

TNO-rapport
Intro/P98-005

PARTICIPATIEVE BELEIDSONTWIKKELING
Theorierapport

TNO Intro

Schoemakerstraat 97
Postbus 6041
2600 JA Delft

Telefoon 015 269 69 00
Fax 015 262 43 41

Datum
December 1998
P98-005
Afdeling Planning

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden
vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd
uitgebracht, wordt voor de rechten en
verplichtingen van opdrachtgever en
opdrachtnemer verwezen naar de
'Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks-
opdrachten aan TNO', dan wel de
betreffende terzake tussen partijen
gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van het TNO-rapport
aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Auteur(s)
Dr. Ir. M.A. de Lange
Drs. F.J.C.M. van der Schoot
Drs. M. Duijn

© 1996 TNO

TNO Intro doet onderzoek en geeft adviezen op het gebied
van infrastructuur, transport en regionale ontwikkeling met
als doel versterking van de regionale concurrentiekracht.

Nederlandse Organisatie voor toegepast-
natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

SAMENVATTING

Sinds 1996 loopt bij TNO Inro het VROM-doelfinancieringsprogramma 'Sturen op afstand'. Dit programma heeft betrekking op beleidsvoering in complexe netwerken van wederzijds afhankelijke actoren. In dit rapport worden de theoretische achtergronden uiteengezet.

Veel beleidsproblemen hebben een complex karakter in analytische en sociale zin. Analytische complexiteit wordt bepaald door de hoeveelheid technisch-inhoudelijke kennis die over een probleemsituatie beschikbaar is. Sociale complexiteit is een resultante van de mate waarin consensus bestaat over te behalen doelen. Wanneer een complex beleidsprobleem een plaats op de beleidsagenda krijgt, gaan nog twee andere typen van complexiteit een rol spelen: de complexiteit van de beleidscontext en van de politieke context. Een complexe beleidscontext wordt enerzijds gevormd door de geschiedenis van het beleid en de mate waarin het beleid weerstand vanuit de samenleving ondervindt. Anderzijds zijn vele actoren betrokken bij het beleidsprobleem met verschillende, vaak tegenstrijdige, visies op het probleem en mogelijke oplossingen. Een complexe politieke context wordt bepaald door het politiek belang van een beleidsprobleem. Centraal staan vragen als: 'hoe hoog staat een beleidsprobleem op de politieke agenda' en 'hoe wordt de mate van urgentie en actualiteit beoordeeld door de besluitvormers'.

Het oplossen voor complexe beleidsproblemen, vraagt om een goede inrichting van zoekprocessen. Relevante criteria daarbij zijn effectiviteit en efficiëntie, een goede inhoudelijke kwaliteit en voldoende steun binnen de politiek, het beleidsveld en de samenleving. Een participatieve aanpak is in zulke situaties vaak geschikt. Dat houdt in dat van betrokken belanghebbenden, waaronder actoren uit het beleidsveld en burgers, gevraagd wordt een substantiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van beleid. Door zo'n *open sturingsconcept* te hanteren is het mogelijk beleid te ontwikkelen dat aan de criteria voldoet. Door participatie in het proces van beleidsontwikkeling wordt de slagingskans van het beleid aanzienlijk vergroot.

Een proces van participatieve beleidsontwikkeling (PBO) kent vier fasen:

1. voorbereiding;
2. probleemstructurering;
3. het genereren, formuleren en evalueren van alternatieven;
4. het vergelijken van alternatieven en het doen van aanbevelingen.

De voorbereiding is gericht op het in kaart brengen van de randvoorwaarden waaronder een PBO-traject uitgevoerd moet worden. Het gaat hierbij om inhoudelijke, procesmatige en organisationele randvoorwaarden. De fase van probleemstructurering is te omschrijven als het vinden van een definitie van een problematische situatie waar alle partijen zich in kunnen vinden. De probleempercepties van de betrokken actoren vormen daarbij het uitgangspunt. Na gezamenlijke formulering van een probleemdefinitie komt het genereren van alternatieve oplossingen voor het probleem aan bod. Vervolgens worden de beleidsalternatieven onderworpen aan een ex ante

evaluatie. Op voorhand worden de verwachte (neven)effecten van alternatieve oplossingen in kaart gebracht. Aan de hand van zo'n consequentie-analyse wordt bepaald welke alternatieven voor implementatie in aanmerking komen.

De klassieke wijze van beleidsontwikkeling leidt niet altijd tot kwalitatief goede beleidsadviezen. Bovendien is het democratische gehalte soms onder de maat omdat uitvoerende actoren en degenen die 'doelwit' van het beleid zijn, onvoldoende invloed uit kunnen oefenen op de totstandkoming van het beleid. Tevens worden door de beperkte input van informatie en opinies, vaak eenzijdige en onjuiste beleidsadviezen geformuleerd die niet gebaseerd zijn op volledige informatie. PBO kan aan deze bezwaren tegemoet komen.

PBO kan volgens vier organisatiemodellen ingericht worden waarin de verantwoordelijkheden van de beleidsanalist en van de andere betrokken partijen steeds verandert. De PBO-modellen bevinden zich op een continuüm tussen geen participatie enerzijds en volledige participatie anderzijds. In de vier modellen liggen de verantwoordelijkheden van de beleidsanalist en actoren steeds anders. Deze verantwoordelijkheden zijn in zekere zin complementair. Dat houdt in dat de verdeling van verantwoordelijkheid voor de analytische input en voor de analytische output naar mate de inbreng van de actoren toeneemt weliswaar anders komt te liggen maar in elk organisatiemodel gewaarborgd is. Dus: wat de ene partij aan taken afstaat, moet door de andere worden ingevuld. De verantwoordelijkheid van de beleidsanalist verschuift van inhoudelijk naar in procesmatig wanneer de inbreng van de beleidsactoren groter wordt. Toename van de verantwoordelijkheden van de beleidsactoren houdt in dat de sturende rol van de beleidsanalist afneemt. Dit betekent dat de uitkomst van het proces van beleidsontwikkeling meer ongewis wordt maar dat het wel steeds beter aansluit bij de maatschappelijke context.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Opdracht en werkwijze	1
2 Theoretisch kader voor participatieve beleidsontwikkeling	2
2.1 Uitgangspunten	2
2.2 Karakterisering van beleidsproblemen	2
2.3 Complexe beleidsproblemen en sturing	6
3 Participatieve beleidsontwikkeling uiteengelegd	9
3.1 Fasen in het beleidsproces	9
3.2 Vormen van participatieve beleidsontwikkeling	12
4. Conclusies	19
Literatuur	20
Bijlage 1 De PBO-matrix	21
Bijlage 2 Korte beschrijvingen van methoden en technieken uit de PBO matrix	29

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds 1996 loopt bij TNO Inro het VROM-doelfinancieringsonderzoek 'Sturen op afstand'. Sturen op afstand heeft voor een belangrijk deel betrekking op beleidsvoering in complexe netwerken van wederzijds afhankelijke actoren. De principes van netwerksturing kunnen dan ook gebruikt worden bij de invulling van het concept 'Sturen op afstand'. Dit leidt er toe dat er meer aandacht komt voor 'coproductie' in beleidsformulering in de vorm van open processen tussen beleidsmakers en beoogde 'beleidsuitvoerders'. Een van de manieren om coproductie vorm te geven is participatieve beleidsontwikkeling (PBO). Dit document brengt de theoretische-methodische stand van zaken rond PBO in beeld. Een tweede rapport "Armoedebeleid en PBO" gaat in op een concrete toepassingsmogelijkheid van PBO die in het kader van het doelfinancieringsonderzoek voor DGVH is ontwikkeld.

1.2 Opdracht en werkwijze

DGVH heeft TNO Inro verzocht te onderzoeken op welke wijze de beleidsontwikkeling met betrekking tot armoedebeleid vanuit DGVH participatief vorm gegeven zou kunnen worden. Het onderzoek is in drie fasen onderverdeeld:

1. Inventarisatie en analyse van fundamentele en toegepaste literatuur:

Allereerst is een theoretische verkenning uitgevoerd naar participatieve beleidsontwikkeling (PBO). PBO is uiteengelegd in fasen, stappen en taken voor de beleidsanalist / beleidsontwikkelaar. Het resultaat is de 'PBO matrix' die als bijlage in dit rapport opgenomen is. Vervolgens zijn een aantal experimenten op het terrein van PBO aan de hand van de PBO matrix geïnventariseerd. Methoden en technieken die voorhanden zijn om verschillende beleidsanalytische taken op participatieve wijze uit te voeren zijn in kaart gebracht. De resultaten van deze exercitie zijn beschreven in deze rapportage.

2. Confrontatie met het Armoedebeleid:

In de tweede fase is een workshop belegd met beleidsmedewerkers van DGVH. In deze workshop zijn de inhoudelijke aspecten van het armoedebeleid geïnventariseerd door middel van een 'brainwrite' sessie. De resultaten van de sessie zijn vervolgens gestructureerd door TNO Inro. De resultaten van deze exercitie zijn beschreven in het rapport "Armoedebeleid en PBO".

3. Integratie van inhoud en proces:

Tenslotte zijn de resultaten van fase 1 en fase 2 met elkaar geïntegreerd. De resultaten hiervan zijn, waar het de methodische kant betreft, beschreven in deze rapportage. De resultaten die de mogelijke aanpak van het armoedebeleid betreffen, zijn verwerkt in het rapport "Armoedebeleid en PBO".

2 PARTICIPATIEVE BELEIDSONTWIKKELING: DE CONTEXT

In het onderzoek staat centraal de vraag op welke wijze het begrip participatieve beleidsontwikkeling geoperationaliseerd kan worden zodat beleidsmakers, in hun strategische beleidsvorming, er een ondersteunend kader voor hun handelen in kunnen vinden. Voorafgaand aan de beantwoording van deze vraag wordt het begrip PBO in haar context geplaatst.

2.1 Uitgangspunten

Het centrale uitgangspunt van de theoretische verkenning is de volgende stelling :

“Complexe beleidsproblemen kenmerken zich door een hoge analytische en sociale complexiteit. Deze complexiteiten zijn interdependent. Om een kwalitatief goede oplossing van een complex beleidsprobleem te kunnen bereiken is een participatieve opzet van het beleidsontwikkelingsproces noodzakelijk.”

Veel beleidsproblemen waarmee beleidvoerende instanties als DGVH geconfronteerd worden, hebben een complex karakter. Deze complexiteit vindt zijn oorsprong in de analytische en sociale aspecten die de oplossing van beleidsproblemen ingewikkeld maken.

Het proces van beleidsontwikkeling ten aanzien van complexe beleidsproblemen kan op participatieve wijze ingericht worden. Dat houdt in dat van betrokken actoren, waaronder burgers, wordt gevraagd een substantiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van beleid. Voor een participatieve wijze van beleidsontwikkeling kunnen diverse argumenten worden aangedragen. Wanneer op basis daarvan wordt gekozen voor een participatieve aanpak, kan het proces van beleidsontwikkeling volgens vier organisatiemodellen worden ingericht.

In de organisatiemodellen staat de beleidsanalist of beleidsontwikkelaar centraal. Vanuit het perspectief van de analist wordt getracht de vraag te beantwoorden hoe participatieve beleidsontwikkeling vorm gegeven moet worden. We gaan in op de inrichting van (deel)processen, noodzakelijke vaardigheden, rollen en houdingen.

Het is van belang steeds in het oog te houden dat het in het navolgende gaat om beleidsontwikkeling, dat wil zeggen het traject dat vooraf gaat aan de besluitvorming. Het beleidsontwikkelingsproces wordt in deze rapportage opgevat als het traject dat doorlopen wordt vanaf het in kaart brengen van de complexiteit van een problematische situatie tot en met het formuleren van beleidsadviezen.

2.2 Karakterisering van beleidsproblemen

Complexiteit

In de beleidswetenschappelijke literatuur wordt de term beleidsprobleem verschillend gedefinieerd (Hoogerwerf; 1989, Nelissen; 1988, Geurts en Vennix; 1989, Hoppe en Van de Graaf; 1989). In

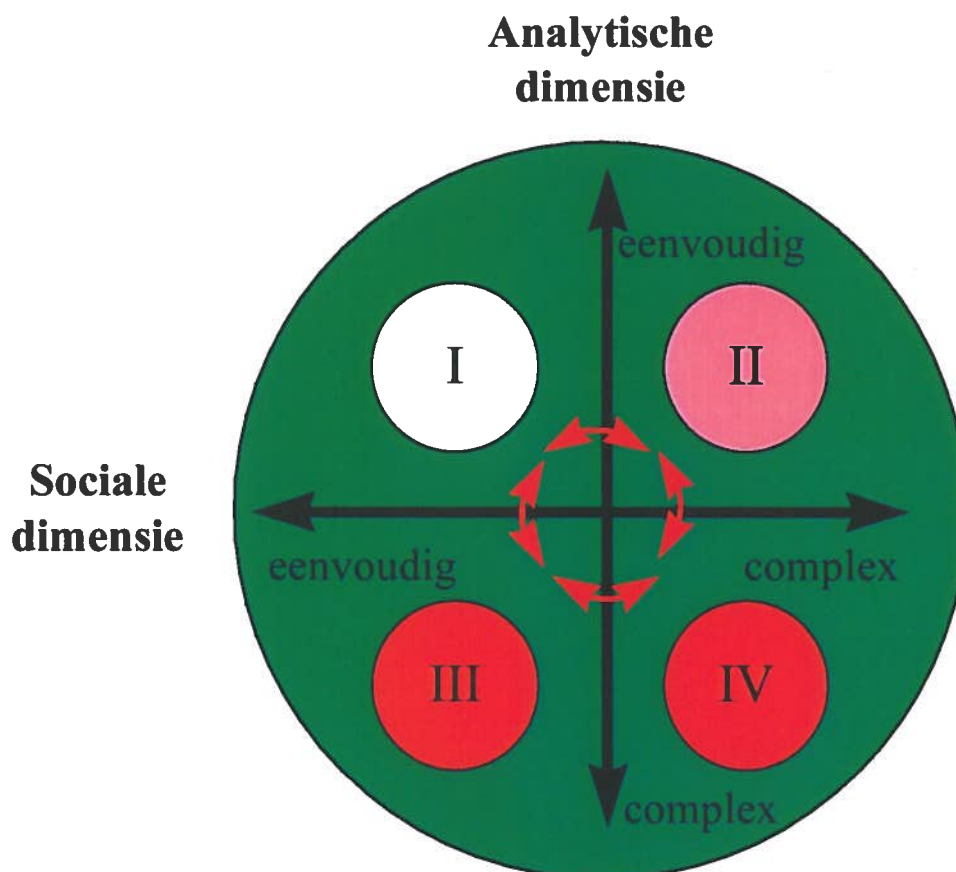
navolging van Hoppe en Van de Graaf zien wij een beleidsprobleem als een kloof tussen een maatstaf en een situatie, waarbij noch de maatstaf, noch de situatie en daarmee dus de kloof, objectieve gegevens zijn. Deze omschrijving van het begrip beleidsprobleem impliceert dat de beleidsanalist met twee typen van complexiteit rekening moet houden.

Ten eerste geldt voor de situatie dat de hoeveelheid technisch-inhoudelijke kennis die daar over beschikbaar is, kan variëren van groot tot klein. In het laatste geval spreken we van een beleidsprobleem met een grote *analytische complexiteit* waarin vele variabelen van belang zijn en waarbij de relaties tussen deze variabelen grotendeels onbekend zijn. Ten tweede kan voor wat betreft de maatstaven de mate waarin daar consensus over bestaat ook variëren van groot tot klein. In het laatste geval is er sprake van een hoge *sociale complexiteit*.

Het indelen van beleidsproblemen naar complexiteit

Door de analytische en de sociale dimensie van beleidsproblemen tegen elkaar af te zetten ontstaat een matrix met vier cellen.

Figuur 2.1 Karakterisering van beleidsproblemen I



Elke cel vertegenwoordigt een beleidsprobleem met een bepaald karakter. Wanneer de zekerheid van kennis en de consensus over maatstaven groot en het probleemoplossingstraject duidelijk zijn, is er sprake van een *eenvoudig op te lossen beleidsprobleem* (cel I)

Als er consensus bestaat over de maatstaven, maar de hoeveelheid technisch-inhoudelijke kennis over het beleidsprobleem is klein, dan is er sprake van een *complex wetenschappelijk probleem* (cel III). Oplossing van een dergelijk beleidsprobleem hangt af de hoeveelheid kennis die over het probleem opgebouwd kan worden. Daarbij moet volgens Rip (1992) rekening gehouden worden met het feit dat informatie vaak bij vele actoren verzameld moet worden waardoor controversen in het kennissysteem kunnen ontstaan. Als gevolg hiervan neemt de robuustheid van de kennis af.

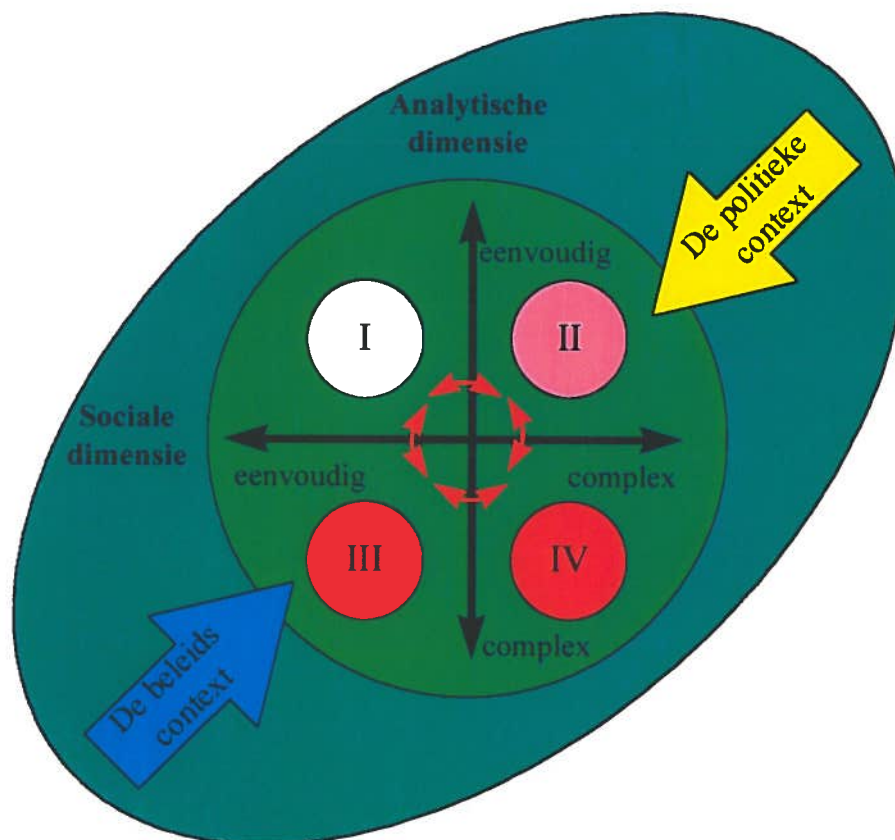
Indien de zekerheid van kennis groot is en de consensus over maatstaven klein, dan is er sprake van een *complex ethisch probleem* (cel II). Oplossingen voor het beleidsprobleem liggen dan alleen in het verschieft indien er in maatschappelijk opzicht overeenstemming bereikt kan worden.

De combinatie waarbij én de mate van consensus over de maatstaven én de aanwezige kennis klein is, wordt aangeduid als een *complex politiek probleem* (cel IV). Beleidsproblemen in deze categorie zijn het verst verwijderd van een oplossing omdat zowel de noodzakelijke deskundigheid als het benodigde maatschappelijk draagvlak ontbreekt om tot een oplossing te komen.

Een probleem op de beleidsagenda: de complexiteit van de beleids- en politieke context

Wanneer een analytisch en/of een sociaal complex beleidsprobleem daadwerkelijk op de beleidsagenda wordt gezet, gaan nog twee andere typen van complexiteit een grote rol spelen: de complexiteit van de beleidscontext en van de politieke context.

Figuur 2.2 Karakterisering van beleidsproblemen II



Dus: ten derde wordt het karakter van beleidsproblemen ook bepaald door *de complexiteit van de beleidscontext*. Het gaat dan om de context waarin het beleid zich afspeelt. Deze context wordt enerzijds gevormd door de geschiedenis van het beleid en de mate waarin het beleid weerstand vanuit de samenleving ondervindt. Anderzijds zijn vaak vele actoren betrokken bij het beleidsprobleem. Actoren hebben verschillende, vaak tegenstrijdige, visies op het probleem en mogelijke oplossingen. Dit vergroot de complexiteit van het beleidsprobleem.

Ook het systeemkarakter van complexe beleidsproblemen (Ackoff; 1974, Dunn; 1981, Eden; 1983) speelt hierbij een rol. Doordat voor veel beleidsproblemen geldt dat de aanpak ervan niet beperkt kan worden tot één beleidssector, is de beleidscontext waarin beleidsproblemen spelen, vanzelfsprekend complex.

Ten vierde is *de complexiteit van de politieke context* een gegeven waarmee de beleidsanalist rekening moet houden. Het politiek belang van een beleidsprobleem bepaald deze vorm van

Centraal staan vragen als: 'hoe hoog staat een beleidsprobleem op de politieke agenda' en 'hoe wordt de mate van urgentie en actualiteit daarvan beoordeeld door de besluitvormers'.

Bij het voorgaande moet bedacht worden dat beleidsproblemen geen statisch karakter hebben. Integendeel, de meeste beleidsproblemen kennen een hoge dynamiek. Wanneer er van uitgegaan wordt dat complexe beleidsproblemen een systeemkarakter hebben, betekent dit dat ze in navolging van systemen als 'open en dynamisch' beschouwd moeten worden. Daaruit volgt dat zowel problemen als oplossingen een momentopname zijn van een dynamisch proces (Ackoff; 1974). Problemen en oplossingen zijn voortdurend in beweging. Dus: problemen blijven niet 'opgelost' maar veranderen gedurende het proces van beleidsontwikkeling voortdurend van karakter als gevolg van ontwikkelingen op het sociale- en technisch-inhoudelijke vlak en doordat er tussentijdse beslissingen genomen worden. Met andere woorden hun positionering in de matrix verschuift over de cellen heen.

In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de dynamiek van een complex probleem dat op de beleidsagenda is geplaatst.

De Betuwelijn-casus.

In eerste instantie werd de aanleg van deze goederenspoorlijn gepropageerd vanuit de idee dat de Rotterdamse Haven via alle modaliteiten met het achterland verbonden zou moeten zijn. Ook vanuit de milieubeweging werd dit streven ondersteund: het zou immers een vermindering van het wegverkeer tot gevolg hebben. In deze eerste fase is er sprake van een beperkte kring van betrokkenen, met daarin een hoge mate van consensus over het vraagstuk. In sociaal-maatschappelijk opzicht kwam echter al snel een discussie tussen belangengroepen op gang. De economische rentabiliteit van deze investering werd door sommigen in twijfel getrokken. Er was sprake van een situatie met hoge sociale complexiteit. Het beleidsprobleem bevond zich op dat moment in cel twee van de matrix. Het besluit een klassieke spoorlijn aan te leggen volgens het nu bekende tracé bracht veel sociale onrust te weeg. Het nimby-effect kreeg de overhand in de Betuwe. Analytisch gezien werd door dit besluit de zaak eenvoudiger. De nutsvraag werd door het besluit impliciet beantwoord en de keuze voor een klassieke spoorlijn had tot gevolg dat het project op basis van bestaande technieken uitgevoerd kon worden. Daarmee verschoof het beleidsprobleem naar cel drie op de matrix. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van belanghebbenden werden vervolgens technische alternatieven aangedragen zoals gedeeltelijke ondertunneling van het traject. De technisch inhoudelijke complexiteit nam daardoor toe terwijl de sociale onenigheid slechts deels gereduceerd werd. Het probleem verschoof als gevolg daarvan naar cel vier van de matrix.

2.3 Complexe beleidsproblemen en sturing

Het vinden van oplossingen voor de soorten complexe beleidsproblemen die in de vorige paragrafen beschreven zijn, vraagt om een goede inrichting van de zoekprocessen. Deze processen lopen langs de

twee genoemde dimensies: de analytische en de sociale dimensie van beleidsproblemen. Aan de hand van deze dimensies kan het motief voor een participatieve wijze van beleidsontwikkeling bepaald worden.

Wanneer er sprake is van analytische complexiteit dient er technisch-inhoudelijke kennis gemobiliseerd of ontwikkeld te worden. Vaak vraagt dit de participatie van diverse wetenschappelijke disciplines in het zoekproces. Dit is mogelijk door onderzoek uit te besteden op basis van een onderzoeksvraag. Soms is het wenselijk het zoekproces tussentijds bij te sturen. In andere gevallen is een intensieve interactie tussen de beleidsanalist en de onderzoekers wenselijk.

Sociale complexiteit hangt samen met het aantal actoren dat betrokken is of zal worden bij de oplossing van een beleidsprobleem. Meestal is er sprake van belangentegenstellingen tussen de betrokken beleidsactoren. Voor de oplossing van het probleem is het evenwel essentieel om onder de belanghebbenden voldoende draagvlak voor een beleidsalternatief te creëren. Alleen door een actieve participatie van de betrokken beleidsactoren in het zoekproces is een oplossing voor een beleidsprobleem op effectieve wijze uit te voeren.

Een complexe beleidscontext heeft voornamelijk een sociaal karakter. Wanneer er in de samenleving weerstand is ten aanzien van een bepaald beleid of mogelijke oplossingsalternatieven, heeft dit effect op het politieke klimaat. Het verwerven van voldoende steun in politiek en samenleving is essentieel om een beleid te laten slagen. Ook hier kan participatie door burgers, belangengroeperingen en politiek (als ultieme belangenvertegenwoordiger) bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor een beleid.

Tenslotte verdient de efficiency van de uitvoering van beleid aandacht. Om een efficiënte uitvoering te kunnen garanderen is het belangrijk dat in de juiste fase van beleidsontwikkeling nagedacht wordt over de vraag welke actoren op welke wijze bij gaan dragen aan de oplossing van het probleem. Het duidelijk vastleggen van het moment en de intensiteit van participatie door relevante actoren zal de uitvoering van het beleid ten goede komen.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat zoekprocessen ingericht moeten worden volgens de criteria van effectiviteit en efficiëntie, een goede inhoudelijke kwaliteit en voldoende steun binnen de politiek, het beleidsveld en de samenleving.

Voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van complexe problemen kan niet volstaan worden met een gesloten sturingsconcept. Via klassieke hiërarchische sturing kunnen de geschetste barrières niet geslecht worden. De samenleving noch het veld van actoren laat zich nog door een centrale sturende instantie leiden. Door een *open sturingsconcept* te hanteren is het wel mogelijk beleid te ontwikkelen dat aan de genoemde criteria voldoet. Door belanghebbenden te laten participeren in het proces van beleidsontwikkeling wordt de slagingskans van het beleid aanzienlijk vergroot.

Wanneer de beleidsanalist erkent dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid kan een probleem in samenwerking met andere actoren opgelost worden. De interactie dient in dat geval gericht te zijn op uitwisseling van informatie, doelen en middelen. Daarmee worden blokkades uit de weg geruimd en zijn belanghebbenden meer bereid samen met de beleidsanalist aan een oplossing te werken. Een randvoorwaarde is echter dat de overheidsorganisatie die het initiatief neemt voldoende tijd en

middelen beschikbaar heeft, bevoegd is en niet te zeer in haar handelen beperkt wordt door bestaande beleidskaders.

Het starten van een proces van beleidsontwikkeling volgens een open sturingsconcept kan ook een aantal valkuilen met zich meebrengen waarvan de beleidsanalist zich bewust moet zijn wanneer een dergelijk proces opgestart wordt. Doordat meer actoren, dan alleen de beleidvoerende, bij het ontwikkelen van beleid betrokken worden, moet rekening gehouden worden met:

- een toename van de procestijd. Doordat meer instanties benaderd en geraadpleegd worden zal het vinden van consensus over het te voeren beleid meer tijd in beslag nemen dan in het geval van een meer traditionele, hiërarchische opvatting van beleidsontwikkeling;
- een gewijzigde positie voor de beleidvoerende instantie. In plaats van een directieve opstelling is een minder dominante rol als speler tussen de spelers gewenst. De beleidvoerende instantie interacteert met andere instanties op basis van gelijkwaardigheid;
- de mogelijkheid dat participatie verplichtingen schept. Wanneer een beleidvoerende instantie andere instanties uitnodigt om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van beleid, dan zullen deze instanties (een deel van) hun inbreng in de uiteindelijke formulering van beleid willen terugvinden.

3 PARTICIPATIEVE BELEIDSONTWIKKELING UITEENGELEGD

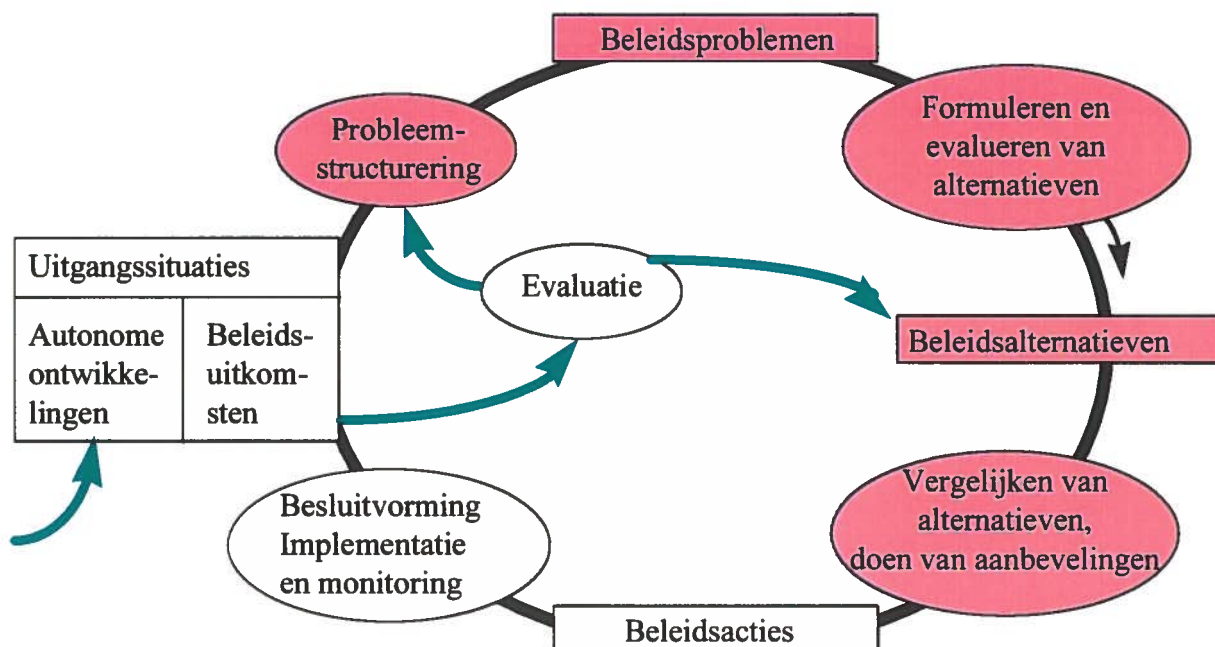
In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een tweetal zaken. Het beleidsproces wordt uiteengehaald in stappen, waarbij met name wordt ingegaan op de fasen die binnen de beleidsontwikkeling te onderscheiden zijn. Daarna wordt een viertal modellen voor participatieve beleidsontwikkeling nader uitgewerkt.

3.1 Fasen in het beleidsproces

Het beleidsproces is uiteen te rafelen in een aantal fasen. In grote lijnen bestaat hierover overeenstemming in de literatuur (Hoogerwerf, Van de Graaf en Hoppe, Nelissen). Hier wordt de indeling van Geurts en Vennix (1989) als uitgangspunt genomen. Zij onderscheiden een vijftal fasen (zie figuur 3.1):

1. probleemstructurering;
2. het genereren, formuleren en evalueren van alternatieven;
3. het vergelijken van alternatieven en het doen van aanbevelingen;
4. besluitvorming, implementatie en monitoring;
5. evaluatie en terugkoppeling.

Figuur 3.1 Fasen in het beleidsproces



Naar: Geurts en Vennix, 1989

In dit onderzoek richten wij ons op beleidsontwikkeling, oftewel de eerste drie van de hier beschreven fasen. Ook in een participatieve wijze van beleidsontwikkeling moeten deze drie fasen in acht genomen worden. Echter, voorafgaand aan de drie fasen zien wij ten behoeve van het PBO-traject een voorbereidingsfase waarin op basis van argumenten al dan niet besloten wordt tot een participatieve aanpak. De fasering van een PBO-traject ziet er dus als volgt uit:

1. **voorbereiding;**
2. **probleemstructurering;**
3. **het genereren, formuleren en evalueren van alternatieven;**
4. **het vergelijken van alternatieven en het doen van aanbevelingen.**

De voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase bestaat voor een belangrijk deel uit het in kaart brengen van de complexiteit van een beleidsprobleem. Zoals in § 2.2 is aangegeven, zijn er verschillende typen van complexiteit die van een probleem een complex beleidsprobleem maken. Naast aandacht voor de complexiteit van het beleidsprobleem moet ook gekeken worden naar de randvoorwaarden waaronder een PBO-traject uitgevoerd moet worden. Het gaat hierbij om inhoudelijke, procesmatige en organisationele randvoorwaarden.

Voorafgaand aan een PBO-traject is het van belang om te bepalen volgens welke procedures het beleidsontwikkelingsproces moet gaan verlopen. Daarbij moet duidelijkheid zijn over:

- het tijdspad, de planning;
- de fasering: van welke actoren wordt op welk tijdstip een inbreng verwacht;
- met welke methoden wordt het PBO-traject ondersteund.

De fase van probleemstructurering

Dunn (1981) omschrijft het proces van probleemstructurering als het zoeken naar mogelijke definities van een problematische situatie. In een PBO-traject komt dit neer op het definiëren van de aard van een complex probleem op basis van de probleempercepties van de betrokken beleidsactoren. De fase van de probleemstructurering is zeer belangrijk en verdient veel aandacht omdat het ontbreken van een goede probleemdefinitie het oplossen van het complexe probleem in de weg staat (Flood en Jackson; 1991). Complexe beleidsproblemen laten zich moeilijk in een kernachtige omschrijving samenvatten. Dat laat onverlet dat men moet voorkomen een al te willekeurige probleemformulering te hanteren omdat men anders het gevaar loopt een verkeerd probleem op te lossen (Ackoff; 1974).

Voor het maken van een adequate probleemdefinitie geeft Hoppe (1989) de volgende algemene criteria:

- er moet sprake zijn van een reële gelegenheid tot verbetering van de toekomstige situatie ten opzichte van het verleden;
- een probleemdefinitie moet toegesneden zijn op de mogelijkheid tot interveniëren in en door organisaties.

De fase van de probleemstructurering moet uitmonden in een definitie van het complexe beleidsprobleem die door iedere betrokken actor onderschreven wordt. Hiertoe kunnen verschillende methoden en technieken benut worden die allemaal toewerken naar een gezamenlijk gedragen probleemdefinitie. Deze gezamenlijk gedragen probleemdefinitie vormt de basis voor draagvlak voor het toekomstig te voeren beleid. Na het succesvol doorlopen van deze fase in het PBO-traject kan de volgende fase ter hand genomen worden.

Het genereren, formuleren en evalueren van alternatieven

Na gezamenlijke formulering van een probleemdefinitie is de volgende stap in het PBO-traject het genereren van alternatieve oplossingen voor het gedefinieerde probleem. Deze beleidsalternatieven bestaan uit het benoemen van mogelijk te ondernemen activiteiten en het aanduiden welke actoren voor een succesvolle uitvoering nodig zijn.

De gegenereerde beleidsalternatieven worden vertaald in concrete bewoordingen. De geformuleerde beleidsalternatieven worden onderworpen aan een ex ante beleidsevaluatie. Bij ex ante evaluaties worden de inhoud, processen en/of effecten van een beleid op voorhand beoordeeld, dus nog voor het beleid in werking is getreden (Bressers; 1989). Vanwege deze reden worden ex ante evaluaties gerekend tot de fase van de beleidsontwikkeling. Voor beoordeling van beleidseffecten wordt voorhand nagegaan wordt wat de consequenties zijn van de alternatieve oplossingen. Dit wordt consequentie-analyse genoemd (Becker; 1983). De kern van de consequentie-analyse is het aftasten van te verwachten effecten en neveneffecten voor de (belangrijkste) beleidsalternatieven. Centrale vragen zijn hierbij:

- treden wel of geen effecten op (identificatie van effecten);
- wat is de omvang en waarschijnlijkheid van effecten (analyse van effecten);
- hoe wordt de effecten gewaardeerd (evaluatie van de effecten).

Bekende voorbeelden van ex ante beleidsevaluatie zijn kosten-baten analyses, milieu-effectrapportages en technology assessments. Voor het uitvoeren van een consequentie-analyse kan de beleidsanalist beschikken over verschillende methoden en technieken.

Het vergelijken van alternatieven en het doen van aanbevelingen

Aan de hand van een consequentie-analyse worden beleidsalternatieven (systematisch) met elkaar vergeleken op de effecten die zij (zullen) sorteren. Daarmee wordt bepaald welke alternatieven voor implementatie in aanmerking komen. Dit kan door een volgorde van wenselijkheid (prioritering) aan te brengen op basis van criteria. Mogelijke criteria zijn:

- mate van verwachte probleemoplossing (effectiviteit);
- haalbaarheid in termen van tijdsplanning, inzet van middelen,
- mate van draagvlak / mate van vereiste medewerking van actoren;
- mate van efficiency, etc;

Aan de hand van het prioriteitenlijstje van beleidsalternatieven worden aanbevelingen gedaan.

Kortom,

Op basis van een duidelijke procedure voor een participatief proces van beleidsontwikkeling, kunnen betrokken beleidsactoren komen tot een gezamenlijk gedragen definitie van een complex beleidsprobleem. Aan de hand van de probleemdefinitie worden alternatieve oplossingen geformuleerd. Deze beleidsalternatieven worden vooraf op hun consequenties onderworpen aan een evaluatie. De uitkomsten van deze ex ante beleidsevaluatie zijn uitgangspunt bij de prioriteitsstelling van de beleidsalternatieven.

De bovenstaande fasering is het uitgangspunt van de PBO-matrix (zie bijlage 1). In deze matrix is per fase van een PBO-traject weergegeven welke taken de beleidsanalist heeft en welke methoden en technieken de beleidsanalist ten dienste staan om deze taken te vervullen.

3.2 Vormen van Participatieve Beleids Ontwikkeling

Durning (1993) constateert dat de gangbare wijze van beleidsontwikkeling in veel gevallen anti-democratisch van karakter is en vaak slechte beleidsadviezen oplevert. Doordat de beleidsontwikkeling vaak voorbehouden is aan een selecte groep personen / actoren, hebben degenen die 'doelwit' van het ontworpen beleid zijn, geen gelegenheid invloed op de totstandkoming daarvan uit te oefenen. Tevens worden door de beperkte input van informatie en opinies, vaak beleidsadviezen geformuleerd die niet gebaseerd zijn op volledige informatie, maar een eenzijdige en onjuiste insteek hebben.

Volgens Durning kan een Participatieve wijze van Beleidsontwikkeling aan deze (zwaarwegende) bezwaren van de traditionele manier van beleid ontwikkelen, tegemoet komen. Participatieve Beleidsontwikkeling kan op verschillende wijzen aangepakt worden. Durning maakt onderscheid in vier hoofdtypen, waarin de rol van de beleidsanalist en van de andere betrokken partijen steeds verandert. Het gaat om:

- analytische PBO;
- interpretatieve PBO;
- stakeholder PBO;
- democratische PBO.

Wij noemen dit de vier organisatiemodellen van PBO. De globaal uitgewerkte voorbereidingsfase is voor alle vier modellen identiek. De taken van de beleidsanalist zullen in de volgende fasen van het PBO-traject wel gaan verschillen tussen de vier modellen. De hoofdlijnen van de vier modellen staan hieronder beschreven.

Analytische PBO.

Het doel van deze PBO-vorm is om informatie te verzamelen zodat beleidsanalisten betere aanbevelingen kunnen doen en besluitvormers betere beslissingen kunnen nemen.

Door middel van deze PBO-vorm tracht men de analytische input voor de beleidsontwikkeling te verzorgen. Dat wordt gedaan door beleidsactoren, in dit geval zowel burgers als belanghebbende groepen, de mogelijkheid te bieden om informatie en opinies aan te leveren in het analyseproces voorafgaand aan de beleidsontwikkeling. Bijvoorbeeld tijdens politieke fora zoals hoorzittingen.

Deze input wordt door de beleidsanalist, meegenomen in hun beleidsadviezen of door besluitvormers (bestuurders) in hun besluiten.

Verondersteld wordt dat de kwaliteit van beleid verbeterd wordt door in het proces van beleidsontwikkeling terdege rekening te houden met belangen en waarden van actoren uit het beleidsveld. De actoren zijn immers onmisbaar in de beleidsuitvoering. Indien met hun belangen rekening gehouden wordt zullen zij meer gemotiveerd zijn om hun medewerking te verlenen.

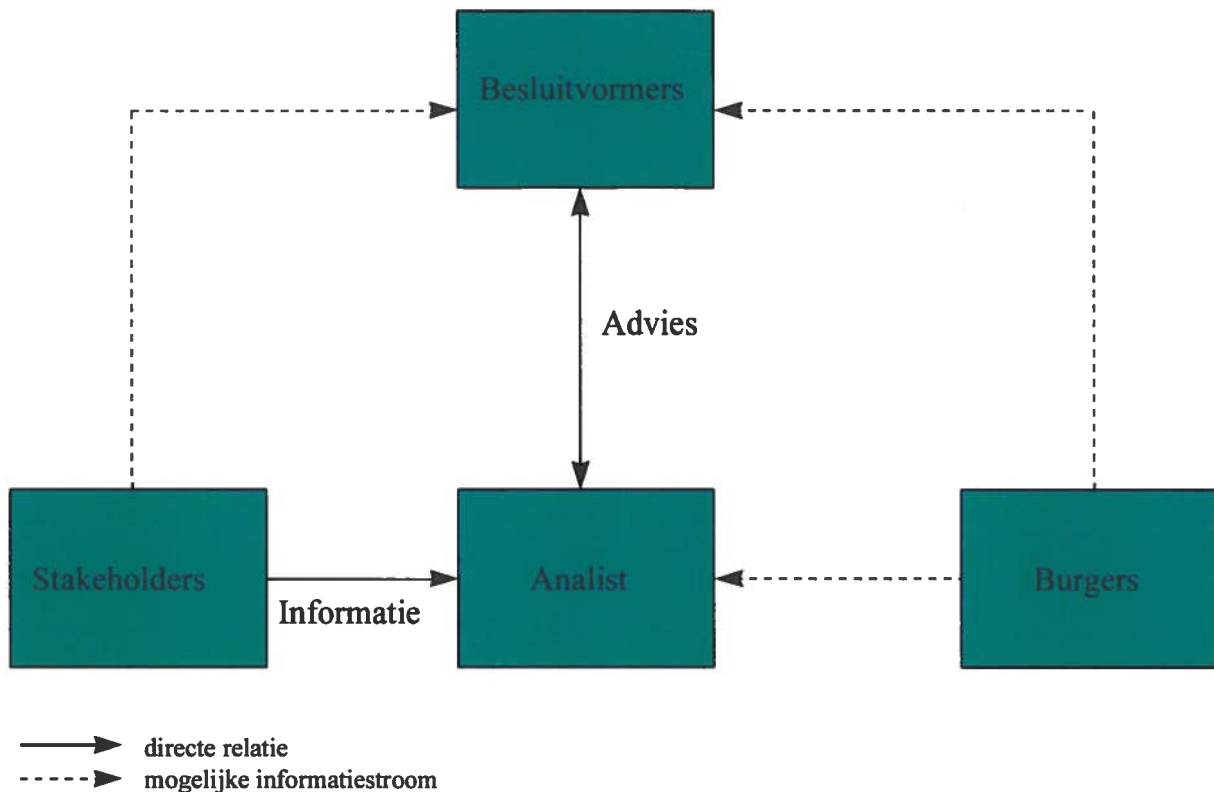
De beleidsanalist heeft een in hoofdzaak initiërende taak:

- zo uitputtend mogelijk in kaart brengen wat de behoeften zijn van de beleidsactoren en van de 'ontvangers' van beleid, met als oogmerk beleid te voeren dat er op gericht is zo veel mogelijk (maatschappelijke) tekortkomingen uit de weg te ruimen;
- de input van de actoren te structureren en transformeren en te betrekken in het uiteindelijke beleidsadvies. De beleidsanalist blijft degene die zowel inhoudelijk als procesmatig de gang van zaken stuurt.

De rol van de beleidsactoren blijft beperkt tot voorzien van de beleids- en besluitvormers van informatie, meningen en belangen. Ook burgers worden in dit type in staat gesteld informatie en visies aan te dragen.

Het primaat ligt bij de beleidsanalist die, met medeneming van informatie en visies van andere beleidsactoren en van burgers, verantwoordelijk is voor het uiteindelijke beleidsadvies.

In schema is de analytische vorm van PBO als volgt weer te geven

Figuur 3.2 Analytische PBO**Interpretatieve PBO.**

Deze PBO-vorm borduurt voort op de analytische PBO. Het doel van dit type is de kwaliteit van beleidsadviezen te verbeteren. De analyse op basis van de inbreng van beleidsactoren en burgers, wordt gevolgd door een intensievere analyse-ronde met een selecte groep stakeholders. Van hen wordt gevraagd de beleidsanalisten gedurende het analyseproces te helpen de beleidscontext waarbinnen de analyse plaatsvindt, te begrijpen. De beleidsactoren hebben een goed beeld van de bestaande beleidscontext en brengen daartoe hun handelingsrationaliteiten in in het beleidsontwikkelingsproces. De rol van de burger is in dit type relatief bescheiden. Hij wordt in staat gesteld beleids- en besluitvormers in het proces van beleidsontwikkeling te voorzien van informatie en opinies.

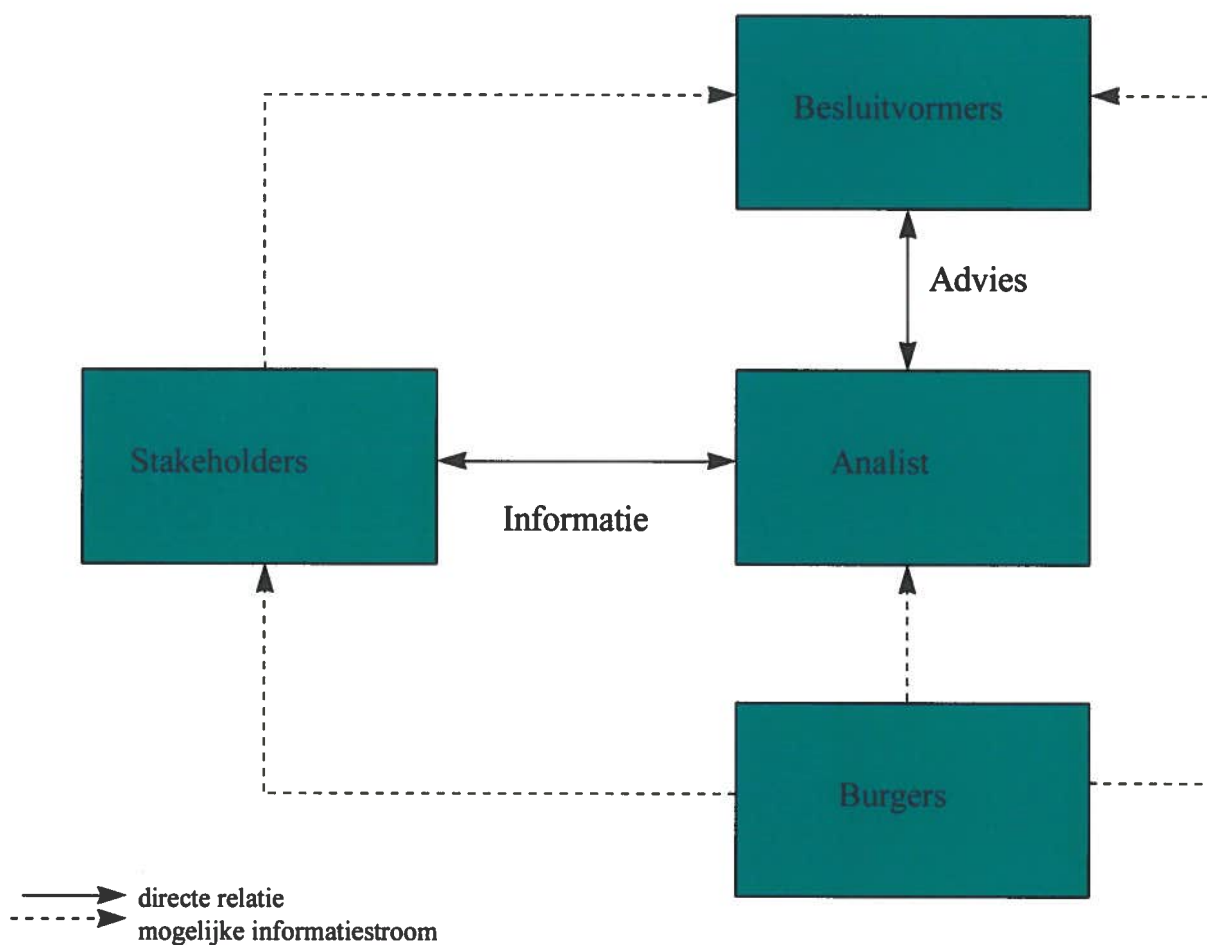
Niet alleen de analyse krijgt ruime aandacht, ook de interpretatie van de context waarin het beleid bepaald en uitgevoerd wordt, staat in deze PBO-vorm centraal. De beleidsanalist en actoren uit het beleidsveld werken hiervoor op gelijkwaardige basis samen. Informatie wordt in dit type gezamenlijk verzameld en geïnterpreteerd en beleidsadviezen worden in samenspraak opgesteld. Deze intensieve samenwerking brengt de volgende taken voor beleidsanalist met zich mee:

- het creëren van een goed begrip van de vigerende waardenpatronen en van de te bereiken doelen;

-
- het zeker stellen van overeenstemming over de informatie (gegevens) die in de analyse gebruikt wordt;
 - het ex ante evalueren (testen) van (beleids)alternatieven door gebruik te maken van de mentale modellen (handelingsrationaliteiten) van de voornaamste participanten. Zo kunnen vooraf de effecten verkend worden;
 - het structureren van het proces om er van verzekerd te zijn dat alle majeure belangen meegenomen worden in elke stap van de analyse;
 - verzekerd zijn van het feit dat de gerapporteerde ideeën geconformeerd zijn aan de gemeenschappelijke kennis van de participanten;
 - het communiceren van de resultaten van het analyse- en interpretatie-proces, op een wijze die aansluit bij de organisatie waarvoor de resultaten van het proces bedoeld zijn.

De analisten stellen zich niet langer wetenschappelijk (of toegepast wetenschappelijk) op maar gaan een stap verder. Ze werken nauw samen met de beleidsbepalers en -uitvoerders om het maximale (aan probleemoplossing) te doen in een gegeven situatie.

De beleidsanalist en de betrokken actoren formuleren onder gezamenlijke verantwoordelijkheid de beleidsadviezen.

Figuur 3.3 Interpretatieve PBO**Stakeholder PBO.**

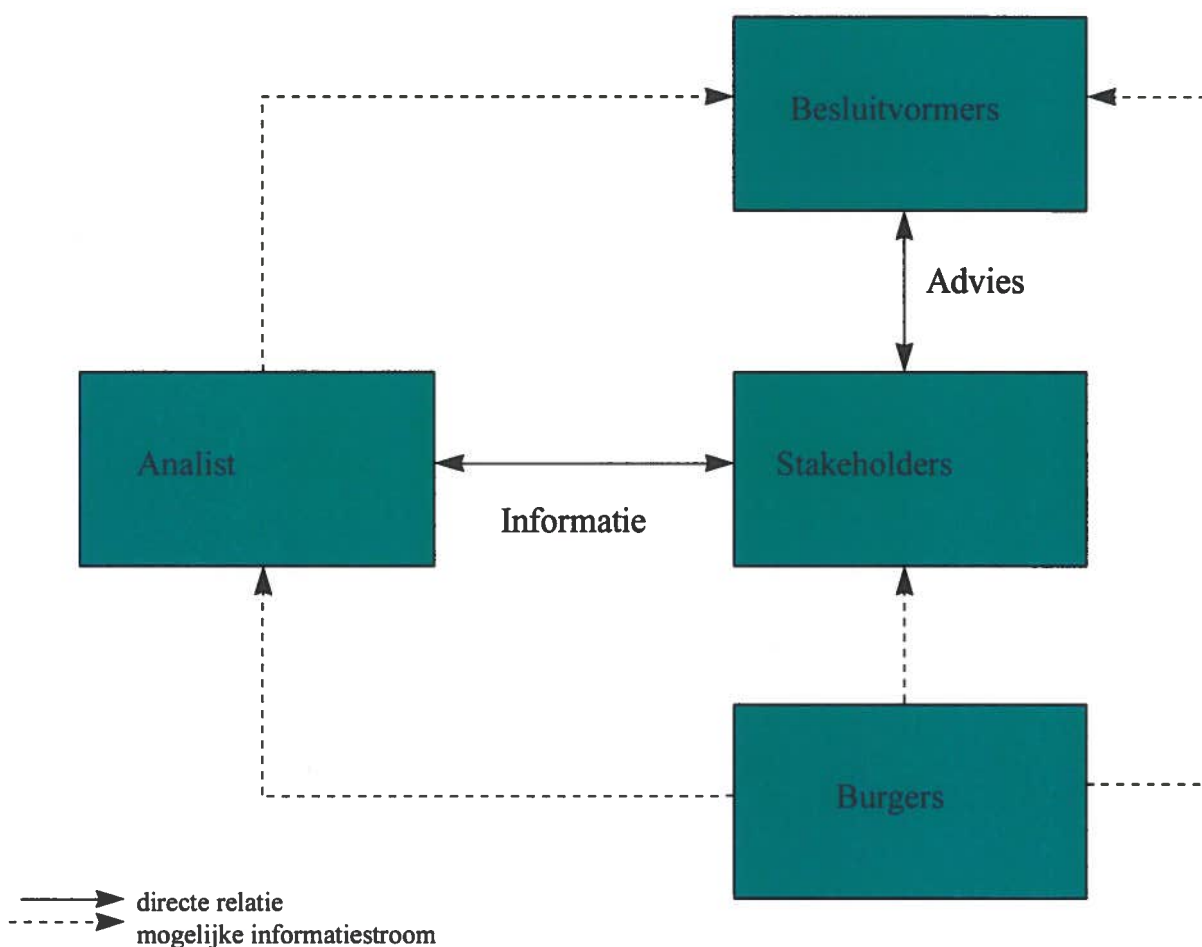
Deze PBO-vorm is in hoge mate vergelijkbaar met de interpretatieve PBO. Het belangrijkste verschil heeft te maken met een centrale taak in het PBO-proces, namelijk de verantwoordelijkheid voor de **analytische output, c.q. het beleidsadvies**. In de stakeholders PBO wordt de analyse (en de interpretatie) uitgevoerd door de stakeholders die informatie en opinies transformeren tot (beleids)adviezen.

Belanghebbende actoren staan in dit type dus centraal. Het doel is de kwaliteit van beleid te verbeteren door actoren die goed op de hoogte zijn van de beleidscontext en de handelingsrealiteiten in het beleidsveld, te laten participeren in het proces van beleidsontwikkeling. Zij formuleren de beleidsadviezen die ter goedkeuring voorgelegd worden aan de politiek verantwoordelijken. Zij doen dit op basis van informatie die ze zelf met behulp van experts structureren en transformeren. De beleidsanalist heeft in dit type de rol van procesexpert. Hij ondersteunt de stakeholders bij de verzameling en interpretatie van informatie en bij de formulering van beleidsadviezen. De rol van de

burger is in dit type relatief bescheiden. Hij wordt in staat gesteld beleids- en besluitvormers in het proces van beleidsontwikkeling te voorzien van informatie en opinies.

Dus: zowel de analytische input (informatie / opinies) als de analytische output (beleidsadviezen) behoort tot de taak van de stakeholders. Het formuleren van de beleidsadviezen gebeurt onder verantwoordelijkheid van de participerende beleidsactoren; de rol van de beleidsanalist beperkt zich tot procesexpert (-begeleider).

Figuur 3.4 Stakeholder PBO



Democratische PBO.

In dit type is het motief voor participatie versterking van het democratisch gehalte van het beleid. Burgers participeren maximaal in het proces van beleidsontwikkeling. Daarmee neemt hun invloed op het beleid toe. In het uiterste geval van participatieve democratie regeren burgers zichzelf door besluitvorming op basis van 'majeure' argumenten. Dit betekent wel een andere politieke constellatie die een drastische herverdeling van macht met zich meebrengt.

In een democratische PBO dragen de burgers feiten en visies aan ten aanzien van een beleidsprobleem. Ook reiken zij argumenten aan voor of tegen een bepaalde oplossing. Op basis van

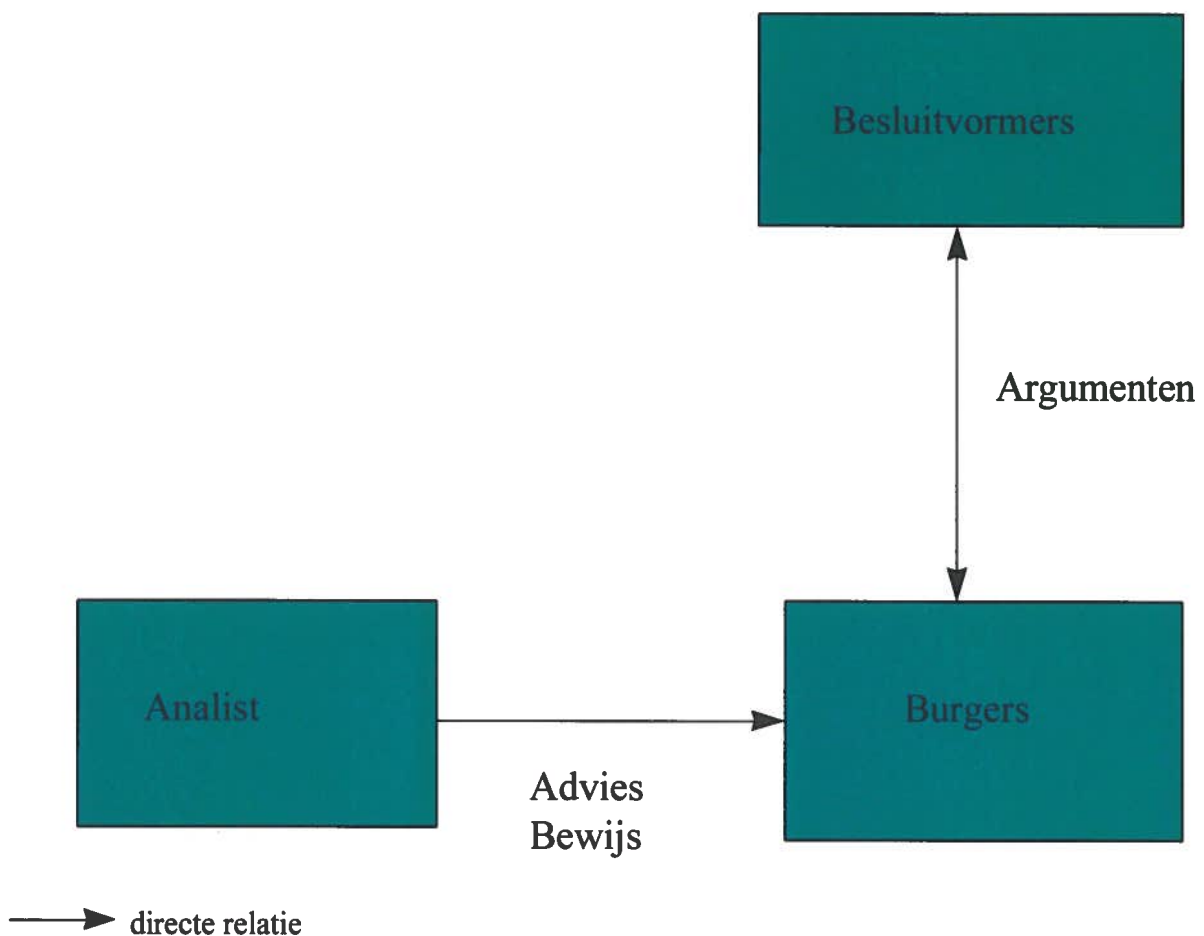
deze feiten, visies en argumenten dienen vervolgens beslissingen genomen te worden door de politiek verantwoordelijken. De rol van de beleidsanalist is in dit type voornamelijk procesmatig van aard:

- het assisteren en ondersteunen van burgers tijdens debatten waarin het beleid ontwikkeld wordt. In feite is de beleidsanalist een expert van het politieke proces die de dialoog en invloed van burgers moet bevorderen;
- het verzorgen van kritische bijdragen aan het politieke debat waarmee de gangbare denkwijzen ter discussie gesteld worden. De beleidsanalist snijdt theoretische en empirische kennis toe op de omstandigheden van de burgers.

Belanghebbende actoren hebben in dit type een vergelijkbare rol als burgers. Zij kunnen weliswaar hun visie of belang tijdens de debatten ventileren maar het gewicht ervan is niet zwaarder dan de visie van een willekeurige burger.

Het primaat ligt bij de burgers en bij de belanghebbende actoren. Zij dragen feiten en visies ten aanzien van het beleidsprobleem aan alsmede argumenten voor of tegen beleidsalternatieven. Zij sturen in hoge mate het besluitvormingsproces. De beleidsanalist is procesbegeleider.

Figuur 3.5 Democratische PBO



4 CONCLUSIES

De PBO-modellen bevinden zich op een continuüm tussen geen participatie enerzijds en volledige participatie anderzijds. Het is echter niet plausibel om te veronderstellen dat de modellen in elkaars verlengde ontwikkeld kunnen worden. Daarmee wordt bedoeld dat het niet werkbaar lijkt om gaandeweg een PBO-traject over te stappen van het ene op het andere model. Twee redenen liggen hieraan ten grondslag. Allereerst is in de voorbereidingsfase door de beleidsanalist een advies gegeven omtrent het te kiezen PBO-model. Wanneer lopende het beleidsontwikkelingsproces zou blijken dat het gekozen model niet toereikend is, mag geconcludeerd worden dat het advies van de analist niet goed is geweest. Het is duidelijk dat zo'n situatie ten alle tijde voorkomen moet worden. Daarnaast is de inbreng van beleidsactoren in elk PBO-model voorafgaand aan het proces, vastgelegd. Het is moeilijk aan de participerende actoren uit te leggen dat de mate en de aard van hun inbreng gaande het proces bijgesteld moet worden. Het zal de bereidheid om aan PBO mee te werken vermoedelijk niet ten goede komen.

De verantwoordelijkheid van de beleidsanalist is per PBO-model verschillend. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar inhoudelijke- en procesmatige verantwoordelijkheden. De inhoudelijke verantwoordelijkheden worden in de volgorde van beschrijving van de PBO-modellen kleiner. De procesmatige werkzaamheden daarentegen worden per type groter. Analooch hieraan neemt de sturende rol van de overheid als beleidvoerende instanties per model af. Dit betekent dat de uitkomst van het proces van beleidsontwikkeling meer ongewis wordt maar dat het wel steeds beter aansluit bij de maatschappelijke context.

Literatuur

- Ackoff, R.L., *Redesigning the future, a systems approach to societal problems*, New York, 1974.
- Becker, H.A., *Ex ante-evaluatie: consequentieanalyses*. In: *Handboek beleidswetenschap*, Meppel, 1987.
- Bressers, J.Th.A., *Beleidsvaluatie en beleidseffecten*, In: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf (red.), Alphen aan de Rijn, 1989.
- Dunn, W.N., *Public Policy Analysis*, New Jersey, 1994.
- Durning, D., *Participatory policy analysis in a social service agency: a case study*. In: *Journal of policy analysis and management*. 1993, nr 12.
- Eden, C., S. Jones, & D. Sims, *Messing about in problems: an informal structured approach to their identification and management*, Oxford, 1983.
- Flood, R.L., & M.C. Jackson, *Creative problem solving: total systems intervention*, New York, 1991.
- Geurts, J.L.A., *Omkijken naar de toekomst; lange termijn verkenningen in beleidsexercities*, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Geurts, J.L.A., & J. Kasperkovic, *The science/public-policy dialogue on long-term environmental planning*. In: *The environment: towards a sustainable future*, Den Haag, 1994.
- Geurts, J.L.A., & I.S. Mayer, *A policy science view on policy exercises*. In: *IASA conferentie*, Michigan, 1994 (niet gepubliceerd).
- Geurts, J.L.A., & J. Vennix, *Beleidsanalyse van complexe problemen: voorwaarden en kansen*. In: *Verkenningen in beleidsanalyse*, Zeist, 1989.
- Graaf, van de H., & R. Hoppe, *Politiek en beleid*, Muiderberg, 1989.
- Hoogerwerf, A., *Problemen en beleid*. In: *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Nelissen, N.J.M., J.L.A. Geurts, & H. de Wit, *Wegwijzer voor het verkennen van beleidsproblemen*. In: *Het verkennen van beleidsproblemen*, Zeist, 1988.
- Rip, A., *Risicocontroverses en verwevenheden van wetenschap en politiek*. In: *Kennis en Methode* 16, Meppel, 1992.
- Ventana Corporation, *GroupSystems@Work: techniques for high performance teams*, vol. 1, Tucson, 1995.

BIJLAGE 1**De PBO Matrix**

Voorbereiding -1-	In kaart brengen van complexiteit	Bepalen van analytische complexiteit * Aantal variabelen * Bekendheid van relaties	Invullen van complexiteitsmatrix
		Bepalen van sociale complexiteit * Mate van consensus over waarden * Mate van belangen- tegenstellingen	Actorenanalyse Krachtenveldanalyse
		Bepalen complexiteit beleidscontext * Historische ontwikkeling * Maatschappelijke weerstand	Actorenanalyse Deskresearch
		Bepalen politieke complexiteit * Politiek belang * Politieke urgentie	Deskresearch Krachtenveldanalyse



Vorbereiding -2-	Inventarisatie van randvoorwaarden	Inventarisatie van inhoudelijke randvoorwaarden * Eerdere besluiten	Dossieranalyse
		Inventarisatie van procesmatige randvoorwaarden * Beschikbare tijd * Beschikbaar budget	Projectmanagement * Budgettering
			Time-management
	Inventarisatie van organisationele randvoorwaarden * Capaciteit/kwaliteit interne organisatie * Vedeling bevoegdheden	Organisatie-analyse	
Advies procesmatige aanpak	Afweging hoe beleidsproces verder in te richten	Projectmanagement	

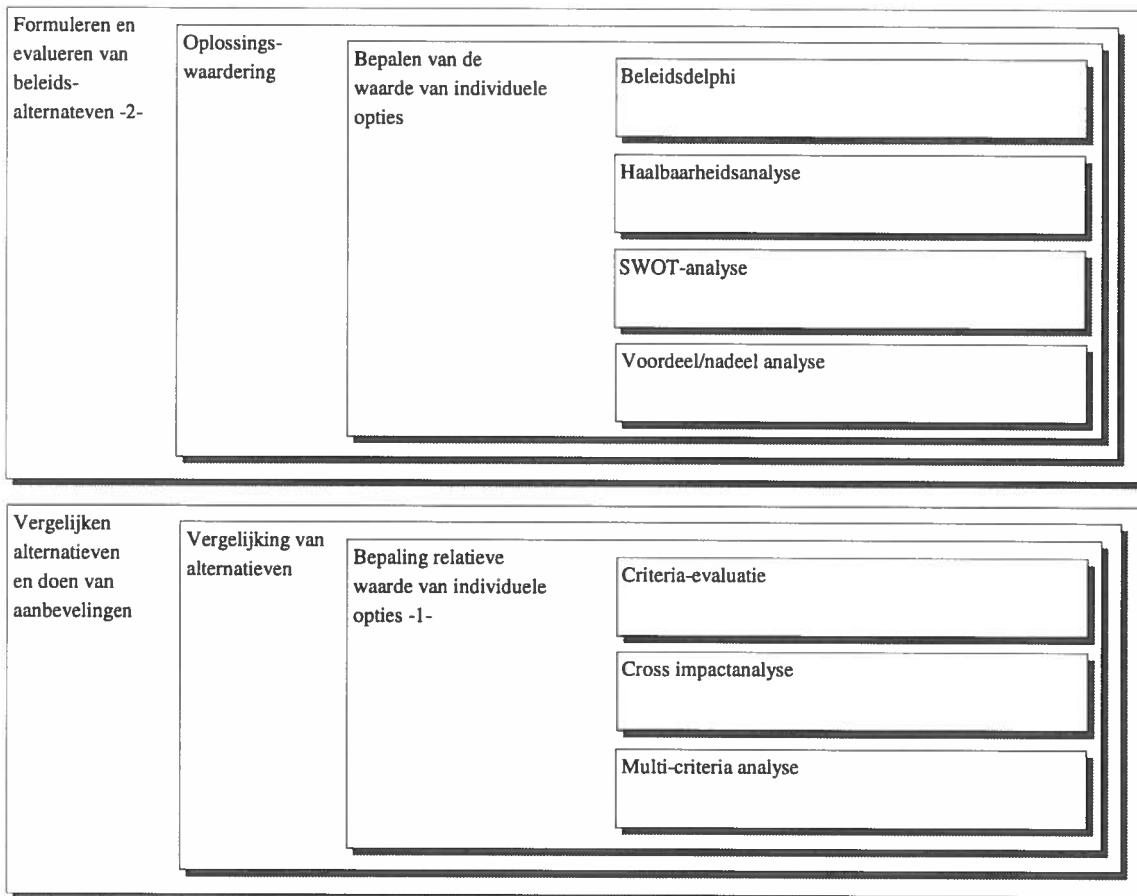


Probleem-structurering -1-	Probleem-onderzoek	Ontdekken en begrenzen van probleempercepties van belanghebbende actoren	Grensanalyse
			Classificatie-analyse
			Multiperspectiefanalyse
			Argumentatie-analyse
	Probleem-definitie	Karakterisering van een zelfstandig probleem in algemene termen (1)	Brainstorming
			Assumptie-analyse
			Probleemeffect-analyse
			Probleemidentificatie-methode

Probleem-structurering -2-	Probleem-definitie	Karakterisering van een zelfstandig probleem in algemene termen (2)	Organisatieklimaat analyse
	Probleem-specificatie	Constructie van een formele representatie van een zelfstandig probleem -1-	Brainstorming Systemanalyse Procesanalyse Hierarchie-analyse Is/Is niet analyse Why-why diagram Oorzaak-gevolg analyse

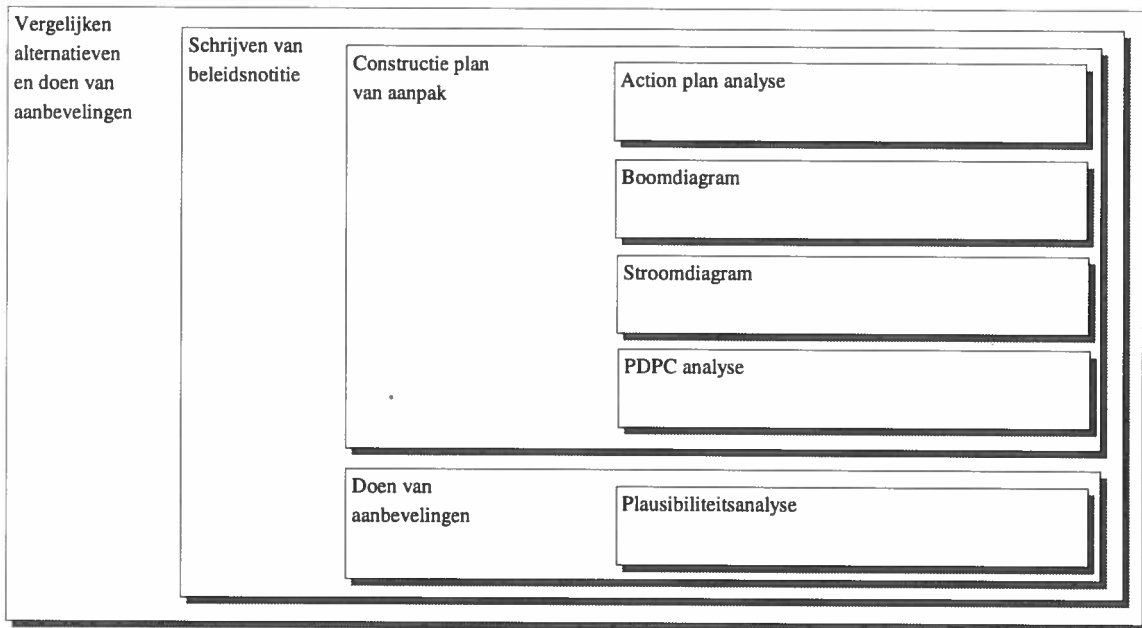


Probleem- structurering -3-	Probleem- specificatie	Constructie van een formele representatie van een zelfstandig probleem -2-	Visual thinking
	Probleem- waardering	Herkennen van lastige elementen in de probleemsituatie	Synectics
Formuleren en evalueren van beleids- alternatieven -1-	Oplossings- inventarisatie	Verzamelen van oplossingsalternatieven	Brainstorming
			Delphimethode
			Beleidsdelphi



Vergelijken alternatieven en doen van aanbevelingen	Vergelijking van alternatieven	Bepaling relatieve waarde van individuele opties -2-	Krachtenveldanalyse
			Kosten-baten analyse
			Kosten-effectiviteitsanalyse

Vergelijken alternatieven en doen van aanbevelingen	Keuze van een alternatief	Keuze uit aanwezige set van beleidsopties	Multivoring
			Rangordebepaling
			Likert scale voor selectie van alternatieven



BIJLAGE 2 Korte beschrijvingen van methoden en technieken uit de PBO-matrix

Fase: Voorbereiding

In kaart brengen van complexiteit

Actorenanalyse

Zie Krachtenveldanalyse

Deskresearch/Dossieranalyse

Deskresearch of Dossieranalyse is een techniek die toegepast wordt om onderzoeksgegevens te verzamelen. Het gaat hierbij om het gebruik maken van bestaande gegevensbestanden.

Fase: Probleemstructurering

Problemonderzoek

Grensanalyse

De grensanalyse wordt toegepast binnen de probleemstructurering om te bepalen of het gestelde metaprobleem compleet is. Ten eerste wordt enkele belanghebbenden gevraagd twee andere belanghebbenden te noemen, waarvan één het met hen eens is en de ander oneens. Dit proces duurt voort totdat er geen nieuwe namen meer genoemd worden. In de tweede stap worden de ideeën en paradigma's, beeldspraak m.b.t. het probleem verkregen. Vervolgens bepaalt de beleidsanalist de grenzen van het metaprobleem. Hiertoe construeert de analist een cumulatieve frequentieverdeling met de belanghebbenden op de x-as en de ideeën, concepten, veronderstellingen, doelen, etc op de y-as. Er ontstaat een curve die uiteindelijk horizontaal zal blijven lopen. Vanaf dit punt zal additionele informatie de accuratesse van de gezamenlijke probleemstelling nauwelijks verbeteren.

Classificatie analyse

Classificatie analyse is een techniek om concepten te verduidelijken die gebruikt worden om probleemsituaties te uitputtend en te classificeren. Classificatie analyse is gebaseerd op twee hoofdprocedures: *logische verdeling*, het opdelen van een categorie, en *logische classificatie*, het combineren van situaties, onderwerpen of personen in grotere categorieën. De basis van elke classificatie hangt af van het doel, hetgeen weer afhankelijk is van de kennis van een probleemsituatie. In de eerste plaats moeten de categorieën zo goed mogelijk de werkelijkheid beschrijven. Ten tweede dien de gekozen categorieën uitputtend zijn, hetgeen betekent dat alle onderwerpen of situaties in één categorie vallen. Categorieën moeten elkaar tevens uitsluiten en moeten consistent zijn, zodat overlap voorkomen wordt. Bovendien dient er sprake te zijn van een duidelijke hiërarchie, om het classificatiesysteem te kunnen interpreteren: een categorie bevat elementen, maar kan nooit zelf een element zijn. Gebruikte technieken om beleidsproblemen te structureren zijn Venn diagrammen, classificatieschema's en crossbreaks.

Multiperspectie analyse

Dit is een methode om meer inzicht te verschaffen in de problemen en de potentiële oplossingen door systematisch *persoonlijke (P)*, *organisatorische (O)* en *technische (T)* perspectieven toe te passen. Het kan vooral gebruikt worden voor socio-technische problemen. Formeer teams op basis van een interparadigmatische dan op een interdisciplinaire mix. Werk zo gelijkwaardig mogelijk vanuit alledrie perspectieven. Gedurende het proces vordert, wordt duidelijk welk perspectief meer aandacht behoeft, al naar gelang het onderwerp. Pas het medium van communicatie aan op de boodschap. Samenvattingen, scenario's zijn geschikt voor de O en P perspectieven. Modellen, lijsten met gegevens daarentegen passen beter bij het T perspectief. Laat de integratie van de drie perspectieven over aan de beleidsmaker, maar geef wel de verbanden aan.

Argumentatie analyse

Dit is een grafische techniek die in combinatie met *assumptie analyse* gebruikt wordt om inzicht te verkrijgen in de aannemelijkheid en het belang van elementen van beleidsthema's. Het proces bestaat uit het waarderen van de elementen zekerheden, draagvlak en weerleggingen, op twee ordinale schalen: één voor de mate van aannemelijkheid en de ander voor de mate van belang. Op deze schalen worden per belanghebbende zijn/haar mate van aannemelijkheid en mate van belang aangegeven.

Probleemdefinitie***Brainstorming***

Brainstorming is een gestructureerde techniek om in een groep ideeën te generen, geleid door vaste regels en principes. Ten eerste dient er onder de deelnemers overeenstemming te komen over de geldende regels. Daarna wordt hen verteld over welk probleem gebrainstormd zal worden. Vervolgens kunnen ze ideeën spuien. Tenslotte bepaalt de facilitator of de ideeën gecategoriseerd, geprioriteerd of opnieuw behandeld zullen worden. Een variant is *Hot and Cold Brainstorming*, waarbij kritiek wel toegestaan is en *Stop and Go*, waarbij sessies onderbroken worden door korte pauzes.

Assumptie analyse

Deze techniek richt zich op creatieve samenvoeging van conflicterende veronderstellingen over beleidsproblemen. De techniek is met name geschikt voor beleidsmakers en belanghebbenden die geen overeenstemming kunnen krijgen over de formulering van een probleem. Ten eerste worden belanghebbenden geïdentificeerd en gerangschikt op grond van de mate waarin zij het beleid kunnen beïnvloeden en er door beïnvloed worden. Ten tweede wordt *teruggewerkt* van een aanbevolen oplossing naar gegevens en veronderstellingen die de oplossing ondersteunen. Voorts worden alle oplossingen en veronderstellingen met elkaar vergeleken. Elke veronderstelling wordt geconfronteerd met een tegenveronderstelling. Afhankelijk van de plausibiliteit van een tegenveronderstelling wordt deze meegenomen, danwel geschrapt. Daarna worden veronderstellingen gerangschikt op waarschijnlijkheid en belangrijkheid. De belangrijkste worden vervolgens samengevoegd tot een lijst, waarover overeenstemming bestaat. Tenslotte dient de lijst als basis voor het formuleren van een nieuwe probleemstelling, zodat aan een oplossing gewerkt kan worden.

Probleemeffectanalyse

Deze techniek richt zich op het herkennen van verschijnselen om overeenstemming te verkrijgen over het op te lossen probleem. Het tonen van alle verschijnselen die met het probleem te maken hebben, helpt de groep het probleem beter te begrijpen. Het resultaat is een lijst met effecten van het probleem. Bepaal ten eerste de kwestie en vraag de deelnemers relevante informatie te verzamelen. Vraag de deelnemers alle problemen die zij associëren met de kwestie aan te geven. Vraag ze tevens hierop commentaar te leveren. Bestudeer de lijst met de groep. De lijst zal zowel oorzaken als oplossingen bevatten. Verdeel daarom de stellingen over de categorieën 'probleem', 'oorzaak' en oplossing. Vervolgens moet de groep de stelling herdefiniëren tot probleem-effect-stellingen. Gebruik tenslotte de *multivoting* techniek om de lijst te reduceren tot één of twee stellingen. Verander de stellingen in probleemstellingen door informatie toe te voegen over wat er gebeurt, wanneer, waar, hoe vaak.

Probleem identificatie methode

Probleem identificatie is de eerste stap in het oplossen van een probleem. De gedachte achter deze methode is dat een goede identificatie van een probleem de oplossing ervan zal versnellen. Teams van individuen die het probleem goed kennen worden bij elkaar geroepen om het probleem te analyseren en oplossingen te vinden. Vraag ten eerste de participanten informatie over de kwestie te verzamelen ter voorbereiding van de vergadering. Formuleer een probleembeschrijving. Benadruk dat er gezocht wordt naar bewijs van het probleem, niet naar de oplossing ervan. Vervolgens kunnen de participanten hun commentaar in de vorm van nieuwe probleembeschrijvingen leveren. Stop het proces wanneer er 20 beschrijvingen zijn. Verwijder de beschrijvingen die oplossingen zijn en creëer een homogene lijst van probleembeschrijvingen. Bedenk oplossingen voor de probleembeschrijvingen door de beschrijvingen te herformuleren. Herhaal het proces. Prioriteer tenslotte de lijst door middel van stemmen.

Organisatieklimaat analyse

Deze methode bepaalt het verschil tussen het ideale en gewenste klimaat van een organisatie middels een aantal van te voren vastgestelde managementfactoren. Toon de volgende managementfactoren en hun definities (aangepast aan de betreffende organisatie): organisatieondersteuning, kwaliteit leden, openheid, controlestijl, conflicten tussen leden, en autonomie van leden. Vraag in de eerste ronde de werknemers de factoren te becommentariëren. Laat ze daarna de factoren beoordelen door middel van een 10-puntsschaal. Herhaal dit voor de managers. Vergelijk de resultaten van de werknemers met die van de managers. Nu moet het management per factor aangeven wat gewenst is. Vergelijk tenslotte het gewenste met wat de werknemers hebben ingevuld. Het verschil is een maat van verschil dat aangepakt moet worden middels beleid.

Probleemspecificatie***Hiërarchie analyse***

Hiërarchie analyse is een techniek om mogelijke oorzaken van een probleemsituatie te herkennen, maar kan ook onvoorziene gevolgen van beleid, waarvan de effecten vanzelfsprekend lijken, weergeven. Voor wat betreft de oorzaken zijn er drie soorten te onderscheiden: oorzaken die mogelijkwijs bijdragen aan het optreden van een probleem, oorzaken die op basis van wetenschappelijk onderzoek of ervaring van invloed worden geacht en oorzaken die beïnvloedbaar zijn door beleidsmakers. Er gelden dezelfde regels als bij de classificatie analyse: uitputtendheid, wederzijdse uitsluiting, consistentie en hiërarchie onderscheid. Het verschil tussen de classificatie analyse en de hiërarchie analyse is het feit dat de eerste verdeling en classificatie van concepten in het algemeen

Visual thinking

De techniek beoogt nieuwe ideeën te genereren bij een groep door de kwestie te visualiseren. Bepaal in de eerste plaats de kwestie. Vervolgens wordt de deelnemers gevraagd een beeld of symbool te tekenen (in teams van 2) dat de kwestie representeert. Laat de tekeningen aan elkaar zien en vraag de deelnemers hun tekening te beschrijven. Start daarna een brainstormsessie om ideeën te genereren die ontstaan zijn op grond van de tekeningen.

Oorzaak-gevolg analyse

Deze methode wordt gebruikt om mogelijke oorzaken van een probleem te identificeren, weer te geven en ze te analyseren. Dit gebeurt door relaties tussen effect en mogelijke invloedsfactoren weer te geven. Gebruik turflijsten om mogelijke gevolgen te ontdekken en het productieproces te bekijken. Creëer een probleemstelling en verhelder deze indien nodig. Bepaal vervolgens vier hoofdfactoren (gevolgen) of maak eventueel gebruik van de vier M-en (manpower, machines, methods en materials) of de vier P's (policies, procedures, people en plant). Vraag de deelnemers per categorie aan te geven welke oorzaken hier ten grondslag aan liggen. Interpreteer daarna de resultaten en probeer overeenstemming te bereiken over de meest waarschijnlijke oorzaken van het probleem.

Is/Is niet analyse

Een Is/Is niet analyse maakt het mogelijk te bepalen uit welke onderdelen een kwestie uiteen valt en verduidelijkt patronen in de gegevens. Bepaal de kwestie en vraag de deelnemers naar stellingen die *wel* en die *niet* betrekking hebben op het probleem. De facilitator kan dit eventueel ondersteunen door het stellen van vragen. Bijvoorbeeld: welke personen zijn hier van belang en welke niet? Bestudeer de resultaten en bespreek ze. Voeg daarna het kopje 'verschillen' toe en vraag de deelnemers wederom naar stellingen.

Procesanalyse

Het doel van deze techniek is het analyseren van de beleidsinhoud middels een procesmodel. Ten eerste dienen gegevens verzameld te worden die het uitgangspunt vormen voor de analyse van de beleidsinhoud. Maak vervolgens een grafische weergave van het betreffende beleidsveld door middel van te onderscheiden veldprocessen, de actoren die in deze processen een rol spelen, de relevante elementen en doelen in het beleidsveld. Ga daarna van elk doel na op welk element in het veldmodel het betrekking heeft. Pas het model zonedig aan. Inventariseer de instrumenten van het beleid en de betrokken actoren; plaats ze in het model. Controleer of het procesmodel compleet is. De centrale vraag die gesteld wordt, is of het abstractieniveau aansluit bij de behoefte van de beleidsanalist. Leg tenslotte de weergave van de beleidsinhoud voor aan deskundigen uit de beleidsorganisatie en het beleidsveld.

Why-why diagram

Deze techniek identificeert de relatie tussen een effect en de redenen waarom dat effect optreedt. Bepaal van tevoren het te analyseren effect of voer een *Oorzaak-gevolg analyse*. Begin met het effect en vraag de deelnemers onderliggende onderwerpen aan te dragen. Voeg steeds onderliggende 'takken' toe en vraag steeds af *waarom* een bepaald effect optreedt, totdat een logisch eindpunt bereikt is. Voeg door middel van discussie de ideeën samen totdat er vier subonderwerpen overblijven. Bestudeer met de deelnemers het resultaat en let daarbij op de eindpunten van elke tak. Komen bepaalde commentaren vaker voor? Zijn er sleutelthema's die mogelijkkerwijs basisoorzaken zijn? Verzamel tenslotte informatie over de gevonden basisoorzaken.

Probleemwaardering

Synectics

Synectics is een methode waarmee analoge problemen geïdentificeerd kunnen worden. Het komt voor dat een probleem dat nieuw lijkt te zijn, in feite een oud probleem is en dat het oude probleem wellicht potentiële oplossingen bevat voor het ogenschijnlijke nieuwe probleem. Bij het structureren van problemen zijn er vier typen analogieën mogelijk: 1) *persoonlijke analogieën*, voor het vinden van politieke dimensies van een probleemsituatie door een probleem voor te stellen zoals een beleidsmaker dat ervaart, 2) *directe analogieën* waarbij de analist naar gelijke relaties tussen twee of meer problemen zoekt, 3) *symbolische analogieën* waarbij de analist zoekt naar verbanden tussen een gegeven probleemsituatie en een symbolisch proces en 4) *fantasie analogieën*, waarbij de analist vrij is overeenkomsten te onderzoeken tussen een probleemsituatie en een denkbeeldige situatie. Synectics is afhankelijk van individuele analisten en groepen.

Fase: Formuleren en evalueren beleidsalternatieven

Oplossingsinventarisatie

Delphi

De Delphi-techniek is een procedure om opinies over toekomstige gebeurtenissen te verzamelen, uit te wisselen en te ontwikkelen. Kennis van een groep deskundigen wordt daarbij via een iteratief proces gecombineerd. Het doel is consensus te bereiken door confrontatie van opinies van deskundigen, zonder dat deze deskundigen met elkaar geconfronteerd worden. Eerst worden visies geïnventariseerd en discussiepunten in kaart gebracht. De meningen worden geanalyseerd en gestructureerd. Vervolgens volgt terugkoppeling naar de experts die hun aanvullend commentaar geven. Het aantal ronden kan verschillen.

Beleidsdelphi

Een beleidsdelphi verschilt van een gewone delphi, doordat niet consensus tussen experts nagestreefd wordt, maar generering van zoveel mogelijk contrasterende zienswijzen van geïnformeerde advocaten. Door de contrasterende zienswijzen op een niet anonieme wijze met elkaar te confronteren, wordt getracht creatieve alternatieven te ontwikkelen. De volgende stappen worden doorlopen: 1. specificatie probleem; 2. selectie van advocaten; 3. ontwerp van een vragenlijst; 4. analyse van resultaten van de eerste ronde; 5. ontwikkeling van een vervolg vragenlijst; 6. organisatie van groepsbijeenkomsten; 7. maken van definitief rapport.

*Oplossingswaardering**Beleidsdelphi*

zie boven

Haalbaarheidsanalyse

Deze techniek assisteert analisten bij het maken van voorspellingen over de mogelijke invloed die belanghebbenden op verschillende beleidsalternatieven. De techniek kan bijdragen aan het voorspellen van het gedrag van belanghebbenden in elke fase van het beleidsvormingsproces. Haalbaarheidsanalyse richt zich op verscheidene aspecten van politiek en organisatorisch gedrag. Ten eerste schat de analist in hoe waarschijnlijk het is dat belanghebbenden een alternatief steunen, verwerpen of het hen koud laat, waarna bepaalt wordt hoe waarschijnlijk het is dat een belanghebbende een positie inneemt. Voorts schat de analist in welke middelen de belanghebbenden ter beschikking staan bij het innemen van hun standpunt (prestige, budget, toegang tot informatie, etc). Tenslotte bepaalt de analist de relatieve rang die elke belanghebbende inneemt op basis van de beschikbare middelen.

Strength, Weakness, Opportunities and Threats (SWOT) analyse

Een SWOT analyse wordt gebruikt om de concurrentie positie van organisaties intern (binnen de organisatie) en extern (buiten de organisatie) te evalueren, voordat nieuwe plannen en beleid vastgesteld worden. Bepaal van tevoren wat bedoeld wordt met kracht, zwakte, mogelijkheden en bedreigingen voor de te evalueren organisatie. Bepaal het doel om de SWOT uit te voeren; wat wil je exact analyseren? Begin met de interne analyse van de organisatie en vraag de deelnemers naar de kracht, de zwakte, de mogelijkheden en de bedreigingen met betrekking tot het nieuwe plan of beleid. Laat vervolgens de deelnemers ideeën per punt (sterkt, zwakte, etc) kenbaar maken. Herhaal het proces voor de externe analyse. Bestudeer de ideeën gezamenlijk en verduidelijk ze. Gebruik eventueel *multivoting* om de lijst te reduceren. Ontwikkel strategieën voor de top 6 tot 8 van ideeën. Indien nodig kan een dergelijke analyse per departement van een organisatie of per product toegepast worden.

Voordeel/nadeel analyse

Deze methode wordt gebruikt om de voordelen en nadelen van een alternatief of mogelijkheid te achterhalen. Bepaal ten eerste de kwestie, de alternatieven of mogelijkheden. Vraag de deelnemers een lijst met voordelen en één met nadelen te maken van het betreffende alternatief. Bespreek hierna de aangedragen punten en verduidelijk ze. Voeg eventueel nieuwe voor- en nadelen toe. Vergelijk beide lijsten en bepaal hoe de punten gewogen moeten worden. Herhaal het proces, echter nu met de vraag hoe elk nadeel geminimaliseerd kan worden.

Fase: Vergelijken alternatieven en doen aanbevelingen

Vergelijking van alternatieven

Criteria evaluatie

Het doel is overeenstemming te krijgen over het te kiezen alternatief door een set van criteria te ontwikkelen. Bepaal ten eerste het probleem. Het ontwikkelen van criteria dient plaats te vinden voordat de kwestie geanalyseerd wordt. Vraag de groep potentiële criteria op te stellen om alternatieven te evalueren. Laat over de lijst stemmen door middel van ja/nee. Alleen de criteria die in 65% van de gevallen een 'ja' kregen worden gebruikt. Verklein de lijst zo mogelijk tot 3 (tot 5) criteria. Genereer vervolgens alternatieven, breng ze in stemming en gebruik daarbij een 10-puntsschaal. Vraag de deelnemers de alternatieven op het eerste criterium te beoordelen. Maak een rapportje met de resultaten. Breng de alternatieven weer in stemming nu voor criterium 2 enzovoorts. Toon de deelnemers de 3 rapporten. Probeer overeenstemming te krijgen over het te kiezen alternatief of combineer 2 of meer alternatieven.

Cross impactanalyse

Het doel van deze techniek is gebeurtenissen te identificeren die het plaatsvinden van andere gerelateerde gebeurtenissen beïnvloeden (interdependenties). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de cross-impactmatrix, waarbij mogelijk met elkaar samenhangende gebeurtenissen als rij- en kolomkoppen zijn weergegeven. Het wel of geen invloed hebben van een gebeurtenis op een andere gebeurtenis kan in de betreffende matrixcel met respectievelijk een '+' of een '0' worden aangegeven. Er kan nog onderscheid gemaakt worden naar een positieve of negatieve invloed, de grootte van de invloed en de tijd die het kost voordat de invloed merkbaar is.

Multicriteria analyse

Multicriteria analyse is een overkoepelende naam voor methoden die als doel hebben beleidsmaatregelen te beoordelen. Er wordt een overzicht opgesteld waarin de gevolgen van diverse alternatieven aan de hand van de gekozen criteria worden weergegeven. Deze informatie wordt vervolgens zodanig bewerkt dat de alternatieven gerangschikt kunnen worden. Een eerste kenmerk is dat de gehanteerde criteria in verschillende eenheden gemeten kunnen worden (gulden, meters, etc). Tevens kunnen ze in rangordes (kwalitatief) worden uitgedrukt. Een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve criteria is mogelijk. Een tweede kenmerk is dat een bepaald criterium zwaarder kan wegen dan het andere. Dit gebeurt door het toekennen van gewichten aan de verschillende criteria. Het uitgangspunt bij het toepassen van multicriteriamethoden is het effectenoverzicht. Dit overzicht geeft een systematisch overzicht van de gevolgen van de verschillende alternatieven. Verschillende beleidsvisies kunnen tot uitdrukking gebracht worden door het hanteren van verscheidene gewichtensets. De manier waarop gewichten van de criteria aan de effecten worden gekoppeld kan per multicriteriamethode verschillen.

Krachtenveld analyse/ Actorenanalyse

Krachtenveld- of Actorenanalyse maakt het mogelijk krachten/invloeden te analyseren die veranderingen kunnen bewerkstelligen en invloeden die veranderingen blokkeren. Bepaal de kwestie of de situatie. Vraag de deelnemers items voor te stellen die bijdragen tot verandering van de huidige naar de gewenste situatie. Herhaal het proces voor items die een verandering blokkeren. Toon beide lijsten en bespreek ze. Voeg indien nodig items toe. Breng de veranderings-bevorderende invloeden stemming en prioriteer ze tot een aantal van 12. Laat deze items door deelnemers beoordelen op grond van mate van invloed. Herhaal dit proces voor de veranderingsblokkerende items. Vergelijk tenslotte beide scoringslijsten. Het aantal punten bepaalt of er meer veranderingsbevorderende, danwel -blokkerende invloeden zijn. Hierna wordt de deelnemers gevraagd items aan te dragen die blokkerende invloeden minimaliseren en veranderingsbevorderende invloeden versterken.

Kosten-baten analyse

Kosten-baten analyse is een techniek waarmee beleid vergeleken kan worden op grond van de totale kosten en totale baten. De techniek kan zowel ex ante als ex post toegepast worden. Ten eerste dient het metaprobleem gestructureerd te worden door grenzen, doelen, criteria, kosten en baten te definiëren. Vervolgens dienen de na te streven algemene doelen gespecificeerd te worden tot meetbare doelen. Daarna worden enkele veelbelovende alternatieven uit een grote set geselecteerd. Voorts wordt de informatie bestudeerd en geïnterpreteerd die relevant is voor het voorspellen van de uitkomsten van alternatieven. Tevens worden alle betrokkenen die op enigerlei wijze betrokken zijn (doelgroepen, belanghebbenden) in kaart gebracht. De volgende stap is het schatten van de kosten en baten per alternatief. Hierbij moet rekening gehouden worden met zaken als waardervermindering. Vervolgens dient een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd te worden om de te bepalen hoe waarschijnlijk het is dat de baten en kosten zich zullen voordoen. Daarna dient het criterium vastgesteld te worden op grond waarvan een alternatief gekozen wordt (efficiency, effectiviteit, geschiktheid, rechtvaardigheid, ontvankelijkheid en toepassing). Tenslotte wordt het meest plausibele alternatief gekozen.

Kosten-effectiviteitsanalyse

Dit is een techniek waarmee alternatieven vergeleken kunnen worden op grond van hun kosten en effecten. Het verschil met de kosten-batenanalyse is dat kosten-effectiviteitsanalyse met twee eenheden (kosten en effecten) meet, i.p.v. één. Netto effecten of netto baten kunnen niet gemeten worden, daarom wordt gebruik gemaakt van kosten-effectiviteitsverhoudingen. De techniek kan zowel ex-ante als ex-post toegepast worden. Deze vorm van analyse is vooral geschikt voor vraagstukken over het optimaal benutten van middelen om doelen te bereiken die zich niet in termen van inkomsten laten uitdrukken. De aanpak is gelijk aan dat van de kosten-batenanalyse, met twee uitzonderingen. Alleen kosten worden verrekend naar hun huidige waarde en geschiktheidscriteria verschillen van die gebruikt worden bij kosten-batenanalyse. Het eerste criterium is het laagste kosten-criterium waarbij van alternatieven die aan een gewenst niveau van effectiviteit voldoen de goedkoopste gekozen wordt. Het tweede is het maximale-effectiviteitscriterium waarbij van alternatieven met gelijke kosten, die met de maximale effectiviteit gekozen wordt.

Keuze van alternatief

Multivoting

Multivoting is een techniek waarmee groepen een groot aantal ideeën kunnen reduceren tot een paar. Creëer een lijst met ideeën en breng de lijst in stemming. Laat de groep de lijst doornemen en zorg ervoor dat de deelnemers de ideeën begrijpen. Vervolgens dienen de ideeën verduidelijkt te worden; hierover moet overeenstemming zijn. Daarna kunnen gelijkwaardige ideeën gecombineerd worden, maar ook hierover moet weer overeenstemming zijn. Laat de deelnemers voorts lobbyen over hun favoriete ideeën. Daarna wordt er over de ideeën gestemd, waarbij de deelnemers voor ideeën mogen kiezen met een maximum van de helft van de lijst. Bestudeer de resultaten en verwijder door middel van discussie een aantal ideeën, voordat ze wederom in stemming worden gebracht. Elk idee met tenminste één stem, dient weer meegenomen te worden. Herhaal het proces tot de lijst gereduceerd is tot 3 tot vijf ideeën.

Rangordebepaling

Deze techniek maakt het mogelijk ideeën te rangschikken op criteria, zoals belang, prestatie, etc. Bepaal in de eerste plaats over welke ideeën/items gestemd zal worden. Elk item moet uniek zijn; gebruik indien nodig *multivoting* om de lijst te verkleinen. De lijst kan variëren van minder dan 7 tot 15 items. Maak vervolgens de groep duidelijk welke criteria er gehanteerd zullen worden. Vraag daarna de deelnemers de items te ordenen. Bediscussieer de resultaten. Zijn er clusters van items? Is er sprake van een voorkeur voor bepaalde items? Breng de items indien nodig weer in stemming om de lijst met 'winnaars' te bepalen.

Likert scale voor selectie van alternatieven

De Likert scale maakt het mogelijk houdingen van deelnemers weer te geven die niet simpelweg ja of nee zijn, maar daartussen variëren. Likert scales worden gebruikt daar waar meningen binnen een groep sterk gedifferentieerd zijn. Creëer van tevoren een lijst met gelijke items/ideeën die nagenoeg dezelfde waarde hebben. Breng de lijst vervolgens in stemming en gebruik hiervoor een 5-puntsschaal tussen sterk mee oneens en sterk mee eens. Laat de groep vervolgens de resultaten bestuderen. Bespreek de overeenkomsten en opvallende verschillen. Kijk naar die items die geen substantieel verband vertonen met de totale score. Kijk daarna naar de items die zowel 'sterk mee oneens' en 'sterk mee eens' zijn beoordeeld en probeer te verklaren waarom de stemming zo verschilt. Breng nadat de items besproken zijn en de verschillen verklaart, de items opnieuw in stemming. Wanneer de stemming resulteert in grote mate van overeenkomst, kies dan de hoogst gewaardeerde items. Indien dit niet het geval is, bespreek de resultaten dan opnieuw en probeer wederom overeenstemming te bereiken. Men kan variëren door beschrijvingen van de punten tussen de beide extremen (sterk mee oneens/sterk mee eens)weg te laten.

Schrijven beleidsnotitie

Action Plan analyse

Deze methode identificeert noodzakelijke taken en wijst verantwoordelijkheden en normen aan. Ze laat exact zien wat er gedaan moet worden om van te voren bepaalde doelen en oplossingen te verwezenlijken. Bepaal eerst welke doelen en oplossingen er gerealiseerd dienen te worden. Stel vervolgens bij elk doel de volgende vragen: welke actie? Door wie? Wanneer? Welke middelen? Welke normen? Vraag de groep deze vijf vragen te beantwoorden. Bestudeer het resultaat en discussieer met de deelnemers hierover. Voer tenslotte een stemming uit om te bepalen welk doel of welke oplossing de grootste kans van slagen heeft.

Boomdiagram

Het boomdiagram brengt in kaart welke opdrachten er uitgevoerd moeten worden om een doel en de bijbehorende subdoelstellingen te bereiken. Het boomdiagram bestaat uit een stam (het doel) met daaraan takken, die weer uitlopen, enzovoorts. Creëer van te voren een doelstelling en 3 tot 5 subdoelstellingen die onderzocht moeten worden. Vraag de deelnemers nog enkele subdoelstellingen toe te voegen. Bespreek deze subdoelstellingen probeer overeenstemming te bereiken. Vraag nu de deelnemers de vraag te beantwoorden met welke opdrachten deze subdoelstellingen bereikt moeten worden. Als elke subdoelstelling tenminste twee opdrachten heeft, bespreek dan met de groep of de lijst compleet is. Pas eventueel de lijst aan. Herhaal het proces, zodat de laatst gevormde takken weer nieuwe takken krijgen. Zodoende verplaatst de informatie zich van algemeen naar specifiek. Stel de vraag of - in omgekeerde richting - het volbrengen van een tak daadwerkelijk tot een niveau hoger leidt. Stel tevens de vraag of alle opdrachten nodig zijn om een bepaald resultaat te bereiken. Bespreek tenslotte het boomdiagram met de betrokkenen.

Stroomdiagram

Een stroomdiagram beschrijft een proces door alle stappen grafisch weer te geven. Hierbij wordt aangegeven *wat* gedaan wordt, door *wie* en *hoe*. Bepaal ten eerste op welk gebied er wat verbeterd moet worden of welk probleem er opgelost moet worden. Verzamel zoveel mogelijk informatie hierover. Vraag de groep of er overeenstemming is over het te verbeteren gebied of op te lossen probleem door middel van stemming. Herformuleer indien nodig het gebied of probleem. Laat vervolgens de deelnemers alle belangrijke stappen in het proces chronologisch opstellen, zoals ze momenteel uitgevoerd worden. Niet zoals ze uitgevoerd zouden moeten worden. Maak indien nodig zelf aanpassingen en markeer onduidelijkheden, zodat deze later besproken kunnen worden. Maak tenslotte een grafische weergave van het proces. Een variatie is het proces zou weer te geven als alles perfect was. Ook kan afgevraagd worden hoe het proces nog te stroomlijnen is.

Process Decision Program Chart (PDPC)-analyse

Deze methode brengt noodzakelijke stappen in kaart en analyseert potentiële items die mis kunnen gaan bij een uitvoeringsplan, zodat maatregelen ontwikkeld kunnen worden om deze problemen op te lossen. Kies ten eerste een plan en bepaal welke doelen in het plan geëvalueerd moeten worden. Toon alle stappen van het uitvoeringsplan, zoals die al vastgesteld zijn en vraag de deelnemers per stap potentiële problemen aan te dragen: wat kan er mis gaan? Wat zijn de negatieve consequenties? Voeg hierna eventuele dubbelingen samen en vraag de deelnemers nu tegenmaatregelen te bedenken voor elk mogelijk probleem. Herhaal dit proces totdat alle mogelijke problemen en tegenmaatregelen behandeld zijn. Evalueer hierna de tegenmaatregelen op hun haalbaarheid en noodzaak. Breng ze vervolgens in stemming, waarbij de deelnemers ja of nee kunnen antwoorden. Gebruik tenslotte de *Action Plan analyse* om verantwoordelijkheden toe te kennen voor het implementeren van de tegenmaatregelen.

Plausibiliteitsanalyse

Plausibiliteitsanalyse is een techniek om een aanbeveling te toetsen op tegenargumenten, daar aanbevelingen veelal gebaseerd zijn op zowel causale als ethische veronderstellingen en zich niet alleen laten behandelen als puur technisch-economische vraagstukken. Er zijn tenminste tien typen tegenargumenten die de plausibiliteit van een aanbeveling kunnen ondermijnen: een veronderstelling die niet valide is, inefficiency, ineffectiviteit, uitsluiting, geen ontvankelijkheid, ontbrekende legaliteit, niet haalbaar, onrechtvaardigheid, ongeschiktheid, foutieve formulering. De plausibiliteitsanalyse kan gepresenteerd worden in de vorm van een debat.