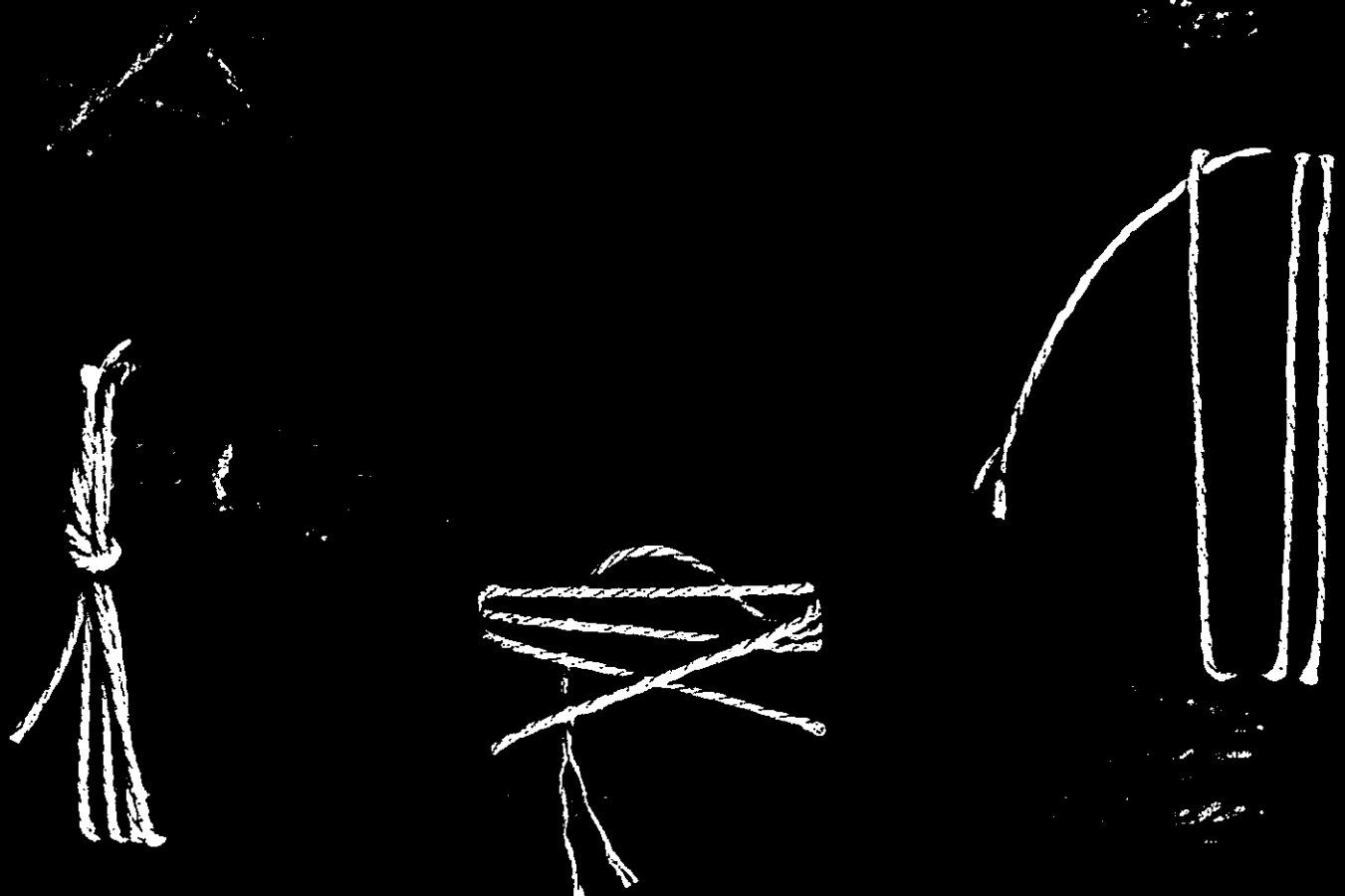


# 1

## Beleidskunde 3

*De praktijk van beleidsvorming*

### Analyseren van beleid



Deel

1

Analyseren van beleid

Cursus

Beleidskunde 3

De praktijk van het overheidsbeleid

Kris Lubofs  
ut/25707  
053/4894539

Open universiteit  
Leerstofgebied bedrijfs- en bestuurswetenschappen

*Cursusteam*

drs. J.A.M. Baak, drs. W.P.C. van Zanten, *cursusteamleiding*, Open universiteit  
prof. dr. J.Th.A. Bressers, *extern projectleider/adviseur*, Universiteit Twente  
drs. F.H.J.M. Coenen, *auteur*, Universiteit Twente  
drs. F. Eisner, *adviseur*, Hogeschool Enschede  
drs. J.M.G. Heerkens, *auteur*, Universiteit Twente  
drs. K.R.D. Lulofs, *auteur*, Universiteit Twente  
drs. R.M. van Meel, *mediakundige*, Open universiteit  
dr. H.P. Potman, *adviseur*, Universiteit Twente  
drs. L.J.J.M. Wagemans, *onderwijskundige*, Open universiteit

*Programmaleiding*

prof. dr. A.F.A. Korsten, Open universiteit

*Disciplineleiding*

prof. dr. A.F.A. Korsten, Open universiteit  
prof. dr. A. Hoogerwerf, Universiteit Twente

**Ou**

1

**Beleidskunde 3**

**Analyseren van beleid**

*De praktijk van het overheidsbeleid*

*Productie*

Open universiteit, Heerlen  
*Basisvormgeving*  
BRS maatschap van vormgevers, Amsterdam  
*Omslag*  
Matthy Piebes  
*Illustraties*  
Paul Truyen  
*Lay-out*  
Vivian Rompelberg

*Illustratieverantwoording*

ANP-Foto, Amsterdam: 18  
Inmerc bv/tekening Sieger Zuiderma,  
Wormer: 36  
Peter van Straaten, Twisk: 25  
Sunshine, Almere-haven: 59  
Veilig Verkeer Nederland, Hilversum: 21

*Redactie*

Ruud Kramer

*Zetwerk*

Fotek Grafische Bedrijven bvba  
*Druk- en bindwerk*  
Drukkerij Oldemarkt bv, Oldemarkt

© 1990 Open universiteit, Heerlen

Behoudens uitzonderingen door de wet  
gesteld mag zonder schriftelijke toestemming  
van de rechthebbende(n) op het auteursrecht  
niets uit deze uitgave worden veelevoudigd  
en/of openbaar gemaakt door middel van  
druk, fotocopie, microfilm of anderszins,  
hetgeen ook van toepassing is op de gehele of  
gedeeltelijke bewerking.

Save exceptions stated by the law no part of  
this publication may be reproduced in any  
form, by print, photoprint, microfilm or other  
means, included a complete or partial trans-  
cription, without the prior written permission  
of the publisher.

Eerste druk 1990

*CIP-gegevens*

Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

*Beleidskunde*

Beleidskunde 3: de praktijk van het  
overheidsbeleid/[cursusteam: J.A.M. Baak ...  
et al.] - Heerlen: Open universiteit.  
ISBN 90 358 0694 8  
Cursusdl. 1: Analyseren van beleid - III.  
Met lit. opg.  
ISBN 90 358 0695 6  
SISO 330.4 UDC 351.07  
Trefw.: overheidsbeleid

ISBN 90 358 0694 8 (serie)  
ISBN 90 358 0695 6 (deel 1)

Cursuscode B 01 3 1 2

## Structuur van de cursus Beleidskunde 3

Deel	Leereenheid	Bladzijde
1 Analyseren van beleid	Introductie tot de cursus Beleidskunde 3	7
	Introductie tot deel 1	13
	1 De procesanalyse	15
	2 Het werken met de procesanalyse in de praktijk	41
2 Ontwerpen van beleid	Introductie tot de cursus Beleidskunde 3	
	Introductie tot deel 2	
	1 De beleidsontwerper, beleidsontwerpen en beleidsinstrumenten 2 Voorbeeldopdracht en practicumopdracht	
3 Methoden en technieken van planning	Introductie tot de cursus Beleidskunde 3	
	Introductie tot deel 3	
	1 Methoden en technieken van planning 2 Voorbeeldopdracht en practicumopdracht	
4 Evalueren van beleid	Introductie tot de cursus Beleidskunde 3	
	Introductie tot deel 4	
	1 Een handleiding voor een ex post effectevaluatie 2 Voorbeeldopdracht en practicumopdracht	

Bij de cursus – ook bij de afzonderlijke delen – behoort het werkdoosier *Bodemverontreiniging in Toxodam* en bijbehorende geluidscassette.

**Introductie tot de cursus Beleidskunde 3**

1	Inleiding	7
2	De plaats van Beleidskunde 3 in het cursusaanbod en de onderwijsprogramma's van de Open universiteit	7
3	De structuur van Beleidskunde 3	8
4	De structuur van een deelcursus	8
5	Toetsing: keuze tussen uitgebreide en beperkte toetsing	9
6	Studielast	10
7	Voorkennis	10
8	Enkele tips	10

## Introductie tot de cursus Beleidskunde 3

### 1 Inleiding

Nauwkeurig lezen van deze introductie is van groot belang omdat zij praktische wenken bevat voor het succesvol volgen van het practicum Beleidskunde 3, of gedeelten daarvan.

De cursus Beleidskunde 3 is bedoeld als practicum bij de cursussen Beleidskunde 1 en Beleidskunde 2. Het practicum is gericht op het aanleren van een aantal beleidskundige vaardigheden die u in de beleidspraktijk kunt gebruiken. Dit betekent dat er geen extravagante methoden worden gedoceerd, maar methoden die, wellicht in enigszins gemodificeerde vorm, ook in de beleidspraktijk worden gebruikt of kunnen worden gebruikt. Om te kunnen oefenen, gaat u de methoden toepassen op een case betreffende bodemverontreiniging in een woonwijk. Deze case hebben wij gekozen omdat er vele beleidskundige aspecten in naar voren komen. De case is echter van geen belang als studiestof en had evengoed op een ander beleids-terrein kunnen liggen. De inhoud van de case vormt het oefenmateriaal waarop u de diverse methoden kunt toepassen.

### 2 De plaats van Beleidskunde 3 in het cursusaanbod en de onderwijsprogramma's van de Open universiteit

Beleidskunde 3 vormt een verplicht onderdeel van de hbo- en wo-diplomalijnen Bestuurskunde. De cursus vormt samen met de cursussen Beleidskunde 1 en Beleidskunde 2 het cluster van 500 uur overheidsbeleid. Terwijl Beleidskunde 1 en 2 grosso modo de theorie en empirie van de beleidsprocessen bij de overheid beschrijven, vormt de onderhavige cursus de voor de bestuurskundige noodzakelijke vertaalslag van die processen naar de praktijk. Vaardigheidstraining is bewust uitgesteld en in dit practicum, De praktijk van het overheidsbeleid, geconcentreerd. Wel zijn de cursussen Beleidskunde 1 en 2 gericht op het voorbereiden van het in de praktijk brengen van de voor de bestuurskundige noodzakelijk geachte theoretische en empirische kennis. Op deze basis is in Beleidskunde 3 voortgebouwd. Afgezien van de studenten bestuurskunde is dit practicum, dan wel onderdelen ervan, aantrekkelijk voor diplomastudenten in de rechtswetenschappen, sociale wetenschappen en economische wetenschappen, die zich in de vrije studieruimte willen profileren op het terrein van het openbaar bestuur. Als zelfstandige cursus, maar zeker ook in combinatie met Beleidskunde 1 en 2 is de onderhavige cursus interessant voor een brede groep mensen die uit persoonlijke dan wel beroepsmatige overwegingen kennis willen nemen van de praktijk van het overheidsbeleid. Daarbij valt onder meer te denken aan personen, werkzaam bij overheidsinstellingen en non-profit-organisaties en aan degenen die niet-betaalde bestuurlijke functies vervullen. Beleidskunde 3 kent een opbouw die het mogelijk maakt de cursus ook in vier afzonderlijke delen aan te bieden. Dit is aantrekkelijk voor de groep cursisten die uit beroepsmatige overwegingen zich willen bekwamen in één bepaalde vaardigheid, zoals het analyseren van beleid, het ontwerpen van beleid, het gebruik van planning in het openbaar bestuur en het evalueren van beleid.



### 3 De structuur van Beleidskunde 3

Beleidskunde 3 vergt in totaal 200 studie-uren en bestaat uit vier deelcursussen, die parallel lopen met de indeling in fysieke cursusdelen. Deze vier cursussen behandelen het analyseren van beleid, het ontwerpen van beleid, methoden en technieken van planning en het evalueren van beleid. U kunt zich naar keuze inschrijven voor een, twee, drie of alle deelcursussen. Per succesvol afgeronde deelcursus ontvangt u een certificaat voor 50 studie-uren. Elk van de vier cursussen vormt dus een fysiek deel en bestaat uit een introductie en twee leereenheden. De volgende vier fysieke delen zijn dus in iedere gewenste combinatie verkrijgbaar:

- analyseren van beleid
- ontwerpen van beleid
- methoden en technieken van planning
- evalueren van beleid.

Onafhankelijk van het aantal deelcursussen waarvoor u zich inschrijft (een of alle vier) ontvangt u in enkelvoud het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam* en de daarbijbehorende geluidscassette. Dit werkdossier bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1 Inleiding op het werkdossier
- 2 De bronnen van het materiaal
- 3 Inleiding op de casebeschrijving
- 4 Tips voor het doornemen van het werkdossier
- 5 Inhoudsopgave van de schriftelijke informatie in het werkdossier
- 6 Inhoudsopgave van de cassetteband
- 7 Het werkmateriaal
- 8 Het schrijven van teksten

Voor het afluisteren van de geluidscassette hebt u een (eenvoudige) cassette-speler nodig. Zo nodig kunt u dit op het studiecentrum doen.

### 4 De structuur van een deelcursus

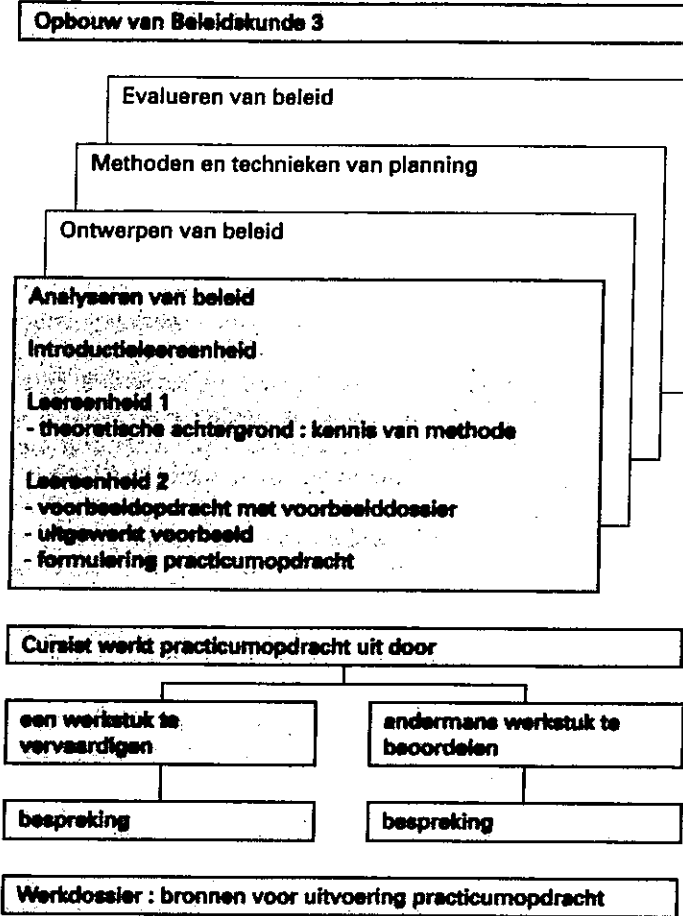
deelcursus =  
fysiek deel

Iedere deelcursus bestaat uit een, voor elk deel gelijke, introductie tot de cursus Beleidskunde 3, een introductie van de deelcursus en twee leereenheden.

In de eerste leereenheid van een deelcursus worden de methoden en de theoretische achtergrond behandeld. In de eerste leereenheid worden ook tips gegeven over het gebruik van de methoden in de beleidspraktijk. De eerste leereenheid vormt een stap op het traject van theorie en methoden naar het zelfstandig toepassen van de methoden. In de tweede leereenheid wordt op dit traject een tweede stap gezet doordat u zelf in een case-situatie gaat oefenen met de methode. De case bestaat uit een voorbeeldossier en een voorbeeldopdracht. De gewenste uitwerkingen zijn in de vorm van voorbeelduitwerkingen bijgevoegd. De voorbeeldopdracht en de voorbeelduitwerkingen geven een indicatie van hetgeen van u verwacht wordt bij de uitwerking van de practicumopdracht.

De tweede leereenheid wordt afgesloten met de formulering van de practicumopdracht die u gaat verrichten. Het verrichten van deze practicumopdracht en de beoordeling en bespreking van uw werk beschouwen wij als derde en laatste stap op het traject van theorie en methoden naar het zelfstandig toepassen van de methoden en de theoretische achtergronden. De practicumopdracht verricht u met behulp van het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam*. Dit werkdossier vervult bij de practicumopdracht een rol die zich laat vergelijken met die van het voorbeeldossier bij de

voorbeeldopdracht. De begrippen 'voorbeeldopdracht' en 'voorbeelddossier' hebben dus betrekking op het voorbeeld in de tweede leereenheid van iedere deelcursus. De begrippen 'practicumopdracht' en 'werkdossier' horen bij de werkzaamheden in het kader van Beleidskunde 3.



**5 Toetsing: keuze tussen uitgebreide en beperkte toetsing**

Iedere deelcursus kan in beginsel naar keuze worden afgerond met een uitgebreide of een beperkte toetsing. De uitgebreide toetsing betreft het uitvoeren en rapporteren van de resultaten van een opdracht, waarbij u de methode toepast op het werkdossier. De beperkte toetsingsvorm betreft het beoordelen op methodische en inhoudelijke aspecten van een werkstuk dat u door de studiebegeleider ter beschikking wordt gesteld. Dit volgt uit de opzet van het practicum Beleidskunde 3 en de benodigde tijdsbesteding.

De keuze is niet geheel vrij: indien u slechts een deelcursus van de cursus Beleidskunde 3 volgt, bent u verplicht de uitgebreide toetsingsvorm te kiezen. De tweede deelcursus wordt dan beperkt getoetst. De derde deelcursus kent dan weer de uitgebreide toetsing en de vierde cursus wederom de beperkte toetsing. De volgorde mag u zelf bepalen. Overleg in ieder geval met de studiebegeleider. De tweede leereenheid van iedere deelcursus wordt afgesloten met de formulering van zowel opdrachten voor de uitgebreide toetsing als opdrachten voor de beperkte toetsing. Let erop dat u de juiste toetsingsvorm kiest.

## 6 Studielast

Wanneer u Beleidskunde 3 in zijn geheel afsluit, zult u ongeveer 200 studie-uren hebben besteed.

Dit betekent niet dat u in ieder van de vier cursussen evenveel tijd zult investeren. De totale cursus vergt eenmalig een inwerkperiode van circa 14 uur. Hierdoor zal de eerste deelcursus relatief veel tijd kosten. Verder verschilt de studietijd per deelcursus, al naar gelang de toetsvorm: de zware vorm duurt ongeveer 30 uur langer.

Meer en detail kunt u rekenen op:

- voor iedere deelcursus 15 uur voor het bestuderen van de tekst, inclusief voorbeeldopdracht. Ook practicumintroductie op het studiecentrum en het doornemen van deze introductie zijn hierin verdisconteerd.
- alleen bij de eerste deelcursus: 14 uur oriëntatie op het werk dossier.
- voor een zwaar getoetste deelcursus circa 45 uur, en voor een licht getoetste circa 15 uur (in beide gevallen inclusief nabespreking met studiebegeleider).

Wanneer iemand Beleidskunde 3 in zijn geheel volgt, besteedt hij dus per deelcursus achtereenvolgens respectievelijk circa 75, 30, 60 en 30 uur. Om u als student Beleidskunde 3 zoveel mogelijk vrij te laten in de volgorde waarin u het practicum doorloopt, en om u de keus te laten maken tussen zware en lichte toets, verstrekken we per deelcursus een gelijkwaardig certificaat. Namelijk voor iedere deelcursus een certificaat van 50 uur. In de praktijk zult u echter aan de eerste deelcursus meer, en aan de tweede minder tijd besteden.

## 7 Voorkennis

In principe worden andere Ou-cursussen verondersteld als voorkennis. Terwijl Methoden en technieken van planning vooral teruggrijpt op Beleidskunde 2, vormen de andere deelcursussen het vervolg op Beleidskunde 1.

Ook zonder die voorkennis is deelname aan Beleidskunde 3 mogelijk. Zo'n situatie stelt wel enige eisen aan uw ingangsniveau en aan uw bereidheid eventuele kennistekorten 'bij te spijkeren'. Bovendien kunt u zo'n tekort compenseren door in een bepaalde volgorde te studeren. Wanneer u namelijk begint met deelcursus Analyseren van beleid, maakt u kennis met de zogenaamde procesanalyse, die ook in de deelcursussen over ontwerpen en evalueren figureert.

Overigens bevat iedere deelcursus in leereenheid 1 een samenvatting van de relevante stof uit Beleidskunde 1 of 2.

## 8 Enkele tips

Neem, voordat u aan (een onderdeel van) Beleidskunde 3 begint, contact op met de studiebegeleider. Hij kan u vertellen of er een introductiebijeenkomst wordt georganiseerd. Ook beschikt hij over informatie betreffende eventuele actuele wijzigingen of aanwijzingen. Raadpleeg de studiebegeleider bij onduidelijkheden.

Voor de volgende gevallen kunt u in ieder geval bij de studiebegeleider terecht:

- vragen over voorkennis
- advies over studeerroute binnen Beleidskunde 3: welke deelcursus eerst?
- afspraken over tijdschema en soort toetsing: zware of lichte toets?
- afspraken over tussentijdse controlewerkzaamheden
- afspraken over toetsing en eventuele herkansing.

Lees het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam* in eerste instantie oriënterend en globaal door. Beperk u zich daarbij tot maximaal de 14 uur (inclusief het afluisteren van de geluidscassette) die voor deze activiteit is gereserveerd en maak aantekeningen. Daarna gaat u de leereenheden bestuderen en de practicumopdracht verrichten. Indien nodig, raadpleeg bij het uitvoeren van de opdracht opnieuw het werkdossier.

Bezin u per deelcursus tijdig op de vraag of u de uitgebreide of de beperkte toetsing gaat verrichten. Deze vraag is alleen van belang indien u aan meer dan een deelcursus deelneemt.

Beleidskunde 3 is een cursus van het derde niveau. Dit betekent dat de leerstof en de opdrachten niet eenvoudig zijn. In de leerstof kunt u worden geconfronteerd met vraagpunten, waarbij u behoefte hebt aan nadere uitleg. Bij het uitvoeren van de opdrachten kunt u het gevoel krijgen 'verkeerde wegen te bewandelen' of 'vast te lopen'. Schroom in deze situaties niet contact op te nemen met de studiebegeleider op het studiecentrum. Meestal zal hij/zij u met tips verder kunnen helpen.

In de tweede leereenheid van de deelcursus is een voorbeeldopdracht en een voorbeelddossier opgenomen. Geef eerst zelf een aanzet tot uitwerking van de voorbeeldopdrachten voordat u onze voorbeelduitwerkingen raadpleegt. Vervolgens kunt u deze vergelijken met onze voorbeelduitwerkingen. Op deze wijze oefent u de vaardigheden waarmee het mogelijk is zelfstandig de practicumopdrachten te vervullen. De voorbeelduitwerkingen van de voorbeeldopdrachten geven een indicatie van hetgeen wij als een zeer goed niveau van uitwerking beschouwen. Voor wat betreft het niveau van de voorbeelduitwerkingen is het volgende van belang: in de regel geven onze voorbeeldopdrachten *niet het voldoende niveau* van uitwerking aan, maar het *zeer goede niveau* van uitwerking. Dit zowel voor wat betreft het gebruik van de methoden als – tenzij anders vermeld – voor de inhoudelijke uitwerking. Bij de uitwerking van de practicumopdracht moet u voor ogen houden dat u eerder wordt teruggefloten op grond van een onjuist of onvolledig gebruik van de methode dan op grond van een inhoudelijk *enigszins* onvolkomen uitwerking.

Let ook op de eisen die aan de omvang, indeling en vorm van uw produkt worden gesteld.

Het practicum Beleidskunde 3 vergt van u zeer uiteenlopende activiteiten. Tijdens de cursus zult u niet alleen studeren, maar ook zelf opdrachten uitvoeren. Het volgende schema geeft in grote lijnen aan, in welke volgorde u de verschillende activiteiten zou kunnen verrichten. Als alles goed gaat, leiden die activiteiten tot resultaten; ook die resultaten zijn in het schema opgenomen.

<i>activiteiten</i>	<i>resultaten</i>
inschrijving op practicum	cursus bij u thuis
introductieleereenheid lezen	u weet wat u in Beleidskunde 3 gaat doen
gesprek voeren met studiebegeleider	u weet op welke ondersteuning u kunt rekenen; u hebt afgesproken hoe u wilt worden getoetst
leereenheid 1 bestuderen	u beschikt over theoretische en methodische kennis die nodig is voor de practicumopdracht
leereenheid 2 doorwerken (o.m. stapsgewijs nalopen van de uitwerking van de voorbeeldopdracht)	u bent in staat om zelfstandig de practicumopdracht te vervullen; u kent de inhoud van de opdracht
oriënterend doornemen werk dossier en geluidscassette	u begrijpt hoe het dossier is opgebouwd en weet ongeveer welke informatie u waar kunt vinden
(in geval van zware toets)	
stapsgewijs uitvoeren van de practicumopdracht	eventueel tussentijds contact met studiebegeleider; uw werkstuk
beoordelingsgesprek met studiebegeleider	certificaat
terugblik op het practicum	besluit om nog een practicum te volgen

Introductie tot deel 1

## Analyseren van beleid

In deze deelcursus gaat u zich bekwamen in het analyseren van de beleidsinhoud. U gaat dit doen door de inhoud van een beleid te analyseren en te plaatsen in de beleidscontext. Uit de cursus Beleidskunde 1 weet u dat de beleidscontext zowel de beleidsprocessen omvat als de beleidsorganisatie, de veldprocessen en de overige actoren. De volgende personeelsadvertentie betreft een voorbeeld van een functie waarbij u vaardigheden op het gebied van het analyseren van beleid goed kunt gebruiken.

Ministerie van  
Onderwijs en Wetenschappen

Stoef van de Hoofd-  
Wetenschapsbeleid,  
Organisatie en Infor-  
matieverzorging, afdeling

Wetenschappelijke en Tech-  
nische Informatieverzorging  
wordt gevraagd een

### BELEIDSMEDEWERKER (V/M)

**Functie:**

- ...nationale en internationale ontwikkelingen, gericht op  
...heid, toegankelijkheid en overdracht van wetenschap-  
...technische en professionele informatie; het werkte-  
...elektronische vormen van overdracht van primaire en docu-  
...mentaire informatie;
- ontwikkelt inzicht over de rol van de overheid m.b.t. op informatie-  
verzorging gebaseerde dienstverlening;
  - bereidt adviesaanvragen voor en stelt standpunten op n.a.v. advie-  
zen, uitgebracht door de RABIN (Raad van Advies voor Bibliotheek-  
wezen en Informatieverzorging);
  - toetst innovatieve projecten aan beleid terzake.

**Vereisten:**

- academische opleiding; bij voorkeur gepromoveerd;
- brede wetenschappelijke en maatschappelijke belangstelling;
- analytische kwaliteiten en goede contactuele eigenschappen;
- goede schriftelijke en mondelinge uitdrukkingsvaardigheid.

**Salaris:**

afhankelijk van opleiding en ervaring maximaal f 6.957,- (schaal 12  
BBRA 1984) bruto per maand.

**Standplaats:**  
Zoetermeer.

**Nadere informatie:**

Meer informatie over deze functie kan worden ingewonnen bij het  
waarnemend hoofd van de afdeling mevr. D.E. van Welsen-Moonen,  
telefonisch bereikbaar onder nr.: 079-53.35.34 b.g.g.: 53.28.96.

Het Ministerie wil meer vrouwen en leden van etnische minder-  
heidsgroepen in dienst nemen. Bij gelijke geschiktheid van kandida-  
ten genieten zij de voorkeur.

In het kader van mobiliteitsbevorderende maatregelen en mogelijke  
taakveranderingen in de toekomst wordt bereidheid verwacht tot  
het vervullen van andere functies.

Eventuele kinderopvang behoort tot de mogelijkheid.

... wordt verzocht uw schriftelijke sollicitatie binnen 10 dagen na het  
... verschijnen van dit blad te zenden aan de directeur van de Centrale  
... directie Personeelszaken, Postbus 25000, 2700 LZ Zoetermeer,  
... onder vermelding van vacaturnummer 5096/1M.

Zie de leereenheden  
4 en 5 van Beleids-  
kunde 1 indien u  
uw voorkennis wilt  
aanvullen.

In leereenheid 1 van deze deelcursus vindt u een beknopte samenvatting van de relevante leerstof uit de cursus Beleidskunde 1. Hierbij staat de procesanalyse centraal. Als uitbreiding op de leerstof uit de cursus Beleidskunde 1 vragen wij uw aandacht voor de probleemstelling van waaruit u een procesanalyse onderneemt, en de rapportage. De methode wordt waar mogelijk beschreven in een stappenschema. Zo'n stappenschema bestaat uit logisch te onderscheiden fasen bij de toepassing van de methode. In leereenheid 2 van deze cursus behandelen wij een voorbeeld van de wijze waarop u de procesanalyse kunt gebruiken om een overzicht te krijgen van de inhoud van een beleid en de context van een beleid. Dit voorbeeld kent de vorm van een voorbeeldopdracht, een voorbeelddossier en voorbeelduitwerkingen zoals eerder in de Introductie tot de cursus Beleidskunde 3 is aangekondigd. De case waarop het voorbeeld betrekking heeft, gaat over het beleid, gericht op de integratie van de moderne informatietechnologie (computers en software) in het onderwijs. Leereenheid 2 wordt afgesloten met de practicumopdrachten. Deze opdrachten gaat u uitvoeren met behulp van het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam*.

**De procesanalyse**

Introductie 15

Leerkern 16

- 1 Inleiding 16
- 2 De aanpak hangt af van de doelstelling 17
- 3 De procesanalyse: begrippen en stappenschema 20
  - 3.1 Begrippen 20
  - 3.2 Stappenschema–procesanalyse 23
    - 3.2.1 De fasen van informatieverzameling 23
    - 3.2.2 Inventarisatie en weergave van processen en elementen 26
    - 3.2.3 De inventarisatie en weergave van de beleidsinhoud 28
    - 3.2.4 Opties in de procesanalyse 32
- 4 Schriftelijke en mondelinge presentatie 33
  - 4.1 De inhoud van de boodschap 34
  - 4.2 De presentatie van de boodschap 35
- 5 Samenvatting 36

Zelftoets 37

Terugkoppeling 37

– Antwoorden op de zelftoets 37

Literatuurverwijzing 39

## Leereenheid 1

**De procesanalyse**

## I N T R O D U C T I E

Voortdurend zijn wij bezig met het ordenen van zaken die wij als chaotisch ervaren. Dit kan in onze keuken of garage zijn, het kan de leesmand zijn. Meestal brengen wij de ordening aan omdat wij denken daarmee in de toekomst beter uit te voeten te kunnen.

Ook in de werksituatie streven wij dit na. Zo is de agenda ingevoerd en ordening in vergaderstukken aangebracht omdat die structuur tijdens de vergadering goede diensten kan bewijzen.

De beleidskundige wordt in zijn beroepspraktijk vaak geconfronteerd met een tamelijk complexe en omvangrijke materie. Ordening kan zeer nuttig zijn en de samenwerking met anderen vergemakkelijken. In dit deel gaat u zich bekwamen in het maken en presenteren van een overzicht van een beleid. U gaat dit doen door de inhoud van een beleid te analyseren en te plaatsen in de beleidscontext. Uit de cursus Beleidskunde 1 weet u wat de beleidscontext omvat: de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie, de veldprocessen en de overige actoren.

Laten we beginnen met aan te geven wat u met de procesanalyse kunt doen: wanneer u de procesanalyse beheerst, hebt u vaardigheden in het onderscheiden, analyseren en met elkaar in verband brengen van relevante onderdelen van (overheids)beleid. Het verwerven van een systematisch overzicht – en daarmee inzicht – in een beleid en beleidsveld kan u helpen bij onder meer het voorbereiden van beleid (swijzigingen), het kiezen van beleidsinstrumenten en het evalueren van beleid.

Het overzicht stelt u samen door uit meerdere informatiebronnen de relevante informatie te selecteren. Daarbij blijkt dat informatiebronnen elkaar kunnen tegenspreken en onvolledige of zelfs onjuiste informatie kunnen bevatten. Ten dele zal dit het gevolg zijn van het verschillende perspectief van waaruit actoren interpretaties van bepaalde feiten geven. In de praktijk van het overheidsbeleid bij gemeente, provincie of Rijk zult u de procesanalyse vaak gebruiken als hulpmiddel bij het verrichten van andere taken. De in dit deel aangeboden vaardigheden – het scherp onderscheiden van de onderdelen van overheidsbeleid en het herkennen en formuleren van de relaties tussen de onderdelen – vormen de basis voor het verrichten van meeromvattende taken in het openbaar bestuur, zoals het maken van een goed beleidsontwerp en het beoordelen van beleid. Ook kunt u zich bezinnen op een adequaat gebruik van planningsmethoden in het beleidsproces. De procesanalyse kunt u daarbij gebruiken voor het verrichten van zulk voorwerk in opdracht. Veel beleid komt tot stand in een beleidsproces dat naast een intellectuele kant zeker ook een 'uitvecht karakter' heeft: een spel waarin de betrokken actoren zoveel mogelijk van hun eigen doelstellingen proberen te verwezenlijken. Uw eigen positie in zo'n proces is te versterken door precies op de hoogte te zijn van de gang van zaken in het betreffende beleidsterrein en de opvattingen van andere betrokken actoren ter zake. Deze nuttige informatie kunt u verwerven via een methode als de procesanalyse.



**LEERDOELEN**

Na bestudering van deze leereenheid kunt u

- de toepassingsmogelijkheden van de doelstellingsanalyse en de procesanalyse aangeven
- op basis van beleidsstukken en gesprekken doelbomen tekenen
- de stappen waaruit de procesanalyse bestaat, aangeven
- de plaats van de doelstellingsanalyse in de procesanalyse aangeven
- de samenstellende onderdelen van de beleidsinhoud en van de context van een beleid aangeven
- de relaties tussen de beleidsinhoud en de context van het beleid aangeven
- in het kader van de opdracht tot - of de doelstelling van - de uit te voeren procesanalyse een globale onderzoekopzet maken en accenten aangeven
- procesanalysen uitvoeren (= de kern van de leereenheid)
- belangrijke aandachtspunten voor goed rapporteren aangeven.

Begrippen kunt u opzoeken in het glossarium en het register van de cursus Beleidskunde 1.

In de cursus Beleidskunde 1 hebt u al met een groot gedeelte van de leerstof uit deze leereenheid kennisgemaakt. Nu worden de hoofdlijnen samengevat en enkele aspecten nader uitgewerkt. Bovendien wordt een aanvang gemaakt met de vertaling van de theoretische concepten en methoden naar toepassingsmogelijkheden in de praktijk. In de tweede leereenheid wordt deze lijn doorgezet in de vorm van een uitgewerkt voorbeeld waarna u een practicum-opdracht (die kan bestaan uit deelopdrachten) krijgt. Bij het uitwerken van deze opdrachten gebruikt u het werkdossier. Het werkdossier vormt een integraal onderdeel van het cursuspakket.

**LEERKERN****1 Inleiding**

Deze basisbegrippen worden in de leereenheden 1 en 2 van de cursus Beleidskunde 1 behandeld.

Onder de *beleidsinhoud* verstaan wij de doelen, de middelen en de tijdvolgorde van een beleid. De doelen geven de waardeoordelen (waarden) aan waarnaar wordt gestreefd. De middelen zijn de instrumenten die de beleidsvoerders willen inzetten om de doelen te bereiken. De tijdstippen, het tempo en de tijdvolgorde geven aan wanneer, hoe snel en in welke volgorde de middelen ingezet zullen worden of men de doelen wil bereiken. De inhoud van een beleid wordt ook wel aangeduid met de term *beleidsprogramma*. Onder het begrip *beleidsveld* verstaan wij de processen in de samenleving waarop het beleid zich richt.

Zie voor een beknopte behandeling leereenheid 4 van de cursus Beleidskunde 1.

Er bestaat een analysetechniek die zich speciaal richt op het te voorschijn halen van de doelen en middelen uit een schriftelijk stuk, de zogenaamde *doelstellingsanalyse van Kuypers*. De doelstellingsanalyse levert een doelboom op. Een doelboom is een schema waarin de doelen en de middelen van een beleid zijn opgenomen zoals zij in een (schriftelijk) stuk zijn neergelegd. De relaties in zo'n doelboom hebben een finaal karakter: de doelen zijn de beoogde gevolgen van het te voeren beleid en de middelen zijn de gekozen oorzaken waarvan de beleidsvoerders aannemen dat deze de beoogde gevolgen kunnen veroorzaken.

Deze techniek wordt, in afgeslankte vorm, ook gebruikt in een fase van de *procesanalyse*. De procesanalyse bestudeert de beleidsinhoud nadrukkelijk vanuit de gedachte dat beleid wordt gevoerd in beleidsprocessen en dat

Verschillen tussen procesanalyse en doelstellingenanalyse

Zie de leereenheden 4 en 5 van de cursus Beleidskunde 1.

een beleidsprogramma een streven van bepaalde actoren bevat naar het beïnvloeden van het verloop van bepaalde veldprocessen in de samenleving (in casu het beleidsveld). Deze techniek onderscheidt zich op twee essentiële punten van de doelstellingenanalyse:

1 De procesanalyse beperkt zich niet slechts tot het doel-middel-denken van de beleidsvoerders, maar betreft in de analyse ook de overige actoren en processen die bij de uitvoering en doorwerking van het beleid zijn betrokken. Het *finale* karakter van beleid, dat ook in de doelstellingenanalyse van Kuypers is terug te vinden, wordt nu als meer omvattend geïnterpreteerd. De gedachte die aan deze benadering ten grondslag ligt, is dat de beleidsinhoud tijdens de beleidsvorming wordt gekozen en geformuleerd door de betrokken actoren in een interactieproces met als oogmerk dat deze tijdens de uitvoering op een bepaald moment en op een bepaalde manier worden ingezet om het verloop van bepaalde veldprocessen te beïnvloeden. Hoewel de procesanalyse niet het verloop van de beleidsprocessen en de veldprocessen analyseert, gaat de methode ervan uit dat de beleidsinhoud van een beleid slechts adequaat begrepen kan worden in relatie tot de relevante beleidsprocessen en veldprocessen. De procesanalyse leidt dan ook tot schema's die de relaties tussen de doelen en de middelen aangeven in de context van de relevante beleidsprocessen, de veldprocessen, de beleidsorganisatie en de overige actoren.

2 Het tweede essentiële verschil betreft de wijze van dataverzameling. Wanneer u beleid wilt analyseren, moet u informatie over dat beleid verzamelen. Bij de doelstellingenanalyse van Kuypers omvat dit ruwe onderzoekmateriaal een schriftelijk stuk waarin het beleidsprogramma is verwoord. Dit schriftelijk stuk onderwerpt u aan de door Kuypers zeer nauwkeurig beschreven analyserregels (1980, blz. 142-196). Een procesanalyse kan niet worden uitgevoerd op alleen een formeel beleidsprogramma. Ten opzichte van de doelstellingenanalyse is de procesanalyse meer omvattend en dat betekent dat ook uw ruwe onderzoekmateriaal meer omvattend dient te zijn. Aan de hand van dit materiaal gaat u tevens de context van beleid schetsen. U moet dus informatie verzamelen over de relevante beleidsprocessen en veldprocessen in combinatie met de betrokken actoren. Voor een juist beeld van de beleidsinhoud in de context van het beleid moet u stukken verzamelen waarin de processen, de actoren en hun opvattingen tot uiting komen. Dit kunnen stukken uit de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling zijn; deze kunnen echter ook worden aangevuld met ruw onderzoekmateriaal van andere herkomst. De onderzoeker die de procesanalyse toepast, beperkt zich bij voorkeur ook *niet* tot bestaande ambtelijke stukken. Ook interviews met relevante actoren en enquêtes behoren tot de mogelijkheden; eigen veldonderzoek kan nodig zijn.

## 2 De aanpak hangt af van de doelstelling

Wanneer het er u slechts om te doen is om de doelboom uit een beleidsstuk te voorschijn te halen, is de doelstellingenanalyse van Kuypers de meest geschikte methode. Zij vergt slechts beperkte tijd en inspanning en deze tekstgerichte methode omvat een blauwdruk die u slechts hoeft op te volgen om de gewenste doelboom uit het stuk te halen. Het gaat echter te ver om op basis van zo'n analyse te concluderen dat u daarmee de doelboom van het betreffende beleid hebt gereconstrueerd. De doelen die feitelijk worden nagestreefd, kunnen afwijken van de officiële doelen. Naast, of in plaats van,

de in het stuk vermelde officiële doelen kunnen de betrokken actoren ook informele doelen hebben. Zo kunnen de officiële doelen om politieke redenen hoger of lager, of anders gericht dan de werkelijke doelen worden vastgesteld. Vaak is over de precieze formulering van een beleidsstuk zorgvuldig nagedacht met het oog op strategische doeleinden die afwijken van waar het officieel bij het beleid om gaat volgens het officiële document. Dit betekent dat u door het uitvoeren van een doelstellingenanalyse met de resultaten niet meer kunt pretenderen dan de reconstructie van de doelboom uit *dat* beleidsstuk.

De onderzoeker die de analyse beperkt tot een doelstellingenanalyse op een beleidsstuk, loopt het risico veel relevante informatie te missen wanneer hij pretendeert de inhoud van het beleid te analyseren. De doelstellingenanalyse laat enkele wezenlijke aspecten van het beleid buiten beschouwing. Een adequaat beeld van de inhoud van het beleid is slechts te geven door de verbinding te leggen met de context van het beleid. Slechts door relevante delen van de context van het beleid mede in beschouwing te nemen, kan worden voorkomen dat op basis van een te beperkte analysemethode een onvolledig of zelfs onjuist beeld van een beleid wordt gegeven. Bovendien kan de reconstructie van de beleidsinhoud in de context van het beleid niet adequaat plaatsvinden op basis van een enkel schriftelijk document. Dit kan worden geïllustreerd met enkele voorbeelden uit de regeerperiode van het kabinet-Lubbers II.



Verlaging van uitkeringen voor schoolverlaters: prikkel tot actief solliciteren?

De verlaging van de bijstandsuitkeringen voor werkloze schoolverlaters jonger dan 23 jaar (1987–1988) werd als middel gepresenteerd om een prikkel tot actief solliciteren en het volgen van cursussen te geven.

Vanuit een economische theorie zijn minstens drie doelstellingen te noemen die niet of nauwelijks werden vermeld, maar waarschijnlijk wel een rol hebben gespeeld. Deze informele doelen zijn het terugdringen van de omvang van de collectieve sector, het verminderen van de belasting en premiedruk op de burgers en het stimuleren van de economische groei. Dit waren, blijkens het regeerakkoord, belangrijke hoofddoelstellingen van het kabinet-Lubbers II, waarop het beleid op vele beleidsterreinen zich richtte. U kunt zich voorstellen dat niet in ieder beleidsstuk deze doelen opnieuw worden vermeld. Alles wat niet expliciet wordt vermeld in het officiële beleidsdocument komt niet tot uiting in het produkt van de doelstellingenanalyse. In deze lacune kunt u alleen voorzien door het verzamelen van meer schriftelijk materiaal en het voeren van gesprekken met betrokkenen.

Een ander voorbeeld zijn de verlagingen van het minimum jeugdloon in het begin van de jaren tachtig en de hernieuwde pogingen daartoe in 1987 en 1988. Het officiële doel was het verlagen van de werkloosheid onder jongeren, maar mogelijk speelden er bij de betrokkenen ook andere doelen.

#### OPGAVE 1.1

Welke doelen komen u nog meer als plausibel voor? U kunt volstaan met beantwoording op basis van uw politiek inzicht.

**Antwoord opgave 1.1** In het perspectief van het regeerakkoord en het algemene beleid van het kabinet-Lubbers II zijn het vergroten van de economische groei en inkomensdenivellering plausibele doelen die niet of nauwelijks werden genoemd maar als informele doelen best een rol kunnen hebben gespeeld bij de totstandkoming van het beleid.

Dit zijn voorbeelden van het bestaan van informele doelen die bij tekstanalyse niet naar voren zouden komen. Natuurlijk gaat het er niet om wat u als beleidsanalist als plausibele doelen voorkomt maar om de doelen die u in stukken en gesprekken tegenkomt. In feite bent u op zoek naar toevoegingen aan de in de officiële documenten genoemde beleidsinhoud en beleidstheorie die, hoewel niet vermeld, wel een belangrijke rol kunnen spelen. U moet daarbij natuurlijk beseffen dat niet elk door een individuele ambtelijke gesprekspartner genoemd officieus doel ook een echt doel is. Immers, individuen bepalen doorgaans niet alleen het beleid. Enige intersubjectiviteit is voor zo'n conclusie noodzakelijk. Intersubjectiviteit betekent in dit geval dat meerdere individuen op een bepaald officieus doel wijzen.

Een ander aspect dat niet altijd tot uiting komt in een officieel beleidsdocument, is de vervlechting van beleidsterreinen. Daaronder verstaan wij het verschijnsel dat een beleidsveld niet altijd geheel scherp kan worden afgebakend. Het beleidsveld kent vaak een zekere mate van 'overlap' met andere beleidsterreinen. Dit is een gevolg van de complexiteit van de samenleving, waarin vele verschijnselen met elkaar samenhangen. Wij illustreren dit aan de hand van een voorbeeld uit het werkdossier.

---

In het werkdossier komt u de bepaling tegen dat een bodemonderzoek sinds enkele jaren verplicht is, alvorens bebouwing mag worden toegestaan door de gemeente. Voor het onderzoek en de eventueel aangetroffen vervuiling is een financieringsregeling in het leven geroepen waarbij de getroffen gemeente slechts een gedeelte van de kosten betaalt. Doel daarbij is de verontreiniging of te isoleren of te saneren. Randvoorwaarde is dat de individuele gemeente financieel niet te zwaar getroffen mag worden. Achterliggende gedachte is ongetwijfeld dat bodemonderzoek en aanmelding van vervuilingen vooral zal worden gestimuleerd indien dit geen ernstige financiële consequenties zal hebben voor de gemeente. Het gemeentelijk beleid en het rijksbeleid zijn hier vervlochten. Het sturen van het gemeentelijke beleid is nadrukkelijk een doelstelling. Met de financiële regeling worden ook doelen op het gebied van de stadsvernieuwing nagestreefd. Onder vrijwel iedere oude stadswijk is wel een vorm van bodemverontreiniging aanwezig. Plannen voor stadsvernieuwing betekent dus verplicht bodemonderzoek en vrijwel altijd een vorm van bodemsanering. Het financiële instrumentarium van de Interimwet bodembescherming is dus ten dele ook gericht op volkshuisvestingsdoelen. Als beleidsanalist moet u dit soort mogelijke samenhangen/verbanden in de gaten houden en nagaan in hoeverre zij voorkomen.

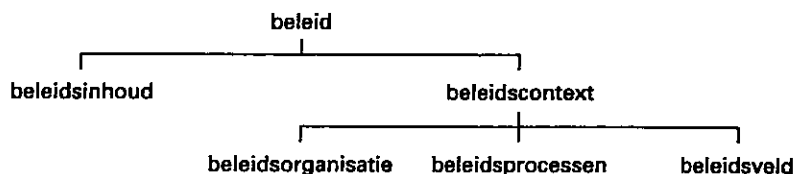
---

Alvorens enkele richtlijnen te geven ten aanzien van de vraag hoe de context van een beleid te bestuderen, gaat u nu de procesanalyse als methode kort herhalen. In de cursus Beleidskunde 1 is een stappenschema-procesanalyse behandeld. Wij herhalen nu de belangrijkste begrippen en het stappenschema.

### 3 De procesanalyse: begrippen en stappenschema

#### 3.1 BEGRIPPEN

De context of 'setting' van een beleid bestaat uit de bij het beleid behorende beleidsprocessen, veldprocessen, beleidsorganisatie en overige actoren. In een figuur kan dit als volgt worden aangegeven:



FIGUUR 1.1

De overige actoren zijn in principe actoren uit het beleidsveld, zij kunnen echter ook bij de beleidsprocessen, en met name bij de beleidsuitvoering, zijn betrokken.

#### OPGAVE 1.2

Kunt u de definities van de zes in figuur 1.1 voorkomende begrippen geven? Illustreer figuur 1.1 met een voorbeeld.

**Antwoord opgave 1.2** *Beleid* omschrijven wij als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdvolgorde. Beleid als verzamelbegrip omvat dus de beleidsprocessen, de beleidsinhoud en de beleidseffecten. In de cursus Beleidskunde 1 is beleid omschreven als zowel een actieplan als het handelen zelf. Met de term *beleidsinhoud* wordt vooral op het plan gedoeld. Maar u weet dat de procesanalyse zich niet beperkt tot een schriftelijk stuk. Wij bedoelen met het begrip 'beleidsinhoud' dan ook de onderdelen van een beleid dus de doelen, de middelen en de tijdvolgorde zoals die op basis van een actieplan worden nagestreefd of zullen worden nagestreefd. Het beleidsproces omschrijven wij als het geheel van handelingen met betrekking tot het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van het beleid. De *beleidsorganisatie* betreft het geheel van organisaties, personen, posities en rollen rond het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid op een bepaald beleidsterrein zoals deze in de publieke sector voorkomen. Het *beleidsveld* bestaat uit de veldprocessen die men met het beleid beoogt te beïnvloeden. Met het begrip *overige actoren* worden die organisatieverbanden, organisaties en personen bedoeld die niet tot de publieke sector worden gerekend. De grens tussen de beleidsorganisatie en de overige actoren valt niet altijd haarscherp te trekken. In de regel zijn de overige actoren organisaties en personen uit het beleidsveld. Zij kunnen echter ook bij de beleidsprocessen zijn betrokken. Met name is dit vaak het geval in de beleidsuitvoering. Soms zijn veldactoren in geïnstitutionaliseerde vorm betrokken bij de beleidsprocessen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij tal van adviesorganen. Dan is de grens niet meer scherp te trekken: de actor maakt dan zowel deel uit van de beleidsorganisatie als van de categorie overige actoren.

#### Voorbeeld

Als voorbeeld noemen wij het beleid waaraan het tv-programma bij de cursus Beleidskunde 1 is gewijd: dit zogenaamde schone-autobeleid is erop gericht het gedrag van autofabrikanten en automobilisten te beïnvloeden en

zo de uitstoot van verzurende stoffen in de uitlaatgassen van auto's terug te dringen. De beleidsorganisatie bestaat uit onder andere de EG-structuren zoals de ministerraad, het Europees parlement en overlegstructuren met autofabrikanten. Op nationaal niveau bestaat die onder andere uit het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne, de regering, het parlement en ook de overlegstructuren met de oliemaatschappijen, de Rai en de Bovag. Als beleidsprocessen zijn onder meer de stroef verlopende beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling op Europees niveau van belang. De categorie overige actoren bestaat onder meer uit de pomphouders, de autoverkopers en de consumenten.

De beleidsinhoud op nationaal niveau, in het licht van de beoogde veranderingen in de veldprocessen, is maar moeilijk te begrijpen zonder de EG-besluitvorming daarbij te betrekken: de EG-besluitvorming leverde in de aanvangsjaren van het beleid sterk beperkende randvoorwaarden op voor wat betreft de toegestane interventies in de veldprocessen. Minder eenvoudig valt te verklaren waarom het schone-autobeleid zich in de eerste jaren vooral richtte op de uitstoot van verzurende stoffen per gereden kilometer en niet op het aantal gereden kilometers. Hoewel wij dat niet hebben onderzocht, lijkt het mogelijk dat bij deze keuze de opvattingen van de betrokkenen een belangrijke rol hebben gespeeld. Zo is denkbaar dat verschil in opvattingen tussen de ministers en ambtenaren van milieu en economische zaken tot een dergelijk compromis hebben geleid. Ook economische machten, zoals de oliemaatschappijen, kunnen daarbij een rol hebben gespeeld. Bovendien is het politiek niet erg aantrekkelijk om het autogebruik af te remmen. Door een nauwkeurige bestudering van de beleidsinhoud in relatie tot de beleidscontext komt u dit soort vraagstukken vanzelf tegen.



Het schone-autobeleid richtte zich meer op de uitstoot van verzurende stoffen dan op het aantal gereden kilometers.

De inhoud van een beleid is moeilijk te begrijpen zonder inzicht te hebben in de *context* van het beleid. De relatie tussen de inhoud van een beleid en de context van een beleid is belangrijk. In de benadering van deze relatie neemt het begrip 'proces' een belangrijke plaats in.

#### *De relatie beleidsinhoud-beleidsprocessen*

De inhoud van een beleid komt tot stand in het beleidsvormingsproces. Daartoe worden de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling gerekend. In het voorbereidings- en bepalingsproces (inter)acteren personen en organisaties. Zij doen dat op basis van hun kenmerken zoals doelen, informatie en macht in het proces. Onder invloed van actoren zoals ambtenaren, bewindslieden, volksvertegenwoordigers, adviesorganen, politiek actieve groepen en burgers, wordt het beleid voorbereid en de beleidsinhoud bepaald.

De betrokken actoren hebben vaak ook opvattingen over de wijze waarop het beleid moet worden uitgevoerd en welke actoren daarbij worden betrokken. Ook deze aspecten maken deel uit van de beleidsinhoud en zijn soms terug te vinden in het beleidsprogramma. Echter, ook hier zijn de voorafgaande processen en de geplande beleidsorganisatie ten tijde van de uitvoering van belang voor het juiste beeld van de beleidsinhoud.

#### *De relatie beleidsinhoud-veldprocessen*

Een beleid richt zich op een bepaald beleidsveld, dat wil zeggen: een bepaalde sector van de samenleving. Met een beleid wordt vaak getracht menselijk gedrag te beïnvloeden. De te beïnvloeden veldprocessen en de daarin (inter)acterende personen en organisaties zijn dus voor het juiste begrip van de beleidsinhoud van belang. Immers, doelen zullen worden gesteld in termen van gewenste situaties of gedrag in veldprocessen. Wanneer er (ook) bestuursinterne doelen deel van uitmaken, zullen de veldprocessen, vanuit dit beleid gezien, kunnen bestaan uit beleidsprocessen bij (andere) delen van de overheid.

Zie de leereenheden  
3 en 13 van de cursus  
Beleidskunde 1.

#### *De relatie beleidsinhoud-beleidsorganisatie en overige actoren*

De beleidsinhoud kan niet los worden gezien van de *beleidsorganisatie* en de *organisatievormen van de overige actoren*. De institutionele context is zowel bij de beleidsvorming als bij de geplande beleidsuitvoering en het verloop van de veldprocessen van belang. Het gaat daarbij om de betrokken actoren en hun rol in het proces. Onder de rol van een actor verstaan wij de plaats die een actor inneemt in de beleidsorganisatie of in een organisatievorm in een veldproces, zijn taken, bevoegdheden en de normen en waarden die daarmee gepaard gaan. Zo kunnen bijvoorbeeld advies- en hiërarchische relaties worden onderscheiden. De structurele positie van een actor in een organisatievorm doet verwachtingen ontstaan bij andere actoren ten aanzien van de inbreng in de processen. Daarbij is ook de referentiegroep van een actor van belang.

Voorbeelden

In de sociologie wordt dit aangeduid met de term 'rolverwachtingen'. Laten wij het voorgaande illustreren met een eenvoudig voorbeeld uit de gezondheidszorg.

Van een dokter wordt verwacht dat hij opkomt voor het belang van de patiënt. Van de staatssecretaris van volksgezondheid wordt verwacht dat hij ook oog heeft voor beheersing van de kosten van de gezondheidszorg. Weinigen zijn verbaasd als een ziektekostenverzekeraar pleit voor verhoging van de verzekeringstarieven. Nog minder zal een pleidooi voor verlaging van

de tarieven en verbetering van de verzekeringsvoorwaarden van de zijde van een patiëntenvereniging verbazing wekken. Deze voorbeelden geven aan dat de positie van een actor in een meer omvattende organisatie betekenis heeft voor zijn inbreng in de processen waarin hij participeert.

Nu is het niet zo dat de inbreng van de kenmerken van een actor in een proces geheel verklaard kan worden vanuit de begrippen 'rol' en 'rolverwachtingen'. Ook niet direct uit de rol verklaarbare doelen, informatie en macht worden door individuen en organisaties ingebracht in de processen. Dit kan uiteenlopen van het opkomen voor persoonlijke doelen tot het bewust gebruiken van een machtspositie om wraak te nemen vanwege eerdere gebeurtenissen.

---

Resumerend is de procesanalyse een poging om een synthese tot stand te brengen tussen het analyseren van de beleidsinhoud van een beleidsdocument (zoals de doelstellingenanalyse van Kuypers voorschrijft) en het meer omvattende perspectief van de beleidsinhoud in relatie tot de context van dat beleid. Met andere woorden: de procesanalyse analyseert de inhoud van een beleid mede in het licht van de context van het beleid (in casu de veldprocessen, de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie en de overige actoren).

### 3.2 STAPPENSHEMA-PROCESANALYSE

#### 3.2.1 *De fasen van informatieverzameling*

U gaat nu stapsgewijs de procesanalyse doornemen.

De eerste stap is een voorfase van de analyse waarin u zich oriënteert op het beleidsveld en de rol die de overheid daarin speelt. In deze verkenning tracht u er achter te komen welke informatiebronnen u kunt gebruiken om een adequaat beeld van de beleidsinhoud en de beleidscontext te schetsen.

#### Stap 1

*Oriënteer u op het beleidsveld door bijvoorbeeld het voeren van verkennende gesprekken en het lezen van gemakkelijk toegankelijk schriftelijk materiaal over het beleidsveld en de rol die de overheid daarin speelt.*

In eerste aanleg bent u nog niet geïnteresseerd in de exacte beleidsinhoud. U zoekt informatie over hoe de veldprocessen, de beleidsvorming, de uitvoering, de beleidsorganisatie en de overige actoren er in hoofdlijnen uitzien om op basis hiervan meer gericht informatie te verzamelen. In deze eerste stap ligt het voor de hand de officiële beleidsdocumenten te lezen en daarbij attent te zijn op andere informatiebronnen. Verder ligt het voor de hand om een of meer ambtelijke documenten uit de voorbereidingsfase te lezen. Een historisch overzicht of knipselkrant waarin de ontwikkelingen in het beleidsveld en de totstandkoming van het beleid worden beschreven, kan goede diensten bewijzen. Zo kan ook een 'search' binnen een relevant bestand, bijvoorbeeld een archief op een ministerie, nuttig zijn. Een gesprek met een nauw bij het beleid betrokkene is aanbevelenswaardig. Zo'n gesprek kan informatie opleveren over de opvattingen van actoren in de beleidsprocessen en in de veldprocessen, over samenwerking en conflicten, over doelstellingen die niet in het officiële beleidsdocument tot uiting komen en bijvoorbeeld over de betekenis van reeds gevoerd beleid door hogere en nevenschikte instanties en over andere randvoorwaarden als de beschikbare financiële en personele middelen en het nationaal en internationaal recht. Zo'n gesprek kunt u meestal het best houden met een ambtenaar die een centrale rol in het betreffende beleidsterrein speelt. U weet dat de ambtenaren in het algemeen een centrale rol spelen waar het de factor informatie aangaat, en zij kunnen u vaak op aspecten wijzen die van belang zijn om de inhoud van een beleid goed te kunnen plaatsen.

Zie leereenheid 12 van de cursus Beleidkunde 1.



## Voorbeelden

Een voorbeeld is het beleid dat werd gevoerd ten aanzien van de inkomens van medisch specialisten. De inhoud van dit beleid valt nauwelijks te begrijpen wanneer geen rekening wordt gehouden met de tegenwerking die de overheidsactoren van de specialisten hebben ondervonden bij hun pogingen om op dit aspect regulerend op te treden. Gedurende enkele jaren wijzigde de beleidsinhoud zich onder invloed van eerdere afspraken (het zogenaamde Generaal Accoord) en de acties vanuit de machtige Landelijke Specialisten Vereniging. Langzaam maar zeker verschoof het overheidsbeleid van overleg over het norminkomen van medisch specialisten en de praktijkkostenvergoeding onder invloed van tegenwerking van de LSV naar het eenzijdig opleggen van de regels. Bij het schone-autobeleid hadden de machtsposities van de Europese auto-industrieën in combinatie met de EG-besluitvormingsregels een belangrijke invloed op de uiteindelijke beleidsinhoud. Zulke aspecten vindt u in de regel niet terug in de officiële beleidsdocumenten, maar u kunt deze wel via verslagen van bijeenkomsten en gesprekken achterhalen. Bedenkt u zelf eens een ander voorbeeld. Bijvoorbeeld het emancipatiebeleid van gemeenten.

Wanneer u een gesprek voert met een nauw bij het beleid betrokken actor, vergeet u natuurlijk niet naar zijn lezing van het verloop van de beleidsprocessen en de veldprocessen te vragen. Bovendien vraagt u naar centrale actoren en belangrijke schriftelijke documenten.

Na deze eerste fase waarin u zich richt op een globaal overzicht, volgt een bezinning op een meer *gerichte informatieverzameling*. Daarbij speelt de doelstelling waarmee u het beleid analyseert, een rol. Accenten legt u aan de hand van deze *doelstelling*. U kunt bijvoorbeeld in het bijzonder geïnteresseerd zijn in de uitvoering van beleid en de analyse van de beleidsinhoud zien als een eerste stap naar de evaluatie van de uitvoering. Dan besteedt u gradueel meer aandacht aan de uitvoering en de daarbij betrokken actoren gedurende stap 2. De opdracht 'Ontwikkel voorstellen voor een doeltreffender minderhedenbeleid' betekent voor een nieuwe ambtenaar een complexe klus. Een beeld van de beleidsinhoud van het gevoerde beleid in de beleidscontext kan daarbij niet ontbreken. Bovendien moet hij het bestaande beleid evalueren. Immers, hij moet een doeltreffender beleid voorstellen. Ook vanuit dit perspectief is een procesanalyse van de beleidsinhoud nodig om van daaruit het gevoerde beleid te kunnen evalueren en een gewijzigd beleid te kunnen ontwerpen.

Beleidskunde 3 kent ook een cursus Ontwerpen van beleid en een cursus Evalueren van beleid.

## Stap 2

*Verzamel meer gericht het ruwe onderzoekmateriaal aan de hand waarvan u de beleidsinhoud en de context van het beleid gaat analyseren.*

Aan de hand van de 'checklist' die u uit stap 1 overhoudt, de al verkregen documenten en mondelinge informatie, uw eigen doelstelling en de beschikbare tijd en middelen gaat u beslissen op welke punten het verzamelen van meer 'ruw' onderzoekmateriaal gewenst en noodzakelijk is. Overleg met de opdrachtgever is hierbij denkbaar. Een beleid kent meestal een aantal schriftelijke stukken en een aantal processen waarin actoren (inter)acteren. Op dit realistische beeld van de *werkelijke* gang van zaken moet u de informatieverzameling afstemmen. Dit betekent dat u in de regel en voor zover praktisch mogelijk zowel schriftelijke als mondelinge informatiebronnen gebruikt. Schriftelijke bronnen zijn bijvoorbeeld de officiële beleidsdocumenten, de notulen van een vergadering, een rapport en de resultaten van een (eventueel door de beleidsanalist te houden) schriftelijke enquête onder de betrokkenen.

Mondelinge informatie over de inhoud van het beleid en de relaties met de beleidscontext kunt u krijgen door bijvoorbeeld het bijwonen van vergaderingen en andere bijeenkomsten, door uitspraken van beleidsactoren en veldactoren (ook in de massamedia) en door het houden van mondelinge interviews met de bij het beleid betrokken beleidsactoren en veldactoren. Bij het verzamelen van schriftelijke stukken en het houden van gesprekken houdt u natuurlijk wel steeds de informatiebehoefte over de inhoud van het beleid en de relaties met de beleidscontext in het oog en probeert u gaandeweg leemten op te vullen.

Wanneer u van mening bent dat u voldoende informatie hebt verzameld, rondt u de fase van informatievergaring voorlopig af. De resterende stappen van de procesanalyse hebben betrekking op het analyseren van het ruwe onderzoekmateriaal, het ordenen van de gevonden data en ten slotte het presenteren van de resultaten naar buiten. Als daar aanleiding toe is, gaat u ook in de resterende fasen aanvullende informatie zoeken.



'Gewoon even een samenvattinkje... één, hooguit twee zinnen...'

### 3.2.2 Inventarisatie en weergave van processen en elementen

De stappen drie tot en met vijf van de procesanalyse hebben betrekking op de nauwkeurige inventarisatie en weergave van de veldprocessen, de beleidsprocessen, de elementen (dit zijn de inputs en outputs van de processen), de beleidsorganisatie en de overige betrokken actoren. De gevonden onderzoekresultaten op basis van de interpretatie van het ruwe onderzoekmateriaal door de analist, worden in schema's met driehoeken, cirkels en rechthoeken geordend weergegeven. Deze stellen respectievelijk processen, elementen en actoren voor.

- Stap 3 *Inventariseer aan de hand van het ruwe onderzoekmateriaal de in het beleidsveld optredende veldprocessen, de in de veldprocessen handelende actoren en de in het beleidsveld te signaleren belangwekkende elementen. Verwerk deze informatie in een figuur.*
- Stap 4 *Inventariseer de op het beleidsveld betrekking hebbende beleidsorganisatie en de bij het beleid behorende beleidsprocessen, actoren en elementen (waaronder de beleidsprestaties). Orden deze informatie in een figuur.*
- Stap 5 *Voeg beide figuren (uit stap 3 en stap 4) samen tot een nieuw groot figuur waarin zowel (stap 4) de beleidsorganisatie, de bij het beleid behorende beleidsprocessen, actoren, elementen als (stap 3) het beleidsveld alsmede de relaties tussen beide worden gepresenteerd in een figuur, bestaande uit cirkels, driehoeken en pijlen.*

In de cursus Beleidskunde 1 is een voorbeeld gegeven met betrekking tot het scheepvaartveiligheidsbeleid. Het uitvoeren van de stappen 3 tot en met 5 leverde de volgende resultaten en figuren op.

#### Voorbeeld resultaten stap 3

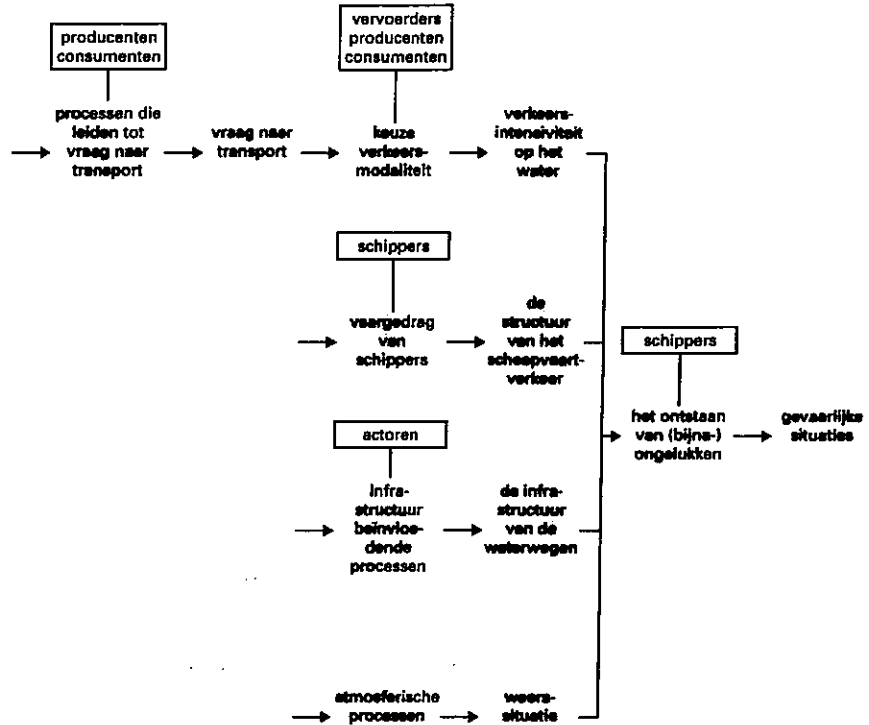
---

Uit het ruwe onderzoekmateriaal leidde de analist af dat de volgende veldprocessen voor het scheepvaartverkeer van belang zijn:

- processen die leiden tot de vraag naar transport (betrokken actoren zijn producenten en consumenten)
- keuze van de te gebruiken verkeersmodaliteit: de keuze voor transport per schip leidt tot de verkeersintensiteit op het water (betrokken actoren zijn de vervoerders en de producenten/consumenten)
- vaargedrag van schippers (o.a. normnaleving): leidt tot een scheepvaartverkeer dat in bepaalde mate volgens conventies verloopt. De analist noemde dit de structuur van het scheepvaartverkeer (de betrokken actoren zijn de schippers)
- natuurlijke en kunstmatige processen die leiden tot een bepaalde infrastructuur op het gebied van de waterwegen (de analist kwam geen actoren tegen die steeds een rol speelden)
- atmosferische processen die leiden tot een bepaalde weerssituatie (de analist onderkende dat dit geen actorsysteem is, en noemde dus geen actoren); deze vijf processen waren volgens de interpretatie van het ruwe onderzoekmateriaal door de analist van invloed op het proces
- het ontstaan van ongelukken en bijna-ongelukken: dit leidt tot gevaarlijke situaties (betrokken actoren zijn de schippers).

---

Op basis hiervan tekende de analist het volgende figuur:

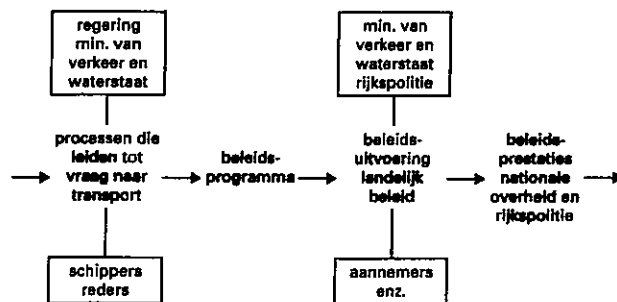


FIGUUR 1.2

Voorbeeld resultaten  
stap 4

De analist heeft in stap 4 slechts een globale analyse uitgevoerd omdat hij de procesanalyse uitvoerde met als doel de resultaten als basis te gebruiken om de aansluiting van de beleidsinhoud op het beleidsveld te onderzoeken. Hem bleek uit het ruwe onderzoekmateriaal dat de nationale overheid het scheepvaartveiligheidsbeleid voorbereidt, bepaalt en uitvoert samen met rijkswaterstaat en de rijkspolitie. Tijdens deze processen vindt in de beleidsorganisatie overleg plaats met de schippers en de vervoerders.

Op basis hiervan construeerde de analist het volgende figuur:



FIGUUR 1.3

Wanneer hij de procesanalyse had uitgevoerd met het oog op de beleidsorganisatie, had hij niet met zo'n globale analyse kunnen volstaan. Overigens is het ook mogelijk om zo'n globaal overzicht later meer te detailleren (zie stap 9). In stap 5 worden de twee voorafgaande figuren met elkaar verbonden. De cruciale vraag daarbij luidt:

## OPGAVE 1.3

Waarin ligt de relatie tussen beide figuren?

Antwoord opgave 1.3 In de cursus Beleidskunde 1 hebt u geleerd dat de overheid probeert bepaalde processen (in casu het beleidsveld) te beïnvloeden. Om de gewenste beïnvloeding te bereiken, worden in de uitvoeringsfase de gekozen middelen ingezet. Gerealiseerde middelen worden *beleidsprestaties* of *onmiddellijke beleidseffecten* genoemd. De relatie tussen beide figuren komt dus tot stand door de beleidsprestaties die het verloop van bepaalde veldprocessen beïnvloeden. U hebt echter op dit moment nog niet stap 6 verricht, waarin u de beleidsinhoud analyseert. Daarom geeft u in stap 5 aan welke veldprocessen in principe door gerealiseerde middelen beïnvloed zouden kunnen worden.

Voorbeeld resultaten  
stap 5

Het koppelen van beide schema's moet u doen op een wijze die inhoudelijk overeenkomstig uw informatie en praktisch bruikbaar is. In dit geval was het praktisch het figuur uit stap 4 te draaien over 90 graden en te plaatsen voor het schema uit stap 3. Let speciaal op de relaties tussen beleidsprestaties en veldprocessen. De analist heeft de cirkel Beleidsprestaties niet verbonden met het veldproces Atmosferische processen omdat het weer ten principale niet kan worden beïnvloed door overheidsbeleid.

Het resultaat van stap 5 ziet u op de pagina hiernaast in figuur 1.4.

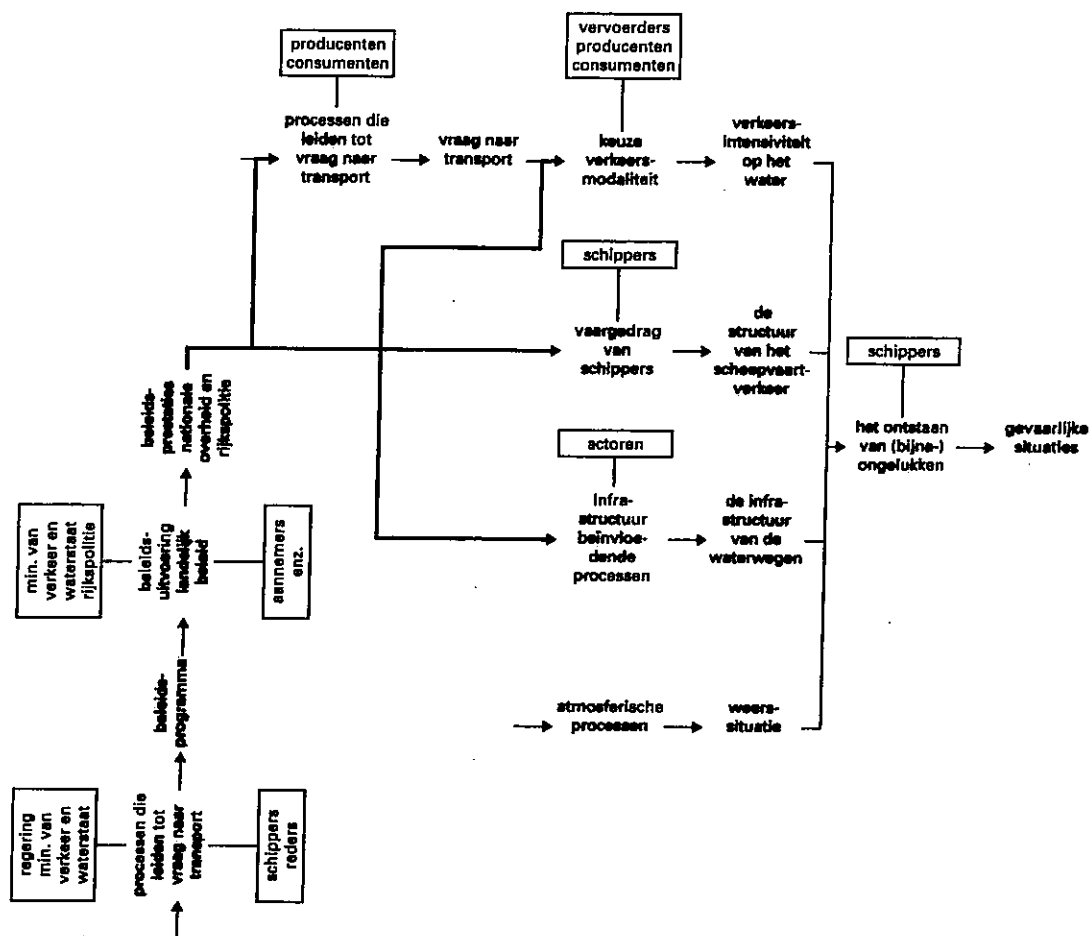
Voor de duidelijkheid zijn de *mogelijke* relaties tussen de beleidsprestaties en de veldprocessen met *dikke lijnen* getekend.

Het beeld van de context van het beleid is hiermee voltooid. In de context van dit beleid zijn de mogelijke relaties tussen de beleidsprocessen en de veldprocessen aangegeven.

### 3.2.3 De inventarisatie en weergave van de beleidsinhoud

De stappen 6, 7 en 8 uit het stappenschema behelzen het analyseren van de beleidsinhoud en het plaatsen van het gevonden beeld in de context zoals u die in stap 5 hebt geschetst. De stappen luiden:

- Stap 6 *Verricht een doelstellingenanalyse op het ruwe onderzoekmateriaal en presenteer desgewenst de doelen en middelen (in finale volgorde) in een doelboom.*
- Stap 7 *Plaats de in stap 6 gevonden doelen in termen van de in het beleidsveld onderscheiden elementen (stap 3) in het figuur uit stap 5.*
- Stap 8 *Plaats de in stap 6 gevonden middelen in het figuur uit stap 5 in termen van de processen die zij beogen te beïnvloeden.*



FIGUUR 1.4

In sommige gevallen kan dit het proces van toepassing van een volgend instrument zijn.

De doelstellingenanalyse kunt u met een verschillende intensiteit verrichten. Meest vergaand zijn de zeer gedetailleerde regels die Kuypers heeft gegeven waarmee u ieder schriftelijk stuk afzonderlijk analyseert. Minder tekstgericht is een methode waarbij u de doelen en middelen die in de stukken en in gesprekken zijn vermeld, inventariseert. De keuze is aan u, eventueel in overleg met uw werkgever of opdrachtgever. De keuze zal mede worden beïnvloed door de doelen die u met de analyse nastreeft en de beschikbare tijd.

Een ander probleem is de vraag hoe moet worden omgegaan met tegenstrijdige informatie. Zodra u meerdere documenten en gesprekken als basismateriaal gebruikt, kan het voorkomen dat de ene bron 'zus' vermeldt en de andere bron 'zo'. Natuurlijk mag u nimmer nalaten om de in het officiële beleidsdocument vermelde doelen en middelen te noemen. Daaromheen zijn echter vanuit andere informatiebronnen toevoegingen en nuancerings mogelijk. De aandacht die u hieraan schenkt, zal mede afhangen van de intensiteit waarmee de bedoelde toevoegingen en nuancerings in andere bronnen worden genoemd en de geloofwaardigheid van de bron. Dergelijke interpretaties moet u wel altijd vermelden in de begeleidende tekst.

Voorbeeld resultaten  
stap 6

In het geval van het scheepvaartveiligheidsbeleid kwam de analist als doelen (hoewel in verschillende bewoordingen) steeds tegen:

- ... veilig scheepvaartverkeer ...
- ... verkeersintensiteit op het water minder groot ...
- ... veilig en defensief vaargedrag ...
- ... infrastructuur waterwegen veiliger ...

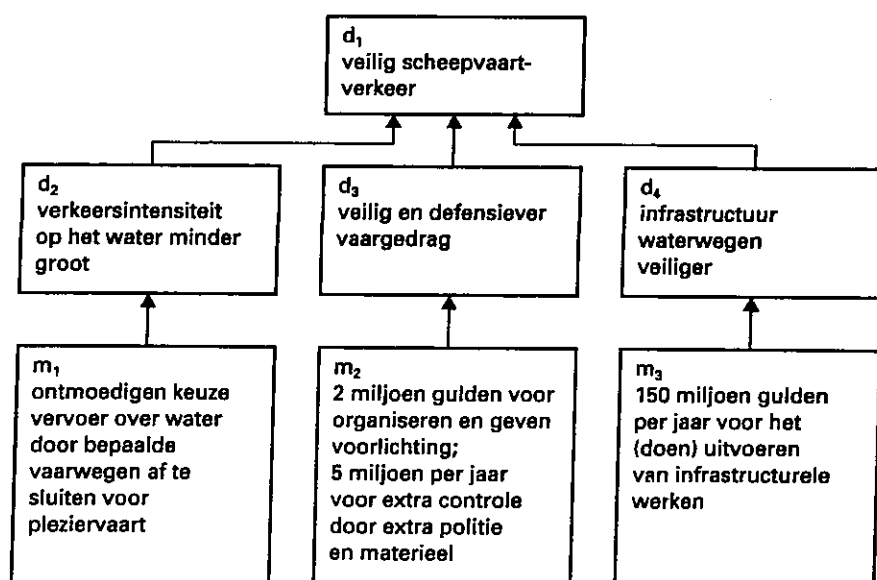
De volgende passage geeft een samenvatting van hetgeen de analist over de in te zetten middelen is tegengekomen in de relevante stukken en gesprekken:

'...Om de gevaarlijke toestanden in de scheepvaart te verminderen, zullen wij met ingang van 1 januari 1989 de volgende maatregelen doorvoeren om het aantal incidenten terug te brengen:

- Jaarlijks wordt 150 miljoen gulden extra besteed aan het qua infrastructuur veiliger maken van de scheepvaart.
- Nader te bepalen waterwegen zullen krachtens wet worden gesloten voor pleziervaart.
- Start van een voorlichtingscampagne, gericht op een veilig en defensief vaargedrag.
- Extra rijks politie te water om de naleving van de regels te controleren en indien nodig te sanctioneren...'

Op zich zijn zowel de doelen als de middelen weinig concreet omschreven. Wanneer het de bedoeling is de procesanalyse te gebruiken als startpunt, bijvoorbeeld bij het evalueren van beleid, verdient het aanbeveling te streven naar meer exacte (bijvoorbeeld kwantitatieve) informatie. Soms vergt dit extra inspanningen. In een enkel geval levert dit niets op en werkt men blijkbaar met vage doelen en weinig exact geformuleerde middelen. Hoe dan ook, in ieder geval beperkt de analist de rapportage tot het onderzoekmateriaal; eigen inzichten worden niet vermeld.

Naar finale relaties geanalyseerd, ziet de doelboom van het scheepvaartveiligheidsbeleid er als volgt uit (de lettercodes worden in figuur 1.6 gebruikt):

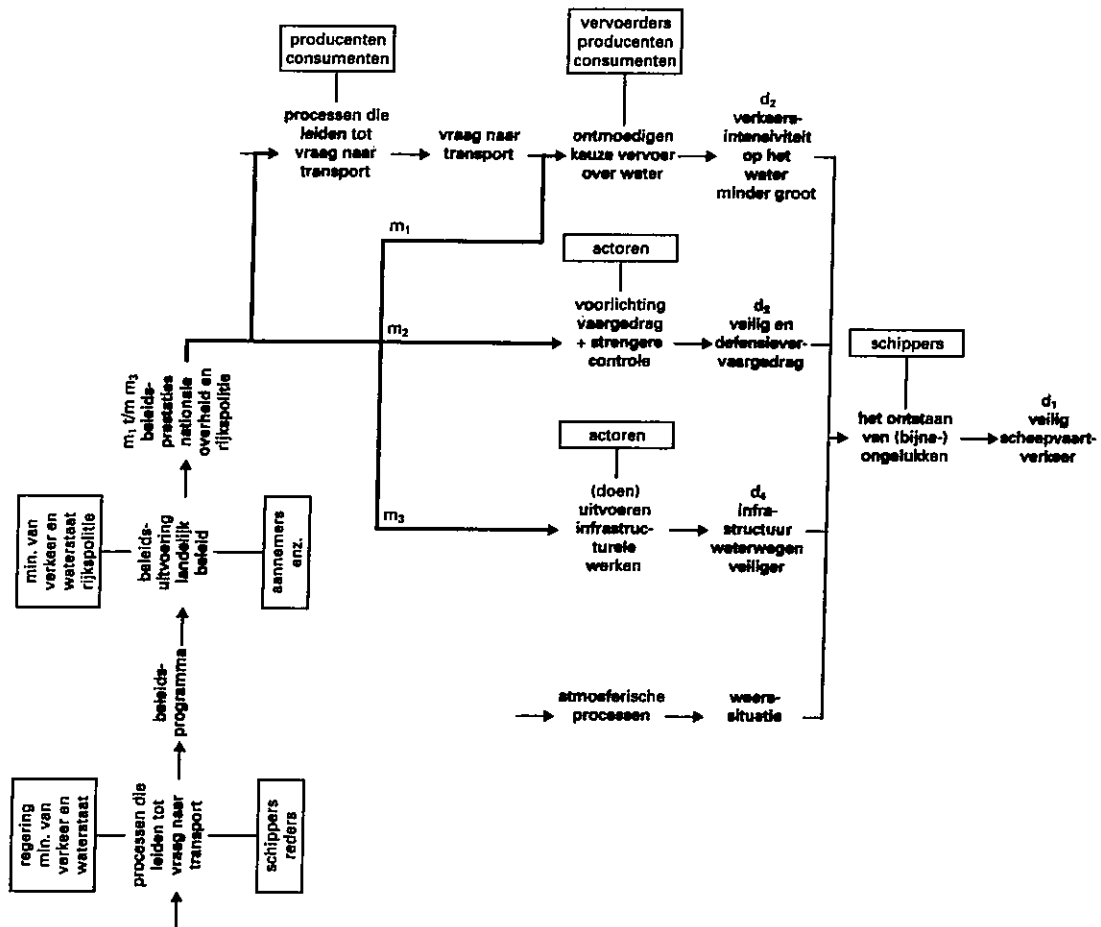


FIGUUR 1.5

Het presenteren van zo'n doelboom is op zich niet kenmerkend voor de procesanalyse. Wij vinden het echter een eenvoudig en overzichtelijk hulpmiddel, zowel voor de analist als voor de lezer van zijn rapport, of de toehoorder bij zijn mondelinge presentatie.

Voorbeeld resultaten  
 stap 7 en stap 8

De stappen 7 en 8 resulteren in het volgende figuur waarin de doelen (d1 t/m d4) zijn opgenomen als elementen uit het beleidsveld en de middelen (m1 t/m m3) in termen van de te beïnvloeden processen:



FIGUUR 1.6

Hebt u opgemerkt dat de nog in stap 5 veronderstelde beïnvloeding van de driehoek 'processen die leiden tot vraag naar transport' niet in de doelboom en dus ook niet in het laatste schema voorkomt? In stap 5 geeft u de mogelijke relaties tussen beleidsprocessen en processen in het beleidsveld aan. Het laatste schema geeft de in de praktijk beoogde relaties tussen de gerealiseerde middelen en de te beïnvloeden veldprocessen aan. Dit betekent dat de beleidsvoerders een beleid voorstaan dat niet direct is gericht op beïnvloeding van de 'processen die leiden tot vraag naar transport'.



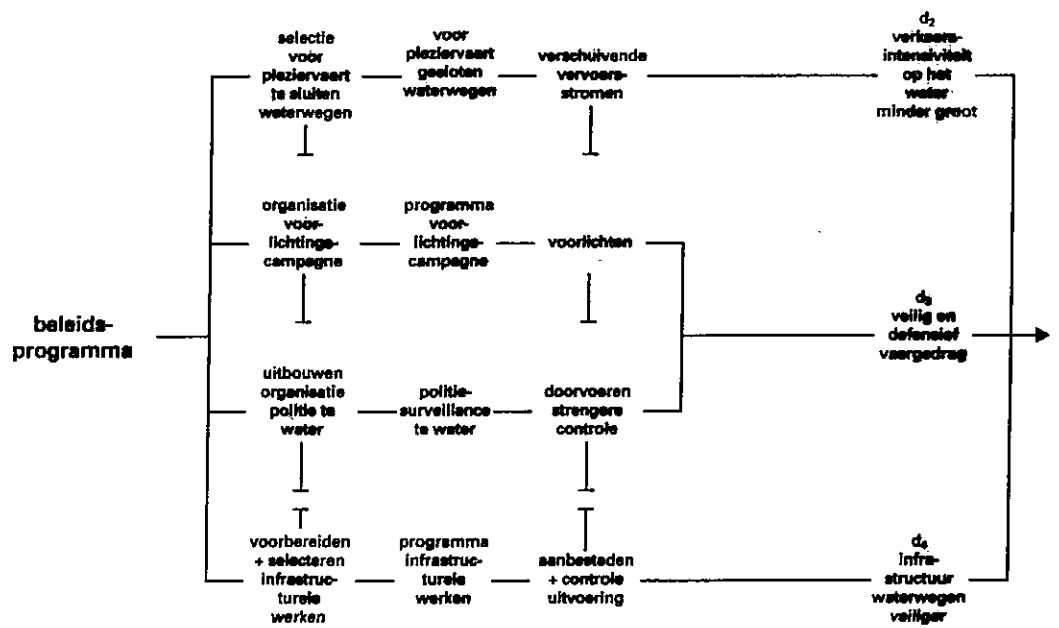
3.2.4 Opties in de procesanalyse

In feite hebt u nu de hele procesanalyse doorgewerkt. Wij onderscheiden nog twee facultatieve stappen die u naar believen kunt gebruiken. Deze stappen zijn:

- Stap 9 (facultatief) *Detailleer de analyse naar behoefte door het uiteenrafelen van de processen die u tot nu toe hebt getekend. Loop, indien nodig, de voorgaande stappen opnieuw door.*
- Stap 10 (facultatief) *Presenteer in een figuur de causale beleidstheorie die aan het beleid ten grondslag ligt, voor zover het de doelen en de middelen betreft.*

Voorbeeld resultaten stap 9

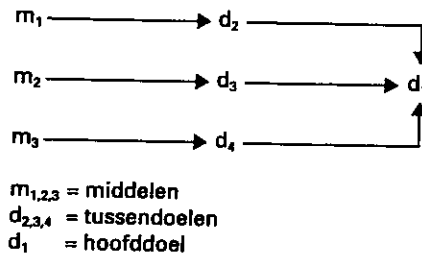
Wanneer u in het bijzonder in het uitvoeringsproces van het scheepvaartveiligheidsbeleid bent geïnteresseerd, kunt u in stap 9 bijvoorbeeld het uitvoeringsproces met behulp van nadere analyse van het onderzoekmateriaal uiteenrafelen tot het volgende figuur:



FIGUUR 1.7

Voorbeeld resultaten stap 10. Voor het begrip 'beleids-theorie' zie leereenheid 3 van de cursus Beleidskunde 1.

Een *beleidstheorie* bestaat uit de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Wat betreft de doelen en de middelen, kunt u bijvoorbeeld vinden dat de betrokken actoren denken de doelen met de middelen zonder veel omwegen te bereiken. U kunt dit als volgt in een causaal schema weer-geven (ook wel impact-model genoemd):



FIGUUR 1.8

Natuurlijk kunnen de opvattingen van de betrokken actoren uiteenlopen. U kunt vanuit de positie van een bepaalde actor iedere stap van de procesanalyse uitvoeren. U kunt verschillende versies maken: bijvoorbeeld het beleid zoals gezien door de schippersorganisaties of het beleid zoals gezien vanuit de optiek van de rijksoverheid. Verschillende opdrachtgevers zullen verschillende wensen hebben ten aanzien van de accenten die worden gelegd door de beleidsanalist. Geregeld overleg met uw opdrachtgever en/of werkgever is noodzakelijk om onnodig werk of zelfs ongewenst werk te voorkomen.

#### 4 Schriftelijke en mondelinge presentatie

De procesanalyse is een methode die bepaalde resultaten oplevert. In casu zijn dat enkele figuren die in uw gedachten en/of middels aantekeningen zijn voorzien van tekst en uitleg. Dit is voldoende wanneer u de werkzaamheden voor eigen gebruik hebt verricht. Echter, zodra u de resultaten wilt gebruiken, is niet alleen uw boodschap van belang, maar ook de wijze waarop u die boodschap schriftelijk of mondeling presenteert. De overtuigende kracht van informatie en argumenten wordt mede bepaald door de wijze waarop de zender van de boodschap zijn (al of niet zelf gekozen) geadresseerden benadert. De beleidskundige werkt in de regel in beleidsprocessen waarbij anderen betrokken zijn. In het algemeen hangt een adequate en aantrekkelijke schriftelijke of mondelinge presentatie af van de uitwerking die u geeft aan een aantal belangrijke aandachtspunten. Jansen c.s. (1979) werken twee aspecten uit die steeds een belangrijke rol spelen in iedere vorm van communicatie zoals in een beleidsnota, een toespraak van een minister, een gedeputeerde of een wethouder, een pleidooi van een vertegenwoordiger of het schrijven van een cursus. Deze twee aspecten hebben respectievelijk betrekking op de *inhoud van de boodschap* en op de *presentatie van de boodschap*.

## 4.1 DE INHOUD VAN DE BOODSCHAP

De inhoud van de tekst kiest u vanuit het perspectief van de opdracht/ doelstelling die aan de verrichte onderzoekwerkzaamheden ten grondslag ligt. Dit vormt het centrale thema. In het geval dat de analist van het scheepvaartveiligheidsbeleid zich concentreert op de uitvoering, is een geschikte titel bij de tekst bijvoorbeeld *De uitvoering van het scheepvaartveiligheidsbeleid*. Een titel als *Het scheepvaartveiligheidsbeleid en de uitvoering* is minder geschikt omdat het voor de ontvanger niet meteen duidelijk is op welk van de twee aspecten de nadruk ligt en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Deze laatste titel is echter wel geschikt als aan beide aspecten evenredig aandacht wordt besteed.

## OPGAVE 1.4

Weet u een geschikte omschrijving van het centrale thema voor onze analist indien hij een expliciete onderzoekopdracht had?

Antwoord opgave 1.4 Een voor de ontvanger onmiddellijk duidelijke titel is dan bijvoorbeeld *De uitvoering van het scheepvaartveiligheidsbeleid onderzocht*. Bij de keuze speelt natuurlijk ook mee wat u een 'mooie' titel vindt.

Minstens evenveel aandacht als aan het centrale thema moet u besteden aan het vraagstuk in welke *volgorde* u de resultaten meedeelt aan de beoogde ontvangers van uw informatie. Een eenvoudig hulpmiddel bij het inhoudelijk structureren van de tekst is het maken van een zogenaamd bouwplan. Een *bouwplan* is een geordend schema van vragen die aan de orde moeten komen (Jansen c.s., 1979). Bij deze vragen kunt u de gevonden antwoorden aangeven.

Zo'n bouwplan van onze analist uit het voorbeeld kan er als volgt uitzien:

Centraal thema *De uitvoering van het scheepvaartveiligheidsbeleid onderzocht*

1 Wat is er onderzocht?

– het scheepvaartveiligheidsbeleid

Waarom is het onderzocht?

– opdracht

Hoe is het onderzocht?

– korte uitleg procesanalyse en vermelding informatiebronnen

2 Wat wordt met het scheepvaartveiligheidsbeleid beoogd?

– beïnvloeding bepaalde veldprocessen (resultaten stap 3)

Hoe is het scheepvaartveiligheidsbeleid georganiseerd?

– de beleidsprocessen en beleidsorganisatie (resultaten stap 4)

3 Hoe ziet de inhoud van het scheepvaartveiligheidsbeleid eruit?

– doelen en middelen (resultaten stap 6)

Wat zijn de relaties tussen de beleidsinhoud en de context van het scheepvaartveiligheidsbeleid?

– de beleidsinhoud in de context van het beleid (resultaten stap 7 en stap 8)

4 Hoe ziet de uitvoering van het beleid er in detail uit?

– processen, betrokken actoren, beleidsprestaties (resultaten stap 9)

5 Wat is de waarde van de resultaten?

– de ontvanger kan hiermee ... (de invulling hangt af van de doelstelling die met de analyse wordt nagestreefd en de opdracht.)

Zo'n globaal bouwplan kunt u detailleren tot het gewenste niveau. Zo kan het zijn dat de analist een aantal opvallende afwijkende visies is tegengekomen en deze wil vermelden. Indien van toepassing, is het aan te raden zo'n concept van uw produkt voor te leggen aan de opdrachtgever. Vervolgens kunt u het bouwplan in grove vorm uitschrijven.

Het maken van een bouwplan is een methode waarbij u zich, voordat u gaat schrijven, bezint op de inhoud en de opbouw van de tekst. Op basis van zo'n bouwplan kunt u vervolgens doelgericht gaan schrijven.

Bij het uitwerken van het bouwplan moet u rekening houden met het publiek waartoe u zich richt: hun belangstelling en voorkennis. Daarnaast moet u zich bezinnen op randvoorwaarden zoals de gewenste omvang van het document, de mondelinge uiteenzetting en de beschikbare tijd die u kunt besteden.

*Samenvattend is uw tekst, in aanleg, relevant en goed gestructureerd als*

- de structuur logisch is
- de onderwerpen de doelstelling/opdracht dekken
- er geen onnodige zijwegen worden betreden
- de geplande onderwerpen aansluiten bij de belangstelling en voorkennis van het beoogde publiek
- rekening is gehouden met randvoorwaarden als toegestane omvang van het rapport en beschikbare tijd bij de uitwerking van het rapport.

#### 4.2 DE PRESENTATIE VAN DE BOODSCHAP

Bij het uitschrijven van het bouwplan kunt u eerst een grove tekst maken, u kunt echter ook meteen aandacht aan de presentatieaspecten besteden. Daarbij gaat het allereerst om de formulering van de tekst. Uiteraard moet u zo precies mogelijk onder woorden brengen wat u bedoelt. De formulering 'automobilisten onder invloed van alcohol maken twee keer zoveel ongelukken als nuchtere bestuurders' bevat bijvoorbeeld meer informatie dan 'er is een samenhang tussen het gebruik van alcohol en het aantal ongelukken'. Naast exact moeten uw formuleringen ook eenvoudig en taalkundig correct zijn.

Uw tekst moet bij voorkeur ook bondig zijn. Een goede tekst is niet te lang en niet te kort. Voortdurend moet u zich de vraag stellen of uw formuleringen, gezien de inhoud van de boodschap, de doelstelling van uw boodschap en het beoogde publiek niet te lang of te kort zijn. De toon van de tekst kan zowel motiverend als afstotend werken; u moet proberen een beeld te krijgen van hoe uw publiek zal reageren. Voor regels betreffende zaken zoals schrijfstijl, vergelijkingen en beeldspraak, 'pakkende' titels, formuleringen en het gebruik van schema's, tabellen en andere illustraties verwijzen wij naar de cursus Tekst en Effect van de Open universiteit.

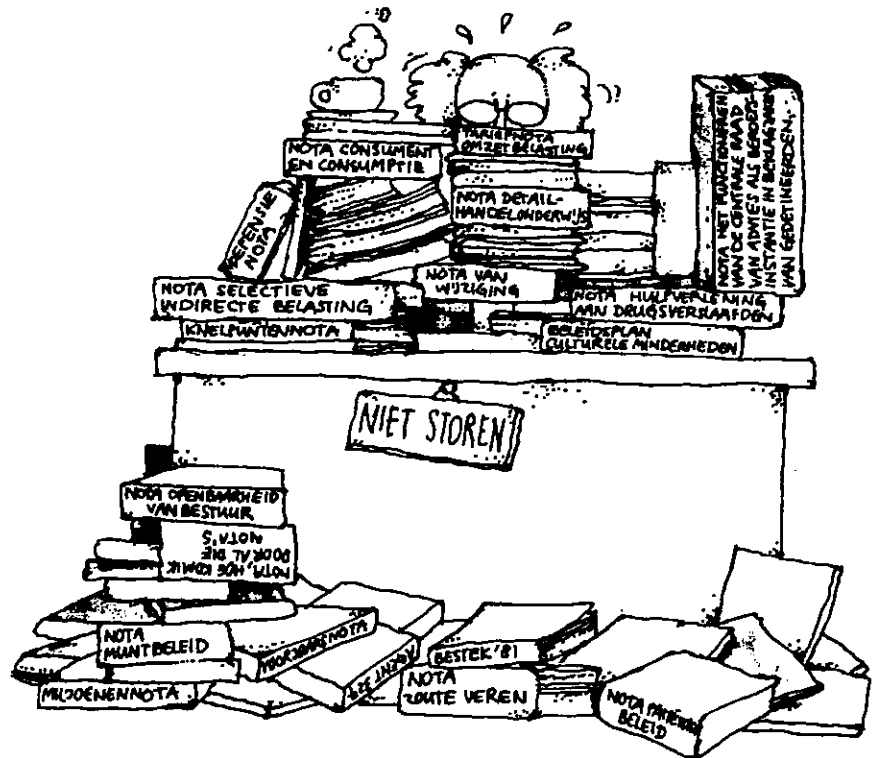
Ten slotte kunt u door het gebruik van een aangepaste typografie de inhoud van de tekst benadrukken. Naast paragrafen, subparagrafen en alinea's voegt u inleidingen, overgangszinnen en samenvattingen toe.

Wanneer u de schema's uit de procesanalyse wilt gebruiken, moet u deze toelichten. Iedere rapportage kent natuurlijk een inleiding en een samenvatting.

Samenvattend is uw verhaal in het algemeen het beste verpakt als

- de structuur overzichtelijk is uitgewerkt
- als de typografie de inhoud van de tekst ondersteunt
- als de formulering eenvoudig, exact en correct is
- als de boodschap noch te bondig, noch te wijldopig is
- als er niet onnodig zijwegen worden bewandeld.

Uiteraard zijn de inhoud van de boodschap en de presentatie van de boodschap niet zo strikt te scheiden en bent u in de praktijk vaak met beide aspecten tegelijkertijd bezig.



Het belang van een goed gestructureerde nota ten voeten uit

## 5 Samenvatting

Deze leereenheid betreft een voorbereiding op het verrichten van opdrachten in het kader van deel 1 van het practicum Beleidskunde.

In deze leereenheid is de procesanalyse uit de cursus Beleidskunde 1 gerepeet. Daarbij is extra aandacht besteed aan de wijze waarop u informatie verzamelt en interpreteert en de opdracht of doelstelling waarmee u aan een procesanalyse begint.

Deze aspecten hebben ook betekenis voor de wijze waarop u de resultaten presenteert. De presentatie wordt behandeld aan de hand van twee aspecten: de inhoud van de boodschap en de presentatie van de boodschap.

ZELFTOETS

*Studeeraanwijzing*

De zelftoets is een toets op kennis van de procesanalyse als methode. Leereenheid 2 is geheel gericht op vaardigheid met het werken met de procesanalyse.

- 1 Geef de gebruiksmogelijkheden van de procesanalyse en de doelstellingenanalyse aan.
- 2 Waaruit bestaat de context van een beleid?
- 3 Geef aan op welke wijze informatie wordt verzameld voor de procesanalyse.
- 4 Uit welke stappen bestaat een procesanalyse?
- 5 Wat is de betekenis van de opdracht/doelstelling voor de onderzoekopzet van een procesanalyse?
- 6 Wat doet u met uiteenlopende en strijdige informatie die u uit verschillende informatiebronnen hebt gehaald?
- 7 Waarop let u in het bijzonder bij schriftelijke of mondelinge presentatie?

TERUGKOPPELING

**Antwoorden op de zelftoets**

- 1 De gebruiksmogelijkheden hangen sterk samen met de voor- en nadelen van beide methoden:  
 Een voordeel van de procesanalyse is dat de context van het beleid ook deel uitmaakt van de analyse en dit ook in de rapportage tot uiting komt. De inhoud van een beleid is vaak alleen goed te verstaan wanneer de context in ogenschouw wordt genomen. Daardoor kan een goede procesanalyse in aanvulling op een doelstellingenanalyse à la Kuypers als basis dienen voor verdere analyse en onderzoek, bijvoorbeeld ten dienste van het ontwerpen van beleid (inclusief de keuze van instrumenten) en evaluatie van beleid. Een nadeel van de procesanalyse is dat zij meer tijd en inspanning vergt. Dit komt onder meer tot uiting in de extra aandacht die nodig is voor de relatie tussen opdracht/doelstelling en de opzet van de activiteiten, bijvoorbeeld ten aanzien van het raadplegen van informatiebronnen en het interpreteren van de verkregen informatie. Een ander nadeel ligt bij de deskundigheid en ervaring van de analist: voor het uitvoeren van de procesanalyse zijn alleen richtlijnen te geven, maar geen universele gedetailleerde procedures. De doelstellingenanalyse van Kuypers kent als voordelen: het kost minder tijd en de te volgen procedures zijn tot in detail beschreven (Kuypers, 1980). Het nadeel is de betrekkelijk geringe gebruikswaarde: er wordt uitsluitend een geïsoleerde doelboom gegeven van de in een beleidsstuk voorkomende doelen en middelen.

- 2 De context of setting van een beleid bestaat uit de bij dat beleid behorende veldprocessen, beleidsprocessen, beleidsorganisatie en overige actoren die van belang zijn voor een juist begrip van de beleidsinhoud.
- 3 Het verzamelen van informatie vindt plaats in twee fasen. Ten eerste een verkennende fase waarbij u erachter probeert te komen welke informatiebronnen u kunt gebruiken om een adequaat beeld van de beleidsinhoud in de beleidscontext te kunnen schetsen. Daarbij inventariseert u de relevante veldprocessen, beleidsprocessen, beleidsorganisatie en overige actoren en zoekt u naar informatiebronnen zowel ten aanzien van deze beleidscontext als ten aanzien van de inhoud van het beleid. Aan de hand van een in de eerste fase opgestelde checklist, de al verkregen informatie, de opdracht, doelstelling en de randvoorwaarden als tijd en geld, beslist u op welke punten u in de tweede fase schriftelijke en mondelinge informatiebronnen gaat raadplegen.  
Bij het verzamelen van informatie houdt u natuurlijk wel steeds de informatiebehoefte in het oog en probeert u gaandeweg leemten op te vullen. Wanneer u van mening bent dat u – voorlopig – voldoende informatie hebt verzameld, rondt u de fasen van informatieverzameling voorlopig af. Als daar aanleiding toe is, gaat u ook in de overige fasen op zoek naar aanvullende informatie.
- 4 Beknopt samengevat: de eerste twee fasen omvatten respectievelijk globaal-oriënterend en specifiek-gericht verzamelen van informatie: resulterend in het 'ruwe' onderzoekmateriaal. In de derde stap wordt door analyse van het ruwe onderzoekmateriaal een overzicht gemaakt van de veldprocessen (inclusief de betrokken actoren). In de vierde stap gebeurt dit voor de beleidsorganisatie, de overige betrokken actoren en de beleidsprocessen. In stap vijf worden de beide voorgaande figuren samengevoegd en de mogelijke relaties tussen beide aangegeven. In stap zes wordt de doelstellingsanalyse op het 'ruwe' onderzoekmateriaal verricht en worden de doelen en middelen, in finale volgorde, in een doelboom weergegeven. In stap zeven worden de in stap zes gevonden doelen in termen van de in het beleidsveld onderscheiden elementen geplaatst. Ten slotte worden in stap acht de in stap zes gevonden middelen in het figuur uit stap vijf geplaatst in termen van de processen die zij beogen te beïnvloeden.
- 5 De doelstelling/opdracht waarmee aan een procesanalyse wordt begonnen, is in twee opzichten van belang. Ten eerste houdt u in de fase van de onderzoekopzet en de planning van de activiteiten rekening met de opdracht of doelstelling wanneer u, binnen de randvoorwaarden als tijd en geld, bepaalt waar u de accenten wenst te leggen. De procesanalyse kent slechts richtlijnen en geen gedetailleerde voorgeschreven procedures. Ten tweede controleert u tijdens de procesanalyse steeds de informatiebehoefte en de verzamelde informatie aan de hand van de onderzoekopzet waarbij de opdracht/doelstelling een voorname rol speelt.

- 6 In ieder geval vermeldt u de in het officiële beleidsdocument vermelde doelen en middelen. Verder zijn vanuit andere informatiebronnen toevoegingen en nuanceringsmogelijkheden zowel voor wat betreft de beleidsinhoud als voor wat betreft de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie en de veldprocessen. De aandacht die u hieraan schenkt en die in de rapportage tot uiting komt, hangt mede af van de intensiteit waarmee de bedoelde toevoegingen en nuanceringsmogelijkheden in andere bronnen tot uiting komen en de geloofwaardigheid van de bron. Dit betekent dat een zijdelingse opmerking van een enkele ambtenaar niet voldoende is om daaruit conclusies te trekken ten aanzien van het beleid; een zekere mate van intersubjectiviteit is noodzakelijk. Daarbij zult u de waarnemingen op waarde moeten interpreteren. Dergelijke interpretaties moet u in de rapportage altijd vermelden.
- 7 In het algemeen spelen twee aspecten een belangrijke rol. Ten eerste de inhoud van de boodschap en ten tweede de presentatie van de boodschap. Is uw tekst (in aanleg) relevant en goed gestructureerd als
- de structuur logisch is
  - de onderwerpen de doelstelling/opdracht dekken
  - er geen onnodige zijwegen worden betreden
  - de geplande onderwerpen aansluiten bij de belangstelling en voorkennis van het beoogde publiek
  - rekening is gehouden met randvoorwaarden als toegestane omvang en beschikbare tijd bij de uitwerking.
- Samenvattend is uw verhaal in het algemeen het beste verpakt als
- de structuur overzichtelijk is uitgewerkt
  - de typografie de inhoud van de tekst ondersteunt
  - de formulering eenvoudig, exact en correct is
  - de boodschap noch te bondig, noch te wijldig is
  - er niet onnodig zijwegen worden bewandeld.

#### *Literatuurverwijzing*

- Bressers, J.Th.A., *Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid*. Enschede, 1983.
- Bressers, J.Th.A., 'Analyse en evaluatie van de beleidsinhoud', in: Blommestein, H.J., J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, *Handboek beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn, 1984, blz. 53-74.
- Honigh, M., *Doeltreffend beleid*. Assen, 1985.
- Jansen, C.J.M., et al. *Leren communiceren*. Groningen, 1979.
- Kuypers, G., *Beginselen van beleidsontwikkeling*, deel A en B. Muiderberg, 1980.
- Maarse, J.A.M., *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*. Enschede, 1983.
- Noordenbosch, P., *Overheidsdocumentatie*. Alphen aan den Rijn, 1985<sup>13</sup>
- Quade, E.S., *Analysis for public decisions*. New York, 1975.



**Het werken met de procesanalyse in de praktijk**

Introductie 41

Leerkern 41

- 1 Inleiding 41
- 2 De werkwijze bij de informatieverzameling en ordening 43
  - 2.1 Adviezen voor de werkwijze bij de informatieverzameling en ordening 43
  - 2.2 Het voorbeeldossier: het informaticastimuleringsplan 44
  - 2.3 Voorbereiding op de inventarisatie en weergave van processen en elementen 58
- 3 De uitwerking van de voorbeeldopdrachten 58
  - 3.1 Inleiding en samenvatting 59
  - 3.2 Het beleid op basis van de INSP-onderwijsbijlage 61
    - 3.2.1 De processen in het beleidsveld 61
    - 3.2.2 De beleidsvorming en -uitvoering rond de INSP-onderwijsbijlage 63
    - 3.2.3 Een overzicht van de context van het beleid 66
    - 3.2.4 De inhoud van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage 68
  - 3.3 De uitvoering van de INSP-onderwijsbijlage voor wat betreft de projecten 69
  - 3.4 De uitvoering van de INSP-onderwijsbijlage voor wat betreft de overdracht van de verworvenheden 72
- 4 Opdrachten 74
  - 4.1 De opdrachten voor de uitgebreide toetsing 74
  - 4.2 Beoordelingsopdracht: beperkte toetsing 76

Literatuurverwijzing 76

Leereenheid 2

**Het werken met de procesanalyse in de praktijk**

INTRODUCTIE

Aan het einde van deze leereenheid krijgt u de opdrachten die u moet vervullen om aan de vereisten voor deze deelcursus van Beleidskunde 3 te voldoen. Voorafgaand aan de opdrachten behandelen wij een voorbeeld dat indicatief is voor het soort opdrachten en voor de wijze waarop u geacht wordt de opdrachten uit te werken. Uiteraard vergen de opdrachten het toepassen van de in leereenheid 1 besproken procesanalyse.

LEERDOELEN

Na bestudering van deze leereenheid wordt verwacht dat u

- voldoende bent voorbereid op de practicumopdracht om deze zelfstandig te kunnen uitvoeren (m.b.t. onderwerp, methoden en niveau)
- informatie kunt verzamelen en analyseren met behulp van de procesanalyse
- adequaat kunt rapporteren.

Terzijde melden wij dat u weliswaar de opdracht zelfstandig moet uitvoeren, maar dat u natuurlijk vragen kunt stellen aan de studiebegeleider. Dit raden wij u zeker aan als u bij het uitvoeren van de uitgebreide of de beperkte opdracht het idee hebt 'vast te zitten' of 'verkeerde wegen te bewandelen'.

LEERKERN

1 **Inleiding**

Het voorbeeld en de uitwerkingen die u gaat bestuderen, betreffen een beleid dat vanaf 1984 door de rijksoverheid is gevoerd. Dit beleid was gericht op de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie. Wij formuleren de opdrachten, reiken het ruwe onderzoekmateriaal aan en geven tevens uitwerkingen. Wij beginnen met de opdracht.

*Voorbeeldopdrachten Informaticastimuleringsbeleid*

Stel, u werkt op het ministerie van onderwijs en wetenschappen aan het onderhavige beleid. Ten dienste van algemene informatie aan scholen, schoolbesturen, docenten en de onderwijsverzorgingsinstellingen moet u een overzicht maken van de inhoud van het gevoerde en nog te voeren beleid. Vereist is een schets van de beleidsinhoud en de beleidscontext. U gebruikt de procesanalyse om een globaal overzicht te geven van beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en overige actoren en, natuurlijk, de beleidsinhoud.

De opdrachten:

- 1 Geef een schets van de inhoud van het beleid, gericht op de stimulering van de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie in het onderwijs. De schets omvat de inhoud van het beleid in relatie tot de bijbehorende veldprocessen, beleidsorganisatie, beleidsprocessen en overige actoren.

Presenteer twee niveaus van abstractie: een globaal overzicht dat u gebruikt voor de samenvatting van een rapport en een meer gedetailleerde versie. Verwerk in de meer gedetailleerde versie een gedetailleerd schema van de beleidsorganisatie ten tijde van de beleidsvorming van het Informaticastimuleringsplan.

Detailleer, waar mogelijk, en beperk u tot hoofdlijnen daar waar u niet voldoende informatie heeft.

2 Geef een gedetailleerde uitwerking van de uitvoering van het Informaticastimuleringsplan voor zover het de projecten betreft.

3 Rapporteer de opdrachten 1 en 2 in notavorm. Houd daarbij de aandachtspunten voor een goede vorm en inhoud in het oog. Begin met een inleiding en samenvatting. Het globale overzicht (opdracht 1) voegt u daarbij, samen met enkele inleidende opmerkingen. Het meer gedetailleerde overzicht (opdracht 1) verwerkt u in paragraaf 2 van de nota. In paragraaf 2 werkt u met subparagrafen per stap van de procesanalyse (het betreft de stappen 3 t/m 8). De stappen 6 t/m 8 mag u onderbrengen in een subparagraaf indien u dat wenst. U geeft steeds de processen, de inputs, de outputs en de betrokken actoren aan als inleiding op een schema.

De uitwerkingen van opdracht 2 laat u als een aparte paragraaf en als een uitwerking van het meer gedetailleerde overzicht volgen in paragraaf 3. Gezien uw opdracht moet de stand van zaken op het moment van presentatie van het overzicht tot uiting komen. Immers, de bedoeling is de betrokkenen voor te bereiden op hetgeen gaat komen of hen daar zelfs bij te betrekken.

4 Voeg bij uw nota een bijlage waarin u verantwoording aflegt voor de gevolgde werkwijze. Ten slotte moet u, waar mogelijk, de bronnen van uw bevindingen aangeven. U kunt dit doen in de bijlage, met voetnoten of in de kantlijn bij de betreffende passages.

5 Bij een procesanalyse kan het voorkomen dat u behoefte hebt aan aanvullende informatie. Geef aan de hand van het voorbeelddossier aan welke personen u in dat geval zou benaderen.

Enkele essentiële opmerkingen bij de opdracht

Gezien de complexiteit van de materie moeten wij dit voorbeeld beperken. De eerste twee stappen van de procesanalyse hoeft u in dit voorbeeld niet zelf te zetten. Wij leveren het ruwe onderzoekmateriaal in paragraaf 2.2. Het verdient aanbeveling om eerst zelf de eerste aanzetten tot de antwoorden op de overige stappen te formuleren alvorens onze uitwerkingen te raadplegen. Voor het leereffect is het *niet* nodig dat u een kant en klaar werkstuk produceert op basis van de voorbeeldopdrachten. De opdrachten 1 en 2 hebben op dit moment prioriteit. Let u bij onze voorbeelduitwerking (paragraaf 3) ook op de wijze waarop aan de derde opdracht wordt voldaan. Het voorbeelddossier is van geringe omvang. Wij geven echter uitwerkingen van de voorbeeldopdrachten die eerder aansluiten bij een vrij omvangrijk dossier zoals het werkdossier. Dat betekent dat in onze antwoorden informatie is gebruikt die niet is terug te vinden in het voorbeelddossier. Wij doen dat omdat wij willen laten zien wat voor soort eindprodukt van u wordt verwacht wanneer u met het (grotere) werkdossier gaat werken. Het zoekproces gaat nu dus aan u voorbij.

Verschillen tussen voorbeeld- en practicumopdrachten

Deze beperkingen bij de voorbeeldopdracht gelden evenwel niet voor de practicumopdrachten die u zelf later gaat vervullen met behulp van het werkdossier. Het uiteindelijke werkdocument bevat veel meer documenten en uitspraken dan het voorbeelddossier in paragraaf 2.2. Dat betekent dat de fasen van de pure verzameling van het ruwe onderzoekmateriaal voltooid zijn op het moment dat u de practicumopdrachten gaat vervullen. U moet echter in de veelheid aan informatie (in het werkdossier) nog wel structuur

aanbrengen om de relevante data in het werkdossier te isoleren. Daarbij moet u zich realiseren dat u in de verantwoording voor uw werkwijze (= bijlage), in voetnoten of in de kantlijn van uw rapport aangeeft op welke documenten of uitspraken de betreffende passages zijn gebaseerd. Met andere woorden: begin bij de uitwerking van de practicumopdracht ergens in stap 2 van de procesanalyse. U hebt ruw onderzoekmateriaal maar u moet daar nog structuur in aanbrengen. Wanneer u ook de eerste stappen zou hebben gezet, hebt u al een globaal beeld van het beleid en een checklist (uit stap 1) aan de hand waarvan u het ruwe onderzoekmateriaal kunt gaan doorwerken op relevante data. Deze basis mist u bij de practicumopdracht. U kunt dit referentiekader alsnog voor de practicumopdrachten verkrijgen uit de inleiding op het werkdossier en via het doorwerken van het werkdossier.

## 2 De werkwijze bij de informatieverzameling en ordening

In paragraaf 2.1 vindt u enkele tips voor het uitvoeren van de fasen van informatieverzameling in de praktijk. In paragraaf 2.2 vindt u dan de fragmenten die wij voor het voorbeeldossier op deze wijze hebben geselecteerd. In paragraaf 2.3 geven wij enkele tips voor de overgang in de procesanalyse van de fasen van informatieverzameling naar de fasen van inventarisatie en weergave van de processen en elementen. Dit betreft, met andere woorden, de overgang in de procesanalyse tussen de stappen 1 en 2 en de resterende stappen.

### 2.1 ADVIEZEN VOOR DE WERKWIJZE BIJ DE INFORMATIE- VERZAMELING EN ORDENING

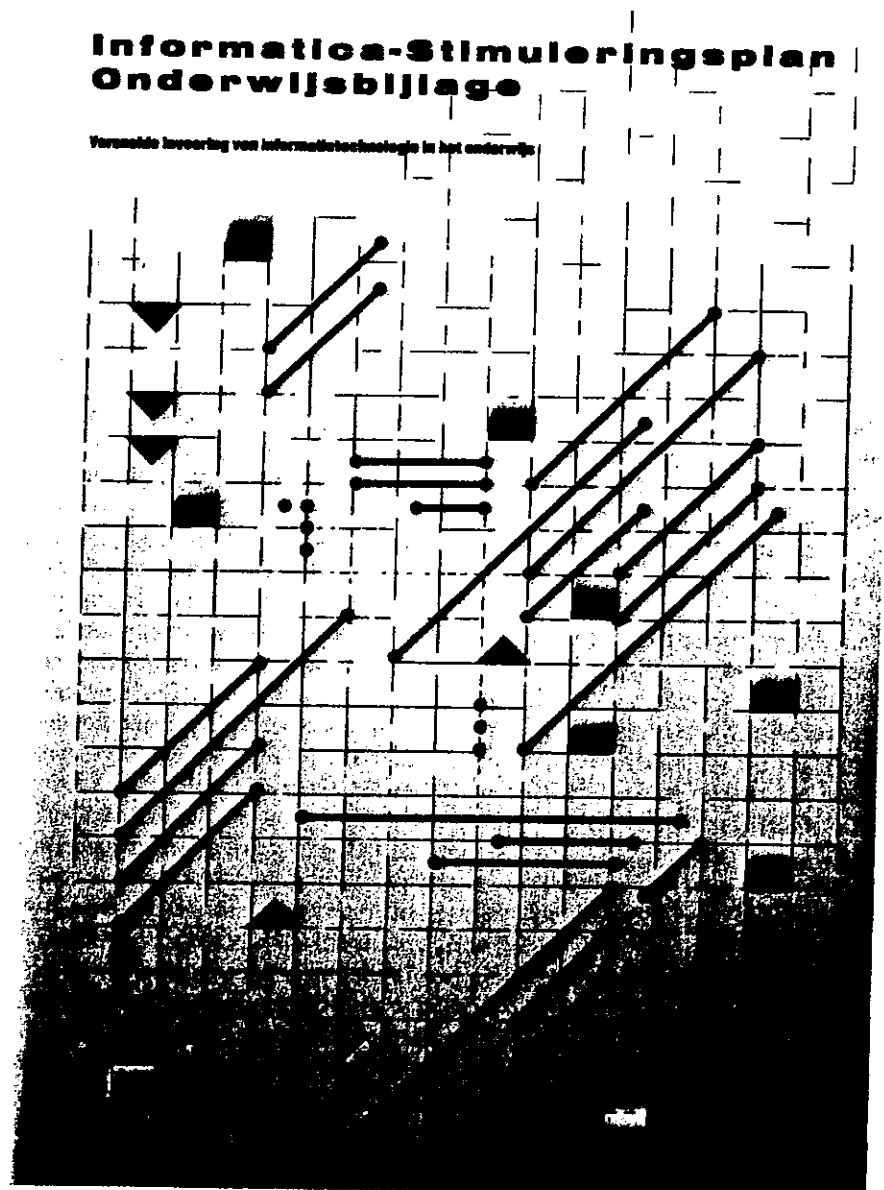
De eerste twee stappen in de procesanalyse hebben betrekking op de informatieverzameling. Hoe gaat u in stap 1 te werk? Stap 1 luidt: oriënteer u op het beleidsveld door bijvoorbeeld verkennende gesprekken te voeren en gemakkelijk toegankelijk schriftelijk materiaal te lezen over het beleidsveld en de rol die de overheid daarin speelt. U kent uiteraard de opdracht, ook al wordt die misschien in een later stadium nog bijgesteld. Dit betekent dat u een keuze kunt maken ten aanzien van de te gebruiken analysemethode en een werkopzet op kunt stellen. In dit practicum vergt het uitvoeren van de opdrachten een brede oriëntatie op de inhoud van een beleid in het kader van de beleidscontext. Dat betekent dat u de procesanalyse gebruikt. In de eerste stap van de procesanalyse oriënteert u zich in de volle breedte op de inhoud van het beleid, de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie, de veldprocessen en de overige actoren. Dit doet u aan de hand van gesprekken met nauw bij het beleid betrokken personen en door gemakkelijk toegankelijke documenten te lezen. Naast een globaal overzicht tracht u ook op het spoor te komen van schriftelijke en mondelinge informatiebronnen. U tracht stap 1 af te sluiten met een checklist waarin aanduidingen van de relevante beleidsinhoud, beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en overige actoren zijn opgenomen. Per onderdeel geeft u aan wat belangwekkende informatiebronnen lijken.

Stap 2 van de stappenschema-procesanalyse luidt: Verzamel meer gericht het ruwe onderzoekmateriaal aan de hand waarvan u de beleidsinhoud en de context van het beleid gaat analyseren. In de tweede stap van de procesanalyse verzamelt u het ruwe onderzoekmateriaal. Bij het verzamelen van het ruwe onderzoekmateriaal houdt u uiteraard de accenten in de opdracht in de gaten. Zo'n accent kan bijvoorbeeld op de beleidsuitvoering liggen. In dat geval verzamelt u in stap 2 op dit punt van de checklist relatief meer materiaal.

Wanneer u opdrachtshalve slechts een of enkele beleidsdocumenten analyseert, kunt u overwegen een doelstellingenanalyse uit te voeren.

Bij de uitvoering van de eerste twee stappen van de procesanalyse houdt u steeds voor ogen dat de informatieverzamelende fasen geheel en al ten dienste staan van de inventarisatie en weergave van processen en elementen in de volgende fasen van de procesanalyse. Ondanks een zorgvuldige werkwijze kan niet worden uitgesloten dat u bij de interpretatie van het ruwe onderzoekmateriaal opnieuw informatie moet gaan zoeken of juist tot de conclusie komt dat u veel te veel hebt verzameld.

## 2.2 HET VOORBEELDDOSSIER: HET INFORMATICASTIMULERINGSPLAN



De fasen van de informatieverzameling (de stappen 1 en 2 van de procesanalyse) hebben wij voor u uitgevoerd. De resultaten van deze stappen vindt u in deze paragraaf in de vorm van onze selectie uit het archief met betrekking tot het Informaticastimuleringsplan. Onze selectie vormt een mini-voorbeelddossier. Vanwege de beperkt beschikbare ruimte moeten wij ons hier beperken tot een selectie van de meest noodzakelijke informatie. Het werk-dossier bevat veel meer informatie. Dit betekent dat u bij het uitwerken van de practicumopdrachten zelf de hoeveelheid informatie moet reduceren. Hoe u dit doelgericht kunt aanpakken, leest u in paragraaf 2.3. Wij hebben voor het voorbeelddossier gekozen voor fragmenten uit enkele ambtelijke stukken en enkele officiële beleidsdocumenten (ondertekend door de minister). Deze fragmenten zijn genummerd en komen uit:

*Document 1*

*Informaticastimuleringsplan Onderwijsbijlage*, januari 1984, ISBN 90 12 04564 9, blz. 2 t/m 5.

*Document 2*

Ministerie van onderwijs en wetenschappen, *Het Informaticastimuleringsplan en de rol van O. en W.*, PSOI-reeks nr. 1, Zoetermeer, augustus 1985, blz. 10 en 11.

*Document 3*

Zie document 2, blz. 8 en 9.

*Document 4*

Zie document 2, blz. 12.

*Document 5*

Zie document 2, blz. 13 t/m 15.

*Document 6*

Ministerie van onderwijs en wetenschappen, *Overzicht per onderwijscluster van goedgekeurde INSP-projecten*, PSOI-reeks nr. 15, Zoetermeer, oktober 1986, blz. 3.

*Document 7*

Minister van onderwijs en wetenschappen, *Concept beleidsnotitie OPSTAP*, 20 oktober 1987, blz. 1 t/m 4.

*Document 1*

---

**1. DE OPZET VAN DEZE BIJLAGE**

Deze bijlage bij het Informatica-stimuleringsplan bevat in meer detail de overwegingen en beleidsmaatregelen op het terrein van onderwijs en informatietechnologie. Een versnelde invoering van informatietechnologie in het onderwijs maakt deel uit van het totaalbeleid, gepresenteerd in het plan, dat gericht is op (de toepassing van) informatica binnen het onderwijs, het onderzoek, de marktsector en op toepassingen van informatica binnen de overheid.

In hoofdstuk 2 wordt een samenvatting gegeven van de overwegingen rond onderwijs en informatietechnologie en van de maatregelen die wij willen nemen. Deze samenvatting is identiek aan de tekst over onderwijs en informatietechnologie in het Informatica-stimuleringsplan. In hoofdstuk 2 presenteren wij een vijftal clusters van maatregelen. Deze clusters worden later, elk in een afzonderlijk hoofdstuk, in detail behandeld.

Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 3 ondersteunende informatie en een begrippenkader gegeven en wordt de huidige situatie in Nederland rond onderwijs en informatietechnologie geschetst, zoals ook opgenomen in het Informatica-stimuleringsplan.

Hoofdstuk 4 licht de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde maatregelclusters toe en geeft voor elke cluster het financiële kader aan.

Hoofdstuk 5 t/m 9 corresponderen met de maatregelclusters I t/m V, die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Hier worden de concrete plannen en beleidsvoornemens gepresenteerd met de daarbij behorende financiële kaders.

Hoofdstuk 10 tenslotte schetst de organisatorische maatregelen en structuren die nodig zullen zijn om de aangekondigde maatregelen te realiseren.

Het gaat bij het Informatica-stimuleringsplan, waaraan deze bijlage is toegevoegd, om een ontwerpnota van de ministers van Onderwijs en Wetenschappen, Economische zaken en Landbouw en Visserij. De bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen zullen hierover en over deze bijlage overleg voeren met de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO) en hem voor advies voorleggen aan de Onderwijsraad, de HBO-raad, de Academische Raad en de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid. De bewindslieden van Economische Zaken zullen op basis van deze stukken het bedrijfsleven raadplegen om tot een verdere concretisering van het voorgenomen beleid te komen. Onze wens is deze adviezen binnen 2 maanden te ontvangen zodat in maart 1984 een definitieve beleidsnota aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden.

## 2. SAMENVATTING

### 2.1 Onderwijs als sleutel voor de toekomst van de samenleving

Voor de voorbereiding van mensen op veranderingen in de samenleving, speelt onderwijs een sleutelrol. Dat bij de introductie van informatietechnologie van grote veranderingen sprake is, is boven iedere twijfel verheven. Zowel de vraag vanuit de arbeidsmarkt in engere zin als het functioneren van mensen in de maatschappij en hun persoonlijke ontplooiing vergen opleidingen waarin aan de informatietechnologie ruime aandacht wordt geschonken. Het doen inspelen van het onderwijs op informatietechnologie dient dan ook twee doeleinden:

- het vertrouwd maken van de "burgers" met de informatietechnologie (o.a. burgerinformatica);
- het creëren van "human capital" ten behoeve van de versterking van de marktsector, alsmede ten behoeve van het beter en doelmatig functioneren van maatschappelijke voorzieningen.

Ook bij het laatste gaat het om alle niveaus en alle sectoren van het onderwijs, maar met een accent op het beroepsonderwijs. Immers, de arbeidsmarkt vraagt nu en in de toekomst mensen met informaticakennis van velerlei aard. Vele bestaande beroepen veranderen, er komen nieuwe beroepen bij. Betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt dient te worden gerealiseerd door zowel het aanbod van informatica-specialisten te verhogen als door in het algemeen de kennis nodig voor alle mogelijke beroepstypen aan de eisen van de maatschappij van morgen aan te passen.

Wij willen de aanwezige praktijkervaring en de bestaande beleidsaanpak bundelen en opnemen in een beleid gekenmerkt door een voor het onderwijsbeleid onorthodoxe en innoverende aanpak, dat als doel heeft in 1988 een zodanige situatie te bereiken dat vanaf dat moment het onderwijsveld, de instellingen uit de verzorgingsstructuur, het bedrijfsleven en andere instellingen die opleidings-/vormingstaken uitvoeren zelf in staat zijn de penetratie in het dan nog resterende deel van het onderwijs te verzorgen.

Met een langere-termijnbeleid als perspectief moeten nu op korte termijn twee groepen maatregelen in gang worden gezet:

- Het opzetten van een educatief computernetwerk: een materiële infrastructuur waarin organisaties uit onderwijs en bedrijfsleven gekoppeld worden voor de ontwikkeling en verspreiding van programmatuur (algemener: lesmateriaal). Verbeteren van de kwaliteit van programmatuur is hiervan het doel. Een grote uitstraling (op vrijwillige basis) mag worden verwacht.
- Snel en op grote schaal aandacht schenken aan scholing, nascholing en verzorging. Invoering in den brede en zinvol benutten van apparatuur zijn anders niet mogelijk.



*Document 2*

## Hoofdrol voor (externe) projectmanagers

Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft voor de uitvoering van zijn deel van het Informaticastimuleringsplan gekozen voor een projectmatige manier van werken. Dat houdt in dat op beperkte schaal allerlei zaken worden 'uitgeprobeerd'. Een sleutelrol is weggelegd voor de projectmanagers van elk maatregel-cluster. De projectmanagers maken geen deel uit van het ambtelijk apparaat, maar zijn op grond van hun deskundigheid tijdelijk 'geleend' van hun werkgever. Voor deze ongebruikelijke werkwijze is gekozen met het oog op de noodzaak snel resultaten te boeken. De verwachting is dat het I.N.S.P. ertoe zal bijdragen dat binnen afzienbare tijd de verzorgingsstructuur voldoende deskundigheid zal herbergen om zelf te voorzien in de behoefte aan voortrekkers bij de verdere invoering van de moderne informatietechnologie in het onderwijs.

Iedere projectmanager bereidt één of twee keer per jaar een actieplan voor, opgebouwd uit de voorstellen die van verschillende kanten zijn binnengekomen. Dat actieplan is voor de minister van onderwijs en wetenschappen een advies. Scholen die iets willen ondernemen op het terrein van de moderne technologie, kunnen zich met hun voorstel of plan wenden tot de projectmanager. Deze speelt overigens niet alleen een passieve rol. Op grond van haar of zijn 'helikopterview' mag de projectmanager ook zelf initiatieven nemen en scholen aansporen te komen met voorstellen voor een project. Niet alleen scholen hebben die mogelijkheid. Die ruimte is er nadrukkelijk ook voor bij voorbeeld educatieve uitgeverij, onderzoeksinstituten en opleidingsinstituten. Het beoordelen en selecteren van voorstellen behoort tot de taken van de projectmanagers. Daarbij zijn zij gebonden aan het beleidskader dat is aangegeven door de minister van onderwijs en

wetenschappen. Dat beleidskader bevat de inhoudelijke en financiële randvoorwaarden die voor dat cluster gelden voor een bepaalde periode.

Een actieplan doorloopt binnen het ministerie een circuit, dat speciaal op touw is gezet voor de uitvoering van het I.N.S.P. De projectmanagers hebben ieder een ambtelijke tegenhanger, de programmacoördinator. Deze ambtenaren zijn werkzaam op het onderdeel van het ministerie dat zich met de betreffende onderwijssector bezighoudt. Er is voortdurend contact tussen de projectmanager en de programmacoördinator. In eerste instantie komt het actieplan terecht bij de programmacoördinator. Die bekijkt het kritisch vanuit de optiek van de onderwijssector waarop het plan betrekking heeft. Vervolgens laat de Projecttafel Onderwijs en Informatietechnologie er zijn licht over schijnen. Deze P.S.O.I. let vooral op clusteroverstijgende thema's als apparatuurkeuze, aanpak voor software-ontwikkeling en inhoudelijke samenhang met andere onderwijssectoren.

Een van de taken van de P.S.O.I. is verder het voeren van overleg met het Ministerie van Economische Zaken (E.Z.) over de mede-financiering van onderwijs- en onderzoeksprojecten. Dat departement heeft daarvoor per jaar een bedrag beschikbaar van vijftien miljoen gulden. Dat geld is bestemd voor die projecten die het best aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van Economische Zaken. De mede-financiering van E.Z. is maximaal 50 procent per project.

### Tijdelijk

Een actieplan wordt voorgelegd aan de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen tegelijk met een advies op basis van het oordeel van de programmacoördinator en de P.S.O.I. Is een actieplan eenmaal goedgekeurd, dan kunnen de projecten beginnen. De projectmanager heeft daarbij tot taak het bewaken van de

voortgang en het adviseren van haar of zijn ambtelijke collega over de voortzetting van het project in de volgende fase.

Kenmerkend voor deze hele structuur is het tijdelijke karakter. Na afloop van het I.N.S.P., dus per 1 januari 1989, moeten de taken van de projectmanagers, de programmacoördinatoren en de P.S.O.I. overgaan naar de ondersteuningsinstellingen en de betreffende eenheden binnen het ministerie van onderwijs en wetenschappen.

*Bijlage 1* van dit eerste deel van de P.S.O.I.-reeks geeft een overzicht van de projectmanagers en programmacoördinatoren met hun belangrijkste taken.

*Bijlage 2* bevat meer gegevens over de structuur en taak van de ambtelijke organisatie voor het Informaticastimuleringsplan.

#### Overleg met het veld

Het is goed gebruik dat de minister van onderwijs en wetenschappen in de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (C.C.O.O.) met het onderwijsveld praat over onder meer belangrijke vernieuwingen. Het I.N.S.P. is zo'n vernieuwing. Het overleg over de moderne informatietechnologie wordt echter niet gevoerd met de C.C.O.O., maar met de Werkgroep Informatietechnologie daarvan (C.C.O.O./W.I.T.). Die werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de C.C.O.O., aangevuld met deskundigen die door de koepelorganisaties zijn aangewezen.

Het hoofd van de P.S.O.I. is namens de minister van onderwijs en wetenschappen voorzitter van het overleg in de C.C.O.O./W.I.T. Onderwerp van gesprek in de vergaderingen zijn allerlei sectoroverstijgende zaken als apparatuurbeleid en software-ontwikkeling. Ook komen de concept-beleidskaders voor de verschillende clusters aan de orde. Daarin geeft de minister de hoofdlijnen aan waarmee de projectmanager rekening moet houden bij het maken van het actieplan. De delegaties kunnen ook zelf agendapunten aandragen voor het overleg in de C.C.O.O./W.I.T. De afwijkende opzet van het overleg is

gekozen vanwege de specifieke deskundigheid die in dit overleg een rol speelt en om in vlot tempo knopen te kunnen doorhakken.

#### Structuren buiten O. en W.

Het Informaticastimuleringsplan is een onderdeel van het kabinetsbeleid. Op ministerieel niveau ligt de coördinatie van de uitvoering in handen van de Ministeriële Commissie Informatiebeleid (M.C.I.). Deze staat onder voorzitterschap van de minister-president. De M.C.I. bereidt de besluitvorming van de ministerraad voor op het terrein van het informatiebeleid. Daarbij gaat het om zaken als het mediabeleid, telecommunicatie, automatisering, databanken, informatica-onderwijs en voorts om privacy- en auteursrechtelijke kwesties voor zover zij betrekking hebben op deze materie. Naast de minister-president zitten in de M.C.I. de ministers van onderwijs en wetenschappen, economische zaken, welzijn, volksgezondheid en cultuur en de staatssecretarissen van binnenlandse zaken en van verkeer en waterstaat.

Als 'ambtelijk voorportaal' van de M.C.I. treedt op de Interdepartementale Commissie Informatiebeleid (I.C.I.). Daarin zijn vrijwel alle departementen vertegenwoordigd. Deze commissie bestrijkt overigens een breder terrein dan alleen de informatica.

De voortgang op hoofdlijnen van het I.N.S.P. wordt bewaakt door een interdepartementale stuurgroep. Naast de drie direct betrokken departementen (onderwijs en wetenschappen, economische zaken en landbouw en visserij) hebben daarin zitting Binnenlandse Zaken en de P.T.T. Deze stuurgroep coördineert de activiteiten van de verschillende departementen, signaleert eventueel waar zich knelpunten voordoen bij de uitvoering en draagt daarvoor mogelijke oplossingen aan, stelt beleidsaanpassingen voor als de omstandigheden daartoe nopen en 'jaagt aan' waar dat nodig is. Ook bereidt de stuurgroep de voortgangsrapportages voor die via de I.C.I. naar de M.C.I. worden geleid. De minister van onderwijs en wetenschappen is de coördinerend bewindsman voor het Informaticastimuleringsplan.

*Document 3***Vijf clusters**

In de onderwijsbijlage van het Informatiecastimuleringsplan zijn per cluster maatregelen opgenomen. Er zijn vijf clusters. Die zijn te onderscheiden in voorwaardenscheppende en onderwijssectorclusters. De clusters I, III en V worden gerekend tot de eerste categorie, II en IV tot de tweede.

**Cluster I**

richt zich op de infrastructuur. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het tot stand brengen van een nationale en regionale infrastructuur voor het ontwikkelen en distribueren van programmatuur. Zeker in de ontwerpfase kan het onderwijsveld een belangrijke inbreng hebben bij de totstandkoming van de software. In die fase namelijk is het van belang dat de toekomstige gebruikers hun wensen en verwachtingen duidelijk naar voren brengen. Het maken van programma's op basis van die wensen en verwachtingen is vervolgens werk voor specialisten.

**Cluster II**

is onderverdeeld in niet minder dan zeven sub-clusters, gericht op onderwijssectoren.

*Sub-cluster II.1*

houdt zich bezig met het basis- en speciaal onderwijs. Een van de vragen binnen dit sub-cluster is of en in hoeverre computertoepassingen kunnen bijdragen aan het bereiken van doelstellingen als zorgverbreding, individualisering en werken volgens plan.

*Sub-cluster II.2*

kijkt in het bijzonder naar de eerste fase van het voortgezet onderwijs (m.a.v.o., lager beroepsonderwijs, onderbouw h.a.v.o./v.w.o.). De inspanningen zijn vooral gericht op het invoeren van een breedtestrategie voor informatiekunde.

*Sub-cluster II.3*

heeft als werkterrein de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Het experimenteren met een keuzevak informatica staat bovenaan de lijst van prioriteiten.

*Sub-cluster II.4*

is er speciaal voor het lager en (kort) middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen. In verschillende sectoren binnen dit sub-cluster zal de informatietechnologie een belangrijke plaats moeten krijgen. Dat vraagt om het ontwikkelen van leerplannen en leermateriaal. Bovendien zal er programmatuur moeten komen voor soms uiterst geavanceerde apparatuur.

*Sub-cluster II.5*

heeft als aandachtsgebied het hoger beroepsonderwijs. In het kader van het I.N.S.P. kunnen concrete ontwikkelingen worden versneld door het beschikbaar stellen van inventaris en door het versterken van de infrastructuur voor het ontwikkelen van programmatuur.

*Sub-cluster II.6*

past ook in deze opsomming vanwege de gerichtheid op het agrarisch onderwijs. De activiteiten van dit sub-cluster vallen echter niet onder de bevoegdheden van het ministerie van O. en W.

*Sub-cluster II.7*

tenslotte bestrijkt het terrein van het volwassenenonderwijs. Het is onder meer de bedoeling de veranderingen binnen het jeugdonderwijs ook in te voeren in de overeenkomstige opleidingen voor volwassenen.

**Cluster III**

beweegt zich op het terrein van de nascholing. De moderne informatietechnologie is nadrukkelijk niet alleen een zaak voor de toekomstige generaties onderwijsgevenden. Ook de 'zittende' mensen krijgen (of hebben) ermee te maken. Voor hen zal er een veelheid van cursussen tot stand moeten komen.

**Cluster IV**

kijkt naar de moderne informatietechnologie binnen de initiële opleidingen voor onderwijsgevenden. De integratie van het gebruik van deze technologie binnen de verschillende vakken krijgt veel aandacht. Voor de opleidingsinstituten van docenten voor het algemeen voortgezet onderwijs moet er een basiscursus informatietechnologie tot stand komen. De scholingsinstituten zijn bovendien van apparatuur voorzien, welke ook kan worden gebruikt voor de nascholing.

**Cluster V**

is in het leven geroepen voor het onderwijsonderzoek. Voor toekomstige beleidsbeslissingen zal er behoefte zijn aan ondersteunende gegevens, bij voorbeeld over inhoudelijke behoeften binnen het onderwijs en over organisatorische voorwaarden voor het invoeren van de moderne technologie in de verschillende sectoren. Een taak van dit cluster is tevens het vertalen van de behoeften op de arbeidsmarkt in prioriteiten voor het onderwijs.

## Document 4

**Bijlage 1****Programmacoördinatoren:**

**Cluster I** *dr. L. S. J. M. Henkens*  
**Cluster II.1** *drs. B. M. Janssen*  
**Cluster II.2** *drs. M. van Krimpen*  
**Cluster II.3** *drs. R. J. Offerein*  
**Cluster II.4** *drs. D. P. M. Krins*  
**Cluster II.5** *drs. A. Kruithof*  
**Cluster II.6** *ing. J. G. Heijnen (LaVi)*  
**Cluster II.7** *drs. J. Dijkstra*  
**Cluster III** *drs. M. Tensen*  
**Cluster IV** *drs. M. Tensen*  
**Cluster V** *drs. J. J. J. Kloprogge*

**Projectmanagers:**

**Cluster I**  
*Ir. C. A. P. G. van der Mast*  
 p/a C.O.I.  
 Postbus 217  
 7500 AE ENSCHEDE

**Cluster II.1**  
*Drs. D. de Jong*  
 p/a C.O.I.  
 Postbus 217  
 7500 EA ENSCHEDE

**Cluster II.2 + II.3**  
*Ing. G. Vonk*  
 p/a C.O.I.  
 Postbus 217  
 7500 AE ENSCHEDE

**Cluster II.4**  
*J. J. Riphagen*  
 Bakkenist, Spits & Co  
 Emmaplein 5  
 1075 AW AMSTERDAM

**Cluster II.5**  
*Informaticaplatform*  
 Postbus 123  
 2501 CC 's-GRAVENHAGE

**Cluster II.7**  
*Ing. G. Vonk*  
 p/a C.O.I.  
 Postbus 217  
 7500 AE Enschede

**Cluster III (B.O.)**

*Drs. R. Stapert*  
 p/a HBO Raad  
 Postbus 123  
 2501 CC 's-Gravenhage

**Cluster III (V.O.)**

*Drs. C. W. Lyesen*  
*Lohmanlaan 83*  
*3526 XC UTRECHT*

**Cluster IV**

*Informaticaplatform*  
 Postbus 123  
 2501 CC 's-GRAVENHAGE

**Cluster V**

*Prof. C. F. van der Klauw*  
 p/a S.V.O.  
 Postbus 19050  
 2500 CB 's-GRAVENHAGE

**Projectstaf Onderwijs en Informatie-technologie**

*drs. J. I. van Deursen*  
*drs. P. J. J. van der Burg*  
*dr. L. S. J. M. Henkens*  
*mw. drs. H. H. M. Scholtes*  
*H. H. M. van Lith*  
*mw. A. F. R. Schulting-Groenestein*  
*V. B. Triebert*

## Document 5

**Bijlage 2****De minister van onderwijs en wetenschappen,**

Overwegende dat het voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van de versnelde invoering van informatietechnologie in het onderwijs, zoals vastgelegd in het Informaticastimuleringsplan, noodzakelijk is om departementale verantwoordelijkheden ten aanzien van planvorming en planuitvoering nader te regelen;

Gelet op de essentiële elementen van deze versnelde invoering met betrekking tot planvorming en planuitvoering op basis van financiële randvoorwaarden, beleidskaders en ter zake op te stellen actieplannen;

Gezien de noodzaak van de coördinatie van het beleid met betrekking tot aanschaf en beheer zowel van apparatuur als programmatuur noodzakelijk voor deze versnelde invoering;

**BESLUIT:**

- 1 Voor de duur van het Informaticastimuleringsplan is er een Departementaal Programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie (D.P.O.I.).
- 2 Voor de duur van het Informaticastimuleringsplan is er een Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie (P.S.O.I.).
- 3 Voor de duur van het Informaticastimuleringsplan wordt per cluster van activiteiten een programmacoördinator aangewezen.
4. De bevoegdheden van het Departementaal Programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie (D.P.O.I.) zijn:
  - a het dragen van de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling op het terrein van onderwijs en informatietechnologie;
  - b het coördineren (in direct overleg tussen de per beleidscluster aangewezen programmacoördinatoren en de projectstaf onderwijs en informatietechnologie) van de totale beleidsvoorbereiding van de versnelde invoering van informatietechnologie in het onderwijs (exclusief het universitaire onderwijs) binnen het beleidskader van het informaticastimuleringsplan;
  - c het doen van beleidsaanbevelingen over de financiële randvoorwaarden te stellen aan planvorming per beleids(sub)cluster per jaar;
  - d het doen van aanbevelingen over wijziging en goedkeuring van de beleids(sub)cluster door door externe projectmanagementsorganisaties opgestelde actieplannen. Het bewaken van de voortgang van de goedgekeurde projecten;
  - e het doen van aanbevelingen over het regelmatig bijstellen van uitvoerings- en financieringsplannen;
  - f de Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie is samen met het Departementaal Programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie verantwoordelijk voor:
    - clusteroverstijgende zaken
    - afstemming tussen de clusters.
- 5 Samenstelling Departementaal Programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie:
  - dr. L. S. J. M. Henkens* – programmacoördinator cluster I: Infrastructuur;
  - drs. B. M. Janssen* – programmacoördinator cluster II.1: Basis- en speciaal onderwijs;
  - drs. M. van Krimpen* – programmacoördinator cluster II.2: Eerste fase voortgezet onderwijs;
  - drs. R. J. Offerein* – programmacoördinator cluster II.3: Tweede fase voortgezet onderwijs;
  - drs. D. P. M. Krins* – programmacoördinator cluster II.4: Lager en middelbaar beroepsonderwijs;
  - drs. C. J. G. van Gageldonk* – programmacoördinator cluster II.5: Hoger beroepsonderwijs;
  - J. G. Heijnen* – programmacoördinator cluster II.6: Landbouwonderwijs;
  - drs. J. Dijkstra* – programmacoördinator cluster II.7: Onderwijs voor volwassenen;

*drs. M. Tensen* – programmacoördinator cluster III: Nascholing;  
*drs. M. Tensen* – programmacoördinator cluster IV: Initiële lerarenopleiding;  
*drs. J. J. J. Kloprogge* – programmacoördinator cluster V: Onderzoek.  
 Buitengewone leden zijn:  
*dr. J. N. L. Akkermans* – namens D.G.W.B.  
*drs. J. Geleedst* – namens D.G.V.O.  
*C. A. Fuijkschot* – namens D.G.D.I.

- 6 De bevoegdheid van de programmacoördinator bestaat uit het innemen van standpunten inzake geagendeerde D.P.O.I.-vraagstukken, met mandaat van de betrokken D.G.
- 7 De taken van de Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie zijn:
- a het voorzitten en agenderen van de vergaderingen van het Departementaal Programmamangement Onderwijs en Informatietechnologie;
  - b het ondersteunen van het Departementaal Programmamangement Onderwijs en Informatietechnologie; verzorgen van het secretariaat;
  - c het adviseren aan bewindslieden over ingediende beleidskaders, actieplannen en beheer en controle van financiële randvoorwaarden;
  - d het mede dragen van verantwoordelijkheden voor de algemene taakstelling van projectmanagement en beheersorganisaties;
  - e het coördineren van contacten met andere departementen en externe organisaties;
  - f het in samenwerking met het C.O.I. opstellen van beleidskaders en actieplannen ten behoeve van het onder haar verantwoording vallende cluster I;
  - g het voeren van correspondentie die niet tot de specifieke taak van een programmacoördinator voor een specifiek (sub)cluster behoort, alsmede in samenwerking met het C.O.I. de correspondentie over cluster I dat onder haar verantwoordelijkheid valt;
  - h het geven van ondersteuning aan programmacoördinatoren met betrekking tot technologische innovatie, hardware en software, compatibiliteit van systemen, kostenaspecten e.d.;
  - i is verantwoordelijk voor de deskundigheidsbevordering van O & W-ambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij de implementatie van de versnelde invoering van informatietechnologie in het onderwijs;
  - j het in nauwe relatie met F.E.Z. opstellen van financiële kaders; het in dat kader voeren van overleg met betrokken departementen, bedrijfsleven en advies- en overlegorganen;
  - k het in het kader van het Informaticastimuleringsplan overleg voeren met de departementen van Economische Zaken en Landbouw en Visserij over afstemming en medefinanciering van het uit te voeren beleid;
  - l het coördineren, in nader overleg met de directie Internationale Betrekkingen over inhoudelijke standpunten ten aanzien van onderwijs en informatietechnologie (exclusief universitair onderwijs), internationale organen zoals: E.E.G., O.E.C.D., O.E.C.D.-C.E.R.I., I.F.I.P., C.E.D.E.F.O.P., U.N.E.S.C.O., etc. Zij wordt geïnformeerd over lopende internationale studies en financieringsprogramma's.
- 8 De Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie is als volgt samengesteld:
- *drs. J. I. van Deursen* – Hoofd;
  - *drs. P. J. J. v.d. Burg* – Financieel-economisch adviseur, tevens plaatsvervangend hoofd;
  - *dr. L. S. J. M. Henkens* – Informatica-deskundige, tevens programmacoördinator cluster I: Infrastructuur;
  - *drs. H. H. M. Scholtes* – Onderwijskundig beleidsmedewerker;
  - *H. H. M. van Lith* – Medewerker projectenbeheer en financiële administratie;
  - *W. J. Buijs-den Dulk* – Secretaris;
  - *A. F. R. Schulting-Groenestein* – Secretaresse.
- 9 Afschrift van deze beschikking zal worden gezonden aan:
- de minister van landbouw en visserij
  - de minister van economische zaken
  - de staatssecretarissen van onderwijs en wetenschappen
  - de secretaris-generaal en plv. secretarissen-generaal
  - de directeuren-generaal
  - de plv. inspecteur-generaal
  - de directeuren
  - de Algemene Rekenkamer
  - de in deze beschikking genoemden.

w.g.

(*drs. W. J. Deetman*)

*Document 6***Voorwoord**

Het Informatica-Stimuleringsplan (INSP) vindt vorm in beleidskaders, actieplannen en projecten. Is in voorgaande delen van de PSOI-reeks aandacht besteed aan deze eerste twee, in het thans voorliggende nummer staat de meest concrete eenheid waarin het INSP zich manifesteert, het project, centraal. Het bevat een beknopt overzicht van alle goedgekeurde INSP-onderwijsprojecten per 1 september 1986, waarbij m.n. informatie wordt verschaft over doelstelling en inhoud.

Het de publicatie ervan hoopt de PSOI twee doelen te bereiken:

Enerzijds het inlichten van een breder forum over de concrete INSP-activiteiten van dit moment. De informatie over projectdoelen en inhoud draagt ons inziens bij tot een verduidelijking van het gevoerde beleid terzake.

Anderzijds het bevorderen van een kruisbestuiving tussen de projecten van de diverse clusters. Projectdoelen en inhoud van het ene cluster kunnen een inspiratiebron zijn voor projectvoorstellen van andere clusters.

Per project wordt steeds de volgende informatie verstrekt;

- het cluster waar het project in thuishoort;
- het actieplan op basis waarvan het project is voorgesteld;
- het nummer en de naam van het project;
- de geplande looptijd;
- de status van het project;
- het doel;
- een korte inhoudsomschrijving;
- de raming van de kosten en een planning van de uitgaven;

De meeste projecten worden volledig gefinancierd uit INSP-gelden (O&W en EZ). Voor een aantal projecten is een financiële bijdrage gegeven uit andere onderwijsbudgetten.

Het voornemen bestaat om deze inventarisatie één keer per jaar te actualiseren.

Financieel stafmedewerker PSOI  
(tevens eindverantwoordelijk voor  
het geautomatiseerde projectenbestand)

drs. J.C. Brants.



*Document 7*

## CONCEPT beleidsnotitie OPSTAP

2E VERSIE (T.B.V. DPOI E.A.) D.D. 20 OKTOBER 1987

## 1. INLEIDING

In de beleidsnotitie "De aanpak van de OPSTAP-operatie rond informatietechnologie in het onderwijs" die ik in mei 1986 aan de Tweede Kamer der Staten Generaal heb gezonden (brief P30I-B.87212 d.d. 2 mei 1987) heb ik aangekondigd een invoeringsplan voor de OPSTAP-operatie te zullen maken.

Het INSP is nu bijna beëindigd: in die periode (1984 t/m 1988) is een breed scala van activiteiten en ontwikkelingen gestimuleerd met het oog op een versnelde invoering van informatietechnologie in het onderwijs, met hoogste prioriteit voor het beroepsonderwijs. Het INSP heeft voor een onorthodoxe aanpak gekozen. Die aanpak blijkt tot resultaten te hebben geleid. Op grote schaal is apparatuur verstrekt en is programmatuur en lesstof ontwikkeld, uitgetoetst en in het onderwijs verspreid. Uit alle betrokken onderwijssectoren hebben leerkrachten deelgenomen aan nascholingsactiviteiten.

Het INSP eindigt, maar verworvenheden en deskundigheid mogen niet verloren gaan. Verder moeten we ons realiseren dat we met de nieuwe informatietechnologie nog maar aan het begin van de ontwikkeling staan. Bovendien heeft de computer nog geen goede plaats gekregen in het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs. Derhalve acht ik verdergaande stimulering van de onderwijsontwikkeling gewenst.

Daarom streef ik na:

- het toegankelijk maken en verspreiden van de verworvenheden van het INSP, met het oog op een breder gebruik ervan in het onderwijs;
- het mogelijk maken van verdergaande onderwijsontwikkeling op het gebied van nieuwe informatietechnologie.

Om dit te bereiken zullen:

- de scholen voor primair en voortgezet onderwijs door een verhoging van de bekostigingsnormen in staat worden gesteld apparatuur en programmatuur aan te schaffen;
- onderwijsontwikkelingsprojecten voor een bepaalde periode worden gestart voor het primair onderwijs, het AVO/VWO (inclusief de niet beroepsgerichte vakken in het LBO) en het beroepsonderwijs.

Planopstelling en coördinatie van de uitvoering van deze ontwikkelingsactiviteiten zal geschieden onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep IT waarin de landelijke pedagogische centra en de specifieke verzorgingsinstellingen zijn vertegenwoordigd.

Aan het hoger beroepsonderwijs wordt in deze notitie geen aandacht besteed omdat de voornemens voor deze sector kort geleden in de notitie SURF-HBO in ontwerp zijn gepresenteerd.

De voornemens met betrekking tot het basisonderwijs, waarover ik een notitie heb toegezegd bij de bespreking met de Vaste Kamer Commissie over de voortgangrapportage INSP 1986, heb ik in deze beleidsnotitie verwerkt.

Deze beleidsnotitie heeft in het algemeen betrekking op de periode van januari 1989 tot en met december 1992. In deze notitie zullen de uitgangspunten worden geformuleerd die kaderstellend zijn voor de activiteiten die in die periode plaatsvinden.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- sectoroverstijgende aandachtsgebieden (hoofdstuk 2);
- inhoudelijke uitgangspunten per sector (hoofdstuk 3);
- het organisatorisch kader (hoofdstuk 4);
- het financiële kader (hoofdstuk 5);

In hoofdstuk 6 wordt aangegeven welke stappen op korte termijn moeten worden ondernomen om deze voornemens tot uitvoering te brengen.

De minister van Onderwijs  
en Wetenschappen

(drs. W.J. Deetman)

Samenvatting  
stappenschema-  
procesanalyse voor  
wat betreft de analy-  
serende fasen

### 2.3 VOORBEREIDING OP DE INVENTARISATIE EN WEERGAVE VAN PROCESSEN EN ELEMENTEN

De inventarisatie en weergave van processen en elementen baseert u op het verzamelde ruwe onderzoekmateriaal. U bent daarbij op zoek naar speciaal die data die uitsluitend geven over de precieze beleidsinhoud in relatie tot de context van het beleid. De gezochte data hebben respectievelijk betrekking op de veldprocessen en de daarbij betrokken actoren (stap 3), de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie en de overige daarbij betrokken actoren (stap 4), de beleidscontext (stap 5 op basis van de stappen 3 en 4), de beleidsinhoud (de stappen 6 en 7) en de beleidsinhoud in de beleidscontext (stap 8 op basis van de stappen 3 t/m 8).

Als steun vermelden wij nog dat er vanuit rijksoptiek twee relevante veldprocessen kunnen worden onderscheiden.

Soms zult u hetzelfde materiaal voor verschillende stappen nodig hebben. Vooral voor het verrichten van stap 3, stap 4, stap 6 en stap 7 moet u de benodigde data rechtstreeks uit het ruwe onderzoekmateriaal halen. Wij adviseren u het ruwe onderzoekmateriaal in zijn geheel door te nemen voordat u aan stap 3 begint. U kunt dan inventariseren en aantekenen waar de voor iedere stap relevante data zich bevinden. Ook kunt u bij deze gelegenheid samenvattingen maken. Een groot voordeel van deze werkwijze is gelegen in het feit dat u overzicht verwerft voordat u de details per stap uitwerkt.

### 3 De uitwerking van de voorbeeldopdrachten

De gevraagde uitwerkingen vertegenwoordigen drie verschillende niveaus van procesanalyse. Een heel globale in de samenvatting (paragraaf 3.1). Een enigszins gedetailleerde in het overzicht van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage (paragraaf 3.2) en een gedetailleerde voor zover het de uitwerking van opdracht 2 in paragraaf 3.3 betreft.

Het voorbeelddossiermateriaal is erg beknopt. Doordat wij over meer achtergrondinformatie beschikken, kan het zijn dat er in de volgende paragrafen aspecten worden aangeroerd en verbanden worden gelegd die uw uitwerkingen op basis van het voorbeelddossier te boven gaan. De voorbeeldrapportage is echter wel representatief voor het niveau van uitwerking dat u idealiter aan de opdrachten geeft op basis van het werkdossier. Nu volgt onze rapportage als voorbeelduitwerking. In de kantlijn vindt u in de vorm van studeeraanwijzingen de ook in uw uitwerkingen vereiste verwijzingen naar de betreffende documenten.

#### **Stimulering van informatietechnologie in het onderwijs**

Een overzicht van het beleid op grond van de onderwijsbijlage van het Informaticastimuleringsplan

Den Haag, 16 februari 1988

Door J. Jansen

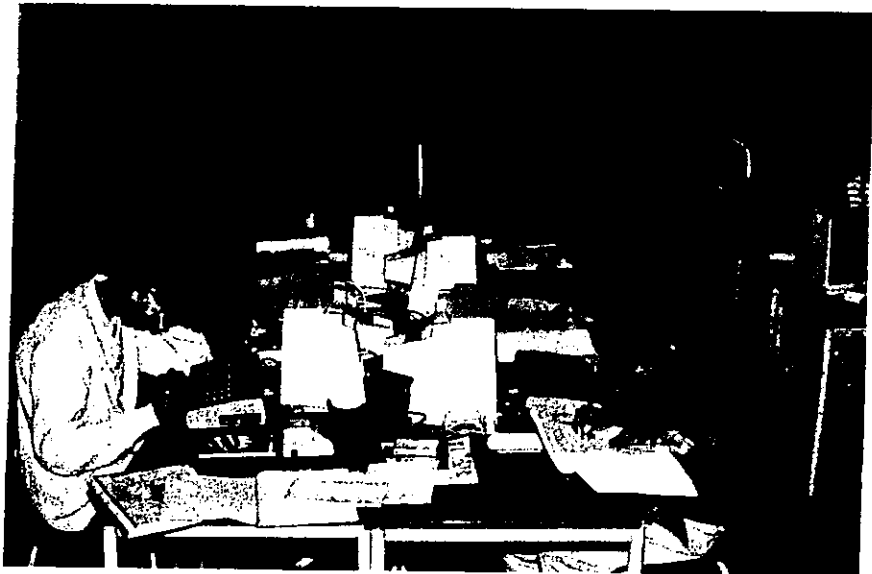
In opdracht van DPOI

## 3.1 INLEIDING EN SAMENVATTING

De samenleving kan als een samenspel van processen worden beschouwd. In een aantal van die processen is in de afgelopen jaren een technologische ontwikkeling opgetreden. De verandering heeft betrekking op de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie; een technologie die zich in het laatste decennium sterk heeft ontwikkeld.

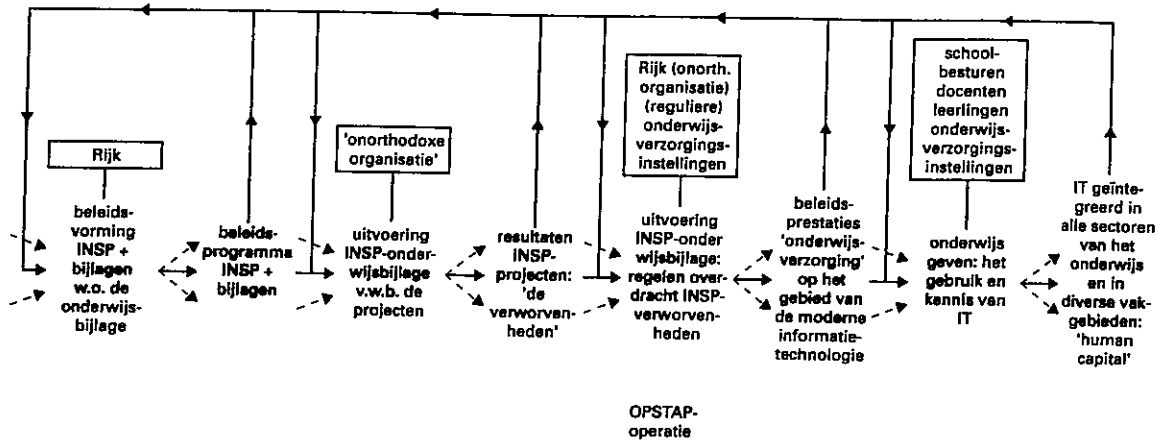
Zie document 1 en verder op basis van achtergrondinformatie.

In sommige maatschappelijke processen bleef de opkomst van de informatietechnologie, zowel wat hardware als wat software betreft, achter bij de verwachtingen die de regering van de toepassingsmogelijkheden had op basis van internationale vergelijking. Dit was voor de regering aanleiding om het zogenaamde Informaticastimuleringsplan (afgekort INSP) op te stellen. Met dit plan beoogde de regering de achterstand op het gebied van de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie in de relevante gebieden en processen weg te werken. Tot de relevante processen werd ten tijde van het ontstaan van het INSP ook het onderwijs gerekend. De thans in uitvoering zijnde onderwijsbijlage van het INSP is speciaal gericht op de kennis en het gebruik van de moderne informatietechnologie (in de figuren afgekort tot IT) in het onderwijs. *Einddoel* van de onderwijsbijlage is de integratie van de moderne informatietechnologie in alle sectoren van het onderwijs en in diverse vakgebieden met een zekere nadruk op het beroepsonderwijs. Het einddoel van de onderwijsbijlage kan in het licht van het einddoel van het INSP op zich weer als een tussendoel worden aangemerkt. Wij beperken ons verder tot het beleid dat in de onderwijsbijlage is verwoord.



De integratie van de moderne informatietechnologie in alle sectoren van het onderwijs als einddoel

<p>Zie de tweede helft van document 1 en verder op basis van achtergrondinformatie.</p>	<p>De onderwijsbijlage voorziet op <i>korte termijn</i> in het uitvoeren van verkennende informaticaprojecten in een onorthodoxe beleidsorganisatie. De projecten zijn erop gericht de mogelijkheden en onmogelijkheden van de moderne informatietechnologie in het onderwijs te verkennen. (In ambtelijk taalgebruik worden de bruikbare inzichten en produkten aangeduid als 'de verworvenheden'.) Hierbij is de rijksoverheid de centrale actor. Voor de onorthodoxe structuur is gekozen omdat de rijksactoren meenden dat de gedecentraliseerde reguliere structuren in eerste instantie niet de vereiste deskundigheid zouden bezitten.</p>
<p>Zie document 2, tweede helft en document 7.</p>	<p>Op een <i>langere termijn</i> voorziet het beleid in het op brede schaal introduceren van de 'verworvenheden' in alle sectoren van het onderwijsveld, bestaande uit scholen, schoolbesturen, docenten en onderwijsontvangenden met een zekere nadruk op het beroepsonderwijs. De reguliere onderwijsverzorgingsstructuur bestaat uit instellingen die een dienstverlenende of ondersteunende rol vervullen ten opzichte van de scholen, schoolbesturen en docenten. Voorbeelden zijn de bekende toetsontwikkellende instelling crto en de Stichting Leerplanontwikkeling. Er zijn ook uitgeverijen die hun activiteiten richten op het onderwijs.</p>
<p>Achtergrondinformatie die u kunt inventariseren door bijvoorbeeld te spreken met enkele actoren op het ministerie. Zie document 1, tweede helft van document 2 en document 7. Zie document 2 en document 7.</p>	<p>De scholen en schoolbesturen beschikken, sinds de schoolstrijd in het begin van deze eeuw, over een vrij grote autonomie waarin het ministerie van onderwijs en wetenschappen niet zonder meer kan en wil treden. Onder andere daardoor vervult de reguliere onderwijsverzorgingsstructuur een belangrijke rol als intermediair tussen rijksoverheid en het onderwijsveld. Op de <i>middellange termijn</i> voorziet het beleid dan ook in het overbrengen van de kennis en ervaringen uit de projecten (de 'verworvenheden') op de reguliere onderwijsverzorgingsstructuur die op langere termijn de brede invoering in het onderwijsveld moet bewerkstelligen.</p> <p>Dit betekent dat het beleid op grond van de onderwijsbijlage vanuit rijks-optiek bezien twee uitvoeringsprocessen kent:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Uitvoering INSP-onderwijsbijlage voor wat betreft de projecten.</li> <li>2 Uitvoering INSP-onderwijsbijlage voor wat betreft de regeling van de overdracht van de INSP-verworvenheden.</li> </ol>
<p>Zie document 1, 2 en 7.</p>	<p>De overdracht van de 'verworvenheden' op de reguliere structuur en de feitelijke invoering op brede schaal in het onderwijsveld worden aangeduid met de term OPSTAP-operatie. De OPSTAP-operatie bestaat dus uit twee processen: het tweede uitvoeringsproces van de INSP-onderwijsbijlage en de invoering op brede schaal van de moderne informatietechnologie in het onderwijsveld. Bij dit laatste proces zijn de onderwijsverzorgingsinstellingen, de schoolbesturen, de docenten en de onderwijsontvangenden de belangrijkste actoren.</p> <p>We tekenen de processen als driehoeken, de elementen als cirkels en de actoren als rechthoeken. Het beleid op basis van de INSP-onderwijsbijlage en de bijbehorende beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en overige actoren kunnen als volgt worden weergegeven:</p>



FIGUUR 2.1

Globaal overzicht van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage en de bijbehorende beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en overige actoren

Zie document 7.

De naam van het in document 7 aangekondigde invoeringsplan luidt: Invoeringsnota.

Op het moment dat de laatste projecten van het eerste uitvoeringsproces worden afgerond, wordt in het tweede uitvoeringsproces gewerkt aan het regelen van de overdracht van de INSP-verworvenheden. Zaken als de formele taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiering (ten aanzien van de door de reguliere structuur te verrichten werkzaamheden) worden daarbij neergelegd in een door de minister van onderwijs en wetenschappen aangekondigde Invoeringsnota.

Wij hebben de beleidsinhoud in relatie tot de bijbehorende beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en overige actoren (= de beleidscontext) onderscheiden en geanalyseerd voor zover zij betrekking hebben op de stimulering door de overheid van het gebruik van informatietechnologie in het onderwijs. Paragraaf 3.2 geeft een meer gedetailleerd beeld van het een en ander. In paragraaf 3.3 wordt de fase waarin de projecten worden uitgevoerd nader bekeken.

### 3.2 HET BELEID OP BASIS VAN DE INSP-ONDERWIJSBIJLAGE

In de volgende paragrafen bespreken wij het beleid meer in detail. Wij bespreken ieder proces afzonderlijk door deze te benoemen (onder a) en vervolgens de belangrijkste inputs in het proces (onder b), de belangrijkste outputs van het proces (onder c) en de belangrijkste betrokken actoren (onder d) te beschrijven.

#### 3.2.1 De processen in het beleidsveld

Zie document 1 en document 7.

In dit eerste proces is flink wat achtergrondinformatie verwerkt rond de rol van de onderwijsverzorgingsinstellingen en de in leermiddelen gespecialiseerde uitgeverijen.

De eindtermen van de INSP-onderwijsbijlage zijn gericht op beïnvloeding van twee veldprocessen:

1a Het eerste veldproces betreft de dienstverlening/advisering ('verzorging') van het onderwijsveld door de verzorgingsinstellingen en de in leermiddelen gespecialiseerde commerciële uitgeverijen.

1b De belangrijkste inputs in het proces zijn de beleidsprogramma's en de beleidsmiddelen (vooral van het ministerie van onderwijs en wetenschappen). Vanzelfsprekend zijn er inputs zoals de werknemers en hun deskundigheid. Deze vanzelfsprekende inputs vermelden wij niet iedere keer.

1c De 'verzorging' resulteert in belangwekkende elementen zoals – per onderwijssector en per vakgebied – de adviezen betreffende de onderwijsprogramma's, de onderwijsmethodieken, de onderwijshulpmiddelen en cursussen op het gebied van nascholing en deskundigheidsbevordering.

1d De belangrijkste betrokken actoren zijn de onderwijsverzorgingsinstellingen, de uitgevers die zich specialiseren in leermiddelen; de schoolbesturen en de docenten (die hun wensen in het proces inbrengen). Als gevolg van de relatief autonome positie van de onderwijsverzorgingsinstellingen speelt het ministerie van onderwijs en wetenschappen in directe zin geen grote rol in het proces. Natuurlijk is er wel sprake van beïnvloeding via (de interacties rond) de beleidsprogramma's en beleidsmiddelen van het ministerie, die belangrijke inputs in het proces vormen.

Zie document 1 en document 7.

De beoogde beïnvloeding van dit veldproces vormt een belangrijk tussen-doel. In de onderwijsbijlage wordt ervan uitgegaan dat de einddoelen van het beleid slechts bereikbaar zijn indien er adequate dienstverlening op het gebied van de moderne informatietechnologie wordt aangeboden.

Zie de tweede helft van document 1.

Adequate 'verzorging' houdt in dat de onderwijsverzorgingsinstellingen en de in leermiddelen gespecialiseerde uitgeverijen het aspect moderne informatietechnologie in de dienstverlenende programma's opnemen en dat zij dit programma bovendien uitbreiden met een tak, gericht op de ontwikkeling en uniformering van software, courseware en hardware. Deze outputs van het eerste veldproces zijn gericht op de integratie van de moderne informatietechnologie in het onderwijsveld. Deze beoogde outputs kunnen worden opgevat als te realiseren inputs in het tweede veldproces dat wij onderscheiden:

Zie document 1 en document 7.

2a Het tweede veldproces betreft de wijze waarop en de mate waarin scholen, schoolbesturen, docenten en onderwijsontvangers gebruik maken van de beschikbare adviezen ten aanzien van de onderwijsprogramma's, de onderwijsmethodieken, de onderwijshulpmiddelen en het cursusaanbod rond (na)scholing en deskundigheidsbevordering. Het gebruik van de bedoelde adviezen, hulpmiddelen en methodieken betekent dikwijls de introductie van innovaties in onderwijssectoren en -vakgebieden.

2b Tot de belangrijkste inputs behoren de outputs van het eerste veldproces, dat wil zeggen: het aanbod van adviezen ten aanzien van onderwijsprogramma's, de onderwijsmethodieken, de onderwijshulpmiddelen en het cursusaanbod rond (na)scholing en deskundigheidsbevordering. Verder vormen de beleidsprogramma's en de beleidsmiddelen van het ministerie van onderwijs en wetenschappen belangrijke inputs in het proces. Ten slotte spelen (niet nader te specificeren) inputs als de werkdruk van de docenten en dergelijke mee.

2c De output van dit veldproces betreft de situatie op het gebied van de 'verzorging' van het onderwijsveld en de situatie op het gebied van de integratie van door de onderwijsverzorgingsinstellingen ontwikkelde innovaties per onderwijssector en per vakgebied.

2d De belangrijkste actoren in dit veldproces (het onderwijs geven in de praktijk) zijn de schoolbesturen, de docenten en de onderwijsontvangers.

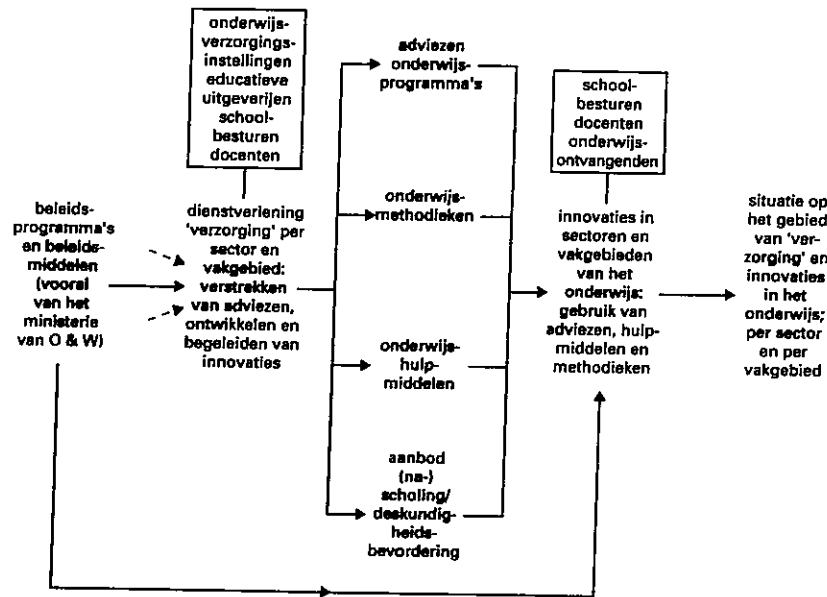
Zie de tweede helft van document 1.

De einddoelen van de INSP-onderwijsbijlage zijn geformuleerd in termen van de outputs van het tweede veldproces. Het einddoel luidt: het creëren van human-capital in en op basis van het onderwijs. Dit einddoel wordt bereikbaar geacht door, na een beïnvloeding van het voorafgaande veldproces, te streven naar het wegwerken van de achterstandssituatie op het gebied van de integratie van de moderne informatietechnologie in het onderwijs.

In de onderwijsbijlage wordt ervan uitgegaan dat zulks alleen mogelijk is wanneer de beoogde veranderingen in het eerste veldproces worden gerealiseerd.

Uiteraard vormt deze paragraaf de rapportage van stap 3 van de procesanalyse.

Op basis van de bespreking van de beide veldprocessen kunnen wij een overzicht schetsen van het beleidsveld (de terloops behandelde doelen en de middelen worden in paragraaf 3.2.3 in de figuren opgenomen):



FIGUUR 2.2

De veldprocessen van de INSP-onderwijsbijlage en de bijbehorende elementen en actoren

### 3.2.2 De beleidsvorming en -uitvoering rond de INSP-onderwijsbijlage

In het voorbereidingsproces dat aan het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen voorafging, kunnen een aantal deelprocessen worden onderscheiden: 1a Het ambtelijke voorbereidingsproces. Het informaticastimuleringsbeleid wordt vanuit meerdere ministeries gevoerd waarbij de accenten in de respectievelijke bijlagen van het Informaticastimuleringsplan zijn neergelegd. De ambtelijke voorbereiding heeft dan ook een interdepartementaal karakter.

1b Belangrijke inputs in het proces zijn de knelpuntenrapportages, de coördinatie documenten en de voortgangsrapportages. Daarnaast zijn er natuurlijk personele inputs vanuit de betrokken ministeries; deze nemen wij niet op in de figuren omdat zij vanzelfsprekend zijn.

1c Het ambtelijk voorbereidingsproces kent als belangrijkste outputs de concepten van het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen en de vanuit ambtelijke optiek noodzakelijk geachte wijzigingsvoorstellen tijdens de beleidsvoering.

1d Als centrale actor kan de Interdepartementale Commissie Informatiebeleid (afgekort ICi) worden genoemd. Deze actor is samengesteld uit ambtelijke delegaties uit de betrokken ministeries.

Zie document 1 en de tweede helft van document 2.

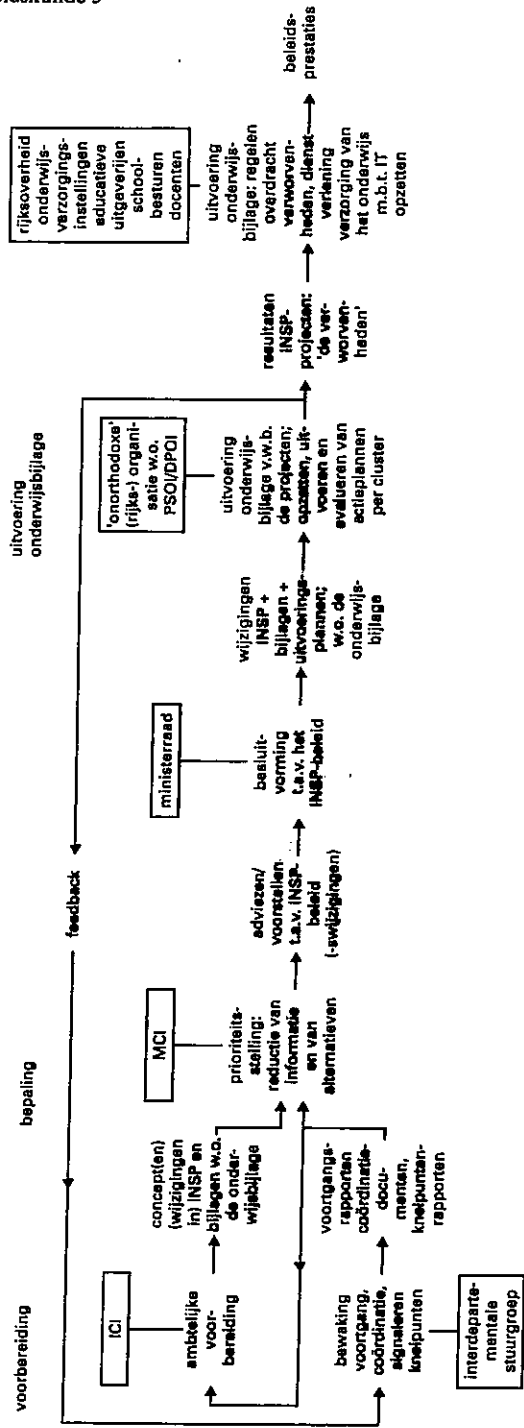


- Zie de tweede helft van document 2.
- 2a Het tweede proces dat wij kunnen onderscheiden is de coördinatie en voortgangsbewaking en de signalering van knelpunten rond de vorming en uitvoering van het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen (waaronder de onderwijsbijlage).
- 2b De meeste relevante inputs in dit proces worden gevormd door de feedback die informatie bevat omtrent de uitvoering van het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen.
- 2c De outputs van het proces zijn de knelpuntenrapporten, de coördinatie-documenten en de voortgangsrapportages.
- 2d De meest invloedrijke actor is de interdepartementale stuurgroep. In deze stuurgroep hebben ambtenaren zitting van de departementen van onderwijs en wetenschappen, van economische zaken, van landbouw en visserij en van binnenlandse zaken. Bovendien hebben enkele medewerkers van de PTT zitting in de stuurgroep.
- Een derde proces dat wij kunnen onderscheiden ligt op de grens tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling.
- U weet uit de cursus Beleidskunde 1 dat deze grens dikwijls niet scherp is.
- 3a Het derde proces betreft een fase van prioriteitsstelling. Het gaat daarbij om een reductie van informatie en alternatieven.
- 3b De inputs in dit proces worden gevormd door de outputs van de vorige twee processen, te weten de concepten van het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen, de voortgangsrapportages, de coördinatie-documenten en de knelpuntenrapporten.
- Zie document 2.
- 3c De outputs worden gevormd door adviezen en voorstellen ten aanzien van het INSP-beleid en wijzigingen daarin. De voorstellen dienen als voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad.
- 3d De meest reputable actor is de Ministeriële Commissie Informatiebeleid. Voorzitter is de minister-president.
- Ten slotte kunnen we in de beleidsvorming een vierde proces onderscheiden. In dit proces wordt het beleid ook vastgesteld:
- Zie document 1 en document 2.
- 4a Het vierde proces betreft de officiële besluitvorming ten aanzien van het INSP-beleid.
- 4b De belangrijkste inputs in dit proces zijn de adviezen/voorstellen ten aanzien van (de) INSP-beleid(swijzigingen). Deze input is een produkt uit het derde door ons onderscheiden proces. Verder spelen inputs vanuit de Centrale Commissie Onderwijsoverleg en diverse adviezen van adviesorganen een (beperkte) rol; wij nemen deze niet op in de figuren.
- Zie de eerste helft van document 1.
- 4c De outputs van dit proces zijn de officiële beleidsdocumenten: dit zijn het Informaticastimuleringsplan en de bijlagen. Ook tussentijdse officiële beleidswijzigingen behoren tot de outputs van dit proces.
- 4d De actor in dit proces is de ministerraad. Binnen de ministerraad treden in het kader van dit beleid de ministers van de betrokken departementen en de minister-president naar voren.
- Zoals wij al eerder hebben vermeld onderscheiden wij twee deelprocessen in de beleidsuitvoering:
- Zie document 2 en 4 en vooral de documenten 5 en 6.
- 5a Het eerste uitvoeringsproces betreft de uitvoering van de INSP-onderwijsbijlage voor wat betreft de projecten.
- 5b De inputs in dit proces zijn de INSP-onderwijsbijlage en de bijbehorende financiën.

- Zie de tweede helft van document 1.
- Zie ook de documenten 4 en 5.
- Zie de documenten 1, 2 en 5.
- Zie document 1 en vooral document 7.
- Zie ook paragraaf 3.4.
- Zie de tweede helft van document 1 en document 7.  
Deze stap betreft de rapportage van de uitvoering van stap 4 van de procesanalyse.
- 5c De outputs van het eerste door ons onderscheiden uitvoeringsproces zijn de resultaten van de INSP-projecten. De INSP-projecten worden afgesloten met een evaluatierapport per project. In deze rapporten worden de verworvenheden per project aangegeven.
- 5d De INSP-projecten worden uitgevoerd in een voor het ministerie van onderwijs en wetenschappen ongebruikelijke organisatie. De spil van deze onorthodoxe projectorganisatie is de Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie (afgekort: de PSOI). Dit organisatieonderdeel valt onder de directeur-generaal van het Wetenschapsbeleid en is voor de duur van het Informaticastimuleringsplan in het leven geroepen. Dit geldt ook voor het departementaal programmamanagement Onderwijs en Informatietechnologie (afgekort: het DPOI). In dit DPOI initiëren en begeleiden departementale projectcoördinatoren samen met deskundigen van buiten het ministerie (de projectmanagers) de uit te voeren projecten. Ieder project kent een projectleider. De uitvoering van de projecten vindt soms plaats door particuliere organisaties of door organisaties die een tussenpositie tussen overheid en bedrijfsleven innemen. Meer informatie over de onorthodoxe beleidsorganisatie tijdens het eerste door ons onderscheiden uitvoeringsproces vindt u in paragraaf 3.3.
- Het doel dat met het eerste door ons onderscheiden uitvoeringsproces wordt nagestreefd, is het inventariserend onderzoeken van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van de moderne informatietechnologie in het onderwijs. Deze doelstelling wordt nagestreefd door het uitvoeren van gerichte projecten op kleine schaal. Daartoe is de som van 1.7 miljard gulden beschikbaar gesteld. Dit eerste uitvoeringsproces wordt belangrijk geacht voor het verloop van het tweede uitvoeringsproces:
- 6a Het tweede uitvoeringsproces betreft de wijze waarop de 'verworvenheden' uit de periode van de INSP-projecten worden omgezet in onderwijsverzorgingsprogramma's op het gebied van de moderne informatietechnologie.
- 6b De meest relevante inputs in dit proces zijn de resultaten, 'de verworvenheden' van de in het kader van de onderwijsbijlage uitgevoerde projecten.
- 6c Belangrijke outputs van dit proces zijn de onderwijsverzorgingsprogramma's op het gebied van de moderne informatietechnologie.
- 6d In de eerste fase van dit proces (waarin de zogenaamde Invoeringsnota wordt opgesteld) is sprake van deelname van zowel het ministerie van onderwijs en wetenschappen als van de onderwijsverzorgingsinstellingen. Bij de uitvoering van de Invoeringsnota (= het daadwerkelijk opnemen van het aspect van de moderne informatietechnologie in het onderwijs) zijn hoofdzakelijk de onderwijsverzorgingsinstellingen, de uitgeverijen die zijn gespecialiseerd in leermiddelen, de schoolbesturen en de docenten betrokken.
- Doelstelling van dit tweede uitvoeringsproces is het voorzien in de 'adequate' onderwijsverzorging op het gebied van de moderne informatietechnologie. Het bereiken van deze doelstelling wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor de beoogde beïnvloeding van het eerste veldproces dat wij hebben onderscheiden (zie paragraaf 3.2.1).
- Op basis van het voorgaande kunnen wij nu een overzicht geven van de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie en de overige betrokken actoren.

FIGUUR 2.3

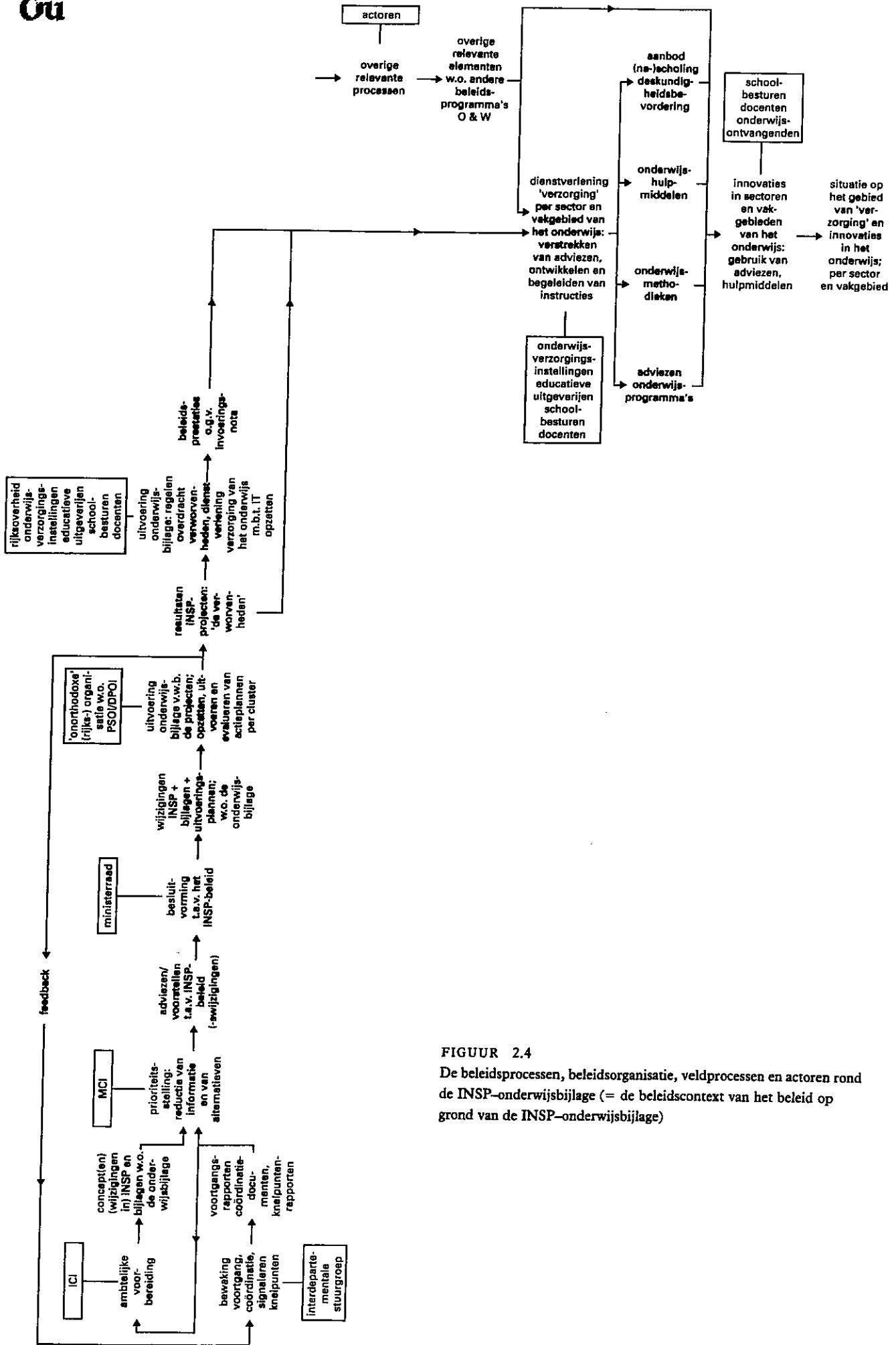
De beleidsvorming, beleidsorganisatie, actoren rond de INSP-onderwijsbijlage en (in hoofdlijnen) de uitvoering van de INSP-onderwijsbijlage



3.2.3 Een overzicht van de context van het beleid

In deze paragraaf zijn tot op dit moment twee overzichten gegeven van respectievelijk de veldprocessen en actoren en van de beleidsprocessen, beleidsorganisatie en actoren. De overheid tracht met de inhoud van haar beleid en haar activiteiten in beleidsprocessen het verloop van bepaalde veldprocessen te beïnvloeden. Met het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage tracht de overheid de in figuur 2 geschetste veldprocessen en actoren te beïnvloeden. De context van het betreffende beleid kan daarom in zijn onderlinge verband in een figuur worden gepresenteerd. Wanneer wij figuur 3 koppelen aan de beoogde veldprocessen uit figuur 2, verkrijgen wij het bedoelde overzicht:

Dit betreft de rapportage van stap 5 van de procesanalyse, die verricht kan worden op basis van de voorafgaande stappen.



FIGUUR 2.4  
De beleidsprocessen, beleidsorganisatie, veldprocessen en actoren rond de INSP-onderwijsbijlage (= de beleidscontext van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage)

### 3.2.4 De inhoud van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage

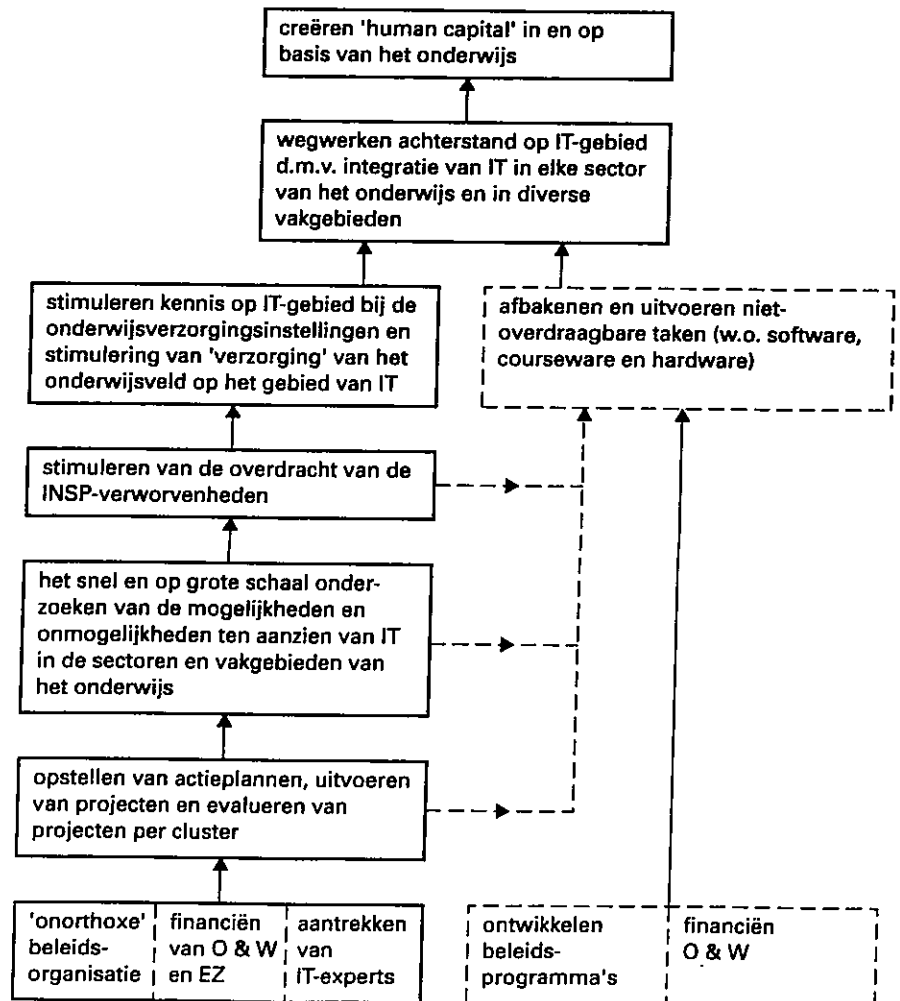
We kunnen nu in het overzichtsfiguur aangeven wat de overheid nu precies wil beïnvloeden in de veldprocessen en waarmee zij de beoogde veranderingen denkt te kunnen bereiken. De *doelen* zoals zij voorkomen in en op grond van de onderwijsbijlage kunnen worden opgevat als beoogde veranderingen in de veldprocessen. De *middelen* waarmee de overheid dit tracht te bereiken, worden in de uitvoeringsprocessen van het beleid ingezet om de beoogde veranderingen in de veldprocessen te bewerkstelligen. Er is dus een logisch verband tussen de beoogde inzet van de in de uitvoeringsprocessen te realiseren middelen en de beoogde beïnvloeding van de veldprocessen. De te realiseren middelen kunnen worden opgevat als beoogde outputs (te realiseren tussendoelen) van de uitvoeringsprocessen en dus (zie figuur 2.4) als beoogde inputs in de veldprocessen.

Het opstellen en rapporteren van een doelboom is niet kenmerkend voor de procesanalyse, maar vormt wel een eenvoudig en overzichtelijk hulpmiddel.

De doelen en middelen maken deel uit van de *beleidsinhoud* en zijn in grote lijnen al in het voorafgaande genoemd. De doelen en middelen zijn niet erg precies omschreven in het voorbeeldossier (zie paragraaf 2), waardoor wij in dit stadium niet veel toe kunnen voegen aan hetgeen eerder is vermeld. komen in het ruwe onderzoekmateriaal, is dit de fase van de procesanalyse waarin u de voorafgaande rapportage op dit punt detailleert. Idealiter merkt u nu een informatietekort op en gaat u opnieuw zoeken om in deze leemte te voorzien. In een overzicht van de doelen en de middelen er als volgt uitzien:

FIGUUR 2.5

Doelboom van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage



Zie de tweede helft van document 1. Verder dient als basis de achtergrondinformatie verkregen in gesprekken.

Deze paragraaf vormt de rapportage van de stappen 6, 7 en 8 van de procesanalyse.

In deze doelboom komt een tak voor die bijzondere aandacht vergt omdat deze niet expliciet in de onderwijsbijlage voorkomt.

Bijzondere aandacht is op zijn plaats voor het in de onderwijsbijlage vermelde doel: 'Het tot stand brengen van een infrastructuur voor programmaontwikkeling ten behoeve van het onderwijs'. Aanvankelijk is het de bedoeling geweest dit doel al geheel in het eerste uitvoeringsproces te bereiken. Gaandeweg dit proces en bij het begin van het tweede uitvoeringsproces is bij de betrokken actoren de opvatting ontstaan dat dit niet in voldoende mate realiseerbaar is en dat inspanningen op dit gebied van de zijde van de rijksoverheid ook op de wat langere termijn noodzakelijk blijven. Aanleiding vormde het feit dat educatieve uitgeverijen rond het jaar 1987 weinig brood zagen in software- en courseware-ontwikkeling voor het onderwijs. Bovendien is het inzicht gegroeid dat er taken zijn die niet door de verzorgingsinstellingen verricht kunnen worden op de voorwaarden die de rijksoverheid wenst. De beleidscontext is aan deze recente denkbeelden aangepast en onderin figuur 2.6 ziet u dan ook dat er een proces is waarin de zogenaamde niet-overdraagbare taken, waaronder gerichte inspanningen op software-, courseware- en hardware-gebied, ook in de toekomst met de rijksoverheid als de centrale actor zullen worden verricht.

Figuur 2.6 is vergelijkbaar met figuur 2.4. In figuur 2.6 op pagina 70 zijn de doelen verwerkt in termen van de te beïnvloeden veldprocessen en zijn de middelen opgenomen als te realiseren beleidsprestaties.

In paragraaf 3.3 gaan we het eerste uitvoeringsproces uiteenrafelen. In paragraaf 3.4 leggen we ons toe op het tweede uitvoeringsproces dat nog moet worden uitgewerkt en ingevuld: de totstandkoming van de Invoeringsnota.

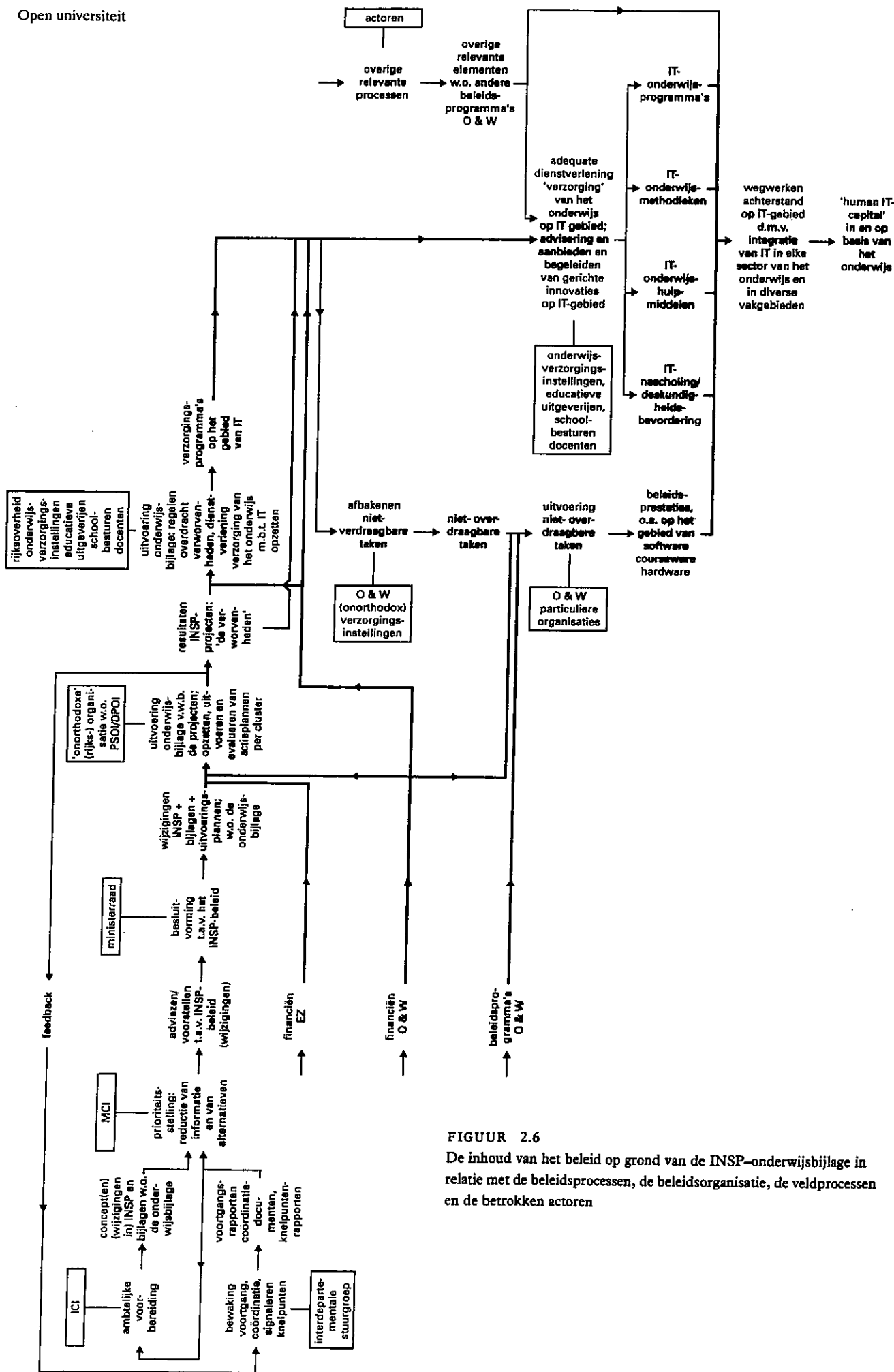
### 3.3 DE UITVOERING VAN DE INSP-ONDERWIJSBIJLAGE VOOR WAT BETREFT DE PROJECTEN

In deze paragraaf wordt gerapporteerd over de uitvoering van de facultatieve stap 9 van de procesanalyse. Stap 9 betreft het naar behoefte verder uiteenrafelen en beschouwen op een lager niveau van abstractie van een eerder onderscheiden proces. De uitvoering van de opdracht vergt het gebruik van deze facultatieve stap.

In het eerste uitvoeringsproces, dat in de figuren 2.3 en 2.4 wordt onderscheiden, worden in een onorthodoxe beleidsorganisatie projecten uitgevoerd en beoordeeld. Dit gebeurt in vijf zogenaamde maatregelclusters. Per cluster zijn actieplannen opgesteld waarin de uit te voeren projecten zijn opgenomen. Het eerste deelproces dat wij onderscheiden:

- 1a Het opstellen van actieplannen per cluster.
- 1b De centrale inputs in dit proces zijn de onderwijsbijlage en de financiële middelen.
- 1c De output bestaat uit de ontwerp-actieplannen.
- 1d De projectmanagers en projectcoördinatoren zijn de centrale actoren. Natuurlijk interacteren zij met een veelheid aan andere actoren, die wij niet vermelden.

Deze paragraaf is vooral gebaseerd op document 2, op document 3 en op document 5.



FIGUUR 2.6  
De inhoud van het beleid op grond van de INSP-onderwijsbijlage in relatie met de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie, de veldprocessen en de betrokken actoren

Vervolgens worden over een ontwerp-actieplan twee adviezen uitgebracht:

- 2a Advisering ten aanzien van de ontwerp-actieplannen.
- 2b De inputs bestaan uit ontwerp-actieplannen.
- 2c De outputs bestaan uit adviezen.
- 2d De betrokken actor is de Projectstaf Onderwijs en Informatietechnologie.
- 3a Advisering ten aanzien van de ontwerp-actieplannen.
- 3b De input bestaat uit ontwerp-actieplannen.
- 3c De output bestaat uit adviezen.
- 3d De betrokken actor is de projectcoördinator van het betreffende cluster.

Zie ook document 1  
en de tweede helft  
van document 2.

Voordat beslissingen over een ontwerp-actieplan worden genomen vindt overleg plaats tussen de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen en vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groeperingen. Dit overleg vindt plaats in de Centrale Commissie Onderwijs Overleg (afgekort: de ccoo). De commissie kent een Werkgroep Informatica en Technologie (afgekort: de wrr).

- 4a Het vierde proces dat wij onderscheiden is het bepalen en vaststellen van actieplannen per cluster.
- 4b De inputs zijn de ontwerp-actieplannen en de adviezen van de PSOI en de projectcoördinator.
- 4c De outputs van dit proces zijn de goedgekeurde actieplannen.
- 4d De betrokken actoren zijn de ccoo/wrr en de bewindslieden van het ministerie van onderwijs en wetenschappen.

Daarna worden de projecten daadwerkelijk uitgevoerd en krijgen wij te maken met twee te onderscheiden deelprocessen:

Zie ook document 4.

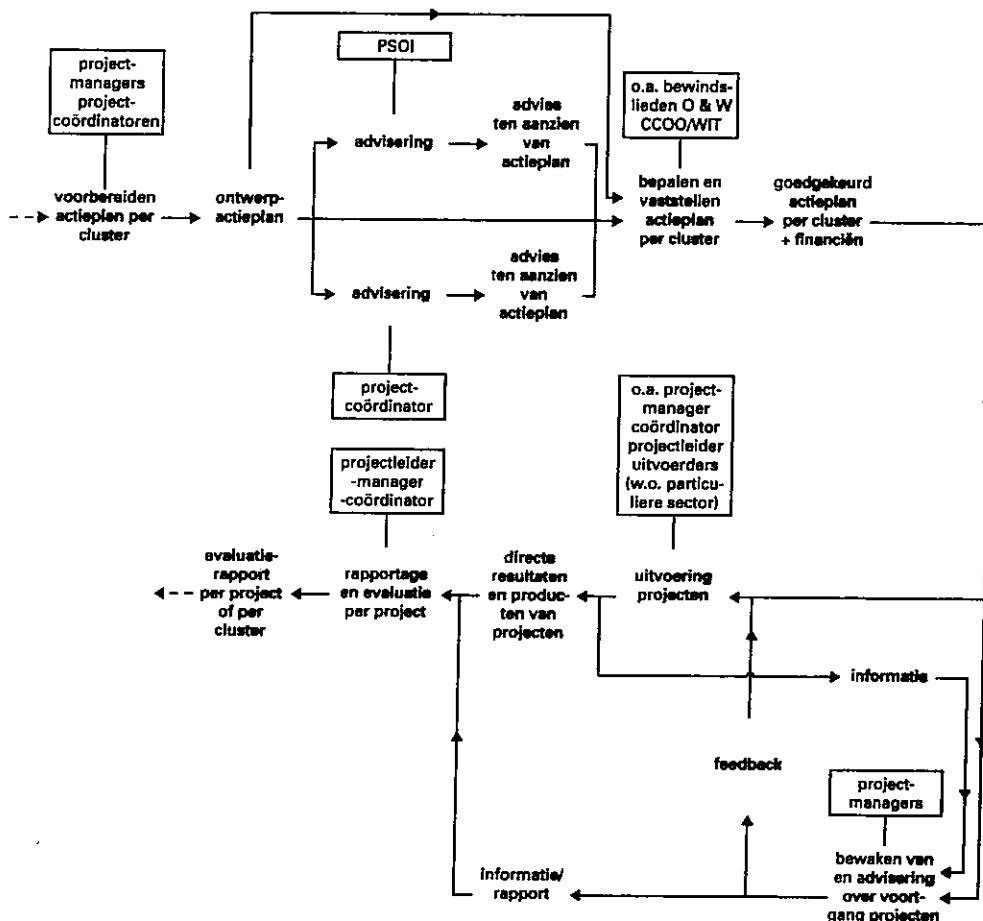
- 5a De uitvoering van de projecten per actieplan.
- 5b Belangrijke inputs zijn het vastgestelde actieplan, de financiële middelen en de feedback uit het zesde door ons onderscheiden proces over de voortgang van een project.
- 5c De outputs bestaan uit de directe resultaten en produkten van een project.
- 5d De betrokken actoren zijn de projectmanager, de projectcoördinator, de projectleider en de feitelijke uitvoerders van een project (dit kunnen zowel overheidsorganisaties als organisaties uit de particuliere sector zijn).
- 6a Het zesde door ons onderscheiden proces betreft de bewaking van en advisering over de voortgang van de projecten.
- 6b De inputs in dit proces bestaan uit de goedgekeurde actieplannen en de informatie uit het vijfde door ons onderscheiden proces.
- 6c De outputs bestaan uit de feedback naar het vorige proces en rapporten voor het zevende door ons te onderscheiden proces.
- 6d De betrokken actoren zijn de projectmanagers.

Ten slotte wordt de uitvoering van de projecten afgesloten met de inventarisatie en rapportage van 'de verworvenheden'.

- 7a De evaluatie en rapportage van de resultaten per project.
- 7b De inputs zijn de directe resultaten en produkten van het betreffende project en de rapporten uit het zesde door ons onderscheiden proces.
- 7c De output is een evaluatierapport per project of per cluster waarin de verworvenheden worden vermeld.
- 7d De betrokken actoren zijn de projectleider, de projectmanager en de projectcoördinator.



Wij kunnen nu de in het eerste uitvoeringsproces onderscheiden deelprocessen in een figuur weergeven:



FIGUUR 2.7

Deelprocessen, elementen en actoren in de uitvoering van de Onderwijsbijlage voor wat betreft de projecten

3.4 DE UITVOERING VAN DE INSP-ONDERWIJSBIJLAGE VOOR WAT BETREFT DE OVERDRACHT VAN DE VERWORVENHEDEN

Zie document 7.

In het tweede uitvoeringsproces zal worden aangegeven op welke wijze de verzorgingsinstellingen de invoering van de verworvenheden in het onderwijs voor hun rekening zullen nemen. Dit betekent een overgang van een beleidsorganisatie waarbij het ministerie van onderwijs en wetenschappen de centrale actor is naar een beleidsorganisatie waarbij de verzorgingsinstellingen 'de kar moeten trekken' en het ministerie slechts een voorwaardescheppende positie op de achtergrond inneemt. Deze overgang zal niet vanzelf verlopen, maar moet worden gepland en begeleid. De plannen worden gedurende het tweede uitvoeringsproces (het eerste gedeelte van de zogenaamde OPSTAP-operatie) neergelegd in de Invoeringsnota. Hoewel niet strikt tot de uitwerking van de opdrachten behorend, ziet u in deze paragraaf dat ook het tweede uitvoeringsproces uiteengerafeld kan worden.

Wij laten het bij de tweedeling die wij in proces 6 van paragraaf 3.2.2. al even suggereerden. Zo kan ieder onderscheiden proces in principe op een lager abstractieniveau uiteen worden gerafeld. Dit betekent dikwijls wel dat u ook over meer gedetailleerde informatie moet beschikken. De beleidsvorming rond de Invoeringsnota wordt door de rijksoverheid gezien als een interactieproces tussen de relevante onderdelen van het ministerie van onderwijs en wetenschappen en vertegenwoordigers van de onderwijsverzorgingsinstellingen. De uitvoering van de Invoeringsnota (het overbrengen van de verworvenheden naar de scholen, schoolbesturen, docenten en onderwijsontvangenden) zal een interactieproces vergen tussen de onderwijsverzorgingsinstellingen en de scholen/schoolbesturen. Daarbij zal de rijksoverheid een aantal taken blijven vervullen, met name op het gebied van de ontwikkeling van software, courseware en (standaardisering van) hardware.

*Hier beëindigen wij onze rapportage. Van de korte bijlage met daarin de verantwoording voor de gevolgde werkwijze geven wij geen voorbeelduitwerking. Voor een indicatie van de inhoud verwijzen wij naar de aandachtspunten in leereenheid 1 en paragraaf 2.1 en 2.3 van deze leereenheid. Wel hebben wij in de margeteksten verwezen naar de bronnen van onze informatie. Wij vervolgen nu de tekst van de leereenheid in de vorm van een nabeschuwing op de voorbeelduitwerking.*

#### *Nabeschuwing op de voorbeelduitwerking*

De gepresenteerde uitwerking is representatief voor het niveau van uitwerking dat van u wordt verwacht. Uw uitwerking moet uitmonden in een nota. Daarbij moeten de afzonderlijke stappen uit de procesanalyse herkenbaar zijn alsmede de onderscheiden processen met de inputs, de outputs en de betrokken actoren. Bovendien moet u in een bijlage de door u gevolgde werkwijze en rapportage verantwoorden. Met andere woorden: u moet aangeven waarom uw nota een adequate uitwerking van de opdracht is. Ten aanzien van de uitwerking van de procesanalyse wordt ook iets meer verwacht. U moet zelf in sterkere mate vorm geven aan de eerste twee stappen: de twee fasen van de informatieverzameling. In de voorbeeldopdracht hebben wij de selectie gemaakt. Bij de uitwerking van de opdrachten maakt u zelf de selectie uit het werkdoosier en moet u deze verantwoorden in de bijlage. Verder is in dit oefenvoorbeeld de verhouding tussen het ruwe onderzoeksmateriaal en de uitwerking enigszins zoek. De detaillering en de omvang van de uitwerking past eerder bij een hoeveelheid ruw materiaal zoals u die in het werkdoosier aantreft. Daaruit kunt u afleiden dat het door ons geselecteerde materiaal in het oefenvoorbeeld (in paragraaf 2) op zich al een overzichts- en samenvattend karakter heeft.

De uitwerking moet echter worden gezien als een voorbeeld voor de uitwerking (qua omvang en detaillering) zoals die van u wordt verwacht. Wel moet u de genoemde bijlage met de verantwoording toevoegen. Verder moet u waar mogelijk de bronnen van uw bevindingen aangeven in de bijlage, in voetnoten of in de linkermarge van uw rapport. De voorbeelduitwerking wordt door ons beoordeeld als zeer goed. Bij uw uitwerkingen moet u voor ogen houden dat onvolkomenheden in de methode van procesanalyse zwaarder worden aangerekend dan onvolledigheden bij de inhoudelijke uitwerking van de case Bodemverontreiniging in Toxodam.

In ons voorbeeld konden wij de doelen en middelen niet erg precies, en zeker niet in gekwantificeerde vorm, verwerken. Wanneer U dit wel kunt op basis van het werkdoosier, mag u dat niet nalaten.

Deze leemte in onze uitwerkingen biedt een goede gelegenheid om terug te gaan naar voorbeeldopgave 4. Daarin werd gevraagd wie u zou benaderen wanneer u aanvullende informatie nodig hebt. In paragraaf 2 worden enkele centrale personen genoemd in het oefendossier. Het hangt ervan af op welke punt u extra informatie nodig hebt. Geschikt lijken bijvoorbeeld de in het voorbeeldossier genoemde mensen van de P501; van hen kunt u overzicht over het geheel verwachten. Wanneer u meer informatie over het eerste uitvoeringsproces wenst, of zelfs over een specifieke cluster, kunt u overwegen een of meer projectcoördinatoren en/of projectmanagers te consulteren.

Overigens wordt in dit practicum van u niet verwacht dat u zelf op stap gaat om aanvullende informatie te zoeken bij de uitwerkingen van de opdrachten. U mag zich beperken tot de informatie zoals die in het werkdossier voorkomt.

#### 4 Opdrachten

Dan komen we nu toe aan het formuleren van de opdrachten die u moet verrichten.

In het werkdossier vindt u een hoeveelheid informatie. Deze hoeveelheid lijkt vrij omvangrijk, maar is in feite relatief gering. Wij hebben een voorselectie gemaakt uit een veelheid aan wetten, regelingen, ambtelijke stukken en activiteiten zowel van de overheid als van de burgers. Dit betekent dat u één ding al zeker weet: het werkdossier gaat alleen over het milieubeleid ten aanzien van de bodem. Echter ook op dit gebied zijn er op iedere bestuurslaag metersdikke dossiers te vinden. Wij hebben daaruit een selectie gemaakt.

##### 4.1 DE OPDRACHTEN VOOR DE UITGEBREIDE TOETSING

Bij de volgende opdrachten is het nadrukkelijk *niet* de bedoeling dat u het beleid en de beleidscontext schetst vanuit de specifieke gang van zaken in Toxodam. Het is de bedoeling dat u de inhoud van het bodemsaneringsbeleid vanuit gemeentelijk perspectief beschrijft zoals dit zich kan afspelen in iedere gemeente. Dit betekent dat u zich ook begeeft buiten de kaders die door de formele regelingen worden gevormd. Immers, juist de procesanalyse beperkt zich *niet* tot analyse van een of enkele formele beleidsdocumenten, maar vormt een poging de beleidsinhoud te reconstrueren vanuit, en in de ruimere context van, de bijbehorende beleidsprocessen, de veldprocessen, de beleidsorganisatie en de overige actoren.

Wij noemen een voorbeeld van iets wat niet in de formele regelingen tot uiting komt, maar altijd een rol speelt in het geval van bodemverontreiniging onder een woonwijk: de sociaal-psychologische processen en de wijze waarop de gemeente daarmee omgaat en materiële en immateriële hulp geeft.

Laten wij nu kijken naar de door u te verrichten opdrachten:

Het perspectief waaruit u de opdrachten gaat vervullen (uw rol) is de volgende: *U bent in dienst van een gemeente die wordt geconfronteerd met een tamelijk ernstig geval van bodemverontreiniging onder een woonwijk. Uiteraard zijn de burgers uit de betreffende woonwijk bezorgd ten aanzien van de consequenties en de gang van zaken. Zij verzoeken de gemeenteraad om voorlopige informatie te verstrekken die een idee geeft van hetgeen hen te wachten staat. De gemeenteraad heeft ook behoefte aan informatie en dan met name ook ten aanzien van de bestuurlijk-juridische en financiële consequenties. Besloten wordt dat er een nota moet komen die voorziet in de informatiebehoefte van zowel de burgers als van de gemeenteraad.*

Besloten wordt dat u het overzicht gaat maken. Daarbij kunt u zich oriënteren bij enkele gemeenten die al enige jaren geleden zijn geconfronteerd met bodemverontreiniging onder woonwijken. U trekt uw plan en in een eerste, oriënterende ronde bezoekt u enkele gemeenten en stelt u een dossier samen dat u de fictieve titel *Bodemverontreiniging in Toxodam* geeft. Het dossier dat u op deze wijze hebt samengesteld, treft u aan bij de cursus in de vorm van het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam*.

Na deze eerste fase van de procesanalyse (en na vervolgoverleg met uw opdrachtgever) gaat u met behulp van de procesanalyse de volgende (practicum)opdrachten verrichten op basis van het werkdossier *Bodemverontreiniging in Toxodam*:

1 Geef een overzicht van de inhoud van het beleid dat erop is gericht het probleem van bodemverontreiniging (onder een woonwijk) op te lossen. Maak daarbij gedetailleerde overzichten van veldprocessen, de beleidsprocessen, de beleidsorganisatie en de overige actoren. Werk vanuit het gemeentelijke perspectief, maar vergeet daarbij niet de relevante regelingen, processen en actoren op andere bestuurslagen. Beperk u tot de algemene aspecten van bodemverontreiniging, waarvan waarschijnlijk is dat zij zich ook in uw gemeente zullen voordoen. Geef in de overzichten de inhoud aan van het beleid zoals dat door het Rijk, de provincie en door de gemeenten in het samengestelde dossier is gevoerd.

2 Verwerk uw informatie en overzichten tot een nota voor de gemeenteraad en de getroffen burgers. Dit betekent dat u wel de resultaten van de procesanalyse in schemavorm opneemt, maar dat u ook enige tekst en uitleg geeft om een en ander ook voor de gemiddelde burger in de getroffen woonwijk leesbaar en begrijpelijk te maken.

Zorg ervoor dat uw nota duidelijke (korte) inleidingen en een samenvatting kent. De inleidende opmerkingen schetsen de achtergrond van uw nota; in de samenvatting neemt u een globale beschrijving en een globaal schema van het beleid op (in de vorm van het resultaat van de procesanalyse op een vrij hoog niveau van abstractie). In de daarop volgende paragraaf 2 van de nota rapporteert u in subparagrafen over de resultaten van de stappen 3 t/m 8 van de procesanalyse. Indien u dat wenst, mag u de stappen 6 t/m 8 samenvoegen in een sub-paragraaf.

3 Neem een paragraaf 3 op in de nota waarin u op basis van de voorgaande overzichten kort aangeeft welke activiteiten op korte termijn vallen te verwachten en wat de consequenties voor de burgers kunnen zijn.

4 Voeg een bijlage bij de nota (voor intern gemeentelijk gebruik) waarin u verantwoording aflegt voor de door u gevolgde werkwijze.

5 Verwijs steeds waar dat kan naar de bronnen van hetgeen u rapporteert. U mag dit doen in de bijlage die u in het kader van opdracht 4 maakt of in voetnoten. Het lijkt ons echter handiger wanneer u de bronverwijzingen in de kantlijn van uw nota opneemt.

Wanneer u dit practicum op bovenstaande wijze afsluit, hebt u wellicht de behoefte aan enkele aanwijzingen over de manier waarop uw werkstuk zal worden beoordeeld.

Uiteraard bevatten de leereenheden van dit practicum al veel informatie over de manier van beoordeling door uw studiebegeleider; hier bieden wij u een blik op enkele criteria uit de docentenhandleiding, die de studiebegeleider zal gebruiken.

Zoals voor alle werkstukken van het practicum Beleidskunde 3 geldt, moet ook het werkstuk voor het practicum Analyseren van beleid bestaan uit circa 8–15 pagina's A4, met een regelafstand van 1.5.

Daarnaast geldt voor alle practica, dat u alleen een voldoende kunt halen, indien u werkt volgens de systematiek van het stappenschema.

Meer concreet geldt voor dit practicum dat de uitwerking beheersing van procesanalyse toont, dat wil zeggen:

- inleiding en samenvatting
- overzicht (relevante/voornaamste) veldprocessen en actoren, afgesloten met/uitmondend in een schema
- overzicht beleidsprocessen, beleidsorganisatie en overige betrokken actoren
- overzicht van de context van het beleid (in de vorm van een schema)
- overzicht van de relaties tussen doelen en middelen van het beleid finaal geordend (in de vorm van een schema, bij voorkeur een doelboom)
- weergave van de inhoud van het beleid in de beleidscontext (in de vorm van een schema, alsmede een overzicht van

a de activiteiten die op korte termijn aan de orde zijn en

b de consequenties voor de bewoners van de verontreinigde grond)

Deze paragraaf vergt dat de cursist een startmoment traceert in het overzicht, en dat hij/zij van daaruit het overzicht in concrete vorm interpreteert

– opnemen van bijlage waarin verantwoording wordt afgelegd over de gevolgde werkwijze, waar nodig met verwijzingen naar het bronnenmateriaal.

Dit practicum bevindt zich op het derde cursusniveau. Dit betekent dat de opdrachten niet eenvoudig zijn. Indien u het gevoel hebt 'verkeerde paden te bewandelen' of 'vast te lopen', kunt u contact opnemen met de studiebegeleider. Hij zal tips geven hoe u verder kunt gaan.

Wij wensen u veel succes bij het verrichten van de opdrachten.

#### 4.2 BEOORDELINGSOPDRACHT: BEPERKTE TOETSING

Indien u meerdere deeltcursussen van Beleidskunde 3 verricht, kan het zijn dat u dit deel wilt afsluiten met de zogenaamde lichte vorm van toetsing. Zie de Introductie tot de cursus Beleidskunde 3. De lichte vorm van toetsing komt neer op het beoordelen van een nota.

De volgende opdracht verricht u op basis van een door een medecursist gemaakte nota die u ter beschikking zal worden gesteld:

U bevindt zich in de positie van wetenschapper/docent en staat langs de zijlijn alwaar u de nota van uw medecursist moet beoordelen. U kent de procesanalyse als methode en u bent bekend met de case (die u hebt door- gewerkt). In een schriftelijk stuk van enkele kantjes gaat u in op de wijze waarop uw medecursist de procesanalyse heeft toegepast, op de resultaten, op het werkdossier en de wijze waarop hij/zij de resultaten rapporteert. U geeft de sterke en zwakke punten in de werkwijze, de resultaten en de rapportage van uw medecursist aan. Waar mogelijk verwijst u steeds naar het oorspronkelijke stuk en eventueel naar gedeelten van het werkdossier. Richtlijn voor uw referaat is 3 à 4 pagina's A4-formaat, regelafstand 1.5.

#### *Literatuurverwijzing*

Voor de literatuur betreffende de procesanalyse verwijzen wij naar leereenheid 1.



**Universiteit Twente**  
de ondernemende universiteit

Cijfer: 7  
Correctiedatum: 9-2-06  
Docent: Bressers  
Handtekening docent:

Bestemd voor docent

Studentnr.: SC446353	Opleiding student: IC (CTW)
Naam en voorletters: TRAMP, C.A.	
Adres: vd Cappelensstraat 31	
Postcode en woonplaats: 7514 AW Enschede	
Vaknaam: Euv. Policy	Group: /
Vakcode: 176403	Datum: 9-2-06



**Universiteit Twente**  
de ondernemende universiteit

Cijfer: 7  
Correctiedatum: 28-3-2006  
Docent: Hans Bressers  
Handtekening docent:

Bestemd voor docent

Door student met blokletters in te vullen

Studentnr.: S0011290	Opleiding student: BSK
Naam en voorletters: R. G. Koopman	
Adres:	
Postcode en woonplaats:	
Vaknaam: Euv. Policy	Group:
Vakcode: 176403	Datum: 28-3-2006



**Universiteit Twente**  
de ondernemende universiteit

Cijfer: 7  
Correctiedatum: 4-4-06  
Docent: Bressers  
Handtekening docent:

Bestemd voor docent

Door student met blokletters in te vullen

Studentnr.: 002908u	Opleiding student: CIT
Naam en voorletters: Dorgy Laming	
Adres: Insuldburg 39	
Postcode en woonplaats: 7511 ZS Enschede	
Vaknaam: Euv. Policy	Group:
Vakcode: 176403	Datum: 4-4-06