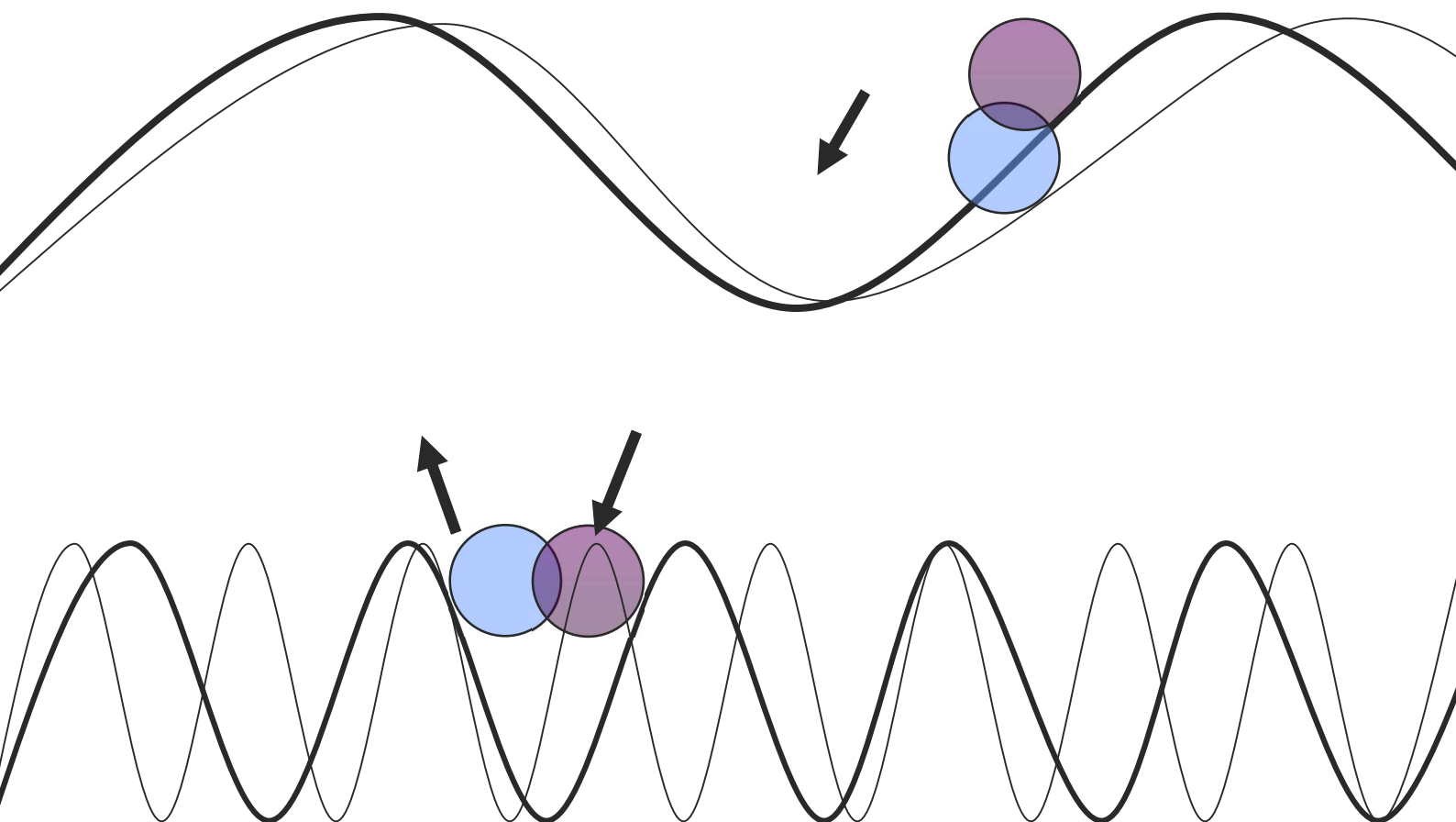


Bestuursvaardigheden



Voorwoord

Deze reader is samengesteld als begeleidend materiaal voor de vaardighedenlijn in de minor Openbaar bestuur (OPB). Met de leerdoelen die in de vaardighedenlijn centraal staan is impliciet ook de inhoud van deze reader vastgelegd. In kort bestek komen aan de orde:

- samenwerken in teamverband
- organisaties
- beleid nader beschouwd
- de beleidsnota
- presentatie, discussie en debat

Het gaat bij de vaardighedenlijn primair om het hanteren van beleids- en bestuurskundige kennis naast de toepassing van financieel economische en juridische aspecten van het bestuur. Deze vakgerichte kennisinhoudelijke aspecten vinden hun weerslag in de producten die in de vaardighedenlijn als rode draad door het programma lopen. Concreet betreffen het hier de beleidsontwerpnota, in de minor ook wel het beroepsproduct genoemd en de bestuursgame waarbij de studenten in een rollenspel worden geconfronteerd met uiteenlopende maatschappelijke belangen.

De vakinhoudelijke aspecten van de minor worden behandeld in de theorielijin van deze minor. Inhoudelijk wordt hiervoor verwezen naar de afzonderlijke literatuur die bij de theorielijin is voorgeschreven. Dit neemt niet weg dat ook in deze reader aandacht wordt besteed aan theoretische uitgangspunten, maar deze aandacht is beperkt tot de aspecten die relevant zijn voor de uitwerking van de bestuursopdracht. In de vaardighedenlijn zullen dus met name de toepassingsaspecten worden behandeld. De reader heeft vooral een functie als naslagwerk. In de praktijk staat de behandeling van de beleidsnota centraal. Alle stappen die moeten worden gezet om een beleidsadvies te kunnen uitbrengen zullen ook tijdens de lesdagen van de vaardighedenlijn aan bod komen. Dat geldt evenzeer voor het schrijfproces. Verder wordt aandacht besteed aan de omgeving waarbinnen beleidsnota's doorgaans worden geproduceerd, waaronder de beleidsvoerende organisatie.

Omdat beleidsontwikkelaars vaak ook in samenwerkingsverbanden moeten opereren, en zoals bij het beroepsproduct in deze minor in teamverband een nota moeten vervaardigen en verdedigen, wordt ook aandacht besteed aan het samenwerken in teamverband.

Bij de bestuursgame komt het - naast een vakinhoudelijke kennis met betrekking tot het onderwerp - vooral ook neer op het presenteren en het

staande houden van opvattingen over oplossingsrichtingen of op onderhandeling. Ook deze aspecten krijgen aandacht in de vaardighedenlijn. Naast presentatietechniek zal tijdens de cursusdagen worden getraind in discussie- en debattechnieken en onderhandelen.

Uitgave 2015
Albert Swinkels

Voorwoord	1
1. Samenwerken in teamverband.	5
1.1 Over samenwerken in teamverband	6
1.2 Wat is een team	6
1.3 Samenstelling van het team	6
1.4 Randvoorwaarden bij teamwerk	9
1.5 Voordelen van het werken in teamverband	11
2 Organisaties.	12
2.1 Inleiding	13
2.2 Organisaties	13
2.2.1 structuren en processen	13
2.2.2 Functionele organisatie	14
2.2.3 Matrixstructuur	19
2.2.4 Procesbenadering	19
2.3 Organisaties en beleid	21
3. Beleid nader belicht	23
3.1 Inleiding	24
3.2 Beleidstypen	24
3.2.1 Beleid in structuren en processen	24
3.2.2 Beleidsbijstellingen en nieuw beleid	26
3.2.2 Beleid in fasen van ontwikkelingen	26
3.3 De beleidscyclus: positionering van het beleid	28
3.3.1 Ideologie	28
3.3.2 Agendavorming	29
3.3.3 De beleidsvoorbereiding	31
3.3.4 De beleidsuitvoering en de beleidseffecten	37
3.5 Overloop	38
4 De beleidsnota	39
4.1 Inleiding	40
4.2 De opdracht	40
4.2 De voorbereiding	41
4.3 Het schrijfsproces	42
4.4 De structuur van de beleidsontwerpnota	44
4.4.1 Inleiding	44
4.4.2 Verkenning achtergronden en probleemsituatie	45
4.4.3 De feitelijke beleidsanalyse en de synthese	46
4.4.4 De uitvoerbaarheid	47
4.4.5 Conclusies en aanbevelingen	48
4.4.6 Toegevoegde onderdelen	48
5 Communicatie	50
5.1 Inleiding	51
5.2 Het communicatiemodel	51
5.3 Enkele communicatievormen naast elkaar	53
5.4 Presenteren	54
5.4.1 Wat is presenteren	55
5.4.2 Doelstelling en presentatievorm	57
5.4.3 Stressfactoren	58
5.4.4 De opbouw van de presentatie	59
5.4.5 De presentatie samengevat	61
5.5 Discussie en debat	64

5.5.1 Luisteren.....	65
5.5.2 Het betoog	66
5.5.3 Vragen stellen.....	67
5.5.4 Argumenteren.....	69
5.5.5 Reageren.....	71
5.5.6 Drogredenen en andere discussie- en debattrucs.....	73
5.5.7 Regels en debatvormen	76

1. Samenwerken in teamverband.

1.1 Over samenwerken in teamverband

In deze vaardighedenlijn staan het doen van een beleidsvoorbereidend onderzoek en de uitwerking daarvan in een beleidsontwerpnota centraal. De opdracht voor het onderzoek is aan een team van cursisten uit de minor OPB verstrekt. De resultaten van het voorbereidend onderzoek moeten worden verantwoord in een nota waarbij feitelijk al de richting van het beleidsadvies wordt aangegeven. Een samenvatting van de onderzoeksresultaten en het concrete beleidsadvies worden door de studenten individueel aangeleverd.

Het in teamverband verrichten en verantwoorden van beleidsvoorbereidend onderzoek betekent dat er moet worden samengewerkt. We staan in dit hoofdstuk dan ook stil bij de vraag wat een team is en hoe in teamverband optimaal kan worden gepresteerd.

1.2 Wat is een team

Een team kan worden gezien als een verzameling van individuen. Elk individu heeft zijn/haar eigen karakter en draagt in relatie tot de andere teamleden daarmee in belangrijke mate bij aan de cultuur en de sfeer binnen het team. In het verdere verloop van de cursus zal aan dit aspect bijzondere aandacht worden besteed.

Een team

De bijdrage die teamleden aan het team leveren kan worden onderscheiden in een functionele bijdrage en de groepsbijdrage. De functionele bijdrage betreft de concrete productie op basis van kennis en vaardigheden. De groeps- ofwel de teambijdrage steunt meer op de persoonskenmerken van de individuele leden. Zo heeft het ene lid vaak geweldige ideeën waarmee hij of zij zorgt voor de nodige innovaties terwijl een ander lid weer zorgt voor de kritische noot en zo voorkomt dat ideeën ontaarden in luchtfietsen.

Functionele en teambijdragen

1.3 Samenstelling van het team

Bij de samenstelling van projectteams wordt in de praktijk vaak uitsluitend gefocust op de functionele ofwel vakinhoudelijke aspecten. Een team dat wordt opgesteld rond een vast omschreven project kan qua vakdisciplines nog zo zorgvuldig zijn samengesteld, als de rolpatronen van de teamleden te eenzijdig van aard zijn dan zal dat een negatieve invloed hebben op de productie van het team als geheel. Een team met vooral creatieve geesten zal weinig productief zijn als er niet iemand is die met beide benen op de grond staat en die het gedachtegoed van het team weet te vertalen in praktisch uitvoerbare activiteiten.

Iemand die zich met name heeft verdiept in het falen en slagen van teams is Meredith Belbin¹. Deze Britse wetenschapper heeft in samenwerking met enkele andere wetenschappers jarenlang onderzoek gedaan naar groepsgedrag en individueel gedrag en in samenhang daarmee naar de

Meredith Belbin

¹ Brits wetenschapper (1926) vooral bekend geworden door zijn onderzoek naar excellerende managementteams.

effectiviteit van managementteams. Het onderzoeksteam van Belbin organiseerde daarbij tal van managementgames. Deelnemers aan die games werden vooraf psychologisch getest zodat ondermeer hun gedragsvoorkeuren in een groepsverband kon worden vastgesteld. Tijdens de rollenspelen werden de teams geobserveerd en werden de gedragingen van de individuele teamleden gecategoriseerd. Dit alles leidde ertoe dat Belbin na verloop van tijd in staat was voorspellingen te doen over de winstkansen van teams die deelnamen aan de georganiseerde managementgames.

Teamrollen

Teamrol beschrijvingen

Elke teamrol die door Belbin wordt onderscheiden staat voor een aantal sterke en zwakke punten, wat overigens niet moet worden gezien als een kwalificatie van het individu als persoon. Alle mensen zijn verschillend en iedereen beschikt over zijn of haar specifieke kwaliteiten die in aanleg al vaak bij onze geboorte aanwezig zijn. Het aangeven van de sterke en zwakke punten is niet alleen een kwestie van werkelijkheidszin, het verschaft tevens aanwijzingen voor het functioneren in samenwerkingsverbanden. Te onderscheiden zijn de volgende rollen:

VOORZITTER (VZ, Engels: CH: chairman)

Rol:

- Het onder controle houden van de manier waarop het team haar doelstellingen tracht te bereiken, waarbij hij een zo optimaal mogelijk gebruik maakt van de in het team aanwezige capaciteiten;
- het onderkennen van ieders sterke en zwakke punten;
- het ervoor zorgen dat zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de kracht van elk teamlid.

Eigenschappen:

Sterke punten;

- het vermogen respect af te dwingen;
- het vermogen enthousiasme te kweken;
- gevoel voor timing en evenwicht; goede communicatieve vaardigheden.

Acceptabele zwakke punten:

- geen opvallende creatieve of intellectuele krachten.

VORMER (VM, Engels: SH: shaper)

Rol:

- het geven van een vorm, een richting aan de inspanningen van het team, waarbij hij voornamelijk tracht doelstellingen duidelijk te maken en prioriteiten aan te geven;
- hij zoekt patronen in de discussies en tracht daar vorm aan te geven evenals aan de resultaten van de groepsactiviteiten.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- gedrevenheid;
- overtuigd van eigen kunnen.

Acceptabele zwakke punten:

- onverdraagzaamheid m.b.t. vage ideeën en mensen.

PLANT (PL, Engels: PL: plant)

Rol:

- het genereren van nieuwe ideeën en strategieën, vooral waar het gaat om belangrijke onderwerpen;
- zoeken naar mogelijke openingen in problemen waarmee het team wordt geconfronteerd.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- hoge intelligentie;
- onafhankelijk van opvattingen;
- verbeeldingskracht.

Acceptabele zwakke punten:

- de neiging om onpraktisch te zijn;
- soms met het hoofd in de wolken;
- zwak in communicatie met anderen.

WAARSCHUWER (WA, Engels: ME: monitor/evaluator)***Rol:***

- het analyseren van problemen;
- het evalueren van ideeën en suggesties, zodat het team een weloverwogen beslissing kan nemen.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- het vermogen tot kritisch denken;
- objectiviteit;
- het vermogen de complexiteit in voorstellen te doorzien.

Acceptabele zwakke punten:

- te kritisch;
- saai, onbewogen;
- een beetje te serieus.

BEDRIJFSMAN (BM, Engels: CW: company worker)***Rol:***

- het omzetten van plannen en strategieën in praktische, werkbare procedures;
- het systematisch en efficiënt uitvoeren van wat afgesproken is.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- zelfbeheersing en discipline;
- realisme;
- praktisch, gezond verstand.

Acceptabele zwakke punten:

- gebrek aan flexibiliteit;
- weinig open voor speculatieve ideeën, waarvan niet direct duidelijk is wat voor waarde ze hebben.

BRON-ONDERZOEKER (BO, Engels: RI: resource investigator)***Rol:***

- het op zoek gaan naar ideeën, ontwikkelingen en informatie buiten de groep en daarover verslag uitbrengen;
- het aanboren van externe contacten, die van nut kunnen zijn voor het team;
- het voeren van allerlei onderhandelingen.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- een extraverte persoonlijkheid;
- een sterk onderzoekende geest;
- een positieve bereidheid om mogelijkheden te zien en te zoeken in alles wat nieuw is.

Acceptabele zwakke punten:

- over-enthousiasme; gebrek aan nazorg, follow-up.

GROEPSWERKER (GW, Engels: TW: teamworker)***Rol:***

- het aanmoedigen van de teamleden wat betreft hun sterke punten (door bijv. door te borduren op hun suggesties) en het ondersteunen van leden wat betreft hun tekortkomingen;
- het verbeteren van communicatie onderling;
- in het algemeen het koesteren en bevorderen van de teamgeest.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- gediensdigheid en hulpvaardigheid;
- flexibiliteit; populariteit;
- het vermogen goed te kunnen luisteren.

Acceptabele zwakke punten:

- gebrek aan besluitvaardigheid en hardheid;
- afkeer van wrijvingen en onderlinge wedijver.

AFMAKER (AF, Engels: CF: controller/finisher)

Rol

- tracht zoveel mogelijk ervoor te zorgen dat het team bespaard blijft voor alles wat er mis kan gaan en dat er niets wordt overgeslagen;
- voortdurend op zoek naar elementen in het werk, die meer dan normale aandacht vragen;
- straalt gejaagdheid uit, waardoor hij het team opjut.

Eigenschappen:

Sterke punten:

- de kracht om een gevoel van bezorgdheid te paren aan een gevoel voor orde en efficiency;
- sterke persoonlijkheid.

Acceptabele zwakke punten:

- ongedurigheid; intolerantie ten opzichte van mensen met een oppervlakkige houding en oppervlakkige gewoontes.

In latere werken van Belbin is nog een negende rol toegevoegd, namelijk de Specialist. De toegevoegde waarde daarvan is betrekkelijk vanwege de overlap die daarin wordt gecreëerd met functionele rollen en met enkele van de eerder onderscheiden acht teamrollen.

1.4 Randvoorwaarden bij teamwerk

Aandacht voor doelgericht werken lijkt een voor de handliggende stelling, maar in de praktijk van alledag, en zeker in een politieke omgeving is voor de uitvoerende diensten de te bereiken doelstelling lang niet altijd duidelijk. Bij het aanvaarden van een projectopdracht zoals het schrijven van een beleidsontwerpnota moet dan ook in het bijzonder worden gelet op de doelstelling die de opdrachtgever wenst te bereiken. Het is aan de opdrachtverkrijgende om zo nodig de doelstelling in overleg met de opdrachtgever nader te definiëren. Pas daarna kan de doelstelling in de formele opdracht worden vertaald. Ontbreekt een heldere opdracht of een eenduidige doelstelling, dan zien we dit terug in verwarring, onverschilligheid en uiteindelijk in frustraties binnen het team.

Projectopdracht en doelstellingen

Ook van belang is het maken van duidelijke werkafspraken binnen het team. Werkzaamheden die binnen het team worden verricht vragen een

Werkafspraken

adequate afstemming. Symptomen die wijzen op het ontbreken van duidelijke werkafspraken zijn ondermeer het langs elkaar heen werken dan wel het verrichten van onnodig of dubbel werk.

Belangrijk is ook de structurering van het team en van de te volgen werkwijze. Afspraken over het voorzitterschap en het secretariaat, over competenties en informatievoorziening, maken hiervan deel uit. Ook hier kunnen aan de hand van symptomen gebreken worden onderkend. Structuurproblemen manifesteren zich namelijk al gauw in machtspeletjes, onderlinge concurrentie en ongecoördineerde projectactiviteiten.

Structuur en organisatie

Met de structurering van het team dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de informatievoorziening en regels, normen en prestatiecriteria. Gebrek aan een goede informatievoorziening leidt tot overbodige handelingen, het ontbreken van acties waar deze gewenst zijn of tot onjuiste of onvolledige gevolgtrekkingen. Gebrek aan regels, normen en prestatiecriteria levert niet zelden faalangst en risicomijding op. Ook kunnen deze gebreken leiden tot onrealistische verwachtingen.

Informatievoorziening

Indien de samenstelling en de werkwijze van het team voldoen aan de randvoorwaarden die hierboven zijn omschreven, zullen de individuele teamleden zich snel kunnen identificeren met en betrokken voelen bij het team. Waar dat ook dán nog niet het geval is zal dat doorgaans te maken hebben met onevenwichtigheden in de opbouw waar het de specifieke teamrollen betreft die Belbin heeft onderscheiden. Hoe dan ook, symptomen van een gebrek aan identificatie met, en betrokkenheid bij het team zijn egocentrisme, gereserveerdheid, afwezigheid en non-bereidwilligheid.

Betrokkenheid

We komen in dit verband nog even terug bij de teamrollen. Zie de ingelaste beschouwing hierboven (grijs). Benadrukt wordt dat die teamrollen voornamelijk een informeel karakter hebben wat niet wegneemt dat bij de structurering van het team rekening zou moeten worden gehouden met vaardigheden, kwaliteiten en/of persoonlijkheidskenmerken die in aanleg bij de teamleden aanwezig zijn. Verder wordt nog opgemerkt dat het meestal niet zo is dat iemand slechts in één rol past. De meeste mensen zullen meerdere rollen kunnen vervullen. Het is een kwestie van natuurlijke aanleg die in méér of mindere mate aanwezig is. Dit laatste maakt dat het mogelijk is om in teams die minder dan 8 leden tellen toch alle rollen die Belbin onderscheidde in redelijke mate te doen vertegenwoordigen. De teamleden kunnen dan worden geselecteerd op hun primaire, secundaire en eventueel tertiaire rol. Bij de vorming van de teams in de vaardighedenlijn van de minor OPB wordt rekening gehouden met een evenwichtige samenstelling conform de bevindingen van Belbin.

Informele rollen

Recepten om uw team te frustreren

De randvoorwaarden voor het teamwerk zijn hierboven vooral vanuit de positieve kant belicht. We zullen tot slot van deze paragraaf ook enkele recepten aanreiken om het team te frustreren. Van fouten valt over het algemeen immers meer te leren dan van een voorspoedig verloop van

zaken. Voor degene die wel eens met anderen in een samenwerkingsverband hebben geopereerd zullen één of meerdere recepten ongetwijfeld bekend voorkomen. Doelstelling bij de weergave is herkenning en het bespreekbaar maken van disfunctionele gedragsuitingen binnen het team.

- *Zondebok*: Zoek een zondebok voor alles wat fout gaat
- *Nivelleren*: Verzin voor elk voorstel een tegenvoorstel en geef vervolgens de voorkeur aan een compromis.
- *Vertragen*: Stel beslissingen bij voorkeur uit.
- *Verwarren*: Knoop problemen liever aan elkaar dan dat je zaken los van elkaar beschouwt.
- *Woordvoerder*: Spreek altijd namens anderen en geef nooit een eigen mening.
- *Verdwalen*: Probeer altijd van het onderwerp af te dwalen.
- *Coalities*: Probeer coalities binnen het team te vormen: "wat Piet ook al zei"
- *Kleineren*: Maak opmerkingen van de ander zo mogelijk belachelijk.

1.5 Voordelen van het werken in teamverband

Twee of meer samenwerkende personen weten en kunnen meer dan dezelfde personen afzonderlijk ($2+2=5$). De navolgende aspecten bieden daarvoor de verklaring:

Teamwork

- *Efficiënt*: door werkverdeling kunnen verschillende zaken gelijktijdig worden aangepakt. De verschillende tussenproducten die zodoende gelijktijdig worden ontwikkeld kunnen nadien tot één geheel worden samengesmeed.
- *Voedingsbodem voor creativiteit en vernieuwing*: Teamleden stimuleren en inspireren elkaar met ideeën en gevolgtrekkingen. De aldus gevormde verzamelde kennis kan op zich weer tot nieuwe ideeën en gevolgtrekkingen leiden.
- *Stimulans*: Los van de creativiteitsgenerator bedoeld in het hiervoor aangehaalde aspect, is het team so wie so een reservoir van talenten en vaardigheden. Door onderlinge stimulatie kunnen sluimerende talenten en vaardigheden zich manifesteren en zich eventueel verder ontwikkelen.
- *Risicobuffer*: Risico's die een individu wellicht niet aandurft, kunnen door de gespreide verantwoordelijkheid binnen het team als een lagere drempel worden ervaren.

2 Organisations.

2.1 Inleiding

Beleid is een breed begrip en kent veel definities. Heel algemeen gesteld is het een bewust gekozen en doelgericht werkpatroon. We komen daarop in de volgende hoofdstukken uitgebreid terug, maar zo gesteld kan beleidsvorming zowel zijn gericht op individuele handelingen als op handelingen van organisaties of instellingen. In deze reader beperken we ons tot het beleidsbegrip dat betrekking heeft op het handelen van en door profit- en non-profit organisaties, met een accent op de laatste.

Dit tweede hoofdstuk gaat over organisaties die beleidsmatig doelen nastreven die van belang zijn voor de organisatie zelf of voor datgene waarop de organisatie zich richt. De keuze om eerst naar organisaties te kijken hangt samen met de structuur van deze reader. We willen vanuit de basis starten. We gaan bij deze beschouwing van organisaties niet verder dan wat voor het inzicht in beleidsvormingsprocessen in die context is vereist. Voor een verdere verdieping in de organisatiekunde wordt verwezen naar de uitgebreide literatuur op dit vakgebied.

We zullen voor het inzicht in de structuren van organisaties deze ontleiden in hun samenstellende delen. Die delen zullen op hun beurt weer voor zoveel als mogelijk worden ingepast in de verschillende niveaus die we in organisaties kunnen onderscheiden. Dit gebeurt omdat doorgaans op elk onderscheiden niveau beleidsvorming plaatsvindt. De aard en de doelstellingen van het beleid op die verschillende niveaus zijn op zich weer bepalend voor de wijze waarop dat beleid tot uitdrukking wordt gebracht en eventueel in schriftelijke vorm wordt verantwoord. Op die schriftelijke verantwoording komen we inleidend terug in hoofdstuk 3 en voor wat betreft de praktische uitwerking in hoofdstuk 4.

2.2 Organisaties

2.2.1 structuren en processen

Als we spreken over organisaties kan dat zowel te maken hebben met structuren als met processen. Een organisatie als structuur is in feite geen concreet object maar een abstract geheel van samenhangende verschijnselen. Door reïfificatie² kunnen we pogen de organisatie meer concreet te maken en in modellen weer te geven.

Reïfificatie

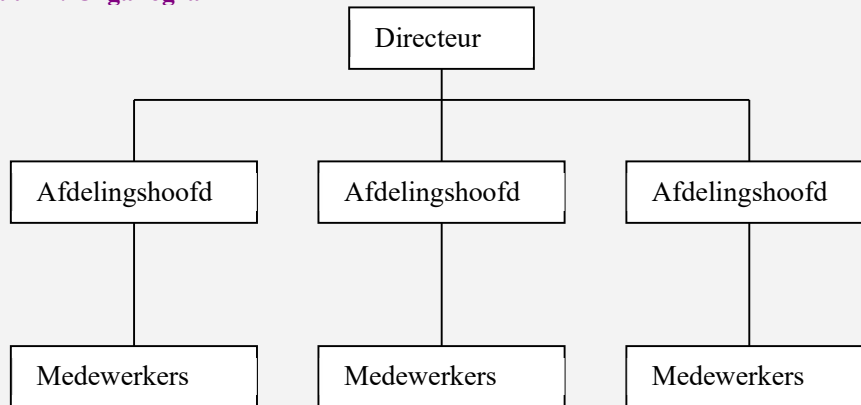
Organisaties worden vaak voorgesteld door een hark, het organogram dat de organieke structuur weergeeft. Hierbij wordt de samenhang zichtbaar van de binnen de organisatie onderscheiden eenheden. Een voorbeeld hiervan is weergegeven in figuur 1. Het hier weergegeven organogram zou betrekking kunnen hebben op een klein bedrijf of op de ambtelijke dienst van een overheidsinstelling van beperkte omvang zoals een kleine gemeente.

Organieke structuur

² Bij reïfificatie worden abstracte begrippen in zekere zin als stoffelijke objecten beschouwd. We krijgen daarbij meer zicht op het verschijnsel wat van belang kan zijn om veranderingen door te voeren.

Duidelijk is dat in de organisatie zoals die in het organogram is weergegeven, de directeur de algehele leiding vertegenwoordigt. Indirect stuurt de directeur dus ook de medewerkers aan van de drie onderscheiden afdelingen. Volgens het organogram zijn de drie afdelingshoofden klaarblijkelijk aangewezen voor de rechtstreekse aansturing van de onder hen geplaatste afdelingsmedewerkers.

Figuur 1: Organogram



Sprekend over de organisatie als proces richten we ons op menselijk gedrag en menselijke handelingen die resulteren in producten en effecten.

We komen hierop aan het slot van dit hoofdstuk terug en meer uitgebreid in de hoofdstukken 3 en 4. Vooruitlopend daarop merken we hier al op dat het goed is te realiseren dat beleid zich richt op processen, meer in het bijzonder op de sturing daarvan ten einde een beoogd effect te bereiken. Uiteraard is het denkbaar dat het beoogd effect betrekking heeft op de organisatiestructuur zelf, maar dan nóg is het beleid als zodanig gericht op het proces om dat beoogde doel te bereiken.

We zullen ons vooreerst richten op samenhang van de te onderscheiden organisatie-eenheden. De organieke structuur is bepalend voor de wijze waarop een organisatie haar doelen bereikt. Het zegt iets over de verdeling van taken en over de hiërarchische verhoudingen. Hoe groter en daarmee hoe complexer de organisatie is, hoe meer zal moeten worden nagedacht over zaken als taakverdeling en daarmee de toekenning van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast moet worden stilgestaan bij de samenwerking binnen een organisatie, de coördinatie van de verschillende processegmenten en het verloop van informatiestromen.

2.2.2 Functionele organisatie

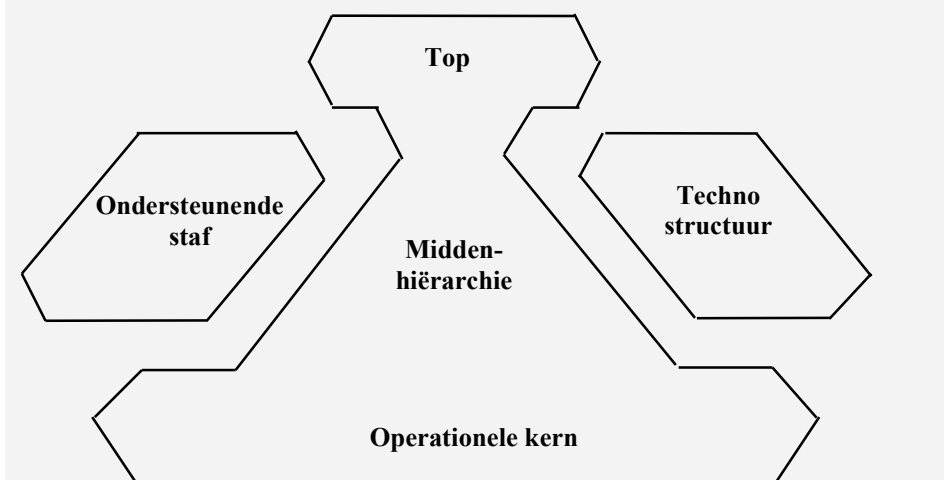
Een veel gebruikte benadering van organisatiestructuren waarbij de verhoudingen tussen de verschillende organisatieonderdelen tot uitdrukking komt is gericht op de indeling die we ontleen aan Mintzberg³.

³ H. Mintzberg, Structure in Fives, Designing effective organisation. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993

Mintzberg maakte een onderverdeling in vijf hoofdbestanddelen van organisaties. De drie centrale onderdelen daarvan te weten de strategische top, de middenhiërarchie en de operationele kern worden tezamen de *lijn* van de organisatie genoemd. In de lijn wordt de strategie van de organisatie bepaald die na tactische operaties wordt doorvertaald naar operationele handelingen. Uiteindelijk leidt dit alles tot de feitelijke productie in de organisatie. Naast de lijn zien we in het model van Mintzberg de ondersteunende staf en de technostructuur die beide als stafdiensten worden aangemerkt. Zoals we even verderop zullen zien ondersteunen deze stafdiensten de lijn bij de productie. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van dienstverlening of door het faciliteren van de productie.

Lijn

Figuur 2: Indeling van de vijf hoofdbestanddelen van organisaties volgens Mintzberg



Organisatie-indeling
Mintzberg

In de lijn onderscheiden we drie niveaus:

- We kunnen de top beschouwen als het *strategische niveau* van de organisatie. De top beslist over de organisatiedoelstellingen en behartigt de belangen van de stakeholders zoals aandeelhouders of andere belanghebbenden.⁴
- Het *tactische niveau* wordt ingevuld door de middenhiërarchie. Het is de verbindende schakel tussen de strategische top en de werkvloer, het uitvoerende apparaat van de organisatie. Het betreft het middenkader waartoe in veel organisaties bijvoorbeeld afdelings- of sectorhoofden worden gerekend. De schakelfunctie impliceert mede het omzetten van strategische besluitvorming in operationele doelstellingen. Dat wil zeggen dat besluiten moeten worden genomen over de inzet van materiële, personele en financiële middelen die voor uitvoerings- en beheerstaken nodig worden geacht. In omgekeerde richting moeten voor strategische besluitvorming de kaders worden aangegeven die voor een belangrijk deel worden bepaald door operationele (on)mogelijkheden. Bij de bespreking van beleid

Strategische niveau

Tactische niveau

⁴ Stakeholders zijn dus personen of groeperingen die invloed ondervinden van of invloed uitoefenen op de organisatie. Stakeholders kunnen zowel binnen als buiten de organisatie staan. Bij overheden zoals een gemeente kunnen in zekere zin alle inwoners tot de stakeholders worden gerekend.

in hoofdstuk 3 en in het 4^e hoofdstuk dat gaat over beleidsnota's komen we hierop nog uitgebreid terug.

- De *operationele kern* is de werkvoer van de organisatie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van primaire processen. De operationele kern is het onderdeel van de organisatie waar de feitelijke productie plaatsvindt. Besluiten die hier worden genomen hebben te maken met de directe uitvoering en gaan dus voornamelijk over het toewijzen van de ingezette materiële en financiële middelen en de taakverdelingen. Rapportages en adviezen die op het operationele niveau worden geproduceerd zijn doorgaans bestemd voor het middenkader dat opereert op het tactische niveau. Ook hierop komen we nog uitgebreid terug.

Operationeel niveau

Bij de stafdiensten maakten we inhakend op het model van Mintzberg onderscheid tussen de technostructuur en de ondersteunende staf.

- De *technostructuur* is niet betrokken bij de productie zelf maar faciliteert en stroomlijnt die productie wel. Hierbij kan worden gedacht aan standaardisatie van productieprocessen, systeem- en ander technisch beheer, het plannen, het uitvoeren van controles en het opleiden en trainen van het personeel.
- De *ondersteunende staf* is belast met de interne dienstverlening binnen de organisatie. Ook dit onderdeel van de organisatie heeft geen directe invloed op het productieproces. Tot dit onderdeel kunnen bijvoorbeeld de receptie, de schoonmaakdiensten, de personeels- en loonadministratie en de automatiseringsondersteuning worden gerekend.

Technostructuur

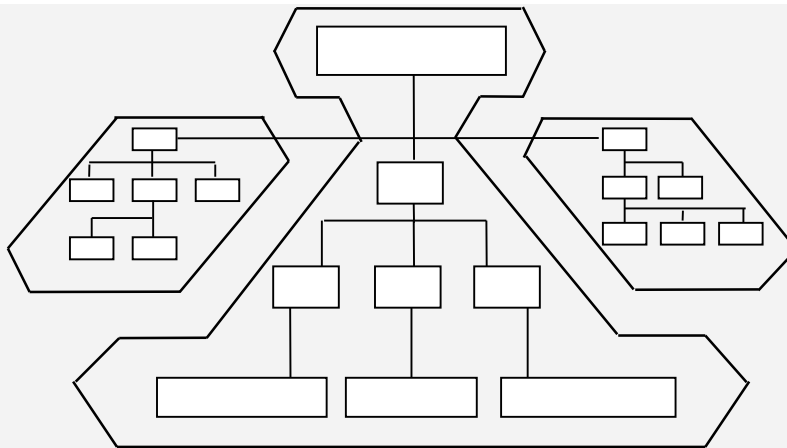
Ondersteunende staf

We kunnen binnen het model van Mintzberg de hoofdbestanddelen van de organisatie onderling met elkaar verbinden waardoor de organieke structuren zichtbaar worden. Een dergelijke uitwerking van het model van Mintzberg is in figuur 3 weergegeven.

Nemen we als voorbeeld een doorsnee gemeentelijke organisatie. De *strategische top* wordt hier gevormd door de bestuursorganen, in casu de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Hier worden de typisch strategisch beslissingen genomen. Zo besluit de gemeenteraad ondermeer over het vaststellen van de begroting en het investeringsprogramma en het college van burgemeester en wethouders over het deelnemen aan publiek- en privaatrechtelijke instellingen, het wijzigen van de organisatiestructuur binnen de ambtelijke dienst en zo meer

Voorbeeld gemeentelijke organisatie

Figuur 3: Structuurbeeld binnen het model van Mintzberg



De *middenhiërarchie* wordt gevormd door de top en het kader van de ambtelijke dienst, in casu de gemeentesecretaris en de diensthoofden⁵. De *operationele kern* wordt gevormd door het dienstverlenende personeel, de ambtenaren op de werkvloer. De laatste zijn actief met de feitelijke productie, de dienstverlening zoals het beoordelen van vergunningaanvragen, de administratieve afwikkeling van sociale uitkeringen, het verzorgen van de bevolkingsadministratie, loketdiensten en zo meer.

Een voorbeeld van een organisatieonderdeel dat tot de *technostructuur* kan worden gerekend zijn de automatiseringsdiensten. Daar zijn het systeembeheer en het organisatiebrede applicatiebeheer ondergebracht. Als de organisatie eigen opleidings- en trainingsfaciliteiten biedt kunnen die ook tot de technostructuur worden gerekend. Voorbeelden van *ondersteunende stafdiensten* zijn de afdeling personeelsadministratie, de bode- en receptie diensten. Soms ook de tot ondersteuning beperkte activiteit van automatiseringsdiensten. Overigens moet hier worden bedacht dat in veel gevallen anders dan figuur 3 suggereert, de staf of stafachtige diensten op meerdere niveaus van de organisatie inhaken op de lijn. Zo kunnen stafdiensten op het werkkterrein van public relations en juridische advisering soms boven in de hiërarchie inhaken als dergelijke diensten ondersteunend zijn voor de strategiebepaling. Daarentegen zullen bode- en receptie diensten veelal lager inhaken. Zo zien we bij gemeentelijke organisaties dat dergelijke stafafdelingen doorgaans zijn ondergebracht bij diensten als interne bedrijfsvoering en zo meer.

De basisstructuren zoals we die in het uitgewerkte model van Mintzberg zien komen overeen met het organogram van figuur 1. De benaming van deze relatief overzichtelijke weergave sluit aan bij het beeld dat daarbij ontstaat en is bekend als *eenvoudige of simpele structuur*. De simpele structuur kenmerkt zich door het overzicht dat de leiding in de top van de organisatie nog heeft over de productie en de interne dienstverlening. De hiërarchisch opgezette supervisie maakt directe ingrepen onder die omstandigheden mogelijk waardoor de organisatie relatief flexibel kan opereren.

Simpele structuur

Bij het toenemen van de omvang van een organisatie wordt de afstand tussen de top van de organisatie en de operationele kern veelal vergroot. Een stijging van het aantal tussenlagen nodig voor de coördinatie van de werkprocessen ligt daaraan ten grondslag.

⁵ De benaming kan per gemeentelijke organisatie verschillen. Deze is afhankelijk van de gekozen organisatiestructuuroplossing.

Hieruit zal duidelijk worden dat met de groei van organisaties de mogelijkheid tot rechtstreekse beïnvloeding door de top van de productieprocessen op de werkvloer afneemt. Om niettemin toch aansluiting te behouden tussen de strategische doelstellingen en de uitvoering wordt dan een toevlucht gezocht in standaardisatie van werkprocessen. Het treffen van beheersmaatregelen gaat dan gepaard met het opstellen van regels en protocollen, feitelijk dus met het manipuleren van de standaarden. Meestal zien we bij het toenemen van de organisatieomvang ook meer gespecialiseerde diensten ontstaan en komen er meer gestructureerde vormen van overleg.

Het met dergelijke beheersmaatregelen strak geregelde productieproces roept de vergelijking op met een machinale productie. Deze metafoor ligt ten grondslag aan de term die aan deze structuur is meegegeven: de *machinebureaucratie*. Ontwikkeling en beheer van de standaarden in het productieproces gebeuren met inachtneming van de strategische besluitvorming in de top en vinden plaats binnen een relatief sterk ontwikkelde technestructuur. Het behoeft geen toelichting dat de machinebureaucratie de flexibiliteit mist van de simpele structuur. De communicatie verloopt over meerdere schijven. Het veranderen of bijsturing van werkprocessen is door het grotere aantal betrokkenen veel complexer en ondervindt meer weerstanden wat tot verstarring kan leiden. De machinebureaucratie vindt vooral toepassing in ondernemingen die actief zijn in goederenproductie.

Machinebureaucratie

Een variant op de machinebureaucratie is de professionele bureaucratie die we vooral aantreffen in de dienstensector. Hier zien we de standaardisering niet in de productieprocessen maar in de aanwezige kennis en vaardigheden binnen de operationele kern. De behoefte aan een technestructuur is daarbij aanzienlijk lager. Daarentegen is er weer een grotere behoefte aan ondersteunende stafdiensten.⁶

Professionele bureaucratie

De besproken simpele structuur, de machinebureaucratie en professionele bureaucratie behoren tot de categorie *functionele organisatiestructuren* waarbij de organisatiestructuur als eenheid is opgebouwd rondom de vervaardiging van een product of productgroep, diensten inbegrepen. In zeer grote organisaties kan daarnaast sprake zijn van *geografische structuren* waarbij de organisatie meerdere bedrijfseenheden omvat verspreid over regio's of landen. Ook kan het zijn dat de organisatie is opgedeeld in verschillende markt- of productgroepen. De functionele structuur zien we in dat geval weer terug rondom de verschillende, door de eenheden te vervaardigen producten of de productgroepen. We spreken hier van een *divisiestructuur*. We gaan hier niet verder op in maar verwijzen naar meer uitgebreide vakliteratuur op dit gebied.

Functionele organisatiestructuur

⁶ Minzberg Inleiding tot de bedrijfskunde door H. De Muynck

2.2.3 Matrixstructuur

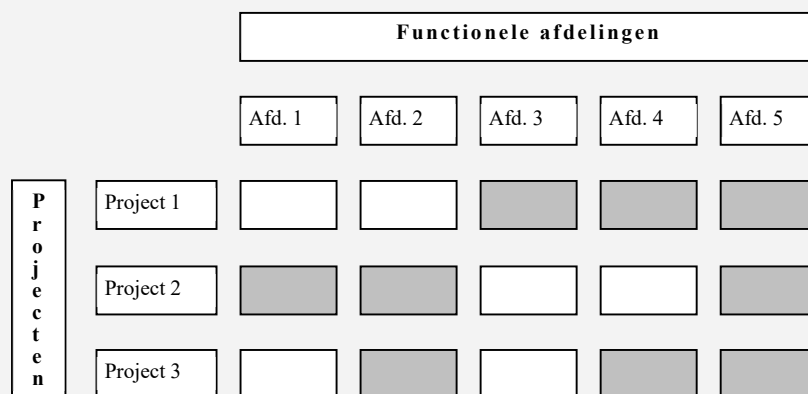
Mintzbergs machinebureaucratie kan als passend worden beschouwd bij gestandaardiseerde productieprocessen in een weinig dynamische omgeving. Dat ligt anders bij niet wederkerende producties. Omdat beleidsontwikkeling maar vooral de implementatie van nieuw beleid vaak buiten de standaard productieprocessen valt staan we op deze plaatst ook nog even stil bij de *matrixstructuur* die als vaste maar ook als tijdelijke organisatievorm kan worden ingezet.

Matrixstructuur

De matrixstructuur is bij uitstek geschikt om op projectmatige basis producties te leveren. Denk bijvoorbeeld aan een reorganisatieproces, de invoering van een nieuw computersysteem en zo meer. Bij de voorbereiding en uitvoering van dergelijke projecten zijn disciplines van verschillende afdelingen uit de organisatie betrokken.

In figuur 4 is als voorbeeld een organisatie weergegeven met vijf onderscheiden afdelingen. Er lopen drie eenmalige projecten waarbij medewerkers actief zijn die voor hun functionele taakstelling bij verschillende afdelingen zijn ondergebracht. In projectverband werken die medewerkers samen, in figuur 4 voorgesteld door de grijs gearceerde velden.

Figuur 4: Matrixstructuur



De matrixstructuur kan min of meer als vaste organisatievorm zijn ingevoerd waarbij medewerkers van afdelingen steeds aan nieuwe projectmatige opdrachten werken. Dergelijke organisatievormen worden ook wel samengevat onder de termen projectorganisatie of als tussenvorm matrixorganisatie. Maar voor het uitvoeren van een incidenteel project kan de matrixstructuur ook als eenmalige organisatorische oplossing worden gekozen.⁷

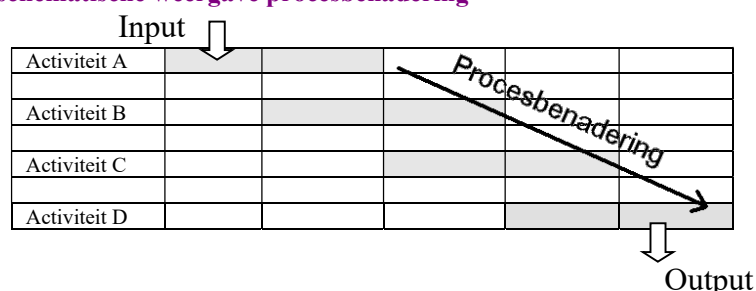
2.2.4 Procesbenadering

Anders dan bij de structuurbenadering van organisaties waarbij de verschillende organisatieonderdelen schematisch in een logisch verband ten

⁷ Zie voor een meer uitgebreide omschrijving van deze organisatievormen Organisatiestructuur in De Kwaliteit van Milieu-en Arbo-Zorg van Henk Doeleman ,J.G.V. Maas 7e druk 2009, blz 71 ev

opzichte van elkaar worden beschouwd, kijken we bij de procesbenadering in de organisatiekunde naar het activiteitenverloop en de samenhang van de verschillende activiteiten.⁸

Figuur 5: schematische weergave procesbenadering



Het gaat hierbij dus om de dynamische procesgang met de statische activiteitenopzet als uitgangspunt. In figuur 5 is dit schematisch weergegeven. Het proces is dan de verzameling van onderling afhankelijke activiteiten die in de output van de bedrijvigheid een meerwaarde leveren aan de input.⁹ Bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid willen we bovendien weten hoe we die processen kunnen beïnvloeden.

Een kapstok om naar de productieprocessen te kijken vinden we in de benadering Dunning. Hij deelde het functioneren van organisaties op in vijf managementfuncties. Het gaat daarbij om productiemanagement, marketing- en personeelsmanagement, financieel management en strategisch management.¹⁰

Organisatie-indeling naar managementfuncties

Productiemanagement in de benadering van Dunning moet voor ons doel breed worden opgevat. We verstaan hieronder het ontwerpen, het plannen, het beheersen en uitvoeren van zowel goederenproductie als diensten. Ook overheidsdiensten kunnen hieronder worden begrepen.

Productiemanagement

Bij marketing moet worden gedacht aan analyse van behoeften in de markt en het afstemmen van product- of dienstontwikkeling op die behoeften met inbegrip van de prijsstelling en de keuze voor distributiekanaal. Ook de wijze waarop de producten of diensten worden aangeprezen maakt deel uit van de marketing. *Marketingmanagement* werd oorspronkelijk ontwikkeld voor commerciële organisaties, maar werd later ook wel ingezet in de non-profit sectoren. Zo kan bijvoorbeeld ook het creëren van draagvlak voor overheidsmaatregelen als een aspect van marketing worden beschouwd.

Marketingmanagement

Bij het *personeelsmanagement* gaat het niet alleen om de personele administratie, werving en selectie maar vooral ook om de vraag hoe de

Personeelsmanagement

⁸ Meer hierover in "Verandermanagement van Henk Kleijn, Fred Rorink, 2^e druk 2007 blz. 111 e.v.

⁹ Zie Ondernemingssturing van M Vlasselaar en Th van Schoutenbroek (vertaling), uitgave 1997, blz. 50.

¹⁰ R.W. Dunning, Organisatietheorie vanuit bedrijfskundig perspectief, Delft Eburon 1984

mens in de organisatie dienstbaar kan zijn aan de organisatiedoelstellingen. De term ‘human resource’ hebben we al eerder laten vallen. Hierbij moet worden bedacht dat persoonsontwikkeling en organisatiebelangen vaak op één lijn kunnen worden gesteld. Het blikveld bij personeelsmanagement is dus breder dan louter dat van de organisatiedoelen.

Bij het *financieel management* wordt gefocust op analyse, planning, beheer en beheersing van geldelijke middelen en de geldstromen. De financiële planning vindt plaats bij het opstellen van begrotingen en investeringsprogramma's. Bij financieel management moet verder worden gedacht aan het vinden van financieringsbronnen, het voeren van de financiële administratie en het verantwoorden van inkomsten en uitgaven in jaarrekeningen. Ook voor wat betreft het financieel management is er – afgezien van de organisatiedoelstellingen – geen wezenlijk verschil tussen de profit- en non-profitsector. Het onderscheid voor wat betreft de organisatiedoelstellingen uit zich met name bij de input voor het strategisch management. In de profitsector spelen de financiële kaders daarbij een meer prominente rol dan in de non-profitsector.

Financieel management

Bij *strategisch management* is de blik zowel naar binnen als naar buiten gericht. Centraal staat de vraag welke mogelijkheden de organisatie heeft om in te spelen op voorziene ontwikkelingen in de maatschappij, maar vooral natuurlijk ook welke belangen de organisatie daarbij heeft spelen.

Strategisch management

We raken hier de in de vorige eeuw aan de filosofie ontleende contingentiebepaling¹¹. Deze filosofie houdt voor de organisatiekunde in dat elke omgeving aangepast gedrag verlangt. Duidelijk is dat bureaucratisch ingerichte organisaties¹² onvoldoende flexibel zijn om te kunnen opereren in een dynamische omgeving die steeds om nieuwe productiemethoden en/of bijstelling van beleid vraagt. Omdat die dynamiek zich ook steeds meer laat gelden in de “markt” voor overheidproducten zagen we al in de laatste decennia van de vorige eeuw dat overheidsorganisaties steeds meer hun heil zochten in matrixstructuren en projectmatig werken. Ook werd steeds meer gezocht naar platte organisatievormen waarbij het aantal managementlagen tot een minimum werd beperkt. Tegenwoordig zijn deze aan het bedrijfsleven ontleende organisatievormen en productiemethoden bij overheden meer regel dan uitzondering.

2.3 Organisaties en beleid

De vijf in de voorgaande sub-paragraaf 2.2.4 genoemde deelfuncties in organisaties zullen bij het ontwikkelen van extern gericht beleid in de voorbereidingen moeten worden betrokken. Enerzijds moet immers worden gezien welke veranderingen de organisatie kan managen, we hebben

¹¹ Als een van de meest vooraanstaande managementwetenschappers kan F.E Fiedler worden beschouwd.

¹² Deze term is bij de bespreking van de machinebureaucratie impliciet behandeld, maar hier merken we nog weer op dat een bureaucratische organisatie wordt gekenmerkt door standaardisatie van processen en sterke hiërarchische verbanden, dit alles gebonden aan strakke regels.

het dan over productie-, marketing-, personeels-, en financieel management, anderzijds moet een oordeel kunnen worden gevormd hoe een en ander in de markt landt.

Ook als we ons richten op de markt is het van belang organisatieaspecten in onze beschouwingen te betrekken. Hierbij dienen we ons te realiseren dat het lang niet altijd de overheid is die bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken de leidende factor is, maar “slechts” deel uitmaakt van een maatschappelijk netwerk dat moet worden gemanaged. In dat verband wordt ook wel de term governance gebruikt. Bij het ontwerpen van beleid dient zo beschouwd ook rekening te worden gehouden met een meer bescheiden rol voor de desbetreffende overheidsorganisatie waarbij het motto niet zozeer is “zorgen voor” maar “zorgen dat”. Een significant deel van het uitvoerende werk dient in het laatste geval te worden overgelaten aan mensen en organisaties binnen het netwerk van de overheid. Voor de beleidsontwikkelaar betekent dit dat hij zowel zicht dient te hebben op de (mede-)sturende overheidsorganisatie als op mogelijke – al dan niet te creëren – organisaties in het netwerk van de betrokken overheidsorganisatie die in de beleidsuitvoering kunnen worden betrokken.

In de volgende hoofdstukken zal meer concreet op beleidsvorming en op de uitvoering van het beleid in al zijn facetten worden ingegaan waarbij het accent wordt geplaatst op de formulering van het beleid.

3. Beleid nader belicht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk van de reader is geheel gericht op het beroepsproduct dat deel uitmaakt van de opzet van de minor Openbaar Bestuur. We staan hierin stil bij de verschillende ingangen die kunnen dienen om typen van beleid te kunnen onderscheiden. Ook alle fasen die in de beleidscyclus kunnen worden onderscheiden zullen in dit hoofdstuk globaal worden omschreven. Voor meer gedetailleerde omschrijvingen worden de nodige literatuurverwijzingen aangereikt.

Na de inleidende paragrafen die in hoofdzaak een theoretische benadering laten zien, zullen we met name aandacht besteden aan de praktijk van de beleidsadviseur. Met verwijzing naar de theoretische beschouwingen staat in dit praktische vervolg de opdracht tot en de vervaardiging van de beleidsadviesnota centraal. De beleidsnota zelf wordt in hoofdstuk 4 van deze reader behandeld.

3.2 Beleidstypen

Er zijn meerdere ingangen om specifieke beleidsonderwerpen te kunnen typeren. Zo kan worden gekeken naar het niveau in de organisatie waar het beleid wordt ontwikkeld of waarop het is gericht. Weer een ander onderscheid kunnen we maken als we kijken naar het stadium van de ontwikkelingen waarin het beleid moet worden geplaatst. In deze paragraaf zoomen we wat dieper in op die verschillende benaderingsmogelijkheden.

Ingangen voor beleidstyperingen

3.2.1 Beleid in structuren en processen

In het hoofdstuk 2 dat ging over organisaties hebben we onderscheid gemaakt tussen structuren en processen. Ook hebben we daar onderscheid gemaakt tussen een drietal niveaus die we in organisaties aantreffen: het strategische, het tactische en het operationele niveau.

Organisatieniveaus

Datzelfde onderscheid kunnen we ook maken als het gaat om beleidsvorming: Het beleid kan op de structuren zijn gericht maar ook op de processen of op beide. Evenzo kan het beleid worden gericht op strategische, tactische of operationele doelstellingen dan wel op combinaties daarvan.

We moeten het organisatiebegrip in dit verband ruim opvatten. Hier verstaan we onder organisatie niet alleen een enkele te onderscheiden entiteit of instelling maar ook een samenstel van organisatorische constructies, personen en netwerken waarop de beleidsontwikkelaar zich kan richten om vooropgezette doelen te bereiken.

Organisatie

In figuur 6 hebben we de onderverdeling van beleid en daarvan af te leiden beleidstypen schematisch weergegeven:

Figuur 6: Onderverdeling beleid

	Structuur	Proces
Strategisch	Strategisch structuurbeleid	Strategisch procesbeleid
Tactisch	Tactisch structuurbeleid	Tactisch procesbeleid
Operationeel	Operationeel structuurbeleid	Operationeel procesbeleid

Bij het gemaakte onderscheid in de typeringen van het beleid moeten onder structuren worden verstaan systemen die gewenste ontwikkelingen mogelijk maken of bevorderen, met inbegrip van hulpstructuren zoals financiële en juridische constructies. Processen omvatten dan de ontwikkelingen zelf die zich al dan niet met behulp van bewust gekozen of gevormde structuren manifesteren.

Structuren en processen

Structuren zijn er van velerlei aard. Zo kunnen we denken aan ruimtelijke structuren zoals bestemmingsplan die ruimtelijke ontwikkelingen toelaten, aan wegenstelsels die bouwterreinen ontsluiten maar ook aan buurtvoorzieningen die erop zijn gericht buurtbewoners gelegenheid te bieden tot ontspanning, wellicht met een achterliggende doelstelling om vandalisme te bestrijden en de leefbaarheid in de directe omgeving te verbeteren. Ook organisaties of een netwerksysteem van personen en organisaties kunnen als voorbeelden worden gezien van een structuur. Financiën vormen een goed voorbeeld van hulpstructuren. Overheden kunnen bijvoorbeeld met richtlijnen inzetten op een solide financieel beleid waarbij begrotingstekorten dienen te worden vermeden, maar het is evident dat een dergelijk beleid uiteindelijk andere doelen dient.

Voor processen geldt evenzeer dat de verschijningsvormen talrijk zijn. Om in de voorbeeldenreeks hierboven te blijven kunnen we bij processen denken aan wildgroei bij bouwactiviteiten als gevolg van het ontbreken van adequate handhavingstructuur waar het gaat om bestemmingsplanvoorschriften of aan verpaupering van een nieuwbouwwijk die als gevolg van de economische crisis onvoldoende tot verdere ontwikkeling komt. We kunnen ook denken aan de opleving van een achterstandswijk als gevolg van opgezette buurtvoorzieningen en door de overheid gestimuleerde en ondersteunde buurtorganisaties. In de sfeer van hulpstructuren en het voorbeeld van het financiële beleid dat hierboven is genoemd kunnen we denken aan het korten op budgetten, het vermijden van risicovolle overheidsinvesteringen en zo meer.

In veel gevallen zullen in beleidsnota's uitspraken worden gedaan over zowel processen als structuren met inbegrip van hulpstructuren. Ook is het alleszins denkbaar dat het te vormen of uit te voeren beleid betrekking heeft op de verschillende niveaus van organisaties. Niettemin kan de matrix van figuur 6 worden gebruikt om verschillende beleidstypen te onderscheiden omdat accenten veelal op één van de zes onderscheiden matrixvelden betrekking hebben.¹³ Met betrekking tot hulpstructuren en daarmee in verband te brengen processen kan hierbij nog worden opgemerkt dat deze zich voornamelijk zullen manifesteren op het tactische en

¹³ Ook hier zijn talloze voorbeelden te noemen. Aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden zullen de typering die op basis van de matrix zijn te onderscheiden tijdens de lesdagen worden besproken.

operationele niveau omdat deze altijd worden ingezet als middel voor het bereiken van andere, veelal hogere doelstellingen.

3.2.2 Beleidsbijstellingen en nieuw beleid

Een heel ander onderscheid dat met betrekking tot het beleidsontwerp kan worden gemaakt heeft betrekking op de mate waarin sprake is van nieuw beleid. Bij de meeste beleidsnota's gaat het om bijstelling van bestaand beleid. In die gevallen zien we dat de beleidsontwikkelaar zich vooral richt op de middelen waarmee en/of de methoden waarop hij veronderstelt eerder vastgestelde doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Een dergelijk beleid wordt gevormd binnen, en richt zich veelal op het tactische of operationele niveau (zie ook figuur 6). De keuzemogelijkheden voor de beleidsontwikkelaar zijn bij beleidsbijstellingen geringer dan bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

Nieuw beleid en beleidsbijstellingen

Geheel nieuw beleid wordt voornamelijk op het strategische niveau ontwikkeld. Daarbij worden visies en daarmee de koers, en in sommige gevallen zelfs de missie van organisaties bijgesteld. Indien en voor zover daarbij tevens aandacht wordt besteedt aan implementaties van het beleid wat vaak het geval is, raakt of overlapt de beleidsontwikkeling ook tevens het tactische beleid. Latere bijstellingen van het beleid bewegen zich vervolgens weer binnen het tactische en eventueel het operationele niveau.

3.2.2 Beleid in fasen van ontwikkelingen

Een meer functionele indeling van typen beleidproducten hangt voor een deel samen met de fase waarin de beleidsvoorbereiding zich bevindt. Feitelijk gaat het hier om beleidsinhoudelijke tussenproducten met een beoogde doorwerking. In navolging van R. Hoppe cs onderscheiden we in dit verband negen typen beleidsdocumenten en een viertal typen documenten die als steun- of hulproutines kunnen worden beschouwd.

Functionele indeling van beleidstypen

1. *Het Plan van aanpak*. Dit onderdeel van de beleidsvoorbereiding gaat over de vraag hoe een opdracht tot het aanleveren van een beleidsontwerp wordt uitgewerkt in een meer concrete opdrachtformulering.
2. *Probleemstellende notitie*. Hier staat de vraag centraal hoe de signalen met betrekking tot een maatschappelijk probleem worden vertaald in een hanteerbaar beleidsprobleem
3. *Hoofddlijnennotitie*. Deze notitie volgt op de probleemstelling. In de kern komt de hoofddlijnennotitie neer op het formuleren van de doelstellingen en de hoofdwegen om die doelstellingen te bereiken.
4. *Synopsis*. Een synopsis moet worden gezien als de schets van een nog te produceren beleidstekst. In die zin is het een inhoudsopgave met een beknopte omschrijving van de inhoud van de verschillende hoofdstukken en paragrafen. Doelstelling daarbij is een basis te creëren voor de planning van de verdere activiteiten in het ontwerpproces.
5. *Samenhangend kader*. Omvangrijke beleidsprojecten kunnen worden opgesplitst in meerdere deelprojecten. Het samenhangend kader beoogt de samenhang tussen de diverse deelprojecten in beeld te brengen in relatie tot de geformuleerde doelstellingen.

6. *Ontwerpnootitie*. Hier zijn we aanbeld bij de gedetailleerde uitwerking van het beleidsontwerp. Gemaakte keuzes in doelstelling worden gepreciseerd en evenzo worden de in te zetten beleidsinstrumenten (middelen) aangedragen en verantwoord.
7. *Ex-ante evaluatie*. In deze fase worden de deelontwerpen van het beleidsontwerp voor elke daarbij aangedragen doelstelling (sectordoel) uitgewerkt en wordt een inschatting gemaakt van de effectiviteit van de daarbij aangedragen middelen. De vraagstelling die dan voorligt is welke middelen tot het beste resultaat zullen leiden.
8. *Politieke aanvaardbaarheidsanalyse*. Hier wordt het beleidsontwerp getoetst op uitvoerbaarheid en politiek/maatschappelijk draagvlak.
9. *Implementatieplan*. Ook het implementatieplan moet worden gezien in het licht van de haalbaarheidstoetsing. Vragen met betrekking tot de eigenschappen van het beleid, de doelgroep(en) en de uitvoerende organisatie(s) in relatie tot de uitvoerbaarheid staan hier centraal. Uiteraard dient in het implementatieplan ook aandacht te worden besteed aan de hindernissen die zich bij de uitvoering kunnen voordoen.

Naast deze negen onderscheiden deelnotities kunnen zoals gesteld nog vier hulp-routines worden genoemd. Het gaat dan om een

- *programmeringsnotitie verkenningen* waarin wordt aangegeven op welke terreinen nog verkenningen dienen te worden uitgevoerd om voldoende informatie te verkrijgen voor verantwoorde beleidsvorming;
- *verzoek onderzoeksofferte* waarbij de vraag wordt gesteld met welke onderzoeksaanwijzingen een beleidsrelevant onderzoek kan worden geoptimaliseerd;
- *programmeringsnotitie ex-post evaluatie* waarin wordt aangegeven welke ex-post evaluatieonderzoeken moeten worden ingepland voor eventuele bijstellingen van beleid;
- *adviesopdracht* waarin aanwijzingen worden gevonden voor het uit te brengen beleidsadvies.

In het werk van R. Hoppe treffen we een uitwerking aan van vorengenoemde deelrapporten. Opgemerkt wordt dat de deelrapporten zijn onderscheiden na uitgebreid onderzoek en een analyse van meer dan 100 beleidsproducten bij één van de ministeries. In veel beleidsnota's zullen de onderscheiden deelrapporten integraal zijn verwerkt voor zover aan de desbetreffende deelaspecten van beleidsvoorbereiding überhaupt aandacht werd besteed. Het overzicht geeft niettemin een goed beeld van de ingrediënten waaruit beleidsontwerpnota's kunnen zijn samengesteld.¹⁴

In de meeste gevallen zullen de beleidsvoorbereidingen niet leiden tot de reeks van tussenproducten zoals die in het overzicht hierboven (grijs) zijn onderscheiden. Veelal zal sprake zijn van een overlap of een bundeling waarbij verschillende deelaspecten van de beleidsontwikkeling in één beleidsdocument worden verantwoord. In het beleidsadvies worden dan bijvoorbeeld de probleemstelling (zie type 2) en het beleidsontwerp (type 6) als één geheel gepresenteerd, vaak ook nog in combinatie met het implementatieplan (type 9). Niettemin kan het gedetailleerde onderscheid van beleidstypen in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling ook worden gehanteerd als werkplan, ongeacht een eventuele opsplitsing in meerdere beleidsdocumenten.

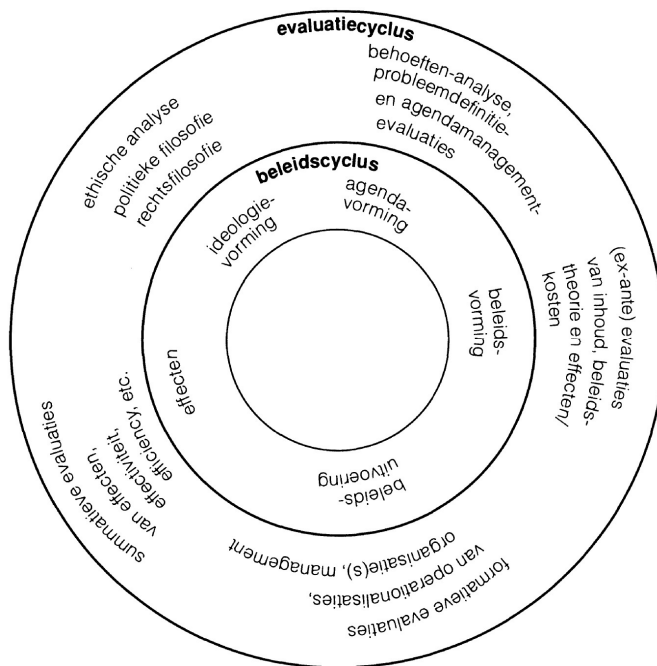
¹⁴ Zie voor de uitwerkingen R.Hoppe, M. Jeliakova, H. van de Graaf en J. Gin, Beleidsnota's die doorwerken, derde herziene druk.

3.3 De beleidscyclus: positionering van het beleid

De beleidscyclus is een door beleidsmakers gemanipuleerde verzameling van deel- of aspectprocessen waarmee de beleidsmaker een deel van de werkelijkheid – het beleidsveld – naar zijn hand tracht te zetten.¹⁵ Beleidsvoering heeft het karakter van een kringloop. Het is een iteratief (zich herhalend) proces waarbij binnen de cyclus de deel- of aspectprocessen in onderlinge wisselwerking tot elkaar staan. In figuur 7 is een model van een beleids- en evaluatiecyclus weergegeven waarbij de beleidsevaluaties, met name op de effecten van het beleid, de aanleiding kunnen vormen voor een nieuwe doorgang van de beleidscyclus of een herstart. In de volgende subparagrafen zullen de verschillende aspecten en deelprocessen in de beleidscyclus worden besproken. De beleidsontwerpnota, die moet worden gepositioneerd in het segment van de beleidsvorming wordt in hoofdstuk 4 verder uitgediept.

Beleidscyclus

Figuur 7: de beleids- en evaluatiecyclus



3.3.1 Ideologie

Een harde normatieve kern voor alle beleid is de ideologie, de wereld en levensbeschouwing van de beleidsmaker die implicaties heeft voor het beleidsmatig handelen. De ideologie kan op zijn beurt weer worden benaderd vanuit drie invalshoeken. Op de eerste plaats is er de descriptieve (=beschrijvende) benadering. Hier wordt een beschrijving gegeven van het wereldbeeld zoals zich dat manifesteert. Het vormt de basis voor analyses. Op de tweede plaats is er de prescriptieve (=voorschrijvende) benadering. Vanuit deze invalshoek wordt een beschrijving gegeven hoe de wereld er uit zou moeten zien. We betreden dan het terrein van waarden en normen. De derde en laatste invalshoek is van operationele aard.

Ideologie

¹⁵ Zie ook H. v.d.Graaf en R. Hoppe: Beleid en politiek, 3^e druk blz. 79 e.v.

Hier betreden we al het pad van de beleidsvorming waarbij de hoofdroute tussen een waargenomen situatie (W_s) en normatieve situatie (N_s) wordt aangegeven. In dit verband zou je kunnen spreken van een problematische situatie (P_s). Dit kunnen we uitdrukken als $\text{Probleem} (P_s) = \text{Norm} (N_s) - \text{Waarneming}(W_s)$.¹⁶

3.3.2 Agendavorming

De mate waarin er verschillen bestaan tussen het descriptieve en prescriptieve beeld van een situatie is bepalend voor de opvatting of die situatie als problematisch wordt ervaren. Een dergelijke ervaring die dus rechtstreeks uit de ideologie van beleidsmakers of van actoren in de omgeving van beleidsmakers voortvloeit, staat aan de basis van de agendavorming. Agendavorming is hier het proces dat leidt tot aandacht voor een probleem bij het publiek en bij de beleidsmakers.

Agendavorming

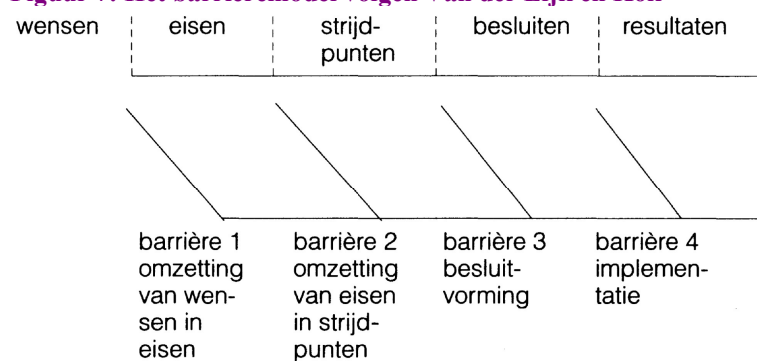
Het agendavormingsproces is bepalend voor de vraag welke onderwerpen door de beleidsmaker worden behandeld. Lang niet alle maatschappelijke problemen bereiken de agenda. Er zijn tal van theorieën over de toegang van ervaren maatschappelijke problemen tot de agenda van beleidsmakers. Een bekend voorbeeld is het barrièremodel van Bachrach en Baradz (1970) waarop later weer varianten zijn verschenen.¹⁷ Een ander bekend voorbeeld is het stromenmodel van Cohen, March en Olsen (1972).¹⁸

Toegang tot de agenda

Het barrièremodel gaat uit van een reeks hindernissen die behoeften en wensen moeten beslechten alvorens ze via politieke besluitvorming tot daden kunnen worden omgezet. In figuur 7 is een door Van Eijk en Kok bewerkte versie van het barrièremodel weergegeven.

Barrièremodel

Figuur 7: Het barrièremodel volgen Van der Eijk en Kok



Overgenomen uit *Beleid en Politiek* (H. v.d.Graaf en R. Hoppe)

Stromenmodel

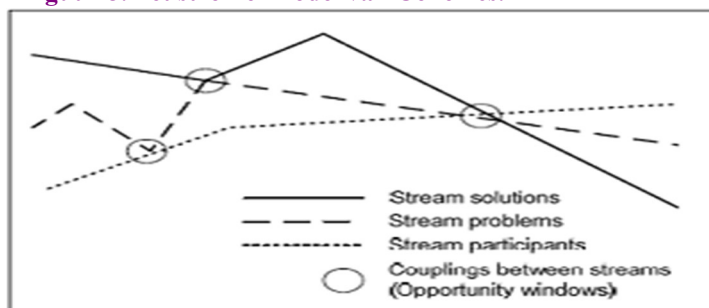
¹⁶ F. Jordersma, *De levensloop van problemen en beleid rond alcohol en drugs* (proefschrift 1993). Zie ook A. Hoogerwerf en M. Herwijer, *Overheidsbeleid*, 8^e druk, §3.2 Soorten problemen.

¹⁷ Zie o.m. M.A.P. Bovens P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar Bestuur* § 5.2.2 Barrières en beleidsvorming.

¹⁸ Zie H. v.d.Graaf en R. Hoppe: *Beleid en politiek*, 3^e druk, §7.5.

Het stromenmodel gaat in tegenstelling tot het barrièremodel uit van een ongestructureerd verloop. Cohen cs. beschouwen de organisaties waarin beleid tot stand komt in zekere zin als georganiseerde anarchieën. Besluitvorming wordt in hun model verklaard aan de hand van een garbage-can-model (een prullenbakmodel). De organisatie wordt daarin beschouwd als een verzameling van keuzemomenten op zoek naar problemen, strijdpunten en gevoelens op zoek naar beslissingen en situaties waarvoor zij tot uitdrukking kunnen worden gebracht, oplossingen op zoek naar strijdpunten waarvoor zij een oplossing kunnen zijn en beleidsmakers en besluitnemers op zoek naar werk. In deze chaotische soep is een besluit het resultaat van de samenkomst van een viertal stromen: problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten. In figuur 8 is een schematische weergave van het stromenmodel opgenomen.

Figuur 8: het stromenmodel van Cohen cs.



Het is wel zo, dat de ene organisatie de andere niet is. Het stromenmodel moet dan ook worden gezien als een element binnen een spectrum waarbinnen de organisatie ergens moet worden geplaatst op de lijn van een volstrekt rationele organisatie tot de geschetste chaotische situatie hierboven.

In Hoogerwerf en Herweijer, Overheidsbeleid, en H. v.d.Graaf en R. Hoppe: Beleid en politiek, vinden we meer modellen van agendavorming.¹⁹ Waaronder ook bewerkte versies van het barrièremodel en het stromenmodel.

In alle modellen die in het kader van de agendavorming in de loop der jaren zijn ontwikkeld speelt de machtsfactor een prominente rol. Er moet strijd worden gevoerd om de formulering van het ervaren probleem. Ook moet er worden gestreden om de aandacht voor het probleem: wat is de urgentie en wie moet iets ondernemen.

Ook bij deze benadering van de agendavorming treffen we diverse theorieën aan. Een daarvan is vervat in de politicologische discussie over de vraag naar het democratische gehalte van de samenleving. In deze discussie die vooral begin tweede helft van de vorige eeuw werd gevoerd staan twee stromingen tegenover elkaar. Een elitetheorie stelt dat de macht in de samenleving in handen is van een permanente en gesloten

Elitetheorie

¹⁹ Hoogerwerf en M. Herweijer, Overheidsbeleid, 8^e druk, §3.3 Agendavorming. H. v.d.Graaf en R. Hoppe: Beleid en politiek, 3^e druk, Hoofdstuk 7.

groep. Deze groep zou in grote lijnen bepalen welke onderwerpen op de agenda van de overheid verschijnen en welke niet.

Tegenover de elitetheorie staat de pluralismetheorie. In deze theorie wordt een methodisch bezwaar gemaakt tegen de elitetheorie. Het zou onmogelijk zijn om aan te tonen dat er een permanent gesloten elite bestaat door simpelweg naar zo'n elite te zoeken. Startpunt voor een onderzoek moet zijn het besluitvormingsproces rondom politieke vraagpunten. De pluralisten komen op basis van hun onderzoeken uiteindelijk tot de conclusie dat zeker in de Westerse landen bij politieke besluitvorming een continu concurrentiestrijd bestaat tussen verschillende groeperingen die geen van alle in staat zijn permanent de overhand te krijgen.

pluralismetheorie

De latere agendavormingstheorieën zijn in zekere zin ontstaan uit de kritieken op de stromingstheorieën van de elitisten en pluralisten, met name voor wat betreft de laatstgenoemde stroming. Een belangrijk hiaat in de overwegingen van de pluralisten was namelijk het gegeven dat in die theorie wordt voorbijgegaan aan de vraag over welke zaken wél en over welke niet wordt besloten. Daarmee wordt impliciet ook voorbijgegaan aan de vraag of alle burgers in gelijke mate hun problemen aan de overheid kunnen voorleggen. Machtsposities kunnen dus niet alleen worden ingezet bij de agendering van en besluitvorming omtrent maatschappelijke problemen, maar ook bij het bieden van toegang tot de agenda en bij de waarneming en interpretatie van maatschappelijke vraagstukken.²⁰

3.3.3 De beleidsvoorbereiding

Bij de beleidsvoorbereiding wordt relevante beleidsinformatie verzameld en geanalyseerd. Op basis hiervan wordt uiteindelijk het beleidsadvies geformuleerd, anders gezegd aangegeven hoe het toekomstige beleid moet worden ingericht.

Inventarisatie en analyse

Het verzamelen en analyseren van beleidsrelevante informatie is natuurlijk veel meer dan het vergaren en beoordelen van wat documentatie over het voorliggende beleidsvraagstuk. Het is ook een proces van interacties tussen de beleidsontwerper, opdrachtgever, doelgroepen en uitvoerenden. Het is gedurende die interacties dat het probleem-oplossingskoppel rijpt waarmee tevens de contouren van de het gewenste beleid voor de beleidsmaker zichtbaar worden. In de praktijk betekent dit ondermeer het vinden en toetsen van houdbare argumentaties voor een bepaald beleidsvoorstel en uiteindelijk het verwerken van de uitkomsten in een helder en logisch opgebouwd betoog, de beleidsontwerpnota. Het inzetten van een krachtenveldanalyse kan daarbij goede diensten bewijzen.²¹

²⁰ Meer hierover in onder meer H. v.d.Graaf en R. Hoppe: *Beleid en politiek*, 3^e druk, §7.3. Maatschappelijke problemen en overheidsbeleid: de machtsvraag.

²¹ Bij een krachtenveldanalyse worden geïnventariseerde krachten beoordeeld op hun mogelijke doorwerking bij de uitvoering van het beleid. Zie in dit verband ook M.A.P. Bovens P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar Bestuur Hoofdstuk 4 §4.3.1*

Bedacht moet worden dat met name de beleidsadviseur in overheidsorganisaties te maken heeft met verschillende vormen van logica. Zo zal de beleidsmaker zijn analyses vooral baseren op intellectuele logica waarbij vaste en dus algemeen gangbare patronen worden verondersteld tussen oorzaak en gevolg. Bij een causaal veldmodel waarbij oorzaken en gevolgen in beeld worden gebracht gebruikt de beleidsmaker wetenschappelijk empirisch bronmateriaal maar dat kan lang niet altijd één op één worden overgebracht naar de voorliggende beleidskasus. Intellectueel logisch redenerend kan echter het wellicht wat toegesneden wetenschappelijk/empirisch materiaal worden vertaald naar een causaal veldmodel dat meer past bij de probleemstelling waarmee de beleidsmaker wordt geconfronteerd. Ook de relatie tussen doelen en daarbij in te zetten middelen wordt veelal intellectueel logisch beredeneerd.

Intellectuele en sociologica

Naast de intellectuele logica kennen we ook sociologica. Maatschappelijke ontwikkelingen vertonen vaak een grillig en daarmee onvoorspelbaar verloop. In het beleidsvoorbereidingsproces kan de groepsdynamiek van overigens autonome personen soms tot uitkomsten leiden die niemand heeft gewild. Als dit zich voordoet tijdens het beleidsvoorbereidingsproces of wordt gevreesd bij uitvoering van het beleid, zal de beleidsmaker zich meer moeten richten op het managen van samenwerkingspatronen en rolverachtingen. Met andere woorden hij zal het accent van de beleidsoplossingen dan noodzakelijkerwijs iets meer op structuren moeten plaatsten om zo het handelen van personen meer op elkaar te kunnen afstemmen. In het beleidsvoorbereidingsproces kan dit een structuur-tussenoplossing zijn maar het kan ook een organisatievorm zijn als één van de beleidsuitkomsten om verdere maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst te stroomlijnen.

Terug naar de beleidsvoorbereiding in het algemeen. In de subparagraaf 3.2.2 waar we keken naar beleid in fasen van ontwikkelingen, onderscheidden we al een negental beleidstypen die onderling in belangrijke mate in een volgordelijk verband staan. Voor een meer op de voorbereiding in het algemeen gerichte handleiding kan worden verwezen naar een werk van Hoogerwerf cs. Daarin wordt voor de beleidsvoorbereiding een achttal stappen onderscheiden.²²

8 stappenplan

1. Analyse van de opdracht. De beleidsontwerper zal zich bijvoorbeeld moeten afvragen welke visie aan de opdracht ten grondslag ligt en of er niet op voorhand specifieke uitkomsten worden verwacht. Het behoeft overigens geen betoog dat de beleidsontwerper bij het aanvaarden van de opdracht zich mede verantwoordelijk maakt voor de opdracht zelf. De ontwerper doet er dus goed aan een multi-intepretabele opdracht in overleg met de opdrachtgever te concretiseren.
2. Analyse van de probleemsituatie. Eenvoudig gesteld komt deze stap neer op het vergelijken van een waargenomen bestaande of te verwachte situatie met de geldende normen anders gezegd waarderingsmaatstaven. Het resultaat van de vergelijking leidt tot één of meer probleemdefinities. Omdat verschillende actoren er doorgaans ook verschillende eigen probleemdefinities op nahouden zal de keuze die de beleidsontwerper maakt moeten zijn gebaseerd op zowel intellectuele als sociologica. De uiteindelijke formulering van het probleem zal zodoende moeten leiden tot een rationeel (doeltreffend) als legitiem (aanvaardbaar) vervolg op de beleidsontwikkeling.
3. Analyse van oorzaken en gevolgen van de probleemsituatie. Hoogerwerf maakt bij deze 3^e stap gebruik van een causaal veldmodel waarin oorzaken en

²² Hoogerwerf en M. Herwijer, Overheidsbeleid, 8^e druk, Hoofdstuk 4 §4.3 Acht stappen in het ontwerpproces

gevolgen in een onderling verband worden gebracht. Oorzaken kunnen worden ontleend aan wetenschappelijke empirisch getoetste theorieën maar vaak ook aan beleidstheorieën over vergelijkbare problematieken elders en veldtheorieën, dat wil zeggen meningen en veronderstellingen van anderen binnen het beleidsveld.

4. Formuleren van het einddoel. Het einddoel kan worden geformuleerd als het probleem en de oorzaken in kaart zijn gebracht. Dit einddoel steunt naast de concrete opdracht, de probleemsituatie en het causale veldmodel ook op haalbaarheden. Bij dit laatste gaat het om draagvlak, financiën en andere kaders. Voor evaluatiedoeleinden dient hierbij ook aandacht te worden besteed aan de maatstaven aan de hand waarvan het bereiken van het einddoel kan worden vastgesteld.
5. Overwegen van de beleidsinstrumenten en hun effecten. Bij deze stap worden de middelen aangegeven waarmee de geformuleerde doelstelling kan worden bereikt. Impliciet wordt hier ook de keuze verantwoord op welke plaats in het causale veldmodel moet worden ingegrepen. Het spreekt voor zich dat in deze stap ook weer rekening moet worden gehouden met haalbaarheden.
6. Ontwerpen van de beleidsuitvoering. Hier gaat het om de organisatie, de structuur rondom de toepassing van het beleid. Door wie en hoe vindt die uitvoering plaats. Die vraag dient bij elk in te zetten beleidsinstrument te worden beantwoord en eventueel in schema te worden gezet.
7. Afwegen van kosten en baten. De afweging van kosten en baten dient bij de inzet van elk beleidsinstrument te worden gemaakt. De begrippen kosten en baten moeten hier ruim worden opgevat. Het is dus niet louter een financiële afweging. Ook onbedoelde maar niettemin mogelijk optredende neveneffecten van het beleid moeten hierbij worden ingeschat.
8. Uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp. Bij deze stap belanden we bij de redactie van het beleidsontwerp. De vormgeving hiervan is uiteraard afhankelijk van de opdracht en de aard van het probleem. In de meeste gevallen is het verstandig de zeven voorgaande stappen expliciet in de notitie aan de orde te stellen. De stappen zelf kunnen een handvat zijn voor de indeling van de beleidsnota.²³

In deze paragraaf zullen we in het bijzonder ingaan op de 3^e stap en de 4^e en 5^e stap van het beleidsproces, respectievelijk het denken in oorzaken en gevolgen: (A.) causaal denken en in (B.) doelen en middelen. Aansluitend gaan we nog in op het ontwerp van de uitvoering (C.)

A. Causaal denken

Aanknopingspunten voor het beleidsmatig ingrijpen vinden we in de derde stap van het voorbereidingsproces. In die stap onderzoeken we de oorzaken van de problematische situatie. Feitelijk zoeken we hier dus naar relaties...: welke oorzaken zijn er die tot het probleem leiden. We noemen dit ook wel *causaal denken*. Het verband tussen de gevonden oorzaken en de geconstateerde of te verwachte gevolgen kan men schematisch weergeven in een zogenaamd “causaal veldmodel”.

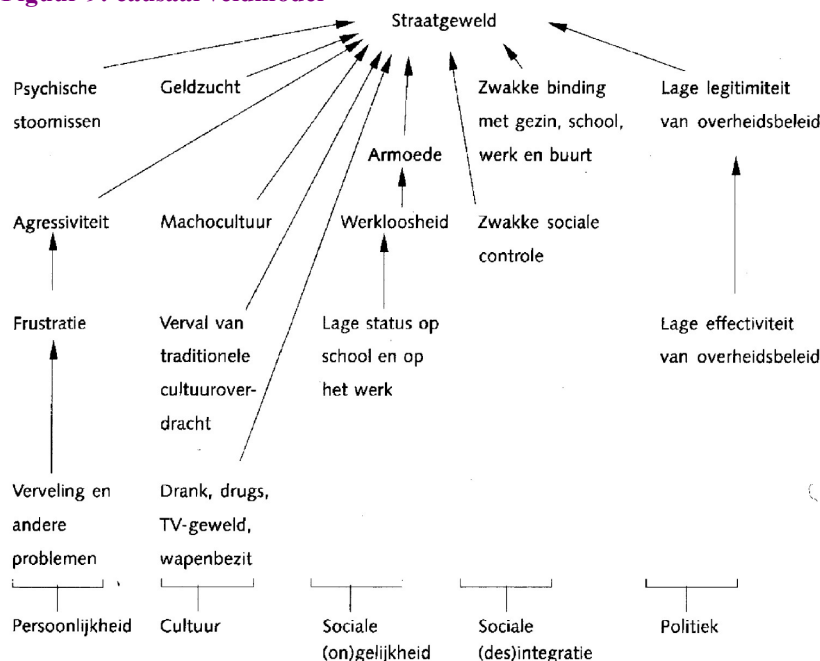
Een voorbeeld van zo’n model is weergegeven in figuur 9. Het model bestaat uit een pijlschema waarbij de oorzaken en gevolgen in trefwoorden worden weergegeven en de causale relaties met pijlen zichtbaar

Causaal veldmodel

²³ In vergelijkbare vorm vinden we het stappenplan terug in M.A.P. Bovens P. 't Hart en M.J.W. van Twist, Openbaar Bestuur Hoofdstuk 3 §3.4.4.

zijn gemaakt. Een hulpmiddel bij de opzet is het bedenken van categorieën van mogelijke oorzaken die aan een probleem ten grondslag kunnen liggen.

Figuur 9: causaal veldmodel²⁴



De informatiewaarde van het model kan nog worden verhoogd door bijvoorbeeld de pijlen dikker of dunner te maken om de mate van invloed te verduidelijken. Ook kunnen met plussen en minnen positieve en negatieve invloeden worden onderscheiden. Mocht het zijn dat het causale veldmodel als zodanig in een beleidsontwerpnota wordt verwerkt, dan kan het bovendien handig zijn om de relaties nader te duiden met lettercombinaties waaraan in de tekst van de nota kan worden gerefereerd.

Het causaal veldmodel is vooral in de ontwerpfasen een krachtig instrument voor de beleidsontwerper om zijn denken over de probleemsituatie te ordenen. De visualisatie werkt immers in op het denkproces waarmee de relaties tussen oorzaken en gevolgen veel sneller en scherper kunnen worden gesignaleerd en onderscheiden. Een combinatie met de eerder aangehaalde krachtenveldanalyse kan het trefzeker denken in oplossingsalternatieven en haalbaarheden verder versterken.

Het bedenken van een causale veldmodel kan het beste vanuit de problematische situatie die in de opdracht en in de probleemanalyse centraal staat. In het voorbeeld van figuur 9 is dat het straatgeweld. Hiervoor moeten de oorzaken worden gezocht, maar hoe doen we dat?

We onderscheiden drie mogelijke bronnen: wetenschappelijke theorieën, beleidstheorieën en veldtheorieën. De wetenschappelijke theorie stellen – indien aanwezig – voorop. In veel gevallen is ons probleem niet uniek

Combinatie causaal veldmodel en krachtenveldanalyse

Ingang causaal veldmodel

Bronnen voor de beleidsontwerper

²⁴ Overgenomen uit A. Hoogerwerf en M. Herwijer, Overheidsbeleid, 8^e druk, blz 89

en bestaat er al een reeks van grondige empirische toetsingen van identieke of vergelijkbare problemen. Er is dan ook veelal een goede theorie met geldige en betrouwbare informatie die we kunnen gebruiken en die voldoende inspiraties biedt bij de analyses en syntheses, ook als ons probleem niet geheel identiek is aan het wetenschappelijke bronmateriaal.

Een andere bron voor het versterken van onze kennis in probleemoorzaken is de beleidspraktijk elders. We hebben het hier dan niet over wetenschappelijke benaderingen maar over praktijkbenaderingen van een vergelijkbaar probleem in bijvoorbeeld een buurgemeente en over wat daarvan kan worden geleerd.

De derde bron die we hierboven aanhaalden is de veldtheorie. Hiermee wordt bedoeld op hetgeen mensen uit het beleidsveld van de situatie vinden. Denk bijvoorbeeld aan slachtoffers, politiefunctionarissen, winkeliers, caféhouders en zo meer.

Van causaliteit is alleen sprake als tussen twee verschijnselen een duidelijke samenhang bestaat en het ene verschijnsel aan het andere vooraf gaat. Ook moet duidelijk zijn dat de samenhang niet uit een derde verschijnsel kan worden verklaard. In de praktijk is een dergelijke strikte oorzaak-gevolgbinding zelden aan de orde. Bij de zoektocht naar de relatie tussen oorzaken en gevolgen en het daarmee het samenstellen van het causale veldmodel is het een beetje roeien met de riemen die je hebt. Belangrijk bij de veronderstelde causaliteiten is de argumentatie die daarbij wordt gehanteerd.

Het definiëren van causaliteiten

B. Doelen en middelen

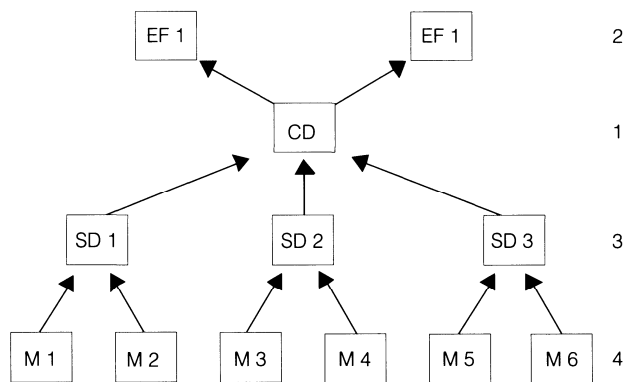
Van het denken in oorzaken en gevolgen is het slechts een kleine stap naar het denken in doelen en middelen. De doelen zijn dan gewenste situaties en de middelen de instrumenten ofwel het ingrijpen dat nodig is om die doelen te bereiken. We kunnen ook zeggen dat we de oorzaken die leiden tot ons probleem manipuleren.

Een adequaat middel in ons oplossingsgericht denken is de doelboom. De doelboom lijkt in hoge mate op een causaal veldmodel, maar anders dan het causale veldmodel worden de oorzaken bewust gecreëerd om tot de gewenste situatie te geraken. In figuur 10 is een gesimplificeerd doelboommodel weergegeven

Doelboom

Figuur 10: Eenvoudig doelboommodel²⁵

²⁵ Overgenomen uit H. v.d.Graaf en R. Hoppe: *Beleid en politiek*, 3^e druk, Paragraaf 3.2 (blz. 83)



Op regel 1 is de einddoelstelling geformuleerd. Als we het voorbeeld gebruiken van het causale veldmodel kunnen we bij wijze van spreken de centrale probleemstelling straatgeweld omkeren: “geen straatgeweld”. Op regel 2 (bovenin) zijn eindformules aangegeven. De beleidsdoelstelling staat nooit op zich. Die heeft ook te maken met hogere doelstellingen zoals een harmonieuze samenleving, algemeen welzijn of dichterbij de probleemstelling een algeheel veiligheidsgevoel voor de burgers. Op regel 3 vinden we sectordoelen. Dit zijn tussenstappen die moeten worden bereikt om de centrale doelstelling te kunnen verwezenlijken. Gerelateerd aan het causale veldmodel van figuur 9 kunnen de sectordoelen worden opgehangen aan de categorie-indeling die we daar hebben gemaakt. Op de vierde regel vinden we de (beleids-)middelen waarmee de sectordoelen volgens de beleidsontwerper zouden moeten worden verwezenlijkt.

De doelboom is een hulpmiddel bij het oplossingsgericht denken en kan dus in een directe relatie worden gezien tot het causale veldmodel, met name waar het gaat over het beleidsmatig ingrijpen. Op basis van het causaal veldmodel kan daarbij een keuze worden gemaakt op welk niveau dat ingrijpen plaatsvindt. Hoe hoger we in de keten van oorzaken en gevolgen ingrijpen hoe meer het beleid een karakter zal krijgen van symptoombestrijding. In het voorbeeld van het straatgeweld (zie figuur 9 in dit hoofdstuk) zou bijvoorbeeld kunnen worden gekozen voor de opvang van slachtoffers. Ons punt van ingrijpen zit dan in de top van het causale veldmodel. Dalen we af bij de keuze van ons punt van ingrijpen, dan komen we meer bij fundamentele keuzes, maar tevens óók bij meer complexe beleidsoplossingen. In het voorbeeld van straatgeweld zou dat kunnen zijn het (ondermeer) aanpakken van drank- en drugsgebruik onder jongeren. Vertaald in de doelboom is de centrale doelstelling zoals hierboven al gesteld bijvoorbeeld: “afwezigheid van straatgeweld”. Een sectordoel zou dan kunnen zijn: “een beheersbaar en maatschappelijk aanvaardbaar niveau van drankgebruik door jongeren en/of afwezigheid van drugsgebruik”. Om dat sectordoel te bereiken kunnen tal van middelen worden bedacht. In het gegeven voorbeeld zouden die dan kunnen worden gezocht in de sfeer van jeugdvoorzieningen, begeleiding, voorlichting en educatie.

Het produceren en/of inzetten van middelen kan overigens ook weer als doelstelling worden gezien. De doelboom kan daarmee verder worden uitgewerkt waarbij onder de sectordoelen weer subdoelstellingen kunnen worden ingetekend. Die subdoelstellingen op zich vormen dan tevens de middelen om de sectordoelstelling te bereiken, evenals de sectordoelen als middelen kunnen worden beschouwd om de centrale doelstelling te bereiken.

Sector- en/of daarvan weer afgeleide subdoelstellingen kunnen in samenhang worden gezien met eventuele deelprojecten die na afronding van de besluitvorming in uitvoering kunnen of wellicht moeten worden uitgevoerd.

C. Ontwerp van de uitvoering

Met het doelen en middelenschema hebben we de impliciet onze beleidsinstrumenten in beeld gebracht. De vraag waarvoor de beleidsontwerper zich dan ziet gesteld hoe en wanneer die instrumenten moeten worden ingezet is wie bij het hanteren van deze middelen moeten worden betrokken. In hoofdlijnen ontwerp de beleidsontwikkelaar hierbij de organisatie van het proces van uitvoering. Voorbeelden bij andere organisatie of bij gevonden oplossingen in vergelijkbare gevallen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Soms zijn er voor de hand liggende (interne) afdelingen, soms ook externe organisaties die hierbij kunnen worden ingezet. Naast potentiële uitvoerenden moet bij het ontwerp van de uitvoering uiteraard ook rekening worden gehouden met het kosten-vraagstuk. In de theorielij van deze minor zal dit kostenaspect met name aan de orde komen in het onderdeel Financiën Lagere Overheden (FLO). In het onderdeel Beleids- en Bestuurskunde (BLK) zal vooral ook worden stilgestaan bij de krachtenveldanalyse die relevant is in het stadium van voorbereiding van de uitvoering.

3.3.4 De beleidsuitvoering en de beleidseffecten

De beleidsuitvoering zélf gaat over het effectueren van beleidsplannen en besluiten. De uitvoering is geen onderwerp in de vaardighedenlijn. Wij beperken ons tot het beleidsvoorbereidingsproces. Niettemin staan we toch kort even stil bij de uitvoering en bij de effecten van het beleid.

Effectuering

Al eerder constateerden we dat beleidsdoelen niet altijd even duidelijk zijn. Ook zien we dat er niet altijd door iedereen het zelfde wordt gedacht over de doelen en de daarbij in te zetten beleidsmiddelen om die doelen te bereiken. Als dat aan de orde is heeft dat effecten op de beleidsuitvoering. In een Matrix geplaatst kunnen de mate van dubbelzinnigheid van het beleid en meningsverschillen over doelen en middelen vier typen beleidsuitvoering worden onderscheiden.²⁶ Zie figuur 11.

Figuur 11: Gevolgen onzekerheden voor de beleidsuitvoering

Mate van onduidelijkheid over het beleid	Mate van onenigheid over doelen en middelen van het beleid	
	Gering	Groot
Gering	Administratieve uitvoering kennis en techniek bepalend	Politieke uitvoering politiek debat, macht bepalend
Groot	Experimentele uitvoering ervaring en evaluatie bepalend	Symbolische uitvoering coalities in netwerken bepalend

²⁶ Zie Hoogerwerf, *Beleids- en politiek*, 8e druk hoofdstuk 6, gebaseerd op R.E. Matland, 'Synthesizing the implementation literature', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jrg. , nr. 2, p. 145-175, '995; P. DeLeon, *A democratic approach to policy implementation*, paper, San Francisco 2001.

Bij administratieve uitvoering van beleid is er geen of nagenoeg geen verschil van mening over de interpretatie van het beleid en over de in te zetten middelen. De resultaten worden bepaald door de deskundigheid waarmee het beleid is opgezet en wordt uitgevoerd. Als voorbeeld kan worden genoemd het groenbeheer in veel wijken.

Administratieve uitvoering

Het beleid kan ondubbelzinnig zijn maar over de uitvoering kunnen meningsverschillen bestaan. In dat geval ontstaat politieke strijd die in de uitvoeringsfase doorloopt. Een voorbeeld hier is het energiebeleid. Er is geen verschil van inzicht over de vraag en de aanlevering. Maar over de opwekkingstechnieken en de aard van de levering kan wel degelijk nog verschil van inzicht bestaan. In welke mate moet er bijvoorbeeld groene energie worden geleverd?

Politieke uitvoering

De uitvoering van het beleid krijgt een experimenteel karakter als de geschiktheid van de beleidsinstrumenten onduidelijk is maar niettemin iedereen het er over eens is dat er wat moet gebeuren. De deskundigheid en ervaring van de beleidsuitvoerenden zijn onder die omstandigheden in hoge mate bepalend voor het te bereiken resultaat. De beleidsmaatregelen met betrekking tot de drugsproblematiek is hiervan een sprekend voorbeeld. Een wirwar van wetten en andere vaak lokale regelingen passeert de revue.

Experimentele uitvoering

Als zowel onduidelijkheid bestaat over het in te zetten beleid als over de wenselijkheid van het beleid dan krijgt dat beleid een symbolisch karakter. De kans op een bevredigend resultaat is in dat geval zéér gering. Een voorbeeld hiervan is het illegalenbeleid. De maatschappelijke problemen die daarbij ontstaan worden te lang en leste soms weer afgedekt met bijvoorbeeld pardonregelingen.

Symbolische uitvoering

Bij het ontwikkelen van beleid dient de beleidsmaker zich te vergewissen in hoeverre het beleidsdoel wordt gedragen en in hoeverre dat het geval zal zijn bij de te kiezen middelen. De uitkomst van dat beraad is mede bepalend voor de diepgang van het te verrichten onderzoek in de beleidsvoorbereiding en zal ook moeten worden betrokken bij de afwegingen voor wat betreft de in te zetten beleidsinstrumenten.

3.5 Overloop

In dit derde hoofdstuk stonden we stil bij de theoretische uitgangspunten voor het beleid. Meer hierover vinden we terug in de vaak aangehaalde literatuur. Voor de vaardighedenlijn komt het aan op de toepassing. Het volgende hoofdstuk gaat over het schrijven van de beleidsnota. Waar nodig zal daarbij worden ingehaakt op hetgeen hierover in het theoretisch kader van dit derde hoofdstuk is opgemerkt.

4 De beleidsnota

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk duiken we nog meer in de praktijk van de beleidsadviseur: de verwerking van de beleidsvoorbereiding in een beleidsontwerpnota. Er zal worden stilgestaan bij de opdracht voor het schrijven van een beleidsnota en uiteraard komt de structuur van de beleidsnota uitgebreid aan de orde. Dit alles met inachtneming van de uitgangspunten van het beleidsonderzoek en de te verwachten effecten van het beleid zoals dat alles in hoofdstuk 3 werd behandeld. Ook de theoretische grondslagen zoals die in de programma's voor de theorie-lijn van deze minor zijn opgenomen dienen bij het opzetten van de beleidsnota in acht te worden genomen.

Tijdens de lesdagen worden willekeurige maar wel zorgvuldig geselecteerde voorbeelden uit de praktijk geanalyseerd aan de hand van de richtlijnen die in dit hoofdstuk voor het schrijven van de beleidsontwerpnota worden aangereikt.

4.2 De opdracht

De beleidsontwerpnota is over het algemeen een product dat in opdracht wordt geproduceerd. In gemeentelijke overheidsorganisaties is de opdrachtgever bijvoorbeeld een college van burgemeester en wethouders of het management, dit afhankelijk van de aard van de opdracht. Lang niet altijd is direct duidelijk welke doelstellingen de opdrachtgever heeft. Mogelijk worstelt de opdrachtgever daar zelf nog mee maar met het verstrekken van de opdracht is gevoelsmatig het probleem even van het bord en zit de opdrachtnemer met een probleem.

De schrijfpdracht

In dit verband kan niet genoeg worden benadrukt dat ook de opdrachtnemer een verantwoordelijkheid heeft, namelijk die voor het accepteren van zijn opdracht. Is de opdracht niet helder en voor meerdere uitleg vatbaar dan accepteert de opdrachtnemer impliciet die onduidelijkheid. De opdrachtnemer dient zich er dus zelf van te vergewissen of en zo ja welke open einden er in de opdracht zitten en of die aanleiding geven om meer in detail zaken met de opdrachtgever af te stemmen. Niets is meer frustrerend dan te moeten constateren dat een product wordt afgeleverd dat niet beantwoordt aan de vraag. De frustratie raakt hier zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer.

Verantwoordelijkheid opdrachtnemer

Waarop moet je bij een schrijfpdracht voor een beleidontwerpnota zoal letten?

Aandachtspunten bij de opdracht

In hoofdstuk 3, subparagraaf 3.3.3 stonden we stil bij het stappenplan voor het beleidsontwerp. De eerste stap daarin is de analyse van de opdracht. We diepen dat hier iets verder uit.

1. Voor wie wordt het beleid ontworpen?

Op de eerste plaats moet de beleidsontwerper zich afvragen voor welke beleidsvoerende organisatie de nota moet worden geschreven. Het maakt bijvoorbeeld

Wie is verantwoordelijk

nogal wat uit of de nota is bedoeld voor het management of voor een politiek orgaan. De wegingsfactoren voor de aan te dragen probleemoplossingen verschillen immers in die kringen.

2. Wat is de doelstelling en wat voor soort nota moet worden geleverd?

In hoofdstuk 3 stonden we al stil bij de te onderscheiden typen van beleidsnota's. Deze tweede overweging van de beleidsontwerper is eigenlijk een vraag naar het type van de te leveren nota. De verschillende benaderingsrichtingen voor dit onderscheid zijn:

- van welk niveau gaat de opdracht uit, strategisch, tactisch of operationeel? Zie subparagraaf 3.2.1
- Is er sprake van nieuw beleid of van een beleidsbijstelling? Zie subparagraaf 3.2.2
- Op welke fase of fasen in het beleidsontwerpproces moet de nota zijn gericht? Zie subparagraaf 3.2.3

Een deel van de beantwoording vinden we doorgaans al in de probleemformulering bij de opdracht, maar een nadere analyse van de opdracht en afstemming met de opdrachtgever is veelal nodig om het volledige antwoord op deze vraag te vinden.

3. Welke visie zit er achter de opdracht?

In de meeste gevallen heeft de opdrachtgever zelf al een beeld van het gewenste resultaat van het te ontwerpen beleid. Ook over de stappen die moeten worden gezet om tot die gewenste situatie te komen is vaak al nagedacht. Om een goede aansluiting te kunnen vinden in de denkwijze van de opdrachtgever is het verstandig om het één en ander bij de inventarisatie en de analyse van de opdracht te betrekken. Mocht in het beleidsontwerpproces blijken dat andere oplossingsrichtingen een voorkeur genieten, dan kan in elk geval gemotiveerd worden aangegeven waarom niet voor de oorspronkelijke gedachte is gekozen.

4. Binnen welke kaders moet de opdracht worden uitgewerkt

De opdracht bevat vaak impliciete en/of expliciete aanwijzingen en randvoorwaarden. De opdrachtgever kan bijvoorbeeld al een beeld hebben van de doelgroep. Ook over de tijdspanne waarbinnen de opdracht moet worden uitgewerkt en over de beschikbare middelen is in veel gevallen al nagedacht.

5 Welke informatie is reeds voor handen?

Zeker bij een bijstelling van bestaand beleid is er al veel materiaal beschikbaar. Ook is er in die gevallen sprake van interne en externe netwerken die op de een of andere wijze bij het probleem betrokken zijn en daarmee een bron van informatie kunnen zijn. Bij nieuw beleid ligt er minder informatie voor het grijpen, maar ook dan is er ongetwijfeld nog wel wat basisinformatie. Iets heeft de opdrachtgever moeten prikkelen tot zijn opdracht!

Beleidsdoel en type nota

Visie

Kaders

Bronnen

4.2 De voorbereiding

Naast de analyse van de opdracht als eerste stap werden in hoofdstuk 3 subparagraaf 3.3.3 nog 6 vervolgstappen (stap 2-7) aangestipt die betrekking hebben op de analyse van de probleemsituatie, de formulering van de doelstellingen en de daarbij in te zetten beleidsinstrumenten, het ontwerp van de beleidsuitvoering en de afweging van kosten en baten. Het zijn deze stappen die tot de voorbereiding van de beleidsontwerpnota moeten worden gerekend. Pas in de laatste (8^e) stap belanden we bij de formulering van het beleidsontwerp waarmee het schrijffproces wordt aangeduid. Betekent dit nu dat het verstandig is om met het redactionele werk te wachten totdat de voorgaande stappen zijn

Stappen in de voorbereiding en het schrijven

afgerond? Het antwoord hierop is natuurlijk ontkennend. Dit was anders in de tijd toen beleidsontwerpnota's nog met de hand moesten worden uitgeschreven of achter een typemachine moesten worden ingeklopt. Het aanbrengen van tekstwijzigingen of het wijzigen van de volgorde van onderwerpen en argumentaties vergde onder die omstandigheden vaak forse tijdsinvesteringen zodat het handiger was om niet eerder met het feitelijke schrijfproces te starten dan nadat de inventarisaties, analyses en oplossingsrichtingen in grote lijnen waren geschetst. Praktijk bij de inzet van de hedendaagse hulpmiddelen bij tekstverwerking is dat de beleidsontwerper al tijdens de voorbereidingen aan de slag gaat met het schrijfproces. Met andere woorden, voorbereiding en uitwerking van beleidsvoorbereidingen verlopen tegenwoordig in zeker opzicht als een geïntegreerd en in bepaalde opzichten als een incrementeel proces.

4.3 Het schrijfproces

Het schrijfproces bestaat uit de volgende componenten:

- kennis over het onderwerp van de tekst
- kennis van de taal (vocabulaire, zinsopbouw)
- kennis met betrekking tot het retorische systeem (tekstsoort, stijl, publieks- en doelgerichtheid)
- kennis met betrekking tot de schrijfprocedures (oriëntatie, planning, formuleren en reviseren)
- de communicatieve situatie (bij een opdracht voor een beleidsadviesnota de concrete taakomschrijving)
- het feitelijke schrijfproces (recursief plannen, schrijven en reviseren)

Componenten van het
schrijfproces

Kennis over het onderwerp ontleent de schrijver aan zijn eigen deskundigheid, leidt hij af uit de schrijfoopdracht en betreft hij uit zijn aanvullend inventariserend onderzoek.

Ook de *taalkennis en -vaardigheid* moeten worden gerekend tot de deskundigheid van de schrijver. In deze reader en tijdens de lesdagen en de verdere begeleiding binnen de vaardighedenlijn zal daarbij worden ingezoomd op de toepassing van deze vaardigheid bij het schrijven van de beleidsontwerpnota. Dat zelfde geldt voor de *kennis van het retorische systeem*, dat wil zeggen het systeem dat is gericht op het overtuigen van de lezer van de opvattingen van de schrijver, en de *kennis met betrekking tot de schrijfprocedures*. De *communicatieve situatie* ontleent de schrijver aan de schrijfoopdracht, zijn analyse daarvan en aan eventuele nadere afstemmingen met de opdrachtgever.

Dit alles vormt de input voor het *feitelijke schrijfproces*. Dit is over het algemeen een recursief proces, dat wil zeggen dat de schrijver de drie stappen: plannen, schrijven en reviseren, herhaaldelijk en zichzelf corrigerend doorloopt. Ondanks een goede voorbereiding blijkt bij de uitwerking niet zelden dat nadere informatie nodig is. Dat kan weer gevolgen hebben voor de opbouw van de te produceren nota. Ook revisies leiden steeds weer tot bijstellingen. Met andere woorden, ook het

schrijven van goede teksten is een proces van voorwaartse, achterwaartse en verdergaande voorwaartse stappen.

De *planning* van het schrijfproces is op de eerste plaats een tijdsinschatting waarvoor mogelijk bij de opdracht kaders zijn aangegeven. Bij zeer complexe nota's waarin veel onderzoeksmateriaal wordt verwerkt loopt de planning wellicht deels parallel aan het feitelijke onderzoek. Resultaten van de onderzoeken moeten misschien tot uitdrukking worden gebracht in deelrapporten, bijlagen of in afzonderlijke hoofdstukken.

Bij het schrijfproces, met name in geval van complexe nota's is het een goede gewoonte om een ontwerp tekststructuur te vervaardigen. Hierbij moet worden gedacht aan de hoofdstukindeling en eventuele onderverdelingen in paragrafen. Bezien we dit in samenhang met de planning dan kunnen daaraan eventueel ook de tijdsaspecten worden gekoppeld. Verwerking zal immers vaak afhankelijk zijn van de aanlevering en/of het beschikbaar komen van de resultaten van deelonderzoek.

Tekststructuur

Het is verstandig naast de hierboven bedoelde eerste aanzetten voor de tekststructuur in beknopte zin aan te geven waaraan in de desbetreffende onderdelen aandacht moet worden besteed. De gedachtegang bij de eerste aanzetten blijft immers niet altijd hangen. Toch is het zo dat structuur en inhoud onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Een later inhoudelijk niet meer te reproduceren gedachte over een hoofd- of subelement kan afbreuk doen aan de kwaliteit van de structuur.

Dit alles laat overigens onverlet dat gedurende het gehele schrijfproces wijzigingen in de tekststructuur en de inhoud kunnen worden aangebracht, mits één en ander weloverwogen gebeurt. We hebben het dan over het reviseren van de nota waarover we al opmerkten dat dit een recursief proces is.

Mocht er gedurende het schrijfproces gelegenheid zijn voor verificaties bij de opdrachtgever dan kan het handig zijn om van die gelegenheid gebruik te maken. Eventuele misinterpretaties van de opdracht kunnen beter bij aanvang van het proces worden signaleerd dan in een gevorderd stadium. Met name een verificatie direct na het opstellen van de hoofdstructuur (met inhoudelijke toelichtingen) kan véél onnodig herstelwerk voorkomen.

Afstemmingen met de opdrachtgever

In de vakliteratuur vinden we tal van aanwijzingen hoe je schrijfproducten zou moeten ontwikkelen. Vaak zijn dit soort aanwijzingen rudimenten uit de tijd van pen en papier of van de typemachine. Ieder heeft zo zijn eigen werkwijze maar waarbij het gebruik van tekstverwerkers natuurlijk niet meer is weg te denken. Een gulden regel uit het verleden die heden ten dage nog kan worden gehanteerd is het op een later tijdstip nog eens doorlezen van het eigen werk als dat in concept klaar is. Na enige tijd los van de tekst te hebben gestaan ontdek je vaak weer de nodige verbeterpunten. Van ten minste gelijke maar wellicht

Verificatie

nog grotere waarde is het laten doorlezen van de concepttekst door een terzake deskundige derde.

4.4 De structuur van de beleidsontwerpnota

Het beroepsproduct staat centraal in de vaardighedenlijn. Het is de beleidsontwerpnota, tevens het beleidsadvies. In deze paragraaf zullen we een model schetsen van de structuur die voor een dergelijke nota kan worden aangehouden. De nadruk ligt hier op “kan”. Er zijn immers geen voorschriften of strakke aanwijzingen die verordonnen waaraan de structuur van een beleidsontwerpnota moet voldoen. De enige voorwaarde is dat de structuur een zodanige vorm geeft aan de inhoud van de nota dat de verschillende onderdelen logisch op elkaar inhaken zodat voor de lezer een samenhangend en daarmee bevattelijk beleidsdocument ontstaat.

Beroepsproduct: de beleidsontwerpnota

Een handvat voor de structurering zou bijvoorbeeld kunnen zijn de eerste 8 stappen van het stappenplan dat eerder in hoofdstuk 3 (subparagraaf 3.3.3) werd belicht. Ook de aaneenschakeling van de reeks deelnota's die in het derde hoofdstuk in subparagraaf 3.3.2 zijn opgesomd kan worden beschouwd als handvat voor de indeling van een breder opgezette beleidsontwerpnota. In deze paragraaf kiezen we echter voor een iets andere opzet met de kanttekening dat ook dit slechts een model is waarvan bij de uitwerking van de bestuursopdracht van deze minor mag worden afgeweken. Voorwaarde daarbij is dat afwijkingen taalkundig en qua structuur verantwoord zijn, dat wil zeggen dat de structuur van de nota te allen tijde volgordelijk op een logische wijze moet zijn opgebouwd. Dit betekent bijvoorbeeld dat in de inleiding geen analyses moeten worden verwerkt, dat conclusies moeten worden gedragen door voorafgaande analyses en dat de feitelijke beleidsadvisering ergens in het slot van de nota moet worden opgenomen.

Een handvat

4.4.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk van de beleidsontwerpnota moet worden vermeld waarover de nota gaat en wat de aard is van de nota. Hierbij kan bijvoorbeeld al iets worden gezegd over voorgaand beleid met betrekking tot het betrokken onderwerp, over de actuele fase waarin de (beleids)ontwikkelingen verkeren en de beleidsontwikkelingsfase waarop de voorliggende nota is gericht. Ook moet in het inleidende hoofdstuk worden vermeld van wie de opdracht is uitgegaan en aan wie de nota is gericht.

De aanzet

De inleiding is ook de plaats waarin de kaders van de nota kunnen worden omschreven. Denk hierbij aan de reikwijdte van de nota en aan bijvoorbeeld de juridische en financiële kaders. Onder reikwijdte moet in dit verband een nadere afbakening van de problematiek worden verstaan worden verstaan anders gezegd de beperking van de aandacht tot bepaalde aspecten van de gesignaleerde problematiek. In het meerge-noemde voorbeeld van straatgeweld zou dit kunnen betekenen dat de

focus wordt beperkt tot overlast door ontspoorde jongeren en hun meelopers.

Voor wat betreft de juridische kaders kan in de inleiding iets worden gezegd over de ter zake bevoegde organen en de regelingen die daaraan ten grondslag liggen. Mocht het zo zijn dat het voorgestelde beleid na vaststelling en publicatie een juridische doorwerking krijgt in de uitvoeringspraktijk²⁷ dan kan hierover ook in de inleiding worden gezegd.

Ook in financieel opzicht kunnen randvoorwaarden bepalend zijn voor de inhoud van de nota. Vooruitlopend op de financiële paragraaf die veelal deel uitmaakt van de beleidsontwerpnota biedt de inleiding een mogelijkheid om de relevantie van de financiële kaders voor de te berekenen beleidsvoorstellen aan te geven.

Indien de beleidsadviseur buiten de organisatie staat van waaruit de opdracht is verstrekt is het verantwoord ook iets over de schrijver of over diens organisatie en het specialisme te zeggen. Een dergelijke passage moet wel functioneel zijn, dat wil zeggen dat hiermee iets tot uitdrukking moet komen, bijvoorbeeld een indicatie voor de kwaliteit die aan de inhoud van de nota mag worden verbonden.

Andere mogelijke bouwstenen voor de inleiding zijn – naast het eerder genoemde onderwerp van de nota – een wat verder uitgediepte inhoudsomschrijving, leeswijzers, verwijzingen naar eerdere commentaren, beslissingen en zo meer.

Mogelijk dat de nota met een aanbiedingsbrief wordt aangeleverd. In een aanbiedingsbrief kunnen elementen zijn verwerkt die hierboven met betrekking tot het inleidende hoofdstuk zijn vermeld. Als dat het geval is, kan de inleiding zeer beknopt worden samengevat of wellicht achterwege worden gelaten, zeker als de inleidende brief bij de nota wordt ingebonden. Voorwaarde hierbij is dat een lezer in elk geval de essenties van de inleiding in beeld moet kunnen hebben voordat hij de diepte induikt.

4.4.2 Verkenning achtergronden en probleemsituatie

Aansluitend op het inleidende hoofdstuk verkennen we de probleemsituatie. Hier gaan we in op de aanleiding voor de opdracht. Deze aanleiding is in alle gevallen ondermeer een gesignaleerd verschil tussen een maatstaf - dat wil zeggen een gewenste situatie - en de feitelijke of te verwachten situatie indien er geen beleidsmatig ingrijpen zou plaatsvinden.²⁸ Over het algemeen kan uit de opdracht al direct de probleemsituatie worden afgeleid, zo deze niet al concreet is omschreven.

Aanleiding voor de opdracht

We constateren in dit onderdeel van de nota alle voor de beleidsontwikkeling relevante feiten, handelingen en gebeurtenissen. Daarbij moeten

Inventarisatiegegevens

²⁷ Zie Algemene wet bestuursrecht, titel 4.3 beleidsregels

²⁸ Zie ook hoofdstuk 3 subparagraaf 3.3.1: $P_s = N_s - W_s$

we ons overigens realiseren dat mensen in het beleidsveld en niet te vergeten wijzelf zaken gekleurd waarnemen! De bij de verkenning gesignaleerde ervaringen en visies kunnen dus behoorlijk uiteenlopen. Het is daarom zaak om bij de constatering zoveel mogelijk gebruik te maken van objectieve maatstaven. Dit kunnen bijvoorbeeld statistische gegevens of benchmarks zijn. We hebben het in dit stadium, overigens nog slechts over constatering. Het inzetten van dergelijke maatstaven in de probleemanalyse gebeurt later in de nota.

Indien de probleemsituatie een bekend fenomeen is, ligt het voor de hand dat er eerdere studies zijn verricht en dat er de nodige literatuur bestaat waaruit relevante gegevens kunnen worden gedestilleerd. Hoewel we daarmee voorzichtig moeten zijn – de ene situatie is de andere niet – kunnen harde conclusies uit eerder onderzoeksmateriaal eventueel ook in deze probleemverkenkende notities worden meegenomen. In de verdere probleemanalyse kan hierop dan later weer worden ingehaakt. Dat zelfde geldt voor de andere bronnen die in hoofdstuk 3 onder subparagraaf 3.3.3

Verwerking broninformatie

Een kanttekening die bij de beschrijving van de probleemsituatie moet worden gemaakt, is dat de beleidsontwerper zich te allen tijde bewust moet zijn van de afstand die kan ontstaan tussen de beleving van de mensen in het beleidsveld en de door de beleidsontwerper zelf te definiëren probleemstelling. Die afstand moet voor de haalbaarheid van de later te formuleren beleidsdoelstellingen overbrugbaar zijn. Je zou hier kunnen zeggen dat de beleidsontwerper balanceert tussen de in hoofdstuk 3 subparagraaf 3.3.3 aangehaalde logica-begrippen: “intellectuele logica” en “sociologica”. De ervaren en behendig schrijver zal door het op de juiste wijze presenteren van feitenmateriaal en door het plaatsen van de nodige accenten niettemin altijd dicht bij de te prefereren intellectuele logica kunnen blijven.

Aansluiting of bijbelevingen of overbrugging van de kloof.

4.4.3 De feitelijke beleidsanalyse en de synthese

In het hoofdstuk of de hoofdstukken waarin de beleidsanalyse wordt opgenomen richten we ons op de relaties tussen de eerder geconstateerde feiten, handelingen en gebeurtenissen enerzijds en de problematische situatie die daarvan een gevolg is anderzijds. We zagen al dat we hiervoor een causaal veldmodel kunnen inzetten. In het beleidsanalyseonderdeel van onze beleidsontwerpnota wordt dit model verder uitgediept waarbij we de gevolgen beredeneren vanuit de oorzaken of andersom. Ook het interactieproces tussen de beleidsontwerper, de opdrachtgever, de doelgroepen en uitvoerenden dat we in het vorige hoofdstuk onder subparagraaf 3.3.3 signaleerde zal in de beleidsanalyse plaats moeten krijgen. Verder kunnen aspecten van de resultaten van een eventuele krachtenveldanalyse wellicht al in de beleidsanalyse worden betrokken. Inhoudelijk zal de krachtenveldanalyse vooral tot uitdrukking komen bij de verantwoording van de doelen en middelenselectie.

Gebruik causaal veldmodel

Het is niet nodig, soms zelfs ongewenst om de hulpmiddelen die we bij onze analyses inzetten ook als zodanig in onze beleidsnota op te nemen. We constateren al dat de relaties die in het causale veldmodel schematisch worden weergegeven meestal niet zo eenduidig zijn als wat door de inrichting van het model wordt gesuggereerd. Een op het beleidsterrein minder ervaren lezer kan door juist door het hulpmiddel in een positieve of negatieve denkrichting worden gestuurd die de beleidsontwerper niet heeft beoogd. Daarbij moet worden bedacht dat (onbedoelde) conditionering van de lezer gevolgen kan hebben voor de perceptie van de nota als geheel.

In een uitgeschreven tekst kunnen nuances beter tot uitdrukking worden gebracht. Bij de keuze om niettemin ingezette hulpmiddelen zoals het causale veldmodel, schematische weergaven van de krachtenveldanalyse, een doelboom etc. ter illustratie te verwerken in de nota zelf, dient daarom rekening te worden gehouden met de kring van lezers waarbinnen de nota wordt verspreid. Daarbij kan overigens ook de afweging worden gemaakt om die hulpmiddelen als illustratie te verwerken in het hoofddocument of als achtergrondinformatie te verwerken in bijlagen.

Aansluiten op of in samenhang met het verwoorden van de bevindingen uit het causale veldmodel kunnen we de stap zetten naar de doelen die wij ons stellen en naar de beleidsmiddelen die we daarvoor denken te kunnen inzetten.

In de beleidsnota moeten de doelen worden beredeneerd. Voor de centrale doelstelling is dit vrij eenvoudig. Die staat immers veelal in het teken van opheffing of verzachting van de probleemsituatie. Als we af dalen in de doelboom dan komen we bij een synthese van onderliggende doelstellingen en daartoe in te zetten middelen, anders gezegd: we zullen duidelijk moeten maken welke sectordoelen zullen leiden tot onze centrale doelstelling. Ook zullen we duidelijk moeten maken welke middelen we moeten inzetten om de sectordoelen of eventueel nog tussenliggende doelen te kunnen bereiken.

4.4.4 De uitvoerbaarheid

De beleidsontwerpnota is nog geen direct op uitvoering gericht document. Uiteraard dient wel rekening te worden gehouden met en aandacht te worden besteed aan de haalbaarheid van hetgeen wordt voorgesteld. De eerder aangehaalde krachtenveldanalyse kan onderdeel uitmaken van het hierop ingerichte onderzoek. Ook de juridische en financiële kaders zijn onderwerp van het haalbaarheidsonderzoek.

Verder is de personele en organisatorische structurering van de voorgestane doelrealisatie relevant voor de uitvoerbaarheid en dient dus ook in de beleidsontwerpnota aandacht te krijgen. Deze exercitie dient voor elk te onderscheiden deelproject dat uit de doelstellingen kan worden afgeleid te worden uitgevoerd.

De doorkijk in het haalbaarheidsonderzoek voor wat betreft de uitvoerbaarheid en de weerslag daarvan in de beleidsontwerpnota behoeven

overigens niet te leiden tot een gedetailleerde uitwerking. Die detailuitwerking vindt pas plaats in de definitiefase van een mogelijk project dat wordt opgestart indien gevolg wordt gegeven aan het beleidsadvies.

4.4.5 Conclusies en aanbevelingen

De beleidsontwerpnota wordt afgesloten met heldere conclusies en aanbevelingen, het feitelijke beleidsvoorstel. Het spreekt voor zich dat de aanbevelingen moeten worden gedragen door de bevindingen in de kern van de nota, de analyses en syntheses. Het is redactioneel overigens alleszins verantwoord om conclusies en eventueel ook aanbevelingen in overwegingen van de beleidsontwerpnota, de kern op te nemen. In dat geval positioneren we die na elke afronding van een samenhangend geheel van analyses en/of syntheses. In het slothoofdstuk dat we hier gemakshalve conclusies en aanbevelingen noemen, kunnen we de al dan niet genummerde conclusies en aanbevelingen tussen de beleidsoverwegingen gebundeld samenvatten.

4.4.6 Toegevoegde onderdelen

Samenvatting en/of aanbiedingsbrief

Vooraf bij breed opgezette beleidsontwerpnota's is het aanbevelenswaardig om een samenvatting van de inhoud aan te bieden. Er zijn verschillende methoden om hieraan invulling te geven. De samenvatting kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van een aanbiedingsbrief. Ook kan de samenvatting vooraan in de feitelijke beleidsontwerpnota worden opgenomen of juist achteraan na de conclusies aanbevelingen.

Bijlagen

Het gebruik van bijlagen is een probaat middel om de omvang van de feitelijke beleidsontwerpnota te beperken wat de leesbaarheid vaak ten goede komt. Het is bijvoorbeeld niet zo handig om in de nota zelf breedvoerig in te gaan op de onderzoeken die hebben plaatsgehad. Vaak is dat weinig boeiend en voegt het ook niets toe aan de feitelijke inhoud. Meestal kan worden volstaan met het benoemen van de uitkomsten van het onderzoek en de relevante conclusies die daaraan kunnen worden verbonden. Documenten die bij het onderzoek zijn gebezigd of als bijproducten zijn ontstaan kunnen dan met uiteraard een adequate verwijzing in de bijlagen worden opgenomen.

Maar met het inrichten van de bijlagen moeten we selectief te werk gaan en enige terughoudendheid betrachten. Bronmateriaal dat géén of slechts een zéér beperkte toegevoegde waarde vertegenwoordigt kan beter in het eigen archief worden bewaard in plaats van te worden toegevoegd als bijlage.

Managementsamenvatting

Vooraf in een leeromgeving soms ook in de praktijk van de beleidsvoorbereiding wordt wel gebruik gemaakt van

managementsamenvattingen. Hierin kunnen zaken worden vermeld die we ook kunnen aantreffen in de inleiding van de nota zoals de concrete vraagstelling of opdracht. Ook kan in de managementsamenvatting worden ingegaan op de werkwijze en de gebezigde methoden van onderzoek. Omdat bij de aanlevering van het beroepsproduct een teamverslag en een persoonlijk leerverslag moeten worden aangeleverd is de managementsamenvatting geen vereiste, mits de relevante informatie van de managementsamenvatting voldoende tot uitdrukking komt in de nota zelf, met name in de inleiding, de conclusies en aanbevelingen en in de meer gebruikelijke samenvatting.

5 Communicatie

5.1 Inleiding

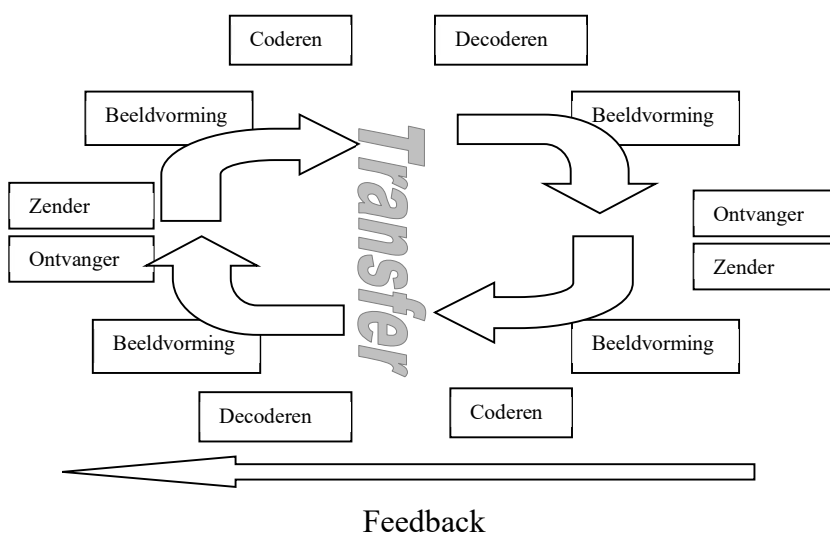
Dit vijfde hoofdstuk gaat (ook) over communicatie. De beleidsontwerper en -adviseur volstaat doorgaans niet met het beleidsonderzoek en de schriftelijke aanlevering van zijn bevindingen, vaak moet het daaraan gekoppelde advies ook worden gepresenteerd en worden verdedigd. Het is om die reden dat we in de vaardighedenlijst van de minor Openbaar Bestuur aandacht besteden aan enkele (basis-) beginselen van communicatie. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen schriftelijke en niet schriftelijke communicatie. De schriftelijke communicatie, althans een bijzondere vorm daarvan stond in het voorgaande hoofdstuk centraal. In dit vijfde hoofdstuk hebben we het vooral over de niet schriftelijke communicatievormen en dat is meer dan alleen verbale communicatie.

Na bespreking van de communicatie in het algemeen zullen we ingaan op enkele bijzondere communicatievormen te weten de presentatie, discussie en debat. Toepassing van deze communicatievormen komt aan de orde bij de aanlevering van het beroepsproduct van de minor Openbaar Bestuur en met een accent op discussie en debat, bij het bestuursspel.

5.2 Het communicatiemodel

We stellen voor het gemak de mens maar even centraal in ons communicatiemodel wetende dat ook dieren en, afhankelijk van onze definitie van communicatie, ook planten in zekere zin communiceren.

Figuur 12 Het communicatiemodel



Via onze zintuigen verwerken wij ontzettende hoeveelheden informatie, grotendeels onbewust, voor een zeer gering gedeelte bewust. Ieder mens verwerkt die informatie op een eigen wijze waarbij eerdere waarnemingen, gevoelens en emoties, toevallige omstandigheden en tal van

Informatieverwerking

andere invloeden een uiterst complex filtersysteem vormen. De “werkelijkheid” wordt al met al door iedereen anders ervaren. Het is zaak om dit in gedachten te houden bij de behandeling van ons communicatiemodel.

In figuur 12 is een communicatiemodel opgenomen. Het gaat uit van een zender en een ontvanger die informatie, anders gezegd boodschappen uitwisselen. De persoon die een boodschap overdraagt wordt zender genoemd, degene die de boodschap opneemt wordt ontvanger genoemd.

Communicatiemodel:
zender en ontvanger

De boodschap ontstaat bij de zender. De zender wordt geprikkeld om de boodschap uit te zenden. Dat kunnen prikkels zijn van buitenaf zijn maar ook interne prikkels zoals een gedachte of een gevoel.

De eerste stap na de prikkel is die van de beeldvorming. De zender dient voor zichzelf helder te krijgen wat de inhoud van de boodschap moet zijn. De omstandigheden van het moment zijn daarbij mede bepalend, zoals de sfeer, de gemoedstoestand van de ontvanger en nog veel meer.

Beeldvorming

De volgende stap is die van het coderen. Er moeten woorden worden gevonden waarin de boodschap wordt verpakt. Daarbij moeten we bedenken dat communicatie niet alleen een verbaal gebeuren is maar dat boodschappen in hoge mate worden ondersteund en inhoud krijgen door non verbaal gedrag zoals gebaren en gelaatsuitdrukkingen. Ook paralinguïstiek is mede bepalend voor de inhoud van de boodschap. Het aldus verpakken van en kleuring geven aan de boodschap noemen we coderen.

Coderen

In de transfer wordt de boodschap overgebracht waardoor die de ontvanger bereikt. Bij de ontvanger vindt het omgekeerde proces plaats. Woorden, paralinguïstiek en non verbale uitingen moeten worden gedecodeerd om van het totaal een beeld te kunnen vormen. Zoals we eerder zagen passeert de boodschap daarbij een zéér complex filtersysteem waardoor die boodschap uiteindelijk een geheel eigen betekenis krijgt bij de ontvanger. De aard van de boodschap, de kwaliteiten van de codering, de transfer, de decodering en de toestand van de ontvanger zijn bepalend voor de betekenis die de boodschap uiteindelijk bij de ontvanger krijgt. En dat kan heel verschillend zijn van de bedoelingen van de zender.

Gefilterde ontvangst

Een reactie van de ontvanger zou kunnen zijn het teruggeven van de begrepen boodschap (Feedback). De ontvanger wordt daarbij zender en de oorspronkelijke zender wordt ontvanger. Het proces is vervolgens identiek aan hetgeen hierboven is geschetst. De oorspronkelijke zender krijgt bij feedback informatie over de begrepen boodschap die hij kan toetsen aan de bedoelde boodschap. In een tweede ronde kan hij dan bijsturen door aanvullende informatie te verstrekken. Hoe vaker dit communicatieproces volgens het model wordt doorlopen hoe beter

Feedback

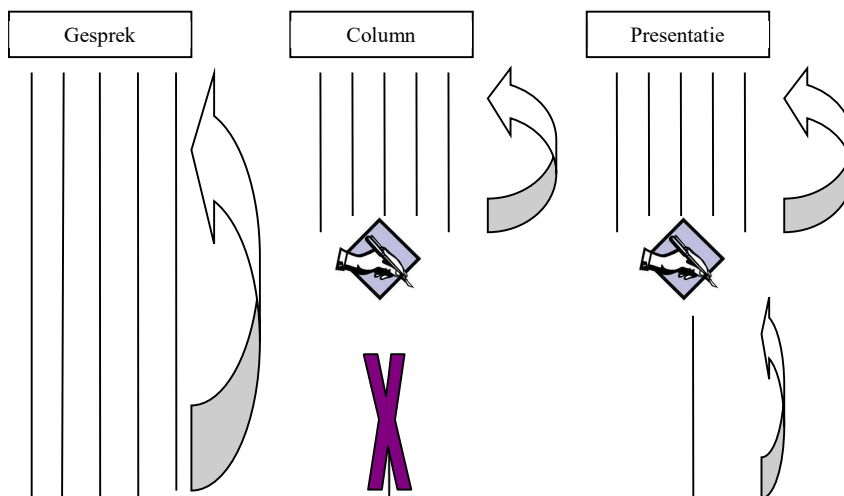
doorgaans de overeenkomst zal zijn tussen de bedoelde en uiteindelijk begrepen boodschap. In conflictsituaties kan dat overigens wel eens anders zijn.

5.3 Enkele communicatievormen naast elkaar

Laten we een kijken hoe we met verschillende communicatievormen omgaan. We maken een selectie uit vele varianten, een onvoorbereid en ongedwongen tweegesprek, het schrijven van een column en het houden van een presentatie, bijvoorbeeld in de aanloop naar een debat. In figuur 13 zijn die drie varianten in beeld gebracht.

Verschillende communicatievormen

Figuur 13 Enkele communicatievormen



De input bij het voeren van een gesprek steunt in hoge mate op intuïtie...: er hoeft niet of niet lang te worden nagedacht bij het trekken van conclusies en het formuleren van de boodschap.

Uit onderzoekingen wordt wel afgeleid dat intuïtie kan worden beschouwd als een bundeling van aangeleerde informatiepatronen. Intuïtieve ingevingen komen via eerder gevormde verbindingskanalen binnen. Reacties en antwoorden op de boodschappen van de gesprekspartner liggen als het ware al klaar. De minder efficiënte bewuste denkprocessen behoeven slechts te worden ingezet voor het selecteren van de ingevingen en daarmee voor de controle op de uit te zenden boodschap. Dit alles gaat in een razend tempo. Alleen waar nodig wordt het bewuste denkproces ingezet voor het uitzetten van nieuwe lijnen (waarmee dan nieuwe vaste patronen worden gevormd).

De parallelle lijnen op de illustratie onder het gesprek symboliseren de verschillende vooraf gevormde alternatieven waaruit de spreker zijn boodschap samenstelt. De Pijl symboliseert het correctieve vermogen waarmee een boodschap kan worden afgestemd op de gesprekspartner. Reacties van de gesprekspartner zijn mede bepalend voor de selectie uit de verschillende ingevingen binnen het intuïtieve proces.

Bij het schrijven van een Column en het voorbereiden van een presentatie worden zowel de vaste denkpatronen (intuïtie) aangesproken als

de bewuste denkprocessen. De kwaliteit van zo'n proces is van een aanzienlijk hoger niveau dan louter het intuïtieve product.

Voorbeelden van de taalkundige kwaliteit van uitgewisselde boodschappen kunnen we aantreffen in vergaderverslagen. Zo werden in het verleden de uitgesproken teksten tijdens gemeenteraadsvergaderingen vaak een letterlijk in de notulen uitgeschreven. Wat tijdens zo'n raadsvergadering nauwelijks opvalt omdat ons brein in staat is verminkte boodschappen toch "zin" te geven, blijkt pas bij het lezen van notulen dat uitgesproken teksten taalkundig vaak van een beroerde kwaliteit te zijn, voor zover tijdens de vergadering die teksten door de raadsleden niet zijn opgelezen.

Het product van een columnist eindigt bij de aflevering van het script. Er is geen (directe) feedback. De columnist moet dus goed nadenken over zijn doelstellingen en over de verpakking van zijn boodschap. Hij heeft daarvoor doorgaans wel alle tijd.

De voorbereiding van een presentatie is in hoge mate vergelijkbaar met het schrijven van een column. De presentatie zelf is een verbaal fenomeen en is in die zin vergelijkbaar met een gesprek. Maar anders dan bij een gesprek is zeker bij de ongeoefende spreker nauwelijks sprake van intuïtieve ingevingen. Bij de presentatie zelf, wordt een beroep worden gedaan op het geheugen waarin de eerder voorbereide boodschap is opgeslagen. De volgorde van de informatiestroom is dan bij de voorbereiding vastgelegd, wellicht zelfs opgeschreven. Het bewust opdiepen van die informatie is een ander proces dan wat er zich in de grijze massa afspeelt bij het voeren van een spontaan gesprek. Bij de presentatie is nauwelijks sprake van intuïtie en moet veel meer een beroep worden gedaan op minder efficiënt verlopende denkprocessen. De bewuste activiteiten maken dat een presentatie moeilijker en voor een beginnend spreker veel spannender is dan het voeren van een gesprek. We komen hierop in de paragraaf presentatie nog terug, maar één van de mogelijkheden om de spanning te verminderen is ervoor te zorgen dat je goed in de materie zit en dat je vaardigheden eigen maakt om structuur in de presentatie te brengen en te houden zodat presentaties méér op de "automatische piloot" kunnen worden verzorgd, anders gezegd dat de presentatie voor de spreker meer een gewoon gesprek wordt. Presentatietechniek steunt in die zin ook op routine, dus vaak doen!

5.4 Presenteren

Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk al opmerken kunnen we meerdere communicatievormen onderscheiden. Een daarvan is de presentatie. In deze paragraaf zullen we in kort bestek stil staan hoe we een presentatie inrichten en hoe we die uitvoeren.

5.4.1 Wat is presenteren

In paragraaf 5.2 bespraken we het communicatiemodel. Ook een mondelinge presentatie is een vorm van communicatie. Één of meer personen houden daarbij (meestal) voor een geselecteerd gezelschap een voordracht over een afgebakend onderwerp. De presentatie zal mede aan de hand van het communicatiemodellen van figuur 12 en figuur 13 worden uitgediept.

Het model van figuur 13 en de vergelijking in figuur 13 zeggen niets over de wijze waarop de beeldvorming, de codering de transfer en de andere stappen in het model vorm krijgen. Dit verschilt per situatie. Bij het schrijven van een column en het voorbereiden van een presentatie voltrekt het proces van de beeldvorming zich bijvoorbeeld geheel anders dan tijdens het voeren van een tweegesprek. Niettemin verlopen alle communicatievormen geheel volgens het basisprincipe zoals dat in het model van figuur 12 wordt gepresenteerd.

A. Beeldvorming

Aanleiding voor elke 'uitzending' is de concrete ervaring met inbegrip van de resultaten van cognitieve processen. Bij een tweegesprek vindt de beeldvorming die leidt tot een boodschap min of meer spontaan plaats. Waarden- en normenpatronen van de zender, diens ervaringen en diens kennis spelen daarbij weliswaar een belangrijke rol, maar met spontaniteit wordt hier meer bedoeld het impulsieve karakter van de boodschap. Het is een directe reactie op de concrete ervaring. De stap naar de beeldvorming is tijdens een tweegesprek over het algemeen niet meer dan het resultaat van een vluchtige overdenking. Intuïtie en gevoelens spelen daarbij een hoofdrol.

Ook in geval van de column en bij de voorbereiding van de presentatie vormen concrete ervaringen de basis voor het uitzenden van een boodschap. De beeldvorming is hier echter allerm minst het resultaat van een impulsieve gedachte. Hier is de beeldvorming het resultaat van synthese na gedegen analyses van ervaringen. Veel meer dan bij het tweegesprek is hier sprake van een vorm van kennisontwikkeling. Bij een presentatie zoals die van het beroepsproduct in deze minor Openbaar Bestuur heeft die kennisontwikkeling zich voor een belangrijk deel voltrokken bij het produceren van de presenteren beleidsontwerpnota.

Anders dan bij de column omvat de presentatie een 'tweede stap' in het beeldvormingsproces. Het communicatieproces wordt bij de daadwerkelijke presentatie als het ware opnieuw gestart. Daarbij moet de reeds ontwikkelde kennis worden opgediept uit het geheugen. Dit is een ander proces dan dat van de beeldvorming in de voorbereidingsfase van de presentatie. Bovendien is er tijdens de presentatie rechtstreekse contact met de ontvangers. Dit feit op zich leidt tot nieuwe ervaringen die tegelijkertijd met het aanspreken van het geheugen het beeldvormingsproces doorlopen.

B. Coderen

In het tweegesprek vindt codering na de beeldvorming plaats in een samenhangend stelsel van signalen. Bedoeld worden hier dié signalen welke door tussenkomst van daartoe ingerichte compartimenten van onze hersenen lichaamsfuncties aansturen die ons doen spreken. Op vergelijkbare wijze worden ook andere lichaamsfuncties aangestuurd die leiden tot de non-verbaal en paralinguïstisch communicatiegedrag.

Bij de column en wellicht bij de presentatie, wijkt de codering in zoverre af, dat de aansturing van lichaamsfuncties hierbij is gericht op de productie van geschreven tekst. Evenals we zagen bij de beeldvorming geschiedt de codering in het voorbeeld van de column uiterst zorgvuldig. Ook de structuur van het verhaal krijgt bijzondere aandacht. De codering gaat hier dan ook gepaard met analyses terwijl voortdurend ook op het proces van de beeldvorming wordt teruggevallen.

Evenals bij de column is bij de presentatie een zorgvuldig coderingsproces geboden. Hierbij wordt de boodschap in de voorbereidingsfase niet alleen gecodeerd voor het bedenken van de structuur van de presentatie en/of uitschrijven van een tekst maar vaak ook voor de inzet van visuele ondersteuningsvormen.

Tijdens de daadwerkelijke presentatie wordt het communicatieproces opnieuw gestart, deze keer om de boodschap naar de ontvanger te sturen. De hernieuwde start leidt ook tot een hernieuwde codering. De uit het geheugen opgediepte beelden uit de eerste ronde worden gemixt met de beelden van nieuwe ervaringen en bij de codering tot één geheel gesmeed.

C. Transfer

De boodschap is nu klaar om te worden uitgezonden. In het tweegesprek gebeurt dit door het uitspreken van de boodschap. Ook non-verbale communicatie en paralinguïstiek maken deel uit van de boodschap. Verstaanbaarheid en zichtbaarheid van de zender beïnvloeden de kwaliteit van de transfer. Ook de afstemming aan de zijde van de ontvanger, waarbij naast gehoor- en gezichtsfuncties ondermeer moet worden gedacht aan belangstelling voor de inhoud van de boodschap, is mede van invloed op de kwaliteit van de transfer.

Evenals bij het tweegesprek wordt bij de presentatie de boodschap mondeling overgebracht. Dit gebeurt in rechtstreeks contact tussen zender en ontvanger, in casu tussen de spreker en zijn gehoor. Toonzetting en accentueringen bij het taalgebruik, non-verbale communicatie en gebruik van hulpmiddelen zoals overheadsheets, videoprojectie en dergelijke ondersteunen de boodschap of maken daarvan deel uit.

Evenals bij het tweegesprek wordt de transfer bij de presentatie beïnvloed door de verstaanbaarheid en zichtbaarheid van de spreker en al hetgeen hij ter ondersteuning inzet. Het boeien van het publiek is een ander punt dat de kwaliteit van de transfer beïnvloedt. Toehoorders die

de aandacht verliezen nemen niet alleen zelf de boodschap niet meer waar maar verstoren vaak ook de transfer naar het nog wel geïnteresseerde deel van het publiek.

D. Decoderen en beeldvorming bij de ontvanger

In alle gevallen wordt de kwaliteit van de decodering en van de beeldvorming voor een belangrijk deel bepaald door de aansluiting van de ontvanger bij het kennisniveau en de achtergrond van de zender. De zender kan daarbij tot op zekere hoogte er voor kiezen om die aansluiting bij het formuleren en presenteren van de boodschap te forceren.

Bij het tweegesprek is het voor de zender doorgaans goed mogelijk om de boodschap af te stemmen op de individuele ontvanger. De mogelijkheid om de communicatiecyclus meerdere malen te doorlopen is in die situatie een groot voordeel. Anderzijds kunnen bijzonderheden zoals specifieke vooroordelen met betrekking tot de boodschap of vooroordelen gericht op de persoon van de zender, storend werken op de beeldvorming bij de ontvanger. Dit laatste wordt meestal niet gecompenseerd door herhaling van de communicatiecyclus.

Anders dan in een tweegesprek is de presentator niet in staat zijn boodschap af te stemmen op de individuele belevingswereld van de ontvanger. Wel kent de presentator doorgaans iets van de achtergrond van zijn publiek. Afstemming van de boodschap op de veronderstelde kennis en achtergrond van de doelgroep als geheel is dus vaak wel mogelijk. Daarnaast heeft de bedreven presentator de mogelijkheid tot 'fine-tuning' tijdens de presentatie. Hij kan immers de reacties uit het publiek oppikken. Het spreekt voor zich dat een goede afstemming positieve effecten heeft op de kwaliteit van het decoderings- en beeldvormingsproces bij de ontvanger(s).

5.4.2 Doelstelling en presentatievorm

Er bestaan grote verschillen in de doelstelling, de aard, en de vorm van presentaties. De doelstelling en de aard van de presentatievorm die hierna verder wordt uitgediept heeft voornamelijk betrekking op de presentatie van een beleidsontwerpnota. De presentatie vormt de afronding van het beroepsproduct.

Tip 1

Het publiek waarvoor beleidsadviseurs bij de presentatie van hun nota zich zien gesteld bestaat veelal uit bestuurders en ambtenaren. Deze spreken dezelfde taal. Het is doorgaans geen publiek dat in de werksituatie humoristische sketches of soortgelijke presentatievormen apprecieert. Dat wil niet zeggen dat de presentatie gortdroog moet zijn, maar met een redelijke mate van ingetogenheid komt de presentatie hier het beste over.

Tip 2

In alle gevallen geldt, dat de presentator naast zijn verhaal ook zichzelf presenteert. Kleding en verdere uiterlijke verzorging dragen vooral in de bestuurlijke en

ambtelijke wereld bij aan de acceptatie van de persoon van de presentator en daarmee van diens boodschap.

Tip 3

Een vrije mondelinge presentatie heeft in alle gevallen de voorkeur boven een presentatie vanaf 'papier'. Een beleidsontwerpnota is een document dat vaak aan een klein publiek aan tafel moet worden gepresenteerd. Zeker onder die omstandigheden is 'voorlezen' af te raden.

5.4.3 Stressfactoren

Maar weinig presentatoren zijn begiftigd met het retorische vermogen van mensen als Mark Rutte, Diederik Samsom of verder van huis, van een man als Barak Obama. Een presentatie levert dan ook vaak enige spanning op. Een combinatie van factoren, maar soms alleen al de gedachte aan spanning, vormt daarvoor de aanleiding. Een paar voorbeelden:

- Het contact met het publiek: alle ogen zijn op de presentator gericht en deze voelt zich bekeken.
- Tenzij de boodschap wordt voorgelezen, moet de presentator voor een belangrijk deel een beroep doen op zijn geheugen. Dit verloopt minder efficiënt dan een selectie uit intuïtieve invallen.
- Geluiden, non-verbale reacties uit het publiek, het niet meer te binnen schieten van onderdelen van de voorbereide redevoering, allemaal concrete ervaringen die door de beeldvorming heenlopen en de nodige inventiviteit vergen bij het hernieuwde coderingsproces.

Voor de minder ervaren presentator is dit alles teveel ineens. Een vergelijking dringt zich op met de computer waarin een te lichte processor is geplaatst en die over te weinig cachegeheugen beschikt voor de gelijktijdige verwerking van grote hoeveelheden informatie. Zo'n systeem loopt vast. De minder bedreven redenaar wordt nerveus, krijgt een droge mond, beeft, transpireert en kan zich voor zijn gevoel hooguit nog door zijn rede heen worstelen.

Tip 4:

Goede presentaties zijn het resultaat van:

- een gedegen voorbereiding en
- de nodige ervaring en bedrevenheid bij presentator.

Ervaring ontstaat slechts door het doen, voor de meesten met inbegrip van het doorlopen van de stresservaringen. Grijp dus elke gelegenheid aan om een presentatie te houden.

Tip 5:

Onderzoek en/of ervaar welke combinatie van voorbereiding en presentatie het best bij je past. Een zeer intensieve voorbereiding aan de hand van eerder geschreven teksten kan tot stress leiden zodra onderdelen bij de presentatie niet kunnen worden gereproduceerd. Soms leidt een structurering van het verhaal in de vorm van een reeks trefwoorden op kaartjes die je tijdens de presentatie bij je houdt en verdere invulling door improvisatie tot een vlottere presentatie en tot

minder stress. Hersens functioneren bij improvisatie anders dan bij reproductie. Bij improvisatie kun je beter op het publiek inspelen.

5.4.4 De opbouw van de presentatie

Presentaties werden al in de klassieke oudheid verzorgd. Ook over de structuur van een goede presentatie dacht men toen al na. De volgende indeling die ook nu nog vaak wordt gehanteerd is daaraan ontleend:

- De inleiding
 - o Exordium: aanvang, begin,
- De kern van de redevoering
 - o Narratio (verhaal, aanleiding)
 - o Propositio (voorstelling, stelling, bewering)
 - o Argumentatio (bewijsvoering, betoog)
- Het slot van het betoog.
 - o Peroratio (epiloog)

Alle onderdelen worden hierna uitgebreid behandeld. Verwezen wordt ook naar de theorie die bij het thema communicatie werd behandeld en op schrift werd uitgereikt.

A. Inleiding

De inleiding (het exordium) bevat ten minste de introductie van de spreker en het onderwerp waarmee hij zich tot zijn gehoor richt. Verder moet bij de inleiding een globaal beeld worden geschetst van de inhoud van de rest van het betoog.

Tip 6:

Vooraf bij de inleiding doet de presentator er goed aan de aandacht van het publiek voor zich te winnen. Ook moet de aandacht worden gericht, en wel op het onderwerp dat vóór ligt. Enkele technieken die daarbij kunnen worden toegepast zijn:

- Retorische vraag: een vraag die aan het publiek wordt gesteld maar waarvan de beantwoording niet aan het publiek wordt overgelaten. De spreker beantwoordt de vraag zelf.
- Aanleiding: de spreker schetst de aanleiding voor het houden van zijn betoog.
- Historische schets.
- Anekdote: Een grappige geschiedenis gaat er ook altijd wel in. Voorzichtigheid is hier geboden: er moet een duidelijke lijn zijn naar de rest van het betoog.

Tip 7:

Als inleiding maar ook voor de verdere bouw van het betoog is het zoeken naar een aansluiting aan de beleavingswereld van het publiek zeer geschikt om de aandacht te trekken én te behouden. Ook het herhaaldelijk benadrukken van de rol van het publiek bindt de aandacht. Zo horen bestuurders graag dat zij de dienst uitmaken. Als je verder kans ziet om elementen tijdens de inleiding maar ook verder in het betoog te vertalen naar items waarin het gehoor een bijzondere rol vervult dan is de aandacht (miskende goed ingekleed) verzekerd.

B. Kern

Zoals we zagen wordt in de klassieke opbouw de kern van het betoog in drie onderdelen opgesplitst.

In de narratio worden - voor zover de aanleiding voor het betoog reeds als inleiding ter sprake werd gebracht - de daarbij relevante feiten verder uitgediept. Er kan uiteraard ook voor worden gekozen de aanleiding in het geheel bij de inleiding te behandelen. Overigens, mocht er twijfel bestaan over de vraag of de narratio onderdeel moet zijn van de inleiding of van de kern, dan is de keuze voor de beantwoording van die vraag aan u.

De propositio is de plaats in het betoog waar de visie van de spreker helder boven water komt. Dit kan ondermeer vorm krijgen door het pomen van een uitgesproken stelling.

Tip 8:

Hoe meer confronterend stellingen worden geformuleerd hoe meer de aandacht wordt getrokken. Soms kan het daarom handig zijn om het betoog met een prikkelende stelling te starten. Dit vergt dan wel enige creativiteit bij de opbouw van de rest van het betoog.

De argumentatio omvat de harde kern van het betoog. Hierin worden de gelanceerde stellingen verdedigd. Het belangrijk om ook eventuele tegenargumenten uit te diepen maar deze tegelijkertijd te relativeren of afdoende te bestrijden.

C. Slot

De peroratio, vormt de afsluiting van het betoog. Een korte samenvatting waarin de meest essentiële onderdelen van het betoog de revue passeren is hier van belang. Voor een goed begrip bij het publiek verdient het voorkeur de peroratio duidelijk af te bakenen.

Tip 9:

Bedenk dat de laatste indruk vaak bepalend is voor het beeld dat het publiek van de presentatie overhoudt. Twee voorbeelden worden hier gegeven die naast de samenvatting de hoofdstructuur van de afsluiting zouden kunnen vormen:

- Schets van de toekomst: Nieuwe zaken scheppen vaak twijfel bij behoudende mensen. Een voorgeschoteld toekomstbeeld maak mensen vertrouwd met wat komen gaat. Het spreekt voor zich dat de schets van de toekomst een zonnig beeld moet opleveren.
- Terug naar de inleiding: De herhaling aan het slot van feiten waarmee het verhaal ook begon is een krachtige vorm van redundantie (voor het begrip zie hierna). De problematiek die tijdens de inleiding werd ingeleid maar later in het betoog naast een oplossing werd geplaatst wekt bij een herhaling aan het slot een voldaan gevoel op.

Nog enkele technische tips bij de opbouw van het betoog:

Tip 10:

Wees ook voor een bestuurlijk/ambtelijke publiek voorzichtig met vaktermen en moeilijke woorden. Weliswaar klinkt een dergelijk woordgebruik interessant en deskundig, maar de doelstelling is niet gericht op de presentatie van de kennis van de persoon maar op het overbrengen van een boodschap.

Tip 11:

Redundantie (overvloedigheid) in het betoog heeft betrekking op herhalingen van wat eerder is gezegd. Herhaling van informatie in de loop van het betoog versterkt het begrip van de luisteraar. Het is aan te raden vooral de meest essentiële onderdelen van het betoog voldoende redundant te maken. Voorbeelden hiervan werden al gegeven: een kort overzicht van het betoog bij de inleiding en de samenvatting aan het eind. Maar ook in de loop van het verhaal vormen redundanties versterkende elementen voor het begrip van de luisteraar. Voorkomen moet worden dat bij het even verliezen van de aandacht ook de draad van het verhaal wordt verloren.

Tip 12:

Probeer ook aandachtstrekkers in het betoog in te bouwen. Bij de behandeling van de inleiding zijn daar al enkele van besproken. Ook het voorbeeld van de prikkelende stelling is al genoemd. Andere voorbeelden zijn: het gebruik van variaties in de toonzetting (paralinguïstiek), heftige non-verbale communicatie, ingestudeerde maar wel 'gepaste' bloopers; woordspelingen en dergelijke. Pas echter op voor overdrijving.

5.4.5 De presentatie samengevat

In kernzinnen zullen we het presentatieproces vanaf het ontwerp tot de afronding nog een keer doorlopen. Deels overlapt deze samenvatting hetgeen hierboven werd behandeld.

A. Voorbereiding: Organisatie

De meeste presentaties vergen een zorgvuldige voorbereiding. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de inhoud en de opbouw van de presentatie en de verdere organisatie daarvan. Punten die bij dit laatste van belang zijn:

- Stel vast wie het publiek is. Afstemming op het publiek is van groot belang. Zo wordt een groep ervaren bestuurders anders benaderd/toegesproken dan een vertegenwoordiging van plattelandsvrouwen.
- Bepaal het tijdstip van de presentatie
- Reserveer de ruimte. Hierbij moet rekening worden gehouden met de hoeveelheid toehoorders, de ruimte die uzelf voor de presentatie denkt nodig te hebben, maar ook hier weer met de samenstelling van uw gehoor.
- Stel vast welke hulpmiddelen er zijn. Uiteraard is dit van belang voor de alternatieven die je hebt om je voordracht in te kleden en uit te voeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een geluidsinstallatie, een beamer of flipover enzovoorts.
- Aandacht voor voorzieningen. Is er koffie, moet er gelegenheid zijn voor een lunch enzovoorts.
- Aandacht voor uitnodigingen. Voor zover van toepassing moeten uitnodigingen tijdig (en dit verschilt naar omstandigheden) worden verzorgd.

B. Voorbereiding: Inhoud

Met betrekking tot de inhoud van de presentatie gelden de volgende aandachtspunten:

- Stel het doel vast. Doelen kunnen zijn het verstrekken van informatie, overtuigen/verkopen; amuseren enzovoorts.
- Stel het onderwerp vast. Probeer, ook voor je eigen begrip, de kern van wat je wilt overbrengen vast te stellen.
- Stel tijdlimiet vast. Soms is de tijd al door anderen vastgelegd, soms kunt jezelf de duur van en het tijdstip voor de voordracht vastleggen. Enkele tips hierbij: Het bevattingsvermogen van het publiek is tijdens de ochtenduren over het algemeen groter dan daarna. Na 10 minuten wordt het bevattingsvermogen van het publiek al minder. Tracht een presentatie daarom beknopt te houden.
- Verzamel materiaal. Bedoeld wordt hier het materiaal dat je nodig hebt voor de inhoudelijke opbouw van de presentatie.
- Stem af op publiek. Hierover is eerder al iets gezegd. Uiteraard moet ook de inhoud/onderwerp van de presentatie zijn afgestemd op het publiek om te kunnen boeien.
- Bepaal presentatievorm. Uiteraard is de vorm van de presentatie mede afhankelijk van de beschikbare hulpmiddelen. Daarnaast kunt je denken aan 'voorlezen', 'improviseren' of 'navertellen'. Bedenk dat voorlezen minder boeit dan een luchtige ongedwongen voordracht los van het papier! Niettemin is voorlezen nog altijd beter dan een voordracht waarbij de spreker onder de nodige stress voortdurend de draad van zijn verhaal kwijt is.
- Bepaal gebruik hulpmiddelen. Wat je ook gebruikt, overtuig je ervan dat het werkt. Let er ook op dat bij het gebruik van visuele ondersteuningsmiddelen hetgeen je wilt laten zien voor iedereen zichtbaar is.

C. Uitvoering, algemeen

- Controle aandachtspunten. Ga voor de start van de voordracht na of alles naar behoren is voorbereid en/of gecontroleerd
- Aandacht voor eigen en publieksgedrag. Let bij de presentatie op je eigen verbaal en non-verbaal gedrag en op dat van het publiek.
- Vragen/antwoorden hand-out: geef tijdens of na afloop van de presentatie gelegenheid tot het stellen van vragen. Verstrek eventueel de hand-out van de diapresentatie.

-

D. Uitvoering, verbaal gedrag

- Gepaste humor. Gebruik humor met mate en dan nog slechts voor zover die humor bij je past.
- Structuurbewaking. Gebruik door uzelf uitgewerkte hulpmiddelen voor de bewaking van de structuur van het verhaal (bv. een blad of kaartjes met trefwoorden, een diapresentatie)
- Geen stopwoorden. Let op uw taalgebruik. Stopwoorden zoals 'dus', 'uh', en dergelijke sluipen zonder dat je je daarvan bewust bent in de spreektrant. Veelvuldig gebruik van stopwoorden leidt de aandacht af van het onderwerp.
- Correct taalgebruik. De noodzaak van het gebruik van Algemeen Beschaafd Nederlands behoeft geen toelichting.

- Spreekstijl. Besteed ook aandacht aan volume, intonatie en de snelheid van spreken (paralinguïstiek). Maak zo nodig gebruik van geluidsinstallaties.

E. Uitvoering, non-verbaal gedrag

- Uitstraling/ontspannen. Probeer zelfverzekerd en ontspannen over te komen. Zeker voor de eerste presentaties is dit niet eenvoudig. Een goede voorbereiding help wel. Ervaring (veel doen) brengt spanning veelal terug tot een aanvaardbaar niveau.
- Kijk naar het publiek maar kies daarbij beslist geen slachtoffer uit dat vervolgens constant wordt aangekeken. Probeer tijdens de presentatie het voltallige publiek gade te slaan. Dit schept niet alleen een band met het publiek maar stelt je ook in staat reacties uit het publiek waar te nemen.
- Let op houding. Jouw uitstraling slaat neer op de boodschap. Een nonchalante houding, handen in de zakken en andere te ontraden presentatievormen trekken aandacht, maar niet voor het onderwerp maar voor jouw persoon.
- Ondersteunende body-language. Non verbaal gedrag dat past in de context van de boodschap versterkt de presentatie en leidt tot een beter begrip. Dat geldt ook voor paralinguïstische methoden.
- Aandacht voor je positie. Kies een zodanige plaats dat je als centraal punt door iedereen kunt worden waargenomen. Dit geldt uiteraard ook voor presentaties aan tafel.

F. Hulpmiddelen

Een diapresentatie met een beamer heeft als voordeel dat daarin de structuur van de presentatie kan worden verwerkt. Visualisaties versterken bovendien de boodschap. Nadeel is dat de projectie veel aandacht trekt waardoor extra inspanningen van de presentator nodig zijn om zichzelf met zijn verhaal te presenteren. Een ander nadeel is dat het opzetten van een “goede” diashow tijdrovend is, zeker als veel (maar ook verantwoord) gebruik wordt gemaakt van illustraties en animatietechnieken.

Het komt de presentatie niet ten goede als voor wat betreft de structuur en de inhoud van de presentatie teveel wordt geleund op de dia's. Lees niet voor vanaf de dia's en blijf zoveel mogelijk gericht op het publiek. Maak – tenzij de diapresentatie zelf centraal staat – niet te overdadig gebruik van de animatietechnieken van projectieprogramma's. Wees ook terughoudend met de hoeveelheden tekst en andere informatie op de dia's. Voor de meeste presentaties geldt dat de dia's ondersteunend zijn. Trefzinnen en trefwoorden in bescheiden hoeveelheden maar van een zodanig formaat dat ook achterin een zaal de tekst nog leesbaar is zijn prima, lappen tekst en te kleine letterformaten zijn uit den boze. Illustraties zijn ook prima, maar moeten met gevoel voor compositie .

Gebruik van een flipover of een whiteboard heeft als voordeel dat daarmee een presentatie wat levendiger overkomt. Bij de flipover kun je

vooraf een aantal bladen vullen met tekst die tijdens de presentatie worden omgeslagen, ook tijdens de presentatie of de in discussie daarna kunnen teksten worden genoteerd. Een voordeel van de flipover is ook dat deze voorziening makkelijk verplaatsbaar is. Een leesbaar handschrift is een vereiste. In grotere zalen is een flipover en een whiteboard minder geschikt.

5.5 Discussie en debat

In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk communiceren gaan we in op discussie- en debattechnieken. We doen dat in samenhang omdat bij discussie en debat in veel opzichten dezelfde technieken worden gebruikt. Soms is discussie dan ook moeilijk van debat te onderscheiden en in de praktijk worden de begrippen vaak door elkaar heen gebruikt. Toch is er een duidelijk onderscheid. Bij discussies worden meningen uitgewisseld en trachten partijen vooral elkaar te overtuigen. Er zijn bij discussies weinig of geen regels tenzij de discussies bijvoorbeeld door een reglement van orde in vergaderingen aan bepaalde termijnen worden gebonden. We zien dit bijvoorbeeld terug bij vergaderingen van overheidsorganen zoals de gemeenteraad.

Discussie en debat

Een debat is altijd aan regels gebonden. Meestal start een debat met een stelling die in een betoog kort wordt ingeleid en beargumenteerd waarna vóór en tegenstanders in het debat elkaars standpunten en argumenten bestrijden en het eigen standpunt naar voren brengen en verdedigen. Het is bovendien niet zozeer de tegenstander in het debat die men daarbij wil overtuigen maar de toehoorders.

Debat

Doelstelling van het debat is het overtuigen van een derde partij. Afhankelijk van de setting waarbinnen het debat plaatsvindt kan die derde partij het publiek zijn dat voor het debat is uitgenodigd, de kiezer, of bij wedstrijddebatten bijvoorbeeld een jury die moet beoordelen welke partij het meest overtuigend overkomt.

Doelstelling van het debat

Bij een discussie zou de doelstelling meer moeten zijn gericht op het overtuigen van elkaar of het vinden van een compromis. Hier staat bewust “zou moeten”. Vaak vertonen discussies grote gelijkenissen met het debat waarbij partijen moeilijk van hun eigen standpunten zijn af te brengen.

Doelstelling van de discussie

Bij de doelstellingen kunnen natuurlijk ook de leereffecten worden gerekend. Het debat en de discussie verdiepen de kennis over een (bij debat veelal maatschappelijk) vraagstuk. Vooral bij de voorbereiding van het debat moet je nadenken over alle argumenten die bij de stelling kunnen worden aangevoerd. Dit betreffen zowel de argumenten vóór als tégen de stelling. Je moet immers bedacht zijn op de argumenten van je tegenstander in het debat. We komen hierop in subparagraaf 5.5.5 die gaat over “reageren” nog terug.

Evenals voor de presentatie geldt ook voor het debat en vaak voor georganiseerde discussies dat een goede voorbereiding is vereist. Belangrijk daarbij is het analyseren van het publiek dat bij het debat of eventueel bij de discussie aanwezig is:

Voorbereiding

- Is het een groot publiek of een kleine groep?
- Is het een gemengd publiek (mannen en vrouwen) of uitsluitend mannen of vrouwen?
- Wat is de leeftijd van het publiek? Tegen jonge mensen praat je anders dan tegen ouderen; belangstellingen bij jongeren zijn anders dan bij ouderen en jongeren vinden andere dingen leuk. Een en ander is van belang bij het zoeken naar voorbeelden of metaforen
- Wat is het kennisniveau? Kun je vakjargon gebruiken of niet; moet je voorbeelden simpel houden of niet?
- Zijn de toehoorders verplicht aanwezig of niet? Dit zegt iets over de belangstelling.
- Is er pers aanwezig? Hier liggen risico's en kansen. Persvertegenwoordigers zoeken ondermeer naar uitlatingen die in de kop van een artikel kunnen worden geplaatst. Een verkeerd woord kan zo maar de kop van het artikel worden. Anderzijds kan in het betoog ook bewust een woord worden ingebouwd dat uitnodigt om in een kop te worden geplaatst.
- Relevant kan ook zijn de religieuze overtuiging van het publiek. Wat kun je wel of beslist niet zeggen?

De technieken die in het debat worden gebruikt om anderen te overtuigen zijn in hoge mate vergelijkbaar met de technieken die in discussies worden gebezigd. Waar in het vervolg over debat wordt gesproken dan in veel gevallen dus ook de discussie worden ingevuld.

Debat- en discussie-techniek

5.5.1 Luisteren

We gaan even terug naar ons communicatiemodel dat in figuur 12 werd gepresenteerd. Het basisprincipe van dat model is dat er sprake dient te zijn van een zender en een ontvanger. Discussiëren en debatteren zijn vormen van communicatie dus dient er ook sprake te zijn van een zender en een ontvanger. Zowel bij discussies als in een debat is het zenden een vanzelfsprekendheid. Daar begint het immers.

Communicatie is ook luisteren

Probleem bij stevige discussies en debatten is over het algemeen dat de ontvanger niet goed functioneert. Gefocust op het eigen verhaal en het eigen gelijk wordt vaak niet goed geluisterd naar wat de ander zegt. Veel informatie van de boodschapper gaat daarmee aan de ontvanger voorbij. In het debat is het juist van het allergrootste belang om zéér zorgvuldig te luisteren wat je opponent te zeggen heeft. Luister je niet goed dan is het gevolg dat je ook niet adequaat reageert. Bij de waarnemers van het debat kan dat overkomen als het niet of onvoldoende weerleggen van het standpunt van de ander, wat uiteindelijk ten koste gaat van de score in het debat.

Actief luisteren is zorgvuldig waarnemen wat de ander zegt en hoe dat wordt gezegd. We lopen in kort bestek langs enkele aandachtspunten voor actief luisteren:

- Op de eerste plaats moet je je concentreren op de spreker en je niet laten afleiden, noch door wat er gebeurt noch door je eigen (voor-)oordelen.
- Concentratie leidt sowieso tot psychologische aandacht maar bijna vanzelfsprekend ook tot fysieke aandacht. Let niettemin bewust op de verschillende signalen, in het bijzonder op non-verbaal gedrag en paralinguïstiek: gebaren of de blik van de spreker, de toon waarop hij iets zegt enzovoort.
- Probeer te ontdekken waar het over gaat en onderken de structuur en een betekenis van de inbreng van de ander. Laat daarbij je eigen referentiekader los en verplaats je in de spreker. Stel vragen ter verduidelijking van wat je niet begrijpt. Een vraag als "wat bedoel je met" kan een stevige impuls zijn voor de kwaliteit van de communicatie.
- Interrumpeer de spreker niet onnodig en vat zo nu en dan de inhoud samen. Geef daarbij eventueel ook aan welk gevoel die inhoud oproept.

Vooraf in een tweegesprek hoort bij actief luisteren ook de ander laten uitpraten en het zolang mogelijk uitstellen van je eigen oordeel. Dit laatste is geen regel in discussies en zeker niet in het debat. Hier komt het meer aan op het tactieken waarbij het laten uitpraten soms wel en soms niet in de reden ligt. Vooraf in het debat staat het eigen oordeel en de verdediging daarvan zelfs voorop. Niettemin blijft ook in discussies en debatten het van eminent belang te horen wat de opposant inbrengt en waar te nemen hoe die inbreng wordt geleverd. De eigen inbreng in de discussie en in het debat moet immers hierop worden afgestemd om te voorkomen dat partijen langs elkaar heen praten.

5.5.2 Het betoog

Het betoog is een essentieel onderdeel van het debat hoewel ook discussies kunnen worden ingeleid met een betoog. Belangrijk bij het betoog is dat de toehoorders begrijpen en onthouden wat de spreker inbrengt.

Het betoog bestaat uit twee elementen: een stelling of opvatting en de argumentatie daarvoor. Er zijn geen strikte regels waaraan de opbouw van een betoog moet voldoen, maar een eenvoudige indeling die als leidraad zou kunnen gelden is:

- Formuleer je standpunt en geef daarbij kort de achtergronden weer.
- Beargumenteer je standpunt en werk die argumentatie zo nodig verder uit.
- Sluit af met een heldere conclusie.

Het is een richtlijn. Er zijn meer technieken voor de opbouw van een betoog, maar het standpunt en de argumentatie daarvoor zitten in alle

varianten. Essentieel is dat het betoog makkelijk te volgen is. Een goede structuur, zoals de richtlijn hierboven helpt daarbij. Voorbeelden metaforen en andere visualisaties kunnen ook heel verhelderend zijn.

De argumentatie in het betoog is de onderbouwing van je stelling. Het betoog in een debat moet kort en krachtig zijn. Daarbij gebruik je een beperkt aantal argumenten die voor iedereen duidelijk moeten zijn. Een korte verdere onderbouwing van die argumenten zal het fundament onder de stelling versterken. In het debat is het niet nodig alle bedachte argumenten direct in het betoog op te nemen. Er kunnen ook argumenten achter de hand worden gehouden voor het verdere debatverloop om eventuele tegenargumenten te kunnen pareren.

De conclusie in het betoog komt eigenlijk neer op een herhaling van de stelling, wellicht in andere bewoordingen. Alleen is de toehoorder nu op de hoogte van de onderbouwing en kan de stelling beter worden geplaatst.

Om bij de voorbereiding van een betoog je eigen gedachten te scherpen is het goed om een checklist te gebruiken, een vragenlijst die je aan jezelf voorlegt. Die vragenlijst zou kunnen luiden:

- Wat is eigenlijk het probleem?
- Voor wie is het een probleem?
- Is het probleem van dien aard dat ingrijpen in de reden ligt?
- Heb ik echt een oplossing voor het probleem?
- Wat zijn de voor- en nadelen van mijn oplossing (incl. kosten)?
- Wegen de voordelen op tegen de nadelen?
- Hoe moet het draagvlak voor mijn oplossing worden ingeschat?
- Is mijn oplossing uitvoerbaar?

Uiteraard zal niet iedereen de antwoorden die je aan jezelf geeft delen. Opponenten zullen daar zo hun eigen argumenten voor hebben. In subparagraaf 5.5.5 over “reageren” komen we daarop nog terug. Maar hier merken we al op dat hoe kritischer de eigen stelling wordt benaderd zonder die stelling op te geven hoe beter de inleider zich in het debat zal weten staande te houden.

5.5.3 Vragen stellen

Het feitelijke debat start over het algemeen direct nadat een stelling of opvatting met een betoog is ingeleid. Vanaf dat moment lijkt het debat veel op discussies zij het dat in discussies de opvattingen wat meer plooibaar zijn. In het debat en tijdens discussies worden tegengestelde of ten minste afwijkende opvattingen ingebracht en beargumenteerd. Ook het stellen van vragen behoort deel uit te maken van het arsenaal van de debater.

Het stellen van vragen kan voor verschillende doeleinden worden ingezet en heeft dus ook meerdere functies. Je toont er bijvoorbeeld mee

aan dat er wordt geluisterd en dat er - om welke redenen dan ook - belangstelling bestaat voor de inbreng van de ander. Daarnaast levert het stellen van vragen ook informatie op. Dat hoeft niet altijd informatie over de inhoud van de boodschap te zijn, het kan ook informatie zijn die iets zegt over de kwaliteit van die inhoud of over de kennis en vaardigheden van de boodschapper.

Een andere functie die het stellen van vragen in zich bergt is dat ermee sturing aan het gesprek, de discussie of het debat kan worden gegeven. In discussies en debatten kan het stellen van vragen zelfs als tactiek worden ingezet. Kritische vragen kunnen de opponent uit balans brengen of helemaal vastzetten.

Er zijn verschillende vormen voor de inrichting van de vragen. Een gangbaar hoofdonderscheid is dat van open en gesloten vragen. Een open vraag geeft ruimte voor of dwingt zelfs tot beschouwingen. De open vraag start meestal met woorden als wie, wat, waar, wanneer, waarom of hoe. Gesloten vragen worden meestal ingezet om sturing aan het gesprek, de discussie of het debat te geven. De gesloten vraag start met de persoonsvorm zoals “heb jij ...?” en dwingt min of meer tot een kort bevestigend of ontkennend antwoord.

We kunnen het hoofdonderscheid van open en gesloten vragen verder uitwerken in een reeks doelstellingen die achter de vraag schuilgaan. We noemen er enkele:

- *Verdiepende vraag*: Over het algemeen een open vraag met als doel meer informatie te krijgen over een onderwerp.
- *Trechtersvraag*: eigenlijk een reeks van gesloten vragen, een tactiek die vaak wordt toegepast in het debat. De opponent wordt ermee in een ja of nee-ritme gebracht en wordt uiteindelijk gedwongen om kleur te bekennen.
 - ~ *Bent u vóór democratie? Bent u voor inspraak van het volk? Dan bent u dus ook vóór het houden van referenda?*
- *Beslissingsvraag*: dwingt een keuze te maken:
 - ~ *Bent u voor of tegen?*
- *Retorische vraag*: Een vraag zonder een beoogd antwoord of waarop de vraagsteller zelf het antwoord zelf geeft.
 - ~ *“Bent u voor lagere overheidslasten...? Natuurlijk bent u dat!”*
- *Reflecterende vraag*: wordt gesteld om te controleren of wat is gezegd ook is begrepen:
 - ~ *Bedoelt u te zeggen ...? Veronderstelt u dat ...?*
- *Suggestieve vraag*: een vraag met een ingesloten opvatting of waarin het antwoord al wordt gegeven
 - ~ *U bent het toch me mij eens dat...?*
 - ~ *Je zult je wel afvragen of ...?*
 - ~ *Besluit u vrijwillig tot gemeentelijke fusie of moet de fusie worden opgelegd?*
- *Hypothetische vraag*: Een dergelijk vraag wordt gesteld om de fantasie te prikkelen of – wat journalisten vaak doen - om iemand uitspraken te ontlokken of een relletje te veroorzaken.
 - ~ *Stel dat de wethouder u niet goed heeft geïnformeerd, welke consequenties verbindt u daar dan aan voor zijn positie?*

Het stellen van vragen kan dus bepalend zijn voor het verloop van het debat. Ook als de argumenten voor de eigen opvatting zijn verbruikt kan het stellen van de juiste vragen en vervolgens de beantwoording daarvan inspireren tot aanvullende argumentaties.

5.5.4 Argumenteren

In discussies en in het debat is het van belang dat je anderen weet te overtuigen van de juistheid van jouw standpunt. De argumentatie vormt het fundament onder de stelling of opvatting. De indicator, het verbindingswoord leidt tot de argumenten. Voorbeelden van ingeleide standpunten en indicatoren zien we in onderstaande tabel.

Opvatting/standpunt	Argument/onderbouwing
Ik vind dat (...)	want (...)
De conclusie is (...)	omdat (...)
Het mag duidelijk zijn dat (...)	het is namelijk zo dat (...)
Volgens mij (...)	aangezien (...)
Dit moet zo zijn...	anders zou (...)

Het is overigens niet altijd nodig om een opvatting te onderbouwen, zeker niet als die breed wordt gedeeld. Die opvatting kan dat weer wel worden geëxtrapoleerd naar andere opvattingen.

~ Iedereen weet dat (...) Je kunt dus gerust stellen dat (...)

Mocht iemand protest aantekenen tegen de niet onderbouwde opvatting die is verpakt in een zin die start met bijvoorbeeld “iedereen weet...” dan zul je alsnog met een onderbouwing moeten komen.

Hoe bouw je je argumenten op?

Op deze vraag kan geen algemeen antwoord worden gegeven. Er zijn verschillende methoden voor de opbouw. Zo kan worden gekozen voor een start met minder doorslaggevende argumenten voor de stelling. De argumenten worden vervolgens steeds zwaarder waarbij het meest doorslaggevende argument aan het slot wordt gepresenteerd. Het betoog loopt zo op naar een climax.

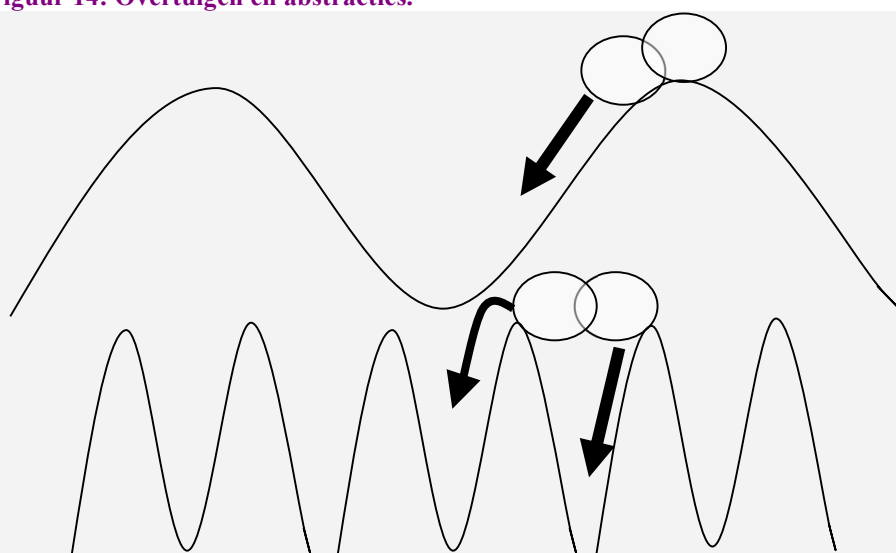
Er kan ook worden gekozen voor de methode om het zwaarste argument als eerste op te voeren. Voordeel daarvan is dat de inleider direct de aandacht naar zich trekt.

Om iets van objectiviteit te suggereren kan het nuttig zijn ook tegenargumenten in te bouwen zodat voor de opponent in het debat, maar vooral voor de toehoorders het gevoel van een evenwichtige benadering ontstaat. Bij een dergelijke keuze kan het zijn dat op voorhand al wat wind uit de zeilen van de opponent wordt genomen.

Belangrijk in de opbouw van het betoog is ook de mate van samenhang van de ingebouwde argumentatie. Bij een grote verwevenheid van de

gebruikte argumenten bestaat het risico dat als één argument uit de keten met goede tegenargumenten wordt bestreden het hele betoog in duigen valt. Het gebruik van verschillende argumenten die elk op zich en los van elkaar de stelling onderbouwen wordt het geheel minder kwetsbaar. Niettemin kan toch voor een samenhang worden gekozen als het geheel juist de stelling krachtig onderstreept en – naar verwachting – weinig valide argumenten kunnen worden bedacht om het de stelling met die argumentatie te ontkrachten.

Figuur 14: Overtuigen en abstracties.



Bij het overtuigen van een gesprekspartner of van een gehoor tijdens een debat is de kans op succes het grootst als het betoog start op een hoog abstractieniveau. In dat geval vindt de spreker makkelijk aansluiting bij de beleving van zijn gesprekspartner of zijn gehoor. Vanuit een op dat moment gecreëerd bondgenootschappelijk gevoel is het eenvoudiger om het gehoor te overtuigen van de eigenlijke boodschap die doorgaans op een lager abstractieniveau ligt. Indien bij het betoog zou worden gestart op dat lagere abstractieniveau is de kans op een tegengestelde opvatting veel groter. Indien de eerste confrontatie start met tegenovergestelde opvattingen ontstaat direct een vorm van polarisatie waarmee het veel moeilijker wordt om de gesprekspartner of in elk geval een gedeelte van het gehoor te overtuigen. Als voorbeeld een ingekort betoog waarin een korting op de gemeentelijke subsidieverlening worden bepleit:

Hoog abstractieniveau: *“Op de lange duur kan niemand meer uitgeven dan wat er binnenkomt. Dat geldt voor de overheid evenzeer als voor privé-huishoudens. Vanwege de economische crisis zullen de gemeenten de komende jaren orde op zaken moeten stellen om hun begrotingen in evenwicht te houden.”*

We dalen nu verder af in het abstractieniveau en worden daarmee concreet: *“Er kan niet aan worden ontkomen om daarbij alle gemeentelijke uitgaven kritisch te beoordelen. Aan bezuinigingen valt niet te ontkomen. Ook op de subsidies die door de gemeente worden uitgekeerd aan verenigingen en andere instellingen zal moeten worden gekort.”*

Zo gesteld is de kans op begrip en acceptatie veel groter dan wanneer direct zou worden aangegeven dat de gemeente voornemens is om te korten op subsidieverleningen en pas daarna de argumentatie zou aandragen. De laatste benadering leidt onmiddellijk tot polarisatie waarmee ook direct een hoge drempel wordt opgeworpen voor acceptatie van de boodschap. In figuur 14 is één en ander schematisch weergegeven.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van tactieken die voor wat betreft de argumentatie in een betoog, verderop in het debat dan wel in een discussie kunnen worden ingezet:

- *Dialectisch betoog*: zaken of opvattingen worden tegenover elkaar geplaatst en vervolgens tegen elkaar afgewogen.
- *Van algemeen naar bijzonder*: We dalen hier feitelijk af in abstractieniveau. Het hogere abstractieniveau leidt doorgaans tot een betere aansluiting bij het publiek waardoor polarisatie direct bij de inbreng van de eerste argumenten wordt voorkomen (zie ook figuur 14 en de toelichting daaronder)
- *Kettingredenering*: Een opeenvolgende reeks van argumenten, vaak ook van abstract naar bijzonder, die uiteindelijk tot de conclusie leiden. Het voorbeeld onder figuur 14 kan tevens worden gezien als kettingredenering.
- *Het compromis*: Een compromis heeft een structuur die noorkomt op het volgende voorbeeld:
 - o “Partij A stelt dat ..., daartegenover stelt partij B dat ... Beide standpunten hebben gemeen dat... Hierop voortbordurend denken wij dat ...”
- *Emotionele kleuring*: In het hoofdstuk communicatie zagen we al dat een belangrijk deel van onze communicatie wordt ingekleurd door emoties. In het debat kan ook worden ingespeeld op emotionele gevoelens. Hiermee beïnvloeden we de perceptie van het publiek. Niet alleen de inhoud van de boodschap, maar ook de wijze waarop de boodschap wordt gebracht kan emotionele kleuring hebben.
 - o “Ik sprak onlangs een moeder die haar kind heeft verloren door een verkeersongeval toen het op weg was naar school. Zoïets wens je niemand toe. Wij mogen onze ogen niet sluiten voor de onveilige situaties in ons wegenpatroon. Met de aanleg van drempels en 30 km-zones kunnen we de verkeersveiligheid in onze gemeente een forse impuls geven. Een forse investering maar de prioriteit is wat mij betreft hoog (...)”

5.5.5 Reageren

Bij een vraag, een interruptie of een beargumenteerd weerwoord moet een keuze worden gemaakt tussen een directe reactie, een uitgestelde reactie of een ontwijking. Daarbij is het van belang om een inschatting te maken of het om een serieuze vraag of opmerking gaat of het louter om een verstoring van het betoog te doen is of dat het een valkuil is. Als de mogelijke reactie hierop een verduidelijking inhoudt van opvattingen of standpunten, dan is het goed om direct op de inbreng van de opponent in te gaan. Mocht de interruptie vooral zijn bedoeld om de lijn in het verhaal te verstoren dan is het beter om met een zéér korte reactie de inbreng van de ander te parkeren en daar - voor zover dan nog relevant - later op terug te komen. Als de interruptie mogelijk als valkuil werd ingezet dan is een gepaste reactie op zijn plaats. Dat kan een gebaar zijn, een glimlach of een ad rem reactie liefst met humor.

Stel een wethouder in een gemeente informeert de gemeenteraad over een financieel probleem dat zich binnen zijn portefeuille heeft voorgedaan. De intentie is

dat hij in zijn betoog een beoogde oplossing voor dat probleem wil voorstellen, maar voordat hij daaraan toe is wordt vanuit de oppositie geïnterrupteerd: “*Wet-houder als ik dit zo hoor gaat u uw ontslag aankondigen?*” Een gepaste reactie zou een gulle lag kunnen zijn en een voortzetting van het beoog (negeren) of een ad rem opmerking “*Nee meneer, als tijdens uw vakantietrip de benzine opraakt gaat u ook niet met de trein terug naar huis maar zoekt u zo snel mogelijk een benzinstation op.*”

Er zijn natuurlijk meerdere methoden voor een gepaste reactie. Hieronder worden enkel technieken toegelicht:

- *Transformatietechniek*: Bij de transformatie wordt een eventueel ingebracht bezwaar omgezet in een vraag. Vervolgens wordt de opponent uitgenodigd om samen op zoek te gaan naar het antwoord.
 - o *U denkt dat mijn oplossing niet haalbaar is. Waar ziet u dan een probleem ontstaan? Hoe groot is de kans daarop en kunnen we dat probleem mocht zich dat voordoen niet heel eenvoudig oplossen?*
- *Voorwaardelijke instemming*: Met een voorwaardelijke instemming toon je begrip voor het probleem van de vragensteller.
 - o *"Hier hebt u een punt maar wat is nu het geval..."*
 - o *"Het klopt wat u zegt, maar daar staat tegenover dat ..."*Door mee te bewegen in de argumentatie van de vragensteller bouw je een brug om over te steken. Soms is het handig om daarbij eerst op een hoger abstractieniveau aansluiting te zoeken (zie in dit verband ook figuur 14 met toelichting).
- *Reflectietechniek*: Ook hier zoeken we eerst aansluiting in de belevingswereld van de vragensteller. Dit kan op een hoger abstractieniveau of op een terrein waar weinig verschil van mening zal bestaan
 - o *"U ziet dus ook dat zich hier een probleem voordoet. Ziet u dan ook een mogelijkheid om dat probleem aan te pakken zonder onze doelstelling uit het oog te verliezen?"*
- *Compensatietechniek*: Bij de compensatietechniek wordt een ogenschijnlijk objectieve benadering ingezet. Nadelen van de voorgestane oplossing worden benoemd en de voordelen worden daar tegenover geplaatst.
 - o *"U heeft gelijk, maar er staat tegenover ..."*
 - o *"Het is juist dat optie A meer kosten met zich brengt dan optie B, maar optie A is meer duurzaam en biedt daarnaast ook andere voordelen. Wij hebben alles zorgvuldig afgewogen, ook het nadeel dat u signaleert maar..."*
- *Identificatietechniek*: Ook bij de identificatietechniek spelen we in op de belevingswereld van de vragensteller door hem in eerste aanleg gelijk te geven maar vervolgens wordt het antwoord afgebogen.
 - o *"Dit was ook mijn eerste gedachte maar toen ik mij hierin verdiepte..."*
- *Isolatietechniek*: De isolatietechniek wordt ingezet als er veel bezwaren dreigen te worden opgeworpen. We voorkomen met deze techniek dat na iedere kritische reactie er weer nieuwe worden bedacht. We proberen dan alle negatieve reacties in een keer op tafel te krijgen.
 - o *Zien we nog andere bezwaren tegen mijn voorstel? Dan zal ik die in samenhang met u te bespreken.*
- *Vraag of opmerking negeren*: Soms is het nodig om het initiatief terug te nemen. De daarbij in te zetten methoden zijn zeer divers. Zo

kunnen onwelgevallige vragen worden genegeerd of met een totaal ander antwoord worden omzeild. Ook andere vragen kunnen hierbij worden ingevoegd en worden beantwoord. Een korte pauze gevolgd door een inleidende zin kunnen in dit verband wonderen doen:

- *OK. Laat ik beginnen met...*

Bij de voorbereiding van het debat is het ook goed om mogelijke reacties te inventariseren. Een vereiste daarbij is dat we over onze eigen (voor-) oordelen heenstappen.

Een methode die daarbij kan worden gehanteerd is de “ja-maar” oefening. Hierbij gaan we uit van onze eigen stelling. We nemen een moment de tijd, niet meer dat één of twee minuten, om onbeargumenteerd zoveel mogelijk redenen op te sommen waarom we vóór de stelling moeten zijn (ja). In feite conditioneren we hierbij onze hersenen om louter positief te denken. In deze ronde moet worden vermeden om nuances in onze benadering te weven. Een voorwaardelijk “ja” is dus ten strengste verboden.

Als we na één of twee minuten geen redenen meer kunnen bedenken om vóór te zijn betreden we de stoel van de advocaat van de duivel. We gaan in een nieuwe ronde zoveel mogelijk redenen bedenken waarom we juist tegen onze eigen stelling zouden moeten zijn (...maar...). Wellicht is deze ronde wat makkelijker op te zetten als we ons proberen voor te stellen dat de stelling afkomstig is van iemand die beslist niet op onze sympathie kan rekenen. Het zou bij ons in deze ronde een genoegen moeten scheppen om zoveel mogelijk redenen te bedenken waarom we tegen de stelling moeten zijn. Ook hier conditioneren we onze hersenen, maar nu voor een negatieve benadering. En ook hier is elke nuance uit den boze. Zodra we merken dat we een voorwaardelijk nee bedenken, weten we dat we ons in deze ronde onvoldoende hebben geconditioneerd.

Ook de “maar-” ronde beëindigen we na één of twee minuten als we geen negatieve redenen meer kunnen bedenken. We stappen dan over op het beredeneren van onze positieve en negatieve inbreng. In die beredeningsronde is alles geoorloofd. Hier brengen we de nuances aan op onze bedeksels. Ook bedenken wij hierbij welke vragen er eventueel nog rijzen waaraan niet direct een positief of negatief argument kan worden opgehangen.

Als de “Ja-maar” methode met aandacht voor de spelregels is doorlopen, ben je inhoudelijk goed voorbereid op het debat. Negatieve inbreng van opponenten komt dan niet als een verrassing, want de meeste redenen die daarbij worden aangevoerd heb je zelf ook al bedacht en – als het goed is – beargumenteerd terzijde geschoven. In het debat zelf komt het dan nog slechts neer op de retoriek en de toepassing van debattechnieken.

5.5.6 Drogredenen en andere discussie- en debattrucs

In de subparagrafen hierboven over argumenteren en reageren hebben we al het nodige gezegd over de debattechnieken. In discussies en debatten wordt naast die techniek niet zelden, soms ook onbewust vanuit een automatisme, gebruik gemaakt van drogredenen en andere trucs of handigheden die het verloop van de discussie of het debat beïnvloeden.

In deze laatste subparagraaf zullen we de meest voorkomende trucs behandelen, vooral om ze te kunnen herkennen.

Debattrucks zijn methoden die vaak niets met de inhoud van argumenten te maken hebben. Ze worden doorgaans in stelling gebracht als er geen goede argumenten meer kunnen worden gevonden. De inzet van debat-trucks bergt risico's in zich. Als met een gepaste reactie het publiek kan worden duidelijk gemaakt dat de geplaatste opmerking elke relevantie mist kan de truck zich tegen de spreker zelf keren. Het ontbreken van steekhoudende argumenten wordt hierbij bloot gelegd.

Risico van debattrucks

Dit alles wil niet zeggen dat elke debattruc uit den boze is. We zagen al dat het geven van emotionele kleuring argumenten kunnen versterken. Die kleuring moet dan wel gepast zijn. Het hulpmiddel mag niet zwaarder worden dan de eigenlijke argumentatie.

Gepaste kleuring

Drogredenen zijn inhoudelijk bedrieglijk. Ze hebben de vorm argumen-ten maar zijn dit feitelijk niet. We laten een aantal debattrucks waaronder drogredenen de revue passeren:

Drogredenen en andere debattrucks

- *Debat voorkomen*: Hier stellen we het debat zelf ter discussie. Ook het veranderen van het onderwerp voorkomt dat een debat wordt gevoerd over een oorspronkelijk ingebracht onderwerp. Een variant hierop is de poging om een standpunt van de ander min of meer ta-boe te verklaren.

- debat voorkomen

- *Bluffen*: Van bluff is ondermeer sprake als iemand doet voorkomen dat hij meer weet of kan dan wat feitelijk het geval is.

- Bluf

- *Clichés en dooddoeners*: Voorbeelden van clichés en dooddoeners zijn er in overvloed. We noemen er enkelen:

- clichés

- *Zo doen wij dat hier niet*
- *Bluffen*
- *Een beroep doen op wetenschap of autoriteit*
- *valse tegenstellingen / vals alternatief*
- *te vroege conclusies*
- *generalisaties, simplificaties of juist moeilijker maken dan het is*
- *oorzaak en gevolg omdraaien*

- *Overtuigen zonder argumenten*: Ook hier slechts enkele voorbeel-den

- Overtuigen zonder ar-gumenten

- *het zal duidelijk zijn dat...*
- *iedereen weet...*
- *het is en gegeven dat ...*

- *Valse dilemma's*: Bij valse dilemma's wordt een beperkte keuze voorgelegd met twee ongunstige opties: "hangen of wurgen?"

- Valse dilemma's

- *Valse vergelijkingen*: Bij een valse vergelijking worden elementen uit een maatregel vergeleken met een ontwikkelingen die een zeer negatief in het geheugen zijn geprent. Een bekend voorbeeld hier-van is de invoering van de verplichte legitimatiebewijzen. Tegenstanders verwezen naar de legitimatieplicht in de oorlogsjaren en waartoe dat heeft geleid.

- Valse vergelijkingen

- *De ander aanvallen*: Aanval past natuurlijk in discussies en in het debat. Het wordt een truck als het wordt toegepast zoals in de volgende voorbeelden:

- Aanvallen

- *Persoonlijke aanval los van de stelling.*
- *Iemand iets eerst in de mond leggen: "u zegt" en daarop vervolgens aanvallen.*
- *De ander verwijten dat de stelling niet wordt onderbouwd.*
- *Iemand belachelijk maken.*
- *Iemand gebrek aan kennis verwijten.*
- *Iemands objectiviteit in twijfel trekken.*

-

- *Non verbale trucs*: Veel van de trucs hierboven kunnen ook non-verbaal worden ingezet zoals heftig hoofdschudden, verveeld kijken, schouders ophalen enzovoorts. Vooral non verbaal gedrag kan mensen behoorlijk uit hun ritme halen. Wees hier dus zelf op bedacht.

- Non verbale trucs

Hoe te reageren op debattrucs?

Passende reacties

We kunnen voor wat betreft de meest adequate reactie op debattrucs niet alle varianten behandelen. Een passende reactie is sterk afhankelijk van het verloop van het debat en van de vaardigheden van de debaters zelf.

In het algemeen kan wel worden gesteld dat je te allen tijde moet voorkomen dat je in het defensief raakt. Het in de touwen werken van de opponent is immers één van de doelstellingen tijdens een debat. Probeer zelf het initiatief te houden, hoe verleidelijk een verdedigende inhoudelijke reactie soms ook is. Dit geldt met name voor reacties op een persoonlijke aanvallen. Daarbij leidt een inhoudelijke reactie in de meeste gevallen tot escalatie en dan is er nagenoeg geen weg meer terug. Wellicht zou je hier nog wél kunnen stellen dat de aanvaller niet goed is geïnformeerd met direct daaraan gekoppeld een verzoek om de persoon en de zaak gescheiden te houden en bij het onderwerp te blijven. Vervolgens neem je het initiatief weer over met een argument of vraag puur gericht op het onderwerp.

Louter als voorbeeld om aan te geven dat creativiteit geboden is bij het ad rem reageren op debattrucs laten we nog een paar denkbare reacties de revue passeren:

- *Het valse dilemma*: steek je duim omhoog, en vraag of dit je pink of wijsvinger is. Aan de hand hiervan kun je zeer beeldend duidelijk maken dat de door de opponent voorgelegde keuze onzinnig is.
- *De valse vergelijking*: Laat degene die de vergelijking maakt uitleggen welke overeenkomsten er zijn. In dat geval wordt meestal direct duidelijk dat de vergelijking niet opgaat.

- *Bluffen*: Ook hier kan een vraag om nadere uitleg of een verdere toelichting direct blootleggen dat er veel lucht zit in de argumentatie van de opponent.

5.5.7 Regels en debatvormen

Belangrijk voor een goed verloop van het debat zijn de regels waaraan het is gebonden. Meestal hebben de debaters gelegenheid om zich op een debat voor te bereiden. Die regels zijn nogal divers en bepalen uiteindelijk de aard van het debat.

In wedstrijddebatten wordt vaak gekozen voor de *Amerikaanse Parlementaire debatvorm*. Daarbij spelen 2 teams te weten de Regering als voorstander en de oppositie als tegenstander. Elk team heeft twee sprekers. Voorbereidingstijd ca 15 min. Hierbij wordt een standaard spreekvolgorde aangehouden:

- Bij een opbouwende beurt van de Minister President wordt het onderwerp voor het debat geïntroduceerd (3-4 min) .
- De eerste tegenstander weerlegt van de argumentatie van de eerste voorstander en het brengen de belangrijkste argumenten tegen in.
- De tweede voorstander weerlegt de argumentatie van de eerste tegenstander en gaat in op de weerlegging van diens argumentatie van de eerste voorstander. Hij breidt het verhaal van de eerste voorstander uit met aanvullende argumenten.
- De tweede tegenstander gaat in op wat de tweede voorstander zegt en de maakt argumentatielijn van eerste tegenstanders af (of breidt die uit).
- Korte interrupties kunnen door sprekers kort na de start en kort voor de afronding van hun beurt (zelf) worden toegestaan. Het te weinig <3 toestaan wordt negatief beoordeeld!
- Tijdens de conclusiebeurten (geen interrupties) wordt van de sprekers verwacht dat zij het debat samenvatten. Zij leggen uit waarom hun team de betere argumenten had. Het inbrengen van nieuwe argumenten in de conclusiebeurt is niet toegestaan, het inbrengen van nieuwe voorbeelden om reeds ingebrachte argumenten te illustreren mag wel.
- Een jury bepaalt wie het debat heeft gewonnen.

Een bekende vorm van televisie is het *Lagerhuisdebat*. Hier gelden veel minder regels. Voor en tegenstanders van een stelling opgeworpen door de gespreksleider gaan met elkaar in debat. Deelnemers mogen kort ingaan op de stelling of op wat door anderen hierover wordt gezegd. Zij vragen het woord door opstaan. De gespreksleider geeft steeds het woord. Duur per debat is ca 10 min.