

Vroege vogels



Vorbodes als waarschuwing

Prof.dr. Arno F.A. Korsten

Tekst naar aanleiding van een inleiding,
gehouden op verzoek van het provinciebestuur van Noord-Brabant,
Provinciehuis Den Bosch, 15 maart 2013

Ten geleide

Een private organisatie zal voortekenen in de markt moeten zien om goed te floreren, ja zelfs om te overleven. Willen consumenten het product 'en masse'? Is de werkwijze van een onderneming goed om te komen tot verkoop van die producten en om deze op een bepaalde manier vorm te geven? Sommige ondernemingen maken fouten doordat ze niet of te laat zien wat klanten aanspreekt of sterker, waaraan klanten behoefte hebben. Dan mist een onderneming een marktaandeel of wordt zelfs weggeconcentreerd. Het is ook mogelijk dat een bedrijf de markt wel ziet maar de concurrentie er eerder bij is. Ook dan is er een probleem.

Neem de erkende boekhandel. Die heeft over het algemeen veel te laat gezien dat burgers veranderden en boeken via internet gingen bestellen, namelijk via Amazon.com en Bol.com. Dat holde de verkoop van deze boekhandels uit die immers aanvankelijk zelf geen bestellingen online afhandelden en boeken thuis bezorgden, zoals Bol.com wel deed.

Opeenvolgende kabinetten wensten dat mannen en vrouwen meer gingen participeren, lees betaalde arbeid gingen verrichten en dat had grote gevolgen voor huishoudens. De werkende burgers hadden het na gedane arbeid maar druk met onder meer huishoudelijke en verzorgende taken en begeleiding van kinderen. De stap naar de boekhandel was daardoor lastig. En intussen diende internet en met name google zich aan. Werkzame burgers gingen daarop in de avonduren op internet, zochten een boek uit en bestelden en betaalden het van achter de PC. Zoals een destijds in Friesland woonachtige actieve oud-minister rond 2005 opmerkte: *'Ik koop nooit een boek in de boekhandel. Ik bestel alles via bol.com'*. Hij had overigens geen eenvoudig alternatief want hij woonde enkele tientallen kilometers van de boekhandel vandaan.

Veel erkende boekhandelaren zagen aanvankelijk dus weinig in overschakeling naar aan- en verkoop via bol.com-formules en boeken thuis bezorgen, maar wat te doen met e-readers en e-books? Op die ontwikkeling werd hier en daar wel ingespeeld maar deze formule zette in 2011-2013 bij consumenten (nog) niet echt door. Blijkbaar willen veel lezers een fysiek boek in de hand hebben in plaats van vanaf het computerscherm lezen. De verkoop van e-readers en e-books compenseerde het marktverlies van bol.com-formules toen dus (nog) niet.

Wat de boekhandel overkwam, is niet uniek. Ook een overheidsbestuur moet de ophaalbrug naar de toekomst laten zakken. Een overheidsbestuur hoeft geen voortekenen te voorspellen maar moet er wel oog voor hebben dat voortekenen van verandering tijdig in beeld komen, dus opgevangen worden. Nu gebeurt dat nog slechts zelden. Bestuurders hebben al de handen vol aan de *manifeste* problemen waardoor ze geen oor hebben om te luisteren naar 'klopsignalen in de ondergrond', naar *latente* verschijnselen. En er geen oog voor hebben.

Hier kan de bestuurskunde helpen. Heeft de bestuurskunde een antwoord op de snel veranderende maatschappij? Zeker, namelijk door te helpen bij de *signalering* van voortekenen – dus van latente problemen - via de *'weak signal approach'*. De bestuurskunde kan *in methodisch opzicht* behulpzaam zijn bij het opvangen van vroege waarschuwingen van wat eraan komt, van wat staat te gebeuren, en het duiden daarvan en het komen tot handelingsperspectieven. Ik spreek hier van *'vroege vogels waarnemen'*. Dus van voortekenen zien.

Denk maar eens aan een 'oorlog' via internet ('cyber war'). Als hackers als destructieve ict-specialisten in staat blijken om 'met een massale aanval' banken lam te leggen,

kunnen ze misschien ook kernenergiecentrales en andere gevoelige installaties uitschakelen. Daar gaat dreiging van uit. Bezinning is daarom gewenst. Enkele kleine tekenen zijn er. Er bestaat inmiddels bij voorbeeld een leerstoel *Software Security and Correctness* (bekleder Bart Jacobs, Radboud Universiteit); een leerstoel *Politiestudies*, in het bijzonder *Cybercrime & Cybersafety* (bekleder Wouter Stol; bij de Open Universiteit); en een leerstoel *Bestuurskunde*, in het bijzonder *Internet Security* (bekleder Michel van Eeten; bij de TU Delft). Maar leerstoelen zijn niet genoeg en leerstoelbezitters zijn niet in dienst van de overheid. De overheid had zich tijdig moeten bezinnen. In 2011 werd door minister Opstelten van Veiligheid en Justitie weliswaar een *Cyber Security Raad* geïnstalleerd en er volgde in 2012 de komst van een *Nationaal Cyber Security Centrum* (NCSC) maar de centrale overheid heeft niet kunnen voorkomen dat in 2013 vele malen (systeem)banken lam gelegd werden. In de ogen van sommigen betrof het hier overigens een taak van de banken zelf.

Op zoek gaan naar nog zwakke relevante signalen ('weak signals') is voor een overheid om meerdere redenen nodig. Ten eerste om te voorkomen dat overheidsbesturen achteraf vooral crisismangement met hoge responsekosten wordt. Bij voorbeeld als gevolg van een energiecrisis, ict-gerichte bankblokkades, varkenspest, vogelgriep, Q-koorts, dijkdoorbraak, vuurwerkcramp, cafébrand, terreurdreiging, bestrijding obesitas, voedselwarendiscussies, enz.. Er is – metaforisch gezien - een omslag nodig van achteraf 'hozen' naar tijdig de daken dichten. Bestuurders zijn nu vaak te laat in hun reactie. Vooral in de huidige risicomaatschappij met tal van gevaren en risico's worden risico's nogal eens onderschat. Het is ongewenst dat '*we Under-Prepare for Hazards*', zo stellen enkele auteurs naar aanleiding van Hurricane Katrina in New Orleans en omgeving (Daniels e.a., 2008). Dat is een tweede argument pro opsporen van zwakke signalen.

Dat betekent niet dat het gewenst is door te slaan in een preventiestaat, waarin de overheidsbesturen pogen om werkelijk alles wat maar kan ruiken naar een probleem en ongewenst is, gaan proberen te voorkomen (Frissen, 2012; Peeters, 2013).

Voortekenen proberen op te sporen is één maar ze ook zien is twee. Zwakke signalen opsporen heeft iets van turen naar de hemel om 'vroeg vogels' waar te nemen. Het kan lang duren voor je ze ziet. Vroeg vogels waarnemen, blijkt in de praktijk heel moeilijk. Voor zover een overheid al over een uitkijkpost beschikt, staat die niet altijd in de goede stand of is de goede lens aanwezig of is die overheid om andere reden niet effectief in de waarneming. Een belangrijke les van 9/11 (de aanval op 11 september 2001 op vier doelen in het noordoosten van de Verenigde Staten, waaronder op de Twin Towers in New York) was dat overheidsbestuurders en anderen er niet in slaagden om zelfs al bestaande kennis goed te gebruiken omdat men afhankelijk was geworden van grote bureaucratische organisaties (FBI, CIA, etc.). Deze organisaties waren volop bezig met lobby voor hun budgetten en te weinig met komende problemen in de echte wereld. Ze kwamen en komen nogal eens eerst in actie als het te laat is. Dus voor zover er al een organisatie is om voortekenen op te sporen, is die niet altijd effectief. En als de kennis er is, moet je die ook benutten.

Voortekenen zien over een breed spectrum blijkt in de werkelijkheid van alle dag ook moeilijk omdat *bestaande denkkaders* ('frames', paradigma's) en dus bestaand beleidsprogramma's in de weg zitten. Je hebt een bepaalde bril op die je belet om bepaalde zaken te zien.

Daar komt nog iets bij. Zwakke signalen hebben als kenmerk dat ze zich lange tijd 'verstoppert'. Bepaalde verschijnselen blijven *heel lang ondergronds*. Ze verschuilen zich als het ware. Je ziet ze niet makkelijk. Veel bestuurders en ambtenaren hebben er ook

helemaal geen antenne voor of staan er onverschillig tegenover. En persmedia maken er geen melding van.

De boodschap is duidelijk. Ik bepleit hier het slaan van boorputten naar de maatschappelijke onderstroom en andere stromen in economie, technologie, ecologie en in andere opzichten en geef ook methoden hoe dat te doen. Bestuurskundigen en anderen bieden dus handreikingen in een snel veranderende maatschappij.

Wie op zoek gaat naar voortekenen moet ze vinden, duiden en voorzien van handelingsopties. Is nieuw beleid nodig of niet? Die vraag stellen, impliceert vaak de politieke correctheid doorbreken en afstand nemen van bestaande paradigma's of 'frames'.

Mijn beschouwing bevat een pleidooi voor *bestuurlijk management van strategische verrassingen* (Weick & Sutcliffe, 2011). Meer en meer zal beleid niet een zaak zijn en blijven van manifeste problemen aanpakken maar zullen beleidvoerders zich de vraag moeten stellen of de latente problemen en risico's van overmorgen nu al opgepakt moeten worden. Want wachten heeft tot gevolg dat wat sluimert en nog klein is later groter en soms woester de kop opsteekt.

Arno Korsten, 25 april 2013

Inhoudsopgave

1 De bestuurskunde

Wat ik met 'framen' bedoel?
Op elkaar betrekken

2 De veranderende maatschappij

3 Speciale opdracht voor leiders: voortekenen van verandering vinden

4 Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij

5 Omen accipio: ik neem het voorteken aan!

Hoe dienen zwakke signalen zich aan?
Op de goede plek

6 Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders

Veel komt voort uit een oorspronkelijk nog zwak signaal
Analyse van voortekenen als omgevingsanalyse
Functies van opsporen voortekenen

7 Het opsporen van voortekenen in drievoud

1) Proces een: signalering vanuit ander perspectief
2) Proces twee: signalen duiden
3) Proces drie: wat te doen met signalen?
Hebben politici oog voor voortekenen?

8 Methoden voor het opsporen van voortekenen van verandering

(1) De gasbel als inspiratiebron
(2) Het verzamelen van verrassingen
(3) De versterking van afwijking
(4) Issuesmanagement
(5) Learning stories

9 Mogelijke nadelen van het zoeken naar voortekenen

10 Late lessen versterken noodzaak van opsporen van vroege signalen

11 Discussie

Wat betekent dit nu voor het omgaan met kennis?
Hoe doe je dat?
Is er een tegenwerping mogelijk?
Een misverstand mogelijk?
Veronderstelling

12 Samenvatting

Geraadpleegde literatuur

OREN OPEN VOOR DE
WEAK SIGNALS!



1 De bestuurskunde

In 1988 hield ik als hoogleraar een intreedende aan de Open Universiteit met als titel *'Bestuurskunde als avontuur'* (Kluwer, Deventer). Het onderwerp van die oratie was het kunde-karakter van de bestuurskunde, opgevat als de studie van inrichting en functioneren van het openbaar bestuur. Ik hield de aanwezige luisteraars voor dat de bestuurskundeopleidingen niet slechts van studenten onderzoekers moeten maken maar studenten ook moeten scholen in het ontwikkelen van perspectieven of 'frames' op vraagstukken in het openbaar bestuur. Deze *'frame reflection'* achtte ik in de voetsporen van het werk van Morgan, een wenselijke kerncompetentie van bestuurskundeopleidingen en een kernvaardigheid voor bestuurskundigen die in de praktijk van het openbaar bestuur werkzaam zijn. Later zouden de Amerikanen Martin Rein & Donald Schön in hun boek *'Frame Reflection'* het belang ervan met voorbeelden onderstrepen (o.a. Rein, 2006)

Hiermee onderscheidt de bestuurskundige zich van afgestudeerden zoals een econoom, een jurist of een politicoloog. De bestuurskundige kan als geen ander *'framen'*. Dat is de pretentie. De bedrijfskundige doet dat voor vraagstukken in de private sector en de bestuurskundige in de publieke sector. Bestuur- en bedrijfskundigen kunnen van elkaar leren hoe je dat doet maar zijn geen concurrent van elkaar. Immers, bedrijfskundigen houden zich niet of nauwelijks bezig met de overheid.

Wat ik met 'framen' bedoel?

'Framen' betekent een perspectief ontwikkelen, dus een kijk etaleren op een beleidsvraagstuk en die kijk uitwerken in een (integrale) oplossing voor of beperking van een vraagstuk. Kijk en uitwerking dus. Elk beleid kent een bepaalde 'framing', dus een geheel van doelen en middelen - eventueel gedeeld tussen van elkaar afhankelijke actoren in een netwerkcontext - , die een antwoord zijn op een verschijnsel. Komt er nieuw beleid dat het oude beleid opvolgt, dan is sprake geweest van *'reframing'*. Denk maar aan de Bescherming Bevolking, de BB, die als 'verouderd concept' in de jaren tachtig verdween en plaats maakte voor een gemoderniseerde hulpverlening- en rampenorganisatie, die later opging in het concept van de veiligheidsregio.

De Bescherming Bevolking (in de volksmond de BB) was een civiele beschermingsorganisatie die in 1952 werd opgericht om de Nederlandse bevolking in tijd van oorlog te kunnen beschermen. De organisatie was opgezet naar Engels model, waar de civiele beschermingsorganisatie een belangrijke rol had gespeeld tijdens de Tweede Wereldoorlog. De taak die de overheid aan de BB had toebedeeld, was die van het verrichten van steun aan de bevolking onder bijzondere omstandigheden zoals de gevolgen van oorlogshandelingen, maar ook bij grootschalige rampenbestrijding. Ze kende onder meer een brandweer-, een eerste hulp- en een reddingsdienst. De Bescherming Bevolking werd ook belast met het voorlichten van de burgers. Begin jaren vijftig ging men nog uit van een oorlog met conventionele wapens, maar vanaf de tweede helft van de jaren vijftig werd duidelijk dat de Derde Wereldoorlog zeer waarschijnlijk met atoomwapens zou worden uitgevochten. Later werd de BB opgeheven.

Het ene frame op het vlak van bescherming van de bevolking maakte plaats voor een ander. Maar het is ook mogelijk om frames te integreren, samen te voegen als het ware. Een voorbeeld dat tevens illustreert dat een aspectwetenschappelijk perspectief ook een perspectief biedt maar zelden een werkbare oplossing.

Hoe een kijk op een reorganisatie van een gemeente te ontwikkelen?
Naar die vraag kun je juridisch naar kijken. Dat noem ik het *juridisch perspectief*. Dan heb je onder meer oog voor de organisatieverordering en daarmee voor de

organisatiestructuur. Is die verordening nog bij de tijd en spoort die met de praktijk van het functioneren van de gemeentelijke organisatie, of is een aanpassing nodig? Een nieuwe verordening is op te stellen maar leidinggevend en uit de ambtelijke en bestuurlijke sfeer zullen zo een nieuwe verordening nooit voldoende vinden en accepteren als enige informatie- en beslisdocument. Alleen het juridisch perspectief (of frame) volgen, geeft een begrensde kijk. Je hebt ook andere informatie nodig voor een deugdelijk besluit.

Je kunt ook *economisch* naar een organisatie kijken door te letten op de kosten en baten van de organisatie – in actie. Als er meer kosten gemaakt worden dan wenselijk is, is er misschien reden om te denken aan een andere, efficiëntere organisatie-inrichting. De economische kijk op een organisatie levert dus ook nuttige informatie op en maakt de basis voor besluitvorming inhoudelijk al rijker.

Je kunt bijvoorbeeld ook een *sociaal- psychologische bril* opzetten. Dan let je onder meer op de motivatie van de werknemers en hun eventuele weerstand tegen verandering. Ook dat perspectief is van groot belang. Willen de ambtenaren wel een organisatieverandering? Wordt die gedragen? Zijn er alternatieven doordacht?

En je kunt – om een vierde mogelijkheid te noemen - vanuit *politiekwetenschappelijk perspectief* kijken. Dan let je op gezag. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of eerdere pogingen door gezagsdragers zijn ondernomen om tot een verandering van de organisatie te komen en of de gezagsdragers over politieke legitimiteit beschikken. Misschien zijn eerder pogingen wel gestrand. Nou, dan is de vraag of je er nu aan moet beginnen. Is het moment nu wel geschikt?

Op elkaar betrekken

De bestuurskundige weet als geen ander dat je op basis van elk *afzonderlijk* aspectperspectief (alleen een juridisch, of alleen een economisch perspectief, of alleen een psychologisch of politicologisch perspectief) *niet* tot een evenwichtig, doordacht en gedragen besluit kunt komen over de vraag: wel of geen reorganisatie? Je hebt eigenlijk, in dit geval zeker, alle genoemde perspectieven nodig om als bestuurlijk en ambtelijk leidinggevend tot een verstandig voorstel voor een organisatieverandering te komen, als een verandering al nodig is. Je moet ze *op elkaar betrekken* en misschien blijkt dan dat je van een verandering moet afzien of dat je kunt kiezen. De bestuurskundige moet dus *leren om perspectieven te formuleren* bij een vraagstuk, *ze op elkaar te betrekken* en *ze vooral te verbinden, te integreren*. Problemen dienen zich doorgaans immers ‘integraal’ aan en de bestuurskundige is probleem- en toepassingsgericht. Vanuit een aspectmatige bril kun je maar heel weinig problemen oplossen. Doorgaans is een integrale blik vereist.

Dat was de kern van mijn inaugurele rede: leer een bestuurskundige perspectieven formuleren en ze integreren tot een praktijkgericht verhaal of beleid, een *policy frame*. In abstracte termen gesteld, de bestuurskundige moeten we leren om verschillende probleem-oplossingsaanpakken te formuleren. Manier a, manier b en misschien ook wel andere manieren. Immers, je kunt een organisatie op heel verschillende manieren klantgericht maken, zoals ik in mijn oratie liet zien. Je kunt de psychologische drempel voor burgers om de organisatie binnen te komen verlagen maar je kunt ook een frontoffice-backofficesysteem organiseren met een balie voor alle klantcontacten of nog anders te werk gaan.

De in de praktijk werkzame ambtenaar of adviseur moet leren dat ‘framen’ te doen voor bijvoorbeeld een overheidsbestuur dat meer klantgerichtheid wenst te gaan functioneren. Of hij moet het leren voor ministers, burgemeesters en KNVB en andere betrokkenen samen, die in een *beleidsnetwerk* staan voor de vraag hoe voetbalvandalisme te bestrijden of beperken. Of hij formuleert perspectieven over coffeeshopbeleid.

Natuurlijk bestaan er in de praktijk ook perspectieven die niet zuiver zijn aan te duiden als een economisch, juridisch of psychologisch of politicologisch perspectief. In de praktijk groeit beleid en daarom moeten we de student ook leren de *impliciete (ervarings)kennis* van ambtenaren en bestuurders te laten 'aftappen'. Ook dat geeft informatie die nuttig is om te leren intern of extern gericht beleid te formuleren of een ander vraagstuk – zoals een reorganisatie - aan te pakken.

Daarbij geldt in het openbaar bestuur *het primaat van de politiek*. Een regering met een PvdA-premier zal misschien een ander frame hebben ten aanzien van het zorgstelsel of premies om werk te stimuleren (denk aan de Melkertbanen) dan een regering met een D66-premier of een VVD-premier. Het beoefenen van de bestuurskunde is dus al met al een spannend avontuur.

Maar, zo is een vervolgvraag, heeft de bestuurskunde ook een antwoord op de snel veranderende maatschappij en op het opvangen van signalen waaruit blijkt dat een bestaand beleid zijn langste tijd gehad heeft, dat een nieuw frame overwogen moet gaan worden? Op die vraag ga ik hier in. Een relevante vraag want dat de Bescherming Bevolking verouderd was, diende zich al lang tevoren aan. En dat bol.com de boekenverkoop van boekhandels door middel van bestellingen via de personal computer en snelle aflevering van boeken aan huis zou bedreigen, had althans de leiding van bol.com al vroeg door; ze zag een gat in de markt.

Het is eigenlijk ongewenst dat er eerst een crisis nodig is die duidelijk maakt of een bestaande aanpak of beleid slechts is. Juist door aanvankelijk nog 'zwakke signalen' op te vangen, in feite de 'frontrunners' van een latere manifeste verandering, en je daarop te bezinnen en deze signalen van een (succesvol) antwoord te voorzien, ben je de crisis mogelijk voor. Voorbodes zien, daar gaat het om.

2 De veranderende maatschappij

De periode na 2000 heeft sporen in de samenleving nagelaten. Veel burgers leven in onzekerheid over terreurdreiging en de regering roept zelfs op tot algehele oplettendheid in de eigen omgeving ('alert'). Onzekerheid is echter geen incident meer omdat burgers leven in een risicomaatschappij vol met tal van onzekerheden. Kenmerkend voor zo'n risicomaatschappij (zie werk van Ulrich Beck) zijn juist de *vele* structurele risico's door bijvoorbeeld:

- terreurdreiging;
- dreiging van hoog water door regenval of tsunami's en stijging van de zeespiegel als gevolg van klimaatverandering;
- aantasting van de voedselveiligheid door landbouwcrises zoals de varkenspest en gekkekoeienziekte of handelwijzen van de vleesverwerkende industrie;
- instabiliteit in de energielevering door stroomstoringen en overbelaste energiecentrales;
- aardbevingen of dreigende oliecrises;
- onderzoek naar het klonen van dieren.

Deze risicomaatschappij kennen we uit *oude woorden*, zoals:

aardgasbel, aardbevingen, alarmfase, watersnood, epidemie, dijkdoorbraak, body guard, inlichtingendienst, corruptie en fraude.

Maar deze risicomaatschappij leverde recent ook tal van *nieuwe woorden* op zoals bijvoorbeeld:

gekloonde menselijke embryo's, stamcellenbank, inlichtingen- én veiligheidsdienst, veiligheidsadviseur, risicoburger, risicoladder, risicoanalyse, risicogroepen, risicomangement, terreurdreiging, dreigrap, zelfmoordcommando, vogelgriep, pandemie, ophokplicht, verpakings- en etiketteringsproblemen met rundvlees en paardenvlees, ecoterrorisme, lonsdaler, jihadisme, polderimam, fatwa, hoofdhoekjesdiscussie, occidentalisme, knuffelmarokkaan, cameratoezicht, megalomaan gedrag.

Wat dan te doen? Overheden moeten in feite inlichtingendiensten hebben die tijdig opsporen wat aan de horizon verschijnt, wat in de toekomst staat te gebeuren. Maar dan niet alleen een inlichtingendienst in de vorm van een AIVD of inspectie. Van inspecties weten we dat ze vaak ook achterlopen (Mertens, 2009, 2011) en die bestaan over het algemeen slechts op landelijk niveau.

Waarom te denken bij het opsporen van wat eraan komt? Een voorbeeld.

Wat betekent klimaatverandering, in de zin van opwarming van de aarde, voor infectieziekten, nieuwe soorten infecties, de omvang van de ziekten, de ernst, het verspreidingsgebied, de gevolgen, de remedies, de voorzorgsmaatregelen. Wat is eigenlijk de stand van de kennis? Zijn de alarmeringssystemen voor infectieziekten adequaat? Zijn er (on)voldoende vaccinaties ontwikkeld en ook beschikbaar?

Het zou in principe mogelijk moeten zijn om bestuurlijk om te gaan met wat aan de horizon verschijnt. Uit zo een exercitie moeten kennis- en beleidsvragen zijn af te leiden die een bijdrage leveren aan een *strategische kennisagenda*. Deze aanpak zal vermoedelijk domein- en disciplineoverstijgend zijn (Verlaan, In 't Veld e.a., 2007).

Wie afwacht tot crises ontstaan, loopt achter de feiten aan. Versta daarom de voortekenen!

Wie vroege signalen wil traceren, moet natuurlijk breed kijken en niet alleen naar veiligheid, gevaren en risico's. Voortekenen kunnen ook betrekking hebben op kansen voor bepaalde individuen, categorieën en groepen in de samenleving. Een samenleving slechts typeren als een risicomaatschappij is te beperkt.

3 Speciale opdracht voor leiders: voortekenen van verandering vinden

Er is één belangrijke opdracht voor bestuurders in de risicomaatschappij die speciaal belicht en uitgewerkt wordt: *de noodzaak om boorputten te slaan in de (maatschappelijke en andere) onderstromen*. Bestuurders moeten minder afwachten wat de *manifeste* problemen of veranderingen in de maatschappij zullen zijn, maar meer dan tot nu toe de voortekenen van maatschappelijke, culturele, demografische, technologische en economische verandering signaleren, duiden en voorzien van handelingsperspectieven. Het dak tijdig dicht is beter dan bij lekken 'achteraf 'hozen'. Het gaat dus om drie aspecten: eerder signaleren, duiden of wat opgevangen is betekenis heeft voor de overheid en/of samenleving en zo ja welke, en komen tot een onderkenning van actiemogelijkheden, tenminste als daar reden voor is.

De vulkaanuitbarsting verwachten, is beter dan de verwoestende, brede hete lavastroom al zien aankomen (als dat nog kan). Preventie verdient meer aandacht dan louter volstaan met repressie.

Probeer in het oog te krijgen of er vaker stroomstoringen optreden, of een gekke koeienziekte een voorbode is van wat anders, of als burgers in lange jurken en met baarden gaan rondlopen dit een voorteken is van het zoeken naar identiteit in een multicultureler maatschappij.

Wie dat als bestuurder voortekenen opspoorde of het met anderen samen had gedaan, had veel eerder maatregelen kunnen nemen tegen terreurdreiging, rellen in oude stadswijken, uitvallende treinen, stroomstoringen, bedreigingen van de voedselveiligheid, etikettenzwendel (van vleesproducten; paardenvleesrel in 2013) of klimaatverandering. Nu moest er weer eerst een dijkdoorbraak in Wilnis optreden om oog te krijgen voor werking van dijken in omstandigheden van langdurige droogte. En moest er een vuurwerkcramp optreden alvorens de ernst werd ingezien van een verkeerde ligging van vuurwerkopslagplaatsen in een bevolkte woonwijk in Enschede. En was de tropische orkaan Katrina (2005) nodig alvorens Nederlandse specialisten ingevlogen werden in Louisiana om een goed te kijken naar de dijkstructuur en dijkhoogte nabij New Orleans om de kans op een verwoestende werking van een orkaan met een eenzelfde kracht te verkleinen.

In het waarnemen van voortekenen, is volgens mij sprake van een schrikbarend 'tekort'.

Wie de voortekenen had verstaan, was voorzichtiger geweest in het omarmen van de zegeningen van het studiehuisdenken in het onderwijs of de radicale invoering van het 'nieuwe leren' en het wel heel ver terugdringen van cognitief gericht onderwijs (Prick, 2006; Sommer, 2006). En wie ziet dat de Citotoets niet meer verplicht wordt (mede omdat leerkrachten bepaalde zwakkere leerlingen buiten de toets hielden omdat dit het beeld van de school als geheel naar beneden zou halen) maar er een schooladvies komt op het eind van het basisonderwijs, die kan eigenlijk zien aankomen dat niet alleen de leerling goed voorbereid wordt op vervolgonderwijs maar ouders zich gaan richten op 'hoe kan ik de opsteller van het studieadvies zo beïnvloeden dat mijn kind net naar een iets "hogere" vervolgopleiding kan dan de adviseur van plan is op te schrijven'. Omkoperij en intimidatie liggen op de loer (Aleid Truijens, 11 maart 2013, De Volkskrant).

Vroege signalering (ook van neveneffecten van beleid) is een heel *zware opgave*.

Waarom?

1. Tal van politici zijn bezig met de agenda van gisteren of heden. Bekend is immer dat het denken op langere termijn bij overheidsbesturen niet het sterkste punt is (Abma, 2011).
2. Er is ook een andere reden om te stellen dat vroege signalering geen gemakkelijke taak is. Niet alle voortekenen zijn immers allemaal van betekenis. Wie kijkt wat eraan zit te komen, moet in feite zeven.
3. En sommige voortekenen (verwachte veranderingen) die je wel uitzeefde en serieus nam, 'waaien' als aanvankelijk nog dreigende buien weer 'over'.
4. Wie teveel voortekenen met een dreigend karakter ziet, kan vervallen in een paranoïde samenleving waarin risicobeperking 'fobische' beleidsvormen aanneemt en onbetaalbaar wordt. Dat maakt het maken van een toekomstscan, of hoe je de signalering van voortekenen of zwakke signalen ook wilt noemen, niet eenvoudig.

Toch telt de gewaarschuwde voor twee. Wie gewaarschuwd is voor een vulkaanuitbarsting, kan een goed heenkomen zoeken; wie de signalen niet zag, loopt grotere risico's.

Wie de nog *sluimerende kleine voortekenen* verstaat, kan latere manifeste radicale krachten vóór zijn en er een discussie in het eigen apparaat en/of met de burgers over starten. Wie weet dat de zeespiegel stijgt, kan tijdig de dijken verhogen of andere maatregelen nemen.

Maar het paradoxale is dat besturen heel veel moeite hebben vanuit hun eigen beleidskaders (hun paradigma) om afwijkingen te zien. Bestuurders laten in hun denken veelal geen afwijking toe. Dat is fout. Heb juist oog voor afwijkingen en ga ze tijdig in verband brengen met andere verschijnselen, ga ze duiden en ga eens kijken of je wat moet doen en zo ja, wat dan tot de mogelijkheden behoort. Denk dan ook maar aan het afschaffen van andere zaken want anders ontstaat nieuwe onoverzichtelijkheid.

Latente verschijnselen zijn aanvankelijk klein; ze verschuilen zich. Daarom zijn ze moeilijk waarneembaar. Wie ze al ziet, constateert dat ze vaak niet passen in het bestaande beleid en zal ze daarom negeren. Het is bovendien geen gangbare praktijk om naar voortekenen te kijken omdat de manifeste problemen altijd voorop staan en de aandacht vragen. Met de waarneming van een latent probleem scoort een politicus ook niet. Is er een probleem dan moet de oplossing er bij voorkeur bij geleverd worden.

4 Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij

Zou de Veluwe te maken krijgen met een ijsberenplaag? Hoe spoor je voortekenen van verandering op? Zou trendanalyse wat zijn? Het CBS brengt op tal van gebieden lineaire trends in kaart. Trendwatchers wijzen ook op trends. Zij gaan vaak meer intuïtief te werk en werken minder met statistisch materiaal.

Trends vast stellen, is van belang. Maar welke trend voor wie? En wat gaat eigenlijk vooraf aan een trend? Overheden bedienen zich van trendanalyses, toekomstverkenningen en *early warning systems (EWA)* om bepaalde trends op te sporen *ter beperking van risico's*. EWA heeft traditioneel een functie in het kader van de kust- en rivierbeveiliging en de binnenlandse veiligheid.

We noemen een paar trends die rond 2010/11 aan te treffen waren in boeken van trendwatchers, als *'Megatrends'*, en voeg enkele andere toe.

- *De wereld glocaliseert*: we halen de wereld via tv in huis, reizen over langere afstanden maar trekken ons ook terug in de eigen leefgemeenschap: stad en dorp. Bij de ontwikkeling van de eigen wijk of dorp is sprake van betrokkenheid. Nederlanders gaan meer *cocoonen*.
- *Russen kopen benzinetankstations langs verkeersaders op*. De namen van Esso en Shell zullen minder en minder te zien zijn.
- Nederland wordt *pluriformer* qua etniciteit, religie, leefstijl. Maar ook homogener: zwarte scholen, witte scholen.
- Nederland *latiniseert*. Er wordt meer buitenshuis gegeten. De temperatuur stijgt, het aantal airco's neemt toe, geluidhinder van airco's stijgt. Latinisering uit zich ook in 'graaien' en integriteitsvraagstukken. Meer corruptie? De rol van geld in de samenleving wordt niet minder. Integriteitsdiscussies verhinderen dit niet.
- *Wellness* groeit verder als fenomeen. Gezond eten, meer kwaliteitseisen, sportief bezig zijn. Tegelijk wordt vetzucht dan een probleem.
- *Personalisering van de politiek* zet door. Leiderschap gevraagd. Dat politieke partijen een idee- en debatpartij kunnen zijn, die debatten organiseert en via nieuwe ideeën aanhang verwerft en verschil maakt om zo verkiezingen te winnen, wordt een achterhaalde gedachte als personalisering doorzet.

- Nederland *islamiseert*: in de randstad zal de islam spoedig de grootste godsdienst zijn. De vraag is of Nederarabië en Eurabië ontstaat. De rol van Turkije wordt belangrijker volgens sommigen.
- Nederland *vergrijst*. Er worden meer kinderen geboren van allochtone ouders dan van autochtone.
- De *verzorgingsstaat* wordt gestript, de *rechtsstaat* verandert. Burgers krijgen meer eigen verantwoordelijkheid. Die beweging komt mede voort uit individualisering en meer arbeidsparticipatie. Partners maken meer eigen keuzen en de sociale zekerheid en zorg moet daar rekening mee houden.
- *Veiligheid* wordt nog belangrijker. *Gated communities* komen al in Nederland voor: Ommuurde kastelen met gracht en al. De privacy wordt minder, camerabewaking neemt toe. Identificatie op *dna-basis*. 'Big brother' komt verder naderbij.
- *Onderwijs* is belangrijk maar ervaring ook. Competentiegericht leren marcheert verder op. Academische titels zullen verdwijnen na de verrommeling van masterdiploma's?
- 'Ondergronds bankieren' (zgn. *hawallabankieren*) bestaat en er gaat veel geld in om: geldhandelingen geschieden niet via een bank maar op basis van vertrouwen via een juwelierszaak, eethuisje in migrantenbuurten. Volgens een IMF-schatting gaat er jaarlijks wereldwijd 100 miljard dollar in om. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen. En kent geen identificatieplicht. Betalingen zijn 'aan toonder'. Dit bankieren staat veelal ten dienste of gebeurt in functie van criminaliteit.
- *Monumentenzorg* verandert. Patatkramen verdwijnen. Een patatkraam komt op de monumentenlijst evenals enkele gemengde agrarische bedrijven. Koeien grazen t.z.t. in gesubsidieerde tuinparken.

Recent is monitoring een uitingsvorm geworden, die echter meer weg heeft van interbestuurlijke verantwoording over wat bereikt is dan van echte early warning systems (De Kool, 2007). Er komen echter ook nieuwe methoden voor. We doelen hier op manieren van *early detection* van *windows of opportunity* via de *weak signal approach*. Daarvoor breken we hier een lans.

Een uitgekauwd onderwerp is de opsporing van zwakke signalen intussen geenszins? Zeker niet. Wie een boek bekijkt als '*Publiek management, 65 modellen*' zoekt vergeefs naar de *weak signal approach*. We missen die aanpak ook in een boek als '*Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*' (Geul, 1998). Maar Geul gaat dan ook in op *beproeft* methoden van beleidsconstructie. Dat maakt het niet minder interessant.

5 Omen accipio: ik neem het voortekenen aan!

Wie de vinger aan de maatschappelijke pols wil houden en voortekenen of voorbodes van verandering wil signaleren, heeft absoluut niet genoeg aan trendanalyses of trendwatching. Hij of zij moet oog ontwikkelen voor signalen die *aanvankelijk* nog zwak zijn en voor disruptieve verschijnselen (in plaats van louter oog te hebben voor het lineaire). Zwakke signalen zijn voortekenen van verandering, voorbodes. Kruidvat, een drogisterijketen, had tijdig in het oog dat klanten niet alleen vroegen naar hoestdrankjes, after shave lotion of parfum maar ook te bedienen waren met betaalbare cd's met klassieke muziek, een tot dan toe voor de drogisterijketen volkomen vreemd product.

We geven enkele voorbeelden van voortekenen van de afgelopen jaren. Je kunt ze halen uit de ingezonden brieven in kranten of door gewoon goed rond te kijken en te spreken met bepaalde groepen. Nog beter, zet een 'dwarse kijker' aan het werk.

1) Internet bevat volop informatie voor het maken van bommen. Dat verontrust ons eerst recent. *Internetsociologen* zien nog meer opvallende zaken.

2) Het grootscheeps gebruik van fpu bij oudere leraren in het middelbaar onderwijs wordt wel geïnterpreteerd als een succes maar bij nader inzien is sprake van een zwak ander signaal: menigeen vertrok uit *onvrede* met de onderwijsorganisatie, waarin meer en meer bureaucratie optreedt en onderwijsgeevenden worden weggedrukt door managers, die vroeger een soms een matige of slechte docent waren maar meer verdienen. De publicatie *'Beroepszeer'* gaat hierop in.

3) Een ander voorbeeld is *MTV en the Box*. De clips daarin geven een indruk van de dominantie van beeldtaal. Er wordt niet rustig gesproken. Beelden worden heel snel opgevolgd. Het beeld dat in dit clips oprijst van mensen is machoachtig; het beeld van 'de vrouw' spoort weinig met emancipatiedoelinden; vrouwen worden slechts afgebeeld als blote of half blote figuranten rondom voornamelijk zwarte mannen. Denk aan: Snoop Dogg met twee vrouwen aan een halsband bij de MTV Video Music Awards, 2003.

4) De overdaad van *zogenaamd nieuws* op TV, internet, radio. Die leidt tot informatie-overload bij jongeren waarop met apathie gereageerd wordt.

Hoe dienen zwakke signalen zich aan?

Zwakke signalen hebben in het begin vaak zwakke vertolkers. Om met Johan Cruyff te spreken: dat is logisch! Zwakke signalen dienen zich niet aan als evidenties want dan waren het al snel manifeste verschijnselen. Nee, *ze sluipen op kousenvoetjes*. Je hoort en ziet ze niet makkelijk.

Latente verschijnselen zijn in het begin nog klein. Je moet al buiten de gebaande paden treden om iets te zien of te horen. 'Think different'. Kun je dat niet en zie je ze over het hoofd, dan verschijnen ze later als veel groter. Misschien zelfs als woester, zoals in geval van de orkaan Katrina, in New Orleans.

Maar als er dan iets van signalen te zien is, hoe moeilijk ook, hoe dan bij voorbeeld? Verderop volgen nog voorbeelden maar hier al vast een voorproefje van heel vroege vogels.

1) Allereerst is er het fenomeen van *de roepende in de woestijn*. Daarmee bedoel ik dat een signaal zich aandient in de vorm van een waarschuwing van een eenling of als een klein 'beekje' met waarschuwingen. Denk aan de columns van Leo Prick (2006), die jarenlang in een dagblad verschenen en veelal kritiek bevatten op onvoldoende doordachte onderwijsvernieuwingen in Nederland. Prick is wel in de hoek gezet door bewindslieden van onderwijs uit de periode 1970 – 2000, die zich verdedigden, maar hij liep in feite decennia voor op de latere kritiek van de commissie-Dijsselbloem en Beter Onderwijs Nederland (BON; Verbrugge c.s.).

Uit het Manifest van BON uit 2006 de volgende tekst:

'Al bijna veertig jaar wordt er nu gesleuteld aan ons onderwijs. Naar we inmiddels kunnen vaststellen heeft de invoering van de Mammoetwet de deur opengezet voor een niet aflatende stroom van hervormingen en vernieuwingen op vrijwel alle onderwijsniveaus. Ons onderwijs is daardoor eerder in een permanente bouwput veranderd dan dat er degelijke nieuwbouw is gepleegd. Helaas is de maatschappelijke interesse voor deze ingrijpende hervormingen lange tijd zeer gering gebleven, zodat de initiatieven daartoe vooral zijn uitgelopen van een

relatief kleine bestuurlijke kaste in onderwijsland. Leraren en docenten die kritische kanttekeningen plaatsten, werden door bestuurders en 'deskundigen' al snel weggezet als vakidioten of behoudzuchtige lesboeren. Deze tendens werd versterkt door het ontstaan van een enorme beleidsmatige 'bureaucratische' schil om het onderwijs heen, bestaande uit ambtenaren, onderwijskundigen, managers, onderwijsadvies- en reclamebureaus, consultants enzovoorts. Zij waren immers nodig om alle hervormingen te propageren, faciliteren, implementeren en controleren. De zeggenschap van leraren en vakdocenten op de inrichting van hun vak én onderwijsinstelling nam tezelfdertijd navenant af, zodat zij in vele onderwijsinstellingen qua status en salaris onder aan de ladder bungelen'. 'Aanvankelijk was het misschien een oprecht ideologisch gemotiveerde hervormingsagenda die ten grondslag lag aan idealen als de middenschool en de latere basisvorming. Maar zoals ook Leo Prick in zijn boek *'Drammen, Dreigen, Draaien'* heeft laten zien, lijken vele veranderingen in de jaren negentig zeker ook te zijn ingegeven door de behoefte van politici om te scoren of geen gezichtverlies te lijden. Daarbij werd de sociale agenda van democratisering, gelijke kansen voor iedereen en het anti-autoritaire ideaal van de individuele zelfontplooiing gecombineerd met een quasi-marktdenken, waarin onderwijs als een product door de onderwijsklant wordt afgenomen'.

2) Een tweede vorm is *de anomalie*. Soms dient een zwak signaal zich aan in de vorm van een verschijnsel dat symbool wordt voor een uit de hand lopende praktijk. Denk aan woningcorporaties die in de jaren negentig van de vorige eeuw van het toen zittende kabinet meer vrijheid van handelen kregen ('bruteringsoperatie'). Plotseling ging een bepaalde corporatie overwegen te investeren in woningbouw in België, daarmee de maatschappelijk taak in Nederland verwaarlozende.

3) Een zwak signaal kan zich ook aandienen als *probleem* op zich, dat een voorbode is voor een later waargenomen *grotere* uitwas.

Denk aan de aangehouden Duitse voetbalscheidsrechter die steekpenningen had aangenomen voor wedstrijdbeïnvloeding en daarvoor veroordeeld werd. Dit leek aanvankelijk een verbazingwekkende, voor onmogelijk gehouden daad. Deze kwestie was echter een voorbode van onderzoek naar beïnvloeding van de uitslag van voetbalwedstrijden en de rol van wedkantoren daarbij ('match fixing'). Dit onderzoek bracht aan het licht dat gepoogd is honderden voetbalwedstrijden te beïnvloeden. Inmiddels is het verschijnsel match fixing in het stadium van een manifest probleem. Sportminister Edith Schippers heeft daarom in 2013 opdracht gegeven tot onderzoek naar match fixing in Nederland.

Match fixing slaat op weddenschappen bij sportwedstrijden. Gokkers kunnen bij wedkantoren op internet inzetten op uitslagen van wedstrijden in de hele wereld. Maar ook op bijzaken, zoals de eerste corner bij een voetbalwedstrijd. Waar het nu met name om draait is het beïnvloeden van uitslagen. Wedstrijden bewust verliezen, het werd tot voor kort voor onmogelijk gehouden. Maar in Nederland werden acht wedstrijden uit het betaald voetbal in 2011 en later als 'verdacht' aangemerkt. Bepaalde clubs werden genoemd zoals Volendam en Fortuna Sittard. Dat leidde tot paranoia bij die clubs. Elke blunder van een keeper, uitglijder van een back of misser van een spits kan leiden tot gefluister op de tribunes en bij tv-uitzendingen in de huiskamers. Maar match fixing is niet makkelijk te bewijzen. Soms verliest een team omdat er eenvoudig sprake is van krachtsverschil. Is match fixing een probleem dat bij clubs te leggen is? Dat is volgens clubdirecteuren onjuist. Ze menen dat goksyndicaten spelers op individueel niveau benaderen. Vaak zijn het ook spelers van kleinere clubs, uit 'de

kelder' van een competitie. Bij grotere clubs wordt immers meer verdiend waardoor de behoefte aan extra inkomen geringer zou zijn, zo luidt de veronderstelling. Overigens wordt er niet alleen gewed om wedstrijdwinst maar ook op ridicule wedstrijdmomenten zoals 'de eerste gele kaart' en 'de eerste inworp'.

Het samenwerkingsverband van politiediensten in Europa, Europol, publiceerde begin 2013 een omvangrijk onderzoek naar match fixing. Daarin kwam naar voren dat inderdaad sprake is van een omvangrijk crimineel netwerk. In totaal werden 425 mensen uit vijftien landen verdacht van het beïnvloeden van 380 voetbalwedstrijden op profniveau. Van de 425 personen kwamen vijf verdachten uit Nederland.

Match fixing is een voorbeeld van afwachten. Eerdere zwakke signalen zijn in Nederland enkele jaren genegeerd. 'Bij ons zou dit niet voorkomen'.

4) Soms is de start van een *nieuwe onderneming* een zwak signaal. Het daarop volgende succes wordt dan een manifest signaal. Een goed voorbeeld daarvan is bol.com, een firma die de erkende boekhandels stevige concurrentie aandeed door bestellingen via internet mogelijk te maken en boeken aan huis af te leveren. In de gezondheidszorg vindt men ook voorbeelden.

Dan zijn er nog de affaires. Hoe passen die in dit beeld? Op het moment dat een zaak een affaire is geworden, is van een zwak signaal *geen sprake meer* want dan ligt direct al veel op straat. Dan zijn de zwakke signalen in de organisatie zelf misschien niet (tijdig en goed) opgemerkt en is de crisis ingetreden. De manifestatie van een affaire is op zich wel een signaal naar de sector in termen van: dit kan bij u mogelijk ook optreden. Zo zien we dat er in werkelijkheid *een keten van wel of niet gemiste signalen* kan optreden.

Waarom moeten we denken? Denk aan de Ceteco-affaire in de provincie Zuid-Holland. Een ambtenaar had teveel vrijheid gekregen om 'van geld geld te maken'. Op zijn gedrag was onvoldoende controle uitgeoefend. Aanvankelijk werd de betrokken ambtenaar zelfs zeer geloofd voor zijn werkwijze. Van zijn verdiensten werden een personeelsfeest gefinancierd en meer. Later was een van de lessen dat deze gang van zaken niet meer was toegestaan. Vroege signalen waren niet opgemerkt door het college van gedeputeerde staten. Het kostte enkele bestuurders hun kop.

Ceteco-affaire: Voortekenen niet serieus genoeg genomen

Aan dagbladpublicaties en gesprekken met enkele informanten ontleen we het volgende beeld (opgenomen in wikipedia).

'De Ceteco-affaire werd de naam voor een affaire in 1999 toen aan het licht kwam dat de provincie Zuid-Holland in het geheim voor ongeveer twee miljard gulden bankierde met als doel het maken van winst.'

'In september 1988 machtigen Provinciale Staten van Zuid-Holland het College van Gedeputeerde Staten (GS) om tot 200 miljoen gulden per transactie aan te trekken of uit te lenen zonder dat daar apart toestemming van de Staten voor nodig was.' 'Dit zogenoemde *kasgeldbesluit* kreeg voorafgaand goedkeuring van de toenmalige staatssecretaris Dieuwke de Graaff-Nauta en minister Kees van Dijk (CDA) van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hoewel het gezien kan worden als bankieren wordt daar in het besluit niets over vermeld.' 'In 1995 besluiten GS op voorstel van de kasgeldbeheerder en ambtenaar Karel Baarspul om het overvloedige kasgeld van de provincie om een actief *treasury beleid* te voeren en overvloedig kasgeld winstgevend te maken.' 'Commissaris van de Koningin Joan Leemhuis-Stout is tegen deze constructie, maar wordt overruled

door Gedeputeerde Staten. Het besluit wordt niet naar het ministerie gezonden, terwijl dat volgens artikel 192 van de Provinciewet had moeten gebeuren en de bankiersactiviteiten worden geheimgehouden.'

'Hoewel de provincie in het begin geld verdient, gaat het fout bij het uitlenen aan het handelshuis Ceteco. Deze kreeg haar eerste lening in 1995 en nog diversen daarna. In 1999 moet Ceteco haar betalingsverplichtingen opschorten omdat ze bijna failliet is als gevolg van de crisis in Zuid-Amerika. Ceteco heeft op dat moment 47,5 miljoen gulden van de provincie geleend die naar haar geld kan fluiten. Het aan Ceteco uitgeleende bedrag blijkt echter *het topje van een financiële ijsberg* te zijn. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de provincie voor zo'n 1,7 miljard gulden heeft uitstaan en nog voor 600 miljoen aan toezeggingen heeft gedaan.'

Argwaan

'Op 7 juli 1999 heeft het Algemeen Dagblad de primeur en maakt bekend dat de provincie wordt meegezogen in de ondergang van Ceteco.' 'Achteraf blijkt dat men op het ministerie van Financiën al in 1996 argwaan had, maar dat de provincie had verzekerd dat er geen risico's worden gelopen.'

'Oud-minister Van Dijk wordt als voorzitter van een commissie aangesteld om onderzoek te doen'. Sommigen bekritiseerden dat omdat hij in twee opzichten medeverantwoordelijkheid droeg, zowel door de rol die het Ministerie van Binnenlandse Zaken gespeeld had in de ontwikkeling van een 'ondernemende' bestuurscultuur bij provincies en gemeenten, maar ook door de goedkeuring van het kasgeldbesluit dat Provinciale Staten in 1988 namen.'

'Een van de conclusies van het op 1 oktober 1999 gepubliceerde rapport was dat er ontoelaatbare risico's zijn genomen, hetgeen gelegen zou hebben aan de eigengereidheid van de kasgeldbeheerder Karel Baarspul maar ook aan de tekortschietende controlemechanismen. Baarspul werd op 10 september 1999 geschorst door GS en later strafrechtelijk vervolgd.'

'De affaire leidde verder tot Kamervragen en het aftreden van de commissaris van de Koningin Leemhuis-Stout en de gedeputeerden Jaap Wolf, Jan Heijkoop en Arie de Jong. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper verbood op aandringen van de Tweede Kamer het bankieren door overheidsorganen.'

Andere voorbeelden van affaires zijn: Vestia (corporatie) en Amarantis (rapport-De Wit, rapport-Halsema). Ook hier konden leidinggevenden hun gang gaan; onvoldoende verantwoording, onvoldoende controle. De toezichthouders letten onvoldoende op.

Vestia

Aan dagbladpublicaties en wikipedia is de volgende schets te ontleen die voor dit doel volstaat.

'Stichting Vestia Groep is een grote Nederlandse woningcorporatie. De stichting verhuurde eind 2012 circa 89.000 woningen en 8.000 overige verhuureenheden, zoals winkels en bedrijfsruimten. Het vastgoedbezit is verspreid over heel Nederland, met het zwaartepunt in Zuid-Holland. Het hoofdkantoor staat in Rotterdam. De Stichting Vestia Groep is een instelling, die door de rijksoverheid is erkend als woningcorporatie. De stichting dient daarom uitsluitend werkzaamheden te verrichten in het belang van de volkshuisvesting. De regels en richtlijnen waaraan Vestia zich dient te houden, en de prestaties die moeten worden verricht, zijn wettelijk vastgelegd in het Besluit beheer sociale-huursector. Vestia leed verlies door een enorme derivatenkwesitie. Bij de miljardenverliezen op

de derivatenportefeuille gaat niet alleen de toenmalige leiding van Vestia niet vrijuit. Ook de accountants, de tussenpersoon en de handelende banken liepen risico voor schade te moeten opdraaien. In mei 2012 verzocht de financiële waakhond AFM de vier grote accountantskantoren nog eens kritisch naar de woningcorporaties en de bijbehorende controleverslagen te kijken.'

Amarantis

Begin 2012 wordt duidelijk dat de Amarantis onderwijsgroep, een onderwijsinstelling voor middelbaar beroeps- en voortgezet onderwijs opererend in de regio's Amsterdam, Almere, Utrecht en Amersfoort, in acute financiële problemen was gekomen. Naar aanleiding van de berichten (let op de terminologie 'de berichten') heeft voormalig minister van OCW, Marja van Bijsterveldt daarop in mei 2012 de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (onder leiding van de Heerlense wethouder Riet de Wit) ingesteld. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van de problemen en naar de wijze waarop het toezicht zowel binnen als buiten Amarantis heeft gefunctioneerd. Het interne en externe toezicht bleek onvoldoende geweest te zijn. Het bestuur van Amarantis kon te lang zijn gang gaan. De checks & balances werkten niet goed genoeg.

Amarantis kwam eind 2011 in acute financiële problemen. De onderwijsskolos - met 30.000 leerlingen in het middelbaar en beroepsonderwijs - werd daarna in 5 delen opgeknipt en 250 mensen werden ontslagen. Sinds augustus 2012 is de doorstart een feit.

Het MBO moet leren van deze fouten. Het vernietigende rapport over onderwijsskolos Amarantis van De Wit c.s. moet een waarschuwing zijn voor alle mbo-instellingen. 'Het onderzoek moet de instellingen inspireren om de eigen wisselwerking tussen raad van toezicht en college van bestuur te toetsen', zegt Jan van Zijl, voorzitter van koepelorganisatie MBO Raad.

Deze affaires zijn overigens op zich een nuttige waarschuwing voor andere organisaties in de corporatie- en onderwijssectoren om ook de vinger aan de pols te houden en zo nodig orde op zaken te stellen.

Een lijst met affaires en fiasco's kan de indruk wekken bij politici en anderen dat voortekenen van verschijnselen wel vanzelf tot hen komen? Dat is niet juist. Als de zaak uit de hand gelopen is, gaat het wel een keer opvallen. Verschijnselen die als kritiek of affaire in de openbaarheid komen, zijn in feite dan al een tot manifest verschijnsel uitgegroeid. Te late correctie is het gevolg.

Die tot wasdom gekomen 'feiten' kunnen op zich weer een voorteken zijn, maar de politicus is *dan al veel te laat*, in mijn ogen. Wie als parlementariër in 2011 een minister vragen ging stellen over Amarantis was al veel te laat. Er hadden via 'sensoren' voortekenen gesignaleerd moeten zijn ver voor de fase intrad dat de zaak zwaar uit de had liep en de publiciteit bereikte.

Conclusie: Het meest interessant zijn dus de voortekenen die *vooraf gingen* aan uitwassen, affaires, fiasco's en andere crises. Wie *werkvloerberichten* in onderwijsinstellingen, corporaties, politieorganisaties, etc. opvangt en klantgegevens opsnort, kan een eind komen met de signalering van voortekenen. Parlementariërs schrikken daarvoor vaak terug. Ze reageren liever op berichten in dagbladen dan dat ze onderzoek doen, gericht op een individuele organisatie. Dat is op zich wel begrijpelijk maar de Tweede Kamer kan wel onderzoek doen in een sector.

Vast staat dat voortekenen alleen te zien 'op de rand', en vermoedelijk misschien ook via een afwijkende weg achterhaald moeten worden. Door als het ware buiten 'het systeem' te gaan staan. Journalisten berichten zelden over voortekenen, hoewel ze wel voorlopers kunnen zijn in het aanzwengelen van wat later een affaire wordt.

Stelling: Zwakke signalen treden tegenwoordig door de komst van de nieuwe sociale media nogal eens sneller en eerder aan de oppervlakte. Een voorbeeld: Twitterende piloten brachten merkwaardige werkomstandigheden en brandstofhoeveelheden bij vliegtuigmaatschappij Ryan Air aan het licht.

Op de goede plek

Enige zwakke signalen kunnen wel door iemand waargenomen zijn, stel eens, maar komen ze aan, komen ze op de goede plek? Dat is lang niet zeker. Om enkele redenen. Ten eerste zijn de antennes van bestaande toezichthouders van tal van organisaties over het algemeen niet voldoende afgesteld op de waarneming van zwakke signalen. Toezichthouders geven gemiddeld genomen ook geen opdrachten aan een bestuur voor het opsporen van zwakke signalen. Ten tweede, al zou de antenne goed zijn afgesteld dan nog is het – in hun beleving - niet de primaire taakstelling van veel toezichthouders om zwakke signalen op te sporen. Ten derde, je moet je al buiten het bestaande systeem plaatsen om ontvankelijk te zijn voor zwakke signalen.

Hiervan zijn enkele illustraties te geven. De onderwijsinspectie liet het in de casus Amarantis afweten en de accountants waarschuwden ook niet voldoende volgens het rapport van de commissie-De Wit. Tal van in 2012 uitgevoerde en geraadpleegde audits van Roc's tonen ook dat de antennes van de inspecteurs en accountants niet geschikt blijken voor het vroegtijdige onderkenning, voor het signaleren van wat opdoemt. Bestaande instituties bleken niet voldoende alert voor zwakke signalen. Je kunt daarom zeggen dat ook bij Amarantis zelf, bij de raad van toezicht, onvoldoende bellen in een vroeg stadium gingen rinkelen. Wie lang in een zelfde soort organisatie rondloopt, raakt blind voor opvallende zaken. Die dreigen als normaal te gaan beschouwen wat anderen als afwijkend of verontrustend zien.

Soms komen er wel signalen maar is de ontvankelijkheid daarvoor een probleem doordat degenen die verbonden zijn met een bepaald 'frame', een bepaald beleid, alles wat afwijkt duiden als onbelangrijk of bij voorbeeld als een signaal van querulanten. Een voorbeeld. De directie van een ziekenhuis zal daardoor mogelijk geen antenne hebben voor verwijtbaar falen van chirurgen, internisten of andere specialisten die al vele jaren aan het ziekenhuis verbonden zijn. Denk aan het geval van een neuroloog die jarenlang aan het Medisch Spectrum Twente verbonden was. In 2000 raakte deze verslaafd aan een kalmerend middel. Om aan dit middel te komen, vervalste hij - volgens berichten in de persmedia - recepten van collega's. In de daaropvolgende jaren bleek deze arts volgens deze berichten geregeld foute diagnoses te stellen, waarbij hij patiëntentests zelf invulde, röntgenfoto's van patiënten verwisselde en laboratoriumresultaten vervalste. Sommige patiënten schreef hij onnodig zware medicijnen voor of liet hij onterecht een hersenoperatie ondergaan. Het duurde te lang voor dit opviel. Eerst in 2004 werd de arts door de Raad van Bestuur gedwongen te vertrekken. Dat duidde niet op zowel zorgvuldig als snel en kordaat handelen van het bestuur. Het foutief handelen was niet tijdig waargenomen. Is een zwak signaal opsporen dan bijna onmogelijk? Nee. De noodzaak van 'leren' en zelfreiniging is een onderdeel van de *Code voor goed bestuur* die minister Ter Horst liet opstellen. Een Raad van Bestuur kan een onafhankelijk onderzoek starten naar kwaliteit van medisch handelen.

6 Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders

De lezer weet nu dat een zwak signaal het tegengestelde is van een sterk signaal. Een sterk signaal biedt zicht op een *bestaand manifest verschijnsel*. Bij zwakke signalen hebben we het over wat nog niet manifest is. Zwakke signalen zijn *onzekere verschijnselen of trends*.

Bij de term 'zwak signaal' moeten we denken aan radio, tv of mobiele telefoon. Een zwak signaal is *niet waarneembaar* voor een van deze apparaten als deze op een andere frequentie wordt uitgezonden dan zij kunnen ontvangen. Bij mensen en in organisaties kan hetzelfde het geval zijn. We pikken iets niet op dat er wel al is. We zeggen in de volksmond: *'hij heeft er geen antenne voor!'* Signalen die in een andere taal of buiten ons waarnemingsgebied worden uitgezonden, pikken we niet op, kunnen we niet goed waarnemen.

De kunst is dus om een *radar* zo in te stellen dat dit radar bepaalde *relevante* signalen kan oppikken die anders onhoorbaar of onzichtbaar blijven. Dat gebeurt in een samenleving waarin voortdurend beweging is en ook sprake is van veel onduidelijke en onzekere signalen waarvan het de vraag is of iemand er iets mee moet. Als alle Nederlanders in oranjekleding gaan lopen, is dat niet zonder betekenis voor de kledingindustrie. Het kan ook een voorteken zijn dat Nederlanders massaal warm lopen voor een of ander voetbaltoernooi waar het Nederlands elftal aan meedoet.

Veel komt voort uit een oorspronkelijk nog zwak signaal

Veel van wat we later als normaal zijn gaan beschouwen, is ooit aan de oppervlakte gekomen als een gesignaleerd en gedecodeerd zwak signaal, waaraan gevolgen zijn verbonden.

Neem ICT. De ICT-revolutie bracht computers, laptops, enz. Daarmee viel te communiceren. Dat een onderwijsinstelling als de Open Universiteit (OU) via internet met al zijn studenten zou kunnen communiceren, waar ze zich ook bevinden, was in 1985 revolutionair. De OU heeft op dit vlak toen geen zwakke signalen opgespoord maar *afgewacht* tot de ontwikkeling door anderen manifest gemaakt was. Het heeft nog vrij lang geduurd voordat de instelling op de ICT-toer durfde gaan. Dat geldt in veel sterkere mate voor politieke partijen. Eerst recent communiceren zij met hun leden door middel van e-mail.

Analyse van voortekenen als omgevingsanalyse

Hoe kunnen we nu het zoeken naar '*weak signals*', onzekere trends, plaatsen in de literatuur over toekomstverkenningen?

Het zoeken naar weak signals betekent oog hebben voor *disruptieve zaken* en *niet-lineaire trends* en trends die op gangbare manieren van bij voorbeeld extrapolatie niet te voorspellen zijn.

Vaak wordt de analyse van zwakke signalen beschouwd als een vorm van *omgevingsanalyse*. Wie echter handboeken op dit vlak bekijkt, komt daarin weinig tegen over zodanige turbulentie dat een weak signal - aanpak zich aandient.

Bij het opsporen van onzekere trends is het voor een overheid van belang de voor haar *relevante* niet-lineaire trends op te sporen. De veiligheidsdienst AIVD heeft interesse in andere trends dan een Dienst landinrichting.

Iets moet over het algemeen *meer dan eens* voorkomen om relevant te zijn. Een imam met een enkel revolutionair idee maakt nog geen revolutionaire lente. Als één Syriër vliegles gaat nemen in Florida is dat niet goed herkenbaar als signaal, evenmin als dat geldt voor een Pakistaanse islamiet die scheikunde of biochemie gaat studeren. Anders wordt het als opeens veel personen met een bepaalde achtergrond vliegles nemen, duikboten opkopen of opduiken in belwinkels. Wat relevant is, vraagt dus *veel reflectie*.

Wil je zwakke signalen in beeld krijgen, dan is vermoedelijk één signaal op zich niet voldoende. Er moeten er meer komen.

Je moet bovendien signalen in verband met andere brengen en kunnen decoderen.

Neem het dragen van hoofddoekjes. Het dragen van hoofddoekjes door allochtone meisjes én het laat groeien van baarden door allochtone jongens kan samen duiden op zoeken naar identiteit van moslimaanhangers.

Functies van opsporen voortekenen

Wat is de functie van het opsporen van (samenhangende) zwakke signalen? 'Zwak om sterk te worden'? Dat is de kern bij het denken over zwakke signalen. De functie van het zoeken naar zwakke signalen is minstens tweeledig.

1. Dat je *voortekens* van een nieuwe ontwikkeling *snel* in de gaten hebt en niet op je af laat komen. Wil je die voortekens zien, dan zijn nog een paar stappen nodig. Je moet een zwak signaal niet alleen signaleren maar ook nog eens niet negeren. Maar hoe signaleer je nu? Door een bril, maar dan *een andere bril* dan de bril van het bestaande beleid (zie mijn 'Bestuurskunde als avontuur'). We komen daar nog op terug. Wat je ziet, moet je dan vervolgens duiden.
2. Wie een signaal duidt, kan er op *inspelen*: kan het proberen te versterken, tegen te gaan of zich er anders op proberen in te stellen. Of niet zozeer het signaal veranderen maar de gevolgen voorkomen, beperken of ombuigen. Inspelen vereist kijken en reflecteren.

Het signaleren van zwakke signalen heeft dus een doel. *Governing by weak signals* is volgens Salmon nodig *omdat* in de toegenomen complexe wereld de traditionele verkennings- en planningsmethoden niet genoeg meer zijn (zie Min van BZK, 2005). 'Yesterday's logic' volstaat niet meer om de toekomst te voorzien of te verbeelden. Wil je als organisatie meekunnen of verschil willen maken, dan moet je vroege signalen opsporen om tijdig te *vernieuwen*, om te *innoveren*, om *verschil* te maken ten opzichte van de bestaande situatie.

Vraag:

A De rapper Ali B is door het ministerie van Sociale Zaken gebruikt als bron van informatie over de leefwereld van Marokkaanse jongeren. Past die aanpak in het denken in termen van zwakke signalen? Antwoord: Ja (zie Radar op scherp, 2005: 43).

B Welk risico bestaat als een type als Ali B frequent deze rol zou vervullen? Dat hij als knuffel-Marokkaan een institutie voor signalering van zwakke signalen wordt en zo het contact met de (sub)cultuur van rappende Marokkaanse jongeren verliest.

7 Het opsporen van voortekenen in drievoud

Zwakke signalen zijn voortekens van verandering die contrasteren. Een samenleving zendt signalen uit die *kiemen van verandering* zijn. Ze kunnen ontdekt worden door ontvangers.

Neem het vroegtijdig overgaan van boeren van een traditionele bedrijfsvoering gericht op akkerbouw en/of veeteelt naar een recreatieve boerderij. Of neem de bedrijfsbeëindigingen bij boeren en varkenshouders en hun ontredder gedrag in de vorm van suïcidepogingen in de jaren zeventig. Dat was een voorteken dat overleven van agrariërs een moeizame zaak werd.

Neem ook de preken van imams, die tv-rubriek Nova aan de kaak stelde. Die werden betrekkelijk laat gesignaleerd. Waren het signalen van radicalisering goed verstoppt in een moskee of in een ruimte als een oud schoolgebouw dat dienst deed als gebedsruimte? Als Nova aan zoiets aandacht besteed dan is er al lang tevoren discussie over bij insiders en islam-watchers.

Soms doet een sector er overigens veel aan om voortekenen verborgen te houden. Om het manifest worden van een of meer verschijnselen te verhinderen. Denk aan de wielersport, waarin - volgens het boek van wielrenner Tyler Hamilton - sporters, begeleiders en artsen er in de jaren negentig en nul veel aan deden om gebruik van prestatiebevorderende middelen als cortisonen, epo en bloed doping te maskeren zodat het niet kon worden vastgesteld. Dit is wel aangeduid als 'omerta'. Het gebruik en de toepassing mochten niet ontdekt worden.

Het opsporen van zwakke signalen kent grofweg drie hoofdprocessen: de signalering zelf, de duiding en beoordeling van het waargenomene, en het hiermee - zo nodig - verbinden van handelingsperspectieven.

1) Proces een: signalering vanuit ander perspectief

Zwakke signalen moet je allereerst kunnen opsporen of waarnemen. Daarvoor is een bril nodig. Om tot een nieuwe bril te komen, is nogal wat durf nodig. Heb je met een nieuwe bril een signaal gevonden, dan moet je dat duiden, decoderen. En dan is verdere reflectie nodig.

Hoe kun je zwakke signalen waarnemen?

De centrale overheid kent wel enige detectieapparatuur voor zwakke signalen. In geval van negatieve zwakke en andere signalen op het vlak van veiligheid beschikt de AIVD daarover.

Gaat het om andere verschijnselen, dan is in het algemeen een ander denkkader nodig dan het gangbare. De geïnteresseerde waarnemer moet dus over een *mental framework* te beschikken, een frame, een raamwerk, een denkkader dat ontvankelijk maakt voor waarneming van zwakke signalen.

Wie wil weten of het samenlevingsbeeld van het kabinet XX kan gaan kantelen, hoeft niet het kabinetskader tot op het bot te ontleden maar kan zich ook begeven naar de rand van de samenleving. Aan de randen gebeuren de nieuwe dingen vaak het eerst.

Signalen ontkennen?

Het is mogelijk dat een signaal wel door komt, maar genegeerd wordt. Dat weten we uit de psychologische theorie over groepsdenken of '*groupthink*' ('t Hart e.a., 1991). Bij besluitvorming onder druk kan een groep besluitvormers gevangen zitten in een aanpak, een besluit, een theorie, waardoor signalen die daarmee contrasteren niet worden opgemerkt of wel worden ontvangen maar genegeerd worden. Denk aan Pearl Harbour in de Tweede Wereldoorlog. De Japanse 'vijandige' duikboot lag al voor de haven van Pearl

Harbour, was gesignaleerd maar volgens de Amerikaanse admiraal Kimmel, leidinggevende in Pearl Harbour, was dat onmogelijk. Dit gegeven werd door hem niet als gegeven aanvaard. Dat zou hem opbreken. Hij maakte een gruwelijke vergissing.

Les: Ga bij besluitvorming onder druk altijd ruimte geven aan de uiting van kritiek en ga niet over tot '*mind guarding*', dus het monddood maken van criticasters. Krachtige kritiek is juist waardevol.

Zwakke signalen kunnen alleen worden waargenomen als voortekens van verandering door het bestaande frame, het heersend discours, *ter discussie* te stellen.

Het is moeilijk een bestaand denkkader ter discussie te stellen. Waarom? Bestaande systemen zijn er op gericht om bepaalde afwijkingen te negeren en uit te bannen. Overheidssystemen zijn vaak *zelfreferentieel*. Ze nemen waar wat past, niet wat afwijkt. Als het bestaande integratiedenken gericht is op opname van moslims in Nederland en wederzijds respect, kom je eenvoudig niet op de gedachte om preken van imams in vermoedelijk radicale moskeeën te analyseren.

2) Proces twee: signalen duiden

Hoe wat aan signalen doorgekomen is te duiden? Signalen moeten *relevant* zijn voor een organisatie die signalen tot zich krijgt. Dat de herfstbladeren eerder vallen is voor een weerman een relevant teken maar doorgaans niet of minder voor een fietsenmaker. Signalen betekenen op zich meestal ook weinig. Men moet ze interpreteren in een samenhangend geheel. Meestal zijn daarvoor meerdere signalen nodig.

En men moet zien of signalen groeien of wegwijnen.

Zwakke signalen zijn kiemen voor verandering in de samenleving en wel *in dubbele zin*. De kiemen kunnen groeien en door de reactie op de voortekenen voor verandering kan ook weer een verandering optreden, bijvoorbeeld om iets in de kiem te smoren. Denk aan de preken van de extreme imams. Die preken zouden kunnen leiden tot wasdom van radicalisme (eerste verandering) maar ook in een reactie tot het uitwijzen van imams en daarmee een poging om de wasdom van radicalisme vroeg de kop in te drukken (tweede verandering).

Weak signals die we denken gevonden te hebben zijn te duiden maar hoe bijvoorbeeld? Het is mogelijk in interactief verband een toekomst uit te tekenen, dus samen met anderen. Van daaruit is *backward mapping* mogelijk: het terugdenken wat er te doen staat als bijvoorbeeld heel veel radicale preken die oproepen tot de jihad in moskeeën gehouden worden. Wat zijn dan kritische momenten om bij te sturen en in welke richting met welke obstakels?

3) Proces drie: wat te doen met signalen?

Het signaleren van zwakke signalen is in potentie een aanjager van veranderingsprocessen. Signaleringsprocessen gevolgd door duiding van de betekenis ervan kan vervolgens creativiteit vrijmaken en tot innovatiepogingen leiden.

Om succes te hebben in het omgaan met zwakke signalen, moeten er expliciete *gevolgen* worden verbonden aan de waarneming door interpretatie en beoordeling.

Signalen opsporen om zichzelf wille, heeft weinig zin. De organisatie moet dus in actie komen. Er moeten *handelingsperspectieven* verbonden worden met signalen die gedecodeerd zijn en toegelaten worden tot de handelingsarena. Zeker ook lastig. Vaak is

een handelingsperspectief overigens bekend: voortgezet onderzoek. Bijvoorbeeld naar de inhoud van preken van imams.

Kritische succesfactoren bij het zoeken naar voortekenen

Werken met een benadering om zwakke signalen in beeld te krijgen, is niet zo maar succesvol. We noemen een viertal kritische factoren. Wellicht zijn er nog andere.

1) De discussie over detectie, decodering en duiding van zwakke signalen en het spelen met handelingsalternatieven moet in een *veilige omgeving* plaatsvinden. Dat is bij nader inzien ook begrijpelijk. Immers, zwakke signalen maken onzeker. Ze sporen misschien niet goed met het bestaande denkkader achter een beleid en het beleid zelf.

2) Je moet overtuigd zijn van het nut van signalering. De ambtelijke en bestuurlijke top moet er voor open staan en *deze aanpak stimuleren*. Er moet ook *methodisch* gewerkt worden.

2) Wie in bestaande denkschema zit, kan moeilijk signalen opvangen. Hoe dan los te komen van een denkschema? Door een *ander denkschema* te kiezen. De literatuur is hier behulpzaam.

Morgan geeft 'beelden van organisaties', dus 'frames'. Organisaties zijn volgens hem te bekijken als organismen, als hersenen, als culturen, als politieke systemen, als flux en transformatie, als instrumenten, of in termen van gezond-ongezond. Vanuit deze alternatieve manieren van kijken en denken komen andere signalen in beeld. Wie een organisatie beziet als politiek systeem heeft ook voor machtsprocessen en invloed, maar wie een organisatie als een cultuur ziet wil letten op de collectieve mentale programmering, op bijvoorbeeld de rituelen, symbolen en de roddels rond de koffieapparaten.

Hoe is een beleid alternatief te bezien?

In de praktijk beschikken ambtelijke professionals en anderen vrijwel altijd over verschillende – vaak impliciet blijvende - manieren van kijken naar een verschijnsel ('tacit knowledge'). We wisten dat ook al van artsen die diagnosticeren. Een stapje abstracter. Een beleid is bijvoorbeeld te bezien in termen van een dominante verhalen en praktijken (opgevat als discours) en alternatieve verhalen en praktijken (tegendiscoursen; zie verderop). Is dat allemaal te ingewikkeld, kijk dan naar de bezwaren die de maatschappelijke of politieke oppositie tegen een beleid inbracht.

Dus, hoe alternatief naar de samenleving te kijken? Verken de mogelijkheden via impliciete kennis (= tacit knowledge) en via verhalen (= discoursen). Vraag eventueel een antropoloog, een socioloog, een psycholoog, een organisatiekundige, een jurist of een econoom naar op het oog zelfde verschijnselen te kijken (bijvoorbeeld iemand die drugs gebruikt) en ze komen met andere interpretatiekaders, en daarmee met andere begrippen en bijgevolg vermoedelijk ook andere waarnemingen en oplossingsrichtingen.

4) En er moeten handelingsperspectieven losgelaten worden op wat je vindt als zwak signaal. Dat is een lastige kwestie die niet achter het bureau bekeken moet worden. *Intelligent opgezette reflectie* is nodig.

Wat je kunt doen, als je waarneemt dat er veel meer *singles* komen – partnerloze personen – is nog wel uit te tekenen. Als de stedelijke singles een baan hebben, hebben ze budget te besteden en willen ze apart wonen in een appartement.

Huizen voor hen bouwen dus. Maar dat doen gemeenten niet. Doen de corporaties het?

Ander voorbeeld: wat te doen als je waarneemt dat er een toename is op TV van zogenaamd nieuws (RTL Boulevard of iets dergelijks). Nieuws over 'celebrities' en dergelijke verbieden? Dat duidt niet op een terugtrekkende overheid. Kortom, beleidsvoerders moeten niet direct op elk signaal willen reageren door middel van versterkend, remmend of verbiedend beleid. Je kunt wel een debat op gang brengen, zoals minister Peijs deed in het kader van het 'losse spullen-beleid' (losse spullen op de achterbank of hoedenplank in auto's kunnen tot letsels leiden bij botsingen).

Hebben politici oog voor voortekenen?

Over het algemeen is de antenne van politici voor zwakke signalen zwak ontwikkeld. We weten dit uit allerlei onderzoek. Het bleek bijvoorbeeld in 1990 nog zeer moeilijk om Kamerleden te interesseren voor de problematiek van verpleeghuizen. Kamerleden zijn bovendien door de aard van hun werk steeds geïnteresseerd in instrumenten. Als iets een problematiek is, wil men er een wet voor of iets dergelijks terwijl dat niet altijd de kern raakt. Dat neemt niet weg dat Kamervragen wel soms betrekking hebben op 'randverschijnselen', aldus het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Niet teveel gevraagd!' Bovendien toont onderzoek naar dualisering van gemeenteraden dat het raadswerk 'naar binnen trekt'.

Van Frits Bolkestein is de uitspraak:

'het is riskant voor politici om te vroeg te zijn' (Elsevier, 30 maart 2013).

Hij bedoelt: wie met een boodschap of bevinding voor de troepen uitloopt, loopt de kans dat het rapport niet goed ontvangen wordt, terwijl dat jaren later heel anders kan liggen.

Zijn er uitzonderingen? Het Kamerlid Joost Eerdmans had zich aangewend om systematisch 'ingezonden brieven' te lezen en categoriseren om te weten wat leeft. De SP gaat stelselmatig achter bepaalde zaken aan, zij het dat ze selectief is in de zaken waar het om gaat. Daarmee wil niet gezegd zijn, dat daarmee recht is gedaan aan de serieuzeheid van wat we opmerken over analyse van zwakke signalen.

8 Methoden voor het opsporen van voortekenen van verandering

Het opsporen van zwakke signalen of voortekenen is niet geheel nieuw. We zijn daarom op zoek gegaan in de literatuur en vonden daar de volgende methoden voor het detecteren, decoderen en geven van gevolgen aan zwakke signalen (voortekenen):

1. de gasbel als inspiratiebron;
2. het verzamelen van verrassingen;
3. de versterker van deviantie;
4. issuesmanagement;
5. learning stories.

Dergelijke methoden ontleen we aan verschillende bronnen. Een deel daarvan samengebracht in een rapport dat is uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie: 'Radar op scherp'. We leunen daar mede op en hebben enkele oorspronkelijke publicaties nader bekeken (Korsten en Leers, 2005).

(1) De gasbel als inspiratiebron

Coffman was een junior geoloog die opdracht kreeg een lek in een van de gasopslagvelden te ontdekken. Door op zoek te gaan naar afwijkingen in druk ontdekte hij een oude afgeschreven gasbel op het terrein van zijn werkgever, een bel die opnieuw gas produceerde en afvoerde via een ondergrondse rivierbedding. Door een kleine aanpassing aan het pompsysteem werd dit probleem opgelost. De werkwijze van Coffman is daarbij niet gebleven. NASA, de ruimtevaartorganisatie uit de Verenigde Staten, kreeg ook belangstelling voor deze benadering van zwakke signalen. Dat is begrijpelijk. Zwakke signalen tijdig opsporen kan later grote brokken bij ruimtevaartondernemingen voorkomen.

De werkwijze van Coffman ('weak signal research') is als volgt. Bij het zoeken naar een oplossing kom je iets afwijkends tegen ('iets dat raar voelt'). Er is echter veel ruis. Na zekere tijd slaag je erin het afwijkende te lokaliseren en te duiden. Detectie van het signaal moet resulteren in verbinding met andere factoren die van invloed zijn op een probleem. Het probleem kan dan met wat exercities worden opgelost.

Via Google kun je meer lezen over wat Coffman te vertellen heeft. Hij associeert het zoeken naar weak signals met '*organizational dynamics*'. Een zwak signaal is volgens hem:

- Een idee dat of trend die relevant is voor zaken doen en voor de omgeving waarin we werken;
- Een verrassend iets;
- Iets dat maar moeilijk te signaleren is door de vele ruis;
- Een kans voor de organisatie om iets mee te doen en iets om een organisatie te laten leren;
- Iets dat een incubatietijd doormaakt voordat het mainstream wordt.
- Wie eenmaal een zwak signaal heeft gesignaleerd, kan op het spoor komen van een veel groter daarmee samenhangend geheel, een ecosysteem. 'No weak signal ever rises to dominance by itself, but its accompanied by shifts in political, economic, technological, and social thought and invention'.

Coffman formuleert een aantal stellingen;

1. Voor veel bedrijven is de *weak signal research* geen natuurlijke functie die vervuld wordt, die normaal is.
2. Wie signalen wil opvangen, moet goed nadenken over een methode om dat te doen. Zwakke signalen signaleren, is niet alleen of voornamelijk een kwestie van brainstormen of even de krant lezen. Een manier om zwakke signalen op te sporen is storytelling, waarin de dingen in samenhang worden gebracht, in een verhaal worden gegoten. Hij noemt dit *a lost art*, een kunst die verloren is gegaan.
3. Op het spoor van een signaal kun je komen doordat er iets bijzonders is in, van of aan een systeem. '*There's something different happening and we can't pin it down*'. Je moet eerst het probleem creëren.
4. Er bestaan typen signalen en daarmee verbonden reacties. Sommige signalen kunnen kleine aanpassingen in producten tot gevolg hebben maar het is ook mogelijk dat signalen een enorme impact hebben op productie en aanleiding geven tot radicale redesign.

(2) Het verzamelen van verrassingen

We komen bij een twee aanpak. Robert Salmon is een voormalige vice-president van cosmeticafabrikant l'Oreal. Hij publiceerde in 2000 zijn methode '*Picking-up weak signals: from intuition to conviction*'. Blijkbaar moet ook een cosmeticafabrikant vooruit kijken. Hij liet zich inspireren door Japanse toeristen. Die schrijven van alles op tijdens hun bezoek

aan Europa wat opvallend is om naderhand dan een selectie te maken uit de aantekeningen, die het waard zijn om te bewaren.

Wat stelt hij voor? Screening van trends: alle verzamelde informatie kan met behulp van software geanalyseerd en gescreend worden op zwakke signalen.

Leren van anderen: vergelijk de eigen organisatie met die van anderen.

Goed luisteren: het interviewen van experts op een bepaald vakgebied.

Zijn aanpak leert ons dat het van belang is dat besluitvormers en managers een centrale rol spelen. Ze zijn echter vaak niet ontvankelijk voor voortekenen want ze zijn gericht op de korte termijn. Dat heet in het bedrijfsleven het *Wallstreet-syndroom*. De waan van de dag regeert vaak in het bedrijfsleven en niet de investeringen op de langere termijn.

(3) De versterking van afwijking

Dyer Harris en Steven Zeisler hebben de methode ontwikkeld van de zwakke signaalversterker ('weak signal amplifier'). Ze publiceerden die in 2002 in het tijdschrift *Futures*. Beide auteurs gebruiken een vliegtuigmaatschappij Virgin en een koffieverkoopfirma als succesvoorbeelden. Beide organisaties maakten namelijk goed gebruik van zwakke signalen als voortekenen van verandering.

Het identificeren van zwakke signalen gebeurt in deze optiek door te zoeken naar een *afwijking van de norm*. De deviate factor moet worden opgespoord. Een afwijking kan de potentie in zich hebben om van invloed te zijn. Daarbij moet je in het oog houden dat een deviant altijd gezocht moet worden op de rand van orde en chaos. Op die rand moet je zoeken. Voor een overheid is dat op *de rand van de samenleving*. Mensen die nog net deel uitmaken van de bovengrondse samenleving maar ook met een been in de ondergrondse zitten, kunnen waardevolle signalen geven die ertoe doen. Een voorbeeld daarvan is de (inmiddels vermoorde) Amsterdamse makelaar Willem Endstra. Een ander voorbeeld: niet de moslim-extremist verschaft veel informatie maar de moslim die zuiver in de leer is. En een internet socioloog kan je informatie verschaffen over sites die in opkomst zijn, welke metaforen daar aan de orde zijn, welke beelden gebruikt worden, en hoe men zich uitdrukt.

De 'methode' van Harris & Zeisler houdt grofweg het volgende in.

1. Benoem zwakke, vroege signalen op basis van een scan van de rand, van het deviate. Bepaal welke signalen met elkaar samenhangen.
2. Veel invalshoeken zijn nodig om een goede afweging te maken van een nog zwak signaal. Welk signaal is een voorteken dat het verdient het om doorgelaten te worden als relevant, substantieel en interessant? Het risico bestaat dat er een eigenaar van een idee komt, die dit idee niet wenst te relativiseren. Het is dus ook een kunst om wat niet relevant is af te voeren.
3. Bepaal of een zwak signaal of voorteken potentie heeft voor de organisatie zodat je er wel of niet rekening mee moet houden ('game-changing potential'). Is het van belang dat een minister van onderwijs navraag doet bij scholen naar de samenstelling van de leerlingen die scheikundeonderwijs volgen.
4. Will it catch fire? Zal een zwak signaal aanstekelijk zijn, iets doen? Welke barrières kunnen een zwak signaal tegenhouden voordat het een sterk signaal wordt? Hoe kan een signaal met game-changing potential beperkt worden in werking, gemaximaliseerd of beschermd? Daarbij denken Harris & Zeisler bijvoorbeeld aan kostenverlagingen in het bedrijfsleven. Het gaat hier dus om handelingsperspectieven.

5. Kan de organisatie zelf 'het vuur aansteken' of moet iemand anders dat doen? Wie heeft de bevoegdheden, wie de kennis, wie de middelen?

Deze methode is veelbelovend. Er is echter een zwakte. De beide auteurs hebben niet veel op met de beperking van het bestaande denkkader om überhaupt te signaleren en decoderen, iets waar veel andere auteurs wel oog voor hebben (Radar op scherp, 2005: 48).

(4) Issuesmanagement

Igor Ansoff raakte al in 1975 overtuigd van issuesmanagement. Hij noemde het SIM: *strategic issues management*. Zijn beschouwing gaat over management van *strategische verrassingen* door response op zwakke signalen of voortekenen.

Ansoff zegt: Niet alleen legers komen vaak voor verrassingen te staan, ook bedrijven kunnen niet altijd op een route varen zonder hindernissen of andere verrassingen. De *oliecrisis* uit de jaren zeventig is daarvan een voorbeeld. Wie had voorzien dat Joop den Uyl een autoloze zondag zou afkondigen? Veel bedrijven hebben deze crisis niet voorzien, ook buitenlandse bedrijven niet. Igor Ansoff, hoogleraar op het gebied van management, die dit voorbeeld van de oliecrisis gaf, is van mening dat veel bedrijven destijds de moderne forecastingmethoden misten. Na die crisis zagen veel leidinggevenden uit die bedrijven wel in dat ze die methoden niet konden missen. Maar waren die methoden genoeg?

Bij de oliecrisis bleef het natuurlijk niet. Naderhand bleek dat de auto-industrie zich verkeken had op het succes van *kleine auto's*. En men had ook niet tijdig ingespeeld op de bereidheid dat politieke vertegenwoordigers de *autoveiligheidseisen* zouden verhogen. Verrassingen blijven blijkbaar voorkomen ondanks kennis van die forecastingmethoden. Dat laat zich verklaren uit het feit dat veel trendstudies en andere toekomstvoorspellingen gebaseerd zijn op feiten uit het verleden (trends) en te *weinig rekening houden met onzekerheid en plotseling optredende discontinuïteiten*.

De toekomstkunde heeft organisaties die niet steeds voor verrassingen wilden komen te staan daarom lang met betrekkelijk lege handen laten staan. Toch kan men zich wapenen tegen verrassingen. Ansoff zegt er het volgende over, in mijn woorden.

Wat zijn substantiële verrassingen voor organisaties?

Verrassingen zijn vaak strategische verrassingen: ze hebben doorwerking op een hele organisatie met al zijn beleid of op een specifiek beleidsprogramma, er is sprake van een plotseling iets, je bent er niet mee vertrouwd, ze hebben urgentie, en ze beperken de handelingsvrijheid. Als een organisatie verrast wordt door een ontwikkeling of feit, dan zijn in principe traditioneel gezien twee reacties mogelijk:

- crisismanagement achteraf;
- een poging vooraf doen om de volgende keer verrassingen voor te zijn.

Om er vroeg bij te zijn, daar gaat het om.

Hoe verrassingen voor te zijn?

Dan komen we volgens Ansoff (1975) op het vlak van strategisch management. Vanuit strategisch management is er immers altijd veel aandacht voor de relatie tussen organisatie en omgevingsturbulentie. Een organisatie die wil overleven, moet sterk rekening houden met stabiliteit en vooral met sterke beweging in de omgeving. De markt is belangrijk voor private ondernemingen die producten verkopen. Kun je nu ook verrassingen voor zijn, vanuit strategisch management gezien? Hier dient zich een paradox aan die we *de paradox van Ansoff* noemen:

Als de leidinggevendenden van een organisatie wachten tot ze alle goede informatie hebben, de 'strong signals' dus, dan kom je niet tot een strategie maar rolt zo een organisatie in een crisis. Maar als je te snel reageert op vage informatie en veel onzekerheid, kun je een strategie ook niet goed uitwerken.

Het is dus wel heel lastig om verrassingen voor te zijn. Je moet ingaan op de onzekerheden en deze iets reduceren. Uitgaan van 'zwakke signalen', er zit niks anders op. Je moet de kracht van zwakke signalen kennen. Hoe? Dat is een zaak van SIM, zegt Ansoff.

Wat dan te doen?

SIM staat voor *strategic issues management*. De stappen uit de aanbevolen aanpak die hij (Ansoff) noemt luiden, in mijn woorden, als volgt.

- *Bepaal de staat van onwetendheid/ kennis*. Is een bepaalde ontwikkeling of situatie een kans of bedreiging? Heb je in kaart wie wat een kans of bedreiging vindt?
- *De bewustwordingsstrategie*: heeft de organisatie met een bepaalde ontwikkeling van doen, ermee te maken? Raakt het ons? Is het relevant voor ons? Hoe relevant?
- *Flexibiliseringsstrategie*: kunnen we als organisatie met een verrassing in de vorm van een afwijking leven? In welk opzicht kunnen we er wel of niet mee leven? Met andere woorden, wie of wat binnen de organisatie gaat het aan? Wat is de aard van het verrassende en afwijkende?
- *Ordenen*. Breng in kaart waarom het gaat?
- *Verdere responsstrategie*: Breng in kaart wat de responstijd is? Wat zijn de responskosten? Wat is de urgentie van reactie?
- *Herhalen* Signaleren, decoderen en handelingsperspectieven kiezen, is geen actie men eenmalig verricht. Je moet regelmatig stil staan bij zwakke signalen want wat je vandaag niet kunt plaatsen, begrijp je misschien binnenkort en bovendien kan een verschijnsel doorzetten maar ook groter worden of kleiner.
- *Inbedding*. Het omgaan met zwakke signalen, moet worden ingebed in het Strategisch Issues Management (SIM).

We formuleren enkele stellingen, geïnspireerd door Ansoff (1975).

- In geval van onzekerheid kan een organisatie toch rijke informatie krijgen van voortekenen, dus van zwakke signalen.
- Hoe eerder stappen gezet worden in het traject van signaleren en duiden van voortekenen, hoe korter de fase van reflectie op handelen later kan zijn om te komen tot beleidsactie. Kom dus tijdig in actie en stel niet uit (Ansoff, 1975: 28).
- Laat beleidsreacties niet alleen bepalen door responsekosten maar ook door urgentie (Ansoff, 1975: 30). Immers, sommigen kunnen belang hebben bij het voorwenden van hoge kosten om zo een overheid van actie af te houden.

(5) Learning stories

Deze methode van 'learning stories' gaat terug tot het werk van Kleiner & Roth – verbonden aan het Center for Organizational Learning van het MIT - , die verschillende verhalen van medewerkers van autofabrikant Ford bundelden (zie Radar op scherp, 2005: 52).

Het vertellen van verhalen zorgde uiteindelijk bij Ford voor betere relaties tussen managers en hun medewerkers. De aanpak gaf inzicht in informele bedrijfsprocessen en onvrede en tevredenheid, die van invloed was op de doelmatigheid van het bedrijf. De Universiteit Nijenrode is hierop verder gegaan, zo lezen we in de brochure van het ministerie van Binnenlandse Zaken 'Radar op scherp'. Ook daar kwam een centrum als bij het Massachusetts Institute of Technology (MIT). De learning stories-aanpak is verder ontwikkeld.

In 2000-2001 zijn lerende verhalen gebruikt als een vorm van risicobeoordeling bij een scenario-project van Rijkswaterstaat. Dat is goed gevallen. Het projectteam kon onmiddellijk leren van de verhalen rond het koffieapparaat of de kopieermachine.

Hoe gaat men te werk bij deze aanpak? We volgen de genoemde brochure. Een werknemer en een onderzoeker van buiten houden een snelle interviewronde op cruciale momenten in een project. Ze doen dat bijvoorbeeld bij de opdrachtverlening of als er nieuwe groepen bij betrokken worden. Een klein aantal direct en indirect betrokkenen wordt geïnterviewd. Dat levert verhalen op. De bedoeling is om snel te ordenen, maar wel zo dat de leefwereld en het gezegde niet uit hun verband worden gerukt. Wat goede thema's zijn voor de selectie en ordening wordt bekeken door het interviewteam en de trekkers van het beleidsvormingstraject. Deze groep trekt ook lessen voor het vervolg.

De *basisgedachte* is dat mensen veel weten en aanvoelen. Hun verhalen zijn te gebruiken om te *spiegelen* naar het project en om tot aanpassingen te komen, zo nodig. Zo wordt het reflectie- en aanpassingsvermogen van de organisatie vergroot. In feite gaat men in de interviews op zoek naar *zwakke signalen*, die relevant zijn voor het beleidstraject. Zo is sneller in te springen op *onverwachte zaken*, zoals veranderde verwachtingen in de buitenwereld of bij de opdrachtgever.

Er bestaan ook bij deze methode kritische succesfactoren. Een daarvan is dat een hoog tempo gewenst is aan de kant van de groep die interviewt en analyseert. Er moet niet alleen gesproken worden met interne mensen. Ook afwegingen van politici moeten hierbij betrokken worden.

De evaluatie van deze methode haalt naar boven dat elkaar versterkende of tegensprekende verhalen zichtbaar worden en dat de verhalen als geheel iets kunnen zeggen over de cultuur, over de collectieve mentale programmering van mensen. Learning stories vormen een manier voor een organisatie om de ogen en oren open te houden.

De issuemanagement-aanpak is ook relevant. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijven als Shell die zich vestigen in een Afrikaans land en daar milieuomstandigheden in het oog willen houden om te 'overleven'. Het voordeel is dat issuesmanagement gericht is op actie: moet een organisatie in actie komen om een signaal te versterken of te breken? Deze aanpak lijkt een aanpak die de machtige steunt. Vanuit deze optiek komen niet speciaal 'diepliggende' eerste voortekenen naar voren maar vooral dat issue of belang dat al zekere verwoording vindt.

De drie andere methoden – Weak signal research, Governing by weak signals, en de Weak signal amplifier - afficheren zich expliciet als methoden voor signalering en decoderen van zwakke signalen. Ze zijn van betrekkelijk recente datum. Het accent ligt hierbij vooral op signalering en duiding, minder op handelingsperspectieven. Handelingsperspectieven moet de beleidsvoerder dus zelf overwegen.

Zijn de drie laatstgenoemde methoden meer dan een kunstje? We menen van wel. De bedoeling is tot serieuze, zo nodig diepgravende analyses te komen.

Wat niet in de beschouwingen naar voren komt, is welk soort signalen via deze methoden wel of niet goed kunnen worden opgevangen.

9 Mogelijke nadelen van het zoeken naar voortekenen

Het signaleren van en reflecteren op zwakke signalen, op voortekens dus, heeft de volgende mogelijke nadelen.

1. *Elk signaal telt.*

De neiging bestaat om heel veel voortekenen tot relevant en *betekenisvol* signaal te verklaren. Het gevaar van teveel serieus nemen. Dit gevaar houdt in dat werkelijk elk opvallend verschijnsel tot een voorteken wordt gebombardeerd dat serieus genomen moet worden. Dat gaat wellicht te ver. Er zijn ook onschuldige signalen die men kan laten passeren.

De eventuele toename van Chinese migranten in het bezoek aan windhondenrennen, lijkt niet relevant voor een minister van justitie tenzij windhondenrennen in toenemende mate met gokken van doen hebben. Het feit dat Nederlanders zich bij schaatswedstrijden of voetbalmatches graag tooien met een rare oranje hoed of pet, wil niet zeggen dat de hoedenmode op evenementen (Ascot?) of bij andere bijzondere gebeurtenissen (Prinsjesdag) direct verandert. Is het van belang dat jonge allochtone meisjes van 8 jaar ook een doek om het hoofd dragen relevant?

Signalen moeten gedecodeerd en geïnterpreteerd worden. Signalering is een, interpretatie is twee.

2. *Het omgekeerde van 1: gevaar van ontkenning van zwakke signalen.*

Dat is mogelijk door te denken: alles wat er aan serieus te nemen signalen komt, wordt toch wel opgepakt door media. Eerst dan kun je er serieus aan gaan denken. Een houding dus van: wat je serieus neemt, moet eerst gezeefd en besproken worden in de media. Dat zou niet juist zijn. Media zijn selectief en reageren vaak op incidenten.

Nieuwsuur of Twee Vandaag heeft bijvoorbeeld – voor zover bekend - nog nooit een discussie gehad met cipiers van gevangenisstraffen over hoe ze zich bejegend voelen door advocaten en over de vraag wat advocaten zoal doen. De zwakke signalen die cipiers over diverse onderwerpen kunnen afgeven, zijn niet gedetecteerd.

3. *Beleidsverproductie.*

Het gevaar bestaat dat een *overproductie van beleid* ontstaat door het waarnemen van voortekens. De vraag is vervolgens wie dat beleid gaat betalen.

Een voorbeeld. Het feit dat nog net alle kinderen in het onderwijs goed de weg weten op internet leidde wel tot de suggestie van betaalde *mediacoaches*. Niet nodig? Het feit dat ongelukken laten zien dat los liggende voorwerpen in auto's letsel kunnen veroorzaken, is aanleiding voor regelgeving om te verbieden een parapluie en autoreisgids achter in de auto te leggen. Gaat te ver?

10 Late lessen versterken noodzaak van opsporen van vroege signalen

Je moet als overheid zwakke signalen opvangen, interpreteren en er handelingsperspectieven op loslaten. *Maar wat als je dat nalaat?*

Vanaf 1990 zijn er tal van vraagstukken naar voren gekomen die verrassend waren maar waarbij vroege signalen niet zijn opgepakt. Het *voorzorgprincipe* heeft niet of niet goed gewerkt en dat is opgebroken.

Waar ging het dan zoal om? We noemen enige gevallen waarvan we sommige ook aantreffen in een beschouwing van de European Environmental Agency (EEA). We noemen:

- De gekke koeien-ziekte, BSE, die delen van Europa verraste.
- De varkenshouderij kwam in een crisis, wat leidde tot ruiming.
- De overexploitatie van bevissing en daarop volgende ondergang van visbedrijven in Canada, Schotland en andere landen met rampzalige gevolgen voor de lokale gemeenschappen.
- De vogelpest in 2004-2005 in Azië.
- Het gebruik van anti-microbiële groeibevorderende stoffen in vee.
- Het gebruik van het kankerverwekkende synthetische DES-hormoon om miskramen bij vrouwen te voorkomen.
- Het onoordeelkundig gebruik van benzeen, tributyltin (om algengroei op boten tegen te gaan) en PCB's.
- Dicht bij huis: de recent geconstateerde lekken bij DSM/ Sabic, die al jaren aan de gang waren, waardoor de waterleidingmaatschappij al maanden daar geen drinkwater kan oppompen.
- De locatie van vuurwerk in een woonwijk (ramp Enschede).
- Het gebruik van niet goed geïmpregneerde dennentakken in een café (Volendam-ramp).

Wat zijn er aan late lessen uit de cases te trekken?

Het EEA komt met een aantal lessen die we vrijmoedig vertaald hebben naar het volgende.

1. Erken onwetendheid en onzekerheid maar leg je er niet bij neer. Doet iets. *Pleeg verkenningen* en ruim daarvoor tijd in. Ga hoe dan ook op zoek naar vroege waarschuwingen en ontwikkel handelingsperspectieven. Was echt niet bekend in Enschede dat een locatie met vuurwerkopslag risico's opleverde voor de buurtbewoners?
2. *Erken lekeninformatie*, heb oog voor waarden van minderheden en van meerderheden en verwerf inzicht in de dynamiek in waarden en normen. Zorg dat lekeninformatie en lokale kennis wordt opgenomen in verslagen naast specialistische kennis. We weten genoeg van varkens en kippen fokken maar niet van wat mensen van varkens- en kippenvlees vinden na een kippen crisis en hoe ze zich dan gedragen. Een kopersstaking en wat heeft die voor gevolgen?
3. Aannames in rapporten zijn vaak niet vrij van keuzen. Hoe verhouden aannames zich tot de softe kant: de beleving van een norm en vooral van een in de openbaarheid gebrachte normoverschrijding? *Hou rekening met waarden van verschillende groepen* in deze.
4. *Laat adviseurs niet steeds toewerken naar bepaalde uitkomsten* (wie betaalt, bepaalt) en zeg niet op voorhand steeds wat je graag ziet dat eruit komt maar laat adviseurs juist echt onafhankelijk zijn met behoud van een veelomvattende vergaring van

informatie en stellingnamen. Laat toe dat een onderzoeker op iets kan stuiten wat aanvankelijk niet in een probleemstelling was opgenomen en schoffel dat niet direct weg.

5. *Proberen te leren in beleid. Organiseer kritiek.* Benoem en reduceer interdisciplinaire hindernissen in het leerproces. Verwijder institutionele hindernissen bij leren en handelen. Zet incidenteel twee concurrerende groepen aan het werk om zich te buigen over een zelfde vraagstuk zonder dat die een 'deal' sluiten.
6. *Denk aan de langere termijn en laat in onderzoek milieu- en gezondheidseffecten meelopen.* Doe specifiek onderzoek naar vroege signalen maar parkeer dit onderwerp niet slechts.
7. *Mobiliseer ook belevingsinformatie* van mensen. Doe iets met merkwaardige verschijnselen waar deskundigen tegenaan lopen.
8. Zorg dat de *werkelijke toestanden* in de wereld goed weergegeven worden in de verkenningen en ga iets niet op een technische manier zitten toedekken of via jargon verstoppen.
9. Onderzoek geclaimde rechtvaardigingen en voordelen nauwkeurig en systematisch en meet ze af aan de potentiële risico's.
10. Evalueer een scala van *alternatieve opties* die tegemoet komen aan wat nodig is in de beoogde situatie en bevorder meer betrouwbare en diverse en aangepaste technologie om de kosten van onverwachte ontwikkelingen te minimaliseren en de voordelen van innovatie te maximaliseren.
11. Wees realistisch over hoe materialen in het dagelijks leven worden gebruikt en afgedankt.
12. Laat niet toe dat bevoegde autoriteiten verstrikt raken in gevestigde belangen.
13. Vermijd situaties waarin een of twee grondstoffen de markt monopoliseren, zoals bij asbest, CFK's en PCB's. Ontwikkel verschillende methoden om aan de vraag tegemoet te komen.
14. Doe aan *risico-evaluatie*. Zorg dat niet alleen specialistische expertise wordt gebruikt maar ook kennis van leken en omwonenden.

11 Discussie

Deze beschouwing ging over de relatie tussen kennis en beleid. We zien hierin een ontwikkeling van

- 'de gekende samenleving'
- naar 'de verkende samenleving' en
- vervolgens naar 'de ongekende samenleving'.

Ik licht dit toe. Deze relatie tussen kennis en beleid is in Nederland, als we letten op bijvoorbeeld de sectoren bevolking en migratie, ruimtelijke ordening en woningbouw, wegen- en winkelplanning, milieu en recreatie, in de loop der jaren veranderd. Aanvankelijk werd na 1945 door beleidsvoerders uitgegaan van een grote mate van kenbaarheid van de samenleving. Vanuit trendextrapolatie ('de gekende samenleving' of stabiele samenleving te noemen) werd een beeld verkregen van de toekomstige

woningbehoefte en behoefte aan winkelvoorzieningen. Trends in kaart brengen ten aanzien van geboorten en overlijden en migratie en het kiezen van aannames over onder meer de grootte van huishoudens en gezinsverdunding was in de jaren zestig en zeventig veelal voldoende voor het opstellen van een lokaal structuurplan. Toenemende dynamiek in de samenleving maakte echter een omslag nodig door ook verkenningen te plegen op het vlak van opvattingen, houdingen, gewoonten en leef- en woonstijlen van een steeds multicultureler samenleving. Dat gebeurde op rijksniveau (door de komst van planbureaus als WRR, SCP) en op lokaal niveau. Hier was niet slechts trendextrapolatie aan de orde maar alle kaarten zetten op het überhaupt in beeld krijgen van deze vraagstukken. Wijkverkenningen vonden plaats, analyses van woonvoorkeuren, enz. De 'verkende samenleving' werd in de jaren zeventig en later een *aanvulling* op wat we noemen 'de gekende samenleving'.

Kennen, verkennen: bestond 'niet weten' niet meer? Een recent inzicht uit de jaren negentig maakt gewag van 'de ongekende samenleving' (Van Gunsteren). Kennen en verkennen blijkt vaak slechts tijdelijk van betekenis. Burgers passen hun gedrag aan waardoor beleid uitgewerkt raakt. Wat eens een weet voor de overheid was, verdwijnt. En wat hier goed ingeschat is aan steun voor beleid, blijkt – merkwaardig genoeg - elders onder geheel of bijna gelijke omstandigheden niet op steun te kunnen rekenen. Beleidsvoerders grijpen naar het hoofd. Ze hadden het toch goed bedacht en ingeschat op basis van hun VNG-modellenboekjes en een mening van een dorps- of wijkraad? Zijn burgers misschien wispelturig geworden? Neen. De context blijkt vaak toch *meer uniek* dan te voren bedacht. Veel recente analyses maken daarom gewag van een omslag. Overheden zijn de mondiger geworden burgers onderdeel gaan maken van beleidsvorming door inspraak, co-productie of open planprocessen te organiseren. We vragen burgers wat ze van iets vinden en soms mogen creatieve geëngageerde burgers zelfs mee ontwerpen. Maar daaraan zijn grenzen want er zijn zoveel beleidsproblemen. Je kunt burgers niet over alles raadplegen: burgers willen dat niet en ze zouden het niet aankunnen. Waarbij is interactie dan wel en waarbij niet nodig? Het ene probleem vraagt om een andere aanpak dan het andere. Dat voert ons naar typen beleidsproblemen, een leerstuk uit de bestuurskunde.

Bij eenvoudige problemen, als vaststelling van een straatnamenplan, lijkt interactie met de samenleving in elk geval niet nodig. De kennis van zoiets als een namenplan is groot en overeenstemming bereiken over namen in een bloemen wijk of een staatsliedenbuurt nauwelijks een discussiepunt. Maar overheden hebben niet alleen met eenvoudige problemen te maken. De *moelijkste beleidsproblemen* zijn de ongestructureerde problemen, ook wel *wicked problems* genoemd of *controversiële problemen*. Denk aan voetbalvandalisme.

Ongestructureerde problemen zijn problemen waar we qua oorzaken en gevolgen weinig vanaf weten (de kennis erover is gering) en waarbij onenigheid bestaat over het probleem-oplossingscomplex (grote controversialiteit). De een ziet het zo en de ander anders. Zo is het ook met voetbalvandalisme gegaan. Daar komt nog wat bij.

Ongestructureerde problemen zijn kwesties waarbij er niet slechts één overheid is die een probleem kan bezien of over bevoegdheden en middelen beschikt om het aan te pakken. Overheden zijn van elkaar afhankelijk. Interactie is daarom nodig over de probleemperceptie en -definitie om te komen tot gedeelde beeldvorming en erkenning van elkaars (lokale) kennis. Daarbij gaat het niet alleen om interactie tussen overheden (bij voetbal: burgemeesters, ministerie van BZK en Justitie). Veelal is sprake van een beleidsnetwerk. Netwerkanalyse is daarmee een nuttig hulpmiddel geworden voor een ambtenaar.

Zou een juist sterk gevarieerd netwerk, waarin ook randfiguren worden toegelaten, de onderkenning van weak signals kunnen bevorderen? Het antwoord lijkt positief als betrokken partners in het netwerk in staat zijn zich in andere(n) te verplaatsen en partners van elkaar willen 'leren'. Een vertegenwoordiger van de Brabantse milieubeweging noemde zich zelfs in een gesprek met de auteur een 'permanente drager van zwakke signalen'.

Wat betekent dit nu voor het omgaan met kennis?

Elke 'partij' in een beleidsnetwerk beschikt over eigen kennisbronnen en erkent niet op voorhand de kennis van anderen. Feiten worden pas feiten in een netwerk als ze in interactie erkend worden. Deze botsing moet constructief worden gemaakt en dat kan door benutting van

- 1) het kennisfonds van interactieve beleidsvorming en procesmanagement,
- 2) toekomstverkenningen.

Hier, in deze beschouwing, hebben we niet veel aandacht besteed aan de inrichting van de interactie maar ons iets meer gericht op toekomst verkennen. Bij ongestructureerde problemen is *vaak* sprake van beweging, van voortekenen van maatschappelijke veranderingen (zie 'Eerherstel voor Cassandra'). Voortekenen zijn zgn. *zwakke signalen*.

Zwakke signalen zijn niet goed op te vangen vanuit bestaande denkkaders.

Wie iets wil begrijpen van veranderingen in de onderstroom van de samenleving en wie bovendien als ambtenaar moet omgaan met 'wicked problems' (lees: controversiële of ongestructureerd kwesties) moet zich inlaten met het opsporen van die voortekenen, dus die zwakke signalen. Moet als het ware de heel 'vroege vogels' zien.

Hoe doe je dat?

Zwakke signalen zijn die nog onzekere signalen uit de samenleving (economie, technologie, etc.) die je kunt opvangen door boorputten naar het ondergrondse, naar de onderstroom te slaan. Methoden om zwakke signalen op te sporen, zijn op een rij gezet, waaronder 'weak signal research', 'government by weak signals', issuesmanagement, de discoursanalyse, learning stories. Er zijn natuurlijk ook praktische aanpakken. Wie iets van de onderwereld wil weten, moet de personen die deel uitmaken van de boven- en onderwereld in de gaten houden.

Wie de - aanvankelijk nog zwakke - signalen opspoort, moet beseffen dat hiermee nieuwe mogelijkheden voor beleid in zicht komen. Over het algemeen kan het gaan om zaken waarover een overheidsorganisatie niet alleen gaat. Niet de vraag hoe een toekomst eruit ziet en wanneer een signaal manifest wordt (dus aan de oppervlakte treedt), is uitsluitend van het grootste belang maar ook de vraag hoe 'partijen' elkaar kunnen vinden in een richting die verbinding schetst en nieuwe (discours)coalities mogelijk maakt of ruimte schept voor nieuwe probleemdefinities of voor ongedachte oplossingsmogelijkheden. Niet alleen voor campinghouders maar ook voor landschapsbeheerders, waterschappen en gemeentebesturen is bij voorbeeld van belang of er in 2020 nog campings bestaan en zo ja, hoe de camping in 2020 eruit ziet.

Het bestaan van voortekenen van verandering erkennen, schept ruimte om *onzekerheid* te erkennen. Onzekerheid schept dilemma's en daarmee omgaan kan alleen in een interactief leerproces. Weten, overwegen, willen en doen zijn voortdurend verknoopt. Kennis is daarmee geen geïsoleerd iets. Kennis is niet een zaak van wetenschappelijke kennisfondsen benutten maar inbrengen in processen met partijen, die partners kunnen worden, die elk hun bronnen hebben. *Procesmanagement*, met name interorganisationeel procesmanagement, is dus van het grootste gewicht omdat daarmee aandacht ontstaat

voor regie en facilitering van processen gericht op het bewerkstelligen van verbeeldingskrachtige concepten.

Wat te doen als bestuurders en ambtenaren analyses van zwakke signalen, van voortekenen van verandering, achterwege laten? Die mogelijkheid is af te raden omdat men dan ingrijpende veranderingen in de vorm van manifeste verschijnselen op zich af laat komen. Wie bij voorbeeld de opkomst van bol.com negeert heeft als boekhandel een probleem. Die vorm van *achterover leunen* is hier niet bepleit. Toekomstgerichte professionele ambtenaren horen oog te hebben voor zwakke signalen.

Is er een tegenwerping mogelijk?

We zien geen tegenwerpingen tegen deze redenering. Maar vooruitkijken doen we toch? 'Government by weak signals' is absoluut geen gemeengoed in Nederland. Het is niet zo dat als in het kader van de dualisering een politieke fractie of de provinciale staten *maatschappelijke verkenningen* doen, en fracties of staten doen wat we voorstellen. Maatschappelijke verkenningen zijn namelijk meestal niet gericht op 'zwakke signalen'. Maar het denken gaat wel een eind in de goede richting.

Is 'government by weak signals' misschien gelijk te stellen met '*stakeholder-onderzoek*'? We dachten van niet, waarmee we niet verkeerd van stakeholderonderzoek willen zeggen. In beide gevallen gaat het om omgevingsgerichtheid maar stakeholderonderzoek is volgens Kaptein en Van Tulder gericht op de vraag wat acceptabele normen zijn voor bedrijfsvoering van een organisatie. Denk aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen en het duurzaamheidsbesef van de leiding.

Een misverstand mogelijk?

Besturen door middel van detectie van zwakke signalen voorkomt mogelijk geen moordaanslagen en geen 'clash of civilizations'. Maar wie op zoek was geweest naar voortekenen zou zeker niet verrast zijn geweest door de opkomst van Fortuyn want die maakte zich meester wat rond 2000-2002 uitgroeide tot manifeste verschijnselen, zoals wachtlijsten in de gezondheidszorg en het probleem van teveel ondoordachte veranderingen in onderwijsorganisaties. Dat grote delen van de bevolking tabak hadden van onder meer het vreemdelingenbeleid via welk menig asielzoeker werd toegelaten die geen vluchteling was, van het gedoogbeleid op Schiphol (doorlaten van bolletjesslikkers), van de wachtlijstenproblematiek in de zorg en het om andere taboes heenlopen door voormannen van grote politieke partijen, was op het laatst, tussen juni 2001 en maart 2002 natuurlijk ook wel waarneembaar door de opiniepagina's van landelijke dagbladen dag na dag goed te lezen.

Hier gaat het, nogmaals gesteld, om iets wat zelfs Pim Fortuyn niet deed: nog *vroegere detectie*, als de kranten nog niet volstaan met beschouwingen over heel vroege vogels. Ons pleidooi impliceert dus een aanpak die de positie van zittend bestuur, bestuurders en politici in potentie kan versterken en de opmars van de 'Pimmen' kan remmen.

Of we misschien dan een voorbeeld kunnen noemen van vroege detectie?

De drogisterijketen Kruidvat die goedkope cd's ging verkopen van *klassieke muziek* en filosofieboeken deed dat als antwoord op een waargenomen – op het eerste gezicht voor drogisterijen branchevreemd - signaal. Het provinciebestuur dat naar analogie van de Ecologische Hoofdstructuur een *Wandel Hoofdstructuur* ontwikkelt (als variant op het Pieterpad) speelt in op de toename in wandelen van burgers die het gevolg is van toenemend accent op 'wellness' en fitheidstreven. Het aanleggen van een lightrailverbinding van Schiphol naar Volendam als antwoord op de naar verwachting enorm stijgende toerismestromen uit China, waarbij Nederland in een dag gedaan wordt? Maar nu noemen we al

beleidsopties. Het gaat *eerst* om zicht op de onderstroom en om *niet-lineaire* trends.

Veronderstelling

Achter het denken in termen van zwakke signalen, van voortekenen opsporen, gaat een veronderstelling schuil, die nog niet expliciet gemaakt is, namelijk dat overheden vaak te laat reageren. Daarvan bestaan tal van voorbeelden.

De Bijlmermeer zou anders zijn ingericht vanuit de kennis van nu maar had men toen niet meer kunnen weten?

De enquêtecommissie-Blok heeft duidelijk gemaakt dat het denken over integratie van vreemdelingen in de loop der tijd evolueerde en tevens dat lange tijd beleidstaboes bestonden. Zoals dat gastarbeiders vanzelf terugkeren naar hun 'thuisland'.

Er bestaan teveel taboes over beleid en er is sprake van teveel politieke correctheid op allerlei terrein, die ons later opbreekt. Het opsporen van zwakke signalen, kan niet alleen aanleiding geven voor nieuw beleid maar ook eerder dan tot nu toe vraagtekens bij bestaand beleid naar voren halen. Zwakke signalen opsporen als middel contra de 'heilige huisjes'? Het kan zijn maar als er geen bestuurders zijn die ergens voor gaan staan, dan heeft vroege detectie ook weinig zin. Dan maar wachten op crisismanagement achteraf.

12 Samenvatting

Er is één belangrijke opdracht voor bestuurders in de risicomaatschappij die speciaal belicht en uitgewerkt wordt: de noodzaak om boorputten te slaan in de maatschappelijke onderstroom. Dat betekent in andere woorden dat zwakke signalen opgespoord moeten worden, niet slechts de sterke signalen. Bestuurders moeten minder afwachten wat de manifeste veranderingen in de maatschappij zullen zijn maar meer dan tot nu toe oog hebben voor latente verschijnselen. Dat wil zeggen voor het signaleren van de voortekenen van maatschappelijk, culturele, demografische, technologische en economische verandering, het duiden daarvan en voorzien van handelingsperspectieven. Het dak tijdig dicht, is beter dan bij lekken 'achteraf 'hozen'. De vulkaanuitbarsting verwachten, is beter dan de verwoestende, brede hete lavastroom al zien aankomen (als dat nog kan). Preventie verdient dus meer aandacht dan louter volstaan met repressie.

Wie afwacht tot crises ontstaan, loopt achter de feiten aan. Versta daarom de voortekenen van verandering! Probeer in het oog te krijgen of er vaker stroomstoringen optreden, of een gekkekoeienziekte een voorbode is van meer dierziekten die oevrslaan naar 'de mens'. Of als burgers in lange jurken en met baarden gaan rondlopen dit een voorteken is van het zoeken naar identiteit in een multicultureler maatschappij.

Wie dat als bestuurder had gedaan of met 'zijn' mensen had laten doen, had veel eerder maatregelen kunnen nemen tegen terreurdreiging, rellen in oude stadswijken, uitvallende treinen, stroomstoringen, voedselveiligheid of klimaatverandering. Nu moest er weer eerst een dijkdoorbraak in Wilnis optreden om oog te krijgen voor werking van dijken in omstandigheden van langdurige droogte. En moest er eerst een vuurwerkcramp in Enschede optreden alvorens de ernst werd ingezien van een verkeerde ligging van vuurwerkopslagplaatsen in een bevolkte woonwijk. Of moesten er facebook-rellen in Haren uitbreken om te zien waartoe communicatie via facebook kan bijdragen.

In het waarnemen van voortekenen in het openbaar bestuur, is sprake van een schrikbarend 'tekort'. Wie de voortekenen had verstaan, was bij voorbeeld voorzichtig geweest in het omarmen van de zegeningen van het studiehuisdenken in het onderwijs of

de radicale invoering van het 'nieuw leren'. En had eerder in het oog gekregen dat hacken het geldverkeer van banken lam kon leggen.

Voortekenen zien is ongemakkelijk want die voortekenen zijn doorgaans geen bevestiging van beleid. Voortekenen leiden tot tegenspraak.

Vroege signalering is een heel zware opgave juist omdat die voortekenen niet allemaal vol betekenis zijn en sommige veranderingen als aanvankelijk nog dreigende buien weer 'overwaaien'. En wie teveel dreiging ziet, kan vervallen in een paranoïde samenleving waarin risicobeperking 'fobische' beleidsvormen aanneemt of een preventiestaat (of 'koning albedil') die onbetaalbaar wordt of verregaand bij burgers doordringt achter de voordeur. Het gaat dus om *selectie* van wat relevant is voor die ene overheidsorganisatie, die ene instelling voor geestelijke gezondheidszorg, dat ene verpleeghuis, die ene boekhandel, die ene school.

Wie gewaarschuwd is voor een vulkaanuitbarsting, kan een goed heenkomen zoeken; wie de signalen niet zag, loopt grotere risico's. Dat is een les.

Politici van het midden moeten niet afwachten tot op het linker of rechter spectrum van de politiek bepaalde radicale politici opkomen die veranderingen signaleren die al manifest geworden zijn en waarvan de kranten vol staan.

Wie de nog sluimerende kleine voortekenen verstaat, kan latere manifeste radicale krachten vóór zijn en er een discussie in het eigen apparaat en/of met de burgers over starten. Wie weet dat de zeespiegel stijgt, kan tijdig de dijken verhogen of andere maatregelen nemen. De instelling van een Deltacommissaris (Wim Kuijken) is zo gezien dus verstandig.

Maar het paradoxale is dat besturen heel veel moeite hebben vanuit hun eigen beleidskaders (hun paradigma, hun 'frame') om afwijkingen te zien. Bestuurders laten in hun denken veelal geen afwijking toe. Dat is fout. Heb juist *oog voor afwijkingen* en ga ze tijdig in verband brengen met andere verschijnselen, ga ze duiden en ga eens kijken of je wat moet doen en zo ja, wat dan tot de mogelijkheden behoort.

Politiek bestuur en politiek winnen aan gezag door tijdig zwakke signalen op te sporen en die te gaan uitwerken en bespreken. Van dat opsporen is nu maar heel beperkt sprake terwijl een aantal van die (politiek relevante) signalen, wanneer geduid en verwerkt, toch agendapunten voor de toekomst bevatten.

Er zijn nog een paar additionele vragen te beantwoorden. Wat is krachtiger: letten op zwakke signalen of op sterke signalen? Een overheid die zwakke signalen gemist heeft, krijgt nog een kans om signalen op te pakken, namelijk als een verschijnsel uitgroeide tot manifest verschijnsel. Maar dan is het speelveld verandert. De erkende boekhandel kan als bol.com een succes is geworden nog trachten terug te vechten. Maar heel onzeker is of verloren gegaan terrein terug gewonnen, kan worden en de bedreiging van de continuïteit van de boekhandel gecompenseerd wordt.

Zijn zwakke signalen ook groter te maken, te versnellen? Dat is een op Machiavelli geïnspireerde vraag. Die impliceert dat men een zwak signaal uitwerkt of uit laat groeien tot een manifest fenomeen, en wellicht zelfs een crisis creëert. Deze aanpak is inderdaad mogelijk. Wie als medewerker van een vluchtelingenorganisatie wil dat een verwesterde asielaanvrager, die moet terugkeren naar het land van herkomst toch mag blijven, kan een leuke, goed Nederlandse sprekende en leergierige Mauro uit een Afrikaans land 'neer

gaan zetten'. De positie van Mauro wordt dan voorgesteld als een representant van een groter bestand aan verwesterde jongeren. Gepoogd wordt de positie van Mauro in de publiciteit zo uit te vergroten dat een bewindspersoon ruimte gaat scheppen om Mauro in Nederland te laten blijven of de bewindspersoon gaat zelfs een generaal pardon afkondigen.

Als zwakke signalen, dus voortekens, uitvergroot kunnen worden, zijn ze dan soms ook de kop in te drukken en/of klein te houden of naar rustiger vaarwater leiden? Zijn er met andere woorden 'vroeg vogels' waarvan mensen willen dat ze niet neerstrijken maar hun fourageergebieden elders zoeken? Voor deze vraag kunnen we terecht in de wielrensport. Daar wordt een groot stilzwijgen ('omerta') in acht genomen om een gesprek over cortisonen, epo of bloeddoping uit de weg te gaan. Een signaal voor gebruik van epo of bloeddoping wordt door alle betrokkenen eerst ontkend en als dat niet helpt wordt door bijna alle betrokkenen gezegd dat men hier niets van weet. Het komt ook in overheidsland voor dat een tijdlang gezwegen wordt over een opkomend vraagstuk. Dan zitten we in de sfeer van politieke correctheid (onderwerpen die slechts op een bepaalde manier geduid worden) en beleidstaboes (onderwerpen waarover niet gesproken wordt). En er komen onderwerpen voor die klein gemaakt worden door de taal te wijzigen. Ze kent Nederland en Vlaanderen een aantal gemeenten die in de jaren 2011-2013 het woord 'allochtonen' uitgebannen hebben.

In de politieke arena's komt ook nog een andere reactie voor: een arbeidsverdeling erkennen. Het komt voor dat de ene politieke partij de waarneming van bepaalde zwakke signalen aan een andere partij overlaat of zelfs gunt. Wat de grote toename van flexwerkers betekent, is een voorbeeld van een item dat door de liberalen (VVD) aan de PvdA, GroenLinks en de Socialistische Partij is overgelaten.

Geraadpleegde literatuur

- Aarts, M. en H. te Molder, *Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat*, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- AIVD, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Ankersmit, F. & H. te Velde (eds.), *Trust: cement of democracy?*, Peeters, Leuven, 2005.
- Ansoff, H.I., Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals, in: *California Management Review*, vol. XVIII, Winter 1975, nr. 2, pp. 21-33.
- Azghari, Y., *Cultuurbepaalde communicatie – Waarden en belangen van passieve en actieve culturen*, 2005.
- Bakas, A., *Megatrends Nederland*, Scriptum, Schiedam, 2005.
- Beck, U., *De wereld als risicomaatschappij*, De Balie, Amsterdam, 1997.
- Beck, U., *Risk Society - Towards a New Modernity*, Sage, Londen, 1992.
- Bogt, H. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid – Mooie woorden of echte daden?*, Groningen, 2005 (oratie).
- Boin, A. e.a. (red.), *Institutionele crises – Breuklijnen in beleidssectoren*, Samsom, Alphen, 2000.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom, Amsterdam, 2002.
- Brink, G. van den, e.a. (red.), *Beroepszeer*, Christen-democratische verkenningen, Boom, Amsterdam, 2005.
- Brants, K. en Ph. Van Praag (red.), *Politiek en media in verwarring*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2005.
- Brink, G. van den, *Schets van een beschavingsoffensief*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.
- Buijn, J.A. de., e.a., *Procesmanagement*, Academic Press, Schoonhoven, 1998.
- Cachet, A. en E. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Cantril, A.H. & S. D. Cantril, *Reading mixed signals – Ambivalence in American Public Opinion about Government*, John Hopkins UP, Baltimore, 1999.
- Carnevale, D.G., *Trustworthy Government – Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Chorus, J. en M. de Galan, *In de ban van Fortuyn*, Mets en Schilt, Amsterdam, 2002.
- Commissie-Leemhuis-Stout, *Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, 2004.
- Coops, R. e.a. (red.), *Een politieke aardverschuiving*, Kluwer, Alphen, 2003.
- COT, *Besmet gebied – De MKZ-crisis getraceerd*, Samsom, Alphen, 2002.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst*, Eburon, Delft, 2000.
- Daniels, R.J., D.F. Kettl & H. Kunreuther (eds.), *On Risk and Disaster – Lessons from Hurricane Katrina*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2008.
- Davis, A., *Public relations democracy – Public relations, politics and the mass media in Britain*, Manchester UP, Manchester, 2002.
- Dekker, P. en T. van der Meer, Politiek vertrouwen 1997-2004, in: *TSS (Tijdschrift voor de Sociale Sector)*, dec. 2004, pp. 33-35.
- Dekker, P., Sterke man wordt salonfähig, in: *de Volkskrant*, 25 juni 2005 (het Betoog).
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001.
- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.
- Dinther, M. van, Precies de reden waarom ik niet meer stem, in: *de Volkskrant*, 18 januari 2005.
- Fischer, F., *Reframing public policy – Discursive politics and deliberative practices*, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Fortuyn, P., *De puinhopen van acht jaar Paars*, Karakter Uitgevers, 2002.
- Frissen, P., *Van goede bedoelingen, de dingen die nooit voorbijgaan - Beschouwingen over de staat van Nederland*, Van Gennep, Amsterdam, 2012.
- Frouws, J., The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in the Netherlands, in: *Sociologica Ruralis*, jrg. 39, 1998, pp. 54-68.
- Gallagher, M. e.a., *Representative Government in Modern Europe*, McGraw-Hill, New York, 2001.
- Geldof, G.D. en T. van der Maarel, New Orleans is geen ver-van-ons-bed show, in: *NRC*, 19 sept. 2005.
- Geul, A., *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, Lemma, Utrecht, 1998.
- Giuliani, R.W., *Leiderschap*, Het Spectrum, Utrecht, 2002.

Goverde, H., Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.

Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995.

Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven, De ongekende samenleving (DOS), een verkenning, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993, pp. 114-126.

Gunsteren, H. van, *Gevaarlijk veilig – Terreurbestrijding in de democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 2004.

Gunther, R. e.a. (eds.), *Political parties*, Oxford UP, Oxford, 2002.

Hajer, M. & D. Laws, Ordering through Discourse, in: Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 251-269.

Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003.

Hajer, M., Discourscoalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2000 (oratie).

Hart, P. 't, en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, De Balie, Amsterdam, 2004.

Hart, P. 't, P. de Jong, A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur - Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Vuga, Den Haag, 1991.

Heymans, J., *Het jaar van de waanzin – Opkomst en ondergang van de nieuwe politiek*, Sdu, Den Haag, 2003.

Hoedeman, J., Het Beatrix-syndroom, in: *Volkskrant*, 22 okt. 2005.

Holsteyn, J.J.M. van, en C. Mudde (red.), *Democratie in verval*, Boom, Amsterdam, 2002.

Holsteyn, J.J.M. van, en J. den Ridder, *Alles blijft anders – Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*, Aksant, Amsterdam, 2005.

Hond, M. de, Het huis van Thorbecke staat op instorten, in: de Volkskrant 13 januari 2005

Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1999.

Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: *Strategie & beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, 1996, D1300.

Hurenkamp, M. en M. Kremer, Verplichte vrijheid is eerder een probleem dan een oplossing – Je moet kunnen kiezen, in: *NRC*, 22 okt. 2005a.

Hurenkamp, M. en M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht*, Van Gennep, Amsterdam, 2005b.

Jaspers, T. en J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, Amsterdam, 2002.

Jong, S. de, Een beter verhaal voor Balkenende, in: *NRC*, 5 oktober 2004.

Kaptein, M. en R. van Tulder, Principes van een effectieve stakeholderdialog, in: *M&O*, nov./dec. 2002, nr. 6, pp. 5-21.

Kennedy, J., *De deugden van een gidsland – Burgerschap en democratie in Nederland*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005.

Kleinnijenhuis, J. e.a., *De puinhopen in het nieuws – De rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002*, Kluwer, Deventer, 2003.

Klijn, E.H. en M. van Twist, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, in: Edwards, A. en L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 37-65.

Knaap, P. van der, A. Korsten e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.

Knapen, B., Glamour in plaats van gezag, in: *NRC*, 19 okt. 2005.

Kool, D. de, *Monitoring in beeld*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2007.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A.F.A. & J. Notten, Van rambo naar mambo – De staat van de dualisering in Heerlen, Heerlen, 2005a.

Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.

Korsten, A.F.A., De staat van de dualisering in Eindhoven, Eindhoven, 2004b.

Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Belfon + Westerterp, 2005b.

Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Maastricht, 2004a.

Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004b.

Kramer, R. & T. Tyler, *Trust in Organizations*, Sage, Londen, 1996.

Latesteijn, H.C. van, Hoe inspiratie georganiseerd kan worden – De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, in: Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid, *Handorakel voor toekomstonderzoek*, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 61-69.

Linares, Y. & R. Salmon, *Competitive intelligence: scanning the global environment*, Economica, Londen, 1999.

Lulofs, K. e.a., *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*, Lemma, Utrecht, 2005.

Mak, G., *Gedoemd tot kwetsbaarheid*, Atlas, Amsterdam, 2005.

Mak, G., *In Europa*, Atlas, Amsterdam, 2004.

Martens, M. e.a., *Publiek management in 65 modellen*, Berenschot, Utrecht, 2002.

McKinsey, *21 minuten.nl*, Amsterdam, 2005.

Mertens, F., *De regulerende staat – Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*, NSOB, Den Haag, 2009.

Mertens, F., *Inspecteren – Toezicht door inspecties*, Sdu, Den Haag, 2011.

Mertens, F., R. Pieterman e.a., *Pech moet weg*, Salomé, Amsterdam, 2003.

Metze, T., De radar op scherp, in: Min. van BZK, *Toekomstverkennen/De radar op scherp*, Den Haag, 2005a.

Ministerie van BZK, *Scenario's enzo: een handreiking voor scenarioplanning*, Den Haag, 2005b.

Ministerie van BZK, *Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag, 2004.

Ministerie van BZK, *Toekomst verkennen. De radar op scherp*, Den Haag, 2005a.

Möhring, H. e.a., *Beladen begrippen – Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2002.

Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Londen, 1986.

Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum, 2004.

Noordegraaf, M., Politieke managers? – Politieke dimensies van professioneel publiek management, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2005, nr. 3.

Norris, P., *Critical citizens – Global Support for Democratic Governance*, Oxford UP, Oxford, 1999.

Peeters, R., *The Preventive Gaze – How Prevention Reforms Our Understanding of the State*, Tilburg, 2013 (diss.).

Peper, B., *Een dolend land*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2002.

Piët, S., *De emotiemarkt – De toekomst van de beleveniseconomie*, Rotterdam, 2003.

Plotter, J. & M. Wetherell, Analyzing discourse, in: Bryman, A. & R. Burgess (eds.), *Analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.

Prick, L., *Drammen, dreigen en draaien – Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*, Mets & Schilt, Amsterdam, 2006.

Pröhl, M. (ed.), *The Evolving Organization – Building Trust in Local Government*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1998.

Putnam, R., *Bowling alone*, Simon & Schuster, New York, 2000.

Putnam, R., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Putnam, R., The Strange Disappearance of Civic America, in: *The American Prospect*, winter 1996, pp. 34-49.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Na Paars: een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag, 2002.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag, dec. 2004.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Niet teveel gevraagd! – Een analyse van Kamervragen*, Den Haag, 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media*, Den Haag, 2003.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, 2002.

Rein, M., Reframing Problematic Policies, in: Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 389-409.

Rijksvoorlichtingsdienst, *Belevingsmonitor 2005*, Den Haag, 27 juni 2005.

RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Den Haag, 2003.

RMNO, *Omgaan met kennis in transitie – Een verkenning van het ongekende*, RMNO nr. 159, Den Haag, 2003.

RMO, *Medialogica*, Den Haag, 2002.

Rotmans, J. e.a., Transitie management en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 19, 2005, nr. 2, pp. 3-24.

Rotmans, J., *Transitiemanagement*, Van Gorcum, Assen, 2003.

Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection – Towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.

Sennett, R., *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*, Byblos, Amsterdam, 2003.

Sommer, M., *Onder onderwijzers en andere gemengde berichten*, Meulenhoff, Amsterdam, 2006.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*, 2005, Den Haag, 2005.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst*, Den Haag, 2004.

Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Eindrapport*, Samsom, Alphen, 1999.

Steur, B. e.a. (red.), *Democratische vergezichten – Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, dec. 2004.

Stoep, R. van der, Peilwoede belemmert functioneren politiek, in: *de Volkskrant*, 18 januari 2005.

Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid, *Handorakel voor toekomstonderzoek*, Lemma, Utrecht, 2001.

Tennekes, J., *Wat donoren zien in good governance – Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*, Enschede, 2005.

Veenswijk, M., Issue management: omgaan met onzekerheid als nieuwe opgave voor departementen, in: *Management in overheidsorganisaties*, augustus 1999, A1230.

Veld, R. in 't (red.), *Eerherstel voor Cassandra*, Lemma, Utrecht, 2001.

Veld, R. in 't (red.), *Sturingswaan & ontnuchtering*, Lemma, Utrecht, 1999.

Veld, R. in 't (red.), *Willens en wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO, Lemma, Utrecht, 2000.

Veld, R.J. in 't, en J. van der Veen (red.), *IJsberenplaag op de Veluwe*, COS, Den Haag, 2008.

Velde, H. te, Regeer stijl van leider Balkenende is uniek, in: *de Volkskrant*, 2 okt. 2004.

Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap – Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Wereldbibliotheek, Amsterdam, 2002.

Verbrugge, A., *Tijd van onbehagen*, SUN, Adam, 2004.

Verlaan, B., R. in 't Veld e.a., *Rapport Horizonscan 2007 – Naar een toekomstgerichte beleidskennisagenda*, COS, Den Haag, 2007.

Vries, J. de, *Paars en de managementstaat*, Garant, Leuven, 2003.

Vries, J. de, Troebele tijden in de Nederlandse politiek, in: *VN*, 26 febr. 2005.

Vuijsje, H., *Correct*, Olympus/uitgeverij Contact, Amsterdam, 2008.

Wagenaar, M., *Het einde van de buitenspelcultuur – Een democratisch antwoord op het populisme*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005.

Wagenaar, M., *Het einde van de buitenspelcultuur*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005.

Walle, S. van de, *Perceptions of Administrative Reform – The Key to Trust in Government?*, Leuven, 2004 (dissertatie).

Wansink, H., *De erfenis van Fortuyn – De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Meulenhoff, Amsterdam, 2004.

Warren, M. (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge UP, Cambridge, 1999.

Weick, K. & K.M. Sutcliffe, *Managing the Unexpected*, John Wiley & Sons, New York, 2011.

Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.

Westerloo, G. van, *Prinsendrama – De val van Ad Melkert*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2002.

Wetherell, M. e.a., *Discourse theory and practice*, Sage, Londen, 2001.

Wijnberg, R., Waarom het de jeugd niet meer kan boeih, in: *De Groene Amsterdammer*, 15 juli 2005.

XIN/BMC, *Terug naar de start – Een experiment met en voor de politiek*, Den Haag, 2002.

Zwan, A. van der, *De uitdaging van het populisme*, Meulenhof, Amsterdam, 2003.

Zwanikken, T., *Ruimte als voorraad – De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*, Nijmegen, 2001 (diss.).

Over de auteur

Prof.dr. Arno F.A. Korsten is honorair hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit.

Was in de periode 1986 – medio 2010 hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (faculteit management wetenschappen) en sinds 1990 ook bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit rechtsgeleerdheid). Was lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, het adviesorgaan voor regering en parlement. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde. Laatste boek: *Onder burgemeesters* (Boom/Lemma, 2012)

Zie www.arnokorsten.nl

Correspondentieadres: afa.korsten@planet.nl

Paniek over pensioenen

Pensioenkortingen en de verhoging van de AOW-leeftijd raken het vertrouwen van Nederlanders in hun pensioen. De helft van de Nederlanders ziet zijn eigen pensioen met zorgen tegemoet. Dat blijkt uit onderzoek van pensioenuitvoerder Achmea en De Persdienst, uitgevoerd door onderzoeksbureau Intomart GfK.

68 pensioenfondsen korten in april op toekomstige pensioenuitkeringen. Dit raakt 5,6 miljoen pensioendeelnemers. Verder is begin dit jaar de AOW-leeftijd voor het eerst verhoogd met een maand. Uiteindelijk zal die stijgen tot 67 jaar en daarna in gelijke tred met de levensverwachting (zie Vanaf welke dag hebt u recht op AOW?).

Nederlanders zijn mede daarom erg negatief gestemd over hun oudedagsvoorziening. De helft van de ondervraagden in het onderzoek zegt weinig tot geen vertrouwen te hebben in een goed pensioen. Slechts 8 procent heeft hier veel vertrouwen in.

Vooraf over het werknemerspensioen zijn mensen somber gestemd. Vier op de vijf ondervraagden verwacht dat het de verkeerde kant op gaat met het pensioen. 60 procent van de mensen denkt dat problemen bij pensioenfondsen zullen aanhouden.