

De 'methode Klinkers'

Aspecten van strategische
interactieve beleidsvorming en uitvoering

Presentatie door mr. dr. Leo Klinkers,
Directeur Klinkers Public Policy Consultants

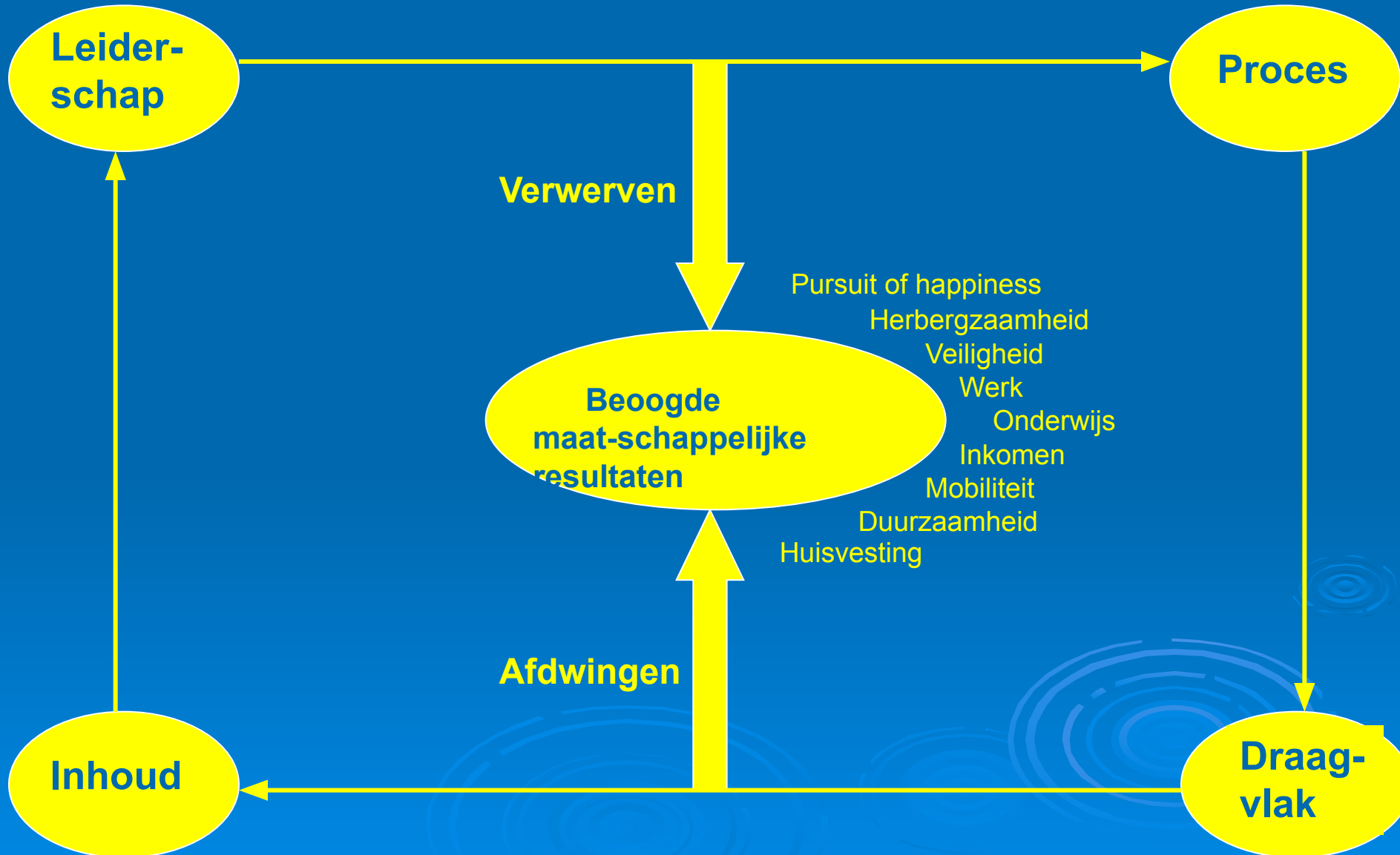
Gramsci (1891-1937)

The old is dying and the new cannot be born. In this interregnum there arises a great diversity of morbid symptoms

Drie sturingsinstrumenten

- **Structuursturing:** resultaten willen bereiken door organisatorische en procedurele maatregelen.
- **Kennissturing:** resultaten willen bereiken door kennis te gebruiken.
- **Processturing:** resultaten willen bereiken door te sturen op maatschappelijke processen.

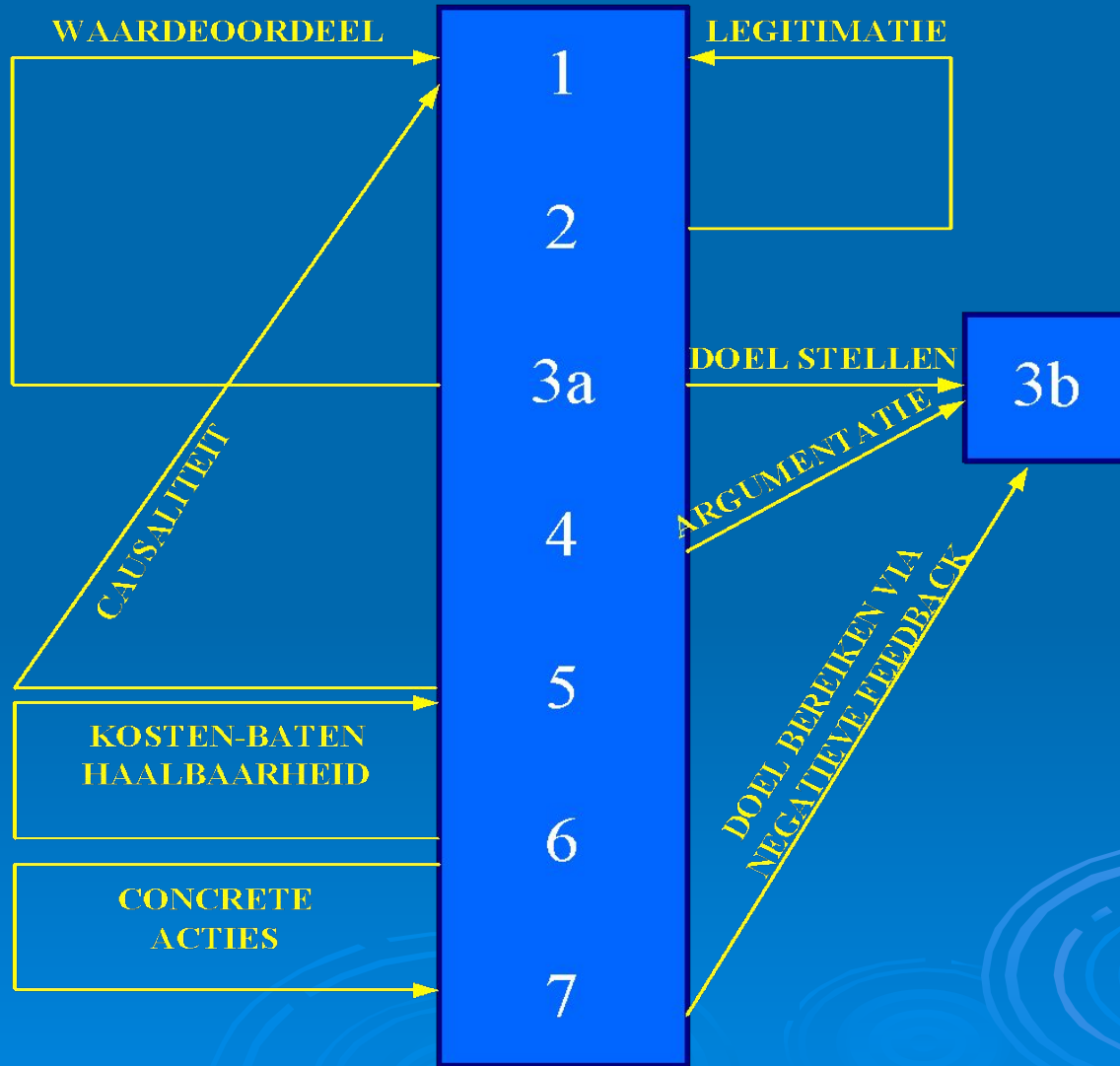
Hoekstenen van processturing



Vier architecturen

- Architectuur van **doel stellen**.
 - Architectuur van **doel concretiseren**.
 - Architectuur van **doel bereiken**.
 - Architectuur van **doorbreken van de status quo**.
- 
- A decorative graphic in the bottom right corner consisting of several concentric circles of varying shades of blue, resembling ripples in water.

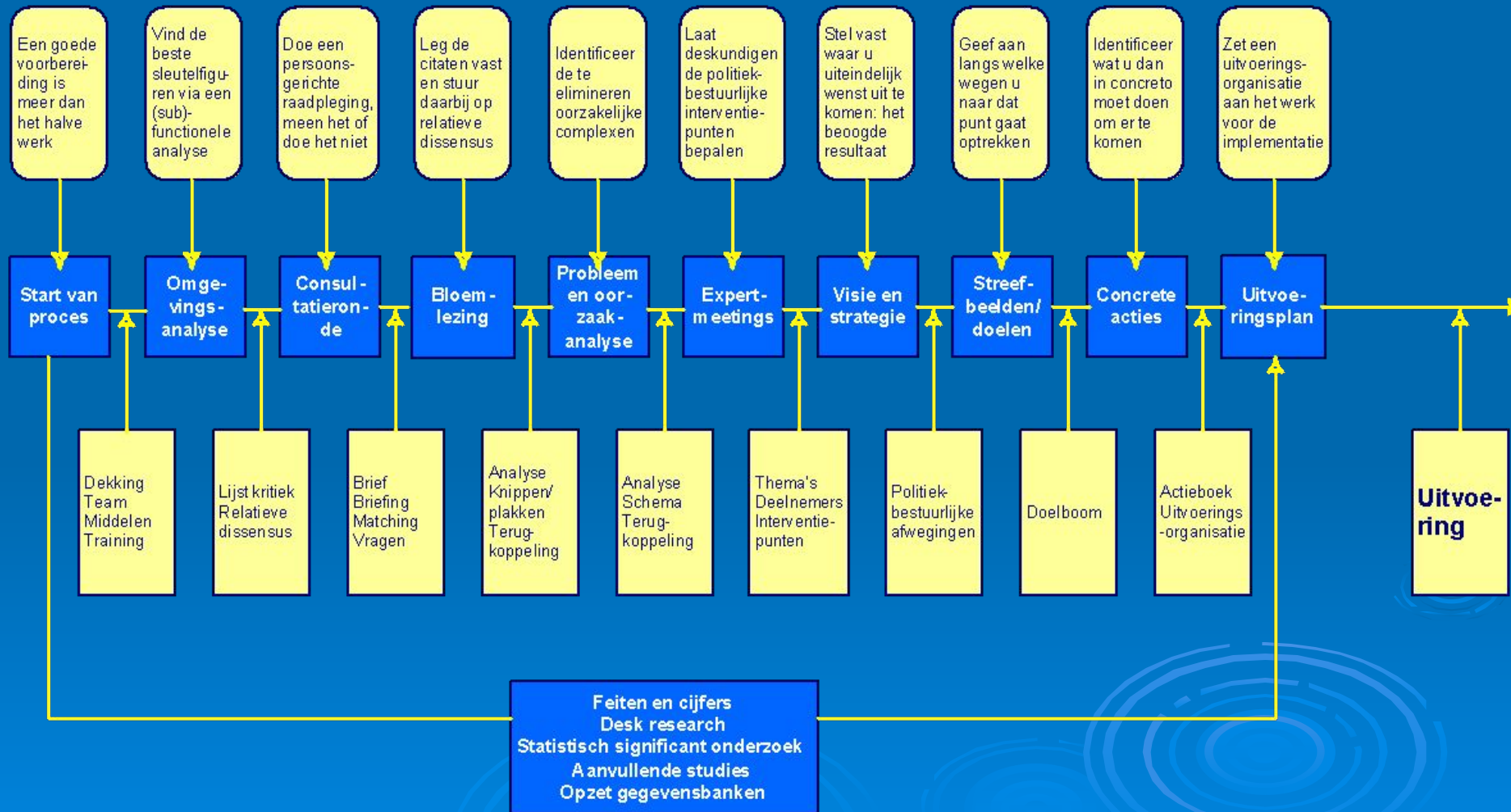
Architectuur van doel stellen



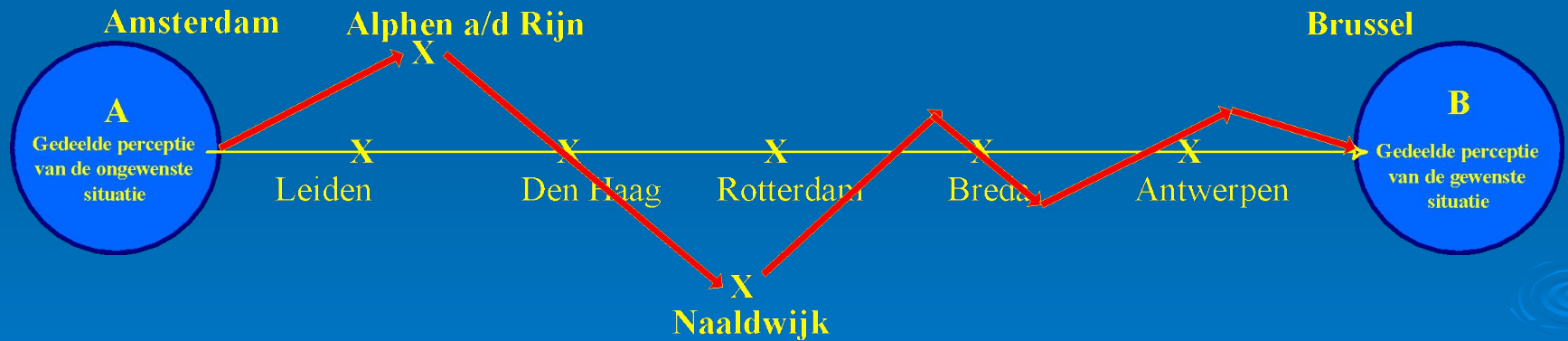
Architectuur van interactief beleid maken

→ ANALYSE

→ SYNTHESE



Architectuur van doel bereiken



Architectuur doorbreken ongewenste status quo

Ongewenste status quo

1. Gezagsdrager: "Ik wil dat het verandert.
Dat er grenzen worden verlegd"

2. Procesmanager: "Ik zal ervoor zorgen
dat het verandert."

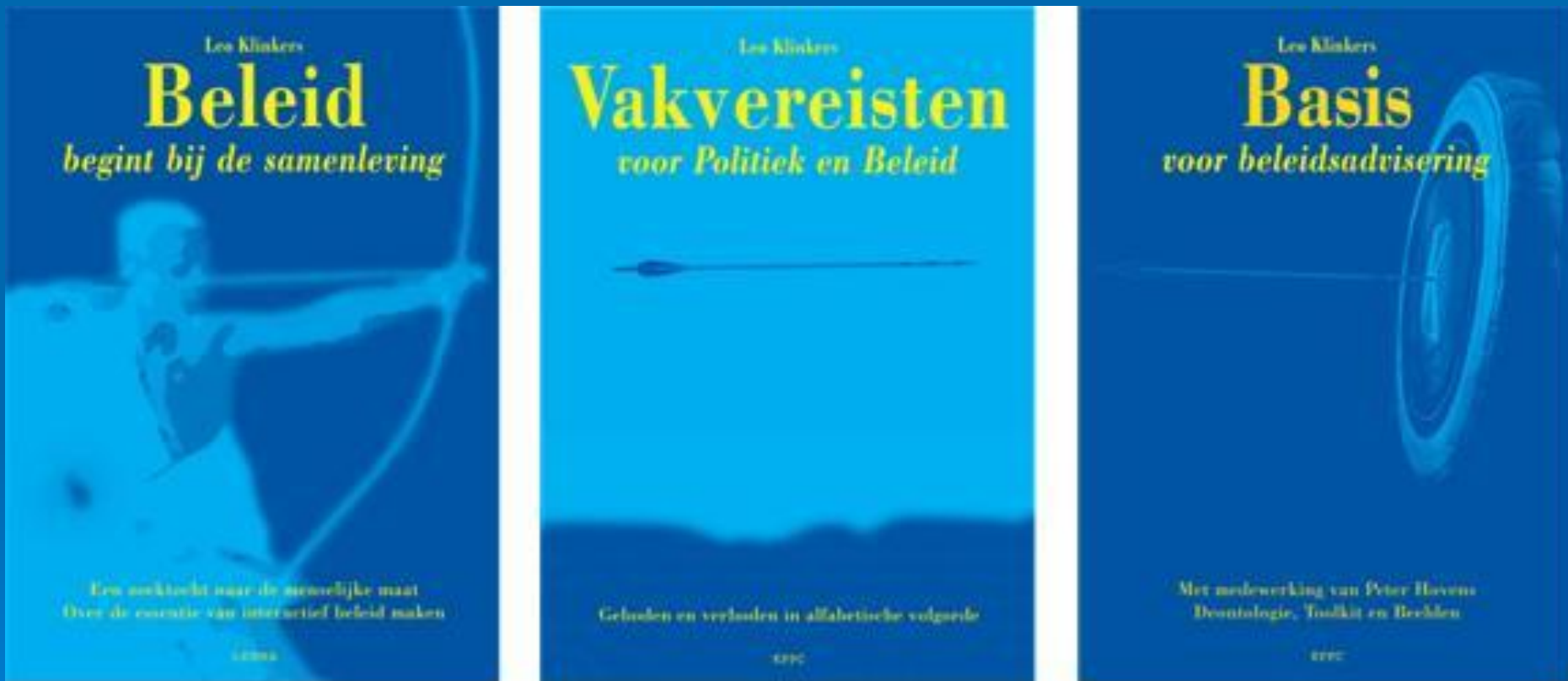
3. Projectteam: "Wij
buigen aanvallen op de
flank om tot zinvolle
inhoudelijke bijdragen."

4. Voeding:

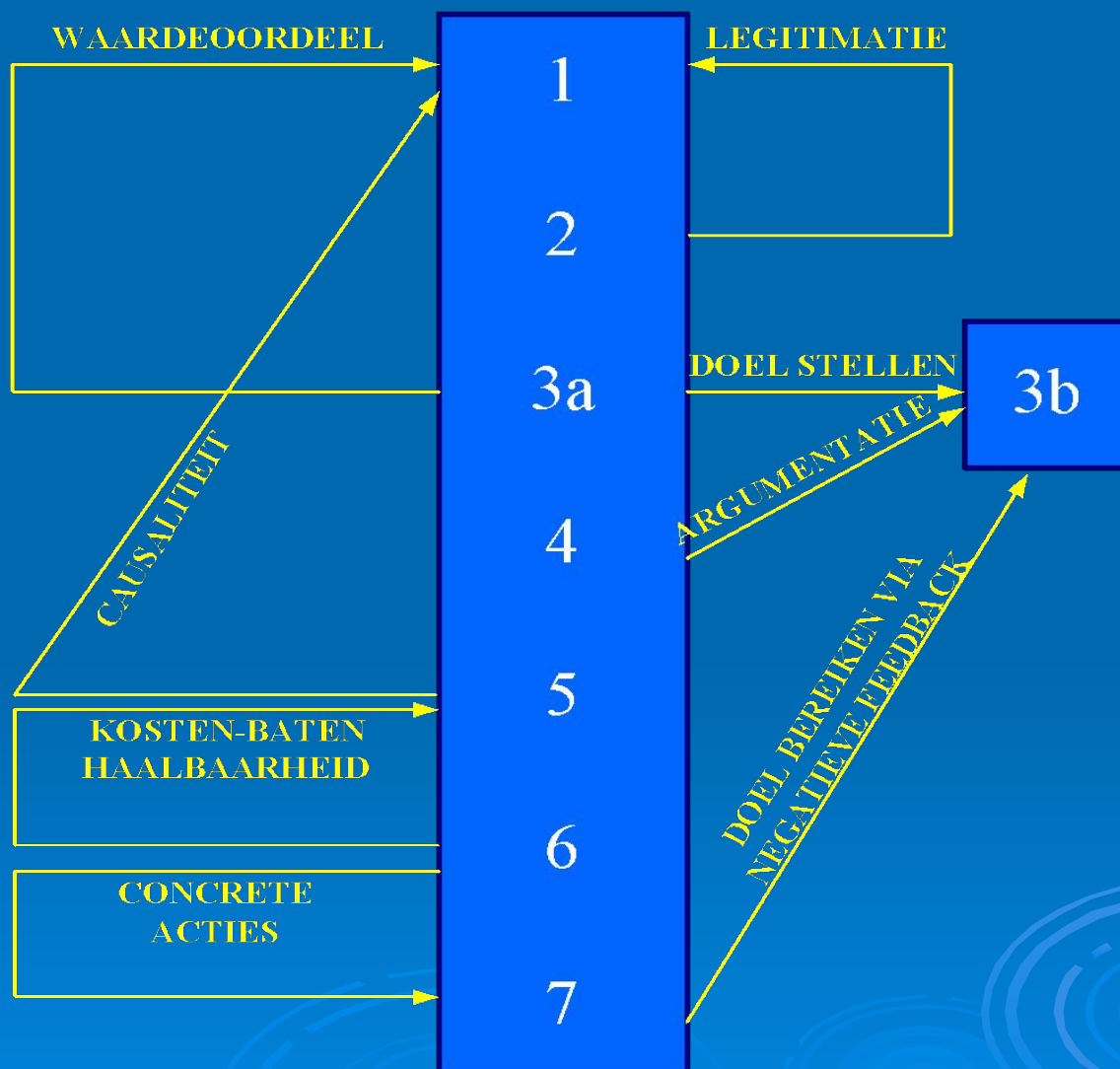
- door de staf-lijnorganisatie
- door sleutelfiguren en experts
- door stuurgroep/klantbordgroep



Standaarden vastgelegd in drieluik



Architectuur van doel stellen



Stap 1: Waar heb je pijn aan?

- Elk voornemen tot het maken van beleid begint met het gevoel dat iets niet deugt.
- Het gaat om een uitspraak als 'ik heb ergens pijn aan ...' of 'als we niks doen gaat het geheid mis ...'
- Zo'n uitspraak zal een **politieke** uitspraak moeten zijn.

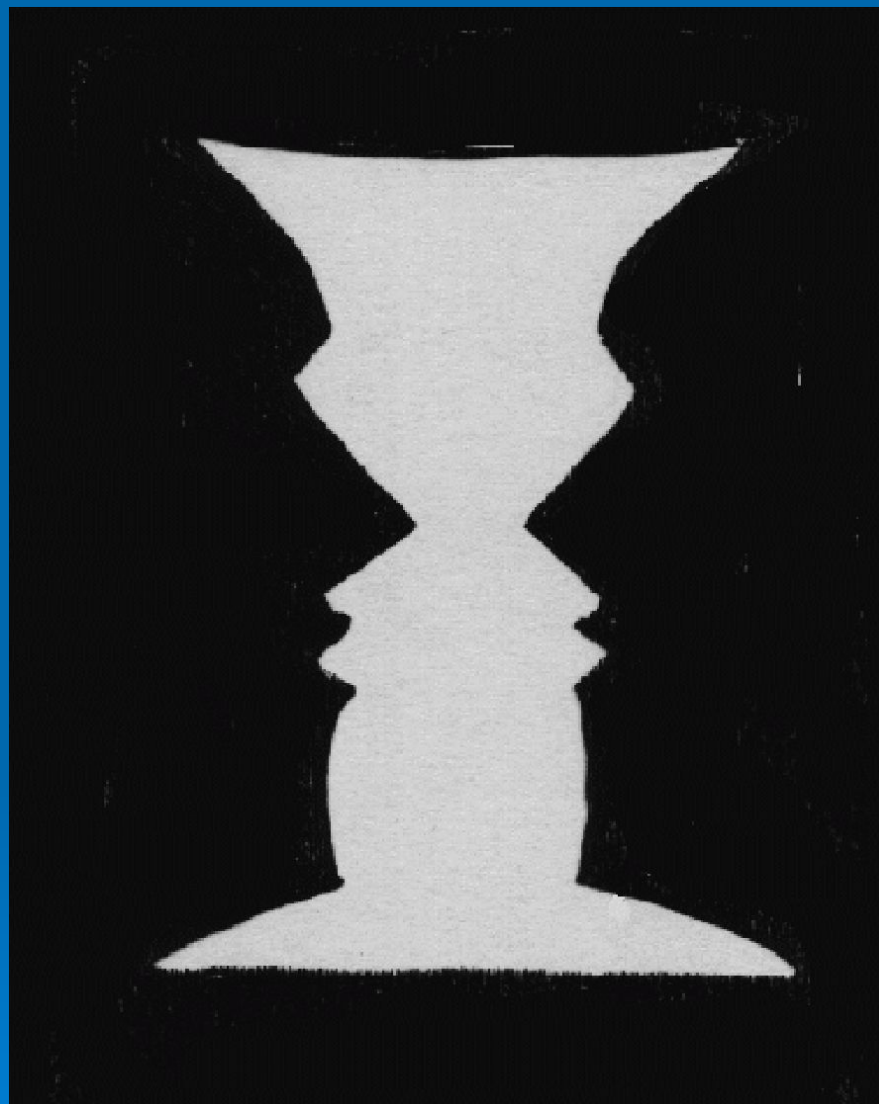
Stap 2: Hoe bewijs je dat dit waar is (1)

- Zeggen dat er iets niet deugt is één, bewijzen met cijfers en feiten dat die uitspraak klopt is twee.
- Zorg er dus voor dat de uitspraak van stap 1 geverifieerd kan worden.
- Dat vereist onderzoek van cijfers en feiten. Daarmee ontstaat een hechte verbinding tussen kennissturing en processturing.

Stap 2: Bewijs dat het waar is (2)

- Mensen kunnen echter naar dezelfde werkelijkheid kijken en toch wat anders zien.
- Dat kan te maken hebben met verschillende referentiekaders.
- Niet zelden word beleid ontwikkeld op basis van een incident. Dan wordt een probleem opgelost dat niet bestaat.













Stap 3a: Zeg dat je dat niet wilt

- Als het vermoeden bij stap 1 is onderbouwd met feiten en cijfers, is het moment gekomen om een uitspraak te doen.
- Namelijk dat je vindt dat er een ongewenste situatie is.
- Dat is bij uitstek een politieke wilsuitspraak.

Stap 3b: Zeg dat je het tegenover-gestelde wilt

- Zeggen dat je iets niet wilt is één, zeggen dat je het tegenovergestelde wilt is twee.
- Deze stap formuleert de ambitie, het punt op de horizon waar je naar toe wilt.
- Je verwoordt de maatschappelijke effecten die je nastreeft.
- Daarom is ook dit een politieke uitspraak.

Het ritme van de stappen 1 t/m 3b

De President zegt:

Stap1 Ik zie armoede in ons land.

Stap2 Dat baseer ik op gegevens van het Statistiekbureau, van diverse Ministeries en wetenschappelijke studies.

Stap3a Ik wil niet dat er armoede in dit land voorkomt.

Stap3b Mijn politieke ambitie is dat over vijf jaar geen armoede meer in ons land bestaat.

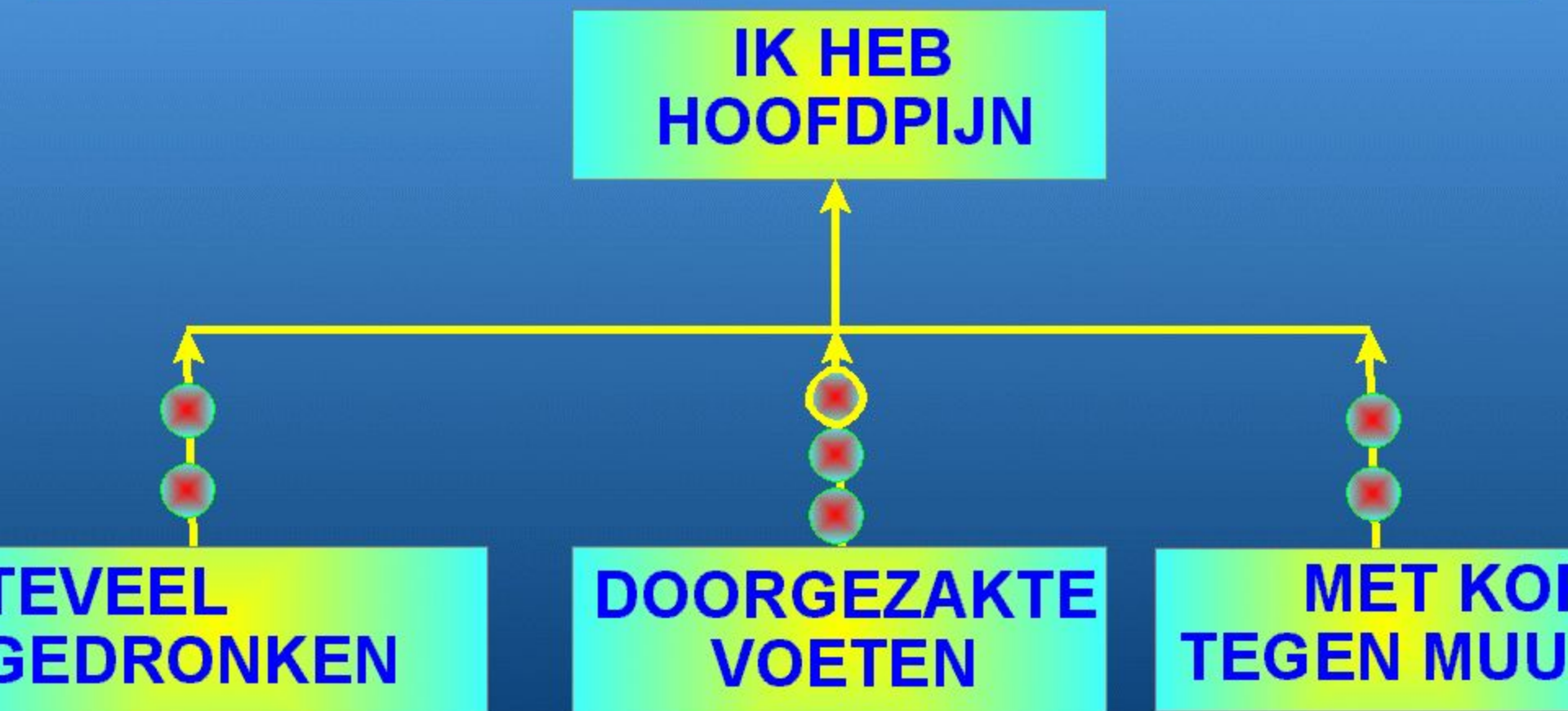
Stap 4: Waarom wil je dat?

- Politieke uitspraken mogen niet in de lucht hangen.
- Uitspraken moeten worden onderbouwd met argumenten.
- De argumenten moeten de uitspraak kunnen dragen.
- Argumenteren is het wezenskenmerk van de politiek.
- Argumenteren is de wereld van Aristoteles: formele logica moet men leren.

Stap 5: Waar komt het probleem van stap 1 vandaan?

- Oplossingen voor problemen worden vaak bedacht op grond van gezond verstand.
- Het is noodzakelijk om de oorzaken van problemen te kennen.
- Dat is niks anders dan het stellen van een diagnose.
- Zonder diagnose/analyse is geen goede therapie/oplossing mogelijk.

Oorzakenhierarchie



Stap 6: Waar ga je ingrijpen in het oorzakelijk complex?

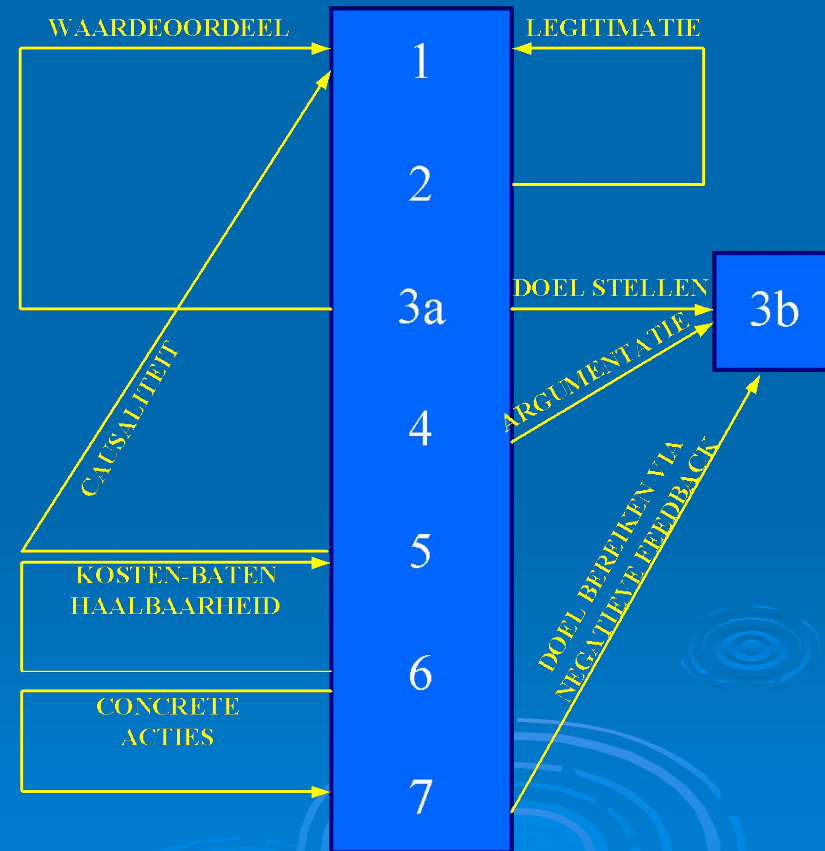
- Een probleem- en oorzakenanalyse geeft inzicht in het complex van oorzaken.
- De meest effectieve bestrijding: het wegnemen van de diepst liggende oorzaken. Maar niet elke oorzaak kan worden geëlimineerd. Dat maakt afwegen noodzakelijk.
- Afwegingen vinden plaats door middel van kosten-baten-analyses en haalbaarheidsdiscussies.
- Afwegingen maken de haalbare politiek-bestuurlijke interventiepunten duidelijk.

Stap 7: Met welke acties ga je de strijd aan?

- Als na de kosten-baten-analyse en de haalbaarheidsdiscussie de politiek gedragen interventiepunten zijn bepaald, is het formuleren van acties aan de orde.
- De acties zullen moeten leiden tot het wegnemen van oorzaken om daarmee de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Stappen 1-7 in relatie tot wetenschap

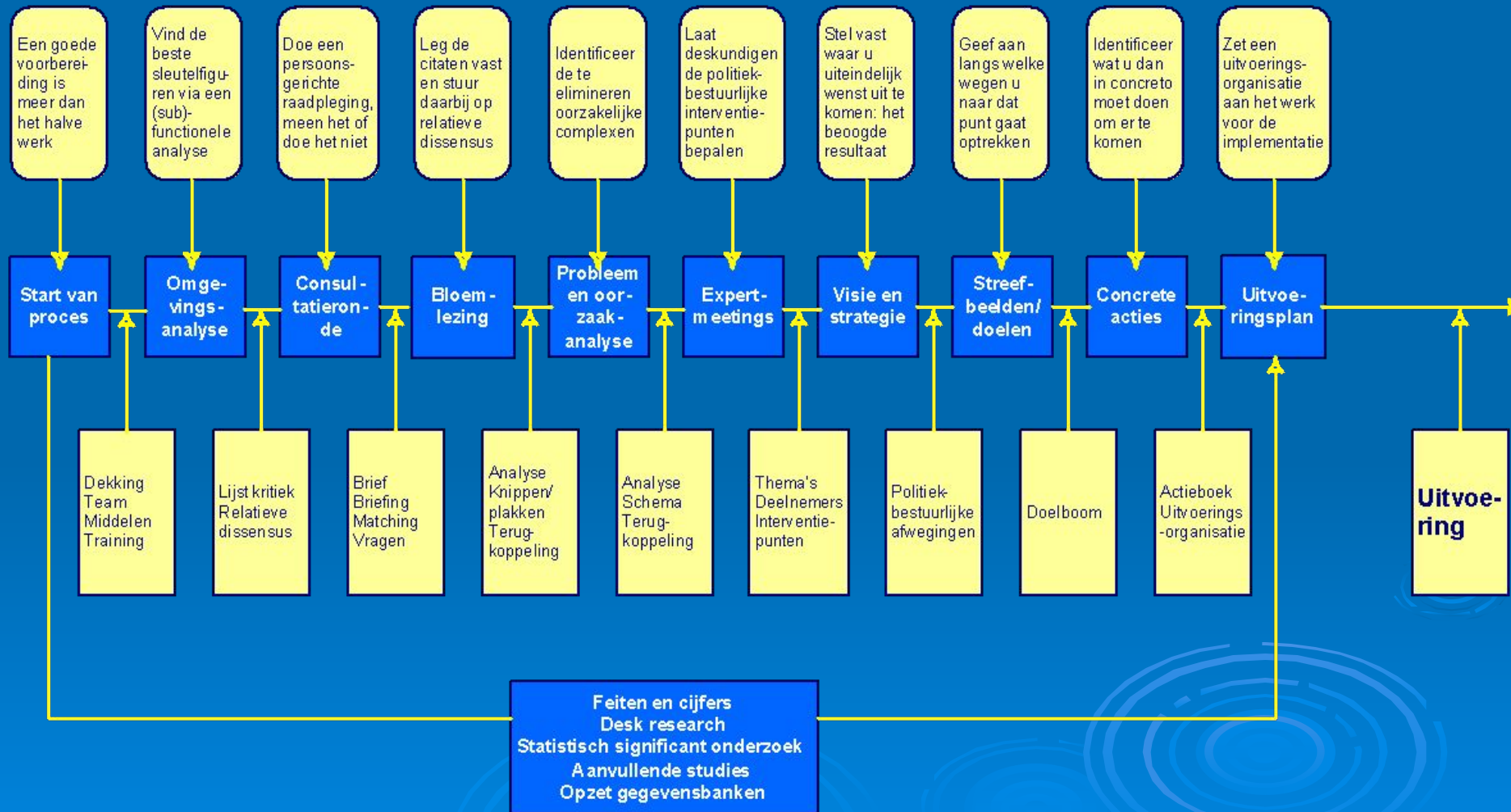
- 1. Sociale psychologie
- 2. M&T van sociaal-wetenschappelijk onderzoek
- 3. Politieke wetenschap
- 4. Formele logica
- 5. Causaliteitsleer
- 6. Beleidswetenschap
- 7. Cybernetica



Architectuur van interactief beleid maken

→ ANALYSE

→ SYNTHESE



Fase 1: Voorbereiding van het proces

- Een goed begin is het halve werk. Met een slechte start hobbel je voortdurend achter de feiten aan.
- Het gaat om eenvoudige dingen als geld, werkruimte, pc's.
- De samenstelling van het team is cruciaal met aandacht voor kennis, beschikken over netwerken, ook voor man-vrouw-verhouding.
- Het proces begint met een training van de teamleden in de methodologie van het interactief beleid maken.

Fase 2: De omgevingsanalyse (1)

- Het gaat om de vraag: wie we bij het interactieve proces willen betrekken: sleutelfiguren en deskundigen.
- We starten vanuit functionele invalshoeken.
- Daarna subfunctionele invalshoeken.
- Vervolgens de namen van sleutelfiguren.

Fase 3: De consultatieronde

- De sleutelfiguren worden geraadpleegd in een één-op-één-situatie met 6 open vragen.
- Om waarheid, wijsheid en ook emotie op tafel te krijgen.
- De vragen hebben betrekking op de diagnose van de problematiek en op de therapeutische kant van het vraagstuk.
- Je organiseert op deze manier draagvlak.

Vragen 1

1. Welke ontwikkelingen ziet u, wat dit onderwerp betreft, in de komende jaren op ons afkomen?
2. Wat zijn volgens u de problemen in deze problematiek, wat zijn de knelpunten in dit knelpunt, wat is er zo rottig aan deze rottigheid? (Evt. onderscheiden naar beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie)
3. Wat zijn de oorzaken achter en onder die problemen? Waar komen die problemen volgens u uit voort? Wat is hun oorzakelijk complex?



Vragen 2

4. Wat zouden we volgens u per se moeten willen bereiken? Wat zou de ambitie, de aspiratie moeten zijn waar we uiteindelijk zouden moeten uitkomen?
5. Waarom zouden we dat volgens u per se moeten willen bereiken? Wat zijn uw argumenten?
6. En wat zou u zelf daaraan willen en kunnen bijdragen?



Fase 4: De bloemlezing

- Alle ideeën, gedachten, gevoelens, opvattingen, frustraties en nuances uit de gesprekken met sleutelfiguren worden genoteerd.
- Letterlijke citaten worden gesystematiseerd in een boek vastgelegd.
- Langzaam maar zeker groeit er iets van een structuur; de voorlopige visie en streefbeelden komen in beeld.
- De bloemlezing bevat een kwalitatief representatief beeld van wat er leeft bij mensen die weten waar ze over praten.

Fase 5: De probleem- en oorzaken-analyse (1)

- Dit is het diepste punt van het analytisch deel.
- Problemen worden gerelateerd aan oorzaken in verschillende gelaagdheden.
- Het causale complex van een maatschappelijk probleem wordt blootgelegd.
- Het maakt duidelijk waar 'de ellende' vandaan komt.

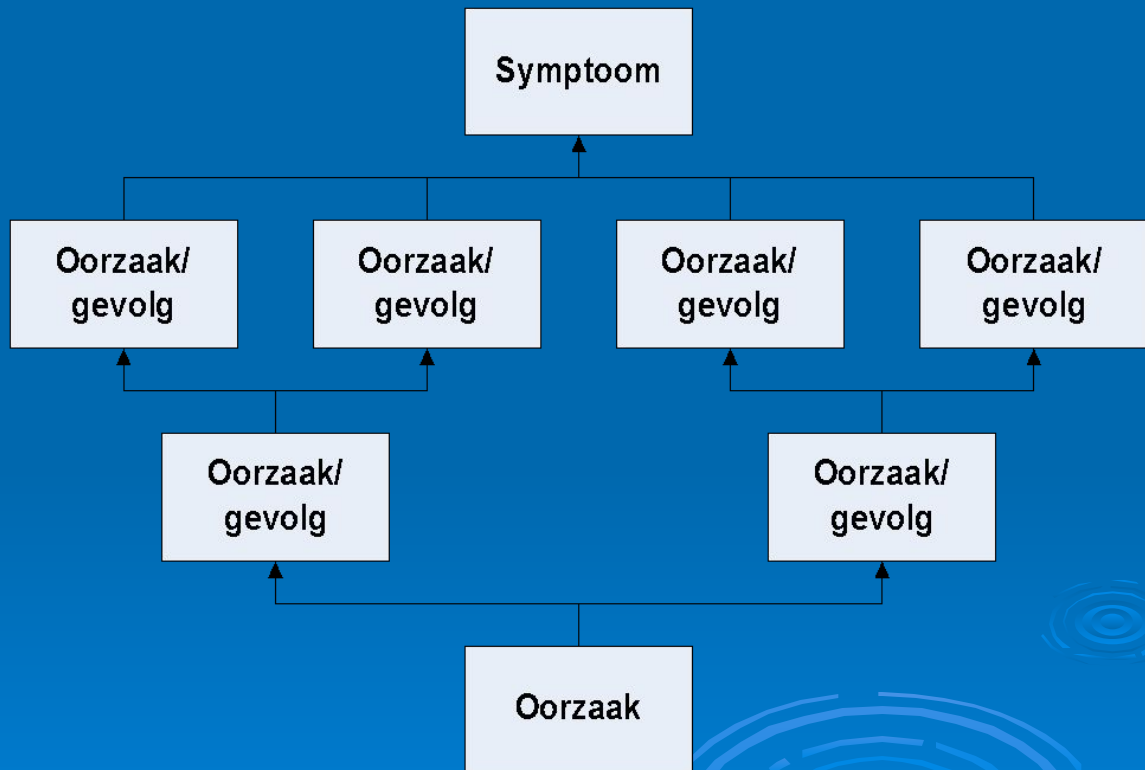
Fase 5: De probleem- en oorzaken-analyse (2)

Symptoomniveau: gevolg van niveau 3

Oorzakelijk niveau 3: gevolg van niveau 2

Oorzakelijk niveau 2: gevolg van niveau 1

Oorzakelijk niveau 1: diepstliggende oorzaak



Fase 6: De expertmeetings

- Dit is het eindpunt van de diagnose (valideren) en het beginpunt van de therapie.
 - Het duiden van oplossingsrichtingen op basis van het analysemateriaal.
 - Het beoordelen van de haalbaarheid van de politiek-bestuurlijke interventiepunten.
- 
- A decorative graphic consisting of several sets of concentric circles, resembling ripples in water, located in the bottom right corner of the slide. The circles are light blue and vary in size and opacity.

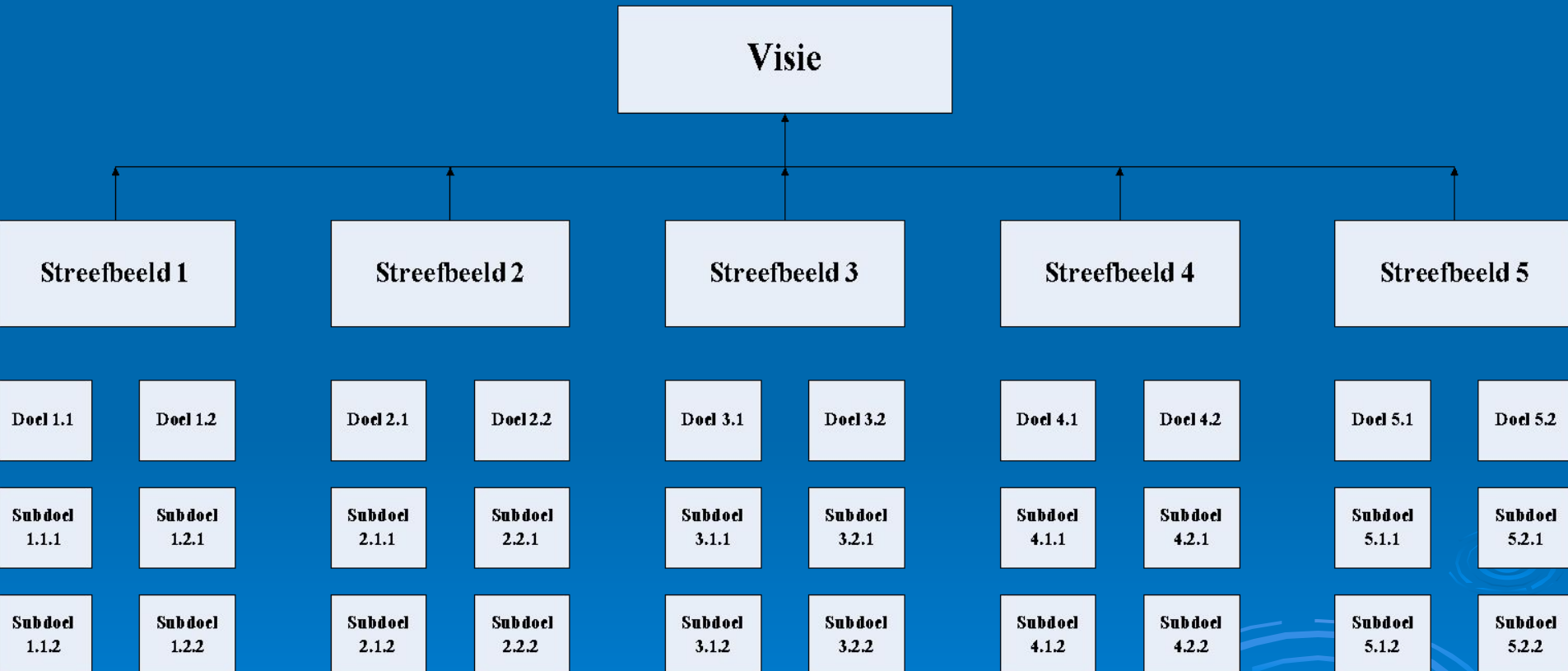
Fase 7: De visie en strategie

- Een politiek-bestuurlijke uitspraak met een hoge ambitie, uitgedrukt in teksten die aangeven wat het beoogde maatschappelijk effect is.
- De visie is geen lang verhaal, kan zelfs uit één zin bestaan.
- De visienota wordt gedragen door de bloemlezing, feiten en cijfers, de probleem- en oorzakenanalyse, de expertmeetings.

Fase 8: De streefbeelden en doelen (1)

- Dit is de uitwerking van de visie en strategie in een doelenstructuur.
- De streefbeelden vormen de hoofdroutes, die leiden tot het hoogste doel, het realiseren van de visie.
- De doelen vormen het 'onderliggend wegennet' om bij de hoofdroutes te komen.
- De doelenstructuur is de min of meer omgekeerde vorm van de probleem- en oorzakenanalyse.

Fase 8: De streefbeelden en doelen (2)



Fase 9: De concrete acties

- Een actie is pas een actie als ze een concrete omschrijving bevat van de daad die moeten worden verricht om een doel te bereiken.
- Een actie bevat (minstens) de volgende elementen: naam, toelichting, beoogd resultaat, tussendoelen, bandbreedte, middelen, verant-woordelijke, trekker, tijdpad, allianties/betrok-kenen, monitoring/evaluatie.

Format van een actie (1)

- Actie xx: nummer en naam van de actie.
- Toelichting: korte beschrijving; leg relatie met de bloemlezing en/of analyse.
- Beoogd resultaat: beschrijf wat je wilt bereiken, de ambitie, streefbeeld.
- Tussendoelen: benoem de tussendoelen die nodig zijn om het beoogd resultaat te bereiken.

Format van een actie (2)

- **Bandbreedte:** aangeven binnen welke bandbreedte het proces moet worden doorlopen.
- **Middelen:** menskracht, geld, apparatuur, ruimte, bevoegdheden.
- **Verantwoordelijke:** wie is politiek-bestuurlijk-ambtelijk verantwoordelijk voor het slagen van de actie.
- **Trekker:** wie gaat de actie daadwerkelijk trekken.

Format van een actie (3)

- Tijdpad: start en einddatum.
- Allianties/betrokkenen: met welke andere partijen wordt de actie uitgevoerd.
- Monitoring/evaluatie: tussentijdse momenten waarop de stand van zaken wordt gemeten, opdat zonodig kan worden bijgestuurd op de koers of op de doelen.

Fase 10: De cijfers en feiten

- Het verzamelen van gegevens die verband houden met het proces.
- Dat is nodig om aan te kunnen tonen dat wat je beweert ook klopt.
- Deskresearch, wetenschappelijk onderzoek, enquêtes.
- Centraal staat de vraag: 'Wat zouden we moeten willen weten'?

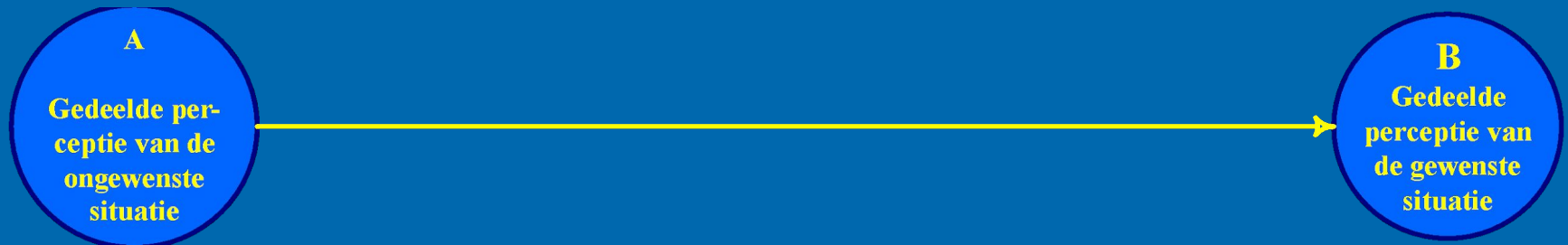
Fase 11: Het uitvoeringsplan

- Met het groeperen van de acties in een Actieboek sluit de synthesefase en kan de uitvoering beginnen.
- Een plan dat aangeeft wie, op welke manier, in welk tempo en met welke middelen aan de slag gaat om leiding te geven aan de uitvoering van de acties.
- Het team dat de uitvoering voor zijn rekening neemt wordt al in een vroeg stadium geformeerd om adequaat het estafettestokje over te nemen.
- **Fase 1 en Fase 11 zijn de moeilijkste onderdelen van het proces van interactief beleid maken.**

Architectuur van doel bereiken

- Om een doel te bereiken moet men een ongewenste situatie converteren in een gewenste.
- De definitie van de ongewenste situatie komt tot stand tijdens het interactieve proces tot en met de expertmeetings.
- De definitie van de gewenste situatie komt tot stand tijdens het interactieve proces vanaf visie tot en met concrete acties en uitvoeringsplan.

1. Bepaal de punten A en B



- Punt A is de plek waar we niet willen zijn: de optelsom van bloemlezing, probleem- en oorzakenanalyses en expertmeetings.
- Punt B is het punt op de horizon waar we ooit hopen te arriveren: de optelsom van visie, streefbeelden, doelen, acties en uitvoering.
- De lijn tussen A en B is de ideale route die afgelegd moet worden om uit A te komen en (mogelijk) in B te geraken.

Zekerheidsperfectie (1)

- Dat is het maximaliseren van de zekerheid dat je zult arriveren op de plek die je graag wilt bereiken.
- Dat is gefixeerd zijn op het resultaat.
- Dat is proberen alle denkbare variabelen te kennen en beheersbaar te maken.
- Dat is denken in termen van de maakbaarheid van de samenleving.
- Dat is de basis voor een onstuitbare reguleringspiraal.

Zekerheidsperfectie (2)

Als ik mijn stoel achteruitschuif

Als ik opsta

Als ik links of rechts omkeer

Als ik mijn benen in beweging zet

Als ik om de tafel heenloop

Dan bereik ik de deur

Zekerheidsperfectie (3)

Als ik mijn
buurman
neersla

Als ik mijn stoel achteruitschuif

Als ik opsta

Als ik
iede-reen
onder
schot hou

Als ik links of rechts omkeer

Als ik mijn benen in beweging zet

Als ik om de tafel heenloop

Dan bereik ik de deur

Onzekerheidsreductie

- Is het stap voor stap reduceren van de altijd aanwezige onzekerheid of je ooit op de beoogde plek zult arriveren.
- Dat is het niet gefixeerd zijn op het resultaat, maar op het weghalen van obstakels die aan het resultaat in de weg staan.
- Dat is het richten van de energie op het proces van verwijdering van de plek waar je niet wilt zijn.
- Dat is vooruitgang.

Onzekerheidsreductie

Als ik mijn stoel NIET achteruitschuif

Als ik NIET opsta

Als ik NIET links of rechts omkeer

Als ik NIET mijn benen in beweging zet

Als ik NIET om de tafel heenloop

Dan bereik ik NIET de deur

Onzekerheidsreductie als fundamentele succesvoorwaarde

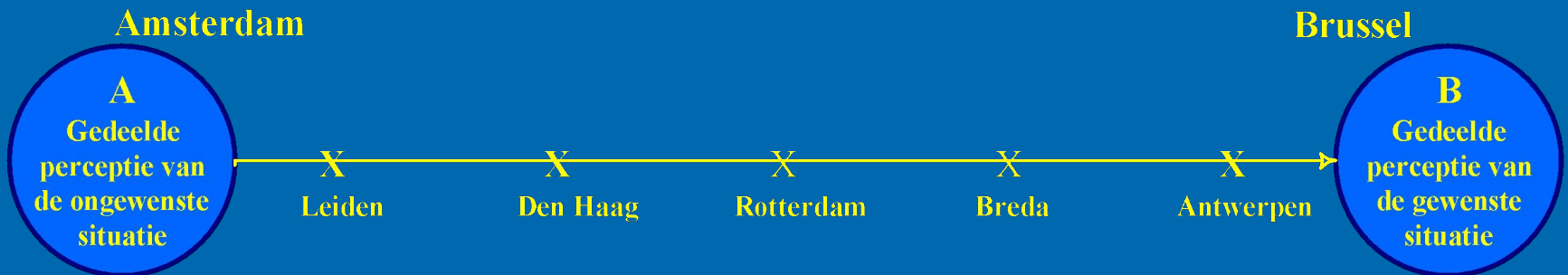
- Succesvol beleid is niets anders dan het achter je laten van onzekerheden.
- Dat doe je vanuit het besef dat je nooit zeker kunt weten of je je doel bereikt.
- Een goede beleidsmaker stuurt daarom op het proces om onzekerheden te reduceren en zet zichzelf niet vast in zekerheden die er niet zijn.
- Het proces is belangrijker dan het resultaat.

Het proces is belangrijker dan het resultaat

- Paul Theroux in de *Oude Patagonië Express*, p. 16: “**De reis, daar gaat het om, niet de aankomst. De boottocht, niet de landing.**”
- Cees Noteboom in de *Omweg naar Santiago*, p. 389: “**Hoe dichterbij je bij het doel komt, hoe meer mijlpalen er staan.**”
- Gandhi: “**The pilgrimage itself is the goal.**”
- Onbekend: “**The holy grail is not in the finding, it is in the journey.**”

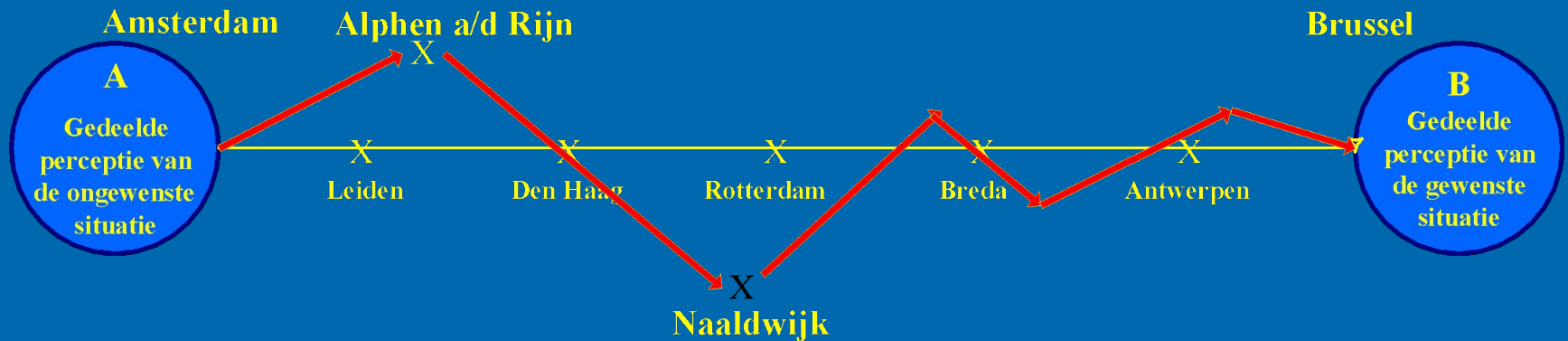


2. Markeer 'stations' op de lijn A - B



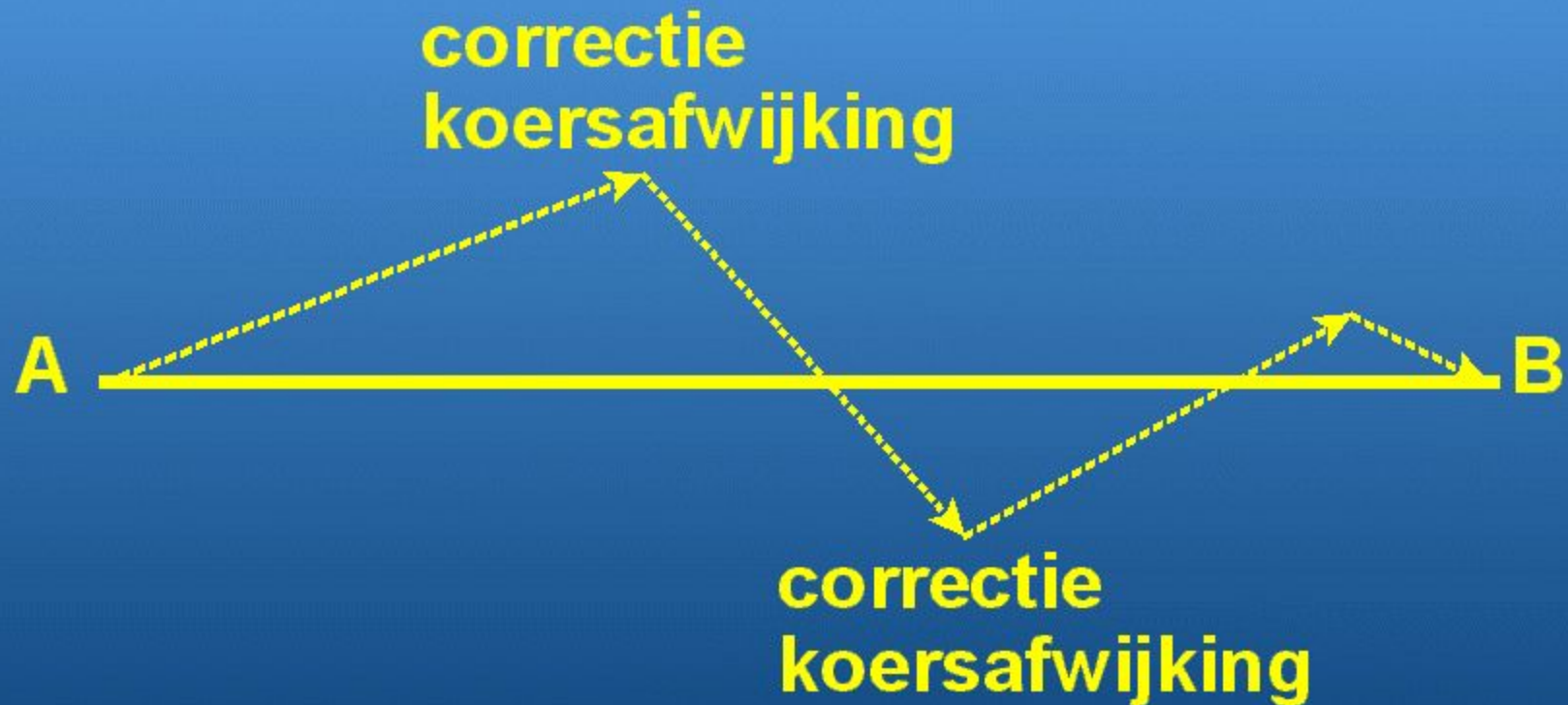
- Geef van tevoren de stations aan die je moet passeren; dat zijn de tussendoelen.
- Het zijn de te elimineren oorzaken, de politieke interventiepunten (stap 6 doel stellen).
- Het markeren van die stations is noodzakelijk om vast te kunnen stellen of onzekerheden worden gereduceerd.

3. Bij koersafwijking: stuur bij

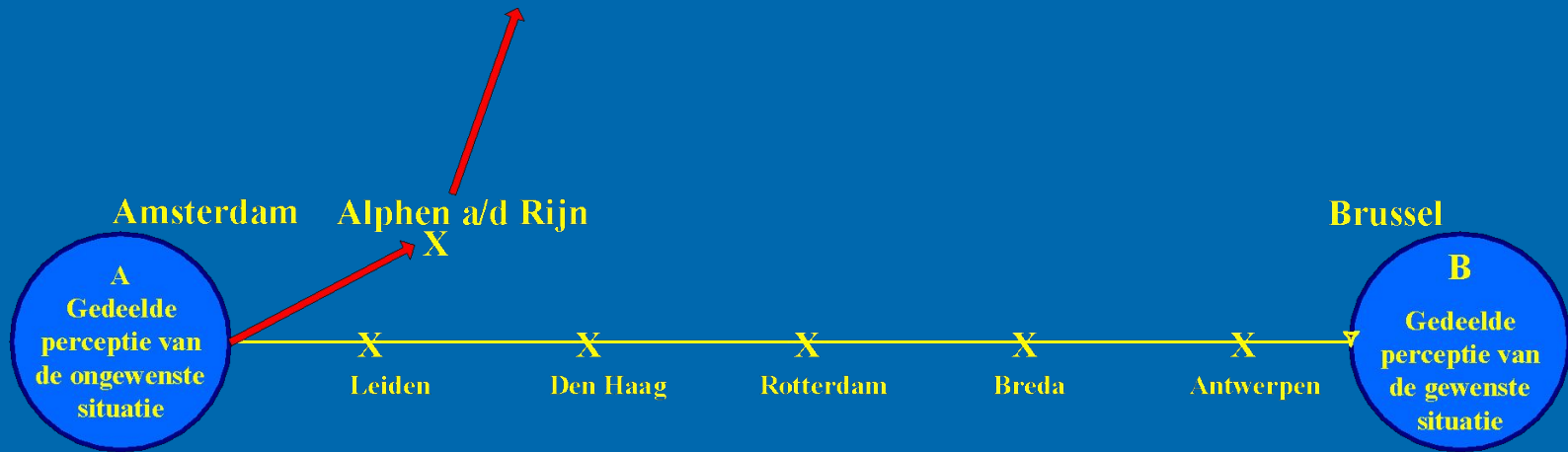


- In de praktijk is het onmogelijk om een rechte lijn te bewandelen.
- Daarom is het nodig om tussentijds bij te sturen om koersafwijkingen ongedaan te maken.
- Dat bijsturen gebeurt door het negatieve feedbackmechanisme.

Negatieve feedback

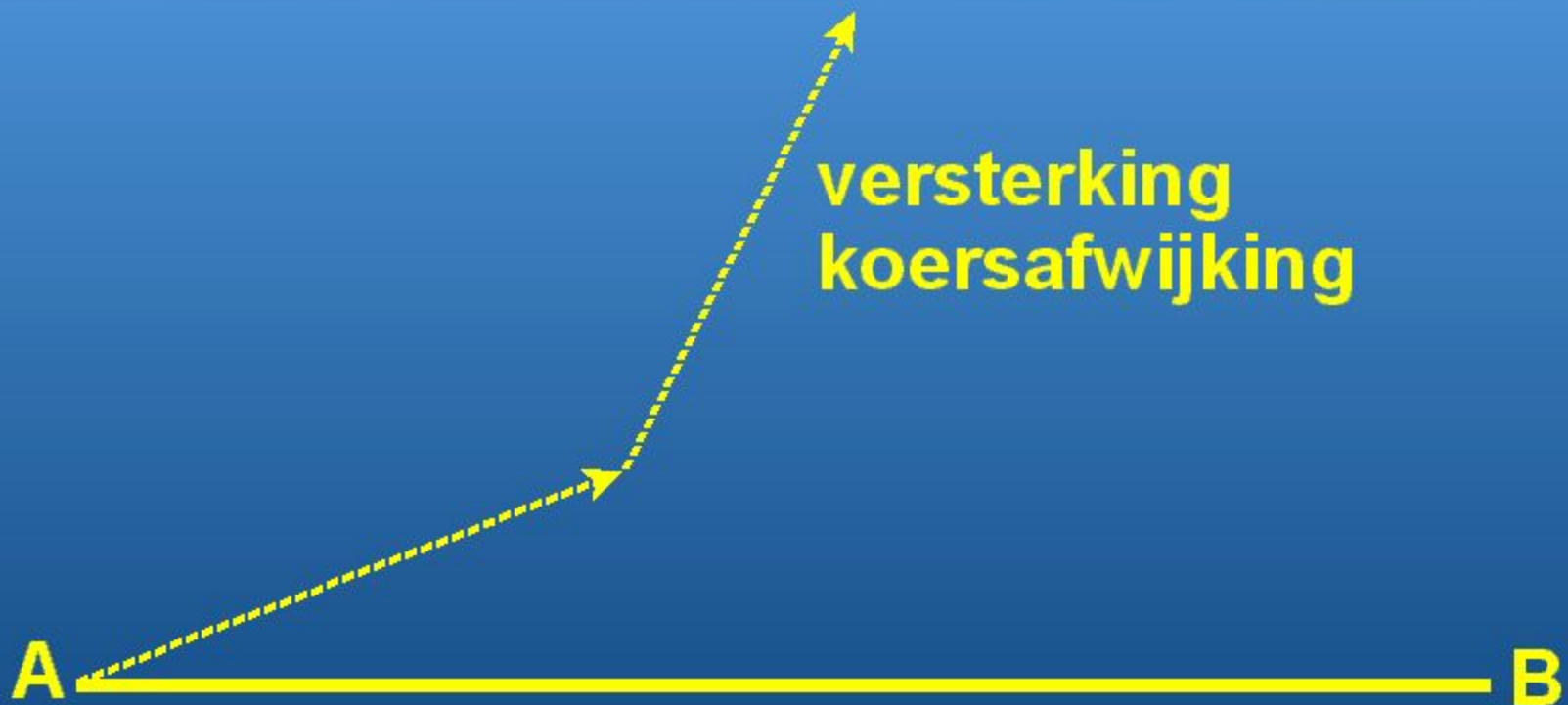


4. Door positieve feedback raak je steeds verder van huis



- Positieve feedback is in de cybernetica een versterking van de afwijking.
- Het niet analyseren van de oorzaken van de afwijking leidt er toe dat in verhoogde mate en in versneld tempo de afwijking wordt voortgezet.

Positieve feedback



Oplossingendenken

De pijn geen naam geven, niet in zijn oorzaken analyseren, maar presenteren in de vorm van een oplossing van het probleem

Die oplossing presenteren in de vorm van herordening van structuren en procedures

Die herordening van structuren en procedures afdekken met nieuwe regels



5. Feed-in: het bijstellen van het doel



- Als koersbijstelling niet haalbaar of zinvol is dan is bijstelling van het doel aan de orde.
- Na bijstelling van het doel geldt overigens weer het principe van negatieve feedback.

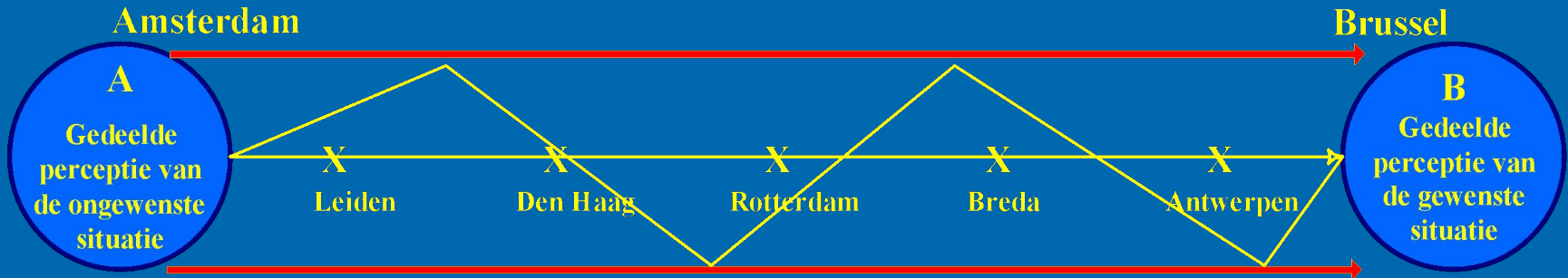
Negatieve feedback Versus Feed in

Negatieve feedback: correctie koersafwijkingen
sturen op de middelen
het doel heiligt de middelen

Feed in: correctie doelen
sturen op doelen
middelen heiligen de doelen



6. Bepaal de bandbreedte



- Bepaal van tevoren binnen welke bandbreedte de koers wordt afgelegd in termen van: tijd, geld, signalen uit de samenleving etc.
- Bij het raken van de band gaat de alarmbel rinkelen, worden de oorzaken van de afwijking geanalyseerd en de koers bijgesteld.
- Neem de bandbreedte op in het uitvoeringsplan.

Architectuur van doorbreken van de status quo

- Het doorbreken van een ongewenste situatie gaat niet vanzelf.
- De staf-lijnorganisatie heeft niet de eigenschap vernieuwing te organiseren.
- Vernieuwing en doorbraak realiseren vereisen een specifieke vorm van structuursturing.

Architectuur doorbreken ongewenste status quo

Ongewenste status quo

1. Gezagsdrager: "Ik wil dat het verandert.
Dat er grenzen worden verlegd"

2. Procesmanager: "Ik zal ervoor zorgen
dat het verandert."

3. Projectteam: "Wij
buigen aanvallen op de
flank om tot zinvolle
inhoudelijke bijdragen."

4. Voeding:

- door de staf-lijnorganisatie
- door sleutelfiguren en experts
- door stuurgroep/klantbordgroep



Staf-lijn versus projectorganisatie

Staf-lijn werk

- Zorgvuldig
- Betrouwbaar
- Voorspelbaar
- Afweging van meerdere belangen
- Rechtszekerheid als product
- Gericht op beheersing
- Streven naar zekerheid
- Evenwichtig
- Steeds weer standaardkwaliteit
- Hiërarchisch georganiseerd
- Sterk monodisciplinair
- Continuïteit garanderend
- Taboe beschermend

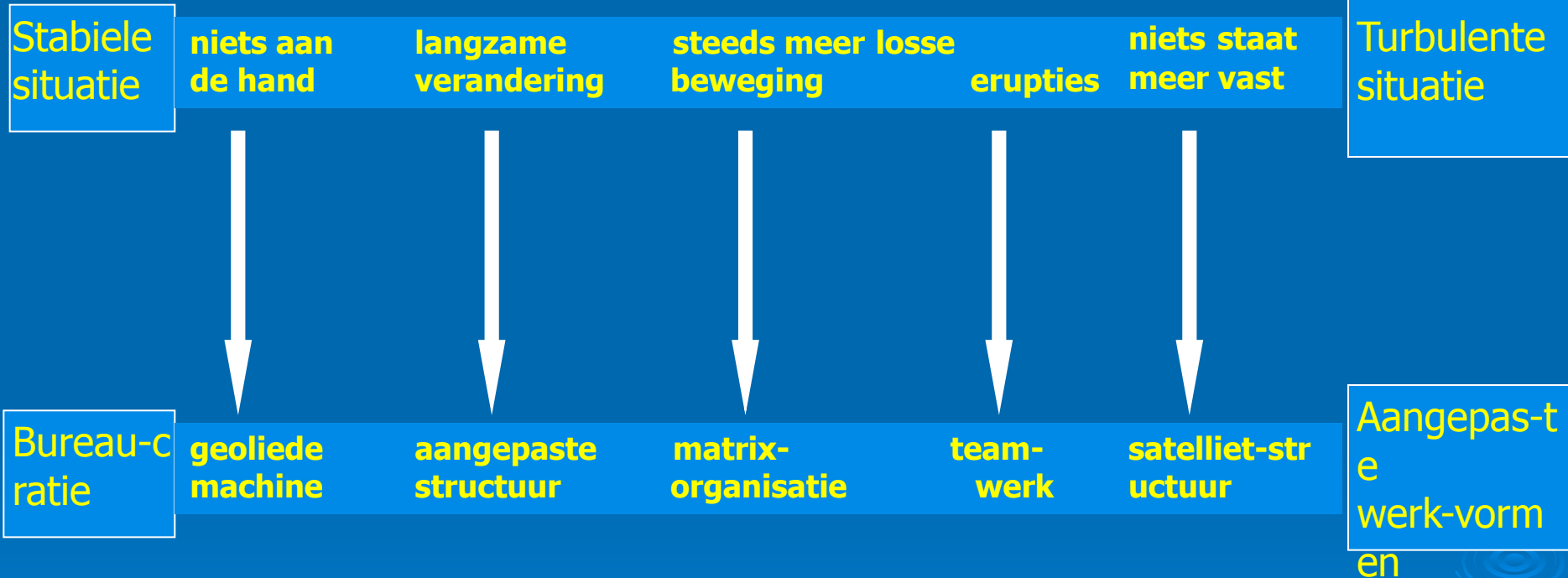
Projectmatig werk

- Door roeien en ruiten
- Steeds weer wat anders
- Onvoorspelbaar
- Kiezen voor één belang
- Vernieuwing als product
- Gericht op een proces
- Omgaan met onzekerheid
- Turbulent
- Op zoek naar nieuwe kwaliteit
- Plat georganiseerd
- Sterk multidisciplinair
- Discontinuïteit aandurvend
- Taboe doorbrekend

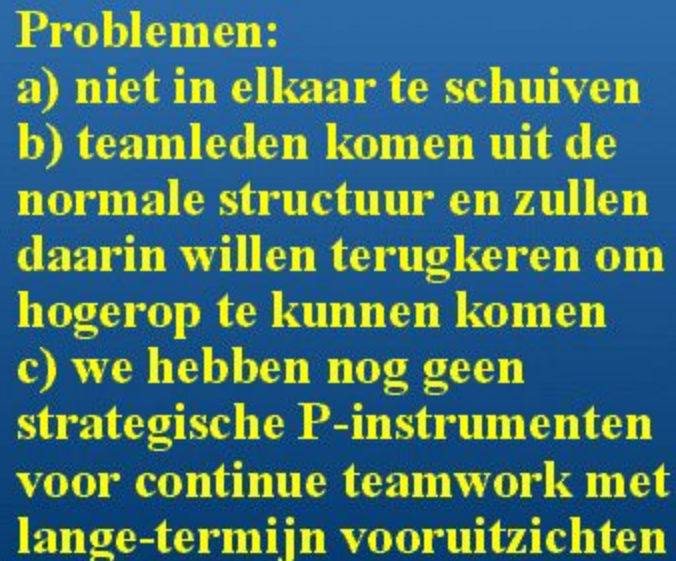
Vragen vóór aanvaarding projectmanagement

- Hoe luidt de opdracht?
- Welke bevoegdheden en verantwoordingen heeft de projectleider?
- Hoe sluit de projectstructuur aan op de staf-lijnorganisatie?
- Met wie communiceert de projectleider en waarover?
- Hoe komt de projectleider aan zijn team?
- Uit welke disciplines bestaat het team?
- Hoe is de man-vrouw samenstelling in het team?
- Wat wordt er gedaan aan team-building?
- 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 deadlines en gekwantificeerde eindproducten?
- Hoe ga je om met conflicten met de staf-lijnorganisatie?
- Wie beschermt de projectleider tegen aanvallen op de persoon?
- Hoe ga je om met de opvatting dat een 'project in de lijn moet zitten'?
- Hoe zet je een satellietstructuur op?

Organisatie aanpassen aan omgeving



Normale staf-lijn structuur



Multidisciplinaire teams

Thema of persoon

Normering

Normvestigend NormBEvestigend

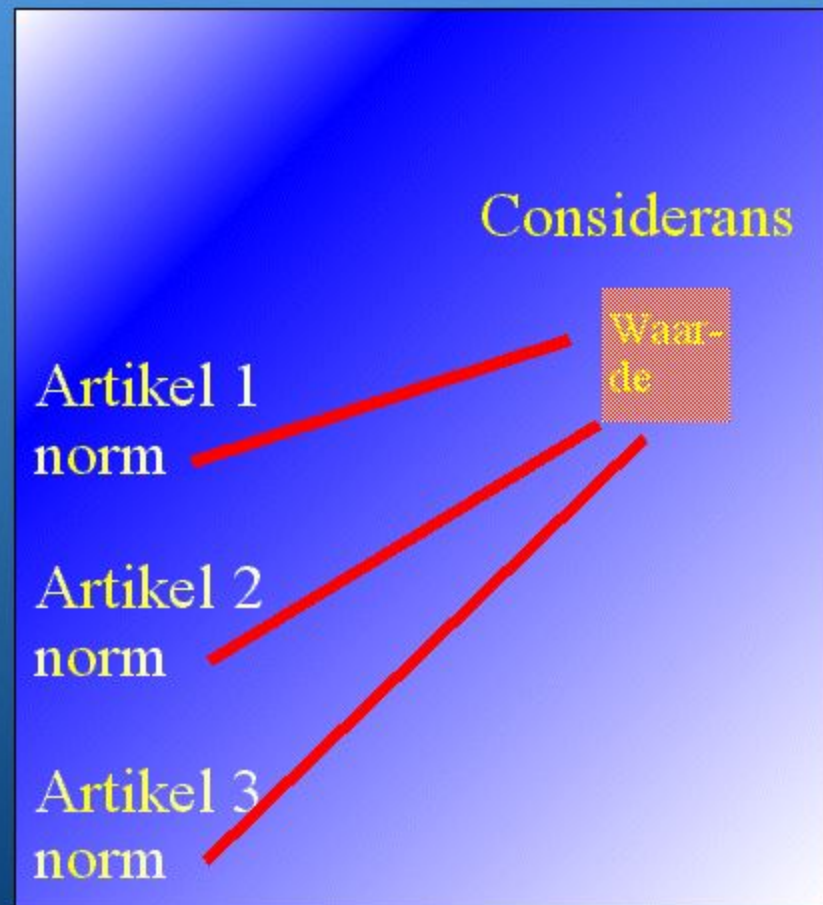
Dictatuur

Geleide economie

Vrije spel der
maatschappelijke
krachten

Recht van
de sterkste

Beleid wetgeving



Functies advies

Informatiefunctie

Legitimatiefunctie

Afschuiffunctie

Inkapselingsfunctie

IJskastfunctie:

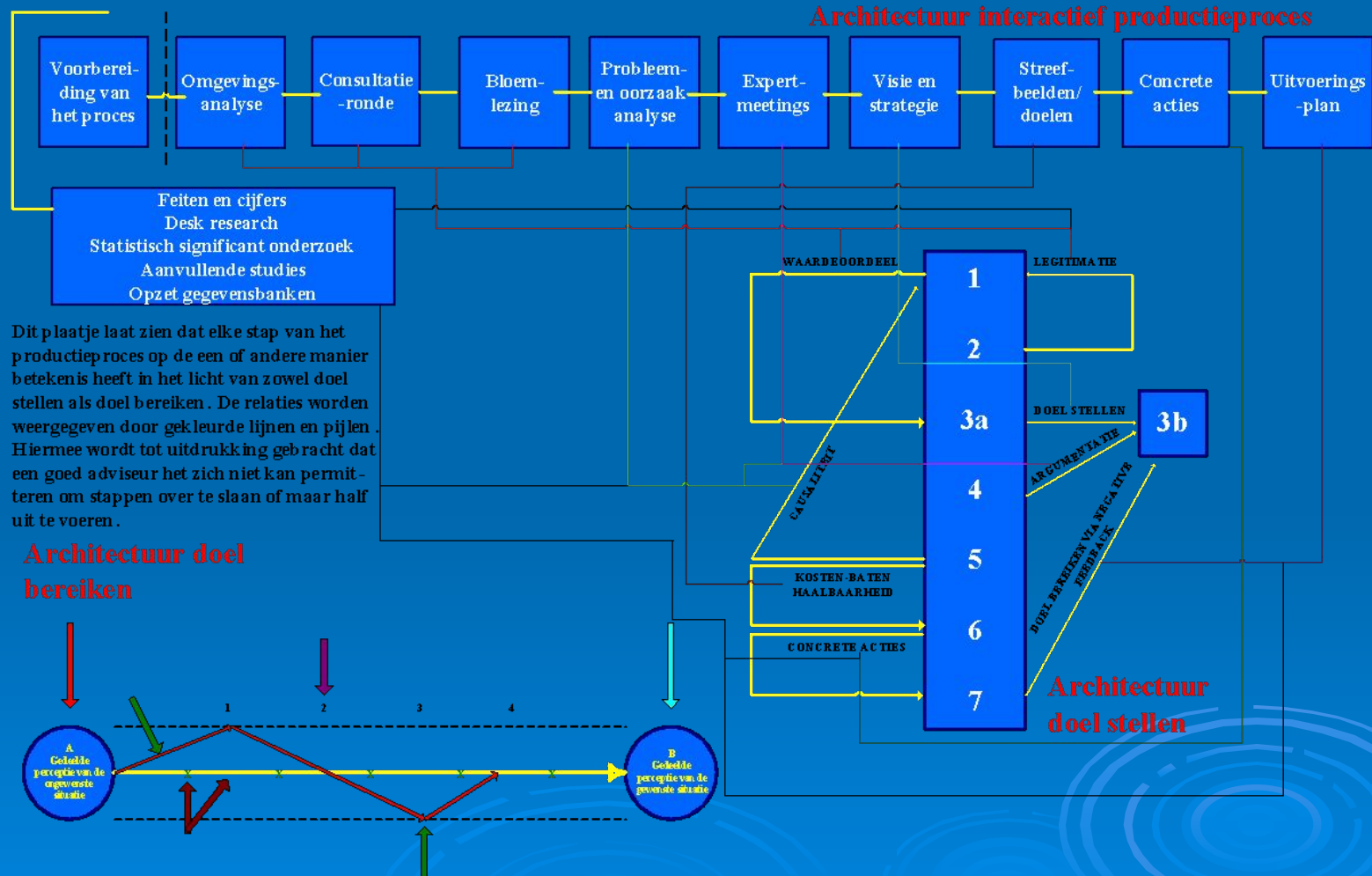
breed samengestelde commissie

twee commissies

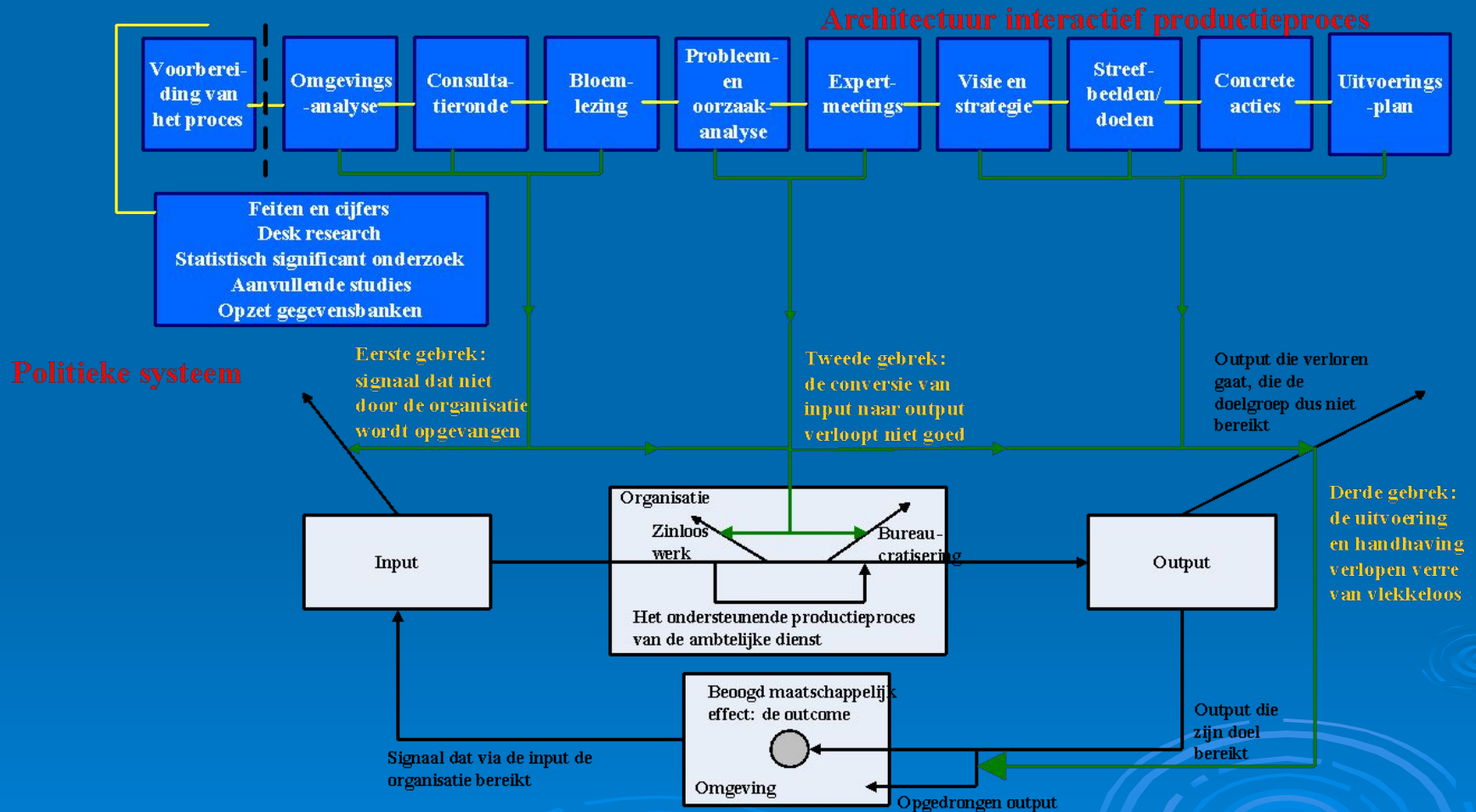
brede maatschappelijke discussie



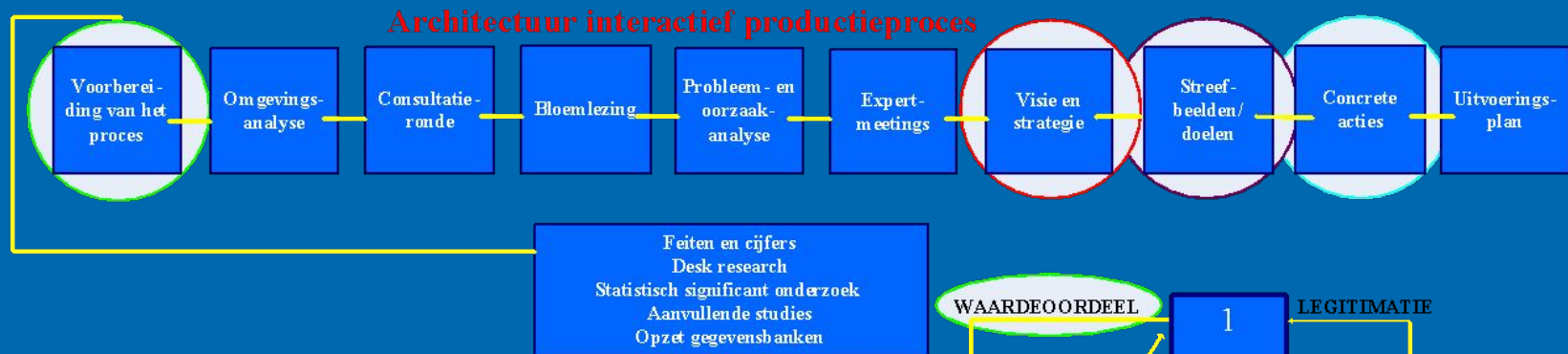
Interactief beleid maken, doel stellen en doel bereiken



Interactief beleid maken en het politieke systeem

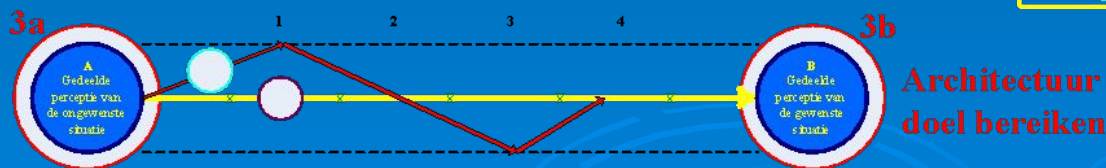
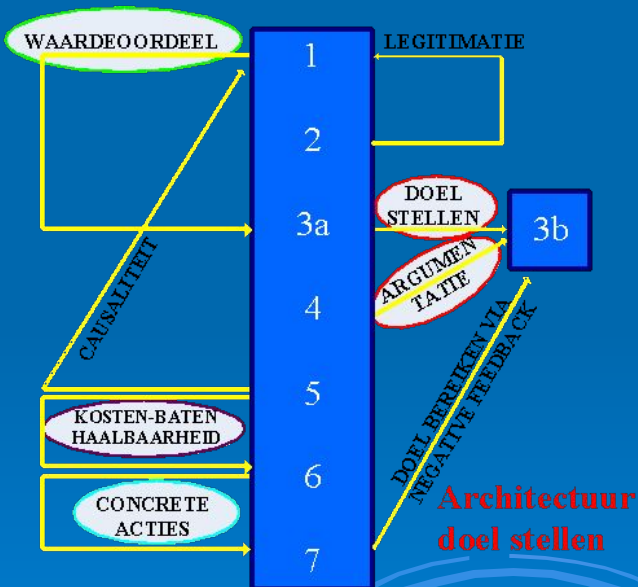


Drie architecturen en politieke besluitvorming

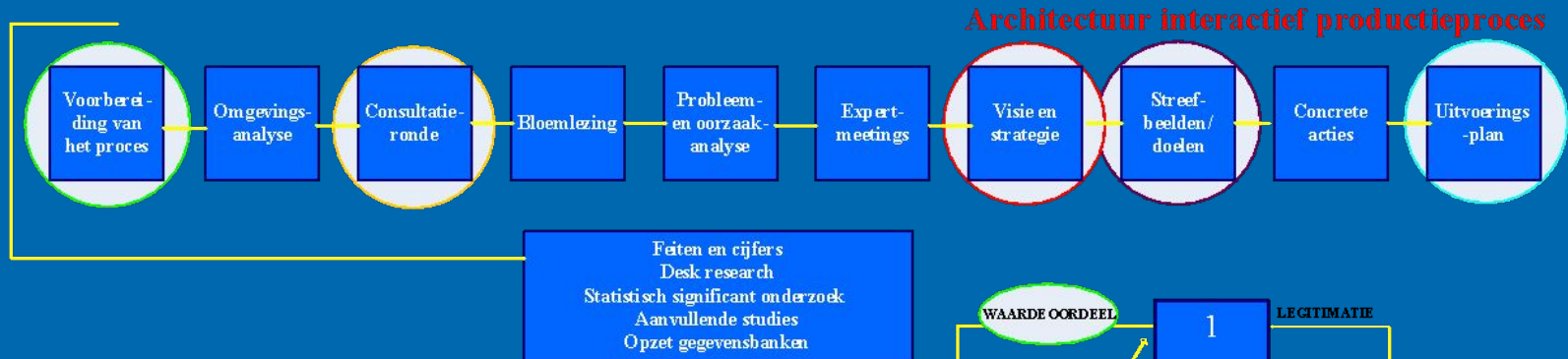


Politieke beslismomenten

- De politiek besluit om signalen uit de samenleving op te pikken: van publieke agenda naar politieke agenda.
- Gegeven de procesdocumenten 'bloemlezing' en 'analyse' stelt de politiek na een debat (argumentenuitwisseling) de visie en strategie vast.
- De politiek bepaalt de politiek-bestuurlijke interventiepunten: hoe diep wordt in het oorzakelijk complex ingegrepen, wat is wenselijk en haalbaar?
- De politiek neemt concrete beslissingen: welke activiteiten, welke projecten en vooral hoeveel (financiële) middelen.

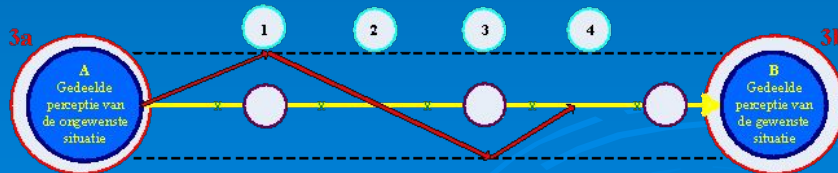
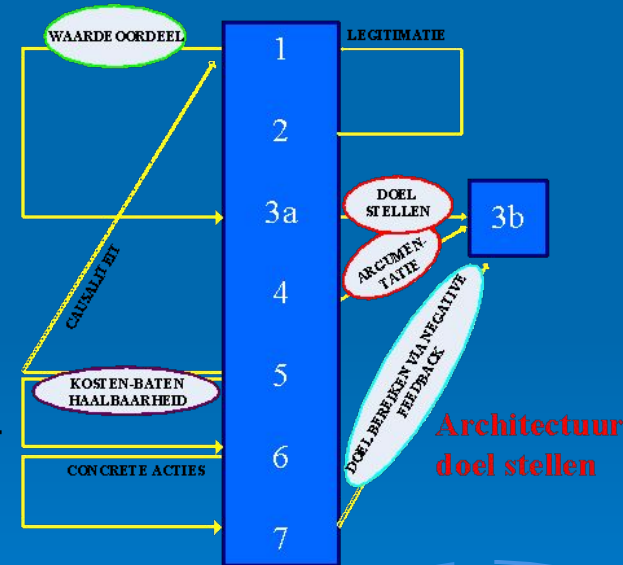


Drie architecturen en het dualisme



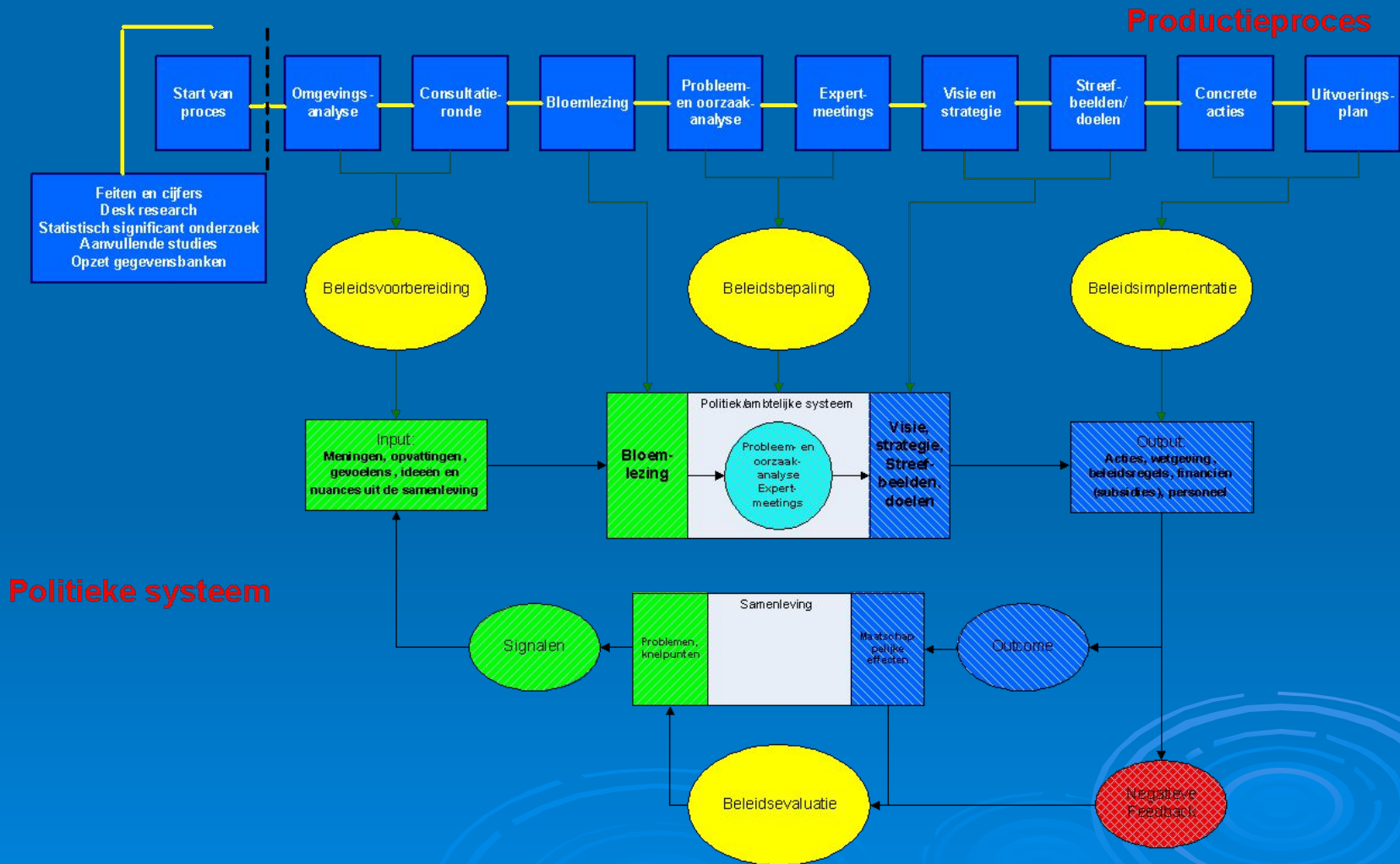
Rol van de gemeenteraad

- De raad kan het initiatief nemen om punten op de politieke agenda te zetten: mondelinge of schriftelijke vragen, initiatiefvoorstel, motie.
- De raad heeft de rol van volksvertegenwoordiger: de raad luistert naar de samenleving.
- De raad heeft een kaderstellende rol: de raad bepaalt de visie op de lange termijn.
- De raad heeft een kaderstellende rol: de raad bepaalt de streefbeelden, doelen op de middellange termijn via voorjaarsnota en kadernota's; de raad bepaalt (op hoofdlijnen) ook de verdeling van de middelen via de programmbegroting.
- De raad heeft een controlerende rol: de raad bekijkt op gezette tijden hoe het gaat met de uitvoering (door het college), of situatie A is verlaten en of situatie B dichterbij is genaderd.

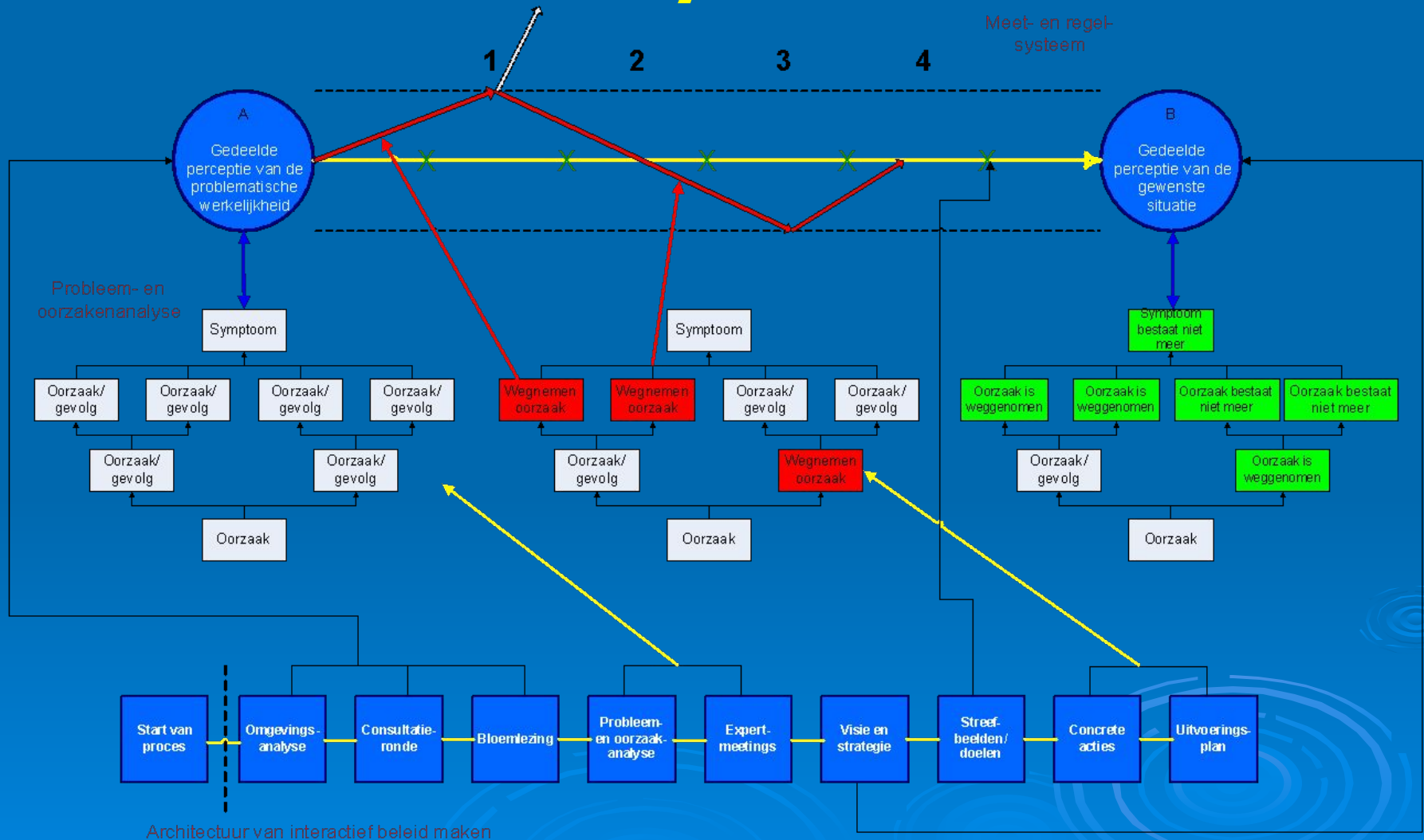


**Architectuur
doel bereiken**

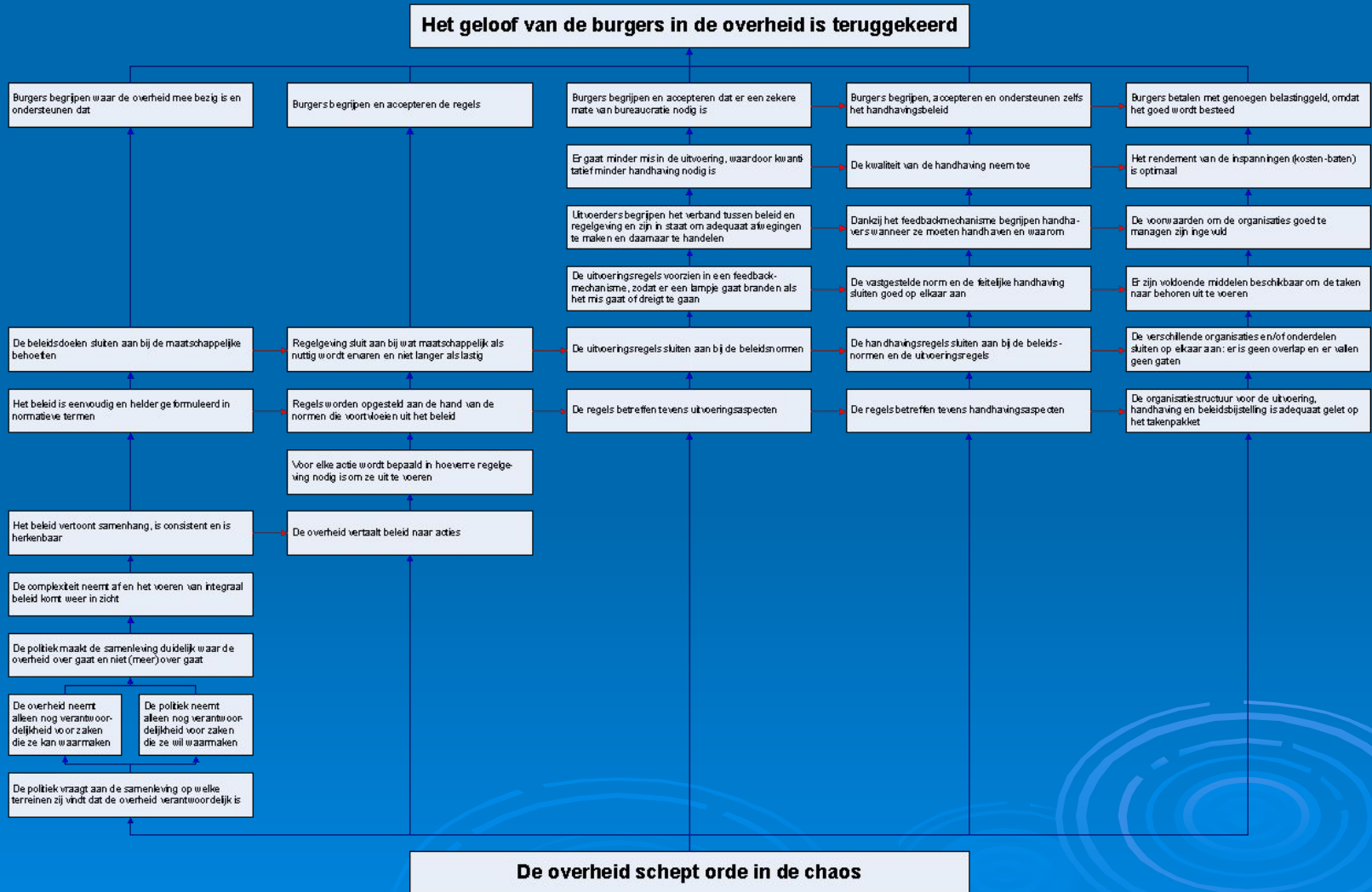
De relatie tussen het productieproces en het politieke systeem



De centrale positie van de probleem- en oorzakenanalyse



De doelenstructuur vanuit het Ketenmodel



Interactief beleid en het open systeem

