

Strategische Ontwikkeling Programma Beleid met Burgers

Belemmeringen en kansen

Onderzoek in samenwerking met het
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

drs. Jean-Marie Buijs
dr. Jurian Edelenbos
drs. Adriaan Slob

Pytheas Netwerk

ISBN-10: 90-75289-12-X
ISBN-13: 978-90-75289-12-1



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
1.4	Leeswijzer rapport	8
Hoofdstuk 2	Verkenning.....	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Literatuur.....	10
2.3	Verkenning belemmeringen en knelpunten	15
Hoofdstuk 3	Verdieping.....	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Projectmedewerkers.....	19
3.3	Project	22
3.4	Programma.....	24
3.5	Organisatie	26
3.6	Management.....	28
Hoofdstuk 4	Richting oplossingen en organisatieleren	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Workshop projectmedewerkers Beleid met Burgers	33
4.3	Observatie afdelingshoofdenoverleg	37
Hoofdstuk 5	Conclusies en aanbevelingen	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Programmatische aanpak blijft nodig	41
5.3	Verbindingen tussen project, programma en cultuurverandering.....	43
5.4	Tussen de oren van het middenmanagement krijgen.....	44
5.5	Voorbij de enkelvoudige projecten kijken.....	46
5.6	Het borgen van het integraal werken	47
5.7	Verbindingen leggen met andere overheden en belanghebbenden.....	48
5.8	Inventarisatie burgeroriëntatie onder medewerkers is nodig.....	49
Bijlagen.....		51
Bijlage I	Literatuur.....	51
Bijlage II	Bestudeerde documenten	52
Bijlage III	Overzicht verkenning belemmeringen en knelpunten	53
Bijlage IV	Geïnterviewde personen.....	55
Bijlage V	Deelnemers workshops	56
Bijlage VI	Geobserveerde bijeenkomsten	57

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 *Aanleiding tot het onderzoek*

In 2003 leverde de onderzoeksgroep Pytheas het rapport 'Milieubeleid meer van, voor en door de burger' af. Dat rapport was uitkomst van een onderzoek naar de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieu, zoals het programma destijds werd genoemd. Een van de punten waar het rapport op inging was de organisatieverandering die nodig was het programma tot een succes te maken en VROM-medewerkers tot het maken van burgergeoriënteerd beleid te bewegen.

In 2005 werd daarom een onderzoek in het leven geroepen dat met name moest inzoomen op barrières tot organisatieverandering en organisatieleren in relatie tot de ontwikkeling van het programma Beleid met Burgers, zoals het Stimuleringsprogramma nu heet.

Het onderzoek is vormgegeven als een samenwerkingsverband tussen Pytheas en het ministerie van VROM (DGM). Dat betekent dat er geen sprake is van een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, maar van een wederkerige relatie waarin beide partijen eigen (onderzoeks)interesses en ambities hebben. Deze wederkerige relatie is tot uitdrukking gekomen in een 50%/50% financieringsconstructie van het onderzoek.

1.2 *Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek*

Zoals in vorige paragraaf aangegeven doet dit rapport verslag van de uitkomsten van het onderzoek naar organisatorische knelpunten en kansen voor het programma Beleid met Burgers. De doelstelling van het onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de persoonlijke weerstanden, organisatorische ongerijmdheden en institutionele barrières bij de ontwikkeling en uitvoering van het programma Beleid met Burgers, en het naar aanleiding van deze verkregen inzichten adviseren op welke wijze om te gaan met de geconstateerde knelpunten.

Deze doelstelling geeft aan dat de knelpunten (maar ook positiever geformuleerd: kansen) op drie vlakken gezocht worden: het individuele niveau (van de VROM-medewerker), het teamniveau (van het Programmateam) en het organisatieniveau (van het ministerie van VROM).

Binnen deze context ligt de focus op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat voor belemmeringen ervaren VROM-medewerkers om tot burgeroriëntatie over te gaan? Maar ook: welke kansen biedt het programma Beleid met Burgers hen?
- Wat voor belemmeringen en kansen voor de ontwikkeling van het programma Beleid met Burgers liggen op het niveau van het team?
- Wat voor belemmeringen en kansen voor de ontwikkeling van het programma Beleid met Burgers liggen op het niveau van de organisatie?
- Wat zijn de aangrijpingspunten om de geconstateerde belemmeringen (knelpunten) te overwinnen en mogelijkheden (kansen) te benutten?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd. In die fasen is iedere keer een ander accent gelegd. De fasering van het onderzoek was als volgt.

Fase 1: Verkenning

In de eerste fase van het onderzoek ligt de focus op een eerste verkenning van de knelpunten en kansen voor de ontwikkeling van het programma Beleid met Burgers. Deze eerste verkennende stap in het onderzoek is van belang voor de te nemen vervolgstappen. De verkennende fase bestaat uit drie componenten:

- Doorlichten van wat er vanuit het programma tot nu toe is ingezet om VROM-medewerkers te verleiden tot burgeroriëntatie. Dataverzameling vindt plaats via documentanalyse en interviews met enkele leden van het Programmateam.
- Quick scan literatuurstudie naar soorten weerstanden / (institutionele) barrières en mogelijkheden om hiermee om te gaan.
- Verkenning naar kennis over weerstanden, ongerijmdheden en barrières bij enerzijds andere “vernieuwingsprogramma’s” in algemene zin (zoals bijvoorbeeld WINN

(V&W), XPIN, Leren voor Duurzame ontwikkeling, transities, et cetera) en anderzijds bij personen die VROM in dit kader goed kennen, bijvoorbeeld de voormalig projectleider van Pegasus en/of de directeur van het interim-managementbureau van VROM.

Deze onderdelen vormen een belangrijke voorbereiding alvorens de huidige praktijk van het programma in te gaan.

Fase 2: Inzoomen op belemmeringen

Na het verkennen van het programma en benodigde theorie is er voldoende bagage om over te gaan tot de weerstanden, organisatorische ongerijmdheden en institutionele barrières die een rol spelen in de ontwikkeling van het programma *Beleid met Burgers*. Deze fase heeft tot doel antwoord te geven op de vragen wat sommige beleidsmedewerkers van VROM ervan weerhoudt (meer) aan burgeroriëntatie te doen en wat ondernomen moet worden om deze beleidsmedewerkers die stap wel te laten zetten.

Deze fase bestaat uit twee soorten interviews:

- Interviews met beleidsmedewerkers die **wel** zijn overgegaan tot burgeroriëntatie. Deze interviews zijn erop gericht om te ondervragen wat vooraf hun verwachtingen waren van burgeroriëntatie? Wat heeft hun belemmeringen overwonnen? Hoe zijn hun huidige ervaringen?
- Interviews met VROM-medewerkers die **niet** (kunnen en/of willen) overgaan tot burgeroriëntatie. Hierin staat centraal waarom zij niet aan burgeroriëntatie doen en wat er eventueel voor kan zorgen dat zij deze stap wel zetten.

Bij de interviews zal nadrukkelijk worden ingegaan op de “theories in use” (Argyris, 1999) van de beleidsmedewerker (op alle niveaus, dus ook directeuren), waarmee wordt geduid op “het programma” of “de eigen werkwijze” die in het hoofd van de beleidsmedewerker zitten over wat “effectieve activiteiten” zijn. Het gaat daarbij niet alleen om wat de medewerker concreet doet, maar ook wat hij/zij denkt over wat ‘het goede gedrag’ is wat de organisatie van hem of haar vraagt.

Fase 3: Naar oplossingsrichtingen

In deze onderzoeksfase wordt de aandacht gericht op ‘het leren’ in de ‘context’ van het programma *Beleid met Burgers*: veranderingen die het Programmteam introduceert die leiden tot nieuwe werkwijzen, of zelfs strategieën, zullen nooit bestendigen als de organisatie de eigen werkwijze, strategie of aansturing hierop niet laat aansluiten. In dit onderwerp gaat het dan ook om het bewaren van aansluiting tussen het leren op organisatieniveau enerzijds en de andere niveaus van leren (persoonlijk, team). Centraal in onze benadering staat dat de ‘nieuwe praktijken’ die door het Programmteam worden ontwikkeld, moeten worden gefaciliteerd door de omgeving (de organisatie).

Belangrijkste methode in deze fase van het onderzoek is het voeren van enkele groeps gesprekken. De gesprekken krijgen het karakter van intervisiebijeenkomsten waarin de deelnemers aan de groeps gesprekken participeren als ‘reflective practitioners’. Het idee van de reflective practitioner is ontwikkeld door Schön (1983) en later ook door Argyris is overgenomen. Schön hanteert als uitgangspunt dat een practitioner voor, na of tijdens een situatie op de praktijk kennis reflecteert.

De resultaten uit de groeps gesprekken worden tegelijkertijd in verband gebracht met bestaande literatuur over leren en organisatieverandering. Vervolgens wordt getracht interessante, aansprekende en haalbare veranderingsstrategieën op persoonlijk, team- en organisatieniveau te formuleren die het Programmteam in 2006 kan implementeren.

1.4 Leeswijzer rapport

De structuur van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek, de verkenning. Hoofdstuk 3 zoomt in op de ontdekte knelpunten en kansen voor de ontwikkeling van het programma *Beleid met Burgers* op drie verschillende niveaus, individu, team en organisatie. In hoofdstuk vier worden de mogelijke oplossingsrichtingen voor het omgaan met de gesignaleerde knelpunten besproken. In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en adviezen geformuleerd.

Per hoofdstuk zullen de ondernomen onderzoeksstappen ter verzameling en analyse van de betreffende data worden toegelicht.

Hoofdstuk 2 Verkenning

2.1 Inleiding

Het onderzoek is van start gegaan met een literatuurstudie en documentanalyse. In deze fase is met name gezocht naar aansluitende literatuur op het gebied van barrières / belemmeringen voor organisatieleren en verandering. Inzichten uit wetenschappelijk literatuur worden in paragraaf 2.2. beschreven. In paragraaf 2.3 volgt een overzicht van de verkenning naar belemmeringen en knelpunten uit die hier kort toegelicht worden.

Voor het uitvoeren van de documentanalyse is vanuit het programmteam een aanzienlijke hoeveelheid aan nota's, rapporten en notities ter beschikking gesteld (zie bijlage I). Deze documenten hebben bijgedragen aan het verkrijgen van een breder inzicht in het programma, haar taken en uitvoering. Niet ieder document bleek echter even relevant voor het identificeren van belemmeringen.

Verder heeft één van de leden van het onderzoeksteam de gelegenheid gekregen gezamenlijk met het programmteam de cursus 'Burgergeoriënteerd werken' bij te wonen. Enerzijds heeft voor het onderzoek inzicht opgeleverd over de dilemma's waarmee het programmteam te maken krijgt bij het (stimuleren van) burgergeoriënteerd werken en anderzijds vormde deze observatie / participatie een goede gelegenheid om kennis te maken met de leden van het programmteam.

Voor het verkennen van andere vernieuwingsprogramma's is voor deze fase gekozen binnen VROM te blijven. Bij VROM zijn er in het afgelopen vijftien jaar (tenminste) twee andere programma's geweest die meer extern georiënteerd werken vanuit VROM als doelstelling hadden; *Implementation Challenge* en *Pegasus*. Door literatuurstudie is er eerst kennis opgedaan over deze programma's en vervolgens is er per programma een interview gehouden met een persoon die destijds hierin een coördinerende functie vervulde.

In plaats van interviews af te nemen met leden van het programmteam van Beleid met Burgers is in overleg met de opdrachtgever ervoor gekozen om een groepsessie te organiseren. Dit groepsproces gaf de mogelijkheid dieper in te gaan op de

belemmeringen die men ervaart of verwacht. Leden van het programmateam konden gelijk op de ideeën van elkaar reageren.

In paragraaf 2.4 worden de belemmeringen en knelpunten die uit deze verschillende onderzoeksactiviteiten naar voren zijn gekomen samengevat en besproken.

2.2 Literatuur

Er is een uitgebreide hoeveelheid aan wetenschappelijke literatuur beschikbaar over barrières, belemmeringen en weerstanden voor verandering. Voor dit onderzoek zijn een aantal toonaangevende benaderingen aangehaald die meer inzicht bieden in het veranderingsproces zoals men dat met Beleid met Burgers voor ogen heeft.

2.2.1 Verandering van overheid en organisatie

Gedurende een lange periode hebben centrale overheden in Nederland aandacht besteed aan het belang van coproductie op gemeentelijk en provinciaal niveau. Ze zagen echter niet de noodzaak om ook hun eigen procedures en werkwijze aan te passen (Teisman et al. 2004). Momenteel kan worden gesteld dat ministeries zich bewust worden van het belang van het betrekken van burgers in hun beleidsprocessen. Dit soort veranderingen passen in een trend van ‘government naar governance’, van hiërarchische en goed geïnstitutionaliseerde vormen van overheden naar bottom-up processen waarin autoriteit plaatsmaakt voor het herkennen van wederzijdse afhankelijkheden met verschillende stakeholders (Edelenbos 2005). Vanzelfsprekend dienen de processen van verandering hierbij aan te sluiten, waardoor traditionele benaderingen niet meer voldoen. Deze benaderingen van organiseren en verandering zijn gebaseerd op rationaliteit en controle van managers, die organisaties zelfs gedurende veranderingsprocessen als gesloten systemen zien (Wierdsma 2004).

Boonstra (2004) onderscheidt drie ordes van verandering. Planmatige verandering beschrijft hij als *eerste orde* verandering waarin in stabiele en voorspelbare situaties onambigue problemen zouden kunnen worden opgelost. Centraal staat het in balans houden van de relatie tussen organisatie en haar omgeving, waarbij men ervan uitgaat dat deze organisatie in een evenwichtige staat verkeerd. Organisatieontwikkeling ziet Boonstra als *tweede orde* verandering, die toegepast zou moeten worden als de

veranderingen verreichend zijn en de problemen niet geheel onambigu maar nog wel herkenbaar. Deze aanpak is grotendeels gebaseerd op planmatige verandering, maar er is meer aandacht voor (groeps)training waarin participanten leren van hun eigen interacties met de evoluerende dynamiek (Boonstra 2004). *Derde orde* veranderingen zijn volgens Boonstra niet langer verbeterprojecten of veranderingsprocessen in organisaties, maar vernieuwingsprocessen waarbij actoren van diverse partijen bij betrokken zijn. Deze transformationele veranderingen zijn nodig wanneer er sprake is van ambigue vragen, slecht gedefinieerde problemen, instabiele situaties en onvoorspelbare interactiepatronen. Deze derde orde veranderingen zouden volgens Boonstra het best vormgegeven kunnen worden door interactieve leerprocessen die continue verandering teweeg zouden kunnen brengen bestaande uit een doorgaand proces van interactiviteit, zingeving en zelforganisatie (Boonstra 2004: 451). Teisman (2005: 77) geeft aan dat deze benadering van vernieuwing past in een complexiteiterkennende benadering.

2.2.2 Programmatische verandering

In de praktijk blijken programma's vaak een 'kakofonie van stemmen' te zijn waarin men door voor vormen van coproductie een hoge mate van interactie en samenhang probeert bereiken (Teisman 2004: 15). De Bruijn, Teisman & Edelenbos (2004: 412-413) geven aan dat zowel de uniciteit als de dynamiek van processen een belangrijke rol spelen in het toepassen van proces- en projectmanagementmethoden. Wat binnen het een bepaalde context en periode goed werkt, kan in een andere situatie en tijdsgewricht haar effectiviteit verloren hebben. Zij stellen echter wel een aantal dilemma's waaronder het combineren van project- en procesmanagement. Programmamanagement is een instrument waarin getracht wordt projectmanagement en procesmanagement te combineren. Programma's maken onderdeel uit van (meerdere) langlopende processen en oefenen daarbij wederzijdse invloed op elkaar uit. Daarnaast kan worden vastgesteld dat programma's karakteristiek een pluriformiteit aan projecten omvatten.

Kenmerkend aan de doelen van ingestelde programma's is dat zij een poging omvatten een grote(re) mate van samenhang tussen projecten te creëren en waaruit bovendien een emergent proces dient te ontspringen dat doorwerking heeft in participerende organisaties. Programma's kunnen dan gezien worden als een systeem in

systemen in systemen. Door relaties met projecten, organisatie(s) en ook andere programma's kan worden vastgesteld dat deze onderdeel uitmaken van een keten van 'nested systems' (Holland 1995). De Wit et al. (2000: 137) stellen in het strategisch management van publieke organisaties programmering tegenover zelforganisatie. Planning is daarbij een middel om de organisatie te programmeren en de uitvoering van het beleid soepel te laten verlopen. Het idee hierachter is dat inconsistentie, overbodige routines, willekeurig gedrag en chaos vermeden zouden kunnen worden. Daartegenover staat echter dat een zekere mate chaos onvermijdbaar is om het aanpassings-, leer -, en innovatievermogen van de organisatie te kunnen ontwikkelen.

Pressman en Wildavsky (1974: xiv-xv) bespreken een programmatische aanpak vanuit een beleidsimplementatie perspectief. Zij geven aan dat overheden voor programmatische aanpak kiezen wanneer het bereiken van doelen problematisch blijkt te zijn. Uitgaand van het niveau waarbij een programma als geheel wordt gezien kan dit volgens Pressman en Wildavsky als een systeem worden beschouwd waarin ieder element afhankelijk is van een ander. Daarnaast stellen zij vast dat niet alle participanten vooraf vast kunnen staan en dat het verdere proces niet vooraf kan worden gepland:

“Something should be left open to the unfolding events. Then as latent conflicts become manifest, the original agreements have to be renegotiated and a new and possibly more antagonistic situation emerges.”

(Pressman & Wildavsky 1974: 91-92)

De uitvoerbaarheidscondities en oplossingsruimte ondergaan continue veranderingen. Majone en Wildavsky (1984: 166) merken daarom op dat diegene die leiding geeft aan deze processen met de linkerhand constant de uitvoerbaarheidbegrenzing af moet tasten en tegelijkertijd met de rechterhand de verschillende programmacomponenten moet proberen samen te brengen. Majone en Wildavsky zien implementatie als een evolutionair proces. Brown en Wildavsky (1984: 208) zien adaptatie daarbij als een van de kenmerken. Deze adaptatie vindt plaats wanneer beleid of een programma zich ontwikkelt als reactie op haar omgeving waarbij zij elkaar veranderen. Deze wederzijdse adaptatie zien zij als onvermijdelijk en zij geven aan dat gedurende adaptatie besluitvorming uiteen wordt gedreven waardoor meer aandacht besteed dient te worden

aan decentrale, soms informele en vaak onverwachte beslismomenten in plaats van aan de formele, top-down hiërarchie. Verder geven zij aan dat programmatische implementatie door het betrekken leerprocessen van statisch naar dynamisch kan uitgroeien. Daarbij tekenen zij echter ook aan dat het leren niet altijd ook effectief blijkt te zijn doordat veranderingen en leerprocessen versnipperd zijn over de organisatie waardoor de gehele eenheid niets wijzer is geworden. Vanuit het evolutionaire perspectief geven Browne en Wildavsky aan dat processen van overspecialisatie en de neiging naar interne stabiliteit krachten zijn die een tegenwicht vormen voor wederzijdse adaptatie tussen de vereiste aanpassing tussen programma en omgeving gedurende implementatie. Dit leidt ertoe dat deze programma's wel evolueren, maar niet leren (Browne en Wildavsky 1983: 237)

2.2.3 Defensieve routines en leren

Argyris (1993: 20-21) gaat dieper in op defensieve routines en leren in verandering. Hij aan dat defensieve routines zeer competent zijn en dat mensen 'excuusstrategieën' toepassen waarbij ze zich verschuilen achter de organisatie. Tegelijkertijd is het ook de organisatie die deze routines beschermt door bijvoorbeeld beoordelingsmechanismen. Voor het wegnemen van organisationele defensieve routines is eerst begrip nodig over hoe deze zich ontwikkelen. Het kader dat Argyris hiervoor gebruikt bevat het leren op individueel, groep, intergroep en organisatieniveau. Leren definieert hij daarbij als het opsporen én corrigeren van fouten, aanvullende stappen vinden plaats wanneer het corrigeren op een dermate manier wordt uitgevoerd dat deze correctie blijvend is. Daarmee onderscheidt hij twee vormen van correctie. Het gedrag kan worden veranderd, ofwel *single loop learning*. De tweede manier is het veranderen van het onderliggende normen en regels: *double loop learning*.

Met name in beschamende en bedreigende situaties blijken er fundamentele, systematische mismatches zijn tussen denken te handelen en hoe zij daadwerkelijk handelen. Argyris onderscheidt daarbij twee modellen in het daadwerkelijk handelen. In Model I probeert men te streven naar rationeel handelen en het onderdrukken van negatieve gevoelens. Daarbij staat men niet open voor onderzoek en vergelijking met andere inzichten (Argyris, 1993: 52). Organisaties waarin Model I overheerst noemt

Argyris *Organizational Limited-Learning Systems*. Model II hecht een groot belang aan valide informatie, monitoring van implementatie van keuzes en het openlijk illustreren hoe de actoren tot hun evaluaties en toewijzingen komen. Daarbij gaan zij onderzoek en vergelijking met anderen niet uit de weg gaan. Als gevolg hiervan worden defensieve routines die anti-leren zijn geminimaliseerd en *double loop learning* mogelijk gemaakt. In bedreigende situaties past men geen *bypass* en *cover up* toe, maar gaat men juist de strijd aan. Naarmate men Model II gaat gebruiken in plaats van deze te veronderstellen, zullen ze beginnen om organisationele defensieve routines te doorbreken en organisatieleerprocessen te creëren die *double loop learning* aanmoedigen. Deze noemt Argyris (1993: 55) *Learning Systems*.

Comfort (1997: 375) gaat dieper in op het belang van het Model II concept van Argyris om aan te geven hoe lastig het is tot veranderingen te komen in grote sociale systemen. Zij benadrukt dat de verschillende delen onderling verbonden zijn en dat het daarom van belang is verschillende niveaus in het veranderingsproces te betrekken. Tegelijkertijd geeft zij echter ook aan dat deze benodigde interactie tussen verschillende niveaus en onderdelen van de organisatie het proces lastig maken. Hoewel in Boonstra (2004) dezelfde principes als bovenstaande worden onderschreven, wordt hier ook een positievere benadering ten opzichte van weerstand gehanteerd:

“Resistance is not seen as an obstruction to change, but as a reaction to the use of power by managers and change agents, and as a powerful force to enable changes and developments in human systems.” (Boonstra, 2004: 277).

Bennebroek Gravenhorst en In 't Veld (2004) geven daarbij een aantal redenen waarom veranderingen in organisaties moeizaam zouden verlopen. De eerste reden is een te beperkte focus op enkelvoudige issues. De tweede reden voor moeilijkheden in veranderingsprogramma's is dat het perspectief van topmanagers over het algemeen het veranderingsproces in organisaties gaan domineren. Als veranderingsstrategen kunnen zij de behoefte aan verandering identificeren, een visie voor gewenste uitkomst creëren, beslissen wat voor verandering geschikt is en kiezen wie het zouden moeten ondersteunen en verdedigen. Als derde noemen zij dat de inhoud van de verandering en de oplossingen voor problemen het richtpunt zijn in veel veranderingsprocessen. Het veranderingsproces zelf krijgt weinig aandacht. Tot slot geven zij aan dat over het

algemeen een top-down benadering toegepast wordt. Uit onderzoek blijkt dat een dergelijke benadering veel barrières voor verandering tot gevolg heeft. Voor het omgaan met deze problemen zien zij mogelijkheden voor een procesgerichte benadering van verandering. Bennebroek Gravenhorst en In 't Veld geven aan dat weerstand over het algemeen wordt gezien als standaard, en volgens sommige auteurs zelfs een natuurlijke reactie van mensen op verandering in organisaties: *“Change and resistance seems to go hand in hand: change implies resistance and resistance means change is taking place.”* Bennebroek Gravenhorst en In 't Veld gaan er echter vanuit dat mensen zich niet altijd verzetten tegen verandering. Zij zien een veranderingsbenadering die relevante stakeholders uitsluit als een belangrijke oorzaak voor weerstand. Vanuit deze stakeholders treedt weerstand op uit een gebrek aan interactie en samenwerking vanuit het veranderingsproces.

2.3 Verkenning belemmeringen en knelpunten

In de deze paragraaf wordt een samenvatting en bespreking weergegeven van de grote hoeveelheid aan belemmeringen en knelpunten uit documentanalyse, observatie cursus Burgeroriëntatie en verkenning van andere vernieuwingsprogramma's. Een overzichtstabel van knelpunten en belemmeringen uit deze diverse technieken van dataverzameling is te vinden in bijlage III.

In deze paragraaf zijn de verschillende data uit de onderzoeksactiviteiten per niveau samengevoegd en volgt een bespreking van de knelpunten en belemmeringen op individueel, programma en organisatieniveau.

2.3.1 Individueel

Op individueel niveau valt op te maken dat het initiatief burgergeoriënteerd werken bij sommige VROM-medewerkers een defensieve houding oproept. Een enkeling is gelijk enthousiast, maar velen willen niet gelijk over naar een nieuwe manier van werken. Er komen reacties als “dat doen we al”, “dat kan helemaal niet”, “hier gaan we niet over” en “het is een politieke wind die overwaait”. Er is onvermogen om voorbij het bestaande beleid te denken.

Een verandering wordt ook gezien als afkeuren van de traditionele werkwijze: “Heb ik het altijd fout gedaan?”. Velen houden het liever bij het oude, het vertrouwde. Een nieuwe manier van werken brengt onzekerheid met zich mee, zeker als men aan de slag moet met een diffuse groep als burgers. Een aantal keer wordt echter genoemd dat medewerkers wel enthousiast worden als ze daadwerkelijk met een burgerproject bezig zijn. Een belangrijke reden waarom individuen niet overgaan tot extern georiënteerd werken lijkt te zijn dat men er niet op wordt afgerekend. Mede daardoor wordt het gezien als iets dat extra tijd kost.

Ook het karakter van mensen is een aandachtspunt. Het niet overgaan tot burgeroriëntatie zou te wijten zijn aan dat men het als moeilijk en ingewikkeld ziet. Mensen zijn lui en passief (geen vermogen zelf een traject te organiseren). Daarnaast kunnen velen niet nuanceren, hebben geen flexibiliteit in het denken. Niet iedereen beschikt over de juiste competenties, zo zijn medewerkers bij VROM met name getraind op projectmatig werken, maar heeft men niet geen competenties voor procesmanagement.

Verder maakt onbekend onbemind. Burgeroriëntatie is nieuw en zorgt voor onzekerheid in het functioneren van ambtenaren. Het oude functioneren is veilig, zorgt voor minder risico's. Ambtenaren hebben nog geen nieuwe ervaring met burgeroriëntatie, nog geen vaardigheden (competenties) aangeleerd. Dat maakt burgergeoriënteerd handelen een spannende maar tegelijkertijd ook een spanningsvolle onderneming.

2.3.2 Programma

Op het niveau van het programma valt op dat sommige barrières vooral van belang zijn in het kader van projecten en andere barrières meer van doen hebben met het programma als een op langere termijn gericht veranderingsproces.

Bij projecten moet er rekening worden gehouden met de relatie tussen burgers en het beleidsonderwerp. Daarnaast moet er ook ruimte zijn in het beleidsproces. Probleem is verder dat verwachtingen over en weer over het betrekken van burgers niet altijd duidelijk worden gemaakt. Veel beelden blijven impliciet, waardoor onjuiste en tegengestelde verwachtingen kunnen ontstaan. Dit kan tot teleurstellingen leiden, wat op zijn beurt weer tot negatieve beeldvorming over het betrekken van burgers kan leiden.

Leden van het programmateam kunnen gedurende loop van tijd ook een beperkte blik ontwikkelen. Zij komen vaker in aanraking met een burgergeoriënteerd traject en doen er meer ervaring mee op dan de gemiddelde beleidsmedewerker. Verder wordt geen tijd en rust genomen om te consolideren. Op korte termijn wil men zo snel mogelijk succes boeken (wat ook nodig is), maar dit gaat ten koste van het beklijven van burgeroriëntatie voor de langere termijn. Tot slot kan ook de focus op burgers als externe actor zijn beperkingen kennen. Het beleid van VROM kent naast burgers een grote diversiteit aan stakeholders, terwijl in dit programma (slechts) alleen deze groep wordt betrokken. Dit kan leiden tot weerstanden vanuit de omgeving (van andere stakeholders), maar ook onder beleidsmedewerkers die in hun takenpakket meer met andere stakeholders van doen hebben.

2.3.3 Organisatie

Zoals uit de tabel valt op te maken zijn er op organisatieniveau een behoorlijk aantal (mogelijke) belemmeringen aangetroffen. Hier zullen deze kort worden besproken.

Een punt dat veel aandacht heeft gekregen is dat er vanuit de organisatie weinig tot geen positieve prikkels worden gegeven voor burgergeoriënteerd werken. Men wordt slechts afgerekend op het eindproduct, er is geen beloning op proces. Daarnaast valt op te maken dat in de organisatie individueel scoren centraal staat. Dit leidt er mede toe dat de korte termijn veel aandacht krijgt en de lange termijn vaak buiten beeld blijft. Een andere belemmering is dat er vanuit de organisatie geen tijd vrij kan/wil gemaakt worden voor extern georiënteerd werken. Noodgedwongen wordt deze manier van werken als extra werk ervaren.

Een weinig verrassende mogelijk barrière is het ontbreken van steun vanuit de ambtelijke top en de politiek. Voor de Implementation Challenge en het Pegasus-programma is deze factor van belang geweest voor een (vroegtijdig) einde. Momenteel lijkt de politiek wind voor het Beleid met Burgers programma redelijk gunstig te staan, maar het is niet uit te sluiten dat dit kan omslaan.

Met name de verkenning van eerdere vernieuwingsprogramma's bij VROM blijkt dat de organisatie geen geheugen heeft. Er wordt weinig geleerd en na een aantal jaar wordt het wiel gewoon weer opnieuw uitgevonden.

Tot slot kunnen ook mogelijke interne cultuurverschillen het burgergeoriënteerd werken parten spelen. Er valt op te maken dat DGM ten opzichte van andere directoraten een redelijk progressieve club is. Juist nu het programma aan het verbreden is, zal er met dit punt rekening moeten worden gehouden. Niet alleen cultuurverschillen tussen verschillende directoraten zijn van belang, maar ook de verschillen in de manier van denken en werken tussen uitvoerende, financiële en juridische afdelingen.

Hoofdstuk 3 Verdieping

3.1 Inleiding

De in hoofdstuk twee besproken verkenning geeft een beeld van de diversiteit van verschillende knelpunten weer. De verkennende fase geeft wel een overzicht van de soorten belemmeringen die zich voor doen en voor kunnen doen, maar het ontbreekt nog aan scherpte. In dit hoofdstuk wordt getracht de knelpunten diepere betekenis te geven. Bovendien staan knelpunten niet los van elkaar. Binnen en tussen de verschillende onderscheiden niveaus (individu, team en organisatie) blijken samenhangen te bestaan. Deze samenhangen leiden dan ook tot een andere indeling: projectmedewerkers, project, programma, organisatie en management. Deze structuur houden we aan om knelpunten nader te omschrijven.

In deze fase van het onderzoek staan de percepties van VROM-medewerkers centraal. Op basis van de verkenning zijn diepte-interviews afgenomen met medewerkers die participeren in het programma *Beleid met Burgers*, maar ook met medewerkers die er juist verder vanaf staan. Hun beelden, standpunten en meningen zijn gebruikt om eerder geconstateerde knelpunten (hoofdstuk 2) nader te omschrijven. We hebben gepoogd zoveel mogelijk recht te doen aan de uitspraken van de respondenten. Dit kan ertoe leiden dat sommige tekstdelen in die paragraaf wat direct en scherp (minder strategisch correct) geformuleerd zijn. Deze stap in het onderzoek heeft uiteindelijk beelden van VROM-medewerkers opgeleverd over belemmeringen die zij ervaren op het niveau van projectmedewerkers, projecten, programma, organisatie en management van de organisatie.

3.2 Projectmedewerkers

Huidige projecttrekkers / projectmedewerkers blijken regelmatig reeds eerder ervaring te hebben opgedaan met burgerparticipatieprojecten bij ofwel gemeentes of provincies. Hun eerder opgedane ervaring blijkt één van de redenen te zijn waarom juist zij nu bij deze projecten betrokken zijn. Deze groep mensen blijken ook interesse te hebben voor het

werken met burgers. Hun motieven om burgers te betrekken lopen echter uiteen van verbeteren van de kwaliteit van beleid tot het louter leuk vinden om met de burger aan de slag te gaan bij de vorming van beleid.

Een groot deel van de respondenten gaf aan dat er verschillende geluiden binnen het ministerie van VROM op te vangen zijn die aangeven dat coproductieprojecten een ‘not-done’ imago hebben: *“Niemand wilde zijn/haar vingers branden om iets met burgers te doen”*. De redenen daarvoor verschillen. Sommige beleidsmedewerkers vinden dat zij zelf de meeste kennis in huis hebben over bijvoorbeeld milieubeleid; burgers voegen daar niet veel aan toe. Anderen noemen het gevaar van vertragingen in het proces van beleidsvorming. Belangrijk is ook dat onbekend (met burgerparticipatie) onbemind maakt. Een weer andere belangrijke reden dat mensen niet staan te springen voor projecten binnen het programma Beleid met Burgers is bangigheid. Bangigheid is hier gerelateerd aan onervarenheid en onzekerheid van medewerkers om aan een burgerproject te beginnen.

Doordat weinig mensen zich vrijwillig melden voor het werken met burgers in de totstandkoming van VROMbeleid, komen directeuren als snel uit bij de mensen die al ervaring hebben met burgerparticipatie. Daarnaast spelen toeval en het uitdagende inhoudelijke karakter van het project een rol bij het toedelen van personen aan projecten binnen het programma Beleid met Burgers.

Medewerkers zijn dus vaak niet gelijk enthousiast over en enigszins huiverig voor deelname aan projecten binnen het programma Beleid met Burgers. Een eerste belangrijke voorwaarde is dat medewerkers ontvankelijk zijn voor het betrekken van burgers. Respondenten noemen het van belang dat er in de projecten een sfeer is waarin mensen de ruimte krijgen om onafhankelijk en in redelijke rust en vrijheid te kunnen denken en handelen. Bovendien blijken empathisch vermogen, luisterend vermogen, communicatieve vaardigheden en serieus nemen van burgers van belang bij het betrekken van burgers in de beleidsvorming. Eigenschappen die VROM-medewerkers niet altijd van nature hebben. Zij zijn meer gewend om zelf vanuit eigen inhoudelijke professionaliteit VROMbeleid te maken.

In vergelijking met ‘gewone’ werkzaamheden van medewerkers moet er in deze projecten veel meer aandacht voor het proces zijn. Respondenten melden dat ze in reguliere beleidstrajecten veel sneller naar de inhoud toe kunnen werken. Het proces is er daarbij heel erg op gericht wat er uit de burger komt. Daarmee wordt de rol van VROMmedewerkers veel meer faciliterend in plaats van beleidsmakend.

Uit een opmerking van één van de respondenten blijkt dat de competenties op teamniveau erg belangrijk gevonden worden in het beleidsproces. Naast een creatief persoon, moet er bijvoorbeeld ook iemand zijn die de boel naar een reële aanpak weet te verwerken. Juist deze balans is van belang, maar is niet altijd te vinden in een persoon. Het team van medewerkers wordt dan belangrijk, waarin mensen elkaar aanvullen. *“Mensen werden er gek van, ze moesten dingen doen die ze nog nooit eerder gedaan hadden; die hadden slapeloze nachten omdat ze andere zaken moesten gaan doen, waar ze totaal geen feeling mee hadden. Je moet mensen de dingen laten doen die ze leuk vinden en goed kunnen. Dan krijg je een goede kwaliteit van het product.”*

Over het algemeen blijkt de deskundigheid van medewerkers over het betrekken van burgers bij beleidsvorming tamelijk laag te zijn, waardoor het een hoop extra energie van mensen vergt. Over de instructiebijeenkomst voor de coproductieprojecten blijken de respondenten die deze gevolgd hebben niet erg positief; in de praktijk blijven ze vooral gebruik te maken van eigen ervaring. Als kritiek wordt aangegeven dat het laatste momentwerk was. De bijeenkomst had in een veel eerder stadium moeten plaatsvinden. Daarnaast wordt de cursus gegeven door iemand die zelf weinig praktijkervaring met burgerparticipatie heeft. Dat werkt niet informerend en enthousiasmerend.

Positief is het geluid van enkele respondenten die aangeven dat medewerkers die betrokken zijn bij burgerparticipatie misschien niet meteen waanzinnig enthousiast zijn geworden, maar dat het wel de kans vergroot dat hij of zij bij het oppakken van een nieuw beleidsonderwerp zich zullen afvragen of daarbij burgers betrokken moeten worden. Het lijkt er dus op dat medewerkers de mogelijkheden van burgerbetrokkenheid bij beleidsvorming meer beginnen te zien.

3.3 Project

Over het algemeen worden de Beleid met Burgers projecten als eigenstandig opgevat. Ze staan los van het reguliere beleidsproces. Het niet terugkomen in de jaarplannen is een signaal van een gebrekkige inbedding in het reguliere beleidsproces. Respondenten noemen dat het van belang is na te denken over en te werken aan bredere inbedding van het programma in de organisatie. Beleid maken met burgers kan heel vernieuwend zijn, maar het legt ook wel een behoorlijke extra druk op de VROMorganisatie.

Er ontstaan bovendien 'haasje over'-structuren. Resultaten van de coproducties, bijvoorbeeld, worden nu rechtstreeks teruggekoppeld aan de minister, die dit vervolgens gaat entameren waarna het langzamerhand weer naar beneden doorwerkt. De resultaten van de projecten worden gezien als onderdeel van het proces om burgerparticipatie beter tussen de oren te krijgen, maar alleen dit instrument lijkt daarvoor niet voldoende, hiervoor zullen ook andere instrumenten ingezet moeten worden.

Een van de respondenten gaf te kennen dat sommige projectleiders constant gericht zijn om het project goed te krijgen, want daar wordt hij/zij ook op afgerekend door het verantwoordelijk middenmanagement. Deze exclusieve projectmatige manier van kijken en werken leidt echter tot geringe organisatorische inbedding en doorwerking van het project. Het effect (inhoudelijk, procesmatig en institutioneel) van het project blijft dan gering. Het ontbreekt projectmedewerkers en -leiders aan een bredere programmatische manier van kijken, dat wil zeggen een bredere inbedding van het enkelvoudige project binnen de totale VROMorganisatie. Een projectmatige manier van werken is echter legitiem in de ogen van de medewerkers omdat zij hierop worden afgerekend. Het ontbreekt aan prikkels voor een meer programmatische manier van werken. Het hangt ook samen met de aansturing die projectleiders van bovenaf krijgt. Als bijvoorbeeld de bestuursraad en/of het middenmanagement andere doelen en prioriteiten had gezet, dan was hij/zij ook anders aangestuurd en had deze persoon dit ook anders naar beneden doorvertaald.

Een punt dat op projectniveau veel aandacht opeist is de openheid van de vragen en opdrachten die bij aanvang van een Beleid met Burgers project worden opgesteld. Een open vraagstelling kan tot gevolg hebben dat burgers onderwerpen aan de orde stellen die

niet tot het beleidsterrein of verantwoordelijkheid van het ministerie behoren. Het gevolg is dat medewerkers de taak krijgen andere overheden aan te spreken wiens verantwoordelijkheid het wel is. Aan de andere kant kan een open vraagstelling er wel toe leiden dat onderwerpen, waarvan gedacht werd dat zij geen onderdeel van de politieke agenda waren, toch op de agenda worden gezet. Het vragen naar de publieksagenda kan dan ook tot verrassende resultaten leiden. In een situatie waarin de centrale overheid de neiging heeft zich terug te trekken bleek uit de coproductie rondom Groen in de Stad bijvoorbeeld het volgende:

“Burgers staan redelijk wantrouwig tegenover lokale overheden, daardoor hebben ze in dit soort projecten de neiging aan te geven dat de centrale overheid het maar moet doen. Door die publieksagenda moet je je dan toch weer gaan bemoeien met iets waarvan je had gezegd dat je het niet meer zou doen. Later bleek echter wel dat andere partijen (bijvoorbeeld Alterra, Ministerie van LNV) in het proces DG Ruimte hadden gemist bij het onderwerp Groen in de Stad, zij gaven aan dat DGR hier een rol in zou moeten hebben.”

Wat daarbij echter vergeten wordt, is om vroegtijdig afspraken te maken met collega-ministeries en medeoverheden. Als de minister nu in deze fase moet gaan praten met andere overheden, dan is het de vraag wat voor garanties burgers nog geboden kunnen worden. Het brengt bepaalde afbreukrisico's met zich mee.

Respondenten vinden het opvallend dat voor losse projecten het geld relatief makkelijk te regelen is, aangezien er in het najaar toch altijd wel ergens geld over blijft. Maar als geprobeerd wordt structureel zaken in de begroting te positioneren wordt het een stuk moeilijker om geld te regelen. Voor het programma als geheel blijkt geld dan toch ook een lastiger vraagstuk. Sommige respondenten vinden het van groot belang dat het geld voor de projecten uit de reguliere budgetten van beleidsmakers moet komen.

Dat veronderstelt echter wel het stellen van prioriteiten en het beschikbaar stellen van middelen. Maar als het over tijdsbesteding gaat dan worden deze Beleid met Burgers projecten toch al snel als franjewerk gezien. Het uitvoeren van deze projecten kost gewoonweg extra tijd, en die is er vaak niet. De Beleid met Burgers projecten leveren ook wat op, maar respondenten zijn van mening dat de projectleiders en -medewerkers

wel de daarvoor benodigde tijd moeten krijgen. *"De capaciteit van mensen die je als projectleider tot je beschikking staan, is relatief beperkt"*.

Hoewel ondersteuning volgens projectmedewerkers nog te wensen overlaat is er wel een compliment voor de adviseurs van het programmateam Beleid met Burgers: *"Zij hebben meegedraaid in de projectgroepen en hebben heel constructief meegewerkt. Ik denk wel dat iets dergelijks belangrijk is. Als je een directie laat doormodderen, dan heb je minder kans dat het goed gaat omdat de kennis er niet is."*

3.4 Programma

Bij de respondenten is tot op heden over het algemeen geen beeld over op welke manier wordt gedacht over de lange termijn ontwikkeling van programma Beleid met Burgers. Dit achten zij wel van belang, want dan hebben zij ook een idee hoe zij hun projecten zouden moeten insteken. Over de continuïteit van het programma moet niet alleen eerder nagedacht worden, maar hier moet ook meer over worden gecommuniceerd naar de projectleiders en -medewerkers. *"Want op het moment dat je weet wat je doel is kan je het programma beter inrichten. Natuurlijk wordt er nu wel veel ervaring opgedaan en is er een aardige duit geld, maar je moet ook de continuïteit van burgeroriëntatie in de organisatie op de langere termijn waarborgen"*.

Enkele respondenten achten het van belang dat je in het programma moet beginnen met het doel vast te stellen: wat wil je bereiken? Het doel moet zowel intern als extern georiënteerd zijn: Wat levert het op voor de buitenwereld en wat levert het intern op? Ook kan erover gedacht worden om er een interdepartementaal project van te maken, omdat zoveel VROMonderwerpen te maken hebben met andere departementen. Bij provincies zijn dit soort zaken vaak beter geregeld, ook omdat het verplicht is vanuit wettelijke regelingen. Doordat het vaak concretere zaken betreffen, is het ook makkelijker om verbindingen te leggen. Het zit daarnaast gewoonweg bij medewerkers van de provincie meer tussen de oren om andere overheden op tijd te betrekken.

Voor het structureler in de organisatie brengen van burgerbetrokkenheid in de beleidsvorming achten sommige respondenten het van belang dat het doorgaan met concrete (grote) Beleid met Burgers projecten in combinatie met het aanbieden van

competentie- en kennisbevorderende cursussen en trainingen de beste weg zou zijn. Een tegenargument is dat het uitvoeren van (losse) projecten per definitie niet structureel is. Het is belangrijk om projecten aan elkaar te relateren en projectleiders en -medewerkers meer met elkaar in contact te laten komen om ervaringen en kennis met elkaar uit te wisselen en te delen.

Het risico bestaat dat er uiteindelijk vele projecten zijn uitgevoerd, maar dat het totale programma Beleid met Burgers niet voor veel (organisatorische) verandering heeft gezorgd. Aangegeven is dat doorwerking van de projecten altijd het grootste probleem is geweest bij het programma. Dit hangt ook samen met dat beleidsmakers niet op burgeroriëntatie afgerekend worden. Er bestaan gewoonweg (nog) geen prikkels (beloning, waardering en scholing) voor burgergericht werken. Het doel van ervaring opdoen is redelijk bereikt, maar verspreiding is nog zeer beperkt, en dat is nou de kunst. Een cultuurverandering als deze is weerbarstig, kost erg veel tijd en hangt ook van van veel factoren af. Zo bestaat het gevaar dat het programma Beleid met Burgers gezien gaat worden als het hokje binnen de VROMorganisatie waarbinnen de burger aan bod komt. Hierin schuilt het gevaar dat het idee ontstaat dat anderen dit daarom niet tot hun verantwoordelijkheden zouden hoeven te rekenen; anderen zorgen daar wel voor. Deze houding is funest voor het realiseren van een cultuurverandering binnen VROM.

Vanuit de respondenten zijn er ook ideeën over waar het programma Beleid met Burgers ingebed zou moeten worden in de VROMorganisatie. Bij de coproductieprojecten is de minister er nu wel bij betrokken, maar als dat niet het geval zou zijn dan weten velen niet waar zij ergens aan kunnen kloppen. Het programma Beleid met Burgers zou idealiter ergens hoog in de organisatie geplaatst moeten worden. *“Het structureel meer burgergericht gaan werken is uiteraard een heel nobel streven, maar het gevaar bestaat op het moment dat er niet een centraal orgaan binnen het ministerie is dat daar een aanjagerfunctie voor vervult, kan burgergericht werken dan toch door de hectiek van de dag en werkdruk een stille dood gaan sterven. Dus belangrijk is dat er vanuit SB, BmB, of hoe het beest ook straks gaat heten, iets structureels als stimulering en als kennisbron wordt verzonnen voor de vraag hoe men het moet gaan doen. Dat moet je wel in stand houden.”*

Een andere respondenten weet het risico treffend te verwoorden:

“Het gevaar bestaat dat bij veel projecten mensen mooi gescoord hebben en dat daarna, er is een mooi spreekwoord voor, iets als, ‘ieder een plas, alles blijft zoals het was’.”

Er zijn echter ook VROMmers die het idee hebben dat er nu wel genoeg gefaciliteerd en ontwikkeld is en dat het nu maar gewoon moet gebeuren. Naast voorbeeldprojecten wordt het idee van het opstellen van procesvoorwaarden geopperd om burgergericht werken binnen VROM te waarborgen. Daarnaast zou er ruimte moeten blijven voor burgerinitiatieven.

Verschillende geluiden geven aan dat momenteel het klimaat in ieder geval redelijk gunstig is. Je ziet dat het programma en andere initiatieven elkaar kunnen versterken. Ook de huidige minister besteedt er aandacht aan. *"De coproducties zijn hele goede projecten, hele goede lessen, hele goede ervaringen die je ermee opdoet, maar voor de toekomst moet je nadenken hoe dit past in het beleidsproces en hoe je voldoende deskundigheid opbouwt"*.

3.5 Organisatie

Het valt respondenten op dat het programma Beleid met Burgers en de projecten daarbinnen niet echt leven in de hogere regionen (directies, middenmanagement) van de VROMorganisatie. *"Dat zie je bijvoorbeeld als er mensen geleverd moeten worden, de directies doen dat niet, ook al is het opdracht van de minister"*. Vanuit onderop komt verder weinig initiatief. Waarschijnlijk wordt het toch gezien als een soort hype, iets dat snel wel weer overwaait. De minister wil iets met burgers en dat moet dan opeens met veel prioriteit worden uitgevoerd, terwijl er structureel geen rekening mee wordt gehouden in de jaarplannen. Hierdoor moet men het naast de reguliere taken doen en dan gaat men ver over de gevraagde tijd heen.

Door een respondent wordt VROM als ministerie als een beetje apart gedefinieerd. Niet anders dan andere, maar met wonen, ruimtelijke ordening en milieu heb je toch wel drie hele verschillende takken van sport te pakken. Uit opmerkingen van verschillende

respondenten kan vastgesteld worden dat DGW en DGR meer intern gericht zijn dan DGM. Door haar grootte zou DGM ook meer mogelijkheden voor experimenten als Beleid met Burgers. Sinds de jaren '90 is er bij DGW echter wel een beweging in gang gezet waarin de bewoner steeds meer centraal komt te staan. Uit de opmerking dat bij DGR-afdeling bij een discussie tussen voor- en tegenstanders van burgergeoriënteerd werken ongeveer zestig personen afkwamen, blijkt dat het onderwerp ook hier toch wel leeft.

Als gekeken wordt naar de cultuur van de gehele organisatie dan blijkt angst hierin geen voorname rol in te nemen, daar zit het probleem niet. In deze betekenis staat angst in relatie tot het nemen van risico en daarbij de mogelijkheid dat er fouten gemaakt kunnen worden.

“Het is wel zo dat als je met iets bezig bent je overvallen kunt worden door een nieuwe lijn. Het is dan niet dat direct je kop afgehakt wordt, maar wel dat je daardoor in buitenspelpositie kunt komen te verkeren. Iedereen is toch wel erg bestuurlijk gericht, dat betekent dat angst niet regeert, maar dat ze gewoon erg op de politieke lijn zijn gericht.”

Over het lerend en consoliderend vermogen van de organisatie overheersen duidelijk de negatieve signalen bij de respondenten. Even enkele opmerkingen op een rijtje:

- *De organisatie is eerder vergeetachtig en drijft zijn ervaren krachten eruit*
- *Ik heb het gevoel dat er toch wel regelmatig nieuwe wielen worden binnengereden.*
- *De Remkes-regeling heeft tot een soort braindrain geleid.*
- *Door twee reorganisaties achter elkaar bij DGR blijken ook veel mensen hun dossier vast te houden en weinig bereid te zijn kennis te delen.*
- *Diegene die het onderwerp Groen in de stad deed is kennelijk weggegaan en na een paar reorganisaties is het eigenlijk nooit meer goed bij iemand neergelegd. Kennis zit bij sommige onderwerpen heel erg in de personen, op het moment dat diegene weggaat blijft er een soort vacuüm over.*

Organisatieverandering (cultuur en structuur) krijg je volgens enkele respondenten niet voor elkaar met een paar 'druppels (losse projecten) op een gloeiende plaat'. Het is ook ontzettend belangrijk dat het spraakmakende mensen zijn die het doen, die aansprekende

resultaten kunnen laten zien en kunnen vertellen. Structuren zoals die er nu zijn binnen veel overheidsorganisaties zijn gaan dit soort cultuuromslagen naar burgergericht werken heel erg tegen. *“Hoe mensen die in afdelinkjes zitten en met deelproductjes zitten, en in harkjes verdeeld zijn en dat allemaal heel goed weten, in welk harkje ze zitten en welke verantwoordelijkheid ze hebben.”* Deze sterke scheiding in verantwoordelijkheden en het bewustzijn hiervan vormen voor integrale projecten als Beleid met Burgers een lastige hindernis.

3.6 Management

Het lijkt erop dat externe oriëntatie (van buiten naar binnen werken, burgergeoriënteerd werken) wel vanuit de top (zoals de Bestuursraad) wordt gesteund, maar bij het middenmanagement ligt dat lastiger. Die zijn over het algemeen behoorlijk behoudend, maar daar zit natuurlijk ook een bepaalde ratio achter. Een van de respondenten geeft aan dat middenmanagers daar geen prioriteit aan geven:

“Ze zijn heel erg gericht op het halen van hun inhoudelijke targets in plaats van op management. De meeste van deze managers zijn ‘omhooggevallen’ beleidsmedewerkers, ze zijn eigenlijk geen manager vanuit hart en nieren, inhoud blijft voorop staan. Beleidsmedewerkers krijgen hierdoor minder ruimte, het is vreselijk bureaucratisch, het kost allemaal veel tijd en het is allemaal heel inefficiënt.”

Hierdoor zou vastgesteld kunnen worden dat er een focus ligt op inhoudelijke sturing, waardoor er minder aandacht is voor procesgerichte sturing. Deze laatste vorm van sturing heeft echter meer mogelijkheden te bieden voor een programma als Beleid met Burgers.

Een andere respondent omschrijft de directeuren en het middenmanagement als een enorme kleilaag. Twee directeuren voelen er nog wel iets voor burgergericht werken en daar worden dan ook vrijwel alle projecten gedaan. Voor de rest werkt het middenmanagement als een leemlaag die aansturing van bovenaf en initiaties gericht op burgerbetrokkenheid van onderop tegenhouden.

Bij aanvang van het project verwachtte een respondent al reeds moeilijkheden, doordat er bij het management best wel wat weerstand bestond. *“Het cynisme van het*

management hangt samen met dat zo'n project weinig vervolg krijgt Na afronding komt er een rapport en dat verdwijnt in de la en bij een volgend kabinet wordt het weer opnieuw uitgevonden. Het management dat dit al twee, drie keer heeft meegemaakt denkt dan natuurlijk ook, daar gaat het hele circus weer, en dat kost me capaciteit en ik moet mensen vrijmaken en vervolgens...”.

Het topmanagement gaat voornamelijk nog wel in de beweging mee, maar het middenmanagement loopt tegen het probleem aan van capaciteit vrijmaken en dus sommige prioriteiten dus wat minder moeten waarderen. Volgens enkele projecttrekkers is het voor hen volstrekt onduidelijk wat je ermee kunt, wat het voor je gaat opleveren, of je dienst er wel mee gaat scoren, of dat het eigenlijk alleen maar je dienst schaadt omdat het menskracht en capaciteit kost en vervolgens geen vervolg krijgt. Terwijl ze wel worden afgerekend op wat het jaarplan was en of dat ook gerealiseerd is.

Er heerst het idee onder de respondenten dat het bij het tussenliggende management te weinig is verankerd. Zij zouden het vooral zien als iets dat wordt opgelegd vanuit de bestuursraad of minister. *“De toegevoegde waarde voor een directie of cluster is heel schimmig. Je doet een hoop ervaring op maar het kost ook veel tijd. Als die ervaring niet actief in het beleidsproces wordt opgenomen dan glipt het net zo hard weg.”*

Hoofdstuk 4 Richting oplossingen en organisatieleren

4.1 Inleiding

Na een verkenning van knelpunten en een verdieping door middel van interviews, heeft in de derde fase van het onderzoek oplossingsgericht denken centraal gestaan. Vanuit de idee achter het onderzoek is het oplossingsgericht denken gekoppeld aan organisatieleren. In deze fase van het onderzoek is de verbinding met de verandering die het programma voor ogen heeft het meest intensief. Tegelijkertijd blijkt dat in deze fase weerstanden in de organisatie voor het onderzoek ook het meest voelbaar worden. In dit hoofdstuk ligt de focus op het in kaart brengen van mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten. We hebben VROMmedewerkers gevraagd mee te denken aan de mogelijke oplossingsrichtingen. De geboden oplossingen zijn dan ook voornamelijk vanuit hun perspectief geformuleerd in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 5 nemen de onderzoekers meer afstand van deze oplossingsrichtingen en zullen zij op basis van het totale onderzoek hun eigen visie uiteenzetten in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 4 komen in paragraaf 4.2 eerst de resultaten van een workshop met projectmedewerkers van het Beleid met Burgers programma aan bod. Deze workshop heeft plaatsgevonden in de overgang tussen de tweede en derde fase van het onderzoek (22 september 2005).

Na deze workshop is er een verdere planning gemaakt de derde fase van het onderzoek, waarin oplossingsgericht werken centraal staat. In een bijeenkomst met de begeleidingscommissie (7 oktober 2005) zijn verschillende mogelijkheden besproken, waarin vooral intervisie centraal staat. Deze gesprekken zouden ondersteunend kunnen zijn voor het beter strategisch positioneren van het programma Beleid met Burgers. De besproken mogelijkheden bestaan uit een intervisie van programmacoördinator Paul Basset met experts en/of ervaringsdeskundigen op het gebied van (programmatische) organisatieverandering; Intervisie met een groep 'voormalige' en een groep 'nieuwe' projectleiders van projecten binnen Beleid met Burgers over hun ervaringen en verwachtingen. Het doel was bijeenkomsten van deze groepen simultaan te laten plaatsvinden en na afloop beide groepen samen te laten komen in een

combinatiebijeenkomst met kennisoverdracht en van elkaar leren als doelstelling; Ook is er een intervisiebijeenkomst met medewerkers van de Coproductie gepland. Deze medewerkers hebben het gehele proces van burgerparticipatie meegemaakt en het zou waardevol zijn deze ervaringen vast te leggen. Tot slot lag er de kans op het afdelingshoofdenoverleg DGM aandacht te besteden aan knelpunten op het niveau van het middenmanagement. Met de afdelingshoofden zouden mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend.

De bespreking tussen onderzoekers en begeleidingcommissie over deze oplossingsgerichte vervolgstappen verliep redelijk positief, maar het inplannen en uitvoeren van deze planning bleek niet soepel te verlopen. In de bespreking is ervoor gekozen de intervisie met experts / ervaringdeskundige niet in deze periode te laten plaatsvinden, maar het is wel interessant bevonden. Voor de intervisie met voormalige / nieuwe projectleiders is voorbereidend werk gedaan, een datum gekozen en zijn uitnodigingen verstuurd, maar om uiteenlopende redenen bleek het animo onder zowel oude als nieuwe projectleiders niet groot. Door het geringe aantal aanmeldingen is uiteindelijk besloten deze bijeenkomst op korte termijn niet door te laten gaan. De bijeenkomst met medewerkers rondom de coproductie is in een (nog) eerder stadium gestrand. Deze medewerkers bleken hun tijd voor het Coproductieproject al ruimschoots te hebben overschreden, waardoor er geen ruimte meer te creëren bleek voor een intervisie of workshop. Wel is het idee ontstaan een groepsinterview te houden, maar ook dit blijkt op korte termijn slecht realiseerbaar en kan mogelijk komend jaar nog worden gerealiseerd.

Gedurende en na de bespreking tussen onderzoekers en begeleidingscommissie is het idee ontstaan in het afdelingshoofdenoverleg ruimte te creëren voor een presentatie van de bevindingen in het onderzoek tot dat moment, de afdelingshoofden hiervan op de hoogte te brengen en gezamenlijk richting oplossingen te gaan zoeken waaraan zij een bijdrage kunnen/moeten leveren. Uiteindelijk is ervoor gekozen deze bijeenkomst 'intiem' te houden en de inbreng van het onderzoek te beperken. Eén van de onderzoekers heeft deze bijeenkomst wel kunnen observeren. In paragraaf 4.3 staan de bevindingen van de observatie van het afdelingshoofdenoverleg DGM uiteengezet.

4.2 Workshop projectmedewerkers *Beleid met Burgers*

4.2.1 Inleiding en opzet

De derde fase van het onderzoek is van start gegaan met een workshop waarin huidige projectleiders binnen het programma *Beleid met Burgers* hebben geparticipeerd. Deze workshop is uitgevoerd om te vragen naar herkenning en bevestiging van robuuste uitkomsten over bedreigingen en belemmeringen (zie hoofdstuk 2 en 3) voor het programma en projecten daarbinnen en een opstap te maken naar het benutten van strategische kansen voor het programma. Na het bespreken en accorderen van het overzicht aan belemmeringen en kansen voor het programma heeft de workshop in het teken gestaan van het prioriteren van belemmeringen en kansen. Door het tegelijkertijd bespreken van prioriteiten in belemmeringen en kansen kunnen tussendoor ook de belangrijkste adviezen voor het programmamanagement worden geconstrueerd. Het blijkt echter lastig voor medewerkers de omschakeling te maken naar het zoeken van oplossingen, in eerste instantie laten de bijdragen zich dan ook vooral kenmerken als ‘opbouwende kritiek’. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste punten uit de discussie besproken.

4.2.2 Discussie rondom belemmeringen en kansen

De projectmedewerkers bemerken bij het onderwerp burgerparticipatie een spanning tussen representatieve (instrumentele) en participatieve (substantiële) democratie. Bij de eerste vorm gaat het om de vraag: wat hebben wij (VROM) aan burgerparticipatie; bij de tweede vorm gaat het om de vraag: wat schiet de burger ermee op. Opvallend is dat zij (als betrokkenen bij het programma *Beleid met Burgers*) aangeven dat het nog niet geheel duidelijk is wat VROM nu wil met *Beleid met Burgers*. Dit is nog niet scherp genoeg afgebakend en/of duidelijk gemaakt.

Voor deze projectmedewerkers is het wel duidelijk dat de doelen per niveau (organisatie, programma, project) verschillen, dus zij zien het doorvertalen hiervan is ontzettend belangrijk. Daarbij moet één van de centrale aandachtspunten zijn wat je de burger vraagt en wat je de burger biedt. Daarbij is ook de motivatie van de beleidsmedewerker belangrijk. Deze vraagt zicht toch af ‘What is in it for me?’. Deze

groep moet je laten zien wat de voordelen van het programma zijn door het communiceren van goede ervaringen en niet door van bovenaf te laten blijken dat de Bestuursraad het belangrijk vindt. Voor beleidsmedewerkers werkt dit niet motiverend, voor het middenmanagement kan dit misschien juist wel het geval zijn. Tegelijkertijd geven de projectmedewerkers aan dat voor hen momenteel onduidelijk is hoeveel waarde het middenmanagement hecht aan het programma *Beleid met Burgers*. Het idee leeft dat het middenmanagement het programma onbelangrijk vindt; de doorwerking van het programma hier stopt; en het programma *Beleid met Burgers* niet 'in hun systeem' zit. Een verklaring hiervoor is dat het middenmanagement wordt afgerekend op het uitvoeren van de jaarplannen en dat zij naar inzicht hiervan middelen en tijd toewijzen. De Bestuursraad zou het middenmanagement dan ook middelen aan moeten reiken om burgerparticipatie te steunen, zoals tijd, capaciteit, instrumenten, competenties, methoden, etc. Projectmedewerkers zien de wil van het middenmanagement echter niet direct als voornaamste obstakel. Het gaat toch meer om de drive van de beleidsmedewerker zelf: als een medewerker wil, maar het management niet, dan kom je een heel eind. Maar als het management wil en de medewerkers niet dan bereik je niets. Ook hebben de projectmedewerkers vraagtekens gezet bij of en hoe de Bestuursraad steun uitdraagt voor het programma. Bijvoorbeeld bij het *Burgerplatform* hebben ze aangegeven dit niet meer als een experiment te zien, maar er is niet op ingegaan hoe men de continuering daarvan nu wel ziet. Er blijven dan ook wel een aantal negatieve gevoelens terugkeren, namelijk dat door een grootschalige aanpak je ook een groot afbreukrisico loopt en de vraag of het nu een ééndagsvlieg is of niet?

De projectmedewerkers maken zich dan ook zorgen over de inbedding van het programma *Beleid met Burgers* in de organisatie en daarmee dus ook over de positionering. Zij ervaren deze als niet optimaal. Tegelijkertijd werpen zij hiervoor een alternatief of aanvullende mogelijkheid op. Bij de Inspectie blijkt tijd en capaciteit voor burgerparticipatie aanwezig te zijn, maar daar ontbreekt het aan gevoel van nut en aan in te zetten instrumenten. Bij de Inspectie zou men juist willen dat de beleidsdepartementen, als voorkant van het beleid, meer burgerbetrokkenheid organiseren. De VROM Inspectie zit aan de achterkant van het beleid en hanteert daar als uitgangspunt dat beleid eerder representatief is vastgesteld en zij richten zich op de handhaving.

Naast positionering is er aandacht voor het vasthouden van ervaring en kennis. Hiervoor zijn in de bijeenkomst een aantal ideeën aangedragen, zoals het instellen van ambassadeurs in beleidsafdelingen, het creëren van een ‘kennisgroep’ (decentraal / scharnierfunctie) en het geven van ruimte om kennis en ervaring vast te leggen en/of over te dragen in het beleidsproces.

De projectmedewerkers zien echter wel kansen en mogelijkheden voor het programma *Beleid met Burgers*. Zij zien het als een belangrijke bijdrage voor het verkleinen van de kloof tussen burger en VROMbeleid. Dit zou naar hun inzien beter benut moeten worden. Hier zou ook een rol voor communicatie kunnen liggen, door bijvoorbeeld bewindslieden er mee de boer op te laten gaan. Door burgers te betrekken in het beleidsproces laat je ze bovendien zien hoe ingewikkeld het maken van beleid is. Van belang is daarbij wel dat je geloofwaardigheid kan bereiken door problemen aan te pakken die je echt op kan lossen. Geef burgers dan ook een concrete rol en een concrete vraag mee in het proces.

4.2.3 Terugkoppeling adviezen aan Paul Basset (programmacoördinator)

Aan het eind van de bijeenkomst hebben de projectmedewerkers direct adviezen, die voortvloeiden uit de in de paragraaf 4.2.2 besproken discussie, voor kunnen leggen aan de programmacoördinator van het *Beleid met Burgers*. Dit schepte de gelegenheid op sommige punten meer duidelijkheid te creëren voor de participerende projectmedewerkers en op andere punten aan te geven wat het programma hierop kan gaan ondernemen.

De programmacoördinator, Paul Basset, heeft eerst gereageerd op het vraagstuk wat nu het doel van het programma is. Het doel van de Bestuursraad komt neer op ervoor te zorgen dat de burgeroriëntatie van VROM groter wordt. Dat burgers het beleid beter herkennen en beter weten waar VROM voor staat. Het doel van het programma is dat bij beleidsmedewerkers tussen de oren komt dat het tot hun vakmanschap behoort de bewindslieden over de publieke opinie te adviseren. Vanuit de deelnemers komt hierop als reactie dat dit hierin het gevaar schuilt dat het vooral op een zedingsgedachte lijkt; dat burgers het beleid beter zouden moeten begrijpen. Ook wordt opgemerkt dat de geformuleerde doelen niet in het programma zouden samenkomen en dat er onvoldoende

aandacht is voor verankering (kennisopbouw). Van de methodiek voor het betrekken van burgers wordt met name de vraagstelling als moeilijk ervaren. En het is onduidelijk wat het oplevert in de zin van het bereiken van alle ambtenaren. In de doelstellingen zou ook een communicatiestrategie moeten worden geïntegreerd. De programmacoördinator reageert door aan te geven dat het programma een gevecht is voor luisteren en ontvangen en juist niet voor zenden. Het is ook het doel in de inhoud dingen veranderd te krijgen. Eerst door anders te formuleren, vervolgens door ander beleid en uiteindelijk zou het ministerie andere prioriteiten moeten gaan stellen in haar beleid. Het programma wil daarbij transparant zijn.

Hij concludeert dat hij aan de hand van deze punten nog een klus te doen heeft:

1. Communiceren, zodat iedereen die het wil weten, het ook weet.
2. Doelstellingen concreter maken.

Bij dit punt twee wordt als aanvullend advies meegegeven, het programma zoveel mogelijke aan concreet beleid te koppelen.

Vervolgens is aan de programmacoördinator gevraagd of het hem duidelijk is wat VROM / de Bestuursraad met het programma wil? De projectmedewerkers veronderstellen een schijnbaar verschil tussen wat de Bestuursraad zegt en wat zij uitdragen. De Bestuursraad zal scherper moeten formuleren wat ze ermee willen en dit ook communiceren naar het middenmanagement. Inbedding in de organisatie is belangrijk. Nu wordt burgerparticipatie opgezet met beroep op autoriteit (de minister wil het). Als advies wordt meegegeven dat je moet laten zien wat de baten zijn voor zowel medewerkers als management. Nu is het geparachteerd, dit levert weerstand op.

Aansluitend hebben de deelnemers de kwestie 'Is het een eendagsvlieg of niet?' voorgelegd. De programmacoördinator reageert hierop door aan te geven dat het updaten van de rijksoverheid broodnodig is. Wat dat betreft is het geen hype. De deelnemers kunnen zich hier ook in vinden, maar geven aan dat dan ook gecommuniceerd moet worden dat het structureler is. Juist daarom is het ook belangrijk dat de Bestuursraad naar het middenmanagement communiceert. Er is begrip voor de lastige positie van het middenmanagement. Door investeringen voor bijvoorbeeld het betrekken van burgers in beleid en tegelijkertijd bezuinigen staan zijn in een soort spagaat. Als je echter wilt dat

het voor dit programma anders is dan al het andere dan moet je deze noodzaak duidelijk maken. De deelnemers geven aan dat zij wel geloven dat de Bestuursraad dit wil in woord, maar of zij dat ook in daad doen wordt betwijfeld.

Per email is de programmacoördinator later nog teruggekomen op deze kwestie, hij heeft de deelnemers van de workshop doorgestuurd dat hij vanuit de Bestuursraad bevestiging heeft gekregen voor hun steun: *“Zij hebben nog maar eens expliciet gezegd dat Beleid met Burgers geen eendagsvlieg en niet vrijblijvend is” (Paul Basset, 30-09-2005)*

Tot slot krijgen de deelnemers nog de kans ook feedback op de workshop te geven. De programmacoördinator geeft aan dat ze vanuit het programma tot nu toe altijd terughoudend zijn geweest om dit soort bijeenkomsten met projectleiders etc. te organiseren. Zijn vraag is of dit vaker zou moeten worden gedaan? De reactie van deelnemers kan worden samengevat dat zij hier behoefte aan hebben omdat zij degene zijn die tegen de praktische problemen aanlopen. Zij ervaren het dus als positief om in dit soort bijeenkomsten klachten te kunnen uiten, ervaringen te delen en mee te denken over oplossingen op strategisch niveau van het programma.

4.3 Observatie afdelingshoofdenoverleg

De inbreng van het onderzoek in het Afdelingshoofdenoverleg DGM is ‘intern’ via VROMmers verlopen. In de uiteindelijk uitgevoerde opzet hebben Klaas Jan Moning (Afdelingshoofd en lid begeleidingscommissie onderzoek) en Paul Basset (programmacoördinator en lid begeleidingscommissie) de bijeenkomst georganiseerd en de tussentijdse bevindingen van het onderzoek daarbij ingebracht. Het onderzoeksteam heeft wel de mogelijkheid gekregen daarbij te observeren. In deze paragraaf worden de bevindingen uiteengezet.

4.3.1 Opzet en inhoud

Voor de bijeenkomst staan met betrekking tot Beleid met Burgers drie punten op de agenda: herhaling van de opzet; positieve verhalen; knelpunten en belemmeringen. In de herhaling van de opzet wordt door de programmacoördinator een overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis, argumenten voor Beleid met Burgers, verschillende vormen

van participatie en de meerwaarde van burgergeoriënteerd werken. Dit punt levert weinig reacties vanuit de afdelingshoofden op, het wordt aangehoord. Wel wordt gevraagd om dieper in te gaan op de relatie met de politiek. De programmacoördinator gaat daarbij in op het betrekken van bewindspersonen bij projecten, wat vaak een positieve uitwerking blijkt te hebben op zowel betrokken burgers als beleidsmedewerkers. Hans van der Vlist (DG Milieu) vult aan dat de politiek baat heeft bij goede informatie en dat burgers deze kunnen aandragen.

Vervolgens wordt achter elkaar het woord gegeven aan drie afdelingshoofden die hun ervaringen met projecten van Beleid met Burgers vertellen. Hoewel op de agenda aangekondigd als ‘positieve verhalen’ is het opvallend dat ze niet overwegend positief zijn. Het valt op dat er af en toe een kritische noot in het verhaal zit verwerkt die tekenend is voor geen volledige overtuiging van het nut voor de afdeling. Het geeft echter wel een goed inzicht in de ervaringskennis die is opgedaan en deze presentaties maken overdracht hiervan enigszins mogelijk. Vanuit de zaal is er vooral interesse voor de behaalde resultaten. Het valt op dat er bijvoorbeeld niets over verkregen steun vanuit het programma wordt gevraagd.

Als laatste onderdeel zijn de knelpunten en belemmeringen besproken zoals die uit de tweede fase van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Aangezien de eerdere onderdelen zijn uitgelopen, is er weinig tijd over hierop de diepte in te gaan. Door de programmacoördinator en zijn afdelingshoofd is een indeling gemaakt naar clusters rondom Inhoud, Proces en Organisatie. De afdelingshoofden, verdeeld over de drie clusters, hebben 5 à 10 minuten om op basis van deze knelpunten oplossingsrichtingen te zoeken. Aan de houding en discussie is op te maken dat de meeste afdelingshoofden er serieus mee aan de slag gaan, waarbij duidelijk is dat er een aantal personen zijn die het voortouw nemen. Hoewel de tijdsspanne niet erg groot is, lijkt het er ook op alsof een aantal personen wel redelijk snel afhaken.

De oplossingen uit groep gericht op het cluster ‘Inhoud’ brengen niet veel (nieuwe) punten. Samenvattend kan worden gesteld zij aangeven dat de relatie met andere overheden in het kader van burgerparticipatieprojecten aandacht nodig heeft en dat je er niet aan moet beginnen als er politiek geen mogelijkheden zijn. Eén van de

andere afdelingshoofden reageert op dit laatste en geeft aan dat het dan juist des te interessanter is en krijgt hiervoor redelijk wat steun.

De tweede groep heeft gericht op 'Proces'. Uit hun centrale bevindingen komen weinig oplossingsrichtingen naar voren. Zij merken op dat alle directies 20 personen erbij zouden moeten krijgen, maar doen dit af als een grapje ('ze zien dat toch nooit gebeuren'). Zij stellen vraagtekens bij het punt dat beleidsprocessen trager en complexer zouden worden van burgerparticipatie. Als je aan het begin een goede afweging maakt voor wel of niet betrekken hoeft dit niet zo te zijn. Daarnaast vragen zij zich af hoe ze het betrekken van burgers aan het begin van het proces naar de bewindspersonen kunnen verantwoorden, aangezien dit niet tot de VROMcultuur behoort. Tot slot geven zij aan dat bij sommige onderwerpen slecht te onderbouwen emoties van burgers een rol kunnen spelen (bv. straling), het is een lastig vraagstuk hoe hiermee om te gaan.

De derde groep heeft zich op knelpunten rondom 'Organisatie' gericht. Zij zien maatwerk als aanbeveling voor ambtenaren. Betreft representativiteit merken zij op dat een kleine groep weliswaar niet voor draagvlak zorgt, maar het gaat om de input die hieruit gehaald kan worden. Betreft het capaciteitsprobleem zien zij als speerpunt dat het belangrijk is duidelijk te maken waar de urgentie voor Beleid met Burgers vandaan komt.

De discussie wordt afgesloten met het verzoek aan de afdelingshoofden goed na te denken waar ze burgerparticipatie in projecten kunnen toepassen. Een van de afdelingshoofden reageert daarop door te zeggen dat we deze knelpunten wel op kunnen lossen, maar dat er niet aan de orde is gekomen of we (als afdelingshoofden van DGM zijnde) er wel in geloven. Hans van der Vlist smoort deze vraag snel in de kiem. Hij stelt dat VROM zo snel mogelijk af moet van een apart programma Beleid met Burgers. Burgers betrekken moet een normaal onderdeel zijn van het beleidsproces. Het programma is als unit weggezet om iets te ontwikkelen / te leren. Als manager van DGM pas je niet op je eigen winkel, maar ben je onderdeel van het collectief. Hij voegt nog toe dat ook communicatie belangrijk is, ook websites als belangrijke kennispunten. Hij besluit met dat de bal nu bij de afdelingshoofden ligt.

4.3.2 Beleving vanuit het onderzoek

De sfeer in de groep was redelijk goed te noemen. Wel is vast te stellen dat sommige afdelingshoofden oprecht geïnteresseerd lijken te zijn, terwijl anderen het niet echt

serieus lijken te nemen. Dit blijkt ook uit de verschillende soorten vragen die worden gesteld, enerzijds hoor je mensen die willen weten wat het oplevert en wat nodig is om dit te bereiken en anderzijds blijven sommige personen vragen naar de noodzaak en bijvoorbeeld het belang van representativiteit (terwijl dit een jaar eerder uitvoerig is besproken). Ook opmerkingen die tussendoor worden gemaakt, in de trend van ‘ik spreek iedere avond een burger als ik thuiskom, en dat is m’n vrouw’, laten zien dat niet iedereen overtuigd is van de noodzaak van burgerparticipatie in het beleidsproces

Hans van der Vlist daarentegen laat duidelijk merken dat hij achter burgeroriëntatie staat, maar tegelijkertijd geeft hij ook aan dat een apart programma hiervoor eigenlijk zo snel mogelijk overbodig zou moeten zijn. Verder valt het op dat hij met enige regelmaat discussies afkapt door het standpunt van de organisatie te verkondigen, wat vaak neerkomt op ‘zo is het, dus zo moet het’. Het komt wel overtuigend over en in die zin kan het ook een steun voor het programma zijn, maar tegelijkertijd zal dit niet de knop omzetten bij de afdelingshoofden die het niet zien zitten. Voor zichzelf kunnen zij dit ook als legitieme reden ervaren af te zien van betrokkenheid bij het programma, aangezien het straks toch ‘overbodig’ is.

Over het algemeen overheerst een gevoel dat bij dit afdelingshoofdenoverleg de boel niet echt op scherp heeft gestaan. De nadruk heeft gelegen op een herhaling van zetten en verhalen over projectervaringen die matig uit de verf kwamen. Geen enkele van de afdelingshoofden heeft zich nu bijvoorbeeld uit moeten spreken over hoe zij tegenover burgeroriëntatie staan en wat zij er mee zullen (moeten) gaan doen, het was vrij makkelijk om zich achter de groep te verschuilen.

De bal is nu wel bij hen gelegd, maar het is te betwijfelen of zij, naar aanleiding van deze bijeenkomst, ook iets mee zullen gaan doen.

Natuurlijk is ook dit in een perspectief te plaatsen van de ontwikkeling van het programma. Deze bijeenkomst blijkt al meer gestalte te hebben gekregen dan de bijeenkomst van een jaar eerder, die het verantwoordelijk afdelingshoofd met de vorige programmacoördinator Beleid met Burgers verzorgde. Een jaar terug werd nog bij ieder puntje stilgestaan, zoals bijvoorbeeld representativiteit. Alles rondom het programma en burgerparticipatie werd ter discussie gesteld. Er bestaat het idee nu meer toe te zijn gekomen aan de problemen.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 *Inleiding*

De geconstateerde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor het programma Beleid met Burgers vragen om een nauwkeurige balans tussen wat van onderaf opkomt en van bovenaf wordt aangestuurd in de organisatie. Aan het begin van het onderzoek werden de knelpunten voornamelijk in enkelvoudige issue(s) gezocht. Zoals bijvoorbeeld de vraag of medewerkers wel met burgers zouden willen werken. Verschillende niveaus, individueel, team en organisatie, blijken op elkaar in te grijpen en kunnen worden gezien als systemen in systemen in systemen die op verschillende wijzen op elkaar inwerken. Zoals uit de literatuur blijkt is het juist deze interactie tussen de verschillende niveaus die noodzakelijk is voor het creëren van veranderingen in het hedendaags openbaar bestuur. Maar deze wisselwerkingen dragen tegelijkertijd ook bij aan de complexiteit van verandering. In de ‘kakofonie aan stemmen’ in en tussen de ‘*nested systems*’ in de praktijk van programmatische verandering blijkt het niet gemakkelijk verandering planmatig, ontwikkelingsgericht of interactief lerend te bestempelen, zoals de driedeling in ordes van Boonstra (2004). Ook is gebleken dat weerstanden tegen verandering niet eenvoudig in te delen en/of op te lossen zijn. Op basis van de inzichten zullen in dit hoofdstuk verschillende conclusies, oplossingsrichtingen en aanbevelingen worden gepresenteerd, waarbij de nadruk ligt op het leggen van verbindingen en het vinden van de balans tussen wat van onderaf opkomt en van bovenaf kan worden geïnitieerd en aangestuurd in de organisatie.

5.2 *Programmatische aanpak blijft nodig*

Uit de interviews en de observaties blijkt niet dat de organisatie goed ingericht is op ‘leren’. Er wordt weinig ruimte gemaakt voor bottom-up initiatieven, reflectie in of over de projecten, of voor het leggen van relaties naar hogere of andere niveaus en onderdelen van de organisatie. Volgens de literatuur zijn dit allemaal aanwijzingen die erop wijzen dat de organisatie nog tamelijk defensief georiënteerd is. In de indeling van Boonstra past

deze benadering in de orde van planmatige verandering, terwijl de doelstellingen van Beleid met Burgers toch een zekere mate van ambiguïteit en complexiteit omvatten. Uit het werk van Argyris is op te maken dat reflectie op het handelen noodzakelijk is voor het kunnen veranderen van defensieve routines. Comfort wijst hierbij op het belang van het betrekken van verschillende niveaus van organisaties in veranderingsprocessen.

Voorts lijkt het er op dat de top van het ministerie al bezig is het programma “Beleid met Burgers” als geslaagd en voltooid te definiëren; dat de gewenste verandering naar burgeroriëntatie en van buiten naar binnen werken reeds heeft plaatsgevonden. Gesuggereerd wordt dat het programma binnenkort tot het 'reguliere proces' behoort. Dit is echter nog lang niet het geval. Het programma vervult een nog zeer noodzakelijke rol in het initiëren van het burgergeoriënteerd werken en is daarmee zeker niet overbodig.

Enerzijds spreekt de Bestuursraad zich wel uit voor een langdurig veranderingstraject, maar ook gaan er geluiden op dat het programma als losse entiteit zo snel mogelijk overbodig moet zijn (bijvoorbeeld DG Milieu Hans van der Vlist tijdens het afdelingshoofdenoverleg). Ook de Minister van VROM, mevrouw Dekker, geeft in een interview in het VROM magazine aan dat Beleid met Burgers komende jaren weliswaar prioriteit heeft, maar geeft tegelijkertijd aan dat het moet verschuiven van projecten naar een vanzelfsprekende plaats in het beleidsproces. In deze opmerkingen kan steun worden gevonden voor het burgergeoriënteerd werken, maar er ligt ook constant het gevaar op de loer als voltooid te worden gedefinieerd terwijl daar nog geen sprake van is.

Wat dit betreft is de vergelijking met andere soortgelijke vernieuwingsprojecten binnen het ministerie van VROM treffend: deze waren hetzelfde lot beschoren. Geluiden uit interviews met medewerkers in de organisatie geven ook duidelijk het signaal af dat eindigen van het stimuleren van burgeroriëntatie op dit moment ook gelijk het einde van burgeroriëntatie binnen VROM betekent. Alleen een plaats waar men met zijn / haar vragen terecht kan lijkt op korte termijn niet voldoende om het prille bestaan van burgeroriëntatie binnen VROM tot een volwaardige onderdeel van het werk van haar ambtenaren, en daarmee het beleidsproces, te laten uitgroeien. Er is nog steeds een programmatische aanpak nodig die burgergericht werken binnen VROM probeert te stimuleren.

5.3 Verbindingen tussen project, programma en cultuurverandering

Opvallend in onze waarnemingen is de verschillende wijzen waarop er in de verschillende niveaus (individueel, team en organisatie) naar het programma wordt gekeken. De projectleider en de projectmedewerker zien de verandering op microschaal die binnen het project plaatsvinden. Voor hen staat ook de doelbereiking van het project zelf centraal. Het leren stijgt hier dan ook niet uit boven het persoonlijke of teamniveau. Ook al niet omdat de kennis die wordt opgedaan nergens wordt opgeslagen en er, door bijvoorbeeld het programmateam, weinig gelegenheid wordt gecreëerd kennis en ervaringen te delen. Projecten binnen het programma staan erg geïsoleerd, en er worden weinig verbindingen gelegd tussen de verschillende projecten.

Op het programmateam niveau wordt nadrukkelijk de samenhang op het programmaniveau gecoördineerd door de samenhang tussen de projecten van bovenaf te bewaken, maar daarbij wordt weinig aandacht besteed aan wat projecten bottom-up méér bij kunnen dragen aan het programma en veranderingsproces dan alleen projectresultaten. Op programmaniveau wordt impact op de cultuur van de organisatie en het gedrag van de medewerker (“de beleidsmedewerker moet de burger meer inschakelen en de organisatie moet dat faciliteren”) nadrukkelijk nagestreefd. Belangrijke vraag daarbij is in hoeverre deze doelen daadwerkelijk worden onderschreven door de organisatie en ook zo worden gepercipieerd. Maar op het programmaniveau staat nadrukkelijk de ‘cultuurverandering’ in de organisatie op de agenda, zonder dat daarbij helder gedefinieerd is wat er onder ‘cultuur’ wordt verstaan, en er nagedacht wordt hoe deze cultuur veranderd kan worden.

Op het hogere managementniveau wordt weer gekeken naar het programma als ‘een project’ met een enkel doel, namelijk inschakeling van burgers. Het is maar de vraag in hoeverre het doel van ‘cultuurverandering’ en de erkenning dat dit een traject met lange adem is, hier wordt gedeeld. Wel wordt binnen de Bestuursraad benadrukt dat er meer ‘van buiten naar binnen’ moet worden gewerkt. Het is verstandig om het programma Beleid met Burgers binnen dit perspectief uit te werken en uit te zoeken welke cultuurverandering daarvoor gewenst en nodig is.

Kortom, het perspectief wijzigt van niveau tot niveau, eerst van een project op de werkvloer tot een programma voor het programmateam, en ten slotte weer een project

met een hoger doel op het managementniveau. Uit het onderzoek komt naar voren dat het niet duidelijk is of de doelen van het programma ook daadwerkelijk worden gedragen door en zijn geïnternaliseerd in de organisatie. De vraag is sterk of de doelen ook daadwerkelijk worden onderschreven en of het programmateam niet te zeer zelf het doel van de ‘cultuuromslag’ heeft geformuleerd. Een cultuuromslag bereiken is wat anders dan het vergroten van de vaardigheden om op enigerlei wijze burgers in het beleid te betrekken en vereisen beiden verschillende aanpakken. Hierover bestaat naar onze mening nog onduidelijkheid in de organisatie.

Juist deze verschillende percepties van het programma en het niet ter discussie stellen daarvan is volgend ons een belangrijk barrière voor het leren in de organisatie: het staat het leggen van verbindingen in de weg. Voor het programmamanagement ligt er een taak processen tussen de niveaus te initiëren en vorm te geven. De projectadviseurs binnen het programmateam kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Tot op heden waren deze adviseurs met name gericht op het begeleiden van de verschillende projecten op zich (offertetraject, projectopzet, etc.). De rol van de projectadviseurs zou meer gericht moeten worden op het verankeren van de projecten binnen VROM. Zo kunnen de adviseurs de verschillende projectleiders bijstaan in en toezien op het verzorgen van koppelingen van het project naar beleid.

5.4 Tussen de oren van het middenmanagement krijgen

Uit ons onderzoek blijkt dat sommige projectleiders en –medewerkers heel enthousiast zijn voor de nieuwe aanpak. Tegelijkertijd zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat het draagvlak op het hogere niveau (afdelingshoofden en directeuren) gering is. Projectmedewerkers klagen over weinig steun en prioriteit bij het middenmanagement voor hun activiteiten in het kader van het programma. Sommigen geven zelfs aan het gedeeltelijk in “vrije tijd” te hebben gedaan.

Binnen de organisatie lijkt er een incongruentie te bestaan tussen wat de beleidsmedewerkers doen en de steun daarvoor van het management. In een dergelijke situatie kan uiteraard geen sprake zijn van een gerichte aansturing van de burgeroriëntatie door het management. Het lijkt er meer op dat het middenmanagement het burgergerichte werken tolereert of gedooft (‘maar het moet niet te lastig worden’). Het draagvlak is op

de verschillende niveaus uiteenlopend. Bij de meeste medewerkers, in elk geval bij diegenen die wij hebben gesproken, is het draagvlak voor burgergeoriënteerd werken redelijk tot groot, op het middenmanagementniveau is die gering (het is één van de vele aandachtspunten; kan je ermee scoren?) en op het topmanagementniveau is die wel aanwezig, maar hier is het de vraag of men een zelfde beeld heeft van wat burgeroriëntatie inhoudt en de doelen op eenzelfde wijze interpreteert. Kortom, wil het vernieuwingsprogramma aanslaan, dan zal er nog het nodige moeten gebeuren om het bij het management tussen de oren te krijgen. Een betere verbinding naar de verschillende managementlagen is een vereiste om verder te komen. Daarbij kan verder opgemerkt worden dat het een poging waard is managers op het middenniveau als individuele medewerker aan te spreken, zonder dat men daarbij gelegenheid krijgt zich achter de groep te verschuilen.

Er wordt binnen het middenmanagement niet bewust capaciteit vrijgemaakt voor het uitvoeren van projecten binnen het programma Beleid met Burgers. Uit de workshop met projectmedewerkers blijkt dat de noodzaak en argumenten voor burgeroriëntatie niet bij ieder aanwezig zijn en/of overkomen. Geluiden dat het middenmanagement voornamelijk inhoudelijk georiënteerd zou zijn bevestigen het beeld dat er weinig aandacht is voor procesgerichte vraagstukken als burgeroriëntatie.

Hoewel de politiek momenteel 'geïnteresseerd' lijkt in de burger, is het niet zo dat het middenmanagement hiermee in de organisatie kan scoren. De afrekenmechanismen in de organisatie kunnen een belangrijke rol spelen bij het verder introduceren van burgergeoriënteerd werken. Inbedding van burgergeoriënteerd werken in bijvoorbeeld jaarplannen en functioneringsgesprekken kan hier een bijdrage aan leveren. Doordat afdelingen een redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid hebben bij het opstellen van jaarplannen, lijkt enthousiasme hiervoor echter weer essentieel. Oorzaak en gevolg zijn dus niet duidelijk aan te wijzen, wat het veranderen van deze processen complexer maakt. Toch is van belang dat in de jaarplannen aandacht komt voor burgergeoriënteerd werken, al was het alleen maar om mogelijk 'vluchtroutes' ('dat staat niet bij ons in het jaarplan') worden afgesloten. Als burgergeoriënteerd werken eenmaal in de jaarplannen is opgenomen kan het programmateam zich daarnaast ook meer toeleggen op monitoring.

Als doelen ‘smart’ (**S**pecifiek, **M**eetbaar, **A**ccceptabel, **R**ealiseerbaar en **T**ijdsgebonden) zijn afgesproken, kan het middenmanagement worden aangesproken op het nog niet halen van doelstellingen van burgergericht werken. We raden dan ook het programmateam aan om zich te richten op de periode (mei/juni 2006) waarin de jaarplannen worden opgesteld. Dit kost waarschijnlijk wel even veel tijd, maar deze investering kan zich ruimschoots terugbetalen in een wat minder tijdrovende rol van monitoring.

5.5 Voorbij de enkelvoudige projecten kijken

Belangrijke vraag bij de perceptie van het programma is of dit wordt opgevat als een project (als ene uiterste) of als een proces (als andere uiterste). Bij 2 hebben wij al aangegeven dat de percepties op verschillende niveaus uiteenlopen. De vraag ‘proces of project?’ heeft hier wel een relatie mee, maar gaat wat dieper. Als het programma wordt opgevat als een project betekent dit dat het een helder omschreven doel heeft, dat het pad waarlangs dit doel wordt nagestreefd duidelijk is en dat de werkzaamheden van tevoren nauw omschreven kunnen worden. Als het programma echter wordt opgevat als een proces – hetgeen een cultuuromslag volgens ons is - dan betekent dit dat het ‘lerenderwijs’ naar het doel moet toegaan langs een onbekend pad en via nog onbekende werkzaamheden. Het betekent oog voor de bredere inbedding van projecten binnen het grotere proces van de cultuuromslag richting burgergericht werken.

De vraag ‘proces of project?’ speelt een grote rol in het kiezen van instrumenten, de inrichting van het programma, de projecten, etc. Deze vraag zou breed in de organisatie bediscussieerd moeten worden, aangezien het leidt tot fundamenteel verschillende aanpakken. Onze visie op deze problematiek is dat men voor dit soort veranderingsprocessen in staat moet zijn te balanceren en te schakelen tussen projectmanagement en procesmanagement. Onze eerder geformuleerde aanbeveling om de rol van de projectadviseurs te herijken sluit hierop aan. De projectadviseurs kijken niet enkel naar het verloop van enkelvoudige projecten, maar initiëren verbindingen tussen de verschillende projecten. Dit kan bijvoorbeeld door in de projectopzet tijd in te ruimen voor het uitwisselen van ervaringen en kennis uit de verschillende losse projecten. Vervolgens kunnen de projectadviseurs als facilitatoren begeleiding geven aan deze

kennisuitwisseling tussen projectleiders en projectmedewerkers. Op deze manier kan ruimte worden gemaakt voor het creëren van mogelijkheden om het ‘lerend vermogen’ van projectmedewerkers te benutten en het veranderingsproces vast te houden. Belangrijk hierbij is de ervaringskennis in de organisatie vast te houden, te koesteren en expliciet te maken, zodat deze ook toegankelijk wordt voor anderen die niet direct bij het project betrokken zijn. Een duidelijker visie van het programma *Beleid met Burgers op kennisontwikkeling en kennismanagement* is noodzakelijk.

In de interviews is opgemerkt dat de kennis die de adviseurs van het programmateam in de projecten inbrengen door projectleiders wordt gewaardeerd. Uit de reactie van projectmedewerkers die hebben geparticipeerd in één van de workshops blijkt dat er daarnaast ook interesse is kennis en ervaringen te delen. Geringe belangstelling voor andere workshops lijkt te wijzen op het feit dat men niet bereid is hier al te veel ‘eigen tijd’ in te steken. Het is dus aan te bevelen in projectplannen mogelijkheden (tijd) te creëren om het overbrengen van kennis en ook ervaringen wederzijds te laten plaatsvinden en daarmee tegelijkertijd de vrijblijvendheid hiervan te verminderen. Op deze manier worden de projectmedewerkers en –leiders gestimuleerd voorbij hun eigen enkelvoudige projecten te kijken en oog te krijgen voor de bredere inbedding van hun project binnen een proces van organisatieontwikkeling.

5.6 *Het borgen van het integraal werken*

De vraag ‘proces of project?’ werkt ook door in de organisatie van het programma, de ophanging in de organisatie en de wisselwerking met de huidige organisatie. Uit ons onderzoek blijkt dat de integrale wijze van werken in het programma op gespannen voet staat met de ‘harkenstructuur’ van het ministerie. Op dit moment is het programma georganiseerd als een aparte entiteit in de organisatie. Dit past bij een vernieuwingsprogramma dat integraal gericht is en een culturomslag moet bereiken. Echter, zodra de wisselwerking met de staande organisatie plaatsvindt, wordt er druk op het programma of projecten uitgeoefend om die als ‘project’ te zien en in de ‘harken’ van de organisatie te passen. Wat eens samenhangende projecten waren, worden dan opgedeeld in verschillende deelaspecten en ondergebracht binnen verschillende afdelingen en directies. Dit betekent dat projecten minder integraal van karakter worden.

Het is de vraag of het programma op langere termijn hiertegen bestand zal zijn. Het programma zou daarom het volgende moeten ontwikkelen:

- Een heldere visie op de benodigde interacties met de verschillende beleidsdirecties, die ook met hen besproken is. Hierin dienen mogelijkheden op elkaar te worden afgestemd, waaruit wederzijdse verwachtingen kunnen worden vastgesteld.
- Een heldere verbinding naar de managementlagen in de organisatie en een open manier van communiceren over de mogelijke problemen met deze lagen. Dit dient een tweeledig doel: enerzijds de doelen van het programma en de wijze van werken voortdurend onder de aandacht brengen, anderzijds de knelpunten open bespreken met de niveaus waar ze ook kunnen worden weggenomen.
- Een integraliteitsborgende rol voor het programmateam om de afstemming met beleidsdirecties en managementlagen in de organisatie te faciliteren. De leden van het programmateam en de projectadviseurs ontwikkelen hun rol van een initiërende en enthousiasmerende naar een faciliterende en monitorende rol. Daar waar projecten aan samenhang dreigen te verliezen (opdeling in de harkenstructuur) zullen zij activiteiten moeten ontplooien om de versplinterde onderdelen weer bij elkaar te voegen (bijvoorbeeld via het bij elkaar brengen van beleidsmedewerkers die de verschillende onderdelen verder moeten ontwikkelen binnen hun eigen afdeling/directie).

5.7 Verbindingen leggen met andere overheden en belanghebbenden

Zowel op het niveau van projecten als op programmaniveau blijkt het van belang tijdig verbindingen aan te gaan met andere overheden, zeker als de agenda van de burger als uitgangspunt wordt genomen. De burger trekt zich weinig aan van de taken en verantwoordelijkheidsverdeling in harken en hokjes. Daar waar de verwachting ligt dat er onderwerpen op de agenda komen die andere overheden (of andere stakeholders) aangaat of waar deze zelfs bij nodig zijn, is het aan te raden deze partijen tijdig te betrekken en/of hen kaders mee te geven die uit de diverse projecten ontstaan.

Op programmaniveau is het aan te raden na te gaan waar strategische verbindingen met andere overheidsinitiatieven en programma's gelegd kunnen worden (bijvoorbeeld

Programma Andere Overheid), zodat er naar wederzijdse versterking kan worden gestreefd. Beleid met Burgers heeft anderen kennis en ervaring te bieden en mag hier ook iets voor terug verwachten. Positionering en profilering van het programma Beleid met Burgers ten opzichte van andere initiatieven is zeker een punt van aandacht voor de toekomst.

5.8 Inventarisatie burgeroriëntatie onder medewerkers is nodig

Eén van de doelstelling die tot de kern van het programma behoren is de burgeroriëntatie van medewerkers te verhogen. Voor de lerende evaluatie van Burger en Milieu is hier bij DGM een inventarisatie van gemaakt door middel van een telefonische enquête. Nu het programma bij DGM een aantal jaren loopt en ondertussen is verbreed zou het zinvol zijn komend jaar een nieuwe meting te doen aangaande burgeroriëntatie onder medewerkers. Vanuit dit onderzoek kan daarin meegenomen worden dat het zinvol kunnen zijn bij VROMmedewerkers te inventariseren welke kennis en ervaringen zij hebben opgedaan met burgerparticipatieprojecten vanuit eerdere werkgevers, zoals bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Deze ervaringen kunnen van grote invloed zijn op de houding van medewerkers ten opzichte van burgeroriëntatie en is ook van belang voor hoe de medewerkers het beste benaderd zouden kunnen worden. De medewerkers hebben waarschijnlijk minder behoefte aan een cursus die bij de basis begint, terwijl een dergelijke cursus voor minder ervaren medewerkers juist weer onzekerheden weg kan nemen door hierin de kans te krijgen vaardigheden aan te leren. Kortom, een inventarisatie van de kennisvragen en leerbehoeften onder de medewerkers is vereist om organisatieontwikkeling kracht bij te zetten.

Bijlagen

Bijlage I Literatuur

- Argyris, C. (1993) *Knowledge for Action, a guide to overcoming barriers to organizational change*. San Francisco: Josey-Bass Publishers
- Bennebroek Gravenhorst, K. en In 't Veld, R. (2004) Power and Collaboration: Methodologies for Working Together in Change. In: J.J. Boonstra (eds) (2004) *Dynamics of Organizational Change and Learning*. Chichester: Wiley
- Boonstra, J. (eds) (2004) *Dynamics of Organizational Change and Learning*. Chichester: Wiley
- Brown, A. en A. Wildavsky (1983) Implementation as Mutual Adaptation. In: J. Pressman & A. Wildavsky (1984 3rd edition) *Implementation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veenema. (red) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.
- Comfort, L. K. Toward a theory of transition in complex systems: reflections on the process of change. *American Behavioral Scientist*, 1997, 40, pp 375-383
- Edelenbos, J. Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch Practice. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, vol 18, no1, pp 111-134
- Holland, J. (1995) *Hidden order: how adaptation builds complexity*. New York: Basic Books
- Majone, G. en A. Wildavsky (1979) Implementation as evolution; In: J. Pressman & A. Wildavsky (1984) *Implementation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Pressman, J. & A. Wildavsky (1973; 1984) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E-H. Klijn, M. Reudink (2004) *State of the Art Coproductie: STIP-Studie*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden
- Teisman, G.R. (2004) Bestuurlijke ontwikkeling vereist procesmanagement. In: De Bruijn, H., G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veenema. (red) (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Wierdsma, A. (2004) Beyond Implementation: co-creation in change and development. In: J.J. Boonstra (eds) (2004) *Dynamics of Organizational Change and Learning*. Chichester: Wiley
- Wit, B. de, R. Meyer & K. Breed (2000) *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma

Bijlage II Bestudeerde documenten

1. Agora Europa, IVN en Milieudefensie (2004) *Burgerinitiatieven: voor duurzame ontwikkeling als inspiratiebron voor landelijk beleid*. Amsterdam
2. Boogers, M., B.Becker en P.W. Tops (2005) *Experiment burgerplatform VROM: lessen en leerervaringen voor burgerparticipatie en beleidsinnovatie*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur
3. Edelenbos, J., M.W. van Buuren, M. van As, M. Duijn, A.F.L. Slob, W. Vermeulen (Pytheas Network & Centrum voor Publiek Management) (2003) *Milieubeleid van, voor en door de burger: uitkomsten van het 'lerende' evaluatieonderzoek naar het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*. Rotterdam: Pytheas Network
4. Instituut voor maatschappelijke Innovatie (H. van Hout en F. Alberda) (2004) *Burgers over Wegen naar de Toekomst: Methodisch verslag*.
5. Ministerie van Binnenlandse zaken (2005) *Koersverkennde notitie: van staatsdemocratie naar meer maatschappelijke democratie*. Concept: alleen voor intern gebruik
6. Ministerie van VROM (Ivo Hartmans en Hans Nuiver). (2004). *Praktische gids voor burgerparticipatie*.
7. Ministerie van VROM (2004) *Burgerplatform VROM Prioriteiten in de handhaving: tien adviezen & reactie op de adviezen*.
8. Ministerie van VROM (2004). *DVD Beleid met Burgers: SMOM*
9. Ministerie van VROM (2004) *Problemenboom SBmB*
10. Ministerie van VROM (2004) *Nieuwsbrieven (stimulerings)programma Beleid met Burgers*. Periode: februari 2003 t/m maart 2005
11. Ministerie van VROM (M. Zeemering) (2005) *Advies van de stuurgroep Publiksagenda en Burgerparticipatie over onderwerpen voor co-productie* (kenmerk DGM\SB\2005\027699)
12. Ministerie van VROM (P.Basset) (2005) *VROM Burgerplatform Prioriteiten in de handhaving: verantwoordelijkheden uitvoering vervolgactiviteiten*
13. Ministerie van VROM (P. Basset) (2005) *Continuering VROM Burgerplatform* (kenmerk DGM\SB\2005016120)
14. Ministerie van VROM (H. Nuiver) (2005) *Startnotitie VROM Programma Beleid met Burgers 2005*
15. Questions, Answers & More B.V. (K. Le Blansch, N. van der Heijden en S. Lotze) (2004). *Burgers vooruit: een procesevaluatie*.
16. Questions, Answers and More B.V. (K. Le Blansch, N. van der Heijden) (2004) *VBTB- Effectindicatoren voor het VROM Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers*. Eindrapportage
17. Stuurgroep Leren voor Duurzaamheid (2003) *Leren voor duurzame ontwikkeling: van marge naar mainstream*. Amsterdam: Actieprogramma voor Duurzame Ontwikkeling
18. Wal, H. van, (2005) *Aantekeningen Harm van der Wal t.b.v. uitvoering programma Beleid met Burgers*.

Bijlage III **Overzicht verkenning belemmeringen en knelpunten**

Afkortingen: BmB = Beleid met Burgers
 BGW = burgergeoriënteerd werken
 IC = Implementation Challenge

Niveaus van de barrières	Individueel	Programma	Organisatie	Omgeving
Document analyse	<p>Politieke wind die overwaait; Onzekerheid betrekken diffuse groep als burgers; Reacties als: dat doen we al / hier gaan we niet over; Geen vermogen voorbij beleid te denken;</p>	<p>Geen concrete relatie tussen burger en beleidsonderwerp; Weinig ruimte in beleidsproces; Gebrek aan verwachtingenmanagement en terugkoppeling; Snelle omschakeling van stimuleren naar VROM-breed implementeren; Geen tijd om te consolideren; Slechte doorwerking (interne koppeling); Kennismanagement niet op orde; Te veel consensusgericht vs. verschillende probleemdefinities; Intensiteit project vs. afstand voor kritische blik; Tijdsdruk en gebrek aan geduld; Steun top hiërarchie niet altijd aanwezig;</p>	<p>BGW geen hobby DGM, noodzakelijke verandering van werkwijze VROM; Sturing vanuit ambtelijke top niet altijd aanwezig; Cultuurverandering gaat langzaam; Organisatiecultuur: omgevingsoriëntatie niet altijd aanwezig; Gedrags- en cultuurverandering kun je stimuleren, niet forceren; Moeizame doorwerking van project naar beleid; Doorwerking niet-betrokken ambtenaren; Bestaande routines en verhoudingen op de proef gesteld; Lange looptijd beleidsprocessen (ook betreft BmB); Vooraf moet politieke bereidheid bestaan;</p>	<p>Burger kent verdeling verantwoordelijkheden overheid niet; Burgers stellen aanwezigheid beleidsmakers niet altijd op prijs (toegang tot informatie vs. gekleurd beeld); Geen terugkoppeling: burgers laten volgende keer verstek gaan;</p>
Cursus burger oriëntatie	<p>Dat doen we toch al; Het is leuk als je het doet; Gebrek aan ervaring; BGW = Meerwerk; Inhoudelijke kennis zit in individu;</p>	<p>Geen eenduidig programmadoel; Korte termijn handelen vs. lange termijn denken; Gebrek aan verwachtingenmanagement; Kennismanagement matig ontwikkeld; Te veel nadruk op olievlekwerking;</p>	<p>Vanuit organisatie kan/wil niet altijd tijd vrij gemaakt worden; Blokkades op directieniveau; Bij VROM staat inhoud centraal / weinig aandacht proces;</p>	<p>Doel cultuuromslag gebaseerd op hoe men van buiten VROM ziet;</p>

Niveaus van de barrières	Individueel	Programma	Organisatie	Omgeving
<p>Eerdere VROM-programma's</p>	<p>Moelijk, ingewikkeld en luiheid bij mensen; Kost extra tijd; Karakter van mensen; Nadruk op luisteren naar de top; Juiste competenties; Mensen worden enthousiast als ze het doen; Passiviteit (geen vermogen het zelf te organiseren); Niet kunnen nuanceren / geen flexibiliteit i/h denken; Leren voor beloning; "Heb ik het altijd fout gedaan?"; "Moet nu alles anders?"; Medewerkers getraind op projectmatig werken Geen procesmanagement;</p>	<p>Programmateam gaat vaker door traject (blijft bij hen beter hangen); Het wiel opnieuw uitvinden; Uitvoeren programma naast gewone werkzaamheden; Focus op burger, beperking in externe oriëntatie; Gebrek aan verwachtingen-management; IC sloeg te ver door: win-win dogma;</p>	<p>Van IC is niet veel blijven hangen; Systeem gebaseerd op individueel scoren; Geen afrekening op proces; Lange termijn uit beeld; Sterke invloed politiek op org. en cultuur; Lange doorwerking invloed politici; Geen overdracht proceskennis; Cultuurverschillen tussen directoraten; Organisatie heeft geen geheugen; Organisatie komt niet tot leerproces; Window dressing; Loyaliteit aan minister; Afhankelijkheid van bestuursstijl minister; SG voorzichtig; Reactionair kabinet; Verschillende denkstijlen VROM; Spanning tussen beleids- & financiële medewerkers; Middenmanagement zit klem tussen werkvloer en top;</p>	<p>Zonder VROM als motor, valt proces stil; (geen zelforganiserend vermogen) Samenleving heeft ook veel invloed gekregen.</p>
<p>Leersessie Programma team</p>	<p>Onbekendheid: wat is BmB?; Onvoldoende overtuiging meerwaarde; Uitblijven zichtbare resultaten; Nieuwe rol (onzekerheid); Defensieve houding; Vasthouden eigen standpunt; Te grote mate van professionaliteit; De radar staat niet uit;</p>	<p>Als lid progr..team zit je er te goed in, je ziet de beperkingen niet meer;</p>	<p>Politieke hectiek; Politiek wil liever niet naar burgers; Technologen en juristen moeite met andere werkwijze; Verschil tussen Bèta en Gamma; Cultuur: je moet niet teveel willen; Middenmanagement ziet het als opgelegd; Tijdsdruk; Planning en Control; Geen borging in besluitvorming; Gebrek medewerking staffuncties;</p>	

Bijlage IV Geïnterviewde personen

Wie	Organisatie	Project	Datum
Louis Meuleman	RMNO Secretaris Directeur	Pegasus (Programmamanager)	18-4-2005
Felix Luitwieler	DGM Directie Strategie en Bestuur	Implementation Challenge	25-4-2005
Martine Berkenbosch	DGR directie Visie, Ontwerp en Strategie	Coproductie Goede verhouding tussen natuur, wonen, water, recreatie en bedrijvigheid	2005
Dirk Schaap	DGR Directie Nationaal en Internationaal Beleid	Coproductie Groen in de Stad	2005
Kaj Locher	DGM Directie Stoffen, Afvalstoffen en Straling	Project ondersteuning bewonersgroepen Gezondheid en Milieu	2005
Matthé van Oostrom	DGW Directie Strategie		2005
Henk Noort	VI Noord West		2005
Martin Bakker	VI Zuid West Afdeling Overheden Noord	Coproductie Handhaving Geluidshinder	2005
Hendrik van Sandick	DGR Directie Ruimtelijke Ordening		2005

Bijlage V Deelnemers workshops

Workshop programmamateam Beleid met Burgers

Den Haag, 28 april 2005

Deelnemers:

Wie	Organisatie
Klaas Jan Moning	DGM
Paul Basset,	DGM programmacoördinator BmB
Jacqueline Hendrikx	DGM
Andre Rodenburg	DGR
Merijn Snoek	DGM
Joost Dekker	GD/VAED/COM

Workshop projectmedewerkers Beleid met Burgers

Den Haag, 22 september 2005

Deelnemers:

Wie	Organisatie	Project
Inge van der Vaart	VI	Burgerplatform Handhaving
Cor van den Bogaard	VI	Handhaving
Petra Smit	GD/VAED/COM	Burgerplatform 3, 4, 5 en 6
Roel Linn	GD/VAED/COM	Burgerplatform 3, 4, 5 en 6
Dirk Schaap	DGR	Groen in de stad
Rob Brinkman	DGM	Groen in de stad
Arjan van Breda Vriesman	DGM	Dienstbureau directie Strategie en Bestuur

Bijlage VI Geobserveerde bijeenkomsten

Cursus burgerparticipatie

Verkorte versie voor Programmteam Beleid met Burgers

Cursus gegeven door Ivo Hartman en Hans Nuiver

Participanten: Programmteam Beleid met Burgers

Den Haag, 14 april 2005

Dialogbijeekomst 'Met het op oog op morgen'

Georganiseerd door Schutterlaar en Partners, in opdracht van Ministerie van VROM en

Ontwikkelingssamenwerking

Participanten: 17 geselecteerde burgers

Den Bosch, 13 juni 2005

Afdelingshoofdenoverleg DGM

Overleg in het teken van Beleid met Burgers

Aanwezigen: +/- 25 afdelingshoofden DG Milieu, ministerie van VROM

Den Haag, 16 november 2005