

**Leiderschap:
boorputten slaan
in de onderstroom**

Prof.dr. Arno F.A. Korsten

2009

Ten geleide

Vertrouwen in besturen en bestuurders komt te voet maar gaat te paard. Nederland was lang een land met een hoog gehalte aan vertrouwen maar dit vertrouwen is recent afgekald. Ook elders in West-Europa doet zich die daling wel voor maar niet overal in gelijke mate. Burgers accepteren blijkbaar hun bestuur minder dan vroeger als een vanzelfsprekendheid. Dan wordt vertrouwen verwerven een opdracht voor bestuursorganen, bestuurders en volksvertegenwoordigers.

De oorzaak voor afgenomen vertrouwen ligt deels in niet voldoende doordacht centraal beleid en in beleidsveranderingen, die een ingreep vormen in de zekerheden van de verzorgingsstaat. Burgers moeten nog wennen aan tal van keuzemogelijkheden op het vlak van zorg, energie, pensioenen, kinderopvang. Maar de kritiek valt niet eenvoudig weg te wuiven. De bestuursstijl van bestuurders en politici doet ertoe. Op die stijl bestaat kritiek. Wat te doen?

Volgens mij is bestuurlijke vernieuwing in de vorm van het verbouwen van het 'Huis van Thorbecke' niet zonder meer de goede remedie, althans tegen de pijn van teruggelopen vertrouwen. Ik ben niet tegen een gekozen burgemeester maar Nederland moet geen meerkeuzendemocratie worden met elke dag een referendum. De participatiecapaciteit van burgers is namelijk begrensd. Bovendien zijn referendumvragen soms te simpel. Niet alles is slechts met ja of nee te beantwoorden. Nederland heeft primair behoefte aan inspirerend bestuurlijk leiderschap, uiteraard wel in een context van collegialiteit. Er is geen behoefte aan presidentiële sturing of extreem leiderschap.

Die behoefte aan leiderschap wordt nog eens vanuit een andere overweging gestimuleerd. Beleid koekt aan en wordt nauwelijks afgeschaft, het overzicht raakt zoek en de prioriteiten worden onzichtbaar. Dat geldt voor grote steden maar ook voor kabinetten. Daarom is er behoefte aan leiders die weer overzicht bieden en prioriteiten zichtbaar maken, mede namens anderen. Zoals burgemeester Leers in Maastricht deed. Leiders moeten richting geven door bevlogen en oorspronkelijke 'verhalen' over de toekomst van stad of land. Die verhalen missen we nu volkomen. Leiders moeten bovendien vanuit een open houding luisteren en communiceren, door goed om te gaan met de media, door te verbinden, door een uitweg te bieden en consequent te zijn.

Bovenal moet een leider organiseren dat de voortekenen van verandering tijdig in beeld komen. Nu gebeurt dat zelden. Hier kan de bestuurskunde helpen. Zit er dus pit in de bestuurskunde? Heeft de bestuurskunde een antwoord op de snel veranderende maatschappij? Zeker, door te helpen bij de signalering van voortekenen voor verandering ('weak signal approach').

Op zoek gaan naar nog *zwakke signalen* is nodig om te voorkomen dat besturen achteraf vooral crisismanagement met hoge responsekosten wordt (energiecrisis, varkenspest, vogelgriep, dijkdoorbraak, vuurwerkcramp, cafébrand, terreurdreiging, enz.). Er is een omslag nodig van achteraf 'hozen' naar tijdig de daken dichtten. Bestuurders zijn nu vaak te laat in hun reactie. Vooral in de huidige *risicomaatschappij* met tal van gevaren en risico's.

Voortekenen zien, blijkt in de praktijk heel moeilijk omdat bestaande denkkaders en bestaand beleid in de weg zitten. Bovendien blijven bepaalde verschijnselen heel lang *ondergronds*. Ik bepleit daarom het slaan van boorputten naar de maatschappelijke onderstroom en geef ook methoden hoe dat te doen. De bestuurskundige biedt 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? Dat impliceert vaak de politieke correctheid doorbreken. Mijn beschouwing bevat daarmee een pleidooi voor *bestuurlijk management van strategische verrassingen*.

Deze beschouwing sluit aan op een boek dat ik met burgemeester Gerd Leers schreef 'Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij' (uitgeverij Lemma/Boom, 2005).

Arno Korsten

www.arnokorsten.nl

e-mail: arno.korsten@ou.nl

Inhoud

1. Zit er pit in de bestuurskunde?
2. Heeft de bestuurskunde ook een antwoord op de veranderende maatschappij?
3. Speciale opdracht: voortekenen van verandering vinden
4. Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij
5. Omen accipio: ik neem het voorteken aan!
6. Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders
7. Het opsporen van voortekenen in drievoud
8. Methoden voor het opsporen van voortekenen van verandering
9. Vergelijking van methoden voor het opsporen van voortekenen
10. Mogelijke nadelen van het zoeken naar voortekenen
11. Late lessen versterken de noodzaak van opsporen van vroege signalen
12. Discussie
13. Samenvatting

Geraadpleegde literatuur

Over de auteur

1 Zit er pit in de bestuurskunde?

In 1988 hield ik een oratie aan de Open Universiteit met als titel *'Bestuurskunde als avontuur'* (Kluwer, Deventer). Avontuur verwijst toch wel naar iets voor mensen met pit en naar een spannend iets. 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 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. Dat achtte ik in de voetsporen van het werk van Morgan en Schön een wenselijke kerncompetentie van bestuurskundeopleidingen en een kernvaardigheid voor bestuurskundigen die in de praktijk werkzaam zijn. Hiermee onderscheidt de bestuurskundige zich van afgestudeerden zoals een econoom, een jurist of een politicoloog. De bestuurskundige kan als geen ander dus 'framen'. 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 bezig met de overheid. Wie een andere mening heeft, moet maar eens kijken naar de proefschriften die begeleid worden door hoogleraren bedrijfskunde. Bovendien werk ik al jaren aan een faculteit waar ook bedrijfskundigen werkzaam zijn en ken dus het onderscheid. Ze bestuderen overigens deels zelfde vraagstukken, zoals op het vlak van configuratiemanagement (Mintzberg), strategisch en operationeel management, organisatiecultuur, veranderingsmanagement, personeelsvraagstukken.

Wat ik met 'framen' bedoel?

Perspectiefontwikkeling. Neem de reorganisatie van een gemeente. Daar kun je juridisch naar kijken. Dat noem ik het juridisch perspectief. Dan heb je onder meer oog voor de organisatieverordening 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 volgen, geeft een begrensde kijk. Je hebt ook andere informatie nodig voor een 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 efficiëntere organisatieinrichting. De economische kijk op een organisatie levert dus ook nuttige informatie op en maakt de basis voor besluitvorming inhoudelijk al rijker. En je kunt bijvoorbeeld ook een psychologisch bril opzetten. Dan let je onder meer op de motivatie van de werknemers en hun 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 beschikten. 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 leidinggevende tot een voorstel voor een organisatieverandering te komen. 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 te integreren. De bestuurskundige is immers probleem- en toepassingsgericht.

Dat was de kern van mijn inaugurele rede; leer een bestuurskundige perspectieven formuleren en ze integreren tot een praktijkgericht '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.

De student moet leren dat 'framen' te doen voor bijvoorbeeld een overheidsbestuur dat meer klantgerichtheid wenst te gaan functioneren. Of hij moet het leren voor een ministers, burgemeesters en KNVB 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.

Samenvattend, de bestuurskunde moet leren te draaien aan de *perspectievencarousel*. Dat is een soort 'rad van avontuur'. Op welk haakje het rad blijft hangen, hangt uiteindelijk af van de degelijkheid van framing en de politiek-bestuurlijke voorkeur. Immers, in het openbaar bestuur bestaat 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. De bestuurskunde is dus al met al een spannend avontuur.

De volgende vraag

Heeft de bestuurskunde ook een antwoord op de snel veranderende maatschappij? Op die vraag ga ik hier in. Die vraag is zeer relevant want er treden allerlei veranderingen op. In het voorjaar van 2002 werd Pim Fortuyn neergeschoten en twee jaar later Theo van Gogh. Sinds enkele jaren is sprake van terreurdreiging maar dat niet alleen. We leven in een risicomaatschappij.

2 Heeft de bestuurskunde ook een antwoord op de veranderende maatschappij?

De periode na 2002 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. Onzekerheid is echter geen incident meer omdat burgers leven in een risicomaatschappij vol met tal van andere onzekerheden.

Risicomaatschappij

Kenmerkend voor zo'n risicomaatschappij (zie 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;

- 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, alarmfase, watersnood, epidemie, dijkdoorbraak, body guard, inlichtingendienst.

Maar deze risicomaatschappij leverde recent 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, ecoterrorisme, lonsdaler, jihadisme, polderimam, fatwa, hoofdhoekjesdiscussie, occidentalisme, knuffelmarokkaan, cameratoezicht.

De maatschappij individualiseert bovendien. Wat moet een kabinet dan?

Keuzen leggen bij burgers

Ze heeft meer budget nodig om, om te gaan met de risico's van de risicomaatschappij en tegelijk is het niet goed in staat om beleid te maken dat recht doet aan de differentiatie in samenlevingsvormen en voorkeuren van burgers. Sommige gezinnen hebben eigen regelingen voor zorg voor kinderen. Anderen zoeken een au pair of brengen kinderen naar oppasmoeders of kinderdagverblijven. Sommige burgers willen langer werken, anderen korter en willen er zelfs dagen voor sparen. Daarop heeft het kabinet in feite als reactie gegeven: meer marktwerking, en meer overheveling van verantwoordelijkheid naar burgers zelf die keuzen kunnen maken. Zo kunnen burgers als ze beter verzekerd willen zijn dan voor een basis(zorg)verzekering een aanvullende verzekering afsluiten.

Recent overheidsbeleid van het kabinet-Balkenende II dat meer verantwoordelijkheid bij individuele burgers legt voor keuzen in hun energielevering en zorgverlening, versterkt de bewustwording voor risico's in het eigen leven en het omgaan daarmee.

Dat burgers risico's kunnen uitsluiten, is een utopie maar toch wordt de centrale overheid door velen nog verantwoordelijk gehouden voor de vervulling van oorspronkelijke kerntaken in een veranderend Europa. Energielevering en zorg worden door menigeen tot die overheidskerntaken gerekend terwijl de regering die taken meer bij de burgers zelf legt, die keuzen moeten maken voor de verzekering van zorg bovenop een basisvoorziening, de keuze van een energieleverancier, een levensloopregeling, pensioenvoorzieningen, gebruik van kinderdagverblijven voor hun kinderen.

Vertrouwensverlies: twee oorzaken

Aarzeling over de kwaliteit van die taakvervulling en de algemene bestuursstijl van bestuurders, waarin niet duidelijk naar voren komt waarom de overheid terugtreedt en op de manier door meer verantwoordelijkheid op heel veel fronten bij burgers te leggen, heeft het vertrouwen in regering, ministers, volksvertegenwoordigers doen teruglopen. Dat blijkt uit diverse rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Wat te doen? Aan de bestuursstijl is misschien wel iets te doen. Daar kom ik verderop op terug. Eerst iets over het zoeken van oplossingen voor vertrouwensherstel.

Ongeschikte remedie

Voor vertrouwensherstel bestaat niet slechts een oplossing. Het helpt niet echt om het bestuurlijk stelsel met de meccanodoos of legoblokjes te verbouwen en bijvoorbeeld een bestuurslaag als het provinciebestuur te slopen. Immers, inmiddels is het dak van het Huis van Thorbecke al weer opgetild om ruimte te maken voor een nieuwe zolder waarop beleid

gemaakt kan worden, die van de Europese Unie. Het blijft altijd behelpen in een dergelijk Huis en ik meen dan ook dat het Huis, het bestuursstelsel, nooit ideaal zal zijn. Vertrouwensherstel is ook niet goed te regelen via bestuurlijke vernieuwing. Want Frankrijk kent vertrouwensverlies terwijl daar toch referenda bestaan. Meer referenda garandeert dus geen vertrouwensherstel.

Ik zoek vertrouwensherstel in een andere richting. Ik sluit niet uit dat crises in de risicomaatschappij het vertrouwen bij burgers verder kan schaden en ook niet dat juist economisch herstel tot enig herstel kan bijdragen zonder dat besturen en bestuurders zelf veel doen. Maar ik meen dat afwachten niet genoeg is en evenmin dat te volstaan is met het laten dobberen van het bestuurlijk bootje op de golven afhankelijk van de windrichting. Ik bepleit daarom goed doordacht beleid dat draagvlak heeft en meer en ander leiderschap op alle niveaus.

Meer leiderschap vanwege onoverzichtelijkheid en duistere prioriteiten

'Bijgesteld' leiderschap – of zo u wilt – ander en meer leiderschap is niet alleen nodig omdat burgers leven in een risicomaatschappij en bestuurders soms onzichtbaar zijn of matig communiceren maar ook om andere redenen.

Het is mijn ervaring dat:

- overheidsbeleid 'aankoekt' (beleidaccumulatie),
- er betrekkelijk weinig beleid opgeruimd wordt (weinig beleidsbeëindiging),
- het overzicht over beleid bij volksvertegenwoordigers, andere insiders en ook bij gewone burgers ontbreekt,
- en de beleidsprioriteiten voor heel veel burgers, ook voor hen die veel lezen, onduidelijk zijn.

Wie kan al dat beleid nog overzien, wie weet nog wat gebeurt?

Die vraag naar het bieden van een koers in een situatie van onoverzichtelijkheid (in een risicomaatschappij) valt op meerdere bestuurlijke niveaus te stellen. Ze geldt dus voor veel gemeentebestuurders evenzeer als voor menig minister.

Leiderschap

In zo een situatie van onoverzichtelijkheid, ook voor insiders, is het verademend als een bestuurder opstaat, die eventueel mede namens anderen, weer een toekomst droomt en prioriteiten formuleert, weer aangeeft waarvoor hij staat en wat gaat gebeuren. Dus een *inspirerend verhaal* vertelt, een verhaal waarin hij laat zien wat die prioriteiten met het dagelijks leven van burgers van doen hebben. Een bestuurder die misschien naar voren haalt, wat toch al stond te gebeuren maar die dat zichtbaar maakt, van betekenis voorziet, uitlegt, bespreekt of er commentaar op vraagt. Dat missen we nu teveel. Bestuurders moeten - zo nodig - taboes aan de orde stellen en niet altijd in politieke correctheid zwijmelen.

Is het al zover? Bestuurders houden hun kaarten nu te vaak op de borst. Ze houden zelden nog grote redes en beantwoorden niet aan het verlangen tot koers en verbinding. Ze houden geen Castro-rede van drie uur, zelfs niet van een half uur, maar geven vooral commentaar of plaatsen voetnoten terwijl de burgers verlangen naar de drie, vier of vijf zaken waarvoor de bestuurder gaat. Burgemeester Giuliani van New York deed het voor met als centrale opdracht 'meer veiligheid' en de burgemeester van Maastricht probeerde het op zijn manier.

Wie slecht beleid zichtbaar maakt, loopt natuurlijk in een val. Het hier gewenste leiderschap komt niet zo maar aanwaaien zoals matige sporters niet zo maar excellente worden.

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

onderstroom. Bestuurders moeten minder afwachten wat de manifeste veranderingen in de maatschappij zullen zijn maar meer dan tot nu toe de voortekenen van maatschappelijk, culturele, demografische, technologische en economische verandering signaleren, duiden en voorzien van handelingsperspectieven. Het dak tijdig dichtten 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 meer aandacht dan louter volstaan met repressie. Wie afwacht tot crises ontstaan, loopt achter de feiten aan. Versta de voortekenen van verandering! Probeer in het oog te krijgen of er vaker stroomstoringen optreden, of een gekkekoeienziekte een voorbode is van wat anders, of als burger in lange jurken en met baarden gaan rondlopen dit een voorteken is van het zoeken naar identiteit in een multiculturele 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 een vuurwerkcramp optreden alvorens de ernst werd ingezien van een verkeerde ligging van vuurwerkopslagplaatsen in een bevolkte woonwijk.

In het waarnemen van voortekenen, is 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 'nieuw leren' en het wel heel ver terugdringen van cognitief gericht onderwijs. 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 en onbetaalbaar wordt.

Wie gewaarschuwd is voor een vulkaanuitbarsting, kan een goed heenkomen zoeken, wie de signalen niet zag, loopt grotere risico's. Dat is voor ons een les van Pim Fortuyn. We 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 volstaan. 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 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.

Achter ons pleidooi voor leiderschap gaat dus ook een streven naar continuïteit van een (zo veel mogelijk) tolerante en vreedzame maatschappij schuil, die desalniettemin een risicomaatschappij is en blijft. Voortekenen verstaan, moet leiden tot preventief beleid als daartoe de noodzaak bestaat.

Stelt meer leiderschap vertrouwensherstel zeker? Wij zijn van mening dat het ten toon spreiden van richtinggevend leiderschap in de goede richting werkt maar geen vertrouwensherstel garandeert. Omstandigheden en gebeurtenissen moeten ook meezitten. En men moet er rekening mee houden dat beleid een geschiedenis heeft en verankerd is. Een wet is niet zo maar te veranderen. Er is dus een aanloop nodig voor wie iets anders wil.

Bovendien moet je mensen meekrijgen voor het nieuwe en moet je mensen voor je innemen die het bestaande beleid steunden. In een land bestaan bovendien tal van afhankelijkheden bestaan tussen overheden. Dus een burgemeester kan wel iets bepleiten, zoals een liberaler coffeeshopbeleid, als de minister van justitie iets anders wil, kom je niet ver.

4 Signalen opvangen in een sterk veranderende risicomaatschappij

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 ik aantrof in boeken van trendwatchers, als *'Megatrends'*, en voeg enkele andere toe.

- *China* is een wereldmacht die meer en meer belangrijk wordt, ook als afzetmarkt en productiegebied.
- *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*.
- 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 om verkiezingen te winnen is een achterhaalde gedachte.
- Nederland *islamiseert*. In de randstad zal de islam spoedig de grootste godsdienst zijn. De vraag is of Nederarabië en Eurabië ontstaat. De rol van Turkijë in de EU 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 uitingvorm geworden, die echter meer weg heeft van interbestuurlijke verantwoording over wat bereikt is dan van echte early warning systems. 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. 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 *beproefde* 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 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. Zwakke signalen zijn voortekenen van verandering. 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.

- 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.

Zwakke signalen kunnen wel waargenomen zijn maar komen ze op de goede plek? Dat is lang niet zeker. Het is helemaal niet voor de hand liggend dat inspecteurs van het onderwijs, kamerleden met onderwijs in portefeuille of ambtenaren van het ministerie van onderwijs weet hebben van opvattingen van oudere en jongere leraren, die met fpu gaan, over waarom ze opstappen. Want niet alles is of wordt onderzocht en niet alles is eenvoudig met een enquête waar te nemen. Was dat wel het geval dan behoeften we aan zwakke signalen geen aandacht te besteden.

6 Een sterk en een zwak signaal voor bestuurders

Een zwak signaal is het tegengestelde van een sterk signaal. Een sterk signaal is een *bestaande manifeste trend*. Bij zwakke signalen hebben we het over wat nog niet manifest is. Zwakke signalen zijn *onzekere 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 Nederland 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 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 *niet-lineaire trends* en trends die op gangbare manieren 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 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. 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 een zwak signaal? '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 bestaande (zie overigens 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 Amerikaanse 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 neemt de bedrijfsbeëindigingen bij boeren en varkenshouders en hun ontredderd 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 verstopt 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.

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 dus 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.

Barrière voor waarnemen doorbreken: bestaande bril af

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 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 *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 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’.

Zijn er uitzonderingen? Het Kamerlid Eerdmans heeft 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 serieusheid van wat we opmerken over analyse van zwakke signalen.

Het paarse kabinet en zwakke signalen

Vraag: was er in september-december 2001 al sprake van zwakke signalen, van voortekens dat ‘paars’ het electoraal moeilijk zou krijgen, zoals ook zou blijken in maart 2002 (gemeenteraadsverkiezingen, grote winst Fortuyn in Rotterdam) en mei 2002 (winst LPF)? Achteraf gezien, kun je zeggen dat in de media al wel signalen te zien, te lezen en te horen waren dat er onvrede was over diverse problematieken, zoals de te lange wachtlijsten voor behandeling in zorgcentra. De bolletjesslikkers op Schiphol waren voor sommigen een onbelangrijk incident, voor anderen echter een symbool van de lankmoedigheid van de Nederlandse grensautoriteiten met criminaliteit. Fortuyn pakte dit punt van de wachtlijsten, de criminaliteit, de asielzoekersopvang en de bureaucratie in het onderwijs op en verwoordde het.

Dat er een probleem was met de opvang van asielzoekers was eigenlijk geen zwak signaal, geen voorteken, maar een sterk signaal achteraf dat gewoon in overheidsrapporten was verwoord. Fortuyn zei gewoon hardop wat in de rapporten stond, namelijk dat driekwart van de asielzoekers niet op basis van de - in het verdrag van Geneve erkende - motieven voor vluchtelingen Nederland binnenkwam (op de vlucht, gemarteld, enz.) maar slechts op economische gronden. Dat was al volop bekend maar werd door delen van de Tweede Kamer tot taboe verklaard; daarover spreekt men niet. Fortuyn formuleerde dus niet zonder meer nieuwe dingen maar maakte eerdere zwakke én sterke signalen manifest. Dat Dijkstal

en Melkert een ontredderde indruk maakten, had deels te maken met het feit dat ze hun campagne op andere issues gericht hadden en niet wensten te vechten over o.a. asielzoekersopvang.

Bereik van zoeken naar voortekenen

Waar dient het zoeken naar zwakke signalen op te slaan, wat is het bereik? Tot nu toe spraken we over signalen die uit de samenleving komen. Het is ook mogelijk om signalen op te vangen over handelen van medebesturen of arbeidsorganisaties. Het bereik is dus in beginsel heel groot.

Een voorbeeld. *Woningcorporaties* werd verzelfstandigd. Het gevolg is geweest dat rendement een belangrijker criterium werd voor investeringen. Het gevolg daarvan was weer dat veel corporaties eigen woningbouw bevorderden voor wie het betalen kon en huurhuizen veel minder. Midden juli 2005 werd daarover een alarmsignaal afgegeven in de dagbladen. Het ministerie van VROM had eerder bedacht kunnen zijn op dit neveneffect van verzelfstandiging. Iets dergelijks zagen we ook bij de geprivatiseerde buslijnen in Brabant.

Diverse buslijnen werd opgeheven door de *busonderneming* aan wie de buslijnen gegund waren. Ook hier een gevolg van op afstand plaatsen van iets. Dit tweede voorbeeld raakt het provinciebestuur. Beide voorbeelden kunnen gevolgen hebben, bijvoorbeeld inwerken op stemgedrag van kiezers, of inwerken op vertrouwen in overheidsbestuur, dat de laatste jaren sterk is gedaald. Neemt een provinciebestuur dit op de koop toe?

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: 'Radar op scherp'. We leunen daar mede op en hebben enkele oorspronkelijke publicaties nader bekeken.

(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 deviante 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 deviante. 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 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 autoindustrie 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 blijikbaar 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 leidinggevenden 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 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 scenarioproject 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.

Nova of Twee Vandaag heeft bijvoorbeeld – voor zover bekend - nog nooit een discussie gehad met cipers van gevangenen 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. 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 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 kippencrisis 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 ze 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 leiderschap en ook over de relatie tussen kennis en beleid. Deze relatie 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 stabiële samenleving te noemen). Trends in kaart brengen en het kiezen van aannames was in de jaren zestig veelal voldoende voor het opstellen van een rapportage over de nationale en lokale woningbehoeften of 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 leefstijlen van een steeds multicultureler samenleving. Dat gebeurde op rijks- en lokaal niveau (de komst van planbureaus als WRR, SCP). 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? Een recent inzicht uit de jaren negentig maakt gewag van 'de ongekende samenleving'. 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? Zijn burgers misschien wispelturig geworden? Neen. De context blijkt vaak toch *meer uniek* dan te voren bedacht.

Veel recente analyses maken gewag van een omslag. Overheden zijn de mondiger geworden burgers onderdeel gaan maken van beleidsvorming door inspraak te organiseren. We vragen burgers wat ze van iets vinden. 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.

Bij eenvoudige problemen, als vaststelling van een straatnamenplan, lijkt interactie met de samenleving in elk geval niet nodig. Maar overheden hebben vaak niet alleen met eenvoudige problemen te maken. De *moeilijkste beleidsproblemen* zijn de ongestructureerde problemen (ook 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 een 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 probleempceptie en definitie om te komen tot gedeelde beeldvorming en erkenning van 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.

Wat betekent dit nu voor het omgaan met kennis?

Elke 'partij' in een netwerk beschikt over eigen kennisbronnen en erkent niet op voorhand de kennis van anderen. Feiten worden pas feiten 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' (controversiële of ongestructureerd kwesties) moet zich inlaten met het opsporen van die voortekenen, dus die zwakke signalen.

Hoe doe je dat?

Zwakke signalen zijn die nog onzekere signalen uit de samenleving 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 aanvankelijk nog zwakke signalen opspoort, moet beseffen dat hiermee 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 binding schetst en nieuwe (discours)coalities mogelijk maakt of ruimte schept voor nieuwe probleemdefinities of voor ongedachte oplossingsmogelijkheden.

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 geen geïsoleerd iets. Kennis is niet meer een zaak van wetenschappelijke kennisfondsen benutten maar inbrengen in processen met partijen, die partners kunnen worden, die elk hun bronnen hebben. *Procesmanagement*, met name interorganisatieel procesmanagement, is dus van het grootste gewicht.

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 op zich af laat komen. Die vorm van achterover leunen is hier niet bepleit. Toekomstgerichte professionele ambtenaren horen wél 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 staten *maatschappelijke verkenningen* doen, 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, geen 'clash of civilizations'. Maar wie op zoek was geweest naar voortekenen zou zeker niet verrast zijn geweest door de opkomst van Fortuyn. 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 november 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 zelf Pim Fortuyn niet deed: nog *vroegere detectie*, als de kranten nog niet volstaan van dit en dat. 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 beleidsalternatieven. 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 enquêtemissie-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

De periode na 2002 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. Onzekerheid is echter geen incident meer omdat burgers leven in een risicomaatschappij vol met tal van andere onzekerheden. Kenmerkend voor zo'n maatschappij 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; 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, alarmfase, watersnood, epidemie, dijkdoorbraak, body guard, inlichtingendienst maar deze risicomaatschappij leverde recent 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, ecoterrorisme, lonsdaler, jihadisme, polderimam, fatwa, hoofddoekjesdiscussie, occidentalisme, knuffelmarokkaan, cameratoezicht.

Overheidsbeleid dat meer verantwoordelijkheid bij burgers legt voor keuzen in hun energielevering en zorgverlening, versterkt de bewustwording voor risico's in het eigen leven en het omgaan daarmee. Dat burgers risico's kunnen uitsluiten, is een utopie maar toch wordt de centrale overheid door velen nog verantwoordelijk gehouden voor de vervulling van oorspronkelijke kerntaken in een veranderend Europa. Energielevering en zorg worden door menigeen tot die overheidskerntaken gerekend.

Aarzeling over de kwaliteit van die taakvervulling en de algemene bestuursstijl van bestuurders, waarin niet duidelijk naar voren komt waarom de overheid terugtreedt en op de manier door meer verantwoordelijkheid op heel veel fronten bij burgers te leggen, heeft het vertrouwen in regering, ministers, volksvertegenwoordigers doen teruglopen. Wat te doen?

Voor vertrouwensherstel bestaat niet slechts een oplossing. Het helpt niet echt om het bestuurlijk stelsel met de meccanodoos of legoblokjes te verbouwen en bijvoorbeeld een bestuurslaag te slopen. Immers, inmiddels is het dak van het Huis van Thorbecke al weer opgetild om ruimte te maken voor een nieuwe zolder waarop beleid gemaakt kan worden, die van de Europese Unie. Het blijft altijd behelpen in een dergelijk Huis en ik meen dan ook dat het Huis, het bestuursstelsel, nooit ideaal zal zijn.

Ik zoek mogelijkheden tot vertrouwensherstel in een andere richting. Ik sluit niet uit dat crises in de risicomaatschappij het vertrouwen bij burgers verder kunnen schaden (een kredietcrisis, zou blijken) en ook niet dat juist economisch herstel tot enig herstel kan bijdragen zonder dat besturen en bestuurders zelf veel doen. Maar ik meen dat afwachten niet genoeg is en evenmin dat te volstaan is met het laten dobberen van het bestuurlijk bootje op de golven afhankelijk van de windrichting. Ik bepleit goed doordacht beleid dat draagvlak heeft, en meer en ander leiderschap op alle niveaus.

'Bijgesteld' leiderschap – of zo u wilt – ander en meer leiderschap is niet alleen nodig omdat burgers leven in een risicomaatschappij en bestuurders soms onzichtbaar zijn of matig communiceren maar ook omdat beleid 'aankoekt', er weinig beleid opgeruimd wordt en het overzicht bij volksvertegenwoordigers, andere insiders en ook bij gewone burgers ontbreekt. Wie kan al dat beleid nog overzien, wie weet nog wat gebeurt?

Die vraag naar het bieden van een koers in een situatie van onoverzichtelijkheid (in een risicomaatschappij) valt op meerdere bestuurlijke niveaus te stellen. Ze geldt dus voor veel gemeentebestuurders evenzeer als voor menig minister. In zo een situatie van onoverzichtelijkheid, ook voor insiders, is het verademend als een bestuurder opstaat, en eventueel mede namens anderen, weer een toekomst droomt en prioriteiten formuleert, weer aangeeft waarvoor hij staat en wat gaat gebeuren. Dus een verhaal vertelt, een verhaal waarin hij laat zien wat die prioriteiten met het dagelijks leven van burgers van doen hebben. Een bestuurder die misschien naar voren haalt, wat toch al stond te gebeuren maar die dat zichtbaar maakt, van betekenis voorziet, uitlegt, bespreekt of er commentaar op vraagt. Dat missen we nu teveel. Bestuurders moeten zo nodig taboes aan de orde stellen en niet altijd in politieke correctheid zwijmelen.

Is het al zover? Bestuurders houden hun kaarten nu te vaak op de borst. Ze houden zelden nog grote redes en beantwoorden niet aan het verlangen tot koers en verbinding. Ze geven vooral commentaar of plaatsen voetnoten terwijl de burgers verlangen naar de drie, vier of vijf zaken waarvoor de bestuurder gaat. Burgemeester Guiliani van New York deed het voor met als centrale opdracht 'meer veiligheid' en de burgemeester van Maastricht probeerde het op zijn manier.

Wie slecht beleid zichtbaar maakt, loopt natuurlijk in een val. Het hier gewenste leiderschap komt niet zo maar aanwaaien zoals matige sporters niet zo maar excellente worden.

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. Bestuurders moeten minder afwachten wat de manifeste veranderingen in de maatschappij zullen zijn maar meer dan tot nu toe de voortekenen van maatschappelijk, culturele, demografische, technologische en economische verandering signaleren, duiden en voorzien van handelingsperspectieven. Het dak tijdig dichtten is beter dan bij lekken 'achteraf 'hozen'. De vulkaanuitbarsting verwachten, is beter dan de verwoestende, brede hete lavastroom als zien aankomen (als dat nog kan). Preventie verdient meer aandacht dan louter volstaan met repressie. Wie afwacht tot crises ontstaan, loopt achter de feiten aan. Versta de voortekenen van verandering! Probeer in het oog te krijgen of er vaker stroomstoringen optreden, of een gekkekoelienziekte een voorbode is van wat anders, of als

burger in lange jurken en met baarden gaan rondlopen dit een voorteken is van het zoeken naar identiteit in een multiculturele 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 een vuurwerkcramp optreden alvorens de ernst werd ingezien van een verkeerde ligging van vuurwerkopslagplaatsen in een bevolkte woonwijk.

In het waarnemen van voortekenen, is 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 'nieuw leren'. 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 en onbetaalbaar wordt.

Wie gewaarschuwd is voor een vulkaanuitbarsting, kan een goed heenkomen zoeken, wie de signalen niet zag, loopt grotere risico's. Dat is voor ons een les van Pim Fortuyn. We 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 volstaan. 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 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.

Achter ons pleidooi voor leiderschap gaat dus ook een streven naar continuïteit van een (zo veel mogelijk) tolerante en vreedzame maatschappij schuil, die desalniettemin een risicomaatschappij is en blijft. Voortekenen verstaan, moet leiden tot preventief beleid als daartoe de noodzaak bestaat.

Stelt meer leiderschap vertrouwensherstel zeker? Wij zijn van mening dat het ten toon spreiden van richtinggevend leiderschap in de goede richting werkt geen vertrouwensherstel garandeert. Omstandigheden en gebeurtenissen moeten ook meezitten. En men moet er rekening mee houden dat beleid een geschiedenis heeft en verankerd is. Een wet is niet zo maar te veranderen. Er is dus een aanloop nodig voor wie iets anders wil. Bovendien moet je mensen meekrijgen voor het nieuwe en moet je mensen voor je innemen die het bestaande beleid steunden. In een land bestaan bovendien tal van afhankelijkheden bestaan tussen overheden. Dus een burgemeester kan wel iets bepleiten, zoals een liberaler coffeeshopbeleid, als de minister van justitie iets anders wil, kom je niet ver.

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.
- Bruijn, 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.
- 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.
- 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 Genneep, Amsterdam, 2004.
- Gunther, R. e.a. (eds.), *Political parties*, Oxford UP, Oxford, 2002.
- 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: *Volkscrant*, 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 *Volkscrant* 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 Genneep, Amsterdam, 2005b.
- Jaspers, T. en J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, Amsterdam, 2002.
- Jong, Sj. de, Een beter verhaal voor Balkenende, in: *NRC*, 5 oktober 2004.
- Kaptein, M. en R. van Tulder, Principes van een effectieve stakeholderdialoog, 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.
- 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.
- 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.
- Möhrling, H. e.a., *Beladen begrippen – Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2002.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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., Issuemanagement: 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.
- Velde, H. te, Regeerstijl 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.
- Vries, J. de, *Paars en de managementstaat*, Garant, Leuven, 2003.

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

Arno F.A. Korsten is sinds 1986 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). Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, het adviesorgaan voor regering en parlement, en lid van de denktank van de eerste vice-premier. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Correspondentieadres: Open Universiteit Nederland, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen; e-mail: arno.korsten@ou.nl