelaagdheden (verticale spreiding) is het enige dat telt. De lijst beoogt niet kwantitatief maar kwalitatief representatief te zijn.

Zie voor meer informatie: [Omgevingsanalyse](#), [Sleutelfiguren](#), [Draagvlak \(verwerven\)](#). En loop ook eerst door de lessen 3.2 en 3.3 om via de aldaar gegeven toelichting meer grip te krijgen op de manier waarop een Omgevingsanalyse moet worden opgezet.

Zie voor het format van de database van een Omgevingsanalyse: [Format database](#).

Opdracht

Hier weer het onderscheid tussen individuele cursist en leergemeenschap.

Voor de individuele cursist

Bedenk zelf een probleem(vermoeden) dat dichtbij het werk ligt dat u doet en ontwerp vervolgens een Omgevingsanalyse conform de standaarden die u in deze paragraaf, en in de lessen 3.2 en 3.3 heeft geleerd. Geen fictieve, maar een echte Omgevingsanalyse. Inmiddels weet u hoe dat via 'Mijn Berichten' werkt, dus dat wordt verder niet meer

herhaald.

Voor de leergemeenschap

De opdracht ligt voor de hand: ontwerp samen een Omgevingsanalyse die hoort bij het probleemvermoeden dat aan de basis van uw projectmatige werkzaamheden als leergemeenschap ligt. Dus geen fictieve invalshoeken of sleutelfiguren, maar echte. Ook u weet hoe 'Mijn Berichten' werken, dus die informatie blijft verder achterwege.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Omgevingsanalyse maken die rechtstreeks verband houdt met hun project.

3.1.3 Fase 3. Consultatieronde

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Tijdens deze fase worden de sleutelfiguren van de Omgevingsanalyse geïnterviewd.

De kunst is om bij die sleutelfiguren alle waarheid, wijsheid en vooral ook emotie te halen, vast te leggen en deze waardig en voornaam aan te wenden voor politieke besluitvorming die op draagvlak kan rekenen.

Daarom is een één-op-één interview, waarbij je elkaar in de ogen kunt kijken, belangrijk: een persoonsgerichte benadering.

De te stellen vragen hebben enerzijds betrekking op de diagnose (analyse) van de problematiek, anderzijds op de therapeutische (oplossingsgerichte) kant van het vraagstuk.

Voor zo'n consultatieronde zijn doorgaans veel interviewers nodig; die haal je uit je directe omgeving. Daarmee versterk je de interne betrokkenheid van die omgeving bij het proces.

Die interviewers krijgen een briefing over de opzet van het proces, de methodologie, het hoe en waarom van deze aanpak, de manier waarop ze zich moeten voorbereiden op de af te nemen interviews, de wijze van opstellen tijdens de interviews, de zes hoofdvragen die gesteld moeten worden, de mogelijke steunvragen die gesteld kunnen worden, de wijze van vastleggen van het gesprek en de manier van rapporteren aan het projectteam. Hier vindt u een voorbeeld van een briefing van het Project Criminaliteit in Amsterdam (1996) en een voorbeeld van een briefing tijdens het Project Vergrijzing Parkstad Limburg (2004).

De sleutelfiguren krijgen een lijst van andere mensen die worden geïnterviewd, zodat ze zien in welk gezelschap zij zich bevinden.

Bovenal krijgen de sleutelfiguren eindelijk de kans om te zeggen wat zij vinden en daarmee ontstaat draagvlak in de samenleving.

Zie voor meer informatie: Consultatieronde, Interviews, Sleutelfiguren, Projectteam, Vragen in de consultatieronde. En bestudeer het betreffende onderdeel in de lessen 3.2 en 3.3.

Opdracht

Weer het onderscheid.

Voor de individuele cursist

Interview de personen die u op de lijst van de Omgevingsanalyse heeft geplaatst. Maak verslagen van de gesprekken. Als het u teveel tijd kost om een aantal sleutelfiguren bilateraal te spreken, probeer hen dan tegelijk 'af te tappen' in een gezamenlijke bijeenkomst. Als ze daarin toestemmen, stel dan eerst de zes vragen - een voor een - met het verzoek om de antwoorden ter plekke op te schrijven. Zonder discussie, dus in stilte.

Ga na het inzamelen van die antwoorden eventueel nog een discussie voeren over hangpunten in de gekozen problematiek en probeer dat debat ook vast te leggen.

Wat u in de bilaterale interviews, of in de schriftelijke antwoorden tijdens de gezamenlijke bijeenkomst, noteert hoeft u niet op te sturen aan de coach. Het resultaat daarvan ziet hij wel bij de volgende stap, de Bloemlezing. U kunt uiteraard wel met uw coach van gedachten wisselen over de opzet van een en ander, en over uw ervaringen in dit deel van het proces.

Voor de leergemeenschap

Als groep heeft u meer mogelijkheden om een aantal personen bilateraal te spreken. Als u met 5 personen een leergemeenschap vormt en ieder van u 5 sleutelfiguren consulteert, krijgt u dus de inzichten van niet minder dan 25 personen op papier. Als u vervolgens nog eens 25 personen tegelijk in een gezamenlijke bijeenkomst schriftelijk de vragen laat beantwoorden, en daarna gaat discussieren, dan hebt u de inzichten van 50 personen vastgelegd. Dat is doorgaans voldoende om straks een goede bloemlezing te maken. Mits een en ander maar op een goede manier is opgeschreven. Maar daarover meer in de volgende fase.

Ook u hoeft niets op te sturen. Overleg alleen met de coach over opzet en wederwaardigheden.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Consultatieronde opzetten die rechtstreeks verband houdt met hun project.

3.1.4 Fase 4. Bloemlezing

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Voor het projectteam is dit doorgaans een zeer boeiende en inspirerende fase.

Alle ideeën, gedachten, gevoelens, opvattingen, frustraties en nuances uit de Consultatieronde zijn neergelegd in gespreksverslagen.

Vervolgens worden alle verslagen grondig gelezen (individuele analyse) waarna uit een gezamenlijke teamanalyse langzaam een beeld oprijst van wat de sleutelfiguren vertellen.

Zo ontstaat dan een structuur in de vorm van een inhoudsopgave van een boek dat we Bloemlezing noemen: alle zinnen uit de verslagen worden gesystematiseerd in die Bloemlezing opgenomen.

De bloemlezing vertelt de politiek en bestuurlijk verantwoordelijke personen wat er leeft rond het probleemgebied, welke causale complexen aan de voet van dat probleemgebied liggen, en wat daar volgens de sleutelfiguren aan gedaan zou moeten worden.

De Bloemlezing vormt aldus de [menselijke maat](#), waar het politiek bevoegde gezag vervolgens een politieke maat moet snijden..

Zie voor meer informatie: [Bloemlezing](#), [Individuele analyse](#), [Teamanalyse](#). Raadpleeg ook dit onderdeel eerst grondig in de lessen 3.2 en 3.3. Daar vindt u een heleboel praktische aanwijzingen voor het maken van de opdracht.

Opdracht

Weer het onderscheid.

Voor de individuele cursist

Bestudeer in les 3.2 wat er komt kijken bij het maken van een Bloemlezing en kijk goed in les 3.3 naar concrete voorbeelden van Bloemlezingen uit de praktijk. Ontwerp vervolgens op basis van uw gespreksverslagen een Bloemlezing en stuur die naar de coach.

Voor u geldt overigens niet - omdat u alleen opereert - het in les 3.2 geformuleerde onderscheid tussen individuele en teamanalyse. U maakt de Bloemlezing naar eigen inzichten.

Voor de leergemeenschap

Bestudeer in les 3.2 wat er komt kijken bij het maken van een Bloemlezing en kijk goed in les 3.3 naar concrete voorbeelden van Bloemlezingen uit de praktijk. Ontwerp vervolgens op basis van de gespreksverslagen een Bloemlezing en stuur die naar de coach.

Voor u geldt wel dat onderscheid tussen individuele analyse en teamanalyse. Ontwerp de Bloemlezing dus zoals dat in les 3.2 bij de fase van probleem- en oorzakenanalyse wordt beschreven.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Bloemlezing maken die rechtstreeks verband houdt met hun project.

3.1.5 [Fase 5. Probleem- en oorzakenanalyse](#)

Plaatje:

[Deze paragraaf bevat een opdracht.](#)

Met deze Fase 5 naderen we het einde van de analysefase, het diagnostisch deel van het interactieve proces. Hier worden problemen geanalyseerd naar hun onderliggende oorzaken. Oorzaken elimineren impliceert problemen oplossen.

Als het lukt om de diepstliggende oorzaak of oorzaken weg te nemen, verdwijnt de totale problematiek. Niet altijd is dat mogelijk. Vandaar dat we in Stap 6 van paragraaf 2.1.9 (de Module van het doel stellen) spreken over de noodzaak om na het blootleggen van oorzakelijke complexen een haalbaarheidsdiscussie te voeren waardoor de politiek-bestuurlijke interventiepunten zichtbaar worden. Als de diepstliggende oorzaken

om haalbaarheidsproblemen niet elimineerbaar zijn moet men berusten in (een zekere mate) van symptoombestrijding.

Een gestileerde probleem- en oorzakenanalyse staat in Stap 5 van paragraaf 2.1.8. Zie voor meer informatie van een gestileerde opbouw van een probleem- en oorzakenanalyse: [Probleem- en oorzakenanalyses](#).

Naast deze gestileerde opbouw kunt u in paragraaf 3.3.5 kennisnemen van enkele praktijkvoorbeelden van gecompliceerde probleem- en oorzakenanalyses uit de praktijk. Bestudeer die eerst goed, en ook de informatie over deze fase in les 3.2, voordat u met de opdracht begint.

Opdracht

Weer het onderscheid.

Voor de individuele cursist

Omdat u op uw eentje werkt geldt voor u ook in deze fase niet het onderscheid tussen individuele en teamanalyse. De opdracht is zo goed mogelijk een of meer probleem- en oorzakenanalyses te ontwerpen op basis van de causale complexen die u in uw Bloemlezing aantreft. De coach is stand by om u te helpen.

Voor de leergemeenschap

Voor u geldt: eerst per teamlid een individuele analyse maken om die vervolgens via een teamanalyse ineen te schuiven tot een of meer probleem- en oorzakenanalyses. Overleg met de coach als het te moeilijk wordt.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij Probleem- en oorzaakanalyses maken die rechtstreeks verband houden met hun project.

Nota bene

1. Voor het maken van probleem- en oorzakenanalyses hoeft u niet gestudeerd te hebben. Iedereen kan dat, maar wel geldt 'oefening baart kunst'.
2. Als u beschikt over een A0-printer kunt u prachtige grote schema's maken. Afhankelijk van de behoefte is het ook mogelijk dat wij uw schema's printen op onze A0-printer. U kunt soms ook kiezen voor A3-formaat of met de hand geschreven schema's op flipover vellen. Overleg met de coach hoe hij dergelijke vellen in zijn bezit kan krijgen, want dat gaat natuurlijk niet via het digitale berichtencentrum.
3. Het verdient aanbeveling om de schema's te maken met het softwareprogramma Visio. Dat is veel gemakkelijker voor dit soort werk dan Power Point.

3.1.6 [Fase 6. Expert meetings](#)

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

De expertmeetings worden ingezet voor twee doelen:

- a. voor het valideren van de analysefase;
- b. voor het duiden van oplossingsrichtingen op basis van het analysemateriaal.

Na de expertmeetings is de analysefase voorbij en begint de synthesefase: het zodanig combineren van alle materiaal dat de gewenste situatie, de route daarnaar toe en de concrete doelen en acties zichtbaar worden.

Het te organiseren aantal expertmeetings is vrij. Ook het aantal personen dat men daarvoor uitnodigt. Het gaat hier wel vooral om deskundigen die precies de puntjes op de i kunnen zetten.

De experts geven antwoord op vragen als: 'Is de analysefase in goede orde opgezet en afgehandeld (due process), is er iets of iemand over het hoofd gezien, zijn er blinde vlekken?'

Zij geven ook antwoord op de vragen: 'Waar zouden we uiteindelijk moeten willen uitkomen en langs welke routes?' Aan het slot van de analysefase geven de experts dus alvast indicaties van de Visie, de Streefbeelden, de Doelen en de Acties.

Daarnaast wordt hun expertise aangesproken op de haalbaarheid van de potentiële politiek- bestuurlijke interventiepunten: wat kan wel, wat kan niet en wat is efficiënt?

Zie voor meer informatie: [Expert meetings](#), [Deskundigen](#), [Politiek-bestuurlijke interventiepunten](#), [Kosten-batenanalyse](#).

Zie voor een praktijkvoorbeeld: [Thema's van expertmeetings project \(georganiseerde\) criminaliteit Amsterdam](#), [Thema's van expert meetings Parkstad Limburg](#).

Opdracht

Weer het onderscheid. Bestudeer ook hier weer eerst de corresponderende fasen in de lessen 3.2 en 3.3.

Voor de individuele cursist

Ontwerp een opzet van een of meer expertmeetings. Kijk eens of het nuttig zou zijn om een handvol deskundigen gedurende één dagdeel te laten brainstormen over de validiteit van het analysemateriaal en de oplossingsrichtingen die daaruit lijken op te rijzen. Of dat het verstandiger is om bijvoorbeeld een aantal meetings met een groot aantal deskundigen te organiseren zoals in het criminaliteitsproject in Amsterdam dat u heeft bestudeerd. Weer een andere opzet zou kunnen zijn om een aantal deskundigen een hele dag in een conferentieoord bijeen te brengen om ze aldaar concreet teksten te laten ontwerpen op het vlak van Visie, Streefbeelden, Doelen en Acties. Kortom, dat u expertmeetings organiseert op het snijvlak van analysefase naar synthesefase is belangrijker dan de werkvorm waarin die bijeenkomsten plaatsvinden.

De bedoeling van het werkstuk is niet anders dan dat u de coach op papier laat weten hoe u van plan bent dergelijke meetings op te zetten. Als u in de gelegenheid bent om daadwerkelijk uw opzet uit te voeren is dat natuurlijk mooi meegenomen. De coach ontvangt in dat geval graag een verslag van de uitkomsten.

Voor de leergemeenschap

Voor u geldt dezelfde opdracht, met dien verstande dat het hier de bedoeling is dat u dergelijke meetings daadwerkelijk uitvoert en de coach laat weten wat er is uitgekomen.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij expertmeetings organiseren die rechtstreeks verband houden met hun project.

3.1.7 [Fase 7. Visie en strategie](#)

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

De visie en strategie is een politiek-bestuurlijke uitspraak met een hoog ambitieus gehalte, uitgedrukt in een tekst die aangeeft wat het beoogde maatschappelijke effect van het beleid moet zijn.

Het gaat dus om de waarde, de zin en zingeving, de aspiratie, de ambitie, het hoogste punt dat bereikt zou moeten worden.

De visienota komt niet uit de lucht vallen, maar wordt gedragen door de bloemlezing, feiten en cijfers, de probleem- en oorzakenanalyse en de door de experts geadviseerde politiek-bestuurlijke interventiepunten. Dat impliceert dat de Visie weliswaar ambitieus is, maar toch realiseerbaar: immers alle onderdelen van het daaraan voorafgaande proces zijn erop gericht om onzin, hobbyisme, onwerkelijkheden en vooral voluntarisme te elimineren.

De visie is geen lang verhaal; één zin kan al genoeg zijn. Het uitwerken daarvan in de vorm van een nota kan een handvol pagina's beslaan.

Zie voor meer informatie: [Visie\(nota\)](#), [Ambitie](#), [Aspiratie](#), [Gewenste situatie](#).

Zie voor praktijkvoorbeelden van visies: [Thais dorp](#), [Parkstad Limburg](#).

Opdracht

Voor individuele cursist én leergemeenschap. Bestudeer ook hier weer eerst de corresponderende fasen in de lessen 3.2 en 3.3.

Ontwerp op basis van al het voorgaande een korte, krachtige Visie. Kies de woorden zodanig dat de lezer ziet dat het niet zomaar een uit het ongerijmde geformuleerde voluntaristische wensdroom is, maar een realistische ambitie die steunt op een doordachte menselijke maat, op een goede analyse van problemen en hun oorzaken, op een verstandige haalbaarheidsdiscussie ter eliminering van oorzaken. Stuur het resultaat naar uw coach.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Visie ontwerpen die rechtstreeks verband houdt met hun project.

3.1.8 [Fase 8. Streefbeelden en doelen](#)

Plaatje: Architectuur_streefbeelden

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Dit onderdeel is de uitwerking van de visie en strategie in een doelenstructuur.

De streefbeelden vormen de hoofdroutes die leiden tot het hoogste doel, de visie.

De doelen vormen het onderliggende wegennet om bij de hoofdroutes te komen.

De doelenstructuur is min of meer de omgekeerde vorm van de probleem- en oorzakenanalyse.

Hieronder staat een schematische weergave van de opzet van een streefbeelden- en doelenstructuur.

Plaatje: 3.1.8. Fase 8 Streefbeelden en doelen

Zie voor meer informatie: [Streven](#), [Oplossingen en oplossingsrichtingen](#).

Zie voor een praktijkvoorbeeld: [Parkstad Limburg](#).

Opdracht

Voor individuele cursist én leergemeenschap. Bestudeer ook hier weer eerst de corresponderende fasen in de lessen 3.2 en 3.3.

Analyseer nu eerst langs welke hoofdroutes, Streefbeelden, toegewerkt moet worden naar realisering van de Visie. Onderscheid daarna per Streefbeeld de doelen die bereikt moeten worden om dat Streefbeeld ingevuld te krijgen. Formuleer vervolgens per hoofddoel een of meer subdoelen. Meestal is die gelaagdheid in Visie, Streefbeeld, Doel, Subdoel voldoende. Daaronder komt straks de laatste laag in de vorm van Acties per subdoel.

Stuur het resultaat van deze exercitie naar de coach.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij Streefbeelden en Doelen ontwerpen die rechtstreeks verband houden met hun project.

3.1.9 [Fase 9. Acties en maatregelen](#)

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Een actie is een concrete omschrijving van de daad die moet worden uitgevoerd om een doel te bereiken.

Een actie moet een daad van elimineren van een aspect van een oorzakelijk complex zijn.

Zie voor het format van een actie: [Format van een actie](#).

Zie voor meer informatie: [Acties](#).

Opdracht

Voor de individuele cursist én de leergemeenschap. Bestudeer ook hier weer eerst de corresponderende fasen in de lessen 3.2 en 3.3.

Nu komt een van de moeilijkste onderdelen: koppel aan subdoelen een of meer concrete acties. Maar let op: een actie is pas een actie als u antwoord weet te geven op ongeveer tien vragen. Kijk daarvoor goed naar het format van een actie dat u op diverse plekken hierboven kunt bestuderen.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Actieplan maken dat rechtstreeks verband houdt met hun project.

Nota bene

In de praktijk lukt het niet altijd om al die punten van het format in te vullen. Soms ontbreekt daarvoor de tijd, soms het geld, soms de kennis, soms een combinatie van dit alles. Dat leidt ertoe dat de effectiviteit van een actie (bijna) altijd relatief is. Anders gezegd: alleen als het voor 100% mogelijk blijkt om alles in te vullen wat bij een goede actie hoort, is de kans van 100% slagen van die actie reëel. Dit gegeven moet u goed onthouden omdat het in Module 4, bij de Architectuur van doel bereiken, een rol speelt in de context van zekerheidsperfectionering versus onzekerheidsreductie. Nu alvast één voorschotje daarop: hoe goed je het beleid ook opzet, het is altijd onzeker of je de gewenste situatie ooit zult bereiken. Er kan altijd iets tussenkomen waar je geen rekening mee hebt kunnen houden.

3.1.10 [Fase 10. Cijfers en feiten](#)

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Dit traject levert gegevensverzamelingen op, gebundeld in papieren dan wel gedigitaliseerde naslagwerken, die rechtstreeks verband houden met het proces.

Want je moet kunnen aantonen dat alles wat je zegt ook klopt.

Bij het verzamelen van gegevens kun je denken aan deskresearch, wetenschappelijk onderzoek, het uitvoeren van enquêtes.

Het gaat daarbij steeds om de vraag: 'Wat zouden we moeten willen weten?'

Zie voor meer informatie: [Cijfers en feiten](#), [Kennisbeleid, kennismanagement, kennisorganisatie](#).

Opdracht

Voor de individuele cursist én de leergemeenschap. Bestudeer ook hier weer eerst de corresponderende fasen in de lessen 3.2 en 3.3.

Laat uw coach zien dat u een bibliografie heeft samengesteld. Dus toon aan dat u naast het componeren van al het analysemateriaal van de voorgaande fasen ook boeken heeft

bestudeerd, onderzoek heeft gedaan, eventueel gegevensbanken heeft opgezet et cetera. Denk nog eens terug aan Stap 2 van de Architectuur van doel stellen: met feiten en cijfers aantonen dat het klopt wat u als probleem waarneemt. Het verzamelen van gegevens geldt overigens voor elk onderdeel van het proces van interactief beleid maken.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Cijfers en Feiten verzamelen die rechtstreeks verband houden met hun project.

3.1.11 Fase 11. Uitvoeringsplan

Plaatje:

Deze paragraaf bevat een opdracht.

Met het groeperen van de concrete acties in een Actieboek sluit de synthesefase en begint de uitvoering.

Daarvoor is een nieuw plan nodig dat aangeeft wie, op welke manier, in welk tempo en met welke middelen aan de slag gaat om leiding te geven aan het (doen) uitvoeren van de afgesproken acties.

Het is van groot belang dat enkele maanden daarvoor al een (schaduw)team wordt geformeerd dat het estafettestokje meteen kan overnemen. Gebeurt dat niet, dan zakt het proces in elkaar en kost het onevenredig veel energie om weer op stoom te komen. Als dat dan al lukt.

Het is tevens van groot belang dat in het Actieboek het meet- en regelsysteem van negatieve feedback is ingebouwd (zie Module 4 Doel bereiken) omdat het anders niet mogelijk is om tussentijdse beleidseffectiviteitsmetingen te doen.

Zie voor meer informatie: [Implementatieplan, uitvoeringsprogramma of werkboek](#), [Uitvoerbaarheid](#), [Uitvoeringsorganisatie](#).

Opdracht

Voor de individuele cursist en de leergemeenschap. Bestudeer eerst de corresponderende onderdelen in de lessen 3.2 en 3.3.

De opdracht is in wezen om een nieuw projectplan te schrijven. Geef aandacht aan: wie gaat het uitvoeren, hoe kom je aan dat team, hoe gaat dat team aan de slag, met wie communiceert dat team, hoe gaat het de voortgang van het uitvoeringsproces meten, enzovoorts?

Stuur dat plan aan uw coach.

Voor de cursisten van Action learning

Het spreekt vanzelf dat zij een Uitvoeringsplan maken dat rechtstreeks verband houdt met hun project.

Nota bene

Ga er maar vanuit dat zich hier net dezelfde - vaak zeer grote - problemen voordoen als bij de allereerste fase van het proces: de voorbereiding. Niets kan, niets mag, teamleden zijn niet beschikbaar, het geld is op, en het proces wordt aanzienlijk belemmerd door vragen vanuit de lijnorganisatie in de trant van 'moet het zo integraal worden uitgevoerd, kan er niet geprioriteerd worden?' Door die problematiek heen zien te komen is een bijzondere opgave. Lukt dat, dan gaat de feitelijke uitvoering goed. Lukt dat niet, dan pleegt het proces in elkaar te zakken en kost het doorgaans extreem veel energie om weer op stoom te komen.

3.2 De methodologie van interactief beleid maken nader toegelicht

In paragraaf 2.2.3 ging het over de vraag: 'Wat zijn de goede dingen?' Het antwoord was: 'Dat zijn de stappen 1 t/m 7.'

Die zeven stappen vertellen echter alleen maar wat je als overheid voor het formuleren van een goed doel nodig hebt. Nu gaan we het hebben over de vraag: 'En hoe doet u dat dan?' Wat is de goede manier om die zeven dingen te doen zodat u inderdaad tot de goede doelformulering komt?

Dat brengt ons bij de methodologie, of het productieproces, van interactief beleid maken. Dat is een proces dat in een aantal fasen werkt van ruw naar fijn, waarbij elke fase in dat productieproces een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de fase die eraan voorafging.

Een voorbeeld van wat hiermee bedoeld wordt kan handig zijn: als een man een gouden ringetje aan de vinger van zijn bruid wil schuiven is dat het slot van een langdurig proces dat ooit begon met iemand die ergens op aarde rondliep en in de grond begon te graven omdat ie dacht 'hier zou wel eens goud kunnen liggen'. Die ruwe erts werd vervolgens op vrachtauto's afgevoerd, in een fabriek ontdaan van zand en stenen, gesmolten, gelegeerd en in staven goud gesmeed. Vervolgens kocht een goudsmid een staafje van dat spul en maakte daaruit dat ringetje.

Zo werkt het productieproces van interactief beleid maken ook: het begint met het verzamelen van grote hoeveelheden ruw materiaal dat stap voor stap wordt ontdaan van zijn ballast om uiteindelijk het karakter van een heel fijn sieraad te krijgen. Het gouden ringetje staat hier voor concrete actie, pas te formuleren aan het eind van het lang en soms moeilijk proces, waarbij elke stap een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de vorige.

Die aanpak verloopt via een aantal methodische fasen waarbij steeds procesdocumenten worden gemaakt. Dat zijn belangrijke dragers van het proces. Eerst fungeren ze als te bereiken tussendoel: het proces wordt als het ware naar het maken van die documenten toe getrokken. Daarna fungeren ze als springplank en energiebron naar het volgende procesdocument. Een soort pull en pushmechanisme dat voor de dynamiek van het proces zorgt.

De fasen 1 t/m 6 van dat proces zijn analytisch van aard, gericht op het zo ver en zo diep mogelijk diagnosticeren van de problematiek, de fasen 7 t/m 9 vormen de synthese waarin de therapie, de oplossingen, de doelen worden geformuleerd. Fase 10 loopt dwars door de fasen 1 t/m 9 heen.

<META content=SBQESPGIEN name

3.2.1 Fase 1. Voorbereiding van het proces

Een goed begin is het halve werk

Een slecht begin is een ramp. Als de voorbereiding van het proces niet goed in elkaar zit ondermijnt dat de kwaliteit van het proces, of dwingt het soms tot het stopzetten van dat proces. Ik heb dat tweemaal moeten meemaken. De organisatorische randvoorwaarden

waaronder het proces zich diende te voltrekken waren zo slecht ingevuld dat ik moest besluiten de opdracht terug te geven. Enige maanden voortsukkelend maakte ik toen de fout te geloven 'dat het allemaal wel alsnog in orde zou komen, en dat de opdrachtgever zijn afspraken inzake de randvoorwaarden wel zou nakomen'. Niet dus. Zo lang wacht ik niet meer. Als ik in het begin van het proces het gevoel heb dat het niet goed zit met die randvoorwaarden begin ik er niet aan. Ik zal dit later uitvoeriger bespreken.

Het succes zit in de voorbereiding. Het gaat altijd om een veranderingsproces. Het doorbreken van de status quo, op zoek naar een nieuwe kwaliteit van een overheidsproduct, wekt per definitie weerstanden. En die weerstanden beginnen al intern omdat men bij interactief beleid maken anders gaat werken dan gebruikelijk is in de staf-lijnorganisatie. Die problemen moeten meteen op tafel komen, naar voren worden gehaald, bespreekbaar gemaakt, en ten principale opgelost voordat men met het inhoudelijke proces aan de slag gaat.

Een proces van interactieve beleidsvorming kent op een aantal plekken specifieke moeilijkheden. De voorbereiding is daarvan de eerste. Ik kom bijna nooit tegen dat men dergelijke projecten in alle rust, degelijk en volgens het boekje voorbereidt, desnoods een paar maanden de tijd nemend om alles goed te organiseren. Ik heb eenmaal een projectleider meegemaakt die een jaar lang bij zijn directeur nul op het rekest kreeg op zijn verzoeken om het project dat aan hem was toegewezen goed en bekwaam voor te bereiden. Zolang de directeur hem niet de ruimte bood om dat te realiseren deed hij ook niks. Na een jaar ging de directeur om. De projectleider ging aan de slag en maakte er een succesverhaal van. Na ruim tien jaar genereert deze activiteit voor de desbetreffende minister nog steeds positieve resultaten.

De belangrijkste taken of producten bij de voorbereiding van het proces zijn:

Onvoorwaardelijke dekking verwerven

Zoals gezegd, interactieve beleidsontwikkeling voltrekt zich als een veranderingsproces. En dat roept weerstanden op, intern en extern. Het ruimen van die weerstanden gaat niet vanzelf. Zonder dekking van de ambtelijke (en soms ook van de politieke) top moet men daar niet aan beginnen. Dat is niet alleen 'gevaarlijk' voor de personen die dat proces gaan trekken, maar het komt ook de uiteindelijke kwaliteit van het resultaat niet ten goede. Dekking geven is overigens niets anders dan als gezagsdrager/portefeuillehouder tegen de verantwoordelijke projectleider zeggen: 'Ik geloof in dit proces, ik steun en dek de te hanteren methodologie en ik verdedig je tegen aanvallen op het proces en op de persoon.' Als je als projectleider het gevoel hebt dat het niet gemeend is, geef dan de opdracht terug.

Ik mocht een keer een opdracht doen voor een minister die, na een paar uur kennis te hebben genomen van deze methodologie van interactieve beleidsvorming, zei: 'Zo gaan we aan de slag, het zal een grote hoeveelheid weerstanden oproepen, maar zodra je tegen obstructie aanloopt die je zelf niet kunt oplossen wil ik dat je het op mijn bureau deponeert, dan los ik dat voor je op.' Dat is dekking geven.

Een goed team samenstellen

Interactieve beleidsontwikkeling vereist een eigen organisatorische invulling naast de normale staf-lijnorganisatie: een projectteam. Zonder een hecht, fulltime aanwezig team moet men niet aan een dergelijk ontwikkelingsproces beginnen. Het is de taak van de projectleider om (gemeten naar de schaal en omvang van het project) vast te stellen hoe groot dat team moet zijn, dat team samen te stellen, daarbij rekening houdend met karakteristieke elementen van het proces: men moet een ontwikkelaar zijn, durf en verbeelding hebben, charmant zijn, goede analytische en communicatieve vaardigheden bezitten, kunnen samenwerken. Geen team, dan ook geen veranderingsproces. Les 3.4 gaat dieper in op bijzonderheden in organisatorische zin.

Een ander voorbeeld. Een projectleider, via een uitspraak van de Tweede Kamer door de desbetreffende minister belast met een tamelijk gecompliceerde opdracht, kreeg van zijn directeur-generaal een omvangrijke taakomschrijving van vijf kantjes, en een kant en klaar team van personen met wie hij die klus moest klaren. Enkele maanden lang liep de projectleider aan alle kanten vast. Met het team was geen land te bezeilen en de taakomschrijving was een dictaat waarin stond aan welke aspecten hij wel of geen aandacht mocht schenken, hoe hij dat moest doen, wie wel en wie niet daarbij betrokken moesten worden en nog meer directieven die haaks staan op een open interactief proces. Op zekere dag ging hij naar de directeur-generaal scheurde de taakopdracht voor zijn ogen doormidden en zei: 'Ik wil zelf de opdracht formuleren.' Nadat de directeur-generaal (in dat nogal hiërarchisch opererend departement waar dergelijk gedrag van iemand van schaal 12 geen pas gaf) van zijn verbazing was bekomen zei hij: 'Hoe zou die opdracht dan moeten luiden?' De projectleider antwoordde: 'Zoek de problemen, en los ze op.' Het antwoord van de directeur-generaal was kort en bondig: 'Inderdaad, zo kan het ook.' Vervolgens gaf de projectleider aan dat hij niet uit de voeten kon met het door de directeur-generaal

geprefabriceerde projectteam. Op de vraag van de directeur-generaal wat hij dan wel wilde antwoordde de projectleider dat hij in het hele departement op zoek wilde gaan om een vijftal personen te vinden met wie hij dat avontuur tot een goed einde kon brengen, en dat hij van de directeur-generaal verwachtte dat deze hem zou steunen als die teamleden – wellicht zittend in een geheel ander deel van het departement – vrij gemaakt zouden moeten worden. Ook daarmee ging de directeur-generaal akkoord en begreep dat het uitgerekend zijn taak en rol was om dat type problemen op te lossen. Daarna begon het project op rolletjes te lopen.

Moraal? In de eerste plaats 'het begint bij je zelf'. Als je als projectleider niet het inzicht én de durf hebt om de noodzakelijke verandering bij jezelf te zoeken, hoe kun je dan verwachten dat anderen zullen veranderen? In de tweede plaats het belang van het hebben van een baas/opdrachtgever die luistert en doet wat de essentie is van managen, namelijk de medewerkers die voor jou het werk doen, in staat stellen dat werk dan ook te doen zoals zij, die medewerkers, dat zien, voelen en proeven.

Voldoende middelen regelen

Zonder eigenstandige middelen kan een projectteam geen deuk in een pakje boter slaan. De belangrijkste zijn:

- een eigen budget hebben waarover de projectleider zelfstandig kan beslissen, zonder parafen vooraf en alleen met verantwoording achteraf;
- één grote werkruimte voor het team, dus onder geen enkel beding het team opdelen over verschillende kamers, verdiepingen of gebouwen;
- alle noodzakelijke apparatuur zoals pc's, fax, modem, printer, gsm, internet, website, et cetera.

Ook dit is een onderwerp waarin men alle fouten uit het grote-foutenboek pleegt te maken. De klassieke reactie van een staf-lijnorganisatie tegen het optuigen van een project is vijandig, behalve als de minister zelf wil dat het project er komt. In de regel moet een projectleider zeuren en zaniken om een adequaat budget, ruimte, middelen en mensen, maar hij krijgt altijd te weinig en te laat. De grote fout is dan dat de projectleider dat accepteert en zich vervolgens op een mission impossible laat sturen. Het klinkt wrang maar sinds Srebrenica pleeg ik projectleiders, die op die manier aan een project willen beginnen, te adviseren om aan hun opdrachtgever te zeggen 'Ik heet niet Karremans. Doe het zelf maar.'

Om in de militaire sfeer te blijven verwijs ik naar een generaal wiens loopbaan gekarakteriseerd werd door een hardnekkige en nimmer verflauwende toewijding aan het verschaffen van alle zaken die zijn mensen nodig hadden om de vijand te kunnen verslaan, Sir Peter de la Billière. Een Engelse generaal met een Franse naam, voormalig commandant van de SAS, de Special Air Service Group, en tijdens de eerste Golfoorlog, begin jaren negentig, als leider van de 45.000 Britse strijdkrachten de tweede man achter generaal Norman Schwarzkopf, aanvoerder van de geallieerden. Het waren zijn SAS-manscapen die achter de linies van Saddam Hoessein werden gedropt, onder meer om de mobiele Scud raketinstallaties op te zoeken en te vernietigen. De twee boeken die hij heeft geschreven¹ beschouw ik als betere managementlectuur dan de gebruikelijke handboeken over management. Een paar citaten uit zijn autobiografie:

- Over het grote belang van adequate middelen: *'Many people, not understanding our role, still regarded us with suspicion, and some with jealousy, because we always had the best and latest equipment'* (pag. 229).
- Over de dekkende taak en rol van de politieke superieuren: *'Once they have taken a decision to send service men and women to fight for their country, they must commit all available resources and finance, and give the fullest political commitment, to ensure that their military forces have everything they need to win as quickly as possible'* (pag. 422).
- Over het belang van een goede teamformatie: *'Another vital factor is the selection of personnel. You must choose people whose chemistry suits you – people with whom you can work, and who feel easy working with you. Further, you must have complete professional confidence in them, and not worry that they may not be up to their jobs; if you do start to worry, you must get rid of them, and quickly. With the right people you can have misunderstandings and disagreements, and yet carry on, secure in the knowledge that things will come right in the long run'* (pag. 275).

- Over het belang van een hecht samenwerkend team: *'I was well aware that for the rest of the patrol the presence of outsiders was a bore. The members of 4 Troop all knew each other intimately, and functioned together with the smoothness of a well-oiled machine. The addition of new people was a potential irritant: we were not in the minds of the rest of them, and although in theory there should be no problems, we could not be certain how we would work together in a crisis'* (pag. 245).

Een paar citaten uit zijn boek over de Golfoorlog:

- Over het belang van voorbereiding van een half jaar om na drie dagen de strijd gewonnen te hebben: *'The build-up, both political and military, had to be conducted with care and patience. When war came at last, it was short, sharp, and (for us) extraordinarily successful, with minimal Coalition casualties. But if our preparation had been skimped, or if our force levels had been inadequate, the result would have been very different; the land battle would have lasted much longer, with far higher casualties, particularly among the Iraqis, who would have lost very large numbers of men if the fighting had been protracted'* (pag. 4).
- Over het belang je eigen mensen te kunnen kiezen: *'Under what is known as the shopping-basket system, officers were already being called in and appointed to positions in the tri-service headquarters without the so-far-unchosen commander being able to have any say in their selection. Any commander, given the opportunity, would prefer to select the key people for his own headquarters, especially if it is being tailor-made, as was happening here. (...) I must also see I get the best people available for the jobs in my headquarters – no kind-hearted jolly along of those less than competent'* (pag. 15 en 16).
- Over het belang van open en hechte samenwerking tussen de drie volmaakt verschillend opererende strijdkrachten, het leger, de luchtmacht en de zeemacht: *'Somehow I had to convince the sailors and airmen, many of whom had powerful personalities and definite views on how things should be done, that they now needed to work as a corporate, tri-service group. I had to develop in them a sense of loyalty to me and my headquarters, and give them the feeling that the organization which I was setting up needed their active support'* (pag. 58).
- Over het gevecht tegen de klassieke lijnadministratie (in dit geval de ambtenaren van Whitehall) om de spullen te krijgen die nodig waren voor een offensief: *'The trouble was that although, as the weeks went by, our operational concept changed fundamentally, the policy on rate-capping appeared to remain the same. From the Field Commander's viewpoint the fact that the Coalition was swinging round from defence to offence seemed to make no difference, and I had the impression that the arm-in-the-mangle policy was being rigorously implemented. When our ideas and aims changed, the civil servants, it seemed to me, retained an unacceptable high level of control over what the military were doing'* (pag. 77).
- Over de onmogelijke opgaven die je soms krijgt van opdrachtgevers die graag op afstand willen meesturen zonder dat ze weten hoe de zaken in elkaar steken vertelt hij over het probleem van Schwarzkopf om de ambtenaren in Washington ervan te overtuigen dat het geen zin had om een hele divisie in te zetten om de weg van Bagdad naar Amman te bezetten: *'This would have been almost impossible to support logistically, because of the distances involved, and it would have diverted an immense amount of effort from the main thrust in the east, yet it did not suffice for Schwarzkopf to report back to Washington that this was not a viable alternative. He had to prove that it would not work, and this alone took a great deal of time and effort which should have gone into the plan proper'* (pag. 103).
- Over het lage niveau van de politiek zegt hij: *'The politicians are ducking and weaving, and trying to avoid the real decisions they are there for. They love section-commander type decisions, like organizing uniforms or deciding on the*

British Force's radio². ROE matters, where the future conduct of the war and their own and their Government's position could be in question, they avoid at all possible' (pag. 179).

Het feit dat ik zo diep op dit onderwerp van de middelen en dergelijke inga, en dat ik zoveel citaten van De la Billière opvoer zal u wellicht doen begrijpen hoe belangrijk ik dit aspect heb leren vinden in het licht van resultaatgericht beleid maken.

Zeer kort en bondig gezegd: men eist prestaties op het niveau van Ajax maar men investeert op het niveau van Zwolsche Boys; in de praktijk van het openbaar bestuur eist men wel constant dat er resultaten moeten komen, maar de mensen die dat moeten zien te realiseren krijgen bijna nooit de mogelijkheden en middelen om dit waar te maken, en worden ook nog voortdurend vanuit de lijn gestuurd, lastig gevallen, linksom en rechtsom gecommandeerd, want – zo luidt een van de meest verkeerde leuzen – 'het proces moet wel beheersbaar blijven'. Beheersing is proberen iets 'in de klauwen te houden'. Dat is voor sommige zaken zoals klassieke lijnactiviteiten nuttig en noodzakelijk. Een proces is totaal iets anders. Een proces is open, wendbaar, onvoorspelbaar. Proberen een proces te beheersen is hetzelfde als proberen met een bokshandschoen onder een stromende douche een heel klein stukje zeep op te rapen.

Nota bene: deze gedrags- en handelwijze van de staf-lijnorganisatie is een van de verklarende oorzaken van de grote hoeveelheid onuitvoerbaar beleid die er sinds de jaren tachtig is ontwikkeld. Die beleidsopstapeling heeft geleid tot zeer ernstige problemen, waaronder de niet-handhaafbaarheid van regelgeving, de noodzakelijke uitwijking naar gedoogbeleid, diepe frustraties bij uitvoerende lichamen (provincies en gemeenten) en professionals (leraren, agenten, brandweerlieden, verpleegkundigen en vul zelf maar verder in). Andere oorzaken van het creëren van onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving liggen besloten in het niet of foutief betrekken van de uitvoering bij het ontwerpen van dat beleid.

Een paar gevallen. Een projectleider begon aan een klus en vroeg voor het team een faxapparaat. Dat kwam er dan eindelijk na enkele maanden zeuren en zaniken. De aan het project gelieerde staf-lijnorganisatie was laaiend: 'Zij wel en wij niet'. Dat heeft drie jaar lang de verhoudingen tussen de lijnorganisatie en het projectteam verstoord.

Ik begon zelf eens aan een project onder de belofte van de opdrachtgever dat op de dag waarop we zouden aanvangen in de projectruimte zeven bureaus en stoelen, zeven telefoons, zeven prullenbakken, zeven computers, een fax en een kopieerapparaat zouden staan. De hele ruimte was leeg toen we aantraden. Er stond niets. Het was een maandagochtend, dan zit iedereen in een managementteamvergadering, de opdrachtgever ergens bij de secretaris-generaal, dus we haalden zijn hele kamer leeg. Alles, bureau, vergadertafel, telefoon, computer, noem maar op. Een paar uur later kwam hij lachend naar ons toe, want toen hij zijn lege kamer betrad begreep hij bliksemsnel dat hij zijn afspraak niet was nagekomen. Diezelfde middag nog beschikten we over alles wat we nodig hadden om te kunnen beginnen.

In weer een ander geval was de ruimte voor het projectteam te klein. Verplaatsbare tussenwanden mochten om duistere redenen niet weggehaald worden. Daarvoor moesten er procedures worden doorlopen en parafen gehaald. Maar daar konden we niet op wachten. Met enkele teamleden hebben we die wandjes weggehaald, ook al om te laten zien hoe je verkoking bestrijdt. Hel en verdoemenis daalden op ons neer. Dat hebben we rustig laten overwaaien en zijn aan ons werk gegaan. Dat is het enige dat telt: de mogelijkheden en middelen hebben om je werk te doen. En daarvoor zorgen, dat is de definitie van management.

Tot slot nog een paar zinnen over een vraag die wellicht bij u op kwam aan het begin van deze paragraaf, namelijk waarom is het belangrijk dat het projectteam niet over verschillende kamers of gangen of zelfs gebouwen verspreid is maar bij elkaar in één grote ruimte zit? Dat is moeilijk om goed uit te leggen. De reden is dat een team dat bij elkaar in één grote ruimte zit een aanzienlijk homogener, krachtiger, overtuigender identiteit opbouwt dan een team dat fysiek niet bij elkaar zit. Dat heeft te maken met het gegeven dat aura's die in elkaars nabijheid zijn van elkaars toevoegende waarde kunnen profiteren. Op die manier ontstaat de door De la Billière genoemde well-oiled machine. Overigens vindt niet iedereen het fijn om in één grote ruimte te zitten. Sommigen hebben een prikkelende omgeving nodig, anderen juist liever niet.

Degelijke training en teambuilding geven

Een projectteam behoeft een stevige training vooraf in het leren omgaan met de methodologie van interactieve beleidsontwikkeling. Daarmee start dan ook de teambuilding, een noodzakelijk te vervullen voorwaarde voor het welslagen van het proces.

Procesdocument

Het procesdocument dat bij deze eerste fase hoort is het projectplan. Dat behoort alle elementen te bevatten die hierboven zijn genoemd, zoals de dekking vanuit de top, de methode van werken, de samenstelling van het team, het budget, et cetera. Het bevoegd gezag wordt verzocht dat projectplan (eventueel na correctie) te accorderen.

De projectleider beoordeelt op grond van de eigen professionaliteit of hij met de door het bevoegd gezag voorgestelde aanpassingen van het projectplan de beoogde kwaliteit kan leveren. Zo nee, dan moet de opdracht worden teruggegeven. Anders krijgen zowel opdrachtgever als opdrachtnemer in de loop van het veranderingsproces – vooral als dat op grote weerstanden in de omgeving stuit - problemen met elkaar.

Tot slot

Het naar je toehalen van alle problemen in het begin van het proces, en alle kracht, kennis, inzicht en charme gebruiken om die te overwinnen, is het begin van het verwerven van intern draagvlak voor het proces dat de status quo moet veranderen.

-
1. Sir Peter de la Billière, *Looking for trouble*, Harper Collins 1995. Dat is zijn autobiografie. Daarnaast beschreef hij zijn persoonlijke ervaringen in de Golf oorlog in *Storm Command*, Harper Collins 1992.
 2. Een mooi voorbeeld hiervan in Nederland vindt u in de kop van een artikel in NRC Handelsblad van 11 augustus 2001 waarin Steven Derix een interview heeft met Egbert Klop, generaal-majoor der mariniers. Dat interview gaat over Srebrenica, Eritrea en de manier waarop de politiek zich daarmee bemoeit. Die kop luidt (geheel in de geest van wat De la Billière hier bedoelt: 'Straks vraagt de Kamer of we genoeg lunchpakketten hebben.'

3.2.2 [Fase 2. Het ontwerpen van een Omgevingsanalyse](#)

Hier begint het verwerven van extern draagvlak

Interactief beleid maken is werken van buiten naar binnen en van onderop. De vraag is: wie zit dan buiten, dus met wie gaan we praten? Om daarop een antwoord te kunnen geven maken we een Omgevingsanalyse. Vanaf het moment waarop een team daarmee aanvangt begint, haast onmerkbaar, het zo gewenste proces van het verwerven van extern draagvlak.

Het maken van een omgevingsanalyse is het (via een bepaalde brainstormmethode) inventariseren van relevante sleutelfiguren binnen en buiten de betreffende overheid, binnen en (soms) buiten Nederland: beleidsmakers, regelgevers, uitvoerders, handhavers, klanten, en andere personen die een functionele relatie tot het onderwerp hebben. Dus niet toevallig passerende 'boeren, burgers en buitenlui'. Die laatsten zijn niet onbelangrijk, maar moeten op een andere manier dan via de omgevingsanalyse bij het proces worden ingeschakeld, namelijk via het in fase 10 te behandelen onderwerp van de 'cijfers en de feiten'. Soms kan het van belang zijn om – al dan niet via enquêtes - statistisch significante onderzoeken onder niet-functioneel bij het onderwerp betrokken mensen te doen. Dat voltrekt zich dus via het spoor van aanvullend (wetenschappelijk) onderzoek, niet via het spoor van de omgevingsanalyse. Wij komen daar in fase 10 op terug.

Dus voor de goede orde: sleutelfiguren die in een Omgevingsanalyse thuishoren zijn functioneel bij het onderwerp betrokken personen.

Nota bene: maak niet de fout om een Omgevingsanalyse verkeerd te typeren. Er zijn mensen die denken dat een Omgevingsanalyse iets is als het beschrijven van trends en ontwikkelingen (internationaal, nationaal, provinciaal, gemeentelijk, politiek, technologisch, economisch, maatschappelijk). Dat is onjuist. Om te komen tot het correct stellen van doelen - als noodzakelijk te vervullen eerste voorwaarde voor het uiteindelijk bereiken van die doelen - moet men het gesprek voeren met personen die met hart en verstand wijsheid en waarheid over het onderwerp op tafel willen en kunnen leggen. Pratend met die mensen komen de trends en ontwikkelingen over knelpunten, oorzaken en oplossingen vanzelf op tafel. Dus ga nimmer zelf, vanuit de administratie een beschrijving van die trends et cetera maken, maar 'trek' die als het ware uit mensen die weten waar ze over praten. Om die reden is het maken van een Omgevingsanalyse niets anders dan het vaststellen van een lijst van te raadplegen personen.

Het uiteindelijke aantal te raadplegen sleutelfiguren wordt bepaald door het gevoel dat met die hoeveelheid sleutelfiguren de materie goed genoeg, dat wil zeggen in al zijn verschillende nuances en gezichtspunten, gedekt

is. Dat gevoel kan men – afhankelijk van de complexiteit en omvang van het vraagstuk - hebben bij 25 of 50 personen, of pas bij 150 personen, en misschien zelfs pas bij 750 personen of meer.

De belangrijkste taken bij het maken van de omgevingsanalyse zijn:

Lijst van functionele en subfunctionele invalshoeken en sleutelfiguren

Het projectteam maakt met een klein gezelschap van intern betrokken collega's een eerste ruwe lijst van functionele invalshoeken. Zet een man of vijftien om de tafel, vraag ze om eerst een aantal functionele invalshoeken te noemen rond een probleemvermoeden, daarna subinvalshoeken en ten slotte organisaties/namen van sleutelfiguren. Na een uurtje is er een eerste – zeer ruwe - groslijst van diverse invalshoeken en namen ontstaan.

Zie onderstaand schema voor de relatie tussen functionele en subfunctionele invalshoeken en namen van sleutelfiguren rond het probleemvermoeden dat een aantal jaren geleden werd geformuleerd door de toenmalige Minister Melkert van Sociale Zaken: 'Er is volgens mij armoede in Nederland.'

<i>Functionele Invalshoeken:</i>		<i>Subfunctionele invalshoeken:</i>	<i>Sleutelfiguren:</i>
Kerken		Katholiek Protestants Joods slam	Bisschop Muskens
	I		
Sociale diensten		Divosa Bijstandsmoeders	
Wetenschap			
Adviesraden			
Politiek			
Enzovoorts			

Het gaat dus om een associatieve gedachtenwisseling over de vraag wie er allemaal met verstand en gevoel gezaghebbende uitspraken zouden kunnen doen over het probleemvermoeden 'armoede in Nederland'. De bijeenkomst gaat dus niet over een analyse van dat probleem(vermoeden), laat staan over oplossingen. Alleen maar inventariseren wie erbij betrokken zou moeten worden. Als men vindt dat de Kerken bij het probleem 'armoede' betrokken dienen te worden is het niet moeilijk enkele relevante subinvalshoeken te ontdekken en vervolgens voormalig bisschop Muskens aan te wijzen als één van de sleutelfiguren, omdat deze indertijd van zich liet spreken door te stellen dat armen wat hem betreft het recht hadden een brood te stelen.

Die eerste ruwe lijst van een bijeenkomst van een uurtje moet vervolgens netjes worden geordend en daarna in het horizontale circuit worden gebracht. Dat wil zeggen: teamleden verspreiden deze bepaald nog 'onaffe' lijst onder collega's intern, maar ook extern bij partijen die via de functionele en subfunctionele invalshoeken op het tableau zijn verschenen. Al deze personen wordt gevraagd een minuut of vijf naar de lijst te kijken en verbeteringsvoorstellen te doen. Die worden meteen verwerkt tot nieuwe, steeds betere lijsten, die vervolgens weer voortdurend ter verbetering links en rechts worden uitgezet. Op die manier gaat de lijst in enkele weken wel twintig keer over de kop. Men kan ze toesturen aan individuen, men kan ook tijdens vergaderingen, bijvoorbeeld werkoverleg of toch toevallig plaats hebbende werkgroepbijeenkomsten (met collega's van andere diensten en bedrijven of van partijen uit het veld) even een paar minuten aan het verbeteren van die lijst besteden. Op die manier ontstaat er al een draagvlak voor het proces binnen en buiten de organisatie. Voor hen die in dit vroege stadium betrokken zijn bij de opzet van interactieve beleidsvorming kan het hun eigen proces worden.

Nota bene: dus niet het projectteam maakt de lijst maar tientallen betrokkenen; het team zorgt alleen voor het proces dat het ook allemaal gebeurt zoals dat hoort, en kan dan zelf in de marge van dat proces natuurlijk een paar namen van sleutelfiguren aandragen, maar de bulk van de lijst ontstaat buiten het team. Daarin ligt de sleutel voor het opbouwen van extern draagvlak.

Als de lijst een stadium van 'afheid' begint te krijgen moet er een 'verticale' verbetering plaats vinden. De lijst gaat dan omhoog in de administratie, zowel in eigen huis als in dat van enkele belangrijke partijen die vanuit de functionele en subfunctionele invalshoeken op de lijst zijn gekomen. Directeuren, directeuren-generaal, eventueel ook de minister – afhankelijk van de reikwijdte van het onderwerp en van de overheid (rijk, provincie

of gemeente) waar dit speelt – krijgen het verzoek om de lijst te verbeteren. Steevast hoor je dan: 'Het zijn er wel erg veel hoor.' En vervolgens weet de betrokken politieke of ambtelijke manager er toch nog wel een naam aan toe te voegen.

Met deze manier van ontwerpen van de omgevingsanalyse begint al de verandering zonder dat iemand dat in de gaten heeft. En ook het opbouwen van draagvlak voor die veranderingen.

Het maken van een goede omgevingsanalyse, dus van een lijst met relevante sleutelfiguren¹, kost ongeveer één maand werk. Hoe groot de lijst van te raadplegen sleutelfiguren moet zijn valt niet te zeggen. Nogmaals, soms kan men volstaan met vijftig personen, soms moet men vele honderden personen raadplegen. Dat heeft vooral te maken met de vraag waar men steunpunten en bruggenhoofden wil opbouwen die later nodig zijn bij de uitvoering van het in gezamenlijkheid ontwikkelde beleid.

Weerstaan kritiek

Tijdens het ontwerpen van de lijst ontstaat echter niet alleen draagvlak, maar ook weerstand. Een van de meest voorkomende kritieken - zeker als de lijst omhoog gaat naar managers – is een opmerking in de trant van: 'Ik zie dat jullie die Jansen op de lijst hebben staan. Welnu, die vent ken ik, is helemaal geschikt, daar komt niks uit en bovendien kan ik zelf wel vertellen wat die Jansen allemaal op te merken zou hebben.'

De projectleider en zijn team dienen op dergelijke geluiden maar één antwoord te hebben: 'Niet wij zelf hebben Jansen op de lijst gezet. Hij is erop gekomen in een raadpleging van vele interne en externe personen. Dus wij halen Jansen niet van de lijst, omdat we anders degenen die voor ons hebben gewerkt, en met ons de lijst hebben samengesteld, zouden desavoueren. Deze lijst heeft draagvlak bij degenen die zich de moeite hebben getroost verbeteringen aan te brengen. Bovendien denk je misschien dat je weet wat Jansen te zeggen heeft, maar de praktijk in andere processen wijst een en ander maal uit dat je je daarin behoorlijk kunt vergissen. Jansen, eenmaal in een persoonsgerichte benadering aangesproken op zijn kennis en gevoel in deze materie zou wel eens dingen kunnen vertellen die jij nog nooit van hem gehoord hebt. En die dingen gaan wij bij hem halen.'

Het komt ook voor dat een hoger geplaatste ambtenaar aan het schrappen gaat om de minister te 'beschermen'. Een keer stonden er vier leden van de Tweede Kamer op zo'n lijst. De betrokken directeur-generaal wilde die schrappen op grond van de argumentatie: 'Als die parlementariërs worden geconsulteerd, dan krijgt de minister daar in de Kamer moeilijkheden mee.' De projectleider hield voet bij stuk door vast te houden aan het adagium: als anderen vinden dat die vier erop moeten staan haal ik ze er niet af. De woordenstrijd tussen directeur-generaal en projectleider hield pas op toen de projectleider zei: 'Waarom vragen we het niet gewoon aan de minister zelf?' Zo gezegd, zo gedaan. De minister zei: 'Staan laten die lui, ik ben zeer benieuwd naar wat ze buiten de Kamer te vertellen hebben.'

Andere punten van weerstand zijn vragen als: 'Waarom hebben jullie er zoveel op die lijst staan? Waarom trek je het proces zo breed?' Het antwoord daarop is weliswaar eenvoudig maar daarmee bepaald nog niet overtuigend: 'Omdat al die namen en die breedte als vanzelfsprekend komen boven drijven als je een enkele tientallen verstandige mensen vraagt wie over het geponeerde probleemvermoeden zouden moeten worden geraadpleegd.' Als het een probleemvermoeden van geringe omvang en complexiteit gaat, bijvoorbeeld de slechte klimaatbeheersing in de aula van een universiteit, dan is men snel klaar met het schetsen van de omvang van de populatie die daarbij betrokken moet worden: enkele hoogleraren, enkele studenten, de pedel, een architect, een aannemer, een klimaatbeheersingsdeskundige en wellicht een paar gasten die regelmatig die aula bezoeken. Klaar. Maar als het gaat om het probleemvermoeden dat er armoede is in Nederland, dan red je het niet met de inschakeling van alleen maar zo'n tien personen.

Sturen op relatieve dissensus

Omdat namen van sleutelfiguren opduiken vanuit alle denkbare invalshoeken is het vanzelfsprekend dat er personen op de lijst van de omgevingsanalyse verschijnen wier opvattingen diametraal tegenover elkaar staan. Dat is juist en dat is goed. Een correct proces van interactieve beleidsvorming zoekt naar iedere gedachte, iedere gevoelswaarde, iedere nuance of iedere opvatting die betekenis zou kunnen hebben in het vinden van de analytische achtergronden van een probleem. Het zoeken en vinden van de tegenwerping² is daarvoor essentieel. Daarom is een dergelijk proces, althans wanneer het volgens deze methode wordt opgezet, per se niet een proces van zoeken naar consensus. Het is niets anders dan het nauwgezet in kaart brengen van de altijd en eeuwig aanwezige dissensus: de afwezigheid van consensus omdat er nu eenmaal verschillende meningen zijn over de aard, omvang, achtergronden en oplossingen van een probleem(vermoeden). Omdat die afwezigheid van consensus niet absoluut is, noemen we het relatieve dissensus. Men is het altijd in zekere mate of tot op zekere hoogte met elkaar oneens.

Door dit principe van relatieve dissensus aan te hangen is het gemakkelijk om tijdens de volgende fase, namelijk die van het feitelijk consulteren van sleutelfiguren, altijd vol te houden: 'U heeft gelijk, dus wij zorgen ervoor dat u ook gelijk krijgt.' Maar datzelfde zeg je dan ook aan degene die een totaal afwijkend standpunt inneemt: 'U heeft gelijk, en wij zullen ervoor zorgen dat u ook gelijk krijgt.' Dat lijkt niet mogelijk, maar dat kan wel degelijk. Iedereen heeft namelijk, vanuit het eigen referentiekader naar de werkelijkheid kijkend, een eigen visie op wat hij waarneemt. En heeft daarmee het volste recht om te zeggen dat wat hij ziet de enige echte en relevante wereld is. Als dat haaks staat op de perceptie van iemand anders is dat normaal, en is dat ook verenigbaar te maken met procestechniek die later aan de orde komt bij het onderwerp bloemlezing en probleem- en oorzakenanalyse: met deze instrumenten kun je tijdens het proces laten zien dat iedereen met zijn eigen perceptie ook zijn eigen plaats heeft gekregen. Dat er dus recht wordt gedaan aan afwijkende en conflicterende visies.

Het enige punt van zorg is: hoe voorkom je dat er een onverstandig persoon op de lijst van de omgevingsanalyse terecht komt? Of iemand die gaat zitten liegen in de consultatieronde? Of met twee tongen spreekt: een eigen verhaal naast een 'persverhaal'? De kracht van de uiteindelijke beoogde maatschappelijke resultaten begint, staat en valt met de correctheid van de lijst van sleutelfiguren. Daarom is het zo belangrijk dat niet het team die lijst maakt, maar een groep van tientallen personen van binnen en van buiten het eigen huis, waarbij voortdurende verbetering en aanscherping van de lijst het parool moet zijn. Na verloop van een viertal weken moet het team zonder aarzelen het antwoord 'ja' kunnen geven op de vraag: 'Geeft deze lijst voldoende spreiding, geeft deze lijst dekking?' Ofwel, hebben we met deze lijst naar eer en geweten de best denkbare spreiding en dekking van alle mogelijke gezichtspunten rond het probleemvermoeden in kaart gebracht, ja of nee? Pas als men daar volmondig 'ja' op zegt kan men naar de volgende fase.

Procesdocument

Het fysieke product van deze fase is een lijst met namen van sleutelfiguren, gerangschikt naar functionele invalshoek en verder onderverdeeld naar subinvalshoeken of thema's. De lijst kent twee verschijningsvormen: enerzijds een telefoonboekachtige uitgave, met alleen de naam, subinvalshoek en functionele invalshoek; anderzijds een geautomatiseerde databank die alle relevante gegevens omtrent de sleutelfiguur bevat. Het hebben van zo'n lijst is – naast zijn instrumentele functie als onderdeel van het proces – ook een doel op zichzelf: men weet dan precies wie naar de stand van dat moment de relevante buitenwacht is. Die lijst moet dan ook – mede ten behoeve van de betrokken gezagsdragers – goed worden bijgehouden.

1. U ziet dat ik het begrip 'omgevingsanalyse' in beperkte zin interpreteer: het is alleen maar een lijst van 'namen en rugnummers'. Anderen zien in een omgevingsanalyse (ook) de inhoudelijke analyse van hetgeen die omgeving inbrengt. Dat aspect heb ik ondergebracht in alle volgende stappen, omdat in mijn methode die relevante omgeving ook dan steeds mee blijft doen en zelfs meewerkt aan die inhoudelijke analyse.

2. Dit staat dicht bij het onderdeel *advocacy process* van de theorie van het *disjointed incrementalisme of muddling through* van Lindblom.

3.2.3 [Fase 3. Het uitvoeren van de Consultatieronde](#)

Nu gaan we met sleutelfiguren praten

Men kan de consultatieronde op verschillende manier uitvoeren:

- Door middel van bilaterale gesprekken: dan gaat één interviewer praten met één sleutelfiguur, stelt zes vragen (zie straks), noteert de antwoorden en levert een verslag in bij het projectteam. Dit levert in de praktijk de beste resultaten op, maar is erg arbeidsintensief.
- Door middel van groepsbijeenkomsten: dan vindt een gestructureerd gesprek plaats met een groep deelnemers.
- Een mengvorm van groeps gesprekken en individuele interviews.

Nota bene: om alles uit een groepsbijeenkomst te krijgen wat erin zit (hetgeen in een rondetafelgesprek moeilijk is als het allemaal de slimste jongens uit de klas zijn) moet men eerst, meteen aan het begin van de bijeenkomst, de zes vragen stellen, één voor één, en die ter plekke schriftelijk

laten beantwoorden. Dat is brainstormen conform de 'methode van de nominale groep'¹. Daarna vergaderen aan de hand van een paar hete hangijzers.

Hoe lang een consultatieronde duurt valt niet te zeggen. Dat hangt vooral af van a) het aantal te raadplegen sleutelfiguren en b) het aantal interviewers dat men inzet. Wel is van belang dat dit procesonderdeel onder grote druk wordt uitgevoerd. Een consultatieronde mag niet een paar maanden aanslepen maar moet als een *hit and run* operatie plaats vinden. Anders valt het momentum weg. Bij voorkeur vindt het plaats in één of twee weken. Hoogstens één maand. Als men dan interviewers tekort komt moet men niet de fout maken om dan maar méér tijd uit te trekken, maar dient de projectleider aan het werk te gaan om meer interviewers te 'ronselen', te brieven en op pad te sturen. Kortom, men kan de consultatieronde organiseren zoals men wil, als het maar snel gaat.

Zo heeft een projectleider in juli 2001 bij de gemeente Rotterdam een consultatieronde georganiseerd op één dag: in diverse grote zalen kwamen sleutelfiguren en interviewers tegelijk bijeen en vonden de gesprekken op dat ene moment allemaal tegelijk plaats. Dat werkt buitengewoon goed en heeft naast het voordeel van de snelheid ook nog het bijzondere aspect van 'het opschudden van het bed, werken in de wandelgang en reactiveren van het relevante netwerk.'

Een ander voorbeeld. De toenmalige Commissaris voor Transport van de Europese Commissie, Karel van Miert, was gecharmeerd van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer dat in 1990 in uitvoering werd genomen. Hij vroeg de voormalige minister Smit-Kroes om samen met een Fransman, de heer Pisani, leiding te geven aan een commissie van wijze mensen ter begeleiding van het tot stand komen van de grondslagen van een Europees structuurschema verkeer en vervoer, meer in het bijzonder gericht op een integrale benadering van het ontwerpen en uitvoeren van transnationale vervoersassen voor weg, water en rail². De omgevingsanalyse leverde een groep van 225 sleutelfiguren op, verspreid over de hele wereld: ministers van transport, topambtenaren, captains of industry (uit de wereld van voertuigen, brandstoffen, electronica), wetenschappers, schrijvers, specialisten, een bonte mengeling van personen van wie gedacht en verwacht kon worden dat ze gezaghebbende uitspraken zouden kunnen doen over de problematiek van Europees infrastructuurbeleid in de komende twintig jaar. Al deze personen zijn in één maand 'gewassen, geknipt en geschoren', van Moskou tot Washington en van Tokio tot Stockholm. Deels door het projectteam, deels door over de hele wereld ambtenaren en consultants te rekruteren en te brieven als interviewer. Dit voorbeeld wordt vooral genoemd om te onderstrepen dat een projectteam dat belast is met het sturen op interactieve beleidsvorming niet alles zelf doet of bedenkt, maar stuurt op de kracht en energie van vele anderen wier proces het moet zijn. Het team is echter aan de lat om het logistieke proces tot in de puntjes te verzorgen.

De belangrijkste zaken bij de consultatieronde zijn (zie les 3.3 voor concrete tools/voorbeelden uit de praktijk):

De uitnodigingsbrief

De sleutelfiguren dienen een uitnodiging voor het interview of voor de groepsbijeenkomst te ontvangen. Die brief moet uitgaan van de hoogste gezagsdrager die bij het veranderingsproces is betrokken, bij voorkeur persoonlijk ondertekend en dus niet met een stempel³. De brief dient uitnodigend te zijn, en een beroep te doen op de persoonlijke inbreng van de sleutelfiguur als iemand wiens hulp niet gemist kan worden bij het analyseren van de problematiek en bij het ontwerpen van goede oplossingen daarvan. Er dient dus bijzondere aandacht te worden besteed aan het opstellen van een adequate uitnodigingsbrief, aan tijdige verzending van die brief, en aan het maken van deugdelijke afspraken voor een gesprek.

Dat alles hoort thuis in de context van een van de bepalende factoren voor het succes van interactieve beleidsvorming: de persoonsgerichte benadering. Sleutelfiguren zijn op de lijst terecht gekomen, omdat een en ander maal is besproken en vastgesteld dat zij het zijn waar het om gaat, en dus niet iemand anders. Hun hart,

hun verstand, dat is wat je wil aanboren in een consultatieronde, en dat is wat je expliciet en onverkort duidelijk maakt in de uitnodiging om aan die ronde deel te nemen.

Die brief is dus vervat in een stijl van: 'Volgens mij is er armoede in Nederland. Dat is iets wat ik zelf niet kan oplossen. Ik wil ook niet dat mijn ambtenaren gaan zitten bedenken hoe we die armoede het land uit krijgen, want zonder uw hulp komen we er niet achter hoe dat probleem precies in elkaar zit, welke vele nuances het heeft, waar het vandaan komt, wie het treft en hoe we op een afdoende manier de oorzaken daarvan zouden kunnen bestrijden. U zou mij een bijzonder groot genoegen doen als u bereid zou zijn een uurtje van uw tijd beschikbaar te stellen voor een diepgaand gesprek met een van de mensen van het team dat ik hier op heb gezet. U wordt een dezer dagen gebeld om te vernemen of u meedoet. Met vriendelijke groet.'

Persoonlijk, ontwapenend, kwetsbaar en dus niet formeel, stijf of betweterig. Indien nodig is het mogelijk om op een klein vel papier een bijlage mee te sturen waar een paar voorlopige gegevens omtrent het probleemvermoeden op staat. Maar onder geen beding mag dat een uitgewerkte probleemanalyse zijn, noch langer zijn dan één A4.

De briefing van interviewers

Een consultatieronde moet altijd worden uitgevoerd door de ambtenaren/bestuurders/politici zelf. Dit is een belangrijk moment voor het verwerven en of versterken van het interne én het externe draagvlak. Uitbesteden aan externe consultants of aan professionele interviewers doet geen recht aan het uitgangspunt om daadwerkelijke in- en externe betrokkenheid bij het proces te creëren, en daarmee een cultuuromslag. Het proces moet in alle opzichten het 'eigen bloed, zweet en tranen' van de organisatie zelf zijn. Om de gesprekken optimaal te laten verlopen moet er een goede briefing van die interviewers plaats vinden. Die verschaft duidelijkheid over het project/proces, over het doel van de consultatieronde, waarom iedereen daar persoonlijk aan dient mee te doen, hoe men die ronde ingaat, wat men gaat vragen, wat men als uitstraling gaat brengen (ook hier persoonsgerichte benadering), dat men geen taperecorder moet meenemen, hoe men het gesprek vastlegt, hoe men terug rapporteert, wat er dan mee gedaan zal worden.

In de vele consultatieronden die ik heb meegemaakt is het nooit een probleem geweest om ook de top van de organisatie mee te laten doen in het interviewen van sleutelfiguren. Eenmaal zei een Commissaris der Koningin, nog voordat hem werd gevraagd of hij ook enkele interviews wilde doen: 'Denk eraan, ik wil ook een paar interviews doen en wel met de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer. Niemand van jullie hoeft mee, want ik kan zelf wel opschrijven wat die zeggen, ik werk het meteen uit en dan lever ik dat snel digitaal in bij jullie.'

In de praktijk blijkt dat bestuurders en topambtenaren om verschillende redenen graag aan zo'n consultatieronde meedoen. De een komt eindelijk eens binnen bij een sleutelfiguur die hij al een tijdje had willen spreken. Een ander ziet in zo'n consultatieronde een goed instrument om het netwerk te activeren, en om het bed eens goed op te schudden. Weer een ander wil zijn mensen laten zien hoeveel wijsheid en waarheid ligt besloten bij mensen buiten de administratie, en gebruikt een consultatieronde voor een grootscheepse ontdekkingstocht naar nieuwe energie voor de organisatie.

Een bijzonder belangrijk aspect tijdens de briefing is aandacht schenken aan de steeds weer terugkerende vraag of de aanwezigen zich zelf wel gekwalificeerd achten om een professioneel interview af te nemen. Vaak zegt men: 'Moet je daar niet opgeleide interviewers voor nemen?' Het antwoord is: 'Nee. In de eerste plaats moet het afnemen van interviews je eigen bloed, zweet en tranen zijn. Het is jouw proces. Het gaat om jouw organisatie. Dus het moet jouw eigen inspanning zijn. Je moet zelf naar een sleutelfiguur toe reizen, je moet zelf nadenken over de kleren die je daarvoor aantrekt⁴ en of je nog even naar de kapper gaat, omdat je je gaat presenteren, je moet er zelf voor zorgen dat je daar met een persoonsgerichte benadering jouw overheid gaat

vertegenwoordigen, je moet zelf beseffen dat je daar iets wilt gaan halen (wijsheid en waarheid) en dat je ook iets wil achterlaten (draagvlak en betrokkenheid), je moet zelf die zes vragen stellen en ervoor zorgen dat je de antwoorden opschrijft, je moet zelf een uitstekend verslag daarvan maken en meteen bij het team inleveren, anders is het niet jouw proces maar dat van iemand die is ingehuurd.' Dat wordt altijd begrepen.

Steevast volgt dan de vraag: 'Stel dat ik niet alles kan opschrijven, dan kom ik dus niet thuis met een representatief verslag.' Het antwoord daarop is: 'Natuurlijk kun je niet alles opschrijven, en natuurlijk zul je selectief te werk gaan, zeker als de sleutelfiguur snel praat. En besef dat die sleutelfiguur vanuit zijn eigen referentiekader zelf ook selectief is in wat hij zegt. Maar wees gerust. Wat hij om welke reden dan ook niet meldt, en wat jij om welke reden dan ook niet opschrijft, hetzij omdat het te snel gaat, hetzij omdat je het niet belangrijk vindt, is allang opgeschreven door een collega van jou in een ander interview. Door de massa die we maken wordt elke nuance, elk detail, elke invalshoek, zonder mankeren gedekt in de totale interviewronde. Vertrouw erop dat de sleutelfiguur die tegenover je zit weet waarover hij praat zonder te liegen, en vertrouw op jezelf dat je in staat bent uit zo'n gesprek te halen wat volgens jou de essentie is.'

Een aspect van logistieke aard is het verzorgen van alles wat te maken heeft met reis- en verblijfskosten. Het projectteam dient dit perfect in orde te hebben zodat interviewers geen problemen hebben met het krijgen van eventuele tickets en het betalen van de kosten. Al dat soort zaken wordt ook besproken tijdens de briefing. Ook de vraag of de interviewer iets bij de geïnterviewde achterlaat als dank voor het gesprek, een cadeau. Ook daarover moet goed zijn nagedacht. Niet alleen dient de kwaliteit van het cadeau van niveau te zijn, ook moet iedere interviewer dat tijdig in zijn 'ransel' meekrijgen en op correcte wijze bij de geconsulteerde achter laten. Overigens is het altijd een pré als men nóg iets achterlaat bij de sleutelfiguur, namelijk de lijst van alle te raadplegen sleutelfiguren. Doorgaans vinden dezen het prettig om te zien wie er nog meer meedoen. Daarin liggen elementen van versterken van het draagvlak en het sluiten van allianties die later nodig zijn voor de uitvoering van het beleid.

De matching van interviewers en sleutelfiguren

Een belangrijke activiteit betreft het matchen van interviewer en geïnterviewde. Zorg voor goede spreiding van niveaus (stuur geen 'lage' medewerkers naar een 'hoge' functionaris, of om strategische redenen misschien juist wel), los het op een charmante manier op als diverse medewerkers dezelfde sleutelfiguur zouden willen interviewen, zoek interviewers bij sleutelfiguren die nog niet voorzien zijn van een interviewer. In de regel fungeren de briefingsbijeenkomsten als belangrijke momenten om de combinatie interviewer-sleutelfiguur te maken.

Soms speelt gène een rol bij het kiezen van een sleutelfiguur. Vooral als de populatie interviewers uit uitvoerders bestaat. Die durven van nature niet aan te geven dat ze best graag eens een minister of zo zouden willen interviewen. Of dat ze graag een sleutelfiguur in een ver buitenland zouden willen opzoeken.

Een voorbeeld. Bij een matching (tijdens een briefing) moesten ambtenaren aangeven welke sleutelfiguren ze wilden bezoeken in het buitenland. Eentje in Barcelona. Een ambtenaar van een betrekkelijk laag schaalniveau had zich daarvoor aangemeld maar toen de directeur van de organisatie hem, in aanwezigheid van allen, vroeg naar wie hij toe zou gaan durfde die nauwelijks te uiten dat hij had gekozen voor die ene sleutelfiguur in Barcelona. Toen hij dat dan toch uit zijn mond had gekregen, en wachtte op het gehoor van zijn collega's en een afkeurende opmerking van de directeur, in de veronderstelling dat iedereen zijn keus wel zou aanmerken als een leuk vakantietripje op kosten van de baas, was de directeur iedereen te vlug af met de opmerking: 'Wat leuk, en denk eraan, niet 's morgens naar Barcelona vliegen, gauw gauw een interview doen en dan 's avonds weer terug. Neem je tijd, ga in Barcelona ook voor een interview naar de heer X, bezoek de kathedraal van Gaudi want dat is best de moeite waard, blijf dus twee nachten en kom terug met de beste interviews.' Dat is management.

Procesdocumenten

Er komen in deze ronde diverse procesdocumenten op tafel.

Ten behoeve van de [interviewers](#): een sheetpresentatie voor de briefing van de interviewers, een instructie met daarin informatie over opzet, vraagstelling en verwerking van het interview, en voorts een map (of iets dergelijks) met een instructieboek, blocnote, pen, lijst van te raadplegen sleutelfiguren, computerdiskette met voorgeprogrammeerde macro met de interviewvragen, cadeau voor geconsulteerde, lijst met sleutelfiguren, de uitnodigingsbrief.

Ten behoeve van het [projectteam](#): een stapel verslagen van gesprekken en schriftelijke reacties van sleutelfiguren.

Ten behoeve van de [sleutelfiguren](#): de zes vragen, te weten

- Vraag 1 Welke ontwikkelingen gaan er binnen dit onderwerp nog op ons afkomen? Op wat voor een soort ontwikkelingen dienen we ons voor te bereiden?
- Vraag 2 Wat zijn volgens uw persoonlijke mening de meest belangrijke aspecten van het probleem? Wat is precies het knelpunt in het knelpunt, wat is er zo rottig aan deze rottigheid?
- Vraag 3: Problemen, knelpunten, symptomen, die komen niet uit de lucht vallen. Wat zit daar onder? Waar komen die problemen vandaan? Wat zijn hun dieper liggende oorzaken?
- Vraag 4 Wat zouden we dan volgens u per se moeten willen bereiken? Wat zou onze ambitie moeten zijn? Op welke punten dienen we te excelleren?
- Vraag 5 Waarom vindt u dat?
- Vraag 6 En wat zou u zelf aan het realiseren van de ambitie kunnen bijdragen?

Deze zes open vragen blijken in de praktijk gouden informatie op te leveren. De eerste drie hebben een diagnostische betekenis, de andere drie gaan over de therapie. Ze zijn dus niet inhoudelijk van aard. Er vindt dus geen gesprek plaats om ideeën die binnen de desbetreffende overheid reeds zijn ontwikkeld te toetsen aan de inzichten van sleutelfiguren, want dan begeven we ons op het terrein van de inspraak. Werken van buiten naar binnen impliceert een geheel open geest en een geheel open vizier. Gedachten, gevoelens, opvattingen, ideeën, reeds gemaakte vingeroefeningen van binnen de overheid zijn soms goed ijk materiaal. Alleen niet nu, maar later in het proces, wanneer de overgang van de analysefase naar de synthesefase moet worden gemaakt.

Het is de ervaring dat u met het stellen van deze zes vragen royaal antwoord krijgt op de onderwerpen die behandeld zijn bij de Module 2 behandelde stappen 1-7 van de architectuur van doel stellen. De eerste twee vragen geven in de regel veel informatie over stappen 1 en 2. De derde vraag levert ingangen voor stap 5. De vierde vraag gaat over waarden, ambities, aspiraties en dekt dus de stappen 3a en 3b. We hebben het dan over hetgeen ik eerder bespak in de context van geloof, hoop en liefde. Dit is het hart van de menselijke maat waar vervolgens een politieke maat op moet worden toegesneden. De vijfde vraag correspondeert met stap 4 de argumentatie. En marge van al deze zes vragen komt zoveel bovendrijven dat ook de stappen 6 en 7 goed bediend worden.

1. Zie J.F. Bolweg, *De nominale groep*, in: Intermediair van 28 april 1972, pag. 13 e.v.

2. Het rapport heet: *Transport in a fast changing Europe, Vers un reseau Europeen des systemes de transport*, Group Transport 2000 Plus, Europese Commissie december 1990.

3. Toen het projectteam van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1987-1989) de uitnodigingsbrief moest versturen aan zo'n 250 sleutelfiguren, en dus de handtekening van minister Smit-Kroes nodig had, bleek deze op reis te gaan op het moment waarop de tekst van de brief gereed zou zijn. Zij kwam zelf met de oplossing: 'Geef mij een stapel van driehonderd velletjes van mijn briefpapier, zeg me waar ongeveer mijn handtekening moet komen te staan, en dan teken ik op dat blanco papier. Jullie kunnen met de computer dan de tekst plakken op de plek waar die moet komen te staan.'

4. Het lijkt een onbetekenend detail, maar een projectteam heeft tijdens een briefing duidelijk te maken dat iemand die zich als een schlemiel kleedt door een sleutelfiguur als een schlemiel wordt behandeld. Niet elke ambtenaar, gewend om in vrijetijdskleding naar kantoor te gaan, is van dergelijk commentaar gediend. Toch hoort dat erbij: als je in je uitstraling aan een sleutelfiguur laat merken dat het je iets waard is dat je met hem praat, dan zitten daarin al weer belangrijke elementen voor draagvlak voor veranderingen. Een onmisbaar en onmiskenbaar aspect van de vereiste persoonsgerichte benadering.

3.2.4 [Fase 4. Het maken van een Bloemlezing](#)

Een belangrijk product voor politieke besluitvormers

De interviewverslagen uit de 1-op-1 consultatieronde, of de schriftelijke antwoorden op de zes vragen in een brainstorm conform de methode van 'de nominale groep', worden gedeponeerd bij het projectteam. Dat gaat aan de slag om die stukken om te bouwen tot een bloemlezing. Dat is een boek dat uitsluitend letterlijke citaten uit de consultatieronde bevat. Die citaten worden geclusterd naar thema. Dat gaat als volgt in zijn werk

Van individuele analyse naar teamanalyse

Aan het eind van de consultatieronde krijgt elk lid van het projectteam een kopie van de hele stapel interviews mee naar huis met het verzoek om een week niet naar kantoor te komen en alleen maar dag in dag uit bezig te zijn met het lezen en analyseren van die interviews. Dat is een individuele, inhoudelijke analyse, te maken door elk teamlid, eventueel aangevuld met enkele steunpilaren vanuit diverse betrokken organisaties.

Er is geen structurering vooraf. Dat wil zeggen: er wordt van te voren niet gezegd: 'Let vooral hierop of daarop, of Jan, kijk jij nu eens naar dat en dat soort opmerkingen in interviews en Piet, zoek jij vooral eens naar de inbreng van de burgemeesters.' Geen inperking, specificering, of prioritering vooraf. De structuur zit in het materiaal zelf en mag er niet van tevoren op worden gelegd. Laat die structuur uit het materiaal zelf komen.

Elke teamlid gaat naar huis met dezelfde opdracht: 'Als jij over een week terug komt en de minister vraagt 'Vertel me eens in vijf minuten wat die driehonderd sleutelfiguren allemaal gezegd hebben', dan moet je tegen de minister zeggen 'Ga rustig even zitten en dan zal ik u in vijf minuten vertellen wat er volgens mij in die interviews staat.' Elk teamlid leest op zijn eigen manier, ziet zijn eigen zaken die hij belangrijk vindt in die interviews, maakt zijn eigen aantekeningen en legt zijn eigen verbanden, ziet zaken die een ander niet ziet.

Na een week komt het team bijeen en dan moet eenieder antwoord geven op de vraag: 'Waar gaat het volgens jou over in die interviews, wat is de essentie volgens jouw persoonlijke interpretatie?' Op die manier loopt de individuele analyse over in een inhoudelijke teamanalyse die een of hoogstens twee dagen zal duren. In het antwoord op die laatste vragen, en in het debat daarover in het team, komt dan ook vanzelf een architectuur, een soort inhoudsopgave voor de te maken bloemlezing boven drijven, omdat iedereen op onderdelen hetzelfde scoort en op onderdelen eigen nuances aandraagt. De hoofdthema's, de belangrijkste denkrichtingen zoals verwoord in de totale stapel interviews worden vanzelf zichtbaar en krijgen inhoud door een eerste en voorlopige inhoudsopgave met hoofdstukken en paragrafen te maken.

Knippen en plakken

Daarna begint het grote knippen en plakken. Het team, liefst bijgestaan door personen van geallieerde partijen, werkt zich door elk interview heen om zin na zin, citaat na citaat, te beoordelen op de juiste plek in de inhoudsopgave en dat citaat te voorzien van een nummer dat tot een van de onderdelen van die inhoudsopgave behoort. Terwijl het team met deze zeer arbeidsintensieve maar ook bijzonder leerzame exercitie bezig is, werkt iemand op de computer voortdurend aan het bijwerken van de bloemlezing in wording door de genummerde citaten uit de interviews te knippen en op de desbetreffende plek in de inhoud te plakken. Er is software om dat knip- en plakwerk te automatiseren, maar die is niet van voldoende kwaliteit om het 'mensenwerk' te evenaren. Overigens zit daar niet het probleem bij het ontwerpen van de bloemlezing. De kwaliteit van zo'n boek staat of valt met de volgende aspecten:

- maakt elk teamlid in een studie van enkele dagen wel of niet een eigen gedegen analyse van de interviews?
- besteedt men een of twee dagen aan het ineenvlechten van de individuele analyse in een gedragen teamanalyse, zichtbaar gemaakt in een voorlopige inhoudsopgave van de bloemlezing?
- durft men het daarna aan om samen, enkele dagen uur na uur, elk interview zin na zin door te lezen en van nummers te voorzien?
- zo ja, dan komt er – met name door het debat over de juiste locatie van elke citaat – na een paar weken hard werken een knappe bloemlezing op tafel.

Tijdens het beoordelen van de vraag waar een bepaald citaat in de inhoud van de bloemlezing thuis hoort, maakt men altijd fouten. Geen probleem. Zodra de bloemlezing in wording een betekenisvolle massa heeft bereikt zie je vanzelf welk citaat toch op een verkeerde plek terecht is gekomen, en dat er elders in de bloemlezing een veel betere plek voor is. Ook dit onderdeel van het proces van interactieve beleidsvorming, net als het hele proces zelf, verloopt via het principe van [divergeren en convergeren](#). Eerst massa maken via een goede analyse, en dan blijkt die massa gecondenseerd te kunnen worden tot een geheel nieuw product.

De bloemlezing geeft de betrokken gezagsdragers een helder beeld van de manier waarop de sleutelfiguren de problematiek percipiëren, en wat daaraan volgens hen gedaan zou moeten worden: een bloemlezing toont de agenda van de betrokken relevante samenleving. Zij is de [menselijke maat](#).

Hier speelt een belangrijke psychologische factor een rol. Net zoals een alcoholist of een verstokte roker pas erkent dat hij in actie moet komen als hij zelf ervaart dat hij met een probleem zit, zo fungeert een bloemlezing ook als een instrument om het bevoegd gezag te doen verinnerlijken dat het een probleem heeft, en dat het nodig is om te gaan veranderen.

Essentieel zijn de volgende zaken:

- a) neem de citaten letterlijk over behalve als de context vereist iets te wijzigen of aan te vullen;
- b) neem de overlap en herhaling mee behalve als het echt niets toevoegt; maak nimmer de fout om de bloemlezing zo beknopt mogelijk te laten willen laten zijn: uitdijen, massa maken, volume laten zien is van het hoogste belang om boven de materie uit te kunnen stijgen;
- c) uitspraken die niet bevallen mogen in geen geval genegeerd worden;
- d) maak pas samenvattingen van onderdelen als je het gevoel hebt boven de materie uit te zijn gestegen;
- e) durf daarom tijdens de productie van de bloemlezing de eerste opzet/structuur te wijzigen en te verbeteren: laat je daarbij boven alles leiden door het materiaal en niet door de eigen mening;
- f) de bloemlezing dient zodanig in elkaar te zitten dat citaten niet herleidbaar zijn op de persoon;
- g) stop in een bijlage de namen en functies van de geraadpleegde personen, tenzij dat gevaarlijk zou kunnen zijn voor de betrokkenen. Dat laatste speelt bijvoorbeeld als het een project is in de sfeer van veiligheid, politie, criminaliteit. De geraadpleegde sleutelfiguren moet je dan soms uit de wind houden.

Enkele kanttekeningen bij de punten a t/m f.

Ad a: *Letterlijk overnemen*: om maximaal draagvlak te verwerven moeten de citaten letterlijk uit de verslagen komen. Als de bloemlezing wordt toegestuurd aan de sleutelfiguren zien ze in een oogopslag hun eigen inbreng. Ze worden serieus genomen. Wat ze hebben gezegd staat erin zoals zij het hebben gezegd of bedoeld. Er wordt naar hen geluisterd. Daar begint al: ze hebben gelijk, dus we geven hen ook gelijk.

Ad b: *De overlap en herhalingen*: het bijzondere belang van het laten zien van de overlap van gelijksoortige citaten zit niet alleen in het *frapper toujours*, maar vooral in de herkenning bij de sleutelfiguren dat hun eigen uitspraak gedekt wordt door een groot aantal verwante citaten van andere sleutelfiguren. Ze zien dat ze niet de enigen zijn die zo denken. Ze zien ook dat er andere opvattingen bestaan. Daar, vanuit het ervaren dat men zelf in elk geval serieus wordt genomen, begint het besef dat anderen misschien toch ook niet op hun achterhoofd zijn gevallen. We maken vaak mee dat mensen die een proces van interactieve beleidsvorming ingaan met een specifieke opvatting, na een omloop van een of twee jaar nadrukkelijke betrokkenheid, tot het inzicht komen dat er een andere, betere opvatting bestaat. Een proces dat als *relatieve dissensus* is ingezet, eindigt vaak voor een aantal personen in relatieve consensus. Markant speelde dat bij de houding van de voormalige minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes. Die ging het proces van het ontwerpen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1987-1989) in als pleitbezorgster voor (auto)mobiliteit, maar begon gaandeweg leiding te geven aan het vinden van de integratie tussen mobiliteit, economische ontwikkeling en een duurzaam milieu. Toen de VVD-fractie haar verzocht om haar milieustandpunt op te geven weigerde ze dat¹. Dat leidde tot de val van het tweede Kabinet Lubbers.

Ad c: *Uitspraken die niet bevallen*: er mag geen censuur plaats vinden. De interviewer, die de antwoorden op de vragen opschrijft, zit als eerste in de positie om weg te laten wat volgens hem niet mag worden opgeschreven. Ofwel omdat het te grof is, ofwel omdat het feitelijk onjuist is, ofwel omdat hij het er niet mee eens is. Dit moet tijdens de briefing goed worden besproken: 'Schrijf op wat die sleutelfiguur zegt, ga niet in discussie, honoreer de inbreng van betrokkene door hem of haar alle eer te geven die deze toekomt en verwerk het in een goed verslag. Als de geraadpleegde beweert dat Kerstmis dit jaar op 29 december valt dan weten wij als team wel dat dit niet klopt, maar dat willen we zichtbaar maken in de bloemlezing, omdat dan blijkt dat we sommige mensen nog heel wat hebben uit te leggen.'

Hetzelfde geldt voor vuil dat door sleutelfiguren tijdens een interview over de betrokken overheidsorganisatie wordt uitgestort. Sommigen vinden dat niets en niemand deugt. Gewoon opschrijven, ook als iemand opmerkt (zoals ooit gebeurde tijdens een interview) dat jouw minister 'een laffe hond' is: slikken en beleefd blijven. In de bloemlezing krijgt dat allemaal zijn plaats, en voor de minister zou het wel eens vitale informatie kunnen zijn.' Overigens, toen de betrokken minister in de bloemlezing zag staan dat iemand hem een laffe hond vond antwoordde hij: 'Daar herken ik mij niet in.'

Ad f en g: *Niet herleidbaar op de persoon*: sleutelfiguren moeten zich in vrijheid kunnen uiten zonder bang te hoeven zijn dat hun uitspraken in de bloemlezing op hun persoon herleidbaar zijn. Dat wordt hen dan ook van tevoren verteld. Wel komen ze met naam en toenaam in een bijlage van de bloemlezing te staan zodat de lezer van die bloemlezing weet uit welke populatie al die citaten afkomstig zijn. Een enkele keer wordt die bijlage achterwege gelaten, of worden alleen de namen van de deelnemende organisaties genoemd (niet de namen van de sleutelfiguren) als het een onderwerp betreft waarbij veiligheidsrisico's spelen. Bijvoorbeeld in de politieke sfeer.

Meetings organiseren

Tijdens het wordingsproces van de bloemlezing kan het van belang zijn alvast interne en externe meetings te organiseren. Interne meetings kunnen een goede functie hebben als de organisatie moeite heeft om de traditionele werkaanpak van kennissturing (het belangrijkste instrument van de hedendaagse overheidsmanager die meer op inhoud dan op processen lijkt te sturen) te verruilen voor die van processturing. Met elkaar praten over voorlopige versies van de bloemlezing kan een grote hoeveelheid onrust uit de lucht

nemen. Mensen die via kennissturing hun vak uitoefenen zoeken voortdurend duidelijkheid en zekerheid. Zij komen met vragen als: 'Wie zegt dat, is dat wel waar wat er gezegd wordt, hoe relevant lijken al die meningen, is dit nou echt nieuw, gelden de meeste stemmen, waarom zo negatief, er gaat toch ook veel goed, waar blijven de oplossingen, wat is dan in vredesnaam de ambitie, kan dat allemaal wel et cetera?' Het team moet in dit stadium topkwaliteit leveren om al die vragen charmant en overtuigend te beantwoorden, en op die manier de interne organisatie in een belangrijke nieuwe wending van de cultuuromslag meenemen in de fase tussen bloemlezing en probleem- en oorzakenanalyse.

Een derivaat van de bloemlezing kan zijn een samenvatting van hoofdstukken en paragrafen, een stuk dat met name voor topambtenaren en bestuurders een leesbaar document kan zijn. Maar pas op: die samenvatting mag nooit te vroeg op tafel liggen want het is een onmisbaar element in het verwerven van het interne draagvlak dat iedereen die erbij betrokken is zelf door die bloemlezing wordt heengetrokken. Iedereen moet zelf erdoorheen gebladerd hebben, zich gelaafd of geërgerd hebben aan citaten, zich de vraag stellend: 'Wat moet ik hier in vredesnaam mee?', tastend en zoekend een niveau van verinnerlijking bereikend.

Tijdens interne en externe meetings over de bloemlezing in wording moet daarom steeds de vraag worden gesteld: 'Wat is volgens u de essentie van de signalen die uit deze bloemlezing naar voren komt, en wat is het ambitieniveau dat een goed antwoord op die signalen zou kunnen zijn?'

Terugkoppeling naar sleutelfiguren

De definitieve bloemlezing wordt in ieder geval naar de interviewers en geconsulteerden toegezonden. Dat blijkt in de praktijk een bijzondere impact te hebben op beide groepen: men ziet namelijk dat nagenoeg al het interviewmateriaal is verwerkt en voelt zich dus serieus genomen. Het magnifieke van een bloemlezing is dat het ook ruimte biedt om geheel tegengestelde meningen op te nemen: het invullen van de [relatieve dissensus](#). Zij die diametraal tegenover elkaar staan zien dat niet een van de twee visies is weggelaten maar dat ze beide in een bepaald verband plaats hebben gekregen in de bloemlezing.

Intern versterkt het terugkoppelen van de bloemlezing naar de interviewers het draagvlak want zij zien resultaat van hun soms moeilijke arbeid; ook draagvlak in de meer besluitvormende regionen van de interne organisatie omdat men ziet wat voor een geweldige nieuwe informatie is binnengedragen.

Procesdocument

De procesdocumenten in deze fase zijn: individuele analyses van teamleden, een eerste architectuur van de teamanalyse, en uiteindelijk de bloemlezing zelf: een sfeerbeeld van alle uithoeken en nuances van de problematiek middels een gesystematiseerde weergave van letterlijke citaten uit de interviews.

1. Het ging om (de afschaffing van) het reiskostenforfait. Ze wenste het geld dat daarmee gemoeid was niet op te geven, omdat het nodig was voor het halen van de milieudoelen van het SVV-II en het NMP. Haar houding mag ook worden gezien als de best denkbare voorbeeldfunctie voor haar medewerkers. Tijdens het conflict met de VVD-fractie zei ze eens: 'Als er wordt geschoten ga ik niet bukken, anders worden mijn mensen geraakt.'

3.2.5 [Fase 5. Het ontwerpen van de Probleem- en oorzakenanalyse](#)

Nu gaan we afdalen tot de bodem van het causale complex

Een probleem- en oorzakenanalyse is een 'röntgenfoto' van het oorzakelijke complex in de vorm van een aantal (kleine of grote) schema's die problemen en oorzaken via een

netwerk van causale lijnen aan elkaar verbinden. Zo'n schema is niet om te lezen maar om naar te kijken. Zoals al eerder getoond, is het een tekening om de structuur van causale verbanden te doorgronden. De symptomen staan bovenaan op dat schema, de oorzaken in lagen daaronder; de diepste oorzaak of oorzaken helemaal onderin. Die 'röntgenfoto' is nodig om a) door te dringen tot de harde kern van de problematiek, en b) om beslissers in staat te stellen aan te geven waar men in dat oorzakelijke complex wil gaan ingrijpen: hoe lager in het schema, hoe groter de inspanning zal moeten zijn om die oorzaak te elimineren en daarmee de gehele structuur van knelpunten die causaal aan die oorzaak vastzit.

De vraag is natuurlijk: '*How low can you go?*' Naarmate men lager in die gelaagdheid van oorzakelijkheden wil ingrijpen ontmoet men meer moeilijkheden: te weinig geld, te weinig tijd, te weinig onderzoek, te weinig politieke steun, te weinig maatschappelijke steun om de onderste steen boven te krijgen. Ergens houdt het op, in die zin dat voor het elimineren van diep liggende oorzaken de kosten hoger kunnen worden dan de baten die men met ingrijpen in het oorzakelijk complex haalt. In fase 6 wordt dat verder uitgewerkt door de begrippen (politieke) haalbaarheid en kosten-batenanalyse een plaats te geven.

Cursisten vragen soms: 'Waar houdt een oorzakelijk schema eigenlijk op? Wanneer weet je dat je bij de onderste laag bent? Als je oorzakelijke complexen zo blijft dooranalyseren, kom je dan niet uiteindelijk uit bij Adam en Eva?' Het antwoord op die vraag is: 'Ja, als je zou kunnen dooranalyseren kom je inderdaad uit bij Adam en Eva, tenminste als je gelooft dat de zondeval het begin is geweest van alle ellende die mensen in hun leven meemaken. Maar in de praktijk wordt de onderste laag van een oorzakelijk complex bepaald door de te analyseren materie zelf. De sleutelfiguren in de consultatieronde hebben u verteld wat zij vinden wat tot de essentie van de problematiek behoort, en dat is wat u via een schema in kaart brengt. De zogeheten *bottom line* wordt dus door het materiaal zelf bepaald en nergens anders door. Blijf van begin tot het einde van uw analytisch proces bij het materiaal zelf en verzin er niks anders bij.'¹

De belangrijkste taken bij de probleem en oorzakenanalyse zijn:

Van individuele analyse naar teamanalyse

De sprong van bloemlezing naar probleem- en oorzakenanalyse is een bijzondere stap in het proces. Net als bij de bloemlezing is het geboden dat de individuele teamleden zich een paar dagen terugtrekken om een persoonlijke analyse te maken van de belangrijkste oorzakelijke complexen zoals die volgens dat teamlid lijken op te doemen bij een grondige bestudering van de bloemlezing. Daarna schuift het team de individuele analyses in elkaar tot een teamanalyse, weergevende de belangrijkste oorzakelijke verbanden uit de bloemlezing. Dit is een vorm van clustering van problemen en oorzaken die op een of andere manier bij elkaar horen. Om een teamanalyse te maken met een eerste redelijke clustering heeft men door de bank genomen zeker een week nodig. Daarna begint het monnikenwerk van het daadwerkelijk ontwerpen van schema's.

Ontwerpen van schema's

Het feitelijk ontwerpen van oorzakelijke schema's kan weken duren. Het is een proces van stap voor stap citaten uit de bloemlezing op een zodanige manier op een groot of klein vel positioneren dat er een logisch, goed gestructureerde tekening van het oorzakelijk complex zichtbaar wordt. Dit is een iteratief proces van *trial and error* waarbij men steeds weer nieuwe en betere clusters vindt. Het is in wezen niets anders dan puzzelen. Alle duizenden stukjes zijn bekend en liggen letterlijk op een grote tafel, alleen weet je van te voren niet welk beeld eruit moet rollen.

Echter, zoals u bij een puzzel weet wat u zoekt, en tevens weet waar u op moet letten om het te vinden - namelijk vier stukjes met twee rechte kanten en daarna alle stukjes met één rechte kant - zo zoekt u in de duizenden (letterlijk) los uit de bloemlezing geknipte

citaten die citaten die kennelijk bij elkaar horen. Als u ergens een citaat vindt met de tekst: 'Jan roept auw', en verderop een citaat: 'Piet slaat Jan', en nog verderop: 'Jan beledigt Piet', dan zou het wel eens zo kunnen zijn dat hier een oorzaak-gevolg relatie gelegd kan worden. Die stukjes komen dan voorlopig bij elkaar te liggen en kunnen dan het begin zijn van een van de clusters op het grote schema van oorzakelijke complexen.

Dit werk is niet echt moeilijk, iedereen kan dat, mits er maar voldoende tijd voor concentratie wordt genomen. Het duurt door de bank genomen wel lang. Het maken van een twintigtal oorzakenanalyses, ter doorgronding van de problematiek van de (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam, nodig voor het ontwerpen van een eigen visie en instrumentarium van het gemeentebestuur in de strijd tegen de (georganiseerde) criminaliteit (naar aanleiding van de rapportage van de IRT parlementaire enquêtecommissie Van Traa) duurde drie maanden (zie voor een aantal van dergelijke schema's Paragraaf 3.3.5). Daaraan werd afwisselend gewerkt door een team van zestien personen bijgestaan door vakspecialisten die bij speciale schema's de precieze oorzakelijke relaties wisten te halen uit de grote hoeveelheid citaten.

Het puzzelen zelf is dus niet iets waarvoor u moet hebben doorgeleerd. Het is gewoon een kwestie van eraan beginnen en pas ophouden als het echt af is. De enige problemen liggen in de praktische zaken. U moet bereid zijn met een schaar alle citaten uit de bloemlezing te knippen, u moet een team hebben dat voortdurend aan de puzzel werkt, maar elkaar afwisselt omdat je soms een nieuwe kijk op een deelpuzzel nodig hebt om zaken scherper te kunnen zien. U hebt zeer veel ruimte nodig op wanden, tafels en vloeren om steeds te kunnen schuiven met citaten van de ene plek naar de andere, en u moet oppassen dat niet ineens iemand zowel de deur als het raam opent. Dan raak je een deelpuzzel van soms wel honderden losse velletjes papier in een keer kwijt en moet je van voren af aan beginnen.

Ik heb vaak geprobeerd om het maken van een probleem- en oorzakenanalyse te ondersteunen met de computer. Dat heeft echter duidelijke grenzen. Het is niet mogelijk om rechtstreeks vanuit een boek als de bloemlezing oorzakelijke tekeningen te maken. Daar hoort steeds de stap tussen van het knippen van alle citaten uit de bloemlezing omdat je anders niet kunt gaan puzzelen. Dat is alleen maar fysieke arbeid, namelijk de puzzel maken en vastplakken op een tafel, of op grote vellen papier. Pas daarna komt de computer van pas want met een speciaal tekenprogramma, Visio, is het betrekkelijk eenvoudig om vervolgens de grote schema's op te zetten en met een A0-printer op grote posters uit te draaien.

Terugkoppeling

Zoals dat het geval is bij elke fase van dit interactieve proces worden de oorzakelijke schema's teruggekoppeld naar iedereen die bij de inhoud en vormgeving betrokken is geweest. We komen daar op terug bij het volgende onderwerp.

Het is vaak een verrassing om te zien hoe mensen die van meet af aan bij het proces betrokken zijn reageren op die probleem- en oorzakenanalyses. Ze hebben de inhoud van de bloemlezing geleverd. Die hebben ze daarna ook ontvangen en bestudeerd: dat is lezen. Vervolgens zien ze (en dat is kijken) hoe dwars door de hele bloemlezing heen hun eigen citaten uit het geclusterde thematische verband zijn gehaald, en vervolgens in een oorzakelijk verband zijn gebracht. Ook dit is een moment waarop de relatieve dissensus laat zien dat iedereen gelijk heeft en dus in zo'n schema ook gelijk krijgt. Ieders opvatting komt ergens terug, via allerlei lijntjes gekoppeld aan andermans opvattingen. Zoals de bloemlezing voor sommige sleutelfiguren al een openbaring is wegens het kennisnemen van de relevantie van afwijkende opvattingen, zo is de probleem- en oorzakenanalyse te meer een instrument om sleutelfiguren in staat te stellen zaken ook eens van een andere kant te bekijken. Daardoor kan, gaande het proces, de relatieve dissensus verschuiven naar relatieve consensus.

Een ander aspect bij de terugkoppeling is de mogelijkheid van plotselinge weerstanden tegen het getoonde beeld van 'geconcentreerde rotzooi'. De bloemlezing laat voor een deel (namelijk waar het gaat om de antwoorden op de eerste drie vragen) alleen maar rottigheid, problemen, ellende en andere diepdroevige zaken zien, pagina na pagina. Aan de sleutelfiguren is immers in die vragen verzocht om aan te geven wat er problematisch is en hoe dat komt. Welnu, dan krijgt u dus in een bloemlezing een groot deel ellende te zien, voordat de antwoorden op de andere drie vragen komen, namelijk over de gewenste oplossingen. Die opsomming van problemen kan zo groot zijn dat bestuurders zich soms moedeloos afvragen hoe ze daar ooit uit moeten komen. En de bestuurder die niet begrijpt dat je eerst een diagnose van de pijn moet hebben voordat je met oplossingen daarvan komt roept al snel dat men moet ophouden met doemdenken en als jongens van Jan de Witt aan de slag moet. Als men vervolgens een probleem- en oorzakenanalyse voor de ogen krijgt ontmoet men een nog confronterender beeld: bij een bloemlezing kun je nog doorbladeren als het je niet zint wat je leest, maar bij een schema ziet u in één oogopslag de structuur van een problematiek, en die komt soms harder aan dan de tekst van een bloemlezing.

Zo ook de reactie van de top en subtop van het politiekorps in Amsterdam begin jaren tachtig, toen de projectleider de schema's van een probleem- en oorzakenanalyse presenteerde, gebaseerd op gesprekken met raadsleden, bestuurders en ambtenaren van de gemeente, het openbaar ministerie, sleutelfiguren uit de wereld van de drugshulp en andere hulpverlenende instanties, junks, artsen, bus-, tram- en taxichauffeurs, het gemeentelijke maatschappelijke middenveld, en ook uit het korps zelf. Aanleiding tot dit proces van interactieve beleidsvorming was de voortdurende ruzie tussen het korps met alles en iedereen, grote kloppartijen in de stad, schrikbarend intern normafwijkend gedrag, het missen van de aansluiting met de bevolking en andere problemen waarvan de gemeenteraad vond dat de nieuwe korpschef dat maar eens geheel en al uit de wereld moest zien te krijgen. Toen de top en subtop, een groep van vijftientwintig personen, de probleem- en oorzakenanalyse bekeken zeiden ze unaniem: 'Dit is ons korps niet, deze ellende komt waarschijnlijk uit het korps Rotterdam of Den Haag, maar dit is zeker niet het korps Amsterdam.' Een magnifieke ontkenning van de problematiek, in één klap. De nieuwe korpschef was echter niet voor niets de nieuwe korpschef geworden. Hij zei: 'Welnu heren, als dit volgens jullie niet ons korps is gaan we een nieuwe probleem- en oorzakenanalyse maken. Op basis van jullie eigen inzichten. Wil de projectleider zo vriendelijk zijn om nu iedereen een paar vellen papier te geven, en een pen als ze die niet bij zich hebben, en wil de projectleider daarna een voor een de zes vragen stellen die ook in de consultatieronde aan een ieder zijn gesteld. Jullie schrijven hier ter plekke de antwoorden op, kost hoogstens een half uurtje, de projectleider gaat vervolgens met zijn mensen die materie analyseren en in de vorm van een probleem- en oorzakenanalyse gieten, en meldt zich dan over twee weken met het resultaat hier terug.' Na twee weken zagen ze een probleem- en oorzakenanalyse die in zijn architectuur en inhoud als twee druppels water leek op de eerder gepresenteerde schema's, met alleen het verschil dat zij met zijn vijftientwintigen minder citaten, minder massa, hadden gemaakt dan in de grotere consultatieronde het geval was geweest. Toen die hobbels waren genomen ging alles een stuk makkelijker.

Procesdocument

Een of meer schematische weergaven van het oorzakelijke complex van de problematiek in de vorm van een aantal vellen papier. Bij sommige projecten kan dat op een paar A4tjes, bij andere heeft men schema's nodig op A0 formaat.

1. Dat ligt heel dicht bij een uitspraak van pianist Alfred Brendel, getoond tijdens het programma Zomergasten van Adriaan van Dis in gesprek met Youp van 't Hek op 26 augustus 2001: 'Je moet je als musicus laten leiden door de muziek die voor je ligt, niet omgekeerd.'

3.2.6 [Fase 6. Het organiseren van Expert meetings](#)

De analyse moet nog worden gevalideerd

De analysefase vindt zijn afsluiting in het organiseren van een of meer expertmeetings. Uiteraard kan men in elke fase, vanaf de start van het proces, bijeenkomsten organiseren om feedback te krijgen op de verworvenheden van dat moment in de stapsgewijze opbouw van het proces. In elk geval dient men de analysefase af te sluiten met een of meer van dergelijke bijeenkomsten. Een expertmeeting in deze fase heeft een tweeledig doel:

- Enerzijds om aan deskundigen¹ te vragen om terug te kijken naar de stappen die zijn afgelegd en dan een antwoord te geven op vragen als: 'Zitten er witte plekken in de analyse, zijn er terreinen niet bestreken, missen we iets, hebben we fouten gemaakt, et cetera?'
- Anderzijds vraagt men van de deskundigen om naar voren te kijken en voorzetten te doen voor de onderwerpen die nog komen, te weten de visie, de strategie, de streefbeelden, de doelen en de acties. Het gaat daarbij niet om gedetailleerde voorzetten maar om een tentatieve gedachtewisseling over de vraag 'Waar moet het – gelet op de achterliggende diagnose - naar toe?'

De fase van de expertmeetings kan men ook wel noemen: de fase van verificatie en accordering. Het is een verifiëren of het proces goed verlopen is, en een accordering van het behaalde resultaat van analyse.

De belangrijkste taken bij de expertmeetings zijn:

Thema's vaststellen

Het team bepaalt de thema's die men aan een expertmeeting wil onderwerpen. Hoeveel meetings nodig zijn, hoe lang die moeten duren en op welke manier men tijdens zo'n meeting met elkaar aan de slag gaat, staat geheel open. Er zijn meetings van enkele dagen denkbaar met honderd personen, maar ook van enkele uren met maar vijftien gasten. Een belangrijk element is het gebruik van het verschijnsel expertmeeting voor het verdiepen van het interne draagvlak. Bijvoorbeeld door de meetings te laten voorbereiden en leiden door interne managers uit de staf-lijnorganisatie.

Zoals tijdens het gehele proces speelt ook hier het vraagstuk van de logistieke bediening een grote rol. Alles moet tot in de puntjes zijn georganiseerd. Een voorbeeld. Aan het slot van de analysefase in het eerder genoemde project naar aanleiding van de Van Traa-enquête in Amsterdam, gericht op het ontwerpen van een eigen politieke en bestuurlijke visie op de (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam, naast die van het openbaar ministerie en van de politie, vonden er in één week tien expertmeetings plaats met elk zo'n vijftig genodigden, naast vertegenwoordigers van de raad, het college en de administratie. Dus het team moest in één week vijfhonderd personen accommoderen, met een uitgekiende planning van de koffie, het gebak en het cadeau bij het afscheid, tot en met de inhoudelijke voorbereiding van de onderwerpen die in de bijeenkomsten uitgediept moesten worden. De kwaliteit van expertmeetings is rechtevenredig met de (logistieke) voorbereiding daarvan.

Deelnemers selecteren

Deelnemers aan dergelijke meetings kunnen personen uit de consultatieronde zijn, maar ook geheel nieuwe mensen die vanuit hun specifieke expertise een bijzonder licht kunnen werpen op de thema's. In een goed interactief beleidsontwikkelingsproces betreft men in elke fase nieuwe personen vanuit de omgeving van de administratie bij de procesgang. Het is niet abnormaal om de omgevingsanalyse te beginnen met bijvoorbeeld honderdvijftig sleutelfiguren om tenslotte geheel aan het eind van het proces zo'n vijftienhonderd mensen te hebben ingeschakeld. Dat heeft alles te maken met het voortdurende zoeken naar méér-waarde en méér-betrokkenheid. Die méér-waarde is nodig om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen en die méér-betrokkenheid is nodig om de kwaliteit van de relatie bestuur-bestuurden te verbeteren.

Politiek/bestuurlijke interventiepunten vaststellen

Essentieel in deze fase is het vaststellen van de politiek/bestuurlijke interventiepunten. Dit is uiteraard een taak voor politieke gezagsdragers, overigens ondersteund door ambtelijke inbreng. Kijkend naar de probleem- en oorzakenanalyses moet er een kosten-batenanalyse annex haalbaarheidsdiscussie plaatsvinden om vast te stellen welke oorzaken haalbaar (dus met meer baten dan kosten) zouden kunnen en moeten worden geëlimineerd. Vervolgens beoordeelt u wat de betekenis is van de opvattingen in expertmeetings op het vlak van de ambitie die volgens die buitenwacht door de overheid zou moeten worden gerealiseerd. Deze twee ijkpunten, dus de schema's van de probleem- en oorzakenanalyse plus de uitkomsten van de expertmeetings, zijn de 'onderleggers' om vast te stellen op welke punten ingrepen dienen plaats te vinden.

Er zijn verschillende methoden mogelijk om tot vaststelling van die interventiepunten te komen. De meest effectieve aanpak is om de deelnemers aan een expertmeeting het gebruikelijke 'handen-en-voetenwerk' te laten doen: gele stickertjes laten plakken op die deeltjes van de schema's van de probleem- en oorzakenanalyse waarvan men vindt dat die hoe dan ook geëlimineerd moeten worden, met het verzoek op dat stickertje te schrijven hoe dat dan moet gebeuren. Op die manier ziet u na een uurtje dat alle schema's volhangen met stickertjes ter indicatie van relevante interventiepunten, die overigens na analyse altijd veel minder werkelijke interventiepunten blijken te zijn dan u tot uw schrik eerst dacht. De teksten op de stickertjes leiden u in de sprong naar de volgende fase waarbij u het analyseren verlaat en de synthese ingaat: het vinden van de aansluiting naar de visie.

Procesdocument

De expertmeetings leveren 'verslagen' op die gebruikt worden om eventuele gaten in de analysefase te dichten en om bouwstenen aan te reiken voor de hiernavolgende synthesefase. Dat hoeft niet per se een 'klassiek' verslag te zijn; het kan ook een aantal punten op een flipover omvatten. Voorts zijn de gestickerde interventiepunten een tastbaar product van deze fase. U moet er alleen voor zorgen dat ze goed vastgeplakt zitten op de schema's want als u ermee moet reizen naar de locatie van het projectteam ontstaat er een groot probleem als er onderweg een aantal stickers van de schema's vallen: dan weet u dus niet waar de deelnemers van de expertmeetings de interventiepunten hebben aangegeven.

Ten slotte nog dit. De analysefase (fase 1 t/m 6) duurt lang: één tot anderhalf jaar als het gaat om gecompliceerde maatschappelijke processen met een hoog politiek afbreukrisico. Veel bestuurders en topambtenaren willen daar niet op wachten. Bovendien hebben ze doorgaans weinig zin in het confronterende karakter van die analyse. Maand in maand uit wordt het staande beleid op de pijnbank gelegd, doordat vele (vaak honderden) mensen van buiten pijnlijk nauwkeurig aangeven wat er in de afgelopen jaren allemaal fout is gedaan en gegaan. Psychologisch gezien is dat een lastige zaak. De 'top' wil opschieten en heeft geen behoefte aan de mededeling dat, als men er tien jaar over heeft gedaan om er een rotzooi van te maken, het niet mogelijk is om in een paar weken met werkbare oplossingen te komen. De neiging bestaat altijd dat die 'top' (oneigenlijke) druk gaat uitoefenen op het team om snel snel, gauw gauw door te stoten naar het oplossingsgerichte deel van het proces. Pas dan voelen ze zich op hun gemak. Daartegen weerstand bieden, het proces correct af te wikkelen zonder de opdrachtgever tegen je in het harnas te jagen is een bijzonder moeilijk aspect van dit type werk.

1. Door de bank genomen moet het streven erop zijn gericht om expertmeetings te houden met 'deskundigen'. Dat zijn andere mensen dan 'sleutelfiguren'. Een sleutelfiguur is iemand die zijn ogen sluit, achteruit leunt en dan in een aantal volzinnen vertelt hoe – in zijn visie – de wereld in elkaar zit. Een deskundige is iemand die van één of een paar dingen heel veel weet en ook alleen maar daarover wil praten. Niet altijd lukt het om in de consultatieronde vooral sleutelfiguren te hebben, en in de expertmeetings vooral deskundigen. Soms moet je ervoor kiezen om dit los te laten en die twee soorten mensen maar gewoon te mengen. Maar het is het beste om het proces te beginnen met brede visies, om later bij de expertmeetings via specialisten de juiste puntjes op de i te krijgen.

3.2.7 [Fase 7. Het componeren van de Visie en strategie](#)

Nu start de synthesefase

Voor mensen die op een traditionele manier aan beleid doen is het wellicht merkwaardig om te lezen dat nu pas een begrip als 'visie' op tafel komt. En nog steeds beginnen de meeste overheden een (quasi) interactieve beleidsontwikkeling met a) het ontwerpen van

een visie, b) in eigen huis: twee basisfouten tegelijk. Dat loopt altijd vast na een paar maanden 'gepraat over niks'.

De praktijk om een beleidsnota meteen te beginnen met het formuleren van doelen is [voluntaristisch](#) beleid maken.

Een van de belangrijkste oorzaken van het mislukken van de departementale doelstellingenanalyse conform de al genoemde COBA-methode (zie paragraaf 2.2.1) is gelegen in de omstandigheid dat men de fout maakte het stellen van doelen te plaatsen aan het begin van het denkproces. Dat werkte niet. Doelen moet u op logisch-deductieve wijze formuleren uit een systematisch verworven 'massa' relevant materiaal. U moet werken vanuit een probleemvermoeden (gedeelde perceptie van de werkelijkheid zoals gezien door de bril van mensen die er verstand van en gevoel voor hebben), stap voor stap analyseren wat er niet deugt, waar dat vandaan komt, welke oorzaken aangepakt moeten worden om daarmee politieke ambities in de zin van beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Een doel, al dan niet in de abstractie van een visie, is iets wat deductief wordt ontleend aan oorzaakanalyse en dat wordt pas aan het eind van een lang analytisch proces zichtbaar. Niet aan het begin.

De overgrote meerderheid van bestuurders en topambtenaren heeft daar grote problemen mee. Doorgaans opereren die op basis van de slogan: 'Zet een paar mensen een dag op de hei en dan heb je de visie. We weten het allemaal zelf toch wel, niet dan?' Die manier van denken en handelen creëert alleen maar ellende: de [politiek als veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen](#).

Wat te verstaan onder 'visie en strategie'? Eigenlijk niets anders dan een verwoording van de hoogste ambitie die men in dat stuk beleidsontwikkeling (op termijn) hoopt te bereiken. Dat is dus een politiek-bestuurlijke uitspraak met een zeer hoog maatschappelijk gehalte, uitgedrukt in teksten die aangeven wat het beoogde maatschappelijke effect van dat beleid moet zijn. Het gaat dus om de waarde, de zin en zingeving, de aspiratie, het maatschappelijk beoogde effect, het hoogste punt dat bereikt zou moeten worden. Dat is de visie. En dat kan meestal in één zin worden uitgedrukt. Bijvoorbeeld in het project Heroriëntatie Openbaar Vervoer (HOP) van de provincie Noord-Brabant eind jaren negentig: 'Voor een duurzaam Brabant willen wij een ideaal openbaar vervoer.'

Van alle projecten die met de 'methode Klinkers' zijn uitgevoerd is dit nog steeds de beste en mooiste definitie van een visie. Niet alleen door de aanwezigheid van het belangrijkste woord dat men dient te hanteren bij het uitdrukken van een politieke aspiratie, namelijk het woord 'willen', maar ook door de woorden 'duurzaam' en 'ideaal'. Uiterst gekwalificeerde eindtermen. Anders gezegd: totaal niet gekwantificeerde doelen. Waarbij zich natuurlijk meteen de vraag opdringt: 'En hoe maak je dat dan concreet? Wat is in vredesnaam een 'ideaal' openbaar vervoer in een 'duurzaam Brabant?' In de volgende fase wordt dat verder uitgelegd.

Men maakt vaak de fout te veronderstellen dat 'visie en strategie' twee verschillende woorden zijn die elk een eigen betekenis en dus een eigen definitie (moeten) hebben. Niet hier in dit verband. Hier is het begrip 'visie en strategie' het taalkundig fenomeen van de zogeheten hendiadys: een twee-in-één-constructie. Dat betekent dat we twee woorden gebruiken om één ding aan te duiden. We zien dat vaak in onze taal. Bijvoorbeeld: 'paal en perk aan iets stellen' betekent iets geheel doen ophouden. Of met 'man en muis vergaan'. Dat betekent verdrinken. Of 'huis en haard verliezen'. Dat is berooid achter blijven¹. Zo betekenen hier de woorden 'visie en strategie' niets anders dan het formuleren van de hoogste ambitie die het bevoegd gezag in dit proces heeft. Die hendiadys komt ook bij de volgende fasen terug: in de fase van de streefbeelden en doelen en in die van acties en maatregelen.

De belangrijkste taken bij de visie en strategie.

Bestuurlijke afwegingen maken

Tijdens het wordingsproces van de visie en strategie dienen afwegingen helder en zichtbaar op tafel te komen. Een keuze voor een bepaalde ambitie, dus voor het op termijn realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten, dient te steunen op een reeks van feiten en argumenten die een dergelijke keuze kunnen dragen. Dit is het zogeheten 'politieke datum' (stap 3b uit de zeven stappen van de Architectuur van doel stellen uit Module 2), de motor die de samenleving doet draaien. En die formulering moet steunen op een deugdelijke redenering (stap 4 uit de zeven stappen).

Het visie- en strategiedeel van het proces is in wezen het moment waarop iedereen heeft zitten wachten. En dat kan wel eens een jaar of langer geduurd hebben voordat er genoeg materiaal en denkkracht is opgebouwd om tot een gezaghebbende visie en strategie te komen. De onderbouwing met feiten en argumenten grijpt terug op alle analyses en inzichten vanaf de fase van de consultatieronde. In die visie en strategie moet men terug zien wat sleutelfiguren in de bloemlezing hebben opgemerkt. Bovendien moet alles wat oplossingsgericht is als het ware een spiegel van de probleem- en oorzakenanalyses zijn. Als de oplossingen niet gericht zijn op het elimineren van wezenlijke oorzaken (zoals aangegeven in de eerdere fase van het vaststellen van bestuurlijke interventiepunten) dan slaat de visie en strategie de plank mis. Voorts is dit het moment waarop reeds bestaand intern en extern materiaal (studies, voorlopige ideeën, vingeroefeningen en dergelijke, zie fase 10) mee wordt gewogen in het zoeken en vinden van de juiste toonhoogte van de visie en strategie.

Procesdocument in de vorm van een visienota

De opbrengst van de bestuurlijke afwegingen wordt vastgelegd in een visienota. Voor het verder uitbouwen van het draagvlak is het van belang ook dit product weer te communiceren met de interne en externe betrokkenen.

1. Zo verdedigde Troelstra met succes in het zittingsjaar 1921-1922 (in een amendement op de Grondwet, inhoudende dat vaste colleges van advies en bijstand aan de regering krachtens de wet dienden te worden ingesteld) de uitdrukking 'van advies en bijstand' met een beroep op het feit dat hier sprake was van een hendiadys. Zie F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem 1925, pag. 122.

3.2.8 [Fase 8. Het formuleren van Streefbeelden en doelen](#)

Het wordt nu langzaam concreter

Dit onderdeel is een uitwerking van de visie en strategie in een doelenstructuur. In een metafoor: als men de visie ziet als het bepalen van Rome, dan vormen de streefbeelden en doelen het hoofdwegennet én het onderliggend weggennet dat naar Rome leidt. Nu pas is het relevant om te werken aan een doelenstructuur, die min of meer de omgekeerde vorm heeft van een probleem- en oorzakenanalyse. Waar men een probleem- en oorzakenanalyse moet opbouwen van onder naar boven omdat de diepstliggende oorzaken nu eenmaal onderin het schema zitten, moet men een doelenstructuur componeren van boven naar beneden omdat de daaruit voortvloeiende deeldoelen naar beneden uitwaaien.

De belangrijkste taken bij de streefbeelden en doelen zijn:

Ontwerpen van een doelenstructuur

In de vorige fase stond de definitie van de visie die uit het HOP-project te voorschijn

kwam: 'Voor een duurzaam Brabant willen wij een ideaal openbaar vervoer.' De daarna volgende vraag was natuurlijk: 'Wanneer vind je nou dat het inderdaad een ideaal openbaar vervoer is? Of anders gezegd: waaraan moet het dan voldoen wil het ideaal heten?' Op basis van al het materiaal, dus van de bloemlezing, de probleem- en oorzakenanalyse, de expertmeetings en de straks te behandelen fase 10 van de cijfers en de feiten, is vervolgens aangegeven aan de hand van welke kenmerken of aspecten of factoren of omstandigheden een openbaar vervoer met recht en reden een ideaal openbaar vervoer genoemd mag worden. We laten het duurzaamheidsaspect uit de visie even weg en schetsen met de doelenstructuur langs welke lijnen Provinciale Staten van Noord-Brabant de invulling van het woord 'ideaal' zagen, dus nogmaals, gebaseerd op alle onderliggende materiaal.

Doelenstructuur OV 1.jpg
Doelenstructuur OV 2.1.jpg
Doelenstructuur OV 2.2.jpg
Doelenstructuur OV 2.3.jpg
Doelenstructuur OV 2.4.jpg
Doelenstructuur OV 2.5.jpg

De voorgaande schema's tonen een doelenstructuur in vier lagen. Dat is niet normatief. Het is niet zo dat er per se alleen maar één laag met sub-, en één met enkelvoudige doelen is. Er kunnen meer of minder lagen zijn, afhankelijk van het materiaal. De eerste laag onder de visie zegt dat er vijf hoofdwegen bewandeld moeten worden om in 'Rome' te komen. En elke hoofdweg is in de laag daaronder weer onderverdeeld in subwegen die naar de hoofdwegen toe leiden. En die worden een laag dieper weer verder onderverdeeld in een fijnmazig netwerk van paden die tezamen allemaal moeten leiden naar de hoogste ambitie, nooit wetend of je ooit in Rome zult arriveren. Immers, beleid maken is niets anders dan voortgaan in onzekerheid, slechts een streven om het hoogste doel te bereiken. Een streven, weliswaar niet op z'n jan-boeren-fluitjes, niet halfhartig, dus zeer weloverwogen, maar toch nimmer zeker wetend of het doel bereikt zal worden. Dat wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.2.0.

Procesdocument in de vorm van een concept-beleidsnota

Het beleid krijgt stap voor stap steeds meer vorm. De zojuist genoemde visienota wordt geïntegreerd met teksten die de streefbeelden en concrete doelen weergeven. Ook dit document dient u weer te communiceren met de interne en externe betrokkenen.

3.2.9 Fase 9. Het vaststellen van Acties en maatregelen

Actie 00	Hier moet de naam en nummer van de actie staan, kort en krachtig.
Toelichting	In dit onderdeel een korte beschrijving waarom er een actie nodig is. Op dit punt kunt u aangeven op welke onderdeel in de bloemlezing en/of de probleem- en oorzakenanalyse deze actie een antwoord is. Een actie die niet op enigerlei wijze kan worden herleid op de bloemlezing of de probleem- en oorzakenanalyse hangt in de lucht: zij moet gaan over error-elimination.
Beoogd resultaat	In dit onderdeel formuleert u in één zin wat het uiteindelijke resultaat van de actie is, wat u er dus mee wil bereiken: de ambitie, de waarde, het streefbeeld. Die zin mag taalkundig niet een activiteit zijn maar moet worden geformuleerd als een te bereiken doel. Er mag dus niet staan: 'Stimuleren dat politieke partijen aandacht gaan krijgen voor het openbaar vervoer', want dat is een activiteit. Taalkundig is het kennelijke doel in dit verband een zin in de trant van: 'Bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen is gerealiseerd dat de

politieke partijen topprioriteit geven aan het openbaar vervoer.' Dit is stap 3 b uit het schema van de zeven stappen.

Tussendoelen	Een actie springt niet meteen naar het beoogde resultaat. Daar zitten nog stappen tussen. Zij vormen de tussenstations van A (de gedeelde perceptie van ongewenste situatie en vertrekpunt van beleid) naar B (de gedeelde perceptie van de gewenste situatie en beoogde aankomst van het beleid: Rome). Deze tussendoelen worden afgeleid van de stappen 5 en 6.
Bandbreedte	De route van A naar B is niet vrijblijvend. Links en rechts naast die route moet u aangeven binnen welke bandbreedte het verwijderingsproces uit A zich moet voltrekken. Punten die niet mogen worden overschreden dienen nauwkeurig te zijn vastgesteld. De bloemlezing geeft daarover meestal veel informatie.
Middelen	Dit aspect moet vertellen welke middelen beschikbaar zijn om het beoogd resultaat te realiseren: mankracht, geld, apparatuur, ruimte, bevoegdheden. Dit is een bijzonder vitaal onderdeel omdat a) het berekenen daarvan, en b) het daarna ook nog mogen ontvangen daarvan, in de praktijk de grootste struikelblokken voor projectmatig werken zijn. Als gevolg daarvan stuurt men regelmatig padvinders met pijl en boog op pad om een vijand te bestrijden die met biologische wapens werkt. Mission impossible.
Tijdpad	Hier moet staan wanneer de actie begint en wanneer die geacht wordt het resultaat gerealiseerd te hebben. Tussentmomenten, gekoppeld aan tussendoelen kunnen hier natuurlijk ook staan. Ook de indeling in korte, middellange en lange termijn.
Evaluatie	Op pad gaan met een actie is één, periodiek meten waar u staat in het verwijderingsproces is twee. Er is altijd behoefte aan beleidseffectiviteitsmeting. Dan moet de thermometer in het proces om a) te monitoren of er afwijkingen zijn, b) zo ja uit welke oorzaken die dan voortkomen, c) bevelen geven om die koersafwijkingen ongedaan te maken en door te koersen naar het nog steeds nastrevenswaardige doel (<i>negative feedback</i> , zie Module 4), d) of een nieuw beoogd resultaat kiezen (<i>feed-in</i> , zie ook daarvoor Module 4).
Verantwoordelijke	Dit onderdeel geeft aan wie politiek/bestuurlijk/ambtelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het slagen van de actie. Ingeval van samenwerking met private partijen, het maatschappelijk middenveld of georganiseerde burgers kan die verantwoordelijkheid uiteraard ook bij iemand van die groeperingen worden gelegd.
Trekker	Degene die verantwoordelijk is hoeft niet tegelijkertijd ook degene te zijn die de actie feitelijk uitvoert. Hier moet dus staan wie de actie daadwerkelijk trekt onder verantwoordelijkheid van een ander.
Allianties	Ten slotte moet duidelijkheid worden verschaft over de vraag met wie de actie zal worden uitgevoerd: welke allianties zijn er of moeten alsnog worden gesmeed.

Nogmaals, dit proberen in te vullen is moeilijk en kost vele weken tijd. Er zijn in de praktijk altijd aanleidingen en overwegingen om sommige zaken dan maar niet in te vullen. De consequentie daarvan is dat de kwaliteit van de uitvoering van die acties daar zeer onder lijdt. U komt dan tijdens de uitvoering dubbel en dwars de problemen tegen die u bij het ontwerpen van het correcte format van de acties niet onder ogen hebt willen zien en oplossen. De regel hier is: 'Praten kan iedereen maar als je het niet kunt opschrijven geldt het niet.' Hoe meer inspanning men zich getroost in het vervolmaken van het actieboek, hoe meer succes men in de handen heeft.

Het actieboek: de grondslag van de implementatie

Alle acties samen staan, hoofdstuksgewijs, in een Actieboek of Actieplan. Dat dient mede

onderdeel te zijn van de desbetreffende politieke besluitvorming. In de praktijk gebeurt dat vaak niet, als er al een concreet Actieplan op tafel ligt. Meestal is alleen maar een (overigens verkeerd geformuleerde) Visienota, met een daaraan gekoppelde doelenstructuur, onderwerp van de politieke besluitvorming, waarbij men het actieboek aanmerkt als een taak en zaak van ambtelijke uitwerking. Fout: ook het actieboek dient de volledige politieke aandacht en dekking te hebben. Anders ontstaan er morbide situaties zodra de uitvoering van moeilijke acties – met de daaraan inherente weerstanden, hetzij in eigen huis, hetzij buiten in de samenleving – op weerstand stuit. Dat is bijvoorbeeld één van de verklarende factoren van het gedeeltelijk mislukken van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). De Kamer nam in december 1989 wel een unaniem besluit over de tekst van de desbetreffende regeringsbeslissing¹, maar omdat het daaraan gekoppelde actieboek met meer dan honderd concrete projecten nog niet helemaal af was werd er voor gekozen om dat actieboek buiten de besluitvorming in het parlement te houden. Toen in 1990 de moeilijkste projecten in uitvoering moesten komen, met name die inzake prijsbeleid, kon de Tweede Kamer (onder de grote druk van enkele maatschappelijke organisaties) die aan flarden schieten, omdat men wel een akkoord had gesloten op de visie en de filosofie van dat prijsbeleid, maar niet op de hardheid van de maatregelen die vervolgens nodig waren om die visie in te vullen. Tot de dag van vandaag vormt dat prijsbeleid om die reden een bron van politieke twisten. Hier speelt de fout dat men van een orderingsvraagstuk een politiek-ideologisch debat heeft gemaakt.

Bij de uitvoering van het actieboek liggen nog meer valkuilen op de loer.

Nummer een: de opdracht was om een proces van interactief beleid te maken. Als gevolg van de geïntegreerde aanpak komt er dan in een actieboek, als vanzelfsprekend, een grote massa acties, projecten, of te nemen maatregelen. Niet zelden echter zegt het bevoegd gezag bij de aanvang van de uitvoering: 'Leuk dat actieboek, maar we kunnen natuurlijk niet alles aanpakken, er zullen prioriteiten moeten worden gesteld.' Dat is een hele slechte zaak. Als u begint met een relevante omgevingsanalyse, dus als u mensen, die met recht en reden op de lijst van de omgevingsanalyse zijn terecht gekomen, gaat vragen wat er allemaal bij een fundamentele aanpak van de problematiek komt kijken, dan krijgt u uiteraard alle denkbare aspecten en nuances op tafel. Wilt u grenzen verleggen dan dient u dus over de volle breedte van alle acties die uiteindelijk volgens alle partijen met recht een plaats hebben gekregen in het actieboek, aan de slag te gaan met al die acties. Niet met een uitsnede daarvan. Kiest het bevoegd gezag voor een experimentje hier, en een pilotje daar, dan werkt het niet. Om het beoogde resultaat te bereiken moet u ervoor kiezen om met alle beschikbare middelen op alle fronten tegelijk de aanval in te zetten. Wilt u dat niet, bedenk dan van tevoren of u wel aan een proces van interactieve beleidsvorming wilt beginnen. Het heeft geen zin – sterker nog het werkt contraproductief – om interactieve beleidsvorming te starten en vervolgens niet voor de volle honderd procent de uitvoering in te zetten zoals dat hoort. Dat is net zo zinloos als een antibioticakuur stoppen voordat de laatste pil genomen is. Het vergt van een projectteam veel doorzettingsvermogen om het besluitvormende gezag niet in de valkuil van prioritering te laten stappen.

Nummer twee. Een andere valkuil is de processturing loslaten, en dus het voortdurende interactieve contact met de buitenwacht stopzetten, om over te gaan op structuursturing. Ook dat werkt niet, want structuursturing – oftewel gaan reorganiseren – doodt het proces. U dient tijdens de implementatie de voortgaande processturing met name te gebruiken om met de strategische allianties meteen de zwaarste acties aan te pakken. Ook dat is een van de verklarende factoren voor het gedeeltelijk mislukken van het SVV-II: in plaats van uitvoering te geven aan hetgeen staat op pagina 123 van voornoemde regeringsbeslissing ('Hoofdstuk 9, Uitvoering, Verkeer en Waterstaat kan het niet alleen') is het bestendigen van de interactie met de buitenwacht overgelaten aan de inzichten van deze of gene projectleider, en heeft de toenmalige ambtelijke top zich gedurende ongeveer tien jaar hoofdzakelijk bezig gehouden met een reeks

structuuraanpassingen van het departement, als gevolg waarvan veel energie verloren is gegaan die nodig was voor de voorgenomen uitvoering van dat zeer omvattende beleidsplan.

Nummer drie. Weer een andere valkuil is het niet of nauwelijks voorbereiden van die implementatie. Net zoals het proces van interactieve beleidsontwikkeling moet starten met een startfase waarin alles wordt geregeld op het vlak van dekking door de top, team samenstellen, teambuilding, middelen vergaren en training, zo dient dat ook bij – beter nog vóór – de start van de implementatie te gebeuren. Zo niet, dan valt het proces stil, wordt het gebrekkig opgepakt, en verdwijnt het uiteindelijk vaak in een la. Het kost in de regel extreme vastberaden inspanning, vaak met koppig gedrag van de projectleider, om het bevoegd gezag ervan te overtuigen dat er ongeveer een half jaar voordat de beleidsontwikkeling gereed komt keihard gewerkt moet gaan worden aan het samenstellen van een nieuw team, met nieuwe middelen en mogelijkheden, om, net zoals in een estafettewedstrijd, het stokje over te nemen van het andere team, en hard door te rennen met de uitvoering van het actieboek.

Dit is een van de verdrietigste aspecten van het vak. Het stil vallen van het proces op het moment waarop de beleidsontwikkeling wordt afgesloten en de implementatie in één en dezelfde draf door moet gaan, brengt niet alleen veel demotivatie bij geallieerde partners teweeg, maar kost ook zeer veel kostbare energie om het proces weer op de rails te zetten. Tijdig en kwalitatief goed de aansluiting organiseren tussen voorbereiding en uitvoering van het proces, is wel het zwakste en slechtst ontwikkelde cultuuraspect van de klassieke staf-lijnorganisatie.

Een voorbeeld, waarbij ik speciaal de data aangeef als indicatie van de tijd die de administratie doorgaans nodig heeft om de stap naar de beleidsuitvoering te organiseren. Een Molukse wijk, in Vaassen, deelgemeente van Epe op de Veluwe, was door allerlei omstandigheden afgegleden naar een achterstandswijk met vele en grote samenlevingsproblemen. De gemeente startte in 2000, daarbij politiek en financieel gesteund door de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, Van Boxtel² en de betreffende provincie – een proces van interactief beleid maken met de wijk zelf, en met iedereen die daar met recht en reden bij betrokken moest worden. Op 31 januari 2001 bood de wijk de minister en de gedeputeerde een [actieboek](#) aan met een stuk of honderd acties ter verbetering van de leefbaarheid van de wijk. Al in november 2000 was de gemeente door de toenmalige projectorganisatie erop gewezen dat men de dag na het aanbieden van dat actieboek aan de minister (eind januari 2001) de implementatie zou moeten starten met een nieuwe projectleider, team, budget, locatie, et cetera. Echter, de nieuwe projectleider kwam pas in april, zonder team, zonder budget, liep dag in dag uit vast in de lijnorganisatie, kreeg het ene conflict na het andere, en werd pas begin augustus 2001 door een ingreep van de gemeentesecretaris uit die problematiek gered door diens besluit aan die projectleider een vangnet van vier ambtenaren toe te voegen met de opdracht de projectleider in staat te stellen zijn werk te doen. Uiteindelijk is het proces met veel moeite weer opgestart en zijn veel acties gerealiseerd. Een van de mooiste is de oprichting van een Moluks monument in de vorm van onderstaand standbeeld, als symbool van verzoening tussen de opstandige Molukse gemeenschap en het hardhandige overheid.

Plaatje: Standbeeld Vaassen

Het gekke is dat je in zulke situaties eigenlijk nooit kunt zeggen dat je te maken hebt met rotlui die bewust en met opzet proberen een stok tussen het proceswiel te steken. In essentie zijn de desbetreffende functionarissen uit de staf-lijnorganisatie coöperatieve collega's. Maar als collectief, zeker als ze geen ervaring hebben met, noch kennis hebben van, de essentialia van de noodzakelijke aanhechting van een projectorganisatie aan een

staf-lijnorganisatie, dan is het contact tussen beide partijen geplaveid met obstructie en weerstand. In zulke situaties is er dan een topambtenaar of bestuurder nodig die de zaak overziet en zonder mankeren orde op zaken stelt.

Procesdocument in de vorm van een definitieve beleidsnota

Als procesdocument levert deze fase de definitieve beleidsnota met de concrete acties in een actieboek als één en ondeelbaar onderdeel van die nota. Dat dient dan tevens de grondslagen van de implementatie te bevatten.

1. Tweede Kamer, 1989-1990, 20922, nrs. 15-16.

2. Het is een project in het kader van het zogeheten CRIEM-beleid van het Kabinet, een beleid gericht op het opvangen van het afglijdingsproces van allochtone jeugd richting criminaliteit. CRIEM staat voor: criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden. In maart 2001 is het landelijk beleid terzake afgerond op basis van een rapportage van de Externe Commissie Bandell (burgemeester van Dordrecht). Voor Epe is daarbij een uitzondering gemaakt omdat de complexiteit van het probleem aldaar nog enige steun vanwege 'Den Haag' behoefde.

3.2.10 [Fase 10. Het garen van Cijfers en feiten](#)

Zonder gegevensbanken geen verstandig beleid

Tijdens het ontwikkelingsproces dient u te werken aan het garen van cijfers en feiten. U moet weten waar u over praat. Het moet ook allemaal kloppen wat u zegt.

Het gaat hier over het verrichten van desk research, het uitvoeren van wetenschappelijke studies, het uitzetten van specifiek op de probleem- en oorzakenanalyse gerichte onderzoeken, het garen van informatie die een onderbouwing vormt van de diagnose, het doen van enquêtes, het opzetten van gegevensbanken, et cetera.

Het belang van dit onderdeel van het proces van interactieve beleidsontwikkeling wordt onderstreept met een paar zinnen van Adriaan van der Staay toen die begin 1998 ging vertrekken als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau¹: 'Vaak is voor degenen die het beleid maken onduidelijk waar het nu echt om gaat, wat nu precies bestreden moet worden. Men doet soms maar wat, omdat men denkt dat een probleem heel urgent is, zonder de precieze omvang ervan te kennen. Er zijn bij wijze van spreken beleidsambtenaren die denken dat er in Nederland twee miljoen daklozen zijn, er zijn er die denken dat er twintigduizend zijn. Het is van belang te weten hoeveel er zijn. Pas dan kun je afwegen hoeveel geld je wilt besteden aan hoeveel gevallen.'

Ook dit is een moeilijk onderdeel van het proces. De moeilijkheid zit met name in de omstandigheid dat u een *body of knowledge* wilt garen dat rechtstreeks verband houdt met het proces in kwestie. Vaak komt u dan in de vervelende situatie terecht dat bestaande kennis, cijfers en feiten, studies en rapporten niet, of niet helemaal, adequaat materiaal bieden voor het specifieke onderwerp waar u mee bezig bent. Dan moeten er vertaalslagen worden gemaakt met alle risico's van dien. Veel gerenommeerde onderzoeksinstellingen zoals bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek, of het Centraal Cultureel Planbureau, of de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, of het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, of vele andere onderzoeksbureaus buiten de overheid, hanteren allemaal hun eigen indelingen van tijdspannes, meetindicatoren, en verklarende factoren als gevolg waarvan de vergelijkbaarheid vaak ver te zoeken is.

De beste manier om te beginnen met het traject van de cijfers en de feiten is de volgende simpele, maar arbeidsintensieve manier. Het projectteam, vergezeld van enkele breed georiënteerde wetenschappelijke onderzoekers, gaat een paar dagen de hei op,

neemt pagina 1 van de bloemlezing en stelt citaat na citaat, paragraaf na paragraaf, de vraag: 'Wat zouden we hiervan moeten willen weten?' Dan ontstaat er in het team een verhelderend debat over de kern van hetgeen sleutelfiguren aan de orde stellen en de relatie die dat moet hebben met al dan niet bestaand onderzoeksmateriaal. Dat leidt vanzelf tot een eerste opzet van een soort inhoudsopgave van een boek, of een gedigitaliseerd werkstuk, dat aangeeft welke gegevens voor welke onderwerpen noodzakelijkerwijs op tafel dienen te komen. Vervolgens zet u gedurende een aantal maanden een team aan het werk om daadwerkelijk die gegevens te verwerven, hetzij door (een vertaling van) bestaand materiaal te ordenen, hetzij door zelf aanvullend onderzoek te doen.

Een van de mogelijkheden van dergelijk aanvullend onderzoek is het maken van steekproeven uit doelpopulaties. Al dan niet via enquêtes. Dit is het onderwerp waar bij het behandelen van de omgevingsanalyse al even op is geduid. Een omgevingsanalyse bestaat uit mensen die op basis van een analyse van functionele invalshoeken op een lijst terecht komen. Dat zijn dus niet 'boeren, burgers en buitenlui' die toevallig langs komen en aan wie een Nipo-onderzoeker vraagt wat ie van iets vindt. De sleutelfiguren die vanaf het begin tot het einde bij het proces van interactieve beleidsvorming betrokken zijn hebben dus een functionele relatie met het onderwerp. In het traject van de cijfers en de feiten hoeft dat helemaal niet het geval te zijn. Daar geldt dat het vergaren van wijsheid en waarheid is gebaseerd op een getalscriterium, niet op een functionele analyse.

Voor de goede orde voegen wij hieraan toe dat in het totale traject van interactief beleid maken dus drie 'soorten' mensen van buiten naar binnen bij dat proces worden betrokken:

- sleutelfiguren bij de omgevingsanalyse: dat zijn mensen die in brede, beschouwende zin over een onderwerp kunnen praten;
- deskundigen bij de expertmeetings: dat zijn mensen die in beperkte zin veel van één specifiek aspect afweten;
- en burgers bij het onderdeel 'feiten en cijfers': dat zijn mensen die ergens iets van vinden.

Procesdocument

Het traject van de cijfers en feiten moet een of meer gegevensverzamelingen opleveren, gebundeld in papieren dan wel gedigitaliseerde naslagwerken.

1. Zie het artikel van Dick van Eijk onder de titel *Iedereen is bezig zichzelf te hermaken*, in NRC Handelsblad van 14 februari 1998.

3.3 [Interactief beleid maken aan de hand van praktijk tools](#)

Les 3.1 toonde de architectuur van interactief beleid maken aan de hand van een aantal schema's. Les 3.2 voegde daaraan een uitgebreide beschrijving toe, met een aantal voorbeelden en ervaringen uit de praktijk. Deze Les 3.3 geeft de cursist 26 tools om de fasen 1 t/m 11 op te zetten. Het zijn letterlijke voorbeelden uit de praktijk van een aantal projecten.

3.3.1 [Tools bij de fase van Voorbereiding van het proces](#)

In deze eerste fase is de [projectleider](#) bezig met de [opdrachtgever en opdrachtformulering](#), zorgt hij voor voldoende [dekking](#), werkt hij op basis van een degelijk [projectplan](#) aan de formatie van een [projectteam](#), zorgt voor adequate [team building](#) en gaat aan de slag met de opzet van de [omgevingsanalyse](#).

Hieronder staat een voorbeeld¹ van een concreet projectplan. Het komt van het project Strategisch Personeelsbeleid van Verkeer en Waterstaat. Het is ontworpen door de projectleider tijdens de voorbereiding van het proces om voor iedere betrokkene (opdrachtgever, opdrachtnemer, aan te zoeken teamleden en gerelateerde lijnorganisatie) duidelijk te maken vanuit welke positie de start gaat plaatsvinden. Het gaat hier niet om de omvang van zo'n plan, maar om duidelijkheid te verschaffen over doel, aanpak, dekking en vereiste middelen.

Tool 1: Voorbeeld van een projectplan bij de start van het proces

Werkplan SPB

1. Alle voorbeelden in deze en de volgende paragrafen zijn bedoeld als 'zo zou je het kunnen doen', maar niet als blauwdruk of dictaat.

3.3.2 [Tools bij de fase van de Omgevingsanalyse](#)

Een Omgevingsanalyse is een lijst van personen, afkomstig uit beleidssectoren en maatschappelijke lagen, die gezien worden als de relevante populatie om te betrekken bij het opzetten van beleid. Hoe nauwkeuriger en zorgvuldiger deze analyse is, des te meer kwaliteit krijgt de input voor de besluitvorming. Het gaat erom juist die mensen te vinden wier hart en verstand bol staan van gedachten, meningen en ervaringen over het betreffende onderwerp. Omdat iedereen zich in zijn uitspraken laat leiden door een eigen, persoonlijk referentiekader, bevatten die opinies altijd veel verschillende nuances en gezichtshoeken. Dit noemen we relatieve dissensus: u moet nooit streven naar consensus, maar naar het zorgvuldig in kaart brengen van het verschil in opvattingen¹. Als u dat doet, en respect hebt voor het feit dat iedereen er op een andere manier tegenaan kijkt, bouwt u draagvlak op. Dissensus is echter altijd betrekkelijk. Vandaar relatieve dissensus.

Ben niet bang voor die dissensus. Als de omgevingsanalyse leidt tot een uitputtende lijst van te raadplegen sleutelfiguren, dan is de totale verzameling van subjectieve inzichten een correcte weergave van de geobjectiveerde werkelijkheid. De wijsheid en waarheid² liggen besloten in de correcte analyse van degenen die erbij betrokken moeten worden, in de wijze van vraagstelling en in de manier waarop de antwoorden worden geaggregeerd.

Daarover straks meer. Nu eerst een paar *tools* om te komen tot een zorgvuldige analyse van de te consulteren sleutelfiguren.

Tool 2: Voorbeeld van functionele, subfunctionele en individuele invalshoeken

Een Omgevingsanalyse maakt u op deductieve wijze: van het algemene naar het bijzondere. Spring dus niet meteen naar de vraag welke personen u erbij zou willen betrekken, maar begin abstracter bij het analyseren van de functionele invalshoeken.

Splits die daarna uit in subinvalshoeken (eventueel nog verder in sub-subinvalshoeken) en ga vervolgens pas nadenken over individuele sleutelfiguren.

Laten we als fictief voorbeeld de problematiek van armoede in Nederland nemen. Stel dat we daarvoor gericht beleid gaan ontwikkelen en dat de verantwoordelijke minister niet van plan is om dat met zijn ambtenaren achter een bureau te gaan maken, maar interactief, werkend van buiten naar binnen en van onderop. Als een projectleider met zijn team en een paar collega's daarover gaat brainstormen ontstaat na een paar minuten een beeld dat lijkt op het volgende.

<i>Functionele invalshoeken</i>	<i>Subfunctionele invalshoeken</i>	<i>Organisaties</i>	<i>Sleutelfiguren</i>
Kerken	Katholiek	Bisdom Breda	Bisschop Muskens
	Protestants	...	
	Joods	...	
	Islam	...	
Overheden	Gemeenten	Divosa	
	Provincies		
	Departementen		
	Verenigingen		
Burgers	Bijstandsmoeders		
Wetenschap			
Adviesraden			
Politiek	Tweede Kamer	CDA	
		PvdA	
		VVD	
		D66	
		SP	
		GroenLinks	
	Wetenschappelijke bureaus		
Meer ...			

Dit is na een klein half uurtje brainstormen een eerste en nog zeer onvolledige groslijst. Maar de structuur is al wel duidelijk. Werkend van links naar rechts, van algemeen naar specifiek, duiken vroeg of laat de namen op van die personen die met recht en reden op de lijst horen te komen. U ziet dat de kolom Subfunctionele invalshoeken niet noodzakelijkerwijs slechts één kolom is. Die kan naar behoefte verder worden uitgesplitst. Een voorbeeld daarvan volgt straks.

Tool 3: Brief aan personen met het verzoek de eerste groslijst te verbeteren

Het is niet de bedoeling dat een projectteam zelf tot op de laatste persoon de Omgevingsanalyse ontwerpt. Interactief beleid maken is niet beperkt tot het raadplegen van externe sleutelfiguren, maar is een activiteit die permanent plaatsvindt. Een eerste groslijst, waarschijnlijk iets meer uitgewerkt dan het hierboven genoemde fictieve voorbeeld, zendt u toe aan enkele tientallen personen die enige relatie hebben met het onderwerp of met het projectteam. Stel dat het team uit vijf personen bestaat, en stel dat elk van hen die groslijst toestuurde aan tien collega's, hetzij van de eigen organisaties, hetzij van organisaties die 'iets' met het onderwerp hebben, dan ontvangen dus vijftig personen per e-mail de volgende brief. Omdat het hier om bekende collega's gaat is zo'n brief informeel van karakter.

Waarde,

Met een projectteam van vijf personen zijn wij in opdracht van Minister X begonnen met het ontwerpen van beleid tegen de armoede in Nederland. Wij bedenken dat niet vanachter een bureau, maar doen dat interactief, werkend van buiten naar binnen en van onderop. We gaan dus eerst gesprekken voeren met mensen die met gevoel en verstand over dit onderwerp kunnen praten. Tot dat doel ontwerpen wij nu een Omgevingsanalyse. Wij hebben een eerste, en nog zeer onvolledige lijst gemaakt, en zouden het bijzonder op prijs stellen als je daar eens een halfuurtje naar zou kunnen kijken.

Zoals je aan deze opzet ziet, werken wij vanuit het algemene naar het bijzondere. Eerst identificeren wij functionele invalshoeken van waaruit mensen over dit onderwerp kunnen praten, dan subfunctionele, die misschien nog kunnen worden uitgesplitst in verdere onderverdelingen, en ten slotte zoeken wij dan namen van concrete personen. Hoeveel personen er uiteindelijk uit zullen rollen weten wij niet. Voorshands concentreren wij ons alleen op het maken van een zodanig genuanceerde lijst dat alle aspecten en gezichtshoeken van het onderwerp aan bod zullen komen.

Wij gaan niet zelf die lijst opstellen. Ook bij dit onderdeel van het proces beginnen wij al mensen erbij te betrekken, zodat het niet alleen ons proces is, maar ook dat van anderen, die ons meehelpen om tot een goede Omgevingsanalyse te komen. Jij hoort daarbij.

Mede namens het team zou ik het bijzonder op prijs stellen als je deze lijst zou willen aanvullen en verbeteren. Zowel waar het gaat om de functionele en de subfunctionele invalshoeken, alsook waar het de organisaties en de concrete personen betreft. Het zou heel fijn zijn als je bij het noemen van namen ook de precieze voorletter en titels kunt noemen, plus de (e-mail)adressen en telefoonnummers.

We hebben deze lijst bij vijftig personen uitgezet. Dus we verwachten heel wat verbeteringen en aanvullingen. Ik hou je op de hoogte van tussentijdse updates van de lijst zodat je ook daarnaar nog eens kunt kijken en, indien gewenst, jouw commentaar kunt geven.

Alvast hartelijk dank voor de moeite,

.....

Tool 4: Voorbeeld van alle functionele en subfunctionele invalshoeken van een concreet project

Om de praktijk wat dichterbij te brengen volgt hieronder een compleet overzicht van alle functionele en subfunctionele invalshoeken van het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg. In zeer korte trekken: de regio³ Parkstad Limburg, bestaande uit zeven gemeenten rond Heerlen en Kerkrade, heeft als eerste streek in Nederland te maken met zowel een aanzienlijke vergrijzing, een geringer aantal jongeren, alsook een structurele daling van de bevolkingsomvang. Het project (negen maanden in de periode 2004-2005) heeft met de inzet van tientallen medewerkers uit alle sectoren en gelaagdheden, een zeer omvangrijke Omgevingsanalyse opgeleverd van meer dan duizend personen.⁴

Loop eens door deze lijst om te zien welke invalshoeken op tafel zijn gekomen en hoe één en ander is uitgesplitst in subfunctionele invalshoeken. Voor de goede orde: het is het gemakkelijkst om een Omgevingsanalyse op te zetten in een database.

Invalshoeken Omgevingsanalyse

Tool 5: Voorbeelden van verdere uitsplitsing van subfunctionele invalshoeken

Hieronder staan enkele groepen functionele en subfunctionele invalshoeken uit bovenstaande lijst, met een indicatie van de organisaties die daaronder vallen.

Invalshoeken en Organisaties Omgevingsanalyse

Dit geeft een beeld van de zeer grote heterogeniteit van de terreinen, sectoren en lagen waaruit de te benaderen sleutelfiguren zijn geselecteerd.

Tool 6: Grafische afbeelding van een Omgevingsanalyse

Het onderstaande plaatje laat grafisch zien uit welke sectoren de Omgevingsanalyse van het project Strategisch Personeelsbeleid Verkeer en Waterstaat is opgebouwd. Het projectplan van dat project stond in *Tool 1*.

Omgevingsanalyse SPB

Tool 7: Voorbeeld van de kolommen die minimaal nodig zijn

In een spreadsheet moeten minstens de volgende kolommen staan:

Functionele invalshoek, subfunctionele invalshoek (met eventuele verdere uitsplitsing), organisatie, naam, voorletters, voorvoegsel, titel, functie, aanhef, geslacht, zakelijk adres, postcode, plaats, telefoonnummer, faxnummer, e-mailadres, gsm, bezoekadres, datum interview, naam interviewer, voorletters, voorvoegsel, titel, functie, aanhef, geslacht, zakelijk adres, postcode, plaats, telefoonnummer, faxnummer, e-mailadres, gsm.

Tool 8: Bedankbrief

Interactief beleid maken hangt aan elkaar van communicatie en informatie. Betrokkenen platgooien met stukken is niet de bedoeling, maar je netjes aan- en afmelden is een must om in elke fase van het proces te werken aan het opbouwen van draagvlak. Dat krijg u namelijk niet vanzelf, dat moet u verwerven, onder meer door de stijl van uw werk.

Mensen bedanken voor hun inbreng is daarvan een onderdeel. Stuur daarom een brief aan iedereen die aan het totstandkomen van de Omgevingsanalyse heeft meegewerkt. Zo'n brief zou – als het gaat over de

Omgevingsanalyse voor het onderwerp *armoede* – als volgt kunnen luiden. Omdat het hier medewerking betreft van personen die u doorgaans goed kent is ook deze brief informeel van aard.

Waarde....,

Bij deze stuur ik je de Omgevingsanalyse die mede met jouw collegiale hulp in de loop van een paar weken is ontworpen. Het resultaat mag er zijn. Zoals je ziet zijn er veel verschillende invalshoeken van waaruit men het onderwerp *armoede* kan benaderen. Via een uitsplitsing naar subinvalshoeken en organisaties hebben we X sleutelfiguren kunnen traceren, personen die met verstand van, en gevoel voor, dit onderwerp kunnen spreken. Met hen zullen wij contact gaan zoeken. Adressen en dergelijke hebben we in verband met de privacy hier niet opgenomen.

Mocht je van mening zijn dat deze analyse nog beter kan, dan horen wij dat heel graag. Deze lijst is niet statisch. Wij zullen steeds blijven zoeken naar aanvullende invalshoeken die een meerwaarde kunnen betekenen en naar meer personen die betrokkenheid met dit onderwerp zouden moeten of willen hebben.

Hartelijk dank voor je medewerking tot dusver. Wij houden je op de hoogte van de verdere ontwikkelingen in dit proces.

Met vriendelijke groet,

Jan,
projectleider

-
1. Als u een perfecte omgevingsanalyse hebt gemaakt en de opvattingen van de sleutelfiguren goed vastlegt, dan vormt de opgestapelde hoeveelheid subjectieve meningen de geobjectiveerde wijsheid en waarheid.
 2. Dat wordt bevestigd door James Surowiecki in *The Wisdom of Crowds*, Doubleday 2004. Wat in deze cursus bedoeld wordt met relatieve dissensus noemt hij het in kaart brengen van de *disagreements*.
 3. Dit is een regio conform de Wet gemeenschappelijke regelingen, sinds eind 2005 met de status van een zogeheten WGRplus-regio. Naderhand is nog een achtste gemeente toegevoegd.
 4. Daarvan zijn er in eerste aanleg voor de Consultatieronde ongeveer vierhonderd persoonlijk geïnterviewd of op een andere manier – namelijk in groepen – bij het project betrokken. Anderen uit de Omgevingsanalyse zijn bij latere fasen van het project betrokken.

3.3.3 [Tools bij de fase van de Consultatieronde](#)

In de Consultatieronde vinden de gesprekken met de sleutelfiguren plaats. In beginsel doet het er niet toe hoe omvangrijk de Omgevingsanalyse is. Als de mensen die hebben meegeholpen, samen vinden dat een onderwerp met dertig sleutelfiguren voldoende gedekt is, dan gaat u aan de slag met dertig. Als het er duizend zijn, dan kunt u – afhankelijk van tijd en capaciteit – kiezen of u die allemaal (met verschillende benaderingsmethoden: individueel of in groepen, mondeling of schriftelijk), of slechts voor een deel zult raadplegen. Voor het volume *wijsheid en waarheid* maakt het namelijk niet veel uit, althans niet in absolute zin gezien. Degenen die wel eens met dit bijltje

hebben gehakt weten dat, door de bank genomen, de inzichten van ongeveer twintig ervaren personen voldoende zijn om een goed initieel beeld van een onderwerp te krijgen.

Waarom dan toch meer dan twintig, soms zelfs vierhonderd of duizend sleutelfiguren consulteren? Niet om meer *wijsheid en waarheid* te verwerven dan die twintig personen al op tafel leggen, maar om een breed en hecht [draagvlak](#) te creëren. De Bloemlezing die daaruit rolt, is qua structuur niet veel anders dan het product van een Consultatieronde onder enkele tientallen personen. Wel qua gedetailleerde nuancering, in die zin dat de onderwerpen die sleutelfiguren aan de orde stellen met tientallen verschillende zinnen worden overlapt en herhaald. Dat geeft besluitvormers een zeer interessant beeld van de vele nuances die er leven onder mensen die van een probleem verstand hebben.

Tool 9: Uitnodigingsbrief aan sleutelfiguren

Hoe bereikt u die mensen? Vrij eenvoudig, door ze een goede brief te sturen. Persoonlijk bellen kan ook, maar een brief, geschreven in de stijl van een [persoonsgerichte benadering](#), is beter. Het is hierbij van wezenlijk belang dat die brief wordt getekend door de opdrachtgever zelf. Waar u bij het rondsturen van de groslijsten van de Omgevingsanalyse aan tientallen personen, met het verzoek om die te verbeteren, kunt volstaan met de projectleider of een teamlid als afzender, zo hoort de uitnodiging om deel te nemen aan een Consultatieronde te worden verstuurd door de hoogste in rang, de opdrachtgever zelf. Dat is een signaal aan de sleutelfiguren dat het om iets belangrijks gaat. Hieronder een voorbeeld, weer in de context van het probleemgebied *armoede*, opgepakt door de betrokken minister zelf als opdrachtgever. Deze brief is iets formeler van aard, maar moet in zijn stijl warm, betrokken en direct persoonsgericht zijn.

Geachte,

Er is een vermoeden van armoede in ons land. Daarover maak ik me ernstig zorgen. De juiste cijfers en feiten zijn nog niet op tafel, maar terwijl onderzoek daarnaar plaatsvindt, wil ik een begin maken met het leggen van de grondslagen van een gedegen beleid om die armoede te bestrijden.

Dat kan ik niet alleen, noch met alleen de inzet van de rijksoverheid. Armoede lijkt een verschijnsel te zijn met diepe achtergronden en vele facetten. Daarom start ik niet met een, door mijn departement ontworpen beleidsvoornemen, maar ga ik te rade bij de zeer vele personen die hiervan verstand hebben, of die met gevoel voor deze problematiek hun opvattingen aan mij kenbaar zouden willen maken.

Een door het projectteam uitgevoerde Omgevingsanalyse laat zien dat u tot deze sleutelfiguren behoort. Uw inbreng acht ik daarom van bijzonder belang. Met uw kennis, inzicht en ervaring kunnen wij deze problematiek in zijn oorzakelijke achtergronden analyseren, en daarmee de instrumenten vinden voor succesvolle oplossingen.

Ik zou het bijzonder op prijs stellen als u in de komende tijd een uurtje van uw tijd beschikbaar hebt voor een nader gesprek. Een dezer dagen benadert het projectteam u om te vernemen of u kunt meedoen, en wanneer u dat schikt.

Voor deze gespreksronde op individuele basis worden X sleutelfiguren uitgenodigd. Het eindresultaat van al die gesprekken wordt vastgelegd in een

Bloemlezing van letterlijke citaten uit de gesprekken, zonder dat uw inbreng op de persoon herleidbaar is. Uiteraard ontvangt u dat boekwerk te zijner tijd.

Erop vertrouwend dat u wilt meewerken om de grondslagen van het armoedebelaid aan te reiken verblijf ik met vriendelijke groet,

Minister XYZ

Hieronder volgt er nog eentje, namelijk de brief die in 2004 is gestuurd aan de sleutelfiguren die zijn geraadpleegd in het kader van het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg.

Heerlen, ...

Geachte ...,

Parkstad Limburg, gevormd door de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken, is de snelst vergrijzende regio van Nederland. Dat raakt niet alleen het bestuur van de betrokken gemeenten, maar ook de honderden bedrijven, instellingen, scholen, verenigingen en maatschappelijke organisaties in de regio.

De Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg heeft daarom een Project Vergrijzing Parkstad Limburg ingesteld. Dat project moet eind 2004 een Actieplan op tafel leggen met maatregelen om de negatieve effecten van die vergrijzing op te vangen en om nieuwe kansen optimaal te benutten.

Vergrijzing kent vele nuances. Vooral ook omdat het in Parkstad Limburg gepaard gaat met snelle 'ontgroening' van de regio. Een schooldirecteur zal over dit onderwerp andere meningen hebben dan een begrafenisondernemer. Leden van raden van bestuur van industriële bedrijven zien andere aspecten aan die vergrijzing dan de financiers van risicodragend kapitaal. Wethouders ouderenbeleid nemen andere perspectieven waar dan de voorzitter van een lokale vereniging die langzaam leegloopt.

Een deugdelijk Actieplan kan dus niet vanachter een bureau worden bedacht. Het moet gebaseerd zijn op de vele verschillende opvattingen die over vergrijzing in omloop zijn, en op kansrijke oplossingen die bij talloze mensen leven. Daarom start dit project met een uitgebreide consultatieronde onder enkele honderden sleutelfiguren van binnen en buiten de regio.

U behoort tot die groep van sleutelfiguren. Wij denken dat uw persoonlijke mening over dit onderwerp een belangrijke bijdrage zal zijn voor het op te stellen Actieplan. Daarom zouden wij het bijzonder op prijs stellen als u een uurtje van uw tijd ter beschikking zou willen stellen voor een gesprek over dit onderwerp.

Het project wordt uitgevoerd door een team onder leiding van mr. dr. L. Klinkers, directeur Klinkers Public Policy Consultants BVBA. Het team beschikt over een aantal interviewers van gemeenten en bedrijven die door het aanbieden van hun medewerkers hun betrokkenheid bij dit project willen demonstreren. Een dezer dagen wordt u door een van deze interviewers gebeld met de vraag of u voor een gesprek beschikbaar bent, en zo ja, waar en wanneer dat kan plaatsvinden. Voor meer informatie kunt u het team bereiken onder telefoonnummer

- Wat is het probleemvermoeden, en waarom gaan we dat aanpakken?
- Waarom doen we het op deze manier, interactief, en niet op een traditionele manier door eerst zelf een beleidsvoornemen te ontwerpen en dat dan in de inspraak te leggen?
- Hoe is de Omgevingsanalyse totstandgekomen en kunnen aanwezigen die daaraan hebben meegewerkt iets van hun ervaringen daarmee vertellen?
- Hoe gaan we straks de sleutelfiguren (waarvan de lijst hier beschikbaar is) matchen met de interviewers? Immers, we moeten goed kijken of de juiste interviewer naar de juiste sleutelfiguur gaat. En als zich voor bepaalde sleutelfiguren meer dan één interviewer meldt, bijvoorbeeld voor Hare Majesteit, dan moeten we even nadenken wie dan de beste daarvoor is.
- Hoe maakt de interviewer contact met de sleutelfiguren die hij op zijn lijstje heeft geplaatst?
- Welke vragen gaan de interviewers stellen? Waarom deze en geen andere?
- Hoe schrijft de interviewer de antwoorden op? Hoe maakt hij een verslag? Hoe en wanneer levert hij dat in bij het projectteam? Wat gaat het projectteam daarmee doen? Hoe koppelt het team via concept-Bloemlezingen terug naar de interviewers?

- ☐ Waarom geen bandrecorder of iets dergelijks meenemen?
- ☐ Wat te doen als de sleutelfiguur dingen zegt waar je het als interviewer niet mee eens bent?
- ☐ Wat te doen als een afspraak wordt afgezegd of doorgeschoven naar iemand anders dan de sleutelfiguur uit de Omgevingsanalyse?
- ☐ Welke attentie/cadeautje neem je naar de sleutelfiguur?
- ☐ Wat te doen als de sleutelfiguur zegt: 'Stuur de vragen maar op, dan beantwoord ik ze wel schriftelijk' of: 'Kunnen we dat niet even telefonisch doen?'
- ☐ Wat doe je als de secretaresse die je aan de lijn krijgt zegt dat zowel de directeur als de adjunct-directeur een uitnodiging heeft gekregen en dat dit dubbelop is?
- ☐ Welk antwoord geef je op de opmerking van een sleutelfiguur dat hij nog wel iemand weet die ook beslist moet worden geïnterviewd?

Zie paragraaf 3.1.3 voor een beknopte sheetpresentatie van een briefing tijdens een project dat in Amsterdam de strijd aanbod tegen de (georganiseerde) criminaliteit in 1996. De aard van het desbetreffende project wordt kort beschreven in *Tool 17*.

Tool 11: Welke vragen worden er in de Consultatieronde gesteld?

Eerst een uitleg van wat het verschil is tussen *waarheid* op basis van statistisch onderzoek en *waarheid* op basis van interactief beleid maken. Bij een NIPO-enquête bijvoorbeeld vraagt men aan zo'n vijfhonderd personen – zijnde een representatieve steekproef – een mening over concrete vragen. Het resultaat leidt dan tot een *gekwantificeerde* uitspraak in de zin van: 25 procent is van mening dat dit klopt, 48 procent vindt van niet, en 27 procent heeft geen mening.

Een Consultatieronde daarentegen levert *gekwantificeerde* waarheden op. Er wordt niet geteld hoeveel mensen dezelfde of een afwijkende mening hebben, maar van ieder wordt woordelijk vastgelegd wat de opinie is. En elke is evenveel waard. Het totaal van opinies, vastgelegd in een Bloemlezing (zie volgende paragraaf), bevat een zeer grote hoeveelheid nuances rondom het onderwerp dat aan de orde is.

Die grote diversiteit van nuances, [relatieve dissensus](#) genoemd, vormt samen de waarheid van dat moment. Omdat de analyse van hen die daaraan meedoen zorgvuldig heeft plaatsgevonden, en omdat sleutelfiguren doorgaans niet zitten te liegen tijdens een interview, is de totaalsom van al die subjectieve meningen een magnifiek beeld van de geobjectiveerde werkelijkheid, zoals gezien op dat moment door de bril van die personen.

Uiteraard kan dat alleen een geobjectiveerde werkelijkheid zijn als er ook relevante vragen worden gesteld. In de loop der jaren is mij gebleken dat zes open vragen het diepst tasten in het hoofd en het hart van sleutelfiguren. Zij leveren veel meer inzichten op dan zogenaamde inhoudelijke vragen. Die open vragen zijn toepasbaar op elk probleem. Ze hoeven dus nooit te worden aangepast. In de context van *armoede* luiden ze als volgt.

Vraag 1: Als u uw ogen sluit en het probleem armoede plaatst in de toekomstige tijd, wat gaat er dan volgens u nog op ons afkomen?

Met deze vraag wordt de sleutelfiguur in een bespiegelende houding geplaatst. Een goed uitgangspunt voor een goed gesprek. Let wel: sleutelfiguren zijn mensen die beschouwend naar zaken kijken. Ze zijn niet noodzakelijkerwijs experts die elk detail van het onderwerp kennen en verder niks.

Vraag 2: Als we nu eens dieper ingaan op de problematiek van de armoede, wat is daaraan dan volgens u zo problematisch, hoe zou u dat knelpunt omschrijven, hoe ernstig is dat voor onze samenleving?

Met deze vraag tast de interviewer alle nuances af die er in het hoofd en het hart van de sleutelfiguur bestaan. Iedereen geeft daar een ander antwoord op. Een bijstandmoeder komt met andere nuances dan de directeur van een sociale dienst, en een opbouwwerker ziet het ook weer anders dan een hooggeplaatste rijksambtenaar of een vertegenwoordiger van het Leger des Heils.

Vraag 3: Dit probleem van armoede is niet uit de lucht komen vallen of met de wind mee het land ingewaaid. Daar liggen oorzaken onder. Wat zijn volgens u de belangrijkste oorzaken?

Met deze vraag komt zicht op de oorzakelijke complexen onder een probleemgebied. Omdat ook hierover verschillende inzichten bestaan – een werkgever denkt bijvoorbeeld anders dan een werknemer – duiken vanzelf diverse groepen van oorzakelijke complexen op. Let op: zowel bij vraag 2 als bij vraag 3 zullen veel sleutelfiguren meteen ook de oplossingen aanreiken. Leg die maar rustig vast, maar bedenk dat het in deze fase alleen maar om analyse en diagnose gaat, niet ook om de therapie.

Vraag 4: Wat zouden we moeten willen bereiken? Waar zouden we met dit onderwerp over een paar jaar moeten willen zijn? Waar moet volgens u de ambitie en de aspiratie liggen?

Met deze vraag wordt duidelijk hoe de verzameling sleutelfiguren de na te streven politieke ambitie inkleurt. Dat maakt besluitvormers duidelijk hoe lang de *oplossingspolsstok* moet zijn om de sprong naar betere omstandigheden voor armen te kunnen maken.

Vraag 5: Waarom zouden we dat moeten willen? Waarom vindt u dat die ambitie zo hoog moet zijn?

Deze vraag zoekt naar een onderbouwing van die politieke aspiratie. De één zoekt dat in religieuze overwegingen, de ander in economische, weer een ander kijkt naar de humane kant van de zaak. Deze informatie is nodig omdat ze besluitvormers in staat stelt te begrijpen waarom mensen iets willen, en tegelijk voor de eigen besluitvorming argumenten vindt die op draagvlak kunnen rekenen.

Vraag 6: Wat zou u daar zelf aan kunnen bijdragen?

Met deze vraag wordt de sleutelfiguur even teruggeworpen op zichzelf. U mag best veel willen en van mening zijn dat de besluitvormers een hoge aspiratie moeten hebben, maar de overheid kan niet alles alleen oplossen. Burgers, en dus ook sleutelfiguren, hebben een eigen verantwoordelijkheid en mogen daarop worden aangesproken.

Tijdens het gesprek is het van belang om terloops te vragen of de sleutelfiguur interessante of belangwekkende documenten over het onderwerp heeft, en of hij iemand kent die niet op de lijst van de Omgevingsanalyse voorkomt maar toch geïnterviewd zou moeten worden.

Het is van belang om deze vragen niet voorafgaand aan het gesprek al aan de sleutelfiguren te sturen. Dan gaan ze zich te veel voorbereiden of ze leggen die vragen voor aan de staf. Wat er dan uitrolt is veel vlakker dan een

gesprek waarbij deze vragen fris van de lever op tafel komen.

Soms loopt een gesprek niet lekker. Dan heeft de interviewer steunvragen nodig om het gesprek op gang te brengen en te houden. Dat zijn dan inhoudelijke vragen. Hieronder een voorbeeld van hoe in het kader van het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg aan de interviewers een handreiking is gedaan op het vlak van steunvragen. Sommigen bleken die goed te kunnen gebruiken, anderen hadden ze niet nodig.

Aan : de interviewers van het Project Vergrijzing Parkstad Limburg
Van : Leo Klinkers, projectleider
Betreft : Steunvragen bij de interviews
Datum : 7 juni 2004

Waarde interviewers,

In de uitgereikte sheetpresentatie vindt u de zes vragen die u tijdens het interview stelt. Het is mijn ervaring dat daarmee veel kennis, opvattingen en inzichten op tafel komen. Soms te veel om in één keer op te schrijven.

Maar niet altijd loopt een interview op rolletjes. Dan is het prettig om een aantal 'steunvragen' bij de hand te hebben. Hieronder volgt een reeks van dat soort vragen. Misschien bruikbaar als een gesprek dreigt stil te vallen.

Het is een betrekkelijk willekeurige reeks vragen die in het ene gesprek wel en in het andere niet relevant hoeven te zijn. Kijk maar wat u ermee kunt.

Let echter op: het is bepaald niet de bedoeling om dit vragenlijstje af te werken. De beste oogst krijgen we juist door die zes open vragen aan de sleutelfiguren voor te leggen. Onderstaande steunvragen zijn er alleen maar voor om een gesprek op gang te houden of om een paar gaatjes te vullen. Sla ze op in het achterhoofd en maak er gebruik van als het nodig is.

1. De AOW en de AWBZ dreigen onbetaalbaar te worden. De jongeren van nu zullen niet alleen langer moeten gaan werken dan de babyboomers die nu rond de zestig zijn, maar ze zullen ook hogere premies moeten gaan betalen. Hoe kijkt u daartegen aan? Is dat eerlijk? Kan dat anders? Zouden de senioren niet ook moeten gaan meebetalen? Ziet u iets in fiscalisering van de AOW (dat wil zeggen dat de AOW'ers een premie gaan betalen over hun uitkering waardoor de lasten van de jongeren lichter worden)?
2. Het toenemend aantal ouderen is volgens sommigen niet zozeer het probleem, als wel de ontgroening (het wegtrekken van de jeugd), waardoor er een onbalans ontstaat. Is het een taak van de overheid om jonge gezinnen te stimuleren meer kinderen 'te nemen'? Hoe zou de overheid daar wat aan kunnen doen, is het alleen een kwestie van geld?
3. Wat weet de jeugd van de toenemende vergrijzing? En wat weten de scholen ervan? Zou het zinvol zijn om speciaal onderwijs aan te bieden aan de jeugd om zich te kunnen gaan inleven in de effecten van de toenemende vergrijzing en in hun eigen toekomstige rol en verantwoordelijkheid daarin?
4. De politiek van het huidige kabinet is sterk gericht op het terugleggen van de eigen verantwoordelijkheid bij de burgers zelf. Dat uit zich onder meer in het besluit die burgers hogere premies te laten gaan betalen voor de zorg. Los van de vraag of dat leuk is, en of dat zal helpen, rijst de vraag of er andere methoden zijn om burgers hun eigen

verantwoordelijkheden te laten nemen op het vlak van vergrijzing. Een willekeurig voorbeeld: als een groepje mensen uit een buurt een praatcafé organiseert over omgaan met dementie en vereenzaming is dat dan een goed voorbeeld van het nemen van eigen verantwoordelijkheid? En zo ja, zou u dan zelf een aantal andere voorbeelden kunnen bedenken hoe mensen hun eigen verantwoordelijkheid jegens vergrijzing zouden kunnen nemen los van allerlei regeringsmaatregelen?

5. Vroeger was het gebruikelijk dat ouderen oud werden binnen het gezin van een van de kinderen. Zo gebeurt dat nog steeds in derdewereldlanden. Als gevolg van de grote economische groei van de afgelopen vijftig jaar hebben we dat anders kunnen organiseren door de ouderen in bejaardenhuizen onder te brengen, of in aangepaste woonvoorzieningen, of zo lang mogelijk in hun eigen huis te laten wonen. Verwacht u dat we voor een deel zullen terugkeren naar de vroegere situatie, dat de ouderen weer in de gezinssituatie van hun kinderen oud worden of is dat ondenkbaar met al die tweeverdieners en éénoudergezinnen?
6. De vergrijzing biedt bedreigingen maar ook nieuwe kansen. Zo denkt men dat zich een nieuw soort economie gaat aandienen: de senioreneconomie. Wat dat precies inhoudt is nog niet bekend. In algemene zin zou het betekenen dat ouderen die niet langer in het reguliere arbeidsproces zitten weer opnieuw tot de arbeidsmarkt toetreden en 'omzet' maken. Hebt u een idee hoe een senioreneconomie eruit zou kunnen zien, op wat voor manieren senioren weer inzetbaar zouden kunnen zijn in het arbeidsproces, hoe hun salariëring dan in elkaar zou moeten zitten om te voorkomen dat er botsingen optreden met uitkeringen die ze dan al genieten (pensioen, vut, wachtgeld, AOW etc.)?
7. Het kabinet komt eind 2004 met diverse maatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen naar 40% in 2010. Wat zouden we in Parkstad Limburg zelf aan maatregelen kunnen bedenken? Zou bijscholing voor ouderen zo'n maatregel moeten zijn?
8. Sinds 1 januari 2005 is weer een sollicitatieplicht ingevoerd voor werklozen die ouder zijn dan 57,5 jaar. Maar die plicht geldt niet voor oudere werklozen die minstens 20 uur per week vrijwilligerswerk doen of mantelzorg verrichten. Zijn er volgens u nog andere soorten werk die dergelijke oudere werklozen zouden kunnen verrichten, waarmee ze verlost zouden kunnen worden van die sollicitatieplicht?
9. Een goede, veilige en schone woonomgeving is cruciaal voor mensen. Vooral voor ouderen, omdat voor hen de leefwereld vaak kleiner wordt en zij vooral op de directe woonomgeving zijn aangewezen. Hebt u gedachten over de manier waarop het wonen voor ouderen zou moeten worden ingericht in Parkstad Limburg?
10. Voor een aantal ouderen geldt dat ze over veel geld beschikken: pensioen, spaargeld, grote overwaarde op hun huis, hypotheek afbetaald. Hun kinderen werken zich vaak suf als tweeverdieners, met opgroeiende en veel geld kostende kinderen, een zware tophypotheek. Bovendien zullen die kinderen langer moeten gaan werken en hogere premies gaan betalen om de pensioenen en AWBZ-uitkeringen voor hun ouders betaalbaar te houden. Hier groeit dus iets behoorlijk scheef. Hebt u enig idee hoe die scheefgroei zou kunnen worden opgelost? Is verhoging van de successierechten een oplossing om de uitkeringen betaalbaar te houden, of ziet u juist meer in verlaging van die successierechten zodat het voor ouders eenvoudiger wordt hun kinderen financieel te steunen? Verhoging betekent algemene verantwoordelijkheid en solidariteit. Verlaging betekent je eigen verantwoordelijkheid nemen en de solidariteit beperken tot je familie.
11. De individualisering van de samenleving in de afgelopen dertig jaar heeft traditionele samenlevingsverbanden van dorpen, wijken en buurten danig aangetast. De cohesie, vroeger vaak aangestuurd door dorpsoudsten, is langzaam weggevallen. Is het mogelijk om die bindende elementen weer te heroveren? Zo ja, hoe?
12. Over dertig jaar zijn ongeveer 100.000 van de nu 260.000 inwoners van Parkstad Limburg overleden. Door de ontgroening en de laag blijvende geboortecijfers ligt het voor de hand

dat hun plaats niet (volledig) wordt ingenomen door nieuwe mensen. Stel dat er niemand bijkomt, wat verwacht u dan van de werkgelegenheid, welke soorten arbeid gaan er het eerst verdwijnen, welke bedrijven trekken weg, wat betekent dit voor bedrijventerreinen en voor de middenstand, voor de scholen en voor het verenigingsleven, wat betekent het voor de waarde van het onroerend goed?

13. Stel dat we dat niet willen, moeten we dan een actief immigratiebeleid gaan voeren om het aantal inwoners van Parkstad Limburg in 2030 niet lager te laten zijn dan pakweg 250.000? Wie willen we dan naar Parkstad Limburg lokken? Mensen met geld, bv. uit de overvolle Randstad? Of arme lui, of asielzoekers uit de derde wereld?
14. Willen we ook actief nieuwe werkgelegenheid aantrekken? Zo ja, welke? Of zouden we Parkstad Limburg moeten laten uitgroeien tot een soort Florida, dé plek in Nederland en in de Euregio waar men naartoe verhuist om te genieten van de oude dag? Al dan niet op een van de vele nog aan te leggen golfbanen net als in Florida? En gaan we die leefgemeenschappen dan omheinen en van een slagboom voorzien, met bewaking?
15. Wat weten wij eigenlijk van ouder worden? Alleen degenen die er middenin zitten, hetzij als oudere, hetzij als begeleider van die oudere, heeft daar verstand van en gevoel voor. Hoe komen we erachter wat ouderen beweegt, waar hun hoop of wanhoop ligt, hun mogelijkheden en begrenzingen, hun aspiraties en hun berusting?
16. Veel gepensioneerden beginnen aan een (universitaire) studie. Met hun kennis en praktijkervaring drijven ze (universitaire) docenten soms tot wanhoop want ze blijven maar vragen en vragen. En de jonge studenten interesseert het vaak niet wat die ouderen aan de orde willen stellen. Zouden we misschien aparte leerinstellingen voor ouderen moeten creëren?
17. Het is nog maar zo'n tien jaar geleden dat Professor H. van Maarsseveen (Erasmusuniversiteit Rotterdam) vergeefs een proces tegen de staat voerde omdat hij het er niet mee eens was dat hij verplicht met pensioen moest. Sinds 1 mei 2004 verbiedt de Wet gelijke behandeling discriminatie op grond van leeftijd bij arbeid of beroep. Dat is spijtig voor al die mensen zoals Van Maarsseveen die vergeefs tegen hun ontslag hebben gevochten. Zou het niet op de weg van het kabinet moeten liggen om al die lui te compenseren, bv. door op z'n minst excuses of iets dergelijks aan te bieden voor een veel te late politieke reactie op een maatschappelijk proces dat al lang aan de gang was?
18. We leven in een samenleving waarin niet iedereen zich veilig voelt. Wat zou er voor ouderen gedaan moeten worden om de feitelijke veiligheid en de veiligheidsgevoelens te verbeteren?
19. Voor sommige ouderen betekent het vergrijzingsproces een inperking van de mobiliteit. Niet alleen het lopen wordt voor sommigen moeilijker, maar ook het reizen per openbaar of privé-vervoer. Er bestaan inmiddels diverse vormen van vraaggericht vervoer (beltaxi e.d.) die daarop een antwoord moeten vormen. Werkt dat? Kan het anders en beter? Moeten we naar gratis openbaar vervoer voor 60+, zodat geld voor reizen geen reden hoeft te zijn om thuis te moeten blijven en te vereenzamen?
20. Centraal staat in het regeringsbeleid de zelfstandigheid, de empowerment van de oudere. Wat zou dat volgens u moeten inhouden?
21. Een deel van het bedrijfsleven bevindt zich in de dienstverlenende sector. Nederland staat niet bekend als een land waarin (anders dan in de VS of in Japan) service in hoog aanzien staat. Ouderen worden steeds mondiger, kritischer en velen hebben ook het geld om te eisen dat de dienstverlening op een hoger kwaliteitsniveau moet worden gebracht. Niet alleen bij de slager en de bakker, maar ook bij de banken, de verzekeringsmaatschappijen, de nutsbedrijven, de gemeenten etc.. Ze accepteren binnenkort niet meer dat ze voor een simpel telefoontje over een gasrekening lang door een callcenter in de wacht worden gezet, en dan telefoonkosten maken die misschien hoger zijn dan de gasrekening. Wat valt aan die verbetering van de dienstverlening te doen?

22. Is het te verwachten dat veel ouderen uit Parkstad Limburg, net zoals uit andere delen van ons land, in de komende jaren naar zuidelijke landen zullen emigreren? Zo ja, moeten we dan niet ervoor zorgen dat de Nederlandse gezondheidsverzekeraars deals sluiten met collega's in die landen opdat die emigranten al hun rechten kunnen meenemen naar die andere landen en aldaar (medische) zorg kunnen ontvangen op basis van (de kwaliteit van) hun Nederlandse verzekeringen?
23. Het aantal allochtone ouderen in Nederland stijgt en de getalsmatige betekenis van deze bevolkingsgroep zal in de komende jaren verder gaan toenemen. De behoefte aan kennis over deze groep wordt hiermee steeds groter. Hoe kunnen we deze kennisachterstand inlopen?
24. Jaarlijks zorgen miljoenen Nederlanders voor hun verwanten en bekenden die ziek, gehandicapt of stervende zijn. Mantelzorg is een zware en verantwoordelijke taak. Hoe kan de samenleving de verleners van mantelzorg ondersteunen? Kan dat met financiële vergoedingen, met materiële steun of met emotionele begeleiding?
25. Met de meerderheid van de Nederlandse ouderen gaat het gewoon goed. Betekent dit dat we geen generiek ouderenbeleid nodig hebben, maar vooral moeten inzetten op ouderen met ernstige gezondheidsproblemen en op personen met een lage sociaal-economische status?
26. Het aantal ouderen dat actief een sport beoefent groeit enorm. In combinatie met het toenemende aantal ouderen worden nog meer inspanningen van sportverenigingen gevraagd, terwijl het aantal vrijwilligers terugloopt. Ziet u dit als een knelpunt en wat kunnen we daaraan doen?
27. De media berichten soms over mishandeling van bejaarden door familie of verzorgers. Wat moeten we daaronder verstaan en hoe ernstig is dat probleem?

3.3.4 [Tools bij de fase van de Bloemlezing](#)

Tool 12: Individuele en teamanalyse, compositie, feedback, gesprek en verzending

Zodra meer dan de helft van de interviews binnen is, wordt het tijd dat het projectteam ermee aan de slag gaat. Deze fase bestaat uit zes stappen: eerst maakt elk lid van het team zijn eigen, persoonlijke analyse (individuele analyse), daarna voegt het team de individuele analyses samen (teamanalyse), vervolgens begint de compositie van een eerste concept van de Bloemlezing, daarna vraagt men feedback aan de interviewers, vervolgens vindt er een lang en degelijk gesprek plaats over de definitieve Bloemlezing met de opdrachtgever, en ten slotte wordt dat document aan de sleutelfiguren toegestuurd.

Meer gedetailleerd gaat één en ander als volgt.

Individuele analyse: Elk lid van het projectteam krijgt een kopie van alle geregistreerde interviews en gaat naar huis met de opdracht een aantal dagen niets anders te doen dan de interviews lezen, herlezen, aantekeningen maken en zich een beeld vormen van wat de sleutelfiguren stellen, opmerken, menen en willen. De ene mens leest anders dan de ander, ziet facetten en nuances die een ander niet ziet, waardeert bepaalde passages anders dan een collega en komt dus na een paar dagen met een indruk die niet in alle opzichten overeenstemt met die van andere teamleden.

En zo hoort het. Van de hoogste relevantie zijn niet alleen de gekwalificeerde uitspraken van de sleutelfiguren die slechts datgene zeggen wat ze echt belangrijk vinden, en de eveneens gekwalificeerde beslissingen van de interviewers om alleen dat op te schrijven wat zij belangrijk vinden, maar ook de gekwalificeerde manier van het lezen en bestuderen van de materie door de teamleden. Mits iedereen maar zijn best heeft gedaan. Als de Omgevingsanalyse in orde is, de vragen correct zijn en naar waarheid beantwoord worden, het opgeschrevene klopt met wat gezegd is en elk teamlid de analyse serieus ter hand neemt, dan komen de *waarheid en de wijsheid* vanzelf boven tafel. En zelfs als enkele van de sleutelfiguren tijdens het interview hun dag niet hebben gehad, dan is er nog niks aan de hand. Bij een aantal van meer dan vijftig sleutelfiguren vindt er al zoveel herhaling en overlap plaats dat vergeten nuances niet aan de orde zijn. Wat de ene interviewer niet heeft opgeschreven, is al lang door twee anderen in andere gesprekken vastgelegd.

Teamanalyse: Na een paar dagen zit het team bijeen en moet elk teamlid afzonderlijk vertellen wat hij in de interviews heeft gelezen. Dat hoort een degelijke, goed voorbereide bijeenkomst te zijn. Elk teamlid moet optreden als ware het een presentatie in een workshop of cursus. Op die manier zijn de betrokkenen gedwongen zich tot in de details in te leven in wat de sleutelfiguren hebben beweerd. Ze moeten de materie hebben verinnerlijkt. De teamleden moeten bij wijze van spreken uitspraken die ze zeer relevant vinden uit het hoofd kunnen citeren.

Terwijl de teamleden één voor één aan de beurt komen, maakt de projectleider aantekeningen op een flip-over of iets dergelijks. Gaandeweg ontstaat dan een structuur van onderwerpen en subonderwerpen waarvan de teamleden vinden dat die de ruggengraat vormen van de bestudeerde interviews. Zo ontstaat een systeem dat de eerste inhoudsopgave van de nog te maken Bloemlezing vormt. Doorgaans bereikt men dit stadium pas na minstens een halve dag met elkaar gesproken te hebben over ieders eigen analyse. De inhoudsopgave die op de flip-over is verschenen, is de teamanalyse.

Compositie: Nu gaat het erom de zinnen uit de interviews onder te brengen in de relevante onderdelen van die inhoudsopgave. Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Hieronder staat de aanpak die in de loop der jaren de beste ervaringen heeft opgeleverd. Die is weliswaar zeer tijdsintensief, maar levert magnifieke Bloemlezingen op. Dat gaat als volgt.

De initiële inhoudsopgave hangt in grote vellen aan de muur. Zij is voorzien van cijfers voor de hoofdstukken, de paragrafen en de subparagrafen. Het team zit om de tafel, slaat het eerste interview open, leest de eerste zin en noemt dan het nummer van het hoofdstuk, de paragraaf en subparagraaf. Bijvoorbeeld 2.4.1. Degene die dat roept is dus van mening dat dit citaat het beste thuishoort in hoofdstuk 2, paragraaf 4, subparagraaf 1 van de Bloemlezing in wording. Als iedereen zwijgt, zet men allemaal het cijfer 2.4.1 voor dat citaat en gaat door met de volgende zin(nen). Als iemand een ander cijfer in gedachten heeft, wordt er snel overlegd en beslist men of dat citaat op de ene of op de andere plek thuishoort.

Zo werkt het team een paar dagen door. Dat vreet tijd, maar na een paar uur ontstaat er – mede door de discussies over de vraag welke plek voor een citaat

het beste is – een ongekeerde diepgang in de materie. Dat leidt tegelijkertijd tot aanzienlijke verbeteringen van de structuur van de inhoudsopgave. Gaandeweg ontdekt men dat die steeds meer verfijnd kan worden. Ook komt men erachter dat men sommige citaten eerst op een verkeerde plek heeft gelegd, waarna snel herstel volgt.

Na de eerste dag begint de projectleider al met het verwerken van de oogst van die dag. Dat is gewoon *knippen en plakken*. De structuur van de inhoudsopgave staat in het ene document, en alle interviews achter elkaar in een ander document. Hij begint met het eerste citaat, knipt het weg uit het interview en plakt het bij het gekozen cijfer van de inhoudsopgave. Op die manier wordt het bestand van al die interviews steeds kleiner, en de inhoud van het eerste concept van de Bloemlezing steeds groter. Na twee dagen is het niet langer nodig dat het hele team citaat voor citaat nummert. Tegen die tijd is de structuur al zo vaak verbeterd, en zit de relatie tussen specifieke citaten en nummers al zo in het hoofd van de projectleider, dat hij de andere interviews op eigen kracht kan knippen en plakken. Overigens niet zonder toezicht. Enkele teamleden bekijken voortdurend of de citaten wel goed worden toegedeeld.

Feedback: Na enkele dagen is een eerste concept van de Bloemlezing gereed voor intern commentaar. Dan blijkt dat er altijd nog verbeteringen in de structuur mogelijk zijn en dat citaten van plaats kunnen veranderen. Als dat gebeurd is, stuurt het team het eerste concept naar de interviewers. Enerzijds uit hoffelijkheid voor al het werk dat zij hebben verricht. Anderzijds met het verzoek om commentaar. Ook de interviewers kunnen meningen hebben over de inhoudsopgave en de positionering van citaten. Dat kan leiden tot een bijstelling van het concept.

Gesprek met opdrachtgever: De opdrachtgever hoort ook één of meer interviews af te nemen. Dit is een signaal aan de sleutelfiguren dat het een serieuze zaak is. Dat de opdrachtgever daarmee de kans krijgt om het bed van zijn netwerk op te schudden, is een bijkomend voordeel. Het belangrijkste is echter wel dat op deze manier de Bloemlezing ook van de opdrachtgever is. Draagvlak is een merkwaardig fenomeen: iedereen hoort het te hebben, ook de opdrachtgever. Die moet u soms aan zijn eigen opdracht vastplakken, zodat hij erin blijft geloven. Een gesprek over de definitieve versie van de Bloemlezing is in dat kader onmisbaar. De opdrachtgever moet zichzelf herkennen in de reeks van citaten, en vervolgens tevreden over het resultaat de brief tekenen waarmee het stuk aan de sleutelfiguren wordt toegestuurd.

Verzending: En dan breekt het moment aan waarop de definitieve Bloemlezing wordt toegestuurd aan de geraadpleegde sleutelfiguren. Met een vriendelijke bedankbrief van de opdrachtgever. Wat er verder plaatsvindt is open. Men kan de sleutelfiguren vragen om te reageren, maar dat hoeft niet. Men kan ook bijeenkomsten beleggen met groepen sleutelfiguren om de inhoud en draagwijdte van de Bloemlezing met elkaar te bespreken. Dergelijke gesprekken kunnen relevant zijn voor de opzet van de volgende fase. Daarin gaat het om het identificeren van oorzakelijke complexen die geëlimineerd moeten worden om het probleem genoegzaam te kunnen bestrijden.

Een voorbeeld van terugkoppeling naar de interviewers volgt hieronder.

Waarde interviewers,

Jullie hebben enige tijd niets meer van ons vernomen, maar dat betekent niet dat in deze periode van vakantie het project heeft stilgelegen. Integendeel!

We hebben beloofd dat we jullie op de hoogte zouden houden en dat we jullie verdere betrokkenheid bij dit project zeer op prijs stellen. Vandaar dat we jullie langs deze weg willen bijpraten.

We pakken de draad op vanaf de fase van de interviews. We hebben inmiddels ... interviews binnen en dat schiet al aardig op. Vanaf het begin dat we verslagen hebben binnengekregen, zijn we gaan werken aan de Bloemlezing. De eerste voorlopige versie daarvan hebben jullie reeds ontvangen ten behoeve van de bijeenkomst van ... datum.... De verslagen die we daarna ontvingen hebben we ook al verwerkt. De Bloemlezing telt op dit moment 235 pagina's; de inhoudsopgave is ook verder gegroeid en verfijnd, zie bijlage.

In het proces moeten we nog een aantal belangrijke stappen zetten. Op de eerste plaats gaan we de door jullie verzamelde meningen, gevoelens en opvattingen uit de samenleving over het vraagstuk van de vergrijzing en ontgroening aan een analyse onderwerpen. Vervolgens kunnen we op basis daarvan een visienota met streefbeelden ontwerpen. Uiteindelijk gaan we een actieprogramma opstellen.

We beseffen dat dit een niet geringe klus is. Tijdens de bijeenkomst van ... datum hebben we al aangegeven dat we daarbij nog hulp kunnen gebruiken van iedereen die zich bij dit proces betrokken voelt en wat tijd kan vrijmaken. We hebben toen al naar voren gebracht dat we daarbij denken aan het opzetten van een satellietstructuur. Zo'n structuur bestaat uit het projectteam als centraal punt met daaraan gekoppeld groepjes mensen die zich op deelterreinen concentreren. We hebben een structuur gemaakt op basis van streefbeelden die we als projectteam voorlopig hebben gedestilleerd, zie bijlage.

Op datum vindt er een rondetafelconferentie plaats waaraan een aantal belangrijke 'decisionmakers' zal deelnemen. We leggen aan deze groep onze opvattingen voor en vragen aan de deelnemers of we op de goede weg zitten. Pas dan kunnen we de satellietstructuur definitief maken. Degenen die deelnemen aan de satellietstructuur zullen we vragen om –onder onze begeleiding – te sleutelen aan de oorzakenanalyse en acties te formuleren. We hopen dat we op deze manier ook alle lopende initiatieven en beleidsvoornemens ons project kunnen insluizen.

We realiseren ons dat we nogal wat van jullie vragen. We kunnen ons voorstellen dat jullie daarover overleg moeten plegen binnen je eigen organisatie. Zonodig zijn we bereid om daarbij steun te verlenen. Als het bijvoorbeeld nodig is dat we een leidinggevende daarover moeten benaderen horen we graag wie dat is.

Zo snel mogelijk na datum zullen we jullie opnieuw benaderen en concreet de vraag voorleggen: "Wie doet er mee en aan welk onderdeel?" Dat zal gebeuren door middel van een officiële brief van het bestuur van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg, gericht aan jullie werkgever, met de vraag of deze bereid is jullie inzet voor het project nog enkele maanden te continueren voor het vervolmaken van het uiteindelijke Actieplan.

Namens het projectteam,

Leo Klinkers,
Projectleider

Tool 13: Voorbeeld van een concrete Inhoudsopgave van een Bloemlezing

Om een idee te geven van de genuanceerdheid van een inhoudsopgave van een Bloemlezing volgt hieronder die van het eerdergenoemde project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg.

Eerst komt het Voorwoord. Dat bevat een uitleg van de rol en betekenis van een Bloemlezing in het kader van interactief beleid maken. Daarna volgen drie schijfdiagrammen die aan de lezers van de Bloemlezing duidelijk maken uit welke maatschappelijke sectoren de sleutelfiguren vandaan komen. Ten slotte volgt de Inhoudsopgave zelf.

VOORWOORD

Deze *Bloemlezing* is het tweede procesdocument van het Project Vergrijzing en Ontgroening Parkstad Limburg. Dit project heeft het karakter van een interactief proces, waarin personen en partijen die erbij betrokken moeten worden, ook daadwerkelijk een plaats krijgen. Hun betrokkenheid en inbreng zijn de spil waar het proces om draait.

Het eerste procesdocument was de *Omgevingsanalyse*. Dat is een lijst met ongeveer 900 personen, van binnen en buiten Parkstad Limburg, die we op enige wijze bij het project betrekken. In de eerste plaats om te delen in hun wijsheid over deze problematiek en haar mogelijke oplossingen. In de tweede plaats om bewustzijn te creëren over de aard en ernst van de vergrijzing en de ontgroening. Ten slotte om draagvlak te verwerven voor acties en maatregelen die bedreigingen opvangen en kansen benutten.

Die Omgevingsanalyse is ontworpen met behulp van tientallen personen aan wie is gevraagd: "Vanuit welke invalshoeken kunnen mensen verstandige opmerkingen maken over vergrijzing en ontgroening, in welke organisaties kunnen we die mensen vinden, hoe heten ze en wat is hun adres?" Zo is deze lijst van zo'n 900 sleutelfiguren stap voor stap totstandgekomen. Bepalend voor de kwaliteit van een Omgevingsanalyse is de vraag of alle bestuurlijke, bedrijfsmatige en maatschappelijke sectoren erin voorkomen; of alle niveaus van intellectualiteit en status erin zitten, dus van 'hoge mieters' tot 'eenvoudige lieden'; of tevens politieke besluitvormers, bestuurders, ambtenaren en vooral ook uitvoerders en burgers (jong, middelbaar en oud) in de lijst staan. Kortom: een Omgevingsanalyse is pas goed als die zowel in de hoogte als in de breedte voldoende dekkend en spreidend is.

De Omgevingsanalyse toont dus het relevante netwerk rond het thema vergrijzing en ontgroening voor Parkstad Limburg. Als u de

Omgevingsanalyse zou willen zien, kunt u die per e-mail bij het projectteam aanvragen.

In juni, juli en augustus 2004 zijn enkele honderden personen, individueel of groepsgewijs, geïnterviewd door zo'n zestig medewerkers van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties in Parkstad Limburg. De interviewers hebben in een briefing te horen gekregen hoe het interactieve proces in elkaar zit, wat hun rol daarin is, welke vragen ze moeten stellen, en hoe ze een verslag bij het projectteam moeten inleveren. Zij hebben zelf een aantal sleutelfiguren uit de Omgevingsanalyse aangekruist en zijn vervolgens op pad gegaan om hen te interviewen. De personen die in deze fase niet zijn geïnterviewd, worden op verschillende andere manieren ook bij het proces betrokken, bijvoorbeeld in workshops, expert meetings, rondetafelconferenties, congressen en manifestaties.

Citaten uit de interviews en de groepsgesprekken zijn gesystematiseerd opgenomen in het tweede procesdocument: deze *Bloemlezing*. De inhoudsopgave daarvan is ontstaan tijdens het lezen en analyseren van de verslagen. Die is dus niet van tevoren bedacht, maar uit het materiaal zelf opgekomen.

Een Bloemlezing dient verschillende doelen. In de eerste plaats geeft zij een omvattend en genuanceerd antwoord op de politiek-bestuurlijke-bedrijfsmatige vragen: "Wat leeft er bij mensen die op enigerlei wijze verstand van, of gevoel voor de materie hebben? Wat vinden zij? Hoe denken zij over vergrijzing en ontgroening in al hun verschillende aspecten? Wat komt er volgens hen op ons af? En wat zou daaraan gedaan moeten worden? Zonder een dergelijke 'onderlegger' kunnen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties geen goed beleid maken.

In de tweede plaats toont een Bloemlezing dat veel mensen weliswaar hetzelfde denken over dezelfde dingen, maar dat ze dat op een andere manier verwoorden. De geraadpleegde sleutelfiguren zien snel ergens in de tekst hun eigen woorden staan, en ze zien ook dat ze niet de enigen zijn die over een bepaald onderwerp iets te melden hebben. Dat geeft vertrouwen.

In de derde plaats laat een Bloemlezing zien dat mensen serieus worden genomen: wat ze hebben gezegd staat erin en daar wordt later ook iets mee gedaan. De Bloemlezing blijft door het hele proces heen het belangrijkste ijkpunt voor analyses, oplossingen en acties.

Typisch voor een Bloemlezing is dat binnen de paragrafen soms veel citaten staan die erg op elkaar lijken. Die 'overlap' is bewust niet geschrapt. Zulke passages tonen hoe mensen vanuit verschillende referentiekaders en met andere woorden toch hetzelfde onderwerp willen duiden als iets waar aandacht voor nodig is.

Het zijn dus letterlijke citaten, zoals ze zijn opgeschreven in de gesprekken. Soms is de tekst iets aangepast. Als bijvoorbeeld in een citaat staat: "De heer Jansen is van mening dat ...", dan hebben wij dat veranderd in "Ik ben van mening dat ..." Zo heeft de sleutelfiguur gesproken en zo persoonlijk mogelijk zou het dus op papier moeten komen. Verder zijn 'kromme' zinnen verbeterd, type- en taalfouten eruit gehaald, en is af en toe een zin iets bijgebogen om de context beter te duiden, maar zonder aan de bedoeling of betekenis te knoeien. Citaten zijn zo veel mogelijk geanonimiseerd om te voorkomen dat (soms pittige uitspraken) op de persoon zouden kunnen worden herleid. Niet altijd is het gelukt om namen van instellingen te verwijderen zonder de context geweld aan te doen. We gaan ervan uit dat in die gevallen de betrokken sleutelfiguren geen moeite hebben met het feit dat zij of hun organisatie in de tekst herkend worden.

De Bloemlezing is dus één lange opsomming van subjectieve meningen. Maar door met open vragen al die meningen op te stapelen tot een kritische massa, bevat de Bloemlezing een geobjectiveerd beeld van wat er op het vlak van vergrijzing en ontgroening speelt, hoe men daarover denkt en wat daaraan gedaan zou moeten worden. Let echter op: dit is en blijft de mening van degenen die geraadpleegd zijn. Het is bepaald nog geen beleid. Wat de verantwoordelijke overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties hiermee gaan doen komt later. Dan gaat de Bloemlezing fungeren als basis voor het formuleren van concrete acties en maatregelen.

De Bloemlezing wordt toegezonden aan alle geraadpleegde personen, aan de interviewers en aan alle leden van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg.

dr. L.E.M. Klinkers
Project Vergrijzing en Ontgroening Parkstad Limburg
Heerlen, oktober 2004

Nu de schijfdiagrammen met de herkomst van de sleutelfiguren

Bloemlezing Diagram1

Bloemlezing Diagram2

Bloemlezing Diagram3

En nu de Inhoudsopgave zelf.

Inhoudsopgave bloemlezing

Opmerkelijk in dit type inhoudsopgaven is de stijl van formulering van de kopjes. Die zijn actief, vaak inspanningsgericht van aard. Bovendien is elk kopje van zichzelf duidelijk. Als u zo'n inhoudsopgave bestudeert, ziet u eigenlijk de managementsamenvatting van zo'n document al voor u.

Tool 14: Enkele pagina's uit een Bloemlezing

Uit de Bloemlezing van datzelfde project Vergrijzing volgt nu een aantal pagina's. U ziet hier de letterlijke citaten uit gesprekken met sleutelfiguren. In dit project hebben echter ook veel groepsbijeenkomsten plaatsgevonden om in korte tijd zo veel mogelijk mensen erbij te kunnen betrekken. Uit de verslagen van die bijeenkomsten zijn ook citaten afgeleid en in de Bloemlezing geplaatst.

1. Vergrijzing en ontgroening grijpen diep in de samenleving in

1.1 Kijk eens naar een paar cijfers en feiten

1.1.1 Wat te zeggen van mondiale en Europese cijfers en feiten?

Toen het eerste internationale actieplan op de eerste VN-conferentie in 1982 in Wenen werd goedgekeurd, was de vergrijzing vrijwel alleen in de ontwikkelde landen een groot probleem aan het worden. Daarna kregen ook verscheidene ontwikkelingslanden hiermee te maken. In de 21ste eeuw zal de hele wereld geleidelijk aan met een snel toenemende vergrijzing worden geconfronteerd.

In de ontwikkelde landen is de vergrijzing in Europa en in Japan tot 2050 het grootst. In Europa zal de leeftijdsgroep boven 60 jaar 37% en in Japan zelfs meer bedragen tegen slechts 27% in Noord-Amerika, waar de bevolking nog steeds vrij sterk toeneemt. In de leeftijdsgroep 60-plus zal het aantal hoogbejaarden, dat wil zeggen boven 80 jaar, aanzienlijk toenemen. Terwijl op het ogenblik (2002) in Europa 3% van de bevolking hoogbejaard is, zal het percentage in 2050 in 11 van de huidige 15 lidstaten ten minste 10% bedragen. De geslachtsgebonden verschillen in ouderdom zijn groot. In Europa is de levensverwachting van vrouwen thans 6 jaar hoger dan die van mannen. In de leeftijdsgroep van 60 jaar en ouder zijn 50% meer vrouwen dan mannen. Van de alleenstaanden in de leeftijdsgroep 75-plus is meer dan 70% vrouw.

In de twee volgende decennia zal het aantal Europeanen in de leeftijdsgroep 20-29 met 20% afnemen, terwijl het aantal in de groep van 50-64 met 25% zal toenemen.

Het aandeel van burgers, ouder dan 65 vergeleken met de bevolking of 'working age' zal toenemen van 25% in 2002, tot 27% in 2010, 30% in 2015, 32% in 2020, 40% in 2030 en 48% in 2040, waarna het zich op dat niveau zal blijven handhaven. Deze trend zal een aanzienlijke invloed hebben op de duurzaamheid van de pensioenen.

Naar verwachting zal de uitbreiding van de Europese Unie geen significant effect hebben op de vergrijzing van de bevolking van de Unie.

Schattingen van de toekomstige overheidsuitgaven in de periode 2001-2005 wijzen erop dat de uitgaven aan pensioenen in de meeste EU-landen met 3 à 5% van het BBP kunnen stijgen en die voor de gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen met 2 à 3%. Zulke forse stijgingen geven reden tot bezorgdheid over de betaalbaarheid van onze pensioenstelsels en de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Bij de huidige trends zal de beroepsbevolking van de Europese Unie van 2000 tot 2050 met ongeveer 40 miljoen afnemen en zal het percentage gepensioneerden van 24% tot 49% stijgen.

Een team van experts heeft voor de Europese Commissie berekend dat we de komende twintig jaar minstens 45% meer migranten moeten toelaten om de welvaart in Europa op peil te houden.

Niet alleen de demografische veranderingen hebben gevolgen voor de beroepsbevolking. Ook maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie van iedereen in de actieve leeftijd en vrouwen en ouderen in het bijzonder kunnen hierop zeer grote invloed hebben. De vergrijzing maakt het dus nog belangrijker dat overal in Europa naar een hogere arbeidsparticipatie en hogere werkgelegenheidscijfers wordt gestreefd. Met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen maakt de vergrijzing verder duidelijk dat beleid voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het beroepsleven en het combineren van gezin en werk van cruciaal belang zijn.

Wat de oudere werknemers betreft: de huidige praktijken op het gebied van leeftijdsmanagement op het werk en op de arbeidsmarkt moeten veranderen. De arbeidsmarktperspectieven van de ouderen, die een waardevol arbeidsaanbod vormen dat jarenlang onderbenut is, zijn aanzienlijk verbeterd door een kleiner aanbod aan jongeren en werknemers in hun beste jaren. Het is belangrijk dat er beleidsvormen en praktijken worden ingevoerd die oudere werknemers in staat stellen en motiveren om ten volle van deze nieuwe mogelijkheden gebruik te maken.

Ten gevolge van allerlei beleidsvormen en praktijken die tot vervroegde uittreding leiden, bedraagt het aantal oudere werknemers (55-64) minder dan de helft van dat van de werknemers in hun beste jaren (25-49). Het percentage oudere actieven is aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten en Japan.

Tegen 2050 zal het aantal ouderen in ontwikkelingslanden naar schatting meer dan vier keer zo groot zijn (374 miljoen in 2000 en 1570 miljoen in 2050). In 2050 zal deze leeftijdsgroep in de ontwikkelingslanden ongeveer 19% van de bevolking uitmaken. Thans is dat 8% en de gemiddelde leeftijd zal naar schatting met 11 jaar tot 35 jaar stijgen. In de ontwikkelde landen waar het percentage ouderen al veel hoger is als gevolg van een snelle stijging die zich vooral na de oorlog heeft voorgedaan, zal deze duidelijke stijging doorgaan, maar langzamer dan in de ontwikkelingslanden. Ouderen zullen in die landen in 2050 33% van de

bevolking uitmaken tegen 19% nu en de gemiddelde leeftijd zal met 9 jaar naar 46 stijgen.

Azië en Latijns-Amerika vergrijzen in zeer hoog tempo. Tegen 2050 zal het aantal ouderen 20 à 25% bedragen terwijl Afrika ten zuiden van de Sahara naar schatting de helft van dat percentage zal bereiken als gevolg van de HIV/aids-pandemie en sociaal-economische problemen.

1.1.2 En van enkele cijfers over Nederland?

Tussen nu en de komende tien jaar vertrekken er landelijk één miljoen mensen op de arbeidsmarkt door de vergrijzing.

Ogilvy heeft onderzoek gedaan naar het communicatiebeeld van ouderen, met name in de reclame en marketing. Een gegeven is dat 90% van de marketingcommunicatie is gericht op de 50'ers, terwijl 80% van de koopkracht is geconcentreerd bij de 50-plussers.

De bevolkingsgroei stagneert: er is sprake van een toename onder de ouderen. Het worden er meer en ze worden ouder. 25/30% is al boven de 60 jaar. Ze denken anders, hebben meer koopkracht. Er ontstaat een driedeling 50-65 / 65-75 / 75-plus.

In de jaren na de oorlog schommelde het geboortecijfer tussen 320.000 en 380.000 per jaar. Deze babyboomers gaan de komende jaren met pensioen. Landelijk stromen de komende vijf jaar een kleine twee miljoen mensen uit het arbeidsproces. Om hoeveel mensen gaat het in Parkstad Limburg? Wat betekent dit voor de werkgelegenheid, zowel wat betreft de vraag naar diensten/producten als het aanbod aan arbeidskrachten? En wat betekent dit voor de genoemde sectoren?

De vergrijzing betekent concreet een teruggang van 25% van de beroepsbevolking. Dat is een economische opdoffer van jewelste en zorgt voor economische stagnatie. De groei gaat achteruit en er ontstaat een verzorgingseconomie.

Als ik vanuit mijn vak als bankier kijk, dan is één van de grote ontwikkelingen die ik zie dat er in Nederland de komende jaren 75.000 bedrijven op de markt komen die moeten worden overgedragen. Het probleem bij deze bedrijven is dat het zogenaamde (oude) 'papa en mama' bedrijven zijn met veelal een marginaal rendement, zonder schuld bij de bank en een eigen pand zonder huurlast. De nieuwe generatie moet gaan lenen en huur betalen, waardoor betreffende bedrijven minder rendabel zijn. Ik verwacht zelf dat een behoorlijk aantal van deze bedrijven niet overdraagbaar is. Ditzelfde zal zich natuurlijk ook in Parkstad Limburg voordoen: ook daar zijn veel bedrijven die van eigenaar moeten veranderen. Naast de problemen voor de oudere ondernemers, die door de overdracht minder (pensioen)gelden ontvangen dan ze hadden verwacht, zijn er natuurlijk ook uitdagingen. Er zal gezocht moeten worden naar (nieuwe) oplossingen.

1.1.3 En wat vinden we van cijfers van Parkstad Limburg?

Met ingang van 1996 stierven er in Parkstad Limburg meer mensen dan er kinderen werden geboren als gevolg van de lage vruchtbaarheid. Het saldo van geboorte en sterfte, de natuurlijke aanwas, is daarmee kleiner geworden dan nul. Dat is en blijft een structureel gegeven.

Bevolkingsdaling is een Europees verschijnsel. In 2035 is het aantal inwoners van Parkstad Limburg minstens 23% kleiner dan in 1997.

De vergrijzing is in Parkstad Limburg inderdaad beduidend hoger dan landelijk; 17% is 65-plus, landelijk is dit 13 à 14%. Deze sterke toename heeft te maken met ontgroening. Deze regio kent ook relatief weinig allochtonen die voor bevolkingsaanwas zorgen. Ook het totale bevolkingsaantal loopt terug. Nu hebben we 250.000 inwoners. Tussen nu en 2035 loopt dat terug naar 200.000. Het bevolkingsaantal van Heerlen is nu 93.000 en loopt in 2015 terug naar 80.000 inwoners. Deze totale afname schept meer problemen dan kansen. De arbeidsparticipatie loopt terug en er ontstaat een grotere druk op de gezondheidszorg. Minder inkomsten, meer uitgaven.

In de bevolkingsprognose van het Etil 2004-2035 ziet de bevolkingsontwikkeling voor Parkstad Limburg (inclusief Nuth) er als volgt uit:

Jaar 2005	259.065 inwoners
Jaar 2015	245.645
Jaar 2025	230.421
Jaar 2035	209.743 (dus een afname van 23% in ongeveer 30 jaar; dat gat wordt niet gevuld).

In Parkstad Limburg staan momenteel ongeveer 120.000 huizen die bewoond worden door zo'n 260.000 inwoners. Over dertig jaar heeft Parkstad Limburg nog maar 200.000 inwoners. Om in 2035 die resterende 200.000 inwoners te huisvesten zijn er nog maar hoogstens 105.000 woningen nodig. Tegenover elk huis dat in Parkstad Limburg gebouwd gaat worden, moet er dus in deze regio minstens één gesloopt worden als men wil voorkomen dat over dertig jaar de woningmarkt instort wegens een overaanbod. Hoewel er dus een ernstig overschot aan woningen dreigt, bouwen de bouwbaronnen in Parkstad Limburg maar verder, gesteund door lokale bestuurders die extra belastinginkomsten belangrijker vinden dan een evenwichtige regionale politiek. Ze willen vooral goedkope woningen bouwen. Dat is op den duur fnuikend voor de woningmarkt. Parkstad Limburg is al een bolwerk van goedkope woningen. Het zijn er verhoudingsgewijs zelfs zoveel dat daardoor de gemiddelde huizenprijzen in Limburg qua verdieping/verruiming achterblijven bij het landelijk gemiddelde. Is de gemiddelde koopsom van een woning landelijk 204.800 euro, in Limburg is dat 178.00 en in Parkstad Limburg 146.00. Door nu nog meer van dit soort huizen te bouwen dreigt overmaat en prijsbederf.

U ziet het: korte maar ook lange citaten. Tevens is de overlapping van belang. Alleen citaten die letterlijk hetzelfde zijn, worden niet meer dan een keer opgenomen. Maar als ze in andere woorden dezelfde strekking hebben, komen ze wel in de Bloemlezing. Het belang van die herhaling ligt niet in *de meeste stemmen gelden*, maar om de besluitvormende opdrachtgever een degelijke indruk te geven van wat er leeft. Daar ligt het draagvlak dat hij vaak zo hard nodig heeft om ingrijpende beslissingen te nemen.

Voor de goede orde: een Bloemlezing wordt gecomponeerd op basis van de inhoud. De structuur van de inhoudsopgave komt vanzelf bovendrijven als men de interviews maar goed bestudeert. Van tevoren een inhoudsopgave bedenken is uit den boze. Ook de structuur van de zes vragen mag men daar niet bij gebruiken.

De volledige versie van de Bloemlezing treft u [hier](#) (1,57 Mb) aan.

3.3.5 [Tools bij de fase van de Probleem- en oorzakenanalyse](#)

Problemen moeten worden opgelost. Om te voorkomen dat opdrachtgevers in de [valkuil van het oplossingendenken](#) springen (zie ook paragraaf 4.3.2), moet er een analyse/diagnose van die problemen plaatsvinden. Dat gebeurt door hun oorzakelijke complexen te identificeren en ze daarna analytisch-schematisch weer te geven.

De instrumentele functie van analyseren voor het vinden van de juiste oplossingen wordt in het openbaar bestuur sterk ondergewaardeerd. Men wil oplossingen, resultaten. Analyseren kost tijd. Daar heeft men geen zin in. En hoe langer men problemen heeft laten ontstaan en voortbestaan, des te minder tijd gunt men de 'oplossers' om tot gedegen en gedragen oplossingen te komen. Maar zoals de volmaakte rechtmatigheid samenvalt met de volmaakte doelmatigheid, de volmaakte politiek samenvalt met het volmaakte geloof, zo valt de volmaakte analyse samen met de volmaakte oplossing. Naarmate u beter en dieper analyseert vallen de goede oplossingen als rijpe appels vanzelf in uw hand.

Tool 15: Identificatie van oorzakelijke complexen

Opnieuw vindt nu een individuele en daarna een teamanalyse plaats. De teamleden worden met de Bloemlezing naar huis gestuurd om zich enkele dagen te beraden op de vraag: 'Welke oorzakelijke complexen zie je hierin terug?' De derde vraag tijdens de interviews betrof de oorzaken achter en onder het probleem, zoals gezien door de bril van de sleutelfiguur. Maar omdat de structuur van een Bloemlezing niet wordt samengesteld op basis van die zes vragen, duiken oorzaken overal in de Bloemlezing op. De belangrijkste oorzakelijke onderwerpen moeten daarom alsnog elk afzonderlijk worden geïdentificeerd. Omdat iedereen daarover verschillend kan denken is een individuele analyse dus de eerste stap. Overigens mag men daar ook anderen bij inschakelen. Dat is goed voor het versterken van het inmiddels groeiende draagvlak.

Na enkele dagen legt men de verschillende persoonlijke analyses van de teamleden op elkaar, waarna er in een gezamenlijk beraad van enkele uren vanzelf een teamanalyse op tafel ligt. Dat is overigens niet meer dan alleen de vaststelling dat die en die onderwerpen kennelijk gezien worden als thema's die verder uitgebeend moeten gaan

worden in hun oorzaak-gevolg relaties.

Hieronder staan de namen van de belangrijkste thema's van het project Vergrijzing, Ontgroening en bevolkingsdaling Parkstad Limburg waarbinnen we oorzakelijke complexen hebben onderzocht.

Wonen, Welzijn en Zorg.
(Senioren)onderwijs en arbeidsmarkt.
Recreatie en Toerisme.
Kunst en Cultuur.
Maatschappelijke cohesie.
Parkstad als 'testing ground' voor innovatie van producten en diensten.
Openbare ruimte, kleinschaligheid en leefbaarheid.
Senioreneconomie.
Midden- en Kleinbedrijf.
Zin-zoeken en zin-geven.

Tool 16: Voorbeelden van probleemanalyses in tekstuele zin

Deze  tool bevat twee voorbeelden uit het rijtje van probleemgebieden hierboven. Hier gaat het om hele beknopte, *geschreven* analyses, samengesteld op basis van één of meer gesprekken met deskundigen. In *Tool 17* staan enkele *schematische* analyses uit andere projecten.

Probleemanalyse Welzijn, Wonen en Zorg: niet meer, maar anders!

Situatieschets

Vergrijzing belangrijkste demografisch probleem in Europa, Nederland en zeker in Parkstad Limburg (demografische gegevens).

Toenemende vergrijzing en de tendens bij ouderen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen plaatsen spelers op het veld van wonen, welzijn en zorg voor bijzondere opgave.

Met toenemende vergrijzing zal ook de groep ouderen groeien die vanwege somatische, psychische en sociale beperkingen behoefte heeft aan een meervoudig en samengesteld pakket van producten en diensten op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Om aan de toenemende en complexe zorgbehoeften tengevolge van vergrijzing te kunnen voldoen, is een integrale en sectoroverstijgende aanpak van alle partners in de regio noodzakelijk.

Probleemstelling

In de regio zijn al enkele initiatieven ontwikkeld op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Toch zijn de daadwerkelijke acties en resultaten tot nu toe weinig zichtbaar of lijken niet verder te gedijen dan als vergaderfenomeen.

Er ontbreekt een visie, een regiobrede eenheid van denken en handelen over de aanpak van de problematiek van vergrijzing in het kader van wonen, welzijn en zorg. In het verlengde van de eerste opmerking worden wel nota's geformuleerd op een hoog abstractieniveau, maar weinig concrete afspraken gemaakt ten aanzien van wie doet wat, tegen welke prijs en wat is de meerwaarde.

Partners spreken over toenemende zorgbehoefte maar er is geen overalbeeld van de huidige zorgbehoeften en de ontwikkelingen in de zorgbehoefte van de komende decennia.

Een adequate en gezamenlijke inzet van middelen wordt gebruuskeerd door de voor de overheid zo kenmerkende beleidsdiarree: te veel regelgeving, tegenstrijdige regelgeving en de kenmerkende beheerscultuur of hindermacht. In zorg en welzijn is er sprake van een hinderlijk paradigma: individualisering, terwijl in het kader van vergrijzing (vitaliseren van ouderen) meer gedacht moet worden in termen van een op de specifieke ouderengroep toegespitst aanbod. In het kader van de modernisering van de AWBZ wordt gedacht in termen van marktwerking en concurrentie van aanbieders. Marktwerking is een achterhaald principe in een tijd van toenemende bezuinigingen, met gelijkblijvende middelen. Het huidige zorgsysteem in Nederland is een stalinistisch systeem met een kenmerkende beheersstructuur. Zorgverlening is uit de relatie patiënt-arts/hulpverlener verbannen en verworden tot een product. Specifiek voor Parkstad Limburg: ouderen in deze regio hebben geleerd hun ongenoegens te somatiseren (ziektebeleving). In Zuid-Limburg zijn mensen niet ziek, maar vieren ziek.

Sterke en zwakke kanten van de partners in de regio Parkstad Limburg

Sterkten:

In verschillende gemeenten zijn reeds initiatieven ontwikkeld.
Er is bij de onderscheiden partners zeker sprake van een samenwerkingsintentie; de wil om een bijdrage te leveren aan een intersectoraal samenhangend aanbod van diensten.

Zwakten:

Ontbreken van een monitoringsysteem.
Gebrek aan transparantie van producten en diensten.
Nog te veel gericht op eigen domein.
Belangrijkste financiers (gemeenten en zorgverzekeraars kennen de zorgpreferenties van inwoners en verzekerden niet.
Imagoproblematiek van de zorg- en welzijnssector: lange wachttijden, maatschappelijk effect weinig zichtbaar.
Ontbreken van een regionaal bouwvolume beleid.

Acties

Heroriëntatie op zorg. Ouderen benaderen vanuit een positief gezondheidszorgidee: vitaliseren van ouderen.
Visie wonen, welzijn en zorg op Parkstadniveau.
Regionale CAO's afgestemd op de specifieke kenmerken en problematiek in de zorg van deze regio.
Ontwikkelen van preventieve activiteiten die ouderen zelf een andere houding ten opzichte van ouder worden aanleert.
Regionale Indicatiestellings Organen die een zogenaamde objectieve indicatiestelling nastreven vervangen door een sectoroverstijgende indicatiestellingscommissie van de partners.

Nog een andere:

Situatieschets

Welke generaties betreden de toeristische markt?

We kunnen drie generaties onderscheiden, met de volgende kenmerken:

Welvaartgeneratie (nu jonger dan 49 jaar): hoger opgeleid – gericht op 'fun'.

Opbouwgeneratie (nu 49 tot 74 jaar): zorgzaam – minder sociaal georiënteerd.

Crisisgeneratie: nu 75 jaar of ouder: sterk op andere mensen gericht.

Welke fasen onderscheiden we in het (toeristisch) gedrag van ouderen?

Het (toeristische) gedrag van ouderen is onder te verdelen in vier fasen.

In de eerste fase gaan de kinderen niet meer mee en worden er plotseling keuzen gemaakt zonder invloed van de kinderen.

Fase twee begint wanneer er wordt gestopt met werken; de factor tijd (vrije dagen te over) telt ineens op een geheel andere manier mee.

De derde en vierde fase beïnvloeden het seniorengedrag wisselend, omdat het gaat om respectievelijk ziekten en het wegvallen van de partner. Fase drie betekent in veel gevallen niet op pad gaan, terwijl de laatste fase soms betekent dat iemand even niet en daarna als een soort vrijgezel activiteiten onderneemt.

Welke ontwikkelingen springen in het oog?

Als meest in het oog springende ontwikkelingen kunnen worden genoemd:

Naar verwachting zijn Nederlandse 55-plussers in 2005 goed voor 6,7 miljoen vakanties in eigen land.

Naar verwachting zijn buitenlandse senioren in 2005 goed voor 1,6 miljoen vakanties in ons land.

Samen zijn die groepen goed voor 30% van alle vakanties in ons land.

Mensen van 65 jaar of ouder kiezen slechts in 10% van de gevallen voor Limburg als binnenlandse vakantiebestemming.

Voor mensen tussen 50 en 64 jaar ligt dat percentage nog lager.

Wereldwijd stijgt het aantal senioren met 15% per jaar.

De komende 10 jaar stijgt in ons land het aantal mensen dat met pensioen gaat aanzienlijk. Dat zijn vooral mensen uit de welvaartsgeneratie.

Ook ouderen staan zeer open voor product vernieuwing. Altijd dezelfde bestemming bezoeken, gaat niet meer op.

Ouderen zijn zelfstandiger geworden, en verlangen meer flexibiliteit en individualiteit tijdens hun vakantie.

Ouderen willen in de communicatie serieus benaderd worden; dus geen tachtigjarige op skates.

Waaraan besteden vakantievierende senioren hun tijd?

Uit onderzoek komen de volgende favoriete vakantiebezigheden van senioren naar voren:

Bezoek aan musea en oudheidskamers.

Bezoek aan bezienswaardige gebouwen zoals kerken en kastelen.

Wandelen en fietstochten maken.

Theaterbezoek.

Sport- en bewegingsactiviteiten.

Vraagstelling

In de expert meeting van 20 december 2004 willen wij graag praten over de volgende vraagstellingen:

Haalt Parkstad Limburg een voldoende groot deel van de toeristisch-recreatieve koek binnen?

Is er sprake van een noodsituatie die om acuut ingrijpen vraagt, of kan Parkstad Limburg gestaag werken aan de uitbouw en innovatie van de bestaande voorzieningen?

Zijn de producten en diensten van de recreatieve en toeristische industrie in Parkstad Limburg afgestemd op de (toekomstige) vraag van toeristische senioren? Als dat niet zo is, welke aanpassingen zijn dan nodig?

Kan Parkstad Limburg zich nog sterker profileren met unieke concepten als een toeristisch en recreatief duurzame regio, waarin ecologie, economie en toerisme elkaar versterken?

Is Parkstad Limburg een realistische schaal voor de recreatieve en toeristische industrie?

Houden wij in de discussies over het verzilveren van de (g)oude bergen andere doelgroepen, ook die zich dicht bij huis en in de eigen regio bevinden, nog wel voldoende in het oog?

Bedienen we die andere doelgroepen dan ook met tijdseigen producten en diensten? Als dat niet zo is, welke actie moet dan worden ondernomen?

Durft Parkstad Limburg (ook) in te zetten op iets grootschaligs, maar dan totaal nieuws (dus geen nieuw thema- of pretpark), dat niet haaks staat op een eventueel streven naar een toeristisch en recreatief duurzame regio, of juist daarin past?

Leiden aanpassingen in het aanbod van producten en diensten tot nieuwe eisen aan het management en medewerkers in de sector?

Als dat zo is, is het onderwijsveld dan klaar om daarop in te spelen? Als dat niet zo is, welke actie moeten we dan ondernemen?

Nogmaals, voor de beknoptheid is hier gekozen voor voorbeelden van relatief kleine, geschreven analyses. Ze rafelen een onderwerp uit elkaar. Soms staan er ook al indicaties van oplossingen en acties in, hoewel die eigenlijk pas in de synthesefase aan de orde moeten komen, en wel helemaal aan het einde. Maar dat volgt later.

Tool 17: Voorbeelden van probleemanalyses in schematische zin

Sinds midden jaren zeventig is de kern van de 'methode Klinkers' het ontwerpen van schematisch getekende oorzaak-gevolg relaties. Dat zijn betrekkelijk grote tekeningen, schema's die stap voor stap causale ketens blootleggen. Dergelijke schema's kunnen soms enkele vierkante meters beslaan en vereisen een A0-plotter om ze te kunnen printen.

U kunt hier kennismaken van dergelijke schema's uit twee concrete projecten.

Voorbeeld 1 is een set van enkele oorzakelijke schema's van de problematiek van het openbaar vervoer in Noord-Brabant, eind jaren negentig. Deze zijn ontworpen in een interactief proces toen die provincie begon met de inrichting van het - door het rijk - gedecentraliseerde regionale openbaar vervoer.

Voorbeeld 2 is een set van oorzakelijke schema's van een project in Amsterdam, het opzetten van een gemeentelijke strategie in de strijd tegen de (georganiseerde) criminaliteit, tweede helft jaren negentig. Dit project was een uitvloeisel van de zogeheten IRT-affaire, ook wel genoemd de parlementaire enquêtecommissie

Van Traa.

Om deze bestanden te kunnen bekijken moet u eerst, zoals aangegeven aan het begin van deze cursus, het gratis programma '[Visio Viewer](#)' van Microsoft downloaden. De onderstaande schema's kunt u vergroten door met de rechtermuisknop op het schema te klikken, dan naar Beeld en vervolgens een percentage kiezen).

Voorbeeld 1: Openbaar vervoer Noord-Brabant

Schema 1 [Krachten die het openbaar vervoer naar de afgrond duwen](#)

Dit is het openingsschema. Het laat zien dat het Openbaar Vervoer (zie middelste blok) wordt beïnvloed door een aantal krachten: Politiek en Bestuur, Maatschappelijke Ontwikkelingen, Gedrag en Mentaliteit en Ruimtelijke Ordening. Deze vijf blauwe blokken zijn vensters. Als u ze opent verschijnen nieuwe schema's. Een aantal volgt hieronder.

Schema 2 [Politiek en bestuur](#)

Dit schema legt uit hoe aspecten van politiek en bestuur inwerken op het openbaar vervoer. Voor een goed begrip van deze materie zijn twee zaken van belang. Ten eerste, zo'n schema moet gelezen worden van onder naar boven (van oorzaak naar symptoom). In de tweede plaats is het goed om te weten dat de kleine teksten in de rechthoeken letterlijke citaten zijn uit de gesprekken met sleutelfiguren. Die citaten zijn opgenomen in de Bloemlezing van dat project. Groepen van citaten leidden tot samenvattingen binnen de rode ballen. Die leggen de structuur van het causale complex bloot.

Schema 3 [Maatschappelijke ontwikkelingen](#)

Dit schema toont hoe ontwikkelingen in de samenleving van invloed zijn op het openbaar vervoer.

Schema 4 [Gedrag en mentaliteit](#)

Dit schema laat zien dat het gedrag en de mentaliteit van de mobiele mens inwerkt op het openbaar vervoer.

Schema 5 [Ruimtelijke ordening](#)

Ten slotte de ruimtelijke ordening als een causaal complex dat het openbaar vervoer op een aantal zaken raakt.

Schema 6 [Openbaar vervoer](#)

Dit schema komt tevoorschijn als men het middelste blok, het Openbaar Vervoer zelf opent. Het laat zien hoe 'rottig' (zoals gezien door de bril van de geraadpleegde sleutelfiguren) het openbaar vervoer in elkaar zit.

Schema 7 [Openbaar vervoer A](#)

Zolang er voldoende causaal materiaal voor handen is kan men steeds doorgaan met het maken van vensters. Zo is dit schema weer een verbijzondering van een onderdeel van Schema 6.

Schema 8 [Probleemversterkers implosie openbaar vervoer](#)

Datzelfde geldt voor dit schema. Het zoomt in op het onderdeel Probleemversterkers uit Schema 6 dat op zichzelf een uitwerking is van de middelste rode bal van Schema 6: Het openbaar vervoer implodeert.

Schema 9 [Probleemversterkers automobilititeit](#)

Op dezelfde manier is dit schema een verbijzondering van de kolom Probleemversterkers uit Schema 3.

Schema 10 [Twijfel commissierapporten](#)

Aan het beleid van de regering om het regionale openbaar vervoer te decentraliseren naar de provincies ligt een aantal rapporten van belangrijke externe commissies ten grondslag. Tesaamen vormen zij de basis voor de marktwerking in het openbaar vervoer. Dit schema laat zien waar volgens de sleutelfiguren de twijfels liggen. Voor de toenmalige gedeputeerde voor openbaar vervoer (later lid van de Tweede Kamer), Jan Boelhouwer,

was een en ander aanleiding om zijn bezorgdheid over deze marktwerking tot uitdrukking te brengen in een [artikel](#) in NRC Handelsblad van 31 mei 1999. Het interessante van dat artikel is onder meer dat het de nodige arbeidsonlust voorspelde. En die is er gekomen, onder meer door een aantal stakingen in het Brabantse regionale openbaar vervoer in het najaar en de winter van 2006, en in het voorjaar van 2007.

Schema 11 [Zo is het allemaal gekomen](#)

Dit schema laat het omvattende causale complex van de OV-problematiek, gezien door de ogen van mensen die er verstand van en gevoel voor hebben, nog eens op een andere manier zien.

Voorbeeld 2: Georganiseerde Criminaliteit Amsterdam

Dezelfde ontwerptechniek was eerder toegepast in het project (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam. Causale schema's hoeven overigens niet op deze manier te worden ontworpen, dus met allerlei doorklikmogelijkheden naar dieperliggende vensters. Deze methode is in deze twee projecten toegepast om de grote hoeveelheid probleem-oorzaak gegevens een plaats te kunnen geven in hun onderlinge relaties. Het kan ook anders, mits men zulke schema's maar bouwt in een structuur (leeswijzer) van onder naar boven.

Nu enkele schema's uit dat Amsterdamse project, dat geleid heeft tot een politiek-bestuurlijke Visie met Streefbeelden, Doelen en Acties (zie straks de Fasen 7, 8 en 9) naast die van het Openbaar Ministerie en de Politie.

Schema 1 [Wisselwerking \(georganiseerde\) criminaliteit, markten en bestuur](#)

Dit schema toont dat drie krachten met criminogene aspecten in wisselwerking staan met de samenleving: Markten, die criminaliteitsgevoelig zijn, een Bestuur dat op die markten opereert en onder de invloed daarvan kan komen, en (georganiseerde) Criminaliteit die met mensen en middelen bereid en in staat is die invloed uit te oefenen.

Schema 2 [Criminaliteitsgevoelige markten in de samenleving](#)

Dit schema komt tevoorschijn als men het eerste blok opent; een schets van sectoren in de samenleving waar dingen gebeuren die het wetboek van strafrecht verbiedt.

Schema 3 [Criminogene factoren bestuurlijk gedrag](#)

Hier staat in grote trekken hoe binnen het gemeentelijk openbaar bestuur normafwijkend gedrag van politiek, bestuur en ambtelijk apparaat is ontstaan.

Schema 4 [Mensen en middelen van de \(georganiseerde\) criminaliteit](#)

En dat is het schema, na het openen van het venster, dat de sector toont waar de strafbare gedragingen worden georganiseerd of uitgelokt.

Schema 5 [Oorzakelijk complex onroerend goed markt](#)

Dit is een van de schema's achter het venster van Schema 2.

Schema 6 [Oorzakelijk complex horeca, speelautomaten, portiers, sportscholen](#)

Ook dit schema zit achter het venster van Schema 2.

Schema 7 [Oorzakelijke complex interne procedures en verkeerde ambtsopvatting](#)

Dit is een schema achter het venster van Schema 3.

Schema 8 [Oorzakelijk complex gebrek aan informatie en systematisch onderzoek](#)

Ook dit zit achter Schema 3.

Schema 9 [Oorzakelijk complex etnische groepen](#)

Dit schema zoomt in op een van de blokken uit Schema 4.

3.3.6 [Tools bij de fase van de Expert meetings](#)

Het staat vrij om in elke stap van deze analysefase bijeenkomsten met experts te beleggen. Tussentijds brainstormen met deskundigen over een concept van de Omgevingsanalyse of van de Bloemlezing en op basis daarvan verbeteringen aanbrengen, mag. Maar na de fase van de Probleem- en Oorzaakanalyse horen in elk geval Expertmeetings georganiseerd te worden. Met twee doelen. Deze bijeenkomsten valideren de tot dan toe gezette stappen in de analysefase en ze ontwerpen gedachten die als bouwstenen kunnen gelden voor de daarna volgende Visie, Streefbeelden, Doelen en concrete Acties. Expertmeetings hebben dus een hybride taak.

Het format, het aantal en de duur van dergelijke meetings zijn niet aan regels gebonden. Een gesprek met drie deskundigen gedurende een halfuur kan net zo relevant zijn als een bijeenkomst van tweehonderd personen van 's morgens tien tot 's avonds tien uur. Zo'n grote bijeenkomst van een dag is bijvoorbeeld gehouden tijdens het eerder genoemde HOP-project in Noord-Brabant. Dat was voldoende. Maar voor het Amsterdamse project, dat een uitgebalanceerde politieke strategie plus instrumentarium voor de strijd tegen de misdaad moest opleveren, zijn na de fase van de Probleem- en Oorzaakanalyse (er werden zo'n twintig schema's gemaakt) niet minder dan tien Expertmeetings georganiseerd met elk ongeveer vijftig deelnemers. Tien halve dagen achter elkaar van de maandagochtend tot de vrijdagmiddag volgde de ene na de andere bijeenkomst, bijgewoond door leden van het college van burgemeester en wethouders, raadsleden en ambtenaren.

Tool 18: Voorbeeld van een verslag van een Expert Meeting

Bij Tool 16 stond het voorbeeld van de Probleemanalyse Welzijn, Wonen en Zorg. Hieronder staat een verslag van de Expertmeeting die daarover is gehouden.

Verslag van de Expert Meeting over de Probleemanalyse Welzijn, Wonen en Zorg

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en licht de achtergronden en doelstelling van deze bijeenkomst toe. Hij stelt voor de bespreking/discussie te voeren aan de hand van drie speerpunten:

Wat zijn volgens de aanwezigen de meest in het oog springende knelpunten en frustraties in een integrale aanpak van de problematiek tengevolge van vergrijzing en ontgroening in de regio?

Kunnen wij op grond van onze discussie tot een gezamenlijke visie komen? Met andere woorden: wordt de analyse door de aanwezigen gedeeld?

Welke acties moeten binnen nu en vijf jaar op touw worden gezet om een adequaat antwoord te kunnen geven op de geconstateerde problematiek? Kijk daarbij ook over de grenzen van uw eigen domein heen.

Knelpunten en frustraties

Door de vertegenwoordigers van de welzijnsinstellingen werd als grootste knelpunt ervaren dat de politiek (landelijk en lokaal) uiteindelijk door geldstromen en regelgeving bepaalt wat er gebeurt. Met name de welzijnsinstellingen ervaren dat zij jarenlang, tengevolge van het vigerend bezuinigingsbeleid, een ware overlevingsstrijd hebben gevoerd, het hoofd boven water hebben moeten houden en daardoor nooit echt zijn toegekomen aan het ontwikkelen van een eigen identiteit of een herkenbaar gezicht naar buiten. 'Wie betaalt, bepaalt'. Dat betekent dat zich binnen de welzijnssector een gevoel heeft ontwikkeld de bezemwagen van de maatschappij te zijn. Jarenlang is het buurt- en opbouwwerk wegbezuinigd, maar tegenwoordig wordt weer gesproken over buurtgericht werken.

Niet alleen de afhankelijkheid van de, steeds wisselende, landelijke en lokale politieke nukken wordt als knelpunt ervaren, ook de verschillen in wet- en

regelgeving tussen de onderscheiden domeinen van wonen, welzijn en zorg gelden als knelpunt in de gezamenlijke aanpak van de problematiek van vergrijzing en ontgroening.

De discussie spitst zich toe als gesteld wordt dat alle partners om de tafel min of meer last hebben van wet- en regelgeving, van het feit dat zij zich moeten verantwoorden tegenover financiers en subsidiegevers, dat wij met zijn allen toch de verantwoordelijkheid hebben maatschappelijk relevant geachte problemen het hoofd te bieden. Dat is geen probleem of constatering die specifiek is voor de Parkstad-regio.

Meer specifiek worden de volgende knelpunten van belang geacht

Parkstad ontbeert een (politieke) visie wat op het terrein van welzijn, wonen en zorg nodig is om adequate oplossingen aan te dragen voor de problematiek van toenemende vergrijzing, ontgroening en de groeiende complexiteit van de woon/zorgbehoefte.

Er wordt in Parkstad te weinig interactief beleid gemaakt en uitgevoerd. De politiek wacht op de welzijns- en zorgsector en grijpt uit armoede terug op nietszeggende beleidsnota's. Overheden huren adviesbureaus in omdat de actoren op het gebied van wonen, welzijn en zorg kennelijk onvoldoende in staat zijn de gestelde vragen te beantwoorden of oplossingsrichtingen aan te dragen. Er is geen door de regio gedragen visie op WWZ. Er ligt een prachtige notitie die geen visie in zich draagt omdat er niet in staat wat wij nu echt willen op het terrein van welzijn, wonen en zorg.

Ook de actoren in het domein van welzijn, wonen en zorg hebben geen gezamenlijke visie. Er is nog te veel domeinen/padafhankelijk denken en weinig uitdaging tot vernieuwende activiteiten. Tegenstrijdige wet- en regelgeving wordt vaak als excuus aangevoerd. Als er echter een gedeelde visie en een daarop gebaseerd gedragen plan zou zijn, kan de politiek vaak niet anders dan dergelijke plannen financieel en bestuurlijk stimuleren.

Wij moeten constateren dat wij over onvoldoende gegevens beschikken om de vraag te beantwoorden wat er in deze regio nodig is. Wij hebben onvoldoende inzicht in de (zorg)vraag en (zorg)behoefte in de Parkstad-regio.

Op lokaal niveau zijn er (aanzienende) voorbeelden van integraal beleid tussen wonen, welzijn en zorg, maar op regionaal niveau komt het op de een of andere manier niet van de grond. Lokale politieke belangen en politieke broodnijd zijn daar veelal debet aan.

De welzijnssector is als samenwerkingspartner niet onder alle omstandigheden even geloofwaardig. Imagoproblemen spelen daarbij een belangrijke rol: ziek/zwak en misselijk/weinig flexibel in hun beleid/niet creatief in het zoeken naar oplossingsrichtingen/geen visie.

Niemand binnen de Parkstad-regio neemt de regie om het beoogde veranderingsproces in gang te zetten en tot een goed einde te brengen.

Het is nog altijd zo dat lokaal bouwvolumebeleid gebaseerd is op onderzoeksgegevens uit 1995 of 1998.

Een gezamenlijke visie ten aanzien van de probleemstelling (zie analyse)

De aanwezigen delen de in de analyse beschreven probleemstelling. In Parkstad Limburg ontbreekt een visie, een regiobrede eenheid van denken en handelen op het domein van welzijn, wonen en zorg. Lokaal zijn er (aanzienende) initiatieven ontwikkeld, maar regionaal – op het niveau van Parkstad Limburg – stopt deze ontwikkeling. De samenwerking en innovatie belemmeren de financieringssystematiek en wet- en regelgeving is slechts de resultante van een gebrek aan interactief beleid, gebrekkige domein- en sectoroverstijgende visie en weinig samenwerking tussen welzijn, wonen en zorg. In ieder geval is het besef aanwezig dat wij afzonderlijk niet langer in staat zijn om aan de toenemende vraag en behoefte te beantwoorden.

Acties

Het ontwikkelen van een monitor die actuele vraag en behoefte, toekomstige ontwikkelingen in vraag en behoefte vanuit het perspectief van de burgers in beeld brengt en daarop regionaal beleid voeren.

Ouderenorganisaties en patiëntenbelangenorganisaties dienen nadrukkelijk betrokken te worden bij de ontwikkeling van een regiobrede visie op WWZ. Organiseren van een strakke regie om het veranderproces in deze regio vlot te trekken, hetgeen inhoudt een gemeenschappelijke regiobrede visie ontwikkelen, partners weten te binden die focussen op transparantie en verantwoording afleggen.

Een regionaal scenario ten aanzien van de invoering van de WMO.

Regionaal kenniscentrum laten uitwerken en ontwikkelen door professionals uit de WWZ.

Sectoroverstijgende samenwerking zowel (zorg)organisatorisch als (zorg)inhoudelijk op het niveau van Parkstad Limburg.

Nadrukkelijk aandacht voor de cultuurverschillen tussen de sectoren: niet wegpoetsen of wegedeneren, maar expliciteren en tot succesfactoren maken.

Meer promoten van initiatieven die slagen.

In beeld brengen van lokale en regionale overlegkaders en gremia, het voorkomen van doublures en elimineren van rituele dansen in de regio.

Ontwikkel beleid op regionaal niveau (Parkstad Limburg) en bied producten en diensten aan op wijk- en buurniveau.

Uiteraard hoort hier enige logistieke arbeid bij, waaronder: het maken van een kleine Omgevingsanalyse om de uit te nodigen experts te kunnen identificeren; het sturen van een uitnodiging; het briefen van teamleden hoe ze zo'n bijeenkomst moeten voorbereiden, leiden en vastleggen; het maken van een analyse van het resultaat van dergelijke meetings.

In het voorafgaande is al voldoende over dergelijke stappen gesproken. Voorbeelden blijven hier dus achterwege.

3.3.7 Tools bij de fase van Visie(nota) en Strategie

We passeren nu de grens van de analysefase naar de synthesefase. Het analytische/diagnostische werk laten we achter ons en we beginnen aan de constructie van de [ambitie](#), plus de wegen waarlangs die bereikt moet worden.

Het eerste wat dan op tafel moet komen is een [visie](#), een geheel van uitspraken dat aangeeft waar u met uw beleid uiteindelijk wilt uitkomen, wat u maatschappelijk wil [bereiken](#). Kortom: uw politieke [aspiratie](#). Dat hoeft geen dik boek te zijn. Een visionaire uitspraak kan in een paar zinnen vervat worden. Dat u er daarna enkele tientallen pagina's aan wijdt om één en ander toe te lichten is een andere zaak.

Tool 19: Voorbeeld van een visionaire uitspraak in een paar zinnen

Na ongeveer zes maanden analytisch werken (Omgevingsanalyse, Consultatieronde, Bloemlezing, Probleem- en Oorzaakanalyses, Expert Meetings) is in het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg de volgende visie geformuleerd.

De onvermijdelijke omschakeling van groei naar krimp is succesvol gerealiseerd. De welvaartsgroei is behouden. In Parkstad Limburg is het goed leven voor jongeren en ouderen, voor oorspronkelijke inwoners en immigranten, voor werkenden en niet-werkenden. Mensen leven in saamhorigheid en

wederkerigheid, en weten zich geborgen in de zorg voor elkaar. Respect voor ieders eigenheid en persoonlijke waardigheid, en de inzet voor het bevorderen van kleinschaligheid en het behoud van het eigene van de cultuur, zijn de pijlers van het regionale samenleven. Parkstad Limburg heeft een open karakter en straalt zelfvertrouwen uit.

Dit is het richtpunt waar alle beleidsmaatregelen naartoe moeten werken. Die maatregelen liggen op verschillend (aflopend) niveau van abstractie. Eerst is er het niveau van de Streefbeelden (zie [streven](#)), daaronder ligt dat van de Doelen, en daaronder dat van de concrete acties.

Deze Visie is uitgewerkt in een notitie van beperkte omvang. Die legt uit en licht toe uit welke samenstellende bestanddelen de visionaire uitspraak bestaat, waarop dat is gebaseerd (gelet op de oogst van de analysefase), en met welke Streefbeelden naar die ambitie zal worden toegewerkt (zie paragraaf 3.3.8).

Tool 20: Voorbeeld van een visie in de vorm van een tekening

Tijdens een project in Thailand (met de 'methode Klinkers' een kwetsbaar deel van Bangkok economisch, toeristisch en qua bereikbaarheid weer vitaal maken) kreeg ik onderstaande tekening in handen. Een VN-functionaris bezig met vergelijkbare activiteiten in het Thaise binnenland had de bewoners van een dorpje gevraagd om een visie te ontwerpen op de manier waarop zij hun dorp het liefst ingericht zouden zien worden. De primitieve tekening, in de marges voorzien van toelichting in het Engels, is een prachtig voorbeeld van een visionaire blik.

Plaatje: Thais dorp

Tool 21: Voorbeeld van de inhoudsopgave van een Visienota

Nu volgt de inhoudsopgave van de Visienota van dertig pagina's die de hierboven geciteerde Visie van het project Parkstad Limburg verder uitwerkt. Let op de hyperlink bij De Visie. Hier kunt u de nadere uitwerking van de bij *Tool 19* genoemde visionaire uitspraak lezen.

Voorwoord
Leeswijzer
Inhoud
Manier van bestuderen
Verantwoording en positionering van het Project
Ontstaansgeschiedenis
Rol van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg
Werking van het Project tijdens verschillende fasen
Aansluiting van de agenda van dit project op die van Parkstad Limburg
<u>De Visie</u>
Zin-zoeken en zin-geven als het uiteindelijke doel
Hoe kwam deze tekst tot stand?
De verschillende elementen van de Visie
Parkstad Limburg, proeftuin van vernieuwing
Streefbeelden en Doelen
Streefbeeld 1: Parkstad Limburg is een economisch sterke regio
Streefbeeld 2: Parkstad Limburg is een sociaal sterke regio

Streefbeeld 3: Parkstad Limburg is een cultureel sterke regio
Streefbeeld 4: Parkstad Limburg is een politiek-bestuurlijk-ambtelijk sterke regio
Noten

3.3.8 [Tools bij de fase van Streefbeelden en Doelen](#)

In de vorige paragraaf zagen we dat het visiedocument van het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg vier Streefbeelden bevat. Die Streefbeelden zijn geïdentificeerd om de sprong naar het bereiken van het visionaire te kunnen maken. Let wel: geen daarvan is onderweg verzonnen. Dat mag niet bij interactief beleid maken. Oplossingsrichtingen mogen nimmer meteen op tafel komen bij het bespreken van een probleem; ze moeten het derivaat zijn van een vaak lange en zorgvuldige diagnostische arbeid, waarbij men de validiteit van die oplossingsrichtingen moet kunnen herleiden op het analytisch materiaal. Zo niet, dan zet men in de context van het [grote foutenboek](#) een ferme stap in de [valkuil van het oplossingendenken](#), en maakt men [voluntaristisch](#) beleid. Streefbeelden, doelen en acties die niet aangrijpen op oorzakelijke complexen van problemen deugen niet.

Tool 22: Voorbeeld van Streefbeelden en Doelen, zowel tekstueel als schematisch

In het visiedocument staan de streefbeelden beschreven en de daarbij behorende doelen worden toegelicht.

[Streefbeeld 1](#): Parkstad Limburg is een economisch sterke regio

- Doel 1.1 Parkstad Limburg bruist van bedrijfsmatige activiteiten in een sfeer van stimulering, ondersteuning en voeding van (kleine) bedrijven.
- Doel 1.2 Minstens 70% van de potentiële beroepsbevolking, 60% van de vrouwen en 50% van de ouderen tot 65 jaar participeert in het arbeidsproces.
- Doel 1.3 Onderwijs is afgestemd op de vraag uit de arbeidsmarkt en op het werkgelegenheidsperspectief.
- Doel 1.4 Woningbouw, infrastructuur, mobiliteit en veiligheid zijn motoren van nieuwe economische ontwikkeling.
- Doel 1.5 Ondernemerschap wordt ondersteund met instrumenten en wetenschap die bedrijfseconomische processen stimuleren.

[Streefbeeld 2](#): Parkstad Limburg is een sociaal sterke regio

- Doel 2.1 De burgers van Parkstad Limburg geven zelf vorm en inhoud aan hun welzijn-, wonen- en zorgbehoeften.
- Doel 2.2 Het beleid van overheden en instellingen steunt de burgers zo lang mogelijk zelf de regie over hun leven te voeren.
- Doel 2.3 De instellingen voor welzijn, wonen, zorg en vrijwilligerswerk verlenen hun producten en diensten integraal en in samenwerking.
- Doel 2.4 Ondernemersgericht denken van commerciële organisaties stimuleert de maatschappelijke cohesie.

[Streefbeeld 3](#): Parkstad Limburg is een cultureel sterke regio

- Doel 3.1 De krachten op het terrein van kunst en cultuur zijn gebundeld. Cultuur is een motor van maatschappelijke vernieuwing.
- Doel 3.2 Cultuur in de zin van regionale identiteit draagt nieuwe vormen van maatschappelijke cohesie.

- Doel 3.3 Zin-zoeken en zin-geven zijn wezenlijke aspecten van de cultuur in Parkstad Limburg.

Streefbeeld 4: Parkstad Limburg is een politiek-bestuurlijk-ambtelijk sterke regio

- Doel 4.1 Geloofwaardigheid en primaat van de politiek zijn hersteld.
- Doel 4.2 Versterkte professionaliteit en loyaliteit van het ambtelijk systeem zijn gerealiseerd.
- Doel 4.3 Parkstad Limburg heeft een sterke positie binnen de Euregio, de provincie en op landelijk niveau.

De Visie, de Streefbeelden en de Doelen kunnen ook schematisch worden weergegeven: [Visie](#), [Streefbeeld 1](#), [Streefbeeld 2](#) en [Streefbeeld 3](#) en [Streefbeeld 4](#).

3.3.9 [Tools bij de fase van Concrete Acties](#)

Tool 23: Voorbeeld van een deel van de inhoud van een Actieboek inclusief Doelen en Subdoelen

De eerder beschreven Visie plus Streefbeelden van het project in Parkstad Limburg zijn verder uitgewerkt in een boek van zestig pagina's dat de Doelen en Acties, afgeleid uit de Streefbeelden, beschrijft. De inhoudsopgave daarvan ziet er als volgt uit:

VOORWOORD

ACTIES STREEFBEELD 1: Parkstad Limburg is een economisch sterke regio

Doel 1.1 Parkstad Limburg bruist van bedrijfsmatige activiteiten in een sfeer van stimulering, ondersteuning en voeding van (kleine) bedrijven.

....

Subdoel 1.1.11: De toeristische sector in Parkstad Limburg benut de groeikansen die de seniorenmarkt biedt.

Actie 1.1.11.1

Er worden toeristische maatwerkarrangementen ontwikkeld voor vitale senioren en niet-vitale senioren, opdat dezen hun geld zoveel mogelijk in Parkstad Limburg besteden.

[deels ingevuld, zie bijlage.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: beleidsplan Parkstad Limburg, thema provincie.

Actie 1.1.11.2

Verbeter voor niet-vitale ouderen de toegankelijkheid en bereikbaarheid van toeristische en recreatieve voorzieningen.

[nog niet ingevuld.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: thema provincie.

Actie 1.1.11.3

Werk gericht en gestructureerd aan het upgraden van de voorzieningen voor de doelgroep toeristische senioren. Verbeter voor niet-vitale ouderen de toegankelijkheid en bereikbaarheid van toeristische en recreatieve voorzieningen.

[nog niet ingevuld.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: thema provincie.

Actie 1.1.11.4

Werk gericht en systematisch aan deskundigheidsbevordering van de toeristische ondernemers in Parkstad Limburg.

[nog niet ingevuld.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: beleidsplan Parkstad Limburg, thema provincie.

Actie 1.1.11.5

Zet het toeristisch product Parkstad Limburg systematisch op de kaart.

[nog niet ingevuld.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: beleidsplan Parkstad Limburg, thema provincie.

Actie 1.1.11.6

Stimuleer bedrijven die hun marktpositie in het segment toeristische senioren willen versterken met specifieke financiële en andere prikkels.

[nog niet ingevuld.

[verantwoordelijkheid: Provincie Limburg (**voorstel**).

[uitvoering: Parkstad Limburg (**voorstel**).

[correlatie: beleidsplan Parkstad Limburg, thema provincie.

.....

Het ging, zoals we zagen in dit project, om 4 Streefbeelden met daarvan afgeleid 15 doelen. Daarachter – te gedetailleerd om op te nemen in de inhoudsopgave – gaan 94 subdoelen schuil die samen zo’n 260 acties opleveren. Uiteindelijk gaat het om het uitvoeren van die concrete acties, die door ingrijpen in de eerder gediagnosticeerde oorzaken de subdoelen moeten vervullen, waarna deze op hun beurt de doelen en die vervolgens de streefbeelden realiseren.

Tool 24: Format van een actie

Een actie is pas een actie als het aan een aantal kenmerken voldoet. Deze zijn opgenomen in onderstaand format.

Nota bene. In beginsel omvat het format dat moet worden ingevuld ongeveer 10 punten. Soms is het iets meer of minder, afhankelijk van de specificiteit van het project.

Actie nr.	Hier moet het nummer en vervolgens de naam van de actie staan, kort en krachtig.
Toelichting	In dit onderdeel een korte beschrijving waarom er een actie nodig is. Op dit punt kan men aangeven op welk onderdeel in de bloemlezing en/of probleem- en oorzakenanalyse deze actie een antwoord is. Een actie die niet op enigerlei wijze kan worden herleid op de bloemlezing en/of de probleem- en oorzakenanalyse hangt in de lucht: zij moet gaan over elimineren van oorzaken.
Beoogd resultaat	Dit onderdeel formuleert in één zin wat het uiteindelijke resultaat van de actie is, wat men dus ermee wil bereiken, de ambitie, de waarde, het streefbeeld. Die zin mag taalkundig niet een activiteit zijn maar moet worden geformuleerd als een te bereiken doel. Er mag dus niet staan: 'Stimuleren dat politieke partijen aandacht gaan krijgen voor het openbaar vervoer', want dat is een activiteit. Taalkundig is het kennelijke doel in dit verband een zin in de trant van: 'Bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen is gerealiseerd dat de politieke partijen topprioriteit geven aan het openbaar vervoer.'
Tussendoelen	Een actie springt niet meteen naar het beoogde resultaat. Daar zitten nog stappen tussen. Zij vormen de tussenstations van A (de gedeelde perceptie van ongewenste situatie en vertrekpunt van beleid) naar B (de gedeelde perceptie van de gewenste situatie en beoogde aankomst van het beleid: Rome).
Middelen • menskracht • geld • apparatuur • ruimte	Dit aspect moet vertellen welke middelen beschikbaar zijn om het beoogd resultaat te realiseren: mankracht, geld, apparatuur, ruimte, bevoegdheden. Dit is een bijzonder vitaal onderdeel omdat a) het berekenen daarvan, en b) het daarna ook nog mogen ontvangen daarvan, in de praktijk de grootste struikelblok voor projectmatig werken is. Als gevolg daarvan stuurt men regelmatig padvindende met pijl en boog op pad om een vijand te bestrijden die met biologische wapens werkt. Mission impossible.
Bandbreedte	De route van A naar B is niet vrijblijvend. Links en rechts naast die route moet zijn aangegeven binnen welke bandbreedte het verwijderingsproces uit A zich moet voltrekken. Punten die niet mogen worden overschreden dienen nauwkeurig te zijn vastgesteld. De bloemlezing geeft daarover meestal veel informatie.
Tijdspad	Hier moet staan wanneer de actie begint en wanneer die geacht wordt het resultaat gerealiseerd te hebben. Tussentijdse momenten, gekoppeld aan tussendoelen kunnen hier natuurlijk ook staan. Ook de indeling in korte, middellange en lange-termijn.
Verantwoordelijke	Dit onderdeel geeft aan wie politiek/bestuurlijk/ambtelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het slagen van de actie. Ingeval van samenwerking met private partijen, het maatschappelijke middenveld of georganiseerde burgers kan die verantwoordelijkheid uiteraard ook bij iemand van die groeperingen gelegd worden.
Trekker	Degene die verantwoordelijk is hoeft niet tegelijkertijd ook degene te zijn die de actie feitelijk uitvoert. Hier moet dus staan wie de actie daadwerkelijk trekt onder verantwoordelijkheid van een ander.

Geallieerden	Er moet duidelijkheid worden verschaft over de vraag met wie de actie zal worden uitgevoerd: welke allianties zijn er of moeten alsnog gesmeed worden.
Al lopende acties	Maak een overzicht van wat er in dit kader al loopt om te voorkomen dat je elkaar in de wielen rijdt, en om aansluitingspunten te vinden.
Te raadplegen	Leg een lijst aan van personen die hoe dan ook in dit verband geraadpleegd moeten worden.
Evaluatie	Leg vast op welke manier tussentijds, en aan het slot, aan beleidseffectiviteitsmeting wordt gedaan.

Tool 25: Voorbeeld van een (deels) uitgewerkte actie

Subdoel 1.1.11	De toeristische sector in Parkstad Limburg benut de groeikansen die de seniorenmarkt biedt.
<u>Actie 1.1.11.1</u>	Er worden toeristische arrangementen ontwikkeld voor vitale senioren en niet-vitale senioren.
Toelichting	De volgende aspecten zijn in dit verband van belang: 1. Het besteedbaar inkomen van alle 65-plussers samen in Parkstad Limburg was in 2000 ongeveer 542 miljoen euro. Dat is 20,4% van het totale besteedbare inkomen van alle inwoners van Parkstad Limburg samen. Het aantal 65-plussers van Parkstad Limburg was in 2000 gelijk aan 16,1% van de bevolking. Omdat personen onder de 18 jaar nauwelijks of geen besteedbaar inkomen hebben is het aandeel van de 65-plussers in het totaal van de genoemde 20,4% bestedingen groter dan het aandeel in de genoemde 16,1% in de bevolking. Het aandeel van 65-plussers in de bevolking stijgt van 16,1% in 2000 via 17,5% in 2005 naar 21,3% in 2015 en bereikt een top van ruim 32% tegen 2040. 2. In 2000 gingen de bestedingen van 65-plussers in Nederland (en daarmee globaal ook voor Parkstad Limburg) voor 42% naar de woning, voor 26% naar ontwikkeling, ontspanning en verkeer, voor 17% naar voeding, voor 7% naar hygiëne en geneeskundige verzorging van ouderen, voor 6% naar kleding en schoeisel en voor 3% naar de rest. 3. Al zouden alle ouderen arm zijn en arm blijven, als het aantal ouderen stijgt in de regio dan stijgt ook de consumptie door die ouderen evenredig. In 2035 wonen er in de regio 50% meer ouderen dan nu. Alleen al door die stijging van het aantal stijgen de regionale bestedingen door ouderen met 50%. Ouderen zorgen daarmee voor groei van het aantal arbeidsplaatsen (en dragen daarmee bij aan de zogeheten Lissabon 2000 en Stockholm 2001 doelen) bij de productie van goederen en diensten voor ouderen, een groei van ongeveer 50%. Deze 50% geldt overigens alleen bij gelijkblijvende arbeidsproductiviteit van werkenden en gelijkblijvende welvaart van ouderen. Vooralsnog stijgen beide echter. Per saldo zal de groei van het aantal arbeidsplaatsen ten behoeve van ouderen 50% of meer kunnen zijn. De zorgsector is een belangrijk onderdeel van de consumptie van ouderen. In november 2004 publiceerde het CPB het rapport <i>Vier vergezichten op Nederland, Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040</i>. Pag. 66: 'De grootste groei in de werkgelegenheid treedt op bij de bedrijfstak zorg. Het aandeel in de totale werkgelegenheid groeit van 10,5% in 2001 naar 16,5% tot 18,5% in 2040.' Dat is dus een groei, in heel Nederland, van meer dan 50%. In Parkstad Limburg met zijn

	sterkste en vroegste vergrijzing en een geringere groei van de totale werkgelegenheid zal het aandeel van de zorgwerkgelegenheid hoger uitvallen en sneller worden bereikt.
Beoogd resultaat	in 2007 is het aantal vakantieovernachtingen in Limburg door senioren (50 jaar en ouder) toegenomen met 25% ten opzichte van 2004
Tussendoelen	
Middelen:	
Menskracht	
Geld	
Apparatuur	
Ruimte	
Tijdpad	
Verantwoordelijke	Parkstad Limburg
Uitvoering	Parkstad Limburg
Geallieerden	Provincie Limburg
Al lopende acties	
Te raadplegen	
Evaluatie	

Om zelf wat te grasduinen in dit materiaal volgen hier links naar de 260 acties, geordend per streefbeeld.

[Acties streefbeeld 1](#)

[Acties streefbeeld 2](#)

[Acties streefbeeld 3](#)

[Acties streefbeeld 4](#)

3.3.10 [Tools bij de fase van Cijfers en feiten](#)

Tijdens het hele proces vindt parallel aan de Omgevingsanalyse, de Consultatieronde, de Bloemlezing, de Probleem- en Oorzaakanalyses en de Expert Meetings onderzoek plaats naar Cijfers en Feiten. De Visie(nota), Streefbeelden, Doelen en Acties moeten mede gebaseerd zijn op juiste gegevens. Doorgaans komt in dit onderdeel een bijzonder grote hoeveelheid data op tafel, te veel en te ingewikkeld om hiervan voorbeelden te geven. We beperken ons tot indicaties van twee voorbeelden. *Tool 26* bevat de inhoudsopgave van het boek waarin de cijfers en feiten van het openbaar-vervoerproject in Noord-Brabant zijn opgeslagen. *Tool 27* bevat een lijst van alle literatuur die

bestudeerd is in het kader van het project Vergrijzing c.a. in Parkstad Limburg.

Tool 26: Inhoudsopgave uit het Bronnenboek van HOP, project Heroriëntatie Openbaar Vervoer Noord-Brabant

De inhoudsopgave van het zogeheten Bronnenboek van dit project geeft een goed idee van de omvang en diepgang van de onderliggende studies die nodig zijn om tot onderbouwde Visie, Streefbeelden, Doelen en Acties te komen. Voor alle onderwerpen die hieronder staan zijn er gegevens bijeengezocht.

1. De contouren van de problematiek
 - De historie van het openbaar vervoer
 - Bevolkingsgroei, welvaart, individualisering en mobiliteit
 - Waar haat het naar toe met de mobiliteit?
 - Hoe staat het ervoor met de mobiliteit?
2. Demografische ontwikkelingen en maatschappelijke trends
3. Facetten
 - Ruimtelijke inrichting
 - De internationale component
 - Economische ontwikkeling
 - Milieu
 - Infrastructuur en congestie
 - Bestuurlijke organisatie
4. Het product openbaar vervoer
 - Het gebruik
 - Het imago
 - Het openbaar vervoer als verouderd systeem
 - Versnippering
 - Aandacht voor consument en marketing
 - Kwaliteit vanuit de gebruiker gezien
 - De vervoersketen
 - Landelijk gebied (platteland en sociale functie)
 - Schaal: groot of klein?
5. Specifieke groepen
 - Ouderen
 - Gehandicapten, de WVG
 - Onderwijs en jongeren
 - Recreatie
6. Collectief vraagafhankelijk vervoer, taxi, specifieke busvormen, trein en light rail, fiets
 - Vraagafhankelijk vervoer
 - Taxi
 - Buurtbus, belbus en interliner
 - Trein en light rail
 - De fiets
7. Automobilititeit en openbaar vervoer
 - Mensen zijn gehecht aan de auto
 - Het openbaar vervoer is niet concurrerend
 - De auto wordt niets in de weg gelegd
8. Psychologische factoren
 - Perceptie en filters
 - De auto

De keuze openbaar vervoer of auto

9. Bedrijfsvoering
 - Cultuur van openbaarvervoerbedrijven
 - Efficiëntie en investeringen
 - Personeel
 - Piek- en daluren
 - Wagenpark
 - Verschillende opdrachtgevers
 - De chauffeur
 - Visie vervoerbedrijven
 - Organisatie en markt
 - Economische functie
 - De gemeentelijke vervoerbedrijven in de Randstad
 - Technologie
10. Financiële aspecten
 - De kosten van openbaar vervoer
 - Bezuinigingen
 - Onderuitputting
 - Investeringen door de overheid
 - Tariefvrijheid
 - Betalings- en kaartsystemen
 - De bekostigingssystematiek
 - Versnippering van geldstromen
 - Controle op gelden
11. Kabinetsbeleid
 - Decentralisatie
 - Marktwerving
 - Ontvlechting
 - Infrastructuur-impuls en verhoging kostendekkingsgraad
 - Verzelfstandiging van de NS
12. De politiek
 - Een politieke issue?
 - Politieke moed
13. De overheid
 - Geen visie, tegenstrijdige doelen, gebrek aan integraliteit
 - Sturing door de overheid
 - Schaalniveau voor sturing
 - Samenwerken aan het openbaar vervoer
 - Beelden
 - Voorbeeldfunctie
 - Overhead
 - Kennis, vaardigheden en ervaring.

Tool 27: Achtergrondmateriaal, literatuur, data project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg

In het kader van het project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg hebben we vanzelfsprekend gebruik gemaakt van demografische (prognose)cijfers, waarvoor we aparte expertise hebben ingehuurd. Natuurlijk gaat u op zoek naar vakliteratuur en belangwekkende studies via internet of andere bronnen zoals bibliotheken van overheden en deelnemende organisaties. Ook de interviewers nemen materiaal mee van hun sleutelfiguren. Verder krijgt u van mensen die zich betrokken voelen bij het proces boeken, artikelen en krantenknipsel aangereikt onder de mededeling: 'Volgens mij moet jullie dit lezen'. En dat doet het projectteam dan ook. Hieronder volgt de literatuurlijst van het project.

Literatuurlijst Project Vergrijzing.	
Titel	Auteur
50+ meerwaarde met de energie van saturnus	50+ meerwaarde
Aandacht voor veiligheid ouderen ondermaats	Jaap van Peperstraten
Aanzet tot een visie van zorgvragers op de regiovisie de progammaliijn Wonen, Welzijn en Zorg. (concept)	Jan Rutten
Abraxas Culturele evenementen	
Bedrijventereinen aanbod in Limburg	Provincie Limburg
Beleidskader Vrijwillerswerk 2005 en verder vaststellen (H-321-1)	Provinciale staten
Beleidskader werk en inkomen 2004	Raad voor werk en inkomen
Beleidsplan 2004	Parkstad Limburg
Bevolking Limburg 2004-2035	Dhr. W.M. Derks, Dhr J.c.g. Hensgens, Dhr. J.M.M.J. Nieuwenboer
Budgetary Challenges posed by ageing populations: exeautive summary	Economic Policy commiter
Convenant voor Koploperspilot modernisering AWBZ westelijke mijnstreek	CZ/ Zorgkantoor Zuid- Limburg
De Limburgse arbeidsmarkt 2003-2008; Hoofdrapport.	Universiteit Maastricht
De opkomst van woonzorgers	Agnes Koerts, Derk van de laan
De toekomst van de gezondheidszorg en de ouderzorg	medeling van commisie aan de raad, parlement, economische & sociaal comite
De vergrijzing is een zegen!	Jan Marijnissen, opinie
De ziekte van het meebesturen	L. Klinkers
De zilveren eeuw, het verzil+veren van de kansen die vergrijzing Limburg biedt	Parkstad Limburg, PBOO
Demos	Nederlands Interdisciplinaire Demografische Instituut
Dossier Jeugdwerkloosheid	
E.S.F. Kansen & belemmeringen in de praktijk in de Parkstad Limburg	TRIAS
Edmund Burke stichting Nederlandse Subsiestaat	Jurgen R. Reinhoudt, Peter Heemeijer
Een andere kijk op de wachtlijst problematiek	Dr. P.M.A. van Bilsen, Dhr. J.P.H. Hamers
Een toolkit voor inzet van burgers bij de politie	A. Ketellaar, R. van Wonderen
Eigentijdse oplossingen voor Maatschappelijke vraagstukken	Centrum voor Maatschappelijke werk en welzijn Brunssum - onderbanken.
Ernst van de Situatie lijkt nog niet duidelijk	Peter Wierenga,Staatscourant
Essay over de oorzaken van en oplossingen voor migratie	Patrick de Wael
Euregio Benelux Midden gebied	Marc van de Put
Facing the challenge	W. Kok
Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg	Parkstad Limburg
Grijs geeft kleur aan de werkvloer	Najaarscongres raad Wer & Inkomen
Gulden regels (onderzoek naar gemeentelijke inkomensondersteuning aan 65 plussers	Nibud (in opdracht ouderenorganisatie ANBO,PCOB en Unie KBO
Het dilemmaboekje Project Vergrijzing & Ontgroening Parkstad Limburg	Project Vergrijzing & ontgroening Parkstad Limburg
Het eerste Basis debat Blijmoedige Bezorgheid	dr. H.M. Post, dr.J.S. Schmidt
Hoge raad van Financien, jaarlijkse verslag	Studiecommissie voor vergrijzing

Infobrochure senioren Meise	Ouderenadviesraad
Inventariserend onderzoek "Wonen, Zorg en Welzijn Parkstad Limburg"	Dr.Ch.G. Willems, Mw.M.E.N.A. van Bebbber en H.th.P. Knops
Join informatie- en Discussiemap	Roos Beckers en Harry Hanssen
Kaderstellende Notitie: Strategische beleidskader Internationaal	
Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers	
Leipzig een krimpende stad	
Lekker thuis in Parkstad Limburg	Stipo Consult, in opdracht voor Parkstad Limburg en ROW.
Levenslang Wonen ontwerp-gids.	Platform Wonen van Ouderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap)
Limburg in cijfers 2004	Provincie Limburg
Limburgs lef, Een toekomstverkenning.	Prof.dr. W.J. de Ridder (Stichting Maatschappij en Onderneming)
Limburgs milieu	Stichting Milieufederatie Limburg
Management samenvatting Tele begeleiding van Hartfalen	
Masterplan Wonen, Welzijn & Zorg in Brunssum	Dhr.Sanja Bouman-Duivenvoorden, Dr.ing. Hub Hamers
Medeburgerschap Plan de campagne van de werkgroep, waarde & normen	Ede
Meningen over de levensloop	Gezamenlijk verslag van de commissie en de raad
Menukaart Welzijn 2004	
Mirjam de Klerk	Sociaal & Cultureel planbureau
Monitor volkshuisvesting Parkstad Limburg	Projectgroep Monitoring & Toesting Parkstad Limburg
Naar een werkende arbeidsmarkt (beleidskader werk en inkomen 2004)	Raad voor werk en inkomen
Nieuwsbrief Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg 2.3.	Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg
Nieuwsbrief Parkstadmonitor	Parkstad Limburg
Nieuwsbrief Parkstadmonitor, 15 Juli 04	Parkstad Limburg
Nota Mobiliteit naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid	VROM, Ministerie van verkeer en Waterstaat
Ondernemend Limburg Verlegt grenzen Tenderregeling Senioreneconomie	Parkstad Limburg
Onderwijs voor nieuwkomers	Overleggroep Minderheden Heerlen
Op hete kolen (een visie op de toekomst van Parkstad Limburg) rode	Advies van kerngroep Structuurvisie
Op hete kolen (een visie op de toekomst van Parkstad Limburg)	Advies van kerngroep Structuurvisie
Op hete kolen (een visie op de toekomst van Parkstad Limburg) groene	Advies van kerngroep Structuurvisie
Op hete kolen aanbiedingsnota	Advies van kerngroep Structuurvisie
Op hete kolen De beloftes voor 2030	Eindadvies van kerngroep Structuurvisie
Openbaar vervoer in Limburg	
Ouder worden we allemaal.	Riki van Overbeek, Alice Schipper (NIZW)

Ouderen nu en in de toekomst (gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020)	A. van den Berg Jeths, J.M. Timmermans, N. Hoeymans, I.B. Woittiez
Ouder worden in Voerendaal	Gemeente Voerendaal
Parkstadmonitor	D. martens (Onderzoek en statistiek, gemeente Heerlen)
Pensioenstelsel op springen	Paul Schouwenaar
Plan van aanpak Themacommissie Ouderenbeleid	Themacommissie ouderenbeleid
Primos prognose 2003 (de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens & woningbehoefte)	H.J. den Otter & H.R. Heida (ABF research)
Profiel Vlaanderen 2003	Ministerie van Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning & Statistiek
Programma boekje 2002-2003	Pastorale school
Programma boekje 2003-2004	Pastorale school
Project idee für die EuRegionale 2008	Profiel 21
Provinciaal blad van Limburg 2004-100	Provincie Limburg
Provinciaal blad van Limburg 2004-98	Provincie Limburg
Rapportage ouderen 2001	M.M.Y.de Klerk (Sociaal en Cultureel Planbureau)
Seniorenbeleid	
Seniorenmonitor Heerlen 2003	Bureau Onderzoek en Statistiek van Gemeente Heerlen
Seniorenwijzer	Gemeente Voerendaal
Sociaal Rapport Pbo	Provincie Limburg, E. van Lankvelt
Start Verkenning Naleving V & W	Veld
Sterke schakels Haarlemse Visie op Wonen, Welzijn en Zorg	Stipo Consult
Technologische Topregio(landkaart)	Provincie Limburg
Unequal Welfare States	A.J. Soede, J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi, G. Segre
Verbouwen terwijl de verkoop doorgaat	A. van Bochove, D. Grijpstra, M. Vossen
Vergrijzd maar niet verzilverd	Onderwijsraad
Vergrijzing of Verzilvering? De effecten van Vergrijzing op Vrijwilligerswerk.	Jel Engelen (NIZW) (CIVIO)
Vergrijzing: een ontgonnen gebied	Eigen
VGZ over diabetesproblematiek	
Vng magazine Nummer 37	
Visie op Vergrijzing Nieuwsbrief. Nummer 1 April 2004	Drs marie José von Geussa
Visie op Vergrijzing Nieuwsbrief. Nummer 2, Juli 2004	Drs marie José von Geussa
Visiedocument + analyse bestaande situatie (wonen, welzijn en zorg in de regio Parkstad)	E. Claus, Drs J.J.I Van Lier, Dr C.G.M.G. Willems, J. Wismans
VIVE magazine	
Voortgangsrapportage uitvoering bedrijven terreinenbeleid POL	Parkstad Limburg
Waarde en normen in Ede, Onderzoeksonwikkeling statistiek, bundeling van Raadplegingen van inwoners en Organisatie	Ede
Wat doet de rijksoverheid voor ouderen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Weller service/zorg naar wens voor ouderen in brunssum Noord	Sabine Stalmeier (afstudeerscriptie)
Wereld ABP 1. 95	
Wereld ABP 2. 2003	
Wereld ABP 2. 97	
Wereld ABP 2.2004	
Wereld ABP 2003	
Wereld ABP 3. 2004	
Wereld ABP 4.2003	
Wereld ABP 4.2004	
Wereld ABP 7. 87	
Werkwijze 45+ Werk	E.U.
Werkwijze Expertisecentrum 45+ Werk (nieuwsbrief nummer 5)	E.U.
Werkwijze Expertisecentrum 45+ Werk (nieuwsbrief nummer 5) Regio Noord Limburg	E.U.
Werven van buitenlandse ziekenhuizen	
Woonzorgarrangementen, succes-faal factoren	vereniging van Woningcorporatie
Working together at local level for more and better jobs for all employment & social affairs	Europese commissie
Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen.	M.M.Y.de Klerk (Sociaal en Cultureel Planbureau)
Zorg in Limburg (de AWBZ-sector kaart gebracht)	Dr. J.P.H. Hamers

3.3.11 [Tools bij de fase van het Uitvoeringsplan](#)

Na de analyse- en de synthesefase volgt de derde en laatste fase: de uitvoering van de concrete acties. Daarvoor moet weer een plan van aanpak worden ontworpen. Wij zijn na de beleidsontwikkeling verder niet betrokken bij de uitvoering van het Actieplan van het project in Parkstad Limburg, maar als daarvoor een uitvoerings- of implementatieplan ontworpen zou moeten worden, dan zou dat er ongeveer als volgt uitzien.

Tool 28: Voorbeeld van een uitvoerings- of implementatieplan

Proeve van een Projectplan voor de uitvoering van het Actieplan

*Parkstad Limburg:
een proeftuin voor innovatieve producten en diensten,
het eerste regionale Lissabonproject.*

Achtergrond en karakter van het project

Dit projectplan is de basis voor de uitvoering van het Eindrapport van het Project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg onder de titel De derde leeftijd. Het beschrijft de achtergrond en het

karakter van het project, het doel en de internationale context, de projectstructuur en de bekostiging.

Het Project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg betreft een interactief proces van beleidsontwikkeling tussen mei 2004 en maart 2005. Het product daarvan is een visie op vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling, vervat in een ambitie, vier streefbeelden, vijftien doelen en een reeks subdoelen (Eindrapport Deel 1, 1 februari 2005). Gekoppeld aan die subdoelen is er een Actieplan (Eindrapport Deel 2, 19 februari 2005). Dat Actieplan wordt nu in uitvoering genomen en op onderdelen vervolmaakt.

Behalve deze fysieke productie heeft het interactieve proces ook een regionaal draagvlak voor de uitvoering van dat Actieplan opgeleverd. Dat is maatgevend voor de manier waarop de uitvoering verder vorm en inhoud krijgt: om dat draagvlak vast te houden zal het werken van buiten naar binnen en van onderop moeten worden voortgezet.

Dat kan gevolgen hebben voor dit projectplan. Alles wat tot de uitvoering behoort, is onderwerp van processturing. Wat nu in dit projectplan staat geldt voor de start van de uitvoering, maar kan 'werkendeweg' tot aanpassing leiden als voortschrijdend inzicht op basis van de interactieve werkwijze daartoe aanleiding geeft. Niet iedereen is aan een dergelijke manier van werken gewend. We willen echter een bruisend, dynamisch Parkstad Limburg. Om dat te realiseren moeten we niet naar anderen wijzen en van hen verlangen dat zij gaan bruisen. Veranderen moet bij ons zelf beginnen. Dus meteen al bij de intentie en stijl van dit projectplan.

In negatieve zin geformuleerd heeft dat consequenties voor zaken die we niet zullen doen en instrumenten die we niet zullen hanteren. Er komt geen programmamanagement, geen planning and control, geen prestatiecontract en zeker geen afrekenen op resultaten. In een context van processturing zijn dat contraproductieve, op beheersing gerichte, instrumenten die de dynamiek van een procesmatige benadering doodslaan. Ze zijn nuttig in stabiele situaties, zoals bij projecten met bekende doorlooptijden, vaste besluitvormingsmomenten, bekende organisatorische en budgettaire kenmerken. Bijvoorbeeld bij het aanleggen van een weg, of bij het bouwen van een huis. Bij sturing op dergelijke projecten zijn deze beheersinstrumenten zinnig en werkbaar. Bij het sturen op maatschappelijke processen zijn ze onzinnig en onwerkbaar.

In positieve zin geformuleerd concentreren wij ons zoveel mogelijk op de menselijke kant van dit project. Op het enthousiast maken (en houden) van mensen om aan dit proces mee te (blijven) werken. Om hun creativiteit te ontsluiten en ervoor te zorgen dat die tot zijn recht komt. Rusteloos en compromisloos op zoek zijn naar het organiseren van toegevoegde waarde. Kracht, moed en doorzettingsvermogen zoeken en ondersteunen. De enige maat die geldt, is de menselijke maat. Een regio die sociaal-economisch in het slop zit komt daar niet uit met topdown technocratische of juridische maatregelen, maar die moet zelf, op eigen

krachten, de weg omhoog zoeken. Dit project is bedoeld om mensen die aan de uitvoering van het Actieplan willen meewerken in staat te stellen dat met succes te doen.

Dit wil overigens bepaald niet zeggen dat er geen duidelijke doelen of beoogde resultaten zijn, geen administratieve organisatie of financiële en inhoudelijke verantwoording. Noch zal er sprake zijn van een werkwijze van 'we zien wel waar het schip strandt'. Maar alle instrumenten voor een doelgerichte werkwijze zijn primair bedoeld om een proces van aanpakken en doorpakken te stimuleren. En om verbindingen te leggen tussen de vele delen van dit Actieplan: 'totaalvoetbal'.

Dit project biedt geen zekerheden. Processturing is gebaseerd op omgaan met onzekerheden. Het enige dat wij doen is proberen onzekerheden op weg naar een dynamisch Parkstad Limburg te identificeren en te elimineren. Of we ooit komen op de plek die we beogen weten we niet. Maar als we ons toeleggen op het zetten van de goede stappen weten we in elk geval dat we ons op een verstandige manier aan het verwijderen zijn van de plek waar we in elk geval niet willen zijn, naar een plek waar het leven goed is: van een zwak, ziek en misselijk Parkstad Limburg waar Calimero de scepter voert, naar een tintelend en bruisend Parkstad Limburg waar iedereen nieuwsgierig komt kijken hoe we dat voor elkaar hebben gekregen.

Doel, in (inter)nationale context

Het doel

Men kan het doel op verschillende manieren omschrijven. In beperkte zin is het niet meer dan het uitvoeren van het Actieplan in zijn versie van 19 februari 2005. Naar woord en strekking, naar eer en geweten.

Dat Actieplan is echter ook maar een middel. Het gaat erom dat we van Parkstad Limburg een sterke regio maken. Een streek die in economisch, sociaal, cultureel en politiek bestuurlijk en ambtelijk opzicht een antwoord biedt op negatieve effecten van vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling. En die als proeftuin voor innovatieve producten en diensten nieuwe kansen benut. Nogmaals de ambitie uit Deel 1. Dit is waar we naar streven:

De onvermijdelijke omschakeling van groei naar krimp is succesvol gerealiseerd. De welvaartsgroei is behouden. In Parkstad Limburg is het goed leven voor jongeren en ouderen, voor oorspronkelijke inwoners en immigranten, voor werkenden en niet-werkenden. Mensen leven in saamhorigheid en wederkerigheid, en weten zich geborgen in de zorg voor

elkaar. Respect voor ieders eigenheid en persoonlijke waardigheid, de inzet voor het bevorderen van kleinschaligheid en het behoud van het eigene van de cultuur zijn de pijlers van het regionale samenleven. Parkstad Limburg heeft een open karakter en straalt zelfvertrouwen uit.

Nooit zal dat in alle opzichten gerealiseerd worden. Het is een punt op de horizon, een wenkend perspectief. Uitnodigend en tegelijk dwingend om naar toe te werken. Uitnodigend, omdat iedereen wel in zo'n omgeving wil leven. Dwingend, omdat zonder inspanning wellicht een spookregio wacht.

De internationale context

Tijdens het traject van mei 2004 tot maart 2005 deden zich enkele verrassende ontwikkelingen voor. Startend vanuit de opdracht 'doe iets aan de effecten van vergrijzing' werd snel duidelijk dat Parkstad Limburg niet alleen te maken heeft met dubbele vergrijzing (steeds meer mensen worden steeds ouder), maar ook met ontgroening en bevolkingsdaling. Parkstad Limburg zal in de komende jaren steeds minder jongeren hebben, en ook minder inwoners. Tegen 2035 zal de bevolking met minstens ¼ gedaald zijn.

Daarin is Parkstad Limburg uniek. Waar deze regio op het vlak van vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling nu al is, daar zal Nederland in zijn totaal pas tegen 2035 zijn. Dat onderstreept de legitimatie om proeftuin voor vernieuwende experimenten te mogen zijn. Het positioneert Parkstad Limburg ook als een bijzonder element in Europese context. Hoewel een VN-conferentie in 1982 al alarm sloeg over de naderende mondiale vergrijzing, en haar negatieve effecten op de mondiale economie, duurde het tot 2000 voordat de Europese Commissie op dat punt een beleid is gaan voeren door middel van de zogeheten Lissabondoelen. De ambitie daarvan was om Europa tegen 2010 te ontwikkelen tot de meest competitieve regio van de wereld. Na vijf jaar echter, komt de Europese Commissie erachter dat die doelen niet gehaald worden. Een groep onder leiding van Wim Kok maakte dat in november 2004 duidelijk. In plaats van de ambitie neerwaarts bij te stellen besloot de EC in een nieuw beleidsplan van februari 2005 om de strategie aan te scherpen.

En wat blijkt? De Delen 1 en 2 van het Eindrapport sluiten naadloos aan op de eerste en tweede Lissabonstrategie. Parkstad Limburg heeft niet alleen reden om zich te profileren als proeftuin voor innovatieve producten en diensten, maar ook als de eerste Europese regio die actief gaat werken aan een bijdrage aan de Lissabondoelen. En niet alleen aan dit Europees perspectief. Het Actieplan blijkt ook aan te sluiten op het Actieplan Vergrijzing van de VN-conferentie van Madrid in 2002 (de tweede na twintig jaar), op de kabinetsbrede nota inzake vergrijzing van maart 2005 en op de vijf thema's van het beleid van de provincie Limburg (2003-2007)

Het doel van dit projectplan voor de uitvoering van het Actieplan wordt daarom als volgt geformuleerd:

Het Actieplan van het Eindrapport van 9 maart 2005 van het Project Vergrijzing, Ontgroening en Bevolkingsdaling Parkstad Limburg, komt van de grond. Gedurende twee jaar zijn alle krachten en machten gemobiliseerd om acties zodanig in beweging te zetten dat de huidige zwakke economische, sociale, culturele en politiek-bestuurlijk-ambtelijke positie van de regio achter ons verdwijnt, en er een proces op gang is gekomen in de richting van een dynamische streek, die tevens haar eigen bijdrage levert aan beleidsdoelen van de provincie, de regering, Kabinet, de Europese Commissie en de Verenigde Naties.

Projectstructuur

Opdrachtgever, opdrachtnemer en opdracht

Opdrachtgever is het dagelijks bestuur van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg. In dezen vertegenwoordigd door drie leden van dat dagelijks bestuur.

Opdrachtnemer is Klinkers Public Policy Consultants. In dezen vertegenwoordigd door zijn

L. Klinkers. Hij heeft de leiding van de projectorganisatie.

De opdracht van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer luidt:

Gebruik het Actieplan van 9 maart 2005 als instrument om toe te werken naar verwezenlijking van de ambitie en van de daaraan gekoppelde streefbeeldenen doelenstructuur van het Eindrapport van 1 februari 2005.

Werk procesmatig, dus op dezelfde interactieve manier waarop de Delen 1 en 2 van het Eindrapport tot stand zijn gekomen.

Doe uitsluitend wat u als professionele processtuurder nuttig en nodig acht en laat u zich niet afleiden door mensen die zeggen dat het anders moet, tenzij u

in dit proces van steeds voortschrijdende inzichten, en van de zoektocht naar toegevoegde waarde, vindt dat ze gelijk hebben.

Probeer door het steeds elimineren van onzekerheden Parkstad Limburg te verwijderen van de huidige ongewenste situatie in een richting die geduid wordt in de ambitie van Deel 1.

Los problemen op, zo mogelijk onorthodox, en leg problemen die u niet kunt oplossen bij de opdrachtgever, dan lost die ze op.

Projectorganisatie

Een projectorganisatie is belast met het geven van leiding aan de daadwerkelijke uitvoering van dit projectplan. Zie voor de opzet van de projectorganisatie het volgende hoofdstuk.

Ondersteunende advisering

Er zijn geen stuurgroepen, klankbordgroepen of werkgroepen met van tevoren vastgelegde overlegdata, voortgangsverslagen, rapportagelijnen en terugkoppelingen. De structuur en procedures van het uitvoeringsproject worden zo licht en flexibel mogelijk gehouden, dienstbaar en ondergeschikt aan een procesmatig werken, aan het organiseren van toegevoegde waarde en van voortschrijdende inzichten. De belangrijkste benodigde informatie en steun haalt de projectorganisatie zelf uit het proces van werken van buiten naar binnen en van onderop.

Dat is echter niet voldoende. De projectorganisatie moet de creativiteit van de basis koppelen aan de macht van de top. Daarom worden er twee ondersteunende adviserende organen ingesteld: een groep van wijze mensen en een groep van regionale sleutelfiguren.

Een groep van wijze mensen

Diverse hogere organen hebben belang bij een succesvolle uitvoering van het Actieplan. De provincie, de regering, het parlement en ook de Europese Commissie moeten het hebben van mensen aan de basis die bereid en in staat zijn het echte werk te doen. Beleidsrichtlijnen vaststellen kan iedereen. Ervoor zorgen dat er ook geleverd wordt is nog iets heel anders. Tot dat doel heeft de uitvoerende projectorganisatie steun en bijstand nodig. Van vertegenwoordigers van die hogere organen. Niet alleen willen die wat, maar ze beschikken ook over mogelijkheden om deuren te openen die voor een projectorganisatie gesloten zijn, en over netwerken die voor een projectorganisatie niet of moeilijk te benaderen zijn.

Voorts hebben enkele belangrijke adviesorganen van regering en parlement in de afgelopen tijd indringende adviezen uitgebracht over

vernieuwing van het beleid op het vlak van vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling. Ook zij willen kennelijk wat. En ook zij hebben er belang bij dat de kracht en wijsheid van hun adviezen zo snel mogelijk door het grondvlak van de samenleving worden opgepikt en uitgevoerd.

Daarom wordt een groep van wijze mensen geformeerd met vertegenwoordigers van de provincie Limburg, van de regering, van het kabinet, van de Europese Commissie en van bij deze materie betrokken adviesorganen aan regering en parlement zoals RMO, SCP, SER en WRR. Zij vormen een groep die voedend, steunend en stimulerend de projectorganisatie bijstaat in het creëren van innovatieve producten en diensten in de proeftuin Parkstad Limburg.

Een groep van regionale sleutelfiguren

Er zullen in Parkstad Limburg een paar knoppen moeten worden omgedraaid. Dat kan het gemakkelijkst door de mensen die zelf aan de knoppen zitten: regionale sleutelfiguren van overheden, maatschappelijke organisaties, intermediaire organen en cliëntorganisaties. Zij vormen een 'stoottroep' die op grond van wijsheid, charme, gezag en macht mogelijke weerstanden in de regio opruimt en openingen creëert voor de invoering van de vereiste vernieuwingen.

In principe hebben nagenoeg al deze personen al zitting in het algemeen bestuur van de Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg. Uit hun midden, desnoods aangevuld door sleutelfiguren die daarin nog geen zitting hebben, wordt een dergelijke groep geformeerd.

Satellietstructuur

De projectorganisatie zet een satellietstructuur op. Dat is een reeks flexibele groepjes van personen die daadwerkelijk acties uit het Actieplan uitvoeren. Hoeveel groepjes, en hoe groot die zijn, bepaalt de projectorganisatie. In het formeren en operationaliseren van dergelijke groepen speelt de groep van regionale sleutelfiguren een belangrijke rol.

Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsrelaties

Het patroon van de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsrelaties ziet er als volgt uit.

Instantie	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid
Opdrachtgever	Tekent twee jaar voor de ambitie van dit project. Stelt de projectorganisatie in staat haar werk professioneel uit te voeren. Dekt de projectorganisatie tot voor	Is geadviseerde partij. Kan dus een advies naast zich neerleggen en besluiten om iets anders te willen. Kan structuur en procedures wijzigen en eventueel

	de poorten van de hel, vooral ook als het moeilijk wordt. Lost problemen op die de projectorganisatie niet kan oplossen.	het project beëindigen. Opdrachtnemer heeft dat te accepteren of daaraan consequenties te verbinden.
Opdrachtnemer	Tekent voor de drive en kwaliteit van dit proces. Hanteert compromisloos de principes van interactief procesmatig werken en doelbereiken. Traint de projectorganisatie in die principes, verdeelt de taken ter uitvoering van het Actieplan, stimuleert de medewerkers om alles uit de kast te halen maar pleegt geen roofoverval op de projectorganisatie. Werkt volgens het motto: 'Geef de uitvoerders wat zij nodig hebben om hun werk te doen.' Informeert en rapporteert aan iedereen die geïnformeerd en gerapporteerd moet worden.	Bepaalt zelf wat nuttig en nodig is en legt uit, indien gewenst, op welke methodologische grondslagen dat is gebaseerd. Is de meest gereede adviseur van opdrachtgever, maar tekent alleen voor de kwaliteit van zijn advies, niet voor wat de opdrachtgever daarmee doet. Stelt (op aangeven van opdracht-gever en de groep sleutelfiguren) zelf het projectteam samen. Beschikt over een projectbudget, bepaalt hoe dat wordt aangewend en legt daarover achteraf, periodiek, verantwoording af. Bepaalt wie, wanneer, waarover en waar geïnformeerd en gerapporteerd wordt. Informeert opdrachtgever tijdig als zich een mission impossible dreigt voor te doen.
Projectorganisatie	Voert enthousiast en met durf het Actieplan uit door leiding te geven aan de satellietstructuur. Concentreert zich zoveel mogelijk op het elimineren van onzekerheden, op het voorkomen van luchtballons en boemerangs. Geeft zelf het voorbeeld van veranderen.	Bepaalt wat nodig is om de beoogde resultaten te bereiken. Wijst tijdig op het gevaar van een mogelijke mission impossible.
Groep wijze mensen	Geeft opdrachtgever en opdrachtnemer wijze raad, opent netwerken en vormt de verbindende schakel naar (het beleid van) hogere organen.	Gevraagd en ongevraagd te adviseren.
Groep regionale sleutelfiguren	Geeft net als de andere groep opdrachtgever en opdrachtnemer wijze raad, opent netwerken, levert mankracht en budget voor de projectorganisatie, voor de satellietstructuur. Ruimt mogelijke weerstanden en stimuleert	Gevraagd en ongevraagd te adviseren.

	projectleider en projectorganisatie om krachtig te opereren.	
Satellietstructuur	Voeren de acties uit het Actieplan uit, ondersteund en geleid door de projectorganisatie.	Buiten hun reguliere organisaties in het kader van dit project te opereren.

Communicatiestructuur

De projectorganisatie ontwerpt een interne en een externe communicatiestructuur. De interne betreft het onderhouden van informatie en communicatie met en tussen de hierboven genoemde onderdelen van de projectstructuur. De externe omvat de informatie en communicatie met de regionale bevolking en met de media. Daarin is ook vervat de continuering van het interactief procesmatig werken van onderop.

Opzet projectorganisatie

Projectteam

Er wordt een interdisciplinair projectteam geformeerd onder leiding van opdrachtnemer.

Omvang van het team

Dat team bestaat uit ten minste zestien personen (inclusief de opdrachtnemer/projectleider), waarvan ten minste de helft vrouwen. De teamleden zijn fulltime beschikbaar gedurende twee jaren. De projectleiding en ten minste twee leden van het team zijn externe consultants.

Indachtig de doelen van het project 'de derde leeftijd' is het vanzelfsprekend dat van het team van zestien personen deel uitmaken: een persoon met een allochtone achtergrond, iemand met een functionele beperking, een jongere en een vijftigplusser. Indien fulltime beschikbaarheid niet lukt zal een dergelijke groep op parttime basis worden geformeerd, direct opgehangen aan de projectleider.

In principe vindt er geen taakverdeling plaats: het team opereert als één eenheid. Voorzover er een lichte taakverdeling nodig is, wordt voorshands gedacht aan de volgende inzet.

Projectleiding	: 1 persoon
Assistentie projectleiding	: 2 personen
Cluster economisch sterke regio	: 2 personen
Cluster sociaal sterke regio	: 2 personen
Cluster cultureel sterke regio	: 2
personen	
Cluster politiek-bestuurlijk sterke regio	: 2 personen
Cluster regiogrensoverschrijdend ¹	
	: 2 personen
Bedrijfsbureau, secretariaat,	

administratieve organisatie en communicatie
: 3 personen

Maar deze tentatieve taakverdeling is ondergeschikt aan het principe van onderlinge verwisselbaarheid.

Soort teamleden

Dit type werk is voor 90% sturen op maatschappelijke processen. Dat vereist kwaliteiten als: kunnen werken van buiten naar binnen en van onderop, aanvoelen wat er speelt nog voordat het verteld is, een servicegerichte houding, voorbeeldgedrag, onvermoeibaar doorwerken, elke tegenslag oplossen, niet wijken voor druk of dreiging. Niet bruikbaar zijn personen die dit werk zien als een nine-to-five-job, die vele weken afwezig zijn voor het opmaken van ADV-dagen, of die in deeltijd nog een andere baan willen aanhouden.

Training van het projectteam

Opdrachtnemer traint het projectteam in de methodologie van interactief procesmatig beleid uitvoeren, alsook in de beginselen van doelbereiken. De periode van mei 2004 tot maart 2005 was gewijd aan doelstellen. De uitvoering vanaf maart 2005 gaat over doelbereiken. Dat vereist andere kennis en ervaring. Onder meer leren werken met de principes van cybernetica.

Werkwijze van het procesteam

Het team stuurt met zijn ondersteuning primair op een satellietstructuur. Dat houdt in dat rond het procesteam als centrale unit een aantal teams cirkelt dat zich bezighoudt met de concrete uitvoering, of met het bieden van flankerende ondersteuning aan die uitvoering.

Voorbeelden van teams die bezig zijn met concrete uitvoering:

Een team dat werkt aan projecten voor versterking van het MKB.

Een team dat werkt aan projecten tot revitalisering van het vrijwilligerswerk.

Een team dat werkt aan projecten tot vernieuwing van cultuur.

Voorbeelden van teams die flankerende steun aan de uitvoering bieden:

Een team statistici dat voor adequaat cijfermateriaal zorgt.

Een team juristen dat juridische problemen oplost.

Een team economen dat de werkgelegenheidsaspecten in de gaten houdt.

Een team dat nationale en internationale politieke ontwikkelingen volgt.

Een team dat voortdurend de subsidiemarkt afstroopt.

Een team dat de politieke partijen faciliteert op het gebied van politiek-bestuurlijke vernieuwingen.

Budget

Opdrachtnemer beschikt over een operationeel budget ter dekking van de kosten van het teamwerk, inclusief het werk van de satellietstructuur. Het budget dat nodig is om concrete acties uit te voeren staat hierbuiten.

Het teambudget kent de volgende kostensoorten:

Apparaatskosten

Geschat €

Salarissen van gedetacheerde medewerkers
cijfers PM

Huisvesting, inrichting

Apparatuur, materialen, literatuur

Organisatie- en onderzoekskosten
Vergaderingen, incl. catering

Reis- en verblijfskosten teamleden, groepen, satellietstructuur

Drukwerk, briefpapier, folders, rapporten/nota's, website

Nader onderzoek, inhuren externe deskundigen

Interne en externe communicatie

Honorariumkosten
Consultancykosten (excl. btw) projectleiding en twee teamleden

Geschat totaal per jaar

Een goed werkend team in een goed werkend proces verdient dat dubbel en dwars terug.

Voorlopig werkschema

Vanaf 10 maart 2005 kan een provisioneel projectteam van een handvol personen aan de slag gaan met het operationaliseren van de uitvoering. Er zullen dan twee sporen tegelijk moeten worden bewandeld:

Het proces zoals dat nu ontworpen is levend houden door zoveel als maar mogelijk is in contact te blijven met de nu reeds betrokken partijen op lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal en Europees niveau.

Kwartier maken voor de effectieve uitvoering van het Actieplan. Voor dat tweede spoor geldt het volgende tijdschema.

Werving, selectie en training projectteam, werkbaar gehuisvest, ingericht en inzetbaar op basis van een operationeel budget.	Gereed 1 oktober 2005.
Installatie groep van wijze mensen.	Gereed 1 oktober 2005.

Installatie groep van regionale sleutelfiguren.	Gereed 1 mei 2005
Werken aan verbetering en nadere invulling Actieplan.	(Voorlopig) gereed 1 oktober 2005.
Nader berekenen van en onderhandelen over benodigde budgetten voor (clusters van) acties.	Voortdurend.
Satellietstructuur gereed.	1 oktober 2005.
Communicatieplan gereed	1 oktober 2005.

1. Voor werk op de schaal van Zuid-Limburg, de Euregio en een Intereggprogramma.

3.4 [Noodzakelijk te begrijpen concepten](#)

In deze Module 3 is de kern van processturing aan de orde. Dat luistert heel nauw. Sturen op (maatschappelijke) processen is niet iedereen aangeboren. Met name bij de eerste fase, het voorbereiden van het proces, pleegt men veel fouten te maken.

Men moet zeer goed weten wat men wel en niet mag doen. De volgende paragrafen gaan daar verder op in.

3.4.1 [Het proces is belangrijker dan het resultaat](#)

Leg dit maar eens uit aan een politicus die haast heeft

De zin 'Het proces is belangrijker dan het resultaat' beoogt een tegenwicht te zijn tegen een van de slechtste zinnen in het openbaar bestuur, te weten: 'Ik reken je af op het resultaat.' Afrekenen doen mensen in een winkel of in het criminele circuit. In het openbaar bestuur hoort dat niet.

Natuurlijk gaat het om [beoogde \(maatschappelijke\) resultaten](#). En natuurlijk wilt u dat na het doel stellen ook het moment aanbreekt van doel bereiken. Maar succesvol beleid voeren begint en eindigt met [omgaan met onzekerheid](#), in het volle besef dat alle beleid uitsluitend en alleen maar gericht is op een [streven](#) om in een [gewenste situatie](#) te komen, nooit met zekerheid wetend of u die dan ook zult halen.

Een succesvol beleidsmaker weet dat hij nimmer gefixeerd moet zijn op het te bereiken resultaat, maar dat hij zich volledig moet toelagen op het proces dat aan dat doel voorafgaat. Vergeet nooit dat bij het tennisspel de bal terechtkomt op de plek die bepaald wordt door de manier waarop die bal uw racket verlaat. En de manier waarop die het racket verlaat wordt op zijn beurt bepaald door de manier waarop u staat en slaat. Het resultaat van 'iets' is het effect van alles wat eraan voorafging. Daarop, op dat 'voorafgaande', moet u zich concentreren. Niet op het gewenste resultaat.

Wilt u doelen bereiken, werk dan volgens de architectuur van doel stellen (Module 2) en volgens de architectuur van interactief beleid maken (deze Module 3). Als u langs die inzichten handelt, creëert u situaties waarbinnen het kan gebeuren dat u de resultaten krijgt die u nastreeft. Maar vergeet niet dat [sturen op maatschappelijke processen](#) precies zo verloopt als bij organische processen: u kunt alleen maar de voorwaarden creëren waaronder iets moois kan gebeuren. U kunt niet zelf appels maken. U kunt wel een appelboom planten en behandelen op de voorgeschreven manier. Als alles dan gaat zoals het moet gaan, en er geen onvoorziene storingen optreden, dan zult u na een paar jaar appels aan die boom zien hangen. Dat is normaal. Als u via die twee architectuurconcepten voorwaarts gaat en er geen calamiteit plaatsvindt, krijgt u als beleidsvoerder het resultaat dat u nastreeft; dat is normaal.

Voor de liefhebbers onder u: in bepaalde omstandigheden mag u ook zeggen dat het proces gelijk is aan het resultaat, of omgekeerd, dat het resultaat gelijk is aan het proces. Een voorbeeld. Stel u wilt als resultaat een hardgekookt ei. In het proces dat daaraan voorafgaat moet u een gaatje maken in de onderkant van dat ei, dat ei voorzichtig in een pannetje kokend water laten glijden en het daar zo'n zeven minuten laten liggen. Het rauwe ei komt er dan als hardgekookt ei uit: het proces valt samen met het resultaat.

Denken in termen van een proces staat haaks op denken in termen van beheersing

De [bureaucratie](#), ook wel genoemd de [administratie](#) of de [staf-lijnorganisatie](#), is onontbeerlijk voor het handhaven van de kwaliteit van het leven in ons land. Zij staat voor zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, continuïteit, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, en rechtsstatelijkheid. Om daaraan te kunnen beantwoorden is de bureaucratie in hoge mate gericht op beheersing. Niet op processen.

Tot dat doel kent de administratie vele instrumenten, zoals de plicht om parafen te zetten op stukken zodat duidelijk is wie waarvoor op welk moment verantwoordelijkheid heeft genomen, het vastleggen en vele jaren bewaren van documenten van overleg en besluitvorming, het creëren van geijkte formulieren en vaste procedures, het onderzoeken van kwantiteit en kwaliteit van overheidsproductie via planning & control, het sluiten van managementcontracten en prestatieovereenkomsten tussen beleid en uitvoering, alsook zaken als tijdschrijven en prikklokken.

De gerichtheid op beheersing is wellicht het meest in het oog springende kenmerk van een bureaucratie. Op zichzelf is daar niets op tegen. Het enige probleem is dat zich bij een overheid situaties en omstandigheden voordoen waarbij het toepassen van beheersinstrumenten disfunctioneel, contraproductief en zelfs schadelijk kan zijn. Dat is het geval wanneer de omstandigheden vereisen te gaan werken aan een doorbraak van de status-quo omdat [veranderen en vernieuwen](#) noodzakelijk is. Of als het nodig is om te gaan [sturen op maatschappelijke processen](#). In die gevallen is het hanteren van beheersinstrumenten net zo functioneel als in een auto tegelijk gas geven en op de rem trappen.

Het overgrote deel van het huidige overheidswerk is op beheersing gebaseerd: 'Alles, vooral processen, in de klauwen houden.' Dat heeft onder meer te maken met het gegeven dat het overgrote deel van de managers op inhoudelijke gronden in de hiërarchie zijn opgeklommen. De administratie is kennelijk nog niet toe aan een generatie managers die het sturen op (administratieve) beheersing als vanzelfsprekend verenigen met het sturen op (maatschappelijke) processen. Dit is een bijzondere opgave en uitdaging voor strategisch personeelsbeleid in het algemeen, en voor de Algemene Bestuursdienst in het bijzonder.

Diverse schrijvers begrijpen het concept

Sommige schrijvers begrijpen onbewust dat het proces belangrijker is dan het resultaat. Kijk maar eens naar de onderstaande citaten.

Plaatje: Proces belangrijker dan resultaat.jpg

3.4.2 [Maak geen machten- en belangenanalyse](#)

Vertrouw op kwaliteit en goede wil

Het maken van een machten- en belangenanalyse, of een krachtenveldanalyse, is één van de fouten uit het grote-foutenboek. Die fout maakt u snel als u weinig ervaring hebt met interactief beleid maken. Zodra u beseft dat interactief beleid maken begint met werken van buiten naar binnen en van onderop, is de stap naar het ontwerpen van een omgevingsanalyse gauw gezet. De sleutelfiguren die op die lijst van namen van de omgevingsanalyse terechtkomen, hebben een functionele relatie met het onderwerp waarvoor dit proces van interactief beleid maken is gestart. Die functionele relatie kan zeer divers zijn. Sleutelfiguren zitten allemaal op hun eigen manier in dat onderwerp: met hun eigen kennis, ervaring, gedachten, meningen, opvattingen, macht, frustraties, belang, woede, angst, hoop en overtuiging.

Omdat zij – vooropgesteld dat de omgevingsanalyse volgens het boekje is gemaakt – met recht en reden op die lijst staan, is alles wat zij hebben, wat zij zijn, wat zij wel of niet naar voren brengen relevant. Natuurlijk vertegenwoordigen sommigen een macht. En hebben anderen belangen. Maar dat is geheel en al irrelevant, en als u daar specifiek op gaat analyseren, dan is dat volkomen fout. Zoals het ook fout zou zijn om een woede- en angstanalyse te maken, of een geloof-, hoop-, en liefdeanalyse. Het zit wel allemaal in die mensen, en speelt ongetwijfeld mee in wat zij antwoorden op de vragen in de consultatieronde, maar u mag het niet specifiek in een analyse zetten.

Waarom niet? Omdat mensen die volgens uw inzichten ageren vanuit machten en belangen door u in een hokje worden gezet waar ze (bijna) niet meer uit kunnen komen. Zij kunnen dan niet meer van positie veranderen, en dat is nou juist een van de wezenlijke strevingen van een proces van interactief beleid maken: mensen op andere gedachten brengen dan de gedachten die ze toch al jaren koesteren. Mensen laten zien dat de werkelijkheid veel meer nuances en waarheden kent dan zij vaak willen geloven. Mensen de kans geven uit hun beweerde machten en belangen te kruipen en hen in staat te stellen respect te betuigen aan andere machten en belangen.

Laten we dit met enkele voorbeelden toelichten.

Eerst in de vorm van een oude mop. Een boer had de pech dat zijn ploeg kapot ging. Er zat niets anders op dan de ploeg van zijn buurman te lenen, maar met hem leefde hij al jaren in onmin. Op weg naar de buurman begon hij zich op te winden over de veronderstelling dat zijn buurman hem die ploeg toch niet zou lenen. Zo overtuigd van diens slechte wil kon hij bij aankomst alleen nog maar uitbrengen: 'Ik hoef die verdomde ploeg van jou niet meer, draaide zich om en liep terug.'

Een verhaal uit eigen ervaring. In de jaren zeventig, werkzaam aan de universiteit van Utrecht, kreeg ik bezoek van een lid van de Tweede Kamer die mijn visie wilde over een bepaald wetsontwerp. Nadat dit was afgehandeld stelde hij (PvdA) een vraag waarvan ik wist dat een collega er veel beter op kon antwoorden dan ik. Toen ik mijn bezoeker voorstelde om even mee te lopen naar die collega was zijn antwoord: 'Nee, liever niet, die is van de VVD.'

Nog een andere gebeurtenis. Een minister met uitgesproken opvattingen over een bepaald beleidsonderwerp, en door iedereen beoordeeld als handelend vanuit de machten en belangen van de partijen die achter dat onderwerp stonden, bleek tijdens het interactief getrokken veranderingsproces met veel personen die andere inzichten hadden, zo open te staan voor die andere percepties dat zij een slag van 180 graden maakte.

U bewijst niemand, uzelf niet, uw opdrachtgever niet en vooral de samenleving niet een dienst als u mensen in een hok van een specifiek politiek of maatschappelijk krachtenveld plaatst.

Een van de sterke punten van goed interactief beleid maken is de persoonsgerichte benadering. De sleutelfiguren krijgen van meet af aan te horen dat hun persoonlijke inzichten mede maatgevend zullen zijn voor de compositie van het beleid. Dat, gevoegd bij het bewuste streven om de relatieve dissensus in kaart te brengen, dus het gegeven dat iedereen er op een andere manier in zit, opent de energie die in de massa sleutelfiguren ligt besloten. De persoonsgerichte benadering en de relatieve dissensus zijn de instrumenten om 'het goud' dat in die sleutelfiguren is opgeborgen, te vinden en aan te boren. Sleutelfiguren benaderen vanuit een machten- en belangenanalyse is in dat licht gezien een sterk inferieur instrument.

3.4.3 [Divergeren en convergeren](#)

Interactief beleid maken is werken van abstractie naar abstractie

Tijdens het proces van interactief beleid maken speelt 'divergeren en convergeren' een aantal malen een rol. Dit is in wezen niets anders dan eerst veel kritische massa maken om daarna pas te zien dat zaken – op een hoger niveau van abstractie – eenvoudiger kunnen, en op dat niveau toegevoegde waarde hebben verworven.

Divergeren en convergeren is net zoiets als een peristaltische beweging: verwijden en versmallen, dan weer verwijden en versmallen, enzovoort.

Een paar voorbeelden. Na een [omgevingsanalyse](#) houdt u een [consultatieronde](#) onder [sleutelfiguren](#) die geacht worden met verstand en gevoel over een onderwerp te kunnen spreken. De massa ongeordende [interviews](#) uit die consultatieronde is een divergerende beweging: het dijt alleen maar uit. Via een [individuele analyse](#) en een [teamanalyse](#) van die interviews maakt een [projectteam](#) vervolgens een [bloemlezing](#) van letterlijke citaten uit de interviews. Dat is een convergerende beweging: alleen wat relevant wordt geacht komt op een geclusterde manier netjes bij elkaar te staan.

Zo gaat het ook bij het maken van schema's van een [probleem- en oorzakenanalyse](#). Het team bestudeert vele honderden citaten uit de bloemlezing (divergeren) om die vervolgens in een paar eenvoudige schema's hun neerslag te laten vinden (convergeren).

Vaak vragen teamleden, onervaren in de typische aspecten van procesmethodologie, zich af hoe ze sommige zaken en gebeurtenissen moeten zien of begrijpen. Onzeker als ze vaak zijn over de juistheid van de richting die het proces opgaat, zoeken ze zekerheden die op dat moment nog niet gegeven kunnen worden. Het beste antwoord is dan vaak: 'Ga door met divergeren, maak meer kritische massa, dan kom je op een bepaald moment op een punt waarop je niet verder meer kunt of hoeft, en dan zie je vanzelf hoe je na het bereiken van dat punt een nieuwe, eenvoudigere werkelijkheid van een hoger denkniveau hebt gevonden.'

Werken van ruw naar fijn

Een andere manier van uitdrukken is ook mogelijk: het proces van interactief beleid maken via de architectuur van doel concretiseren is 'werken van ruw naar fijn'.

Zie het als goud zoeken. Iemand loopt ergens op aarde en zegt: 'Volgens mij zit hier goud in de grond.' De volgende stap is het afgraven van grote hoeveelheden ruwe erts. Daarna volgt het zuiveren van korrels goud door zand, stenen en andere rommel weg te spoelen. Vervolgens krijgt dat goud een bewerking om het geschikt te maken voor sieraden. Een goudsmid koopt een staafje, maakt daar een ringetje uit en wacht op een koper. U koopt het en schuift het aan de hand van uw bruid. Dat is een proces van ruw naar fijn, waarbij elke volgende stap een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de vorige, eindigend in iets heel moois.

Aan het einde van een proces, getrokken conform de architectuur van interactief beleid maken, hebt u in een [implementatieplan](#) een grote reeks concrete *acties*. Dat zijn allemaal 'gouden ringetjes' die het resultaat zijn van een proces dat begon met het 'afgraven' van de grond doordat een stel interviewers een aantal sleutelfiguren zes [vragen in de consultatieronde](#) stelde, daarmee een 'wagonlading ruwe erts' oogstte, die vervolgens – ontdaan van zijn ballast – werd verfijnd in een bloemlezing, daarna nog meer verfijnd in probleem- en oorzakenanalyses, en ten slotte in expert meetings voorzien van de politiek-bestuurlijke interventiepunten voor het elimineren van oorzaken, waarbij de uiteindelijke acties dat oorzaakeliminerende karakter hebben.

3.4.4 [Relatieve dissensus](#)

Maak niet de fout om naar consensus te streven

In het openbaar bestuur maakt men vaak de fout om te streven naar consensus als basis voor het nemen van beleidsbeslissingen. Dat is niet zinvol. Mensen, zeker vakmensen, kunnen verschillende visies hebben op de aard van de problematiek, op de oorzaken achter die problemen en op de meest gerede [oplossingen en oplossingsrichtingen](#). Mensen nemen werkelijkheden op verschillende manieren waar en hebben er dan ook nog eens verschillende waarderingen voor.

Zodra u in het kader van interactief beleid maken begint met het opstellen van een [omgevingsanalyse](#) krijgt u meteen in de gaten vanuit hoeveel functionele en subfunctionele invalshoeken [sleutelfiguren](#) de werkelijkheid percipiëren. Als u vervolgens in de [consultatieronde](#) ziet hoe bijzonder genuanceerd die sleutelfiguren antwoorden op de zes [vragen in de consultatieronde](#), dan is het al helemaal onzin om aan consensus te denken. De [bloemlezing](#) maakt korte metten met een dergelijke manier van denken.

Het is boeiend om te zien hoe verschillend mensen tegen een zaak kunnen aankijken, en - gelet op het perspectief van waaruit zij de problematiek beschouwen - allemaal gelijk hebben. Tenzij iemand zijn dag niet heeft of zit te liegen. Dus streven naar consensus is geen goede zaak. Respect hebben voor de structurele aanwezigheid van de afwezigheid van consensus, dissensus dus, is het parool. Maar omdat ook dissensus steeds betrekkelijk is, noem ik het relatieve dissensus: mensen zijn het tot op zekere hoogte en/of in zekere mate met elkaar oneens. Zonder dat je kunt zeggen dat de een gelijk en de ander ongelijk heeft.

In de - uitvoerig in deze Module behandelde - architectuur van interactief beleid maken, ga ik daarom principieel uit van de relatieve dissensus: de structurele afwezigheid van consensus. Ik aanvaard bij voorbaat dat mensen verschillend tegen iets aan kijken en er een grote hekel aan hebben om gedwongen te worden tot consensus te komen, alleen omdat iemand daarom vraagt. Daarom is de stelregel die ik elk projectteam voorhoud: 'Iedereen heeft gelijk, en daarom moeten we ook iedereen gelijk geven.' Immers:

- als u zich als team hebt toegelegd op het maken van de best denkbare omgevingsanalyse en dus weet dat op die lijst een uitgekiende schare sleutelfiguren voorkomt;
- als u met de zes vragen die sleutelfiguren interviewt, vragen die diep binnenkomen in het hart en in de hersens van die sleutelfiguren;
- als die sleutelfiguren zeggen wat ze denken, niet zitten te liegen, niet met twee tongen spreken of niet anderszins een slechte dag hebben;

- als de interviewers een goede [briefing](#) hebben gehad en hun [interview](#) goed vastleggen;
- dan bevat de bloemlezing met de letterlijke citaten van de sleutelfiguren alle aspecten van de problematiek en is nergens nog iemand te vinden die iets zou kunnen toevoegen aan wat niet reeds door die sleutelfiguren is opgemerkt;
- en daarmee is die bloemlezing uit de aard van de zaak een zak vol met gelijkkluidende én conflicterende meningen en opvattingen.

Dus, gezien vanuit de werkelijkheid van die sleutelfiguren heeft iedereen gelijk. En is het dus de taak van het team om ze allemaal hun gelijk te geven. Dat begint al door iedereen in de bloemlezing het volle pond te geven. Er wordt niets weggelaten of geschrapt. Dat alleen al doet sleutelfiguren goed en bevordert [draagvlak](#). Niet alleen zien ze dat hun standpunten netjes zijn weergegeven, ze zien ook a) dat ze daar niet alleen in staan, maar b) dat er ook mensen zijn die er anders over denken. Daarom is de afwezigheid van consensus, dus de aanwezigheid van dissensus, altijd een relatieve.

Daarop blijven sturen is een belangrijk element in het verdere teamproces. Hoe meer u erin slaagt om te laten zien dat iedereen een deeltje van het gelijk in handen heeft, des te meer ruimte komt er vrij bij mensen om in hun standpunt verschuivingen aan te brengen. Iets wat niet lukt als u de fout maakt een [machten- en belangenanalyse](#) te maken. Dat zet mensen muurvast in hun visie op de werkelijkheid en biedt ze niet de kans om anders te gaan denken en het relatieve karakter van hun dissensus te begrijpen. Daarom moet het team na de bloemlezing het gelijk van iedereen tonen in de schema's van de [probleem- en oorzakenanalyses](#). Daar zien sleutelfiguren en ook [deskundigen](#) dat hun opvattingen via diverse lijnen verband houden met die van anderen, en dat bij het [eliminieren van oorzaken](#) als vanzelfsprekend niet alleen hun eigen gelijk, maar ook dat van anderen wordt geraakt.

3.4.5 [Het organiseren van een doorbraak van de status quo](#)

Deze paragraaf bevat een optionele opdracht.

De status quo verdwijnt niet vanzelf

Plaatje: Het organiseren van een doorbraak.jpg

Voor het realiseren van een doorbraak van een ongewenste status quo moet u vier posities organiseren.

1. U hebt een gezagsdrager nodig die de wilsuitspraak voor verandering doet. Daarmee drijft u een wig in die status quo die de grens verlegt.
2. U hebt een procesmanager nodig die met het instrumentarium van sturen op processen de wil tot uitvoering brengt.
3. Een projectteam is nodig om weerstanden die er altijd zijn op te vangen en in positieve acties om te buigen.
4. Ten slotte moet het ook inhoudelijk ergens over gaan. De voeding daarvan moet uit de administratie komen, uit de buitenwacht en uit stuur- en klankbordgroepen.

Maak nooit de fout om tussen positie 1 en 2 een stuurgroep of een klankbordgroep te zetten. Dergelijke groepen gaan zich uit de aard van die positie bemoeien met de aanpak

en de inhoud van het proces. Meestal om de belangen van de eigen directie of afdeling te beschermen tegen die doorbraak van de status quo. Stuur- en klankborggroepen hebben maar één taak en opdracht: de projectleider en het team in staat stellen de doorbraak te realiseren. Een stuurgroep moet zich daarom opstellen als een *steungroep*. En kan ook eigenlijk beter zo genoemd worden. Maar het kost doorgaans ontzaglijk veel moeite om dat aan een opdrachtgever, en aan leden van een stuurgroep, duidelijk te maken.

Optionele opdracht

In het artikel *In zes stappen van probleem- naar prachtwijk* in NRC Handelsblad van 19 mei 2007 ([deel 1](#), [deel 2](#), [deel 3](#)), beschrijft Godfried Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit, aspecten van haperend beleid en stappen die men zou moeten zetten om die defecten te repareren. Die aspecten spitst hij overigens niet specifiek toe op probleemwijken, een thema dat minister Winsemius in het kabinet Balkenende III aansneed en dat door minister Vogelaar (Wonen, Wijken en Integratie in Balkenende IV) is overgenomen. In meer algemene zin heeft Engbersen het over de tekortkomingen van centrale bureaucratische sturing, ongemotiveerd vertrouwen in marktwerking, de frauduleuze aspecten van prestatiecontracten en -metingen, de spiraal van permanente reorganisaties, allemaal zaken die in deze cursus uitvoerig aan de orde komen en in hun causale achtergronden worden uiteengezet. In de sfeer van oplossingen noemt Engbersen zaken als: stel een krachtig persoon aan, stel een heldere diagnose, neem bewoners serieus. Ook hierin herkent u sleutelthema's uit de cursus.

De opdracht luidt als volgt. Beschrijf een veranderingsproces (met de opdracht een ongewenste status quo te doorbreken) waarin aspecten van dit artikel en deze paragraaf herkenbaar zijn. Of het nu om voorbeelden gaat die naar onze mening of die van Engbersen fout of goed zijn doet er niet toe.

Ga voor het maken van uw werkstuk naar 'Mijn berichten', klik op 'Mijn Mail' maak de opdracht met als onderwerp 'Optionele opdracht 3.4.5' en verstuur het naar de coach. Die zal spoedig reageren.

3.4.6 [Aangepaste organisatievormen](#)

De organisatie moet meeveranderen met de omgeving

Plaatje: Aangepaste organisatiemodellen

In een stabiele omgeving is de staf-lijnorganisatie, de bureaucratie of administratie, de geoliede machine om een samenleving netjes bij elkaar te houden. Maar als de omgeving gaat bewegen moeten de werkvormen meebewegen. Dat wordt uitgedrukt door de verticale pijlen.

Voor elk type samenleving is een eigenstandige organisatorische keuze vereist. Zoals u ook bij de vorm van een schroefkop de juiste daarbij passende schroevendraaier neemt. De staf-lijnorganisatie is het slechtst denkbare model als antwoord op een turbulente omgeving.

Natuurlijk kan geen enkele samenleving zonder een goed functionerende bureaucratie, maar waar losse erupties overgaan in een situatie waarin niets meer vaststaat zijn zeer flexibele werkvormen geboden, van projectgroepen tot geschakelde projecten in de vorm van satellietstructuren.

In de praktijk hanteren administraties echter de pijl die van links naar rechts schuin door de tekening loopt: terwijl de omgeving in sterk beweging is, of zelfs turbulent, komen

ze als antwoord daarop met de klassieke bureaucratische (geen scheldwoord maar een neutrale term) staf-lijnorganisatie. En tasten dus per definitie mis in het tijdig oppakken van maatschappelijke signalen.

3.4.7 [Het verschil tussen staf-lijnwerk en projectmatig werken](#)

Een verschil van dag en nacht

De staf-lijnorganisatie – ook wel [bureaucratie](#) of [administratie](#) - is een perfect instrument om de dagelijkse gang van zaken te behartigen. Men maakt echter steeds weer de fout om diezelfde staf-lijnorganisatie in te zetten als het gaat om vernieuwing of het verleggen van grenzen. Dat kan dat type organisatie niet, dat zit er niet in, dus komt het er ook niet uit. Voor het realiseren van vernieuwing moet men projectmatig werken. Hieronder de belangrijkste verschillen.

Staf-lijn werk

Is zorgvuldig

Is betrouwbaar

Is voorspelbaar

Weegt vele belangen af

Maakt rechtszekerheid als product

Is gericht op beheersing

Streeft naar zekerheid

Is evenwichtig

Garandeert standaardkwaliteit

Is hiërarchisch georganiseerd

Is sterk monodisciplinair

Garandeert continuïteit

Beschermt taboes en glazen huizen

Projectmatig werken

Gaat door roeien en ruiten

Heeft steeds weer wat anders

Is onvoorspelbaar

Gaat blindelings voor één belang

Maakt vernieuwing als product

Is gericht op proces

Gaat om met onzekerheid

Is turbulent

Zoek rusteloos naar nieuwe kwaliteit

Is plat georganiseerd

Is sterk multidisciplinair

Durft continuïteit te doorbreken

Breekt taboes en glazen huizen af

3.4.8 [Aandachtspunten bij projectmatig werken](#)

Welke vragen verdienen een antwoord?

Hieronder staan vragen die een projectleider op tafel moet leggen als hij het verzoek krijgt om een project te gaan doen.

Hoe luidt de opdracht en hoe kort en krachtig is die geformuleerd?

Welke verantwoordelijkheden heeft de projectleider en kan hij die waarmaken met de toegekende bevoegdheden?

Hoe is het project gerelateerd aan de staf-lijnorganisatie?

Aan wie, op welke manier en hoe vaak rapporteert de projectleider?

Hoe zijn de interne en externe communicatie geregeld en in welk opzicht kan de projectleider zelf op die communicatie sturen?

Hoe komt de projectleider aan zijn team en in welke mate mag hij zelf de keus bepalen?

Uit welke disciplines bestaat het team en wat wordt er aan teambuilding gedaan?

Hoe wordt het groepsproces in het team geleid?

Welke geboden en verboden gelden in het team?

Welke middelen en faciliteiten heeft het team?

Welke vrijheid is er om externen in te schakelen?

Wat is het belang van tijdpaden en gekwantificeerde eindproducten?

Wie beschermt de projectleider als het doorbreken van de status quo weerstanden oproept?

Hoe gaat u om met de opvatting dat projecten 'in de lijn' moeten?

Hoe zet u een satellietstructuur op? Zie daarvoor de volgende paragraaf.

3.4.9 [Satellietstructuur versus normale organisatie](#)

Ook hier een verschil van dag en nacht

Plaatje: Satellietstructuur

Met een satellietstructuur, een serie rond een thema of persoon geschakelde projectteams, kan men elke vernieuwing aan. Er zijn echter enkele problemen in relatie met de normale staf-lijnorganisatie die belast is met de dagelijkse gang van zaken:

1. U kunt een satellietstructuur niet in de staf-lijnorganisatie schuiven. De tekeningen op zichzelf maken dat al duidelijk.
2. Teamleden komen uit die normale structuur en willen daar naar verloop van tijd weer naartoe omdat ze meestal alleen via de hiërarchische lijnen promotie kunnen maken.
3. Er zijn nog geen strategische P-instrumenten voor werken binnen een satellietstructuur.