

# Boren in de maatschappelijke onderstroom

## Speuren naar voortekenen van maatschappelijke verandering als kans voor beleid

Concept 280705

Lezing voor ambtenaren van de provincie Gelderland (milieudienst)

**Prof.dr. A.F.A. Korsten<sup>1</sup>**

### I Inleiding

Hoe kan de ambtelijke top van een overheidsorganisatie, bijvoorbeeld een provinciebestuur, in deze tijd van aanslagen, onrust en onzekerheid (9/11, Madrid, Fortuyn, Van Gogh), verwarring alsmede botsingen van waarden op specifieke beleidsterreinen adviseren en meedenken met de bestuurlijke top, die gericht is op de toekomst? Dat was de vraag die mij is voorgelegd. Ik bouw niet eerst een betoog op om dan met een antwoord te komen. Ik geef eerst de kern van het antwoord hierop en licht dat dan toe.

### Boorputten slaan

Het antwoord daarop luidt in de kern als volgt. Doe aan detectie van de onderstroom in de samenleving. Sla als het ware *boorputten*, via welke vroeg signalen kunnen worden opgevangen van wat sociaal, cultureel en economisch borrelt en bruijt. Want in de onderstroom (of onderstromen) zitten de manifeste veranderingen van de toekomst opgesloten. Wat over vijf-tien-twintig jaar blijkt, borrelt nu al ondergronds. Makkelijk is detectie niet want een bestaand denk- of beleidssysteem is zelden ontvankelijk voor iets wat niet spoort met huidig denken en bestaand beleid. Daarom spreekt men wel van *zwakke signalen*. Bovendien kun je wat eraan zit te komen, niet makkelijk tegenhouden. Een vulkaanuitbarsting wordt ook zelden voorkomen. Toch wil je hierover, zeker als je in de buurt woont, wel geïnformeerd worden

Vroege signalering is nuttig. Bij een dreigende uitbarsting van een vulkaan wordt de bevolking immers ook gewaarschuwd en zoekt die meestal tijdig een goed heenkomen. Voor de detectie van voortekenen van verandering, die nu nog deel uitmaken van de maatschappelijke onderstroom maar later manifest worden, de reflectie daarop en handelingsperspectieven (wat te doen?) moet een voor ambtenaren veilige omgeving geschapen worden. Dat is een taak van de ambtelijke en bestuurlijke top. Die reflectie kan ertoe leiden dat de *vroege signalen*, de voortekenen van verandering uitnodigen tot versterking, tempering, terugdringen of begeleiding van de kant van een overheid. '*Sturen op basis van zwakke signalen*' zou je dat kunnen noemen. 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 dat zij kunnen ontvangen.

Onderzoek naar zwakke signalen beschouw ik als het organiseren van inspiratie en innovatiepotentieel.

Deze aanpak – detectie van signalen, reflectie, handelingsperspectieven formuleren - biedt dus kansen voor overheidsbeleid. Achter de benadering die ik voorstel, en die ik nieuw acht (ik kom hierover niets tegen in boeken over beleidsconstructie), gaat de veronderstelling schuil dat je niet alles kunt voorkomen maar dat als je voortekenen ziet, je niet verrast bent en tijdig maatregelen kunt nemen of – voorzichtiger – het debat daarover op gang kunt brengen. Zo kan *creativiteit en innovatie* in beleid ontstaan en mogelijk ook scherper zicht op het uitgerangeerd raken van delen van bestaand beleid (opties voor beleidsbeëindiging).

Een veilige omgeving scheppen lukt niet zomaar. Want zwakke signalen opsporen dat is iets dat met tegenbewegingen te maken krijgt. Ambtenaren en bestuurders die de politieke correctheid 'aanhangen' zullen mogelijk niet veel ophebben met signalering van voortekenen. Zij zullen veel

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A(rno). F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.  
Corr. Adres: Open Universiteit Nederland t.a.v. A.F.A. Korsten, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045-5762344; e-mail: arno.korsten@ou.nl.

voortekenen afdoen met: 'alternatieve gedachten zijn er altijd', 'stelt niets voor', of 'waait wel over'. Ooit was een zwak signaal de wens om *duurzaamheid* meer tot een criterium van beleid te maken. Dat duurzaamheidsdenken is aanvankelijk weggehoond als een zaak van 'links denken' en geitewollensokken-verhaaltjes maar later kreeg dit concept toch meer aandacht.<sup>2</sup> Achteraf gezien waren er ook voortekenen voor 9/11. Diverse personen die betrokken waren bij de vlucht die leidde tot de ineenstorting van de Toren in New York volgden lessen in het besturen van vliegtuigen.

In de volgende paragrafen geef ik een toelichting.

## II Een manier om signalen op te vangen in een sterk veranderende samenleving

### Trend watching

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.

Ik noem een paar trends die ik aantrof in boeken van trendwatchers, als 'Megatrends', en voeg enkele andere toe.

- *De wereld glocaliseert*: we halen de wereld via tv in huis, reizen over langere afstanden maar trekken ons ook terug in de eigen leefgemeenschap: stad en dorp. Bij de ontwikkeling van de eigen wijk of dorp is sprake van betrokkenheid. Nederlanders gaan meer *cocoonen*.
- 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. 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.
- *Monumentenzorg* verandert. Patatkramen verdwijnen. Een patatkraam komt op de monumentenlijst evenals enkele gemengde agrarische bedrijven. Koeien grazen t.z.t. in gesubsidieerde tuinparken.
- 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.
- *Prioriteren* blijft een probleem waar volksvertegenwoordigers en kabinetten grote moeite mee hebben. Losliggende spullen in auto's dreigen verboden te worden. Katten moeten hoekspiegeltjes dragen om veilig te kunnen oversteken en geen gevaar voor weggebruikers te worden. Dit zijn voorbeelden van onzinnig beleid. Politici hebben grote moeite *onbenullig beleid* te voorkomen.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld het boek van Rotmans '*Transitiemanagement – Sleutel voor een duurzame samenleving*'.

- De afnemende meeropbrengst van beleid neemt toe. 'Waarom dit weer?' zal een gevleugelde uitdrukking worden. De onvrede over politiek bestuur wordt niet minder. Politici blijven moeite houden met beleidsbeëindiging.
- *Personalisering van de politiek* zet door. Leiderschap gevraagd. Dat politieke partijen een idee- en debatpartij kunnen zijn, die debatten organiseert en via nieuwe ideeën aanhangt verwerft om verkiezingen te winnen is een achterhaalde gedachte.

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.

Recent is monitoring een uitingsvorm 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 die lijken op EWA's voor. We doelen hier op manieren van *early detection* van *windows of opportunity* via de *weak signal approach*. Daarvoor breek ik 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 *beproeefde* methoden van beleidsconstructie. Dat maakt het niet minder interessant.

### **Omen accipio: ik neem het voortekenen aan!**

Wie de vinger aan de maatschappelijke pols wil houden en voortekenen van verandering wil signaleren, moet oog ontwikkelen voor zwakke signalen. Weak signals zijn voortekenen van verandering. Kruidvat, een drogisterijketen, had tijdig in het oog dat klanten ook te bedienen waren met betaalbare cd's met klassieke muziek, een tot dan toe voor de drogisterijketen volkomen vreemd product.

Ik geef 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 geef 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 macho-achtig; 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.

Deze 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 OC&W 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.

### **Wat is een sterk en een zwak signaal?**

Een zwak signaal is het tegengestelde van een sterk signaal. Een sterk signaal is een *bestaande manifeste trend*.<sup>3</sup> Bij zwakke signalen hebben we het over wat nog niet manifest is. Zwakke signalen zijn *onzekere trends*.<sup>4</sup>

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 dat 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 oppikken.

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 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 zwakke signalen 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 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. Anders wordt het als opeens veel personen met een bepaalde achtergrond vliegles nemen, duikboten opkopen of opduiken in belwinkels. Wat relevant is, vraagt *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.

### **Wat is de functie van het opsporen van een zwak signaal?**

'Zwak om sterk te worden'. Dat is de kern bij het denken over *weak signals*. De functie van het zoeken naar zwakke signalen is minstens tweeledig.

---

<sup>3</sup> Rader op scherp, 2004: 45.

<sup>4</sup> Radar op scherp, 2005: 43.

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'). Ik kom 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.

### Doel van het zoeken naar zwakke signalen

Het signaleren van zwakke signalen heeft dus een doel. *Governing by weak signals* is volgens Salmon (in Min van BZK, 2005) nodig omdat in de toegenomen complexe wereld de traditionele verkenning- en planningsmethoden niet genoeg meer zijn. *'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 zwakke 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.<sup>5</sup>

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.

### Processen rond het opsporen

Zwakke signalen moet je dus allereerst kunnen opsporen/ waarnemen. Daarvoor is een bril nodig. Om tot een nieuwe bril te komen, is nogal wat nodig (maar Morgan, en Schön & Rein helpen ons). Heb je met een nieuwe bril een signaal gevonden, dan moet je dat duiden, decoderen. En dan is verdere reflectie nodig.

#### *Waarnemen en niet negeren?*

Waarnemen is een, maar er iets mee doen is twee. Het is mogelijk dat een signaal wel door komt, maar genegeerd wordt. Dat weten we uit de theorie over 'groupthink'.<sup>6</sup> 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. 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, het monddood maken van criticasters. Kritiek is juist waardevol.

#### *Zwakke signalen: een voorbeeld*

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

Neem het vroegtijdig overgaan tot recreatieve boederij of tot bedrijfsbeëindiging 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.

<sup>5</sup> Conform Radar op scherp, 2005:49.

<sup>6</sup> Zie de publicatie 'Groepsdenken in het openbaar bestuur' onder redactie van Paul 't Hart, Pieter de Jong en Arno Korsten.

*Voorwaarde: goede bril nodig voor waarnemen*

Hoe kun je zwakke signalen waarnemen? De centrale overheid kent wel enige detectie-apparatuur 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 kabinet-skader 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.

Hoe kom je nu aan een nieuwe bril? Door een *analyse* van dalende en opkomende frames/discoursen bijvoorbeeld.

*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.<sup>7</sup> 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.

*Zwakke signalen duiden*

Maar hoe duiden we de weak signals als we denken ze eenmaal gevonden te hebben? Het is mogelijk in interactief verband een toekomst uit te tekenen. Van daaruit is *backward mapping*<sup>8</sup> 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?

**Wat levert detectie op?**

Wat kan dan de aard van de gevolgen zijn van waarneming en duiding van signalen?

Zwakke signalen zijn kiemen voor verandering in de samenleving *in dubbele zin*. De kiemen kunnen groeien en door de reactie op de voortekens 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).

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

**Succes in het omgaan met zwakke signalen**

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**

---

<sup>7</sup> Wie politiek correct denkt en handelt, zoals Melkert en Dijkstal, in de periode november 2003-april 2004 deden, heeft geen oog en geen worden voor zwakten op het vlak van de kwaliteit van het onderwijs, de grootte van de wachtlijsten in de zorg, de tolerantie op Schiphol voor criminaliteit (bolletjesslikkers), en de toestroom van tal van gelukzoekende asielzoekers die niet op basis van vluchteling maar alleen op economische gronden. Fortuyn probeerde wel te breken met de politieke correctheid ('de puinhopen van paars').

<sup>8</sup> Een term die we tegen komen in het werk van Elmore. Ook in het denken over ontwerpen van beleid.

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) 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 ook 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.

Hoe alternatief naar de samenleving te kijken? Verken de mogelijkheden via tacit knowledge en via 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.

3) 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.

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 zwakke signalen?**

Over het algemeen is hun antenne hiervoor 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 raad 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'.<sup>9</sup> Bovendien toont onderzoek naar dualisering van gemeenteraden dat het raadswerk 'naar binnen trekt'.<sup>10</sup>

*Zijn er uitzonderingen?* Het Kamerlid Eerdman heeft zich aangewend om systematisch 'ingezonden brieven' te lezen en categoriseren om te weten wat leeft. De SP gaat stelselmatig achter bepaalde zaken heen, 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 2004 (gemeenteraadsverkiezingen, grote winst Fortuyn in Rotterdam) en mei 2004 (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**

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 organisaties.

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 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?

### **III Methoden voor het opsporen van zwakke signalen**

Het opsporen van zwakke signalen is niet geheel nieuw. We kennen onderzoeksjournalisten die vorsen. En soms vat een cartoon iets treffend. Van de onlangs overleden schrijver Marten Toonder, bekend van strips over Heer Bommel en Tom Poes, is wel het volgende gezegd: 'Hij was een begenadigd tekenaar en verteller. Met gevoel voor actualiteit en *culturele onderstromen* dreef hij op milde wijze de spot met de wereld' (NRC, 28 juli 2005). De vele figuranten in zijn strips maakten geschiedenis, zoals Dorknoper voor een ambtenaar, het schildergenie Terpen Tijn en de

<sup>9</sup> Zie Rob-advies 'Niet teveel gevraagd!', 2005.

<sup>10</sup> Rapport van de commissie-Leemhuis, 2005.



Rommeldamse burgermeester Dickerkack.. Culturele onderstromen is hier het woord om vast te houden. Maar daarmee hebben we nog geen goed zicht op methoden.

We noemen de volgende methoden voor het detecteren, decoderen en geven van gevolgen aan zwakke signalen:

1. de methode van Coffman (de gasbel als inspiratiebron);
2. de methode van Salmon (verzamelen van verrassingen);
3. de methode van Harris & Zeisler (de versterker van deviantie);
4. issuesmanagement;
5. discoursanalyse;
6. learning stories.<sup>11</sup>

### **(1) De methode van Coffman**

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 kreeg ook belangstelling voor deze 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 ('voelt raar'). Er is echter veel ruis. Na zekere tijd slaag je erin het afwijkende 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 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 *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*.
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) De methode van Salmon**

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*'. Hij liet zich inspireren door Japanse toeristen die van alles opschrijven 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.

---

<sup>11</sup> Hierbij leunen we op een publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken maar maken niet uitsluitend daarvan gebruik.

*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 versterkingsmethode van Harris & Zeisler**

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. Zij gebruiken een vliegtuigmaatschappij Virgin en een koffieverkoopfirma als succesvoorbeelden. Beide organisaties maakten goed gebruik van zwakke signalen.

Het identificeren van zwakke signalen gebeurt in deze optiek door te zoeken naar een *afwijking van de norm*. De deviant 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 te 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 signalen geven. 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. 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 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 zwak signaal. Welk signaal verdient het om doorgelaten te worden als relevant, substantieel en interessant? Het risico bestaat immers dat er een eigenaar van een idee komt, die dit idee niet wenst te relativeren.
3. Bepaal of een zwak signaal potentie heeft voor de organisatie zodat je er wel of niet rekening mee moet houden ('game-changing potential'). Daarbij moet gedacht worden aan gevoeligheid, flexibiliteit.
4. Will it catch fire? Zal een zwak signaal aanstekelijk zijn? 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 in abstractie veelbelovend. De methode heeft als beperking dat deze beide auteurs niet veel ophebben met de beperking van het bestaande denkkader om überhaupt te signalen en decoderen, iets waar veel andere auteurs wel oog voor hebben.<sup>12</sup>

### **(4) Issuesmanagement als methode: Affleck**

Issues management kan zowel intern als extern gericht zijn. Mark Affleck ontwikkelde rond 1998 een RadarScan voor issuesmanagement die vooral gericht is op issues binnen (grote) organisaties. In Nederland publiceerde Veenswijk hierover.

RadarScan geeft aanknopingspunten voor detectie van zwakke signalen. Wat voor standpunten nemen relevante 'partijen' in en waartoe tendeeft de publieke opinie? Dat zijn onderwerpen die in

---

<sup>12</sup> Radar op scherp, 2005: 48.

issuesmanagement aan de orde komen. Een *krachtenveldanalyse* kan dus een substantieel onderdeel zijn van issues management.

#### *Aanleiding*

In de jaren zestig is in de Verenigde Staten de benadering van issuesmanagement ontwikkeld. Bedrijven wilden zich niet laten verrassen door activisten. Deze bedrijven hadden er naar verwachting baat bij op tijd te weten wat de activisten voor standpunten hadden, zodat ze hen het gras voor de voeten weg konden maaien. Dit heeft geleid tot issuesmanagement als resultaat van zwakke signalen op het vlak van dierenrechten, duurzame bosbouw, verpakkingsmiddelen, voedingsmiddelen die de gezondheid bevorderen.

Op het vlak van issuesmanagement is sprake van meerdere methoden. Wat we veel tegenkomen is de wenselijkheid van het aanboren van bronnen op heel verschillende gebieden. Het discussiecircuit op internet moet gevolgd worden. Zwakke signalen als op zichzelf staande verschijnselen moeten geclusterd worden om te achterhalen of sprake is van een trend. De trend moet worden uitvergroet door er scenario's aan te wijden, met daarin ideeën over het krachtenveld en mogelijke reacties. Daarna kan met behulp van focusgroepen of omgevingsonderzoek nagegaan worden welk scenario het meest waarschijnlijke is.

Deze opmerkingen over te zetten stappen maakt duidelijk dat het ene issue het andere niet is. Vastgesteld moet worden welk issue wezenlijk van belang is, en welk niet.

#### **(5) Discoursanalyse**

Discoursanalyse is een methodiek die komt uit de sociale wetenschappen. In boeken over methoden van analyse zijn vele varianten te vinden. De meeste methoden zijn kwalitatieve data-analyses waarbij het gebruik van metaforen, symbolen en samenhangende ideeën van verschillende actoren in een samenleving in kaart worden gebracht. Er bestaan methoden voor tekst- en conversatieanalyse maar ook methoden die niet alleen letten op denkbeelden in teksten maar ook praktijken meenemen en op zoek gaan naar dominante discourses (meer in Wetherell, 2001; Plotter & Wetherell, 1994).

Laclau en Mouffe hebben een discoursanalytische *lens* ontwikkeld. Daarmee kun je bepaalde machtsstructuren en coalities blootleggen en verborgen of pas ontkiemde discourses (ook wel 'counter discourses' genoemd) aanwijzen.

Een discours wordt hier opgevat als '*een samenhangend geheel van uitspraken en praktijken die onderling afhankelijk van elkaar zijn*'. Er bestaat vaak een dominant discours en een of meer tegendiscourses. Een tegendiscours kan een dominant discours uit het evenwicht brengen. Dat kan een begin van verandering zijn.

Een dominant discours is in kaart te brengen door ook een tegendiscours in beeld te krijgen. Dat geeft *contrastwerking*. Discoursanalyse is daarom ook geschikt voor het analyseren van een debat (Aarts en Te Molder, 1998).

Een dominant discours kan afgesloten zijn voor bepaalde informatie en praktijken. Door de geslotenheid vast te stellen, kan men op zoek gaan naar afwijkingen zoals die blijken uit teksten of andere informatiebronnen. In informele documenten en op bijeenkomsten zijn zwakke signalen aan te treffen, die op den duur het dominant discours kunnen ondergraven.

Laclau en Mouffe hebben geen beleidsdoel met hun analyse. Sommigen die met deze aanpak werken, menen wel handreikingen voor de beleidspraktijk te kunnen doen, althans voor wie op zoek is naar voortekenen van verandering.

In Nederland hebben Aarts en Te Molder (1998) zich ingelaten met discourses over natuur, heeft Frouws (1998) zich bezig gehouden met discourses op het vlak van plattelandontwikkeling, Willemijn Dicke (2000, 2001) met discourses in watermanagement, Zwanikken (2001) op het terrein van 'ruimte als voorraad', Joost Tennekes (2005) op het gebied van ontwikkelingsbeleid terwijl Van Latesteijn (2001) de Zuidvleugel van de Randstad in termen van discourses bekeek. Ook het werk van Maarten Hajer (1989, 2000) en van Henri Goverde (2000) staat af en toe in dit teken. Plattelandontwikkeling is een voorbeeld van een problematiek die zich leent voor discoursanalyse. Dat geldt ook over het omgaan met natuur.

### **Toepassing van discoursanalyse (1): rurale ontwikkeling**

Een discours (een ensemble van ideeën, concepten en categorisering) bestaat niet op het individuele niveau maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van collectieve actie' (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd terwijl andere zienswijzen in diskrediet geraken of niet doorzetten.

Jaap Frouws (1998: 58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. En de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discoursen met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding e.a. (1998) geven vijf discoursen van de NRLO. Dat zijn bij hen geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Zij noemen onder meer als discours: 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discoursen: agri-ruralist discourse, utilitarian discourse en hedonist discourse. Deze discoursen zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen, in eigen woorden weer.

a) De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De sociale dimensie vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen, landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoet komen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

b) Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de economische dimensie van plattelandsontwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandsontwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.

c) Het *hedonistisch discours* accentueert de culturele dimensie van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours of vertoog vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsontwikkeling maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe? Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties (Goverde, 2000: 60).

De discoursen van Frouws en andere die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling zijn intellectuele constructies van onderzoekers. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000: 60).

Wat valt er nog meer over te zeggen? De discoursen maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed de hegemonie zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart. Een tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discoursen? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken. Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discoursen die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000: 63).

### **Toepassing van discoursanalyse (2): de watersector**

Willemijn Dicke verrichtte een zgn. narratieve analyse van de watersector. Zij ziet twee dominante verhalen: de Ecologische Kringloop en het Economisch Rationalisme. Deze verhalen botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een *metabeleidsverhaal* deze tegenstelling kan wegnemen of overstijgen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Dicke maakt in de lijn van Roe duidelijk dat een narrative een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand. Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei brokstukken maken samen een verhaal (als een puzzle). Een vertoog duidt Dicke aan als een *subgenre* van een verhaal. Een vertoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is meer dan een vertoog. Een discours is – in navolging van Hajer - een *ensemble* van ideeën, concepten, categorisering die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen omvat dus meer dan alleen verhalen. Praktijken worden er ook toe gerekend.

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van *policy narratives* (Roe), dus van beleidsverhalen. Dat is nuttig omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak ('frame'). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert ze als Eco-pragmatisme. Ze heeft het uitgewerkt in haar dissertatie.

Discoursanalyse heeft voor- en nadelen. Discoursanalyse werkt versterkend in op de reflexiviteit van een overheidsorganisatie of andere organisatie. Er komen over het algemeen geen handelingsstrategieën uit voort (Metze, 2005).

#### **(6) Learning stories: Kleiner & Roth**

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.<sup>13</sup> 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. Ook daar kwam een centrum als bij het 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 koffie-apparaat of de kopieermachine.

Hoe gaat men te werk bij deze aanpak? 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

---

<sup>13</sup> Zie Radar op scherp, 2005: 52.

*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 de organisatie om de ogen en oren open te houden.

#### IV Vergelijking van methoden

De methoden waarom het gaat, zijn methoden die in de praktijk van beleidsvorming te gebruiken zijn. Bruikbaarheid staat voorop, precisie is niet het hoogste doel. Het zijn geen methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek waarvoor strenge criteria gelden als betrouwbaarheid en geldigheid.<sup>14</sup> Het gaat om methoden voor detectie van voortekenen van verandering in de samenleving die een 'window of opportunity' zijn.

Figuur 1: Vergelijking van methoden

Methode	Sterk in detecteren	Sterk in decoderen	Handelingsperspectieven
Weak signal research: Coffmann	Ja	Ja. Door S Poze te spelen.	Ja. Vooral gericht op het testen van verandering van het mentaal raamwerk van de organisatie.
Governing by weak signals: Salmon	Ja. Alle signalen verzamelen zodat kans groter wordt dat er ook betekenisvolle bij zitten.	<i>Nauwelijks</i> . In mindere mate wordt aandacht besteed aan reflectie op het denkkader ('frame'). Wel suggesties gedaan om signalen te filteren.	<i>Nee</i> .
Weak signal amplifier: Harris & Zeisler	Ja. Op rand van orde en chaos moet gezocht worden naar signalen.	<i>Nauwelijks</i> . In mindere mate aandacht voor decoderen.	Ja. De versterker is gericht op het bepalen van noodzaak en ruimte om in te grijpen.
RadarScan issuesmanagement	Ja. Zoeken naar issues met potentie tot trend.	<i>Nauwelijks</i> . In mindere mate aandacht voor mentale raamwerk voor decodering. Wel oog voor clustering van signalen om te ontdekken of ze van belang zijn.	Ja. Met behulp van clustering van signalen in scenario's, focusgroepen of omgevingsonderzoek bepalen waarop te sturen.
Discoursanalyse	In <i>mindere mate</i> hoewel tegendiscoursen wel idee geven waar zwakke signalen kunnen zitten.	Ja. Reflectie door confrontatie van discoursen.	<i>Nee</i> . Ondanks organisatie van reflexiviteit komen er niet handelingsperspectieven naar voren.
Learning stories: kleiner & Roth	Ja. Zacht, informele informatie uit de organisatie geeft zicht op zwakke signalen van verandering.	Ja. Reflectiviteit door vergelijking van verhalen.	<i>Nee</i> . Verhalen bieden wel een reflectie op beleid maar nog geen handelingsperspectief.

#### Commentaar op de methoden

Discoursanalyse is de meest vanuit de wetenschap geïnspireerde aanpak. Het bestaande denkkader wordt in beeld gebracht en daar staan tegendiscoursen tegenover. Het voordeel hiervan is dat macht en belangen benoemd worden en zwakke signalen *in samenhang* aan de orde komen. Een discours impliceert dat een discursief betoog opgesteld wordt, een verhaal mogelijk is. Een tegendiscours geeft dus een ander interpretatiekader. Discoursanalyse is geschikt voor het begrijpen van *grote* maatschappelijke veranderingen en culturele stromingen die op diverse beleidsterreinen spelen of aan de orde zijn. Een relatief zwak punt is dat de beleidsrelevantie bij discoursanalyse niet voorop staat en dat nog maar de vraag is of de analyticus in staat is vanuit afwijkende discoursen oog te hebben voor heel specifieke zwakke signalen. Over het algemeen geldt het opvangen van specifieke zwakke signalen als een zwak punt van de discoursanalyse<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Uitvoeriger argumentatie in 'Eerherstel voor Cassandra', 2001.

<sup>15</sup> Zie Ministerie van BZK, 2005: 59.

De issuemanagement-aanpak is ook relevant. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijven als Shell die zich vestigen in een Afrikaans land en daar milieu-omstandigheden in het oog willen houden om te 'overleven'. Het voordeel is dat issues management 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? Ik meen 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.

### **Casus: werken met zwakke signalen op een departement**

Twaalf hoogopgeleide, witte mensen kwamen begin 2005 bij elkaar in de Zeestraat, vijf van de workshoporganisatie en zeven BZK-ers. De zwakke signalen werden geïnterpreteerd. Ze kwamen vooral uit de krant: allochtone mannen die de *emancipatie* van hun vrouwen *niet kunnen bijbenen*, meisjes van *acht* met hoofddoekjes, *de flitscultuur* waarin iedereen heel snel beelden opneemt. Wat een willekeurige verzameling signalen leek, kreeg al pratend steeds meer structuur en onderling verband.

De voorgenomen '*debilisering*' van het nieuws door Beau van Ervens Doorens op de Talpa-zender en het bewust *verlengen van de kleutertijd* kwamen uiteindelijk bovendrijven. Associatieve conclusies waren dat voorgeprogrammeerde en willoos geworden burgers behoefte hebben aan filtering en duiding van de overload aan informatie. En dat burgers de verantwoordelijkheid voor zowat alles willen afschuiven. Daarbij worden ze ook nog eens gedemotiveerd door managers die alleen met zichzelf en hun macht bezig zijn. Wat te doen? Als alle zwakke signalen zijn verzameld, kan BZK tegenstrategieën gaan ontwerpen. Het ministerie kijkt dan waar de barrières leggen en welke maatschappelijke trends de signalen kunnen verzwakken of versterken. De tegenstrategie bestaat uit het stimuleren van eigenwijsheid, reflectie, verantwoord burgerschap en het versterken van het gemeenschaps- en veiligheidsgevoel.

De cursisten concludeerden dat de toekomst per definitie niet rationeel is. Ze zijn enthousiast over deze snelle en makkelijke analysemethode. Weet wat er leeft en zorg dat het werkt. Dat zou de bestuursraad ook moeten doen, al was het alleen maar om te voorkomen dat alle intuïtieve nota's straks retour afzender komen, aldus een van de deelnemers. Einde citaat. Bericht in Binnenste buiten, juli 2005.

### **V De nadelen van het zoeken naar zwakke signalen**

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

1. *Elk signaal telt*. De neiging om heel veel 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.

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 cipiers van gevangenissen 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 ietsel kunnen veroorzaken, is aanleiding voor regelgeving om te verbieden een parapluie en autoreisgids achter in de auto te leggen. Gaat te ver?

### Balans

De toekomst is te verkennen door bepaalde methoden toe te passen. Een bepaald geheel van methoden om niet-lineaire trends onzekere trends op te sporen, is zoeken naar weak signals.

Een zwak signaal is een signaal dat:

- Vanuit een bestaand, dominant denkkader moeilijk valt waar nemen;
- Moeilijk te detecteren is tussen alle ruis;
- Bij waarneming een indicatie voor of voorteken van verandering kan zijn;
- Erg lang ondergronds aanwezig kan zijn voor het manifest wordt.
- Nieuw kan zijn voor beleidsvoerders hoewel het bij anderen al lang bekend kan zijn;

Wil je als beleidsvoerder niet voor verrassingen gesteld worden, zoals een afkalvend denkkader dat je maar niet kunt begrijpen, dan moet je oog ontwikkelen voor zwakke signalen. Dat is niet makkelijk. Bestaande denkkaders sluiten radicale ideeën die daarmee niet sporen meestal uit.

Wie ontvankelijk is voor veranderingen, moet eerst het eigen denkkader ter discussie stellen om tot een radar te komen. Durf buiten de *politieke correctheid* te treden. Wie voortekens van verandering wil opmerken moet zwakke signalen verkennen, daarna kun je proberen ze te duiden en kun je een voorteken proberen te versterken of te remmen of anderszins tegemoet te treden.

Aan zwakke signalen op zich heb je dus niks. Het is nodig te reflecteren en er handelingsperspectieven aan te verbinden. Zo kan creativiteit en innovatie in beleid ontstaan. Beleid is niet gemaakt voor de eeuwigheid maar dient over te gaan in beleidsopvolgers, aanpassing of dient afgeschaft te worden.

### VI Conclusie en discussie

Deze beschouwing ging 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 stabiele 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 woningbehoefte 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 (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 ik noem '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 was, verdwijnt. En wat hier goed ingeschat is aan steun, 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 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 qua oorzaken en gevolgen we weinig vanaf weten (kennis 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.<sup>16</sup>

### **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 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 zwakke signalen opspoor, 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 weak signals 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

---

<sup>16</sup> Zie bijv. de beschouwing van Klijn en Van Twist over een manier om de omgeving, een netwerk, te analyseren.

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 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 wel oog te hebben voor zwakke signalen.

### **Is er een tegenwerping mogelijk?**

Ik meen van niet. '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 ik voorstel. 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'? Ik dacht van niet, waarmee ik niet verkeerd van stakeholderonderzoek wil 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 geen moordaanslagen, geen 'clash of civilizations'. Maar wel is het zo dat met (meer) zekerheid vooraf bekend was geweest wat de kans op het naar voren komen van Fortuyn kon bevorderen. 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 *vroege detectie*, als de kranten nog niet volstaan van dit en dat.

### **Of ik misschien dan een voorbeeld kan noemen van vroege detectie?**

De drogisterijketen Kruidvat die goedkope cd's ging verkopen van *klassieke muziek* 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 noem ik al beleidsopties. Het gaat *eerst* om zicht op de onderstroom en om *niet-lineaire* trends.

### **Veronderstelling**

Achter het denken in termen van zwakke signalen gaat een veronderstelling schuil, die nog niet expliciet gemaakt is, namelijk dat overheden vaak te laat reageren. Daarvan bestaan tal van voorbeelden. De Bijlmermeer zou anders zijn ingericht vanuit de kennis van nu maar had men toen niet meer kunnen weten? De enquêtecommissie-Blok heeft duidelijk gemaakt dat het denken over integratie van vreemdelingen in de loop der tijd evolueerde en tevens dat lange tijd beleidstaboes bestonden. Zoals dat gastarbeiders vanzelf terugkeren naar hun 'thuisland'.

Er bestaan teveel taboes over beleid en er is sprake van teveel politieke correctheid op allerlei terrein, die ons later opbreekt. Het opsporen van zwakke signalen, kan niet alleen aanleiding geven voor nieuw beleid maar ook eerder dan tot nu toe vraagtekens bij bestaand beleid naar voren halen. Zwakke signalen opsporen als middel contra de 'heilige huisjes'?

### **Literatuur**

Aarts, M. en H. te Molder, *Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat*, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.

Azghari, Y., *Cultuurbepaalde communicatie – Waarden en belangen van passieve en actieve culturen*, 2005.

Bakas, A., *Megatrends Nederland*, Scriptum, Schiedam, 2005.

Bovens, M., *Op elkaar aangewezen – Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren*, Amsterdam, 2004 (in opdracht van B&W Amsterdam).

Bovens, M. en P. 't Hart, Bestuurlijke pech, in: Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 33-55.

Bruijn, H. de, G. Teisman e.a. (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 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.

Chorus, J. en M. de Galan, *In de ban van Fortuyn*, Mets en Schilt, Amsterdam, 2002.

Dammers, E., *Leren van de toekomst*, Eburon, Delft, 2000.

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.

Edelenbos, J., *Proces in vorm – Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over locale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht, 2000.

Eeten, M. van, *Dialogues of the deaf*, Eburon, Delft, 1999.

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.

Geul, A., *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, Lemma, Utrecht, 1998.

Geus, A. de, *De levende onderneming*, Scriptum, Schiedam, 1997.

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, en E. van Ruyven, De structuur van onwetendheid, in: Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 181-193.

Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven, Wie ervaren DOS?, in: Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 23-33.

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

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

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

Hart, P. 't, *Verbroken verbindingen – Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, De Balie, Amsterdam, 2001.

Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.

Henry, J. (ed.), *Creative management*, Sage, Londen, 1991.

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

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.

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

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.

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

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

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.

Leeuw, F., Onbedoelde gevolgen van bestuurlijke intenties, in: Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 55-75.

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

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

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

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

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

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

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

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.

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

Putnam, R., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993/1994.

Putnam, R., The strange disappearance of civic America, in: *The American Prospect*, winter 1996, pp. 34-49.

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

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

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

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

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

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

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.

Teisman, G., *Complexe besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1992.

Teisman, G., *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen*, Rotterdam, 2001 (oratie).

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

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

Veld, R. in 't (red.), *Sturingswaan & ontzuivering*, 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.

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

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

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

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

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

Wijnberg, R., Waarom het de jeugd niet meer kan boeiuh, 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*, Meulenhoff, Amsterdam, 2003.

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