

TEAMWORK IN HET BELEIDSDEPARTEMENT
DE KWALITEIT VAN BELEIDSONTWIKKELING IN EEN GROEP

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. H. Brinksma,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 25 juni 2010 om 13.15 uur

door

Tanja Francis Maria Woeltjes
geboren op 20 december 1977
te Groenlo

Dit proefschrift is goedgekeurd door:
Prof. dr. R. Hoppe (promotor)

ISBN 978-90-815606-1-0

Copyright: T.F.M. Woeltjes, 2010

Inhoudsopgave

LIJST MET FIGUREN	7
LIJST MET AFKORTINGEN	8
VOORWOORD.....	11
1. INLEIDING: PROBLEEMSTELLING EN GLOBALE ONDERZOEKSSTRATEGIE	13
1.1 EEN PRAKTISCHE AANLEIDING.....	13
1.2 THEORETISCHE MOTIVATIES	15
1.3 GLOBALE ONDERZOEKSSTRATEGIE, RELEVANTE CASUSSEN	18
1.4 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	23
1.5 OPBOUW VAN DE RAPPORTAGE.....	25
2. DE THEORIE RONDOM GROEPSPROCESSEN EN KWALITEIT VAN BELEIDSONTWIKKELING	27
2.1 DE OORSPRONKELIJKE GROEPSTHEORIE	27
2.2 ANDERE PERSPECTIEVEN EN BENADERINGSWIJZEN	34
2.3 EEN NIEUW MODEL VOOR GROEPSPROCESSEN	35
2.4 KWALITEIT VAN BELEID: EEN MEETBAAR BEGRIP?	40
2.4.1 <i>Kwaliteit in het beleidsproces</i>	40
2.4.2 <i>Kwaliteit van beleid meten is een lastige zaak</i>	41
2.4.3 <i>Dimensies en factoren van kwaliteit</i>	43
2.4.4 <i>Synthese</i>	45
2.5 VAN THEORIE NAAR CASUS ONDERZOEK	48
3. ONDERZOEKSSTRATEGIE	49
3.1 RELEVANTE BEGRIPPEN	49
3.2 DATAVERZAMELING	52
3.3 ARCHIEFSTUDIE BIJ HET OORDEEL OVER KWALITEIT	54
3.4 STAPPENPLAN BIJ HET OORDEEL OVER GROEPSPROCESSEN.....	56
3.5 VAN STAPPENPLAN NAAR EINDOORDEEL	61
4. EEN BLIK OP DE PRAKTIJK: DE VUURWERKCASUS.....	67
4.1 STAND VAN ZAKEN OP 13 MEI 2000 (TOT DE VUURWERKRAMPT TE ENSCHEDE).....	67
4.2 GEBEURTENISSEN NA DE RAMP	69
4.3 BELEIDSVOORSTELLEN	71
4.4 HET GROEPSPROCES	77
4.4.1 <i>Extragroup setting</i>	78
4.4.2 <i>Intragroup setting</i>	88
4.4.3 <i>Leiderschap</i>	92
4.4.4 <i>Type en niveau van cohesie</i>	93
4.4.5 <i>Type en niveau van spanning en conflict</i>	95
4.5 KWALITEIT VAN DE BELEIDSONTWIKKELING IN DE VUURWERKCASUS	97
4.5.1 <i>Het vuurwerkarchief</i>	98
4.5.2 <i>Processtappen in de vuurwerkcasus</i>	103
4.5.3 <i>Ander onderzoek naar de kwaliteit van het vuurwerkbeleid</i>	104
4.6 KWALITEITSOORDEEL VUURWERKCASUS.....	105

5. TUNNELVEILIGHEID.....	107
5.1 DE HISTORIE VAN HET PROJECT TUNNELVEILIGHEID	107
5.2 DE TE ONDERZOEKEN FASE VAN HET PROJECT	114
5.3 HET GROEPSPROCES	115
5.3.1 <i>Extragroup setting</i>	115
5.3.2 <i>Intragroup setting</i>	124
5.3.3 <i>Leiderschap</i>	128
5.3.4 <i>Type en niveau van cohesie</i>	129
5.3.5 <i>Type en niveau van spanning en conflict</i>	130
5.4 DE KWALITEIT VAN DE BELEIDSONTWIKKELING VAN TUNNELVEILIGHEID	132
5.4.1 <i>Het Tunnelveiligheidsarchief</i>	132
5.4.2 <i>Tunnelveiligheid in processtappen</i>	138
5.4.3 <i>Consultatie en advies</i>	140
5.5 KWALITEITSOORDEEL TUNNELVEILIGHEID	141
6. VEILIG ONDERNEMERSKLIMAAT	143
6.1 STAND VAN ZAKEN TOT DE OPRICHTING VAN DE TASKFORCE VEILIG ONDERNEMERSKLIMAAT	143
6.2 DE TASKFORCE.....	145
6.3 HET GROEPSPROCES	147
6.3.1 <i>Extragroup setting</i>	147
6.3.2 <i>Intragroup setting</i>	151
6.3.3 <i>Leiderschap</i>	154
6.3.4 <i>Type en niveau van cohesie</i>	155
6.3.5 <i>Type en niveau van spanning en conflict</i>	156
6.4 DE KWALITEIT VAN DE BELEIDSONTWIKKELING VAN VEILIG ONDERNEMINGSKLIMAAT	157
6.4.1 <i>De tussenproducten</i>	157
6.4.2 <i>Veilig Ondernemingsklimaat in processtappen</i>	161
6.4.3 <i>Aanvullende informatie</i>	162
6.5 KWALITEITSOORDEEL VEILIG ONDERNEMINGSKLIMAAT	163
7. FORESEE / 4C	165
7.1 STAND VAN ZAKEN TOT DE OPRICHTING VAN HET PROJECT FORESEE / 4C.....	165
7.2 NA DE OPRICHTING VAN DE PROJECTGROEP	166
7.3 HET GROEPSPROCES	168
7.3.1 <i>Extragroup setting</i>	168
7.3.2 <i>Intragroup setting</i>	174
7.3.3 <i>Leiderschap</i>	178
7.3.4 <i>Type en niveau van cohesie</i>	179
7.3.5 <i>Type en niveau van spanning en conflict</i>	181
7.4 DE KWALITEIT VAN DE BELEIDSONTWIKKELING IN DE FORESEE/4C CASUS	183
7.4.1 <i>Bestudering van het archief</i>	183
7.4.2 <i>Foresee/4C in processtappen</i>	190
7.4.3 <i>Andere informatie</i>	192

8. EMPIRISCHE ANALYSE: VERGELIJING VAN DE CASUSSEN	197
8.1 INLEIDING.....	197
8.2 EEN EERSTE REFLECTIE OP DE CASUSSEN.....	198
8.2.1. <i>Groepsdunk in de vier casussen</i>	198
8.2.2 <i>Kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de vier casussen</i>	201
8.3 TOETSING CENTRALE HYPOTHESE.....	204
8.3.1 <i>Vuurwerk</i>	205
8.3.2 <i>Tunnelveiligheid</i>	206
8.3.3 <i>Veilig Ondernemingsklimaat</i>	207
8.3.4 <i>Foresee/4C</i>	208
8.3.5 <i>Een aangepaste hypothese</i>	208
8.4 GROEPSSAMENSTELLING	209
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	215
9.1 AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	215
9.2 ONDERZOEKSMETHODE EN CASUSSELECTIE	218
9.3 RESULTATEN EN CONCLUSIES	219
9.4 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN.....	222
9.4.1 <i>Aanbevelingen ten aanzien van de gebruikte theorie en modellen</i>	222
9.4.2 <i>Praktische aanbevelingen voor overheidsmanagers</i>	224
EXECUTIVE SUMMARY	227
LITERATUUR	235
BIJLAGE 1 OVERZICHT INTERVIEWS	247
BIJLAGE 2 ENQUÊTEFORMULIEREN	255
BIJLAGE 3 SAMENVATTING ENQUÊTES	283
BIJLAGE 4 TABELLEN SAMENVATTING NORMATIEVE BEOORDELING GROEPSPROCESSEN	309
BIJLAGE 5 TUSSENPRODUCTEN	325

Lijst met figuren

Figuur 1: Groepsdruk en groepsdunk	28
Figuur 2: Theoretische analyse van groepsdunk	30
Figuur 3: Geïntegreerd model van groepsdunk	38
Figuur 6: De verschillende fasen van het beleidsproces	41
Figuur 7: Een procedure voor het empirisch toetsen van besluitvorming in kleine groepen	57
Figuur 8: Keten vuurwerk	68
Figuur 9: Overzicht acties zonder tijdsaanduiding	72
Figuur 10: Organogram VenW, DGG	80
Figuur 11: Samenvatting processtappen voor vuurwerkteam	103
Figuur 12: Projectorganisatie Tunnelveiligheid	118
Figuur 14: Samenvatting processtappen voor Tunnelveiligheid	138
Figuur 14: Mijlpalen Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat	146
Figuur 15: Samenvatting processtappen voor Veilig Ondernemingsklimaat	161
Figuur 16: Organisatiestructuur Foresee / 4C	170
Figuur 17: Samenvatting processtappen voor Foresee/4C	190
Figuur 18: Samenvatting uitkomsten groepsprocessen van de vier onderzochte casussen	199
Figuur 19: Samenvatting uitkomsten kwaliteit van de vier onderzochte casussen	202
Figuur 20: Toetsing hypothese aan de casus Vuurwerk	206
Figuur 22: Toetsing hypothese aan de casus Veilig Ondernemingsklimaat	208
Figuur 23: Toetsing hypothese aan de casus Foresee/4C	208
Figuur 24: Typen beleidsdocumenten	211
Figuur 25: Typen beleidsdocumenten met bijbehorende dimensies	211
Figuur 26: De centrale vraagstelling, deel I	219
Figuur 27: De centrale vraagstelling, deel II	220
Figuur 28: De centrale vraagstelling, deel III	221

Lijst met afkortingen

2002-rapport	Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002
Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
ADR	Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ART	Wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid
BWD	Bouwdienst Rijkswaterstaat
BZK	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
CCR	Centrale Commissie voor de Rijnvaart
COB	Centrum Ondergronds Bouwen
DG	Directoraat-Generaal / Directeur-Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGL	Directoraat-Generaal Luchtvaart
DGM	Directoraat-Generaal Milieu
DGO	Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat
DGTP	Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
Fte	Full time equivalent (rekeneenheid voor omvang van een functie of personeelssterkte)
GSB	Grote steden beleid
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICV	Interdepartementale Commissie Veiligheid
IBT	Interdepartementaal Beleidsteam
IMDG	International Maritime Dangerous Goods Code
IMO	International Maritime Organization
IPO	InterProvinciaal Overlegorgaan
KvI	Directie Klimaatverandering en Industrie
LNv	Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
LPG	Liquified Petroleum Gas
MAVIT	Project Maatschappelijk Aanvaardbaar Veiligheidsniveau voor Infrastructuur en Transport
MBT	Ministerieel Beleidsteam
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MNP	Milieu en Natuur Planbureau
MvT	Memorie van Toelichting
NEC	National Emission Ceilings
NH ₃	Ammoniak
NMP4	Vierde Nationaal Milieubeleidsplan
NMVOS	Niet Methaan Vluchtige Organische Stoffen
Novem	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu
NO _x	Stikstofoxiden
NPC	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
NVBR	Nederlandse Vereniging van Brandweer en Rampenbestrijding
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
PTV	Projectteam Tunnelveiligheid
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Rijksmilieuhygiënische Commissie, vanaf 2006 Raad voor de Duurzame Leefomgeving

RVI	Rijksverkeersinspectie
SCETDG	Subcommittee of Experts on the Transport of Dangerous Goods
SG	Secretaris-Generaal
SO2	Zwaveldioxide
TI	Directie Transport en Infrastructuur
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VL	Afdeling Lading en Risicobeleid
VM	Afdeling Vervoermiddelen
VN	Verenigde Naties
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VOS	Vluchtige Organische Stoffen
VV	Afdeling Verkeersmanagement
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wed	Wet op de Economische Delicten
Wms	Wet Milieugevaarlijke Stoffen
WP15	Working Party on the Transport of Dangerous Goods

Voorwoord

Toen ik in februari 2003 met dit onderzoek begon was de ramp 'Enschede' nog alles behalve achter de rug. Er werd hard gewerkt aan de implementatie van nieuwe regelgeving en kritische vragen hoe de ramp toch had kunnen gebeuren, waren nog uiterst actueel. Ook de veiligheid van tunnels was een actueel onderwerp. De Europese organisatie AIT&FIA (te vergelijken met de Nederlandse ANWB) had ruim driekwart jaar ervoor een onderzoek uitgebracht over de veiligheid van Europese tunnels. Een kwart van de tunnels bleek onveilig. Met de vuurwerkramp en de cafébrand in 't Hemeltje in Volendam nog in het achterhoofd was de roep om meer veiligheid in Nederlandse tunnels groot. Op milieugebied was de ratificatie van het Kyoto-protocol een politieke actualiteit begin 2003. Grote spelers zoals de VS lieten het afweten, maar vele andere landen gingen wel over tot ratificatie. Op het gebied van het veilig ondernemingsklimaat ten slotte, was VNO-NCW actief betrokken bij het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' en bracht de roep om een veiliger ondernemingsklimaat voor ondernemers in verschillende persberichten naar buiten. In 2008 was het thema 'milieu' na een aantal jaren radiostilte weer helemaal 'hot'. Niet in de laatste plaats vanwege de spraakmakende film van Al Gore over de klimaatverandering. Het thema 'veiligheid' had daarentegen wat aan politieke actualiteit ingeboet. De verkiezingen in november 2006 gingen vooral over koopkracht, werk en hypotheekrenteaftrek, maar tegelijkertijd waren er geluiden te horen waarbij gevraagd werd om één ministerie van veiligheid. In 2009 stond de politieke agenda echter geheel in het teken van de economische crisis. Het is in deze politieke context dat het onderhavige onderzoek tot stand is gekomen.

Ik had dit onderzoek niet kunnen doen zonder de medewerking van de beleidsmedewerkers en projectleiders bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken. Mijn dank gaat uit naar hun betrokkenheid en bereidwilligheid bij het invullen van vragenlijsten en het voeren van gesprekken. In een alsmat heftischer wordende beleidsomgeving: 'meer werk met minder mensen', is het zeker niet vanzelfsprekend dat kostbare tijd voor een dergelijk onderzoek vrijgemaakt kan worden.

Daarnaast wil ik mijn bijzondere dank uitspreken voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het algemeen en de afdeling Lading en Risicobeleid / Programma Veiligheid in het bijzonder. Zij hebben mij alle benodigde ruimte en flexibiliteit geboden om tot dit proefschrift te komen. De interesse van Paul, Karen, Rens, 'de Heddy's' en alle anderen heb ik als bijzonder prettig ervaren.

Bijzondere dank gaat ook uit naar dr. Rob Hoppe die het aandurfde mij als externe promovendus te begeleiden en mij met degelijk en constructief commentaar door het denk- en schrijfproces heeft geholpen. Het combineren van werken bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en later Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het schrijven aan het proefschrift in veelal de weekenden, avonden en vakanties, was niet altijd eenvoudig. Alex, mijn ouders en vrienden hebben ervoor gezorgd dat ik toch altijd weer de gang naar mijn boeken en computer kon vinden.

1. Inleiding: probleemstelling en globale onderzoeksstrategie

1.1 Een praktische aanleiding

De vuurwerkramp te Enschede

Op zaterdag 13 mei 2000 vond in Enschede een vuurwerkramp plaats. Een opslagplaats met vuurwerk ontplofte waarbij 23 mensen om het leven kwamen en 947 gewonden te betreuen waren. Daarnaast was er een flinke materiële schade waarbij 205 woningen geheel verwoest en 293 onbewoonbaar werden verklaard. Naar aanleiding van deze vuurwerkramp zijn bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer twee groepen mensen bij elkaar geroepen om beleid te ontwikkelen om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen.

De eerste groep betrof het beleidsteam vuurwerk, dat bestond uit de DG Goederenvervoer (voorzitter), directeur V (directie Transportveiligheid), directeur Rijksverkeersinspectie en de Dienst Voorlichting. Secretaris van het beleidsteam was het afdelingshoofd Lading en Risicobeleid. Het beleidsteam was het directie aanspreekpunt voor de Minister en was bedoeld als waarborg voor een eenduidig optreden van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer. Afhankelijk van het onderwerp werd het beleidsteam aangevuld met deskundigen. De tweede groep betrof het vuurwerkteam dat binnen de afdeling Lading en Risicobeleid in het leven was geroepen. In dit team werden de beleidsalternatieven voorbereid en ontwikkeld. Tussen het beleidsteam vuurwerk en het vuurwerkteam bestond een hiërarchische relatie. Het vuurwerkteam was voor haar werkzaamheden verantwoording verschuldigd aan het beleidsteam vuurwerk.

De oorspronkelijke kerngroep van het vuurwerkteam bestond uit zes personen waarbij er binnen de groep een werkverdeling was gemaakt. Zo werd het probleem opgeknipt in verschillende deelproblemen en werd aan de hand daarvan een taakverdeling gemaakt voor onder meer de coördinatie, het voorbereiden van het kabinetsstandpunt, de internationale beleidsontwikkeling, het interim beleid, de classificatie en het onderhouden van de contacten met de handhavingdienst. In de loop der tijd werd het vuurwerkteam al dan niet tijdelijk aangevuld met een aantal extra mensen dat zich onder andere ging bezighouden met het ontwikkelen van het nieuwe vuurwerkbesluit en het vuurwerk in zeehavens (VenW, niet gedateerd f).

In de periode kort na de vuurwerkramp is een groot aantal plannen en beleid voor vuurwerk ontwikkeld. Een aantal voorbeelden (VenW, 2002c):

- interim-beleid wegvervoer vuurwerk (aanscherpen van de eisen voor transport over de weg)
- communicatietraject met de inspectiedienst van het ministerie
- defaultlijst (classificatielijst dat dure of praktisch slecht uitvoerbare testen overbodig maakt)
- autorisatiesysteem voor weg-, spoor- en binnenvaart (eerste land van binnenkomst in Europa stelt de classificatie vast)
- contacten met China (juiste classificatie bij de bron)

Een aantal jaren na de ramp komen echter meer alternatieven naar voren die zo kort na de ramp niet als alternatieven beschouwd werden. Op zich is dit niet een opzienbarende ontwikkeling ervan uitgaand dat individuen niet altijd alle alternatieven volledig kunnen overzien¹ en voortschrijdend inzicht met het verstrijken van de tijd voor meer alternatieven zorgt. Een voorbeeld van een oplossing waar later andere ideeën over bestaan, is de defaultlijst. Dit is een lijst waarop de vuurwerkproducten geïnventariseerd zijn en waarbij aangegeven staat in welke gevaarsklasse het product zich bevindt. De vuurwerkrap had uitgewezen dat de classificatie niet altijd correct plaatsvond en deze standaardlijst moest ervoor zorgen dat de classificatie eenduidig werd. De insteek voor de defaultlijst is altijd geweest om deze mondiaal (door middel van de VN) in te voeren. Een apart vuurwerkregime voor Nederland is destijds nooit serieus overwogen hoewel dit wel voor andere landen bestaat.

Behalve voortschrijdend inzicht, kunnen ook andere factoren een rol hebben gespeeld. Na een ramp wordt van de overheid immers slagvaardigheid verwacht, en dus kan de factor ‘tijd’ een belangrijke rol hebben gespeeld: beleidsalternatieven die onder tijdsdruk moeten worden ontwikkeld. Een andere mogelijkheid is dat de hiërarchische opbouw van de overheidsorganisatie de ontwikkeling van de beleidsalternatieven heeft beïnvloed. Een medewerker kan ‘druk van boven’ voelen en daarop zijn beleidsvoorstellen aanpassen. Een derde mogelijkheid (naast de vele andere mogelijkheden die nog te verzinnen zijn) herbergt de voorgaande twee mogelijkheden tot op zekere hoogte in zich. Kan de oorzaak wellicht gevonden worden in *de groep* beleidsambtenaren? Kan het zijn dat er zich binnen de groep processen hebben voorgedaan zoals ‘groepsdunk’ en ‘groepsdruk’? Processen waarbij relatief snel voor één oplossing wordt gekozen en andere alternatieven uit het oog verloren worden?

Een aantal mensen met wie ik gesproken heb over het idee om deze derde mogelijkheid uit te werken in een onderzoeksontwerp, beschouwen ‘groepsdunk’ en ‘groepsdruk’ als “twee wat ouderwetse begrippen uit de jaren ‘70 waarover nu wel zo’n beetje alles geschreven en gezegd is”. Maar is dat wel zo? Juist nu wordt er door ministeries meer en meer aandacht gegeven aan het werken in groepen, projecten en programma’s. Ministeries proberen het oude principe waarbij één ambtenaar een specifiek dossier onder zich heeft te doorbreken. Ik heb inmiddels een reorganisatie bij Verkeer en Waterstaat mee mogen maken waarin gestreefd werd naar meer project- en programmatisch werken, en later (2008) heeft ook bij mijn huidige werkgever het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het idee post gevat dat meer in projecten en programma’s gewerkt zou moeten worden om de flexibiliteit van de overheidsorganisatie te vergroten. Juist in deze tijdsgeest is het van belang stil te staan bij wat zich in groepen af kan spelen, en de mogelijke ongewenste effecten van het werken in groepen in een vroegtijdig stadium tegen te gaan. Dit maakt het interessant om de relevante literatuur over beleidsvoorbereiding en besluitvorming in groepen nader te bestuderen. Daarbij zal in

¹ Gedoeld wordt op het concept van ‘beperkte rationaliteit’ van Herbert Simon

de volgende paragraaf ook stilgestaan worden bij de vraag of echt 'alles' al is geschreven over de theorie rondom groepsdunk en groepsdruk.

1.2 Theoretische motivaties

Naast de praktische aanleiding van de huidige tijdsgeest waarin het werken in groepen steeds belangrijker wordt binnen de rijksoverheid, is het ook vanuit theoretisch oogpunt zinvol om nader naar de literatuur rondom beleidsvorming en besluitvorming in groepen te kijken. In de bestuurskundige en organisatiekundige literatuur zijn veel publicaties verschenen die handelen over het tot stand komen van beleid binnen organisaties. De theorieën lopen uiteen van theorieën die betrekking hebben op het interne organisatieproces tot theorieën die handelen over het tot stand komen van beleid in internationale kaders en tussen verschillende organisaties (Parsons 1995, Abma en In 't Veld 2001). Een theoriestroom die een schakel vormt tussen theorieën over beleidsontwikkeling van individuen en beleidsontwikkeling in organisaties is de stroom waarbij wordt ingezoomd op de beleidsontwikkeling in kleine groepen. Het gaat dan bijvoorbeeld over adviescommissies en 'taskforces' ('t Hart e.a. 1991, Zanten 1999). In de beleidspraktijk wordt met enige regelmaat een groep aangewezen om een oplossing te bieden voor een beleidsprobleem. Het gaat hier doorgaans om beleid dat belangrijk genoeg is om door een groep te worden aangepakt in plaats van een individu, maar niet controversieel genoeg is om daarbij gebruik te maken van meer belanghebbende organisaties en fora. De beslissingen van de groep worden vaak formeel goedgekeurd door een hoger echelon. Daarnaast spelen kleine groepen vaak een rol als forum waarin belangrijke beslissingen worden genomen, of fungeren ze als adviescomités ('t Hart 1997, p.9).

Veel theorie over beleidsontwikkeling in groepen richt zich op de groepen rondom een politiek leider. Het gaat dan om zogenaamde 'high-level small groups': een groep van vertrouwelingen rondom een politiek leider die onder (externe) druk staat bij het nemen van beleidsbeslissingen. Een voorbeeld is *Groupthink or Deadlock* van Paul. A. Kowert (Kowert 2002) dat ingaat op de wisselwerking tussen de politiek leider en de groep adviseurs/medewerkers om hem heen. Maar ook wanneer bijvoorbeeld naar de bijdragen van Metselaar en Verbeek, Stern, Preston en anderen in *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making* wordt gekeken, is het onderwerp van onderzoek de groepen rondom het Nederlandse kabinet en de Amerikaanse president ('t Hart, Stern, Sundelius 1997). Het achterliggende idee daarbij is dat de theorie van groepsdunk alleen zinvol is in situaties waarbij standaardoplossingen ontbreken, de belangen groot zijn en slechte procedures tot slechte resultaten leiden ('t Hart 1990, p.19). Daarbij wordt echter vergeten dat veel beslissingen van politieke leiders worden voorbereid door ambtenaren lager in de organisatie. Bij grote belangrijke gebeurtenissen en problemen waarvoor de politieke leiding oplossingen moet zoeken, ontbreken ook bij de ambtenaren lager in de organisatie standaardoplossingen en zijn ook hier de belangen groot.

De tendens om binnen de overheid steeds meer met programma's en projecten te werken leidt er weliswaar toe dat er achteraf in de verschillende nieuw gevormde projecten en programma's bij teamsamenstellingen wordt stilgestaan, bijvoorbeeld door op heidagen met het hele team een cursus te doen waarbij achterhaald wordt uit welke verschillende typen leden het team bestaat. De daadwerkelijke samenstelling van de verschillende programma's en projecten lijkt echter toch veel meer door reorganisatorische motieven en arbeidsvoorwaarden te worden bepaald dan door een vooraf afstandelijke beschouwing van de gewenste teamsamenstellingen. Informatie over het opzetten van projecten en programma's, met bescheiden handreikingen voor goede teamsamenstellingen zijn beschikbaar, maar lijken niet structureel te worden gebruikt. In ieder geval is de informatie doorgaans alleen bekend bij de personen die er actief naar op zoek gaan.² Er lijkt kortom nog relatief weinig onderzoek gedaan te zijn naar groepen lager in de overheidsorganisatie, terwijl het heel zinvol lijkt om de theorie en praktijk van beleidsontwikkeling in kleine groepen lager in de organisatie eens nader te bestuderen. Van Schendelen zegt in zijn boekwerk over lobbyen in Brussel (Schendelen 2005):

“It is not those who sign the decision, but those who write the text, who are the most important people.”

Overigens is het niet zo dat nog helemaal geen onderzoek is verricht naar beleidsambtenaren lager in de organisatie. Recent onderzoek (Page en Jenkins 2005, p. 4-10, 55-60; Vancoppenolle 2006) laat zien dat het werk van de ambtenaar lager in de organisatie niet zo maar uitgevlakt kan worden. Page en Jenkins constateren dat veel universitair onderzoek zich richt op de besluitvorming aan de top, omdat het heersende beeld van de (lagere) ambtenaar is dat hij of zij slechts beleid implementeert dat door de politici is uitonderhandeld en over is besloten. Uit de interviews die met de ambtenaren is gehouden blijkt echter dat de ambtenaren zelf een andere taak- en rolopvatting hebben. Zij maken beleid dat zij omschrijven als het creatief uitdenken en ontwikkelen van beleidsprogramma's. De auteurs betogen dan ook dat het een illusie is te veronderstellen dat alleen politici besluiten zouden nemen. Ook ambtenaren nemen belangrijke besluiten, waarbij het fundamentele verschil tussen politicus en ambtenaar blijft bestaan, namelijk dat de politicus tamelijk veel vrijheid heeft in hetgeen zij wel of niet besluit, terwijl die vrijheid voor de ambtenaar een stuk kleiner is, vanwege zijn dienende functie richting de politicus. De politicus heeft uiteindelijk het laatste woord.

Vancoppenolle constateert in zijn onderzoek naar de Vlaamse overheid dat de aandacht voor de ambtenaar de laatste decennia weliswaar toeneemt, maar dat de aandacht voor de ambtenaar sec ontbreekt. Over het algemeen richt het onderzoek over de ambtenaar zich vooral op een vergelijking met de politicus. In zijn onderzoek probeert Vancoppenolle rolverschillen te ontdekken tussen verschillende typen ambtenaren. Bijvoorbeeld een verschillende rolopvatting tussen een 'gewone' ambtenaar en een ministeriële adviseur; een verschil tussen ambtenaren bij verzelfstandigde overheidsorganisaties en ambtenaren werkzaam in een ministerie; en verschillen tussen ambtenaren

² Een voorbeeld is de 'toolkit' die op het intranet van BZK beschikbaar is voor het opzetten van goede projecten en programma's (BZK 2009).

die afhankelijk zijn van de verschillende beleidsarena's waarin de ambtenaar werkzaam is. Vancoppenolle ontdekte dat er rolverschillen zijn tussen 'gewone' ambtenaren en ministeriële adviseurs, maar dat de verschillen tussen ambtenaren die in verschillende beleidsarena's werken beperkt zijn.

Ander onderzoek waarbij ook naar de rol van de ('gewone') beleidsambtenaar wordt gekeken, maar niet specifiek ingegaan wordt op groepen, kan gevonden worden bij Hoppe en Jeliaskova (Hoppe en Jeliaskova 1996, p. 124-153; Hoppe en Jeliaskova 2006, p. 35-60). Door middel van een speciale onderzoekstechniek³ waarbij ambtenaren door het beantwoorden van stellingen zichzelf typeren, ontdekten de auteurs een vijftal heersende beroepsbeelden van de Nederlandse ambtenaar: de procesregisseur, beleidsfilosoof, advocaat, neo-Weberiaan en expert.

Ten slotte wordt in managementhandboeken (Spaink 2005, p.20-22) weliswaar stilgestaan bij de groepen laag in een organisatie, maar dan gaat het meer in algemene zin om de verschillende rollen die teamleden kunnen vervullen, en welke invloed dit heeft op de uiteindelijke groepsresultaten. Daarbij wordt beargumenteerd dat een groep of team het beste werkt wanneer er verschillende 'rollen' binnen het team te onderscheiden zijn en dat voor ieder teamlid duidelijk moet zijn wie welke rol bekleedt. Je zou kunnen zeggen dat de handboeken betogen dat homogeniteit (namelijk allemaal dezelfde rol) in een groep voorkomen moet worden. Daarmee lijkt het een praktische uitwerking van de oorspronkelijke groepstheorie te zijn. Opnieuw een reden om in het hoofdstuk met de literatuurstudie nader bij de theorie rondom beleidsvorming in groepen stil te staan.

Een andere motivatie om naar de theorie van beleids- en besluitvorming in groepen te kijken, komt voort uit de context van de oorspronkelijke theorie. Janis beschreef de groepen en de processen die zich binnen de groep voor konden doen vanuit een Amerikaanse context. Ook veel literatuur dat in navolging van zijn baanbrekende werk is verschenen, is geschreven vanuit Amerikaans perspectief. Eerder werd al het werk *Groupthink or Deadlock* van Paul. A. Kowert aangehaald. Andere voorbeelden zijn de werken van Forsyth, en Scott Tindale en Heath (Forsyth 1990, Scott Tindale, Heath e.a. 1998).

Leonard Berkowitz schreef in de jaren '80 dat Amerikanen veel geloof hechten aan het oplossen van problemen in groepen (Berkowitz e.a. 1980, p. 405-443). Waarschijnlijk werd dat geloof op dat moment nog niet breed gedeeld in Europa en Nederland. De toepassing van de theorie op de Europese of Nederlandse context heeft in ieder geval even op zich laten wachten. Gezaghebbende literatuur is in de jaren '90 verschenen. Voorbeelden zijn de werken van Gray en 't Hart (1998) en Stern, Sundelius en 't Hart (1997).

De Verenigde Staten en Nederland verschillen waar het de inrichting van het politieke spectrum betreft. De Verenigde Staten worden gekenmerkt door een tweepartijstelsel waarbij er in theorie

³ De zogenaamde Q-sort analyse.

weliswaar ruimte is voor meerdere partijen, maar bij verkiezingen in de praktijk de macht verdeeld wordt tussen de twee belangrijkste: de Democraten en de Republikeinen. De Nederlandse politieke context wordt gekenmerkt door een meerpartijenstelsel, waarbij in de praktijk coalities nodig zijn om een regering te kunnen vormen. Mogelijk leiden de verschillen in politieke context tot verschillen in de ambtelijke organisatie en de toepassing van de theorie van beleids- en besluitvorming in groepen.

1.3 Globale onderzoeksstrategie, relevante casussen

De Vuurwerkcasus bij Verkeer en Waterstaat vormt de directe aanleiding voor dit onderzoek. Na de vuurwerkcramp is een groep medewerkers bij elkaar gekomen om oplossingen te bedenken om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen. Nu zijn er mensen die van mening zijn dat een ramp als Enschede helemaal niet voorkomen kan worden. Perrow (1999, p.60-75) betoogt bijvoorbeeld in zijn boek dat de samenleving en de (technologische) systemen daarbinnen zodanig complex zijn dat ongelukken niet te vermijden zijn. Wanneer extra voorzorgsmaatregelen genomen worden om de risico's te verkleinen, neemt de complexiteit van het systeem en de kans op een risico juist weer toe. Met deze redenering in het achterhoofd is het de vraag of het überhaupt zin heeft om als departement oplossingen te zoeken om dergelijke tragische ongelukken in de toekomst te voorkomen, wanneer deze toch niet voorkomen kunnen worden. Perrow stelt dan ook voor om de echt gevaarlijke systemen maar helemaal af te schaffen; de systemen waar we echt niet buiten kunnen flink aan te passen en daar veel tijd en energie in te steken, en de systemen die met een beetje wil zelfcorrigerend te maken zijn, die richting ook uit te sturen.

Toch komen we er niet met enkel deze redenering van Perrow. Na de vuurwerkcramp ontstond nu eenmaal een groot publiek en politiek debat. Het idee om maar helemaal geen vuurwerk vanuit China in te voeren passeerde even de revue, maar werd toch niet echt doorgevoerd. Een politicus moet reageren op een dergelijke ramp en het beleidsapparaat moet dan aan de slag. Het bestuderen hoe een groep beleidsambtenaren dat aanpakt, en welke kansen en valkuilen deze daarbij tegenkomt, blijft interessant. In ieder geval laat het werk van Perrow zien dat de vuurwerkcramp niet op zichzelf staat, en voornamelijk niet de laatste ramp zal zijn die ons land zal treffen. Juist daarom is het extra van belang om te onderzoeken hoe ambtenaren in beleidsgroepen met de problematiek omgaan en proberen tot oplossingen te komen.

Voor de bestudering van de praktijksituatie is er dus voor gekozen om niet de adviesgroepen en denktanks dicht bij het topmanagement te bestuderen, wat gebruikelijk is in de literatuur over groepsprocessen, maar om te kijken naar beleidvormingsgroepen lager in de organisatie. In deze groepen ontstaan over het algemeen de ideeën voor nieuw beleid, waaruit het management vervolgens een keuze maakt. Juist deze plek waar het beleid het eerst gevormd wordt, is van belang om te bestuderen.

Aanleiding voor het onderzoek naar de beleidsontwikkeling in groepen vormt de Vuurwerkcasus. Doordat achteraf werd geconstateerd dat een goed alternatief (namelijk een nationaal defaultsysteem) niet is overwogen ten tijde van het werk in het vuurwerkteam, rijst het vermoeden dat de kwaliteit van de beleidsontwikkeling voor de Vuurwerkcasus suboptimaal is geweest. Daarnaast werd gewerkt in een relatief kleine groep onder grote externe druk van politieke en hoog ambtelijke aandacht, tijdsdruk en publieke opinie. Dit doet vermoeden dat de Amerikaanse theorie uit de jaren 70 over groepsdunk en groepsdruk bij adviesgroepen rondom politieke leiders ook van toepassing zou kunnen zijn op de hedendaagse Nederlandse context, maar hiërarchisch lager in de ambtelijke organisatie. Kort gezegd geeft de Vuurwerkcasus aanleiding om de volgende hypothese te 'testen', namelijk dat de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zal dalen, wanneer groepsdunk en groepsdruk in het spel zijn:

'Naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.'

Nu staat de Vuurwerkcasus niet op zichzelf. In de beleidspraktijk worden vaker groepen beleidsmedewerkers gevormd zoals het vuurwerkteam bij Verkeer en Waterstaat. Om meer inzicht te krijgen in de werking van groepsdunk en groepsdruk binnen de Nederlandse overheidsorganisatie zijn een drietal andere casussen binnen en buiten Verkeer en Waterstaat geselecteerd. De casussen zijn zo geselecteerd dat zij op een aantal hoofdpunten gelijk zijn aan de Vuurwerkcasus en op een aantal andere punten juist verschillen. De reden hiervoor is de intentie om met behulp van het beperkte aantal casussen (n=4) nieuwe inzichten te ontdekken. Charles Ragin heeft in 2000 een voor de sociale wetenschap belangrijk boek over 'fuzzy sets in de sociale wetenschap' gepubliceerd (Ragin 2000, p.3-120). Ragin betoogt hierin ondermeer dat er een middenweg is tussen het traditionele kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek wordt doorgaans gebruik gemaakt van grote populaties zodat de uitkomsten van het onderzoek over het algemeen goed generaliseerbaar zijn. Een nadeel van kwantitatief onderzoek is dat juist door de gebruikte grote populaties het onderzoek over het algemeen niet erg diepgaand is. Een specifieke situatie wordt niet helemaal uitgeplozen. Kwalitatief onderzoek daarentegen heeft over het algemeen wél een grote diepgang. Maar omdat meestal maar kleine populaties worden gebruikt om te analyseren is de generaliseerbaarheid beperkt. Een veel gebruikte techniek bij kwalitatief onderzoek is casusonderzoek. Het verrichten van onderzoek door middel van (retrospectieve) casussen heeft het nadeel in zich dat externe validering of generalisering doorgaans moeilijk is. Zeggen de onderzochte casussen wel wat over de 'echte' wereld of zeggen ze alleen iets over de specifieke situatie in de casussen?

De middenweg tussen deze traditionele vormen van onderzoek is wat Ragin noemt een 'diversity-oriented research strategy'. Bij deze vorm van onderzoek is er een sterke relatie tussen theorie en data-analyse. Bij de selectie van casussen wordt niet gezocht naar casussen die heel erg uniek en bijzonder zijn zoals gebruikelijk is bij het traditionele kwalitatieve onderzoek. Ook wordt niet gezocht naar

homogene casussen zoals gebruikelijk is bij het kwantitatieve onderzoek. Homogene casussen zijn makkelijker generaliseerbaar, maar wanneer de casussen enigszins uitgewerkt moeten worden, zijn er te weinig homogene casussen om echt te kunnen generaliseren. Met de ‘diversity-oriented research strategy’ worden casussen geselecteerd die op een aantal hoofdpunten gelijk zijn aan elkaar en op een aantal andere punten juist met elkaar verschillen. Hiermee is het mogelijk om meer nuance aan te brengen in de variabelen dan bij kwantitatief onderzoek mogelijk is en met behulp van de theorie kunnen meer algemene uitspraken gedaan worden dan dat met kwalitatief onderzoek gebruikelijk is.

De onderzoeksstrategie geeft in dit onderzoek de mogelijkheid om met behulp van een beperkt aantal casussen dieper in te gaan op de theorie van groepsdruk en groepsdunk en aan de hand van de casussen een uitspraak te doen hoe deze theorie zich verhoudt tot de kwaliteit van de beleidsontwikkeling van de groepen beleidsmedewerkers. Zoals beschreven in de eerste paragraaf over de praktische aanleiding wordt binnen de rijksoverheid steeds meer nadruk gelegd op het werken in programma’s en projecten met het oog op een grotere flexibiliteit van de medewerkers en de organisatie als geheel. Juist in die context is het van belang dat overheidsmanagers meer inzicht krijgen in de relatie tussen groepsdruk en groepsdunk aan de ene zijde en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling aan de andere zijde. Het onderzoek kan daarmee voor het management een handvat bieden om de aandacht te richten op een aantal cruciale factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsvorming in de groepen, daarbij rekening houdend met de beperkte mogelijkheden van beïnvloeding van een aantal van die factoren.

Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de in de literatuur genoemde factoren die van invloed zijn op de groepsprocessen tijdens de beleidsvoorbereiding en de kwaliteit van de ontworpen beleidsvoorstellen met behulp van de bestudering van een aantal praktijksituaties, zodat mogelijk het management een handvat kan worden geboden om de factoren die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de groepsuitkomst te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn.

Het onderzoek is vervolgens opgebouwd aan de hand van de volgende centrale vraagstelling:

Centrale vraagstelling

‘Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?’

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden is er niet voor gekozen om via de traditionele onderzoeksmethoden te werken en bijvoorbeeld enkel een enquête uit te voeren. Juist de Vuurwerkcasus geeft het vermoeden dat veel kennis en inzicht te halen is uit een goede en diepgaande analyse van de casus. Een diepgang die niet haalbaar is met traditioneel kwantitatief onderzoek, maar wel met de ‘diversity-oriented research strategy’ van Ragin.

In totaal zijn vier casussen geselecteerd. Door het voeren van een aantal gesprekken bij verschillende ministeries is zeker gesteld dat de casussen op een aantal cruciale onderdelen met elkaar overeenstemmen.

Het gaat in alle casussen namelijk om een *groep beleidsambtenaren die hiërarchisch laag binnen de Nederlandse rijksoverheid* aan de slag zijn gegaan en onder grote *politieke of tijdsdruk* tot een oplossing van een beleidsprobleem diende te komen. Het is immers de bedoeling om te bezien of de theorie over kleine groepen rondom een politiek leider ook van toepassing is op de Nederlandse context en dan meer in het bijzonder de rijksoverheid, relatief laag in de organisatie.

Op een aantal punten verschillen de casussen echter zodat gebruik gemaakt kan worden van de ‘diversity-oriented research strategy’. Allereerst zijn er verschillende ministeries gekozen. Omdat de casus Vuurwerk zich binnen Verkeer en Waterstaat afspeelt is ervoor gekozen om nog één andere casus binnen Verkeer en Waterstaat te selecteren en de andere twee bij andere ministeries:

Naast ‘vuurwerk’ wordt er binnen Verkeer en Waterstaat ook gewerkt aan ‘tunnelveiligheid’. Net zoals bij het vuurwerkteam ligt de directe aanleiding voor de projectgroep bij een ramp, namelijk de grote tunnelbranden in de Alpen. Maar in tegenstelling tot de Vuurwerkcasus wordt de ramp veel minder direct door de beleidsmedewerkers gevoeld. In verhouding tot de Vuurwerkcasus wordt er vrij langdurig gewerkt aan een beleidsnota waarbij bovendien de groepssamenstelling gedurende het proces een aantal malen van samenstelling verandert. De projectleider blijft echter dezelfde, wat aanleiding geeft te vermoeden dat binnen deze casus heel goed groepsdruk of een bijzondere vorm van groepsdunk kan zijn opgetreden. Doordat de projectleider van het begin tot het eind bij het project betrokken is en daarmee veel historische kennis en kunde bij zich draagt, kan dat hem in een positie plaatsen waarbij de groepsleden zich vrij eenvoudig naar zijn mening buigen. Anderzijds haalt het langdurige beleidsproces ook weer de meeste druk van de ketel, waardoor groepsdruk en groepsdunk weer minder waarschijnlijk worden.

Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt in een groep gewerkt aan een betere positionering van Economische Zaken in het debat over veilig ondernemen. Een debat dat tot dan toe gedomineerd werd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en het bedrijfsleven zelf. De casus van Economische Zaken verschilt hiermee van de overige casussen, aangezien bij deze casus het einddoel niet zozeer een beleidsnotitie, of meer concreet ‘een oplossing voor een probleem’ is, maar het verwerven van een betere positie in het interdepartementale

krachtenveld. Juist deze opdracht kan ervoor zorgen dat in de groep groepsdunk ontstaat, aangezien er in deze context snel een 'wij tegen zij-gevoel' ontstaat (er moet immers tussen de andere ministeries een plaats verworven worden).

Bij het ministerie van VROM ten slotte is een groep medewerkers aan de slag gegaan om onder flinke tijdsdruk een uitvoeringsnotitie te produceren. Dit werd gedaan in het Foresee/4C project. Bij de gesprekken met het ministerie werd onmiddellijk duidelijk dat het project daar als succesvol en geslaagd werd beschouwd. Dit doet vermoeden dat bij Foresee ondanks het werk in een groep, onder (tijds)druk en laag in de organisatie kwalitatief goede beleidsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Een casus die interessant is om te bestuderen met name met het oog op de vraag of hier nu wel of geen groepsdunk of groepsdruk heeft plaatsgevonden, zodat met deze casus wellicht de eerdergenoemde hypothese ('Naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.') ontkracht kan worden.

Casus-overzicht

Vuurwerkcasus, VenW: naar aanleiding van de vuurwerkram্প in Enschede komt bij VenW (Verkeer en Waterstaat), afdeling Lading en Risicobeleid een vuurwerkteam bij elkaar om nieuw beleid te ontwikkelen om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen.

Tunnelveiligheid, VenW: naar aanleiding van een grote brand in een verkeerstunnel in het buitenland (de Alpen) wordt bij VenW (Verkeer en Waterstaat) een projectgroep in het leven geroepen om nieuw beleid voor tunnels te ontwikkelen om te voorkomen dat een dergelijke ramp ook in Nederland voor kan komen. Het project wordt uiteindelijk interdepartementaal opgepakt waarbij VenW fungeert als coördinerend ministerie.

Foresee/4C, VROM: na het verschijnen van de Europese NEC-Richtlijn is bij VROM (Volksgezondheid, Ruimtelijke ordening en Milieu) een project opgericht om binnen een jaar in samenwerking met het bedrijfsleven een uitwerking te geven aan de richtlijn resulterend in de uitvoeringsnotitie: *Erop of eronder, Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003*.

Veilig Ondernemingsklimaat, EZ: naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven en op grond van eigen initiatief in een politieke en maatschappelijke context die wordt beheerst door het thema veiligheid, wordt bij het ministerie van EZ (Economische Zaken) een Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat opgericht om de veiligheidssituatie voor ondernemend Nederland te verbeteren en een betere positie te verwerven in het interdepartementale krachtenveld.

In hoofdstuk drie zal de onderzoeksstrategie verder gespecificeerd worden. Ook zullen de gebruikte technieken van dataverzameling verder behandeld worden.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In de vorige paragraaf werd al kort stilgestaan bij het doel van het onderzoek en werd de probleemstelling geformuleerd. Met behulp van de geselecteerde casussen en de literatuurstudie in het volgende hoofdstuk, kunnen de twee onderzoeksvragen beantwoord worden die logischerwijs uit de probleemstelling voortvloeien.

Onderzoeksvraag 1:

‘Welke factoren worden in de literatuur genoemd die bepalend zijn voor groepsprocessen en de beleidsontwikkeling van de groep?’

Onderzoeksvraag 2:

‘Welke verbanden zijn te leggen tussen de in de literatuur genoemde factoren die van invloed zijn op de groepsprocessen en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling aan de hand van een bestudering van een aantal praktijksituaties?’

- wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de factoren die een rol spelen bij de groepsprocessen wanneer de praktijksituaties worden beoordeeld naar kwaliteit (spelen bij goede beleidsontwikkeling factor x en y van de factoren die van invloed zijn op groepsprocessen een rol en bij kwalitatief minder goede beleidsontwikkeling de factoren w en z of is daar geen onderscheid in te maken)?’

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag geeft de literatuurstudie in het volgende hoofdstuk meer inzicht in de verschillende factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk enerzijds en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling anderzijds. In eerste instantie lijkt de keuze voor een groep immers een logische wanneer een (beleids)probleem om een oplossing vraagt. In een groep komen de individuen eerder in aanraking met andere probleembenaderingen en mogelijke oplossingen waardoor een probleemstelling beter uitgewerkt kan worden en meer en betere alternatieve oplossingen de revue passeren aangezien meer gezichtspunten van het vraagstuk bekeken worden. Anderzijds laat een bestudering van de relevante literatuur zien dat er ook een keerzijde is. Het werken in groepen kan groepsdruk en groepsdunk veroorzaken en daarmee een optimale probleemoplossing verhinderen.

Een start voor de literatuurstudie naar groepsprocessen wordt gevonden bij de theorie van Janis, de grondlegger van de theorie over groepsbesluitvorming. Het baanbrekende werk van Janis laat zien dat een groep niet altijd de ideale oplossing is. Processen als groepsdunk kunnen ontstaan die een optimale

probleemoplossing kunnen verhinderen. Daarnaast blijkt uit de literatuur die later ontstaat dat niet alleen het probleemoplossend perspectief van belang is, maar ook de omstandigheden waarin de organisatie zich bevindt. In hoeverre is er bijvoorbeeld sprake van een duidelijke verantwoordingsstructuur voor groep of individu? Bovendien is van belang hoe de besluitvormingsstructuur in een organisatie geregeld is om een eventueel groepsdunk- of groepsdrukproces beter te kunnen typeren: is er sprake van een zoektocht naar een sterke leider en zijn de groepsleden op voorhand met de ideeën van de leider eens? Is er sprake van de traditionele groepsdunk waarbij de groep zichzelf superieur acht? Of is er een combinatie van beiden te onderscheiden? Dit is met name van belang om een verband te kunnen leggen met het ontwikkelen van beleid binnen een overheidsorganisatie. De theorie over groepen en groepsprocessen vindt haar oorsprong in de sociale psychologie (met name de 'social judgement theory' (Brunswik 1957, p. 5-31)) en slechts relatief recent is er ook meer onderzoek gedaan naar groepsprocessen in relatie tot besluitvormingsprocessen in de ambtelijke top ('t Hart, Stern, Sundelius 1997).

De theorie over groepsprocessen laat zien dat vele factoren van invloed zijn op de processen in een groep en daarmee bepalend zijn voor de uitkomsten van het werk dat in de groep wordt verricht. Recent onderzoek (Stern, Sundelius 1997) laat zien dat het sec bekijken van groepsprocessen vanuit een probleemoplossend perspectief (zoals Janis dit doet (Janis 1972)) niet een volledig beeld geeft van de feitelijke groepsprocessen en dat het plaatsen van het onderzoek naar groepsprocessen in een breder institutioneel en organisatorisch kader noodzakelijk is. Ook is het van belang verschillende vormen van groepsdunk te onderscheiden. Hiertoe is onder andere een geïntegreerd model van groepsdunk ontwikkeld ('t Hart 1990, p.204).

Een nadere bestudering van de literatuur rondom de kwaliteit van beleidsontwikkeling kan vervolgens meer licht werpen op de vraag welke factoren van invloed zijn op de beleidsuitkomsten. Hiertoe wordt in eerste instantie stilgestaan bij het begrip 'kwaliteit' zelf. Wat wordt hiermee bedoeld en hoe kan dit in het kader van dit onderzoek worden vertaald in objectieve criteria? Een eerste bestudering van de literatuur laat zien dat het begrip lastig is te objectiveren en te meten. Kwaliteit is tijd- en plaatsgebonden. Een uitkomst die nu als kwalitatief goed wordt beschouwd kan over een aantal jaren als ongewenst worden beschouwd en omgekeerd. Wanneer een meer procedurele invalshoek gekozen wordt, kan het begrip beter meetbaar worden gemaakt.

Daarmee is ten slotte de weg vrij voor het bestuderen van een aantal praktijksituaties van beleidsontwikkeling. Met behulp van de vier casussen kan een verband worden gelegd tussen de twee theoretische verhandelingen en met behulp van de tweede onderzoeksvraag kan de beantwoording van de uiteindelijke probleemstelling plaatsvinden.

Het gebruik van casuonderzoek kan een meer concreet beeld geven over de gang van zaken in de praktijk en is geschikt voor het bestuderen van sociale processen, onder andere binnen kleine

gemeenschappen, organisaties en groepen (Babbie 1995, p.279-304). Door stil te staan bij de belangrijke verschillen tussen de casussen kan wellicht nieuw theoretisch inzicht ontstaan waarom in sommige groepen de kwaliteit van de beleidsontwikkeling beter is dan in andere, en welke relatie dit heeft met het al dan niet aanwezig zijn van groepsdruk en groepsdunk. Op welke wijze zijn de casussen verlopen en welke verbanden zijn er te leggen tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdunk en groepsdruk enerzijds en de factoren die de kwaliteit van de beleidsontwikkeling beïnvloeden anderzijds? Er zijn immers verschillende factoren die van invloed zijn op het ontstaan van groepsdruk en groepsdunk. Deze laatste twee fenomenen hebben vervolgens hun weerslag op de wijze waarop het beleidsproces doorlopen wordt, wat ten slotte bepalend is voor de kwaliteit van de uiteindelijke beleidsontwikkeling en beleids(slot)product dat de groep voortbrengt.

1.5 Opbouw van de rapportage

Nu de contouren van het onderzoek en de onderzoeksstrategie geschetst zijn, zal in hoofdstuk twee nader worden stilgestaan bij de relevante literatuur rondom groepen, groepsprocessen en de kwaliteit van beleidsontwikkeling. In hoofdstuk drie vindt op basis van de theoretische begrippen en modellen een nadere specificatie van de onderzoeksstrategie plaats, waarbij nader wordt ingegaan op een aantal relevante begrippen voor dit onderzoek en de wijze van data verzamelen.

In hoofdstuk vier tot en met zeven vindt vervolgens de beschrijving van de praktijk plaats. In hoofdstuk vier wordt de Vuurwerkcasus uitgebreid besproken. Vervolgens komen in afzonderlijke hoofdstukken aan de orde: de casus Tunnelveiligheid in hoofdstuk vijf, de casus Veilig Ondernemingsklimaat in hoofdstuk zes, en Foresee/4C ten slotte in hoofdstuk zeven.

In hoofdstuk acht wordt vervolgens een verbinding gelegd tussen de casussen uit hoofdstuk vier tot en met zeven, waarbij de casussen met elkaar vergeleken worden en een aantal conclusies getrokken kunnen worden. Het onderzoek wordt afgesloten met een slothoofdstuk negen waarin er een recapitulatie plaatsvindt van de centrale vraagstelling en onderzoeksvragen en een aantal suggesties en aanbevelingen voor overheidmanagers wordt gedaan wanneer zij gebruik willen maken van groepen in het beleidsvormingsproces.

2. De theorie rondom groepsprocessen en kwaliteit van beleidsontwikkeling

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: ‘Welke factoren worden in de literatuur genoemd die bepalend zijn voor groepsprocessen en de beleidsuitkomsten van de groep?’ In de eerste paragraaf wordt daartoe stilgestaan bij de oorspronkelijke theorie over groepen zoals die is ontwikkeld door I.L. Janis e.a.. Vervolgens wordt gekeken naar andere perspectieven en benaderingswijzen van groepen en groepsprocessen die zich hebben ontwikkeld na het verschijnen van het werk van Janis, waarna een recent model wordt geschetst waarin de verschillende perspectieven die van invloed zijn op de groepsprocessen zijn gecombineerd. Vervolgens wordt stilgestaan bij de literatuur die is verschenen over het begrip *kwaliteit* en wordt beschreven op welke wijze dit begrip meetbaar gemaakt kan worden.

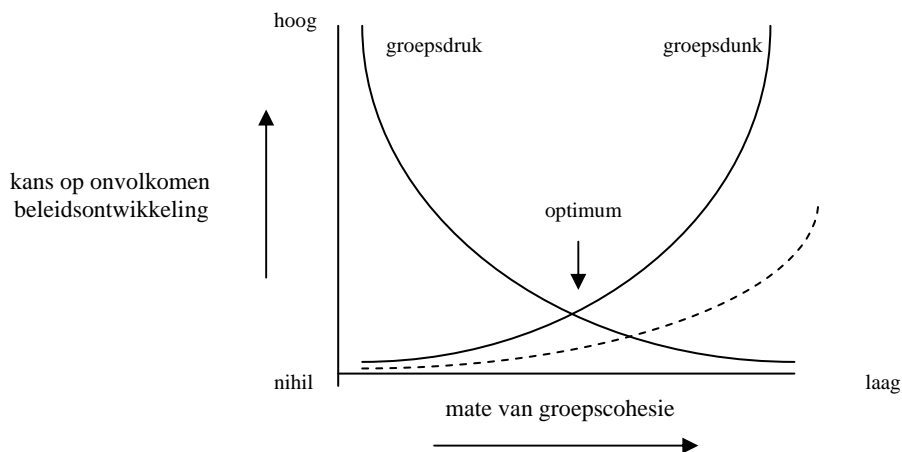
2.1 De oorspronkelijke groepstheorie

Als het gaat om groepsbesluitvorming en de processen die hierbij een rol spelen, wordt Irving Janis daarvan als de grondlegger gezien. Janis raakte geïnteresseerd in het werken in kleine groepen en de processen die zich daar afspelen door de vreemde beslissingen die in de loop van de geschiedenis genomen waren door intelligente personen waarvan zulke beslissingen normaal gesproken niet te verwachten waren (Janis 1972). Dit leidde ertoe dat Janis twee belangrijke groepsprocessen onderkende.

Het eerste begrip betreft de groepsdruk waarbij ‘druk’ op een individu binnen de groep wordt uitgeoefend om zich aan te passen aan de groep. Een individu wordt min of meer gedwongen om het groepsstandpunt over te nemen (meestal uitgedragen door de groepsleider) en durft geen afwijkende meningen meer te formuleren. De groepsdruk wordt verondersteld af te nemen naar mate de groepscohesie hoger is. Het omgekeerde geldt voor het tweede belangrijke begrip, de groepsdunk⁴ waarbij personen binnen een groep dermate homogeen werken en van elkaar overtuigd zijn dat geen realistische beoordeling meer plaatsvindt van het werk dat binnen de groep wordt verricht.

Op het snijpunt van de groepsdruk en groepsdunk veronderstelde hij vervolgens het optimum van de beleidsontwikkeling (De Graaf en Hoppe 1989, p.251; Janis 1972, p.237).

⁴ In het Engels: ‘groupthink’



Figuur 1: Groepsdruk en groepsdunk

Janis zag bij het verminderen van de kans op onvolkomenheden in de beleidsontwikkeling een grote rol weggelegd voor het terugdringen van groepsdunk (Janis 1972). Wanneer groepsdunk tegen kan worden gegaan of verminderd, zal de lijn die groepsdunk aanduidt namelijk lager lopen in het diagram. Het resultaat is een lager optimumsnijpunt dat aangeeft dat er minder onvolkomenheden zijn in de beleidsontwikkeling (de nieuwe mate van groepsdunk is aangegeven met een stippellijn). Voor wat betreft groepsdunk heeft Janis verder een aantal ‘antecedente condities’ en ‘waarneembare gevolgen’ gedefinieerd.

De ‘antecedente condities’ van groepsdunk zijn door Janis in drie groepen ingedeeld. De eerste antecedente conditie betreft de cohesie van de groep van besluitvormers. Wanneer de groepsleden een sterke verbondenheid met elkaar voelen, zal er eerder groepsdunk ontstaan.

Bij de tweede groep van antecedente condities gaat het om structurele fouten in de organisatie waarin de groep werkzaam is. Meer in het bijzonder gaat het dan om zaken als isolatie van de groep ten opzichte van de rest van de organisatie, het ontbreken van onpartijdig leiderschap, homogeniteit van de sociale achtergrond en ideologie van de groepsleden. Deze groep met antecedente condities is in een later stadium verfijnd en verbeterd. Onder meer in het boek *Beyond Groupthink* van 't Hart, Stern en Sundelius ('t Hart, Stern, Sundelius 1997).

De derde groep antecedente condities hangt nauw samen met de tweede groep en betreft de context waarin de groep werkzaam is. Het gaat hier ondermeer om zaken als een stressvolle omgeving waarin de groep werkt en waarin er weinig hoop bestaat dat een betere oplossing wordt gevonden dan de oplossing die voorgesteld wordt door de groepsleider. Ook speelt een verminderde eigenwaarde een belangrijke rol. Deze verminderde eigenwaarde kan bijvoorbeeld ontstaan doordat recent fouten zijn gemaakt die het duidelijk maken dat de groepsleden niet onfeilbaar zijn. Maar het kan ook zo zijn dat de besluitvorming zo moeilijk is dat de groepsleden gaan twijfelen aan hun eigen effectiviteit.

De drie groepen van antecedente condities kunnen leiden tot processen van groepsdunk. Groepsdunk leidt vervolgens tot een drietal groepen waarneembare consequenties. De eerste groep waarneembare consequenties zijn de 'symptomen van groepsdunk'. Janis onderscheidt drie typen symptomen:

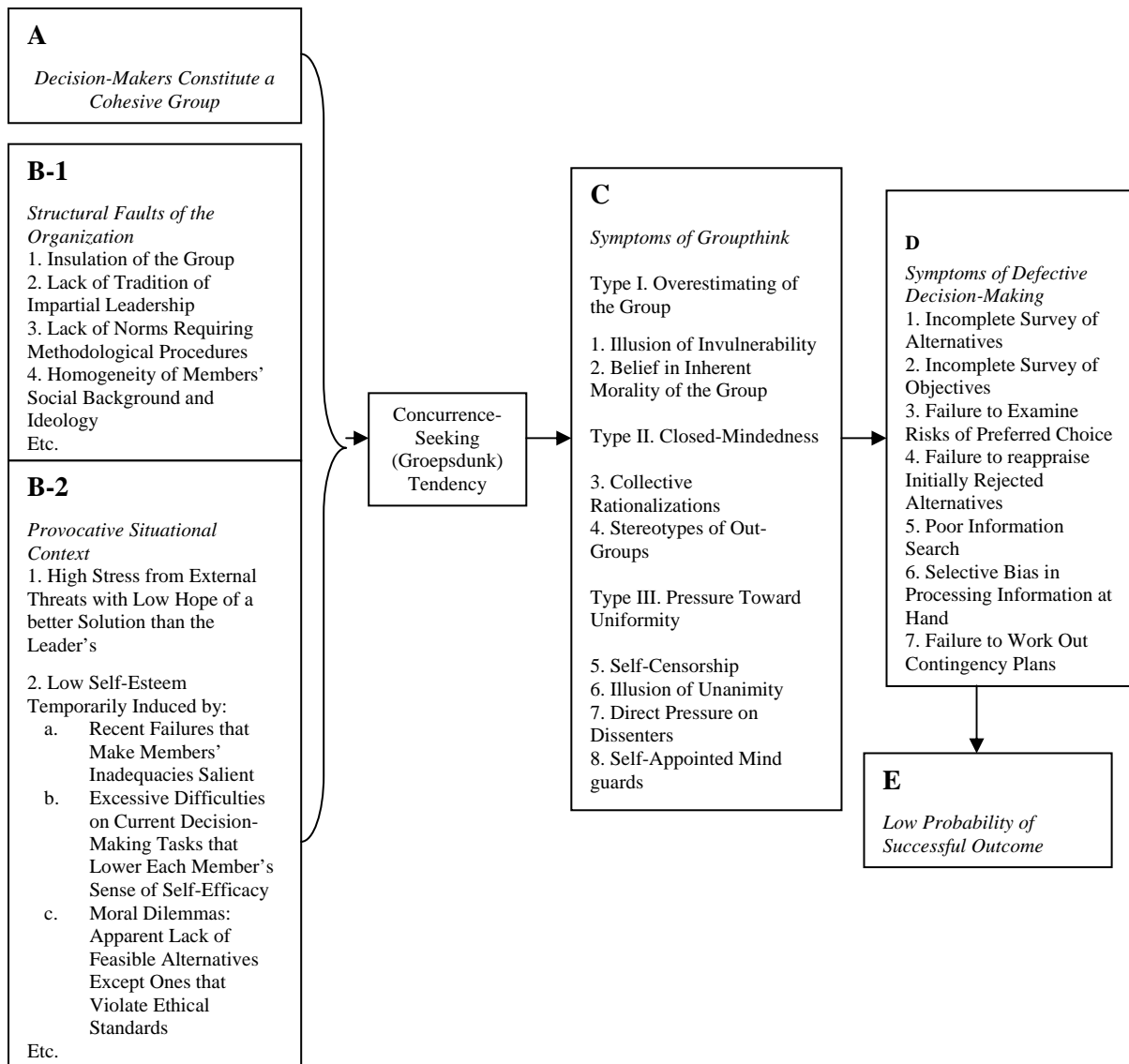
- de groep overschat zichzelf;
- de groep staat niet open voor informatie van buitenaf;
- binnen de groep is sprake van druk om uniformiteit te bereiken

Janis betoogt dat wanneer deze symptomen zich voordoen dit er op duidt dat er mogelijk sprake is geweest van groepsdunk.

Een tweede groep waarneembare consequenties betreffen de symptomen van gebrekkige besluitvorming. Het gaat hier onder meer om een besluitvormingsproces waarin niet alle alternatieven en doelen zijn meegenomen. Maar het gaat ook om zaken als het niet goed uitwerken van plannen, en het niet goed bestuderen van de voors- en tegens van het alternatief dat de voorkeur heeft in de groep. Het gaat kortom om een niet goed doorlopen besluitvormingsproces, oftewel de proceseigenschappen van een beleidsproces. Ondermeer in werken van Hoppe e.a. kunnen aanwijzingen gevonden worden of een bepaald beleidsvormingsproces kwalitatief goed doorlopen is. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij de kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

De derde en laatste waarneembare conditie ten slotte die door Janis is geformuleerd, betreft de lage kans dat de besluitvorming waarin groepsdunk plaats heeft gevonden leidt tot een succesvolle uitkomst. Meer specifiek gaat het hier om de kwaliteit van het eindproduct.

Janis heeft de antecedente condities en waarneembare consequenties samengevat in het volgende schema (Janis, Mann 1982b, p.294):



Figuur 2: Theoretische analyse van groepsdunk

Janis maakt overigens duidelijk dat groepsdunk op zich niet een noodzakelijk of voldoende voorwaarde voor beleidsfalen is, maar dat het de *kans* op slechte beleidvormingprocessen en daarmee slechte beleidsuitkomsten flink verhoogt (Janis 1982). Aan de hand van verschillende beleidsfiasco's heeft Janis groepsdunk dan ook als verklarende factor aan gedragen.

David A. Welch heeft kritiek geleverd op de studie die Janis heeft gemaakt over de Cuba crisis (Welch 1989, p. 430-445). Janis heeft deze studie gemaakt in samenwerking met Herek en Huth. De kritiek van Welch had betrekking op het begrip 'kwalitatief goede besluitvorming' zoals dat door de auteurs gebruikt werd. Naar zijn mening veronderstelden Janis, Herek en Huth met hun begrip 'vigilant

problem solving'⁵ te veel dat een actor rationeel handelt terwijl de praktijk uitwijst dat actoren veel minder rationeel zijn. In hetzelfde Journal hebben Janis, Herek en Huth echter eveneens een artikel gepubliceerd waarin zij de kritiek van Welch weerleggen (Herek, Janis, Huth 1989, p.446-459). Zij leggen hierin ondermeer uit dat zij bij hun beschrijvingen van groepsdunkprocessen uitgaan van een beperkt rationele actor. Een concept dat is ontwikkeld door Herbert Simon waarbij mensen rationeel handelen, maar niet alle informatie verzamelen en alle alternatieven afwegen, maar alleen de belangrijkste informatie en alternatieven in ogenschouw nemen. De menselijke geest is te beperkt om alle informatie te bevatten en onderling zorgvuldig af te wegen. Simon noemt het concept ook wel de subjectief rationele besluitvorming (Arentsen en Lulofs 1993, p.129-131).

Alerte besluitvorming gaat volgens Janis, Herek en Huth niet uit van een volledig rationele actor. Wanneer beleid wordt gemaakt op de best mogelijke manier gegeven de omstandigheden van beperkte rationaliteit, kan dit alerte besluitvorming worden genoemd (Janis 1989, p.27-44). Om het begrip te operationaliseren hebben Janis en Mann hiertoe een zevental criteria geformuleerd, waaraan een alerte besluitvormer zou moeten voldoen:

Criterion 1: een groot scala aan doelen moet geadresseerd worden, waarbij rekening wordt gehouden met de belangrijkste waarden die op het spel staan.

Criterion 2: een breed scala aan mogelijke acties dient te worden onderscheiden

Criterion 3: er dient intensief gezocht te worden naar nieuwe informatie die relevant is om de alternatieven te evalueren

Criterion 4: nieuwe informatie of standpunten dienen correct te worden meegenomen, ook als het niet aansluit bij de eigen ideeën.

Criterion 5: voordat een definitief standpunt ingenomen wordt, dienen de alternatieven die in een eerdere fase aan de kant zijn gezet nogmaals zorgvuldig bestudeerd te worden.

Criterion 6: de kosten, risico's en consequenties van het alternatief waar de voorkeur voor bestaat, dienen zorgvuldig bestudeerd te worden

Criterion 7: gedetailleerde voorbereidingen dienen te worden getroffen voor het implementeren en monitoren van het alternatief, waarbij speciale aandacht is vereist voor plannen waarin alternatieve acties staan die nodig kunnen blijken wanneer al bekende risico's zich daadwerkelijk manifesteren.

Om de criteria ook daadwerkelijk meetbaar te kunnen maken, worden de criteria 'omgedraaid' naar symptomen. Wanneer een van de zeven punten niet voorkomt, kan dit worden beschouwd als een symptoom van gebrekkige besluitvorming. Janis en Mann geven hiermee een beschrijving van het meest gewenste, en kwalitatief beste besluitvormingsproces.

⁵ In het vervolg zal hiervoor de Nederlandse term 'alerte besluitvorming' gehanteerd worden

Janis gebruikt het begrip ‘*vigilance*’ (alerte besluitvorming) ook wanneer hij de antecedente conditie voor groepsdunk uitwerkt, namelijk een stressvolle omgeving waarin de groep zijn werk moet doen. Wanneer zich een situatie met veel stress voordoet doordat er informatie beschikbaar komt met bedreigende waarschuwingen, is het gedrag naar zijn mening in te delen in vijf verschillende typen (Janis 1982a, p.147-155):

1. kritiekloos vasthouden (*unconflicted adherence*): de besluitvormer gaat door op de al ingeslagen weg en negeert de nieuwe informatie
2. kritiekloos veranderen (*unconflicted change*): de besluitvormer slaat kritiekloos een andere weg in die hem sterk wordt aangeraden
3. defensief vermijden (*defensive avoidance*): de besluitvormer probeert het conflict te vermijden door de verantwoordelijkheid naar iemand anders te schuiven of een nieuw besluit voor zich uit te schuiven.
4. hyper alertheid (*hypervigilance*): de besluitvormer probeert in grote haast een oplossing te vinden en neemt een nieuw besluit voordat hij alle informatie heeft verzameld
5. alertheid (*vigilance*): de besluitvormer zoekt alle relevante informatie, weegt alternatieven zorgvuldig af en maakt een onbevooroordeelde keuze

In zijn paper geeft hij aan dat het meest gewenste gedragspatroon die vijfde is: alerte besluitvorming. Dit is het gedrag waarbij het individu zorgvuldig alle relevante informatie verzamelt en hierop zijn uiteindelijke beslissing baseert.

Janis onderscheidt drie belangrijke groepen redenen die maken dat besluitvormers niet altijd handelen volgens het meest gewenste gedragspatroon (Janis 1989, p.149). Het gaat hierbij om cognitieve beperkingen zoals beperkt beschikbare tijd, grote complexiteit van het vraagstuk, gebrek aan kennis etc.. De tweede groep heeft betrekking op het feit dat een besluitvormer deel uit maakt van een organisatie en binnen die organisatie een goede positie wil blijven behouden. Macht, status en het feit dat het nieuwe beleid in de organisatie geaccepteerd moet worden zorgen dan voor het niet gewenste gedragspatroon. En ten slotte vormen persoonlijke motieven uiteindelijk de derde groep redenen om niet optimaal een probleem aan te pakken. Het gaat hier bijvoorbeeld om de zoektocht naar aanzien, maar ook om angst, kwaadheid, stress en conflict.

Een andere reden waarom besluitvormers niet altijd handelen volgens het meest gewenste gedragspatroon kan de hiërarchische structuur in een organisatie zijn. Janis heeft in zijn oorspronkelijke theorie niet uitgebreid stilgestaan bij deze organisatorische invloed, maar dit is wel uitvoerig gedaan door onderzoekers die de theorie van Janis hebben uitgediept en het meer in een politieke besluitvormingscontext hebben geplaatst. Doordat door de groepsleden wordt geanticiperd op het standpunt van de hogere functionaris kunnen namelijk processen ontstaan, die afhankelijk van

de context als groepsdruk of groepsdunk kunnen worden aangemerkt ('t Hart 1990, p.162-178).

Wanneer er weinig cohesie in de groep bestaat en een lager geschikte zich min of meer gedwongen voelt om het standpunt van zijn meerdere over te nemen, spreken we van groepsdruk. Wanneer er echter wel cohesie bestaat en de ondergeschikte evenals zijn groepsgenoten onbewust hun mening laten afhangen van hun bovengeschikte, kan er sprake zijn van groepsdunk.

De grondlegger van de theorievorming over hiërarchieën is Max Weber. Hij zag veel voordelen in formele structuren met vaste strakke communicatielijnen. De structuren zorgen voor minder afhankelijkheid van charismatische leiders, terwijl de besluitvorming tot stand komt op basis van duidelijke regels en recht waarmee het stabiliteit en voorspelbaarheid creëert. Weber heeft hiertoe onder andere religieuze structuren bestudeerd zoals de Katholieke Kerk en het oude Romeinse Recht (Bendix 1977, p. 391-416). Dat een hiërarchie niet altijd optimaal is, bewijzen de vele publicaties die later zijn verschenen en die met name ingaan op de moeizame communicatie en het trage proces dat een strak hiërarchische organisatie kan veroorzaken. Wanneer we het meer toespitsen op de besluitvorming en processen tussen medewerkers, komen ook de volgende noties naar voren:

Een hiërarchie kan er voor zorgen, zoals eerder is beschreven, dat individuen rekening houden met hun carrièrekansen. Men zorgt ervoor dat voorkeuren acceptabel zijn zodat carrièrekansen niet worden vergooid en dat besluiten passen in het carrièrepad. Daarnaast kan een hiërarchie een proces van co-optatie creëren. Een persoon op een hoge positie kan de ruimte geven aan een ambitieuze persoon, ervan uitgaande dat zij in de toekomst de macht delen en andersom kiest een ambitieuze persoon er soms voor om mee te gaan met de persoon op de hoge positie in plaats van zijn eigen conflicterende voorkeur te behouden.

De indeling in departementen en delegatie in hiërarchieën zorgt ervoor dat gezamenlijke beelden ontstaan, vanwege een gemeenschappelijk doel en een gedeeld verleden (March 1994, p. 117-120). Organisatorische eenheden (afdelingen, departementen) zijn vaak verwickeld in een voortdurende strijd om de macht. Echter soms blijkt de hiërarchische indeling alleen formeel te bestaan en spelen in de praktijk informele machtshiërarchieën een belangrijke rol (Ringeling 1994, p. 90-94).

In landen waarin hiërarchie een bepalende factor is in het handelen van mensen zijn soms creatieve oplossingen nodig. Zo hebben enkele Japanse ondernemingen de regel ingevoerd dat het laagstgeplaatste lid van een groep het eerste mag spreken. Zo wordt de kans kleiner dat lagergeplaatste leden in de groep hun mening laten afhangen van hun meerdere (Russo en Schoemaker 2002, p. 182). Overigens gelden de noties over de hiërarchie niet alleen voor de nationale context, maar zeker ook voor de internationale context. Recente ontwikkelingen laten zien dat internationaal beleid steeds meer terrein wint in verhouding tot nationaal beleid (Hooghe en Marks 2001, p.1-29).

2.2 Andere perspectieven en benaderingswijzen

De theorie van Janis laat zien dat groepsdunk en groepsbesluitvorming geen goede combinatie is. Om een probleem op te lossen moeten de alternatieven nauwkeurig bekeken worden en dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden. Mechanismen als groepsdunk verstoren dit proces.

Dit leidt tot de volgende hypothese:

‘Naarmate meer groepsdunk in de groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.’

Wanneer we de koppeling met beleids- en besluitvorming loslaten en een klein uitstapje buiten de onderzoeksopzet maken, zien we dat groepsdunk wel positieve gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van een organisatie. Groepsdunk is negatief voor de beleids- en besluitvorming, maar hoeft niet negatief te zijn wanneer er vanuit een ander perspectief en een ander doel naar dit fenomeen wordt gekeken. Vanuit een institutioneel perspectief bevordert groepsdunk namelijk de onderlinge collegialiteit en zorgt het voor stabiliteit in een organisatie wanneer een groep mensen in de top van de organisatie een gemeenschappelijk beeld hebben over het te prefereren beleid. Het voorkomt dat een organisatie opgeslokt wordt door de verschillende belangentegenstellingen die binnen en buiten de organisatie bestaan (’t Hart 1997, p. 311-326).

Wanneer we weer terugkeren naar het kader van het onderzoek en het vermijden van groepsdunk bij beleids- en besluitvorming in beschouwing nemen, blijkt dat het *vermijden* van groepsdunk *ook* negatieve effecten kan hebben. Zo betoogt Paul A. Kowert dat het streven naar het vermijden van groepsdunk tot een zeer negatief effect kan leiden, namelijk een situatie waarin helemaal geen besluit wordt genomen, oftewel ‘deadlock’ (Kowert 2002, p. 4-26, 126-155). In zijn boek maakt hij hiertoe een onderscheid in leiderschapsstijl. Een leider met een open stijl is informeel en wil graag veel verschillende informatie tot zich krijgen voordat hij een beslissing neemt. Het gevolg is dat een dergelijke leider weliswaar veel informatie in ogenschouw neemt, maar vaak lang op zich laat wachten voordat hij een beslissing neemt. Een gesloten leider daarentegen heeft zijn vaste adviseurs in de hiërarchie en neemt veel minder informatie tot zich. Hij kan hierdoor sneller en slagvaardiger beslissingen nemen, maar de beslissingen zijn niet altijd even goed doordacht.

Wanneer vervolgens naar de groepsprocessen wordt gekeken van de adviseurs om de politieke leiders, blijkt dat technieken om groepsdunk tegen te gaan zoals het aanwijzen van een ‘advocaat van de duivel’ niet altijd werken. In een gesloten stijl wordt er keurig geluisterd naar de persoon die het beleid bekritiseert en vervolgens wordt hij verder genegeerd. In een open stijl waarin de macht tussen de personen meer gelijk is verdeeld (en daarmee meer aansluit bij de wensen van Janis voor wat betreft groepen) ligt het gevaar op de loer dat uiteindelijk geen beslissingen genomen worden. De persoon die

naar een conclusie zoekt, wordt beschouwd als een roekeloos en onstuimig figuur en valt op deze manier buiten de groep. Daarnaast heeft een open systeem ook het gevaar in zich dat de groepsleden elkaar onderling niet willen afvallen en dat van de medewerkers lager in rang wordt verwacht dat zij hun superieuren steunen.

Een andere typologie van leiderschap die voor het onderzoeken van beleidsvorming in groepen van belang is, is het onderscheid tussen direct of faciliterend leiderschap. Wanneer een leider een duidelijke mening naar voren brengt in de groepsdiscussie (direct leiderschap) is de kans dat de groep zich hierop aanpast groter dan wanneer de leider zich opstelt als facilitator (facilitair leiderschap) en bijvoorbeeld niet tot nauwelijks aanwezig is bij groepsdiscussies.

De kosten van het vermijden van groepsdunk hoeven niet noodzakelijkerwijs op te wegen tegen de baten van betere besluitvorming. De hoofdconclusie in de literatuur is dan ook dat een balans gevonden zou moeten worden tussen de behoefte aan zorgvuldige besluitvorming en andere doelen van een organisatie, zoals het behouden van een goede cohesie in de organisatie ('t Hart 1997, p. 311-326).

Zoals uit de korte literatuurbespreking tot nu toe blijkt, is de wereld van beleidsontwikkeling en besluitvorming in groepen complexer dan aanvankelijk uit het werk van Janis bleek.

Ideaal gezien zou groepsbesluitvorming niet sec bekeken moeten worden vanuit een probleemoplossend perspectief, maar zou bij de bestudering ook de institutionele en organisatorische context waarin het plaatsvindt meegenomen moeten worden. De uitkomsten van groepsprocessen worden immers beïnvloed door de formele organisatiestructuur. In de meeste organisaties bestaan jarenlange tradities en gewoonten hoe de organisatie beslissingen neemt en hoe zij opereert in het veld. De belangrijkste spelers zijn bekend en procedures zijn soms zelfs vastgelegd in wetten. Daarnaast moet een groepsbeslissing altijd beschouwd worden vanuit de politieke context van waaruit het genomen is. Om voor een beslissing steun te krijgen, moeten een aantal factoren worden meegenomen die voor de politiek op dat moment van belang zijn. Ten slotte speelt ook de structuur van de groep zelf een rol. Deze is meestal niet vastomlijnd, maar verandert en past zich aan op een nieuwe omgeving ('t Hart 1997, p.326-331).

Het combineren van verschillende perspectieven is echter lastig. Resultaten en conclusies van onderzoek op institutioneel niveau zijn niet eenvoudig te koppelen aan de resultaten en conclusies van onderzoek op individueel of groepsniveau. Bovendien speelt een rol dat wanneer je de context van een groep in kaart probeert te brengen het blijkt dat deze constant in beweging is, evenals de waarnemingen hiervan ('t Hart 1990, p. 275).

2.3 Een nieuw model voor groepsprocessen

De theorie over groepsdunk komt voort uit een sociaal-psychologische context. Om de theorie onder andere beter toepasbaar te maken in de context van politieke besluitvorming, wordt in het boek

Groupthink in Government een nieuw model geschetst waarbij het model van Janis wordt verbeterd en aangevuld en het fenomeen ‘groepsdunk’ in een bredere context wordt geplaatst (’t Hart 1990, p. 195-206). Uitgangspunten bij het model is dat de besluitvorming plaatsvindt in een groep waarbij er sprake is van groepsdiscussies en de groep niet gebonden is aan strakke procedurele richtlijnen. In ieder geval is een kleine hoeveelheid stress aanwezig. Daarbij wordt aan het begin van het boek beargumenteerd dat voor het bestuderen van groepsdunk met name naar de groepen hoog in de organisatie gekeken zou moeten worden, omdat de theorie zich concentreert op de (beleids)zaken waar de belangen groot zijn en standaardprocedures ontbreken. Wanneer lager in de organisatie gekeken wordt, is er veel meer sprake van routinematige beleidszaken aldus deze redenering (’t Hart 1990, p. 18-20). Zoals in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek werd betoogd, is het wel degelijk zinvol om te kijken naar de beleidsmakers lager in de organisaties. De (beleids)zaken waar de belangen groot zijn en standaardprocedures ontbreken, worden namelijk laag in de organisatie voorbereid. Overigens stipt ’t Hart later in zijn boek de processen laag in een organisatie nog wel even kort aan wanneer hij bij de beschrijving van zijn nieuwe model betoogt over het ‘ontindividualisering’ proces dat verderop in deze paragraaf besproken zal worden.

’t Hart betoogt in zijn boek dat ‘groepsdunk’ niet alleen hoeft voor te komen bij grote problemen en crises waarbij de groepsleden zich kwetsbaar voelen en weinig vertrouwen hebben in de uitkomst. Groepsdunk kan ook aanwezig zijn bij groepen die zich niet bedreigd voelen, maar juist heel optimistisch zijn. Bijvoorbeeld doordat ze aan prestigieuze projecten werken en flinke beleidssuccessen en carrièrekansen verwachten. Volgens ’t Hart komt de laatste variant veel vaker voor dan de vrij zeldzame traditionele groepsdunk ten tijde van crises.

Om een goed onderscheid te kunnen maken met de oorspronkelijke theorie van Janis, wordt de theorie van Janis aangeduid als de ‘pessimistische variant’ (type I), en de nieuwe toevoeging van ’t Hart als de ‘positieve variant’ (type II). Of er sprake is van een pessimistische of een positieve variant van groepsdunk heeft consequenties voor oorspronkelijke model van Janis. Het leidt tot verschillen in de precondities (Box B2 van Janis): in plaats van weinig zelfvertrouwen en weinig hoop op een goede (beleids)uitkomst, kan daar naar aanleiding van het onderzoek van ’t Hart ‘zelfvertrouwen’ en ‘kansen’ aan toegevoegd worden. In het oorspronkelijke model van groepsdunk van Janis met de pessimistische kijk op de beleidsuitkomsten is het door Janis geformuleerde symptoom ‘gevoel van onkwetsbaarheid van de groep’ een vreemde eend in de bijt. In de nieuw toegevoegde positieve variant is dit symptoom echter zeer relevant (’t Hart 1990, p. 181-191).

Over het centrale begrip ‘cohesie’ in de theorie van Janis merkt ’t Hart op dat er meerdere varianten mogelijk zijn, in plaats van één centraal begrip. Impliciet maakt Janis gebruik van de verschillende invullingen van het begrip cohesie wanneer hij het begrip toepast op de verschillende casussen van beleidsfalen die hij heeft onderzocht. Er is bijvoorbeeld een cohesie gerelateerd aan de aantrekkingskracht om bij een bepaalde groep of groepslid te horen vanuit je persoonlijke gevoel

(sociale cohesie) en de wens om als groep te opereren vanwege de doelen die de groep gesteld zijn (taakcohesie) ('t Hart 1990, p. 31-40, 99-11). De verschillende vormen van cohesie worden later uitgewerkt in het gezamenlijke werk *Beyond Groupthink* ('t Hart, Stern, Sundelius 1997, p. 123-150) en zullen in dit onderzoek gebruikt worden bij de verschillende casusbeschrijvingen⁶. 't Hart betoogt verder dat cohesie geen noodzakelijke voorwaarde is voor groepsdunk, aangezien ook factoren zoals het aanpassen van een groepslid aan de mening van zijn meerdere een rol spelen. Hij citeert hiertoe onder andere het werk van Flowers (1997) en Courtright (1978) en voegt de zoektocht naar sterke leiders toe aan de pessimistische variant van groepsdunk (type I) ('t Hart 1990, p. 47-65, 139-160). 't Hart voegt in zijn nieuwe model een schakel tussen cohesie en groepsdunk dat hij 'deindividuation'⁷ noemt. Het begrip komt voort uit onderzoek naar bendes en groepen relschoppers. Bij dit begrip is er sprake van druk op de groep die zorgt voor cohesie. Deze cohesie leidt vervolgens tot een situatie voor een individu dat 'ontindividualisering' (deindividuation) wordt genoemd. Dit is een situatie waarbij een persoon zich door de aanwezigheid van omgevingsfactoren (zoals cohesie en externe druk) niet meer bewust is van zijn eigen identiteit, en zijn eigen gedrag niet meer in de gaten houdt. Dit leidt ertoe dat een individu niet meer handelt als een individu, maar als een onreflexief deel van een collectiviteit waardoor groepsdunk ontstaat. Het voegt hiermee een schakel toe aan het proces waarbij door cohesie groepsdunk ontstaat.

Er is een causaal verband tussen cohesie, ontindividualisering en groepsdunk, waarbij ontindividualisering en groepsdunk sterk op elkaar lijken, maar 't Hart wil ze vanwege de theoretische verschillen desondanks als twee aparte processen beschouwen. Bij ontindividualisering wordt namelijk op individueel niveau gekeken of een persoon zijn eigen identiteit verliest, terwijl het bij groepsdunk om de gehele groep gaat. Bovendien is volgens 't Hart ontindividualisering van belang wanneer groepen lager in een organisatie bestudeerd worden, aangezien waarschijnlijk juist daar ontindividualisering voor zal kunnen komen. Hij geeft daarbij voorbeelden van organisaties zoals de politie en het leger. Hij tekent er overigens wel bij aan dat er op dit moment nog weinig wetenschappelijk bewijs is voor een goede toepassing van het begrip ontindividualisering in een overheidssetting. Hij veronderstelt verder dat ontindividualisering slechts van toepassing zal zijn op enkele zeer specifieke casussen.

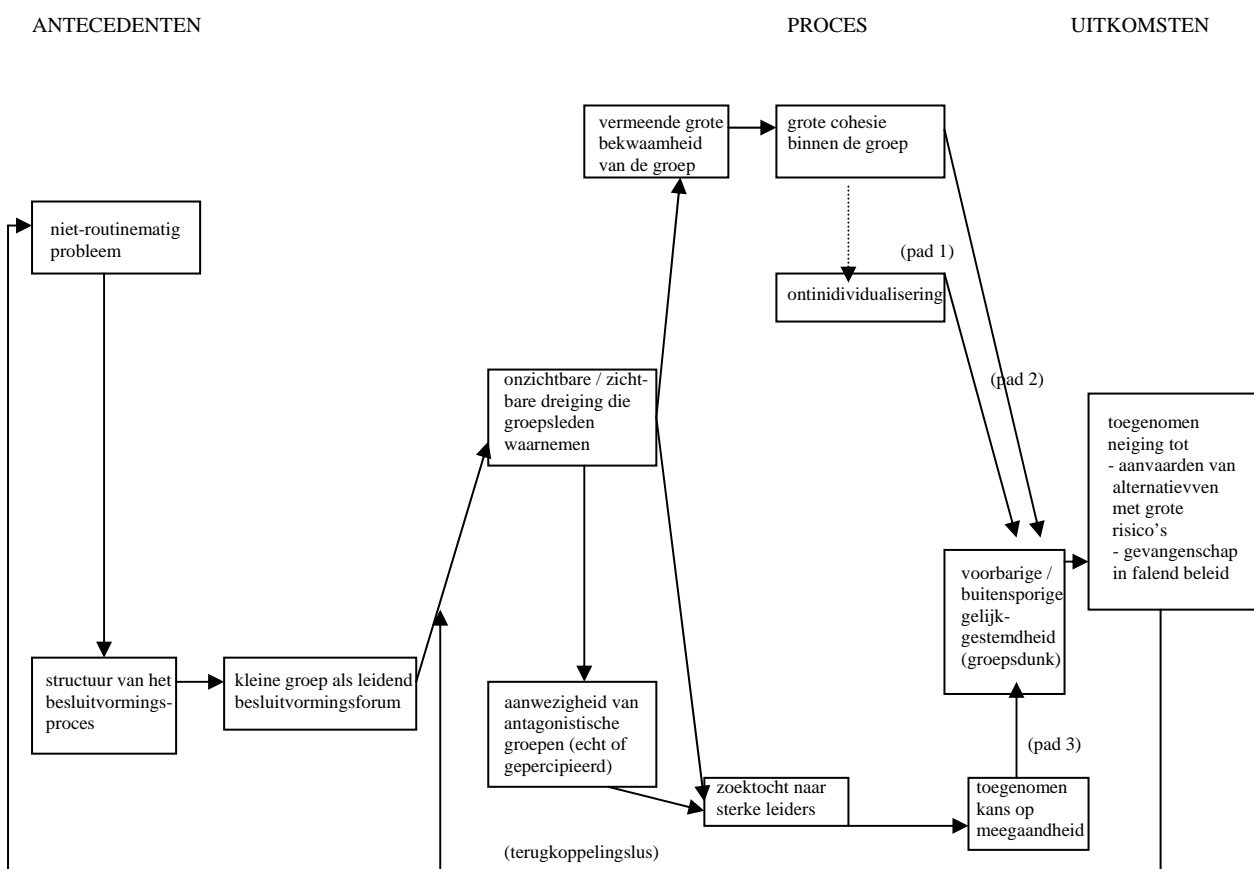
Om meer inzicht te krijgen in de omstandigheden waarin gemakkelijk groepsdunk zou kunnen ontstaan, heeft 't Hart ondermeer de casussen van Janis opnieuw bestudeerd. Hij is daarbij tot de conclusie gekomen dat in vrijwel elke casus de groep die groepsdunk ondervindt in een heftig conflict is verwickeld met andere groepen binnen de organisatie, de zogenaamde 'antagonistische' groepen. Of deze tegenwerkende groepen echt bestaan, of dat het alleen zo wordt ervaren door de groep die groepsdunk ondergaat, maakt daarbij niet uit. 't Hart benadrukt hiermee het belang om bij bestudering van het groepsdunk fenomeen niet alleen naar de groep zelf te kijken, maar ook de bredere context

⁶ Meer hierover in hoofdstuk drie.

⁷ Hierna 'ontindividualisering' genoemd

waarin de groep functioneert. Om het concept van leiderschap en hiërarchie beter in de theorie over groepsdunk te verankeren, veronderstelt 't Hart dat in groepen hoog in de organisatie gesloten leiderschapsstijlen tot anticiperende conformiteit van groepsleden kunnen leiden, en daarmee groepsdunk kunnen bevorderen. Hij heeft hiervoor verschillende aanwijzingen in de literatuur gevonden ('t Hart 1990, p. 47-64).

De belangrijkste bevindingen en toevoegingen op het model van Janis heeft 't Hart uiteindelijk proberen samen te vatten in een aangepast model van groepsdunk, dat hieronder in vereenvoudigde vorm staat weergegeven:



Figuur 3: Geïntegreerd model van groepsdunk

In het model zijn de drie paden naar groepsdunk terug te vinden, evenals het grote belang dat 't Hart hecht aan de rol van groepsleiders ('zoektocht naar sterke leiders') en de aanwezigheid van antagonistische groepen ('aanwezigheid van antagonistische groepen'). Ten slotte is in het model een feedbacklus toegevoegd. De uitkomst van het proces (de afhankelijke variabelen: aannemen van risicovolle alternatieven en het gevangen zitten in een falend beleid) kan er voor zorgen dat de kleine groep de situatie voortdurend als bedreigend ervaart, waardoor de groep doorgaat op de ingeslagen

weg en steeds verder verstrikt raakt in het eigen falende beleid (de pijl van 'uitkomsten' naar de pijl tussen kleine groepen en de ervaren bedreiging door de groep). Met de pijl van 'uitkomsten' naar het begin van het proces wordt aangegeven dat de besluitvorming een voortdurend proces is ('t Hart 1990, p. 204).

Ook in latere literatuur over groepsdunk blijven de kernpunten van het model overeind. Groepsdunk wordt gekoppeld aan het fenomeen 'sociale identiteit' (Haslam 2001, p. 99-119; Hogg 2001, p. 197-213). Dat wil zeggen dat groepsleden hun identiteit ontleen aan het onderdeel zijn van de groep. Wanneer zij een externe dreiging ervaren, zullen zij verschuillende tactieken hanteren om het groepsimago goed te houden. Bovendien bestaat dan de neiging in de groep om een informele leider te zoeken die weliswaar goed past binnen de groep, maar minder goed in staat is om adequate beslissingen te nemen.

In de literatuur over groepsprocessen wordt regelmatig stilgestaan bij de invloed van de verantwoordingsstructuur op de groepsprocessen. Hierover bestaat echter geen eensluidend beeld. Volgens onderzoek van Kroon is er minder kans op groepsdunk naarmate er meer verantwoording wordt afgelegd (Kroon 1992). Ander onderzoek (Scott Tindale en Heath 1998, p. 27-28) laat zien dat naarmate er binnen de groep sprake is van meer individuele verantwoordelijkheid, er ook meer inzet is van het individu voor het groepsdoel: er wordt beter gewerkt. Volgens Tetlock (Tetlock 1997, p. 656-680) ligt dit minder eenvoudig en is het met name relevant of de ideeën van het 'publiek' waaraan verantwoording afgelegd moet worden bekend zijn en of het verantwoording afleggen plaatsvindt voordat of nadat een beslissing is genomen. Als de mening van degene aan wie verantwoording moet worden afgelegd niet bekend is, stimuleert dit zelfkritisch en 'alert' denken. Wanneer de mening wel bekend is, zal er vaak naar deze mening toegeredeneerd worden. Mensen willen namelijk graag gewaardeerd worden, zeker door hun meerdere. En aangezien mensen die het met ons eens zijn doorgaans positiever gewaardeerd worden dan degene die kritische geluiden laten horen, bestaat de neiging om naar de mening van de meerdere toe te redeneren wanneer die bekend is. Tetlock noemt dit de 'acceptability heuristic'. In een groep betekent dit dat er meer kans is op groepsdunk naarmate de groepsleden meer de acceptability heuristic aanhangen. Wanneer er verantwoording afgelegd moet worden nadat een belangrijke beslissing is genomen, worden vaak argumenten verzameld die de genomen beslissing ondersteunen ('rationalization heuristic'). Open en kritisch denken is op dat moment heel moeilijk. Ten slotte zegt Tetlock dat de kwaliteit van het publiek waaraan verantwoording moet worden afgelegd van groot belang is. Naar zijn mening kunnen besluitvormers niet beter of slechter zijn dan de mensen aan wie ze verantwoording afleggen. Volgens Tetlock is de beste kans op goede besluiten, wanneer de besluitvormers zich verantwoordelijk voelen voor hun te nemen beslissingen en degenen aan wie zij verantwoording moeten afleggen een goed inzicht hebben in de vraagstukken die op dat moment spelen, zonder dat zij daar hun persoonlijke mening over uitlaten.

2.4 Kwaliteit van beleid: een meetbaar begrip?

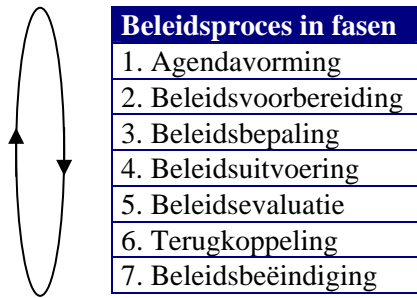
De Vuurwerkcasus gaf aanleiding om te veronderstellen dat naarmate er meer groepsprocessen in de groep plaatsvinden, de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zou dalen (de hypothese uit hoofdstuk een). In de voorgaande paragrafen is stilgestaan bij de belangrijkste literatuur over groepen en groepsprocessen. In deze paragraaf zal de belangrijkste literatuur rondom het begrip ‘kwaliteit’ in de context van het beleid maken besproken worden. Om goede uitspraken te kunnen doen over het effect van groepsprocessen op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, is het immers noodzakelijk om een gedegen beeld te hebben van het begrip en de meetbaarheid. In de eerste subparagraaf wordt daarom het begrip in de beleidscyclus geplaatst en wordt een koppeling gelegd met verschillende vormen en typen beleidsdocumenten en beleidsambtenaren. In de tweede subparagraaf wordt stilgestaan bij de moeilijkheden die onderzoekers tegenkomen wanneer zij kwaliteit van beleid willen meten. In de derde subparagraaf ten slotte worden een aantal mogelijkheden om kwaliteit te meten geschetst en wordt een keuze gemaakt voor het gebruik en bepalen van kwaliteit in dit onderzoek.

2.4.1 Kwaliteit in het beleidsproces

In dit onderzoek gaat het om de kwaliteit van beleid of beleidsalternatieven. Op dit terrein zijn tal van publicaties⁸ verschenen, maar deze richten zich doorgaans op de laatste schakels in het beleidsproces: de evaluatiefase met de bijbehorende terugkoppeling en beleidsbeëindiging, -aanpassing of – voortzetting (Pröpfer 1993, p. 180-196). Echter in het huidige onderzoek is het niet de bedoeling te richten op de laatste schakels in het beleidsproces wanneer het beleid is geïmplementeerd en wordt uitgevoerd, maar gaat het om de totstandkoming van dat beleid: de beleidsvoorbereidingsfase (een evaluatie van het totstandkomen van het beleid kan overigens ook deel uitmaken van een beleidsevaluatie (procesevaluatie)) (Hoogerwerf 1993, p. 23-26).

Hoogerwerf deelt een beleidsproces in een zevental fasen in en in iedere fase kan reflectie op kwaliteit plaatsvinden. De vijfde fase, evaluatie, staat zelfs geheel in het teken van reflectie. Aan de hand van criteria wordt de inhoud, proces en/of effecten van beleid beoordeeld en aan de hand daarvan wordt uiteindelijk bepaald of het beleid moet worden voortgezet, beëindigd of aangepast (Hoogerwerf 2008, p. 25).

⁸ Voorbeelden:
Financiën (2003a en 2003b)
Janssen, Hellendoorn (1999)
Algemene Rekenkamer (2003)



Figuur 6: De verschillende fasen van het beleidsproces

Wanneer we kijken naar de beleidsvorming in groepen en de processen die daarbij een rol spelen, is met name fase twee van belang (beleidsvoorbereiding). De agendavorming heeft plaatsgevonden en een groep is aangewezen om het probleem aan te pakken. De wijze waarop vervolgens de beleidsvoorbereiding verloopt, is van belang: hoe komt de groep tot de oplossing(en) zoals ze gekozen zijn? De beleidsuitvoering of implementatie hoort doorgaans niet meer tot de taak van de groep die het beleid heeft voorbereid en wordt niet meegenomen in het onderzoek.

Afhankelijk van het type evaluatie wordt in de evaluatiefase ook uitdrukkelijk stilgestaan bij de manier waarop de beleidsvoorbereidende fase heeft plaatsgevonden. Het gaat hier om de evaluatie van de processen. Over het algemeen staat echter het effect van beleid centraal en vinden procesevaluaties vooral dan plaats wanneer men niet in staat blijkt effecten van het beleid te verzamelen (Bressers 1993, p. 161-180).

2.4.2 Kwaliteit van beleid meten is een lastige zaak

J.G. March etaleert in zijn boek *A Primer on Decision Making* een aantal relevante noties over kwaliteit, intelligence en de (on)mogelijkheden van het meetbaar maken van de begrippen in het kader van beleids- en besluitvorming (March 1994). Twaalfhoven onderzoekt in haar dissertatie aan de hand van vijf casussen welke aspecten als ‘succesfactoren’ worden genoemd bij beleidsanalytische studies (Twaalfhoven 1999). Veel van de aspecten die March en Twaalfhoven noemen, komen ook in andere literatuur over kwaliteit en beleidsontwikkeling naar voren.

Zo betoogt March in zijn boek dat een heldere definitie van kwaliteit of ‘intelligent decisions’ zoals hij het noemt nauwelijks te geven is. Een begrip dat wordt gebruikt om kwaliteit te definiëren is bijvoorbeeld rationaliteit. Maar rationaliteit blijkt vaak niet meer dan symbolische handelingen te zijn aldus March. Als voorbeeld noemt hij het verzamelen van informatie door besluitvormers. Het besluit is veelal genomen voordat alle relevante informatie is verzameld. Het verzamelen van informatie vindt alleen plaats omdat een goede besluitvormer *geacht* wordt informatie te verzamelen. Daarnaast zijn voor rationeel gedrag verschillende interpretaties mogelijk. Een beslissing wordt bijvoorbeeld rationeel gevonden wanneer de uitkomsten van de beslissing als goed worden ervaren. Of een beslissing is rationeel wanneer het procedureel rationeel is, dat wil zeggen wanneer de juiste

procedures zijn doorlopen om tot de beslissing te komen. Deze laatste vorm hanteert Janis onder andere in zijn theorie (March 1994, p. 221-247).

Wanneer kwaliteit wordt omschreven als de mate waarin de uitkomsten als wenselijk worden beschouwd, doemen nieuwe problemen op. Hoe kunnen de uitkomsten bijvoorbeeld goed vergeleken worden op verschillende tijdstippen? Een beslissing kan goed zijn op de korte termijn, maar desastreus voor de langere termijn. En hoe kunnen de waarderingen voor de beslissingen goed worden afgewogen tussen verschillende individuen of groepen individuen? Een beslissing kan goed zijn voor de een en slecht voor de ander. Twaalfhoven toont met haar casusonderzoek aan dat het sterk afhankelijk is van de casuskenmerken en de individuele beleidsmakers in de casus wat als 'succesvol' wordt beschouwd (Twaalfhoven 1999, p.177-198). March geeft aan dat het Pareto-criterium misschien nog wel het dichtst in de buurt komt van een oplossing. Wanneer een beslissing niemand schaadt, maar het levert ten minste één persoon voordeel op, dan is het beter, intelligenter om de beslissing wel te nemen dan niet te nemen (March 1994, 228-230). Vaak zijn er niet alleen winnaars maar ook verliezers. In dat geval is het Hicks-Kaldor criterium van belang. Volgens dit criterium is er sprake van kwalitatief goede oplossing wanneer de winst van de winnaars groter is dan het verlies van de verliezers. De winnaars kunnen de verliezers compenseren. Het criterium is efficiënt of optimaal wanneer er geen verandering meer kan plaatsvinden die een verbetering zou brengen. Wanneer een verandering alleen maar zou leiden tot een vermindering van de winst van de winnaars ten opzichte van het verlies van de verliezers is het meest optimale en efficiënte punt bereikt (Velthoven e.a. 2001, p.4).

Wanneer kwaliteit wordt omschreven als de mate waarin procedures worden gevolgd, komen weer andere problemen naar voren (March 1994, p. 223-228). Dit heeft met name te maken met het feit dat verondersteld wordt dat met het juist doorlopen van de procedures de beslisser tegemoet komt aan de wensen van de samenleving waarover hij een besluit neemt. Echter de samenleving past zich altijd aan, waardoor het doorlopen van procedures nooit optimaal kan zijn. Wanneer bijvoorbeeld een beslissing wordt genomen kost het enige tijd voordat de effecten ervan zichtbaar zijn. Inmiddels kan de samenleving dermate veranderd zijn dat ondanks het doorlopen van de juiste procedures de uitkomsten niet meer aansluiten op de samenleving van dat moment.

Ten slotte staat March nog stil bij het gebruik van kennis in relatie tot 'intelligence'. De algemene veronderstelling die hij overigens niet bestrijdt, is dat goede beslissingen niet genomen kunnen worden zonder het gebruik van kennis. Kennis is echter een sociale constructie zo betoogt March en heeft daarmee een aantal problemen in zich. Bijvoorbeeld kennis over situaties die heel weinig voorkomen. Mensen zijn te pessimistisch over kennis/informatie van situaties die nauwelijks voorkomen en positief zijn (bijvoorbeeld de ontdekking van nieuwe wereldverbeterende ideeën) en te optimistisch over situaties die nauwelijks voorkomen en negatief zijn (bijvoorbeeld een nucleaire ramp of de ontploffing van de vuurwerkfabriek). Andere problemen zijn de verschillende interpretaties, de overvloed aan informatie, informatie uit tweede hand etc. (March 1994, p. 170-175).

Samengevat geeft het werk van March aan dat het beoordelen van beleidsontwikkeling op kwaliteit moeilijk en op de doelen van het onderzoek afgestemde keuzen veronderstelt. Deze keuzen blijven soms aanvechtbaar.

2.4.3 Dimensies en factoren van kwaliteit

Met de kritische kanttekeningen bij het meetbaar maken van het begrip 'kwaliteit' in gedachten, nemen we de verschillende mogelijkheden die in de literatuur genoemd worden om kwaliteit te meten in ogenschouw. Welke dimensies van het begrip spelen hierbij een belangrijke rol?

Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker (Kleindorfer e.a. 1993) en Van Zanten (Van Zanten 1999) stellen een combinatie van factoren en dimensies voor die betrokken moeten worden bij een oordeel over kwaliteit, waaronder oordelen van de groep zelf over het beleidsvoorstel en de oordelen van de betrokkenen bij het beleid. Hetgeen Van Zanten en Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker hebben beschreven in hun publicaties over groepsprocessen sluit op elkaar aan. De groepsprestaties kunnen gewaardeerd worden aan de hand van de mening van de deelnemers aan het groepsproces zelf, de mening van anderen (bijvoorbeeld de opdrachtgevers) en de efficiëntie in tijd en hulpbronnen die gebruikt zijn.

Van Zanten geeft aan dat naast kwaliteit te zien als een goed verlopen proces er ook gekeken kan worden naar de kwaliteit van de output (is het besluit *zelf* kwalitatief goed?) of de input van het groepsproces (is er voor een goede groepsstructuur gekozen?) (Van Zanten 1999, p. 123-143). Van Zanten geeft in zijn boek over groepsbesluitvorming een aantal handvatten om kwaliteit op al deze drie vlakken te meten. Voor de output (is er een kwalitatief goed besluit genomen?) wordt gekeken naar zowel de 'klant' als de 'groep'. Het gaat er dan om of:

1. de organisatie het product of de producten aanvaardt
 2. de groepsleden tevreden zijn
 3. de groep toegerust is, in de toekomst weer samen te werken (Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker geven in plaats van dit criterium, het criterium van efficiëntie in tijd en hulpbronnen)
- Wanneer het om besluitvormende groepen gaat, voegt Van Zanten hier nog de volgende criteria aan toe die niet door Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker worden genoemd:

1. Heeft de kennis die aan het besluit ten grondslag ligt, voldoende kwaliteit?:
 - is de beschikbare informatie in het advies verwerkt en op zodanige objectieve wijze dat men deze extern durft te presenteren?
 - is de informatie juist, tijdig, relevant, volledig en toegankelijk?
2. In welke mate draagt het gemeenschappelijke groepsbeeld bij aan verandering?
 - zijn er gezamenlijke visies / begrijpt men elkaar?
 - wordt de voorgestelde verandering gedragen in de groep?
3. In welke mate is de consensus concreet geformuleerd (bij overeenstemming van doelen)?

Voor beleid dat is ontwikkeld bij de rijksoverheid is het tevens van belang te onderzoeken hoe dit beleid wordt gewaardeerd bij de verschillende groepen die dicht bij het beleid betrokken zijn. Het is niet alleen van belang om te kijken hoe de opdrachtgever en de groep zelf de uitkomsten waardeert, maar ook hoe de groepen die dicht bij het beleid betrokken zijn, het beleid waarderen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de mate van waardering door:

- a. de politiek (de minister, Tweede Kamer)
- b. uitvoerende organisaties
- c. de groep die direct geraakt wordt door het beleid (bijvoorbeeld het bedrijfsleven)

Een andere invalshoek van 'kwaliteit' die in het werk van Van Zanten naar voren komt, is de vraag of het juiste probleem in het juiste kader wordt opgelost. Hij stelt onder meer voor om voor het proces criteria te gebruiken die aangeven in welke mate een bepaalde type fout gemaakt wordt. Hij doet hiermee op het type een, twee of drie fouten.⁹ Meer specifiek dient er dan naar zaken gekeken te worden als een deugdelijke probleemstelling en een goede inschatting van alternatieven.

Voor de kwaliteit van de input kan worden gekeken naar zaken als een juiste inschatting van de benodigde hulpbronnen, zoals tijd en financiën en de juiste inschatting van de verschillende doelen en machtsverhoudingen die kunnen bestaan.

Janis heeft het probleem van het meetbaar maken van kwaliteit proberen te ondervangen door kwaliteit en kwaliteitsverbetering uit te drukken in de mate waarin systematisch regels en standaarden zijn gevolgd: de zogenaamde 'alerte besluitvorming' (Janis 1982a, p. 147-155). Een organisatie leert vervolgens wanneer het bij negatieve uitkomsten zijn regels bijstelt en bij goede uitkomsten de kans op het veranderen van regels verkleint.

Ook Russo en Schoemaker betogen dat het met name van belang is om te kijken naar de processen van besluitvorming: "goede processen voor besluitvorming geven de beste kans op goede *resultaten* van besluitvorming" (Russo en Schoemaker 2002, p. 173).

De factor tijd speelt een andere belangrijke rol. Beleidsambtenaren moeten regelmatig een afweging maken tussen het snel aanleveren van stukken en de inhoudelijke kwaliteit van het beleidsdocument. Wanneer situaties stressvol zijn of politiek gevoelig liggen is de snelheid waarmee aangeleverd wordt vaak belangrijker dan de inhoudelijke kwaliteit en volledigheid van het beleidsdocument. Door middel van een opdracht-haalbaarheidsanalyse kan de gewenste snelheid waarmee het product af moet zijn worden afgewogen tegen de eventuele complexiteit van het onderwerp en een realistische inschatting van de benodigde capaciteit (Hoppe en Jeliaskova 1997, p. 364-383).

⁹ Type 1 fout: een probleem onderkennen dat er niet is
Type 2 fout: geen probleem erkennen terwijl het er wel is
Type 3 fout: een verkeerd of onbelangrijk probleem oplossen

Bij deze invalshoeken en benaderingswijzen van het begrip kwaliteit is er sprake van verschillende achterliggende assumpties en vooronderstellingen. Janis gaat bijvoorbeeld uit van een tot op zekere hoogte rationale actor die een probleem grondig aanpakt. Mogelijke alternatieven worden op een rij gezet en het beste alternatief wordt gekozen. Op de as deugdelijke en handige argumentatie gaat hij uit van deugdelijke argumentatie.

Wanneer naar de afweging tussen tijd en inhoudelijke kwaliteit wordt gekeken, speelt de dimensie 'handige' argumentatie een veel grotere rol. Soms kan het beter zijn om snel en 'handig' te argumenteren dan een volledig en goed uitgewerkt beleidsvoorstel te presenteren op een later tijdstip. Bij de factor 'wat de groep zelf en anderen er van vinden' speelt een rol dat afhankelijk van de verwachting van het beleidsproduct betrokkenen erg tevreden of ontevreden kunnen zijn over het product. Wanneer bijvoorbeeld de politieke top een snelle reactie verwacht met 'handige' argumentatie en de groep zelf veel tijd en energie heeft gestoken in een volledig, deugdelijk goed uitgewerkte probleemanalyse, kan het zijn dat de groep heel tevreden is over het product, terwijl de politiek ontevreden is. In dat geval is het cruciaal dat van te voren voor alle partijen duidelijk is welk type beleidsdocument wordt verwacht voor het oplossen van het probleem. Onderzoek toont echter aan dat dit zelden het geval is (Hoppe en Jeliaskova 2006, p. 35-58).

2.4.4 Synthese

De verschillende manieren om kwaliteit te meten hebben elk hun voor- en nadelen. Voor dit onderzoek is de keuze gemaakt om bij de meting van kwaliteit stil te staan bij het proces en niet bij de uitkomsten van de beleidsontwikkeling. Dit is mede ingegeven door het werk van Russo en Schoemaker (Russo en Schoemaker 2002, p. 5-17). In hun verhandeling over effectieve besluitvorming betogen zij dat een beleidsmaker de resultaten moeilijk kan beïnvloeden. Bij het geven van een oordeel over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zou daarom geconcentreerd moeten worden op wat beïnvloedbaar is en echt 'goed' gedaan kan worden: het proces. Goede processen geven de meeste kans op goede besluitvorming. Bij de beoordeling van een resultaat speelt toeval een te grote rol. Bovendien sluit het beoordelen van de kwaliteit aan de hand van een goed doorlopen proces aan bij de oorspronkelijke theorie van Janis. Janis veronderstelde immers dat de kwaliteit verbetert, wanneer systematisch regels en standaarden worden gevolgd (Janis 1982a, p.147-155). Groepsdunk leidt volgens Janis immers tot symptomen van onvolkomen besluitvorming ('defective decision making'), zoals het niet goed beschouwen van alternatieven, slechte wijze van informatie zoeken en slechte risico inschatting. Janis heeft dit samengevat in box D van zijn figuur over de theoretische analyse van groepsdunk waaraan zoals dat is opgenomen in paragraaf 2.1 van dit onderzoek¹⁰. Deze niet volmaakte besluitvorming leidt vervolgens weer tot een lage kans op een succesvolle beleidsuitkomst: box E uit hetzelfde figuur (Janis 1982b, p.294).

¹⁰ Figuur 2, paragraaf 2.1

Voor dit onderzoek wordt daarom verondersteld dat een goed proces de basis is voor kwalitatief goede beleidsontwikkeling binnen de Europese en Nederlandse context. Door het volgen van een goede projectmatige aanpak van een beleidsproces, kan de beste kwaliteit van het uiteindelijke beleidsproduct verkregen worden. Onder projectmatige aanpak wordt in dit geval bedoeld “*de voortdurende zorg om de totstandkoming van beleidsproduct X zo optimaal mogelijk te laten verlopen*” (Citaat uit Hoppe e.a. 2004, p. 40). Bij de beschrijving van de verschillende casussen zal dan ook gebruik gemaakt worden van de volgende hypothese (Hoppe e.a. 2004, p.35):

‘Verondersteld kan worden dat de kwaliteit van het beleidsproduct toeneemt, naarmate meer expliciet bij de verschillende schakels van de beleidsvoorbereiding wordt stilgestaan, deze in een logische volgorde doorlopen worden en tussen de verschillende schakels teruggekoppeld wordt.’

Een empirische onderbouwing voor deze hypothese is onder meer gegeven in het onderzoek van Hoppe, De Graaf en Besseling waarbij vijftien casussen zijn onderzocht bij vijf verschillende beleidsdepartementen in Nederland (Hoppe e.a. 1995, p.153-188). In hun onderzoek zijn er verbanden aangetoond tussen een aantal proceseigenschappen en gepercipieerde succesvolle Nederlandse beleidsprocessen uit de jaren '70 en '80. Succesvol beleid is voor het betreffende onderzoek gedefinieerd als beleid van ‘goede kwaliteit’ en beleid dat ‘op tijd’ geleverd is. ‘Goede kwaliteit’ betekent ondermeer dat doelen duidelijk en consistent geformuleerd zijn, tussen de doelen prioriteiten zijn gesteld en bewust is nagedacht over eventuele neveneffecten van het beleid. Het criterium ‘tijd’ is van groter belang dan het criterium ‘kwaliteit’ wanneer het om succesvol beleid gaat. Wanneer een beleidsproduct op tijd is geleverd wordt het als succesvol of gedeeltelijk succesvol aangemerkt. Een beleidsproduct van zeer hoge kwaliteit, maar te laat geleverd, wordt slechts beschouwd als een gedeeltelijk succes.

Er worden vijf proceseigenschappen gedefinieerd, waarbij de eerste proceseigenschap (activering van ‘formuleringsroutines’) de belangrijkste is. Bij de activering van formuleringsroutines gaat het om de formulering van de randvoorwaarden van de opdracht (*opdrachtformulering; assignment formulation*), het definiëren van het beleidsprobleem (*probleemvinding; problem finding*), de formulering van de grote beleidslijnen (*megabeleidskeuze; megapolicy choice*), het vertalen en uitwerken van de grote beleidslijnen in één of meerdere beleidsontwerpen (*beleidsontwerp; design*), het onderhandelen over beleid (*onderhandeling; negotiation*) en een haalbaarheidstoets (*haalbaarheidstoets; feasibility testing*) ten aanzien van de acceptatie van het beleid en de mogelijkheid om het beleid succesvol te implementeren.

Bij de andere vier proceseigenschappen gaat het om de volgorde van de processtappen doorlopen worden, de mate waarin de verschillende processtappen beïnvloed worden door politieke motieven en intellectueel uitdenken van goede oplossingen, de algehele duur van het beleidsproces en

het aantal keren dat het proces tussentijds wordt stopgezet of juist versneld, en de mate waarin feedback- en forwardlussen aanwezig zijn. Bij de feedback- en forwardlussen kunnen vijf van dergelijke lussen onderscheiden worden:

- Probleemdefinitiecyclus: feedback- en forwardlussen tussen *opdrachtformulering*, *probleemvinding* en *megabeleidskeuze*
- Ontwerpcyclus: feedback- en forwardlussen tussen *ontwerp*, *probleemvinding* en *megabeleidskeuze*
- Onderhandelingscyclus: feedback- en forwardlussen tussen *onderhandeling*, *ontwerp* en *megabeleidskeuze*
- Evaluatie/herontwerp cyclus: feedback- en forwardlussen tussen *haalbaarheidstoets*, *ontwerp* en *onderhandeling*
- Authorisatie cyclus: hoge beleidsambtenaren kunnen ervoor zorgen dat de *onderhandeling* en *haalbaarheidstoets* (gedeeltelijk) opnieuw worden gedaan voordat zij een definitieve goedkeuring aan het beleid geven.

In het onderzoek is verder een onderscheid gemaakt tussen incrementele beleidsverandering en fundamentele (niet-incrementele) beleidsverandering. Zowel voor incrementele als niet-incrementele beleidsprocessen is een volledig geactiveerde opdrachtformuleringsroutine een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor output van goede kwaliteit. Maar op een groot aantal andere onderdelen verschilt een incrementeel beleidsproces van een niet-incrementeel proces. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemiddeld genomen incrementele beleidsprocessen minder tijd in beslag nemen dan niet-incrementele beleidsprocessen. Ook komen in incrementele beleidsprocessen minder interrupties en versnellingen voor dan in niet-incrementele beleidsprocessen. Bij incrementele beleidsprocessen worden minder routines geactiveerd: geen probleemvinding en nauwelijks activering van de megabeleidskeuzeroutine.

Om bij de verschillende casussen in dit onderzoek te toetsen hoe het met de kwaliteit gesteld is, is box D¹¹ van het model van Janis van belang ('symptoms of defective decision-making'). In deze box worden de symptomen genoemd die wijzen op minder deugdelijke besluitvorming. De hiervoor genoemde procesroutines van Hoppe e.a. kunnen beschouwd worden als een nadere uitwerking van deze box. Door bij de verschillende casussen na te gaan welke procesroutines doorlopen zijn en zover mogelijk na te gaan of zich interrupties en versnellingen in het proces hebben voorgedaan, kan meer inzicht worden gekregen in de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. Voor iedere casus zal daarbij worden vastgesteld of er sprake is van incrementeel of niet-incrementeel beleid aangezien dit ondermeer van belang is voor de aan- of afwezigheid van de procesroutines probleemvinding en

¹¹ Figuur 2, paragraaf 2.1

megabeleidskeuze (bij incrementele beleidsprocessen ontbreken deze procesroutines immers voor een groot deel).

2.5 Van theorie naar casus onderzoek

De ideeën van 't Hart hebben geleid tot een nieuwe frisse blik op het groepsdunk proces en de relevantie daarvan voor de wereld van de beleidswereld. Groepsdunk en groepsdruk kunnen niet los gezien worden van de institutionele context. Voor de beschrijving van de casussen zal dan ook gebruik worden gemaakt van de meest recente modellen van groepsdruk en groepsdunk waarbij niet alleen naar de groep zelf, maar ook de institutionele context waarin de groep werkzaam is in ogenschouw wordt genomen. Dit zal onder meer worden gedaan door gebruik te maken van een uitgebreid stappenplan, ontwikkeld door Stern en Sundelius. Bij de beschrijving van de onderzoeksopzet in hoofdstuk drie wordt hier nader op ingegaan (Stern en Sundelius 1997).

Op basis van de theorieën over de kwaliteit van beleid is in dit hoofdstuk ervoor gekozen om kwaliteit van beleid te operationaliseren aan de hand van het doorlopen proces. Daarbij zullen de proceseigenschappen en kwaliteitscriteria van Hoppe c.s. (Hoppe e.a 1995) gebruikt worden en zal archiefstudie een grote rol spelen. Een meer diepgaande beschrijving over de wijze waarop relevante data verworven zal worden uit de vier casussen wordt beschreven in het volgende hoofdstuk over de onderzoeksstrategie.

3. Onderzoeksstrategie

In het eerste hoofdstuk zijn de probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd en is een schets gegeven van de globale onderzoeksstrategie. In dit hoofdstuk wordt met behulp van de theorie uit het tweede hoofdstuk nader ingegaan op de onderzoeksstrategie. In meer detail wordt beschreven welke methoden voor dataverzameling gebruikt zullen worden, en een aantal voor dit onderzoek belangrijke termen en begrippen worden nader toegelicht.

3.1 Relevante begrippen

Groep en individu

Een relevant begrip voor dit onderzoek betreft het begrip ‘groep’ ten opzichte van ‘individu’.

Een individu in de context van dit onderzoek kan gedefinieerd worden als een persoon die de opdracht krijgt een (beleids)probleem op te lossen. Hij of zij mag daarbij contact zoeken met anderen, maar dat hoeft niet. Uiteindelijk is deze persoon hoofdelijk verantwoordelijk voor de oplossing van het probleem.

Wanneer er gekeken wordt naar het begrip ‘groep’ blijkt dat in de literatuur verschillende definities worden gehanteerd. Er worden zeer brede definities gehanteerd die op zowel een familie als een groep beleidsambtenaren kan slaan, zoals de definitie van Bales. Hij beschrijft een groep als een verzameling personen die met elkaar in interactie zijn en waarbij de leden zich tenminste bewust zijn van de aanwezigheid van de andere deelnemers (“*Any number of persons engaged in interaction with each other in a single face-to-face meeting or a series of such meetings, in which each member receives some impression or perception of each others as an individual person, even though it be only to recall that the other was present*”) (Bales 1950, p. 33). Deze definitie van Bales wordt in verschillende literatuur over kleine groepen in de sociale psychologie gebruikt.¹² Een andere brede definitie is die van Berkowitz (Berkowitz e.a. 1976, p.406): ‘*A group is a collection of individuals who react to each other in some way, however indirectly*’.

Minder brede definities die meer ingaan op het werken in probleemoplossende groepen kunnen gevonden worden bij auteurs als Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker en bij Van Zanten.

Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker hanteren de volgende definitie: “*Een groep bestaat uit vijf tot twintig personen die een probleem moeten identificeren, alternatieven genereren en een keuze uit de alternatieven maken.*” (Kleindorfer e.a. 1993, p. 215). In het boek *Groepsbesluitvorming in Management en Bestuur* geeft Van Zanten het criterium dat besluitvormende kleine groepen uit minimaal twee en maximaal vijftien personen bestaan en een organisatorische context hebben

¹² Bijvoorbeeld:
Willemsen (1984) en Hare (1976)

waardoor de deelnemers van de groep voor een gezamenlijke taak staan. (Van Zanten 1999). Een eerste conclusie hierbij is, dat in de literatuur blijkbaar geen gedeeld beeld bestaat over het aantal individuen dat gezamenlijk een groep maakt. Bovendien vormt niet elke verzameling individuen een groep. Een noodzakelijke voorwaarde om over een groep te kunnen spreken, is volgens de literatuur het feit dat tussen de individuen interactie dient plaats te vinden (Forsyth 1990, p. 9-10).

Voor het onderzoek zal de groep gedefinieerd worden als een verzameling individuen, of meer concreet (beleids)medewerkers, die gezamenlijk voor de opdracht staan een beleidsprobleem aan te pakken. De groepsgrootte die gehanteerd wordt, ligt tussen de vier en zestien deelnemers.

De ondergrens van vier is gekozen vanwege het feit dat aan kleinere groepen, bestaande uit twee of drie leden bijzondere kenmerken verbonden zijn die niet relevant zijn voor dit onderzoek, maar het enkel (onnodig) kunnen compliceren. Een kleine groep van twee personen heeft bijvoorbeeld het unieke kenmerk dat wanneer één van de groepsleden besluit uit de groep te stappen, per definitie de hele groep ophoudt te bestaan. Kleine groepen bestaande uit twee of drie personen hebben tevens als kenmerk dat er niet tot nauwelijks (informele) coalities binnen de groep gevormd kunnen worden.

Voor dit onderzoek wordt het aantal van zestien gehanteerd als bovengrens voor een groep. Bij grotere groepen is het moeilijk, zo niet onmogelijk dat een groepslid ieder ander groepslid kan beïnvloeden. Grote groepen hebben daarnaast de neiging complex te worden en te worden opgedeeld in (formele) subgroepen (Forsyth 1990, p. 9-10).

Cohesie, leiderschap, (standaard)procedures en cultuur

Naast het begrip 'groep' zijn er nog een aantal andere begrippen en variabelen die in dit onderzoek een centrale rol spelen om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over groepsprocessen en kwaliteit van beleidsontwikkeling. Het gaat hier onder meer om de door Janis geformuleerde antecedente conditie *cohesie*, en daarmee samenhangend de *homogeniteit* van de groep en (informeel) leiderschap. Deze condities zijn in het voorgaande hoofdstuk meer uitvoerig beschreven.

Om deze begrippen meetbaar en beschrijfbaar te maken zullen een aantal attributen of kenmerken worden toegekend aan de variabelen. Uitgangspunt daarbij is dat het meten van de attributen uiteindelijk zinnige informatie oplevert voor de variabelen en dat de attributen logisch verbonden zijn met de variabele. Als we het aantal malen meten dat een individu het voortouw nam tijdens discussies, dan kunnen we logischerwijs zeggen dat naarmate een individu meer het voortouw neemt, het meer een indicatie is voor het (informele)leiderschap van dit betreffende individu. Dit wordt ook wel 'logische validiteit', of 'face validity' genoemd (Babbie 1995, p. 160-185).

Meer concreet betekent dit dat voor bijvoorbeeld *cohesie* wordt ingezoomd op vragen als de tijdsduur waarin mensen elkaar kennen en met elkaar samenwerken; de relaties die tussen mensen bestaan.

Betreft het enkel een werkrelatie, of is er ook sprake van een vriendschappelijke relatie in de privé-sfeer? Bij leiderschap wordt nader ingegaan op de vraag wie het voortouw neemt tijdens discussies en

wordt naar de toepasselijkheid van de verschillende leiderschapsstijlen gekeken, zoals het in hoofdstuk twee genoemde onderscheid tussen gesloten en open leiderschap en het onderscheid tussen direct en faciliterend leiderschap. Bij standaardprocedures wordt nader ingezoomd op het al dan niet aanwezig zijn van besluitvormingsregels zoals de unanimiteregel of meerderheidsregel. Ook wordt naar de vergaderstructuur en discipline gekeken. Bij cultuur wordt ten slotte gekeken naar documenten die de cultuur van de organisatie typeren, maar ook naar de karakterisering die de groepsleden zelf geven. Daarnaast wordt onder meer gekeken of er de organisatie of groep uit specifieke 'typen' ambtenaren bestaat dat een aanduiding kan zijn voor een specifieke cultuur.

Samenvattend:

Cohesie

- duur van de werkrelatie (binnen de groep en binnen de organisatie)
- betreft het een werkrelatie of privé-relatie? (of allebei?)
- betrokkenheid van groepsleden bij elkaar
- sfeer in de groep
- is er een gemeenschappelijk achtergrond qua sekse?
- is er een gemeenschappelijke achtergrond qua opleiding?
- hebben mensen voor ze met elkaar in de te onderzoeken groep werkten, al eerder met elkaar gewerkt?
- is er een patroon waarin een vast (sub)groepje mensen reageert tijdens discussies?
- daarmee samenhangend: zijn er experts binnen de groep?
- is er sprake van spanning of conflict binnen de groep (hoe meer spanning binnen de groep, hoe minder cohesie)?
- is er sprake van spanning of conflict van groep met anderen, binnen de grotere organisatie of daarbuiten (werkt verbindend *binnen* de groep)?
- eventuele geheimhoudingsplicht van de groep ten opzichte van de organisatie en daarbuiten
- wordt de groep gevonden als de plek waar mensen zich:
 - a. verder kunnen ontplooiën (instrumentele cohesie)?
 - b. prettig thuis voelen, relaties opbouwen met collega's (sociale cohesie)
 - c. goed aan de taak gewerkt kan worden (taakcohesie)?
- beslisregels over nieuwe groepsleden (wanneer is het nodig en hoe wordt bepaald wie het uiteindelijk wordt?)

(Informeel) leiderschap

- wie neemt het voortouw tijdens discussies?
- worden meningen gelijk behandeld of hebben één of meer mensen meer stem?
- houden mensen wel eens een mening voor zich (als indicatie dat één of meer andere personen wellicht meer leidend/expert worden gevonden)?
- invloed van deelnemers op de uiteindelijk te nemen beslissing
- direct of faciliterend leiderschap (zowel formele als informele leider)
- open of gesloten leiderschapsstijl (zowel formele als informele leider)

Regels over te volgen (standaard) procedures

- zijn er procesregels over het nemen van beslissingen?
 - => unanimiteregel
 - => meerderheidsregel
 - => andere?
- is er sprake van een verantwoordingsstructuur en zo ja, voor wie geldt die dan?
- wordt er overleg gevoerd aan de hand van (standaard) agenda's of actielijsten?
- wordt er vergaderd aan de hand van (schriftelijk) ingebrachte stukken?
- zijn er regels wie beslist bij patstellingen in de discussie?

Cultuur

- hoe wordt de cultuur van het team door de groepsleden getypeerd?
- hoe wordt de cultuur van de organisatie door de groepsleden getypeerd?
- wordt er een verschil ervaren tussen groeps- en organisatiecultuur?
- is er sprake van een specifiek 'type' ambtenaar die de cultuur van de groep nader kan typeren
- zijn er documenten waarin de organisatiecultuur wordt omschreven?

Om de centrale begrippen die in deze paragraaf besproken zijn, daadwerkelijk te meten, zal gebruik worden gemaakt van het stappenplan van Stern en Sundelius dat in paragraaf 3.4 nader wordt uitgewerkt. Alvorens echter met deze uitwerking begonnen kan worden, is het noodzakelijk om stil te staan bij de wijze waarop de benodigde data voor dit onderzoek verzameld wordt. De volgende paragrafen worden daarom gewijd aan de dataverzameling en een beschrijving waarop de meting van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling plaats zal vinden.

3.2 Dataverzameling

In het eerste hoofdstuk werd geconstateerd dat met behulp van de 'diversity-oriented research strategy' van Ragin de probleemstelling uit het eerste hoofdstuk beantwoord kan worden ('*Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?*'). Hiertoe zijn vier casussen geselecteerd en een tweetal onderzoeksvragen geformuleerd.

Voor de beschrijvingen van de casussen zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van de aanwezige gegevens in de archieven. Hierdoor kunnen de gegevens op een zo objectief mogelijke wijze verkregen worden. Voor het bestuderen van een aantal bijzondere situaties en processen zal

aanvullende data in de vorm van interviews en enquêtes noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vraagstukken rondom cohesie in de groep, vriendschap en informeel leiderschap. Met behulp van deze gegevens zal een beeld geschetst worden van het betreffende departement ten aanzien van de manier waarop de interne besluitvorming plaatsvindt en de belangrijkste beleidsnetwerken waarin de afdelingen zich bevinden (meso-niveau). Daarnaast wordt stilgestaan bij de plaats van departement in de maatschappij, historie, cultuur en de plaats in de structuur van de Nederlandse besluitvorming (macro-niveau). Op micro-niveau wordt aandacht besteed aan de beschikbare tijd en samenstelling van de groep ('t Hart e.a. 1997, p. 25-29).

De dataverkrijging per casus zal er als volgt uit komen te zien:

1. interview over de hoofdlijnen van de casus (met de projectleider): korte schets van de inhoud, proces, achtergrond en doel van het project

Aan de hand van deze gesprekken wordt onder andere definitief bepaald of de betreffende casus geschikt is voor het onderzoek.

2. eerste bestudering van relevante (tussen)rapportages

3. interview met de groepsleden: aan de hand van de interviews wordt nadere informatie verkregen over:

- de organisatie: een schets van de organisatie / het organisatieonderdeel van waaruit het groepslid afkomstig is en op welke wijze de persoon bij het project betrokken is geraakt
- project: informatie over (de wijze van) oprichting van het team, de deelname, vergaderstructuur, verslaglegging, taakverdeling, de manier waarop binnen het team gediscussieerd werd en besluiten werden genomen, de belangrijkste ideeën van het team
- inbedding van het project in de grotere organisatie: verantwoordingsstructuur en contacten met de andere organisatieonderdelen

Aan de hand van deze interviews kan enerzijds een eerste controle plaatsvinden van de informatie die uit de bestudering van de (tussen)rapportages is gekomen, anderzijds geven de interviews een goede basis voor vervolgonderzoek van het archief

4a. bestudering van het archief

4b. enquête voor het verkrijgen van feitelijke en 'gevoelsmatige' informatie over bijvoorbeeld onderlinge relaties en spanningen waarvoor de respondenten gemiddeld meer tijd nodig hebben om die te beantwoorden dan tijdens interviews beschikbaar is. Het gaat om informatie over:

- feitelijke zaken zoals duur van werkzaamheden bij de groep en organisatie
- relaties (vriendschappen, spanningen) binnen de groep
- wijze van besprekingen binnen de groep (informeel leiderschap etc.)
- relaties met personen en organisaties buiten de groep
- cultuur van groep en organisatie

Gezien de functie van de interviews en enquêtes om aanvullende informatie te genereren voor een goede casusbeschrijving, zal binnen de vragen ruimte worden gelaten voor open antwoorden. Hiermee wordt voorkomen dat gezichtspunten die niet uit archiefonderzoek naar voren komen, geen ruimte zouden kunnen krijgen binnen de interviews en enquêtes. Hieraan is echter het nadeel verbonden dat een efficiënte data-analyse door middel van het gebruik van schalen en indexen wordt bemoeilijkt. Om toch zoveel mogelijk efficiëntie over te houden worden de antwoordcategorieën globaal gezien ingedeeld in een vaste antwoordreeks waarbij een mogelijkheid voor een aparte toelichting wordt gelaten, dan wel een open antwoordcategorie wordt toegevoegd. Daar waar respondenten geen noodzaak voelen voor het gebruik van de open antwoordcategorie kunnen de antwoorden zoveel mogelijk systematisch geanalyseerd worden.

Wanneer de data van de verschillende casussen verzameld zijn, zullen die zoveel mogelijk met gebruik van tabellen en matrices voor de lezer inzichtelijk worden gemaakt. Ook bij het trekken van (tussen)tijdse conclusies zal hier gebruik van worden gemaakt. Op deze wijze kunnen de kwalitatieve data zo veel mogelijk op een systematische wijze verwerkt en gebruikt worden voor het onderzoek (Miles en Huberman 1994, p. 1-15).

3.3 Archiefstudie bij het oordeel over kwaliteit

Om een oordeel te geven over de kwaliteit van het beleid zal met name stil worden gestaan bij de verschillende (tussen)producten van het beleidsproces. Hoewel niet bij ieder doorlopen stap een specifiek tussenproduct opgeleverd hoeft te zijn, kan het aanwezig zijn van een beleidsproduct iets zeggen over de processtappen die genomen zijn. Een beleidsproduct hoeft geen zelfstandig leesbaar document te zijn maar kan bijvoorbeeld ook een hoofdstuk of een tekstblok zijn in een groter document. De kwaliteit van de producten kan een beeld geven van de kwaliteit van het uiteindelijke beleidsproduct (box E van het model van Janis)¹³.

De volgende beleids(tussen)producten kunnen worden aangetroffen (Hoppe e.a. 2004):

- plan van aanpak
- probleemstellende notitie
- hoofdlijnennotitie
- synopsis
- *eventueel: samenhangend kader*
- ontwerpnotitie
- ex-ante evaluatie
- politieke aanvaardbaarheidsanalyse

¹³ Figuur 2, paragraaf 2.1

- implementatieplan
- *eventueel: programmeringsnotitie verkenningen*
- *eventueel: verzoek onderzoeksofferte*
- *eventueel: programmeringsnotitie ex-post evaluatie*
- *eventueel: adviesopdracht*

Het plan van aanpak, probleemstellende notitie, hoofdlijnennotitie en synopsis worden vervaardigd in de beginfase van een beleidsproces. De politieke en ambtelijke leiding kunnen samen met de beleidsambtenaren afspraken maken welk beleidsprobleem opgelost moet worden, op welke wijze in welke termijn. Door met elkaar te delen wat zij van elkaar verwachten kan een beleidstraject goed in de steigers worden gezet. Met behulp van een plan van aanpak waarbij nader wordt omschreven hoe het beleidsprobleem zal worden aangepakt en binnen welke termijn, kan getoetst worden of de wederzijdse verwachtingen met elkaar in overeenstemming zijn.

In de probleemstellende notitie kan vervolgens het beleidsprobleem gepreciseerd worden, waarbij in de hoofdlijnennotitie in grove lijnen aangegeven wordt met welke doelen gewerkt wordt welke en instrumenten gebruikt zullen worden om het beleidsprobleem het hoofd te bieden. Met behulp van een synopsis kan vervolgens inzicht verkregen worden in de hoofdstructuur van het uiteindelijke beleidsdocument. Een samenhangend kader kan eventueel gebruikt worden om een overzicht van de tot dan toe genomen beslissingen te creëren wanneer het een complex beleidsproces betreft.

Vervolgens kan begonnen worden met de daadwerkelijke aanpak van het beleidsprobleem, en kan in een ontwerpnotitie de hoofdlijnennotitie worden uitgewerkt zodat per tussendoel het beleidsinstrumentarium wordt aangegeven. Een ex-ante evaluatie kan inzicht bieden in de effectiviteit, efficiëntie en neveneffecten van de verschillende alternatieven waarbij een politieke aanvaardbaarheidsanalyse inzicht geeft of de betreffende alternatieven op politieke steun kunnen rekenen. Met behulp van het implementatieplan kan een inschatting gemaakt worden of de beleidsalternatieven uitvoerbaar zijn. Ter ondersteuning kunnen ten slotte verschillende onderzoek- en adviesopdrachten worden uitgezet, bijvoorbeeld om meer inzicht in het beleidsprobleem te verkrijgen of de werking van een beleidsinstrument (Hoppe, Jeliaskova e.a. 2004).¹⁴

Bij de vaststelling van de aanwezigheid van de beleids(tussen)producten zijn met name de producten aan het begin van het proces, zoals het plan van aanpak, van belang. De opdrachtformulering is namelijk een belangrijke fase aangezien dan nog nagegaan kan worden of de plannen en werkzaamheden die de groep voor ogen heeft, aansluiten bij de wensen van de opdrachtgever over het eindproduct. Een goed doordacht plan van aanpak kan veel problemen later in het proces voorkomen (Hoppe en Jeliaskova 1997, p. 364-388).

¹⁴ In bijlage vijf is een samenvattende lijst opgenomen van de verschillende mogelijke tussenproducten met de bijbehorende functie en inhoud.

De secretarissen-generaal van de verschillende departementen hebben dit uitgangspunt onderschreven in hun gezamenlijke overleg. “*Bezint eer ge begint*” is de oproep van de hoge ambtelijke functionarissen om de beleidsontwikkeling vanaf het eerste begin goed in de steigers te zetten (Overleg van Secretarissen-Generaal 2006).

Omdat een tussenproduct niet altijd aanwezig hoeft te zijn als een processtap wel degelijk goed doorlopen is, zal iedere casus op hoofdlijnen beschreven worden aan de hand van de vijf proceseigenschappen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Deze beschrijving kan als een extra toevoeging op de beschrijving van de tussenproducten beschouwd worden. Het gaat dan om de activering van ‘formuleringsroutines’ en het al dan niet aanwezig zijn van versnellingen, interrupties en feedback- en forwardlussen.

Om aan te geven of een tussenproduct wel of niet aanwezig is in een casus zal gebruik worden gemaakt van een viertal antwoordcategorieën:

- ja
- (ja)
- nee
- (nee)

Wanneer uit de bestudering van het archief blijkt dat niet onomstotelijk vast kan worden gesteld dat een bepaald tussenproduct aanwezig is, maar er wel (delen van) documenten beschikbaar zijn die kenmerken van het tussenproduct in zich dragen, zal de antwoordcategorie ‘(ja)’ worden gebruikt. Eenzelfde type redenering geldt voor de antwoordcategorie ‘(nee)’. Wanneer niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat een bepaald tussenproduct afwezig is, zal de antwoordcategorie ‘(nee)’ gebruikt worden.

3.4 Stappenplan bij het oordeel over groepsprocessen

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de groepen en de processen die zich hebben afgespeeld, zal bij de beschrijving van de groep en haar context zoveel mogelijk het zesstappenplan van Stern en Sundelius gevolgd worden waarbij op de eerdergenoemde kenmerken van de variabelen wordt gelet. De kenmerken die niet of niet voldoende naar voren (kunnen) komen bij de bestudering van de archiefdata, worden verder onderzocht door middel van interviews en enquêtes.

Archiefbestudering zal vooral veel informatie opleveren over rapportages, tussenrapportages en behandelde alternatieve oplossingswijzen, die een beeld schetsen van de kwaliteit van de beleidsvorming. Zie hiervoor ook hoofdstuk twee bij de beschrijving van kwaliteit in beleid.

Het stappenplan van Stern en Sundelius wordt beschreven in het boek *Beyond Groupthink* en ziet er als volgt uit (Stern en Sundelius 1997, p. 145):

- Stap 1: *Breng de 'extragroup setting' in kaart om de groep te plaatsen in de brede politieke en institutionele context*
- Stap 2: *Breng de 'intragroup setting' in kaart om samenstelling, de interne structuur en de cultuur van de groep in kaart te brengen*
- Stap 3: *Breng de manier waarop met leiderschap in de praktijk wordt omgegaan in kaart**; deze heeft belangrijke invloed op de intragroup setting en faciliteert de beraadslagingen tussen de groepsleden, of bemoeilijkt deze
- Stap 4: *Onderzoek het type en het niveau van cohesie die groepsleden en groepen binden; dit element helpt de interactie van de groep en de prestaties vast te stellen*
- Stap 5: *Onderzoek het type en niveau van conflict en rivaliteit die de groepsleden en groepen uit elkaar drijven; ook dit element helpt de interactie en de prestaties van de groep vast te stellen*
- Stap 6: *Probeer een diagnose te stellen van het groepsproces door de uitkomst uit de eerste vijf stappen te vergelijken met de interactiepatronen¹⁵*

* Bij leiderschap gaat het ook om het informele leiderschap, bijvoorbeeld een groepslid dat vanwege kennis en expertise als een informele leider wordt beschouwd. Leiderschap staat hiermee niet noodzakelijkerwijs gelijk aan bijvoorbeeld het voorzitterschap van een groep.

Figuur 7: Een procedure voor het empirisch toetsen van besluitvorming in kleine groepen

Data uit eerste hand zoals geluidsopnames van de gesprekken die in de groepen hebben plaatsgevonden ontbreken, maar met het stappenplan kan toch een vrij nauwkeurig beeld worden verkregen van de groepsprocessen die hebben plaatsgevonden en kan achterhaald worden wat de belangrijkste kenmerken waren van het proces in een gegeven situatie. Bij iedere casus zal het stappenplan worden doorlopen en zullen de relevante kenmerken in kaart worden gebracht die een aanwijzing kunnen zijn voor het al dan niet aanwezig zijn van groepsprocessen.

Door bij iedere casus het stappenplan op dezelfde wijze te doorlopen, zal een zo goed mogelijke vergelijking tussen de verschillende casussen mogelijk worden gemaakt.

Stap 1: 'extragroup setting'

Bij de eerste stap zal een beschrijving worden gegeven van de organisatorische en institutionele context van de betreffende groep en hierbij zullen ook de punten aan de orde komen zoals eerder omschreven in de theoretische verkenning. Meer specifiek gaat het om:

- communicatie tussen groep en de organisatie: in hoeverre is er sprake van geheimhouding door de groep. Een groep die zichzelf bewust of onbewust afsluit van de rest van de organisatie loopt een grotere kans om niet in aanraking te komen met belangrijke informatie. Isolatie van de groep wordt door onder andere Janis dan ook gezien als een belangrijke antecedente conditie voor groepsdunk
- cultuur van de groep en de organisatie: in hoeverre wordt de groep beïnvloed door de heersende cultuur binnen de organisatie. Een beleidsgroep die al een langere tijd bestaat binnen een ministerie heeft een grotere kans door de organisatiecultuur beïnvloed te worden
- conflicten tussen groepen: de mate waarin een groep in een conflictsituatie verkeerd met andere groepen binnen een organisatie is van invloed op de cohesie binnen de groep. Een

¹⁵ Het gaat hier om de patronen van conformiteit, conflict en hybride vormen

‘gemeenschappelijke vijand’ creëert over het algemeen een gevoel van verbondenheid tussen de leden van een groep

- verantwoordingsstructuren die ingebed zijn in de organisatie en van belang zijn voor de groep: dit element bij stap 1 is niet meer afkomstig van het oorspronkelijke model van Stern en Sundelius, maar is toegevoegd naar aanleiding van de theoretische verkenning zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.¹⁶

Stap 2: ‘intragroup setting’

Naast de organisatorische context zoals beschreven in stap 1 is ook een aantal kenmerken van de groep zelf van belang voor het al dan niet aanwezig zijn van groepsprocessen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de volgende elementen:

- type groep en functie van de groep: voor welk doel is de groep geformeerd? De functie van een groep kan bepalend zijn voor bijvoorbeeld processen als cohesie. Een groep die is samengesteld rondom een politiek leider en als ‘veilige haven’ dient, zal eerder vormen van cohesie ervaren dan groepen die als een ‘arena’ fungeren waarbij verschillende (belangen)groepen vertegenwoordigd zijn en onderwerpen worden uitgediscussieerd. Bij de eerste zullen de groepsleden meestal worden uitgekozen door de politiek leider die meer behoefte zal hebben aan mensen die gelijkkluidend denken, dan aan afwijkende meningen. Bij de tweede groep zullen de deelnemers juist veel meer op hun verschil in opvatting worden uitgenodigd (’t Hart e.a. 1997, p. 12-25).
- heterogeniteit van de groep: dit is één van de meest belangrijke kenmerken die Janis noemt voor het voorkómen van groepsdunk. Wanneer een groep heterogener is, is de kans groter dat verschillende aspecten van het onderwerp worden belicht en neemt daarmee de kans op groepsdunk en kwalitatief slechte beleidsvorming af.
- procedures voor toelating in de groep: dit hangt samen met het vorige kenmerk ‘heterogeniteit’. De procedures waarmee iemand wordt toegelaten tot een groep zegt veel over de homogeniteit of heterogeniteit van de groep. Wordt iemand bij de groep getrokken vanwege zijn of haar andere achtergrond en daarmee wellicht andere inzichten of worden juist die personen aangetrokken die passen binnen de algemene gedachtenlijn van de overige groepsleden?
- macht- en statusstructuren binnen de groep: binnen een groep kunnen informele machtsstructuren ontstaan die ertoe leiden dat binnen de groep zich een charismatische leider ontwikkelt en de mening van de groep zich aan de mening van deze charismatische aanpast (groepsdunk type 3).

¹⁶ Zie ook paragraaf 2.3

- experts binnen de groep: wanneer monopolies van experts ontstaan, kan de situatie ontstaan dat de rest van de groep een volledig vertrouwen heeft in de opinie van deze experts en op die manier neiging tot groepsdunk ontstaat.
- besluitvormingsregels: de regels die worden gehanteerd om uiteindelijk een beslissing te krijgen, kunnen van grote invloed zijn op de groepsprocessen. Wanneer bijvoorbeeld unanimiteit is vereist, ontstaat grote druk op de minderheid om zich aan te passen aan het oordeel van de meerderheid.
- het stadium waarin een groep zich bevindt: een groep die net is samengesteld zal zich nog wat onzeker voelen en de neiging naar het zoeken naar een leider onder de leden is dan relatief het grootst. Wanneer een groep al enige tijd aan het werk is, zal zij over het algemeen kwalitatief het beste werken, maar neemt ook de kans op cohesie in de groep toe.

Stap 3: Leiderschap

Het karakter van leiderschap is van invloed op de processen die plaatsvinden in de groep. Het gaat hierbij om situaties waarbij de groep bijvoorbeeld adviseert aan een minister over een bepaald beleidsvraagstuk. Het belangrijkste kenmerk is het volgende:

- direct of faciliterend leiderschap: wanneer een leider een duidelijke mening naar voren brengt in de groepsdiscussie dan is de kans dat de groep zich hierop aanpast groter dan wanneer de leider zich opstelt als facilitator en bijvoorbeeld niet tot nauwelijks aanwezig is bij groepsdiscussies.
- open of gesloten leiderschapsstijl¹⁷: bij een open leiderschapsstijl wil de leider graag veel informatie krijgen alvorens hij of zij een beslissing neemt. Het vermijden van groepsdunk kan bij deze leiderschapsstijl leiden tot 'deadlock'. Bij een gesloten leiderschapsstijl neemt de leider minder informatie tot zich en neemt sneller en slagvaardiger beslissingen. Technieken om groepsdunk tegen te gaan, werken bij deze vorm van leiderschap vaak niet.

Bij leiderschap wordt niet alleen het formele leiderschap in kaart gebracht, maar ook het informele leiderschap. Dat wil zeggen dat behalve het beschrijven van de formele leider zoals een voorzitter van een groep, er ook wordt gekeken naar individuen die zich hebben ontwikkeld tot informeel leider. Bijvoorbeeld doordat het betreffende individu zodanige kennis en expertise inbrengt, dat hij of zij hiermee gezag en aanzien binnen de groep creëert en als een soort rolmodel kan gaan fungeren.

Stap 4: Type en niveau van cohesie

Wanneer de cohesie in een groep groot is, is de kans groter dat dit ook leidt tot het aan elkaar conformeren in de groep. De mate van conformeren is onder andere afhankelijk van het type cohesie waarvan sprake is. De volgende vormen worden onderscheiden:

¹⁷ Dit element bij stap 1 is niet meer afkomstig van het oorspronkelijke model van Sundelius en Stern, maar is toegevoegd naar aanleiding van de theoretische verkenning in hoofdstuk 2.

- sociale cohesie: bij sociale cohesie gaat het om de aantrekkingskracht om bij een bepaalde groep of groepslid of leider te horen vanuit je persoonlijke gevoel
- instrumentele cohesie: bij instrumentele cohesie gaat het om de wens om als groep bijeen te blijven vanwege achterliggende doelen als carrièrekansen
- taakcohesie: dit refereert naar de wens om als groep te opereren vanwege de doelen waartoe de groep is aangewezen. De groep staat voor een taak en de groepsleden zijn ervan overtuigd dat alleen deze groep geschikt is voor het op zich nemen van die taak

Bij het beschrijven van deze vormen van cohesie maken Stern en Sundelius een verwijzing naar McCauley die erop wijst dat het voor kan komen dat een individu aangetrokken is tot een groep, maar tegelijkertijd zo zelfverzekerd is van de steun die hij of zij van de groep verwacht te krijgen dat hij of zij uiteindelijk nauwelijks aandacht heeft voor het feit of zijn of haar mening past binnen de groepsopinie. Cohesie leidt dus niet altijd tot de situatie waarin de hele groep het met elkaar eens is (Stern en Sundelius 1997, p. 141).

Om na te gaan of er in een groep sprake is van cohesie wordt doorgaans langs twee sporen gewerkt (Hare 1976, p. 10-11):

1. groepsleden worden gevraagd aan te geven met wie zij graag samen willen werken (voor het onderzoeken van werkrelaties)
2. groepsleden worden gevraagd aan te geven met wie zij graag samen willen 'spelen' (gezamenlijk iets ondernemen) (voor het onderzoeken van affectie/ persoonlijke relaties tussen groepsleden)

Uit onderzoek blijkt dat individuen die van verbondenheid of samenzijn houden, over het algemeen de voorkeur uitspreken voor andere individuen die ook houden van verbondenheid / samenzijn / samenwerken. Individuen die graag het initiatief nemen, kiezen over het algemeen voor mensen die niet graag het initiatief nemen, maar liever ontvangen. Hiermee kan zowel cohesie ontstaan doordat gelijkgestemde mensen elkaar aantrekken (samenwerken/verbonden zijn), als de aantrekkende werking tussen tegengestelde mensen (initiatief versus ontvangen).

Stap 5: Type en niveau van conflict en rivaliteit

Conflict en rivaliteit kunnen zowel binnen de groep als tussen de groep en derden gevonden worden. Binnen de groep beïnvloeden conflict en rivaliteit de manier waarop groepsleden met elkaar omgaan en de mate van samenwerken.

Conflict tussen de groep en een derde partij kan daarentegen de cohesie binnen de groep versterken (een 'wij-tegen-zij' gevoel). De groepsleden voelen zich verbonden met elkaar door een gemeenschappelijke vijand, waarmee een belangrijke antecedente conditie voor groepsdunk ontstaat. Mogelijke signalen van conflict binnen de groep, maar vooral tussen de groep en derden zijn daarmee relevant om vast te stellen.

Stap 6: Diagnose

De combinatie van de vijf bovengenoemde stappen, geeft uiteindelijk een algeheel beeld van de groepsprocessen die in een groep hebben plaatsgevonden. Het uitsplitsen naar de verschillende stappen helpt om de verschillende oorzaken van ogenschijnlijk dezelfde uitkomsten te geven. Stern en Sundelius noemen het voorbeeld van een situatie waarin blijkt dat er sprake is van conformeringdrang bij de groepsleden. Het stappenplan helpt dan om de achterliggende oorzaak te achterhalen. Als een groep al enige tijd bestaat, kan conformiteit vanwege het opstarten van een nieuwe groep bijvoorbeeld uitgesloten worden.

3.5 Van stappenplan naar eindoordeel

Om tot een normatief oordeel te komen of groepsdunk bij de casussen heeft plaatsgevonden, is het noodzakelijk om het stappenplan verder te operationaliseren. Dit is gedaan door bij iedere stap condities die ten grondslag kunnen liggen aan het plaatsvinden van groepsdunk te beschrijven. Bij het bepalen van de condities is gebruik gemaakt van de oorspronkelijke theorie van de I.L. Janis en de daarop volgende publicaties van ondermeer 't Hart zoals beschreven in hoofdstuk twee.

Om op op een systematische wijze tot een eindoordeel te komen zullen bij de casusbeschrijvingen de condities gerubriceerd worden. Dit wordt voor iedere casus gedaan in de vorm van een tabel vergezeld van een uitgeschreven tekst in het betreffende casus hoofdstuk.

In onderstaand overzicht staan op basis van de theoretische beschrijving in hoofdstuk twee de condities vermeld die het aannemelijk maken dat groepsdunk heeft plaatsgevonden. Per conditie zijn vervolgens de criteria aangegeven waarmee de conditie tijdens gesprekken en met name de enquêtes zijn gemeten. Per casus zal vervolgens aangegeven worden of het criterium van toepassing is geweest in de groep, of juist niet.

Het gaat om de volgende condities binnen de stappen van Stern en Sundelius¹⁸:

Stap 1: 'extragroup setting'

- Conditie 1. Cultuur van de groep en organisatie verschilt
- Conditie 2. Communicatie groep en organisatie beperkt
- Conditie 3. Spanning tussen groep en derden

Stap 2: 'intragroup setting'

- Conditie 4. Homogeniteit van de groep
- Conditie 5. Macht en status (de groep volgt de mening van de (informele) leider)
 - o Aanwezigheid informele leider

¹⁸ In eerste instantie waren er veertien condities. De conditie 'toelatingseisen gericht op conformering' bleek uiteindelijk bij de vier casussen nauwelijks meetbaar en is derhalve uit het verdere onderzoek gelaten. De conditie 'toelatingseisen gericht op conformering' staat nog wel als 'conditie 5' vermeld in de bijlagen bij dit onderzoek waarin de onderzoeksresultaten van de enquêtes zijn samengevat.

- Groep volgt mening (informele) leider
 - ⇒ afhankelijk van de context kan dit een conditie zijn voor groepsdunk, of groepsdruk
- Conditie 6. Formele of informele experts binnen de groep
- Conditie 7. Besluitvormingsregels (unanimiteitsregel)
- Conditie 8. Stadium groep (groep bestaat kort)

Stap 3: Leiderschap

- Conditie 9. Directe leiderschapsstijl

Stap 4: Type en niveau van cohesie

- Conditie 10. Sociale cohesie
- Conditie 11. Instrumentele cohesie
- Conditie 12. Taakcohesie

Stap 5: Type en niveau van conflict en rivaliteit

- Conditie 13. Geen spanning binnen de groep
- (Spanning tussen de groep en derden is onderdeel van stap 1)

Stap 6: Diagnose

Bij de zesde stap, de diagnose vindt ten slotte de slotconclusie plaats of op basis van de aangetroffen condities kan worden geconcludeerd of er daadwerkelijk groepsdunk heeft plaatsgevonden in de groep.

Een aantal onderdelen van het oorspronkelijke stappenplan zijn niet bij de hoofdcondities opgenomen. Het gaat hier om de inbedding van de groep in de organisatiecontext, de verantwoordingsstructuur, een onderdeel van leiderschap en het type groep.

De beschrijving van de inbedding van de groep in de organisatiecontext is geborgd door middel van criteria zoals 'communicatie tussen de groep en organisatie' en 'spanning tussen de groep en derden'. De manier waarop de organisatiestructuur is ingericht (organogrammen) is relevant voor de normatieve beschrijving van de kwaliteit van de plaatsgevonden beleidsontwikkeling en zal dan ook in die context worden gebruikt.

Het onderwerp 'verantwoording afleggen' was geen onderdeel van het oorspronkelijke stappenplan van Stern en Sundelius. Dit is echter toegevoegd naar aanleiding van de theoretische verkenning uit hoofdstuk twee. De gegevens over de verantwoordingsstructuur zijn opgenomen onder het kopje 'extra criteria', zodat de informatie beschikbaar blijft en mogelijk gebruikt kan worden later in dit onderzoek.

Het criterium 'leiderschap' uit het stappenplan van Stern en Sundelius is opgeknipt, waarbij de directe leiderschapsstijl (versus de faciliterende stijl) is opgenomen als een criterium voor groepsdunk en de vraag of het een open of een gesloten stijl betreft buiten de condities voor de groepsprocessen is

gehouden. Een open dan wel gesloten stijl zegt immers iets over de kans van succes van technieken om groepsdunk tegen te gaan nádat groepsdunk is geconstateerd. Bij een gesloten stijl werken technieken om groepsdunk te vermijden vaak niet en bij een open stijl kan het vermijden van groepsdunk leiden tot ‘deadlock’.¹⁹ Om de informatie niet geheel verloren te laten gaan, wordt de informatie over open en gesloten leiderschap op eenzelfde wijze als de extra conditie ‘verantwoordingsstructuur’ toegevoegd onderaan de lijst met ‘officiële’ condities. Het criterium ‘type groep’ uit het stappenplan van Stern en Sundelius ten slotte gaat over groepen rondom politieke leiders. Is het een groep die de politiek leider om zich heen heeft verzameld omdat ze zijn mening steunen of is de groep samengesteld om een zo breed mogelijk arsenaal aan meningen te verzamelen? In dit onderzoek is echter de focus niet gelegd op de groepen rondom politieke leiders maar juist op beleidsgroepen lager in de organisatie, waar de beleidsvoorstellen worden ontwikkeld. Een uitzondering vormt de groep binnen het ministerie van Economische Zaken die meer een ‘zichtbaarheidprobleem’ aanpakt dan een echt beleidsprobleem. De casussen zijn specifiek geselecteerd op groepen beleidsmedewerkers lager in de organisatie. Het feit dat het beleidsgroepen betreffen, zegt niets over het feit of er al dan niet groepsdunk voorkomt.

Criteria

Per conditie zijn vervolgens criteria opgenomen die zijn gebruikt in de vraaggesprekken en enquêtes om de aanwezigheid van de conditie te meten.

Het gaat om de volgende criteria:

1. Cultuur van de groep en organisatie verschilt

- de groep ervaart de groepscultuur als ‘anders’ dan de heersende organisatiecultuur

2. Communicatie groep en organisatie beperkt

- is er isolatie / afsluiting van de groep van de rest van de organisatie?
- weinig contacten met andere organisatieonderdelen
- weinig contacten met anderen buiten de organisatie

3. Spanning tussen groep en derden

- spanning / conflict met andere organisatieonderdelen
- spanning / conflict met anderen buiten de organisatie
- spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken

4. Homogeniteit van de groep

- homogene leeftijdsopbouw
- weinig variatie in sekse
- homogeniteit in opleidingsachtergrond
- groepsleden kennen elkaar al voor aanvang van het project

¹⁹ Zie ook hoofdstuk 2.

- eenduidigheid in de periode dat de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn
5. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)²⁰
- a. Aanwezigheid informele leider:
 - naast formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt / invloed heeft
 - b. Volgen van mening (informele) leider:
 - discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider
 - één of meer groepsleden (formele of informele leider) wordt meer invloed toegewezen dan de andere groepsleden
 - o afhankelijk van de context kan dit een conditie zijn voor groepsdunk, of groepsdruk
6. Formele of informele experts binnen de groep
- deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise
 - groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als meer deskundig wordt beschouwd
7. Besluitvormingsregels
- aanwezigheid unanimiteitsregel
8. Stadium van de groep
- de groep bestaat kort
9. Directe leiderschapsstijl
- is er sprake van een directe stijl (versus een faciliterende)?
10. Sociale cohesie
- groepsleden vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze prettig kunnen samenwerken of het eervol vinden samen te werken met de medegroepsleden. Er bestaat bijvoorbeeld een vriendschappelijke band tussen de groepsleden of men vindt het eervol en zinvol om met elkaar een klus te klaren.
 - sfeerbeschrijving binnen het team is positief (warm, verbonden etc.)
11. Instrumentele cohesie
- groepsleden vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen
12. Taakcohesie
- groepsleden vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem

²⁰ Afhankelijk van de wijze waarop dit zich voordoet, kan gesproken worden van groepsdruk of groepsdunk. Wanneer een groepslid zich min of meer “gedwongen” voelt om de mening van de leider te volgen doordat bijvoorbeeld druk op het groepslid wordt uitgeoefend om de mening van de leider over te nemen, is er sprake van groepsdruk. Wanneer het groepslid echter meer onbewust de mening van de leider volgt net als zijn medegroepsleden omdat er een collectief vertrouwen is in de (informele) leider is er veel meer sprake van groepsdunk (het nieuwe toegevoegde type groepsdunk van 't Hart (type drie)).

13. Geen spanning en conflict binnen de groep

- niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden

Bij de beschrijving van de onderzoeksmethode en het meten van begrippen zoals cohesie, leiderschap en cultuur zijn de bovengenoemde criteria al kort beschreven. Een bijzondere vermelding verdienen de criteria 'isolatie/afsluiting van rest organisatie' en 'weinig contacten met andere organisatieonderdelen' van de conditie '*bepaalde communicatie groep met organisatie*'. De twee criteria lijken sterk op elkaar en hangen met elkaar samen. Wanneer een groep is afgesloten van de rest van de organisatie, zal het ook weinig contacten hebben met andere organisatieonderdelen. Bij de beoordeling of het criterium in de betreffende casus aanwezig is, is bij de contacten van de groep met de organisatie gekeken of de groep organisatorisch los staat van de rest van de organisatie. Een strakke projectstructuur zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de 'normale' lijnen van afdelingshoofd, directeur, directeur-generaal kan hier bijvoorbeeld aan bijdragen. Ook wordt gekeken naar informele contacten. Bij de isolatie van de groep met de organisatie is onder andere gekeken naar de taak en opdracht van de groep. In hoeverre sluit dat aan bij de rest van de organisatie en is er in die hoedanigheid formeel en informeel contact? Worden bestaande overlegstructuren in stand gehouden etc. Een ander criterium van de conditie '*bepaalde communicatie groep met organisatie*' is ten slotte 'weinig contact met anderen buiten de organisatie'. Dit criterium is weliswaar van minder belang voor de organisatie, maar geeft wel een goed beeld of een groep bijvoorbeeld alleen binnen de organisatie is geïsoleerd, of ook daarbuiten. In het laatste geval is er nog sterker sprake van isolatie van de groep en daarmee meer kans op groepsdunk.

De condities en criteria die gebruikt worden om te beoordelen of groepsdunk aanwezig is geweest binnen de beleidsgroepen liggen zo dicht bij elkaar dat er nog meer dwarsverbanden zijn te onderkennen. Twee criteria die bijvoorbeeld ook met elkaar samenhangen zijn 'discussiëren in de groep vooral door de formele en informele leider' en de 'directe leiderschapsstijl' van de condities '*macht en status in de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)*' respectievelijk '*de leiderschapsstijl*'. Bij de directe leiderschapsstijl geeft de formele of informele leider een duidelijke mening in de groepsdiscussies waarmee hij of zij de groepsmening kan beïnvloeden. Een leider met een directe leiderschapsstijl zal daardoor ook snel voldoen aan het eerdergenoemde criterium 'discussiëren in de groep vooral door de formele en informele leider' waarmee met name de leider de discussies in de groep voert.

Wanneer naar de spanning en conflict binnen de groep wordt gekeken, kan geconstateerd worden dat de aan- of afwezigheid van deze conditie veel zegt over de conditie '*sociale cohesie*'. Wanneer er binnen de groep een (groot) conflict is, zal er niet snel sprake zijn van een duidelijke sociale cohesie. En wanneer omgekeerd sprake is van sociale cohesie, zal zich niet snel een (groot) conflict hebben voorgedaan in de groep.

Om aan te geven of een conditie wel of niet aanwezig is in een casus zal gebruik worden gemaakt van een vijftal antwoordcategorieën:

- aanwezig
- waarschijnlijk aanwezig
- waarschijnlijk afwezig
- afwezig
- niet duidelijk aanwijsbaar

Wanneer uit de bestudering van het archief, de interviews en de enquêtes niet onomstotelijk vast kan worden gesteld dat een bepaalde conditie aanwezig is, maar er wel (veel) signalen zijn die er op wijzen dat de betreffende conditie aanwezig is, zal de antwoordcategorie 'waarschijnlijk aanwezig' worden gebruikt. Dat gebeurt ook als er veel bewijs is voor de aanwezigheid van de conditie maar er toch een paar opvallende zaken zijn die de aanwezigheid tegenspreken. Eenzelfde type redenering geldt voor de antwoordcategorie 'waarschijnlijk *afwezig*'. Wanneer niet onomstotelijk kan worden vastgesteld dat een bepaalde conditie afwezig is, zal de antwoordcategorie 'waarschijnlijk afwezig' gebruikt worden. De antwoordcategorie 'niet duidelijk aanwijsbaar' ten slotte wordt gebruikt wanneer er onvoldoende bewijs is om bij een casus vast te stellen of de betreffende conditie '(waarschijnlijk) aanwezig' of '(waarschijnlijk) onafwezig' is.

4. Een blik op de praktijk: de Vuurwerkcasus

In de komende vier hoofdstukken worden de casussen uitgewerkt met behulp van het in het vorige hoofdstuk beschreven stappenplan van Stern en Sundelius. Achtereenvolgens komen aan de orde: Vuurwerk, Tunnelveiligheid, Veilig Ondernemingsklimaat en Foresee/4C. De beschrijving van de casussen is zo opgebouwd dat in eerste instantie kort wordt stilgestaan bij de situatie zoals die was voordat de betreffende groep met het onderwerp aan de slag is gegaan. Vervolgens vindt de kernbeschrijving plaats waarbij nader wordt stilgestaan bij het beleidsproces dat de groep doorlopen heeft en de (tussen)producten die tijdens dat proces zijn gemaakt. Deze beschrijving vormt de basis voor een beoordeling of het aannemelijk is of in de betreffende casus zich groepsdunk heeft voorgedaan. Daarnaast biedt het de basis voor een oordeel over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

4.1 Stand van zaken op 13 mei 2000 (tot de vuurwerkram্প te Enschede)

Ten tijde van de vuurwerkram্প zijn de ministeries VenW en VROM verwickeld in een ingewikkeld proces om de overdracht van het dossier 'bezigen' van vuurwerk te bewerkstelligen. 'Bezigen' betekent het afsteken van professioneel vuurwerk en de voorbereidende werkzaamheden op de plek van het afsteken. VenW geeft op dat moment nog vergunningen af voor het bezigen, maar VROM en VenW zijn van mening dat dit dossier meer thuis hoort bij het Ministerie van VROM. Het afgeven van bezigingsvergunningen heeft zijn oorsprong in de Wet Gevaarlijke Stoffen. In 1996 is deze vervangen door de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen (WVGS). Het moment van overgang van de wetten leek een goed moment om ook het afgeven van vergunningen voor bezigen en afleveren onder de verantwoordelijkheid van VROM te brengen. Bij de inwerkingtreding van het WVGS kon het onderwerp nog niet goed ingepast worden in de VROM regelgeving en werd in overleg besloten dat VenW tijdelijk verantwoordelijk zou blijven. Het Reglement Gevaarlijke Stoffen werd daartoe in stand gehouden door middel van een overgangsbepaling onder het Besluit Vervoer Gevaarlijke Stoffen (VenW 2001b). Tegelijkertijd werd door VROM gewerkt aan een Vuurwerkbesluit op basis van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen. De branche en andere departementen werden daarbij betrokken. Vooruitlopend hierop trad in december 1999 een Ministeriële Regeling op grond van art. 31 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS) in werking. Dit was een noodmaatregel om de strafrechtelijke handhaving te kunnen regelen van de vergunningverlening vuurwerk. Deze regeling kon eenmalig verlengd worden met een jaar (VenW 2001k).

Ten tijde van de vuurwerkram্প is de overdracht nog niet gerealiseerd. Vlak voor de ram্প op 17 april 2000 laat VROM in een brief aan VenW weten dat de geplande overdracht per 1 augustus 2000 niet gerealiseerd zal kunnen worden (VROM 2000). Dat de overdracht zo lang duurt, heeft er onder andere mee te maken dat de regelgevingscomplexen nog niet op de overdracht waren ingericht, regelgeving in

de loop van de tijd wijzigde en discussies met departementen en vuurwerkbranche door de complexiteit en verschil van inzicht²¹ veel tijd in beslag nam. Bijzondere situaties zoals de millenniumviering en de ramp in Enschede zorgen ervoor dat de regelgeving opnieuw onder de loep wordt genomen, nieuwe ideeën ontstaan voor andersoortige regelgeving en tegelijkertijd de tijdsdruk op de overdracht toeneemt (VenW 2000j).

Doordat de overdracht nog niet is gerealiseerd, bestaat ten tijde van de vuurwerkcramp een scheiding tussen VROM en VenW voor wat betreft professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk. Professioneel vuurwerk is ondergebracht bij VenW in de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen en de Schepenwet; consumentenvuurwerk is ondergebracht in de Wet Milieugevaarlijke Stoffen, een wet van het ministerie van VROM (VenW 2000h).



Figuur 8: Keten vuurwerk

Wanneer sprake is van vervoer, zijn de VenW regels van toepassing (van fabrikant naar importeur en van importeur naar de beziger²²). Wanneer sprake is van opslag is de Wet Milieubeheer van VROM van toepassing en moet een vergunning worden verkregen van de gemeente. Het daadwerkelijk afsteken van het vuurwerk is ten slotte weer geregeld bij VenW waarbij op basis van het Reglement Gevaarlijke Stoffen door de Rijksverkeersinspectie (RVI)²³ hiervoor vergunningen worden afgegeven. De RVI geeft op basis van hetzelfde reglement ook afleververgunningen af. Dit zijn de vergunningen die de importeur nodig heeft om het vuurwerk bij de bezigingsbedrijven af te leveren. Daarbij wordt onder andere getoetst of het bedrijf een bezigingsvergunning heeft. Het bedrijf S.E. Fireworks had van de gemeente Enschede een vergunning voor de opslag gekregen en van de RVI een bezigings- en afleververgunning.

Met het oog op de millenniumviering op 1 januari 2000 heeft VenW zich op verschillende gebieden met vuurwerk bezig gehouden. De handhaving op de bezigingsvergunning werd geïntensiveerd en er werd begonnen met de opstelling van beleidsregels voor de vergunningverlening voor het bezigen. De beleidsregels dienden ertoe om het vuurwerkbeleid aan te scherpen, met name op het gebied van de opleidingen was meer duidelijkheid gewenst. Ten tijde van de vuurwerkcramp waren deze

²¹ Het ministerie van Justitie wilde bijvoorbeeld het stelsel van vergunningen herzien door te komen tot een stelsel van erkenningen gebaseerd op algemene regels (VenW 1999)

²² In sommige gevallen is de importeur ook beziger

²³ Thans Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer geheten

beleidsregels²⁴ in concept af. De vuurwerkbranche vroeg in deze periode van de millenniumviering juist om een versoepeling van de vuurwerkregels omdat met het oog op het millennium een grote stroom vuurwerk verwacht werd. Soepele regelgeving zou de omgang met vuurwerk voor de branche vergemakkelijken. Vanwege veiligheidsoverwegingen werd dit verzoek van de branche niet ingewilligd (VenW 2001b).

De ramp

Op 13 mei 2000 vond de vuurwerkram্প in Enschede plaats bij het bedrijf S.E. Fireworks: 23 mensen kwamen om het leven en 947 gewonden waren te betreuren. Daarnaast was er een flinke materiële schade doordat 205 woningen geheel werden verwoest en 293 woningen onbewoonbaar werden verklaard. De ramp vond plaats op een zonnige zaterdagmiddag; veel inwoners van de Enschedese wijk waren buiten, waardoor het aantal slachtoffers gezien de grootte van de ontploffing en materiële schade relatief beperkt bleef.

Diezelfde avond vond er telefonisch contact plaats tussen het hoofd en twee medewerkers van de afdeling Lading en Risicobeleid om een eerste inschatting te maken van de betrokkenheid van VenW bij het te vormen dossier over de ramp. Gezien het lopende dossier over het bezigen van vuurwerk voelen ze alledrie een zekere zijdelingse betrokkenheid van VenW in de te verwachten nasleep van de ramp, maar aangezien er geen sprake was van vervoer lag naar hun inschatting de eerste betrokkenheid bij andere partijen. Uit de schriftelijke communicatie naar de minister in de eerste dagen na de ramp blijkt dat met name vragen verwacht worden rondom de Wet milieubeheer, een wet van VROM. De betrokkenheid van VenW wordt vooral gezien in het licht van een mogelijk bredere discussie over het risicobeleid in het algemeen, en niet zozeer ten aanzien van het vervoer als zodanig:

“Het vervoer sec lijkt – voorzover we dat thans kunnen inschatten op basis van de berichten – geen rol te spelen. Enige mogelijkheid is dat er sprake zou zijn geweest van laad- en loshandelingen: in dat geval moet o.a. voldaan worden aan eisen ten aanzien van verpakking, documenten voor vervoer en het toezicht bij laden en lossen.” (VenW 2000i)

4.2 Gebeurtenissen na de ramp

Interdepartementaal

Na de ramp worden een aantal overlegstructuren in het leven geroepen die van belang zijn voor VenW en het vuurwerkteam in het bijzonder. Zo wordt er een Interdepartementaal Beleidsteam opgericht. VenW neemt deel aan dit team dat onder leiding staat van de Directeur-Generaal (DG) Openbare orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het Interdepartementale Beleidsteam vergadert maandelijks en is in eerste instantie een crisisteam dat zich onder andere bezig houdt met de communicatie (VenW 2000f), maar al snel wordt dit bijgebogen en

²⁴ Regeling professioneel vuurwerk RGS en Beleidsregels vergunning professioneel vuurwerk

worden in dit team bijvoorbeeld de brieven aan de Tweede Kamer voorbereid en nagedacht over een evaluatie van het bestaande beleid (VenW 2000d).

Onder het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) zijn een aantal subgroepen actief, waaronder:

- IBT financiën
- IBT inspecties
- IBT juridische zaken

Ook wordt een ministerieel beleidsteam opgericht dat maandelijks vergadert en ambtelijk wordt voorbereid door het IBT. In het Ministerieel Beleidsteam wordt onder andere gesproken over onderwerpen als de wederopbouw, nazorg, financiële afwikkeling, juridische zaken, het laten verrichten van onderzoeken en het voorbereiden van een kabinetsstandpunt op het onderzoek van de Commissie Oosting dat na de vuurwerkramp is ingesteld. In het Ministerieel en Interdepartementale Beleidsteam zijn veel verschillende ministeries betrokken. Naast het ministerie van Verkeer en Waterstaat, nemen ook de ministeries van BZK, VROM, SZW, VWS, DEF en JUS hieraan deel. Daarnaast wordt een coördinerend inspectieoverleg opgericht onder leiding van het ministerie van BZK en vindt een overleg plaats tussen de directeuren *Voorlichting* van de verschillende departementen (VenW 2000f).

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

De eerste dagen na de ramp gaat de aandacht van VenW met name uit naar het reeds lopende overdrachtdossier voor vuurwerk. In een email van een ambtenaar van de afdeling Lading en Risicobeleid aan de minister op 16 mei 2000 schrijft de ambtenaar dat het ministerie van VROM vermoedelijk een integrale vuurwerkwet zal voorstellen, wat door de betreffende ambtenaar wordt toegejuicht, maar waarbij deze tevens de kanttekening plaatst, dat ook de overdracht van het bezigingsdossier naar VROM niet vergeten moet worden (VenW 2000o).

De ambtenaren van VenW volgen scherp het debat over risicobeleid. Uit een nota van 15 mei 2000 (VenW 2000i) blijkt dat VenW de kans aanwezig acht dat door de ramp het bestaande externe veiligheidsbeleid dat zich met name richt op risico's, verlaten zal worden en plaats zal maken voor meer effectgericht beleid.²⁵ VenW ziet een gevaar in het loslaten van het bestaande beleid en over te gaan op nieuw beleid dat is gericht op effecten. VenW vreest dat een aantal stoffen dat een groot effect heeft wanneer er iets mis gaat, zoals explosieven en giftige gassen (bijvoorbeeld LPG), dan in de

²⁵ Bij risicobeleid gaat het om de kans op een ongeval, wat inhoudt dat de kans dat een ongeval plaats zal vinden wordt berekend aan de hand van een risicoberekeningmethodiek. Het beleid is er op gericht de kansen op een ongeval met gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk te houden.

Bij effectbeleid gaat het om het effect van een ongeval. Dit houdt in dat naar de effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen wordt gekeken. Er wordt bijvoorbeeld berekend wat de diameter van een brand is wanneer een gevaarlijke stof ontbrandt of ontploft. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van overkappingen kan de grootte van de brand beïnvloeden. Het beleid is er op gericht de effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk te houden.

zienswijze van VenW ten onrechte niet meer vervoerd zouden kunnen worden. Bij een risicobeleid speelt de *kans* op een ongeval een veel grotere rol.

De betrokkenheid van VenW wordt verder als minimaal beschouwd aangezien de vraagstelling zich vooral richt op de Wet Milieubeheer en het onderwerp ‘vervoer’ geen rol speelt. Ook de verstrekking van een bezigingsvergunning aan S.E. Fireworks heeft geen directe relatie met de vuurwerkrampe (VenW 2000i). Ongeveer twee weken na de ramp is het echter duidelijk dat de betrokkenheid van VenW groter is dan aanvankelijk werd vermoed.

Algemeen uitgangspunt is nog steeds dat VenW zijdelings betrokken is bij de ramp, aangezien het gaat om een opslagplaats (VenW 2000m), maar in de voorbereiding van de ministerraad van 26 mei 2000 zijn een aantal onderwerpen geïnventariseerd waarop de minister van VenW aangesproken zou kunnen worden. Naast het bezigingsdossier, wordt op dat moment ook de opslag in zeecontainers genoemd en vervoer als een ‘aanverwant risico-opleverende activiteit’. Aan de minister wordt meegegeven dat het niet uitgesloten is dat de zeecontainers vuurwerk van een andere klasse bevatten dan op de buitenkant van de container vermeld was.

Na verloop van tijd neemt de betrokkenheid van Verkeer en Waterstaat steeds meer toe en evolueert de situatie zich tot een crisis, wanneer blijkt dat over de kwestie politieke afrekening plaats gaat vinden. De roep om het aftreden van ministers wordt steeds groter en ook de minister van Verkeer en Waterstaat blijft bij het politieke steekspel niet buiten schot.

4.3 Beleidsvoorstellen

Voordat op het groepsproces kan worden ingegaan, is het noodzakelijk dat stil wordt gestaan bij de verschillende ideeën voor nieuw of aangepast beleid die na de vuurwerkrampe zijn ontwikkeld. Bij de beschrijving wordt een indeling gemaakt in drie ‘soorten’ acties en ideeën voor acties:

1. acties op het gebied van vuurwerk die al liepen voordat de vuurwerkrampe plaatsvond. Deze acties zijn door de ramp opnieuw in de aandacht gekomen
2. acties en ideeën die zijn ontwikkeld na de ramp en die nog niet eerder waren uitgedacht. Deze acties en ideeën zijn ingegeven door VenW zelf
3. acties en ideeën die zijn ontwikkeld na de ramp, maar een reactie vormden op initiatieven die genomen werden door andere departementen en derde partijen.

Een samenvatting van de acties en ideeën binnen deze Vuurwerkcasus wordt in de volgende tabel gegeven:

Lopende acties
Overdracht bezigen Beleidsregels
Nieuwe acties en ideeën
Kwaliteit van de regels verbeteren, met name ten aanzien van de classificatie => Afspraken met China => Vuurwerk verbieden uit China => Internationale regelgeving uitbreiden met een autorisatiesysteem => Internationale regelgeving uitbreiden met een defaultlijst => Eigen verantwoordelijkheid markt Interim beleid
Acties n.a.v. initiatief derden
Risico versus effectbeleid Vervoer van chloor en LPG beperken Registratieplicht risicovolle situaties Wettelijke Externe Veiligheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen Beleid voor tijdelijke opslag Aansluiten bij Taskforce voor het bewaken van de actiepunten die gemeld zijn aan de Tweede Kamer

Figuur 9: Overzicht acties zonder tijdsaanduiding

Al lopende VenW acties

Er waren twee belangrijke acties die liepen voordat de ramp plaatsvond en waarmee na de ramp met hernieuwde aandacht is verder gegaan. Dit is allereerst het eerder genoemde overdrachtdossier 'bezigen'. Dit overdrachtdossier sleepte al enige jaren en bevond zich ten tijde van de vuurwerkcramp tussen het Ministerie van VROM en VenW. De Regeling Gevaarlijke Stoffen van VenW vormde de officiële basis en voor de strafbaarstelling was een overgangsmaatregel getroffen op basis van de Wet Milieugevaarlijke stoffen, een wet van het Ministerie van VROM.

De ramp maakt het dossier opnieuw actueel en kort na de ramp schrijft VenW een brief (VenW 2000j) naar de verantwoordelijke DG van VROM met het verzoek de overdracht van het dossier zo spoedig mogelijk te regelen. De overdracht zou zijn beslag moeten krijgen in het nieuwe Vuurwerkbesluit, maar door de ramp heeft ook het Vuurwerkbesluit extra aandacht gekregen. Er ontstond het risico dat het Vuurwerkbesluit niet voor 1 december 2001 in werking zou kunnen treden. Deze datum is cruciaal aangezien de overgangsmaatregel die op dat moment van kracht is (een ministeriële regeling op grond van artikel 31 van de Wms) afloopt in december 2000 en slechts eenmalig verlengd kan worden met een jaar (december 2001). Wanneer het Vuurwerkbesluit in december 2001 niet in werking zou kunnen treden, zou een gat ontstaan in de strafbaarstelling.

In de loop van het jaar 2000 komen de eerste ideeën op tafel om het 'gat' dat mogelijk ontstaat op te vullen. De ideeën laten een grillig verloop zien. In juli (VenW 2000g) wordt nog gedacht aan een wijziging van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen; in november (VenW 2000L) is na overleg met Justitie dit aangepast naar een wijziging van de Wet op de Economische Delicten (Wed). In januari 2001 (VenW 2001e) komt het idee voor een spoed AMvB²⁶ op grond van artikel 24 Wms op tafel en in februari 2001 (VenW 2001g) wordt opnieuw verwezen naar de wijziging van de Wed, het idee uit

²⁶ Algemene Maatregel van Bestuur

november 2000. In de nota's aan de minister in de rest van 2001 (VenW 2001j) wordt stabiel verwezen naar de AMvB op grond van artikel 24 Wms, en op 1 december 2001 wordt deze ook daadwerkelijk ondertekend, omdat het Vuurwerkbesluit inderdaad niet in werking kon treden op die datum. Deze uiteindelijke keuze voor een AMvB op grond van artikel 24 Wms werd ingegeven door het feit dat met het verstrijken van de tijd duidelijk werd dat het Vuurwerkbesluit niet op tijd in werking kon treden en de AMvB een goede oplossing zou zijn en in verhouding het minste tijd zou kosten (VenW 2001j).

Een andere actie die al liep ten tijde van de vuurwerkcramp was het aanscherpen van het vuurwerkbeleid door de opstelling van beleidsregels 'vergunningverlening vuurwerk' en de Regeling professioneel vuurwerk. Met het oog op de millenniumviering op 1 januari 2000 was VenW al bezig met vuurwerkbeleid op een aantal onderdelen aan te scherpen. Zo was er behoefte om meer eisen te stellen aan de opleidingen die werden gegeven voor de omgang met vuurwerk. Vlak na de ramp waren de ideeën en gedachten over de beleidsregels nauw verbonden met het overdrachtdossier 'bezigen'. In een nota aan de minister van 30 mei 2000 blijkt deze verbondenheid. In de nota wordt de minister geadviseerd om de beleidsregels in werking te laten treden wanneer het Vuurwerkbesluit nog op zich laat wachten (VenW 2000j). De beleidsregels worden uiteindelijk op 24 juli 2000 door de minister ondertekend (VenW 2000a) en treden op 3 augustus 2000 (VenW 2001p) in werking. De maanden daarna (tot maart 2001) staan vervolgens in het teken van formele briefwisselingen en discussies met de branche over het al dan niet tijdig gereed zijn van de opleidingen en de al dan niet onafhankelijke toetsing van de eindtermen van de examens door VenW (VenW 2001h).

Nieuwe acties en ideeën

Er ontstaan een aantal nieuwe acties en ideeën na de vuurwerkcramp. Voor de korte termijn gaat het om het interim beleid waarbij alle vuurwerk beschouwd wordt als zijnde van de gevaarlijkste categorie. Voor de langere termijn gaat het om het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving, met name ten aanzien van de classificatie. Dit waaiert in de loop van de tijd uit in een aantal deelacties en onderwerpen die van dit hoofdidee zijn afgeleid.

Vrijwel meteen na de vuurwerkcramp wordt de minister geïnformeerd dat er zich de mogelijkheid voordoet dat het vuurwerk dat in een zeecontainer bij S.E. Fireworks stond opgeslagen, foutief geclassificeerd was (VenW 2000m). Ook Justitie doet een onderzoek naar mogelijke foutieve classificatie van het vuurwerk (VenW niet gedateerd d) en omstreeks juli 2000 kondigt het vuurwerkteam aan dat zij het systeem van de classificatie gaat evalueren (VenW niet gedateerd c). Wanneer in augustus de conclusie wordt getrokken dat het systeem van de classificatie niet onjuist is, maar dat er wel een aantal verbeteringen mogelijk en nodig zijn, vormt dit de aanleiding voor een vijftal subacties (VenW 2000b):

1. Afspraken maken met China
2. Verbieden van vuurwerk uit China
3. Regelgeving uitbreiden met een autorisatiesysteem en het maken van een defaultlijst
4. Eigen verantwoordelijkheid markt (o.a. verantwoordelijkheid handelaar/importeur voor classificatie en ketenverantwoordelijkheid²⁷)
5. Meer controles en verbeterd sanctiebeleid

De vorming van deze subacties betekent echter niet dat het oorspronkelijke brede idee van verbeteren van de classificatie geheel van tafel gaat. In november wordt de minister nogmaals geïnformeerd dat de classificatie onjuist kan zijn wanneer het Vuurwerkbesluit in de Rijksmilieuhygiënische Commissie (RMC)²⁸ wordt besproken (VenW 2000c) en in januari 2001 wordt een audit regelgeving aangekondigd (VenW 2001a). Deze audit levert op dat het probleem met van classificatie vooral wordt gezien in de (on)mogelijkheden van handhaving en controle. De vervolgactie die wordt geformuleerd is dan ook: het ontwikkelen van nieuwe instrumenten om de handhaving en controle te verbeteren (VenW 2001i). De problemen rondom de classificatie worden in de internationale overleggen bespreekbaar gemaakt en bij de handhaving worden eerder vuurwerktesten uitgevoerd om de classificatie te controleren (VenW 2001m).

Ten aanzien van de vervolgsacties blijkt dat het tweede idee (het verbieden van vuurwerk uit China) even snel van tafel verdwijnt als het erop gekomen is. Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport Oosting komt het nog eenmaal in cryptische en afgezwakte vorm terug:

Een van de mogelijkheden is “*een verbod van bepaalde soorten vuurwerk*” (VenW 2001g)

Ook het vierde idee vormt zich niet om tot een concrete actie (eigen verantwoordelijkheid van de markt versterken). Het idee komt in de loop van de tijd een aantal keren voorbij, waarbij het steeds net iets anders wordt genoemd en waarbij het niet leidt tot een heldere concrete actie:

In een nota aan de minister in november 2000 (VenW 2000L) wordt geschreven over de verantwoordelijkheid die bij de handelaar of importeur ligt wanneer het gaat om classificatie en na aanleiding van het verschijnen van het rapport van Oosting wordt het begrip ketenverantwoordelijkheid (VenW 2001f) gebruikt.

²⁷ Bij het idee van ketenverantwoordelijkheid gaat het om het besef van de organisatie, persoon of bedrijf waar het product op dat moment is, dat de handelingen die zij doen of nalaten niet alleen effect hebben op hun eigen organisatie, maar ook zijn effect heeft op de organisaties, personen en bedrijven verderop in de ‘handelingsketen’. Wanneer bijvoorbeeld een verzender van vuurwerk het vuurwerk niet goed classificeert, kan dat tot effect hebben dat een vuurwerkhandelaar verderop in de keten zich niet bewust is van de foutieve classificatie, en het vuurwerk bijvoorbeeld op een verkeerde manier of in te grote hoeveelheden opslaat.

²⁸ Ambtelijk voorportaal van de Ministerraad dat sinds 2006 onder de naam ‘Raad voor de Duurzame Leefomgeving’ als onderraad van de Ministerraad functioneert.

Veel energie van het vuurwerkteam gaat uiteindelijk zitten in het voorbereiden en bijwonen van diverse internationale vergaderingen waarin de vuurwerkproblematiek besproken wordt, de afspraken met China over het verbeteren van de classificatie en de uitbreiding van de internationale regelgeving met een autorisatiesysteem. De contacten met China lopen voor een groot deel parallel met de vergaderingen in de Verenigde Naties (VN). Nederland kaart de ramp in Enschede aan in een relevante VN vergadering²⁹ en leidt een internationale werkgroep die de classificatieproblematiek nader gaat bekijken. In de voorbereidingen op deze vergaderingen wordt veelvuldig contact onderhouden met China en wordt er geprobeerd gezamenlijk voorstellen in te dienen (VenW2000L). Om meer grip te krijgen op de (internationale) regels wordt in eerste instantie in algemene bewoordingen aan de minister gemeld dat er gekeken wordt in hoeverre de VN aanbevelingen aangescherpt kunnen worden. Nadat de VN vergadering is geweest en Nederland wordt uitgenodigd om een voorstel te schrijven om de regelgeving te verbeteren, begint het idee van een 'autorisatiesysteem' meer vorm te krijgen.³⁰ Het idee is dat de classificatie van vuurwerk dat per weg of spoor in het land van één van de verdragspartijen binnenkomt, door dat land uitdrukkelijk akkoord moet worden bevonden. Voor de andere landen waar het vuurwerk verder door heen wordt getransporteerd, is daarmee meer zekerheid dat het goed geclassificeerd vuurwerk betreft.

Parallel aan het autorisatiesysteem ontwikkelt het vuurwerkteam het idee om te komen tot een 'defaultlijst'. Deze lijst wordt binnen de VN ontwikkeld en afgestemd (mondiaal) en per vuurwerkartikel wordt de classificatie aangegeven. Voor de handhavende en controlerende instanties wordt het werk vergemakkelijkt aangezien de classificatie niet meer hoeft te worden gecontroleerd door het nemen van monsters en het doen van proeven. Vanwege de hoge kosten van het doen van proeven en de beperkte hoeveelheid testlocaties, werden tot dan toe proeven zelden uitgevoerd. De defaultlijst maakt deze proeven overbodig. Het autorisatiesysteem waarbij binnenkomend vuurwerk uitdrukkelijk goedgekeurd wordt, wordt als goede actie gezien naast de hiervoor genoemde defaultlijst, waarbij aan de hand van lijsten de juiste classificatie van vuurwerk bepaald kan worden, aangezien het autorisatiesysteem in januari 2003 in werking kan treden en de defaultlijst pas in januari 2003 in de VN Aanbevelingen kan worden opgenomen. Dan zal het nog twee jaar duren voordat het in

²⁹ De SCETDG vergadering (Subcommittee of Experts on the Transport of Dangerous Goods)

³⁰ Mede naar aanleiding van suggesties van Duitsland hierover.

verplichtende wetgeving kan worden omgezet. Het autorisatiesysteem kan daarmee al twee jaar eerder worden gebruikt, vooruitlopend op de defaultlijst³¹.

Vooruitlopend op de formele internationale regelgeving worden met diverse landen zogenaamde multilaterale overeenkomsten gesloten om alvast met de toekomstige regelgeving te werken en is de regelgeving in Nederland door middel van een beleidsregel al eerder van kracht. Formeel is het autorisatiesysteem uiteindelijk in januari 2003 in werking getreden en de defaultlijst is in januari 2005 in de VN Aanbevelingen overgenomen, een biënnium (twee jaar) later dan gepland. In 2007 verschijnt de defaultlijst in de verplichtende wet- en regelgeving (VenW 200L).

Naast het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving, is ook het zogenaamde 'interim beleid' een nieuw beleidsinitiatief dat gestart is naar aanleiding van de vuurwerkramp. Interim beleid houdt in dat al het vuurwerk ongeacht de daadwerkelijke classificatie beschouwd moet worden als vuurwerk van de zwaarste klasse. Het eerste idee voor het interim beleid komt naar voren in een nota aan de minister van 29 november 2000 (VenW 200L), relatief ver verwijderd in de tijd van de vuurwerkramp voor zo'n vrij forse maatregel. Niet lang daarna is in nota's te lezen dat een dergelijke maatregel genotificeerd zal moeten worden in Brussel (VenW 2001d). In juni 2001 is de nationale wetgeving zover aangepast dat het interim beleid wettelijk vorm kan worden gegeven en klaar is voor notificatie in Brussel (VenW 2001d). In die periode stuurt de minister een brief naar alle personen en instanties die betrokken zijn bij het vervoer van vuurwerk zoals op- en overslagbedrijven en brancheorganisaties om al het vuurwerk ongeacht de daadwerkelijke classificatie als van de gevaarlijkste categorie te beschouwen (VenW 2001L). Een uitzondering wordt gemaakt voor de vervoersdocumentatie en het labels en merken van containers, omdat deze regelgeving voortkomt uit de internationale regelgeving en problemen kan vormen wanneer het vuurwerk wordt doorgevoerd.

Een half jaar nadat de wettelijke regeling bij Brussel is genotificeerd, is het duidelijk dat Brussel de aanscherping van het nationale beleid te fors vindt (VenW 2001n). Er is onvoldoende aangetoond met behulp van incidentenbeschrijvingen dat de internationale veiligheidsmaatregelen van dat moment ontoereikend zijn.

³¹ In de VN Aanbevelingen Transport Gevaarlijke Stoffen (ook 'Oranje Boek' genoemd) worden aanbevelingen gedaan voor het vervoer van gevaarlijke stoffen voor meerdere vervoersmodaliteiten (binnenvaart, zee-, lucht- en spoorvervoer). De Aanbevelingen zijn wat de naam aangeeft: aanbevelingen. Doorgaans worden de aanbevelingen zonder veel wijzigingen overgenomen in de wetgeving per modaliteit. Voorbeelden zijn het 'Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route' (ADR) voor wegvervoer en de 'International Maritime Dangerous Goods Code' (IMDG) voor zeevervoer. Deze wetgeving is verplichtend. De behandeling van voorstellen in de VN duurt twee jaar (een biënnium). De behandeling in de wetgevende vergaderingen duurt vervolgens ook twee jaar. Wanneer dus in 2000 een voorstel wordt geschreven, wordt deze in het biënnium van januari 2001 t/m 31 december 2002 besproken. Wanneer het voorstel meteen wordt aangenomen, staat deze in de VN Aanbevelingen die van kracht zijn van januari 2003 t/m 31 december 2004. In diezelfde periode vinden ook de wetgevende vergaderingen plaats. Wanneer het zonder wijzigingen wordt overgenomen, staat de aanbeveling vanaf januari 2005 in de wetgeving. Het duurt daarom tenminste vier jaar voordat een idee kan worden omgezet naar (internationale) regelgeving. Nederland heeft zich door middel van verdragen en Europese (kader)richtlijnen gecommitteerd aan deze internationale regelgeving.

Acties naar aanleiding van. initiatief van andere departementen en derde partijen

Ten slotte is een aantal acties binnen het vuurwerkteam ontwikkeld en opgepakt, maar pas nadat er een initiatief van een andere partij (bijvoorbeeld een ander ministerie) aan vooraf is gegaan. Het gaat hier vrijwel alleen om initiatieven die vanuit het ministerie van VROM zijn genomen. Zo vormt de behandeling van het Vuurwerkbesluit van VROM in de diverse overleggen, de aanleiding om aandacht te vragen voor het voortbestaan van het risicobeleid voor vervoer, omdat een meer effectgericht beleid het transport van een aantal stoffen naar de mening van VenW onnodig onmogelijk zou maken (VenW niet gedateerd c). Eén van de voortbrengselen van de discussie tussen effect- en risicobeleid is het idee om beleid te ontwikkelen voor tijdelijke opslag van vuurwerk (VenW 2001f). De discussie over effect en risico spitst zich toe op het verschil tussen inrichting en vervoer, waarbij de ministeries uitkomen bij een gebied dat nog niet goed geregeld is en tussen beide in ligt, omdat het geen echt vervoer en geen echte inrichting is: tijdelijke opslag.

Ook wordt de actie van VROM voor een registratieplicht van risicovolle activiteiten gevolgd (VenW niet gedateerd c), omdat aan de haalbaarheid van een dergelijke registratie voor vervoer door VenW wordt getwijfeld (een registratie van inrichtingen lijkt immers eenvoudiger doordat het gaat om vaste standplaatsen; bij vervoer is sprake van verplaatsing en daarmee ook van verplaatsing van risico's). Naar aanleiding van een idee van VROM voor een wettelijke regeling voor de externe veiligheid voor inrichtingen, ontstaat bij VenW het idee om een dergelijke wettelijke regeling ook voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te maken (VenW 2001f).

Een voorbeeld van een idee dat voortkomt uit acties breder dan alleen VROM, is het idee om aansluiting te zoeken bij de Task Force (VenW 2001m) die de actielijsten zoals die naar de Kamer zijn gestuurd, actief volgt en bewaakt. Daarnaast worden de discussie over het beperken van chloor en LPG actief gevolgd en aan bijgedragen. Dit laatste komt voort uit het feit dat in de pers de discussie over vuurwerk al snel is uitgewaaierd naar andere gevaarlijke stoffen zoals het eerdergenoemde chloor en LPG. Ook met chloor en LPG kunnen immers gevaarlijke ongevallen plaatsvinden en wordt er (net als bij andere gevaarlijke stoffen) gekeken naar de kansen en effecten van mogelijke ongevallen met deze stoffen. Het rijk (voornamelijk VROM en Economische Zaken (EZ)) zijn in onderhandeling met het bedrijf Akzo Nobel om het chloortransport per spoor te beperken door de productie- en verwerkingslocatie bij elkaar te brengen (VenW 2000k).

4.4 Het groepsproces³²

De ramp in Enschede maakt diepe indruk op de ambtenaren en in de eerste dagen na de ramp wordt in eerste instantie op informele wijze met een aantal medewerkers van de afdeling gepraat over de ramp, de gevolgen voor Verkeer en Waterstaat en de mogelijkheden voor nieuwe beleidslijnen. Het

³² Bij de beschrijving van het groepsproces zijn de gesprekken en enquêtes gehouden onder de medewerkers in het team de belangrijkste bron. Een overzicht van de gestelde vragen en de tijdstippen waarop de interviews zijn afgenomen, kan gevonden worden in bijlage 1. Een overzicht van de vragen en geaggregeerde antwoorden op de enquêtes, kan gevonden worden in bijlagen 2 en 3.

informele overleg ontstaat spontaan. Het afdelingshoofd en een aantal medewerkers dat 's ochtends al vroeg begint, bespreken met elkaar wat er is gebeurd en verkennen mogelijke oplossingen.

Na een aantal weken neemt het afdelingshoofd het initiatief om met een vaste groep verder te gaan met dit onderwerp, om niet de gehele afdeling te (blijven) belasten met dit tijdrovende onderwerp en ook het reguliere werk weer doorgang te laten vinden.

In de volgende subparagrafen wordt dieper ingegaan op de beleidsontwikkeling die heeft plaatsgevonden in het vuurwerkteam en wordt onder andere de organisatorische inbedding, de groepssamenstelling en de mate van cohesie en rivaliteit besproken. De verschillende subparagrafen corresponderen met de verschillende stappen van Stern en Sundelius zoals dat in hoofdstuk drie is besproken. Bij iedere conditie voor groepsdunk wordt een beoordeling gegeven of die voor de Vuurwerkcasus wel of niet aanwezig was. Een samenvatting van de aan- of afwezigheid van de condities van groepsdunk van de Vuurwerkcasus en de andere drie casussen kunt u ook terugvinden in bijlage vier. Uiteindelijk leidt de beschrijving tot een eerste conclusie over het aanwezig zijn van groepsdunk binnen de casus.

4.4.1 Extragroup setting

De inbedding van het vuurwerkteam in de organisatiecontext

De beleidsvorming voor wat betreft vuurwerk vindt voornamelijk plaats in het vuurwerkteam. Het team bestaat uit medewerkers van de Afdeling Lading en Risicobeleid en functioneert in de bredere context van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het Ministerie bestaat op dat moment uit drie Directoraten-Generaal³³: DGG, DG Luchtvaart (DGL) en DG Personenvervoer (DGP). In verhouding tot de andere DG's heeft Goederenvervoer (DGG) minder geld ter beschikking voor het maken van beleid.³⁴ Dit komt onder meer doordat het aandeel personenvervoer in het totale vervoer groter is dan het aandeel goederenvervoer.

Binnen VenW houdt DGG zich bezig met het maken van beleid met betrekking tot de goederenvervoersector. In haar missie stelt DGG dat zij verantwoordelijk is voor het

³³ Per 1 april 2005 is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gereorganiseerd waarbij onder andere gekozen is voor het terugbrengen van het aantal Directoraten-generaal van drie naar twee (de Directoraten-Generaal Goederenvervoer en Luchtvaart worden samengevoegd tot het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart, DGTL). Binnen DGTL wordt niet langer in een afdelingsstructuur gewerkt, maar wordt gebruik gemaakt van een structuur met 'portefeuilles' en 'programma's'.

³⁴ Zo is in 2004 bijvoorbeeld 1630,7 miljoen uitgegeven aan personenvervoer (de beleidsartikelen: veilig personenvervoer, versterking netwerk personenvervoer, klantgerichte personenvervoermarkt en duurzaam personenvervoer) tegenover 50 miljoen voor het goederenvervoer (de beleidsartikelen: veilig goederenvervoer, versterking netwerk goederenvervoer, efficiënt werkend goederenvervoersysteem en duurzaam goederenvervoer). Het verschil zit vooral in het beleidsartikel klantgerichte personenvervoermarkt / efficiënt werkend goederenvervoersysteem (VenW 2005)

goederenvervoerbeleid en dat dit beleid actief bijdraagt aan een veilig, efficiënt en duurzaam goederenvervoersysteem, in het belang van het economisch functioneren en het maatschappelijk welzijn van de Nederlandse samenleving. Het beleid betreft het vervoer over land en over water. De belangrijkste taken die hierbij worden omschreven zijn het ontwikkelen van beleidsvisies, het ontwerpen en handhaven van wet- en regelgeving, het stimuleren van innovaties, infrastructuurbeleid en de programmering daarvan voor het DG Rijkswaterstaat en de externe taakorganisaties van VenW, het aansturen van de uitvoering van projecten en het behartigen van Nederlandse goederenvervoerbelangen (VenW 2004b). De dubbele doelstelling waarbij zowel het Nederlandse goederenvervoerbelang wordt behartigd als gestreefd wordt naar een veilig en milieuvriendelijke wijze is in de Goederenvervoervisie omschreven als de dubbele ontkoppeling: het streven naar economische groei binnen de randvoorwaarden van milieu en veiligheid, waarbij een groei van de economie niet noodzakelijk een evenredige groei van het vervoer hoeft te betekenen (eerste ontkoppeling) en een groei van het vervoer niet noodzakelijk een evenredige groei van milieu- en veiligheidsproblemen met zich meebrengt (tweede ontkoppeling) (VenW 2004h). Deze dubbele doelstelling is van direct belang voor de beschrijving van de groepsprocessen van het vuurwerkteam welke veiligheid als eerste doelstelling heeft, binnen het grotere geheel van DGG dat zich daarnaast ook bezighoudt met de economische positie van het goederenvervoer. Bij de beschrijving van de spanningen en tegenstellingen verderop in deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

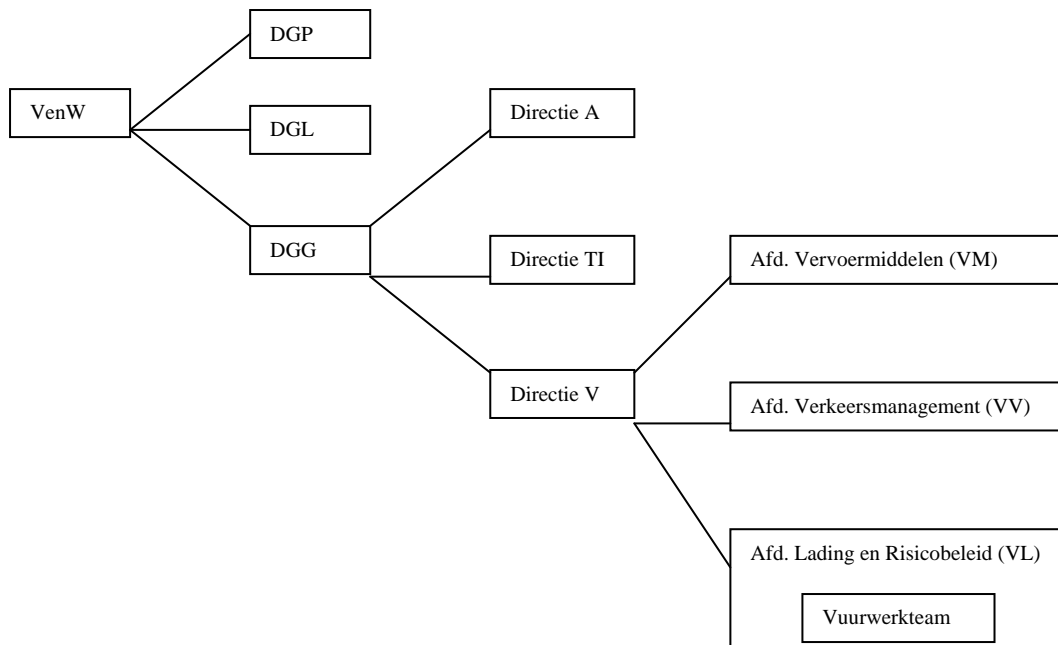
DGG bestaat in de onderzoeksperiode uit drie directies: de Directie Algemeen Beleid, de directie Transport en Infrastructuur en de Directie Transportveiligheid. De directie Algemeen Beleid (A) bevordert verbeteringen in het goederenvervoersysteem als geheel. Ten behoeve van een integraal goederenvervoerbeleid behandelt de directie A sectoroverschrijdende vraagstukken, waaronder de ontwikkeling van beleidsvisies. De directie draagt zorg voor de integratie van deze beleidsvisies in kabinetsnota's op het gebied van verkeer en vervoer, leefmilieu en ruimtelijke ordening. Daarnaast vervult zij een rol met betrekking tot de internationale coördinatie, de coördinatie van bijdragen aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), het onderzoeksbeleid en de coördinatie op milieugebied. De belangrijkste taken van de directie Algemeen Beleid zijn omgevingsverkenning en strategieontwikkeling, optimalisatie van vervoersketens (verbindingen over de weg, spoor, vaarwegen en buisleidingen, intermodaal vervoer, zeehavens en knooppunten) en het versterken van de positie van Nederland als distributie- en logistiek centrum. Tevens is de directie verantwoordelijk voor de Projectorganisatie Ondergronds Transport (VenW 2004b).

De Directie Transport en Infrastructuur (TI) is belast met het integraal beleid voor de transportsectoren zeescheepvaart (inclusief kustvaart), wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer. De verantwoordelijkheden van de directie liggen op het gebied van marktwerking, stimulering van de economische ontwikkeling van transportsectoren, infrastructuurbeleid op het gebied van wegen, vaarwegen en spoorwegen, en internationaal sectoroverleg. De directie streeft naar liberalisering van

transportmarkten, (internationale) harmonisatie van regelgeving en verantwoorde voorwaarden op het gebied van milieu, veiligheid en sociale aspecten. De directie is evenals de andere directies ‘beleidscounterpart’ van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Ten tijde van de vuurwerkcramp zijn beleid en inspectie nog nauw met elkaar verbonden. Sinds juli 2001 zijn ‘inspectie’ en ‘beleid’ meer los van elkaar komen te staan. De verschillende inspecties zoals de Scheepvaartinspectie en de Rijksverkeersinspectie worden gereorganiseerd naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat en krijgen hun eigen ambtenaar op DG-niveau: de Inspecteur-Generaal (VenW 2004c). De Inspectie kan nu zelfstandig rechtstreeks aan de minister rapporteren. ‘Beleid’ en ‘inspectie’ hebben elkaar nodig om goed te functioneren en zijn nevens geschikt aan elkaar: ze zijn elkaars counterpart.

De Directie Transportveiligheid (V) ten slotte heeft de zorg voor de veiligheid in het goederenvervoer. Deze zorg betreft zowel veiligheidsaspecten van het verkeer en vervoer zelf, als de risico's van goederenvervoer voor de omgeving (externe veiligheid en milieu). De veiligheidsaspecten van verkeer en vervoer betreffen eisen aan voertuigen, lading en gevaarlijke stoffen, uitrusting, personeel, verkeersdeelneming en het gebruik van infrastructuur (o.a. doelgroepstroken, scheepvaartbegeleiding, vaarreglementen). De directie treedt op als ‘beleidscounterpart’ van de inspecties op veiligheidsgebied (waaronder vervoer gevaarlijke stoffen), van het Kustwachtcentrum en van de regionale nautische beheersorganisaties (VenW 2004d).

Schematisch vormgegeven zag de DGG organisatie er in de onderzoeksperiode als volgt uit³⁵:



Figuur 10: Organogram VenW, DGG

³⁵ Alleen die organisatieonderdelen zijn weergegeven die relevant zijn voor de plaatsing van het vuurwerkteam in de VenW organisatie. De directies en afdelingen onder het Directoraat-Generaal Personenvervoer zijn bijvoorbeeld niet weergegeven

De afdeling Lading en Risicobeleid (VL) valt samen met de afdelingen Vervoermiddelen (VM) en Verkeersmanagement (VV) onder de Directie Transportveiligheid. De afdeling Vervoermiddelen houdt zich met name bezig met de constructie, inrichting, uitrusting, bemensing, leef- en werkomstandigheden en bedrijfsvoering, alsmede de opstelling van de betreffende voorschriften. Daarnaast is de afdeling verantwoordelijk voor het havenstaatcontrolebeleid. Vanuit deze taakstelling verzorgt de afdeling VM tevens de samenwerking met de IVW Divisie Scheepvaart en andere toezichthoudende en opsporingsinstanties.

De afdeling verkeersmanagement (VV) is binnen de directie Transportveiligheid verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling met betrekking tot het goederenverkeer. Hierbij gaat het met name om het verkeersmanagement (veiligheid en vlotheid) van het scheepvaartverkeer op de Noordzee en de (rijks-)binnenwateren, en om specifieke verkeersveiligheidsaspecten van het goederenverkeer over de weg en per spoor. De beleidsverantwoordelijkheid van de afdeling omvat tevens het terugdringen van nadelige milieueffecten van het scheepvaartverkeer op met name de Noordzee (VenW 2004e).

De afdeling Lading en risicobeleid (VL) ten slotte is belast met de beleidsontwikkeling op het gebied van het vervoer van (gevaarlijke) stoffen en het (transport)risicobeleid. De afdeling draagt verantwoordelijkheid voor de (meestal internationaal af te stemmen) regelgeving voor het veilig vervoeren van (gevaarlijke) stoffen (lading) over de weg, het spoor, de binnenvaart en met het zeeschip en omvat eisen die aan verpakking en voertuig moeten worden gesteld, gelet op de eigenschappen van de te vervoeren stof.

Het risicobeleid omvat het beleid dat gericht is op de afstemming van de vormgeving en het gebruik van infrastructuur en omringende bebouwing, met als doel het minimaliseren van het potentieel aantal slachtoffers bij ernstige calamiteiten. Hierbij worden maatschappelijk geaccepteerde normen gehanteerd. Het gaat dan met name om de eisen aan de uitvoering (veiligheidsvoorzieningen) en aan het gebruik van tunnels, aan bebouwing rond infrastructuur en aan overkappingen van transportwegen. De afdeling heeft op het gebied van het risicobeleid VenW breed een faciliterende functie (VenW 2004g).³⁶

Conditie (extra). Eenduidige verantwoordingsstructuur*

Het vuurwerkteam maakte onderdeel uit van de afdeling Lading en Risicobeleid (VL) en was verantwoording verschuldigd aan de ambtelijke top via 'de normale lijnen'. De groepsbeslissingen werden via het afdelingshoofd (dat deel uitmaakte van het vuurwerkteam) en de directeur naar de DG, Secretaris-Generaal (SG) en ten slotte de minister gebracht.

³⁶ per 1 april 2005 is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gereorganiseerd. De Afdeling Lading en Risicobeleid is opgegaan in het Programma Veiligheid, onder de Portefeuille Continentaal transport van het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart. De doelen zoals genoemd zijn de geldende beleidsdoelen tot aan de reorganisatie.

Na verloop van tijd werd de belasting van de normale lijn te zwaar gevonden en werd het 'beleidsteam vuurwerk'³⁷ opgericht. In het beleidsteam namen de DG (voorzitter), directeur V (directie Transportveiligheid), directeur RVI en de Dienst Voorlichting deel. Secretaris van het beleidsteam was het afdelingshoofd VL. Hoewel het beleidsteam bedoeld was om de 'normale lijn' te ontlasten, bleef bij nota's aan de minister of DG de normale lijn gehandhaafd. Uit de interviews blijkt dat de route van beleidsvoorstellen niet altijd op dezelfde wijze plaatsvond. Soms ging een voorstel via afdelingshoofd en directeur naar de DG en werd het vervolgens in het beleidsteam besproken. Soms ging de route omgekeerd: eerst een bespreking in het beleidsteam en vervolgens via afdelingshoofd en directeur naar de DG.

Uit de bestudering van het archief blijkt dat de nota's die aan de minister geschreven werden over het algemeen door twee leden van het vuurwerkteam werden geschreven. Dit was zowel het afdelingshoofd, wat niet onlogisch is, gezien zijn positie waarin hij verantwoordelijk is voor de afdeling en het vuurwerkteam. De andere medewerker die veelvuldig nota's aan de minister schreef, kon zowel zakelijk als persoonlijk goed met het afdelingshoofd overweg. Beiden hadden een voorkeur voor snelheid. De medewerker kon relatief snel in hoofdlijnen nota's opstellen waardoor als vanzelf deze medewerker naast het hoofd de persoon was die veel van de nota's aan de bewindspersonen en ambtelijke top schreef. De andere groepsleden vonden het schrijven van dergelijke nota's over het algemeen minder aansprekend en leken er tevreden mee dat de meer algemene nota's voornamelijk door deze twee personen werden geschreven. Wanneer er specifieke onderwerpen beschreven werden aan de minister, werden de nota's door de betreffende 'specialist' geschreven. Het gaat hier met name om het overdrachtdossier bezigen, het interimbeleid en de internationale acties (bijvoorbeeld de defaultlijst).

Contacten tussen beleidsteam en vuurwerkteam werd onderhouden door de secretaris van het beleidsteam, tevens afdelingshoofd VL en teamlid in het vuurwerkteam. De secretaris werd daarbij nauw ondersteund door de medewerker die ook veel van de nota's aan de minister schreef. De andere leden van het team hadden relatief weinig contact met het beleidsteam.

Een dergelijke situatie waarbij slechts enkele groepsleden een directe verantwoordingsstructuur voelen en één van de personen tevens direct leidinggevende over de andere groepsleden is, kan in theorie tot verschillende situaties leiden. Allereerst een situatie waarbij de personen in de verantwoordingsstructuur de leiders van de groep worden, het 'strong leadership' van 't Hart, hoewel dat in dit geval tamelijk expliciet zou zijn ('t Hart 1990, p.47-64). Daarnaast kan het tot de positieve situatie leiden waarbij de groep die niet de verantwoordingsstructuur voelt, vrij en creatief kan denken, onbelemmerd door een gevoel direct rekening met een meerdere te moeten houden. De twee personen die wel de verantwoording voelen, kunnen voorkomen dat het creatieve proces tot een vorm van

³⁷ Hierna 'beleidsteam' genoemd

groepsdunk leidt. Cruciaal blijft de rol van het afdelingshoofd in deze context. Bij de volgende subparagraaf over de ‘intergroup setting’ zal hier nog nader op worden ingegaan.

Doordat er een duidelijke structuur en taakverdeling was tussen het vuurwerkteam en beleidsteam kan de conclusie getrokken worden dat er sprake is van een eenduidige verantwoordingsstructuur. Hier kan echter een nuancering op worden gemaakt doordat naast de structuur van vuurwerkteam en beleidsteam tegelijkertijd de normale lijnstructuur van afdelingshoofd, directeur en Directeur-Generaal in stand werd gehouden. De contacten met lijnmanagement en beleidsteam werden vooral onderhouden door de formele en informele leider. Voor de andere groepsleden was hierdoor de structuur minder doorzichtig, wat leidt tot de constatering dat de eenduidige verantwoordingsstructuur ‘waarschijnlijk aanwezig’ is.

Conditie (extra)* Eenduidige verantwoordingsstructuur: waarschijnlijk aanwezig

Conditie 1. Cultuur van de groep en de organisatie

De heersende cultuur van het ministerie van VenW wordt over het algemeen omschreven als technisch-inhoudelijk.³⁸ Een cultuur waarbij beleidsproblemen minder vanuit een politiek-bestuurlijke context worden aangepakt, maar meer bekeken worden vanuit een praktische toepasbaarheid. Voor de afdeling VL waaronder het vuurwerkteam valt, is deze algemene kwalificatie ook van toepassing. Zoals de betrokkenen zelf aangeven, heeft de afdeling tot aan de vuurwerkkramp tamelijk in de luwte van de politiek kunnen opereren. Dit is niet in de laatste plaats te verklaren door het feit dat maatregelen voor de verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen worden genomen in een internationale context. Een belangrijk gremium waarin de afdeling opereert is de SCETDG van de Verenigde Naties (Subcommittee of Experts on the Transport of Dangerous Goods). Zoals de naam al aangeeft, bestaat dit subcomité onder de VN-vlag uit experts voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dat wil zeggen dat de deelnemers aan de subcommissie over het algemeen een grote technisch-inhoudelijke kennis hebben van de gevaarlijke stoffen. De deelnemers hebben vaak (jarenlange) ervaring in deze specifieke transportsector, of hebben bijvoorbeeld een chemische opleiding genoten. Tijdens de vergadering worden de verschillende onderwerpen uitgediept en uiteindelijk vormgegeven in een aantal aanbevelingen. Via andere internationale overlegvormen die eveneens voor een groot deel uit experts bestaan, worden deze aanbevelingen voor een groot deel omgezet in regelgeving.

³⁸ Enerzijds karakteriseren mensen buiten VenW het ministerie als inhoudelijk. In de leeswijzer en toelichting op de begroting 2006 wordt hierover geschreven dat de buitenwereld VenW “vooral associeert met brede inhoudelijke thema’s(...)” (Financiën 2006, leeswijzer en toelichting). Anderzijds kwalificeert het ministerie zichzelf ook als technisch inhoudelijk. In het actieprogramma behorend bij de veranderopgave VenW noemt het ministerie zichzelf “een technisch vakministerie” (VenW 2004a, p.12)

Onderwerpen die in de VN SCETDG worden besproken hebben een ‘multimodaal’ karakter, dat wil zeggen dat de onderwerpen relevantie hebben en toepasbaar zijn voor verschillende vervoersmodaliteiten zoals het spoor- en wegvervoer, zee-, lucht- en binnenvaart.³⁹ Onderwerpen die meer specifiek zijn gericht op één modaliteit worden in andere overlegvormen besproken, zoals de International Maritime Organization (IMO) voor het zeevervoer, de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) voor de binnenvaart, de International Civil Aviation Organization (ICAO) voor de luchtvaart, de Fachauschuss voor het spoorvervoer en WP15 voor het wegtransport.

Een groot aantal deelnemers van het vuurwerkteam is werkzaam binnen de internationale context en kan expert genoemd worden. Wanneer dit gekoppeld wordt aan de indeling van verschillende typen ambtenaren van Hoppe en Jeliaskova, zoals beschreven in hoofdstuk twee, betekent dit dat afstandelijke en deugdelijke beschouwing over de oplossing van een beleidsprobleem de belangrijkste drijfveer is en de beleidsdocumenten ontwerpgericht zijn en voorzien van deugdelijke argumentatie. Bij bestudering van de adviesnota’s aan de minister over de onderwerpen: overdracht bezigingsdossier, internationale acties en interim beleid, kunnen voor een groot deel deze kenmerken teruggevonden worden (VenW niet gedateerd a, VenW niet gedateerd b). In de nota’s aan de minister worden de verschillende beleidsopties uitvoerig voorzien van argumentatie en over het algemeen is er een duidelijke voorkeur voor één van de opties. In een enkel geval is de nota minder ontwerpgericht en worden er niet tot nauwelijks andere opties beschreven of wordt een nota zelfs in retrospectief opgesteld (er wordt beschreven wat in een specifieke (internationale) vergadering is voorgevallen en hoe hierop is gereageerd). De ‘afstandelijkheid’ is in de nota’s aan de minister nog wel goed terug te vinden, in de meer intern gerichte stukken minder. Daar blijkt ‘emotie’ een belangrijke rol te spelen en wordt een schrijfstijl gehanteerd waarbij duidelijk wordt dat de gebeurtenissen rondom vuurwerk de medewerkers persoonlijk raakt:

“Er lijkt geen eind te komen aan de stroom van nieuwe dingen. Steeds duikt weer een nieuw probleem op. Dat geeft een geestelijke belasting en workload.” (VenW 2000b)

”Beschuldigingen als in Nova komen hard aan.”(VenW2000b)

”Het is allemaal niet eenvoudig en de tijd is buitengewoon krap (...). Ik hoop dat we met elkaar een koers uit kunnen zetten.”(VenW 2001c)

Ook bij de medewerker die niet werkzaam was in de internationale context en ook de meer algemene nota’s schreef (dat wil zeggen de nota’s die niet specifiek over één onderwerp gaan, maar waarin een algemeen beeld van de stand van zaken van vuurwerk werd geschetst), zijn voor een groot deel deze kenmerken terug te vinden.

³⁹ In de toekomst zal dit met de komst van nieuwe regelgeving voor de binnenvaart ook voor deze modaliteit gaan gelden. Op dit moment wordt deze regelgeving voor de binnenvaart nog apart ontwikkeld voor de landen grenzend aan de Rijn.

De deelnemers van het vuurwerkteam werken over het algemeen al meerdere jaren binnen de afdeling. Het gemiddelde is elf en een half jaar. De variatie is wel groot: het loopt uiteen van drie en een half jaar tot vierentwintig en een half jaar.⁴⁰ De cultuur van de afdeling en het vuurwerkteam is vrij goed met elkaar te vergelijken. De voornaamste taak van de groep, met name in de beginfase, is weliswaar het coördineren en beheersen van het proces, maar het vuurwerkteam pakt het onderwerp vuurwerk tamelijk inhoudelijk op.

De cultuur van de afdeling en het vuurwerkteam lijkt daarom vrij goed met elkaar te vergelijken. VenW omschrijft zichzelf op dat moment als technisch-inhoudelijk en ook het vuurwerkteam pakt het onderwerp uiteindelijk tamelijk inhoudelijk op. De omschrijving die de groepsleden van de cultuur van het team geven, komt grotendeels overeen met de omschrijving van de cultuur van de VenW organisatie.

Conditie 1. Cultuur van de groep en de organisatie verschilt: niet aanwezig
--

Conditie 2. Communicatie vuurwerkteam, beleidsteam en lijnmanagement

Het vuurwerkteam werkte in een politiek gevoelige omgeving. Van de ambtenaren werd verlangd dat zij prudent met de informatie omgingen. Dit speelde met name een rol ten tijde van het onderzoek door de Commissie Oosting. De communicatie van het vuurwerkteam met publiek en pers diende via de formele informatiekkanalen van het ministerie te verlopen.

De communicatie tussen het vuurwerkteam en de afdeling was aanvankelijk heel open. In de beginperiode was nog niet echt sprake van een vaste groep en werden ideeën en beleidslijnen van alle geïnteresseerden besproken. Om te voorkomen dat een ieder bij het onderwerp betrokken zou worden en de lopende zaken van de afdeling zouden ondersneeuwen en ter bescherming van de medewerkers heeft het afdelingshoofd op een later tijdstip de groep meer formeel 'ingesteld'. Alleen de mensen binnen de groep hielden zich bezig met het onderwerp. De groep kwam hiermee bewust wat verder af te staan van de rest van de afdeling. Een andere reden waarom het vuurwerkteam relatief ver af van de rest van het DG af staat, is haar vakinhoudelijke kennis. De leden van het vuurwerkteam hebben (net als een groot deel van de gehele afdeling Lading en Risicobeleid) een vrij specialistische kennis op het gebied van stoffeigenschappen en risicoberekeningsmethoden van de gevaren van gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Bij de rest van de organisatie is deze kennis niet tot nauwelijks aanwezig en wordt relatief meer 'breed' dan 'diep' gewerkt.

Doordat de afdeling jarenlang in de luwte van de politiek heeft geopereerd, heeft zij tot de ramp in Enschede relatief minder aandacht gekregen van het management van het DG dan de onderwerpen die

⁴⁰ Gemeten tot juli 2004

meer in de politieke belangstelling stonden. Na de ramp is de belangstelling van het management groot, wat onder andere heeft geleid tot de oprichting van het eerder beschreven beleidsteam. Toch blijft het vuurwerkteam door de relatief specialistische kennis en de beperkte communicatie met het beleidsteam relatief geïsoleerd van de rest van de organisatie. De communicatie met het beleidsteam kwam zoals eerder beschreven voornamelijk op de schouders terecht van de verantwoordelijke lijnmanager / deelnemer van het vuurwerkteam en het lid van het vuurwerkteam waarmee hij nauw samenwerkte. Wel heeft het vuurwerkteam relatief veel contact met collega's werkzaam in de internationale overlegvormen.

Conditie 2. Communicatie groep en organisatie beperkt: **aanwezig**

Conditie 3. Spanningen en tegenstellingen

Er waren op twee belangrijke fronten spanning en tegenstelling tussen het vuurwerkteam en de rest van de organisatie of derde partijen. Het eerste front betreft de tegenstellingen met het ministerie van VROM. VROM en VenW werken ten aanzien van het vuurwerkdossier dicht bij elkaar. Het feit dat de grondslag voor de bezigingsvergunningen gelegen is in VenW wetgeving, maar de overgangsmaatregel tot de komst van permanente VROM regelgeving is gevonden in VROM regelgeving, geeft dit duidelijk aan. Maar ook op andere gebieden van het vuurwerk (en gevaarlijke stoffen) ligt het werkterrein dicht bij elkaar. VROM is verantwoordelijk voor de inrichtingen, VenW voor het vervoer. Ogenschiedlijk een heldere scheidslijn die in de praktijk toch niet altijd zo helder blijkt te zijn. Beslissingen en acties van het ene ministerie zijn van directe invloed op het andere ministerie. Zo speelde in de eerste maanden na de vuurwerkramp de eerder in dit hoofdstuk genoemde discussie over risicobeleid versus effectbeleid. In de nota's die in deze eerste maanden na de ramp verschijnen, blijkt het vermoeden van VenW dat VROM door middel het Vuurwerkbesluit meer naar een effectbenadering wil opschuiven in plaats van de huidige risicobenadering. VenW maakt hier onmiddellijk de minister op attent, want gevreesd wordt dat door de effectbenadering het vervoer van een aantal stoffen onterecht onmogelijk wordt gemaakt (VenW 2000k). Een ander voorbeeld van verwevenheid is de wettelijke regeling voor externe veiligheid. Na het initiatief van VROM om te komen tot een wettelijke regeling voor externe veiligheid inrichtingen, wordt ook bij VenW nagedacht over een wettelijke regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit laatste leidt echter niet tot een conflict (VenW 2001f). Het overdrachtdossier 'bezigen' leidt wel tot een aantal formele briefwisselingen en overlegmomenten tussen beide ministeries om de overdracht te bespoedigen (VenW 2000j).

Het tweede front van tegenstellingen is de tegenstelling tussen de doelstellingen van de afdeling VL en het vuurwerkteam met bijvoorbeeld de Directie Transport en Infrastructuur. De laatste hecht veel belang aan een goede marktpositie van transporterend Nederland. Het eerste uitgangspunt van de

afdeling VL en het vuurwerkteam is de randvoorwaarde veiligheid. Dit levert een vrijwel onvermijdbare spanning op waarbij binnen één organisatieonderdeel twee tegengestelde belangen gediend moeten worden. Om met deze spanning om te gaan, hanteert het DG het eerder genoemde⁴¹ uitgangspunt van de dubbele ont koppeling waarbij economische groei niet noodzakelijkerwijs een groei van het vervoer hoeft te betekenen en een groei van het vervoer niet tot een evenredige groei van de veiligheidsproblemen hoeft te leiden.

Het naast elkaar bestaan van twee verschillende doelen binnen één organisatie is problematisch. Voor de beperkt rationele mens zijn heldere subdoelen onontbeerlijk. Om in een grote organisatie het einddoel te bereiken, bijvoorbeeld het maken van winst of het bereiken van een economisch gezonde en veilige goederenvervoerbranche, zijn heldere subdoelen nodig. Door de beperkte rationaliteit richt de mens zich op zijn subdoel. De organisatie werkt voor de mens structurerend: het algemene einddoel wordt door middel van een heldere organisatiestructuur behapbaar gemaakt in verschillende subdoelen die het algemene einddoel ondersteunen. Twee tegengestelde subdoelen maken het de mens vrijwel onmogelijk om (beperkt) rationeel te functioneren, zeker gezien het feit dat in een ideale organisatie de subdoelen zoveel mogelijk simultaan in plaats van serieel bereikt zouden moeten worden, aldus de theorie van Simon (Simon 1998, p. 49-54). Toch geeft de bestudering van het archief mijns inziens geen duidelijke aanwijzingen dat de tegenstelling veiligheid en economie binnen hetzelfde beleidsdirectoraat generaal in het geval van vuurwerk tot fundamentele spanning heeft geleid (VenW niet gedateerd b).

Samenvattend is in de enquêtes spanning met anderen buiten de organisatie vastgesteld. Spanning met andere VenW organisatie onderdelen is niet duidelijk naar voren gekomen, maar er waren ook weinig contacten met die organisatieonderdelen. Met weinig contact is er ook weinig kans op spanning. Wel is er een discrepantie onderkend in de doelstelling van de afdeling waarin het vuurwerkteam werkzaam is (streven naar veiligheid) en de doelstelling van economische groei die van toepassing is op andere organisatieonderdelen (de dubbele ont koppeling), hoewel niet duidelijk aanwijsbaar is dat dit tot echte spanning voor het vuurwerkteam heeft geleid.

De spanning voor het vuurwerkteam richt zich vooral op anderen buiten de organisatie. Het gaat ondermeer over het verschil van inzicht met het ministerie van VROM. Vier van de zes groepsleden geven aan dat over de bestaande spanning binnen de groep werden besproken. Spanning tussen de groep en derden lijkt hiermee aanwezig te zijn.

Conditie 3. Spanning tussen groep en derden: aanwezig
--

⁴¹ Zie paragraaf 4.4.1

4.4.2 Intragroup setting

Conditie 4. Homogeniteit

In de periode kort na de ramp is nog geen sprake van een vaste groep. Een aantal medewerkers spreekt met elkaar over het onderwerp en zet met elkaar de gedachten uiteen. Opvallend is dat deze gesprekken vrijwel altijd 's ochtends vroeg plaatsvinden (rond 08.00u). Hiermee wordt als vanzelf een scheiding gemaakt in de afdeling. Degenen die vroeg zijn, praten meer over de ramp dan degenen die later op kantoor komen.

Om de druk op de afdeling te verlichten en ook voldoende aandacht te blijven geven aan andere onderwerpen dan alleen vuurwerk, besluit het afdelingshoofd uiteindelijk om tot een vaste groep te komen. Hij nam ook zelf deel aan deze 'kerngroep' bestaande uit in eerste instantie vijf personen. Bij de groep hoorde onder andere de persoon die zich tot de vuurwerkram্প al had beziggehouden met de overdracht van het dossier 'bezigen vuurwerk' aan VROM. Naarmate de groep langer bestond werden nieuwe personen bij de groep betrokken. Op grond van de specifieke achtergrond en ervaring van een persoon die men op dat moment nodig had, werd de groep verder uitgebreid. Toen na verloop van tijd bijvoorbeeld duidelijk werd dat het team het onderwerp wilde agenderen in het subcomité van de Verenigde Naties, betrok het afdelingshoofd de persoon die Nederland in de VN vertegenwoordigde bij de groep en ontstond de voor dit onderzoek gebruikte kerngroep van zes personen.⁴²

Zoals ook bij het onderdeel 'cultuur' in de vorige paragraaf over de 'extragroup setting' is besproken, bestaat de afdeling VL voornamelijk uit medewerkers met een goede vakinhoudelijke kennis en expertise. Het gaat hier enerzijds om personen met veel kennis van de internationale vervoersvoorschriften van gevaarlijke stoffen (eisen aan verpakking, classificatie, etikettering en dergelijk), wat de 'bronveiligheid' binnen de afdeling wordt genoemd. Anderzijds gaat het om personen met veel kennis van risicoberekeningmethodes van de effecten van gevaarlijke stoffen op de omgeving dat de 'externe veiligheid' wordt genoemd. Als vanzelf zorgde dit voor een taakverdeling binnen de groep. Hiermee wordt de situatie verkregen dat enerzijds de groep een homogeen karakter heeft vanwege de gezamenlijke expertise op het terrein vervoer gevaarlijke stoffen. Anderzijds wordt een heterogeen element toegevoegd door de taakverdeling en de gerichte opnames van personen binnen de groep. Uit de interviews blijkt dat een persoon die wat meer zijdelings bij het proces betrokken was, tevens bekend stond als tamelijk kritisch wat eveneens voor een heterogeen element zorgt.

Zowel experts bronveiligheid als experts externe veiligheid nemen deel aan het vuurwerkteam. Het feit dat de leden vaak al een lange tijd bij de afdeling werken, en zij tot de vuurwerkram্প relatief ver van het politieke speelveld hebben gewerkt, versterkt de homogeniteit van de groep. Uit gesprekken met de teamleden blijkt dat voor een groot deel achteraf deze extra aandacht van de ambtelijke en politieke

⁴² Met vier van de zes groepsleden heeft de onderzoekscommissie Oosting gesproken (Commissie onderzoek vuurwerkram্প 2001, p.855-860)

top niet als een zegen, maar eerder als een belasting werd gezien. De handelingen van de ambtenaren werden ‘met de loep bekeken’ en handelingen die voor de vuurwerkcramp relatief gemakkelijk afgehandeld konden worden, moesten nu van alle kanten worden bekeken en de hele ambtelijke lijn doorlopen. Veel tijd werd besteed aan het schrijven van nota’s en notities en “*er bleef nauwelijks tijd over om het werk te doen waar het uiteindelijk echt om gaat.*”⁴³

Omdat de groep is opgericht na de vuurwerkcramp, kent de groep als zodanig geen lange geschiedenis. Echter aangezien de groepsleden elkaar over het algemeen al vele jaren kennen en met elkaar samenwerken in de afdeling, is er in dat opzicht wel sprake van een bestaand samenwerkingsverband. Er is sprake van een relatief hoog gemiddelde van het aantal dienstjaren bij de afdeling. Wel is er sprake van een behoorlijke spreiding in de werkzame periode van de groepsleden, doordat een enkeling relatief kort (drie jaar) bij de afdeling werkt, en andere groepsleden al een lange geschiedenis bij de afdeling hebben (ruim negentien jaar). De antecedente conditie ‘homogeniteit’ van de groep lijkt aanwezig te zijn.

De homogeniteit is voor een deel ook terug te vinden in de genoten opleidingen van de deelnemers. Drie deelnemers hebben een juridische opleiding genoten. De andere helft heeft een meer vakinhoudelijke opleiding of opleidingen gevolgd zoals de chemie, natuurkunde, statistiek en elektronica. Brede opleidingen zoals bestuurskunde, bedrijfskunde en studies in de algemeen economische richting, komen in de groep niet voor. Een ander opvallende karakteristiek is het feit dat de groep in de kern enkel uit mannen bestaat, en dat zij allen tussen de 43 en 51 jaar oud zijn (een gemiddelde leeftijd van 46 jaar). Een evenwichtige spreiding van sekse en leeftijdsopbouw ontbreekt.

Conditie 4. Homogeniteit van de groep: **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 5. Macht en status binnen de groep

Het afdelingshoofd neemt deel aan de groep en is tevens een belangrijke schakel met de top van het Directoraat-Generaal, als secretaris van het beleidsteam en schakel in de hiërarchische lijn naar de top. Tevens heeft het afdelingshoofd een substantiële rol bij het ontstaan en de samenstelling van de groep. Dit alles maakt de mogelijkheid zeker niet onrealistisch dat de betreffende persoon expliciet of impliciet een bepalende factor in de groep en de groepsbeslissingen is geweest. De persoon was immers formeel aangesteld als de leidinggevende van de medewerkers die deel uitmaken van de groep. Dit vermoeden wordt ondersteund door de enquête waaruit blijkt dat het afdelingshoofd en de medewerker met wie hij nauw samenwerkt vijf van de zes keer worden genoemd als de personen met de meeste invloed in de groep. Ook ten aanzien van het nemen van beslissingen wordt een helder

⁴³ Interviews gehouden in het najaar 2003.

beeld geschetst: er zijn geen duidelijke regels over de manier waarop door de groep tot een beslissing wordt gekomen. Wel wordt in drie gevallen 'het management' genoemd als de finale beslisser.⁴⁴ Met name de *informele* leider speelt een belangrijke rol bij de discussies in het vuurwerkteam en aan deze persoon wordt net als de formele leider veel invloed toegekend. De positieve score op dit criterium duidt erop dat de *mening van de leider gevolgd* werd. Het lijkt geen aanwijzing te zijn voor groepsdruk, aangezien er uit de enquête en interviews geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat er druk op de groepsleden werd uitgeoefend door de (informele) leider om zijn of haar mening te volgen. De formele leider had vooral een faciliterende functie en het feit dat een *informele* leider een grote invloed had, duidt eerder op het onbewust volgen van deze leider, dan een bewuste of gedwongen afweging vanwege bijvoorbeeld carrièrekansen. Bij de bespreking van een open of gesloten leiderschapsstijl wordt dieper ingegaan op de invloed van de (informele) leider.

Conditie 5a. Aanwezigheid (informele) leider: **aanwezig**
Conditie 5b. Volgen van mening (informele) leider: **aanwezig**

Conditie 6. Experts binnen de groep

Een karakteristiek dat Stern en Sundelius benoemen in hun stappenplan, is de mate waarin zich binnen de groep experts bevinden die in hun mening bepalend zijn voor de groepsleden die niet expert zijn. Voor het vuurwerkteam is eerder al beschreven dat de groep uit medewerkers bestaat met een goede vakinhoudelijke kennis en expertise op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen (specialisme internationaal, dan wel risicoberekeningmethodes en externe veiligheid). Daarbij is aangetekend dat binnen de groep een taakverdeling ontstond naar de specifieke achtergrond en werkervaring van de verschillende personen. De persoon die niet zozeer als expert aangeduid kan worden is het afdelingshoofd, maar juist hij kan vanuit zijn positie weer invloed hebben op de mening van de groepsleden.

Conditie 6. Formele of informele experts binnen de groep: **aanwezig**

Conditie 7. Besluitvormingsregels

Besluitvormingsregels zijn van belang voor groepsprocessen. Zo kan een besluitvormingsregel waarbij unanimititeit vereist is, ervoor zorgen dat er groepsdruk ontstaat op de minderheid van de groep die een afwijkend standpunt heeft, om zich aan te passen aan het hoofdstandpunt van de groep.

⁴⁴ Zie bijlage drie, samenvatting enquêtes

Bij het vuurwerkteam was er geen sprake van een vaste besluitvormingsregel. Er is geen duidelijke besluitvormingsregel op papier gesteld, maar ook in de herinnering van de geïnterviewde groepsleden was er geen eenduidige regel. Wat over het algemeen gebeurde, was dat door de taakverdeling de persoon die voor een specifieke zaak stond zijn standpunt inbracht in de groep waarna er over gediscussieerd werd. Uiteindelijk werd dan gezamenlijk (unaniem) besloten tot een vervolgactie. De rol van de aandrager van het idee was daarbij cruciaal. Zijn mening telde zwaar binnen de groep. De groepsbeslissing werd over het algemeen overgenomen door het management.

Ook uit de enquête blijkt dat er geen duidelijke besluitvormingregel was, maar dat er meestal besloten werd in unanimitieit en het management de finale beslisser was. In een enkel geval werd van deze gang van zaken afgeweken en werden onderwerpen vanwege de wens tot snelheid bilateraal afgestemd tussen medewerker(s) en management.

Conditie 7. Besluitvormingsregels (unanimiteitsregel): **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 8. De stadia van de groep

Het stadium waarin de groep zich bevindt, is van belang voor de groepsprocessen. Een groep die nog niet lang bestaat heeft bijvoorbeeld eerder de neiging om naar een sterke leider te zoeken dan een groep die al meer ervaring heeft.

Het vuurwerkteam is opgericht na de ramp en de groepsleden hebben daarmee nog niet een gemeenschappelijke werkervaring binnen de groep. Wel hebben de groepsleden over het algemeen al eerder met elkaar samengewerkt in de afdeling. Wat het vuurwerkteam bijzonder maakt, is het feit dat door de vuurwerkcramp er plotseling een forse druk op de groep ontstond, terwijl de groepsleden dat in het geheel niet gewend waren. Op een gegeven moment was er zelfs de dreiging dat de minister politiek afgerekend zou kunnen worden. De afdeling had altijd in de luwte van de politiek gewerkt. Van sporadisch contact met de top, werd de situatie er plotseling één waarbij met name in het eerste jaar na de ramp wekelijks en soms zelfs dagelijks met de top werd gecommuniceerd. Hoewel de directe communicatie door twee groepsleden gebeurde, had het zijn weerslag op de hele groep en afdeling. De door Janis omschreven hoge mate van stress door externe invloeden, is zeker aanwezig geweest bij de vuurwerkgroep. De groep is opgericht na de ramp en is daarmee nieuw. Ook de grote belangstelling van politiek en ambtelijke top voor het werk in de afdeling is nieuw.

Conditie 8. Stadium van de groep (groep bestaat kort): **aanwezig**

4.4.3 Leiderschap

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl

Uit de enquête blijkt dat twee personen een belangrijke leiderschapsrol hebben gespeeld in de groep: het afdelingshoofd en het lid van het vuurwerkteam met wie hij nauw samenwerkte. Het hoofd wordt door vijf van de zes groepsleden als één van de twee personen met de meeste invloed in de groep aangeduid, en opvallend genoeg wordt de andere persoon door alle zes groepsleden genoemd. Het afdelingshoofd nam deel aan de groepsdiscussies en had daarmee een belangrijke rol voor het groepsproces. Blijkens de enquête wordt het afdelingshoofd niet als de voornaamste initiator van nieuwe discussieonderwerpen genoemd, maar vervulde hij vooral de rol van meedenker en het beslechten van discussies door het nemen van beslissingen. Het afdelingshoofd nam met name deel aan discussies over het proces. Technisch-inhoudelijke discussies werden voornamelijk aan de groep overgelaten (wat te verwachten valt bij een groep met technisch inhoudelijke ‘expert’ kennis). Het hoofd concentreerde zich op de hoofdlijnen, wat aansluit bij de leiderschapsstijl van een facilitator. Hoewel uit de enquête blijkt dat over het algemeen de initiator van discussies wisselend is per onderwerp, wordt de medewerker die nauw samenwerkt met het afdelingshoofd aangeduid als iemand met invloed, en wordt hij ook tweemaal genoemd als de persoon of één van de personen die discussies opbracht. Deze persoon kan de informele leider worden genoemd. Hij neemt deel aan discussies over proces, maar ook aan veel inhoudelijke discussies en afstemming met andere departementen. De stijl van de informele leider sluit aan bij een directe leiderschapsstijl.

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl: **aanwezig** (bij informele leider)

Conditie (extra). Open of gesloten*

Zowel de formele als de informele leider hechten belang aan snelheid zoals blijkt uit de interviews. Er werd onder andere gestreefd naar eenduidigheid van meningen over de onderwerpen, maar wanneer spoed vereist was, werden onderwerpen ook bilateraal besproken om knopen sneller door te hakken. Ten aanzien van het bilateraal overleg wordt in één van de enquêtes geschreven:

“Aangezien door druk van buitenaf vaak terstond moest worden gereageerd, kon het niet anders dan dat soms in bilateraal overleg werd gereageerd.”

Door de gevoelde druk van de politiek en buitenwereld en de daarmee gepaard gaande wens tot snelheid en voortgang van het project werd een gesloten leiderschapsstijl gehanteerd.

Conditie (extra)* Open of gesloten leiderschapsstijl: **gesloten**

4.4.4 Type en niveau van cohesie

Voor het bepalen van het groepsproces is het van belang te kijken naar de mate van cohesie tussen de groepsleden. Naarmate de cohesie groter is, neemt de kans toe dat de groepsleden zich aan elkaar conformeren. Een uitzondering is dat geval waarin een persoon zich aangetrokken voelt tot de groep en tegelijkertijd zo overtuigd is van de steun van de groep, dat hij uiteindelijk nauwelijks aandacht heeft voor het feit of zijn mening wel binnen de groeps mening past (Stern en Sundelius 1997, p.141).

Zoals in hoofdstuk drie beschreven, worden drie typen cohesie onderscheiden: sociale cohesie (persoonlijk gevoel/aantrekkingskracht), instrumentele cohesie (wens om als groep bijeen te blijven vanwege achterliggende doelen zoals carrièrekansen) en taakcohesie (gevoel dat alleen de groep de taak kan volbrengen).

Op de vraag ‘Vond u het prettig om deel uit te maken van het vuurwerkteam’ is voor alle drie vormen van cohesie een antwoordcategorie opgenomen in de enquête:

Sociale cohesie: *“Ja, omdat ik goed op kon schieten met één/verschillende/alle teamleden (wegstrepen wat niet van toepassing is)”*

Instrumentele cohesie: *“Ja, omdat het vuurwerkteam me kansen gaf me verder te ontplooiën.”*

Taakcohesie: *“Ja, omdat ik alleen met een / deze groep kon werken aan het vuurwerkprobleem (wegstrepen wat niet van toepassing is)”*

Ieder van de bovengenoemde antwoordcategorie is door een persoon uit de groep genoemd, wat de mogelijkheid geeft dat alle vormen van cohesie voor kunnen komen. Wanneer specifieker naar de verschillende vormen van cohesie wordt gekeken, dan blijkt het volgende:

Conditie 10. Sociale cohesie

Uit de enquête blijkt dat vrijwel iedereen elkaar al kende voor de vuurwerkcramp in Enschede. Eén persoon kende ‘maar’ drie van de andere personen van te voren. Het aantal jaren dat men elkaar kende is groot: gemiddeld zes jaar en bijna tien maanden voor de vuurwerkcramp. Dit hangt er onder andere mee samen dat de meeste personen al lange tijd bij Verkeer en Waterstaat werkzaam waren en voor een gedeelte nog steeds zijn: gemiddeld elf jaar en zes maanden met een spreiding van drie jaar tot vierentwintig jaar en zes maanden (peildatum juli 2004). De werkzame periode bij de afdeling Lading en Risicobeleid is korter: tot juli 2004, een gemiddelde van acht jaar, met een spreiding van drie jaar tot negentien jaar en vier maanden. Een lange geschiedenis samen maakt de kans op sociale cohesie groter. Het samen werken binnen hetzelfde ministerie vergroot de homogeniteit van de groep, één van de antecedente condities die door Janis wordt genoemd. De groepsleden kenden elkaar overigens vooral zakelijk. Een enkele keer ook privé.

De aanduidingen van de sfeer in de groep geven geen eensluidend beeld. In ongeveer de helft van de gevallen wordt de sfeer onverdeeld als goed omschreven. De andere helft is kritischer. Eén persoon geeft voelt helemaal geen cohesie. Deze persoon schreef bij de vraag over het al dan niet prettig hebben gevonden in het vuurwerkteam te werken, dat hij *'nauwelijks deel uitmaakte van het team'*. Alle andere groepsleden echter hebben de deelname aan het vuurwerkteam uiteindelijk als prettig beschouwd.

Binnen het team werd door een aantal personen spanning gevoeld. Het ging dan met name om zaken als afwijkend gedrag van de groep versus samenwerken en snelheid in handelen versus goed uitdenken van alternatieven. Ondanks homogeniteit en cohesie in samenwerking en achtergrond, is de cohesie niet dermate groot dat er geen spanningen meer gevoeld worden.

Het wel of niet aanwezig zijn van sociale cohesie is daarom niet eenduidig vast te stellen. Vrijwel alle groepsleden geven aan het prettig te hebben gevonden deel te nemen aan het vuurwerkteam.

Tegelijkertijd lopen de sfeerbeschrijvingen uiteen. Een deel van de groep is onverdeeld positief, de andere helft is beduidend kritischer.

Conditie 10. Sociale cohesie: **niet duidelijk aanwijsbaar**

Conditie 11. Instrumentele cohesie

De antwoordcategorie voor instrumentele cohesie (carrière kansen en ontplooiingsmogelijkheden) wordt twee keer genoemd. Twee van de zeven groepsleden geven daarmee aan dat ze het prettig vonden om aan het team mee te werken vanwege de kans op ontplooiing en geven hiermee een aanwijzing voor instrumentele cohesie. In beide gevallen wordt de antwoordcategorie gekozen in samenhang met 'het goed op kunnen schieten met de collega's', de sociale cohesie. Hoewel twee groepsleden een aanwijzing geven voor instrumentele cohesie, wordt dit door een meerderheid niet aangegeven. Hiermee is dit type cohesie waarschijnlijk niet (althans niet duidelijk) aanwezig geweest in de groep.

Conditie 11. Instrumentele cohesie: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Conditie 12. Taakcohesie

De antwoordcategorie voor taakcohesie (alleen met deze groep is de taak goed te volbrengen) wordt één keer genoemd. In dit geval wordt het niet gekoppeld aan de sociale cohesie.

Dat de taakcohesie zo weinig wordt genoemd kan worden verklaard uit de ontstaansgeschiedenis en samenstelling van de groep. Het VenW aandeel ten aanzien van vuurwerk is gelegen in de vervoersregelgeving ten aanzien van vuurwerk en dan met name het gedeelte over de classificatie. De

vervoersregelgeving en classificatie van gevaarlijke stoffen is een taak die van oudsher bij de afdeling Lading en Risicobeleid heeft gelegen. Deze taak wordt doorgaans gezien als specialistisch en binnen de afdeling hebben de verschillende medewerkers een aantal specifieke aandachtsgebieden. Dat de aanpak van vuurwerk binnen VenW bij de afdeling Lading en Risicobeleid kwam te liggen, is dan een logisch gevolg. Wanneer vervolgens blijkt dat bij de verdere samenstelling van de groep met name wordt gekeken naar de achtergrond en (specialistische) kennis van de betreffende medewerker, is het niet onlogisch dat de groepsleden de taakcohesie niet specifiek benoemen, aangezien het feit dat alleen deze groep het probleem kon oplossen vrijwel vanzelfsprekend voor hen zal zijn.

Daarmee wordt ondanks dat de taakcohesie door de groepsleden slechts eenmaal wordt genoemd, toch het predikaat ‘waarschijnlijk aanwezig’ toegekend aan de taakcohesie.

Conditie 12. Taakcohesie: **waarschijnlijk aanwezig**

4.4.5 Type en niveau van spanning en conflict

Conditie 13. Conflictsignalen

Door twee personen wordt spanning binnen de groep aangegeven. Eén persoon voelt zich niet echt onderdeel van de groep. Hoewel zich binnen de groep geen grote conflicten hebben voorgedaan was wel op gezette tijden onderhuids spanning merkbaar tussen een aantal groepsleden over de koers die gevolgd werd. Er waren spanningen tussen groepsleden die afwijkend gedrag van de groep vertoonden versus groepsleden die samenwerking hoog in het vaandel hadden staan, en er was spanning over de snelheid in handelen versus het goed (en lang) uitdenken van alternatieven. In het beginjaar was van deze spanning echter nog nauwelijks iets merkbaar en overheerste het saamhorigheidsgevoel.

Na ongeveer een jaar en langer werden de spanningen merkbaar wanneer ingezette koersen minder succesvol bleken dan gedacht en er meningsverschillen ontstonden over het al dan niet continueren van de ingeslagen weg. Niet altijd werd die spanning hardop uitgesproken. Van belang daarbij is ook dat bij de bestudering van de sociale cohesie één groepslid zich geen onderdeel voelde van de groep. De spanning die na verloop van tijd speelde, kwam bijvoorbeeld naar voren bij een aantal onderwerpen zoals het interim-beleid (beschouw al het vuurwerk als zijnde van de gevaarlijkste klasse) en de defaultlijst (lijst aan de hand waarvan snel de classificatie-indeling kan worden bepaald). Toen bleek dat deze acties (internationaal) niet eenvoudig gerealiseerd konden worden, ontstond na verloop van tijd een verschil van mening binnen de groep: moest er verder gegaan worden met de acties of kon de energie er beter niet meer aan besteed worden? Dat de oorspronkelijke aandragers van het idee en onderwerp de grootste voorstanders van continuering waren, is geen verrassing.

Door de spanning in de groep lijkt in eerste instantie dat de conditie *niemand ervaart spanning en conflict binnen de groep* het predikaat ‘niet aanwezig’ zal moeten krijgen. Doordat de meeste spanning echter ontstond na het eerste jaar, wordt uiteindelijk gekozen voor ‘waarschijnlijk niet aanwezig’.

Conditie 13. Niemand ervaart spanning en conflict binnen de groep: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Samenvattend:

1)	cultuur groep en organisatie verschilt	niet aanwezig
2)	communicatie groep en organisatie beperkt	aanwezig
3)	spanning tussen groep en derden	aanwezig
4)	homogeniteit van de groep	waarschijnlijk aanwezig
5a)	aanwezigheid informele leider	aanwezig
5b)	volgen van mening (informele) leider	aanwezig
6)	formele of informele experts in de groep	aanwezig
7)	besluitvormingsregel (unanimiteitsregel)	waarschijnlijk aanwezig
8)	stadium van de groep (groep bestaat kort)	aanwezig
9)	directe leiderschapstijl	aanwezig
10)	sociale cohesie	niet duidelijk aanwijsbaar
11)	instrumentele cohesie	waarschijnlijk niet aanwezig
12)	taakcohesie	waarschijnlijk aanwezig
13)	niemand ervaart spanning of conflict binnen de groep	waarschijnlijk niet aanwezig

*	<i>eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	<i>waarschijnlijk aanwezig</i>
*	<i>open of gesloten leiderschapstijl</i>	<i>gesloten</i>

Slotconclusie groepsprocessen

Er zijn veel condities aanwezig die het aannemelijk maken dat met name in het eerste jaar groepsdunk heeft plaatsgevonden binnen het vuurwerkteam. Er is sprake van homogeniteit van de groep; er zijn spanningen met personen en organisaties buiten de groep die het gevoel van verbondenheid binnen de groep kunnen versterken en de rol van de informele leider binnen de groep maakt het aannemelijk dat een vorm van groepsdunk waarbij de informele leider onbewust de groepsgelederen laat sluiten, heeft plaatsgevonden. Echter de in de literatuur als zeer belangrijke antecedente conditie voor groepsdunk aangemerkte ‘cohesie’ is niet zo duidelijk vast te stellen. De ‘instrumentele cohesie’ wordt door slechts twee van de zeven groepsleden genoemd. De ‘taakcohesie’ wordt slechts eenmaal genoemd, hoewel hierbij was geconstateerd het niet onlogisch is te veronderstellen dat de groep deze als vanzelfsprekend heeft ervaren en daarom niet noemt. Bij de ‘sociale cohesie’ tenslotte zien we dat

spanning ontstaat over de ingeslagen weg naarmate de groep langer aan het werk is (na ongeveer een jaar). In de beginfase is dat nog niet aan de orde. Van belang is dat binnen de groep een groepslid werkzaam is die bekend staat als kritisch. Eerder werd al aangegeven dat deze persoon zichzelf ook niet zozeer als onderdeel van de groep zag. De beschrijving van de conditie ‘spanning binnen de groep’ die sterk samenhangt met ‘sociale cohesie’ maakt duidelijk dat er na verloop van tijd spanning is over het goed uitdenken van alternatieven versus snelheid van handelen én spanning over afwijkend gedrag van de groep. In ieder geval lijkt er het eerste jaar waarin de groep werkzaam is, wel degelijk sprake te zijn van (sociale) cohesie.

Wat betreft de vraag of er wel of geen groepsdunk in de groep heeft plaatsgevonden, lijkt het antwoord te zijn dat het zeer aannemelijk is dat met name in de beginfase er groepsdunk heeft plaatsgevonden. Of er na het eerste jaar nog steeds sprake is van groepsdunk is ambivalent. Enerzijds kan worden aangenomen dat na verloop van tijd (ongeveer een jaar) de groepsdunk afneemt door onder meer de rol van het kritische groepslid (de advocaat van de duivel) met de bijbehorende spanningen binnen de groep.

Anderzijds is het niet onwaarschijnlijk dat voor het kritische groepslid het gevoel van cohesie en bijbehorende groepsdunk niet opging, maar dat de andere groepsleden die onderlinge verbondenheid wel degelijk (bleven) voelen. Uit de beantwoording van de enquête blijkt immers dat met name deze kritische persoon de antwoordcategorieën aankruist die betrekking hebben op spanning in de groep en beperkte cohesie. Dat zou betekenen dat na verloop van tijd binnen de groep sprake is van een grote subgroep van zes personen die de ‘advocaat van de duivel’ binnen de groep negeert en voor wie de condities en uiteindelijk groepsdunk (het als groep volgen van een (informele) leider) wel degelijk toepasbaar is. Eerder al werd bij de beschrijving van de literatuur het boek *Groupthink or Deadlock* van Paul A. Kowert aangehaald. Paul A. Kowert beschrijft in zijn boek dat het soms gebeurt dat een ‘advocaat van de duivel’ binnen een groep genegeerd wordt. Hij koppelt dit aan de gesloten leiderschapsstijl (Kowert 2002, p.4-26, 126-155). Een stijl die overigens ook in deze Vuurwerkcasus door zowel de formele als informele leider gehanteerd wordt.

4.5 Kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de Vuurwerkcasus

Om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van de Vuurwerkcasus wordt gebruik gemaakt van de in hoofdstuk drie omschreven methodiek waarbij enerzijds door middel van een uitgebreide archiefstudie gekeken wordt naar de verschillende tussenproducten die in de Vuurwerkcasus zijn opgeleverd. Alle van belang zijnde tussenproducten worden kort beschreven. Tussenproducten die minder noodzakelijk zijn, worden voorafgegaan door de bewoording ‘eventueel’.⁴⁵ Anderzijds wordt de Vuurwerkcasus beschreven aan de hand van de vijf proceseigenschappen zoals die in hoofdstuk twee zijn beschreven. De beschrijving kan als een extra toevoeging op de beschrijving van de

⁴⁵ Zie ook bijlage vijf.

tussenproducten beschouwd worden. Het gaat dan om de activering van ‘formuleringsroutines’ en het al dan niet aanwezig zijn van versnellingen, interrupties en feedback- en forwardlussen.

4.5.1 Het vuurwerkarchief

Het archief van ‘vuurwerk’ bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is omvangrijk. Een groot deel van het archief wordt ingenomen door officiële correspondentie zoals brieven en nota’s van en naar de minister, het uitzetten van onderzoek en de ontvangen onderzoeksrapporten. Daarnaast zijn veel korte notities, memo’s, mails en A4’tjes te vinden met daarop de gedachtevorming van één of meer leden van het vuurwerkteam over (een deel) van het beleidsprobleem. Grotere samenhangende stukken waarin een duidelijk pad wordt geschetst van beleidsprobleem tot oplossing zijn met name in de periode vlak na de vuurwerkcramp nauwelijks te vinden. Aangezien met name in het eerste jaar na de vuurwerkcramp vanwege mogelijke politieke ‘afrekening’ vrijwel dagelijks correspondentie met de minister plaatsvindt door middel van nota’s, lijkt de tijd te hebben ontbroken voor het op papier stellen van de verschillende producten binnen het beleidsproces zoals bijvoorbeeld een plan van aanpak. Pas wanneer de vuurwerkcramp een tijdje achter de rug is, verschijnen dergelijke documenten in het archief. Met behulp van de beschikbare informatie uit het archief is geprobeerd zo goed mogelijk een inschatting te maken in hoeverre de verschillende beleidsprocesstappen zijn doorlopen in de beginfase na de vuurwerkcramp.

Plan van aanpak

In verschillende documenten zoals verslagen en korte notities zijn delen van een plan van aanpak te herkennen⁴⁶. Het duurt echter tot augustus 2001 totdat daadwerkelijk (aanzetten) tot documenten die de titel ‘plan van aanpak’ (VenW 2002d en VenW 2002e) dragen in het archief verschijnen.⁴⁷ Dat is tevens de periode waarin de correspondentie richting de minister en ambtelijke top is afgenomen en er meer ruimte en rust lijkt te zijn gekomen om meer fundamenteel over het beleidsprobleem na te denken. De belangrijkste oplossingsrichtingen zoals het ontwikkelen van een defaultlijst zijn dan al wel in gang gezet.

Er kan een onderscheid gemaakt worden in grofweg drie fasen. In de eerste fase kort na de vuurwerkcramp is er nauwelijks sprake van het opzetten van een plan van aanpak. De enige aanwijzingen die gevonden worden, zijn afsprakenlijstjes (VenW 2000b) waarbij de teamleden werk verdelen, waarbij de taken variëren van het voorbereiden van een televisieprogramma tot het opstellen

⁴⁶ Voorbeelden:

- Tijdschema (VenW 2001q), en

- Discussiestuk ‘Wat ons te doen staat’ (VenW niet gedateerd h)

⁴⁷ Uitzondering is het Plan van aanpak vuurwerk internationaal traject dat in december 2000 verschijnt. Dit is echter met name een document waarin een korte schets wordt gegeven van de stand van zaken en een aantal gedachten over mogelijke oplossingen op een rij worden gezet. Werk- en taakverdeling en tijdsplanning komen niet in het document voor, waardoor het niet als echt “plan van aanpak” is meegenomen (VenW 2000o).

van een voorstel voor het internationaal agenderen van het in Nederland geconstateerde classificatieprobleem.

In de tweede fase bijna twee jaar na de vuurwerkcramp verschijnen er notities en memo's die al veel meer elementen van een plan van aanpak bevatten, maar nog niet zo genoemd worden. Een voorbeeld van een notitie die veel elementen van een plan van aanpak in zich draagt, is de notitie van 15 januari 2002 (VenW 2002c). In de notitie wordt opnieuw een werkverdeling gemaakt tussen de verschillende betrokken vuurwerkleden, maar worden de taken en werkzaamheden uitvoeriger beschreven en wordt beschreven in welke fora de beleidsvoorstellen aan de orde moeten komen.

In januari 2003 (derde fase) verschijnt het eerste plan van aanpak dat die titel ook daadwerkelijk draagt.⁴⁸ In het plan van aanpak worden doel en tussendoelen geformuleerd. Daarnaast wordt onder meer gereflecteerd op de processen die inmiddels in gang zijn gezet en de taken en acties die nog resten voor de toekomst (VenW 2003).

Vanwege de geconstateerde groepsdunk in de fase kort na de vuurwerkcramp is de eerste fase waarin er nauwelijks sprake is van een plan van aanpak het meest van belang voor dit onderzoek.

Probleemstellende notitie

Er zijn veel stukken, A4'tjes en mails in het archief te vinden die kenmerken in zich dragen van een probleemstellende notitie. Zo wordt de classificatieproblematiek uitgewerkt in het mailverkeer over de vuurwerkproeven in Berlijn eind 2000 (VenW 2000p). Ook zijn er korte notities, mails en brieven in het archief te vinden waarbij het beleid en de regelgeving rondom vuurwerk in andere landen wordt beschreven om de Nederlandse problematiek in een bredere context te plaatsen (VenW niet gedateerd g). Landen die beschreven zijn, zijn onder meer Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Hoofdlijnennotitie

Er zijn weliswaar veel documenten in het archief te vinden die een schets geven van probleem, doel en uitwerking, maar deze zijn veel meer aan te duiden als ontwerpnotities (zie ook het kopje 'ontwerpnotities') dan dat hier de kwalificatie hoofdlijnennotitie aan gegeven kan worden. De documenten gaan namelijk in op onderdelen van het vuurwerkbeleid, zoals interim beleid en het internationale traject. Er wordt niet toegewerkt naar een groot samenhangende beleidsnota waardoor een echte hoofdlijnennotitie ontbreekt.

Synopsis

De vuurwerkproblematiek is niet in een grote samenhangende beleidsnota gevat. Een synopsis met daarin de kernstandpunten van de beleidsnota en een voorlopige inhoudsopgave ontbreekt dan ook.

⁴⁸ In november 2002 is het eerste *concept* plan van aanpak verschenen

De verschillende deeleindproducten zijn vastgelegd in nieuwe of aangepaste regelgeving en in nota's aan de minister. Van een echte 'beleidsnota' is echter geen sprake.

Eventueel: samenhangend kader

Zoals beschreven bij de hoofdlijnennotitie werd er voor vuurwerk niet toegeschreven naar een grote samenhangende beleidsnota, maar kenmerkt het archief zich veel meer door verschillende korte notities, mails en A4'tjes op verschillende deelonderwerpen. Een samenhangende hoofdlijnennotitie ontbreekt evenals andere vormen van een totaaloverzicht zoals het samenhangend kader. Pas na verloop van tijd (eind 2002, begin 2003) verschijnen meer samenhangende documenten zoals een plan van aanpak.⁴⁹

Ontwerpnnotitie

Het thema 'vuurwerk' is door het vuurwerkteam onderverdeeld in een aantal aandachtsgebieden, dat tot uitdrukking komt in de verschillende documenten en mappen binnen het archief. Zo zijn er bijvoorbeeld veel documenten te vinden over het internationale traject vuurwerk (VenW 2000s), maar ook over het interimbeleid wegvervoer (VenW 2000e) en de ontwikkeling van het autorisatiesysteem (VenW ongedateerd e). Voor die deelonderwerpen verschijnen aparte documenten met daarin een veelal korte beschrijving van het probleem, een schets van het instrumentarium waarmee het team het probleem wil aanpakken en een beschrijving van de stappen die nog genomen moeten worden. Je kunt hiermee spreken van over het algemeen bescheiden ontwerpnnotities. Deze notities komen niet voort uit de hoofdlijnennotitie wat doorgaans het geval is, aangezien deze laatste ontbreekt.

Ex-ante evaluatie

Voor verschillende facetten van het vuurwerkbeleid worden in het archief aanwijzingen gevonden dat door het vuurwerkteam is nagedacht over de (neven)effecten van de verschillende beleidsopties. Zo is in een verslag (VenW 2000s) van een overleg tussen het vuurwerkteam, het onderzoeksinstituut TNO en de inspectie te lezen dat het verbieden van al het vuurwerk uit China vermoedelijk weinig effect op de veiligheid zal hebben en waarschijnlijk alleen een vergroting van de illegale handel tot gevolg heeft. Deze beleidsoptie is dan ook verlaten.

Ook wordt na het inzetten van beleid na verloop van tijd nagedacht over de effecten van het continueren danwel stopzetten van dit beleid en kan in die hoedanigheid ook als een ex-ante evaluatie beschouwd worden. Zo is er geïnventariseerd welke problemen het op zou leveren wanneer het interim beleid om al het vuurwerk te beschouwen als de zwaarste categorie vuurwerk, voorlopig gecontinueerd zou worden (VenW 2002a).

⁴⁹ Zie ook het kopje 'plan van aanpak'

Politieke aanvaardbaarheidsanalyse

Een duidelijke aanwijzing dat de (internationale) politieke aanvaarding een belangrijke rol heeft gespeeld in de overwegingen bij het vuurwerkteam is de inspanning van het vuurwerkteam om China als partner mee te krijgen bij de Nederlandse plannen en acties in de VN. Het is in een internationale context immers moeilijk om het voorstel te doen om tot een nieuwe classificatielijst te komen (de defaultlijst) omdat je twijfels hebt over de juiste classificatie van vuurwerk. Aangezien het merendeel van het vuurwerk uit China komt, leg je bij dit land de vinger op een gevoelige plek. Het feit dat Nederland met China tot de afspraak heeft kunnen komen om China de introductie te laten verzorgen van de VN werkgroep over de classificatie in Nederland, en China daarbij uitgesproken heeft achter het werk en doel van de werkgroep te staan, heeft veel landen over de streep getrokken om actief te participeren in de VN werkgroep (China National Quality Supervision Testing Center 2001). Daarnaast participeert het vuurwerkteam in vele overlegvormen waarin zij steun en draagvlak voor haar positie creëert⁵⁰ en volgt zij het nieuws omtrent vuurwerk om de minister op tijd te kunnen informeren.⁵¹

Implementatieplan

Een integraal implementatieplan waarin de implicaties van de gekozen beleidsalternatieven staan met mogelijke oplossingen en verdere uitwerking van de implementatie is niet aangetroffen. Wel is door ex ante evaluatie activiteiten waarbij de consequenties van nieuw of te continueren beleid werden beschouwd informatie beschikbaar over mogelijke implementatiehindernissen.

Over de overdracht van VenW naar VROM van de bezigings- en afleveringsvergunning (een proces dat al was ingezet voor de ramp plaatsvond) zijn wel notities gevonden die als implementatieplan beschouwd kunnen worden. In deze notities wordt nader stil gestaan bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de overdracht en worden belangrijke actoren aangeduid die het succes van een goede implementatie mede bepalen (VenW 2000n). Het overdrachtdossier was echter slechts een (klein) onderdeel van het totale vuurwerkbeleid, en was al in gang gezet voordat de vuurwerkcramp plaatsvond. Van een 'echt' implementatieplan voor de Vuurwerkcasus is daarom geen sprake.

Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen

Het vuurwerkteam heeft verschillende onderzoeken en verkenningen laten uitvoeren, deels heeft zij daar zelf opdracht toe gegeven, deels maakte zij gebruik van onderzoek in opdracht van derden. Een voorbeeld van een onderzoek om een kennislacune van het beleidsprobleem op te vullen is het

⁵⁰ Voorbeelden zijn diverse overleggen met het bedrijfsleven, de vuurwerkbranche, havenautoriteiten, handhavers en uitvoerders en overleggen met andere departementen over diverse (vuurwerk) onderwerpen (VenW 2002c)

⁵¹ Een voorbeeld: in mailverkeer tussen verschillende vuurwerkteamleden wordt duidelijk dat naar aanleiding van uitspraken van de directeuren van SE Fireworks over het niet bewust zijn van foutieve classificatie, de minister nader geïnformeerd dient te worden over de classificatieproblematiek rondom vuurwerk (VenW 2000q).

onderzoek naar de classificatie van vuurwerk dat is verricht door TNO (TNO 2001) in opdracht van de Inspectie Milieuhygiëne (VROM) en Rijksverkeersinspectie (VenW). Uit het onderzoek komt naar voren dat veel geïmporteerd vuurwerk structureel te laag geclassificeerd is en is hiermee van directe invloed op het beleidsprobleem. Een programmeringsnotitie waarin de verschillende kennislacunes en benodigde onderzoeken op een rij worden gezet en in samenhang met elkaar worden gebracht ontbreekt echter.

Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte

Voor de onderzoeken die zijn uitgezet zijn onderzoeksoffertes opgesteld, zoals dat ook behoort te gebeuren bij onderzoeken die door de rijksoverheid in de markt worden gezet. Zoals te verwachten valt bij de Vuurwerkcasus waarbij er weinig tijd gevonden werd voor het opstellen van een plan van aanpak en andere relevante documenten, is er geen sprake van zeer diepgaande onderzoeksoffertes (TNO niet gedateerd).

Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie

De eerste stukken waarin een reflectie plaatsvindt op verschillende onderdelen van het vuurwerkbeleid en ook de titel 'evaluatie' meekrijgen, verschijnen in het najaar 2002. Zo wordt het internationale traject beschouwd in een kleine evaluatie uit september 2002 (VenW 2002f). In de evaluatie wordt ondermeer een historische schets gegeven van het traject tot dan toe en wordt stilgestaan bij de uitkomsten van de classificatietesten die zijn uitgevoerd in Duitsland. Tot dan toe bestond de reflectie voornamelijk uit een eenvoudige beschrijving van de stand van zaken en een korte vooruitblik op de toekomst. Zo wordt in een korte notitie van juni 2001 de stand van zaken met betrekking tot het internationaal traject vuurwerk geschetst (VenW 2001c). Een ander voorbeeld is een kort A4'tje met de stand van zaken en een stukje geschiedschrijving over het idee om alle vuurwerk te beschouwen als behorend tot de zwaarste categorie (VenW 2002b). In het eerste jaar na de vuurwerkcramp waar dit onderzoek zich echter voornamelijk op richt is er nog nauwelijks sprake van ex-post evaluaties, wat niet geheel onlogisch is, aangezien het beleid op dat moment nog maar kort van kracht is.

Eventueel: Adviesopdracht

Het vuurwerkteam heeft geen gebruik gemaakt van een adviescommissie voor advisering over één van de aspecten van het vuurwerkbeleid. Een echte adviesopdracht ontbreekt dan ook.

Wel heeft het team opdracht gegeven tot het verrichten van onderzoek, en maakte het ook gebruik van onderzoek dat is verricht in opdracht van anderen zoals de Rijksverkeersinspectie (RVI) of het ministerie van VROM om meer inzicht te krijgen in deelaspecten van het vuurwerkbeleid. Een voorbeeld van het laatste is het bij de 'programmeringsnotitie verkenningen' genoemde onderzoek naar de classificatie van vuurwerk.

Samenvattend:

Product	Aangetroffen
Plan van aanpak	(nee)
Probleemstellende notitie	(ja)
Hoofdlijnennotitie	Nee
Synopsis	Nee
<i>Eventueel: samenhangend kader</i>	<i>nee</i>
Ontwerpnotitie	(ja)
Ex-ante evaluatie	(ja)
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	Ja
Implementatieplan	(nee)
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	<i>(nee)</i>
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	<i>(ja)</i>
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	<i>(nee)</i>
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	<i>Nee</i>

Figuur 11: Samenvatting processtappen voor vuurwerkteam

4.5.2 Processtappen in de vuurwerkcasus

Wanneer we nu naar de processtappen kijken van het vuurwerkbeleid, zijn een tweetal zaken van belang. Allereerst was er niet van meet af aan het besef dat de vuurwerkcramp het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat direct zou raken. Pas na verloop van tijd ontstond een echt crisisgevoel toen duidelijk werd dat over de kwestie politieke afrekening plaats zou vinden. Hiermee is er voor de Vuurwerkcasus niet een duidelijk beginpunt waarop bijvoorbeeld de procesroutines van Hoppe e.a. makkelijk toepasbaar zijn, maar is er veel meer sprake van zogenaamd ‘emergent policy’ (Mintzberg, Lampel e.a. 2003, p.143-145). Het gaat hier om acties die ‘bottom-up’ worden genomen. Op die acties worden weer nieuwe acties ondernomen en uiteindelijk ontstaat er een patroon, een beleid.

Ten tweede ontstond kort na de vuurwerkcramp een debat over risicobeleid versus effectbeleid. Bij het ministerie was de risicobenadering bestaand beleid en het feit dat er na de vuurwerkcramp ook over effectgericht beleid werd gesproken maakte de angst los dat een aantal stoffen met een groot effect niet meer vervoerd zouden mogen worden. Het bestaande departementale beleid werd bedreigd.

Kortom, het vuurwerkbeleid begint met een aantal losstaande acties. Er wordt verder gewerkt aan de overdracht van het dossier ‘bezigen’ van vuurwerk aan VROM (afsteken van professioneel vuurwerk inclusief de voorbereidende handelingen), evenals het opstellen van beleidsregels voor dit ‘bezigen’. Daarnaast worden een aantal nieuwe acties opgestart zoals het maken van afspraken met China over de classificatie en het ontwikkelen van een (internationale) defaultlijst.

Doordat het vuurwerkbeleid niet op een duidelijk vaststaand moment begint met een opdracht van het (hogere) management, maar min of meer vanzelf ontstaat, ontbreken een groot aantal routines.

Zo lijkt er bij het vuurwerkbeleid geen sprake te zijn van een opdrachtformulering, probleemvinding en megabeleidskeuze. Er is wel sprake van meerdere beleidsideeën of –ontwerpen zoals de eerder

genoemde ideeën voor een defaultlijst, het interim beleid of het maken van afspraken over de vuurwerkclassificatie met China, maar deze ideeën worden niet gestructureerd vastgelegd in ‘echte’ beleidsdocumenten. Doordat het beleid langzaam van onderaf ontstaat, zijn deze ideeën vooral terug te vinden in losse nota’s en notities aan de ambtelijke en politieke top.

De routines ‘onderhandeling’ en ‘haalbaarheidstoetsing’ lijken ten slotte ook te ontbreken in dit bijzondere beleidsproces. Er vindt weliswaar overleg plaats met de politieke, ambtelijke top en de vuurwerkbranche, maar door het karakter van het beleid zijn dit geen overleggen waarbij heel bewust een aantal goed doordachte in beleidsdocumenten vastgelegde beleidsalternatieven worden voorgelegd om deze te toetsen op haalbaarheid en deze verder uit te onderhandelen. Het beleid ontstaat juist doordat de beleidsambtenaren losse ideeën in nota’s aan de politieke en ambtelijke top vastleggen, waarbij de correspondentie en overleg met de politieke en ambtelijke top en vuurwerkbranche resulteren in een steeds verder uitgewerkt vuurwerkbeleid.

4.5.3 Ander onderzoek naar de kwaliteit van het vuurwerkbeleid

In mei 2005 is een onderzoek verschenen naar de beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp dat eveneens belangrijke informatie over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling bevat (Lulofs, Bressers en Boeren 2005, p. 160-172). Aan de hand van dit onderzoek kan een goed beeld gevormd worden over de behaalde resultaten van het vuurwerkbeleid, de output. Zo wordt een tamelijk positief oordeel gegeven over de Nederlandse inzet voor en het uiteindelijke resultaat van een eenduidig classificatiesysteem. Over het interimbeleid oordelen de onderzoekers minder positief. Nederland liep door het beleid tijdelijk uit de pas met het buitenland. Ook worden een aantal negatieve neveneffecten van het beleid geschetst zoals de invoer van vuurwerk via buitenlandse havens en de mogelijk toegenomen criminaliteit door de forse beleidsverandering (“*De toegang tot Nederland over de weg is aanwezig en de toegang tot zeehavens wordt ook gekocht, volgens de sector.*” (Lulofs, Bressers en Boeren 2005, hoofdconclusie II)). Het gebruik van voertuigen voor tijdelijke opslag is een ander negatief neveneffect, maar de regels voor de opslag van vuurwerk worden binnen VROM ontwikkeld en vallen dus buiten de scope van de casusbeschrijving.

Ten slotte wordt in het boek een aandachtspunt geformuleerd waarbij de onderzoekers oproepen tot meer samenwerking tussen overheid en branche bij het tegengaan van illegale activiteiten en om relatief onbelangrijke vereisten te identificeren die relatief veel administratieve lasten met zich meebrengen. Een aantal handhavers en uitvoerders kraken een aantal kritische noten dat een aantal aanbevelingen van de Commissie Oosting (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp 2001) niet zouden zijn uitgevoerd⁵² en dat Nederland ook klasse 1.1.G had moeten voordragen voor uitsluiting ook al zou dit internationaal misschien lastig liggen. Op het gebied van internationale afspraken is nog veel te winnen aldus de handhavers en uitvoerders (Duitsland voert bijvoorbeeld geen douanescans uit op

⁵² Het gaat ondermeer om het feit dat er in Nederland geen volwaardige testlocatie is voor vuurwerk, en dat testen daarom uitgevoerd moeten worden in de omgeving van Berlijn in Duitsland.

containers, terwijl dat in Nederland wel gebruikelijk is. Hierbij geldt wederom dat de verantwoordelijkheid voor douanescans niet bij VenW ligt, en dus buiten de casusbeschrijving valt). Overigens is het niet vreemd dat handhavers en uitvoerders zich kritisch tonen over beleid. Door praktijkervaringen komen alle details van het betreffende beleid aan de orde en de handhavers en uitvoerders vinden het hun taak om het beleidsdepartement te adviseren over de verbeterpunten van het beleid waardoor een kritische blik vanzelf ontstaat. De Inspectie Verkeer en Waterstaat rapporteert eens per kwartaal het departement over de knelpunten in de wetgeving en geeft daar zonedig adviezen bij (Inspectie Verkeer en Waterstaat 2004, p.14).

4.6 Kwaliteitsoordeel Vuurwerkcasus

De bestudering van de tussenproducten in het archief, de beschrijving aan de hand van de procesroutines en het onderzoek van Lulofs, Bressers en Boeren geven verschillende invalshoeken voor het eindoordeel van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de Vuurwerkcasus.

De procesbeschrijving liet zien dat het 'emergent policy' dat het vuurwerkbeleid kenmerkt, de basis is voor het ontbreken van een flink aantal procesroutines. Er is geen sprake van een echte opdrachtformulering, probleemvinding en megabeleidskeuze. Ondanks het veelvuldig overleg dat plaatsvindt met de politieke en ambtelijke top en de vuurwerkbranche, lijken ook de routines 'onderhandeling' en 'haalbaarheidstoetsing' te ontbreken.

Het archief van vuurwerk liet zien dat er in korte tijd veel geschreven is door de beleidsambtenaren. De documenten waarmee de ambtenaren werken gaan over het algemeen in op onderdelen van het totale vuurwerkprobleem. Doordat niet duidelijk wordt toegewerkt naar één grote alomvattende beleidsnota is de samenhang tussen de verschillende documenten niet altijd even helder. Bovendien zijn veel van deze werkdocumenten over het algemeen snelle schetsen van de stand van zaken die vaak de vorm aannemen van mails, korte A4'tjes / memo's en discussiedocumenten. Aan de nota's die aan de ambtelijke top en politiek geschreven worden, is zichtbaar meer tijd besteed. De leesbaarheid, overzichtelijkheid en samenhang is in deze nota's veel groter. De nota's aan politiek en ambtelijke top zijn over het algemeen echter informerend van aard en kunnen niet worden aangemerkt als tussenproducten van een beleidsproces. Voor dit onderzoek moet de kwaliteit van het beleidsproces dan ook als matig beschouwd worden.

5. Tunnelveiligheid

5.1 De historie van het project Tunnelveiligheid

Het project Tunnelveiligheid heeft een tamelijk lange geschiedenis. Het is in 1999 begonnen als het project MAVIT (Maatschappelijk Aanvaardbaar Veiligheidsniveau voor Infrastructuur en Transport) dat is overgegaan in het project (Kaderwet) Tunnelveiligheid (PTV, TK 2000-2001, 27 400 XII, nr. 84). Dit project had haar verwachte eindtijd in 2006. In de loop van de tijd zijn door externe ontwikkelingen en veranderde politieke omstandigheden de doelstelling en invulling van het project veranderd. Ook in de personele samenstelling van het project hebben de nodige verschuivingen plaatsgevonden (PTV 2004g).

Sinds 1999 werken de ministeries VenW en BZK in het project MAVIT aan een gezamenlijk kader voor veiligheid in tunnels (PTV, TK 2000-2001, 27 400 XII, nr. 84). Geconstateerd wordt dat er een steeds grotere verscheidenheid aan tunnelontwerpen ontstaat. De standaardrichtlijnen die door de Werkgroep Uitrusting Tunnels⁵³ in de beginjaren tachtig zijn opgesteld naar aanleiding van de ramp in de Velsertunnel in 1978 en een toenmalig besluit om enkele brandgevaarlijke stoffen door tunnels toe te staan, voldoen niet meer. Bovendien vinden in 1999 twee tunnelrampen plaats (Mont Blanc en Tauerntunnel), gevolgd door de ramp in de tunnel bij Kaprun in 2000 en de Gotthardtunnel in oktober 2001⁵⁴. Met MAVIT wordt beoogd een forse beleidswijziging te bewerkstelligen. Het doel van MAVIT is tweeledig. Allereerst is er de doelstelling om de inbreng van veiligheid in de besluitvorming te verbeteren. De tweede doelstelling behelst het realiseren van een afwegingskader voor veiligheid. Deze tweeledige doelstelling blijft gedurende de hele looptijd van het project overeind, hoewel er in de loop van de tijd wel accentverschillen optreden.

Onder het project MAVIT verschijnt een groot aantal deelonderzoeken, voor het merendeel uitgevoerd door externe bureaus. Het eerste onderzoek dat verschijnt, is een rapportage met scenario's voor tunnelincidenten uitgevoerd door DHV Milieu en Infrastructuur BV (DHV 2001). In deze rapportage worden de risicofactoren voor het ontstaan van incidenten in tunnels in kaart gebracht en uitgewerkt in een groot aantal scenario's variërend van 'ongemakken' zoals het ontstaan van files tot grote rampen zoals brand of een explosie in een tunnel. De ontwikkeling van incidenten wordt beschreven in verschillende deelstappen: een incident vindt plaats, wordt ontdekt en gemeld en hulpverlening vindt plaats, enzovoort. De scenario's worden vergezeld van aanknopingspunten om het tunnelontwerp en de tunnelorganisatie te verbeteren. Uitgangspunt van de rapportage is dat de veiligheid van tunnels verbeterd kan worden door betere preventie, zelfredzaamheid van gebruikers van de tunnel en

⁵³ Werkgroep Uitrusting Tunnels is een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat en de brandweer.

⁵⁴ In augustus 2003 was er opnieuw een brand in de Gotthardtunnel door een vrachtwagen die vlam vatte.

hulpverlening. Het MAVIT projectteam gaat samen met de Bouwdienst van Rijkswaterstaat en het ingenieursbureau SAVE met deze scenario's aan de slag om maatgevende criteria voor de veiligheid van tunnels te bepalen (MAVIT, BWD en SAVE 2001a). Er worden een aantal basisscenario's geformuleerd over hoe een ongeval kan ontstaan en hoe het zich meer of minder ernstig verder kan ontwikkelen. Het verloop van incidenten is voor de scenario's in een aantal fasen is ingedeeld. Met behulp van foutenboom (wat kan er fout gaan?) en relatiediagrammen (communicatiemomenten tussen de verschillende (hulpverlenings)partners) worden kwantitatieve en kwalitatieve aangrijpingspunten geformuleerd voor concrete en gedetailleerde maatregelen voor preventie, zelfredzaamheid en hulpverlening.

In de zomer van 2001 verschijnt een derde rapport, bestaande uit twee deelrapportages opgesteld door E. Horvat Consultants BV uit Rotterdam (E. Horvat Consultants 2001). In de rapportage wordt verslag gedaan van de bestaande veiligheidsconcepten van dertien grote en op dat moment actuele tunnelprojecten in Nederland. Een belangrijke conclusie uit dit rapport is dat het onmogelijk is om voor alle tunnels één ideale set van veiligheidsmaatregelen vast te stellen. Daarnaast worden bij de keuze voor en bouw van een tunnel bewust risico's niet meegenomen in een ontwerp (de zogenaamde overblijvende risico's) omdat ze bijvoorbeeld maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht. Later bestaat vaak onduidelijkheid wie verantwoording draagt voor deze risico's. Het vroegtijdig en systematisch betrekken van alle partijen, duidelijke afspraken wie later verantwoordelijk is voor welke risico's en een onafhankelijke toetsing van veiligheidsplannen tijdens het ontwerp en exploitatie van een tunnel worden als belangrijke stappen voor een veilige tunnel geformuleerd. In de rapportage wordt aanbevolen het totstandkomingsproces van het veiligheidsniveau te structureren en een professioneel expertisecentrum voor tunnelveiligheid in te richten. Een transparante toedeling van verantwoordelijkheden wordt een wezenlijk onderdeel van het veiligheidsconcept geacht. Kort na het verschijnen van dit derde rapport, wordt door het MAVIT projectteam in nauwe samenwerking met het Tracé/Mer centrum van de Dienst Weg en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat relevante informatie verzameld over procedures bij de totstandkoming van tunnels. Meer in het bijzonder gaat het om een inventarisatie van MIT-, Mer- en Tracéprocedures om te onderzoeken hoe veiligheid steviger in deze procedures kan worden ingebracht (MAVIT 2001b).

Ondertussen zorgt de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000, later gevolgd door de cafébrand in Volendam in de nacht van de jaarwisseling 2000-2001 voor een verandering in de politieke context voor het project MAVIT. In het kabinetsstandpunt over de vuurwerkramp (Kabinet, TK 2000-2001, 27 157 nr. 20, p. 42) wordt geconstateerd dat voor de rampenbestrijding geen vrijblijvendheid meer past. De roep om duidelijke wetgeving wordt groter en eind 2001⁵⁵ ontstaat dan de opvolger van MAVIT, het project Kaderwet Tunnelveiligheid. Al snel wordt het eerste deel van de naam, 'Kaderwet', niet

⁵⁵ Op 1 september 2001 is het projectbureau tunnelveiligheid ingesteld (PTV 2001a)

meer gebruikt. Het project wordt officieel het 'Project TunnelVeiligheid' genoemd (PTV). In de productfiches die voor de interne (budget)organisatie worden gebruikt bij het ministerie van VenW, blijft de naam Project Kaderwet Tunnelveiligheid nog wel gehandhaafd. Ondanks het verdwijnen van 'Kaderwet' uit de naam van het project blijft het ontwikkelen van wetgeving gedurende het gehele verdere traject van belang.

In een brief aan de Kamer eind augustus 2001 (PTV, TK 2000-2001, 27 400 XII, nr. 84) betogen de ministers van VenW en BZK dat een Kaderwet voor tunnelveiligheid noodzakelijk is. Steeds meer tunnels en overkappingen en wensen voor meervoudig ruimtegebruik⁵⁶ zorgen ervoor dat de standaardrichtlijnen niet langer voldoen. Zonder goede richtlijnen hebben gemeenten bij het verlenen van een bouwvergunning weinig houvast. Er is behoefte aan meer 'veiligheid op maat', die volgens de ministers van VenW en BZK verkregen kan worden door middel van twee aanvullende benaderingen: de probabilistische benadering die zich richt op de kansen en effecten van ongevallen, en de deterministische waarbij zelfredzaamheid, het optreden hulpdiensten en de beheersbaarheid van incidenten centraal staat.

Een tweede reden voor de wens van een Kaderwet is gelegen in het feit dat een uniform afwegingskader van veiligheidsaspecten voor tunnels ontbreekt. Het Rijk is verantwoordelijk voor de kaders waaraan de veiligheid van een tunnel moet voldoen, zoals de Woningwet, het Bouwbesluit en de Wet rampen en Zware ongevallen. De gemeente is op haar beurt verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid in tunnels. Tunnelbeheerders en initiatiefnemers tot de bouwwerken zijn ten slotte verantwoordelijk voor de veiligheid van de bouwwerken. Soms is rijk of gemeente ook initiatiefnemer of beheerder en de belangen van Rijk en gemeenten botsen soms. Daarnaast is in het toenmalige Nationaal Verkeers en VervoersPlan (NVVP) opgenomen dat in alle fasen van besluitvorming rondom tunnels rekening gehouden moet worden met vier veiligheidsaspecten (voorkomen van ongevallen, zelfredzaamheid van gebruikers, mogelijkheden voor optreden hulpdiensten en beheersen van ongevallen).

Een derde reden voor een Kaderwet Tunnelveiligheid is ten slotte gelegen in het feit dat het beter op elkaar afstemmen van gemeentelijke rampenbestrijding en de interne organisatie bij tunnels noodzakelijk is. Slechts in enkele gevallen is door een gemeente een rampenbestrijdingsplan opgesteld. Uit de brief blijkt dat al voor het einde van 2001 VenW en BZK een voorstel willen doen voor een dergelijke kaderwet.

In februari 2002 verschijnt een brochure die het keerpunt vormt tussen MAVIT en het nieuwe project Tunnelveiligheid. De brochure is door beide projectteams geschreven. In de brochure wordt

⁵⁶ Bij meervoudig ruimtegebruik gaat het om het op verschillende manieren gebruiken van dezelfde grond. Grond die gebruikt wordt voor een weg, kan ook gebruikt worden voor de bouw van kantoren wanneer over de weg een overkapping wordt gebouwd en op deze overkapping kantoren gebouwd worden.

samengevat wat de onderzoeken van MAVIT tot nu toe hebben opgeleverd en wordt een kernboodschap geformuleerd voor het vervolg.

Op de tweede doelstelling van het MAVIT project (het realiseren van een afwegingskader voor veiligheid) wordt nu een iets ander accent gelegd. De doelstelling is in deze brochure geformuleerd als “(...) *het aanreiken van een algemene, landelijke systematiek waarmee voor elke tunnel afzonderlijk een specifiek veiligheidsconcept kan worden ontwikkeld en uitgevoerd*”. Deze formulering sluit aan bij de kernboodschap van de brochure:

“Elke afzonderlijke tunnel vraagt om een specifiek veiligheidsconcept, met als basis de voorlopig beschikbare wet- en regelgeving. De komst van nieuwe regelgeving doet daar niets aan af.” (MAVIT en projectbureau Tunnelveiligheid 2002)

In de brochure worden op basis van de onder MAVIT verrichte onderzoeken een aantal aanbevolen acties en essentiële onderdelen van het te ontwikkelen veiligheidsconcept beschreven zoals transparante verantwoordelijkheden als essentieel element van het veiligheidsconcept, de stelling dat een heldere procesgang met deelname van alle partijen noodzakelijk is voor de ontwikkeling van een veiligheidsconcept en dat een systematische benadering via de veiligheidsketen⁵⁷ wordt aanbevolen. De brochure sluit af met de stelling dat de uitbreiding van de formele regelgeving nodig is, maar dat dit pas toereikend kan zijn wanneer de direct betrokken partijen zich gezamenlijk als de eigenaar van het vraagstuk veiligheid beschouwen en daar van het begin af aan naar handelen. Met deze kernboodschap gaat het nieuwe projectteam Tunnelveiligheid aan de slag.

Na het verschijnen van de brochure worden vanaf april 2002 opnieuw een aantal onderzoeken uitgevoerd. De oorspronkelijke MAVIT vraagstelling naar het huidige denken over veiligheid wordt losgelaten. De onderzoeken richten zich nu op het ontwikkelen van nieuwe veiligheidsconcepten conform de kernboodschap van de brochure.

Het eerste onderzoek verschijnt in april 2002 van de hand van het consortium ‘Indicatoren Tunnelveiligheid’ (Consortium ‘Indicatoren Tunnelveiligheid’ 2002). Het is een onderzoek met daarin een aanzet voor een consequentieonderzoek Tunnelveiligheid, of meer specifiek, de vraag wanneer een tunnel veilig is. In het rapport wordt kort een systematiek omschreven waarmee de veiligheid van een tunnel kan worden beoordeeld (veiligheidsanalyse) en worden een aantal functionele eisen / criteria geformuleerd waaraan een veilige tunnel zou moeten voldoen.

In augustus van dat jaar verschijnt een rapportage waarbij gekeken wordt naar de veiligheid wanneer de tunnel in gebruik is (Bockholt bureau voor beleidsontwikkeling 2002). Het rapport focust met name op de zelfredzaamheid en hulpverlening/rampenbestrijding in een tunnel. Eén van de conclusies uit het

⁵⁷ De veiligheidsketen bestaat in deze definitie uit 5 “schakels”: 1. Pro-actie, 2. Preventie, 3. Preparatie, 4. Repressie en 5. Nazorg

rapport is dat er een nieuw instrument nodig is om de tunnelveiligheid te waarborgen, waarbij door middel van een vijftal plannen de veiligheid in een tunnel in stand wordt gehouden en verbeterd (bijvoorbeeld een instandhoudingsplan (van de veiligheid in de tunnel), een onderhoudsplan voor veilig werken in een tunnel, een calamiteitenplan en hulpverleningsplan). Het onderzoeksbureau geeft dit instrument de werktitel “Tunnelverplichting” mee. Daarnaast is inspectie nodig om de veiligheid periodiek te controleren. De rapportage is opgesteld voor de ministeries van BZK en VenW, maar ook VROM wordt als betrokken ministerie genoemd.

In september verschijnt vervolgens een rapportage over het integreren van veiligheid in de verschillende fasen van de totstandkoming van een tunnel. Rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij een tunnel worden makkelijk losgelaten en in de rapportage wordt de suggestie gedaan om door overleg over en ondertekening van documenten zoals convenanten de verantwoordelijkheden beter verankerd worden. Bovendien kunnen convenanten toegesneden worden op specifieke tunnels en wordt hiermee voorkomen dat er gewerkt moet worden met een algemene richtlijn die niet is toegesneden op de specifieke omstandigheid van dat moment.

Het voorlopig laatste rapport verschijnt in november van 2002. Het is het consequentieonderzoek Tunnelveiligheid (TNO 2002) waarbij door TNO onder andere wordt onderzocht in hoeverre het concept toetsingskader van het consortium ‘Indicatoren Tunnelveiligheid’ (Consortium Indicatoren Tunnelveiligheid 2002) toepasbaar is. TNO heeft twaalf tunnels onderzocht waarbij voor de meeste tunnels de indicatoren toepasbaar zijn. TNO constateert dat de indicatoren op een aantal punten nog wel verbeterd kunnen worden. Sommige indicatoren vertonen nog overlap en anderen zijn te algemeen geformuleerd. Voor de hele concrete indicatoren is niet altijd aangegeven waarop getal is gebaseerd. TNO beveelt aan om de organisatie rondom de tunnel te verbeteren en spreekt over het opzetten van een veiligheidsbeheerssysteem.⁵⁸

Ondertussen werkt het projectteam Tunnelveiligheid aan een beleidsvisie (PTV 2003c) over tunnelveiligheid. Een concept hiervan is in januari van 2003 gereed en wordt in het voorjaar voorgelegd aan drie doelgroepen:

- koepels van decentrale overheden, vervoerders, hulpverleningsorganisaties en inspecties
- brancheorganisaties van het bedrijfsleven
- belangen- en consumentenorganisaties

Van april tot en met september wordt mede aan de hand van de consultatie en een nieuw onderzoek dat in juni van dat jaar verschijnt, gewerkt aan een bijgewerkte versie van de beleidsvisie (TNO en NIVU 2003). De beleidsvisie en het onderzoek raken met elkaar verweven want voor het juni-onderzoek is de concept beleidsvisie gebruikt evenals een voorstel voor een Europese richtlijn voor wegtunnels. Opnieuw is de aandacht vooral gericht op het beheersen van incidenten, de

⁵⁸ Calamiteitenplannen en hulpverleningsplannen kunnen onderdeel uitmaken van een dergelijk veiligheidsbeheerssysteem.

zelfredzaamheid en hulpverlening. In het rapport worden een aantal functionele en prestatie-eisen⁵⁹ voor tunnels beschreven. In het rapport wordt een eerste aanzet gedaan voor het toetsen van deze eisen. Aanbevolen wordt om daar in het vervolgtraject mee verder te gaan zodat de eisen en het benodigde rekeninstrumentarium verder geconcretiseerd kunnen worden.

In september 2003 wordt het eindrapport 'Onderzoek prestatie-eisen Tunnelveiligheid' opgeleverd (DHV 2003) en in oktober verschijnt het consultatierapport. Deel A van de bijgewerkte beleidsvisie wordt in november van 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2003-2004, 29 296, nr. 2). In deel A staat de beleidsdoelstelling uitgewerkt om veiligheid vanaf het eerste moment in de besluitvorming meenemen en alle relevante partijen daarbij te betrekken. Deel A vormt daarmee een stappenplan voor het besluitvormingsproces. In deel B worden de veiligheidsniveaus beschreven die moeten worden opgenomen in regelgeving. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij al bestaande regelgeving. Sommige technische ontwerpeisen zijn al vastgelegd in bijvoorbeeld het Bouwbesluit. Voor nieuwe eisen wordt voorgesteld dit op te nemen in een 'Besluit gebruikseisen voor tunnels'. Voor de beleidsvoorstellen waarvoor op dat moment nog geen juridisch kader bestaat, zoals de borging van veiligheid in de besluitvormingsfase en het maken van een veiligheidsdossier wordt voorgesteld een 'Wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid (ART)' te maken. Dit deel B wordt echter op dat moment nog niet uitgewerkt genoeg geacht om het tegelijkertijd met deel A aan de Kamer aan te bieden. In de begeleidende brief aan de Kamer wordt de verwachting uitgesproken dat de wetsvoorstellen in het eerste kwartaal van 2005 aan de Kamer aangeboden kunnen worden. Aangezien er een Europese richtlijn voor wegtunnels in de maak is dat naar verwachting begin 2004 in werking zal treden en in dat jaar ook Europese regelgeving voor spoortunnels verwacht wordt, zou de Nederlandse implementatie van deze Europese regelgeving tegelijkertijd kunnen worden verricht met de Nederlandse wetsvoorstellen voor tunnelveiligheid. Het opknippen van de beleidsvisie in een procesmatig deel A en een inhoudelijk deel B sluit aan bij de start van het MAVIT project waarbij een tweeledig doel werd geformuleerd: een procesdoel en een inhoudelijk doel.

Een opvallende ontwikkeling is dat het project Tunnelveiligheid niet langer een project is van de ministeries van VenW en BZK, maar dat inmiddels ook het ministerie van VROM is aangeschoven. De beleidsvisie deel A is een uitwerking van de MAVIT/Projectgroep Tunnelveiligheid brochure '*Diep gaan voor veiligheid*' en wordt door de drie ministers gezamenlijk aan de Kamer aangeboden.

In deel A en de begeleidende brief aan de Kamer wordt geconstateerd dat op vier terreinen verbeteringen mogelijk zijn. Allereerst moet de veiligheid eerder en beter in het besluitvormingsproces worden geborgd, zodat eerder overeenstemming ontstaat over het te bereiken veiligheidsniveau in de tunnel. Ten tweede moet in de gebruiksfase beter worden gewaarborgd dat het veiligheidsniveau op peil blijft. Ten derde zou het gedrag van tunnelgebruikers moet worden verbeterd

⁵⁹ Een voorbeeld van een functionele eis is een vluchtroute; een voorbeeld van een prestatie-eis is het op tijd uit het voertuig stappen van tunnelgebruikers.

om incidenten te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken en ten slotte zouden er landelijke veiligheidseisen voor tunnels moeten komen zodat voor eenieder helder is aan welk niveau van veiligheid een tunnel moet voldoen. De veiligheidseisen zouden hun beslag moeten krijgen in deel B van de beleidsvisie.

In februari 2004 vindt vervolgens een rondetafelgesprek over tunnelveiligheid plaats met de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 29 296, nr. 3). De Tweede Kamer geeft aan dat zij niet zozeer heil ziet in wettelijke maatregelen voor beton en installaties, maar meer aandacht wil voor oefenen met incidenten, eisen aan de veiligheidsorganisatie van en maatregelen aan voertuigen.

Inmiddels is er ook meer duidelijkheid gekomen over de Europese richtlijnen voor tunnels (PTV 2005e). De richtlijn voor wegtunnels moet uiterlijk 30 april 2006 in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd (de richtlijn is op 29 april 2004 vastgesteld). De richtlijn voor spoortunnels wordt pas begin 2006 verwacht.

Halverwege het jaar 2004 vindt een wetgevingstoets plaats op de voorgestelde wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid (ART) (PTV 2005e). Inmiddels is de politieke context opnieuw veranderd en staat het verminderen van de administratieve lastendruk centraal. Ook de wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid ontkomt hier niet aan en er worden een aantal versoeringen doorgevoerd. Zo wordt de voorgestelde taak van de IVW om bindend advies uit te brengen over verkeersveiligheidsaspecten in de tunnel teruggedraaid en wordt het aantal adviesmomenten van de Commissie Tunnelveiligheid (ook wel 'Expertgroep' genoemd) verminderd van drie naar twee.

In het voorjaar van 2005 worden medeoverheden en koepels van hulpverleningsorganisaties geconsulteerd over conceptteksten van deel B met daarin een handreiking voor risicoanalyses, en een lijst met specifieke veiligheidseisen voor wegtunnels.

In juli 2005 wordt deel B vervolgens aangeboden aan de Tweede Kamer door de minister van VenW, mede namens de ministers van BZK en VROM (TK 2004-2005, 29 296, nr. 3). Deel B geeft aan welk veiligheidsniveau voor weg- en spoortunnels wordt nagestreefd en hoe de veiligheidseisen zich verhouden tot de Europese regelgeving. De begeleidende 'Handreiking Risicoanalyses' is bedoeld als toetsingskader voor de initiatiefnemer voor een tunnel, het bevoegd gezag en de Commissie Tunnelveiligheid. Voor 2008 wordt hierover een evaluatie aangekondigd. De lijst van specifieke Veiligheidseisen voor wegtunnels bevat de eisen die voor 1 mei 2006 in de vorm van VenW- en VROM-regelgeving worden gepubliceerd. Dit is ook de datum waarvoor de Europese richtlijn voor wegtunnels geïmplementeerd moet zijn.

In deel B wordt aangekondigd dat het hele beleidsterrein tunnelveiligheid zal worden geëvalueerd, zodra de resultaten van de evaluaties van nieuwe methoden en technieken om tunnelbranden te beheersen en de resultaten van de Europese Unie over risicoanalyses beschikbaar zijn.

In de begeleidende brief wordt door de ministers verwoord dat zij menen dat het projectteam Tunnelveiligheid hiermee haar taken heeft afgerond. Enkel het ter consultatie voorleggen van een concept van de specifieke veiligheidseisen voor spoortunnels, tram- en metrotunnels en het indienen

van formele wetgeving resten nog. Voor de veiligheidseisen voor spoortunnels, tram- en metrotunnels wordt immers nog gewacht op definitieve regelgeving hierover van de Europese Unie.

“Ik ben van mening dat de in deel B gestelde toetscriteria voor risicoanalyses, samen met de specifieke veiligheidseisen voor weg- en spoortunnels en de in deel A gestelde proceseisen, waaronder in het bijzonder het advies van de Commissie Tunnelveiligheid een compleet pakket vormen dat tegemoet komt aan de gestelde vragen vanuit uw Kamer. Dit pakket verschaft de initiatiefnemer duidelijkheid over de inhoudelijke eisen aan tunnelprojecten en geeft hem meer duidelijkheid over het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Daarnaast biedt het aan het bevoegd gezag en aan de hulpverlening houvast om op de juiste manier invulling te geven aan de gestelde veiligheidskaders” (TK 2004-2005, 29 296, nr. 3)

De aangekondigde formele regelgeving volgt spoedig: de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels wordt op 5 september 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden en eind december 2005 worden de twintig meest gestelde vragen over het project door het projectteam ter informatie bij het centraal informatiepunt van de Tweede Kamer ter inzage gelegd (TK 2005-2006, 30 209 A; TK 2005-2006, 30 209 B; PTV 2005a).

De tweeledige doelstelling van MAVIT waarmee het tunnelproject begon, is gedurende de jaren dat het project liep, behouden gebleven. Wel is de doelstelling in de loop van het project bijgesteld. Bij de start van het project in 1999 had men een grote beleidsomslag voor ogen, namelijk het verbeteren van de inbreng van veiligheid in de besluitvorming door middel van het realiseren van een afwegingskader voor veiligheid. In 2006 richt de doelstelling zich veel meer op het proces.

De doelstelling zoals die is omschreven op de website van Tunnelveiligheid in februari 2006, is namelijk de volgende:

“Leerervaringen bij Nederlandse tunnelprojecten en verplichtingen op grond van EU-richtlijnen omzetten in concrete beleidsaanbevelingen en in juridische voorstellen aan de ministers van V&W, BZK en VROM. Het beoogde resultaat is een beleidsnota en een wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid (ART).” (PTV 2006a)

5.2 De te onderzoeken fase van het project

In de vorige paragraaf is een beschrijving gegeven van het project Tunnelveiligheid dat begon als het project MAVIT in 1999 en in 2005 langzaam aan de afronding begon. Voor de casusbeschrijving zal niet deze gehele periode worden gebruikt. Het is een lange periode waarin zich personele wisselingen binnen het projectteam hebben voorgedaan. Het is daarmee praktisch lastig om een goede beschrijving

te geven van de groepsprocessen in deze gehele periode en het zou op die manier de vergelijking met de andere drie casussen bemoeilijken.

Wat betreft de personele wisselingen zijn er drie fases te onderscheiden. In de beginfase was de projectorganisatie samengesteld uit een projectleider en een aantal consultants en kon nog niet echt over een beleidsgroep gesproken worden. In een latere fase werd het project meer beleidsmatig ingericht door de komst van twee medewerkers van het Directoraat-generaal Personenvervoer van Verkeer en Waterstaat. Vlak voor het verschijnen van de beleidsvisie deel A in juli 2003 verlaten de DGP'ers echter het projectteam en ontstaat het team dat gebruikt is voor deze casusbeschrijving. Het team bestaat op dat moment uit beleidsmedewerkers van VenW en BZK, evenals ingehuurd consultants.

Voor deze casusbeschrijving is gekozen voor de tijdsperiode tussen het versturen van deel A naar de Kamer in november 2003 en het versturen van het deel B in juli 2005. De brief die de betrokken ministers aan de Kamer sturen in juli 2005, maakt duidelijk dat dit als een belangrijk eindpunt van het project moet worden gezien. In de laatste afrondende maanden tot juli 2005 kan dan ook een afbouw in de projectsamenstelling waargenomen worden waarbij medewerkers die zijn ingehuurd of afkomstig zijn van andere ministeries weer langzaam terugkeren naar hun oude werkomgeving.

Overigens zal hier en daar in de beschrijvende tekst een uitstapje worden gedaan naar periodes voor november 2003 en na juli 2005 wanneer dat relevant is voor de informatie uit de beschreven periode. Het project MAVIT en Tunnelveiligheid, het werken aan deel A en B en de wetsvoorstellen zijn zodanig met elkaar verweven dat het volledig los beschouwen van de tijdsperiode november 2003 – juli 2005 niet mogelijk zal blijken.

5.3 Het groepsproces⁶⁰

Evenals bij de casus Vuurwerk en de volgende casussen zal bij de beschrijving van de groepsprocessen gebruik gemaakt worden van het stappenplan van Stern en Sundelius, en zijn de gesprekken en enquêtes gehouden onder de medewerkers in het team de belangrijkste bron. Een overzicht van de gestelde vragen en de tijdstippen waarop de interviews zijn afgenomen, kan gevonden worden in bijlage één. Een overzicht van de vragen en geaggregeerde antwoorden op de enquêtes, kan gevonden worden in bijlagen twee en drie.

5.3.1 Extragroup setting

Organisatorische setting

De organisatorische vormgeving van het project Tunnelveiligheid is complex. Het project is in eerste instantie onder MAVIT begonnen als een samenwerkingsverband van twee ministeries, maar is ten

⁶⁰ Bij de beschrijving van het groepsproces zijn.

tijde van de voor dit onderzoek relevante periode een samenwerkingsverband van drie ministeries. Organisatorisch is het project belegd bij het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De drie betrokken ministeries zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Wanneer naar de taken van de verschillende ministeries wordt gekeken, is VenW betrokken vanuit haar verantwoordelijkheid voor verkeer en vervoer met de bijbehorende infrastructuur waartoe ook tunnels behoren. BZK is betrokken vanuit de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van hulpverlening en rampenbestrijding. VROM is ten slotte betrokken vanuit haar verantwoordelijkheid voor deugdelijke bouwwerken en in zekere mate vanwege de externe veiligheidsbelangen. Dat laatste is met name opmerkelijk omdat de feitelijke betrokkenheid van het projectteam met de afdeling verantwoordelijk voor externe veiligheid binnen VenW niet heel groot is. Het project Tunnelveiligheid is weliswaar formeel ondergebracht bij de afdeling Lading en Risicobeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat verantwoordelijk is voor ondermeer het externe veiligheidsbeleid, maar opereert in de praktijk daar volledig los van. Dat het beleid voor tunnelveiligheid en vervoer gevaarlijke stoffen echter heel dicht bij elkaar ligt, blijkt uit het feit dat een aantal gemeenten in de consultatie over de beleidsnota deel B het tunnelproject heeft verzocht om opnieuw na te denken over het beleid van het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels die oeververbindingen zijn. Het projectteam Tunnelveiligheid maakt in haar deel B de scheiding tussen tunnelveiligheid en het vervoer van gevaarlijke stoffen door te stellen dat tunnelveiligheid en de bijbehorende beleidsnota's zich beperken tot vraagstukken over de veiligheid. De argumentatie is dat het al dan niet toestaan van vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels die tevens oeververbindingen zijn, is ingegeven door economische en financiële overwegingen (bijvoorbeeld de vraag of je door een explosie in een dergelijke tunnel de oeververbinding kwijtraakt, waardoor het transport in een bepaald deel van Nederland (economisch) wordt ontwricht). Informele gesprekken bij de koffie⁶¹ uitgezonderd, hebben de leden van het projectteam Tunnelveiligheid en de medewerkers van de afdeling Lading en risicobeleid waar het project is ondergebracht geen formele overlegvormen met elkaar. Het projectteam Tunnelveiligheid maakt bijvoorbeeld geen deel uit van de afdelingsoverleggen van Lading en risicobeleid. Rapportages van Tunnelveiligheid gaan rechtstreeks naar de directeur zonder tussenkomst van het afdelingshoofd Lading en risicobeleid. Deze relatief grote afstand kan mede verklaard worden door het feit dat in het projectteam ook medewerkers van de andere ministeries participeren. Kleine zaken zoals een gezamenlijke emailgroep 'Lading en risicobeleid' laten toch een organisatorische verbondenheid zien.

⁶¹ Ook is er in de nieuwsbrief Tunnelveiligheid een artikel verschenen over externe veiligheid (PTV 2004e)

De beleidsomgeving en het aantal betrokken partijen bij het project is groot. In het projectplan voor december 2003 tot en met december 2004 (PTV 2004g, p.13-17) worden negen betrokkenen geformuleerd:

1. De opdrachtgevers: de ministers van VenW, BZK en VROM
2. Projectteam Tunnelveiligheid en de Werkgroep Wetgeving
3. Directeurenoverleg / Beleidsteam
4. Tunneleigenaars
5. Hulpverleningsdiensten
6. Kennisinstituten (waaronder het Steunpunt Tunnelveiligheid)
7. Lokaal bestuur
8. Europa en op de achtergrond ook de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE)⁶²
9. Pers

Wat de organisatorische context extra gecompliceerd maakt is het feit dat sommige betrokkenen een dubbele rol kunnen hebben. De tunneleigenaren bijvoorbeeld zijn niet alleen gemeenten, maar in sommige gevallen ook (onderdelen van) Rijkswaterstaat, dat weer onder de opdrachtgevende minister van Verkeer en Waterstaat valt.

Het contact met het projectministerie Verkeer en Waterstaat en de twee medeopdrachtgevers VROM en BZK krijgt vorm door het 'Beleidsteam' en het 'Directeurenoverleg Tunnelveiligheid'. Het beleidsteam is de opvolger van MAVIT waarin medewerkers van de verschillende ministeries zitting hebben. In het directeurenoverleg zijn zoals de naam al zegt, directeuren vertegenwoordigd. Bij de verantwoordingsstructuur wordt het Beleidsteam en het directeurenoverleg met hun positie in de projectstructuur uitvoeriger besproken.

Ten slotte dient nog het Steunpunt Tunnelveiligheid van de bouwdienst (Rijkswaterstaat) en het Centrum Ondergronds Bouwen genoemd te worden. Het Steunpunt Tunnelveiligheid (PTV 2001c) van Rijkswaterstaat verzamelt en verspreidt kennis over diverse aspecten van tunnelveiligheid. Het steunpunt is ondermeer betrokken geweest bij brandproeven in de tweede Beneluxtunnel en heeft aanbevelingen opgesteld na de tunnelbranden in de Alpen. In de projectorganisatie heeft ook Rijkswaterstaat een rol, maar het steunpunt is als zodanig niet in de projectstructuur opgenomen. Wel is er een link op de website Tunnelveiligheid naar dit steunpunt.

Hetzelfde geldt voor het Centrum Ondergronds Bouwen (COB). Het COB is in 1994 opgericht en is een netwerk dat bestaat uit overheid, bedrijfsleven, kennisinstituten en maatschappelijke instellingen (COB 2006). Het COB wil in het kort het ondergronds bouwen in Nederland stimuleren door onder

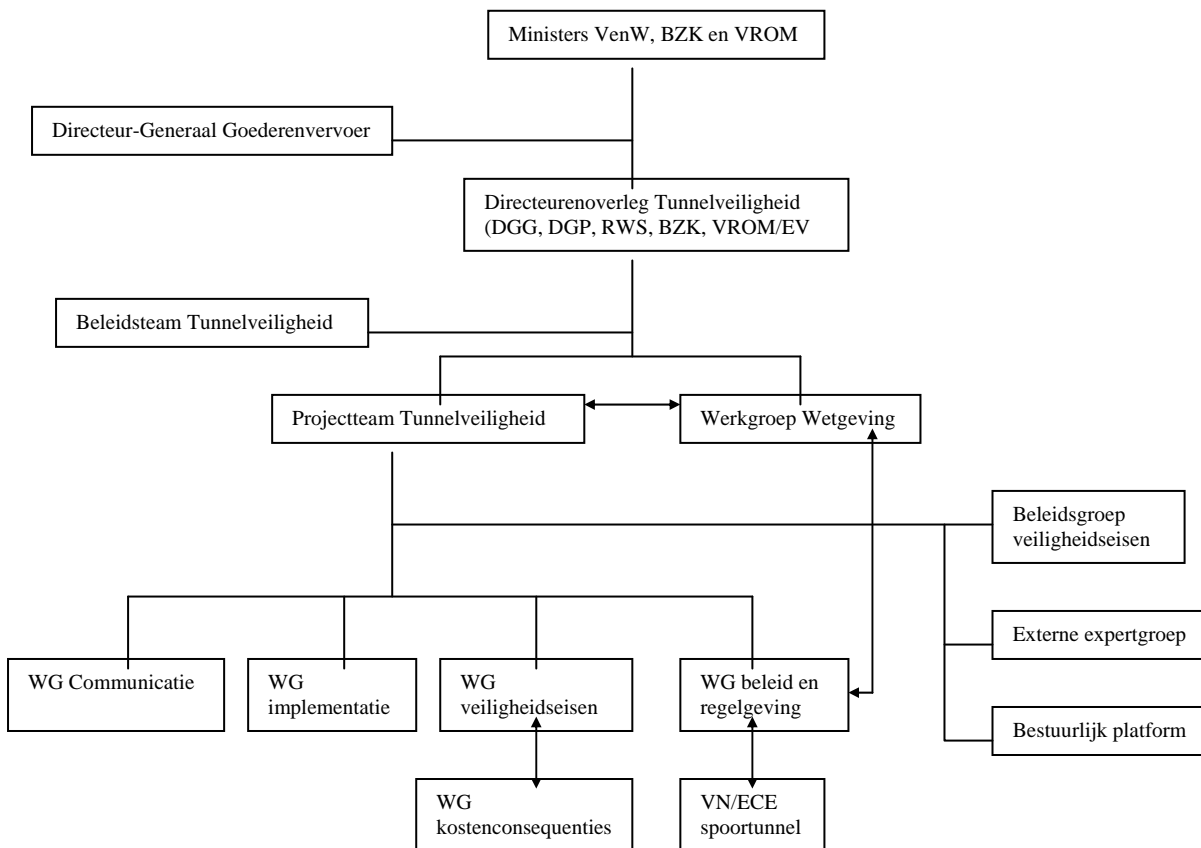
⁶² Eigen toevoeging VN/ECE. De Europese richtlijnen zijn mede gebaseerd op en maken gebruik van de aanbevelingen over tunnels die is gedaan in een werkgroep over spoortunnels in de VN/ECE. Zie ook TRANS/AC.9/9

andere kennis hierover te verzamelen en verspreiden. Het COB formuleert het op haar website als volgt:

“COB beschouwt het als zijn missie om via samenwerking blijvend en duurzaam bij te dragen aan een verantwoorde ontwikkeling, bouw en beheer van ondergrondse ruimten. COB wil dit doen door ontwikkelde kennis te verduurzamen, nieuwe kennis op te bouwen en in algemene zin te zorgen voor een positief ontwikkelingsklimaat voor innovatieve vormen van ondergronds ruimtegebruik.” (COB 2006)

Verantwoordingsstructuur

Het project is opgedeeld in verschillende overleg- en werkvormen. Zo zijn er werkgroepen, is er een directeurenoverleg, een beleidsteam, een expertgroep etc. Schematisch ziet de projectorganisatie er als volgt uit (PTV 2004g, p.14):



Figuur 12: Projectorganisatie Tunnelveiligheid

Ministers VenW, BZK en VROM

De ministers zijn formeel opdrachtgever van het project en uiteindelijk moet aan hen eindverantwoording worden afgelegd. De minister van VenW is daarbij aangewezen als

‘projectminister’ en biedt mede namens de beide andere ministers relevante stukken aan aan de Kamer. De minister van VenW wordt ook wel coördinerend opdrachtgever genoemd.

DG Goederenvervoer

De directeur Transportveiligheid, met daarboven de Directeur-Generaal Goederenvervoer is gedelegeerd opdrachtgever. Het directeurenoverleg rapporteert aan de DG Goederenvervoer.

Directeurenoverleg Tunnelveiligheid

In het directeurenoverleg zijn de ministeries VROM en BZK vertegenwoordigd evenals een aantal onderdelen van VenW zoals het Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Personenvervoer en Rijkswaterstaat. Het directeurenoverleg is het voorportaal naar de bewindslieden. De projectleider van Tunnelveiligheid is secretaris van het overleg en rapporteert tweemaandelijks over de voortgang.

Beleidsteam Tunnelveiligheid

Het beleidsteam bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries BZK, VROM en SZW en VenW. De verschillende ministeries vaardigen hiervoor één medewerker af. Voor VenW zijn er meerdere medewerkers vertegenwoordigd met een achtergrond in het Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Personenvervoer en Rijkswaterstaat.

De projectleider Tunnelveiligheid zit dit overleg voor. De trekkers van de werkgroepen implementatie, veiligheidseisen en regelgeving zijn ook standaard bij dit overleg aanwezig. Afhankelijk van de agenda zijn ook andere projectleden hierbij aanwezig. Wanneer stukken naar het directeurenoverleg gestuurd moeten worden, wordt eerst het standpunt van het Beleidsteam ingewonnen. Dit standpunt wordt meegenomen in het advies aan het directeurenoverleg. Een complicerende factor is dat het Beleidsteam zowel als team in zijn geheel als individueel richting het directeurenoverleg rapporteert.

Projectteam Tunnelveiligheid

Het projectteam bestaat uit projectleden afkomstig van VenW, BZK en externe consultants. VROM dat mede opdrachtgever is van het project Tunnelveiligheid is niet in het projectteam vertegenwoordigd. Het projectteam is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van de deelproducten, het team beheert de planning en begeleidt en coördineert afstemming en besluitvorming; het projectteam is kortom de spil in de beleidsvorming voor veilige tunnels.

Werkgroep wetgeving

In de werkgroep wetgeving zijn de ministeries VenW, BZK en VROM betrokken. Binnen het projectteam is een projectlid benoemd als aanspreekpunt voor de Werkgroep Wetgeving. Dit projectlid houdt zich op de hoogte van de werkzaamheden en ontwikkelingen in de werkgroep, maar maakt hier niet formeel deel van uit.

De werkgroep is verantwoordelijk voor het opleveren van de relevante tunnelwetgeving. De VenW projectleider is dan ook een jurist. De werkgroep en het projectteam staan op gelijke hoogte. Uiteindelijk is de projectleider Tunnelveiligheid het aanspreekpunt voor het beleid rondom tunnels. De projectleider wetgeving is eindverantwoordelijk voor de regelgeving.

Wergroepen communicatie, implementatie veiligheidseisen, beleid en regelgeving

Iedere werkgroep wordt aangestuurd door een specifiek lid van het projectteam Tunnelveiligheid. Voor de werkgroep communicatie is de projectsecretaresse het centrale aanspreekpunt waarbij de projectleider de eindredactie heeft. Er vindt over de communicatie naar buiten afstemming plaats met de voorlichtingsfunctionarissen van de verschillende departementen.

De werkgroep ‘beleid en regelgeving’ wordt door één van de twee BZK leden van het projectteam aangestuurd. De projectleider, de plaatsvervangend projectleider en een projectlid nemen deel aan de werkgroep. In de werkgroep wordt besproken wat opgenomen moet worden in wet- en regelgeving. De aansturende projectleden voor de werkgroepen ‘implementatie’ en ‘veiligheidseisen’ nemen tijdens deze besprekingen ook aan de werkgroep deel.

De werkgroep ‘implementatie’ wordt aangestuurd door de plaatsvervangend projectleider en een projectlid neemt deel aan de werkgroep. De werkgroep levert een deel van de eisen aan die in de werkgroep ‘regelgeving’ in wetgeving omgezet moet worden.

De werkgroep ‘veiligheidseisen’ ten slotte wordt aangestuurd door de projectleider Tunnelveiligheid. Daarnaast nemen drie projectleden en deskundigen van de inspectie deel aan de werkgroep. De externe partijen nemen deel op grond van hun expertise en doen dit op eigen titel. De werkgroep levert een set veiligheidseisen op en geven in de werkgroep ‘beleid en regelgeving’ aan wat opgenomen moet worden in wet- en regelgeving, dat deze werkgroep vervolgens uitwerkt.

Wergroep kosten consequenties

Het projectteam is voornemens om voor de veiligheidseisen een aparte werkgroep in het leven te roepen die de consequenties van de eisen uitgedrukt in financiële middelen in kaart gaat brengen.

VN/ECE spoortunnels

De werkgroep in de VN die nadenkt over de veiligheidseisen voor spoortunnels. De Europese richtlijnen voor tunnels zijn mede gebaseerd op de adviezen van deze werkgroep. Het projectteam Tunnelveiligheid onderhoudt contact met de Nederlandse vertegenwoordiger in deze werkgroep.

Begeleidingsgroep veiligheidseisen

De begeleidingsgroep wordt ook wel ‘aanspreekpunt veiligheidseisen’ genoemd. De aanspreekpunten zijn experts van verschillende organisaties zoals de inspectie of brandweer die op basis van hun

expertise advies uitbrengen over de te ontwikkelen veiligheidseisen. Het advies wordt door de projectleider Tunnelveiligheid meegenomen in zijn adviezen aan het directeurenoverleg.

Externe expertgroep

Voor de onafhankelijke experts staan twee momenten gepland waarop zij een onafhankelijk oordeel kunnen geven over het concept deel B van de Beleidsnota. Daarbij kan gedacht worden aan de consultants die bij MAVIT een aantal onderzoeken hebben uitgevoerd. In een enkel geval is de onafhankelijkheid niet heel stevig en is er nauw contact tussen expert en projectteam.⁶³

Bestuurlijk platform

Het bestuurlijk platform bestaat uit een aantal bestuurders van gemeenten en een aantal brandweercommandanten en heeft een adviserende functie. Een aantal maal in de besluitvorming wordt dit platform om advies gevraagd, waarbij voor het projectteam eveneens inzicht verkregen wordt in het bestuurlijk draagvlak van de voorstellen.

Het onderbrengen van het project bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt ervoor dat het project in eerste instantie verantwoording verschuldigd is aan de ambtelijke top binnen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer.

Het projectteam en het beleidsteam rapporteren gezamenlijk aan het Directeurenoverleg Tunnelveiligheid, maar ook apart van elkaar. Bovendien rapporteert het Beleidsteam niet altijd als een groep, maar ook individueel aan het Directeurenoverleg. Het Directeurenoverleg rapporteert aan de DG Goederenvervoer die vervolgens de schakel vormt met de coördinerende minister van Verkeer en Waterstaat. De Minister van VenW overlegt met de andere ministers.

De medewerkers van de andere ministeries die in het projectteam werken hebben de bijzondere positie dat zij binnen het projectteam de hiervoor beschreven verantwoordingslijn hebben, maar daarnaast binnen hun eigen ministerie verantwoording verschuldigd zijn aan hun eigen minister met de gebruikelijke tussenstappen van afdelingshoofd, directeur enzovoort. De medewerkers voelen zich evenwel voornamelijk projectteamlid en daar wordt ook zo naar gehandeld binnen hun moederdepartement.

De verantwoordingsstructuur is hierdoor ondoorzichtig waarbij waarschijnlijk ieder groepslid de verantwoording op zijn eigen manier ervaart. Een eerste gesprek met de projectleider lijkt die richting op te wijzen. Hij omschrijft de samenwerking soms als lastig doordat de groepsleden ieder met hun eigen bril en met hun eigen opdracht naar het beleidsprobleem kijken.

Met het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) en het Steunpunt Tunnelveiligheid bestaat zoals gezegd geen formele (verantwoording)relatie.

⁶³ Zie ook bij de beschrijving van de groepsprocessen de 'intragroup'- beschrijving.

Samenvattend is de projectstructuur groot met veel groepen en deelgroepen, ieder met een eigen rol en taak. Er lopen meerdere communicatie- en verantwoordingslijnen tussen de verschillende projectonderdelen, wat de verantwoordingsstructuur ondoorzichtig maakt. Zo rapporteren het projectteam en het beleidsteam gezamenlijk aan het Directeurenoverleg Tunnelveiligheid, maar ook apart van elkaar. Bovendien rapporteert het Beleidsteam niet altijd als een groep, maar ook individueel aan het Directeurenoverleg.

Conditie (extra)*. Eenduidige verantwoordingsstructuur: **niet aanwezig**

Conditie 1. Cultuur van de organisatie

Tunnelveiligheid is in eerste instantie organisatorisch belegd bij het (project)ministerie Verkeer en Waterstaat. Zoals ook bij de casus Vuurwerk is beschreven, wordt de heersende cultuur van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het algemeen omschreven als technisch-inhoudelijk.⁶⁴ Een cultuur waarbij beleidsproblemen minder vanuit een politiek-bestuurlijke context worden aangepakt, maar meer bekeken wordt vanuit een praktische toepasbaarheid.

Wanneer de projectleden wordt gevraagd de cultuur van VenW te omschrijven, wordt met name de aandacht gelegd op de grote diversiteit binnen het ministerie. Termen als “*veel eilanden*”, “*divers*”, “*veel deelgroepen*” en “*veel culturen*” worden gebruikt om de cultuur bij VenW te omschrijven. Daarnaast wordt het ministerie ook als een ministerie met ambitie en resultaatgerichtheid omschreven. De resultaatgerichtheid wordt eveneens genoemd bij de beschrijving van de cultuur van de projectgroep, maar meer nog wordt sociale binding genoemd: “*gezellig*”, “*groepsgevoel*”, “*collegiaal*”, “*samen de klus klaren*”.

Zoals hiervoor al is beschreven is de organisatorische binding van het project met de Verkeer en Waterstaat organisatie gering. Ook bij de omschrijving van de cultuur geven de groepsleden aan bij het project een eenheid te voelen, tegenover een grote diversiteit binnen het gehele Verkeer en Waterstaat. Er lijkt bij de groepsleden sprake te zijn van de door Janis genoemde ‘isolatie van de groep’ en dientengevolge een gevoel van cohesie.

Conditie 1. Cultuur van de groep en organisatie verschilt: **aanwezig**

⁶⁴ Enerzijds karakteriseren mensen buiten VenW het ministerie als inhoudelijk. In de leeswijzer en toelichting op de begroting 2006 wordt hierover geschreven dat de buitenwereld VenW “*vooral associeert met brede inhoudelijke thema’s(...)*”(Financiën 2006, Hoofdstuk XII, leeswijzer en toelichting). Anderzijds kwalificeert het ministerie zichzelf ook als technisch inhoudelijk. In het actieprogramma behorend bij de veranderopgave VenW noemt het ministerie zichzelf “*een technisch vakministerie*” (VenW 2004a, p.12)

Conditie 2. Communicatie groep en organisatie

Het project Tunnelveiligheid staat relatief los van de reguliere Verkeer en Waterstaat organisatie. Zoals bij de organisatorische context al is beschreven, is het contact met de afdeling Lading en Risicobeleid waarmee zij formeel is verbonden minimaal. Er is sporadisch contact met medewerkers van andere afdelingen binnen het DG over specifieke onderwerpen, maar de meeste verwantschap wordt nog gevoeld met het DG Personenvervoer, dat fysiek gescheiden is van DGG. In een gedeelte van de jaren 2002 en 2003 voorafgaand aan de beschreven periode voor dit onderzoek namen twee medewerkers van het DG personenvervoer deel aan het projectteam. Binnen de projectstructuur is er contact met andere ministeries door middel van de vertegenwoordigers in het Beleidsteam en werkgroepen.

Het project maakt gebruik van een nieuwsbrief waarmee zij de organisatie en betrokken partijen op de hoogte houdt van de stand van zaken. Aanvankelijk waren er twee varianten; een nieuwsbrief voor de doelgroep en een nieuwsbrief voor de overheid.

In december 2001 verschijnt de eerste nieuwsbrief. Aanvankelijk werd de nieuwsbrief maandelijks uitgebracht. In 2005 is het teruggebracht tot vijf keer per jaar. In de nieuwsbrieven wordt gerapporteerd over de voortgang van het project en worden artikelen gepubliceerd over projecten en trajecten die relevant zijn voor en te maken hebben met tunnelveiligheid. Ook zijn er bijvoorbeeld de twintig meest gestelde vragen over het project te vinden zoals die ook naar de Tweede Kamer zijn gestuurd eind 2005 (PTV 2005d).

Naast de papieren versies worden de nieuwsbrieven ook gepubliceerd op een speciale internetpagina: www.tunnelveiligheid.nl. Op deze internetpagina zijn ondermeer links naar andere organisaties te vinden die zich met tunnel(veiligheid) bezig houden. Daarnaast kunnen er diverse (MAVIT) onderzoeksrapporten en tussenrapportages gevonden worden. Bestudering van de nieuwsbrieven laat een ruime blik 'naar buiten' zien. Veel projecten rondom tunnel(veiligheid) passeren de revue.

Andere manieren waarop wordt gecommuniceerd met (externe) betrokkenen is door middel van congressen, startbijeenkomsten en bestuurlijke overleggen die door het project worden georganiseerd (PTV 2001a en PTV 2004d). Ook nemen projectteamleden deel aan externe workshops en bijeenkomsten. Hier is de blik voornamelijk op de externe partijen buiten VenW en de ministeries van BZK en VROM gericht.

Door het geringe contact van het project met de organisatie onderdelen binnen het eigen ministerie en de meer naar buiten gerichte blik in nieuwsbrieven en congressen, lijkt er sprake te zijn van een zekere mate van isolatie van de groep.

Conditie 2. Communicatie groep en organisatie beperkt: **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 3. Conflicten tussen groepen

Het project ondervond spanning met een aantal partijen buiten VenW zoals de brandweer, provincies en gemeenten en de betrokken departementen BZK en in mindere mate VROM. Met provincies en gemeenten was er spanning merkbaar over het ambitieniveau. Met BZK was als beleidsdepartement voor provincies en gemeenten in die hoedanigheid dan ook spanning merkbaar. Met de brandweer was er verschil van mening over de kosten en de inhoud van het beleid. Eén van de groepsleden tekent daarbij aan dat de spanning het groepsgevoel heeft versterkt.

Daarnaast voelen de projectleden spanning met andere VenW organisatieonderdelen zoals de Rijkswaterstaat en het directoraat-generaal Personenvervoer. De spanning met Rijkswaterstaat is verklaarbaar uit het feit dat ook bij dit organisatieonderdeel veel (uitvoerings)kennis aanwezig is over de bouw en gebruik van tunnels. Het Steunpunt Tunnelveiligheid is bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat ondergebracht.

Met DGP is er meer in het algemeen spanning over de voortgang en medewerking aan het project. Twee medewerkers van DGP hebben geparticipeerd in het projectteam voorafgaand aan deze onderzoeksperiode. De samenwerking in het team verliep op dat moment niet soepel. Door de daarop volgende organisatorische en fysieke scheiding van DG Personenvervoer en het Project Tunnelveiligheid bij het DG Goederenvervoer is het lastig goed coöperatief contact te houden. De groepsleden geven in de enquêtes aan dat binnen de groep over de spanning werd gesproken.

Conditie 3. Spanning tussen groep en derden: aanwezig
--

5.3.2 Intragroup setting

Conditie 4. Homogeniteit

Zoals bij de historie van het project al is aangegeven is het project een aantal malen van samenstelling veranderd. In de beginfase bestond het projectteam vooral uit ingehuurde consultants. Vanaf maart 2002 namen twee medewerkers van het DG Personenvervoer deel aan het project. In de fase waarop deze casusbeschrijving zich richt (tussen november 2003 en juli 2005), hebben de DGP'ers de projectgroep verlaten en is de groep samengesteld uit medewerkers van VenW, BZK en externe consultants.⁶⁵ Deze samenstelling van de groep waar medewerkers met een verschillende organisatieachtergrond deelnemen aan de groep, zorgt voor heterogeniteit.

Een ander heterogeen kenmerk is dat de groep is opgebouwd uit medewerkers van verschillende sekse en leeftijd. De gemiddelde leeftijd is 38, met een spreiding van 28 tot 49 jaar. Het opleidingsniveau varieert van MBO tot en met universiteit en laat een grote variatie in studieonderwerpen zien: één

⁶⁵ In april 2005 wordt een nieuwe projectsecretaris aangetrokken. Voor de vraaggesprekken en enquêtes is gebruik gemaakt van de informatie van de 'oude' projectsecretaris tot april 2005.

groepslid heeft het conservatorium genoten, maar ook technische natuurkunde en arbeids- en organisatiepsychologie worden genoemd.

Met uitzondering van de projectleider en een consultant die in een eerdere fase van het project al had meegedaan, kenden de groepsleden elkaar nog niet voor aanvang van het project en hebben ze een redelijke variëteit in het aantal jaren dat ze bij dezelfde organisatie werken. Bovendien werkt niet iedereen fulltime aan het project, maar vervullen zij ook andere werkzaamheden, wat de heterogeniteit verder versterkt.

Conditie 4. Homogeniteit van de groep: **niet aanwezig**

Conditie 5. Machtsstructuren

De projectleider heeft een belangrijke rol binnen het project. De projectleider treedt zowel op in het projectteam (projectleider) als in het Beleidsteam (voorzitter) en in het Directeurenoverleg Tunnelveiligheid (secretaris). De uitkomsten van het beleidsteam worden door de projectleider naar de groepsleden van het projectteam teruggekoppeld. Voor het Directeurenoverleg is de projectleider de informatieschakel naar zowel projectteam en beleidsteam.

Als leider van het projectteam, voorzitter van het beleidsteam en secretaris in het directeurenoverleg is de projectleider een belangrijke speler voor wat betreft de agendasetting. Bij afwezigheid van de projectleider neemt de plaatsvervangende projectleider de rol van bijvoorbeeld voorzitter van het Beleidsteam over. De projectleider en de plaatsvervangende projectleider hadden ook een belangrijke rol bij de samenstelling van de groep en in de enquêtes wordt tweemaal aangegeven dat zij een belangrijke rol speelden in discussies. Vijf van de zeven groepsleden geven echter aan dat iedereen, of afhankelijk van het onderwerp “*een aantal groepsleden*” mee discussieerden.

De leider en diens plaatsvervanger zijn belangrijke spelers binnen de groep, wat niet onlogisch is gezien de formele rol van beiden, maar beiden lijken ook ruimte te laten voor andere meningen in de groepsdiscussies. Drie van de zeven groepsleden geven aan dat de projectleider of diens plaatsvervanger bij discussies de finale beslissing nam.

Alle groepsleden noemen in de enquête de projectleider en diens plaatsvervanger de personen met de meeste invloed. De invloed van de informele leider lijkt niet groter dan die van de formele leider. Eén van de projectgroepsleden afkomstig van BZK wordt overigens door drie groepsleden als de persoon naast de projectleider en diens plaatsvervanger met de meeste invloed genoemd.

Doordat de formele leider deelnam aan inhoudelijke discussies, door de groepsleden als een persoon met veel invloed wordt gezien en bij discussies soms de finale beslissing nam, lijkt de rol van de formele leider belangrijker dan bijvoorbeeld in het Vuurwerkteam. Uit de vraaggesprekken blijkt dat de groepsleden het belangrijk vonden om bij finale beslissingen door de formele of informele leider, de mening van de betreffende leider te volgen. Met de voorafgaande teamsamenstelling in het

achterhoofd was de wens tot ‘snelheid’ en ‘besluitvaardigheid’ groot. De groepsleden lijken hiermee bewust te anticipeerden op de mening van de formele leider, waardoor er sprake lijkt te zijn van groepsdruk in de casus.

Conditie 5a. Aanwezigheid informele leider: *waarschijnlijk aanwezig (groepsdruk)*
Conditie 5b. Volgen van mening (informele) leider: *waarschijnlijk aanwezig (groepsdruk)*

Conditie 6. Experts binnen de groep

De vakinhoudelijke tunnelveiligheidsexperts bevinden zich niet zozeer binnen het projectteam als wel in het beleidsteam (het oude MAVIT), en de werkgroepen. Binnen de projectstructuur is daarnaast gekozen voor een externe expertgroep die een onafhankelijk (expert) oordeel geeft over het beleidsvoornemen van het Project Tunnelveiligheid. De expertgroep bestaat onder andere uit consultants die ten tijde van het project MAVIT een aantal onderzoeken hebben verricht.

Binnen het projectteam is er sprake van een taakverdeling waarbij projectteamleden een ‘eigen’ werkgroep onder hun hoede hebben. Uit de enquête blijkt bovendien dat het de meeste projectgroepleden hun mening wel eens voor zich hebben gehouden of bijgesteld wanneer zij een ander teamlid meer deskundig op een bepaald onderwerp achtten. Het feit dat er verschillen bestonden tussen de groepsleden in de tijdsduur waarmee zij zich met het onderwerp bezig hielden, kan dit gevoel hebben versterkt. De projectleider is bijvoorbeeld vanaf het eerste uur van MAVIT bij het project betrokken en heeft hiermee de grootste historische kennis. Ook is er een consultant die bij de start van MAVIT is betrokken geweest, daarna er een tijdje tussenuit is geweest en bij het vertrek van de twee DGP’ers opnieuw in de projectgroep meedraait.

Een bijzondere vermelding verdient ten slotte een expert die formeel geen deel uitmaakt van het projectteam, maar hier wel zeer nauw mee verbonden is.⁶⁶ Zoals de persoon zelf zegt: “*Ik zat er niet officieel in, maar ik deed wel mee*”.⁶⁷ Uit de gesprekken blijkt dat de medeprojectgroepleden hem als onderdeel van het projectteam beschouwen. Deze expert op het gebied van risicoanalyse is vanaf 2001 betrokken bij het project en is in de voor dit onderzoek relevante periode betrokken in één van de werkgroepen onder het project én de onafhankelijke expertgroep.

De projectteamleden hebben een gezamenlijke werkkamer waar ook deze persoon zijn werkplek heeft, en hij participeert in brainstormen en andere informele overleggen van het projectteam. Bij de officiële projectteamvergaderingen is hij over het algemeen niet aanwezig, maar via verslagen en bilaterale contacten is hij goed op de hoogte.

⁶⁶ De betrokkenheid bij het projectteam is zo nauw dat voor dit onderzoek deze persoon is beschouwd als projectteamlid en daarmee ook heeft geparticipeerd in het vraaggesprek en de enquête.

⁶⁷ Citaat uit een van de vraaggesprekken met de groepsleden van het Projectteam Tunnelveiligheid, augustus 2004

Samenvattend is binnen het projectteam was één echt inhoudelijk expert actief. Deze persoon maakte weliswaar officieel geen deel uit van het projectteam, maar werd door zijn mede projectgroepsleden wel als lid van het projectteam beschouwd. Daarnaast nam een consultant deel die eerder had bijgedragen aan het eerste tunnelteam en vanwege zijn kennis en ervaring opnieuw werd aangetrokken. Ook hielden de meeste groepsleden wel eens hun mening voor zich of stelden die bij wanneer anderen als meer deskundig werden beschouwd. Een signaal voor aanwezige ‘experts’.

Conditie 6. Formele of informele experts binnen de groep: **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 7. Unanimiteitsregel

Er werd op een vast moment in de week vergadert (op dinsdag). Wanneer voorstellen werden ingebracht gebeurde dat schriftelijk of mondeling. Er vond vrijwel altijd een uitgebreide discussie plaats over de ideeën en voorstellen. Er waren geen formele besluitvormingsregels. Informeel werd gestreefd naar consensus en wanneer geen consensus bereikt kon worden nam de projectleider de finale beslissing. Drie van de zeven groepsleden geven aan dat de projectleider of diens plaatsvervanger bij discussies de finale beslissing nam.

Conditie 7. Besluitvormingsregels (unanimiteitsregel): **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 8. Stadium van de groep

Het project Tunnelveiligheid in de onderzoeksfase november 2003 – juli 2004 is niet nieuw. Zoals bij de beschrijving van de historie van het project al bleek, is het project gestart als MAVIT. In 2001 is het overgegaan in een project Tunnelveiligheid waarna nog de nodige verschuivingen hebben plaatsgevonden.

Gedeeltelijk zijn de projectleden die in november 2003 aan het project werken nieuw met het project, maar de projectleider, de plaatsvervangende projectleider, de expert en een consultant zijn al langer bij het thema Tunnelveiligheid en de voorganger(s) van het projectteam voorafgaand aan november 2003 betrokken.

Conditie 8. Stadium van de groep (groep bestaat kort): **niet aanwezig**

5.3.3 Leiderschap

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl

De projectleider nam deel aan de discussies van het projectteam en bracht daarin naast de andere groepsleden ook een eigen visie naar voren. Zijn mening telde en bij patstellingen nam hij de finale beslissing. Door de groepsleden wordt aangegeven dat de projectleider veel inhoudelijke kennis inbracht en de plaatsvervanger zich met name richtte op het proces. Drie van de zeven groepsleden geven aan dat de projectleider of diens plaatsvervanger bij discussies de finale beslissing nam.

Uit de enquête komt naar voren dat iedereen onderwerpen ter discussie kon opvoeren, en afhankelijk van het onderwerp brachten de verschillende groepsleden dan ook discussies naar voren. Drie van de zeven groepsleden geven daarbij aan dat de meeste discussies werden opgebracht door de projectleider en diens plaatsvervanger. Wanneer het om relatief kleine zaken ging, vond er soms bilaterale afstemming plaats met de projectleider.

Zowel de projectleider als diens plaatsvervanger (de informele leider) hanteren een directe leiderschapsstijl, waarbij met name de formele projectleider veel inhoudelijke kennis in de discussies inbracht en de informele leider zich met name richtte op het proces.

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl: aanwezig
--

Conditie (extra). Open of gesloten leiderschapsstijl*

Het totale project Tunnelveiligheid dat begon bij MAVIT en met het verschijnen van deel B de afronding begon te naderen, omvat een behoorlijk grote tijdsspanne. Met name in de beginfase (MAVIT) zijn veel onderzoeksrapporten verschenen, voordat concrete beleidsvoorstellen op tafel kwamen. In november 2003 wordt de Beleidsnota deel A aan de Kamer aangeboden; in juli 2005 verschijnt deel B.

Eén van de groepsleden vertelt in de vraaggesprekken dat het team als geheel soms niet “*rood*” genoeg was, dat wil zeggen niet snel en krachtig (besluitvaardig) genoeg.⁶⁸ Een ander groepslid merkt erover op dat het team in verhouding tot de voorgaande teamsamenstellingen “*snel en besluitvaardig was, maar dat het best nog iets sneller kon*”. Verder wordt aangegeven dat deadlines verschoven konden worden wanneer de zorgvuldigheid hierom vroeg. Dit lijkt te duiden op een open leiderschapsstijl waarbij de leider zoveel mogelijk informatie wil vergaren alvorens hij een beslissing neemt. Tijd en snelheid wordt dan minder belangrijk gevonden.

⁶⁸ Binnen de Directie Transportveiligheid hebben vrijwel alle medewerkers meegedaan aan de Management Drives. Een managementstool gebaseerd op een theorie van Graves waarmee denkpatronen en drijfveren van medewerkers en leidinggevenden worden aangegeven in kleuren. Zo staat oranje voor doelgerichtheid, groen voor een behoefte aan een sociale werkomgeving en rood voor snelheid en kracht (besluitvaardig) (Management Drives 2006).

Conditie (extra) *. Open of gesloten leiderschapstijl: **open**

5.3.4 Type en niveau van cohesie

Bij de beschrijving van de cohesie is het van belang te realiseren dat gedurende de looptijd van het project een aantal personele wisselingen in groepssamenstelling heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld in de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode blijkt er uit de vraaggesprekken dat er geen sprake was van cohesie. De beleidsmedewerkers en projectleider verschilden met enige regelmaat van mening, hoewel niet altijd bij iedere beleidsmedewerker even diepgaand en frequent. Een sociale cohesie ontbrak. Een wil om als groep bij elkaar te blijven om ‘de klus te klaren’ was er wel. De groep zoals die is samengesteld in de onderzoeksperiode heeft meer cohesie, zoals hierna verder wordt toegelicht.

Sociale cohesie

Op één groepslid na noemen alle teamleden “het goed op kunnen schieten met collega’s” als reden waarom zij het prettig vonden deel te nemen aan de groep. De meeste groepsleden geven daarnaast nog andere motivaties aan. Voor één groepslid is het goed opschieten van collega’s de enige genoemde motivatie. Uit de vraaggesprekken blijkt evenwel dat dat niet automatisch betekent dat er een hele hechte vriendschappelijke band tussen de groepsleden was. Eén van de groepsleden formuleert het als volgt:

“Goede sfeer. (...) Geen close vrienden, maar goede zakelijke omgeving.”⁶⁹

Een ander groepslid licht toe dat het samenwerken, het samen pieken en dalen beleven en het gebruikmaken van elkaars sterke eigenschappen het werken in een groep leuk maakte.

Bij het beschrijven van de sfeer worden termen als *warm, bevlogen, vertrouwend, gezellig, sociaal* genoemd naast termen als *hard werken, winning team dat problemen niet uit de weg gaat, zeer resultaatgericht*.

Hoewel de sfeerbeschrijving van de groep niet echt duidt op een hechte vriendschap, kan het gebruik van de termen als *warm, bevlogen, vertrouwend, gezellig* en *sociaal* gezien worden als een aanwijzing voor sociale cohesie. Ook ‘het goed op kunnen schieten met collega’s’ als belangrijkste reden voor vrijwel alle teamleden duidt op sociale cohesie.

Conditie 10. Sociale cohesie: **aanwezig**

⁶⁹ Citaat uit één van de vraaggesprekken met de groepsleden, augustus 2004

Conditie 11. Instrumentele cohesie

Net geen meerderheid, maar drie van de zeven groepsleden noemt expliciet de kansen op ontplooiing als een van de redenen waarom ze het prettig vonden deel uit te maken van het team. Overigens altijd in combinatie met de sociale cohesie.

Conditie 11. Instrumentele cohesie: **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 12. Taakcohesie

Slechts één groepslid geeft aan dat alleen met deze groep aan het probleem gewerkt kan worden en noemt dit in combinatie met de instrumentele en sociale cohesie. Deze persoon had ook een persoonlijke ambitie om een andere manier van denken over veiligheid in het (tunnel) veiligheidsveld te combineren met de bestaande ideeën hierover, maar zag dit laatste niet goed lukken. De persoon noemt de botsing van ideeën “*een stammenstrijd*”.⁷⁰ Taakcohesie lijkt hiermee niet aanwezig.

Conditie 12. Taakcohesie: **waarschijnlijk niet aanwezig**

5.3.5 Type en niveau van spanning en conflict

Zoals bij de paragraaf over homo- en heterogeniteit is besproken, zijn de deelnemers van de projectgroep Tunnelveiligheid tamelijk heterogeen wat betreft achtergrond en persoonlijkheid. Binnen de groep hebben zich echter geen grote spanningen voorgedaan. Eén van de groepsleden zegt tijdens de vraaggesprekken over de groepssamenstelling:

*“Er hangt een leuke sfeer. Ondanks dat we allemaal heel verschillende mensen zijn, heeft iedereen tijd voor elkaar.”*⁷¹

Een ander:

“De sfeer in het team was leuk, opbouwend, constructief en met humor. Zoals een team hoort te zijn.”

⁷⁰ Citaat uit één van de enquêtes, september 2005

⁷¹ Citaat uit een van de vraaggesprekken met de groepsleden van het Projectteam Tunnelveiligheid, augustus 2004

Ondanks het feit dat de groepsleden elkaar als ‘verschillend’ ervoeren, was de sfeer in de groep goed en hebben zich binnen de groep geen grote spanningen voorgedaan.

14. Niemand ervaart spanning en conflict binnen de groep: aanwezig

Samenvattend:

1)	cultuur groep en organisatie verschilt	aanwezig
2)	communicatie groep en organisatie beperkt	waarschijnlijk aanwezig
3)	spanning tussen groep en derden	aanwezig
4)	homogeniteit van de groep	niet aanwezig
5a)	aanwezigheid informele leider	<i>waarschijnlijk aanwezig (groepsdruk)</i>
5b)	volgen van mening (informele) leider	<i>waarschijnlijk aanwezig (groepsdruk)</i>
6)	formele of informele experts in de groep	waarschijnlijk aanwezig
7)	besluitvormingsregel (unanimiteitsregel)	waarschijnlijk aanwezig
8)	stadium van de groep (groep bestaat kort)	niet aanwezig
9)	directe leiderschapstijl	aanwezig
10)	sociale cohesie	aanwezig
11)	instrumentele cohesie	waarschijnlijk aanwezig
12)	taakcohesie	waarschijnlijk niet aanwezig
13)	niemand ervaart spanning of conflict binnen de groep	aanwezig

*	<i>eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	<i>niet aanwezig</i>
*	<i>open of gesloten leiderschapstijl</i>	<i>open</i>

Slotconclusie

Het eerste dat opvalt bij deze casus, is dat de aan- of afwezigheid van de condities voor groepsdunk niet heel eenduidig zijn vast te stellen. Maar liefst zeven keer wordt aangegeven dat de conditie ‘waarschijnlijk’ aanwezig of afwezig is. Het geheel overziend lijkt het er in eerste instantie op dat ook bij het project Tunnelveiligheid groepsdunk kan hebben plaatsgevonden. Een groot aantal belangrijke condities voor groepsdunk zijn aanwezig zoals ‘cohesie’ en ‘spanning met derden’. Twee condities zijn niet aanwezig. Dat is allereerst de conditie dat de groep nog maar kort bestaat. Belangrijker is echter de tweede ontbrekende conditie ‘homogeniteit’. In de theorie van Janis zoals die in het eerste hoofdstuk besproken is, is homogeniteit samen met cohesie één van de meest belangrijke antecedente condities voor groepsdunk. Uitgerekend de conditie ‘homogeniteit’ is echter niet bij het project Tunnelveiligheid aanwezig.

Uit de casusbeschrijving van Tunnelveiligheid blijkt dat het gebrek aan homogeniteit niet heeft geleid tot een gebrek aan sociale cohesie. De groep ervaart een verschil tussen de eigen groepscultuur en die

van de organisatie waarmee ze formeel verbonden is. Binnen de groep doet zich nauwelijks spanning voor, maar spanning met derden buiten de groep is er des te meer. Hoewel uit de casusbeschrijving van Tunnelveiligheid blijkt dat het gebrek aan homogeniteit niet heeft geleid tot een gebrek aan sociale cohesie, lijkt er binnen de case desondanks geen sprake te zijn van groepsdunk. Ten slotte heeft de aanwezigheid van de formele leider bij de groepsdiscussies mogelijk geleid tot een vorm van groepsdruk.

5.4 De kwaliteit van de beleidsontwikkeling van Tunnelveiligheid

5.4.1 Het Tunnelveiligheidsarchief

Uit bestudering van het archief blijkt dat deze met name gevuld is met officiële correspondentie zoals brieven en nota's van en naar de minister, het uitvragen van onderzoek en de ontvangen onderzoeksrapporten. Stukken die zijn gebruikt binnen het Projectteam om als kader te dienen of aan de hand waarvan beleidskeuzes zijn gemaakt, zijn niet in het officiële archief opgenomen. Een aantal producten zoals de plannen van aanpak bleken beschikbaar op de projectkamer Tunnelveiligheid. Voor de overige stappen is met behulp van de beschikbare informatie uit het archief geprobeerd zo goed mogelijk een inschatting te maken in hoeverre de verschillende tussenproducten een indicatie zijn voor het goed doorlopen van de verschillende processtappen.

Plan van aanpak

Voor het project Tunnelveiligheid is jaarlijks een nieuw plan van aanpak beschikbaar. Voor deze casusbeschrijving is met name het plan van aanpak december 2003 - december 2004 van belang (PTV 2004g). In dit plan van aanpak is de beschrijving van de achtergrond van de opdracht summier gebeven, aangezien dit in eerdere plannen van aanpak al de nodige aandacht had gekregen evenals in de brieven hierover naar de Tweede Kamer. In het document wordt uitgebreid stilgestaan bij de betrokken partijen bij het tunnelbeleid en de manier waarop zij in de structuur van het tunnelproject zijn opgenomen. Er worden negen groepen van betrokken partijen gedefinieerd, uiteenlopend van tunneleigenaars, lokaal bestuur en pers. Ook worden de rollen van de projectonderdelen beschreven zoals beleidsteam, directeurenoverleg en werkgroepen.

In 2003 is een deel van het werk van het project Tunnelveiligheid al achter de rug. De beleidsnota deel A is aangeboden aan de Tweede Kamer en in het plan van aanpak worden daarom de volgende drie samenhangende deelopdrachten geformuleerd:

1. implementatie van de Beleidsnota deel A (de proceseisen)
2. realisatie van de Beleidsnota deel B (de veiligheidseisen)
3. realisatie van de regelgeving voor de Beleidsnota deel A, deel B en de EU richtlijnen

'Communicatie' wordt als een (vierde) aparte deelopdracht omschreven waarbij onder meer een aantal communicatiemiddelen wordt geïnventariseerd.

Voor de derde deelopdracht (realisatie regelgeving) is een apart plan van aanpak opgesteld. Dit 'plan van aanpak opstellen regels tunnelveiligheid' (PTV 2003e) is opgesteld door de werkgroep regelgeving van het project Tunnelveiligheid. De Directeur-Generaal Goederenvervoer hecht er belang aan dat het regelgevingstraject door de Hoofddirectie Juridische Zaken wordt gecoördineerd, wat er onder meer toe heeft bijgedragen dat de werkgroep onder leiding van een jurist van de Hoofddirectie dit aparte plan van aanpak heeft opgesteld (PTV 2003b). In het plan van aanpak wordt stilgestaan bij de achtergrond van het project Tunnelveiligheid en de ontwikkeling van de richtlijnen in de EU. In het plan wordt ingegaan op de samenstelling van de werkgroep en de inpassing in het project Tunnelveiligheid. Ook worden een aantal (deel)producten geformuleerd die horen bij een wetgevingstraject zoals implementatieplan, wetsvoorstel en het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State, met een bijbehorende tijdsplanning.

Aangezien de regelgeving een apart plan van aanpak heeft, wordt in het plan van aanpak voor het project Tunnelveiligheid niet verder ingegaan op producten en tijdspad voor deze deelopdracht. Dit gebeurt wel voor de eerste twee deelopdrachten.

Een voorbeeld van een product van de eerste deelopdracht (implementatie Beleidsnota deel A) is het opstellen van een 'format' van het voorgestelde veiligheidsdossier evenals het opstellen van een uitgewerkte inhoudsopgave en het maken van een voorbeeld van een dergelijk dossier. Partijen buiten de projectgroep zoals de gemeenten en Rijkswaterstaat werken dit uit waarbij het Projectteam Tunnelveiligheid als coördinator optreedt.

In de tweede deelopdracht (de realisatie van een Beleidsnota deel B) ligt het voortouw veel meer bij het Projectteam zelf. Om het draagvlak en de kennis en kunde van de omgeving te borgen staan voor deze deelopdracht onder andere een aantal workshops gepland.

Probleemstellende notitie

Het lijkt voor de te onderzoeken fase van de casus (november 2003 tot juli 2005) niet logisch te veronderstellen dat op dat moment een probleemstellende notitie aanwezig is. Beleidsnota deel A is inmiddels opgeleverd en de projectgroep is bezig met de implementatie hiervan, het ontwikkelen van een deel B en het wetgevingstraject. Op basis van een uitgebreide probleemanalyse in het plan van aanpak 2002 is een belangrijke hoofdroute voor het beleid inmiddels bepaald. Het ontwikkelen van een Beleidsnota deel B met veiligheidseisen komt voort uit Beleidsnota deel A. Eén van de oplossingsrichtingen die in deel A genoemd wordt, is bijvoorbeeld een landelijke set veiligheidseisen gevat in regelgeving (PTV 2003a).

In de periode voorafgaand aan de onderzoeksfase is er wel degelijk sprake geweest van een analyse van het beleidsprobleem. Om het probleem te verkennen en tot mogelijke oplossingen te komen zijn ten tijde van MAVIT namelijk een groot aantal onderzoeken uitgevoerd. De belangrijkste resultaten daarvan zijn samengevat in de Brochure *Diep gaan voor Tunnelveiligheid* (MAVIT en PTV 2002).

Hoofdlijnennotitie

Het document dat nog het meest op een hoofdlijnennotitie lijkt, is de brochure *Diep gaan voor Tunnelveiligheid* (MAVIT en PTV 2002). Zoals bij de casusbeschrijving al naar voren kwam, worden in de brochure op basis van de onder MAVIT verrichtte onderzoeken een aantal aanbevolen acties en essentiële onderdelen van het te ontwikkelen veiligheidsconcept beschreven. Het gaat bijvoorbeeld om transparante verantwoordelijkheden als essentieel element van het veiligheidsconcept, de stelling dat een heldere procesgang met deelname van alle partijen noodzakelijk is voor de ontwikkeling van het concept en dat een systematische benadering via de veiligheidsketen⁷² wordt aanbevolen.

De brochure sluit af met de stelling dat uitbreiding van de formele regelgeving nodig is, maar dat dit pas toereikend kan zijn wanneer de direct betrokken partijen zich gezamenlijk de eigenaar van het vraagstuk veiligheid beschouwen en daar van het begin af aan naar handelen.

De brochure vormt de brug tussen het oude MAVIT en het nieuwe projectteam Tunnelveiligheid. Aan de hand van de brochure gaat het projectteam aan de slag. Er wordt in de brochure een grove schets gegeven van de richting waarin het beleid voor tunnelveiligheid zich zal gaan bewegen, maar de beschrijving van de doelen en de verdere plan van uitwerking is summier. In de paragraaf ‘verder op weg’ (MAVIT en PTV 2002, p.29) staat bijvoorbeeld niet veel meer dan dat de overheid aan de slag gaat met de uitbreiding van de formele regelgeving en de betrokken partijen worden opgeroepen om elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden.

Synopsis

Eén van de deelproducten uit de tweede deelopdracht (realisatie van Beleidsnota deel B, de veiligheidseisen) is de toedeling van de concept veiligheidseisen aan de verschillende regelgevingssystemen. Het gaat ondermeer om de vraag voor welke concept veiligheidseisen nieuwe regelgeving nodig is en welke kunnen worden ondergebracht in bestaande wet- en regelgeving. De globale inhoud van de te ontwikkelen regelgeving voor tunnelveiligheid wordt hiermee bepaald. Een synopsis voor de Beleidsnota deel B in zijn geheel is niet aangetroffen.

Eventueel: samenhangend kader

Voor het project Tunnelveiligheid wordt ongeveer jaarlijks een nieuw plan van aanpak opgesteld. In de plannen wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke probleemstelling en planning van deelprojecten. In de opeenvolgende plannen van aanpak worden de stappen naar de toekomst aan de hand van nieuwe ontwikkelingen aangepast. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is de verschuiving van de politieke wens tot (veel) regelgeving in het begin van het project naar een kabinet

⁷² De veiligheidsketen bestaat in deze definitie uit vijf ‘schakels’: 1. Pro-actie, 2. Preventie, 3. Preparatie, 4. Repressie en 5. Nazorg

dat het terugdringen van administratieve lasten hoog in het vaandel heeft en de nieuwe regelgeving zo beperkt mogelijk wil houden. De opeenvolgende plannen van aanpak kunnen als een vorm van tussentijdse samenhangende kaders worden beschouwd.

Ontwerpnootitie

Zoals al bij de casusbeschrijving in het tweede hoofdstuk naar voren kwam sluit de Beleidsnota Deel A aan bij en is een uitwerking van de MAVIT/Projectgroep Tunnelveiligheid Brochure 'Diep gaan voor veiligheid' (TK 2003-2004, 29 296, nr. 2). In deel A wordt allereerst opnieuw het probleem geschetst, de kaders waarbinnen de oplossingen gevonden zijn en de samenhang met andere beleidsvelden. Daarnaast worden vier probleemvelden gedefinieerd waarvoor oplossingen wordt aangedragen ((1) het borgen van de veiligheid in het besluitvormingsproces, (2) het vastleggen van veiligheidseisen voor tunnels en overkappingen, (3) het behoud van het veiligheidsniveau in de gebruiksfase en (4) het bevorderen van veilig gedrag van tunnelgebruikers). Per probleemveld wordt een beschrijving gegeven van de beleidsdoelstelling en worden oplossingen geschetst. Het gaat om instrumenten zoals het opstellen van een veiligheidsdossier en een landelijke set veiligheidseisen. In de laatste twee hoofdstukken van de nota wordt ingegaan op de vervolgstappen zoals de juridische verankering en flankerend financieel beleid voor de implementatie. Hiermee is de beleidsnota deel A enerzijds een eindproduct met oplossingen die geïmplementeerd kunnen worden. Anderzijds is deel A een tussenproduct voor de ontwikkeling van de beleidsnota deel B en lijkt het qua opzet en inhoud veel op een ontwerpnootitie.

Ex-ante evaluatie

Om inzicht te krijgen in de kosten die gemoeid zijn bij het voldoen aan de gestelde eisen van tunnelveiligheid is een onderzoek gestart naar de kostenimplicaties van het beleid. Aan Rijkswaterstaat, Prorail en een aantal grote gemeenten zoals Rotterdam, Amsterdam en Den Haag is gevraagd de kosten van een voorlopige set veiligheidseisen in beeld te brengen zodat aan de hand van de kostenverschillen en andere argumentatie een beslissing genomen kan worden over een definitieve set maatregelen (PTV 2004b, PTV 2004a, Gemeente Den Haag 2004). Andere manieren waarop het projectteam zich bezighoudt met inschatten van het beleid is door middel van draagvlakanalyses (PTV 2004c) en het houden van een consultatie over het beleidsvoornemen (PTV 2005b).

Politieke aanvaardbaarheidsanalyse

De politieke aanvaardbaarheid heeft de voortdurende aandacht van het projectteam. De minister wordt een aantal keren geïnterviewd in het kader van de nieuwsbrieven Tunnelveiligheid en belangrijke uitspraken van de bewindspersoon of voortgang in kamerbehandelingen worden in artikelen van de nieuwsbrief weergegeven (PTV 2001b). Ook in de plannen van aanpak is standaard een stuk tekst opgenomen over de politieke omstandigheden. Een voorbeeld is de notie over de verandering van de

politieke context: een hoge urgentie voor tunnelveiligheidsbeleid in 2001 vanwege de rampen in de Alpentunnels en een hoge urgentie in 2002 door de komst van de Europese richtlijn voor wegtunnels. In 2003 vindt een omslag plaats en is de politiek terughoudend met het aangaan van nieuwe financiële verplichtingen die met het tunnelveiligheidsbeleid verbonden zijn (PTV 2004g). Op 20 augustus 2004 heeft het projectteam een bewindspersonenoverleg georganiseerd waarin de bewindspersonen van VenW, VROM en BZK spraken over de concept beleidsnota deel B (PTV 2004e) en in februari 2004 vindt vervolgens een rondetafelgesprek over tunnelveiligheid plaats met de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 29 296, nr. 3). De minister wordt geïnformeerd door middel van nota's, brieven en voortgangsrapportages.⁷³

Om de Kamerbehandeling zo soepel mogelijk te laten verlopen, bereidt het tunnelteam een speciale uitgave van de nieuwsbrief voor waarin de twintig meest belangrijke vragen over het beleidsterrein tunnelveiligheid zijn opgenomen en voorzien van een antwoord (PTV 2005f). Deze wordt ter inzage gelegd bij de griffie van de Tweede Kamer.

Implementatieplan

Een duidelijk implementatieplan waarin de implicaties van de gekozen beleidsalternatieven staan met mogelijke oplossingen en verdere uitwerking van de implementatie is in de onderzoeksfase van deze casus niet aangetroffen. Wel is er door de ex ante evaluatie activiteiten zoals het kostenconsequentieonderzoek en de consultatieronde veel informatie beschikbaar over mogelijke implementatiehindernissen. Ook is er voortdurend aandacht voor mogelijke risico's waaronder risico's met betrekking tot de implementatie. Het beschrijven van de risico's gebeurt bijvoorbeeld in de opeenvolgende plannen van aanpak en bij het opstellen van productfiches voor de begroting.⁷⁴ Een voorbeeld van een dergelijk risico in het plan van aanpak december 2003 – december 2004 is dat de implementatie van de gekozen veiligheidseisen uiteindelijk duurder uit zou kunnen pakken dan vooraf voorzien was. Om dit risico te beheersen zal het project zoveel mogelijk verschillende veiligheidseisen ontwikkelen zodat alternatieven beschikbaar zijn.

Een ander voorbeeld waarmee het projectteam meer inzicht wil krijgen in mogelijke implementatie hindernissen, is de brief van het projectteam aan Prorail, Rijkswaterstaat en de grote gemeenten waarin wordt gevraagd om een onderzoek naar de kostenconsequenties van beleidsnota deel B en tevens wordt verzocht aan te geven hoe de betreffende partijen voornemens zijn om de proceseisen uit deel A te implementeren (PTV 2004b).

⁷³ Bijvoorbeeld een nota aan de minister waarin de voortgang van het project wordt besproken in het periodiek overleg tussen de minister en de Directeur-Generaal Goederenvervoer (PTV 2004f)

⁷⁴ Productfiches worden binnen de VenW gebruikt om de voortgang van de verschillende producten uit de begroting te monitoren. Daarbij wordt onder andere gekeken hoe het uitgavenpatroon voor het betreffende product zich ontwikkelt.

In het slothoofdstuk van de beleidsnota deel A (titel: van beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering) is eveneens aandacht voor de implementatie, waarbij onder meer geconstateerd wordt dat voor een goede implementatie van de proceseisen uit deel A flankerend financieel beleid nodig is (PTV 2003a).

Eventueel: Programmeringnotitie verkenningen

Met name in de beginfase van het tunnelveiligheidsbeleid, ten tijde van MAVIT, is er veel onderzoek verricht naar de tunnelveiligheid om grip te krijgen op het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Er is onderzoek gedaan naar de bestaande praktijk, zoals in het onderzoek naar de veiligheidsconcepten in tunnels (E. Horvat Consultants 2001). En er is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de mogelijkheden dat een ongeval plaatsvindt in een tunnel en onder welke omstandigheden dit zich meer of minder ernstig ontwikkelt (MAVIT BWD en SAVE 2001a). De uitkomsten van deze onderzoeken zijn weliswaar samenvattend verwoord in de Brochure *Diep gaan voor Tunnelveiligheid* MAVIT en PTV 2002), maar een echte programmeringsnotitie waarin van tevoren aan de hand van het beleidsprobleem een overzicht is samengesteld van de kennislacunes en de verschillende benodigde onderzoeken in samenhang met elkaar geplaatst worden, is echter niet voorhanden.

Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte

Voor de onderzoeken die zijn uitgezet zijn onderzoeksoffertes opgesteld, zoals dat ook behoort te gebeuren bij onderzoeken die door de rijksoverheid in de markt worden gezet. In de offertes worden duidelijk het doel en de randvoorwaarden van het betreffende onderzoek beschreven.

Eventueel: Programmeringnotitie ex-post evaluatie

In deel B wordt aangekondigd dat het hele beleidsterrein tunnelveiligheid zal worden geëvalueerd, zodra de resultaten van de evaluaties van nieuwe methoden en technieken om tunnelbranden te beheersen en de resultaten van de Europese Unie over risicoanalyses beschikbaar zijn (PTV 2005a). Ook wordt voor 2007 een evaluatie aangekondigd op de bestaande maatregelen ter bestrijding van een zware brand (PTV 2005f, p. 5). Verdere concretisering vindt in deze onderzoeksfase van de casus nog niet plaats.

Eventueel: Adviesopdracht

Bijzonder aan het project Tunnelveiligheid is dat niet alleen extern advies wordt ingewonnen door middel van de oplevering van een fysiek document, maar dat binnen het project externe adviseurs worden ingehuurd die deelnemen aan het projectteam. Het projectteam is hiermee een mix van ambtenaren en bedrijfsleven (adviesbureaus). Voor het project is veel advies ingewonnen en onderzoek uitgezet.

Samenvattend:

Product	Aangetroffen
Plan van aanpak	Ja
Probleemstellende notitie	(Ja)
Hoofdpijnennotitie	(Ja)
Synopsis	(Nee)
<i>Eventueel: samenhangend kader</i>	<i>(Ja)</i>
Ontwerpnotitie	(Ja)
Ex-ante evaluatie	(Ja)
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	(Ja)
Implementatieplan	(Nee)
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	<i>(Nee)</i>
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	<i>Ja</i>
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	<i>(Nee)</i>
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	<i>(Ja)</i>

Figuur 14: Samenvatting processtappen voor Tunnelveiligheid

5.4.2 Tunnelveiligheid in processtappen

Het moment waarop de onderzoeksperiode begint voor de casus Tunnelveiligheid (november 2003) lopen een groot aantal acties en stappen uit de voorliggende periode nog door. In tegenstelling tot de casus Foresee/4C bijvoorbeeld die een heel helder begin en eindmoment heeft, zal voor een correcte beschrijving van de processtappen van het Projectteam Tunnelveiligheid af en toe teruggerepen moeten worden op de tijd vóór de onderzoeksperiode.

Wanneer we het beleidsproces van de casus Tunnelveiligheid in ogenschouw nemen, blijkt dat het hier gaat om een niet-incrementeel beleidsproces. De standaardrichtlijnen voor tunnels voldoen niet meer en de tunnelrampen in de Alpen zorgen ervoor dat het nieuwe tunnelbeleid versneld van de grond komt. Bovendien zorgen de tunnelbranden en andere grote gebeurtenissen die tegen die tijd plaatsvinden (zoals de cafébrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede) ervoor dat het tunnelveiligheidsbeleid expliciet gemaakt kan worden in een nieuwe tunnelwet. Er wordt beleid gemaakt waarbij niet langer wordt gewerkt met standaardrichtlijnen, maar waarbij het de bedoeling is om de inbreng van veiligheid in het besluitvormingsproces te verbeteren. Er vindt dus een verschuiving plaats van standaardinhoudelijk naar procesmatig beleid.

Doordat het om niet-incrementele beleidsverandering gaat, zagen we in hoofdstuk twee dat verondersteld mag worden dat er meer interrupties en versnellingen plaats zullen vinden dan bij een incrementeel beleidsproces en dat er meer routines geactiveerd zullen worden, zoals de probleemvinding en de megabeleidskeuzeroutine die bij incrementeel beleid vaak ontbreekt.

Wanneer we naar de processtappen bij het tunnelveiligheidsbeleid kijken, zien we dat ten aanzien van de activering van de routines er op verschillende momenten stilgestaan wordt bij de probleemvindingsfase. Allereerst de deelonderzoeken van MAVIT waarbij scenario's van

tunnelincidenten worden gemaakt. Zij bieden aanknopingspunten om het veiligheidsprobleem van tunnels nader te beschouwen. Ook het onderzoek van E. Horvat Consultants BV uit Rotterdam draagt bij aan de probleemvinding. Het onderzoek leert immers dat het onmogelijk is om één ideale set van veiligheidsmaatregelen voor alle tunnels vast te stellen.

De brief aan de Tweede Kamer van augustus 2001 waarin de ministers van BZK en VenW uitleg geven over het gewenste tunnelveiligheidsbeleid, is de activering van de opdrachtformuleringsroutine. De megabeleidskeuze vindt plaats wanneer het project MAVIT en het nieuwe project Tunnelveiligheid gezamenlijk in februari 2002 een brochure schrijven waarin zij de kernboodschap formuleren voor het vervolg. Er wordt niet langer 'een afwegingskader voor veiligheid' gerealiseerd wat de oorspronkelijke doelstelling van MAVIT was, maar er wordt nu gewerkt aan een landelijke systematiek waarmee voor iedere tunnel afzonderlijk een veiligheidsconcept kan worden ontwikkeld of uitgevoerd.

In april 2002 verschijnen dan de eerste deelontwerpen. Het consortium 'Indicatoren Tunnelveiligheid' geeft een aanzet tot de beantwoording van de vraag wanneer een tunnel veilig is, door een aantal functionele eisen en criteria te formuleren waaraan een veilige tunnel zou moeten voldoen. Ook de onderzoeksrapportages uit augustus (veiligheid van een tunnel wanneer deze in gebruik is), september (integreren van veiligheid in de verschillende fasen van de totstandkoming van de tunnel) en november (consequentieonderzoek van TNO om te bezien of het afwegingskader van het Consortium 'Indicatoren Tunnelveiligheid' toepasbaar is) kunnen als deelontwerpen van het tunnelveiligheidsbeleid worden beschouwd.

De eerste terugkoppeling tussen de verschillende fasen vindt plaats in januari 2003 wanneer de projectgroep Tunnelveiligheid een concept beleidsvisie Tunnelveiligheid voorlegt aan drie doelgroepen. In de beleidsvisie is gebruik gemaakt van de kennis uit de deelontwerpen en worden de ideeën over deze deelontwerpen voorgelegd aan de doelgroepen die hierover met het projectteam in onderhandeling kunnen gaan. Het projectteam kan tegelijkertijd de haalbaarheid van haar plannen toetsen. Het voorleggen van de concept beleidsvisie kan als een evaluatie/herontwerp cyclus beschouwd worden. Er zijn feedback- en forwardlussen tussen de haalbaarheidstoetsing, ontwerp en onderhandeling. Ook in de fase daarna van april tot en met september 2003 is er sprake van terugkoppeling tussen deze fasen, wanneer aan de hand van de consultatieronde en nieuw onderzoek een nieuwe versie van de beleidsvisie verschijnt. Het voorstel uit Europa voor een Europese richtlijn wegtunnels zorgt voor een externe interruptie.

De eerste besluitvorming vindt in datzelfde jaar plaats wanneer deel A van de bijgewerkte beleidsvisie wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. In februari 2004 vindt opnieuw besluitvorming plaats wanneer in een Rondetafelgesprek met de Tweede Kamer de wens van de Kamer wordt uitgesproken om meer aandacht te schenken aan oefenen met incidenten, eisen aan veiligheidsorganisaties en maatregelen voor voertuigen.

Een tweede externe interruptie vindt plaats halverwege 2004, wanneer de politieke context is veranderd en het verminderen van de administratieve lastendruk centraal staat. Dit noopt ertoe dat in de wet Aanvullende Regels Tunnelveiligheid versoeringen worden doorgevoerd.

Een tweede terugkoppeling tussen de verschillende fases vindt plaats in het voorjaar van 2005 wanneer deel B van de beleidsvisie wordt aangeboden aan de medeoverheden en koepels van hulpverleningsorganisaties. Opnieuw is er sprake van een evaluatie/herontwerp cyclus.

Tenslotte vindt in juli 2005 opnieuw besluitvorming plaats wanneer deel B van de beleidsvisie aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In december 2005 wordt het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd en in juli 2005 brengt de Raad van State advies uit over het wetsvoorstel. Op 4 januari 2006 is het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer aangeboden.

5.4.3 Consultatie en advies

Naast de bestudering van het archief waarin verschillende tussenproducten te vinden zijn van het beleidsproces, en de beschrijving van de totstandkoming van het beleid voor tunnelveiligheid aan de hand van de processtappen zoals dat gedaan is in de vorige paragraaf, heeft er op verschillende momenten externe reflectie op het werk van de tunnelgroep plaatsgevonden. Gedeeltelijk is dit door de groep bewust ingebouwd in het proces voor de totstandkoming van het tunnelbeleid, zoals de consultatierondes van de beleidsnota. Gedeeltelijk heeft er externe toetsing plaatsgevonden zoals de toetsing van het *Wetsvoorstel aanvullende regels veiligheid wegtunnels* door de Commissie Sorgdrager en de toetsing door de Raad van State zoals gebruikelijk is bij wetsvoorstellen. Ook deze externe consultaties en advies geeft inzicht in de kwaliteit van de beleidsontwikkeling bij tunnelveiligheid.

Consultatieronde Beleidsnota deel B

In april 2005 heeft de consultatie van de Beleidsnota deel B plaatsgevonden (PTV 2005b).

Zevenentwintig partijen hebben gereageerd, waarvan veertien gemeenten met een tunnel. Van de Nederlandse Vereniging van Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR), het InterProvinciaal Overlegorgaan (IPO) en de drie grootste gemeenten werden de meest uitgebreide reacties ontvangen. Uit de consultatie (PTV 2005c) komt naar voren dat de meeste partijen de EU eisen als een minimum eis voldoende vinden. De brandweer wil verder gaan en onderschrijft de keuze voor een hoger veiligheidsniveau zoals dat in de beleidsnota is gedaan (In de beleidsnota wordt op enkele onderdelen in Nederland een hoger veiligheidsniveau gehanteerd dan de omliggende landen met als reden om niet het bestaande Nederlandse veiligheidsniveau naar beneden bij te hoeven stellen).

De geconsulteerde partijen geven aan dat zij vooruitlopend op de wettelijke gebruikseisen al aan de slag willen met de conceptversie ervan. Daarnaast wordt door de geconsulteerde partijen verzocht om een onderscheid te maken in veiligheidseisen voor spoortunnels enerzijds en tram- en metrotunnels

anderzijds. Een aantal gemeenten verzoekt het verbod van LPG door tunnels die oeververbinding zijn, te heroverwogen.

Commissie Sorgdrager

Eén van de elementen van het kabinetsbeleid in de onderzoeksperiode voor het Projectteam Tunnelveiligheid, is het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Een commissie onder leiding van oud-minister Sorgdrager houdt zich onder andere met dit onderwerp bezig. De commissie heeft in de zomer van 2004 een ambtelijk concept van het ‘wetsvoorstel aanvullende regels veiligheid wegtunnels’ getoetst aan het kabinetsbeleid (TK 2004-2005, 30 209, nr. 3, p. 3-7). Naar aanleiding daarvan is het wetsvoorstel versoepeld. Aanvankelijk waren er meer elementen van de beleidsnota deel A opgenomen in het wetsvoorstel, maar dit is na de toetsing teruggebracht. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft uiteindelijk besloten geen advies uit te brengen over het wetsvoorstel vanwege de afwezigheid van administratieve lasten.

Raad van State

Op 14 juli 2005 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het ‘wetsvoorstel aanvullende regels veiligheid wegtunnels’ (TK 2004-2005, 30 209, nr. 4). De Raad van State onderschreef de strekking van het voorstel, maar maakte daarbij een aantal opmerkingen. Deze opmerkingen hebben betrekking op een aantal inhoudelijke punten zoals het punt dat de taken van een veiligheidsbeambte niet in het wetsvoorstel zelf geregeld zijn, maar hiervoor een vrijblijvend artikel is opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere regels gesteld kunnen worden. De Raad van State vraagt om een verduidelijking in de Memorie van Toelichting (MvT) waarom spoortunnels niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Ten slotte verzoekt de Raad van State om duidelijker in de wet vast te leggen welke gegevens moeten worden overlegd om een vergunning voor een tunnel te verkrijgen. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van deze opmerkingen aangepast.

5.5 Kwaliteitsoordeel Tunnelveiligheid

Het niet-incrementele beleidsproject Tunnelveiligheid loopt lang en ondergaat de nodige wijzigingen. Met uitzondering van de opdrachtformuleringsroutine, die niet duidelijk naar voren is gekomen, zijn de andere routines allen aan de orde gekomen in het beleidsproces van tunnelveiligheid. De routines zijn in een logische volgorde doorlopen. Ook hebben er de nodige terugkoppelingen en interrupties plaats gevonden. De probleemvindingsroutine en megabeleidskeuze die bij incrementele beleidsprocessen vaak achterwege blijven, hebben bij het niet-incrementele beleidsproces van tunnelveiligheid wel degelijk plaatsgevonden.

De archiefstudie naar tussenproducten laat zien dat een groot aantal (tussen)producten zijn opgeleverd die een extra bevestiging zijn van het doorlopen van de verschillende procesroutines. Doordat interne

projectdocumentatie zoals de plannen van aanpak niet in het officiële archief zijn opgenomen, zorgt er evenwel voor dat het proces voor de buitenstaander wat rommelig oogt.

De consultatie over het deel B van de beleidsnota en de toetsing van het wetsvoorstel door de Commissie Sorgdrager en de Raad van State heeft tot aanpassingen geleid, maar niet tot het verlaten van het beleidsvoornemen of groot uitstel hiervan. De kwaliteit van het tunnelbeleid lijkt goed.

6. Veilig Ondernemersklimaat

6.1 Stand van zaken tot de oprichting van de Taskforce Veilig Ondernemersklimaat

Veiligheid is in de periode dat de Taskforce Veilig Ondernemersklimaat wordt opgericht een belangrijk politiek thema. Dit blijkt onder andere uit de Manifestatie ‘Veilig werken en winkelen’ op 6 september 2001 in Den Haag (PlatformDetailhandel.nl 2002). Het PlatformDetailhandel.nl⁷⁵ biedt tijdens deze manifestatie het manifest ‘Veilig werken en winkelen’ aan, aan de Minister van Economische Zaken. In het manifest wordt de minister opgeroepen om de belangen van de detailhandel te behartigen in de Nederlandse politiek en de Europese arena. Voor het lokale niveau vraagt het platform om een integrale aanpak van veiligheid met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk (met name Justitie en BZK), de politie, het OM en de gemeenten. In het manifest worden een aantal acties geformuleerd:

1. Een gezamenlijke aanpak van geweld en agressie, door een landelijk gecoördineerde projectmatige aanpak van overvallen
2. Stimuleren van lokale samenwerking, door één veiligheidsloket in iedere gemeente en een beter aanspreekbaar lokale driehoek van korpsbeheerder, politie en OM voor problemen in de detailhandel
3. Het geven van een nieuwe impuls aan de ontwikkeling van preventieve maatregelen door ondernemingen door middel van fiscale maatregelen
4. Een landelijke uniforme aanpak en afhandeling van winkeldiefstallen
5. De aanpak van interne fraude binnen de bedrijven door een landelijk aangifteformulier, een centraal register voor incidenten en integriteitvraagstukken en een landelijk handhavingarrangement zodat aangiftes ook vervolgd worden

Door de aanbidding van het manifest heeft het onderwerp de aandacht van de minister gekregen. Het onderwerp criminaliteit in relatie tot het ondernemingschap wordt een nieuw thema voor het ministerie van EZ. Tot dan toe was ‘veiligheid’ een thema dat hoofdzakelijk bij de ministeries van BZK en Justitie was belegd, maar de aanbidding van het manifest en de belangstelling van de minister zorgen ervoor dat het ministerie van EZ ook een rol voor zichzelf ziet weggelegd. Binnen het ministerie wordt nagedacht over nieuwe vormen waarmee het thema veiligheid in relatie tot ondernemersschap opgepakt kan worden. Voor een deel wordt ook verder gegaan met lopende acties binnen EZ of bij andere ministeries. Uiteindelijk leidt de belangstelling voor het thema veiligheid binnen het ministerie van EZ tot de oprichting van de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat.

⁷⁵ PlatformDetailhandel.nl is een samenwerkingsverband van de Nationale Winkelraad van MKB-Nederland en de Raad Nederlandse Detailhandel.

In de periode tussen het aanbieden van het manifest en de daadwerkelijke oprichting van de Taskforce onderneemt het ministerie van EZ verschillende acties om zich actiever met het onderwerp veiligheid bezig te houden. Allereerst geeft EZ aan dat het deel wil nemen aan de Interdepartementale Commissie Veiligheid (EZ 2002g), het ambtelijk voorportaal voor het thema veiligheid van de ministerraad. Daarnaast is EZ betrokken bij het Veiligheidsprogramma 2002-2006 dat op 11 oktober 2002 in de ministerraad werd behandeld (EZ 2002b).

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat gaat eind november 2002 officieel van start. In de aanloop daartoe wordt in augustus 2002 een verkenning gestart naar de invloed van criminaliteit en veiligheid op het ondernemingsklimaat (EZ 2002c).

In oktober van dat jaar laat het Platform Detailhandel opnieuw van zich horen door middel van een brief aan de minister van EZ. Het Platform stelt dat de komst van de euro en de daarmee samenhangende meer zichtbare inzet van de politie een positieve uitwerking heeft gehad op de criminaliteit. Het Platform vraagt wederom om een landelijke aanpak en haalt opnieuw haar idee over fiscale voordelen voor beveiligingsmaatregelen aan. Ook vestigt ze opnieuw de aandacht op de interne fraude bij bedrijven en de bijbehorende vraag om door middel van een centrale database hierop meer grip te krijgen. In de brief betoogt het platform dat de aanpak van gewelddadige criminaliteit topprioriteit zou moeten krijgen en de privacy regelgeving te ver is doorgeschooten zodat dit de aanpak van criminaliteit belemmert. Verder vraagt het platform in de brief naar het vervolg op het manifest dat zij ruim een jaar daarvoor aan de minister heeft aangeboden.

In december 2002 vindt een bijeenkomst plaats met de politieke en ambtelijke top van onder andere Justitie, BZK, EZ en vertegenwoordigers van de detailhandel waarin onder andere wordt gesproken over een gezamenlijke intentieverklaring.⁷⁶

Binnen het ministerie van EZ wordt intussen verder gewerkt aan de in augustus gestarte verkenning. In november is een concept van deze verkenning af: *'Een veilig ondernemingsklimaat? Verkenning van de effecten van onveiligheid en criminaliteit op het Nederlandse ondernemingsklimaat'*⁷⁷.

In de verkenning zijn 32 diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. De informatie uit deze interviews is gecombineerd met gegevens uit eerdere onderzoeken en rapportages (Trendmeter van het middenbedrijf (2000), de Monitor Bedrijven en Instellingen (oktober 2002), Sociaal Cultureel Jaarverslag 2002 en de Integrale Veiligheidsrapportage).

De belangrijkste conclusies uit de verkenning zijn dat de kwaliteit van het Nederlandse ondernemersklimaat wordt aangetast door criminaliteit en onveiligheid. Het gaat soms zo ver dat er sprake is van aantasting van de concurrentiepositie door de maatregelen die genomen moeten worden om de criminaliteit aan te pakken. Uit de verkenning komt naar voren dat bijna de helft van de

⁷⁶ Onder andere MKB Nederland (Nationale Winkelraad), Raad voor de Nederlandse Detailhandel, en een aantal grote bedrijven

⁷⁷ Definitieve versie gereed in december (EZ 2002a)

bedrijven in Nederland slachtoffer is van criminaliteit, maar er wel verschillen zijn naar regio's. In de grote steden is er meer criminaliteit dan in de rest van Nederland. Ook komt in deze verkenning naar voren dat een belangrijke vorm van criminaliteit, de interne criminaliteit is.

Om de problemen die in de verkenning worden genoemd op te lossen wordt het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) genoemd dat zal zoeken naar oplossingen. EZ lift hier onder andere mee op het werk van de ministeries van BZK en Justitie. Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing is namelijk samengesteld uit bedrijfsleven en de ministeries van Justitie, BZK en EZ.

Tevens wordt verwezen naar de recente ontwikkelde nota van Justitie en BZK *'Naar een veiliger samenleving'* waarin meer in het algemeen de aanpak is opgenomen om de onveiligheid en criminaliteit in de samenleving aan te pakken. Speerpunten zijn daarbij het aanpakken van veelplegers, en aandacht voor jeugdcriminaliteit en de noodzaak van een veilige openbare ruimte. De nota *'Naar een veiliger samenleving'* wordt in november van dat jaar besproken in de Raad voor de Veiligheid en de ministerraad (EZ, 2002f).

De staatssecretaris van Economische Zaken geeft aan een actieve rol te willen spelen in de discussie over het veiligheidsthema. Binnen het departement wordt daartoe een aantal denkrichtingen uitgewerkt (EZ 2002e). Allereerst wordt gedacht aan het verder gaan met de uitwerking van de nota *'Naar een veiliger samenleving'*. Een tweede denkrichting is het maken van eigen beleid gericht op het bevorderen van een veilig ondernemersklimaat en vermindering van de criminaliteit, waarbij wordt aangehaakt bij een aantal al lopende EZ-projecten. Meer specifiek wordt daarbij het GroteStedenBeleid (GSB) genoemd, het bedrijfsterreinenbeleid (aandacht voor aanpak onveiligheid bij (her)inrichting van bedrijventerreinen) en beleid gericht op ondernemerschap en starters waarbij bijvoorbeeld voorlichting wordt gegeven over de aanpak van criminaliteit bij starterpakketten en opleidingen. De laatste denkrichting tenslotte is het starten van een speciaal nieuw EZ-programma gericht op de aanpak van onveiligheid en criminaliteit tegen het bedrijfsleven. Bij deze laatste denkrichting wordt het thema 'veiligheid' niet toegevoegd aan bestaande en al lopende projecten, maar is het de bedoeling een heel nieuw veiligheidsprogramma binnen EZ op te starten. Uiteindelijk resulteert deze laatste denkrichting in de oprichting van de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat.

6.2 De Taskforce

Op 29 november 2002 stemt het managementteam van het Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat in met de start van de Taskforce (EZ 2002d). Het managementteam van het DG Ondernemingsklimaat wordt formeel opdrachtgever met de directeur Ondernemerschap als gedelegeerd opdrachtgever (EZ 2002c). De capaciteit voor het project is in eerste instantie twee fte verdeeld over vijf medewerkers. Extra capaciteit van het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post wordt op dat moment nog

gezocht.⁷⁸ EZ heeft geen geheel eigenstandige taak ten aanzien van het thema veiligheid. Maar EZ ziet wel een taak voor zichzelf bij de agendering van het probleem en er zorg voor te dragen dat het thema ‘criminaliteit’ wordt opgepakt, waarbij zij mee kan liften op het werk dat binnen de ministeries van BZK en Justitie wordt verricht.

In december 2002 wordt vervolgens de projectopdracht van de Taskforce voorgelegd aan het managementteam van het Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat. In de projectopdracht worden het doel en de projectorganisatie beschreven (EZ 2002d):

Het doel is de benodigde veranderingen te realiseren zodat EZ na het project in staat is haar rol te spelen in het kabinetsbeleid, gericht op de aanpak van veiligheid en criminaliteit waar het bedrijfsleven mee te maken krijgt. De onderliggende doelen zijn de identificatie van en besluitvorming over de richting en visie van EZ op dit onderwerp met de bijbehorende acties, en het zorgdragen voor de organisatorische voorwaarden voor een samenhangende aanpak binnen EZ over dit onderwerp. Het eindresultaat dat gedefinieerd wordt, is driedelig. Allereerst een analyse wat de belangrijkste aan te pakken problemen zijn. Ten tweede een plan van aanpak met concrete voorstellen voor acties op de EZ beleidsterreinen en een voorstel voor het managementteam van de Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat over de organisatorische voorwaarden. Het eindproduct waarin dit zijn weerslag moet krijgen is een zogenaamde ‘positionpaper’ met een bijbehorende plan van aanpak waarin staat vermeld hoe de acties uit het positionpaper gerealiseerd gaan worden. Het positionpaper krijgt de werktitel ‘*Naar een veilig Ondernemingsklimaat*’ mee en dient naast het verwoorden van de EZ visie op het veilig ondernemingsklimaat er tevens toe om de nieuwe bewindspersonen over het thema te informeren.

Om de doelen te bereiken worden de volgende mijlpalen gedefinieerd:

Mijlpaal	Datum gereed	Datum besluitvorming
Aanscherpen EZ analyse (bv: wat zijn de economische effecten en welke criminaliteit is het belangrijkste)	Begin maart 2003	Medio maart 2003
Identificatie rol, acties en benodigde veranderingen	Begin maart 2003	Medio maart 2003
Positionpaper ‘ <i>Naar een veilig Ondernemingsklimaat</i> ’ tbv nieuwe bewindslieden	Begin maart 2003	Medio maart 2003
Organisatorische voorwaarden	Begin maart 2003	Medio maart 2003
Plan van aanpak voor acties volgend uit het te schrijven positionpaper	Mei 2003	Juni 2003
Evaluatie project en vervolgproces	Eind mei 2003	Juni 2003

Figuur 14: Mijlpalen Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat

⁷⁸ DGTP sluit in 2004 aan bij de Taskforce, maar dat valt buiten de onderzoeksperiode (tot 2004)

Het uitbrengen van het actieplan in januari 2004 markeert uiteindelijk het eindpunt van de Taskforce⁷⁹. De resultaten uit de verkenning ‘Een veilig ondernemingsklimaat?’ vormden belangrijke input voor de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat. De Taskforce ontwikkelde volgens haar eigen opdracht een EZ visie in het positionpaper ‘Een veilig Ondernemingsklimaat’ en liet uiteindelijk de uitvoering van de acties aansluiten bij de werkzaamheden van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing in het Actieplan ‘Veilig Ondernemen’.

6.3 Het groepsproces⁸⁰

In de volgende subparagrafen wordt dieper ingegaan op de beleidsontwikkeling die heeft plaatsgevonden in de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat en worden de verschillende stappen van Stern en Sundelius voor de beschrijving van de groepsprocessen voor deze casus besproken.

6.3.1 Extragroup setting

De inbedding van de Taskforce in de organisatiecontext

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat is onder gebracht bij het Ministerie van Economische Zaken en meer in het bijzonder bij het Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat (DGO). In 2004 sluit ook DG Telecommunicatie en Post zich bij de Taskforce aan, maar dit valt buiten de periode waarop dit onderzoek zich richt (EZ 2002d).

Het Ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor goed werkende (internationale) markten en wil de vernieuwingszin in alle sectoren van de economie stimuleren. EZ heeft daartoe de volgende missie geformuleerd:

*“Markten waarin **ondernemerszin** zich kan ontplooiën en waar iedere ondernemer gelijke kansen heeft, er voor consumenten optimale **keuzevrijheid** is en vitale publieke belangen goed geborgen zijn.” (EZ 2005a)*

⁷⁹ De Taskforce blijft als zodanig nog wel bestaan en blijft zich met het thema veilig ondernemingsklimaat bezig houden, maar voor het onderzoek wordt de datum van 1 januari 2004 gehanteerd als eindpunt, omdat op dat moment het oorspronkelijke doel waarvoor de Taskforce is opgericht (namelijk het maken van een EZ visie in een positionpaper met een plan van aanpak om de acties ten uitvoer te kunnen brengen) met het verschijnen van het actieplan is ingevuld.

⁸⁰ Bij de beschrijving van het groepsproces zijn de gesprekken en enquêtes gehouden onder de medewerkers in het team de belangrijkste bron. Een overzicht van de gestelde vragen en de tijdstippen waarop de interviews zijn afgenomen, kan gevonden worden in bijlage 1. Een overzicht van de vragen en geaggregeerde antwoorden op de enquêtes, kan gevonden worden in bijlagen 2 en 3. Hoewel de deelname van DGTP aan de Taskforce formeel buiten de periode van dit onderzoek valt is de medewerker van dit Directoraat-Generaal wel meegenomen bij de uitzetting van vraaggesprekken en enquêtes.

Het ministerie is ingedeeld in een aantal stafdirecties, directoraten-generaal en directies. Voor de Taskforce Veilig Ondernemersklimaat zijn het Directoraat-Generaal Ondernemingsklimaat⁸¹ en Telecommunicatie en Post van belang.

DGO zorgt voor een gunstig vestigings- en ondernemingsklimaat en draagt hiermee bij aan een duurzame economische groei. Het Directoraat-Generaal treedt binnen EZ op als het contactpunt voor bedrijven en onderhoudt hiervoor de externe netwerken.⁸²

De voor de Taskforce relevante directies

Binnen het DG Ondernemingsklimaat zijn er deelnemers aan de Taskforce uit de directies: Industrie en Diensten, Ondernemerschap en Ruimtelijk Economisch Beleid.

Deze directies worden kort beschreven (EZ 2005a):

Directie Industrie en Diensten: de directie heeft de taak om als kennis- en contactcentrum inzicht te verschaffen in ontwikkelingen in én specifieke thema's over het bedrijfsleven, zodat EZ goed inzicht heeft in de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de strategische behoeftes van ondernemers en daarmee effectief kan opereren. Ook is zij verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van specifieke sectorale en individuele bedrijvendossiers.

Directie Ondernemerschap: deze directie richt zich op het bevorderen van ondernemerschap door het wegnemen van belemmeringen voor starten, doorgroeien en overdragen van ondernemingen, het beperken van administratieve lasten en andere kosten van wet- en regelgeving en het zorgen voor een goede 'corporate governance'. Tevens richt de directie zich op bevordering van een duurzame ontwikkeling.

Directie Ruimtelijk Economisch Beleid: de directie zorgt voor verbetering van het fysieke ondernemingsklimaat in Nederland. Daarbij wordt een gebiedsgerichte economische aanpak gevolgd met als uitgangspunt het benutten van kansen in regio's.

Verantwoordingsstructuur

De Taskforce is verantwoording schuldig aan haar opdrachtgever, het managementteam van DGO. Binnen het managementteam is een gedelegeerde opdrachtgever aangewezen (EZ 2002d). DGTP sluit pas later aan bij het project en staat daarom niet in de oorspronkelijke nota waarmee de Taskforce in het leven wordt geroepen.

⁸¹ Bij het schrijven van dit onderzoek (2005) heet het DG Ondernemingsklimaat inmiddels DG Ondernemen en Innovatie

⁸² Gebruik is gemaakt van de omschrijving van het DG Ondernemen en Innovatie waarbij 'innovatie' buiten beschouwing is gelaten omdat ten tijde van de Taskforce 'innovatie' nog niet met 'ondernemingsklimaat' was samengevoegd.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de leden van de Taskforce van mening is dat de verantwoordingsstructuur via de Taskforceleider loopt. Zij geven aan verantwoording af te moeten leggen aan de Taskforceleider. De andere Taskforceleden wijzen de directeur Ondernemerschap of zowel de Taskforceleider als de directeur aan.

Uit de archiefstudie blijkt dat de brieven en nota's van de taskforce aan de staatssecretaris voornamelijk door de Taskforceleider zijn opgesteld. De taskforceleider was ook doorgaans als ondersteuning aanwezig bij gesprekken met de politieke top en rapporteerde en verantwoordde aan zijn directeur.

De Taskforceleden werkten slechts voor een deel van hun tijd bij de Taskforce. Hierdoor werkten ze gedeeltelijk in een groep met de groepsstructuur en voor een ander deel van hun tijd als individuele ambtenaar in de normale gebruikelijke lijnstructuur.

Bij de Taskforce is er sprake van een verantwoordingsstructuur waarbij de groep door middel van haar formele leider verantwoording aflegt aan het lijnmanagement. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de vuurwerkgroep bij Verkeer en Waterstaat is er geen sprake van een aparte projectstructuur waarbij boven de Taskforce nog een aparte stuurgroep is ingesteld die naast het lijnmanagement functioneert. Wel is een formele opdrachtgever uit het lijnmanagement aangewezen. Een relatief eenvoudige en duidelijke verantwoordingsstructuur.

Conditie (extra)*. Eenduidige verantwoordingsstructuur: aanwezig

Conditie 1. Verschil in cultuur tussen de groep en de organisatie

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat is in het leven geroepen om de negatieve invloed van criminaliteit op het ondernemingsklimaat aan te pakken. De groep werd speciaal voor deze taak samengesteld en had als zodanig nog niet eerder op andere beleidsonderwerpen gefunctioneerd. Door de groepsleden wordt aangegeven dat de Taskforce met name uniek was vanwege de samenwerking van de mensen uit verschillende directies binnen één team. Dat was nog niet eerder in deze vorm gebeurd. Daarmee is de groep nieuw in de zin dat zij niet al lange tijd bestond en daarmee de heersende organisatiecultuur overneemt. Het omgekeerde is veel eerder het geval: verschillende personen vanuit verschillende directies brengen ieder hun eigen achtergrond en cultuur mee in de groep.

Wanneer de Taskforceleden gevraagd wordt naar de cultuur van het ministerie komen twee typerende kenmerken naar voren. Allereerst het kenmerk van een ministerie dat zakelijk en inhoudelijk is, formeel en intern gericht. Daarnaast het kenmerk dat binnen het ministerie met name naar de grote lijnen wordt gekeken. De een noemt het “ (...) aandacht voor macro-economische aspecten” De ander noemt het “Weinig concreet (...) veel aandacht voor de politiek”. Daar staan de termen die genoemd worden bij de Taskforce tegenover: “inhoudelijk”, “concreet”, “inhoud boven vorm”. De Taskforceleden zien een duidelijk verschil in de wijze waarop de Taskforce werkt ten opzichte van de

heersende cultuur bij EZ. Dit gevoel van ‘anders zijn dan de rest’ kan de door Janis genoemde antecedente conditie *cohesie* van de groep vergroten, en daarmee de kans op het aanwezig zijn van groepsdunk.

Conditie 1. Cultuur van de groep en organisatie verschilt: **aanwezig**

Conditie 2. Beperkte communicatie tussen groep en organisatie

De communicatie van de Taskforce met de rest van de organisatie vond voornamelijk plaats via de Taskforceleider en de opdrachtgever. Wanneer gesprekken plaatsvonden met de politieke top over het onderwerp veilig ondernemersklimaat, was de Taskforceleider daar vaak bij aanwezig.

De frequentie waarmee de leden van de Taskforce contact hebben met andere organisatie onderdelen binnen EZ, verschilt sterk per groepslid. Twee leden geven aan dat zij dagelijks met andere organisatieonderdelen van EZ contact hadden, terwijl een ander lid aangeeft niet tot nauwelijks met andere EZ organisatieonderdelen in aanraking te komen.

Over de contacten met andere organisaties en personen buiten EZ zijn de Taskforceleden eensgezinder. Het merendeel heeft wekelijks tot meerdere keren per week contact met ‘buiten’. De externe contacten zijn overigens niet zo vreemd voor een groep die als doel heeft de rol van EZ in het kabinetsbeleid voor veiligheid te verstevigen.

De groep lijkt niet geïsoleerd van de rest van de EZ organisatie en daarbuiten te opereren, maar met name intern EZ ligt het contact met de organisatie slechts bij enkele Taskforceleden. Van isolatie van de groep als geheel kan dan ook niet gesproken worden.

Conditie 2. Communicatie groep en organisatie beperkt: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Conditie 3. Spanningen en tegenstellingen tussen de groep en derden

Uit de enquête blijkt dat de groep niet unaniem is in zijn oordeel over het bestaan van spanning tussen de Taskforce en andere organisatieonderdelen van EZ. Twee leden geven aan geen spanning te hebben geconstateerd. De overige vijf geven wel een spanning aan. De spanning gaat met name over de relevantie van het onderwerp, de reikwijdte en het al dan niet ‘botsen’ van dit dossier met andere reguliere dossiers. De groepsleden zijn niet eenduidig met wie die spanning bestond. Er worden door de verschillende groepsleden, spanning met verschillende directies en afdelingen aangegeven. Wel wordt in alle gevallen aangegeven dat de bestaande spanning wordt besproken in het team.

Ook over de spanning met organisaties buiten EZ bestaat geen gedeeld beeld binnen de groep. Drie leden geven aan geen spanning te hebben geconstateerd. Vier leden geven wel een spanning aan.

Opnieuw worden verschillende organisaties benoemd door verschillende leden, maar ten aanzien van twee organisaties is men vrijwel eensgezind.

Hoewel er geen gedeeld beeld bestaat met welke organisaties of organisatieonderdelen er spanning is, geeft een meerderheid van de groepsleden wel aan dat er spanning bestaat met ‘derden’. Er is hiermee geen volledige zekerheid dat er voor de groep een duidelijk aanwijsbare gemeenschappelijk ‘vijand’ was die het groepsgevoel kan hebben versterkt, maar de enquêteresultaten lijken wel in die richting te wijzen.

Conditie 3. Spanning tussen groep en derden: **waarschijnlijk aanwezig**

6.3.2 Intragroup setting

Conditie 4. Homogeniteit

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat bestond aanvankelijk uit zes personen afkomstig uit het DG Ondernemingsklimaat. In 2004 buiten periode van dit onderzoek is een zevende persoon bij de groep gekomen afkomstig uit het DG Telecommunicatie en Post.

Bij de beschrijving van de cultuur van de groep kwam al aan de orde dat de samenwerking binnen één team van de verschillende directies door de teamleden als bijzonder werd ervaren. Vanuit verschillende achtergronden en invalshoeken werd aan het probleem gewerkt, wat de groep in dit opzicht heterogeen maakt.

Wanneer naar de studieachtergrond wordt gekeken, is het team echter veel homogener. Zes van de zeven teamleden hebben een universitaire opleiding genoten en zeven van de negen genoten studies is (bedrijfs)economisch.⁸³ Dit is uiteraard niet onlogisch bij personen werkzaam voor het ministerie van Economische Zaken.

De meeste teamleden kenden al (een deel) van de andere teamleden voor aanvang van het project. Uit de enquête blijkt dat vijf teamleden al één of meer personen kenden. In alle gevallen gaat het om een zakelijke relatie. Het aantal jaren dat men bij het ministerie en de betreffende afdeling werkte verschilt echter. Een aantal teamleden werkte er nog maar kort (bijvoorbeeld bijna anderhalf jaar). Anderen werkten er al lang (ruim 26 jaar). De groep krijgt hierdoor een (heterogene) mix van leden met ‘een frisse blik’ en leden die flink wat ervaring als bagage hebben. Ook is er heterogeniteit in sekse en leeftijdsopbouw.

⁸³ Het gaat om negen studies in plaats van zeven doordat een aantal teamleden een dubbele studie hebben genoten.

Per saldo is de groep niet als eenduidig homogeen of heterogeen aan te duiden. De heterogene kenmerken lijken echter te overheersen. De groepsleden geven zelf aan dat de samenwerking met verschillende mensen uit verschillende directies bijzonder is, en het feit dat er tussen de teamleden spanning en inhoudelijke discussies voorkomen, duidt meer op heterogeniteit dan homogeniteit.

Conditie 4. Homogeniteit van de groep: **niet duidelijk aanwijsbaar**

Conditie 5. Macht en status

De formele leider (de Taskforceleider) heeft logischerwijs veel invloed in de groep. De Taskforceleider is betrokken bij de communicatie van de groep met het management van de organisatie en is vaak aanwezig bij gesprekken over veilig ondernemersklimaat met de politieke en ambtelijke top. De Taskforceleider speelt een belangrijke rol bij het aantrekken van nieuwe personen bij de groep en is daarmee een cruciale speler in de groep. De formele leider of het lijnmanagement neemt bovendien de beslissing wanneer de groep niet tot een unanieme beslissing kan komen⁸⁴.

Naast de formele leider speelt nog een andere persoon een cruciale rol in de groep, zoals onder andere blijkt uit de enquête. Aan deze medewerker die nauw met de projectleider samenwerkt wordt even veel invloed toegekend als de formele leider. Ook wanneer het gaat om het starten van discussies en meediscussiëren wordt dit lid in één adem genoemd met de Taskforceleider.

In de vraaggesprekken geven de groepsleden aan dat ze zich veelal op voorhand bewust zijn van de mening van de formele en informele leider en daar soms bij hun afweging rekening mee houden.

Daarbij moet overigens wel aangetekend, dat de vraaggesprekken met slechts drie van de in totaal acht groepsleden hebben plaatsgevonden.⁸⁵

Conditie 5a. Aanwezigheid informele leider: **aanwezig (groepsdruk)**
Conditie 5b. Volgen van mening (informele) leider: **aanwezig (groepsdruk)**

Conditie 6. Experts en taakverdeling

De vergaderstructuur waarbij vergaderingen worden geleid aan de hand van actie- en besluitenlijsten zorgt als vanzelf voor een taakverdeling binnen de groep. Voor iedere taak werd een trekker of verantwoordelijke aangewezen en in de overleggen van de Taskforce werd de voortgang besproken. Uit de vraaggesprekken blijkt echter dat ondanks de taakverdeling is geprobeerd zoveel mogelijk als groep in zijn geheel op te treden. Dat wil zeggen dat alle taken binnen de vergaderingen werden besproken en over de richting werd beslist. De meest duidelijke verdeling van taken was die voor het

⁸⁴ Zie ook de beschrijving verderop in deze paragraaf bij 'leiderschapsstijl'

⁸⁵ Zie ook bijlage 1.

schrijven van de beleidsnota en de andere producten die de Taskforce heeft opgeleverd. Ook hier werd gepoogd de taak toch zo te verspreiden dat ieder groepslid meehielp met het schrijven door het aanleveren van tekstvoorstellen.

Stern en Sundelius hebben aangegeven dat het bestaan van experts binnen de groep aanleiding kan geven voor de niet-experts binnen de groep om hun mening voor zich te houden of aan te passen wanneer een ander als meer deskundig wordt ervaren. Uit de enquête blijkt dat vijf van de zeven groepsleden wel eens hun mening voor zich gehouden, danwel bijgesteld.

Ondanks dat de groepsleden regelmatig hun mening voor zich houden of bijstellen wanneer een ander als meer deskundig wordt beschouwd, lijkt er geen sprake te zijn van 'echte' experts binnen de groep. Met name de bewuste poging van de Taskforceleider om als groep in zijn geheel op te treden, maakt de aanwezigheid van experts binnen de groep waarvan de mening vrijwel onvoorwaardelijk gevolgd wordt minder waarschijnlijk.

Conditie 6. Formele of informele experts binnen de groep: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Conditie 7. Unanimiteitsregel

De Taskforce vergaderde aanvankelijk elke week op een vaste dag in de week twee uur lang. Na verloop van tijd is dit teruggebracht tot één uur in de week. Van iedere vergadering werd een actielijst bijgehouden om de voortgang van het project te bewaken. Het DG Telecommunicatie en Post kwam pas later bij de groep en vergaderde eens per maand met de Taskforce mee.

De unanimiteitsregel was geen formeel ingestelde regel. Wel werd er in de praktijk naar gehandeld. In een enkel geval werd de finale beslissing door de Taskforceleider genomen of werd het probleem bilateraal opgelost. Vooral bij het streven naar consensus is het mogelijk dat de groep zich voegt naar de mening van de formele en informele leider.

Conditie 7. Besluitvormingsregels (unanimiteitsregel): **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 8. Stadium van de groep

Het stadium van een groep beïnvloedt onder andere de neiging tot het zoeken naar een (informele) leider. In een nieuwe groep waarin iedereen zijn rol en positie nog moet zoeken zal er eerder naar een (informele) leider gezocht worden dan in een groep die al langer werkt.

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat is speciaal voor dit veiligheidsthema opgericht. Het feit dat de drie directies niet gewoon zijn met elkaar in één project te werken, maakte het werken in de groep voor de groepsleden echt nieuw. De directies hadden geen duidelijke samenwerkingservaring voor de totstandkoming van de groep. Hoewel het formeel buiten het onderzoek valt, is het interessant te

melden dat met name de samenwerking met het DG Telecommunicatie en Post geheel nieuw is. In 2003 staat dit DG immers pas op de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Daarvoor op de begroting van Verkeer en Waterstaat. In 2004 vindt ook de organisatorische verschuiving naar EZ plaats.

Conditie 8. Stadium van de groep (groep bestaat kort): **aanwezig**

6.3.3 Leiderschap

De rol van de (informele) leider is van belang om te bepalen om meer inzicht te krijgen in hoeverre deze van invloed is geweest op de processen binnen de groep. Er wordt onder andere ingegaan op het directe, danwel faciliterende leiderschap en een open of gesloten leiderschapstijl.

Conditie 9. Directe leiderschapstijl

Bij de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat is er sprake van zowel een formele als een informele leider. Beiden brengen discussies op in de groep, discussiëren mee en de formele Taskforceleider heeft een duidelijke rol bij de uiteindelijke groepsbeslissingen. Naast het streven naar consensus werd er zoals ook al eerder beschreven soms bilateraal een probleem opgelost. Er is sprake van een duidelijke vorm van direct leiderschap voor zowel de informele als formele leider van de groep. De formele en informele leider faciliteren niet slechts de discussies maar doen er actief zelf aan mee.

Conditie 9. Directe leiderschapstijl: **aanwezig**

Conditie (extra). Open of gesloten leiderschapstijl*

Zowel de informele als formele leider brachten discussies op, voerden ze mee en hadden invloed op de discussies zoals blijkt uit de enquête. Wanneer het echter gaat om het nemen van finale beslissingen heeft de formele Taskforceleider een duidelijke rol. Wanneer beslissingen niet in unanimité genomen konden worden, werden problemen opgelost door ze voor te leggen aan het lijnmanagement, de Taskforceleider of door bilateraal overleg met de Taskforceleider.

De rol van de Taskforceleider bij het nemen van finale beslissingen duidt hiermee op een gesloten leiderschapstijl waarbij snel en slagvaardig wordt beslist. Het in hoofdstuk twee beschreven gevaar dat de leider zoveel informatie wil ontvangen voordat een beslissing wordt genomen dat er een kans op 'deadlock' ontstaat, is hiermee niet van toepassing op de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat.

Conditie (extra)* Open of gesloten leiderschapstijl: **gesloten**

6.3.4 Type en niveau van cohesie

Hoewel de groepsleden afkomstig waren van verschillende directies die niet gewoon waren met elkaar samen te werken en vanuit hun achtergrond het beleidsprobleem op hun eigen manier ervoeren, klikte het over het algemeen goed tussen de deelnemers van de groep. Dit uitte zich onder andere door het feit dat de groepsleden zich bij hun direct leidinggevendenden hard inzetten om het belang van de Taskforce te duiden wanneer vanwege budgetproblemen één of meer groepsleden de Taskforce dreigden te moeten verlaten. Ook wordt de sfeer in de groep als “goed” en “prima” omschreven. Door drie van de zeven leden werd evenwel een spanning, of inhoudelijke discussie met een medelid van de Taskforce aangegeven. In de enquête zijn verschillende vormen van cohesie onderzocht waarvan de resultaten hierna worden weergegeven.

Conditie 10. Sociale cohesie

Over de goede sfeer binnen het team zijn de leden unaniem⁸⁶, wat de aanwezigheid van sociale cohesie aannemelijk maakt. Drie van de vijf leden die de corresponderende vraag in de enquête hebben ingevuld geven het goed op kunnen schieten met de groepscollega's als één van de redenen aan dat zij het prettig vonden deel te nemen aan het team. Toch is de cohesie niet zo groot dat er geen spanningen binnen het team gevoeld worden. Er lijkt in dat opzicht ook een verschuiving plaats te vinden in de tijd. Eén van de Taskforceleden geeft aan:

“(...) een leuk innovatief onderwerp, maar na 1,5 jaar en een aantal producten later, was ik er toch weer op uitgekeken.”⁸⁷

En een ander Taskforcelid zegt hierover het volgende:

“(...) de groep was een tijdlang het meest hechte werkverband waaraan ik deelnam.”⁸⁸

Blijkbaar was het gevoel van sociale cohesie in het beginstadium van de groep groter dan in de latere stadia van de groep. Zoals bij de ‘intragroup setting’ besproken veranderde de vergaderstructuur ook in de loop van de tijd. De vergadertijd werd bijvoorbeeld teruggebracht van twee uur naar één uur in de week.

Conditie 10. Sociale cohesie: **waarschijnlijk aanwezig**

⁸⁶ Eén lid heeft de vraag niet beantwoord.

⁸⁷ Citaat uit één van de antwoordformulieren van de enquête.

⁸⁸ Citaat uit één van de antwoordformulieren van de enquête. Onderstreping is door auteur toegevoegd.

Conditie 11. Instrumentele cohesie

Ten aanzien van de instrumentele cohesie blijkt dat de kansen op ontplooiing twee keer specifiek worden genoemd als één van de redenen dat de betreffende leden van de Taskforce het prettig vonden aan het team deel te nemen. Meer in het bijzonder over de samenwerking met het DG Telecommunicatie en Post wordt opgemerkt dat door het werken in de Taskforce het mogelijk werd de eigen gedachten en contacten ook in een ander DG van EZ over te brengen. Vijf van de zeven groepsleden geven echter geen instrumentele cohesie aan.

Conditie 11. Instrumentele cohesie: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Conditie 12. Taakcohesie

Net als bij de instrumentele cohesie, wordt de taakcohesie door twee van de zeven leden genoemd, ook hier in samenhang met de andere twee vormen van cohesie: de sociale en instrumentele cohesie. Vijf van de zeven groepsleden geven geen taakcohesie aan. .

Conditie 12. Taakcohesie: **waarschijnlijk niet aanwezig**

6.3.5 Type en niveau van spanning en conflict

Conflictsignalen

Hoewel geen meerderheid, geven toch drie van de zeven groepsleden aan dat binnen de groep wel eens sprake was van spanning of conflict of (stevige) inhoudelijk discussies. Tegelijkertijd wordt de sfeer binnen de groep als *goed* en *prima* benoemd.

Conditie 13. Geen spanning en conflict binnen de groep: **waarschijnlijk niet aanwezig**

Samenvattend:

1)	cultuur groep en organisatie verschilt	aanwezig
2)	communicatie groep en organisatie beperkt	waarschijnlijk niet aanwezig
3)	spanning tussen groep en derden	waarschijnlijk aanwezig
4)	homogeniteit van de groep	niet duidelijk aanwijsbaar
5)	toelatingseisen gericht op conformering	niet duidelijk aanwijsbaar
6a)	aanwezigheid informele leider	<i>aanwezig (groepsdruk)</i>
6b)	volgen van mening (informele) leider	<i>aanwezig (groepsdruk)</i>
7)	formele of informele experts in de groep	waarschijnlijk niet aanwezig
8)	besluitvormingsregel (unanimiteitsregel)	waarschijnlijk aanwezig
9)	stadium van de groep (groep bestaat kort)	aanwezig
10)	directe leiderschapstijl	aanwezig
11)	sociale cohesie	waarschijnlijk aanwezig
12)	instrumentele cohesie	waarschijnlijk niet aanwezig
13)	taakcohesie	waarschijnlijk niet aanwezig
14)	niemand ervaart spanning of conflict binnen de groep	waarschijnlijk niet aanwezig

*	<i>eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	<i>aanwezig</i>
*	<i>open of gesloten leiderschapstijl</i>	<i>gesloten</i>

Slotconclusie

Voor de casus Veilig Ondernemingsklimaat lijkt er geen groepsdunk te hebben plaatsgevonden. Er zijn relatief weinig condities duidelijk aanwezig onderkend. De belangrijke conditie '(sociale) cohesie' lijkt aanwezig, maar tegelijkertijd heeft er zich ook spanning voorgedaan binnen de groep. Van de belangrijke conditie homogeniteit kan niet worden vastgesteld of die in de groep aanwezig was. Bij de beschrijving van deze conditie kwam naar voren dat de heterogenen kenmerken leken te overheersen. Ook is er geen sprake van isolatie van de groep.

6.4 De kwaliteit van de beleidsontwikkeling van Veilig Ondernemingsklimaat

6.4.1 De tussenproducten

In het archief van de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat zijn een aantal belangrijke tussenproducten aangetroffen die bepalend zijn voor de kwaliteit voor de beleidsontwikkeling en in deze paragraaf besproken zullen worden.

Plan van aanpak

In een nota aan het managementteam van DGO wordt een kort concept plan van aanpak geschetst voor de start van het project om het beleidsprobleem 'onveiligheid bij het bedrijfsleven' aan te pakken (EZ 2002c). In de vergadering van 29 november 2002 stemt het managementteam hiermee in en half december wordt een meer concrete projectopdracht aan het managementteam voorgelegd (EZ 2002d). Hierin wordt ingegaan op het doel en eindresultaat van het project met een benoeming van tussentijdse 'mijlpalen'. Er wordt nader ingegaan op de samenstelling van het projectteam en de benodigde kennis voor het project. Ook wordt stilgestaan bij de raakvlakken met ander beleid. De 'quick scan' die in augustus is gestart (zie probleemstellende notitie) wordt benoemd als voorfase van het project. De projectopdracht is aan te merken als het 'plan van aanpak' uit het stappenplan zoals beschreven in hoofdstuk twee.

Probleemstellende notitie

In augustus 2002 is naar aanleiding van signalen van het bedrijfsleven dat de onveiligheid en criminaliteit in toenemende mate een probleem is voor het bedrijfsleven en de kwaliteit van het ondernemingsklimaat hierdoor in het geding is, een 'quick scan' uitgevoerd. Met behulp van interviews en informatie uit andere onderzoeken over dit onderwerp is de rapportage '*Een Veilig Ondernemingsklimaat? Verkenning van de effecten van onveiligheid en criminaliteit op het Nederlandse ondernemingsklimaat*' (EZ 2002a) verschenen in december van dat jaar.

In de rapportage wordt het beleidsprobleem 'onveiligheid voor het bedrijfsleven' verkend. Op dat moment actuele ontwikkelingen worden geschetst en er wordt ingegaan op de oorzaken van onveiligheid. Ook wordt nader ingegaan met welk type onveiligheid het bedrijfsleven te maken krijgt en of het probleem overal in Nederland even groot is. Ten slotte wordt stilgestaan bij de wijze waarop op dat moment door bedrijfsleven en overheid wordt getracht de onveiligheid tegen te gaan.

Met de rapportage is begonnen voordat het plan van aanpak in het managementteam besproken werd. Het opleveren van de rapportage in december 2002 heeft vrijwel gelijk plaatsgevonden met de presentatie van het plan van aanpak in de managementteamvergadering. De rapportage kan als een probleemstellende notitie worden beschouwd.

Hoofdpijnennotitie

In het door de Taskforce opgeleverde positionpaper zijn een aantal kenmerken terug te vinden die in eerste instantie lijken te duiden op een hoofdpijnennotitie. Bij de bespreking van de ontwerpnotitie verderop in deze paragraaf blijkt echter dat het positionpaper veel meer als een ontwerpnotitie dan als een hoofdpijnennotitie beschouwd kan worden. Een document of een deel van een document met een duidelijke omschrijving op hoofdpijnen van de doelen en de instrumenten van het beleidsprobleem is niet aangetroffen.

Synopsis

Uit de agenda's en besluitenlijsten van de Taskforce vergaderingen blijkt dat 'dummyversies' van het positionpaper in de groep zijn besproken, waarbij onder andere de hoofdstukindeling en de verdeling van de verdere uitwerking onder de groepsleden, onderwerp van bespreking was (EZ 2003a). Het positionpaper is weliswaar geen 'echte' definitieve beleidsnota, maar veel meer een ontwerpnotitie, maar het is wel het door de Taskforce gewenste eindproduct van de groep.

Eventueel: samenhangend kader

Bij omvangrijke beleidsprojecten vindt soms een terugkoppeling naar de hoofdlijnennotitie plaats. Aangezien de hoofdlijnennotitie in de beleidsontwikkeling van de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat ontbreekt, is er ook geen sprake van een samenhangend kader. Zover er al recapitulatie van doelen plaatsvindt, wordt die omschreven in het positionpaper (dat als ontwerpnotitie kan worden aangemerkt).

Ontwerpnotitie

Bij de instelling van de Taskforce wordt in de projectopdracht aangegeven wat het eindproduct van de Taskforce zou moeten zijn: een zogenaamde 'positionpaper' met daarin een EZ visie hoe de criminaliteit in en rond bedrijven aangepakt zou moeten worden met een bijbehorende plan van aanpak waarin staat vermeld hoe de acties uit het positionpaper gerealiseerd gaan worden. In juni 2003 verschijnt het positionpaper (EZ 2003b). In het document wordt opnieuw stilgestaan bij het beleidsprobleem 'criminaliteit en onveiligheid in en rond bedrijven'. In de eerder uitgevoerde verkenning was al naar voren gekomen dat criminaliteit daadwerkelijk een (groot) probleem is voor het bedrijfsleven. In het positionpaper wordt nader ingegaan op het maatschappelijke belang en de noodzaak om als overheid in te grijpen. Zo wordt gesteld dat de criminaliteit het ondernemingsklimaat nadelig beïnvloedt. Het is namelijk niet alleen moeilijk om medewerkers te vinden en te houden in criminaliteitsgevoelige branches, maar ook de kosten van criminaliteit en criminaliteitspreventie kunnen dusdanig hoog oplopen dat het de continuïteit van bedrijven in gevaar brengt. Bovendien heeft het negatieve effecten op de ondernemerszin en is het noodzakelijk dat EZ vanuit haar rol voor een goed ondernemingsklimaat een speler wordt in dit veiligheidsdossier. Het positionpaper draagt hiermee kenmerken van een hoofdlijnennotitie in zich mee, maar gaat tegelijkertijd een stap verder. Waar in een hoofdlijnennotitie vooral de uitwerking van de hoofddoelen en de daarvan afgeleide sectordoelen en tussendoelen centraal staan en het beleidsinstrumentarium slechts in hoofdlijnen wordt besproken, staat in dit positionpaper de uitwerking van het beleidsinstrumentarium per doel centraal en wordt een schets gegeven van de gewenste vervolgstappen. Het lijkt daarmee veel meer op een ontwerpnotitie zoals beschreven in hoofdstuk twee. In het positionpaper staan duidelijk de uitgangspunten van het beleid en het beleidsinstrumentarium omschreven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een instrument om de meest getroffen

bedrijvenlocaties te identificeren (actie twee), een communicatieproject (actie drie) en een financiële stimuleringsmaatregel voor het nemen van preventiemaatregelen door het bedrijfsleven.

Bij het positionpaper hoort een plan van aanpak waarin het vervolgtraject vermeld staat en waarin staat vermeld hoe de acties uit het positionpaper gerealiseerd gaan worden. Het plan van aanpak is uiteindelijk niet door de Taskforce alleen opgesteld, maar is geïntegreerd in het *'Actieplan Veilig Ondernemen'* van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) (NPC 2004). Zoals eerder al is aangegeven, bestaat het platform uit vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven.⁸⁹ De Taskforce heeft het opleveren van het positionpaper met een bijbehorend plan van aanpak gedefinieerd als het eindproduct van de Taskforce.

Voorbeelden van acties uit het plan van aanpak die mede van belang zijn voor EZ zijn onder andere het project drie: aanpak van de criminaliteit in de transportsector, waarbij EZ naast BZK, Justitie, politie en bedrijfsleven deelneemt aan de Commissie Transport, en project zes: de aanpak van urgente bedrijvenlocaties. Eén van de onderdelen van het project is de actie uit het positionpaper van de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat om een instrument te ontwikkelen waarmee de mate van onveiligheid van bedrijvenlocaties in kaart kan worden gebracht. Deze actie wordt door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk opgepakt. Ook voor project zeven (Keurmerk Veilig Ondernemen) heeft de Taskforce al enig werk gedaan door het schrijven van notities en bespreking binnen de Taskforce in hoeverre dit instrument bijdraagt aan de oplossing van het beleidsprobleem.

Er is dus niet zozeer sprake van een ontwerpnotitie met een overzicht van de doelen van de Taskforce zelf, maar een ontwerpnotitie waarin het werk van de Taskforce in een breder verband is geplaatst van het werk van andere ministeries en het bedrijfsleven.

Andere processtappen

Met het verschijnen van het *'Actieplan Veilig Ondernemen'* van het NPC eindigt de onderzoeksperiode voor de casus Veilig Ondernemingsklimaat. Vanaf dat moment zijn de producten niet meer het resultaat van de Taskforce binnen EZ alleen, maar zijn ze onderdeel geworden van verschillende deelprojecten van zowel overheid als bedrijfsleven. De Taskforce ontwikkelt zich vanaf dan tot een groep deskundigen binnen EZ die het overzicht bewaakt van de projecten en programma's die op verschillende plekken binnen het eigen ministerie en daarbuiten plaatsvinden, en informeert hier de politiek top periodiek over. Waar nodig schuiven één of meerdere leden van de Taskforce bij (deel)projecten aan.

Het werk op het beleidsterrein Veilig Ondernemersklimaat is met het verschijnen van het positionpaper weliswaar voor de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat formeel afgerond, maar loopt voor de verschillende deelproducten van het actieplan nog door. Dit is echter niet langer meer het werk

⁸⁹ De Ministeries van BZK, EZ, en Justitie en VNO-NCW, MKB-Nederland en het Verbond van Verzekeraars.

van de Taskforce alleen. De toetsing op de aan- of afwezigheid van de tussenproducten na de ontwerpnotitie is daarom voor deze casus niet verder uitgevoerd.

Samenvattend:

Product	Aangetroffen
Plan van aanpak	Ja
Probleemstellende notitie	Ja
Hoofdlijnennotitie	Nee
Synopsis	(Ja)
<i>Eventueel: samenhangend kader</i>	<i>Nee</i>
Ontwerpnotitie	Ja
Ex-ante evaluatie	
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	
Implementatieplan	
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	

Figuur 15: Samenvatting processtappen voor Veilig Ondernemingsklimaat

6.4.2 Veilig Ondernemingsklimaat in processtappen

Het EZ beleid voor een veilig ondernemingsklimaat lijkt een incrementeel beleidsproces te zijn geweest waarbij het ministerie van EZ niet zozeer geheel eigenstandig beleid wilde maken, maar vooral een duidelijker rol wilde spelen in de het beleids- en besluitvormingsproces rond dit thema. De Taskforce springt min of meer op een rijdende trein. Het onderwerp ‘veiligheid’ staat op de politieke agenda en door de Taskforce wordt er binnen de EZ een extra ‘drive’ aan gegeven. Het thema veilig ondernemen komt voort uit initiatieven van het bedrijfsleven en processen die bijvoorbeeld lopen bij het programma ‘*Naar een veiliger samenleving*’ van Justitie en BZK. De Taskforce zorgt mede op basis van de resultaten uit de verkenning voor een specifieke EZ visie op het onderwerp. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de al lopende acties binnen en buiten EZ. Ook wanneer het gaat om het onderbrengen van de uitvoering van de acties om het veilig ondernemingsklimaat te verbeteren, wordt aansluiting gezocht bij reeds bestaande structuren zoals het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing.

Door het incrementele beleidsproces waarbij geen hele grote beleidswijzigingen worden doorgevoerd, is het te verwachten dat er minder procesroutines geactiveerd worden, en er minder interrupties, versnellingen en feedbacklussen plaats zullen hebben gehad. Met name de probleemvinding en megabeleidskeuzeroutine zal naar verwachting minder vaak voorkomen, zoals bleek uit de literatuurbespreking in het tweede hoofdstuk.

Toch vindt tijdens het beleidsproces Veilig Ondernemingsklimaat bij het ministerie van Economische Zaken wel degelijk probleemvinding plaats. De verkenning die in augustus 2002 wordt uitgevoerd om

om inzicht te krijgen in de invloed van criminaliteit en veiligheid op het ondernemingsklimaat geeft de beleidsmakers bij EZ een goed beeld van veiligheidsprobleem waar het bedrijfsleven op dat moment mee te maken heeft.

Ook vindt de routine opdrachtformulering plaats wanneer een concept plan van aanpak wordt voorgelegd aan het managementteam en op 29 november 2002 wordt goedgekeurd.

Tijdens het werken aan de probleemvinding (de verkenning) vindt een versnelling plaats door het PlatformDetailhandel. Dit Platform had er al eerder voor gezorgd dat het thema de aandacht kreeg van het ministerie van EZ, en in oktober van dat jaar laat zij opnieuw van zich horen en vraagt het ministerie welke actie zij gaat ondernemen op het manifest dat het platform in 2001 heeft aangeboden. Deze actie van het PlatformDetailhandel zorgt ervoor dat de verkenning zo snel mogelijk wordt afgerond.

De Taskforce gaat vervolgens werken aan het positionpaper, dat tevens het eindpunt van het beleidsproces bij EZ markeert. In dit deelbeleidsontwerp worden de instrumenten geschetst die EZ wil gebruiken om de onveiligheid voor bedrijven aan te pakken. Dit positionpaper wordt geïntegreerd in het 'Actieplan Veilig Ondernemen' van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC). In het betrekkelijke eenvoudige incrementele beleidsproces bij het ministerie van EZ is een probleemvindingsroutine gestart, heeft een versnelling plaatsgevonden en is een beleidsontwerp ontwikkeld. De megabeleidskeuze heeft zoals verwacht geen onderdeel uitgemaakt van het beleidsproces, en het proces is na het opleveren van het positionpaper afgerond waardoor de routines onderhandeling en haalbaarheidstoetsing voor deze casus niet aan de orde zijn geweest.

6.4.3 Aanvullende informatie

Bij de projecten Vuurwerk en Tunnelveiligheid bleek naast de archiefstudie en de beschrijving in processtappen, nog externe informatie beschikbaar te zijn dat inzicht kon geven in de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. Bij de Tunnelveiligheidcasus was er immers informatie beschikbaar over consultatie en advies dat had plaatsgevonden naar aanleiding van de beleidsontwikkeling. Bij vuurwerk was er het onderzoek van Lulofs e.a. naar de beleidsontwikkeling na de vuurwerkcramp. Bij de casus Veilig Ondernemingsklimaat ontbreekt echter dergelijke aanvullende informatie grotendeels.

Gezien het doel van de Taskforce: *“de benodigde veranderingen te realiseren zodat EZ na het project in staat is haar rol te spelen in het kabinetsbeleid, gericht op de aanpak van veiligheid en criminaliteit waar het bedrijfsleven mee te maken krijgt”* zou het bijvoorbeeld interessant zijn om na te gaan in hoeverre het bedrijfsleven zich na het werk in de Taskforce meer tot EZ heeft gewend. Deze informatie is echter met een snelle 'quick scan' van documenten van VNO-NCW, MKB-Nederland en het Verbond van Verzekeraars op het internet, niet goed te beoordelen. De rol van het ministerie van EZ lijkt beperkt, maar voor een goede beoordeling zou aanvullend onderzoek nodig zijn. Bij de opzet van dit onderzoek is echter geoordeeld dat een uitgebreide archiefstudie met een beschrijving van de

casus in processtappen voldoende informatie zou moeten bieden voor een goed oordeel van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling van de betreffende casus.

De informatie die beschikbaar is op internet over de casus Veilig Ondernemingsklimaat betreft het dossier criminaliteitsbeheersing van de werkgeversvereniging VNO-NCW. Hierin is een aantal persberichten, speeches en brieven over het onderwerp Veilig Ondernemingsklimaat verzameld (VNO-NCW 2006). Deze documenten richten zich op het kabinet in zijn geheel, op politie en Justitie, op gemeenten en op de eigen acties van VNO-NCW, en niet specifiek op EZ. Uitzondering is de link naar de EZ site met daar het persbericht dat subsidie wordt uitgereikt aan ‘urgente’ bedrijventerreinen en winkelgebieden (EZ 2005b). Tijdens een nieuwjaarsreceptie wordt door de VNO-NCW voorzitter kort gerefereerd aan de verkenning van EZ waaruit naar voren komt dat criminaliteit voor bedrijven een groot probleem is. De rest van zijn speech richt zich met name op het kabinetsbeleid ‘Naar een Veilige Samenleving’ (VNO-NCW 2003a).

Ook bij de twee andere overkoepelende organisaties uit het bedrijfsleven is er weinig referentie naar het ministerie van EZ te vinden wat betreft haar werk voor een veiliger ondernemingsklimaat. In de reactie van MKB-Nederland op de EZ begroting 2004 wordt bijvoorbeeld alleen vermeld dat EZ terecht veel aandacht schenkt aan veiligheid (MKB-Nederland 2003, p.7). In het kernpuntenprogramma 2004-2005 en 2005-2006 van het Verbond van Verzekeraars is een verwijzing te vinden naar het Actieplan Veilig Ondernemen, het Keurmerk Veilig Ondernemen en het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, maar geen concrete verwijzing naar het werk van het ministerie van Economische Zaken (Verbond van Verzekeraars 2004-2005, p. 12, Verbond van Verzekeraars 2005-2006, p. 15-17).

6.5 Kwaliteitsoordeel Veilig Ondernemingsklimaat

De Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat stond voor de taak om *“de benodigde veranderingen te realiseren zodat EZ na het project in staat zou zijn haar rol te spelen in het kabinetsbeleid”*. Door de inbedding van de EZ doelstellingen in de bredere context van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing en het vooraf gedefinieerde eindproduct van een positionpaper met een EZ visie en bijbehorend plan van aanpak, is er geen sprake van een regulier beleidsproces. Het opleveren van het ‘Actieplan Veilig Ondernemen’ is voor de Taskforce een belangrijk eindpunt, waarna de Taskforce op een andere manier in de brede context van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing verder werkt aan het onderwerp. Het aantal routines, interrupties en versnellingen dat tijdens het proces heeft plaatsgevonden, is klein, maar in tegenstelling tot de verwachting heeft bij dit incrementele beleidsproces wel een probleemvindingsroutine plaatsgevonden.

Een aantal belangrijke tussenproducten zijn opgeleverd zoals het plan van aanpak, probleemstellende notitie en ontwerpnootitie. Een hoofdlijnennotitie, alsmede de tussenproducten na de ontwerpnootitie ontbreken echter. Het beperkt aantal producten dat wel is opgeleverd heeft voldoende kwaliteit en is

op tijd opgeleverd. Tegelijkertijd kan daarbij worden opgemerkt dat het projectteam vrij makkelijk aansluiting zoekt bij de reeds lopende beleidstrajecten, zonder écht een heel duidelijk eigenstandig EZ beleid te formuleren. Een goed voorbeeld daarvan is het actieplan behorende bij het positionpaper. Dit plan van aanpak is niet door de Taskforce alleen opgesteld, maar is geïntegreerd in het *'Actieplan Veilig Ondernemen'* van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC). Op zich valt er wat voor te zeggen om bij de beleidsontwikkeling zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij al bestaand of in ontwikkeling zijnde beleid, maar tegelijkertijd was één van de belangrijkste redenen van het ministerie van Economische Zaken om een Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat op te zetten, de wens van EZ om een duidelijker rol te spelen in het veiligheidsbeleid. Een duidelijke EZ inbreng werd gewenst. Nu lijkt het dat het al in ontwikkeling zijnde beleid wordt 'gecompliceerd' door een extra EZ bemoeienis, zonder dat daar veel eigenstandig EZ beleid tegenover staat. Dit zal ongetwijfeld niet de opzet zijn geweest van het ministerie dat het vereenvoudigen van beleidsprocessen en het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven hoog in haar vaandel heeft staan. Of het ministerie door het incrementele beleidsproces in haar doel geslaagd is en ook echt zichtbaarder is geworden op het beleidsveld Veilig Ondernemingsklimaat, is niet duidelijk. De websites van VNO-NCW, MKB-Nederland en het Verbond van Verzekeraars lijken niet die kant op te wijzen. Er lijkt sprake te zijn van een matig geslaagd beleidsproces.

7. Foresee / 4C

7.1 Stand van zaken tot de oprichting van het project Foresee / 4C

In de EU richtlijn 2001/81/EC (NEC Richtlijn⁹⁰) van de Europese Unie worden per 2010 een aantal emissieplafonds gesteld waarbinnen de emissies van NO_x, SO₂, VOS en NH₃⁹¹ zouden moeten blijven. In de rapportage die Nederland conform de Richtlijn had uitgevaardigd, had zij aangegeven niet aan de emissies voor 2010 te kunnen voldoen. In de aanbiedingsbrief bij de rapportage wordt de situatie zelfs 'alarmerend' genoemd. Zonder extra beleid kan Nederland de in EU verband vastgestelde doelen niet halen (VROM 2002b). Dit hield voor Nederland de opdracht in om een nationaal plan te ontwikkelen waarin Nederland aangeeft hoe zij haar beleid gaat bijsturen zodat de emissieplafonds toch gehaald kunnen worden. Dit nationale plan moet vervolgens bij de Europese Commissie ingediend worden. De opdracht voor VROM is derhalve niet om geheel vernieuwend beleid te vormen, maar op basis van vastgestelde doelen vanuit de EU de Nederlandse invulling te verzorgen. Bijzonder aan de NEC Richtlijn is dat er tussentijdse milieudoelstellingen worden geformuleerd die niet verplicht gehaald hoeven te worden door de EU of het betreffende land. Het betreft namelijk een inspanningsverplichting. De nationale emissieplafonds die per land worden vastgesteld om de tussentijdse milieudoelstelling te halen zijn echter wel harde resultaatsverplichtingen (VROM 2003o). De NEC-Richtlijn is tot dan toe getrokken binnen de afdeling Klimaatverandering en Verzuring. Daar werd geconstateerd dat er een gebrekkig draagvlak voor het onderwerp is bij de andere betrokkenen binnen de rijksoverheid en met name de tijdsdruk niet door iedereen gevoeld wordt. Om het probleem het hoofd te bieden wordt besloten tot een andere aanpak. De afdeling Klimaatverandering en Verzuring hoopt dat wanneer de opdracht wordt gegeven aan de afdeling Projectmanagement van VROM de opdracht meer succes zal hebben (VROM 2003f, p. 3-8).

De projectgroep

Het project dat wordt opgericht krijgt de naam Foresee of 4C mee, dat refereert naar het voorzien (foresee) van de vier emissieplafonds (four ceilings / 4C) waarover een uitvoeringsnotitie geschreven moet worden voor de Kamer en uiteindelijk de Europese Commissie.

Binnen de afdeling Projectmanagement die de opdracht krijgt een projectstructuur op te richten voor het schrijven van deze uitvoeringsnotitie, wordt een kernteam samengesteld dat zich voorbereidt op het project. Zo worden er binnen het team een aantal basale vragen bewust besproken om daarmee het

⁹⁰ NEC-richtlijn: EU richtlijn 2001/81/EC van het Europese Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (SO₂, Nox, NH₃ en VOS). NEC staat voor National Emission Ceilings.

⁹¹ SO₂: Zwaveldioxide

Nox: stikstof oxiden

NH₃: ammoniak

VOS: vluchtige organische stoffen (meer in het bijzonder NMVOS: niet methaan vluchtige organische stoffen)

project een goede start en een vruchtbare uitkomst te geven. Het kernteam spreekt bijvoorbeeld over “de 4 vragen van vier C” (VROM niet gedateerd a):

- Wat is volgens de opdrachtgever de gewenste uitkomst van 4C?
- Wat is de insteek met betrekking tot de emissieplafonds; is de NEC een gegeven of moet er gepoogd worden Brussel te beïnvloeden?
- Wat is de rol van de NMP4 taakstellingen in Foresee (de taakstellingen uit het vierde Nationaal Milieubeleidsplan)?
- Hoe nemen we fijn stof mee in het project?

In overleg met de opdrachtgever (de directeur Klimaatverandering en Industrie van het DG Milieu) wordt in januari 2003 (VROM 2003t, VROM 2003u) besloten dat:

- Er een rapportage moet komen met een maatregelenpakket om de doelstellingen te halen waarvoor draagvlak bestaat
- De nationale emissieplafonds uit het NEC een gegeven zijn waarmee het project moet werken
- De nationale emissieplafonds uit het NEC de doelstelling zijn en het NMP4 een nevendoelelstelling
- Fijn stof meelift in het project en niet integraal hierin wordt opgenomen

De looptijd van het project is grofweg het jaar 2003. Begin 2003 neemt de afdeling Projectmanagement de NEC-richtlijn over en worden kernteam en projectgroep opgericht. De einddatum is 31 december 2003. Voor deze datum moet aan de Tweede Kamer gerapporteerd worden zodat ook de EU over de uitvoeringsnotie geïnformeerd kan worden. Op 4 november 2002 is namelijk de Notitie Milieubeleid 2002-2006 ‘Vaste waarden, nieuwe vormen’ gereed. Deze wordt aan de Tweede Kamer aangeboden en naar Europese Commissie gestuurd. In deze notitie en de rapportage ‘emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002’ (de 2002-rapportage) wordt aangekondigd dat de inspanningverplichting voor de doelgroepen in 2003 opnieuw wordt gezien en hierover wordt gerapporteerd in de ‘Uitvoeringsnotitie Emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003’. Deze zal worden aangeboden aan de Kamer en de Europese Commissie (VROM 2003a).

7.2 Na de oprichting van de projectgroep

Al lopende VROM acties

Binnen VROM en meer specifiek de afdeling Klimaatverandering en Verzuring werd al gewerkt aan de NEC richtlijn voordat besloten werd het projectmatig op te pakken en het bij de afdeling projectmanagement onder te brengen. Eind 2002 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) bijvoorbeeld een twaalftal beleidsopties doorgerekend op de kosten en het effect op de afname van emissies. Dit deed zij voor de dan bestaande interdepartementale ‘werkgroep verzuring’

(VROM 2003a). Ook nam het project een aantal acties zoals aangekondigd in de 2002-rapportage over zoals de verkenningen en overleg met doelgroepen om invulling te geven aan de emissiedoelstellingen (VROM 2002a).

Het project Foresee/4C maakt bewust gebruik van reeds bestaande lopende processen. Voordat het projectteam Foresee/4C van start gaat vindt er bijvoorbeeld al overleg plaats met de industrie over de zwaveldioxide-emissies (SO₂ emissies). Op 11 juli 2002 vindt bijvoorbeeld een bijeenkomst plaats tussen VROM en de industrie over de aanpak van de SO₂ emissies (VROM 2003w, VROM niet gedateerd b). Een ander traject dat gelijk op loopt met het Foresee/4C project is het traject van de Nota verkeeremissies. De relevante uitkomsten uit dit beleidsproces worden meegenomen in het Foresee/4C traject. De projectleider en voorzitter van dit project zijn afkomstig van VROM. Verder nemen VenW en Financiën deel aan het interdepartementale project. Eind november verschijnt hiervoor de startnotitie (VROM 2002c).

Het project heeft de mogelijkheid een snelle start te maken doordat er een aantal uitgangspunten, doelen en kaders al voorhanden zijn. Allereerst is er een duidelijke doelstelling. Voor eind 2003 moet de aangekondigde uitvoeringsnotitie af zijn waarin Nederland aangeeft hoe zij haar beleid gaat bijsturen zodat de nationale emissieplafonds wél gehaald kunnen worden. Tegelijkertijd is het kader waarin de projectgroep moet werken ook helder. De nationale emissieplafonds zijn in de EU vastgesteld en vormen daarmee het vaste kader waarbinnen het project haar emissiedoelstellingen moet halen.

Daarnaast hoeft het project niet helemaal van 'nul' te beginnen. In het traject ernaar toe is er al nagedacht over de emissies en zijn een aantal beleidsopties door het RIVM bekeken. Er zijn reeds bestaande overleggen met doelgroepen en andere departementen. Het projectteam kiest er dan ook uitdrukkelijk voor om de bestaande structuren niet overhoop te halen en gebruik te maken van de uitkomsten van deze afzonderlijke trajecten om hiermee de uitvoeringsnotitie uiteindelijk te kunnen schrijven.

De start van het project

In december 2002 verschijnen de eerste concepten van een startnotitie voor het project Foresee/4C. Deze is dan nog niet opgesteld door de latere leden van het kernteam Foresee/4C. In deze eerste concepten wordt al meteen duidelijk dat het project gebruik wil maken van al ingezet beleid. In de concept startnotitie van 28 december 2002 staat vermeld dat er doorgewerkt moet worden met al ingezet beleid om de doelstellingen voor 2010 te halen. Ook wordt er een inventarisatie gemaakt van de departementen die bij het project betrokken moeten zijn (VROM 2002d).

In januari 2003 worden de eerste aanzetten voor een projectplan gemaakt door de projectleider van Foresee/4C (VROM 2003y). In maart 2003 volgt dan de eerste officiële (door)startbijeenkomst. Hiervoor zijn 42 personen uitgenodigd, de Klankbordgroep (VROM 2003v). Eind maart is het

projectplan klaar voor bespreking in het directieteam en is het doel van het project definitief omschreven:

“Het doel van het project is om voor het kerstreces van 2003 een maatschappelijk, politiek en ambtelijk gedragen notitie aan te bieden aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie die beschrijft welke doelgroepen, langs welke beleidslijnen en met welke maatregelen, welke emissiereducties zullen behalen op het gebied van Nox, Sox, VOS en/of NH₃, zodanig dat het totaal garandeert dat de 4 Ceilings m.i.v. 2010 niet zullen worden overschreden” (VROM 2003r)

Ondanks de grote tijdsdruk wordt de deadline gehaald. Op 19 december 2003 ligt de uitvoeringsnotitie voor in de Ministerraad (VROM 2003n) en op 14 januari 2004 wordt de definitieve uitvoeringsnotitie gestuurd naar alle betrokkenen (VROM 2003gg).

7.3 Het groepsproces⁹²

Het project Foresee/4C had een krap jaar de tijd om een notitie te vervaardigen dat gedragen moest worden door de betrokkenen en waarin vermeld moest worden hoe Nederland aan de emissieplafonds van de NEC-Richtlijn gaat voldoen.

Voor het project Foresee/4C is een kernteam samengesteld naast een overleg van doelgroepcoördinatoren, een klankbordgroep en een directeurenoverleg. Daarnaast werd gebruik gemaakt van andere al bestaande projecten en overlegstructuren waarbij contact plaatsvond tussen de departementen en de doelgroepen over specifieke thema's. Via symposia werd met de verschillende doelgroepen gecommuniceerd.

7.3.1 Extragroup setting

Organisatorische setting

Bij het project Foresee/4C zijn verschillende afdelingen van verschillende ministeries betrokken, naast een aantal uitvoeringsorganisaties. De dagelijkse leiding is in handen van een zogenaamd 'kernteam' opgezet binnen de afdeling Projectmanagement van het Ministerie van VROM. Deze afdeling is speciaal opgericht voor het aanpakken van beleidsproblemen in projectvorm. Over het algemeen gaat het hier om beleidsproblemen die lastig blijken te zijn om op te lossen in de reguliere VROM organisatie en waarbij een projectvorm de aanpak kan ondersteunen. Het project Foresee/4C bleek een dergelijk lastig beleidsprobleem te zijn.

⁹² Bij de beschrijving van het groepsproces zijn de gesprekken en enquêtes gehouden onder de medewerkers in het team de belangrijkste bron. Een overzicht van de gestelde vragen en de tijdstippen waarop de interviews zijn afgenomen, kan gevonden worden in bijlage 1. Een overzicht van de vragen en geaggregeerde antwoorden op de enquêtes, kan gevonden worden in bijlagen 2 en 3.

De afdeling Projectmanagement is ondergebracht bij de directie Klimaatverandering en Industrie (KvI) van het Directoraat-Generaal Milieu (DGM) van het Ministerie van VROM.

Naast deze afdeling Projectmanagement nemen ook andere afdelingen en organisatieonderdelen van het ministerie van VROM deel aan het Foresee/4C (brede) projectteam:

- de afdeling Energie en Voertuigtechniek (Dir. KvI, DGM)
- de afdeling Klimaatverandering (Dir. KvI, DGM)
- de afdeling Industrie (Dir. KvI, DGM)
- de afdeling Klimaat en Verzuring (Dir. KvI, DGM)
- de afdeling producten en consumenten (Dir. KvI, DGM)
- het RIVM⁹³

De andere ministeries die met VROM deel uitmaken van het projectteam zijn:

- het ministerie van Economische Zaken, waaronder het agentschap Novem⁹⁴
- het ministerie van Verkeer en Waterstaat
- het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- (het ministerie van Financiën)

Het ministerie van LNV neemt alleen in de beginfase van het project deel aan de groep. Binnen dit ministerie zijn al de nodige maatregelen genomen om de uitstoot van ammoniak terug te dringen en extra maatregelen vanuit het project Foresee/4C zijn niet nodig om aan de NEC plafonds te voldoen. Het ministerie van Financiën ontvangt de uitnodigingen voor de projectvergaderingen, maar neemt hier doorgaans niet aan deel. Wanneer specifiek punten met betrekking tot financiën worden besproken wordt bijvoorbeeld het Foresee/4C directeurenoverleg uitgebreid met een directeur van het ministerie van Financiën.

Na verloop van tijd nemen ook één tot drie procestoetsers deel aan de vergaderingen van het projectteam. Zij zijn afkomstig van de universiteit Tilburg en een consultancybureau en spelen tijdens de vergadering de rol van waarnemer. Zij houden het proces binnen de groep in de gaten en kunnen zo nodig bijsturen. De toetsers zijn ingehuurd om de groep reflectie te geven op hun functioneren tijdens de vergadering (Berenschot Procesmanagement 2003b).

In het directeurenoverleg Foresee/4C zijn de eerdergenoemde vier ministeries betrokken. Daarnaast neemt ook een groot deel van het kernteam deel aan de vergaderingen. Dat wil zeggen de projectleider, diens plaatsvervanger en de secretaris van het project.

⁹³ RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, waaronder het Milieu en Natuur Planbureau (MNP)

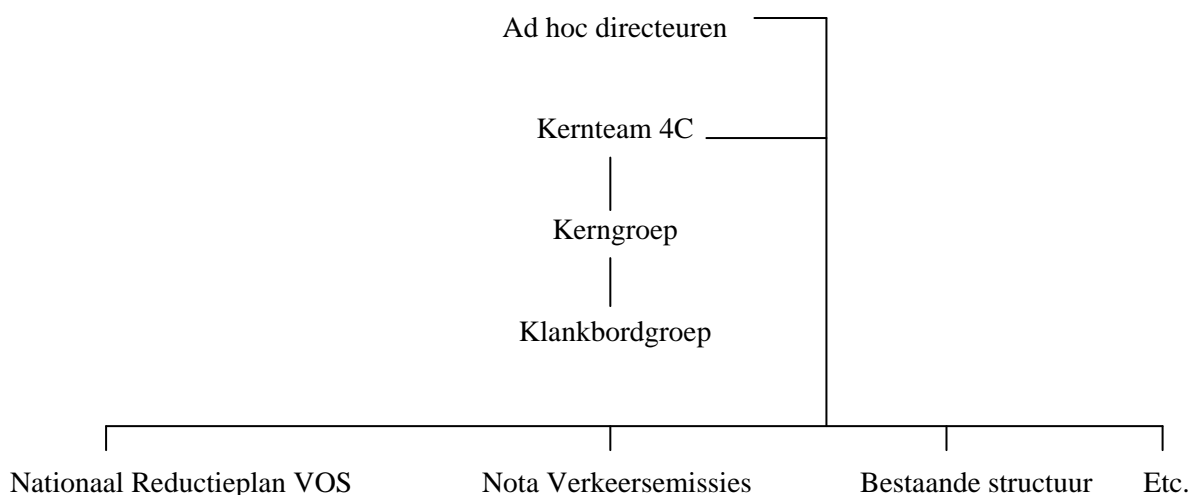
⁹⁴ Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu (agentschap van het Ministerie van Economische Zaken). Deze is per 1 mei 2004 gefuseerd met een ander agentschap van dit ministerie, Senter, naar SenterNovem.

VROM en VenW zijn ieder met twee directeurs vertegenwoordigd⁹⁵, LNV en EZ leveren ieder één directeur.

Aan de Klankbordgroep Foresee/4C nemen 41 personen deel, naast zeven agendaleden en de al eerder genoemde drie procestoetsers. Het merendeel van de Klankbordgroepleden is afkomstig van VROM. Daarnaast nemen ook de ministeries van VenW, EZ en LNV deel en de agentschappen RIVM en Novem⁹⁶. Ten slotte zijn er vijf tot zeven doelgroepen en sectoren geformuleerd met wie door middel van symposia⁹⁷ en briefwisselingen contact wordt gehouden⁹⁸:

- Industrie (inclusief de raffinaderijen)
- (Energie)
- Handel, Diensten en Overheid (HDO)
- (Bouw)
- Landbouw
- Verkeer en vervoer
- Consumenten

De organisatorische setting wordt in het projectplan van Foresee/4C als volgt schematisch weergegeven (VROM 2003r):



Figuur 16: Organisatiestructuur Foresee / 4C

Conditie (extra)*. Verantwoordingsstructuur

⁹⁵ Vanaf 14 juli 2003 is één directeur van VenW vast vervangen door een afdelingshoofd. De betreffende directeur blijft wel agendalid.

⁹⁶ Verdeling:

Leden: 26 VROM, 5 VenW, 3 RIVM, 3 LNV, 1 EZ, 3 Novem

Agendaleden: 5 VROM, 1 VenW, 1 Infomil

Procestoetsers: 1 Universiteit, 2 Consultancy

⁹⁷ Een workshop op 10 juli 2003 en een symposium op 10 september 2003

⁹⁸ In de 2002-rapportage (VROM 2003a) worden zeven doelgroepen geformuleerd. In het ambtelijke concept van uitvoeringsnotitie bedoeld voor consultatie met de stakeholders in september 2003 worden 'nog maar' vijf doelgroepen genoemd (VROM 2003x). De doelgroepen 'energie' en 'bouw' worden hier niet meer genoemd.

Voor het project Foresee/4C is er sprake van een tweedelige verantwoordingsstructuur, waarbij zowel verantwoording verschuldigd is aan het project als aan de 'normale lijn'. Enerzijds is er namelijk voor gekozen om het project bij de afdeling Projectmanagement onder te brengen van waaruit de dagelijkse leiding plaatsvindt (door middel van het kernteam). Anderzijds is er nadrukkelijk voor gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande overlegstructuren en –verbanden (VROM 2003p). Om niet alles overhoop te halen en vanuit tijd- en efficiëntieoogpunt werd er bijvoorbeeld voor gekozen om de bestaande overlegstructuren van VROM of een ander ministerie met één of meer doelgroepen in stand te houden en de resultaten daarvan te gebruiken voor het Foresee/4C project. Zo vormden de uitkomsten van het overleg van Verkeer en Waterstaat met de betrokkenen over de Nota Verkeersemmissies de input voor het Foresee/4C project met de doelgroep Verkeer. Een ander voorbeeld is het overleg van de afdeling Industrie met hun achterban bij de industriële sector. Door het instandhouden van de bestaande overlegstructuren en doordat de groepsleden ook terugkoppelden binnen hun eigen afdelingen lijkt de verantwoordingsstructuur niet helemaal eenduidig. Uit de resultaten van de enquête komt naar voren dat in gelijke mate het gevoel wordt genoemd verantwoording te moeten afleggen aan het project door middel van de (plaatsvervangend) projectleider als de verantwoording via de normale lijnstructuren. Een situatie die niet valt te voorkomen wanneer vanwege de wens tot snelheid voor deze vorm wordt gekozen. In de resultaten van de enquête wordt echter slechts één keer naar onduidelijkheid in de verantwoordingsstructuur gerefereerd bij de beschrijving van spanning binnen het project..

Tegelijkertijd is er een heldere projectstructuur met een duidelijk kader waarbinnen het project haar notitie dient te maken en een duidelijke rol van de projectleider die onder grote tijdsdruk kon werken en de voortgang in het project kon houden. Dit duidt uiteindelijk op een relatief gezien eenvoudige verantwoordingsstructuur.

In vergelijking tot de andere casussen lijkt overigens bij dit project sprake te zijn van veel individuele verantwoording. Een ieder wordt aangesproken op zijn eigen (al bestaande) overlegstructuur waarvan de resultaten in het project Foresee/4C worden ingebracht. De meeste leden van de projectgroep zijn 'maar' voor een deel van hun tijd werkzaam binnen het project.

Constitie (extra)* Eenduidige verantwoordingsstructuur: waarschijnlijk aanwezig
--

Conditie 1. Cultuur groep en organisatie verschilt

Uit de enquête komt naar voren dat het projectteam door de leden wordt ervaren als een team dat “gedreven” is, “coöperatief”, “bevlogen” en “constructief”. Met name het feit dat het team resultaat heeft geboekt in een korte tijd wordt als positief ervaren.⁹⁹

Andere kernwoorden zijn “openheid” en “transparantie”. Deze openheid komt ook terug als er naar de cultuur van VROM in zijn geheel gekeken wordt, evenals de doelgerichtheid. De sociale kant zoals vriendschappelijkheid, informele omgang en plezier komt zowel bij VROM als geheel als bij het projectteam in het bijzonder bij de beschrijvingen terug. De sfeer in het team wordt in het algemeen als plezierig en leuk ervaren. Een enkeling vindt het onpersoonlijk.

Het team stond onder een grote tijdsdruk om in korte tijd een notitie te maken waarin de inspanningen voor de te behalen NEC-plafonds vermeld staan en dat had tot gevolg dat er snel en slagvaardig gewerkt moest worden en het team met strakke deadlines werkte. De projectleider hield de tijd en deadlines in het oog. Het project werkte daarbij binnen de kaders van de NEC-richtlijn, waarbij de hoogte van de plafonds al waren vastgesteld. Dit maakte het mogelijk om de discussies over de richtlijn zelf snel te beslechten: deze was immers al vastgesteld. Het projectteam werkte hiermee binnen een duidelijk kader en met een duidelijk tijdsgebonden doel: de verdeling van de NEC plafonds moest binnen korte tijd in een zo breed mogelijk gedragen uitvoeringsnotitie vastgelegd worden. Samenvattend omschrijven de groepsleden de cultuur van VROM waarin het Foresee/4C team organisatorisch is ondergebracht op eenzelfde wijze als de cultuur die zij binnen de groep hebben ervaren. De groep evenals VROM als geheel wordt omschreven als open, doelgericht, vriendschappelijk en informeel. De groep voelt zich hiermee niet ‘anders’ dan de rest van de organisatie.

Conditie 1. Cultuur van de groep en organisatie verschilt: **niet aanwezig**

Conditie 2. Communicatie en positie van de groep in de organisatie

Door de hiervoor beschreven individuele verantwoording en instandhouding van bestaande overlegstructuren is het project verweven in de hele organisatie. Ook de vele overlevormen met Klankbordgroepen en directeurenoverleggen dragen daaraan bij. Daarnaast vindt schriftelijk communicatie plaats door middel van digitale nieuwsbrieven. Vaste gegevens in deze nieuwsbrief zijn het nieuws, een ‘spoorboekje’ met daarin de actuele planning van het project, een agenda met

⁹⁹ De respons is 43,75%. Zeven van de zestien aangeschreven projectleden hebben de enquête ingevuld en teruggestuurd. Hierdoor moet er rekening worden gehouden met het feit dat het mogelijk is dat met name de leden die het team als plezierig hebben ervaren de enquête hebben ingevuld en het eigenlijke beeld mogelijk genuanceerder is. Echter ook in de vraaggesprekken met de deelnemers (dertien van de zestien) komt een positief beeld naar voren.

belangrijke bijeenkomsten en tijdstippen, een rubriek mededelingen en de contactgegevens van het project.

De afstemming binnen VROM verliep over algemene projectzaken via het kernteam en de projectleider. De afstemming over specifieke zaken ging ook via de betreffende medewerkers in de normale lijn. Uit de vraaggesprekken blijkt dat de betrokkenen in de normale lijnstructuur geïnteresseerd waren in de vorderingen van het project waardoor bijvoorbeeld in de reguliere afdelingsoverleggen de betreffende medewerker over het project en het specifieke aandeel van de afdeling daarin terugkoppelde.

Voor de andere betrokken ministeries ging de terugkoppeling op een soortgelijke wijze. De betrokken medewerker koppelde op gezette tijden terug over de voortgang en wanneer er grote discussiepunten ontstonden of leken te ontstaan, werd overleg gevoerd met het lijnmanagement binnen het ministerie. De door Janis genoemde antecedente conditie van isolatie van de groep van de rest van de organisatie lijkt hiermee niet aanwezig te zijn.

De contacten met de doelgroepen lijken overigens niet meteen vanaf het begin helemaal optimaal te zijn gezien de brievenstroom met name aan het einde van het project.¹⁰⁰

Conditie 2. Communicatie groep en organisatie beperkt: **niet aanwezig**

Conditie 3. Spanning tussen groep en derden

Zoals aan het begin van deze paragraaf is beschreven, werd bij de beantwoording van de enquête éénmaal aangegeven dat er soms verschil van inzicht bestond binnen het ministerie of een onderwerp in de normale lijnstructuur thuishoorde (bijvoorbeeld een afdeling) of dat het bij het project Foresee/4C hoorde. Er was niet veel spanning binnen de groep. Wel speelde de spanning over de correcte emissiecijfers een rol binnen het team.

Over de spanning met andere organisaties en instellingen buiten het ministerie is het beeld meer eenduidig: er bestaat een spanning met de doelgroepen over de toegedeelde emissieplafonds en reductieverplichtingen. In een aantal gevallen werd door de doelgroepen de nationale emissieplafonds voor Nederland ter discussie gesteld, het kader waarmee het projectteam werkte. Met name aan het einde van het overigens relatief kortlopende Foresee/4C project is de spanning aanwezig. Over de spanning werd binnen het project gesproken.

Conditie 3. Spanning tussen groep en derden: **waarschijnlijk aanwezig**

¹⁰⁰ Hoewel het niet onlogisch is dat met name in de eindfase de meeste uitwisseling van informatie en meningen plaatsvindt, geeft de hoeveelheid en inhoud van de brieven (bedrijf x heeft het gevoel niet bij het proces betrokken te zijn geweest) reden om aan te nemen dat de contacten met de doelgroepen in de beginfase van het project niet optimaal is geweest en de betreffende doelgroep zich pas laat in het proces geëngageerd voelde.

7.3.2 Intragroup setting

Vanaf eind mei hebben een aantal ‘procestoetsers’ meegelopen met het project om het project te beoordelen aan de hand van het verlopen proces. De procestoets richtte zich op het projectteam en met name na verloop van tijd (in de aanloop tot het symposium) brachten de toetsers hun reflecties in tijdens de bespreking van agendapunten. In de beginperiode fungeerden de toetsers met name als waarnemers. Uiteindelijk hebben vier formele reflectiemomenten plaatsgevonden. Door de rol en aanwezigheid van de toetsers is het waarschijnlijk te veronderstellen dat de deelnemers in hun gedrag beïnvloed zijn.

Conditie 4. Homogeniteit

In het projectteam zijn deelnemers van verschillende ministeries betrokken. Daarnaast nemen ook twee agentschappen aan het projectteam deel. Het samenwerken van beleidsdirecties en de twee agentschappen binnen één team, en het feit dat verschillende ministeries met verschillende achtergronden, culturen en doelen bij het project zijn betrokken, maakt de groep heterogeen.

De deelname van de VROM medewerkers aan het projectteam is echter homogener. Er is veel variatie in de afdelingen waaruit de medewerkers afkomstig zijn, maar niet wat betreft de directie en daarmee het Directoraat-Generaal. De leden werken namelijk allemaal bij de directie Klimaatverandering en Industrie in het DG Milieu.

De enquête geeft geen volledig beeld van de opleidingsachtergrond en het aantal werkjaren, maar er lijkt op dit vlak ook sprake te zijn van enige homogeniteit. De opleidingen liggen in de hoek van de chemie, natuur- en milieukunde en techniek. Het aantal werkjaren bij VROM, respectievelijk VenW, EZ, RIVM of Novem is over het algemeen lang. Het gemiddelde is ruim twaalf jaar, waarbij het kortste aantal werkjaren ruim vijf jaar is. Wanneer gekeken wordt naar het betreffende organisatieonderdeel waar het projectlid werkzaam was, blijkt dat drie keer het betreffende projectlid gedurende het gehele bestaan van die afdeling daar werkzaam was. Van de personen die de enquête hebben ingevuld kende iedereen al een flink aantal andere projectleden voor aanvang van het project. Het vooraf kennen van zeven personen is het minste dat is ingevuld. Dertien medeprojectleden van tevoren kennen was het maximum. In alle gevallen waren de relaties zakelijk en kende men elkaar gemiddeld tenminste twee jaar.

Aangezien het een relatief grote groep betreft is het niet onlogisch dat er aangegeven wordt dat met een aantal mensen uit de groep een grotere betrokkenheid wordt gevoeld wordt dan met de anderen uit de groep. Toch wordt ook tweemaal vermeld dat met iedereen een gelijke mate van betrokkenheid wordt gevoeld.

Conditie 4. Homogeniteit van de groep: waarschijnlijk aanwezig

Conditie 5. Macht en status formele en informele leider

Binnen het projectteam Foresee/4C functioneerde een kernteam die de dagelijkse leiding in handen had. Binnen het kernteam werden de agenda's voorbereid en (concept)verslagen gemaakt. Wanneer er problemen waren die bilateraal opgelost moesten of konden worden, verliep dit veelal via het kernteam en de contacten met andere organisatieonderdelen binnen de ministeries of externe partijen over algemene projectzaken verliep ook via dit team. Het team had hiermee een nadrukkelijke rol binnen het grotere projectteam waar dit onderzoek zich op richt.

In de enquête wordt de projectleider, respectievelijk het kernteam veel genoemd als de partij die tijdens de vergadering de discussies opracht. Daarnaast wordt ook een aantal keren genoemd dat het starten van discussies afhing van het onderwerp dat op dat moment besproken werd. Zoals blijkt uit de enquête was de mate van meediscussiëren van de leden in de projectgroep ook afhankelijk van het onderwerp dat besproken wordt. De projectleider wordt in de enquête de meeste invloed toegedicht tijdens vergaderingen. Ook noemen veel groepsleden tijdens de vraaggesprekken de projectleider de drijvende kracht achter het project tijdens de vergaderingen. En een aantal keren wordt gesteld dat het project het product waarschijnlijk niet op tijd had kunnen afleveren zonder de duidelijke projectleiding. Het volgen van de mening van de formele leider lijkt hiermee eerder groepsdruk dan groepsdunk te hebben veroorzaakt.

Er zijn geen andere groepsleden waaraan in verhouding veel invloed of initiatief voor discussies wordt toegekend. Het bestaan van een informele leider naast de formele leider komt niet uit de vraaggesprekken en enquête naar voren.

Conditie 5a. Aanwezigheid informele leider: niet aanwezig Conditie 5b. Volgen van mening (informele) leider: aanwezig (groepsdruk)

Conditie 6. Experts

Door het handhaven van de bestaande overlegstructuren en het samenbrengen van de uitkomsten van deze overleggen in het project Foresee/4C ontstond als vanzelf een taakverdeling tussen de projectgroepleden. Uit de vraaggesprekken en enquête blijkt bovendien dat de meeste projectgroepleden wel eens hun mening hebben bijgesteld of voor zich hebben gehouden wanneer een ander als meer deskundig werd beschouwd. Ook het feit dat de meeste projectgroepleden al meerdere jaren werkervaring hadden binnen dezelfde afdeling en hetzelfde ministerie versterkt het gevoel van experts binnen de groep. Inhoudelijke kennis was één van de criteria bij het toelaten van nieuwe leden tot de groep

Er is een duidelijke taakverdeling in het team als het gaat om het onderscheid tussen beleid en uitvoerende taken. Een bijzondere vermelding verdient hierbij het RIVM. Het RIVM is in de beginfase van het project betrokken als agendalid, maar gedurende het proces hoort het RIVM vast bij de groep.

Doordat de voornaamste taak het aanleveren van correcte emissiecijfers is, mengt het RIVM zich niet veel in de inhoudelijke beleidsdiscussies en is zij ook niet bij iedere projectteamvergadering aanwezig. Vanwege de zelfstandige rol van RIVM ten opzichte van het ministerie van VROM, voert het RIVM aan het eind van het traject een beoordeling (NMP 2004) uit op de Uitvoeringsnotitie waarbij een inschatting wordt gegeven van de mate van doelbereiking van de nieuwe beleidsvoorstellen. Bijzonder daarbij is dat deze onafhankelijke beoordeling is uitgevoerd door de medewerkers die ook in het projectteam deelnamen of daar nauw bij betrokken waren.

Binnen de groep lijkt sprake te zijn van een verschil in benaderingswijze van de groepsleden. Een deel van de groep (het RIVM) vindt het belangrijk een expertadvies te geven met een afstandelijke en deugdelijke beschouwing voor de oplossing van een beleidsprobleem. Het andere deel van de groep is meer gericht op het politieke spel en ondersteuning van de politieke leiding in het bereiken van haar doelen (Hoppe, Jeliaskova, Graaf en Grin 2004, p. 42-44).

De taakverdeling in de teams kan er mogelijk ook aan hebben bijgedragen dat de doelgroepen pas laat in het proces echt van zich lieten horen. De gesprekken over de emissieplafonds verliepen in eerste instantie binnen de bestaande structuren waarbij de beleidsmedewerkers van bijvoorbeeld verkeer met de doelgroep verkeer sprak en de beleidsmedewerkers van industrie met de vertegenwoordiging van industrie. Het samenbrengen van de verschillende invalshoeken voor de beleidsmedewerkers gebeurde in het wekelijkse overleg van de projectgroep. Voor de doelgroepen was er tweemaal een symposium. Het is niet onlogisch te veronderstellen dat in de bestaande structuren er een vertrouwensbasis is gegroeid tussen de beleidsmedewerkers en de specifieke doelgroep waarbij het daadwerkelijk uitonderhandelen en verdelen van de plafonds voor een groot deel aan de doelgroepen als geheel voorbij is gegaan.

Conditie 6. Formele of informele experts binnen de groep: **aanwezig**

Conditie 7. Unanimiteitsregel

Het projectteam vergaderde wekelijks op een vaste dag (donderdag) waarbij de afspraak was dat stukken tijdig aangeleverd moesten worden (twee dagen van te voren). Bij de besluitvorming speelde het halen van de tijdsplanning een grote rol. Er was immers een beperkte tijd om het product op te leveren en iedere vertraging kon ervoor zorgen dat niet aan de rapportageverplichting aan Brussel zou kunnen worden voldaan.

Voor het nemen van besluiten tijdens de vergaderingen waren er geen afgesproken regels. De informele regel was dat besluiten pas genomen werden na uitgebreid (inhoudelijk) overleg in het projectteam. Een enkele keer werden zaken ook bilateraal afgedaan door de projectleider en / of het kernteam, maar dit gebeurde altijd met medeweten van het projectteam. Ook vond er terugkoppeling van de uitkomsten van deze gesprekken in het projectteam plaats. Uit de beschrijving van de leider

bleek hiervoor al dat de leider een vrij grote invloed heeft gehad binnen de groep. Doordat de grote beleidslijnen al door de EU waren uitgezet en de projectgroep met name de taak had om in een kort tijdsbestek een invulling te geven aan die beleidslijnen, was er weinig ruimte voor uitgebreide debatten over alternatieven waarover uiteindelijk unanieme overeenstemming zou komen. Ondanks de ruimte die de projectleider aan de projectgroep wilde laten is het aannemelijk te veronderstellen dat er niet echt sprake was van een unanimitétsregel, eenvoudigweg omdat de tijd ontbrak om lang bij eventuele geschilpunten stil te staan. Ook is het aannemelijk dat de groepsleden op de mening van de projectleider geanticipeerd zullen hebben.

Conditie 7. Besluitvormingsregels (unanimitétsregel): **waarschijnlijk niet aanwezig**

Conditie 8. Stadium van de groep

De groep als zodanig is samengesteld nadat het is ondergebracht bij de afdeling Projectmanagement bij VROM. Voordat het bij deze afdeling echter terecht kwam, werd aan het onderwerp al gewerkt binnen de directie Klimaatverandering en Industrie. In het projectplan is nadrukkelijk opgenomen dat de bestaande structuren en overlegvormen in stand worden gehouden. Dit gaf het project de mogelijkheid een vliegende start te maken. De contacten en overlegvormen tussen beleidsmedewerkers van VROM en de andere ministeries met de doelgroepen bestond voor een groot deel al en er kon meteen begonnen worden met de verdeling van de emissieplafonds.

Bovendien was de groepssamenstelling zodanig dat een groot aantal mensen elkaar voor aanvang van het project al kenden. De meeste deelnemers hadden al de nodige jaren werkervaring bij de afdeling waar ze werkzaam waren en waren gewend aan interdepartementaal werk waarbij de contactpersonen van de andere departementen over het algemeen ook al bekend waren. De medewerkers van RIVM en Novem en een enkele jonge medewerker waren nog minder bekend voor aanvang van het project. De afdeling projectmanagement bestaat ten tijde van het project nog niet lang¹⁰¹, maar uit de vraaggesprekken blijkt dat de medewerkers op elkaar zijn ingespeeld en elkaars zienswijze en werkwijze kennen. Ondanks het feit dat op een andere namelijk projectmatige manier werd gewerkt en een projectgroep werd opgericht, is van een echte nieuwe groep in de zin van dit onderzoek geen sprake.

Conditie 8. Stadium van de groep (groep bestaat kort): **niet aanwezig**

¹⁰¹ Per 1 januari 2004 is de afdeling Projectmanagement als gevolg van een reorganisatie opgeheven.

7.3.3 Leiderschap

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl

De projectleider hecht er waarde aan goed op de hoogte te zijn van de inhoud van het project zonder zich echt in inhoudelijke discussies als ‘deskundige’ te mengen. In de sturingsfilosofie van de projectleider kan een project het best gestuurd worden wanneer er ruimte is voor de medewerkers voor inhoudelijke deskundigheid en de projectleider voldoende op de hoogte is van die inhoud om de discussies te kunnen volgen en op een juiste manier deze te begeleiden, mee te denken en af te ronden. Naast de ferme strakke sturing op deadlines werd de inhoudelijke kennis van de projectleider door de projectgroepleden gewaardeerd zoals onder andere blijkt uit de vraaggesprekken. In de enquête wordt de projectleider veel invloed en een belangrijke rol toegekend in de discussies binnen de groep. De leiderschapsstijl van de projectleider lijkt hiermee in eerste instantie tussen het faciliterende en directe leiderschap in te zitten. Er is wel inhoudelijke kennis beschikbaar maar de echte discussies over keuzes worden in eerste instantie gevoerd door de projectleden met de projectleider als facilitator. De projectleider denkt soms ook inhoudelijk mee. Ze omschrijft haar eigen rol als ‘meewerkend voorman’ en lijkt daarmee toch meer een directe leiderschapsstijl dan een faciliterende stijl te hanteren. De projectleider ziet het met name als haar taak om inhoudelijk goed op de hoogte te zijn, de discussies goed te leiden en mee te helpen en de goede sfeer in het team te bewaren. De projectleider hecht waarde aan kwaliteit en een goed proces. Dit is voor haar ook de reden om bijvoorbeeld de procestoetsers mee te laten kijken bij het proces zodat zij en anderen daarvan zouden kunnen leren. In november 2003 stelt de projectleider aan het einde van het traject voor om een evaluatie uit te voeren op datgene dat nog niet door de procestoetsers is bekeken (VROM 2003ff). Uiteindelijk is het overigens het kernteam waaronder ook de plaatsvervangende projectleider en projectleider die het samenvattende eindproduct schrijft, de uitvoeringsnotitie.

Conditie 9. Directe leiderschapsstijl: waarschijnlijk aanwezig

Conditie (extra) Open of gesloten*

De werkwijze binnen het project wordt beïnvloed door de grote tijdsdruk die op het project stond. Er werd veel gewerkt met (strakke) deadlines en daar vond een stevige sturing op plaats door de projectleider. De leiderschapsstijl sluit hiermee aan bij de in het tweede hoofdstuk beschreven gesloten stijl waarbij snel en slagvaardig besluiten worden genomen. Overigens werd er wel de nodige tijd uitgetrokken om tot correcte emissiecijfers te komen om de basiskwaliteit van het project te bewaren. Ook werd er relatief veel tijd besteed aan de sfeer in de groep. De groepsleden hebben vrijwel allemaal het project als een transparant en open proces ervaren waarbij er ruimte en tijd was om naast echte zakelijk inhoudelijke discussies ook persoonlijke zienswijzen of opmerkingen naar voren te brengen. De onderwerpen werden zoveel mogelijk in de projectgroep als geheel besproken, maar wanneer de

snelheid er om vroeg werd er ook bilateraal afgestemd met medeweten van de projectgroep waaraan ook teruggekoppeld werd. De leiderschapstijl is hiermee gesloten.

Conditie (extra)* Open of gesloten leiderschapstijl: gesloten
--

7.3.4 Type en niveau van cohesie

Op het eerste gezicht is er geen sprake van een sterke cohesie in de groep Foresee/4C. Vanwege de verschillende achtergronden en de grote tijdsdruk ontstond eerder een situatie waarbij groepsleden zich ‘terugtrokken’ naar de eigen achtergrond en organisatie, dan dat een sterk groepsgevoel ontstond. Ook het feit dat er gebruik werd gemaakt van bestaande overlegstructuren droeg daar aan bij. Er was daardoor een natuurlijke taakverdeling binnen de projectgroep naar doelgroep. Wanneer bijvoorbeeld het onderwerp ‘industrie’ werd besproken dan waren de beleidsmedewerkers met dit onderwerp in de portefeuille het meest aan het woord en hielden de andere projectgroepsleden zich wat afzijdig. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête en de vraaggesprekken dat er over het algemeen een open en transparante sfeer heerste in de groep en dat er aandacht was voor de mens achter het werk. Zoals al eerder in dit hoofdstuk werd beschreven, werd de sfeer in de groep als goed en leuk ervaren. De projectgroepsleden kenden elkaar over het algemeen al voor het project begon en er wordt onderlinge betrokkenheid aangegeven. De reden dat deze twee verschillende beelden bestaan, is dat er verschillende vormen van cohesie zijn. De verschillende typen cohesie die er voor Foresee/4C bestaan, worden hierna besproken.

Conditie Sociale cohesie

Zes van de zeven respondenten geven het goede contact met collega's op als één van de redenen waarom het voor hen prettig was deel te nemen aan het Foresee/4C team. Uit ook de vraaggesprekken blijkt dat de gezelligheid en het contact met de andere collega's als prettig en positief wordt ervaren. Er is ondanks de tijdsdruk in de vergaderingen tijd voor reflectie en persoonlijke meningen en opmerkingen en het uiten van positieve of negatieve ervaringen. Ook in de vraaggesprekken wordt aangegeven dat het samenwerken met collega's met wie men al eens eerder een klus geklaard had, een belangrijk aspect was dat het werken in het Foresee/4C-team aantrekkelijk maakte. Slechts één van de zeven respondenten geeft spanning of conflict aan met een aantal andere groepsleden. De andere zes hebben geen spanning of conflict gevoeld met medegroepsleden. De sfeerbeschrijvingen van de groep laat een positief gevoel zien. Dat de sfeer en collegialiteit belangrijk waren, blijkt onder andere uit het feit dat er ruimte werd gevonden voor wat ludieke, minder (inhoudelijk) belangrijke zaken zoals het verzinnen van een nieuwe titel voor de uitvoeringsnotitie (VROM 2003ee). Het concept van 23 oktober kreeg nog de ondertitel ‘robuust en billijk’ mee. Met

name de plaatsvervangend projectleider vond de titel niet geschikt waarop alle projectleden werden uitgenodigd een nieuwe titel te verzinnen met een fles wijn als cadeau. De nieuwe titel werd uiteindelijk 'Erop of eronder'. Ook was er ruimte voor een etentje (VROM 2003d) of een borrel bij het behalen of bespreken van een belangrijke tussenstap en in het einddocument van de procestoetsers wordt de werksfeer in het team als 'constructief' omschreven (Berenschot Procesmanagement 2003b). Binnen het Foresee/4C-team lijkt er derhalve sprake te zijn van de antecedente conditie 'sociale cohesie'.

Conditie 10. Sociale cohesie: **aanwezig**

Conditie 11. Instrumentele cohesie

De kansen op ontplooiing wordt door drie van de zeven respondenten als één van de redenen genoemd dat het werken in het Foresee/4C-team prettig maakte. De meeste groepsleden hadden al ervaring in het interdepartementaal samenwerken met elkaar, maar niet iedereen had ervaring met het werken in projectvorm. Het oordeel over deze vorm is overigens positief. Een aantal groepsleden merken hier over op dat meer onderwerpen in projectvorm opgepakt zouden kunnen en moeten worden.

Conditie 11. Instrumentele cohesie: **waarschijnlijk aanwezig**

Conditie 12. Taakcohesie

De taakcohesie wordt slechts eenmaal genoemd in de antwoorden op de enquête. Ook in de vraaggesprekken komt de taakcohesie niet sterk naar voren. De groepsleden lijken niet zozeer het gevoel te hebben dat het specifiek aan de groep ligt dat het probleem opgelost kon worden, maar dat dit vooral de verdienste is van de projectleiding. Veel groepsleden halen in hun gesprekken aan dat ze trots zijn op het feit dat ze het product binnen de gestelde tijd hebben kunnen leveren en leggen daarbij met name een koppeling met de projectleiding. Enkele citaten:

“Foresee/4C heeft aangetoond dat een project valt of staat met de projectleiding”

“De projectleider had een belangrijke rol. Er werd goed gestuurd op het behalen van deadlines.”

Door de natuurlijke manier waarop een taakverdeling ontstond binnen de groep, door gebruik te maken van bestaande structuren, voelden de groepsleden zich verantwoordelijk voor hun eigen taakgebied. In de vergaderingen mengden de groepsleden zich daardoor minder in de taken van een ander. Een enkel groepslid praatte over alle onderwerpen wel mee zoals blijkt uit de vraaggesprekken,

maar het merendeel sprak vooral op zijn of haar eigen onderwerp. De cohesie binnen de groep is derhalve met name een sociale cohesie en niet zozeer de meer werkgerelateerde taakcohesie.

Conditie 12. Taakcohesie: **niet aanwezig**

7.3.5 Type en niveau van spanning en conflict

Conditie 13. Conflictsignalen binnen de groep

Het onderwerp ‘emissiecijfers’ heeft een cruciale rol gespeeld binnen het team. Om tot een juiste verdeling van emissies te komen, zijn correcte emissiecijfers onontbeerlijk. Deze bleken echter niet eenvoudig te leveren. Het RIVM en meer in het bijzonder het Natuur- en MilieuPlan bureau (NMP) had tot taak cijfers hiervoor aan te leveren. Nieuwe inzichten en berekeningsmethoden zorgden ervoor dat de cijfers gedurende het project een aantal keren bijgesteld moesten worden. De RIVM was in eerste instantie als agendalid en later als ‘echt’ lid, zij het met een bijzondere taak, betrokken bij het projectteam. Veel vergadertijd in het projectteam is besteed aan discussies over het juiste cijfermateriaal.

Binnen de groep was er kortom met name spanning over de aanlevering van correct cijfermateriaal op basis waarvan de groep de emissieverdeling en -doelstellingen per doelgroep goed kon bepalen en de uiteindelijke uitvoeringsnotitie kon schrijven. Ook was er af en toe onduidelijkheid wanneer iets binnen de projectgroep thuishoorde en wanneer iets in de reguliere lijn afgehandeld moest worden. De meeste spanning bestond echter tussen de groep en de derde partij, de doelgroepen waarvoor het beleid gemaakt moest worden. Met name in de eindfase van het project kwamen er pittige brieven¹⁰² van de doelgroepen¹⁰³ over het proces en het signaal van de doelgroepen dat zij zich niet voldoende betrokken voelden bij het proces. Met name het feit dat de doelgroepen de nationale emissieplafonds ter discussie stelden was van rechtstreeks belang voor het werk van de projectgroep. Daarmee stelden de doelgroepen namelijk het kader waarbinnen de projectgroep werkte ter discussie. De nationale emissieplafonds zijn voor de projectgroep een gegeven waarbinnen zij de uiteindelijke emissieverdeling tussen de doelgroepen maken. De kritiek op de nationale emissieplafonds zijn voor de projectgroep relatief makkelijk ter zijde te schuiven. De plafonds zijn immers in juni 2000 vastgesteld (VROM 2003a) en daarmee ‘moet het maar gedaan worden’. Tegelijkertijd maakt dit het

¹⁰² Er werden naast brieven naar het ministerie ook brieven naar bijvoorbeeld de vaste kamercommissie VROM en EZ gestuurd. Een voorbeeld hiervan is de brief met daarin de bedenkingen van VNO op 8 maart 2004 aan de genoemde vast Kamercommissie (VNO 2004)

¹⁰³ Vanaf juli 2003 begonnen er brieven binnen te komen van doelgroepen over het Foresee project. Doelgroepen waaraan gedacht moet worden, zijn onder andere de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Vereniging van Nederlandse autoleasemaatschappijen, Stichting Natuur en Milieu, Transport en Logistiek Nederland (TLN) naast andere bedrijven en overkoepelende (belangen)organisaties

behalen van één van doelstellingen van het project vrijwel onmogelijk, namelijk een uitvoeringsnotitie waarvoor draagvlak bestaat.

Een bijzondere positie heeft de doelgroep ‘consumenten’. Door het ontbreken van duidelijke overkoepelende organisaties had deze vooraf geformuleerde doelgroep geen duidelijke rol binnen het project.

Met uitzondering van de emissiecijfers en de opmerking van één respondent dat er wel eens verschil van inzicht bestond of een taak bij het project of in een afdeling thuishoorde, was er binnen de relatief grote groep geen spanning of conflict aanwezig. Over het daadwerkelijke werk waarvoor de groep was opgericht, namelijk het verdelen van de emissieplafonds bestond geen conflict binnen het Foresee/4C-team, waarmee het eindoordeel luidt dat er waarschijnlijk geen spanning binnen de groep aanwezig was (de conditie ‘geen spanning’ is waarschijnlijk aanwezig).

Conditie 13. Geen spanning en conflict binnen de groep: waarschijnlijk aanwezig
--

Samenvattend:

1)	cultuur groep en organisatie verschilt	niet aanwezig
2)	communicatie groep en organisatie beperkt	niet aanwezig
3)	spanning tussen groep en derden	waarschijnlijk aanwezig
4)	homogeniteit van de groep	waarschijnlijk aanwezig
5)	toelatingseisen gericht op conformering	waarschijnlijk aanwezig
6a)	aanwezigheid informele leider	<i>niet aanwezig</i>
6b)	volgen van mening (informele) leider	<i>aanwezig (groepsdruk)</i>
7)	formele of informele experts in de groep	aanwezig
8)	besluitvormingsregel (unanimiteitsregel)	waarschijnlijk niet aanwezig
9)	stadium van de groep (groep bestaat kort)	niet aanwezig
10)	directe leiderschapsstijl	waarschijnlijk aanwezig
11)	sociale cohesie	aanwezig
12)	instrumentele cohesie	waarschijnlijk aanwezig
13)	taakcohesie	niet aanwezig
14)	niemand ervaart spanning of conflict binnen de groep	waarschijnlijk aanwezig

*	<i>eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	<i>waarschijnlijk aanwezig</i>
*	<i>open of gesloten leiderschapsstijl</i>	<i>gesloten</i>

Slotconclusie

Een aantal belangrijke condities voor groepsdunk zijn aanwezig of waarschijnlijk aanwezig, zoals de homogeniteit van de groep, de gevoelde sociale en instrumentele cohesie en spanning tussen de groep en derden. De rol van de leider in de groep is groot.

Daar staat tegenover dat onder andere door de instandhouding van de bestaande structuren er geen sprake is van een beperkte communicatie tussen de groep en de rest van de organisatie.

Bij de casusbeschrijving kwam al naar voren dat de projectleider grote waarde hechte aan een goede sfeer in de groep en het criterium 'goed samenwerken' lijkt een rol te spelen bij de toelating tot de groep. Tegelijkertijd hebben de vertegenwoordigers van de verschillende sectoren zoals verkeer en industrie hun eigen overlegvormen waarvan de informatie wordt ingebracht in het Foresee/4C traject. Doordat bij het project Foresee/4C gebruik wordt gemaakt van de bestaande structuren, de formele leider een grote rol speelt binnen de groep dat eerder een aanwijzing voor groepsdruk dan groepsdunk lijkt te zijn en met name de grote rol van het RIVM als expert, lijkt er per saldo binnen de Foresee/4C projectgroep geen sprake te zijn geweest van groepsdunk. Dit zou ook verklaren waarom de meeste groepsleden wel eens hun mening hebben bijgesteld of voor zich hebben gehouden wanneer een ander groepslid als meer deskundig werd beschouwd, terwijl tegelijkertijd niet de groepsleden, maar de projectleider een grote rol krijgt toegedicht in de groepsbesluitvorming.

7.4 De kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de Foresee/4C casus

7.4.1 Bestudering van het archief

Het Foresee/4C project heeft een groot aantal documenten en tussenproducten opgeleverd. Er is uitgebreid stilgestaan bij een degelijk plan van aanpak en een goede structuur van de uiteindelijke uitvoeringsnotitie.

Plan van aanpak

Een eerste startnotitie voor Foresee/4C verschijnt half december 2002. Hierin wordt globaal een beschrijving gegeven van de opdracht waar het project voor zal komen te staan, namelijk het opleveren van een afgestemde uitvoeringsnotitie, en worden de direct betrokkenen bij het proces benoemd (de verschillende ministeries en de afdelingen van VROM). In januari 2003 wordt door een kleine groep, de zogenaamde 'Forecast Foresee', aan de hand van de startnotitie nagedacht over de precieze doelen en producten die het project moet dienen, het bijbehorende tijdsplan en verantwoordelijkheidsverdeling. Dit resulteert eind januari in een eerste aanzet voor een projectvoorstel voor Foresee/4C. Op dat moment stelt de projectleider voor om het project vast te leggen in een formeel projectplan. De projectleider doet daar een eerste aanzet voor. Half maart 2003 wordt een concept van dit plan van aanpak besproken in het inmiddels opgerichte Foresee/4C-team, en eind maart staat het geagendeerd in het managementteam van de directie Klimaatverandering en

Industrie van VROM. Na aanpassing wordt eind maart een tweede versie van het plan van aanpak in het Directeurenoverleg van VROM besproken en akkoord bevonden.

Probleemstellende notitie

In het uitgebreide plan van aanpak (VROM 2003r) wordt ruim stilgestaan bij het op te lossen beleidsprobleem. De probleemstellende notitie lijkt hiermee geïntegreerd te zijn in het plan van aanpak. In het plan van aanpak wordt voor de probleembeschrijving ondermeer ingegaan op de tekortkomingen van het huidige beleid. De doelstellingen uit het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4), de NEC doelstellingen en het feit dat recente ontwikkelingen hebben laten zien dat de NEC doelstellingen niet zondermeer gehaald zullen worden, maken dat een nationaal plan nodig is. Ook wordt ingegaan op de toezegging aan de Europese Commissie dat voor het eind van 2003 de uitvoeringsnotitie zal worden aangeboden. Geconstateerd wordt dat de emissiecijfers opnieuw doorgerekend zullen moeten worden en er behoefte is aan nieuwe ideeën voor reductie van de emissies. Tevens wordt geconstateerd dat er al een aantal bestaande en in wording zijnde producten beschikbaar zijn waarmee de uitvoeringsnotitie van Foresee/4C afgestemd moet worden. Het gaat bijvoorbeeld om de Nota verkeersemissies en het Nationaal Reductieplan VOS.

De kernonderdelen van een probleemstellende notitie, zoals de beschrijving van de ontwikkelingen in het probleemveld (naast een beschrijving van het probleem zelf natuurlijk) zijn in het plan van aanpak verwerkt. Daarbij wordt met name ingegaan op het tekortschietende huidige beleid.

Hoofdlijnennotitie

De hoofdlijnennotitie neemt voor het project Foresee/4C een bijzondere plek in. In de hoofdlijnennotitie wordt op hoofdlijnen een keuze wordt gemaakt voor de doelen en instrumenten om het beleidsprobleem te lijf te gaan, en het hoofddoel van het beleid wordt onderverdeeld in een aantal tussendoelen en sectordoelen waarmee het de basis vormt voor een verder plan van uitwerking. Het project Foresee/4C is bijzonder in het feit dat het uiteindelijke doel heel duidelijk en concreet is: voor het einde van 2003 dient er een gedragen 'uitvoeringsnotitie' te liggen. De uitvoeringsnotitie is de benaming van een document waarin de emissiereductie over de verschillen doelgroepen zijn verdeeld en er daarmee voor iedere sector een duidelijke doelstelling is waar ze naar toe moet werken. Na het vaststellen van de uitvoeringsnotitie is het voor iedere sector (bij Foresee/4C doelgroep genoemd) van belang een degelijk plan van aanpak te ontwikkelen waarmee de doelstellingen gehaald kunnen worden binnen de door de Europese Commissie vastgestelde tijd. Het *eindproduct* van Foresee/4C is daarmee een groot beleidsontwerp in de vorm van een uitvoeringsnotitie waarmee het uiteindelijke beleidsprobleem (het terugdringen van de emissies) wordt opgepakt. Het uitwerken van de verschillende plannen van aanpak voor iedere doelgroep of sector, vindt niet meer plaats binnen de looptijd van het project, maar daarna. Het tussenproduct 'hoofdlijnennotitie' is hiermee voor het project Foresee/4C aanwezig.

Synopsis

In de synopsis wordt een voorlopige inhoudsopgave gegeven van de uiteindelijke beleidsnota. Het Foresee/4C-team bespreekt op 24 februari 2003 een eerste ruwe opzet van de inhoud van de uitvoeringsnotitie (VROM 2003g). In juni is de inhoudsopgave dusdanig uitgewerkt dat het voorgelegd kan worden aan de Klankbordgroep van 11 september 2003 (VROM 2003h). Er wordt gekozen voor een opbouw in vier hoofdstukken. Een inleidend hoofdstuk, een hoofdstuk uitgangspunten en randvoorwaarden (door het project ook wel beleidstheorie genoemd), afstemming met belendend beleid en een hoofdstuk over de emissiecijfers. Het hoofdstuk over de cijfers is verdeeld in een aantal subparagrafen waarbij wordt stilgestaan bij de tussentijdse aanpassing van de cijfers, de kosten van de verschillende maatregelen en een verantwoording van de aanpak. De beleidstheorie (hoofdstuk twee) is op dat moment tamelijk ver gevorderd. In de beleidstheorie staan de uitgangspunten en randvoorwaarden waarbinnen de verdeling van emissieplafonds plaats zal vinden (VROM 2003c). Voorbeelden hiervan zijn onder andere het uitgangspunt dat het 'level playing field' niet ingrijpend mag worden aangetast en dat de kosteneffectiviteit één van de criteria zal zijn bij de verdeling van de emissieplafonds over de sectoren. In de uiteindelijke uitvoeringsnotitie wordt de beleidstheorie samengevat als robuust, billijk en slim (VROM 2003f). Robuust betekent in dit geval een duidelijk politiek kader. De Europese Commissie heeft immers aangegeven dat aan de plafonds voorlopig niet te tornen valt. De NEC plafonds mogen daarom in de uitvoeringsnotitie niet ter discussie worden gesteld. Met billijk wordt bedoeld op een billijke verdeling van de lasten over de sectoren waarbij de overheid rekening houdt met een aantal criteria waaronder het eerdergenoemde criterium dat de concurrentieverhoudingen niet ingrijpend mogen worden aangetast. Bij slim gaat het ten slotte om zoveel mogelijk ruimte en vrijheid aan de sectoren en doelgroepen te laten om het (sector)doel te bereiken.

De inhoudsopgave wijzigt gedurende het proces en op 18 juli 2003 resulteert dit in een nieuw voorstel voor de opzet van de uitvoeringsnotitie (VROM2003f). Gekozen wordt voor een tweedeling waarbij het eerste deel het feitelijke aan de Europese Commissie toegezegde nationale plan is, en het tweede deel een blik op de toekomst bevat waarin onder andere ingegaan wordt op de knelpunten uit het eerste deel.

Eventueel: Samenhangend kader

De samenhang tussen de verschillende groepen in de bestaande overlegstructuur en het Foresee/4C project is kort beschreven in het plan van aanpak aan het begin van het proces. De samenhang is niet op een later moment in het proces na het maken van een synopsis of hoofdlijnennotitie diepgaander door de projectgroep beschreven.

Ontwerpnootitie

Bij de ontwerpnootitie vindt de uitwerking van de doelen van de hoofdlijnennotitie plaats. Dat wil zeggen dat per doel het instrumentarium wordt vastgesteld en de verdere uitwerking en het vervolgtraject beschreven wordt.

Bij de hoofdlijnennotitie konden we al constateren dat het Foresee/4C project in zoverre afwijkt van reguliere beleidsprocessen dat het einddoel van het project een groot beleidsontwerp is in de vorm van een uitvoeringsnotitie waarmee het uiteindelijke beleidsprobleem (het terugdringen van de emissies) wordt opgepakt.

Ondanks dat de daadwerkelijk uitwerking per sector formeel buiten het project Foresee/4C valt, is door de taakverdeling in de Foresee/4C groep en door het feit dat de bestaande overlegstructuren in stand worden gehouden, wel degelijk sprake van een 'uitwerking' van de emissiereducties per sector. Deze 'uitwerking' vindt gelijktijdig plaats met het ontwikkelen van het eindproduct, de uitvoeringsnotitie. De verschillende opties en mogelijkheden die per sector worden onderkend, vormen een belangrijke input voor de uiteindelijk op te stellen uitvoeringsnotitie.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat half april 2003 een 'optiedocument verkeeremissies' (VROM 2003j) beschikbaar is waarin de mogelijkheden voor emissiereductie voor het vervoer staan vermeld, dat vervolgens input is voor de Foresee/4C vergadering. Een ander voorbeeld is de bijeenkomst op 15 mei 2003 waarin wordt gesproken over het nationaal reductieplan VOS (vluchtige organische stoffen) (VROM2003L). Ook deze bijeenkomst vormt input voor het Foresee/4C project.

Ex-ante evaluatie

Over de effectiviteit, efficiëntie en neveneffecten van het beleid is nagedacht, zoals blijkt uit de bestudering van het archief. Zo verschijnt eind april een startnotitie voor een 'quick scan' onderzoek naar de effecten van het Foresee/4C project op het 'level playing field' van het Nederlandse bedrijfsleven (VROM 2003s). Met andere woorden: heeft het Foresee/4C project nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven? Het is immers mogelijk dat een Nederlandse sector (bijvoorbeeld de sector 'industrie') in Nederland sterkere emissie reductiedoelstellingen opgelegd krijgt dan de sectoren in de buurlanden. Als de verschillen groot zijn, zou dat bedrijven kunnen doen besluiten hun vestigingen op termijn naar één van de buurlanden te verplaatsen met als gevolg een verschuiving van werkgelegenheid naar de buurlanden. Dat zou een ongewenst neveneffect van het Nederlandse emissiebeleid zijn.

Beleids maken ten aanzien van emissies en de verdeling van de emissies over verschillende sectoren heeft een aantal moeilijkheden in zich. Het Foresee/4C traject maakt duidelijk dat het bepalen van eenduidige emissiecijfers geen makkelijke zaak is. Enerzijds doordat berekeningen niet eenvoudig zijn en de methodieken (internationaal) wel eens wijzigen. Anderzijds laten emissies zich niet goed voorspellen. Een sector kan hogere emissies produceren dan aanvankelijk werd aangenomen, waardoor de op te leggen reductie extra zwaar wordt, of het omgekeerde kan het geval zijn.

Ter voorbereiding op de Klankbordgroepbijeenkomsten in juni en september worden verschillende beleidsopties voorbereid. Een vraag die speelt is bijvoorbeeld of de doelstellingen uit de NEC richtlijn aangehouden moeten worden (minimum) of dat dat de doelstellingen uit het Nationaal MilieubeleidsPlan zouden moeten zijn (een aantal doelstellingen hierin zijn strenger dan de NEC richtlijn). Een aantal opties worden in vraagvorm aan de groep voorgelegd. Een voorbeeld is de vraag voor het symposium van 10 september (VROM 2003hh): moet er gestuurd worden op reductieplafonds waarbij er voor de doelgroepen vrijheid is om zelf het maatregelenpakket in te vullen, of moet er gestuurd worden op een maatregelenpakket met daarbij een reservepakket?

Politieke aanvaardbaarheidsanalyse

De politieke betrokkenheid bij het voorstel voor de verdeling van de emissiereductie heeft de aandacht van het Foresee/4C team zoals blijkt uit de bestudering van de relevante archiefstukken. Al bij de eerste concepten van een plan van aanpak voor het Foresee/4C dossier is duidelijk dat het team zich realiseert dat er een politieke toezegging heeft plaatsgevonden aan de Europese Commissie om een uitvoeringsnotitie te realiseren. Het niet of te laat realiseren van de notitie levert een politiek afbreukrisico op. Hierdoor heeft gedurende het gehele Foresee/4C traject een grote tijdsdruk op het project gelegen.

Hoewel de politieke betrokkenheid van groot belang werd geacht, lijkt er geen sprake te zijn geweest van een samenhangende politieke haalbaarheidsanalyse op papier. Het veelvuldig overleg met de politieke opdrachtgever en het feit dat het kader van het Foresee/4C project politiek helder was afgekaart (de vastgestelde EU emissies waren het uitgangspunt) maakt een dergelijke samenhangende analyse ook minder noodzakelijk.

Het veelvuldig overleg met de politieke opdrachtgever blijkt ondermeer uit het feit dat de staatssecretaris op gezette tijden om richtinggevende uitspraken wordt gevraagd. Een voorbeeld van vroege betrokkenheid is een nota aan de staatssecretaris van half april 2003 (VROM 2003m). Hierin wordt de staatssecretaris geïnformeerd over de loop van het Foresee/4C project en wordt de bewindspersoon een aantal beslispunten voorgelegd zodat het project een aantal richtinggevende uitspraken heeft waar ze verder mee kan werken. Daarnaast wordt de staatssecretaris onder andere gevraagd een actieve rol te spelen tijdens het symposium dat in september van dat jaar georganiseerd wordt, wat deze aanvaardt. Er worden op dat moment procesafspraken gemaakt zoals de afspraak dat in augustus een concept uitvoeringsnotitie beschikbaar is en deze aan het eind van het jaar definitief kan worden vastgesteld.

Het contact met de staatssecretaris wordt intensiever naarmate het project vordert en de uitvoeringsnotitie steeds concreter vorm begint te krijgen. Het is ook het moment waarop steeds meer kritische geluiden van de doelgroepen te horen zijn. De staatssecretaris wordt geïnformeerd over kansen en bedreigingen. In een overleg met de staatssecretaris half augustus 2003 (VROM 2003o) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de doelstellingen voor VOS voor Nederland moeilijk te halen zijn

(bedreiging). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de mogelijkheden voor maatregelen in het verkeer aansprekend zijn vanuit kosteneffectiviteit en milieuwinst (kans). Ter voorbereiding op dit overleg is in het Foresee/4C-team begin augustus nagedacht over verschillende opties, ‘beleidspakketten’ om het tekort aan emissiereductie aan te vullen (VROM 2003o).

Implementatieplan

In het hoofdstuk vijf van de uiteindelijke uitvoeringsnotitie (VROM 2003f) wordt kort stilgestaan bij de implicaties van de voorgestelde reductiedoelstellingen en de bijbehorende maatregelen. Hierbij is het van belang te melden dat er uiteindelijk voor is gekozen om de sectoren een vastliggende reductiedoelstelling mee te geven, maar dat de bijbehorende maatregelpakketten optioneel zijn. Indien in de toekomst andere maatregelen effectiever en efficiënter mochten blijken, dan staat het de sectoren vrij om van deze andere maatregelen gebruik te maken zolang het einddoel maar gehaald wordt. Voor de maatregelen wordt in de uitvoeringsnotitie verwezen naar eerder uitgevoerde studies en onderzoeken, en naar (concept) emissiereductieplannen die in de reguliere werk- en overlegstructuren zijn opgesteld.

Bij de implicaties van het beleid wordt met name ingegaan op de verdere acties en implementatiestappen die vanuit de overheid genomen moeten worden. Bij de implicaties van het beleid voor de sectoren wordt meer impliciet stilgestaan. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt geconstateerd dat er veel onzekerheden zijn rondom de kosten en baten van het voorgestelde beleid. Er wordt verwezen naar een aantal uitgevoerde studies.

Bij de implicaties voor de overheid wordt voor de verschillende stoffen en sectoren een beeld gegeven van de regelgeving zoals deze zal worden ontwikkeld en het overleg met de sectoren dat hiervoor nog nodig is. Ook wordt stilgestaan bij de inzet die Nederland zal plegen binnen de Europese Unie om de emissiedoelstellingen uit de EU beter te laten aansluiten bij de Nederlandse situatie. Daarbij wordt aangetekend dat Nederland hiervoor de steun van andere landen nodig heeft.

Er is binnen het Foresee/4C project niet een apart implementatieplan opgesteld, maar deze is in beperkte vorm wel meegenomen in het eindproduct van het project, de uitvoeringsnotitie, en wordt daarom voor deze kwalitatieve beoordeling als ‘grotendeels aanwezig’ meegerekend.

Eventueel: Programmeringnotitie verkenningen

Er zijn een aantal onderzoeks- en adviesopdrachten verstrekt door VROM om meer inzicht te krijgen in de actuele stand van zaken van het beleidsprobleem (adviesvraag over de actuele emissiecijfers) en onderzoeken naar de reductiemogelijkheden van de verschillende stoffen. Gedeeltelijk zijn deze onderzoeken al uitgezet voor de formele instelling van het project Foresee/4C.

De verschillende onderzoeken zijn verricht op het moment dat hiervoor de behoefte werd gevoeld of waren reeds in gang gezet. Het ‘level playing field’ onderzoek is in het plan van aanpak van het Foresee/4C project aangekondigd. De titel van de startnotitie voor het ‘level playing field’ onderzoek

doet tevens vermoeden dat er een aparte programmeringnotitie is opgesteld waarbij de verschillende onderzoeken worden toegelicht, in samenhang met elkaar worden geplaatst en een verband wordt gelegd tussen de kennislacunes van het beleidsvraagstuk en de te verrichten onderzoeken. Het 'level playing field' onderzoek is namelijk een onderdeel van het project 'Ondersteunende activiteiten ten behoeve van het project Foresee 4C' (VROM 2003s). Dit project van ondersteunende activiteiten lijkt in ieder geval qua titel op een programmeringnotitie, maar bij de bestudering van het archief is geen verdere verslaglegging van dit grotere project gevonden. Een 'quick scan' van het 'level playing field' onderzoek is op 24 april 2003 beschikbaar waardoor er voldoende tijd is om deze 'quick scan' in de verdere beleidsontwikkeling mee te nemen (VROM 2003s).

Eventueel: verzoek onderzoeksofferte

Voor de uit te zetten onderzoeken zijn per onderzoek offerteverzoeken opgesteld waarbij ingegaan wordt op het belang van het onderzoek, de specifieke vraagstelling en tijdpad/procedure. Van de onderzoeken die specifiek door Foresee/4C zijn uitgezet, zijn de onderzoeksopdrachten danwel de uitgebrachte offertes in de Foresee/4C vergaderingen besproken. Een voorbeeld van het bespreken van de onderzoeksopzet is het uitzetten van het eerdergenoemde 'level playing field' onderzoek dat op 20 maart 2003 voor het eerst in het projectteam besproken wordt (VROM 2003b) en een voorbeeld van het bespreken van offertes is de bespreking van de offerte van de procestoets die op 18 april (VROM 2003bb) in het Foresee/4C vergadering besproken wordt.

Eventueel: Programmeringnotitie ex-post evaluatie

Al tijdens de totstandkoming van het beleid kan worden nagedacht over een ex post evaluatie om de effecten van het ingezette beleid te meten. Wordt het doel bereikt, of zijn er aanvullende of andere maatregelen nodig om het beleid in de juiste richting bij te sturen?

Doordat het project Foresee/4C de verdeling van de emissies over de doelgroepen als einddoel had en de uitwerking van plannen van aanpak om de emissiereducties per doelgroep te bereiken geen onderdeel uitmaakten van het formele Foresee/4C project, heeft er geen echte opstelling van een ex-postevaluatie plaatsgevonden. Dit betekent overigens niet dat er helemaal niets op het vlak van evaluatie gebeurd zou zijn. Een evaluatie gericht op het beleidsvoornemen zelf, is de onafhankelijke toets die het MNP heeft verricht. Op 5 maart 2003 is voor het eerst sprake van deze toets waarbij het MNP aangeeft de aandacht te willen richten op de doelbereiking en doelmatigheid van het voorstel (RIVM 2003a). Hoewel de criteria voor deze evaluatie niet binnen het project zijn ontwikkeld, is de toets besproken binnen het project, namelijk in de Klankbordgroep van 11 juni 2003.

Binnen de directie KvI afdeling Projectmanagement is het bovendien gebruikelijk dat over de projecten die binnen de afdeling zijn uitgevoerd een interne (proces)evaluatie wordt gehouden. Een tweetal medewerkers van de afdeling die niet in het project zelf hebben meegedaan, hebben na aanleiding van het Foresee/4C project een korte evaluatie (Welkers, Manniën 2004) opgesteld die in

het managementteam van de directie KvI is besproken op 9 februari 2004. De evaluatie is vooral bedoeld om leerpunten te onderkennen voor toekomstige projecten.

Ook heeft de projectleider behoefte aan reflectie op het verloop van het proces en laat hiertoe een aantal procestoetsers de vergaderingen van Foresee/4C bijwonen. De procestoets is opgenomen in het plan van aanpak van Foresee/4C (VROM2003r). In de uiteindelijke procestoets staat een oordeel over het verloop van het Foresee/4C project (Berenschot procesmanagement 2003b).

Hoewel niet heel duidelijk in één document terug te vinden, zijn er voldoende stappen ondernomen voor ex-post evaluaties en is er voldoende over gesproken in de Foresee/4C projectvergaderingen en managementteam vergaderingen, dat voorzichtig gesproken kan worden over de aanwezigheid van een programmeringnotitie ex-post evaluatie.

Eventueel: Adviesopdracht

Er is tijdens het Foresee/4C project gebruik gemaakt van symposia om het advies van de doelgroepen te verkrijgen over het beleid. Daarnaast werd gebruik gemaakt van adviezen die voor de instelling van het Foresee/4C project door VROM zijn uitgezet om nadere informatie te verkrijgen over de reductiemogelijkheden van de verschillende stoffen. Voorbeelden zijn een onderzoek door de Universiteit Wageningen in maart 2003 naar de juridische aspecten van stikstofplafonds (Bruil 2003) en een onderzoek naar de definities en berekeningsmethoden in het milieubeleid (VROM 2003cc).

Samenvattend:

Product	Aangetroffen
Plan van aanpak	Ja
Probleemstellende notitie	(Ja)
Hoofdlijnennotitie	Ja
Synopsis	Ja
<i>Eventueel: samenhangend kader</i>	<i>Nee</i>
Ontwerpnotitie	Ja
Ex-ante evaluatie	Ja
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	(Ja)
Implementatieplan	(Ja)
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	<i>(Ja)</i>
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	<i>Ja</i>
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	<i>(Ja)</i>
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	<i>Ja</i>

Figuur 17: Samenvatting processtappen voor Foresee/4C

7.4.2 Foresee/4C in processtappen

Met het project Foresee/4C wordt gepoogd een incrementele beleidsverandering te bewerkstelligen. Het kader waarbinnen Foresee/4C aan de slag moet gaan is vastgesteld door de EU. Om de EU doelstellingen te halen blijkt een nationaal plan nodig waarin Nederland aangeeft hoe zij het beleid gaat bijsturen om de door de EU vastgestelde emissieplafonds te halen. Er wordt dus geen geheel

nieuw beleid ontwikkeld, maar het emissiebeleid moet worden aangescherpt om de EU doelstellingen te halen.

Doordat er sprake is van een incrementele beleidsverandering is het niet noodzakelijk dat de routines probleemvinding en megebeleidskeuze worden geactiveerd om het beleid te laten slagen, zoals we al zagen bij de beschrijving van kwaliteit in hoofdstuk twee.

Het project Foresee/4C lijkt evenwel wel degelijk te beginnen met een opdrachtformulerings- en probleemvindingroutine. In de startnotitie en het projectplan wordt omschreven hoe de projectgroep voor ogen heeft om het Foresee/4C beleid op poten te zetten. Het projectplan wordt in maart 2003 besproken in het directieteam en daarbij wordt het definitieve doel van het Foresee/4C project omschreven.

Verder moeten bij het vormgeven van het beleid in deelbeleidsontwerpen de emissies over de verschillende doelgroepen verdeeld worden. Voor iedere doelgroep moet een apart deelontwerp worden gemaakt. Het vormen van deze deelontwerpen wordt door de projectgroep als eindpunt van het project beschouwd. Je kunt hiermee zeggen dat de megabeleidskeuzeroutine waarbij de emissies over de verschillende doelgroepen moet worden verdeeld, en het uitwerken van beleid in beleidsontwerpen om deze emissieplafonds ook daadwerkelijk te halen, de einddoelen zijn het Foresee/4C project.

Voor het realiseren van dit einddoel speelt het RIVM een cruciale rol bij de verstrekking van de correcte emissiegegevens. In het Foresee/4C proces komen dan ook terugkoppelingslussen voor van onderhandeling en haalbaarheidstoetsing wanneer de emissiecijfers van het RIVM besproken worden. Het RIVM (het Natuur en MilieuPlanbureau) stelde de emissiecijfers gedurende het project een aantal keren bij doordat er sprake was van nieuwe inzichten en berekeningsmethoden.

Het Foresee/4C project is zo opgezet dat gebruik gemaakt werd van bestaande overlegstructuren. In deze 'gewone' overlegstructuren evenals een tweetal symposia vonden de onderhandelingsroutines plaats tussen beleidsmedewerkers en doelgroepen. Met name op het einde van het project kwamen er pittige brieven binnen van de doelgroepen. Aangezien het een van de doelen van het project was om een uitvoeringsnotitie te maken waarvoor draagvlak zou bestaan bij de doelgroepen, kan er verwacht worden dat er veel feedbacklussen te ontdekken zijn van onderhandeling en haalbaarheidstoetsing met de doelgroepen. Toch heeft dit (mede gezien de tijdsdruk die op het project stond) niet veel plaatsgevonden. De doelgroep wenste met name aanpassing van de emissieplafonds, maar het project kon deze wens relatief eenvoudig terzijde schuiven omdat de plafonds door de EU waren vastgesteld en Nederland daar weinig meer aan kon veranderen.

In de laatste twee maanden van 2003 is ten slotte de uitvoeringsnotitie voor voor formele afstemming verzonden naar de ministerraad met de bijbehorende ambtelijke voorportalen en is er sprake van activering van de besluitvormingsroutine.

7.4.3 Andere informatie

Op een viertal vlakken is nadere informatie over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling beschikbaar. Tijdens de Foresee/4C vergaderingen waren één of meerdere ‘procestoetsers’ aanwezig die het werk in de groep en meer in het algemeen ‘het proces’ van Foresee/4C hebben gevolgd. Deze procestoetsers hebben een korte rapportage met hun bevindingen opgesteld die kan helpen bij het bepalen van het normatieve oordeel over het kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

Daarnaast heeft er een (interne) evaluatie plaatsgevonden van het Foresee/4C project. Ook hiervan is een eindrapportage verschenen die meer inzicht biedt in de kwaliteit van de beleidsvorming. Tevens is een toets op het beleidsvoornemen verschenen van de hand van het MNP. Ten slotte zijn er de reacties van derden, met name de doelgroepen, die naar aanleiding van het Foresee/4C project, de projectleden en bewindspersonen hebben aangeschreven.

Het eindoordeel van de procestoetsers, de interne evaluatie, de toets van het MNP en de reacties van de doelgroepen worden hierna kort besproken.

Procestoetsers

Zoals eerder beschreven had de projectleider behoefte aan reflectie op het verloop van het proces en liet hiertoe een aantal procestoetsers de vergaderingen van Foresee/4C bijwonen. De procestoets is opgenomen in het plan van aanpak van Foresee/4C (VROM 2003r) en in maart 2003 wordt in een procesdocument beschreven hoe de onderzoekers de procestoets vorm willen geven (Berenschot Procesmanagement 2003a). In het projectteam Foresee/4C wordt het voornemen besproken dat tijdens de projectvergaderingen één of twee procestoetsers aanschuiven, en dat wordt door de groep akkoord bevonden (VROM2003bb). Eind mei maakt de groep kennis met de procestoetsers (VROM 2003dd) die vanaf dat moment bij de vergaderingen aanwezig zijn. Het projectteam is dan al volop aan de slag met het ontwikkelen van het emissiereductiebeleid. In de Klankbordgroep van juni 2003 wordt kort stilgestaan bij het werk dat de procestoetsers zullen verrichten zodat ook de betrokken personen die iets verder van het project afstaan dan de projectgroepleden goed geïnformeerd worden (VROM 2003c). In de uiteindelijk procestoets staat het doel verwoord: het Foresee/4C proces toetsen op geloofwaardigheid en indien nodig en mogelijk adviseren over interventies gedurende het procesverloop. In de conclusie wordt een oordeel gegeven over het verloop van het Foresee/4C project en deze is tijdens de Klankbordgroep van 10 september gepresenteerd (Berenschot procesmanagement 2003b).

Overigens blijkt uit de vraaggesprekken met de groepsleden van Foresee/4C dat de groepsleden over het algemeen teleurgesteld zijn over de procestoets en de aanwezigheid van de onderzoekers bij de vergadering.¹⁰⁴ Het algemene gevoel is teleurstelling dat niet meer van hen geleerd kon worden. De

¹⁰⁴ In de planning voor de vraaggesprekken was in eerste instantie het onderwerp procestoets niet opgenomen. Doordat tijdens de eerste gesprekken de groepsleden zelf het onderwerp procestoets ter tafel brachten, is in de

terugkoppeling met de groep wordt beperkt ervaren en de procestoets zelf levert voor velen geen nieuwe informatie op. In de procestoets melden de procestoetsers zelf ook dat zij in eerste instantie vooral als waarnemer hebben opgetreden en dat pas later meer ruimte kwam voor reflectiemomenten.

In het slothoofdstuk van de procestoets worden de goede en minder goede punten benoemd van het proces en worden een aantal lessen voor het vervolg geformuleerd. De belangrijkste positieve punten die genoemd worden, zijn het tijdig afleveren van het product door het goede projectmanagement van de projectleiding, de constructieve houding en kwaliteit van de groepsleden, goed decentraal contact met de stakeholders en een eenduidige lijn richting sectoren waarbij niet al aan de start van het project concessies worden gedaan.

Op twee punten worden kritische noten gekraakt. Allereerst is het doorbreken van het sectordenken niet gelukt; een punt dat ook bij de interne evaluatie naar voren komt. Ten tweede wordt het geringe commitment van maatschappelijke partijen aan het proces genoemd. Zij lijken meer geïnformeerd te zijn, dan daadwerkelijk bij het proces betrokken.

Als les voor de toekomst wordt de projectgroep meegegeven dat het doorbreken van het sectordenken een al te ambitieuze doelstelling is geweest gezien het korte tijdsbestek van het project. Om het doorbreken van het sectordenken te bewerkstelligen moet voor een andere project- en procesaanpak gekozen worden, waaraan een omgevings- of procesanalyse vooraf moet gaan. Een andere les die meegegeven wordt, is dat tijdens het project procesregels ontwikkeld moesten worden (wie is verantwoordelijk voor welke prestaties) naast de ontwikkeling van inhoudelijke maatregelenpakketten. De procestoetsers geven een weinig vernieuwend advies om in de toekomst eerst de procesregels te ontwikkelen voordat aan de inhoud wordt begonnen, wat ondermeer het onderlinge begrip van partijen kan bevorderen.

Ten slotte wordt ten aanzien van de interdepartementale samenwerking meegegeven dat het beter is mensen te benaderen vanwege hun persoonlijke motivatie dan enkel een vertegenwoordiging van beleidsafdelingen en departementen. De groep kan dan kleiner blijven en de kans op een actieve houding is groter. Het expliciteren van onderlinge beeldvorming aan het begin van het proces kan de samenwerking verder bevorderen (bijvoorbeeld: VenW heeft geen interesse in milieu en EZ is er alleen voor het bedrijfsleven, enzovoort).

Interne evaluatie

Binnen de directie KvI afdeling Projectmanagement is het gebruikelijk dat over de projecten die binnen de afdeling zijn uitgevoerd een interne evaluatie wordt gehouden. Een tweetal medewerkers van de afdeling die niet in het project zelf hebben meegedaan hebben naar aanleiding van het Foresee/4C project een korte evaluatie (Welkers, Manniën 2004) opgesteld die in het

rest van de gesprekken daar waar het niet vanzelf naar voren kwam, naar het onderwerp gevraagd. Het merendeel van de groepsleden bracht het onderwerp echter zelf al naar voren.

managementteam van de directie KvI is besproken op 9 februari 2004. De evaluatie is vooral bedoeld om leerpunten te onderkennen voor toekomstige projecten. De evaluatie is uitgevoerd op basis van interviews met negen betrokkenen: vijf externe personen en vier intern.

De hoofdconclusie uit de interne evaluatie is dat de gekozen werkwijze succesvol is verlopen en voor soortgelijke projecten navolging verdient. De direct betrokkenen bij het project (de overheidsmedewerkers) zijn tevreden tot zeer tevreden over het hele proces. De belangrijkste kritische conclusie richt zich op het feit dat de niet direct betrokkenen (de doelgroepen) kritisch of negatief oordelen over het Foresee/4C project. De belangrijkste leerpunten die hieruit worden gehaald, richten zich op de transparantie van het proces en de communicatie. Het proces was voor niet direct betrokkenen niet transparant genoeg. Het plan van aanpak voor het Foresee/4C project is bijvoorbeeld nauwelijks met de doelgroepen gecommuniceerd omdat verwacht werd dat hiervoor weinig interesse zou bestaan bij de doelgroepen. Het is immers vooral een interne VROM aangelegenheid; door de bestaande overlegstructuren in stand te houden, veranderen de aanspreekpunten voor de doelgroepen niet. Volgens de interne evaluatie heeft dit er echter mede toe bijgedragen dat de structuur voor de doelgroepen onduidelijk was en er soms zelfs wantrouwen ontstond. Ook wordt ingegaan op de twee symposia waarin met de doelgroepen werd gesproken. Ook deze symposia veroorzaakte de nodige verwarring bij de doelgroepen omdat zij gewend waren om binnen hun eigen sector met de VROM medewerkers te spreken. Tijdens de symposia kwamen alle belangen en sectoren bij elkaar wat men nog niet gewend was. Eén van de leerdoelen die in de evaluatie genoemd staat, is dan ook dat motivaties en besluiten over uitgangspunten, doel en proces zo snel mogelijk met alle betrokkenen (overheid en doelgroepen) moet worden gecommuniceerd. Dit laat onverlet dat de doelgroepen waarschijnlijk liever echt willen meepraten en beslissen, in plaats van enkel een heldere uitleg van wat in welk forum besproken wordt.

Toets MNP

Al vroeg in het project wordt duidelijk dat het Milieu en Natuurplanbureau van het RIVM een onafhankelijke toets uit zou voeren over het beleidsvoornemen (RIVM2003a). Voor het symposium van 11 juni 2003 wordt een agendapunt toegevoegd voor de afspraken over het gebruik en hulp van de second opinion van het Natuur en Milieuplanbureau (VROM 2003c). Begin 2004 is de toets beschikbaar (RIVM2003c). Opvallend daarbij is dat de beoordeling is opgesteld door drie medewerkers van het NMP waarvan één van hen regelmatig aanwezig was bij de projectvergaderingen van Foresee/4C. De vraag dringt zich op in hoeverre er echt sprake is van een onafhankelijke toets. De belangrijkste conclusie in deze beoordeling is dat het project Foresee procesmatig is opgepakt: de emissieplafonds zijn verdeeld, maar de sectoren hebben zich er nog niet aan gecommitteerd. En juist dit commitment was een van de belangrijke doelen van het Foresee project. Een harde doorrekening van het NMP laat nog veel onzekerheden zien of de NEC plafonds daadwerkelijk gehaald worden. Ook is onzeker wat het eventueel aanvullende beleid gaat worden.

Er lijkt hier sprake te zijn van een verschil in benaderingswijze. Het NMP heeft voorkeur voor een goede degelijke argumentatie, terwijl in het Foresee project meer voor de handige, snelle argumentatie is gekozen (Hoppe, Jeliaskova, Graaf, Grin 2004, p. 42-44). Een verschil dat waarschijnlijk verklaard wordt door het feit dat het NMP een planbureau is dat relatief ver van de politiek af staat en de Foresee projectgroep juist voornamelijk uit beleidsambtenaren bestaat dicht bij de politiek.

Correspondentie van de sectoren / doelgroepen

De werkgeversorganisatie VNO-NCW is gedurende het gehele Foresee/4C traject bij het onderwerp betrokken. Al bij de start van het project is duidelijk dat de organisatie het halen van de NEC doelstellingen zwaar in ziet. In december 2002 laat VNO-NCW in een brief (VNO-NCW 2002) weten zorgen te hebben over de doelstellingen voor SO₂ doelstellingen. De organisatie geeft aan dat de doelstellingen niet haalbaar zijn, maar ze wil in overleg met de staatssecretaris bestuderen hoe de plafonds zo dicht mogelijk benaderd kunnen worden. Tijdens een gesprek op 6 mei 2003 geeft VNO-NCW aan redelijk positief te zijn over het voorgestelde proces van Foresee/4C (VROM2003L). Op dat moment wordt afgesproken dat het project Foresee/4C onder andere in de Milieucommissie en de Stuurgroep Lucht van het VNO-NCW besproken zal worden. Op 12 juni, respectievelijk 11 juni 2003 hebben deze besprekingen plaatsgevonden (VROM 2003L).

Vanaf begin juli beginnen de brieven van VNO-NCW kritisch te worden en laten ook andere bedrijfstakken, doelgroepen en sectoren van zich horen. In een tijdsbestek van slechts tien dagen (van 1 tot en met 10 juli 2003) komen brieven binnen van de volgende organisaties¹⁰⁵:

- Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) (2 maal)
- Aluminium Delfzijl BV
- Vereniging van Nederlandse autoleasemaatschappijen BV
- Vereniging van en voor ondernemers met een logistiek belang (EVO)
- Stichting Natuur en Milieu
- Bond van Garagehouders (BOVAG)
- Transport en Logistiek Nederland (TLN)
- Algemene Nederlandse Wielrijders Bond (ANWB)
- Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGGO)
- Milieucommissie van VNO-NCW
- Centrale Bond van Meubelfabrikanten
- Provincie Limburg
- Federatie van Energiebedrijven in Nederland (EnergieNed)

¹⁰⁵ VNCI (2003a), VNCI (2003b), Aluminium Delfzijl BV (2003), Vereniging van Nederlandse autoleasemaatschappijen BV (2003), EVO(2003), Stichting Natuur en Milieu (2003), BOVAG (2003), TLN (2003), ANWB (2003), KVGGO (2003), VNO-NCW (2003b), Centrale Bond van Meubelfabrikanten (2003), Provincie Limburg (2003), EnergieNet (2003)

In de brieven wordt ingegaan op de onmogelijkheden van de betreffende sector om aan de emissieplafonds te voldoen. Ook worden er vragen gesteld over de concurrentiepositie en gelijke behandeling. Ten slotte geven veel van deze organisaties aan dat zij de procesgang onduidelijk vinden. Ook na het symposium in september vindt opnieuw correspondentie plaats en voert de staatssecretaris een aantal gesprekken met de vertegenwoordigers van de verschillende branches. In november wordt de laatste hand gelegd aan de uitvoeringsnotitie en wordt deze in de formele afstemmingsronde gebracht (de ambtelijke voorportalen, ministerraad etc.).

7.5 Kwaliteitsoordeel Foresee/4C

Bij het Foresee/4C project is er sprake van incrementeel beleidsproces, waarbij de kaders waarbinnen de projectgroep werkte, helder waren vastgelegd (de vastgestelde EU emissienormen). De routines die horen bij een incrementeel beleidsproces lijken grotendeels aanwezig te zijn.

Het project stond onder grote tijdsdruk om op tijd haar uitvoeringsnotitie op te leveren. Uiteindelijk is het gelukt om de termijn te halen, wat prijzenswaardig is. Mede door het strakke tijdsmanagement is echter een ander doel van het project niet gehaald, namelijk een uitvoeringsnotitie die door de doelgroepen gedragen wordt. Het tijdsbestek was weliswaar kort en het onderwerp lastig om met de sectoren tot overeenstemming te komen, maar een grotere betrokkenheid meteen aan het begin van het proces, had waarschijnlijk een aantal brieven en overleggen aan het einde kunnen voorkomen. De verwachte feedbacklussen van onderhandeling en haalbaarheidstoetsing met de doelgroepen hebben slechts minimaal plaatsgevonden. Daarnaast is er de zorg van het MNP dat de opgeleverde uitvoeringsnotitie uiteindelijk geen volledige zekerheid biedt dat de emissieplafonds ook daadwerkelijk gehaald zullen worden.

Doordat er in korte tijd een groot aantal tussenproducten van een goede kwaliteit in het archief zijn aangetroffen, en de procesroutine grotendeels aanwezig lijken te zijn, kan de beleidsontwikkeling van het Foresee/4C project samenvattend als een redelijk geslaagd incrementeel beleidsproces omschreven worden.

8. Empirische analyse: vergelijking van de casussen

In de voorgaande vier hoofdstukken zijn de casussen besproken en is per casus vastgesteld in hoeverre er sprake is van groepsdunk in de groep en is aan de hand van tussenproducten vastgesteld wat de kwaliteit van de beleidsontwikkeling is geweest. In dit hoofdstuk worden de casussen zoals die in het voorgaande hoofdstukken zijn behandeld met elkaar vergeleken. Aan de hand van een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen tussen de casussen worden in dit hoofdstuk een aantal belangrijke conclusies getrokken.

8.1 Inleiding

Om inzicht te verkrijgen in de factoren die van invloed zijn op groepsdunk in beleidsgroepen en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, de relatie tussen beide groepen factoren en de mogelijkheid om aan de hand van deze kennis de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te verbeteren (de centrale vraagstelling) zijn in de voorgaande hoofdstukken vier verschillende casussen behandeld:

- Vuurwerk
- Tunnelveiligheid
- Veilig Ondernemingsklimaat, en
- Foresee / 4C

Bij de selectie van de casussen is gebruik gemaakt van de ‘diversity-oriented research strategy’ waarbij het mogelijk is om met behulp van een beperkt aantal casussen nieuwe inzichten te ontdekken. Voor de ‘diversity-oriented research strategy’ is het noodzakelijk dat de casussen op een aantal hoofdpunten gelijk zijn aan elkaar en op een aantal andere punten juist verschillen.

Uitgangspunt bij de selectie van de casussen was dat voor alle casussen een aantal achtergrondvariabelen constant werden gehouden: in alle casussen was sprake van een *groep beleidsambtenaren die hiërarchisch laag binnen de Nederlandse rijksoverheid* aan de slag is gegaan en onder grote *politieke of tijdsdruk* tot een oplossing van een beleidsprobleem diende te komen. De verschillen tussen de casussen richten zich op verschillen in context (casussen bij verschillende ministeries), verschillen in doelen (van het maken van beleid voor de oplossing van een beleidsprobleem, tot het verwerven van een betere positie in het interdepartementale krachtenveld) en ten slotte verschillen in de door de groep gevoelde kwaliteit van het groepsproduct (bij de Vuurwerkcasus had de groep een tamelijk negatief gevoel bij de kwaliteit van hun groepsproduct, terwijl in de casus Foresee/4C de groep juist een heel positief gevoel had overgehouden aan het groepsproces).

Met behulp van het stappenplan van Stern en Sundelius is voor het onderzoek een dertiental condities voor groepsdunk geformuleerd evenals twee ‘extra’ condities. De aanwezigheid van de dertien condities geeft aan of in de betreffende casus groepsdunk heeft plaatsgevonden. Hoewel de ‘extra’

condities geen directe aanwijzing zijn of zich in de betreffende casus groepsdunk heeft voorgedaan, is besloten de informatie niet verloren te laten gaan, en is de informatie over de 'extra' condities naar aanleiding van de theoretische verkenning in het tweede hoofdstuk en de beschrijving van het stappenplan van Stern en Sundelius in het derde hoofdstuk aan de dertien condities toegevoegd. Met behulp van archiefstudie is inzicht proberen te verkrijgen in de kwaliteit van de beleidsontwikkeling in iedere casus door relevante tussenproducten in het beleidsproces op te sporen. Hierbij is gebruik gemaakt van het overzicht zoals dat door Hoppe e.a. is opgesteld (Hoppe e.a. 2004). Door in dit hoofdstuk de casussen te vergelijken, kan aan de hand van de bevindingen per casus en de verschillen en overeenkomsten tussen de casussen conclusies getrokken worden die van belang zijn voor de theorie rondom groepsprocessen en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. Daarnaast kan met behulp van de casusvergelijking inzicht worden verkregen of de geformuleerde hypothese aanvaard of verworpen moet worden (*'Naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.'*) en vormt hiermee de opmaat voor de beantwoording van de centrale vraagstelling:

'Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?'

8.2 Een eerste reflectie op de casussen

In deze paragraaf zullen de uitkomsten van de casussen met elkaar vergeleken worden, waarbij eerst stilgestaan zal worden bij de uitkomsten die betrekking hebben op het al dan niet aanwezig zijn van groepsdunk in de casus. Vervolgens zal aan de hand van de vergelijking van de casussen de implicaties voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling worden vastgesteld.

8.2.1. Groepsdunk in de vier casussen

Om de aanwezigheid van groepsdunk te kunnen meten is gebruik gemaakt van het stappenplan van Stern en Sundelius waarbij een dertiental condities is geformuleerd. Het stappenplan is (mede) gebaseerd op het aangepaste groepsdunkmodel van 't Hart waarbij hij een nieuwe 'positieve' variant van groepsdunk toevoegde aan het oorspronkelijke groepsdunkmodel van Janis uit de jaren '70. Wanneer de casussen naast elkaar worden geplaatst en meer in detail naar de condities voor groepsdunk wordt gekeken, komen een aantal opvallende zaken aan het licht die betrekking hebben op het oorspronkelijke en het door 't Hart aangepaste groepsdunk model:

	Conditie	Vuurwerk	Tunnelveiligheid	Veilig Ondernemen	Foresee/4C
1	cultuur groep en organisatie verschilt	niet aanwezig	aanwezig	aanwezig	niet aanwezig
2	communicatie groep en organisatie beperkt	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	niet aanwezig
3	spanning tussen groep en derden	aanwezig	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk aanwezig
4	homogeniteit van de groep	waarschijnlijk aanwezig	niet aanwezig	niet duidelijk aanwijsbaar	waarschijnlijk aanwezig
5a	aanwezigheid informele leider	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	aanwezig	niet aanwezig
5b	volgen van mening (informele) leider	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	aanwezig	aanwezig (groepsdruk)
6	formele of informele experts in de groep	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	aanwezig
7	besluitvormingsregel (unanimeitsregel)	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig
8	stadium van de groep (groep bestaat kort)	aanwezig	niet aanwezig	aanwezig	niet aanwezig
9	directe leiderschapsstijl	aanwezig	aanwezig	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig
10	sociale cohesie	niet duidelijk aanwijsbaar	aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	aanwezig
11	instrumentele cohesie	waarschijnlijk niet aanwezig	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	waarschijnlijk aanwezig
12	taakcohesie	waarschijnlijk aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	niet aanwezig
13	niemand ervaart spanning of conflict binnen de groep	waarschijnlijk niet aanwezig	aanwezig	waarschijnlijk niet aanwezig	waarschijnlijk aanwezig
Extra A	<i>eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	<i>waarschijnlijk aanwezig</i>	<i>niet aanwezig</i>	<i>aanwezig</i>	<i>waarschijnlijk aanwezig</i>
Extra B	<i>open of gesloten leiderschapsstijl</i>	<i>gesloten</i>	<i>open</i>	<i>gesloten</i>	<i>gesloten</i>
Eindoordeel groepsdunk		Groepsdunk	Géén groepsdunk, wel groepsdruk	Géén groepsdunk, wel groepsdruk	Géén groepsdunk, wel groepsdruk
Eindoordeel kwaliteit		Matig	Goed	Matig	Redelijk

Figuur18: Samenvatting uitkomsten groepsprocessen van de vier onderzochte casussen

Een eerste opvallende constatering is, dat alleen bij de casus Vuurwerk sprake is van groepsdunk. Bij de andere drie casussen is veel meer sprake van groepsdruk. Bij alle casussen is echter een vorm van groepsprocessen waargenomen. 't Hart betoogde bij zijn nieuwe model voor groepsdunk, dat de traditionele groepsdunk zoals die door Janis was beschreven (de zogenaamde pessimistische variant of type I) slechts zelden voorkomt¹⁰⁶. Zijn nieuw toegevoegde positieve variant (type II) met een sterke rol voor de (informele) leider zou veel vaker voorkomen.

De Vuurwerkcasus lijkt goed te voldoen aan de traditionele kijk op groepsdunk zoals dat door Janis is geformuleerd. Er is sprake van een echte politiek-bestuurlijke crisis, waarin onder grote politieke en tijdsdruk snel beleidsalternatieven gepresenteerd moeten worden. (Politieke) carrières staan op het spel

¹⁰⁶ Zie hoofdstuk twee.

en angst beheerst de beleidsagenda. De wijze waarop de Vuurwerkcasus voor dit onderzoek is gekozen, sluit aan bij de manier waarop Janis zijn casussen selecteerde: hij koos casussen waarbij de beleidsuitkomsten negatief waren, en onderzocht of groepsdunk daarvoor een verklarende factor was. Op voorhand was ook voor de Vuurwerkcasus een redelijk vermoeden dat de beleidsuitkomsten suboptimaal geweest zouden zijn.

Nu de casussen in detail zijn onderzocht en beschreven, blijkt dat de gevoelde crisis en tijdsdruk in de andere casussen van een andere orde zijn geweest dan die in de casus Vuurwerk. Er is weliswaar sprake van een grote tijdsdruk (met name Foresee/4C) en een crisis/ramp die de aanzet geeft voor de beleidsontwikkeling (Tunnelveiligheid), maar er gaat een minder verlamme werking van uit omdat er niet direct politieke carrières op het spel staan. Daar waar de Vuurwerkcasus het landelijk nieuws dagenlang domineerde kon bij de andere casussen in veel meer rust aan een oplossing worden gewerkt.

Conclusie

De Vuurwerkcasus lijkt een klassieke casus van groepsdunk zoals die door Janis is omschreven waarbij groepsdunk leidt tot matige beleidsuitkomsten.

De onderzochte casussen laten ook een aantal opvallende zaken zien waar het gaat om het in dit onderzoek gehanteerde model van Stern en Sundelius:

Naar aanleiding van de de literatuurbespreking in hoofdstuk twee, is aan het onderzoeksmodel van Stern en Sundelius een extra conditie toegevoegd: de directe dan wel faciliterende leiderschapsstijl. Het onderzoeken van de leiderschapsstijl werd van belang gevonden, omdat bij een leider die een duidelijke mening naar voren brengt in de groepsdiscussie (direct leiderschap) de kans groter is dat de groep zich hierop aanpast dan wanneer de leider zich opstelt als facilitator (facilitair leiderschap) en niet tot nauwelijks aanwezig is bij groepsdiscussies.

In hoofdstuk drie werd een samenhang van de conditie '*directe leiderschapsstijl*' met de conditie '*macht en status in de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider*)' verondersteld. Deze samenhang blijkt in de onderzochte casussen inderdaad aanwezig. In alle vier casussen zijn de twee condities tegelijkertijd 'aanwezig', of 'waarschijnlijk aanwezig'. De extra conditie leiderschapsstijl heeft hiermee geen nieuwe informatie aan de casussen toe kunnen voegen.

Conclusie

Het toevoegen van de conditie '*leiderschapsstijl (direct of faciliterend)*' aan het model van Stern en Sundelius levert geen toegevoegde waarde op. De toevoeging had achterwege kunnen blijven.

In hoofdstuk drie van dit onderzoek werd ook een samenhang verondersteld tussen de conditie '*spanning en conflict binnen de groep*' en de conditie '*sociale cohesie*'. Wanneer er binnen de groep

een (groot) conflict is, zal er immers niet snel sprake zijn van een duidelijke sociale cohesie. Omgekeerd zal bij de aanwezigheid van sociale cohesie zich niet snel een (groot) conflict hebben voorgedaan in de groep.

De casussen Tunnelveiligheid en Foresee/4C laten inderdaad een samenhang tussen deze twee condities zien. Bij beide casussen is er sprake van een gevoelde sociale cohesie en het ontbreken van een (groot) conflict in de groep. Bij de casus Vuurwerk is de conditie '*sociale cohesie*' op 'niet duidelijk aanwijsbaar' gezet, terwijl '*het ontbreken van spanning in de groep*' op 'waarschijnlijk niet aanwezig' is gezet (er is dus waarschijnlijk wél spanning binnen de groep). Bij de beschrijving van de casus in hoofdstuk vier is geconstateerd dat de spanning in de groep na ongeveer een jaar ontstond. In het eerste jaar waarin de groep aan het vuurwerkbeleid werkte, is geconcludeerd dat er zeer waarschijnlijk wel degelijk sprake is geweest van sociale cohesie, gecombineerd met het ontbreken van spanning in de groep.

De casus die bijzonder is, is de casus Veilig ondernemen. Er is sprake van sociale cohesie (de groepsleden zijn unaniem in hun oordeel dat de sfeer in de groep prima en goed was, en zetten zich in om de groep te behouden wanneer door budgetproblemen er een dreiging is dat groepsleden de groep voortijdig moeten verlaten). Tegelijkertijd geven drie van de zeven groepsleden aan dat er wel degelijk spanning en stevige (inhoudelijke) discussie is binnen de groep. Dit toont aan dat niet in alle gevallen van sociale cohesie de spanning binnen de groep ontbreekt.

Conclusie

In het onderzoeksmodel van Stern en Sundelius zijn terecht de condities '*sociale cohesie*' en het '*ontbreken van spanning*' binnen de groep als twee aparte condities opgenomen. Het aanwezig zijn van sociale cohesie betekent niet automatisch dat er zich geen spanning binnen de groep voor kan doen.

8.2.2 Kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de vier casussen

Om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling in de vier casussen te onderzoeken is gebruik gemaakt van een archiefstudie waarbij is gekeken in hoeverre relevante (beleids)tussenproducten zijn opgeleverd die kunnen aantonen of in de betreffende casus op een goede systematische wijze beleidsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Als extra toevoeging is er voor gekozen om de casussen te beschrijven aan de hand van verschillende procesroutines zoals die beschreven zijn door Hoppe, De Graaf en Besseling (Hoppe, De Graaf e.a. 1995). Het gaat dan om de activering van 'formuleringsroutines' zoals opdrachtformulering, probleemvinding, onderhandeling en het al dan niet aanwezig zijn van versnellingen, interrupties en feedback- en forwardlussen. Voor een aantal casussen was bovendien nog aanvullende informatie beschikbaar zoals het onderzoek naar de beleidsvorming na de vuurwerkcramp door Lulofs, Bressers en Boeren (Lulofs e.a. 2005).

Wanneer van de vier onderzochte casussen de uitkomsten van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling naast elkaar worden geplaatst, ontstaat het volgende beeld:

Product	Vuurwerk	Tunnelveiligheid	Veilig Ondernemen	Foresee/4C
Plan van aanpak	(Nee)	Ja	Ja	Ja
Probleemstellende notitie	(Ja)	(Ja)	Ja	(Ja)
Hoofdlijnennotitie	Nee	(Ja)	Nee	(Ja)
Synopsis	Nee	(Nee)	Nee	Ja
<i>Eventueel: samenhangend kader</i>	<i>Nee</i>	<i>(Ja)</i>	<i>(Nee)</i>	<i>Nee</i>
Ontwerpnnotitie	(Ja)	(Ja)	Ja	Ja
Ex-ante evaluatie	(Ja)	(Ja)	-	Ja
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	Ja	(Ja)	-	Ja
Implementatieplan	(Nee)	(Nee)	-	(Ja)
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	<i>(Nee)</i>	<i>(Nee)</i>	-	<i>(Ja)</i>
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	<i>(Ja)</i>	<i>(Ja)</i>	-	<i>Ja</i>
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	<i>(Nee)</i>	<i>(Nee)</i>	-	<i>(Nee)</i>
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	<i>Nee</i>	<i>(Ja)</i>	-	<i>(Ja)</i>
Eindoordeel kwaliteit beleidsontwikkeling	Matig	Goed	Matig	Redelijk

Figuur 19: Samenvatting uitkomsten kwaliteit van de vier onderzochte casussen

De kwaliteit van de casus Vuurwerk en Veilig ondernemen is matig. De casussen Foresee/4C en Tunnelveiligheid hebben een redelijke tot goede kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

Bij de Vuurwerkcasus is een omvangrijk archief aangetroffen met memo's, mails en andere documenten. Bij nadere bestudering blijkt het echter met name te gaan om snelle schetsen van de stand van zaken en informerende nota's aan de politieke en ambtelijke top. Hoewel aan de nota's zichtbaar tijd en aandacht is besteed, kunnen ze niet worden aangemerkt als tussenproducten van een beleidsproces. Ook een snelle blik op de procesroutines laat zien dat een groot aantal van de routines ontbreekt.

In de casus Veilig ondernemen werd een heel ander doel nagestreefd dan in de Vuurwerkcasus, maar ook deze casus laat een matige kwaliteit zien met een beperkt aantal tussenproducten en een beperkt aantal procesroutines, interrupties en versnellingen. Doordat de groepsleden van Veilig ondernemen het opleveren van de ontwerpnnotitie als een belangrijk eindproduct van hun project zagen, zijn de tussenproducten die na de ontwerpnnotitie volgen logischerwijs niet meer aangetroffen. De producten die wel zijn opgeleverd, zien er echter goed en degelijk uit.

Bij de 'redelijk geslaagde' casus Foresee/4C zijn alle noodzakelijke tussenproducten aangetroffen. Ook de procesroutines die horen bij een incrementeel beleidsproces lijken grotendeels aanwezig. Bij het niet-incrementele beleidsproces in de casus Tunnelveiligheid lijken de meeste procesroutines aanwezig, alsmede een groot deel van de noodzakelijke tussenproducten. Het belangrijkste kritiekpunt

in deze casus is dat officiële projectdocumentatie zoals het plan van aanpak niet in het officiële archief zijn aangetroffen.

Een opvallende overeenkomst in de theorie over groepsprocessen en de theorie over de kwaliteit van beleidsontwikkeling is het belang dat wordt gehecht aan een gevarieerde samenstelling van groepen. In de theorie over groepsprocessen wordt veel waarde gehecht aan heterogeen samengestelde groepen omdat heterogene groepen een sterk gevoelde cohesie en uiteindelijk groepsdunk zouden kunnen tegengaan. In de theorie over de kwaliteit van beleidsontwikkeling wordt de nadruk gelegd op de verschillende professionele kwaliteiten van de ambtenaren. Zo wordt bijvoorbeeld aanbevolen dat een procesregisseur wordt aangetrokken om op te treden als projectleider of manager van een groep vanwege zijn kwaliteiten in het sturen en bewaken van het beleidsproces, en een Neo-Weberiaan wordt aangetrokken als schrijver van een beleidsdocument omdat deze zo objectief en onpartijdig mogelijk beleid probeert te ontwikkelen.

Verondersteld kan worden dat de verschillende typen ambtenaren hun eigen specifieke set kwaliteitscriteria hanteren dat bij hun zelfbeeld en bijbehorende beleidsproduct hoort, maar uit een onderzoek van R. Hoppe en M. Jeliaskova bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) blijkt dat beleidsambtenaren helemaal geen specifieke kwaliteitscriteria konden koppelen aan de verschillende beleidsdocumenten (Hoppe en Jeliaskova 2004). In het onderzoek is onderzocht in hoeverre het zelfbeeld van beleidsambtenaren samenhangt met de kwaliteitscriteria voor de verschillende typen beleidsdocumenten. Hiertoe werd allereerst onderzocht bij welke type beleidsambtenaren de beleidsambtenaren van OCenW thuishoorden. Zo werd er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt naar de eerdergenoemde Neo-Weberiaan (die zo objectief en waardeneutraal mogelijk wil werken), de beleidsadvocaat (die zijn professie zich geheel ten dienste van de minister stelt) en de beleidsfilosoof (die de spanning accepteert die kan bestaan tussen de eigen opinie en die van de opdrachtgever). Vervolgens werd gekeken in hoeverre deze beleidstypen corresponderden met de verschillende sets kwaliteitscriteria. De hypothese was dat een ambtenaar die zichzelf typeert als een beleidsfilosoof ook een voorkeur zal hebben voor de kwaliteitscriteria die horen bij een beleidsfilosoof. Opvallend is dat deze samenhang niet kon worden aangetoond. Gedeelde professionele kwaliteitsstandaarden lijken dus nauwelijks te bestaan.

De casusvergelijking lijkt in eerste instantie inderdaad het belang van een heterogene groep aan te tonen. In de casus Tunnelveiligheid is er sprake van een heterogene groep en kwalitatief goede beleidsontwikkeling. Bij de Vuurwerkcasus is er sprake van een homogene groep en heeft het eindoordeel over de kwaliteit het predikaat ‘matig’ meegekregen. De casus Foresee/4C wijkt echter af. Binnen de Foresee/4C groep zijn er zowel homogene als heterogene kenmerken, waarbij de homogene kenmerken overheersen. De kwaliteit van de beleidsontwikkeling wordt uiteindelijk als ‘redelijk’ bestempeld met name door het feit dat er weliswaar onder grote tijdsdruk een behoorlijk eindproduct

is geleverd, maar er weinig draagvlak is van de doelgroepleden terwijl dit wel een van de doelstellingen van het project was.

Conclusie

Ondanks het belang dat aan heterogene groepssamenstellingen wordt gelegd in zowel de theorie over groepsprocessen als in de theorie over de beleidsontwikkeling, kan op basis van de vier onderzochte casussen niet onomstotelijk worden aangetoond dat heterogeniteit een noodzakelijke of voldoende voorwaarde is voor een goede kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

Een van de noties uit de theorie over de kwaliteit van beleidsontwikkeling, is het belang van een goede afstemming aan het begin van het beleidsproces tussen de projectleden en de opdrachtgevers over het uiteindelijk op te leveren beleidsproduct. Het is belangrijk dat van te voren voor alle partijen duidelijk is welk type beleidsdocument wordt verwacht voor het oplossen van het probleem. Het belang van een goede start van het beleidsproces is eveneens onderschreven door het Overleg van Secretarissen-Generaal in 2006 zoals beschreven is in hoofdstuk drie. Onderzoek toont echter aan dat er zelden aan de start van het beleidsproces heldere afspraken zijn over het type beleidsproduct (Hoppe en Jeliaskova 2006).

In drie van de vier onderzochte casussen in dit onderzoek is een plan van aanpak opgesteld, wat een belangrijke indicatie is dat op een gestructureerde manier is nagedacht over het beleidsproces. Alleen bij de casus Foresee/4C is echter expliciet in het archief aangetroffen dat het projectteam zich de vraag heeft gesteld wat de verwachtingen van de opdrachtgevers zouden zijn over het eindproduct. Of de groepsleden ook echt hebben nagedacht over verschillende typen eindproducten en dit met de opdrachtgevers hebben besproken is niet helemaal duidelijk.

Conclusie

Dit onderzoek geeft geen aanleiding om de stelling te wijzigen dat aan het begin van het beleidsproces zelden heldere afspraken zijn over het type beleids(eind)product.

8.3 Toetsing centrale hypothese

De Vuurwerkcasus vormde een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek. Een aantal jaren na de ramp die in mei 2000 plaatsvond, komen meer alternatieven naar voren die kort na de ramp nog niet als alternatieven beschouwd werden. De verwachting was dat zich wellicht binnen de groep processen hebben voorgedaan zoals 'groepsdunk' en 'groepsdruk', waardoor de kwaliteit van het beleidsproces en vervolgens ook het eindproduct van het vuurwerkteam matig zou zijn.

Aan de hand van de Vuurwerkcasus is de hypothese geformuleerd:

‘Naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.’

In deze paragraaf zal de hypothese worden getoetst aan de hand van de vier onderzochte casussen. Per casus zal daartoe in een tabel worden samengevat wat de verwachtingen waren ten aanzien van de casus toen de casus voor het onderzoek werd geselecteerd, afgezet tegen de daadwerkelijke uitkomsten van de casus. Bij de selectie van de Vuurwerkcasus was bijvoorbeeld de verwachting dat er in de casus groepsdunk zou hebben plaatsgevonden, wat zou resulteren in een matige beleidsontwikkeling. Wanneer na toetsing van de casus aan het stappenplan van Stern en Sundelius voor wat betreft de groepsdunk en toetsing aan de kwaliteitscriteria van Hoppe e.a. voor wat betreft de kwaliteit van de beleidsontwikkeling de verwachtingen realiteit blijken te zijn, is dit een ondersteuning van de hypothese dat groepsprocessen tot een daling van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling leiden. De casus Foresee/4C daarentegen is juist geselecteerd vanwege de verwachte verwerping van de hypothese (wel groepsdunk, maar géén matige beleidsontwikkeling).

8.3.1 Vuurwerk

Het casuonderzoek lijkt inderdaad het groepsproces ‘groepsdunk’ aan te tonen. Met name in het eerste jaar zijn veel condities aanwezig die groepsdunk aannemelijk maken zoals homogeniteit, spanningen met derden en de aanwezigheid van een informele leider. Na het eerste jaar begint er spanning binnen de groep te ontstaan over de ingeslagen weg. Ook wordt de rol van de advocaat van de duivel groter. Een advocaat van de duivel wordt normaalgesproken als oplossing aangedragen om groepsdunk tegen te gaan, maar kan ook gemakkelijk genegeerd worden zoals Kowert in zijn boek *Groupthink or Deadlock* beschrijft (zie ook hoofdstuk twee).

Ook de kwaliteit van beleidsproces en de (tussen)producten volgen het verwachtingspatroon: uit het casuonderzoek komt naar voren gekomen dat de kwaliteit van het beleidsproces en (tussen)producten matig is. Er is sprake van ‘emergent policy’. Er was niet van meet af aan een sterk ‘crisisgevoel’ en een duidelijk startpunt van het veranderde vuurwerkbeleid. Het vuurwerkbeleid ontstond geleidelijk doordat met het verstrijken van de tijd duidelijk werd dat de vuurwerkcramp niet alleen gevolgen had voor het beleid met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen, maar ook voor het vervoersbeleid. Een aantal belangrijke beleidsroutines ontbreekt dan ook. Zo is er geen sprake van een duidelijke opdrachtformulering, probleemvinding en megabeleidskeuze. Ook de routines onderhandeling en haalbaarheidstoetsing zijn niet duidelijk zichtbaar. Het beleid ontstaat doordat de beleidsambtenaren losse ideeën in nota’s aan de politieke en ambtelijke top vastleggen, waarbij de correspondentie en overleg met de politieke en ambtelijke top en vuurwerkbranche resulteren in een steeds verder uitgewerkt vuurwerkbeleid. Een echte strategie of een kaderstellende nota ontbreekt.

Ook de gevonden tussenproducten zijn een signaal voor een kwaliteit matige beleidsontwikkeling. Er is in korte tijd zeer veel geschreven waarbij er niet duidelijk wordt toegewerkt naar één grote

alomvattende beleidsnota. De samenhang tussen de verschillende documenten is niet altijd even helder en veel van de werkdocumenten zijn over het algemeen snelle schetsen van de stand van zaken. De kwaliteit van de nota's aan de ambtelijke en politieke top is veel groter, maar deze nota's kunnen niet worden aangemerkt als tussenproducten van een beleidsproces. De Vuurwerkcasus ondersteunt daarmee de hypothese dat naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zal dalen.

	Aanwezigheid groepsprocessen	Kwaliteit beleidsproces en (tussen)product
Verwachting	Ja	Matig
Werkelijkheid	Ja, Groepsdunk (eerste jaar)	Matig
Hypothese (meer groepsdunk/groepsdruk => minder kwaliteit)	Aanvaard	

Figuur 20: Toetsing hypothese (groepsprocessen leiden tot matige beleidsontwikkeling) aan de casus Vuurwerk

8.3.2 Tunnelveiligheid

In tegenstelling tot de casus Vuurwerk en de casus Veilig ondernemen (die in de volgende paragraaf wordt besproken) wordt er bij de casus Tunnelveiligheid langdurig aan een beleidsnota gewerkt. Hoewel de groep een aantal keren van samenstelling verandert, blijft de projectleider hetzelfde. De aanleidende crises (tunnelbranden in de Alpen) worden niet direct door de projectmedewerkers gevoeld aangezien de rampen in het buitenland op relatieve afstand plaats hebben gevonden.

Voor de casus Tunnelveiligheid is de verwachting daarmee tweeledig:

De verwachting is dat enerzijds de projectleider voor groepsdruk kan zorgen en daarmee voor een matig beleidsproces en (tussen)producten. De projectleider is immers van het begin tot het eind bij het project betrokken geweest en draagt daarmee veel historische kennis en kunde bij zich. Dit kan hem in een positie plaatsen waarbij de groepsleden zich vrij eenvoudig naar zijn mening buigen.

Anderzijds kan een niet zo direct gevoelde crisis zoals bij de Vuurwerkcasus en de relatieve lange duur van het beleidsproces ervoor zorgen dat de meeste druk van de ketel wordt gehaald, en er geen groepsprocessen plaatsvinden.

Uit het casusonderzoek komt naar voren dat er inderdaad sprake lijkt te zijn van groepsdruk. Maar in eerste instantie lijken er ook aanwijzingen te zijn dat mogelijk groepsdunk heeft plaatsgevonden. Echter door het ontbreken van de belangrijke conditie 'homogeniteit' en het feit dat niet veel condities ondubbelzinnig naar groepsdunk wijzen, lijkt er uiteindelijk binnen de casus toch geen sprake te zijn van groepsdunk.

Voor wat betreft de kwaliteit van het beleidsproces en de (tussen)producten laat het casusonderzoek zien dat deze als kwalitatief goed zijn te beoordelen. Het tunnelveiligheidsbeleid is een niet-incrementeel beleidsproces geweest waarbij de verschillende beleidsprocesroutines in een logische volgorde zijn doorlopen. Voor een buitenstaander oogt het proces wat rommelig doordat interne

projectdocumentatie zoals de plannen van aanpak niet in het officiële archief zijn opgenomen, maar de aanwezigheid van een groot aantal tussenproducten is tegelijkertijd een extra bevestiging dat de verschillende procesroutines doorlopen zijn.

In tegenstelling tot de verwachting leidt de aanwezigheid van groepsdruk in deze casus niet tot een kwalitatief minder beleidsproces zoals dat bij de casus Veilig ondernemen het geval was.

	Aanwezigheid groepsprocessen	Kwaliteit beleidsproces en (tussen)product
Hypothese	Ja (groepsdruk) Nee	Matig ---
Werkelijkheid	Waarschijnlijk groepsdruk	Goed
Hypothese (meer groepsdruk/groepsdruk => minder kwaliteit)	Verworpen	

Figuur 21: Toetsing hypothese (groepsprocessen leiden tot matige beleidsontwikkeling) aan de casus Tunnelveiligheid

8.3.3 Veilig Ondernemingsklimaat

De casus Veilig Ondernemingsklimaat verschilt van de andere casussen doordat er geen sprake is van het oplossen van een beleidsprobleem en het maken van een beleidsproduct, maar het beter positioneren van het ministerie van Economische Zaken in het debat over veilig ondernemingsklimaat. Het is de verwachting dat juist de opdracht tot het verwerven van een betere positie in het interdepartementale krachtenveld ervoor kan zorgen dat de er in de groep groepsdruk ontstaat. Omdat er tussen de andere ministeries een plek verworven moet worden, kan er snel een ‘wij-tegen-zij gevoel’ ontstaan. Uit het casus onderzoek blijkt dat echter dat er geen sprake is van groepsdruk. Het verwachte ‘wij-zij’ gevoel is slechts ‘waarschijnlijk’ aanwezig, en de aan- en afwezigheid van de andere condities voor groepsdruk geeft aan dat er waarschijnlijk geen sprake is geweest van groepsdruk binnen de groep. Wel is er sprake van groepsdruk.

De kwaliteit van het beleidsproces is matig. Er zijn maar weinig procesroutines, interrupties en versnellingen onderkend. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het in principe ook niet de taak was van het projectteam om tot echt nieuw beleid te komen. Het doel was veel meer om als ministerie zichtbaar te worden binnen het beleidsveld veilig ondernemingsklimaat. De producten die in de verschillende stappen zijn opgeleverd zijn op tijd opgeleverd en zien er degelijk uit.

Bij de Veilig Ondernemingsklimaat casus is er dus sprake van groepsdruk gecombineerd met een matig beleidsproces wat de hypothese ondersteunt dat groepsprocessen leiden tot matige beleidsontwikkeling.

	Aanwezigheid groepsprocessen	Kwaliteit beleidsproces en (tussen)product
Hypothese	Ja, Groepsdunk	Matig
Werkelijkheid	Ja, Groepsdruk	Proces matig, (tussen)producten goed
Hypothese (meer groepsdunk/groepsdruk => minder kwaliteit)	Aanvaard	

Figuur 22: Toetsing hypothese (groepsprocessen leiden tot matige beleidsontwikkeling) aan de casus Veilig Ondernemingsklimaat

8.3.4 Foresee/4C

De casus Foresee/4C is een potentieel interessante casus. Op een aantal belangrijke kenmerken komt deze casus overeen met de Vuurwerkcasus: er is een groep beleidsambtenaren laag in de organisatie aan de slag gegaan om onder grote (tijds)druk een product (in dit geval de uitvoeringsnotitie) op te leveren. Het zou een casus kunnen zijn waar groepsdunk voorkomt, maar dit desondanks leidt tot een goede uitkomst.

Uit het casuonderzoek blijkt echter dat ondanks de aanwezigheid van een aantal belangrijke condities er geen sprake is van groepsdunk. Er is weliswaar sprake van homogeniteit, cohesie binnen de groep en spanning met derden, maar tegelijkertijd zorgt de instandhouding en het gebruikmaken van de bestaande overlegstructuren, en de rol van het MNP als expert binnen de groep ervoor dat er geen groepsdunk heeft voorgedaan. Evenals bij de casussen Tunnelveiligheid en Veilig Ondernemingsklimaat lijkt er wel sprake te zijn van groepsdruk.

De kwaliteit van het beleidsproces en de (tussen)producten zijn redelijk. Het enthousiasme van de projectgroepleden is terecht daar waar het gaat om het behalen van de termijn voor de uitvoeringsnotitie: deze is op tijd afgeleverd en dat was geen gemakkelijke klus. Tegelijkertijd is een belangrijk doel van het project niet gehaald, namelijk een uitvoeringsnotitie die door de doelgroepen gedragen wordt. Met name op het einde van het proces lieten de doelgroepen kritische geluiden horen. Ook is er de zorg van het MNP dat de uitvoeringsnotitie geen volledige zekerheid biedt dat de emissieplafonds ook daadwerkelijk gehaald worden.

	Aanwezigheid groepsprocessen	Kwaliteit beleidsproces en (tussen)product
Hypothese	Ja, Groepsdunk	Goed
Werkelijkheid	Ja, Groepsdruk	Redelijk
Hypothese (meer groepsdunk/groepsdruk => minder kwaliteit)	Verworpen	

Figuur 23: Toetsing hypothese (groepsprocessen leiden tot matige beleidsontwikkeling) aan de casus Foresee/4C

8.3.5 Een aangepaste hypothese

De casus Tunnelveiligheid en in mindere mate de casus Foresee/4C ontkracht de centrale hypothese. Er is sprake van groepsdruk, maar dit leidt niet tot een evenredige daling van de kwaliteit van de

beleidsontwikkeling. Opvallend is dat alleen bij de casus Vuurwerk echte groepsdunk aanwezig lijkt te zijn, terwijl bij de andere casussen meer sprake is van groepsdruk. Alleen bij de Vuurwerkcasus en de casus Veilig ondernemen is er sprake van matige kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De kwaliteit van de andere twee casussen is redelijk tot goed.

Op basis van de resultaten van de vier onderzochte casussen, moet de in het eerste hoofdstuk geformuleerde hypothese aangescherpt worden. De Vuurwerkcasus ondersteunt de hypothese immers waar het gaat om het begrip *groepsdunk*. De casus Tunnelveiligheid en in mindere mate de casus Foresee/4C ontkracht de hypothese waar het gaat om de relatie tussen groepsdruk en de matige kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

Conclusie:

De aanwezigheid van groepsdruk in een groep leidt niet automatisch tot een daling van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling.

Aangepaste hypothese

'Naarmate meer groepsdunk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.'

8.4 Groepssamenstelling

De vergelijking van de vier casussen laat zien dat er bij de samenstelling van de groepen niet specifiek gekeken hoeft te worden naar de heterogeniteit van de groepssamenstelling. Er is immers op basis van dit onderzoek geen bewijs gevonden dat heterogeniteit een noodzakelijke of voldoende voorwaarde is voor een goede kwaliteit van de beleidsontwikkeling. In deze paragraaf wordt aan de hand van de vier onderzochte casussen en relevante literatuur bekeken welke kenmerken van groepssamenstellingen nog wél relevant zijn:

De casus Vuurwerk liet zien dat bij de toevallige samenstelling van de groep (de medewerkers die 's ochtends om 8.00u bij de koffieautomaat de vuurwerkproblematiek bespraken, vormden later het vuurwerkteam) er één groepslid was dat het schrijven van nota's aan de politieke en ambtelijke top leuk vond en er goed in was. Deze persoon schreef dan ook de meeste van deze nota's, maar was wellicht bij een andere wijze van samenstelling van de groep niet meteen bij het groepsproces betrokken geweest. Wanneer de genoemde persoon geen deel had uitgemaakt van het vuurwerkteam is het goed te veronderstellen dat de hoeveelheid en kwaliteit van de nota's aan de politieke en ambtelijke top anders zou zijn geweest. De samenstelling van de groep lijkt daarmee bepalend voor de werkwijze van de groep en het uiteindelijke eindproduct. Het belang van een goede samenstelling van de groep wordt onder meer benadrukt in *Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding* (Hoppe en Jeliaskova 1997, p. 364-383). Bij het samenstellen van een groep

geven zij het belang aan dat de verschillende typen beleidsambtenaren die aan de groep deelnemen, aansluiten bij het gewenste eindproduct.

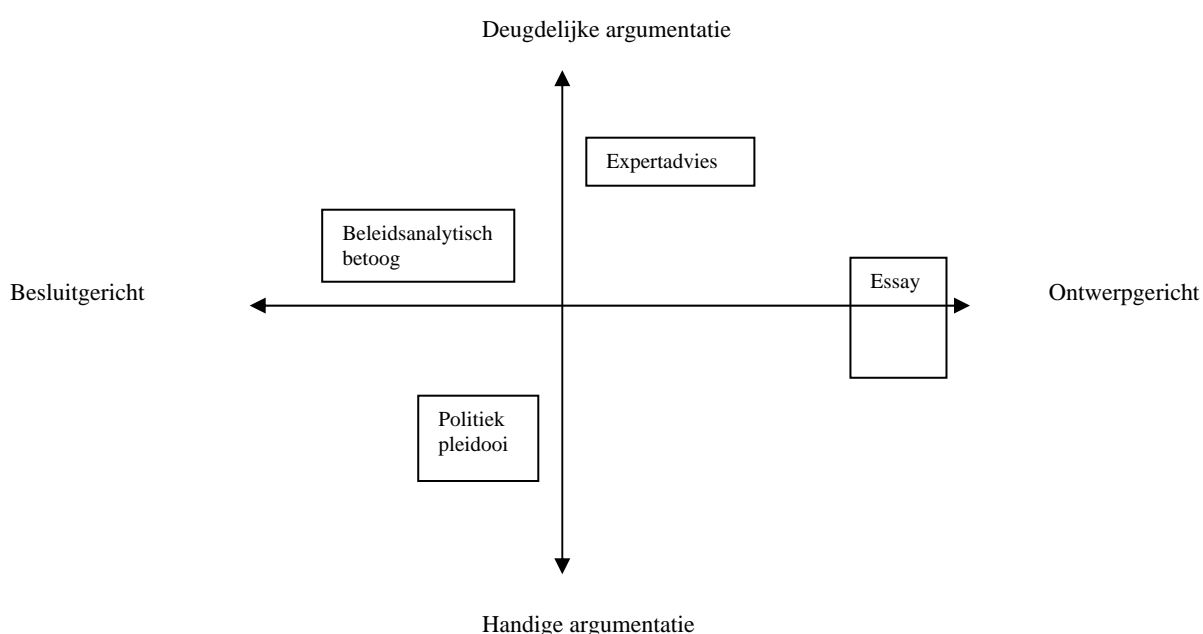
Beleidsambtenaren onderscheiden zichzelf in vijf verschillende typen:

1. procesregisseurs
2. beleidsfilosofen
3. advocaten
4. Neo-Weberianen
5. experts

Procesregisseurs richten zich vooral op het sturen, bewaken en managen van het gehele beleidsproces (van agendering van een probleem tot de implementatie van nieuw beleid). Beleidsfilosofen zien het veel meer als hun verantwoordelijkheid om de politieke leiding en collega's bewust te maken van de gevolgen voor het beleid van meerdere en soms tegengestelde manieren van denken over beleidsproblemen en oplossingen. Advocaten zien zichzelf als slagvaardige en vakbekwame behartigers van de belangen van de politieke leiding. De Neo-Weberiaan is ervan overtuigd dat het de taak is van de ambtenaar om objectief en onpartijdig beleid te ontwikkelen en informatie te geven over de gevolgen van beleid en de experts ten slotte beroepen zich op hun professioneel-analytische deskundigheid als maatstaf voor de kwaliteit van actieve beleidsadvisering voor de politieke leiding. Een beleidsdocument is te onderscheiden in vier hoofdfuncties: het beleidsanalytisch betoog, het politieke pleidooi, het expertadvies en het essay (Hoppe e.a. 2004, p. 42-44). Bij een beleidsanalytisch betoog staat de doorzichtigheid van de besluitvorming centraal waarmee het een politiek besluit beleidsanalytisch kan onderbouwen. Het politieke pleidooi is een beleidsdocument dat vooral bedoeld is om de politieke leiding te bedienen in het bereiken van haar doelen. De hoofdfunctie van het expertadvies is een afstandelijke en deugdelijke beschouwing van de oplossing van het beleidsprobleem. Een essay ten slotte is een document dat tot doel heeft nieuwe ideeën over een beleidsterrein naar voren te brengen en het denken over het beleid op de lange termijn te beïnvloeden. De vier typen beleidsdocumenten kunnen worden gepositioneerd langs twee verschillende dimensies: de mate waarin het document besluit- of ontwerpgericht is (staat het document in dienst van het politieke besluitvormingsproces of wordt de inhoud bepaald door de visies en analyses van de beleidsambtenaren zelf: eerste dimensie) en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van 'deugdelijke' of 'handige' argumentatie (gaat het om de kracht van de argumentatie zelf of gaat het vooral om het effect dat de argumentatie te weeg brengt: tweede dimensie). De typen beleidsdocumenten met hun functies en bijbehorende dimensies kunnen in de volgende tabel en het volgende schema worden samengevat (Hoppe e.a. 2004, p.42-44):

Beleidsdocument	Functie	Dimensie
Beleidsanalytisch betoog	Doorzichtig houden van de besluitvorming en beleidsanalytische onderbouwing van een politiek besluit	Besluitgericht Deugdelijke argumentatie
Politiek pleidooi	Ondersteuning van de politieke leiding in het bereiken van haar doelen	Besluitgericht Handige argumentatie
Expertadvies	Afstandelijke en deugdelijke beschouwing over de oplossing van een beleidsprobleem	Ontwerpgericht Deugdelijke argumentatie
Essay	Lanceren van nieuwe ideeën en het beïnvloeden van het denken over het beleid op de lange termijn	Ontwerpgericht Handige en deugdelijke argumentatie

Figuur 24: Typen beleidsdocumenten



Figuur 25: Typen beleidsdocumenten met bijbehorende dimensies

Bij het samenstellen van een groep wordt het belang benadrukt dat het juiste type ambtenaar deelneemt aan de groep voor een specifiek door het management of politiek gewenst eindproduct. Zo is het niet zinvol om een groep beleidsfilosofen aan het werk te zetten die verschillende manieren om het beleidsprobleem te benaderen wil overdenken voordat een beleidsrichting gekozen wordt, wanneer het zaak is dat het beleid snel bedacht en uitonderhandeld moet worden. Een groep beleidsadvocaten die slagvaardig en vakbekwaam de belangen van de politieke leiding wil behartigen, ligt dan veel meer voor de hand.

Ook is het bij de samenstelling van een groep van belang om het juiste type ambtenaar aan te trekken voor specifieke taken. Zo adviseren Hoppe en Jeliaskova om voor de projectleider of manager van de groep een procesregisseur aan te trekken die sterk is in het sturen en bewaken van het beleidsproces. Voor de schrijver van het beleidsdocument adviseren zij een Neo-Weberiaan, die zo objectief en

onpartijdig mogelijk beleid probeert te ontwikkelen. Wanneer veranderingen in het beleidsproces het noodzakelijk maken, kunnen leden van de groep tussentijds vervangen worden.

Hoppe en Jeliaskova benadrukken verder het belang dat de groep beleidsambtenaren nadenkt en besluit over het tijdstip en de wijze waarop andere groepen beleidsmakers bij het proces betrokken zullen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een begeleidingscommissie uit de eigen of een andere organisatie die periodiek het te ontwikkelen beleidsproduct becommentarieert en evalueert. Het kan echter ook gaan om een politiek aanspreekbare groep zoals de minister of staatssecretaris, of een groep direct verantwoordelijken zoals de bestuursraad of managementteam (Hoppe e.a. 2004, p.44-47, 67-80).

Ook moeten afspraken gemaakt worden over welke doelgroepen wanneer in het proces betrokken zullen worden. Door doelgroepen bij het beleidsproces te betrekken kunnen eventuele ervaren belemmeringen bij de doelgroepen sneller worden onderkend. Ook kan het gedrag en denkwijze van de doelgroepen beter begrepen worden. Het betrekken van doelgroepen maakt *'backward mapping'* mogelijk: het bestuderen en evalueren van een oplossing van een beleidsprobleem vanuit de haalbaarheid en acceptatie van degenen voor wie het beleid bedoeld is (Elmore 1985). Het is daarbij wel van belang dat het betrekken van de doelgroepen niet enkel leidt tot sociaal wenselijke informatie-uitwisselingen, maar ook niet doorschiet naar het uitonderhandelen van beleidsalternatieven. Bij het betrekken van de doelgroep is het bovendien van belang dat de personen aangetrokken worden die het beleidsprobleem het meest concreet ervaren. Dus liever mensen 'van de werkvloer' dan vertegenwoordigers van brancheorganisaties die verder van het probleem afstaan. Verder hebben verschillende doelgroepen verschillende achterliggende opvattingen over het ervaren beleidsprobleem. Daarom is het van belang om de doelgroepen zo divers mogelijk te selecteren zodat verschillende opvattingen in het beleidsproces aan de orde kunnen komen (Hoppe e.a. 2004, p.103-110, 123-128).

Het belang van een goede betrokkenheid van doelgroepen is duidelijk aan de orde gekomen bij de casus Foresee/4C. De belangrijkste reden om de casus Foresee/4C het predikaat 'redelijk' in plaats van 'goed' mee te geven was het gebrek aan draagvlak onder de doelgroepen terwijl dit wel een uitdrukkelijk doel aan de start van het proces was. Uit het casuonderzoek van Foresee/4C komt naar voren dat weliswaar is nagedacht over het betrekken van de doelgroepen bij het beleidsproces, maar dat daarbij de keuze is gemaakt om de doelgroepen via symposia voornamelijk te informeren. De doelgroepen hebben bijvoorbeeld geen zitting in de voor het project opgerichte Klankbordgroep. Wel vindt overleg met de doelgroepen plaats via de 'gewone' overlegstructuren die tijdens het Foresee/4C project blijven voortbestaan. Uiteindelijk vinden gedurende het beleidsproces twee symposia plaats met een nadrukkelijke rol voor de doelgroepen, en zijn het de vertegenwoordigers van brancheorganisaties die hierin participeren. Wellicht was er meer draagvlak geweest onder de doelgroepen wanneer zij meer bij het beleidsproces betrokken waren geweest en er daadwerkelijk

mensen ‘van de werkvloer’ uit de doelgroepen hadden meegedacht. Dat laatste zal overigens een omslag in denken binnen de Nederlandse overheid vergen, aangezien ambtenaren bij ministeries tot nu toe de neiging lijken te hebben om juist vertegenwoordigers van brancheorganisaties bij hun beleidsprocessen te betrekken om er zeker van te zijn dat zij bij hun adviezen richting de bewindspersonen met de *hele* doelgroep hebben gesproken en niet ‘slechts’ een enkel individu. Ook binnen de overheid is er nagedacht over de samenstelling van groepen. Zo is in het kader van het project ‘Andere Overheid’ een kabinetsvisie verschenen waarin voorgesteld wordt om voor de ontwikkeling van grote beleidsnota’s projectorganisaties op te zetten met gemengde teams. Dat wil zeggen dat in het projectteam niet alleen beleidsmakers participeren, maar ook uitvoerders, belanghebbenden en burgers. Dit om toekomstig beleid beter uitvoerbaar te maken door uitvoerders en andere betrokkenen al in de beginfase mee te nemen bij het te ontwikkelen nieuwe beleid. Andere manieren waarop het kabinet beleid beter uitvoerbaar wil maken, is door beleidsambtenaren en uitvoerders na een aantal jaar van functie te laten wisselen (TK 2003-2004, 29 362, nr. 19). Deze ideeën sluiten grotendeels aan bij de eerder beschreven handreikingen van Hoppe e.a. over het samenstellen van een groep. Hoppe e.a. zijn evenwel specifieker: betrek niet enkel de belanghebbenden vroeg in je proces, maar zorg ervoor dat je personen aantrekt ‘van de werkvloer’ met zoveel mogelijk verschillende achterliggende opvattingen over het beleidsprobleem.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk wordt aan de hand van de literatuur- en casusbeschrijvingen uit de voorgaande hoofdstukken een antwoord gegeven op de centrale vraag in dit onderzoek en aanbevelingen gedaan voor de toekomst. De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de gebruikte modellen voor groepsprocessen, de theorie over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling en suggesties voor overheidsmanagers om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te verbeteren.

9.1 Aanleiding en probleemstelling

Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede in mei 2000 is binnen Verkeer en Waterstaat een vuurwerkteam opgericht dat tot taak kreeg het vuurwerkprobleem aan te pakken en oplossingen te genereren. In de eerste maanden na de vuurwerkcramp is een groot aantal plannen en beleid voor vuurwerk ontwikkeld. Een aantal jaren na de ramp komen echter meer alternatieven naar voren die zo kort na de ramp niet als alternatieven beschouwd werden. Een voorbeeld van een oplossing waar later andere ideeën over bestaan, is de defaultlijst (een lijst waarop de vuurwerkproducten geïnventariseerd zijn en waarbij aangegeven staat in welke gevaarsklasse het product zich bevindt). De insteek voor de defaultlijst is altijd geweest om deze mondiaal (door middel van de VN) in te voeren. Een apart vuurwerkregime voor Nederland is nooit serieus overwogen.

Een van de mogelijke verklaringen kan zijn dat er zich binnen de groep processen hebben voorgedaan zoals 'groepsdunk' en 'groepsdruk'. Processen waarbij relatief snel voor één oplossing wordt gekozen en andere alternatieven uit het oog verloren worden. In de huidige tijdsgeest wordt door de (rijks)overheid steeds meer gestreefd om beleid in programma's en projecten te ontwikkelen, wat het interessant maakte om de relevante literatuur over beleidsvoorbereiding en besluitvorming in groepen nader te bestuderen.

Naast deze praktische aanleiding bleek het ook vanuit theoretisch oogpunt zinvol om nader naar de literatuur rondom beleidsvorming en besluitvorming in groepen te kijken. Veel theorie over beleidsontwikkeling in groepen richt zich op de groepen rondom een politiek leider (kleine groepen hoog in de organisatie). Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar groepen lager in de overheidsorganisatie, terwijl in deze groepen over het algemeen de ideeën voor nieuw beleid ontstaan, waaruit het management vervolgens een keuze maakt. Ook bij deze ambtenaren lager in de organisatie ontbreken standaardoplossingen en zijn de belangen groot.

Doordat in de Vuurwerkcasus achteraf werd geconstateerd dat een goed alternatief (namelijk een nationaal defaultstelsel) niet is overwogen ten tijde van het werk in het vuurwerkteam, rijst het vermoeden dat de kwaliteit van de beleidsontwikkeling voor de Vuurwerkcasus suboptimaal is geweest. De Vuurwerkcasus geeft aanleiding om de volgende hypothese te testen:

'Naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.'

Omdat binnen de rijksoverheid steeds meer nadruk wordt gelegd op het werken in programma's en projecten met het oog op een grotere flexibiliteit van de medewerkers en de organisatie als geheel, is het juist in die context van belang dat overheidsmanagers meer inzicht krijgen in de relatie tussen groepsdruk en groepsdunk aan de ene zijde en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling aan de andere zijde, wat leidt tot de volgende doelstelling en centrale vraagstelling:

Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de in de literatuur genoemde factoren die van invloed zijn op de groepsprocessen tijdens de beleidsvoorbereiding en de kwaliteit van de ontworpen beleidsvoorstellen met behulp van de bestudering van een aantal praktijksituaties, zodat mogelijk het management een handvat kan worden geboden om de factoren die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de groepsuitkomst te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn.

Centrale vraagstelling

Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?

Om de hypothese te toetsen en de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn een tweetal onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen vormen de leidraad aan de hand waarvan dit onderzoek is opgebouwd.

Onderzoeksvraag 1

Welke factoren worden in de literatuur genoemd die bepalend zijn voor groepsprocessen en de beleidsontwikkeling van de groep?

Om inzicht te verkrijgen in de relevante factoren die bepalend zijn voor de groepsprocessen en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling heeft een uitvoerige bestudering van de relevante literatuur plaatsgevonden. Voor de groepsprocessen bleek met name het aangepaste groepsdunk model van 't

Hart van belang te zijn waarin hij een nieuwe 'positieve' variant van groepsdunk toevoegde aan het oorspronkelijke groepsdunkmodel van Janis uit de jaren '70 ('t Hart 1990). Waar Janis een gebrek aan zelfvertrouwen en weinig hoop op een goede (beleids)uitkomst als belangrijke voorwaarden zag om tot groepsdunk te komen, betoogt 't Hart dat ook veel zelfvertrouwen en het gevoel van kansen voor de groep tot groepsdunk kunnen leiden. Om de aanwezigheid van groepsdunk daadwerkelijk te kunnen meten is gebruik gemaakt van het stappenplan van Stern en Sundelius waarin het aangepaste model van 't Hart is geïntegreerd en waarbij de aan- of afwezigheid van dertien condities aangeeft of in de betreffende casus al dan niet groepsprocessen hebben plaatsgevonden.

Ten aanzien van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling blijkt het niet eenvoudig om goed te definiëren wat kwalitatief goede beleidsontwikkeling is. Wanneer kwaliteit wordt omschreven als de mate waarin de uitkomsten als wenselijk worden beschouwd, doemt het probleem op dat een beslissing goed kan zijn op de korte termijn, maar desastreus voor de langere termijn. Bovendien kan de waardering van de kwaliteit verschillen per persoon: een beslissing kan goed zijn voor de een en slecht voor de ander. Uiteindelijk is de keuze gemaakt om bij de meting van kwaliteit stil te staan bij het proces en niet bij de uitkomsten van de beleidsontwikkeling. Dit is mede ingegeven door het werk van Russo en Schoemaker (Russo en Schoemaker 2002, p. 5-17). In hun verhandeling over effectieve besluitvorming betogen zij dat een beleidsmaker de resultaten moeilijk kan beïnvloeden. Bij het geven van een oordeel over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zou daarom geconcentreerd moeten worden op wat beïnvloedbaar is en echt 'goed' gedaan kan worden: het proces.

Om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te meten is daarom geprobeerd relevante tussenproducten in het beleidsproces op te sporen. Hierbij is gebruik gemaakt van het overzicht zoals dat door Hoppe e.a. is opgesteld (Hoppe e.a. 2004). Daarnaast is geprobeerd om verschillende procesroutines te beschrijven (Hoppe, De Graaf e.a. 1995). Het gaat dan om de activering van 'formuleringsroutines' zoals opdrachtformulering, probleemvinding, onderhandeling en het al dan niet aanwezig zijn van versnellingen, interrupties en feedback- en forwardlussen.

Onderzoeksvraag 2

Welke verbanden zijn te leggen tussen de in de literatuur genoemde factoren die van invloed zijn op de groepsprocessen en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling aan de hand van een bestudering van een aantal praktijksituaties?

- wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de factoren die een rol spelen bij de groepsprocessen wanneer de praktijksituaties worden beoordeeld naar kwaliteit (spelen bij goede beleidsontwikkeling factor x en y van de factoren die van invloed zijn op groepsprocessen een rol en bij kwalitatief minder goede beleidsontwikkeling de factoren w en z of is daar geen onderscheid in te maken)?

Om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden is een viertal casussen onderzocht en met elkaar vergeleken. Een toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode en de wijze waarop de casusselectie heeft plaatsgevonden, worden in de volgende paragraaf kort toegelicht.

9.2 Onderzoeksmethode en casusselectie

Om meer inzicht te krijgen in de werking van groepsdunk en groepsdruk binnen de Nederlandse overheidsorganisatie zijn naast de Vuurwerkcasus een drietal andere casussen binnen en buiten Verkeer en Waterstaat geselecteerd. Bij de keuze voor de casussen is gebruik gemaakt van het 'diversity-oriented research strategy' van Ragin (Ragin 2000). Bij deze vorm van onderzoek is er een sterke relatie tussen theorie en data-analyse. Bij de selectie van casussen wordt niet gezocht naar casussen die heel erg uniek en bijzonder zijn zoals gebruikelijk is bij het traditionele kwalitatieve onderzoek. Ook wordt niet gezocht naar homogene casussen zoals gebruikelijk is bij het kwantitatieve onderzoek. Om met behulp van het beperkte aantal casussen (n=4) nieuwe inzichten te ontdekken, is het noodzakelijk dat de casussen op een aantal hoofdpunten gelijk zijn aan de Vuurwerkcasus en op een aantal andere punten juist verschillen. Hiermee is het mogelijk om meer nuance aan te brengen in de variabelen dan bij kwantitatief onderzoek mogelijk is en met behulp van de theorie kunnen meer algemene uitspraken gedaan worden dan dat met kwalitatief onderzoek gebruikelijk is.

De constant gehouden achtergrondvariabelen waarop de casussen met elkaar overeenstemmen, zijn de in alle casussen aanwezige *groep beleidsambtenaren die hiërarchisch laag* binnen de *Nederlandse rijksoverheid* aan de slag is gegaan en onder grote *politieke of tijdsdruk* tot een oplossing van een beleidsprobleem diende te komen. Het is immers de bedoeling om te bezien of de theorie over kleine groepen rondom een politiek leider ook van toepassing is op de Nederlandse context en dan meer in het bijzonder de rijksoverheid, relatief laag in de organisatie.

De verschillen tussen de casussen richten zich op verschillen in context (casussen bij verschillende ministeries), verschillen in doelen (van het maken van beleid voor de oplossing van een beleidsprobleem, tot het verwerven van een betere positie in het interdepartementale krachtenveld) en ten slotte verschillen in de door de groep gevoelde kwaliteit van het groepsproduct (bij de Vuurwerkcasus had de groep een tamelijk negatief gevoel bij de kwaliteit van hun groepsproduct, terwijl in de Foresee/4C casus de groep juist een heel positief gevoel had overgehouden aan het groepsproces). Met behulp van deze overeenkomsten en verschillen worden uiteindelijk de volgende casussen geselecteerd:

1. Vuurwerkcasus, VenW: naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede komt bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), afdeling Lading en Risicobeleid een vuurwerkteam bij elkaar om nieuw beleid te ontwikkelen om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen

2. Tunnelveiligheid, VenW: naar aanleiding van een grote brand in een verkeerstunnel in het buitenland (de Alpen) wordt bij VenW een projectgroep in het leven geroepen om nieuw beleid voor tunnels te ontwikkelen om te voorkomen dat een dergelijke ramp ook in Nederland voor kan komen. Het project wordt uiteindelijk interdepartementaal opgepakt waarbij VenW fungeert als coördinerend ministerie.

3. Veilig Ondernemingsklimaat, EZ: naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven en op grond van eigen initiatief in een politieke en maatschappelijke context die wordt beheerst door het thema veiligheid, wordt bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) een Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat opgericht om de veiligheidssituatie voor ondernemend Nederland te verbeteren en een betere positie te verwerven in het interdepartementale krachtenveld.

4. Foresee, 4C, VROM: na het verschijnen van de Europese NEC-Richtlijn is bij het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke ordening en Milieu (VROM) een project opgericht om binnen een jaar in samenwerking met het bedrijfsleven een uitwerking te geven aan de richtlijn resulterend in de uitvoeringsnotitie: *'Erop of eronder, Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003'*.

9.3 Resultaten en conclusies

Om een goed antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling, zal deze in delen worden opgeknipt en vervolgens systematisch in deze paragraaf worden behandeld.

De centrale vraagstelling, deel I

'Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?'

Figuur 26: De centrale vraagstelling, deel I

Het onderzoek, en met name de vergelijking van de casussen in het vorige hoofdstuk toont aan dat er een verband bestaat tussen groepsdunk en de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De Vuurwerkcasus blijkt een klassieke groepsdunk casus te zijn waarbij groepsdunk tot kwalitatief slechte beleidsontwikkeling leidt. De hypothese dat *'naarmate meer groepsdunk en groepsdruk in groepen*

plaatsvindt, de kwaliteit van de beleidsontwikkeling zal dalen' wordt daarmee bevestigd door de casus Vuurwerk. De casus Tunnelveiligheid en in mindere mate de casus Foresee/4C ontkracht de hypothese echter waar het gaat om de relatie tussen groepsdruk en de matige kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De aanwezigheid van groepsdruk in een groep leidt namelijk niet automatisch tot een daling van de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De hypothese is daarom naar aanleiding van de empirische analyse in het vorige hoofdstuk aangepast:

Aangepaste hypothese

'Naarmate meer groepsdruk in groepen plaatsvindt, zal de kwaliteit van de beleidsontwikkeling dalen.'

De centrale vraagstelling, deel II

'Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdruk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de **factoren** die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdruk en **die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling** te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?'

Figuur 27: De centrale vraagstelling, deel II

In het onderzoek zijn de belangrijkste theorieën over de kwaliteit van de beleidsontwikkeling behandeld. De rode draad in de literatuur is dat voor een kwalitatief goede beleidsontwikkeling een goede afstemming tussen de projectleden en de opdrachtgevers aan het begin van het beleidsproces noodzakelijk is over het uiteindelijk op te leveren beleidsproduct. Ook vanuit de overheid wordt het belang van een goede start onderschreven. Het onderzoek geeft echter geen aanleiding om de stelling te wijzigen dat aan het begin van het beleidsproces zelden heldere afspraken zijn over het type beleids(eind)product. Weliswaar is in drie van de vier onderzochte casussen in dit onderzoek een plan van aanpak opgesteld, maar is alleen bij de casus Foresee/4C expliciet in het archief aangetroffen dat het projectteam zich de vraag heeft gesteld wat de verwachtingen van de opdrachtgevers zouden zijn over het eindproduct.

‘Welke relatie bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk, en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling, en **welke aanknopingspunten biedt dit voor het management om de factoren die van invloed zijn op groepsdruk en groepsdunk** en die het meest bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling **te beïnvloeden, rekening houdend met het feit dat niet alle factoren eenvoudig beïnvloedbaar zijn?**’

Figuur 28: De centrale vraagstelling, deel III

In dit onderzoek zijn met behulp van het stappenplan van Stern en Sundelius dertien condities vastgesteld aan de hand waarvan groepsdunk in een casus kan worden vastgesteld. Het onderzoek toont aan dat een aantal van te voren belangrijk beschouwde condities uiteindelijk helemaal niet zo bepalend blijken te zijn.

In zowel de theorie over groepsprocessen als in de theorie over de beleidsontwikkeling wordt bijvoorbeeld een groot belang aan heterogene groepssamenstellingen gehecht. Een opvallende uitkomst van dit onderzoek is echter dat op basis van de vier onderzochte casussen niet onomstotelijk worden aangetoond dat heterogeniteit een noodzakelijke of voldoende voorwaarde is voor een goede kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De factor ‘heterogeniteit’ lijkt hiermee géén belangrijke factor te zijn voor de overheidsmanager om te beïnvloeden.

Een tweede conditie die uiteindelijk niet als aparte conditie opgenomen hoefde te worden, betreft de conditie ‘leiderschapsstijl (direct of faciliterend)’. Op basis van het literatuuronderzoek was deze conditie aan de condities voor groepsdunk toegevoegd, omdat verondersteld werd dat de groepsleden zich eerder naar de mening van een groepsleider zouden voegen bij de directe leiderschapsstijl (waarbij de leider een duidelijke mening naar voren brengt), dan bij een faciliterende leiderschapsstijl (waarbij de leider enkel de begeleider / facilitator van de discussies is). Uiteindelijk toonde het onderzoek aan dat de veronderstelde samenhang van de conditie ‘*directe leiderschapsstijl*’ met de conditie ‘*macht en status in de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider*’) inderdaad aanwezig was, waardoor de toevoeging van de leiderschapsstijl aan de condities achterwege had kunnen blijven. De rol van de leider kwam immers al voldoende voor het voetlicht bij ‘*macht en status in de groep*’.

Het apart opnemen van de condities ‘*sociale cohesie*’ en het ‘*ontbreken van spanning*’ binnen de groep bleek uiteindelijk wel een goede zet. Het onderzoek toont aan dat het aanwezig zijn van sociale cohesie niet automatisch betekent dat er zich geen spanning binnen de groep voor kan doen.

9.4 Discussie en aanbevelingen

Op basis van de literatuurbespreking en de casusvergelijking zijn in de vorige paragraaf de belangrijkste conclusies getrokken voor dit onderzoek. Het onderzoek naar de beleidsontwikkeling in groepen laag in de ambtelijke organisatie geeft daarnaast aanleiding tot een aantal aanbevelingen die in deze paragraaf kort besproken zullen worden. In de eerste subparagraaf staan de aanbevelingen ten aanzien van de gebruikte theorieën en modellen centraal. In de tweede subparagraaf worden de praktische aanbevelingen voor overheidsmanagers besproken.

9.4.1 Aanbevelingen ten aanzien van de gebruikte theorie en modellen

Misschien wel de meest belangrijke constatering van dit onderzoek is dat de Vuurwerkcasus aantoont dat groepsdunk ook voor kan komen bij groepen beleidsambtenaren laag in de organisatie. Groepsdunk is niet een fenomeen dat alleen voorkomt bij groepen hoog in de organisatie rondom een politiek leider. Een belangrijke constatering aangezien het onderzoek naar groepsdunk zich momenteel juist daar voornamelijk op richt. De in dit onderzoek beschreven casussen geven een bescheiden kijk op de beleidsontwikkeling in groepen laag in de ambtelijke organisatie. Met aanvullend onderzoek kan meer kennis worden opgebouwd over de processen die laag in de organisatie een rol spelen. Het onderzoek hoeft zich daarbij zeker niet te beperken tot die organisaties en groepen mensen die zich door uniformen, kleding of achtergrond met elkaar verbonden voelen, waar bijvoorbeeld 't Hart zich op richt wanneer hij spreekt over het 'ontindividualiserings' fenomeen.

Aanbeveling

Aanvullend onderzoek naar het groepsdunk fenomeen bij groepen laag in een ambtelijke organisatie is mogelijk en wenselijk.

Wanneer nader gekeken wordt naar de door 't Hart gedefinieerde positieve variant op groepsdunk is de casus Foresee/4C van belang. Waar de Vuurwerkcasus gekozen werd vanwege het verwachte suboptimale resultaat van de beleidsuitkomsten, was de kerngroep van Foresee/4C juist heel positief over het resultaat van de groep. Voor de nog niet zo lang bestaande afdeling Projectmanagement was het Foresee/4C project een uitgelezen manier om de afdeling positief op de kaart te zetten. Uiteindelijk blijkt dat met de toepassing van de kwaliteitscriteria de kwaliteit niet als 'goed' maar nog steeds als 'redelijk' kan worden bestempeld. De belangrijkste reden voor 'slechts' een redelijke kwaliteit is het gebrek aan draagvlak onder de doelgroepleden terwijl dit een expliciete doelstelling van het project was.

Volgens het model van 't Hart speelt de (informele) leider een belangrijke rol bij de positieve groepsdunk variant. Inderdaad is bij het Foresee/4C project een sterke rol van de leider waar te nemen, evenals bij de Tunnelveiligheidcasus en de Veilig Ondernemingsklimaat casus. Toch wordt bij deze drie casussen niet geconcludeerd dat het gaat om een vorm van groepsdunk. De belangrijkste reden

hiervoor is dat bij de casussen de ervaren groepsdruk *expliciet* is. Op basis van het onderzoek zijn er aanwijzingen dat de groepsleden zich *bewust* hebben aangepast aan de wensen en ideeën van de (informele) groepsleider. De groepsleden weten dan dat de gekozen oplossingsrichtingen mogelijk niet optimaal zijn. Wellicht is hier een belangrijk onderscheid te maken tussen de groepen rondom een politiek leider, waar de leider een grotere status heeft en meer op een voetstuk staat en dus sneller onbewust met de mening van deze leider wordt meegegaan, dan de groepsleider lager in een ambtelijke organisatie die toch meer de status heeft van een *primus inter pares*. In ieder geval werd bij deze drie onderzochte casussen geen optimistische, onbewuste en ‘onoverwinnelijke’ groepsdunk geconstateerd.

Aanbeveling

Nader onderzoek is nodig om te bepalen of de hypothese juist is dat groepsleden van groepen lager in de ambtelijke organisatie minder snel een (informele) groepsleider onbewust in zijn of haar mening zullen volgen, dan groepsleden rondom een politiek leider.

Naar aanleiding van de theoretische verkenning in hoofdstuk twee is bij het gebruik van het stappenplan van Stern en Sundelius, de verantwoordingsstructuur als extra informatie opgenomen. Onderzoek toont immers aan dat naarmate er meer verantwoording wordt afgelegd, de kans op groepsdunk kleiner wordt. Tegelijkertijd zal door groepsleden meer naar de mening worden toegeredeneerd van degenen aan wie verantwoording afgelegd moet worden, wanneer deze mening bekend is (de theorie van Tetlock). Bovendien, zo was de redenering in hoofdstuk drie, kan de beschrijving van de verantwoordingsstructuur meer informatie geven over de mate waarin een groep geïsoleerd is van de rest van de organisatie. Het volledig gebruiken van een strakke projectstructuur kan een groep immers meer geïsoleerd laten staan van de rest van de organisatie dan wanneer ‘normale’ parafenlijnen gebruikt worden.

Van de onderzochte casussen is alleen bij de casus Vuurwerk sprake van groepsdunk. Er is in deze casus een duidelijke taakverdeling tussen het vuurwerkteam en het beleidsteam, waardoor de verantwoordingsstructuur als ‘waarschijnlijk eenduidig’ worden aangeduid. Opvallend is dat de formele en informele leider een grote rol spelen. De formele leider heeft zijn rol in de ‘normale’ verantwoordingslijnen die gedurende het project gedeeltelijk voort blijven bestaan, maar maakt tegelijkertijd ook deel uit van de groep. De formele en informele leider zijn de twee groepsleden die de contacten met het beleidsteam onderhouden. Door de centrale rol van de formele en informele leider kan door de groepsleden impliciet naar de mening van deze twee leiders zijn toegeredeneerd. Tegelijkertijd zou de relatieve vrijheid van de andere groepsleden groepsdunk kunnen verhinderen door het vrije en creatieve denkproces dat zonder de verantwoording mogelijk is.

Bij de casus Foresee/4C is bij de start van het project uitdrukkelijk gekeken naar de verwachtingen van het management, waaraan het projectteam uiteindelijk ook zijn verantwoording moest afleggen. De

verantwoordingsstructuur binnen het project was heel duidelijk. Doordat echter ook bestaande overleg- en verantwoordingsstructuren bleven bestaan, is het eindoordeel dat de eenduidige verantwoordingsstructuur ‘waarschijnlijk aanwezig’ is. Tevens is er sprake van veel individuele verantwoording wat volgens onderzoek van Scott, Tindale en Heath zoals dat is aangehaald in hoofdstuk twee, zorgt voor meer inzet in de groep en uiteindelijk daardoor betere prestaties van de groep als geheel. De kwaliteit van de beleidsontwikkeling is bij de casusbeschrijving inderdaad als ‘redelijk’ bestempeld. In deze casus vond evenwel geen groepsdunk plaats.

De Vuurwerkcasus geeft geen duidelijke bevestiging of ontkrachting van het in hoofdstuk twee aangehaalde onderzoek dat de kans op groepsdunk afneemt naarmate er meer verantwoording wordt afgelegd. Het opnemen van de verantwoordingsstructuur als extra informatie in het onderzoeksmodel heeft wel de unieke positie van de formele en informele leider in de Vuurwerkcasus boven tafel gebracht. Het heeft belangwekkende informatie toegevoegd over de werkrelaties en sfeerbeschrijvingen in de casus die anders wellicht niet boven tafel zouden zijn gekomen.

Het lijkt daarom zinvol om bij toekomstig onderzoek de verantwoordingsstructuur expliciet mee te nemen, zodat met behulp van dat onderzoek eventueel bepaald kan worden of de toegevoegde waarde van de verantwoordingsstructuur zo groot is, dat het opname als extra conditie in het model rechtvaardigt.

Aanbeveling

Behoud ‘*verantwoordingsstructuur*’ als extra informatie in het onderzoeksmodel van Stern en Sundelius. Toekomstig onderzoek moet bepalen of ‘*verantwoordingsstructuur*’ als extra conditie in het onderzoeksmodel opgenomen kan worden.

9.4.2 Praktische aanbevelingen voor overheidsmanagers

De vergelijking van de vier casussen in het vorige hoofdstuk liet zien dat er bij de samenstelling van de groepen niet specifiek gekeken hoeft te worden naar de heterogeniteit van de groepssamenstelling, aangezien er op basis van dit onderzoek geen bewijs gevonden is dat heterogeniteit een noodzakelijke of voldoende voorwaarde is voor een goede kwaliteit van de beleidsontwikkeling. Tegelijkertijd kwam op basis van de casusvergelijking en een korte bestudering van relevante literatuur naar voren dat het desalnietemin aanbeveling verdient om bij de samenstelling van de groep rekening te houden met het gewenste type eindproduct en daarmee de gewenste typen beleidsambtenaren in de groep. Het is immers niet zinvol om een groep beleidsfilosofen aan het werk te zetten die verschillende manieren om het beleidsprobleem te benaderen wil overdenken voordat een beleidsrichting gekozen wordt, wanneer het zaak is dat het beleid snel bedacht en uitonderhandeld moet worden. Een groep beleidsadvocaten die slagvaardig en vakbekwaam de belangen van de politieke leiding wil behartigen, ligt dan veel meer voor de hand.

Aanbeveling

Houd bij de samenstelling van de groep rekening met het gewenste type eindproduct en daarmee de gewenste typen beleidsambtenaren in de groep.

De casus Foresee/4C toonde vervolgens aan dat het van groot belang is om doelgroepen tijdig en op een juiste wijze bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Het gebrek aan draagvlak voor het Foresee/4C beleid was immers de belangrijkste reden om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling ‘redelijk’ in plaats van ‘goed’ te noemen. Daarbij blijkt het met name relevant om mensen ‘van de werkvloer’ te betrekken. Dat zal een omslag in denken binnen de Nederlandse overheid vergen, aangezien ambtenaren bij ministeries tot nu toe er zeker van willen zijn dat zij bij hun adviezen richting de bewindspersonen met de hele doelgroep hebben gesproken en daarom vaak brancheorganisaties uitnodigen in plaats van ‘de werkvloer’.

Aanbeveling

Denk tijdig na over de wijze waarop doelgroepen bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden, en durf als overheidsorganisatie de mensen ‘van de werkvloer’ te betrekken en niet enkel met de brancheorganisaties aan tafel te zitten.

Slotnoot

In dit onderzoek is stilgestaan bij de kwaliteit van de beleidsontwikkeling in beleidsgroepen laag in de ambtelijke organisatie. Het onderzoek heeft aangetoond dat ook in deze groepen laag in de organisatie groepsdunk plaats kan vinden. In dit slothoofdstuk zijn aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek, aanbevelingen voor de gebruikte theoretische modellen en zijn praktische wenken gegeven voor de overheidsmanagers. Met name de aanbevelingen voor de overheidsmanagers zijn niet zo nieuw. Er zijn al goede handboeken en richtsnoeren om op een goede systematische wijze beleid te ontwikkelen en groepen samen te stellen. In dit onderzoek is een aantal van dergelijke handboeken en richtsnoeren genoemd. Het is de kunst en de uitdaging voor de overheidsmanager om echt uitvoering te geven aan de aanbevelingen. De overheidsmanager zal in de steeds kleiner wordende beleidsdepartementen moeten proberen meer tijd en rust te creëren om beleid echt goed uit te denken en op te zetten. Hij of zij moet daarbij niet alleen van medewerkers verlangen dat ze systematisch te werk gaan, maar de overheidsmanager zal de beleidsontwikkeling actief moeten volgen en naar de noodzakelijke tussenproducten moeten vragen. In de klassieke groepsdunk casus Vuurwerk werd onder grote politieke en tijdsdruk uiteindelijk matige kwaliteit beleidsontwikkeling ten toon gespreid. Het is voor de overheidsmanager noodzakelijk alert te zijn dat ‘de waan van de dag’, de politieke actualiteit niet de overhand krijgt, zodat voldoende tijd en rust overblijft om kwalitatief goed beleid te ontwikkelen in de huidige project- en programmaorganisaties, waarbij de al bestaande handboeken en richtlijnen voor beleidsontwikkelingen en groepssamenstellingen gevolgd kunnen worden. Uiteraard

moet de werkwijze door de gehele organisatie gedragen worden, tot aan de bewindspersonen toe, om te kunnen slagen.

Executive summary

Following the fireworks disaster in Enschede in May 2000, a 'fireworks policy team' was established within the Dutch ministry of Transport and Public Works. In the first months after the fireworks disaster the team designs a large number of new policy alternatives. A few years after the disaster however, the team members indicate that they did not consider all possible good policy alternatives. Why didn't they do that at that time?

One possible explanation is that the team could have suffered from 'groupthink' and 'peer pressure'. These are group processes by which one solution is prematurely chosen and other alternatives are overlooked. Nowadays the (national) government increasingly makes use of policy programs and projects in which teams of policymakers are designing new policy. This development made it interesting to have a closer look at the relevant literature on policy design and group decision making. Also from a theoretical point of view there was good reason to look into the literature. The focus in most of the literature is on high-level groups (for example groups that advise high officials). There is relatively little research on groups lower in the public sector organization, while these groups generally create the ideas for new policies.

Because (national) government increasingly makes use of policy programs and projects to design new policy, it is important that government managers better understand the relationship between group processes on one side, and the quality of policy design on the other. This leads to the following hypothesis, research objective and key questions:

Hypothesis

When the level of groupthink and peer pressure in a low-level policy group increases, the quality of policy design will decrease.

Research Objective

This research project aims to better understand the relationship between the factors mentioned in the literature on group process and the quality of the policy proposals, by studying a number of practical cases, in order to give management a tool to influence the factors that most affect the quality of the group outcome, given the fact that not all factors are easily influenced.

Central question

What relationship exists between the factors that influence peer pressure and groupthink and the factors that affect the quality of policy design, and what opportunity does this offer for the management of public servants to influence the factors affecting groupthink and peer pressure, which determine the quality of policy design the most, given the fact that not all factors can be influenced easily?

To test the hypothesis and to answer the central question, two research questions were posed.

Research question 1

Which factors are listed in the literature that determines group processes and the policy design of the group?

To understand the relevant factors that affect group processes and the quality of policy design, the relevant literature has been examined in detail. The literature showed that the adjusted groupthink model of 't Hart was of particular interest. In this adjusted model, a new 'positive' variant of groupthink is added to the original groupthink model of Janis, which originated from the 70s ('t Hart 1990). Janis argues that a lack of confidence and little hope of a good (policy)outcome are the most important factors that lead to groupthink; while 't Hart argues that self-confidence and a sense of opportunity for the group may also lead to groupthink. In order to actually measure the presence of groupthink in the cases the research procedure of Stern and Sundelius is used, in which the new ideas of 't Hart are incorporated. The presence or absence of thirteen conditions indicates whether or not group processes have occurred in the cases.

The literature on the quality of policy design showed that it is not easy to properly define what good quality policy is. If quality is defined as the extent to which the results are regarded as desirable, the problem arises that a decision can be good in the short term, but disastrous for the long term.

Moreover, the valuation of the quality differs per person: a decision can be good for some and bad for others. In this research project the choice is made to measure the quality of the policy design by looking at the extent in which the policy *process* has been of good quality. This is motivated by the work of Russo and Schoemaker (Russo and Schoemaker 2002). In their treatise on effective decisions they claim that it is hard for a policymaker to decisively influence the future results of a policy process. Therefore, the research should focus on the factor that may be influenced and may really be done 'well': the process.

To measure the quality of policy design, the relevant intermediate products in the policy process are detected in each case. The list of intermediate policy products, observed and systematized by Hoppe and others (Hoppe et al 2004), has been used as a guideline. In addition, the cases are described by the way different process routines are activated (Hoppe, Van de Graaf, and Besselink 1995). Examples of these routines are the assignment formulation routine, problem finding, negotiation, feasibility resting, and the presence or absence of accelerations, interruptions and feedback- and -forward loops.

Research question 2

What relationships may be established between the factors mentioned in the literature that influence group processes and the quality of policy design through a detailed examination of a number of

practical cases?

- What are the main differences and similarities between the factors that influence group processes when practical cases are assessed for quality of policy design (are factors x and y the most important ones that influence group processes when the quality of the policy is 'good', and are factors w and z the most important factors when the quality of policy design is 'poor', or can no such distinction be made)?

In order to answer the second research question, three different cases inside and outside the ministry of Transport and Public Works are selected (in addition to the Fireworks Case). The choice of cases is based on the 'diversity-oriented research strategy' by Ragin (Ragin 2000). In this type of research, there is a strong relationship between theory and data analysis. In traditional qualitative research, cases are selected that are very special and unique. In quantitative research on the other hand there is a search for homogeneous cases. To discover new insights, using the 'diversity-oriented research strategy' and only a limited number of cases ($n = 4$), it is necessary that the cases are equal on a number of key components and are different on other components. In this way it is possible to bring more nuance in the variables with the 'diversity-oriented research strategy' than is possible with traditional quantitative research. At the same time the in-depth use of theory makes it possible to generate more general statements than is possible in traditional qualitative research.

The constant background variables on which the cases are matched, are the *low hierarchical position of groups of policy officials* within the *Dutch government* that worked under *great political or time pressure* to resolve the policy problem. It is intended to see whether the theory of small groups around a high-level political leader also applies to the Dutch context, and more specifically, to policy bureaucrats relatively low in the organizational hierarchy.

The differences between the cases focus on differences in context (cases in various ministries), differences in goals (of making policies to resolve a policy issue, to acquire a better position in the arena of interdepartmental forces) and finally differences in the assessment of the groups themselves of the quality of their policy product (e.g., in the Fireworks Case the group had a fairly negative perception of the quality of their product, while in the case Foresee/4C the group had a very positive feeling about the group process and its outcome).

The following four cases were selected:

1. Fireworks Case, ministry of Transport and Public Works: following the firework disaster in Enschede, a 'firework policy group' was established to generate new policies to avoid such a catastrophe in the future
2. Tunnel Safety Case, ministry of Transport and Public Works: following a major fire in a road tunnel abroad (the Alps), a project group was created within the ministry of Transport and Public Works to design new policies for tunnels to prevent a similar disaster in the Netherlands.

3. Secure Business Environment Case, ministry of Economic Affairs: a Task Force Safe Business Environment was established to improve the position of the ministry of Economic Affairs in the security debate, which at that time was dominated by the ministries of the Interior and Justice.

4. Foresee / 4C, ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment: after the publication of the European NEC-directive (2001/81/EC) a project group was established in the ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment to make an implementation plan for this directive in consultation with trade and industry.

Conclusions

The case-studies, and in particular the comparison of the cases, show that there is a link between groupthink and the quality of policy design. The Fireworks Case proves to be a classical groupthink case in which groupthink leads to poor quality policy design. The hypothesis that “when the level of groupthink *and* peer pressure in a low-level policy group increases, the quality of the policy design will decrease” is thus confirmed by the Fireworks Case. The Tunnel Safety Case, and to a lesser extent the case Foresee/4C, however, reject the hypothesis in terms of the relationship between ‘peer pressure’ and poor quality of policy design. The presence of peer pressure in the group does not automatically lead to a decline in the quality of policy design. As a result of the empirical analysis, the hypothesis is adapted as valid for groupthink only:

Adapted hypothesis

When the level of groupthink in a low-level policy group increases, the quality of the policy design will decrease.

In this research project the main theories about the quality of policy design are discussed. The central theme in the literature is that ,at the *beginning* of the process, agreement is needed between the team members and the manager on the key features of the final policy product that will be delivered by the group at the *end* of the process. Governmental managers themselves also claim that agreement at the beginning of the project is a necessity for good policy design. The case-studies however do not show any indications to change the view that, at the beginning of the policy process, seldom clear agreements about the type of policy (end) product exist. While three of the four cases examined in this study had a project plan prepared, only in the case of Foresee/4C it was explicitly found in the archive that the project members posed themselves the question what the client’s expectations about the end product would be.

In this research project thirteen conditions for group processes were formulated, using the research procedure of Stern and Sundelius. This research project shows that a number of these ‘essential’ conditions do not ultimately prove to be decisive.

In both the groupthink theory and the theory on policy design, the importance of heterogeneous groups is underlined. A striking outcome of this research is that, based on the four cases, no irrefutable evidence is given that heterogeneity is a necessary or sufficient condition for a good quality of policy design. Thus, 'heterogeneity' does not seem to be such an important factor for a manager to influence. A second condition that ultimately did not need to be included as a separate condition, is the condition 'leadership style' (direct *versus* facilitating leadership style). Based on the literature, this condition was added because it was assumed the group members would more easily follow the opinion of a group leader when this leader would execute a direct leadership style (where the leader puts forward a clear view), than they would follow a group leader with a facilitative leadership style (when the leader is only the facilitator of the discussions). Ultimately, the case-studies showed that the hypothesized coherence of 'direct leadership style' with 'power and status in the group (the group follows the opinion of the (informal) leader)' actually does occur; implying that the addition of the leadership style to the model conditions could have been left out. The condition 'power and status in the group (the group follows the opinion of the (informal) leader)' provided enough necessary information on (informal) leadership style.

The separate inclusion of the model conditions 'social cohesion' and the 'absence of tension within the group' proved a good move. The case-studies show that the presence of social cohesion does not automatically mean absence of tension within the group.

Recommendations for (future) research

Perhaps the most important finding of this research project is that the Fireworks Case shows that groupthink may also occur in groups consisting of policy officials low in the hierarchy of the governmental organization. Groupthink is not a phenomenon that only occurs in groups high in the hierarchy of an organization around a political leader. This is an important finding because currently groupthink research mainly focuses on these 'high-level' groups. The cases described in this study give a modest indication of the practice and quality of policy design in groups low in the public organization. Further research is needed to generate more knowledge about the groupthink processes that take place lower in the hierarchy of governmental organizations. Additional research is thus possible and desirable. The research will certainly need not to be limited to those organizations and groups of people that, by uniforms, clothing or background, feel connected, where 't Hart localizes the so-called 'deindividuation' phenomenon.

When looking at the new 'positive' variant of groupthink that 't Hart defined, the Foresee/4C case is important. Where the Fireworks Case was chosen because of the expected result of the suboptimal quality of the policy outcome, the group members of Foresee/4C were fairly positive about the outcome of their group process. Eventually, the quality of the Foresee/4C case was not labelled 'good' but 'reasonable'. The main reason for 'only' a reasonable quality of the policy process is the lack of support among the members of trade and industry while their support was an explicit objective of the

Foresee/4C project.

According to the model of 't Hart, the (informal) leader plays an important role in the 'positive' variant of groupthink. Indeed, in the project Foresee/4C a strong role of the leader can be found, as in the Tunnel Safety Case and the Secure Business Environment Case. Yet, in these three cases no *groupthink* was found. The main reason is that in these cases the 'peer pressure' was experienced *explicitly*. Based on the research, there are indications that the group has deliberately adapted to the wishes and ideas of the (informal) leader. The group then knows that the chosen solutions may not be optimal. Perhaps this is an important distinction between the groups around a political leader and groups with a group leader lower in the hierarchy of an organisation. The political leader has a higher status and is more on a pedestal than the group leader low in the hierarchy of an organization, where he or she has more the status of 'primus inter pares'. The group members around a political leader could therefore possibly more easily and unconsciously follow the views of this leader;. In any case, in these three case-studies no optimistic, unconscious and 'invincible' groupthink was found. Further research is needed to determine whether the hypothesis is correct that the group or groups lower in the hierarchy of an organization will not so easily and unconsciously follow an (informal) leader in his or her opinion, than groups high in the organization around a political leader.

For several reasons 'accountability' was included as additional information in the research procedure by Stern and Sundelius. First of all, research shows that more accountability leads to smaller chances of groupthink. At the same time, literature shows that the group members will more easily follow the opinion of the managers to whom they are accountable when the manager's opinion is known to them (Tetlock). Furthermore the accountability structure gives information about the extent to which a group is isolated from the rest of the organization. When using a rigid project structure, a group may be more isolated from the organization than when the 'normal' accountability structure is used. Of the cases examined, only in the Fireworks Case groupthink was found. Interestingly, the formal and informal leaders play a major role in this case. The formal leader has his role in the 'normal' accountability structure, but is also part of the group with a separate accountability structure. The Fireworks Case does not clearly confirm or rejects the hypothesis cited in literature that as accountability increases, the chance of groupthink decreases. The inclusion of the accountability structure as additional information in the study design however did reveal the unique position of the formal and informal leader in the Fireworks Case as mentioned before. It has added important information about the working relationships and atmosphere in the different case descriptions that might not otherwise have been surfaced. It therefore seems useful to explicitly take the accountability structure into account in future research. Future research should then determine whether 'accountability structure' has enough added value to include it as an genuine condition in the research procedure.

Recommendations for managers

Although on the basis of the four case-studies no irrefutable evidence is given that heterogeneity is a necessary or sufficient condition for a good quality of policy design, and the factor 'heterogeneity' thus seems not to be an important factor for the manager to influence, the comparison of the four cases and a brief review of relevant literature show that it is still advisable to take into account the desired type of (end) policy product and thus the desired types of policy officials in the group. It is not useful when a group of 'policy philosophers' are taking time to think out different ways to approach the policy problem, when it is important that policy alternatives are quickly formulated and negotiated. A group of 'policy advocates' that skilfully represent the interests of the political leadership seems much more suited then.

The case Foresee/4C then showed the importance of a timely and proper involvement of stakeholders in the policy making process. The lack of support of stakeholders was the main reason to label the quality of policy making 'reasonable' rather than 'good' for the Foresee/4C case. It seems to be of particular importance that not only representatives of sector-organisations are involved, but especially the people who actually have working experience within the sector. To accomplish this, a shift in thinking within the Dutch government is required, as public officials until now want to be sure that they have spoken with people representing the 'the whole sector' rather than merely 'an experienced individual' when they send their advises to the ministers.

Finally, the recommendations for public managers which are formulated above are not altogether new. There are already good manuals and guidelines to make sure that the policy process is managed in a proper and systematic way, and group members are selected in a professional way. Some of these manuals and guidelines are mentioned in this research project. The main challenge for the government manager will therefore be to actually implement the recommendations. The manager should seek more time for his or her employees to create policies and to really think them through. The manager must not only require the employees to work systematically, but he or she should actively monitor the policy making process and demand for relevant intermediate policy products. In the classical groupthink case (Fireworks) great political and time pressure occurred and ultimately led to poor quality policy design. It is necessary for the manager that 'the current fad and fancies of public opinion' do not prevail, so that sufficient time and quietness is left to develop high quality policy in the current project and program organisations, and the already existing manuals and guidelines for policy design and group compositions can be implemented. Obviously, this new approach should be endorsed by the whole organisation, including the ministers, in order to succeed.

Literatuur

- Abma, T., In 't Veld, R. (2001). *Handboek Beleidswetenschap*
- Algemene Rekenkamer (2003). *Handreiking meten van doelmatigheid (incl. bijlage)*
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. HarperCollinsPublishers
- Aluminium Delfzijl BV (2003). *Brief Aluminium Delfzijl BV*, 1 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- ANWB (2003). *Brief ANWB*, 4 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- Arentsen, M.J., en Lulofs, K.R.D. (1993). *Het bepalen van overheidsbeleid*. In: Overheidsbeleid, Hoogerwerf, A. (red.), 5^{de} druk, Alphen aan de Rijn (1^e druk 1978)
- Babbie, E. (1995). *The practice of Social Research*. Wadsworth Publishing Company, 7de editie
- Bales, R.F. (1950). *Interaction process analysis*. Cambridge, Massachusetts: Addison-Wesley
- Bendix, R. (1977). *Legal domination: The emergence of legal rationality*. In: Bendix, R. en Roth, G., Max Weber, an intellectual portrait, University of California press, Berkeley
- Berenschot Procesmanagement (2003a). *Procesdocument Projectteam Foresee 4C*, 11 maart 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- Berenschot Procesmanagement (Twist, M.J.W., Beemer, F.A., Canté, L.I., Frissen, P.H.A., Zouridis, S.) (2003b). *Procestoets Foresee / 4C*. Den Haag, oktober 2003
- Berkowitz, L., Holt, Rinehart and Winston (1980). *A survey of social psychology*. Tweede editie, V.S.
- Bockholts bureau voor beleidsontwikkeling (2002). *Veiligheidsorganisatie in de gebruiksfase van tunnels*. Ref.nr. 02TW010, 21 augustus 2002
- Bovag (2003). *Brief Bovag*, 3 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- Bressers, J. Th. A. (1993). *Beleidsevaluatie en beleidseffecten*. In: Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, (Hoogerwerf, A., red.), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, vijfde druk (eerste druk 1978)
- Bruil, D.W., Prof. Mr. (2003). Instituut voor Agrarisch recht, *Verkenning van de juridische aspecten stikstofplafonds*. Wageningen, maart 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216029 –1.777, DGM-KvI
- Brunswik, E., (1957). *Scope and aspects of the cognitive problem*. In: Gruber, H. (ed.), Cognition: The Colorado Symposium. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- BZK (2009). *Toolkit projecten en Programma's*. Intranet http://bzk-intranet/publicatie/default.asp?pagina_id=29952, geraadpleegd 15 september 2009
- Centrale Bond van Meubelfabrikanten (2003). *Brief Centrale Bond van Meubelfabrikanten*, 9 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) (2006). <http://www.cob.nl/content/content.aspx?id=23&cid=87&lang=nl-NL&tg=1>, geraadpleegd februari 2006
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001). *Onderzoeksrapport deel A, De vuurwerkcramp, SE Fireworks, De overheid, De ramp*. 28 februari 2001

- Consortium 'Indicatoren Tunnelveiligheid' (een samenwerking van E. Horvat Consultants BV, DHV Milieu en Infrastructuur & SAVE) (2002). *Toetsingskader voor beoordeling van het veiligheidsniveau van tunnels, -Wanneer is een tunnel veilig?-, Aanzet ten behoeve van het consequentieonderzoek tunnelveiligheid*. EHC-02005-2-R-02006, Rotterdam, 15 april 2002
- Courtright, J.A. (1978). *A laboratory investigation of groupthink*. In: Communications Monograph, 45, p. 229 - 246
- DHV Milieu en Infrastructuur BV (2001). *MAVIT scenario's tunnelincidenten*, registratienummer NG-SE20010667. 2 februari 2001
- DHV Milieu en Infrastructuur BV (2003). *Onderzoek prestatie-eisen Tunnelveiligheid, eindrapport*, registratienummer ID-ID20030180, 10 september 2003. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6186/2
- E. Horvat Consultants BV (2001). *Inventarisatie veiligheidsconcepten bij tunnels*, rapport 1 en 2, VWC-BS-BK-01350. Rotterdam, 6 juli 2001
- Elmore, R.F. (1985). *Forward and Backward Mapping*. In: Hanf, K., en Tonnen, D., Policy implementation in Federal and Unitary Systems, Martinus Nijhoff, Dordrecht
- EnergieNed (2003). *Brief EnergieNed, 2003-57 en 2003-511*, 10 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- EVO (2003). *Brief EVO, DG/ml/03.006*, 3 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- EZ (2003a). *Agenda Crimefightersoverleg, maandag 3 februari 2003*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2003b). *Een veilig ondernemingsklimaat, Het aanpakken van criminaliteit in en rond bedrijven, De EZ visie*. Den Haag, juni 2003
- EZ (2002a). *Een Veilig Ondernemingsklimaat? Verkenning van de effecten van onveiligheid en criminaliteit op het Nederlandse ondernemingsklimaat*. Den Haag, december 2002
- EZ (2005a). *Internet, geraadpleegd op 8 december 2005: <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=10046>*
- EZ (2002b). *Nota aan MT DGO, 27 november 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2002c). *Nota aan MT DGO, 18 december 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2002d). *Nota aan de Staatssecretaris, 15 november 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2002e). *Nota aan de Staatssecretaris, 18 november 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2002f). *Nota DG Ondernemingsklimaat (EZ) aan Justitie, 15 november 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2002g). *Ministerraadformulier, oktober 2002*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- EZ (2005b). *Persbericht subsidie urgente bedrijventerreinen en winkelgebieden*. 12 mei 2005, <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=32438>, geraadpleegd mei 2006
- EZ (2003c). *Verslag overleg Taskforce criminaliteit*. 3 februari 2003
- EZ (2003d). *Verslag overleg Taskforce criminaliteit*. maandag 10 februari 2003
- Financiën (2006). *Begroting 2006, Hoofdstuk XII, leeswijzer en toelichting*
- Financiën (2003a). *Handreiking evaluatieonderzoek ex ante, een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van het evaluatieonderzoek ex ante*. 's Gravenzande: Drukkerij van Deventer
- Financiën (2003b). *Handreiking evaluatieonderzoek ex post, een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van het evaluatieonderzoek ex post*. 's Gravenzande: Drukkerij van Deventer
- Flowers (1977). *A laboratory test of some implications of Janis' groupthink hypothesis*, In: Journal of Personality and Social Psychology, 42, p. 178-185

- Forsyth, D.R. (1990). *Group Dynamics*. California, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, tweede editie (eerste editie 1983)
- Gemeente Den Haag (2004). *Reactie op uw verzoek inzake de Beleidsnota Tunnelveiligheid*, SB2004-2290, 23 februari 2004. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6679/1
- Hare, A.P. (1976). *Handbook of Small Group Research*. The Free Press, tweede druk (eerste druk 1962)
- Hart, P., 't (1997). *From Analysis to Reform of Policy-making Groups*. In: Hart, P., 't, Stern, K., Sundelius, B., Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making, the University of Michigan,
- Hart, P., 't (1990). *Groupthink in Government, a study of small groups and policy failure*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger
- Hart, 't, P., Stern, E.K., Sundelius, B. (1997). *Foreign Policy-making at the Top : Political Group Dynamic.*, In: Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign policy-Making, Michigan
- Hart, P., 't, Stern, K., Sundelius, B. (1997). *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, the University of Michigan
- Hart, 't, P. en Bovens, M. (1995-1996). *Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: Limits to Explanation*, In: Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization. Winter 1995-96, Vol. 8, nr. 4
- Hart, P., 't, Jong, P, de en Korsten A.F.A. (1991). *Groepsdenken in het openbaar bestuur, cruciale beslissingen in kleine groepen*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Haslam, A.S. (2001). *Psychology in organizations: the social identity approach*. Sage publications
- Herek, Janis, Huth (1989). *Quality of US Decision Making during the Cuban Missile Crisis: major errors in Welch's assessment*. In: Journal of Conflict Resolution, 9 1989, volume 33, p.446-459
- Hogg, M.A., en Terry, D.J. (2001). *Social identity processes in organizational contexts*. Ann Arbor, Sheridan Books
- Hoogerwerf, A. (1993). *Beleid, processen en effecten*. In: Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, (Hoogerwerf, A., red.). Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, vijfde druk (eerste druk 1978)
- Hoogerwerf, A., Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, achtste druk (eerste druk 1978)
- Hooghe, L. en Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hoppe, R. (1993). *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*. In: Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, (Hoogerwerf, A., red.), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, vijfde druk, 1993 (eerste druk 1978)
- Hoppe, R. (1983). *Economische Zaken schrijft een nota, een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid*. Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij
- Hoppe, R., Graaf, van der, H., Besseling, E. (1995). *Successful Policy Formulation Processes: Lessons from Fifteen Casus Experiences in Five Dutch Departments*. Acta Politica, 2
- Hoppe, R., Jeliaskova, M. (1996). *Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement*. In: Beleidswetenschap, 1996, 2
- Hoppe, R. en Jeliaskova, M. (1997). *Een handleiding voor goed management van beleidsvoorbereiding*. In: Bestuurskunde, jaargang 6, nr.8, Vereniging voor bestuurskunde, 's-Gravenhage: VUGA Uitegevoerd BV
- Hoppe, R., Jeliaskova, M. (2006). *How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Casus study*. In: H.K. Colebatch, The Work of Policy: An International Survey, Lexinton Books
- Hoppe, R., Jeliaskova, M. (2004). *Policy Work in the Netherlands: the casus of the Ministry for Education, Sciences and Culture*. Paper prepared for the 20th ISSSS Conference, University of Georgia, September 23-26
- Hoppe, R., Jeliaskova, H., Graaf, van de, H., Grin, J. (2004). *Beleidsnota's die (door)werken, handleiding voor een geslaagde beleidsvoorbereiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, derde herziene druk, 2004 (eerste druk 1998)

- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2004). *Toezicht in Beweging, ontwikkelingen in het toezicht van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag
- Janis, I.L. (1982a). *Coping with Decisional Conflict: An Analysis of How Stress Affects Decision-Making Suggests Interventions to Improve the Process (1976) [with Leon Mann]*. In: *Stress, Attitudes and Decisions, Selected Papers*, New York
- Janis, I., L. (1989). *Crucial Decisions, Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York
- Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink; a psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, 1972
- Janis, I.L., Mann, L. (1982b). *Counteracting the Adverse Effects of Concurrence-Seeking in Policy-Planning Groups: Theory and Research Perspectives (1982)*. In: *Stress, Attitudes and Decisions, Selected Papers*, New York
- Janssen, G.S.H., Hellendoorn, J.C. (red.) (1999). Afdeling beleidsevaluatie en –instrumentatie Ministerie van Financiën, *Heeft beleid effect? Enkele benaderingen voor de evaluatie van bestaand beleid*. Den Haag: SDU uitgeverij
- Kabinet (TK 2000-2001, 27 157 nr. 20). Kamerstuk 27 157 nr. 20, vergaderjaar 2000-2001, *Kabinetsstandpunt naar aanleiding van rapport Commissie onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting) en 8 rijksinspecties*. 23 maart 2001
- Kabinet (TK 2003-2004, 29 362, nr. 19). Kamerstuk 29 362, nr. 19, vergaderjaar 2003-2004, *Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties*. 13 augustus 2004
- Kleindorfer, P. R. , Kunreuther, H.C. en Schoemaker, P.J.H. (1993). *Decision Sciences, An Integrative Perspective*. Cambridge University Press
- Kowert, Paul, A. (2002). *Groupthink or Deadlock, when do leaders learn from their advisors?*. State University of New York Press
- Kroon, M.B.R. (1992). *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations, laboratory and field studies*. proefschrift universiteit Utrecht
- KVGGO (2003). *Brief KVGGO*, 4 juli 2003, In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- Lulofs, K., Bressers, H., Boeren, A. (2005). *Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’, Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkramp*. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht
- Management Drives (2006). http://www.managementdrives.com/md_nl_licenties1.html, geraadpleegd maart 2006
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making, How decisions Happen*. The Free Press, New York
- MAVIT en projectbureau Tunnelveiligheid (2002). *Brochure Diep gaan voor tunnelveiligheid*. februari 2002
- MAVIT, BWD en ingenieursbureau SAVE (2001a). *Procesomschrijvingen*, MAVIT 3-00.001. 13 februari 2001
- MAVIT (2001b). *Veiligheid in planproces*. 30 juli 2001
- Miles, M.B., Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis, expanded sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage, 2de editie
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, J.B., Ghoshal, S. (2003). *The Strategy Process, Concepts, Contexts, Casussen*. New Jersey: Pearson Education, 4de editie
- MKB-Nederland (2003). *Brief aan EZ, Rijksbegroting Economische Zaken voor het jaar 2004*. 30 september 2003
- Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) (2004). *Actieplan Veilig Ondernemen*. Den Haag, januari 2004

- NMP (2004). *Rapport 500037003/2004 Beoordeling van de Uitvoeringsnotitie Emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 –1.777 DGM/KvI
- NMP en RIVM (2002). *Potentieel effect op emissies SO₂, Nox, NH₃, VOS en PM₁₀ en kosten van door DGM aangedragen beleidsopties, conceptversie tbv Interdepartementale werkgroep verzuring, 15 november 2002*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216029 –1.777, DGM-KvI
- Overleg van Secretarissen-Generaal (2006). *In dienst van het Rijk, naar een volgende fase van vernieuwing van de rijksdienst, verslag van het Overleg van Secretarissen-Generaal*. Den Haag, maart - juli 2006
- Page, E., Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a cast of thousands*. Oxford, 2005
- Parsons, W. (1995). *Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cambridge University Press
- Perrow (1999). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. Princeton University press
- PlatformDetailhandel.nl (2002). *Brief aan de minister van EZ, P-02.087/SV/ChvN*, 2 oktober 2002. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- PlatformDetailhandel.nl (niet gedateerd). *Manifest 'Veilig werken en winkelen'*. In: Project Veiligheid en Criminaliteit, O/B/ME, Dossier id 02063386
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2004-2005, 30 209, nr. 4). *Advies Raad van State en nader rapport bij het wetsvoorstel aanvullende regels veiligheid wegtunnels*
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2003a). *Beleidsnota Tunnelveiligheid deel A: proceseisen*. 22 oktober 2003
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2005). *Beleidsnota deel B*. juli 2005
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2003b). *Brief aan de Directeur-Generaal*, 21 oktober 2003. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6186/2
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2004a). *Brief aan Gemeente Amsterdam*, DGG/G/V-04/000667/VL, 23 januari 2004. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6679/1
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2004b). *Brief aan RandstadRail*, DGG/G/V-04/000475/VL, 16 januari 2004. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6679/1
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2001). *Brief van de minister van VenW en BZK aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27 400 XII, nr. 84, vergaderjaar 2000-2001, 29 augustus 2001
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2003c). *Consultatierapport Beleidsnota Tunnelveiligheid, resultaten van een consultatie*. Den Haag, oktober 2003
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2004c). *Draagvlakanalyse*. 9 maart 2004
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2006). *Internet*, geraadpleegd februari 2006: www.tunnelveiligheid.nl
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2004-2005, 30 209, nr. 3). *Memorie van Toelichting bij de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels*
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2001a). *Nieuwsbrief nr. 1*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2001b). *Nieuwsbrief nr. 2*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2001c). *Nieuwsbrief nr. 3*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2001d). *Nieuwsbrief nr. 4*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2002). *Nieuwsbrief nr. 8*, oktober 2002
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2003a). *Nieuwsbrief nr. 12, Special: politieke koers*, september 2003
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2004a). *Nieuwsbrief nr. 14*, januari 2004
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2004b). *Nieuwsbrief nr. 18*, oktober 2004
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005a). *Nieuwsbrief nr. 20*, april 2005
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005b). *Nieuwsbrief nr. 22*, juli 2005
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005c). *Nieuwsbrief nr. 24*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005d). *Nota aan de minister*, DGG/V-05/001011/PTV, 8 maart 2005
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2004c). *Nota aan M, Voortgang project Tunnelveiligheid ter bespreking in M/DGG overleg van 15 maart 2004*, 2 maart 2004. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6679/1
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2005-2006, 30 209, nr. 7). *Nota van wijziging*, 15 november 2005
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2005-2006, 30 209, nr. 8). *Nota van wijziging*, 16 december 2005
- Project Tunnelveiligheid (PTV) (2003b). *Plan van aanpak opstellen regels tunnelveiligheid*, Den Haag, 25 september 2003. In: Project Tunnelveiligheid en Overkappingen, V07.355.554, DIV-6186/2

- Project TunnelVeiligheid (PTV) (2004d). *Projectplan Tunnelveiligheid, december 2003 – december 2004*, Den Haag, 28 januari 2004
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2006). *Tunnelfact, Q&A's tunnelveiligheid*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005e). *Tunnelfacts nr. 24, Q&A's Tunnelveiligheid 2005*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2005f). *Tunnelflits 2005, nr.4*
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (2003c). De concept beleidsvisie *Tunnel-in-zicht, toolkit voor tunnelveiligheid*, januari 2003
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2003-2004, 29 296, nr. 1). *Tunnelveiligheid, brief van de ministers van VenW, BZK en VROM*, 7 november 2003
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2004-2005, 29 296, nr. 3). *Tunnelveiligheid, Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Ministers van BZK en VROM*, 8 juli 2005
- Projectteam Tunnelveiligheid (PTV) (TK 2003-2004, 29 296, nr. 2). *Tunnelveiligheid, Nota deel A: proceseisen*, 11 november 2003
- Projectteam TunnelVeiligheid (PTV) (TK 2005-2006, 30 209 A). *Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels*, 20 december 2005, 4 januari 2006
- Projectteam TunnelVeiligheid (PTV) (TK 2004-2005, 30 209, nr. 2). *Wetsvoorstel Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels*, 5 september 2005

- Pröpper, I.M.A.M. (1993). *Het gebruik van beleidsevaluatie: terugkoppeling*. In: Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, (Hoogerwerf, A., red.), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, vijfde druk (eerste druk 1978)

- Provincie Limburg (2003). *Brief provincie Limburg, 2003/30626*, 10 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- Ragin, Ch. (2000). *Fuzzy-Set Social Sciences*. University of Chicago Press
- Ragin, Ch. (2006). *Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage*. In: Political Analysis Advance Access, 5 juni 2006
- Ragin, Ch. (2007). *Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA)*. In: Rihout, B. en Ragin, Ch. (ed.), Configurational Comparative Analysis, Sage Publications

- Ringeling, A.B. (1994). *Een politicologische benadering van de departementen*, In: Hakvoort, J.L.M., Heer, de, J.M., (red.) *Wetenschap over departementen, theoretische confrontaties*. Den Haag: VUGA Uitgeverij

- Russo, J.E., Schoemaker, P.H. (2002). *Effectieve besluitvorming, toepassingen, oplossingen en technieken van kritisch denken en goede besluitvorming*. Uitgeverij Nieuwezijds

- Schendelen, M.P.C.M. van (2005). *Machiavelli in Brussels, the art of lobbying the EU*, 2e druk, Amsterdam

- Scott Tindale, R., Heath, L. (red) e.a. (1998). *Theory and Research on small groups*, Uit: Social Psychological Applications to Social Issues, Volume 4. New York: Plenum Press

- Simon, H. (1998). *Organizations as Rational Systems*. In: Scott, W.R., *Organizations, rational, natural and Open systems*, 4de editie, New Jersey

- Spaink, E. (2005). *Handboek Public Management, Gereedschap voor effectieve beleidsvorming, De papieren sparringpartner voor procesmatig werken aan beleid en uitvoering*, Den Haag: SDU

- Stern, E. K., en Sundelius, B. (1997). *Understanding Small Group Decisions in Foreign Policy: Process Diagnosis and Research Procedure*. In: Hart, P., 't, Stern, K., Sundelius, B., *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, the University of Michigan

- Stichting Natuur en Milieu (2003). *Brief Stichting Natuur en Milieu*, 3 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- Tetlock, P.E. (1997). *An alternative metaphor in the study of judgement and choice: people as politicians*. In: Goldstein, W.M., Hogarth, R.M., *Research on judgement and decision making, currents, connections and controversiës*. Cambridge University Press

- TLN (2003). *Brief TLN*, 3 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie (2002). *Consequentieonderzoek tunnelveiligheid*, R2002/681, november 2002
- TNO en Nederlands Instituut voor Urgentiegeneeskunde (NivU) (2003). *Procesanalyse van de incidentbeheersing, zelfredding en hulpverlening, t.b.v. het programma van functionele eisen voor tunnels*, juni 2003
- Twaalhoven, P.G.J. (1999). *The succes of policy analysis studies: an actor perspective: a search for success definitions based on cases in the field of transport and infrastructure in the Netherlands*. Delft: Eburon
- Vancoppenolle, D. (2006). *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*. Katholieke Universiteit Leuven
- Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (TK 2005-2006, 30 209 B). *Eindverslag vaste kamercommissie van Verkeer en Waterstaat*, 17 januari 2006
- Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, (TK 2004-2005, 30 209, nr. 5). *Verslag vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat*, 13 oktober 2005
- Velthoven, B.C.J., Wijck, van, P.W., Aarts, L.J.M. (2001). *Recht en efficiëntie: een inleiding in de economische analyse van het recht*. Kluwer
- VenW (2002a). *A4 zonder titel*, 27 februari 2002. In: Vuurwerkrap/Enschede; Beleidsregels VenW vuurwerk. Totstandkoning Beleidsregel ontheffingen vervoer van vuurwerk met zeeschepen, DGG – 1.777.17, DIV-6215
- VenW (2000a). *Aanbiedingsnota aan M beleidsregels vergunningverlening en regeling professioneel vuurwerk, 6 juli 2000*. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2004a). *Actieprogramma bij de Veranderopgave*, februari 2004
- VenW (2000b). *Afspraken inzake vuurwerk, 19/21 september 2000*. In: Vuurwerkrap/Enschede; Intern VenW, VL coördinatie, DGG –1.777.17, DIV-6227
- VenW (2000c). *Bijlage bij nota aan M, 29 november 2000*. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001a). *Bijlage bij nota aan M, 12 januari 2001*. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001b). *Bijlage bij nota aan M, 28 feb 2001*. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000d). *Bijlage bij notitie aan de Minister ten bate van de Ministerraad van 26 mei, 25 mei 2000*. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2004b). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=213&PageID=175>
- VenW (2004c). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=14&PageID=222>
- VenW (2004d). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=12&PageID=174>
- VenW (2004e). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=129&PageID=370>
- VenW (2004f). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=129&PageID=371>
- VenW (2004g). *DGG Intranet d.d. 31 maart 2004:*
<http://www.dgg.venwnet.minvenw.nl/templates/TextPage.asp?SiteID=129&PageID=372>
- VenW (2000e). *Discussiestuk Interimbeleid vuurwerk*, 17 november 2000. In: Vuurwerkrap/Enschede; Nationale regelgeving Interimbeleidbeleid transport van vuurwerk, DGG –1.777.17, DIV-6234
- VenW (niet gedateerd a). *Diverse nota's aan de minister*. In: Vuurwerkrap/Enschede; internationaal beleid, nationale afstemming , DGG –1.777.17, DIV-6660
- VenW (niet gedateerd b). *Diverse nota's*, Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2004h). *Goederenvervoersvisie*, 2004

- VenW (2002b). *Historische schets en huidige stand van zaken met betrekking tot de beleidsregel*, 30 juli 2002. In: Vuurwerkrapport/Enschede; Beleidsregels VenW vuurwerk, Totstandkoning Beleidsregel ontheffingen vervoer van vuurwerk met zeeschepen, DGG –1.777.17, DIV-6215
- VenW (2001c). *Internationaal traject vuurwerk, stand van zaken en hoe nu verder, 8 juni 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; internationaal beleid, nationale afstemming, DGG –1.777.17, DIV-6660
- VenW (2000f). *Mail aan M, 17 mei 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (niet gedateerd c). *Memo, niet gedateerd*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000g). *Memo, tbv Staf-Minister 3 juli 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (niet gedateerd d). *Memo voortgangsbericht vuurwerk, niet gedateerd*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000h). *Nota G/V-00/002343/VL, 15 mei 2000*
- VenW (1999). *Nota aan directeur RVI, 28 oktober 1999*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; Beleidsregels VenW vuurwerk. Bepalingen in het Reglement Gevaarlijke Stoffen, DGG –1.777.17, DIV-6212
- VenW (2000i). *Nota aan M, 15 mei 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000j). *Nota aan M, 30 mei 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000k). *Nota aan M, 22 augustus 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000L). *Nota aan M, 29 november 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001d). *Nota aan M, 12 januari 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001e). *Nota aan M, 23 januari 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001f). *Nota aan M, 20 februari 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001g). *Nota aan M, 28 feb 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001h). *Nota aan M, 19 maart 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001i). *Nota aan M, 12 april 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001j). *Nota aan M, 4 mei 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001k). *Nota aan M, 5 juni 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001L). *Nota aan M, 20 juni 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001m). *Nota aan M, 28 juni 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001n). *Nota aan M, 20 november 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001o). *Nota aan M, 27 nov 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2001p). *Nota aan M, 19 december 2001*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000m). *Notitie aan de minister ten bate van de Ministerraad van 26 mei, 25 mei 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (ongedateerd e). *Notitie internationale vergelijking autorisatiesysteem, ongedateerd*, In: Vuurwerkrapport/Enschede; Internationaal beleid, nationale afstemming (inclusief informeren minister inzake internationaal traject), DGG –1.777.17, DIV-6660
- VenW (2000n). *Notitie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vuurwerkregelingen, 23 juni 2000*. In: Vuurwerkrapport/Enschede; Beleidsregels VenW vuurwerk, evaluatie regelgeving, DGG –1.777.17, DIV-6222

- VenW (2002c). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Directie Transportveiligheid, Afdeling Lading en Risicobeleid, *Plan van Aanpak Vuurwerk*, conceptversie 1 november 2002
- VenW (niet gedateerd f). *Overzicht werkzaamheden*. In: Dossier vuurwerk, vuurwerkkramp/Enschede; intern V&W, Correspondentie Minister, class.nr –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000o). *Toevoeging op de nota aan de Minister*, 16 mei 2000. In: Vuurwerkkramp/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001, DGG –1.777.17, DIV-6225
- VenW (2000p). *Verslag bijeenkomst VL/RVI met TNO/PML*, 30 juni 2000. In: Vuurwerkkramp/Enschede; Classificatie/analyse problematiek, DGG –1.777.17, DIV-6201

- Verbond van Verzekeraars (2004-2005). *Kernpuntenprogramma 2004-2005*, <http://www.verzekeraars.org/download/kernpunten2004-2005.pdf>, geraadpleegd mei 2006
- Verbond van Verzekeraars (2005-2006). *Kernpuntenprogramma 2005-2006*, <http://www.verzekeraars.org/download/kernpunten2005-2006.pdf>, geraadpleegd mei 2006

- Vereniging van Nederlandse autoleasemaatschappijen BV (2003). *Brief Vereniging van Nederlandse autoleasemaatschappijen BV*, 2 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- VNCI (2003a). *Brief VNCI*, 8 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VNCI (2003b). *Brief VNCI Reactie op het werkdocument, B-03-00777-LB*, 2 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- VNO (2004). *Brief VNO aan vaste kamercommissie VROM en EZ, TK, 8 maart 2004*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216038 –1.777, DGM-KvI
- VNO-NCW (2002). *Brief aan Van Geel, So2 doelstelling voor 2010*, 16 december 2002. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 –1.777, DGM/KvI
- VNO-NCW (2006). *Dossier criminaliteitsbeheersing*, <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=94618/framenoid=53974/dbcode=27/filetype=dossier>, geraadpleegd mei 2006
- VNO-NCW (2003a). *Inleiding mr. J.H. Schraven, voorzitter VNO-NCW, gehouden tijdens de nieuwjaarsreceptie van de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente*, op 7 januari 2003 te Deventer, <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=94618/framenoid=53974/dbcode=27/filetype=dossier>, geraadpleegd mei 2006
- VNO-NCW (2003b). Milieucommissie, *Brief Milieucommissie VNO-NCW*, 8 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI

- VROM (2002a). *2002-rapportage*, 24 december 2002. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003a). *2002-rapportage*, 12 maart 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003b). *Agenda Kernteam Foresee/4C*, 22 januari 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003c). *Agenda voor de KBG Foresee*, 11 juni 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003d). *Brief presentatie procestoets en aansluitend etentje, 14 oktober 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216036 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003e). *Brief RIVM ondersteuning bij het Foresee-4C project*, 4 maart 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777
- VROM (niet gedateerd a). *De 4 vragen van vier C, niet gedateerd*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003f). *Erop of eronder, uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003*, Den Haag, 2003
- VROM (2003g). *Fax aan Dir KvI inclusief bijlage*, 18 juli 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003h). *Inhoudsopgave uitvoeringsnotitie, concept*, 24 februari 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003i). *Inhoudsopgave uitvoeringsnotitie voor de brede consultatie*, juni 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003j). *Kort verslag overleg Julia-Paul mbt Foresee*, 16 januari 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777, DGM-KvI

- VROM (2003k). *Mail aan kerngroep*, 10 april 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003L). *Mail Paul Ruysenaers aan kernprojectgroepleden*, 23 januari 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003m). *Nieuwsbrief 3*, 9 mei 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 -1777 DGM/KvI
- VROM (2003n). *Nota aan de Staatssecretaris*, 15 april 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777 DGM/KvI
- VROM (2003o). *Nota aan de Staatssecretaris, 18 december 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216038 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2000). *Nota aan VenW*, DGM/SVS/2000044909. In: Vuurwerkrap/Enschede; intern V&W, Nota's aan de minister inzake vuurwerk KOPIE 1999-2001,DGG –1.777.17, DIV-6225
- VROM (2002b). *Nota ondertekening aanbestedingsbrief 4C rapportage, 18 december 2002*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003o). *Notitie Uitvoeringsnotitie tbv Staf, 12 augustus 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2001). *Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur, Overzichtspublicatie thema verzuring en grootschalige luchtverontreiniging, oktober 2001*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003p). *Presentatie 10 september 2003*, 10 september 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216034 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003q). *Projectplan Foresee, 1st^e versie, 13 maart 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003r). *Projectplan Foresee, 2^{de} versie, 26 maart 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- VROM (niet gedateerd b). *Stand van zaken aanpak emissies SO2 vanuit relevante industriële bronnen, niet gedateerd*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2002c). *Startnotitie Beleidsnota Verkeer en Emissies, 26 november 2002*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2002d). *Startnotitie project 4C, 18 december 2002*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003s). *Startnotitie voor het project “Ondersteunende activiteiten ten behoeve van het project Foresee 4C”; onderdeel quick scan voor het bepalen van lpf*, VROM zaaknummer 200307157, Utrecht, 24 april 2003. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003t). *Terugkoppeling gesprek inzake project 4C, 21 januari 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176080 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003u). *Terugkopperverslag gesprek met directeur KvI, 21 januari 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003v). *Uitnodiging startbijeenkomst Foresee/4C, 21 februari 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003w). *Uitnodigingsbrief voor bijeenkomst SO2 voor industriële bronnen op 11 maart 2003, 6 maart 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003x). *Uitvoeringsnotitie Verzuring Grootschalige Luchtverontreiniging 2003, ambtelijk concept, bedoeld voor consultatie van de stakeholders op 10 september, 26 augustus 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216032 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003y). *Verslag Forecast Foresee, 22 januari 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003z). *Verslag Kernteam Foresee, 26 maart 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003aa). *Verslag Kernteam Foresee, 18 april 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003bb). *Verslag Kernteam Foresee, 24 april 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003cc). *Verslag Kernteam Foresee, 22 mei 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216033 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003dd). *Verslag Kernteam 4C, 23 oktober 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216034 –1.777, DGM-KvI
- VROM (2003ee). *Verslag Kernteamoverleg, 27 november 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1216034 –1.777, DGM-KvI

- VROM (2003ff). *Verzendbrief definitieve Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003, Erop of eronder, 14 januari 2004*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 – 1.777, DGM-KvI
- VROM (2003gg). *Zendbrief stukken voor symposium 10 september 2003, 28 augustus 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1207091 –1.777, DGM-KvI
- VROM, RIVM (2003hh). *Brief aan Directeur Klimaatverandering en Industrie, 5 maart 2003*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1176360 –1.777, DGM-KvI
- VROM, RIVM (2003ii). *Rapport 500037003/2004, Beoordeling van de Uitvoeringsnotitie Emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging, 2004*. In: Dossier Foresee/4C, Dossiernr. 1182946 -1777 DGM/KvI
- VROM (2004). Welkers, D., Manniën, Chr-J., *Evaluatie Projectmatig werken in het project Foresee 4C, 9 februari 2004*

- Welch, D.A. (1989). *Crisis Decision Making Reconsidered*. In: Journal of Conflict Resolution, 9 1989, volume 33, p. 430-445

- Willemsen, T.M. (1984). *Groups in discussion, a methodological and substantial study of interaction in small groups*. Meppel: Krips Repro

- Yin, R.K. (1989). *Casus Study Research, Design and Methods, revised edition, volume 5, Newbury Park, California, 1989 (eerste druk 1984)*

- Zanten, W.P.C., van, (1999). *Groepsbesluitvorming in management en bestuur*. Heerlen, tweede druk (eerste druk 1996)

Bijlage 1 Overzicht interviews

1. Vuurwerk

Eind 2003 is een eerste interviewronde gehouden met de kernleden van het vuurwerkteam bij de afdeling Lading en Risicobeleid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In een eerder stadium is door onderzoeker en dienstleiding al kort gesproken over het betrekken van de casus in het onderzoek.

De gesprekken duurden gemiddeld 1,5 uur en hadden het karakter van een open gesprek. Voor deze vorm is gekozen om zoveel mogelijk informatie over de groep te weten te komen. Bij het gesprek is gebruik gemaakt van een achterliggende checklist van vragen om er zorg voor te dragen dat de meest belangrijke hoofdvragen aan de orde kwamen en de gesprekken hiermee in goede banen konden worden geleid.

Aan de eerste interviews is een (op dat moment nog vrij algemene) studie van archiefmateriaal voorafgegaan. De interviews dienden drie doelen:

1. algemene informatie verzamelen van het groepsproces dat niet in het archiefmateriaal is te vinden
2. antwoorden verkrijgen op de eerste vragen die na bestudering van het archiefmateriaal naar voren kwamen (in het archief waren bijvoorbeeld wel verslagen van het vuurwerkteam te vinden, maar er leek geen sprake te zijn van structurele verslaglegging van de vergaderingen)
3. dubbele check of de gegevens in het archiefmateriaal ook zo werd ervaren door de leden van het vuurwerkteam

Checklist

- Wat gebeurde er binnen VenW in de eerste dagen na de vuurwerkcramp. Hoe kon de reactie geduid worden (paniek/gelatenheid etc.) en waar bleek dat uit?
- Vuurwerkteam:
 - wanneer in het leven geroepen, op wiens initiatief, wie namen deel, wie kwamen er later bij en waarom?
 - hoe vaak werd er vergaderd, was er sprake van structurele verslaglegging?
 - hoe kwamen ideeën naar voren en werden problemen besproken en aangepakt? Wat waren de belangrijkste ideeën en hoe werd er over besloten?
 - was er wel of geen sprake van een taakverdeling?
- Beleidsteam vuurwerk:
 - wanneer in het leven geroepen, op wiens initiatief?
 - hoe verliepen de contacten en tussen het vuurwerkteam en het beleidsteam; hoe was de hiërarchische relatie en verantwoordingsrelatie te duiden?
- Welke spelers zijn voor dit dossier van belang (naast het vuurwerkteam en beleidsteam)?

Data en tijden

30 oktober 2003	13.15u	Lid vuurwerkteam
30 oktober 2003	15.00u	Lid vuurwerkteam
11 november 2003	14.00u	Lid vuurwerkteam
11 november 2003	15.30u	Lid vuurwerkteam
12 november 2003	09.00u	Lid vuurwerkteam
26 november 2003	10.00u	Lid vuurwerkteam

Met alle zes leden hebben gesprekken plaatsgevonden.

In de doorlooptijd van de interviews hebben zover bekend geen belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden die de geïnterviewden hebben beïnvloed bij het beantwoorden van de vragen.

In maart 2005 is een concept van de feitelijke casusbeschrijving aan de groepsleden voorgelegd. Dit heeft niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de tekst.

2. Projectgroep Tunnelveiligheid

Eind april vond het eerste gesprek met de projectleider Tunnelveiligheid plaats. Het project Tunnelveiligheid is interdepartementaal. Het trekkende ministerie is Verkeer en Waterstaat. De voornaamste doelen van het gesprek waren het maken van een aantal praktische afspraken over het verkrijgen van informatie en het inwinnen van eerste algemene informatie over het betreffende project. In een eerder stadium is door onderzoeker en projectleider al kort gesproken over het betrekken van de case in het onderzoek.

Checklist

- Projectgroep Tunnelveiligheid:
 - Korte schets inhoud, proces, achtergrond en doel van het project
- Afspraken maken:
 - inzien hoofddocumenten, groepsverslagen/actielijsten (indien gemaakt)
 - mogelijkheid vervolginterviews groepsleden

Data en tijden

28 april 2004 9.00u Projectleider Tunnelveiligheid

In augustus volgden de gesprekken met de verschillende projectgroepleden. Het gesprek duurde ook bij dit project ongeveer een uur en had evenals de andere gesprekken uit de eerste ronde een open karakter. Aangezien met de projectleider ten tijde van het maken van de afspraken over het project ook uitgebreid over het project is gesproken waarbij de vragen uit de checklist reeds aan de orde kwamen, is met hem deze ronde niet meer een gesprek gevoerd als lid van het team.

De gebruikte checklist is overigens gelijk aan die voor het project Veilig Ondernemingsklimaat en Foresee/4C.

Checklist

- Informatie over de organisatie:
 - korte schets organisatie waaruit betreffende lid afkomstig is
 - vanuit welke achtergrond/doel neemt het lid deel aan het project
- Achtergrond project:
 - wanneer in het leven geroepen, op wiens initiatief, wie namen deel, wie kwamen er later bij en waarom?
 - hoe vaak werd er vergaderd, was er sprake van structurele verslaglegging?
 - hoe kwamen ideeën naar voren en werden problemen besproken en aangepakt? Wat waren de belangrijkste ideeën en hoe werd er over besloten?
 - was er wel of geen sprake van een taakverdeling?
- Inbedding in de organisatie:
 - wat is de organisatorische inbedding, verantwoordingsstructuur?
 - hoe verliepen de contacten en tussen het project en andere organisatieonderdelen?

Welke spelers zijn voor dit dossier van belang (naast de besproken spelers)?

Data en tijden

5 augustus 2004	14.00u	lid project Tunnelveiligheid
5 augustus 2004	15.00u	lid project Tunnelveiligheid
5 augustus 2004	16.00u	lid project Tunnelveiligheid
16 augustus 2004	14.30u	lid project Tunnelveiligheid
19 augustus 2004	9.30u	lid project Tunnelveiligheid
20 augustus 2004	14.30u	lid project Tunnelveiligheid

Met zes van de zeven teamleden is gesproken. Het eerste gesprek met de projectleider was zodanig uitgebreid dat een tweede gesprek niet nodig was.

In de doorlooptijd van de interviews hebben zover bekend geen belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden die de geïnterviewden hebben beïnvloed bij het beantwoorden van de vragen.

In maart 2005 is een concept van de feitelijke casusbeschrijving aan de groepsleden voorgelegd. Dit heeft niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de tekst.

3. Veilig Ondernemingsklimaat

Eind april heeft een eerste gesprek plaatsgevonden met de taskforceleider Veilig Ondernemingsklimaat van het ministerie van Economische Zaken. De voornaamste doelen van het gesprek waren het gezamenlijke vaststellen van de geschiktheid van de casus voor het onderzoek en het maken van een aantal praktische afspraken over het verkrijgen van informatie. Nevendoel was daarnaast om eerste algemene informatie in te kunnen winnen over het betreffende project. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het gesprek bij VROM voor Foresee/4C, werd bij het gesprek bij EZ de Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat meteen als uitgangspunt genomen.

Checklist

- Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat:
 - Korte schets inhoud, proces, achtergrond en doel van het project
- Afspraken maken:
 - inzien hoofddocumenten, groepsverslagen/actielijsten (indien gemaakt)
 - mogelijkheid vervol ginterviews groepsleden

Data en tijden

22 april 2004	9.00u	Taskforceleider Veilig Ondernemingsklimaat
---------------	-------	--

In de maanden augustus en september volgden vervol ggesprekken met de leden van het project. Een dergelijk gesprek duurde ongeveer een uur en had het karakter van een open gesprek. Ook bij dit gesprek is gebruik gemaakt van een achterliggende checklist van vragen om er zorg voor te dragen dat de meest belangrijke hoofdvragen aan de orde kwamen en het gesprek hiermee in goede banen kon worden geleid.

Checklist

- Informatie over de organisatie
 - korte schets organisatie waaruit betreffende lid afkomstig is
 - vanuit welke achtergrond/doel neemt het lid deel aan het project
- Achtergrond project:
 - wanneer in het leven geroepen, op wiens initiatief, wie namen deel, wie kwamen er later bij en waarom?
 - hoe vaak werd er vergaderd, was er sprake van structurele verslaglegging?
 - hoe kwamen ideeën naar voren en werden problemen besproken en aangepakt? Wat waren de belangrijkste ideeën en hoe werd er over besloten?
 - was er wel of geen sprake van een taakverdeling?
- Inbedding in de organisatie:
 - wat is de organisatorische inbedding, verantwoordingsstructuur?
 - hoe verliepen de contacten en tussen het project en andere organisatieonderdelen?
 - Welke spelers zijn voor dit dossier van belang (naast de besproken spelers)?

Data en tijden

2 augustus 2004	9.30u	Lid Taskforce DG Telecommunicatie en Post
25 augustus 2004	14.00u	Lid Taskforce
25 augustus 2004	15.00u	Lid Taskforce

Met drie van de acht teamleden is gesproken. Het eerste gesprek met de projectleider was zodanig uitgebreid dat een tweede gesprek niet nodig was.

In de doorlooptijd van de interviews hebben zover bekend geen belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden die de geïnterviewden hebben beïnvloed bij het beantwoorden van de vragen.

In maart 2005 is een concept van de feitelijke casusbeschrijving aan de groepsleden voorgelegd. Dit heeft niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de tekst.

4. Foresee/4C

Begin april heeft een eerste gesprek plaatsgevonden met een tweetal personen van de afdeling Projectmanagement KvI. In deze afdeling van het Ministerie van VROM vinden verschillende projecten plaats. De voornaamste doelen van het gesprek waren het gezamenlijke vaststellen van een geschikte casus uit de verschillende projecten die bij de afdeling lopen en het maken van een aantal praktische afspraken over het verkrijgen van informatie. Nevendoel was daarnaast om eerste algemene informatie in te kunnen winnen over het gekozen project.

Checklist

- Afdeling Projectmanagement:
 - globale doel en achtergrond speciale ‘projectenafdeling’
 - inventarisatie verschillende projecten (doel, aanwezigheid van spanning, aantal groepsleden)
- Gekozen project:
 - Korte schets inhoud, proces, achtergrond en doel van het project
- Afspraken maken:
 - inzien hoofddocumenten, groepsverslagen/actielijsten (indien gemaakt)
 - mogelijkheid vervol ginterviews groepsleden

Data en tijden

2 april 2004	9.30u	Programmaleider Foresee/4C Programmaondersteuning Foresee/4C
--------------	-------	---

In juli en augustus volgden gesprekken met de leden van het project. De leden zijn afkomstig van verschillende organisaties binnen VROM alsmede andere ministeries. Het gesprek duurde ongeveer een uur en had het karakter van een open gesprek. Bij het gesprek is gebruik gemaakt van een achterliggende checklist van vragen om er zorg voor te dragen dat de meest belangrijke hoofdvragen aan de orde kwamen en het gesprek hiermee in goede banen kon worden geleid.

Checklist

- Informatie over de organisatie
 - globale doel en achtergrond speciale ‘projectenafdeling’
 - korte schets organisatie waaruit betreffende lid afkomstig is
 - vanuit welke achtergrond/doel neemt het lid deel aan het project
- Achtergrond project:
 - wanneer in het leven geroepen, op wiens initiatief, wie namen deel, wie kwamen er later bij en waarom?
 - hoe vaak werd er vergaderd, was er sprake van structurele verslaglegging?
 - hoe kwamen ideeën naar voren en werden problemen besproken en aangepakt? Wat waren de belangrijkste ideeën en hoe werd er over besloten?
 - was er wel of geen sprake van een taakverdeling?
- Inbedding in de organisatie:
 - wat is de organisatorische inbedding, verantwoordingsstructuur?
 - hoe verliepen de contacten en tussen het project en andere organisatieonderdelen?
- Welke spelers zijn voor dit dossier van belang (naast de besproken spelers)?

Data en tijden

22 juli 2004	11.00u	lid project Foresee/4C	VROM
29 juli 2004	9.00u	lid project Foresee/4C	VenW
29 juli 2004	14.00u	lid project Foresee/4C	VROM
2 augustus 2004	14.00u	lid project Foresee/4C	VROM
2 augustus 2004	15.00u	lid project Foresee/4C	VROM
2 augustus 2004	16.00u	lid project Foresee/4C	VROM
3 augustus 2004	9.30u	lid project Foresee/4C	EZ
10 augustus 2004	10.30u	lid project Foresee/4C	VROM
11 augustus 2004	10.00u	agendalid project Foresee/4C	RIVM
12 augustus 2004	9.30u	programmaleider Foresee/4C	VROM
20 augustus 2004	9.30u	lid project Foresee/4C	Novem
20 augustus 2004	10.30u	lid project Foresee/4C	Novem
3 september 2004	9.30u	lid project Foresee/4C	RIVM
6 oktober 2004	15.00u	lid project Foresee/4C	VROM

Met dertien van de zestien leden hebben gesprekken plaatsgevonden. Tevens is gesproken met een agendalid van het Foresee/4C team.

In de doorlooptijd van de interviews hebben zover bekend geen belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden die de geïnterviewden hebben beïnvloed bij het beantwoorden van de vragen.

In maart 2005 is een concept van de feitelijke casusbeschrijving aan de groepsleden voorgelegd. Dit heeft niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de tekst.

Bijlage 2 Enquêteformulieren

1. Vuurwerk

Enquête

In het kader van het onderzoek *De kwaliteit van een groep, een onderzoek naar de relatie tussen groepsprocessen en kwaliteit van de beleidsvorming* waarvan de casus vuurwerk een belangrijk onderdeel uitmaakt, zend ik u hierbij een vragenlijst toe. Het onderzoek wordt begeleidt door prof. dr. Hoppe van de faculteit BBT aan de Universiteit Twente. Door middel van het invullen van deze vragenlijst kunt u een bijdrage leveren aan het onderzoek dat tot doel heeft meer inzicht te krijgen in de processen die een rol spelen bij de totstandkoming van beleid op onderwerpen waarbij tijdsdruk en/of politieke gevoeligheid een rol spelen.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer een uur. Ik zou u willen vragen de ingevulde vragenlijst middels de retourenveloppe uiterlijk 13 augustus te retourneren naar:

Tanja Woeltjes
Afdeling Lading en Risicobeleid
DGG, VenW
Kamer A 01.05

Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Uw gegevens zullen vertrouwelijk en met zorg worden behandeld. Niet alle gegevens zullen in het onderzoek verwerkt worden en waar de gegevens wel verwerkt worden, zal dat geaggregeerd gebeuren en niet naar personen herleidbaar zijn.

Als er nog vragen of opmerkingen zijn na aanleiding van deze enquête, neemt u dan gerust contact met me op.

Met vriendelijke groet,

Tanja Woeltjes

Email:

tanja.woeltjes@dgg.minvenw.nl (werk)
t_woeltjes@hotmail.com (privé)

Telefoonnummer:

070-3511577 (werk)
070-4273440 (privé)

Vragen

Personalia

1a. Uw geboortejaar:

1b. Wat is uw werkzame periode bij VenW?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1c. Wat is uw werkzame periode bij de afdeling Lading en Risicobeleid?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1d. Welke (hogere) beroeps of wetenschappelijke opleiding(en) hebt u genoten na uw middelbare school?

.....

Het Vuurwerkteam

2. Kende u één of meer van de volgende personen reeds voordat u gezamenlijk ging werken aan het onderwerp vuurwerk?

In willekeurige volgorde: Paul Huurdeman - Jacques Meesen - Dick van de Brand –Arie den Breejen – Jan Willem Rijke – Wim Bogaert

0 Nee (ga verder naar vraag 3)

0 Ja, ik kende de volgende personen:.....

.....

2a. Hoe lang kende u de betreffende persoon voor de vuurwerkramp op 13 mei 2000?

Paul Huurdeman	.....	jaar
Jacques Meesen	.....	jaar
Dick van de Brand	.....	jaar
Arie den Breejen	.....	jaar
Jan Willem Rijke	.....	jaar
Wim Bogaert	.....	jaar

2b. Wat was de aard van de relatie? (wegstrepen wat niet van toepassing is)

Ik kende	Paul Huurdeman	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Jacques Meesen	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Dick van de Brand	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Arie den Breejen	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Jan Willem Rijke	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Wim Bogaert	zakelijk / privé / zakelijk en privé

3a. Kunt u een beschrijving geven van de manier waarop binnen het vuurwerkteam discussies werden gevoerd aan de hand van de volgende elementen?:

- wie bracht discussies op (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)

.....
.....
.....

- **wie discussieerden er mee? ((1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....
.....
.....
.....

3b. Heeft u wel eens uw mening bijgesteld of voor u gehouden, omdat u een teamlid als meer deskundig op een bepaald onderwerp beschouwde dan uzelf?

- Nee, dat is nooit voorgekomen
- Ja, dat is 1 keer voorgekomen
- ja, dat is een paar keer voorgekomen
- Ja, dat is regelmatig voorgekomen
- Anders, namelijk.....

Toelichting:

.....
.....
.....
.....

4a. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, hoe kwam een dergelijk besluit dan tot stand?

- **waren er regels of afspraken over het nemen van beslissingen?**

.....
.....
.....
.....
.....

4b. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, welke persoon of personen hadden dan naar uw gevoel de meeste invloed?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Paul Hurdeman
- Jacques Meesen
- Dick van de Brand
- Arie den Breejen
- Jan Willem Rijke
- Wim Bogaert
- Iedereen had een gelijke invloed

Toelichting:

.....
.....
.....
.....

5a. Voelde u zich bij 1 of meer personen binnen het team meer betrokken dan bij de andere teamleden?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, bij 1 persoon meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het vuurwerkteam
- Ja, bij aantal personen meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het vuurwerkteam, namelijk bij personen
- Met alle teamleden een gelijke betrokkenheid

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

5b. Bestond er tussen u en 1 of meer personen binnen het team spanning of een conflict?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, met 1 persoon van het vuurwerkteam spanning of conflict
- Ja, bij aantal personen van het vuurwerkteam spanning of conflict, namelijk bij personen
- Met alle teamleden spanning of conflict
- Met geen enkel teamlid spanning of conflict

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

6. Welke gedachten komen bij u op wanneer u denkt aan de sfeer in het team?

.....
.....
.....
.....

7. Vond u het prettig om deel uit te maken van het vuurwerkteam?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Nee, omdat.....
.....
.....
- Ja, omdat het vuurwerkteam me kansen gaf me verder te ontplooien
- Ja, omdat ik goed op kon schieten met één / verschillende / alle teamleden (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- Ja, omdat ik alleen met een / deze groep kon werken aan het vuurwerkprobleem (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- Ja, omdat
.....
.....
- Anders.....
.....
.....
.....

8a. Indien van toepassing: hoe werd bepaald of het vuurwerkteam behoefte had aan een nieuw lid?

.....
.....
.....
.....

8b. Indien van toepassing: hoe werd bepaald wie het eventuele nieuw lid van het vuurwerkteam zou zijn?

.....
.....
.....
.....

9. Aan wie was u als lid van het vuurwerkteam verantwoording schuldig?

.....

Het vuurwerkteam en anderen

10a. Hoe vaak had u als lid van het vuurwerkteam contact met andere organisatieonderdelen van Verkeer en Waterstaat?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

10b. Hoe vaak had u als lid van het vuurwerkteam contact met organisaties buiten VenW, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

11a. Waren er spanningen aanwezig tussen het vuurwerkteam en andere organisatieonderdelen van VenW?

0 Nee (ga verder met vraag 11b)

0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatieonderdeel/onderdelen bestond de spanning?

.....

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

.....

.....

.....

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

.....

.....

.....

.....

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

.....

.....

.....

.....

11b. Waren er spanningen aanwezig tussen het vuurwerkteam en organisaties buiten VenW, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

0 Nee

0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatie(s), bedrijf/bedrijven, verenigingen etc. bestond de spanning?

.....

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

.....

.....

.....

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

.....

.....

.....

.....

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

.....

.....

.....

.....

Algemeen

12a. Als u de cultuur bij Verkeer en Waterstaat zou willen typeren. Welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

12b. Als u de cultuur van het vuurwerkteam zou willen typeren, welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

Dank u voor uw tijd!

U kunt de bijgevoegde retourenveloppe gebruiken voor het terugzenden van het formulier.

2. Tunnelveiligheid

Enquête

In het kader van het onderzoek *De kwaliteit van een groep, een onderzoek naar de relatie tussen groepsprocessen en kwaliteit van de beleidsvorming* waarvan de casus Tunnelveiligheid een belangrijk onderdeel uitmaakt, zend ik u hierbij een vragenlijst toe. Het onderzoek wordt begeleidt door prof. dr. Hoppe van de faculteit BBT aan de Universiteit Twente. Door middel van het invullen van deze vragenlijst kunt u een bijdrage leveren aan het onderzoek dat tot doel heeft meer inzicht te krijgen in de processen die een rol spelen bij de totstandkoming van beleid op onderwerpen waarbij tijdsdruk en/of politieke gevoeligheid een rol spelen.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer een uur. Ik zou u willen vragen de ingevulde vragenlijst uiterlijk 14 september te retourneren naar:

Tanja Woeltjes
Programma Veiligheid
DGTL, VenW
Kamer A 01.05

Postbus 20904
2500 EX Den Haag

of email:
tanja.woeltjes@minvenw.nl
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl

Uw gegevens zullen vertrouwelijk en met zorg worden behandeld. Niet alle gegevens zullen in het onderzoek verwerkt worden en waar de gegevens wel verwerkt worden, zal dat geaggregeerd gebeuren en niet naar personen herleidbaar zijn.

Als er nog vragen of opmerkingen zijn na aanleiding van deze enquête, neemt u dan gerust contact met me op.

Met vriendelijke groet,

Tanja Woeltjes

Email:
tanja.woeltjes@minvenw.nl (werk)
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl (privé)

Telefoonnummer:
070-3511577 (werk)
070-4273440 (privé)
06-18346047 (mobiel)

Vragen

Personalialia

1a. Uw geboortjaar:

1b. Wat is uw werkzame periode bij VenW / BZK / ... ?
(de organisatie waarin u gedurende het (grootste deel) van het Tunnelveiligheid project werkzaam was)

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1c. Indien van toepassing: bij welke afdeling binnen die organisatie was u werkzaam gedurende het (grootste deel) van het Tunnelveiligheid project?

.....

1d. Wat is uw werkzame periode bij deze afdeling geweest?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1e. Welke (hogere) beroeps of wetenschappelijke opleiding(en) hebt u genoten na uw middelbare school?

.....

Het Tunnelveiligheidsteam

2. Kende u één of meer van de volgende personen reeds voordat u gezamenlijk ging werken aan het onderwerp tunnels?

In willekeurige volgorde: Pieter van der Torn – Jeroen van der Kolk – Anja van Dam – Carol Werner – Marc Bökkerink – Arie-Jan Arbouw – Della Damanik

0 Nee (ga verder naar vraag 3)

0 Ja, ik kende de volgende personen:.....

.....

2a. Hoe lang kende u de betreffende persoon voor de start van het project

Tunnelveiligheid begin 2003?

NB: voor het onderzoek is de startdatum 2003 gekozen, hoewel in een andere vorm

Tunnelveiligheid al langer liep

Pieter van der Torn	.....	jaar
Jeroen van der Kolk	.....	jaar
Anja van Dam	.....	jaar
Carol Werner	.....	jaar
Marc Bökkerink	.....	jaar
Arie-Jan Arbouw	.....	jaar
Della Damanik	.....	jaar

2b. Wat was de aard van de relatie? (wegstrepen wat niet van toepassing is)

Ik kende	Pieter van der Torn	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Jeroen van der Kolk	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Anja van Dam	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Carol Werner	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Marc Bökkerink	zakelijk / privé / zakelijk en privé

Ik kende Arie-Jan Arbouw
Ik kende Della Damanik

zakelijk / privé / zakelijk en privé
zakelijk / privé / zakelijk en privé

3a. Kunt u een beschrijving geven van de manier waarop binnen het Tunnelveiligheid team discussies werden gevoerd aan de hand van de volgende elementen?:

- **wie bracht discussies op (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....
.....
.....

- **wie discussieerden er mee? (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....
.....
.....

3b. Heeft u wel eens uw mening bijgesteld of voor u gehouden, omdat u een teamlid als meer deskundig op een bepaald onderwerp beschouwde dan uzelf?

- Nee, dat is nooit voorgekomen
- Ja, dat is 1 keer voorgekomen
- ja, dat is een paar keer voorgekomen
- Ja, dat is regelmatig voorgekomen
- Anders, namelijk.....

Toelichting:

.....
.....
.....

4a. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, hoe kwam een dergelijk besluit dan tot stand?

- **waren er regels of afspraken over het nemen van beslissingen?**

.....
.....
.....
.....

4b. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, welke persoon of personen hadden dan naar uw gevoel de meeste invloed?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Pieter van der Torn
- Jeroen van der Kolk
- Anja van Dam
- Carol Werner
- Marc Bökkerink
- Arie-Jan Arbouw
- Della Damanik
- Iedereen had een gelijke invloed

Toelichting:

.....
.....
.....
.....

5a. Voelde u zich bij 1 of meer personen binnen het team meer betrokken dan bij de andere teamleden?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- 0 Ja, bij 1 persoon meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het Tunnelveiligheid team
- 0 Ja, bij aantal personen meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het Tunnelveiligheid team, namelijk bij personen
- 0 Met alle teamleden een gelijke betrokkenheid

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

5b. Bestond er tussen u en 1 of meer personen binnen het team spanning of een conflict?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- 0 Ja, met 1 persoon van het Tunnelveiligheid team spanning of conflict
- 0 Ja, bij aantal personen van het Tunnelveiligheid team spanning of conflict, namelijk bij personen
- 0 Met alle teamleden spanning of conflict
- 0 Met geen enkel teamlid spanning of conflict

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

6. Welke gedachten komen bij u op wanneer u denkt aan de sfeer in het team?

.....
.....
.....
.....

7. Vond u het prettig om deel uit te maken van het Tunnelveiligheid team?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- 0 Nee, omdat.....
-
-
- 0 Ja, omdat het Tunnelveiligheid team me kansen gaf me verder te ontplooien
- 0 Ja, omdat ik goed op kon schieten met één / verschillende / alle teamleden (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- 0 Ja, omdat ik alleen met een / deze groep kon werken aan het milieuprobleem (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- 0 Ja, omdat
-
-
-
- 0 Anders.....
-
-
-
-

8a. Indien van toepassing: hoe werd bepaald of het Tunnelveiligheid team behoefte had aan een nieuw lid?

.....

.....

.....

.....

8b. Hoe werd bepaald wie het eventuele nieuw lid van het Tunnelveiligheid team zou zijn?

.....

.....

.....

.....

9. Aan wie was u als lid van het Tunnelveiligheid team verantwoording schuldig?

.....

Het Tunnelveiligheid team en anderen

10a. Hoe vaak had u in uw hoedanigheid als lid van het Tunnelveiligheid team contact met andere organisatieonderdelen van VenW (de contacten met andere Tunnelveiligheid teamleden dus niet meegerekend)?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

10b. Hoe vaak had u in uw hoedanigheid als lid van het Tunnelveiligheid team contact met organisaties buiten VenW, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

NB: deze vraag ook invullen wanneer u afkomstig bent van een dergelijke organisatie buiten VenW. Het gaat om de contacten in uw hoedanigheid als lid van het Tunnelveiligheid team

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

11a. Waren er spanningen aanwezig tussen het Tunnelveiligheid team en andere organisatieonderdelen van VenW?

- 0 Nee (ga verder met vraag 11b)
- 0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatieonderdeel/onderdelen bestond de spanning?

.....

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

.....

.....

.....

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

- 0 Nee

Waarom niet, denkt u?

.....

.....

.....

.....

- 0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

.....

.....

.....

.....

.....

11b. Waren er spanningen aanwezig tussen het Tunnelveiligheid team en organisaties buiten VenW, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

0 Nee

0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatie(s), bedrijf/bedrijven, verenigingen etc. bestond de spanning?

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

Algemeen

12a. Als u de cultuur bij VenW zou willen typeren. Welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

12b. Als u de cultuur van het Tunnelveiligheid team zou willen typeren, welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

Dank u voor uw tijd!

U kunt de email gebruiken voor het terugzenden van het formulier, of gebruikmaken van de post

3. Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat

Enquête

In het kader van het onderzoek *De kwaliteit van een groep, een onderzoek naar de relatie tussen groepsprocessen en kwaliteit van de beleidsvorming* waarvan de casus Veilig Ondernemingsklimaat een belangrijk onderdeel uitmaakt, zend ik u hierbij een vragenlijst toe. Het onderzoek wordt begeleidt door prof. dr. Hoppe van de faculteit BBT aan de Universiteit Twente. Door middel van het invullen van deze vragenlijst kunt u een bijdrage leveren aan het onderzoek dat tot doel heeft meer inzicht te krijgen in de processen die een rol spelen bij de totstandkoming van beleid op onderwerpen waarbij tijdsdruk en/of politieke gevoeligheid een rol spelen.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer een uur. Ik zou u willen vragen de ingevulde vragenlijst per mail of post terug te sturen naar:

Tanja Woeltjes
Programma Veiligheid
DGTL, VenW
Kamer A 01.05

Postbus 20904
2500 EX Den Haag

tanja.woeltjes@minvenw.nl
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl

Uw gegevens zullen vertrouwelijk en met zorg worden behandeld. Niet alle gegevens zullen in het onderzoek verwerkt worden en waar de gegevens wel verwerkt worden, zal dat geaggregeerd gebeuren en niet naar personen herleidbaar zijn.

Als er nog vragen of opmerkingen zijn na aanleiding van deze enquête, neemt u dan gerust contact met me op.

Met vriendelijke groet,

Tanja Woeltjes

Email:

tanja.woeltjes@minvenw.nl (werk)
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl (privé)

Telefoonnummer:

070-3511577 (werk)
070-4273440 (privé)

Vragen

Personalia

1a. Uw geboortejaar:

1b. Wat is uw werkzame periode bij EZ (geweest)?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1c. In welke afdeling binnen EZ was u werkzaam ten tijde van (het grootste deel van) het project Veilig Ondernemersklimaat

1d. Wat is uw werkzame periode bij deze afdeling?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1e. Welke (hogere) beroeps of wetenschappelijke opleiding(en) hebt u genoten na uw middelbare school?

.....

De Taskforce Veilig Ondernemersklimaat

2. Kende u één of meer van de volgende personen reeds voordat u gezamenlijk ging werken aan het onderwerp Veilig ondernemersklimaat? (U hoeft niet aan te geven dat u uzelf al kende)
In willekeurige volgorde: S. van de Waart – R. Verbeek – H. Ziekenoppasser – J. van Egmond – P. Tops – T. de Jong – J. P. de Maat – M. Sonneveld

0 Nee (ga verder naar vraag 3)

0 Ja, ik kende de volgende personen:.....

.....

2a. Hoe lang kende u de betreffende persoon voor de start van de taskforce? (hoeft u voor uzelf niet in te vullen)

S. de Waart	.....	jaar
R. Verbeek	.....	jaar
H. Ziekenoppasser	.....	jaar
J. van Egmond	.....	jaar
P. Tops	.....	jaar
T. de Jong	.....	jaar
J.P. de Maat	.....	jaar
M. Sonneveld	.....	jaar

2b. Wat was de aard van de relatie? (wegstrepen wat niet van toepassing is) (hoeft u voor uzelf niet in te vullen)

Ik kende	S. de Waart	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	R. Verbeek	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	H. Ziekenoppasser	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	J. van Egmond	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	P. Tops	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	T. de Jong	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	J.P. de Maat	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	M. Sonneveld	zakelijk / privé / zakelijk en privé

**3a. Kunt u een beschrijving geven van de manier waarop binnen de taskforce discussies werden gevoerd aan de hand van de volgende elementen?:
wie bracht discussies op (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....
.....
.....

- **wie discussieerden er mee? ((1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....
.....
.....
.....

3b. Heeft u wel eens uw mening bijgesteld of voor u gehouden, omdat u een teamlid als meer deskundig op een bepaald onderwerp beschouwde dan uzelf?

- 0 Nee, dat is nooit voorgekomen
- 0 Ja, dat is 1 keer voorgekomen
- 0 ja, dat is een paar keer voorgekomen
- 0 Ja, dat is regelmatig voorgekomen
- 0 Anders, namelijk.....

Toelichting:

.....
.....
.....
.....

4a. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, hoe kwam een dergelijk besluit dan tot stand?

- **waren er regels of afspraken over het nemen van beslissingen?**

.....
.....
.....
.....
.....

4b op de volgende pagina

4b. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, welke persoon of personen hadden dan naar uw gevoel de meeste invloed?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- S. de Waart
- R. Verbeek
- H. Ziekenoppasser
- J. van Egmond
- P. Tops
- T. de Jong
- J.P. de Maat
- M. Sonneveld
- Iedereen had een gelijke invloed

Toelichting:

.....

.....

.....

.....

5a. Voelde u zich bij 1 of meer personen binnen het team meer betrokken dan bij de andere teamleden?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, bij 1 persoon meer betrokkenheid dan bij de andere leden van de taskforce Veilig Ondernemersklimaat
- Ja, bij aantal personen meer betrokkenheid dan bij de andere leden van de taskforce Veilig Ondernemersklimaat, namelijk bij personen
- Met alle teamleden een gelijke betrokkenheid

Toelichting op uw antwoord:

.....

.....

.....

5b. Bestond er tussen u en 1 of meer personen binnen het team spanning of een conflict?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, met 1 persoon van de taskforce spanning of conflict
- Ja, bij aantal personen van de taskforce spanning of conflict, namelijk bij personen
- Met alle teamleden spanning of conflict
- Met geen enkel teamlid spanning of conflict

Toelichting op uw antwoord:

.....

.....

.....

6. Welke gedachten komen bij u op wanneer u denkt aan de sfeer in de taskforce?

.....

.....

.....

.....

7. Vond u het prettig om deel uit te maken van de taskforce Veilig Ondernemersklimaat?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- 0 Nee, omdat.....
- 0 Ja, omdat de taskforce me kansen gaf me verder te ontplooiën
- 0 Ja, omdat ik goed op kon schieten met één / verschillende / alle teamleden (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- 0 Ja, omdat ik alleen met een / deze groep kon werken aan het probleem veilig ondernemersklimaat (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- 0 Ja, omdat
- 0 Anders.....

8a. Indien van toepassing: hoe werd bepaald of de taskforce Veilig Ondernemersklimaat behoefte had aan een nieuw lid?

.....

.....

.....

8b. Indien van toepassing: hoe werd bepaald wie het eventuele nieuw lid van de taskforce zou zijn?

.....

.....

.....

9. Aan wie was u als lid van de taskforce verantwoording schuldig?

.....

De taskforce veilig ondernemersklimaat en anderen

10a. Hoe vaak had u als lid van *De taskforce veilig ondernemersklimaat* contact met andere organisatieonderdelen van Economische Zaken?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

10b. Hoe vaak had u als lid van de taskforce contact met organisaties buiten EZ, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

11a. Waren er spanningen aanwezig tussen de taskforce en andere organisatieonderdelen van EZ?

- 0 Nee (ga verder met vraag 11b)
- 0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatieonderdeel/onderdelen bestond de spanning?

.....

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

.....

.....

.....

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

.....

.....

.....

.....

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

.....

.....

.....

.....

11b. Waren er spanningen aanwezig tussen de taskforce en organisaties buiten EZ, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

0 Nee

0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatie(s), bedrijf/bedrijven, verenigingen etc. bestond de spanning?

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

Algemeen

12a. Als u de cultuur bij Economische Zaken zou willen typeren. Welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

12b. Als u de cultuur van de taskforce zou willen typeren, welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

Dank u voor uw tijd!

U kunt het formulier per email of per post terugsturen.

4. Foresee/4C

Enquête

In het kader van het onderzoek *De kwaliteit van een groep, een onderzoek naar de relatie tussen groepsprocessen en kwaliteit van de beleidsvorming* waarvan de casus Foresee/4C een belangrijk onderdeel uitmaakt, zend ik u hierbij een vragenlijst toe. Het onderzoek wordt begeleidt door prof. dr. Hoppe van de faculteit BBT aan de Universiteit Twente. Door middel van het invullen van deze vragenlijst kunt u een bijdrage leveren aan het onderzoek dat tot doel heeft meer inzicht te krijgen in de processen die een rol spelen bij de totstandkoming van beleid op onderwerpen waarbij tijdsdruk en/of politieke gevoeligheid een rol spelen.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer een uur. Ik zou u willen vragen de ingevulde vragenlijst middels de retourenveloppe uiterlijk 14 september te retourneren naar:

Tanja Woeltjes
Programma Veiligheid
DGTL, VenW
Kamer A 01.05

Postbus 20904
2500 EX Den Haag

of email:
tanja.woeltjes@minvenw.nl
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl

Uw gegevens zullen vertrouwelijk en met zorg worden behandeld. Niet alle gegevens zullen in het onderzoek verwerkt worden en waar de gegevens wel verwerkt worden, zal dat geaggregeerd gebeuren en niet naar personen herleidbaar zijn.

Als er nog vragen of opmerkingen zijn na aanleiding van deze enquête, neemt u dan gerust contact met me op.

Met vriendelijke groet,

Tanja Woeltjes

Email:
tanja.woeltjes@minvenw.nl (werk)
t.f.m.woeltjes@alumnus.utwente.nl (privé)

Telefoonnummer:
070-3511577 (werk)
070-4273440 (privé)
06-18346047 (mobiel)

Vragen

Personalialia

1a. Uw geboortejaar:

1b. Wat is uw werkzame periode bij Vrom / VenW / EZ / NMP / ... ?
(de organisatie waarin u gedurende het (grootste deel) van het Foresee/4C project werkzaam was)

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1c. Bij welke afdeling binnen die organisatie was u werkzaam gedurende het (grootste deel) van het Foresee project?

.....

1d. Wat is uw werkzame periode bij deze afdeling geweest?

van (maand-jaar) tot (maand-jaar)

1e. Welke (hogere) beroeps of wetenschappelijke opleiding(en) hebt u genoten na uw middelbare school?

.....

Het Foresee 4C team

2. Kende u één of meer van de volgende personen reeds voordat u gezamenlijk ging werken aan het onderwerp Foresee/4C?

In willekeurige volgorde: Richard Braakenburg van Backum – Elly de Jeu – Frank Werring – Hans Holtring – Julia Williams-Jacobse - Kaj Sanders – Louis Zuidgeest – Meindert Timmer – Paul Hofmeijer – Paul van Wessem – Paul Ruysenaers – Marianne van den Oever – Anita Nout – Hans van der Steen – Jeanette Beck – Winand Smeets

0 Nee (ga verder naar vraag 3)

0 Ja, ik kende de volgende personen:.....

.....

2a. Hoe lang kende u de betreffende persoon voor de start van Foresee 4C op 4 maart 2003?

Richard Braakenburg van Backum	.....	jaar
Elly de Jeu	.....	jaar
Frank Werring	.....	jaar
Hans Holtring	.....	jaar
Julia Williams-Jacobse	.....	jaar
Kaj Sanders	.....	jaar
Louis Zuidgeest	.....	jaar
Meindert Timmer	.....	jaar
Paul Hofmeijer	.....	jaar
Paul van Wessem	.....	jaar
Paul Ruysenaers	.....	jaar
Marianne van den Oever	.....	jaar
Anita Nout	.....	jaar
Hans van der Steen	.....	jaar

Jeanette Beck jaar
 Winand Smeets jaar

2b. Wat was de aard van de relatie? (wegstrepen wat niet van toepassing is)

Ik kende	Richard Braakenburg van Backum	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Elly de Jeu	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Frank Werring	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Hans Holtring	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Julia Williams-Jacobse	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Kaj Sanders	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Louis Zuidgeest	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Meindert Timmer	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Paul Hofmeijer	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Paul van Wesseem	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Paul Ruysenaers	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Marianne van den Oever	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Anita Nout	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Hans van der Steen	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Jeanette Beck	zakelijk / privé / zakelijk en privé
Ik kende	Winand Smeets	zakelijk / privé / zakelijk en privé

3a. Kunt u een beschrijving geven van de manier waarop binnen het Foresee/4C team discussies werden gevoerd aan de hand van de volgende elementen?:

wie bracht discussies op (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)

.....

- **wie discussieerden er mee? (1 of meer vaste personen, iedereen, wisselend per discussie of onderwerp etc.)**

.....

3b. Heeft u wel eens uw mening bijgesteld of voor u gehouden, omdat u een teamlid als meer deskundig op een bepaald onderwerp beschouwde dan uzelf?

- 0 Nee, dat is nooit voorgekomen
- 0 Ja, dat is 1 keer voorgekomen
- 0 ja, dat is een paar keer voorgekomen
- 0 Ja, dat is regelmatig voorgekomen
- 0 Anders, namelijk.....

Toelichting:

.....

4a. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, hoe kwam een dergelijk besluit dan tot stand?

- waren er regels of afspraken over het nemen van beslissingen?

.....
.....
.....
.....
.....

4b. Wanneer binnen het team een beslissing genomen moest worden, welke persoon of personen hadden dan naar uw gevoel de meeste invloed?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Richard Braakenburg van Backum
- Elly de Jeu
- Frank Werring
- Hans Holtring
- Julia Williams-Jacobse
- Kaj Sanders
- Louis Zuidgeest
- Meindert Timmer
- Paul Hofmeijer
- Paul van Wessem
- Paul Ruysenaers
- Marianne van den Oever
- Anita Nout
- Hans van der Steen
- Jeanette Beck
- Winand Smeets
- Iedereen had een gelijke invloed

Toelichting:

.....
.....
.....
.....

5a. Voelde u zich bij 1 of meer personen binnen het team meer betrokken dan bij de andere teamleden?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, bij 1 persoon meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het Foresee/4C team
- Ja, bij aantal personen meer betrokkenheid dan bij de andere leden van het Foresee/4C team, namelijk bij personen
- Met alle teamleden een gelijke betrokkenheid

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

5b. Bestond er tussen u en 1 of meer personen binnen het team spanning of een conflict?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, met 1 persoon van het Foresee/4C team spanning of conflict
- Ja, bij aantal personen van het Foresee/4C team spanning of conflict, namelijk bij personen
- Met alle teamleden spanning of conflict
- Met geen enkel teamlid spanning of conflict

Toelichting op uw antwoord:

.....
.....
.....

6. Welke gedachten komen bij u op wanneer u denkt aan de sfeer in het team?

.....
.....
.....
.....

7. Vond u het prettig om deel uit te maken van het Foresee/4C team?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Nee, omdat.....
.....
.....
- Ja, omdat het Foresee/4C team me kansen gaf me verder te ontplooiën
- Ja, omdat ik goed op kon schieten met één / verschillende / alle teamleden (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- Ja, omdat ik alleen met een / deze groep kon werken aan het milieuprobleem (wegstrepen wat niet van toepassing is)
- Ja, omdat
- Anders.....
.....
.....
.....

8a. Hoe werd bepaald of het Foresee/4C team behoefte had aan een nieuw lid?

.....
.....
.....
.....

8b. Hoe werd bepaald wie het eventuele nieuw lid van het Foresee/4C team zou zijn?

.....
.....
.....
.....

9. Aan wie was u als lid van het Foresee/4C team verantwoording schuldig?

.....

Het Foresee/4C team en anderen

10a. Hoe vaak had u in uw hoedanigheid als lid van het Foresee/4C team contact met andere organisatieonderdelen van VROM (de contacten met andere Foresee/4C teamleden dus niet meegerekend)?

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

10b. Hoe vaak had u in uw hoedanigheid als lid van het Foresee/4C team contact met organisaties buiten VROM, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

NB: deze vraag ook invullen wanneer u afkomstig bent van een dergelijke organisatie buiten VROM. Het gaat om de contacten in uw hoedanigheid als lid van het Foresee/4C team

- 0 gemiddeld dagelijks
- 0 gemiddeld wekelijks
- 0 gemiddeld eens per twee weken
- 0 gemiddeld maandelijks
- 0 anders, namelijk.....

11a. Waren er spanningen aanwezig tussen het Foresee/4C team en andere organisatieonderdelen van VROM?

- 0 Nee (ga verder met vraag 11b)
- 0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatieonderdeel/onderdelen bestond de spanning?

.....

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

.....

.....

.....

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

- 0 Nee

Waarom niet, denkt u?

.....

.....

.....

.....

- 0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

.....

.....

.....

.....

11b. Waren er spanningen aanwezig tussen het Foresee/4C team en organisaties buiten VROM, zoals bijvoorbeeld andere ministeries, bedrijven, verenigingen en individuele personen etc.?

0 Nee

0 Ja (beantwoord ook onderstaande vragen)

In dien ja:

Met welke organisatie(s), bedrijf/bedrijven, verenigingen etc. bestond de spanning?

Over welke onderwerp/ welke onderwerpen bestond de spanning?

Werd binnen het team over het bestaan van deze spanning gesproken?

0 Nee

Waarom niet, denkt u?

0 Ja

Wat werd er besproken en hoe verliep een dergelijk gesprek binnen het team?

Algemeen

12a. Als u de cultuur bij VROM zou willen typeren. Welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

12b. Als u de cultuur van het Foresee/4C team zou willen typeren, welke gedachten komen dan bij u op?

.....
.....
.....
.....

Dank u voor uw tijd!

U kunt de email gebruiken voor het terugzenden van het formulier, of gebruikmaken van de post

Bijlage 3 Samenvatting enquêtes

1. Vuurwerk

Personalia

Gemiddelde leeftijd (ten tijde vuurwerkcramp)	46 (spreiding van 43 tot 51)
Werkzame periode bij VenW (tot juli 2004, datum van afname enquête)	11 jaar, 6 mnd. (spreiding van 3 j. tot 24,5 j.)
Werkzame periode bij VL	8 jaar (spreiding van 3 j. tot 19 j. en 4 mnd.)
Hoogst genoten opleiding	Uni + best.academie (1) Universiteit (3) HBO (1) Niet ingevuld (2) - juridisch (3) - scheikundig (1) - elektronica (1) - technisch natuurkunde (1) - statistiek (1) - niet ingevuld (1)

Vuurwerkteam

Bekendheid met collega's voor ramp:	1 persoon kende 3 mensen van te voren, de anderen kenden elkaar allemaal van te voren
Duur relatie:	algemeen gemiddelde = 6,8 j. (men kende elkaar gemiddeld 6,8 jaar = 6 jaar en 9,5 mnd.) Gemiddelde per respondent (de teamleden kenden de betreffende respondent ... jaar): Resp. A: 8,1 jaar (8 j. en 1 mnd.) Resp. B: 5,75 jaar (5 j. en 9 mnd.) Resp. C: 6 jaar (6 j. en 0 mnd.) Resp. D: 7,96 jaar (7 j. en 11 mnd.) Resp. E: 6 jaar (6 j. en 0 mnd.) Resp. F: 5 jaar (5 j. en 0 mnd.)
Aard relatie:	Totaal: zakelijk (25) privé (0) zakelijk en privé (3) Nog niet bekend voor de vuurwerkcramp (2) (men kende elkaar x maal zakelijk, privé, zakelijk en privé of men kende elkaar nog niet voor de vuurwerkcramp) Per respondent (x teamleden kenden de betreffende respondent zakelijk, privé, zakelijk en privé, of kenden hem nog niet voor de vuurwerkcramp) Resp. A: zak. (5) pri (0) zak & pri (0) onb. (0) Resp. B: zak. (3) pri (0) zak & pri (1) onb. (1) Resp. C: zak. (4) pri (0) zak & pri (1) onb. (0) Resp. D: zak. (4) pri (0) zak & pri (1) onb. (0)

Resp. E: zak. (5) pri (0) zak & pri (0) onb. (0)
Resp. F: zak. (4) pri (0) zak & pri (0) onb. (1)
NB. 1 resp. geeft een zakelijk & privé relatie
aan, terwijl de partner alleen een zakelijke
relatie aangeeft

Wie bracht discussies op:

Het aantal malen dat een respondent /
respondenten genoemd worden als de persoon
/ personen die discussies opbracht tijdens
vergaderingen:

Resp. D: 1
Resp. A, D en F: 1
Wisselend per onderwerp: 3
Management of dossierhouder: 1

Wie discussieerden mee

Wisselend per onderwerp: 2
Iedereen: 1
Wisselend, maar aantal personen altijd: 2
Iedereen, maar de mate waarin afh.v. ondw: 1

Mening bijgesteld/voor zich gehouden,
wanneer ander teamlid als meer deskundig
werd beschouwd

Ja, een paar keer voorgekomen: 3
Ja, regelmatig voorgekomen: 1
Niet iedereen altijd aanw., afd. hfd. besliste: 1
Weet niet: 1

Beslisregels/afspraken

Geen vaste regels: 2
Geen vaste regels, management besliste: 2
Geen vaste regels, zoveel mogelijk consensus
en eventueel finale beslissing afd. hfd.: 1
Geen vaste regels, maar duidelijk wat eerst
met management afgestemd moest zijn voor
derden: 1

Meeste invloed

Het aantal malen dat een respondent /
respondenten genoemd worden als de persoon
/ personen die de meeste invloed had tijdens
vergaderingen:

Resp. B en D en specialisten Bron, inspectie
en juridisch per onderwerp (A, F en E): 1
Resp. Ben D en specialisten Bron en
inspectie (A en F): 2
Resp. B en D, maar inhoudelijk iedereen
evenveel: 1
Resp B en D: 1
Resp A, D en F: 1

Per respondent (totaal aantal malen dat
respondent genoemd wordt):

Resp. A: 3
Resp. B: 4
Resp. C:
Resp. D: 5
Resp. E: 1
Resp. F: 3

Meer betrokken bij teamlid x dan andere teamleden	Bij 1 persoon meer betrokken: 5 Gelijke betrokkenheid: 1 (resp. C)
Met x teamleden spanning of conflict	Met 1 persoon spanning of conflict: 1 Met 2 personen spanning of conflict: 1 Met niemand spanning of conflict: 3 Met niemand spanning of conflict, wel spanning op dossier: 1
	<u>Genoemde redenen spanning/conflict:</u> Afwijken van groep, moeite met samenwerken, moeite met hoofd- en bijzaken, snel handelen versus goed uitdenken
Sfeer	Goed, loyaal: 1 Hechte samenwerking gericht op kwaliteit en consensus: 1 Goed, maar wel spanning snel werken versus goed uitdenken: 1 Van heel goed tot heel slecht: 1 Veel gedoe: 1 Een kleine groep die niet altijd in samenhang besliste: 1
Prettigheid deelname vuurwerkteam	Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met collega's: 1 Nauwelijks deel uitgemaakt van team: 1 Ja, veel en verschillend werk: 1 Ja, veel kennis en ervaring bij elkaar, maar team niet altijd compleet en soms moest zo snel gereageerd worden dat zaken bilateraal werden gedaan: 1 Ja, ik kon alleen met deze groep werken aan het vuurwerkprobleem: 1 Enerzijds niet, want veel tijd en werk en andere zaken noodgedwongen moeten laten liggen. Anderzijds wel, want het gaf kansen tot ontplooiing, meer inzicht in andermans werk, het was een politiek belangrijk dossier waarbij communicatie belangrijk is en veel respect gekregen voor 1 collega in het bijzonder: 1
Hoe werd bepaald of team behoefte had aan nieuw lid	Ad hoc aan de hand van onderwerp dat speelde: 2 Team had informeel karakter, hierdoor formeel aantrekken van nieuwe leden niet nodig: 1 Nauwelijks sprake van aantrekken nieuwe leden: 1 Weet niet: 1 Niet van toepassing: 1

Hoe bepaald, wie dat zou zijn	Aan de hand van de (beleids)kennis die nodig was: 1 Door resp. B en D: 1 Nauwelijks sprake van aantrekken nieuwe leden: 1 Niet van toepassing: 1 Niet ingevuld: 2
-------------------------------	---

Aan wie verantwoording schuldig als lid v/h team	Afd. hfd., directeur, DG en SG: 1 Afd. hfd., directeur: 2 Directeur, DG: 1 Afd. hfd.: 1 Niemand (was nauwelijks lid) 1
--	--

Vuurwerkteam en anderen

Hoe vaak contact met andere organisatieonderdelen van VenW:	Gemiddeld dagelijks: 3 Gemiddeld wekelijks: 2 Nauwelijks: 1
---	---

Hoe vaak contact met anderen buiten VenW:	Gemiddeld dagelijks: 2 Gemiddeld wekelijks: 2 Gemiddeld eens per twee weken: 1 Nauwelijks: 1
---	---

Spanning tussen team en andere organisatieonderdelen van VenW:	Ja, met IVW: 6
--	----------------

Onderwerp van spanning:	Rapportage en analyse van de ramp, handhaving vuurwerkvoorschriften, gesprekken met de pers, de druk van het vuurwerkdossier leek in beginsel minder gevoeld te worden bij de IVW
-------------------------	---

Werd over de spanning gesproken in het team:	Ja: 5 Niet echt: 1
--	-----------------------

Onderwerp van bespreking:	Rapportageteksten (3) en opstellen rapportage in het algemeen, mogelijke oplossingen van spanningen (2), voorbereidingen besprekingen met IVW,
---------------------------	--

Spanning tussen team en anderen buiten VenW	Ja, VROM, SZW en vuurwerkbranche: 1 Ja, VROM en vuurwerkbranche: 1 Ja, ministeries en vuurwerkbranche: 1 Ja, vooral VROM: 2 Ja, NVF: 1
---	--

Onderwerp van spanning:

verantwoordelijkheden (4), mogelijke oplossingen, overdracht dossier bezigen vuurwerk (2), nationale regels (2), kamervragen

Kamervragen en overdracht dossier bezigen vuurwerk specifiek bij VROM genoemd, de nationale regels specifiek bij de vuurwerkbranche

Werd in het team over de spanning gesproken:

VROM

Nee

Nee, wel terugkoppelingen

interdepartementale afstemming: 1

Ja, beantwoorden kamervragen: 1

Ja, inhoudelijk EV, overdracht dossier bezigen

vuurwerk: 1

Vuurwerkbranche

Ja, afweging economie versus veiligheid: 1

Ja, mogelijke oplossingen: 1

Algemeen

Besprekingen met de eigen

verantwoordelijkheid als uitgangspunt: 1

Cultuur VenW

Cultuur VenW

Loyaal aan bewindspersonen en ambtelijke top

Veel aandacht voor sectorbelang

Open, innovatief, hardwerkend en flexibel

Veel politieke belangenafweging (ten tijde van het vuurwerkdossier)

Resultaatgericht, korte lijnen, loyaal aan bewindspersonen

Reactief, korte lijnen, open

Cultuur vuurwerkteam

Betrokken, serieus, hecht, samen,

aanvankelijk 'eiland' later meer in organisatie

Doen, resultaatgericht, korte lijnen met rest

organisatie, groot probleemoplossend

vermogen, hechte samenwerking

Inhoudelijk, integer, loyaal aan

bewindspersonen, positieve houding,

hulpvaardig

Innovatief, hardwerkend, op onderdelen intern gericht

Klein groepje, niet altijd transparant

Veel rennen...

Opmerkingen t.a.v berekeningen

Daar waar respondenten een spreiding hebben opgegeven voor bijvoorbeeld de duur van een relatie, is het gemiddelde van beiden als uitgangspunt voor de verdere berekening genomen.

Bijvoorbeeld: “ik kende persoon X tussen de 10 en 15 jaar.”
Voor verdere berekening is dan $(10 + 15) / 2 = 12,5$ jaar als uitgangspunt genomen.

2. Tunnelveiligheid

Samenvatting enquête Tunnelveiligheid

Respons = 100% (7 uit 7)

Personalia

Gemiddelde leeftijd (november 2003)	38 (spreiding van 28 tot 49)
Organisatie(onderdeel) waar men werkzaam was ten tijde van het project	VenW, transportveiligheid (2) Extern adviesbureau (1) BZK, dir. Rampenbeheersing en brandweer, risicobeleid (2) NL Instituut voor Urgentiegeneeskunde (1) Nvt (1)
Werkzame periode bij de organisatie	8 jaar (spreiding van 3 j. tot 19 j. en 4 mnd.)
Werkzame periode bij dit organisatieonderdeel ten tijde van afname enquête (september 2005)	2 jaar, 5 mnd. (spreiding van 1j. 10 mnd tot 3j. 3 mnd. (4× niet ingevuld/nvt))
Hoogst genoten opleiding	Universiteit en HBO (1) Universiteit (3) HBO (1) MBO (1) Niet ingevuld (1): <ul style="list-style-type: none">- arbeid en organisatie psychologie (1)- verkeer/luchtvaart (2)- technisch natuurkunde (1)- wijsbegeerte (1)- technisch bestuurskunde (1)- conservatorium (1)- secretariael (1)- niet ingevuld (1) (totaal is meer dan 7 vanwege een aantal dubbele studies)

Tunnelveiligheidsteam

Bekendheid met collega's voor start project:	niemand kende elkaar voor aanvang van het project. Wel werd door een persoon een zakelijke relatie van 2 jaar aangegeven voor een persoon die voor november 2003 in het team had gezeten, wat buiten de onderzoeksperiode valt.
Duur relatie:	nvt
Aard relatie:	nvt
Wie bracht discussies op:	Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die discussies opbracht tijdens vergaderingen: Iedereen, maar vooral resp. F en D: 1

	<p>Wisselend per onderwerp, maar resp. F en D meest: 1</p> <p>Wisselend per onderwerp: 3</p> <p>Iedereen: 1</p> <p>(Extra opmerking: discussies werden meer gestroomlijnd met de komst van de projectsecretaris en na verloop van tijd vond alleen discussies over de hoofdlijnen plaats)</p>
Wie discussieerden mee	<p>Meestal 4 vaste personen (resp.B,E,D en F): 1</p> <p>Wisselend per onderwerp en karakter van persoon, maar resp. D en F het meest: 2</p> <p>Wisselend per onderwerp: 1</p> <p>Iedereen, maar de mate waarin afh.v. ondw: 2</p> <p>Iedereen: 2</p>
Mening bijgesteld/voor zich gehouden, wanneer ander teamlid als meer deskundig werd beschouwd	<p>Ja, een paar keer voorgekomen: 4</p> <p>Ja, regelmatig voorgekomen: 2</p> <p>Ja, dat is 1 keer voorgekomen: 1</p> <p>Mening niet nooit voor me gehouden wel bijgesteld: 1</p> <p>(totaal is meer dan 7 vanwege dubbel antwoord voor bijstellen en voor zich houden)</p>
Beslisregels/afspraken	<p>Consensus, elkaar overtuigen: 1</p> <p>Geen vaste regels, proj leider of plv. besliste: 3</p> <p>Consensus en soms finale beslissing project leider: 1</p> <p>Geen vaste regels, wel altijd discussie: 2</p> <p>(stilzwijgende afspraak wordt genoemd dat niet op afspraken in besluitenlijst teruggekomen mag worden, en het feit dat agenda, besluitenlijst en actielijst besluitvorming stuurde)</p>
Meeste invloed	<p>Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die de meeste invloed had tijdens vergaderingen:</p> <p>Resp. D en F: 4</p> <p>Resp. D, E en F: 3</p> <p>Per respondent (totaal aantal malen dat respondent genoemd wordt):</p> <p>Resp. A: -</p> <p>Resp. B: -</p> <p>Resp. C: -</p> <p>Resp. D: 7</p> <p>Resp. E: 3</p> <p>Resp. F: 7</p> <p>Resp. G: -</p>
Meer betrokken bij teamlid x dan andere teamleden	<p>Bij 1 persoon meer betrokken: 1</p> <p>Bij 2 personen meer betrokken: 1</p> <p>Bij 3 personen meer betrokken: 1</p> <p>Bij 3 tot 4 personen meer betrokken: 1</p> <p>Bij 4 personen meer betrokken: 1</p> <p>Gelijke betrokkenheid: 3</p>

(totaal is meer dan 7 vanwege dubbel antwoord van een respondent: met 1 persoon extra betrokken, maar met iedereen zeer betrokken vanwege het kleine team.)

Met x teamleden spanning of conflict	Met niemand spanning of conflict: 7
Sfeer	Goede sfeer, hard werken, hetzelfde doel, op elkaar bouwen, gezellig, sociaal: 1 Goed, prettig, positief en vertrouwend: 1 Goed, gezellig, leuke teamactiviteiten: 1 Collegiaal en warm, bevlogen, adhocratie, angst voor bepaalde externe partijen: 1 Open, collegiaal, kritisch en humorvol: 1 Winning team dat grote problemen niet uit de weg ging: 1 Goede sfeer, dat in tijd van crisis omsloeg naar zeer resultaatgericht: 1
Prettigheid deelname tunnelteam	Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met meerdere collega's: 2 Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met alle collega's: 2 Ja, goed opschieten met collega's: 1 Ja, nieuw onderwerp is leuk, groep was prettig, werken in team is leuk; met elkaar samenwerken, pieken en dalen beleven, gebruikmaken van elkaar sterke eigenschappen, onder hoge (tijds)druk werken en duidelijk doel hebben om te realiseren: 1 Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met meerdere collega's en ja alleen met deze groep werken aan het probleem, en ja de kans om scenarionormering op de kaart te zetten naast risiconormering en beide culturen met elkaar te verenigen. Dat laatste werd een onoplosbare stammenstrijd: 1
Hoe werd bepaald of team behoefte had aan nieuw lid	Voor BZK door bewindspersonen bepaald: 1 Als werkzaamheden niet meer gedaan konden worden of een teamlid vertrok werd dat in overleg besproken: 1 Bij capaciteitstekort (meestal wanneer teamlid vertrok): 1 In werkoverleg voorbespreking en uiteindelijk beslissing in overleg tussen Resp. D, E en F: 1 Iedereen dacht mee, Resp. D en F beslisten: 1 Op basis van evaluatie van proces en of inhoud: 1 Weet niet: 1 Niet van toepassing: 1
Hoe bepaald, wie dat zou zijn	Aan de hand van benodigde competenties: 1 Door resp. D en F: 1 Aan de hand van formele sollicitatiegesprekken: 1

Meestal door proj. leider bepaald, soms
 formele sollicitatiegesprekken: 1
 Werd in team besproken (welke
 werkzaamheden moeten gedaan worden en
 wie kan dat doen?): 1
 Weet niet: 1
 Werd niet in het team besproken, wel bila
 over geïnformeerd: 1

Aan wie verantwoording schuldig als lid v/h team

Formeel BZK, in de praktijk aan de
 projectleider, informele opstelling “teamlid
 zonder last en ruggespraak”: 1
 Projectleider: 3
 Aan hele team en BZK: 1
 Aan hele team en directeur: 1
 Afwisselend proj.leider en Resp. E: 1

Tunnelteam en anderen

Hoe vaak contact met andere organisatieonderdelen
 van VenW:

Gemiddeld dagelijks: 2
 Gemiddeld wekelijks: 3
 Gemiddeld eens per twee weken: 2

Hoe vaak contact met anderen buiten VenW:

Gemiddeld dagelijks: 3
 Gemiddeld wekelijks: 3
 Gemiddeld maandelijks: 1

Spanning tussen team en andere organisatieonderdelen
 van VenW:

Ja, met RWS/BWD en DGP: 3
 Ja, met RWS en DGP: 3
 Ja, met RWS, DGP en soms juristen: 1

Onderwerp van spanning:

DGP natuurlijk wantrouwen en spanning over
 hulpverlening en ontruiming treinen / BWD
 competentiestrijd / juristen over
 verregaandheid van regelgeving, Algemeen:
 andere opvattingen, beweegredenen en
 belangen. Spanning over het hele project,
 medewerking daaraan en voortgang. Verschil
 van inzicht in beleidsontwikkeling
 tunnelveiligheid, zorg om hoge kosten en
 politieke risico's. Verschil van inzicht wat
 bovenop de EU eisen voorgeschreven mag
 worden, marginaliseren belang onderwerp
 tunnelveiligheid.

Werd over de spanning gesproken in het team:

Ja: 7

Onderwerp van bespreking:

Beweegredenen, speelruimte en strategie,
 afhankelijk van de persoon inhoudelijk of
 procesmatig (2). Verschillen/tegenstellingen
 bespreken, waar komt het vandaan en hoe
 lossen we het op. Hoe met 1 gezicht
 communiceren? Wie spreekt met wie?

Risico's inventariseren, analyseren en voorzien van oplossingsrichting. Strategie bepalen (2) Ervaringen en meningen delen.

Spanning tussen team en anderen buiten VenW

Ja, BZK, NVBR: 1
Ja, NVBR: 1
Ja, brandweer, VROM, BZK, Gemeenten: 1
Ja, IPO en VNG 1
Ja, VNG, minimaal met BZK en VROM: 1
Nee: 2

(NB: een respondent merkt op: groepsgevoel werd versterkt door spanningen)

Onderwerp van spanning:

BZK: gebruiksvergunning door gemeenten, inhoud beleid
NVBR: belangen en kosten, inhoud beleid
VROM: opname tunnelbeleid in bouwregelgeving
IPO/VNG: niet eens met de plannen, ambitieniveau
Algemeen: andere opvattingen, beweegredenen en belangen

Werd in het team over de spanning gesproken:

Ja: 5
Nvt: 2 (omdat de vraag over spanning met nee is beantwoord)

Onderwerp van bespreking:

Strategie, afhankelijk van persoon inhoudelijk of procesmatig. Verschillen en tegenstellingen, waar komt het vandaan en hoe gaan we ermee om. Hoe met 1 gezicht communiceren? Wie spreekt met wie? In hoeverre de mening van een persoon danwel de organisatie. Risico's inventariseren, analyseren en voorzien van oplossingsrichting. Strategie bepalen. Ervaringen en meningen delen.

Cultuur VenW

Cultuur VenW

Afwachtend, indekkend, voor zichzelf zorgend, maar ook organisatie met interessante onderwerpen en de ambitie om er iets van te maken.
Intern gericht, veel deelbelangen en –culturen, weinig omgevingsgericht
Resultaatgericht en coöperatief
Veel “eilanden” en verschil in cultuur
Divers, veel opvattingen en deelbelangen
Veel deelgroepen met weinig sturing van de top, maar ook aanpakken, resultaatgericht, snelle reactie (niet afwachtend), wanneer het belangrijk is, is er ook geld

Cultuur tunnelteam

Gezellig (2), sociaal, hardwerkend, gaan voor goed doel, weinig aandacht voor buitenwereld, hard werken op een nieuw terrein, grote drive projectleider, daardoor wel minder ruimte voor anderen. Groepsgevoel (2), samenwerken aan hetzelfde (4), flexibel, aanpassen aan veranderingen. Volhardend. Vrijbuiters, te weinig hechtingsvermogen. Resultaatgericht (2), open, collegiaal, respectvol. "Samen de klus klaren".

Opmerkingen t.a.v berekeningen

Daar waar respondenten een spreiding hebben opgegeven voor bijvoorbeeld de duur van een relatie, is het gemiddelde van beiden als uitgangspunt voor de verdere berekening genomen.

Bijvoorbeeld: "ik kende persoon X tussen de 10 en 15 jaar."

Voor verdere berekening is dan $(10 + 15) / 2 = 12,5$ jaar als uitgangspunt genomen.

3. Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat

Samenvatting enquête Veilig Ondernemingsklimaat

Respons = 87,5% (7 uit 8)

Personalia

Gemiddelde leeftijd (ten tijde oprichting project 29 November 2002)	39 (spreiding van 27 tot 56)
Werkzame periode bij EZ (ten tijde afname enquête (september 2005))	9 j. en 1 mnd. (spreiding van 3 j. tot 26,5 j.)
De afdeling binnen EZ waar men werkzaam was	Directie Ondernemerschap (3) Directie Industrie en Diensten (2) Directie Ruimtelijke Economisch Beleid DGTP, Directie Ontwikkeling en Toepassing
Werkzame periode bij deze afdeling	5 jaar 6 mnd. (spreiding van 1 j. en 5 mnd. tot 20 j.)
Hoogst genoten opleiding	Universiteit (6) HBO (1): - economie (5) - geschiedenis (1) - internationaal juridisch (1) - HEAO (1) - Bedrijfskunde (1) (totaal is meer dan 7 vanwege een aantal dubbele studies)

Taskforce Veilig Ondernemingsklimaat

Bekendheid met collega's voor de start v/d taskforce:	Twee personen kenden de anderen nog niet voor aanvang van het project. De anderen kenden een of meerdere personen al wel: - 1 maal 1 persoon - 1 maal 2 personen - 2 maal 3 personen - 1 maal 6 personen (1 respondent kende 1 persoon voor aanvang van het project, 2 respondenten kenden 3 anderen etc.) Per respondent (Resp. A werd door 3 andere respondenten gekend voor aanvang van het project etc.): Resp. A: 3 Resp. B: - Resp. C: 1 Resp. D: 3 Resp. E: 3 Resp. F: 1 Resp. G: 2 Resp. H: 1
---	---

(voor een correcte weergave zijn alle 8 leden van de taskforce vermeld. De werkelijk respons was 7)

Duur relatie:

algemeen gemiddelde = 4,15 j. (men kende elkaar gemiddeld 4,15 jaar = 4 jaar en 2 mnd.)

Gemiddelde per respondent (de teamleden kenden de betreffende respondent .. jaar):

Resp. A: 3 jaar (3 j. en 0 mnd.)
Resp. B: 0 jaar (0 j. en 0 mnd.)
Resp. C: 20 jaar (20 j. en 0 mnd.)
Resp. D: 9 jaar (9 j. en 0 mnd.)
Resp. E: 0,8 jaar (0 j. en 10 mnd.)
Resp. F: 0,5 jaar (0 j. en 6 mnd.)
Resp. G: 1 jaar (1 j. en 0 mnd.)
Resp. H: 3 jaar (3 j. en 0 mnd.)

(bij de berekening van de gemiddelden zijn niet de "0" jaren meegenomen wanneer een respondent niet bekend was voor aanvang van het project. Wanneer de respondent bekend was, was die .. jaren bekend)

Aard relatie:

Totaal: zakelijk (14) privé (0) zakelijk en privé (0) Nog niet bekend voor de taskforce (42) (men kende elkaar x maal zakelijk, privé, zakelijk en privé of men kende elkaar nog niet voor de taskforce)

Per respondent (x teamleden kenden de betreffende respondent zakelijk, privé, zakelijk en privé, of kenden hem/haar nog niet voor de aanvang van de taskforce)

Resp. A: zak. (3) pri (0) zak & pri (0) onb. (4)
Resp. B: zak. (0) pri (0) zak & pri (0) onb. (7)
Resp. C: zak. (1) pri (0) zak & pri (0) onb. (6)
Resp. D: zak. (3) pri (0) zak & pri (0) onb. (4)
Resp. E: zak. (3) pri (0) zak & pri (0) onb. (4)
Resp. F: zak. (1) pri (0) zak & pri (0) onb. (6)
Resp. G: zak. (2) pri (0) zak & pri (0) onb. (5)
Resp. H: zak. (1) pri (0) zak & pri (0) onb. (6)

Wie bracht discussies op:

Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die discussies opricht tijdens vergaderingen:

Wisselend: 3

Wisselend per onderwerp, maar resp. E en A meest: 2

Wisselend, maar vooral resp. E: 1

Resp. A en E: 1

(Extra opmerking: discussies werden meer gestroomlijnd met de komst van de projectsecretaris en na verloop van tijd vond alleen discussies over de hoofdlijnen plaats)

Wie discussieerden mee

Resp. A, C en E: 1

Iedereen, maar vooral A, B, C en E: 1

	Iedereen, maar de een actiever dan de ander: 4 Wisselend: 1
Mening bijgesteld/voor zich gehouden, wanneer ander teamlid als meer deskundig werd beschouwd	Ja, een paar keer voorgekomen: 2 Ja, regelmatig voorgekomen: 3 Nee, dat is nooit voorgekomen: 1 Mening niet nooit voor me gehouden wel bijgesteld: 1
Beslisregels/afspraken	Er waren regels, meestal met consensus, soms beslissing door proj. leider: 1 Geen regels, meestal streven naar consensus: 1 Geen regels, meestal streven naar consensus, soms beslissing proj.leider; een enkele keer bilateraal: 1 Geen regels, meestal consensus of voorleggen aan opdrachtgever; ook veel bilateraal met projectleider: 1 Geen formele regels: 1 “Gewogen democratisch”: 1 Weet niet/ was onduidelijk: 1
Meeste invloed	Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die de meeste invloed had tijdens vergaderingen: Resp. A en E: 4 Resp. A, B en E: 1 Resp. A, B, C en E: 1 <small>(1 respondent heeft de vraag niet beantwoord, maar de respondenten in volgorde van meeste invloed gezet: E, A, B + G staan daarbij bovenaan)</small>
	Per respondent (totaal aantal malen dat respondent genoemd wordt): Resp. A: 6 Resp. B: 2 Resp. C: 1 Resp. D: - Resp. E: 6 Resp. F: - Resp. G: - Resp. H: -
Meer betrokken bij teamlid x dan andere teamleden	Bij 3 personen meer betrokken: 3 Bij 4 personen meer betrokken: 1 Bij 5 personen meer betrokken: 1 Gelijke betrokkenheid: 2
Met x teamleden spanning of conflict	Met niemand spanning of conflict: 4 Met 1 persoon spanning of conflict: 2 Wel eens inhoudelijke discussies, nooit echte botsingen: 1

Sfeer	Goed, persoonlijk, interactie en betrokken: 1 Prima sfeer: 2 Prima sfeer, ontspannen en doelgericht: 1 Goede sfeer, vrijheid door de brede EZ opzet, soms daardoor ook te veel ander werk bij teamlid op het bord: 1 Goede sfeer, wel spanning tussen directies merkbaar bij werktoedeling: 1 Niet ingevuld: 1
Prettigheid deelname aan Taskforce	Ja, goed opschieten met collega's en ja, leuk innovatief onderwerp, maar na 1,5 jaar en een aantal producten later toch weer er op uitgekeken: 1 Ja, een zeer zinvolle bezigheid: 1 Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met collega's en ja alleen met deze groep werken aan het probleem, en ja de groep was een tijdlang het meest hechte werkverband waaraan ik deelnam: 1 Ja, meer inzicht in de ontwikkelingen binnen ander DG van EZ en de mogelijkheid eigen gedachtengoed, beleid en contacten daar in te brengen: 1 Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met collega's en ja alleen met deze groep werken aan het probleem: 1 Niet ingevuld: 2
Hoe werd bepaald of team behoefte had aan nieuw lid	De dossierhouders/expertise van relevante nieuwe onderwerpen werden erbij getrokken: 2 Geen vaste regel, maar meestal op basis van nieuwe werkzaamheden of werkzaamheden die gaan overlappen: 1 Als er iemand anders vertrok, of er nieuwe werkzaamheden bijkwamen: 2 Afhankelijk van de aard van de activiteiten die verricht moesten worden werd er persoon aangetrokken: 1 Weet niet: 1
Hoe bepaald, wie dat zou zijn	Door de lijnverantwoordelijken: 1 Door het relevante MT en proj. leider: 1 Meestal via proj. leider, soms door een teamlid: 1 Meestal aangewezen door de eigen afdeling in overleg met proj. leider: 1 Werd bepaald door de proj. leider: 1 Weet niet: 1 Niet ingevuld: 1

Aan wie verantwoording schuldig als lid v/h team	Proj. leider:	3
	Proj. leider en directeur:	1
	Directeur Ondernemerschap:	1
	Weet niet, aan de directeur Ondernemerschap?:	1
	Niet ingevuld:	1

Taskforce Veilig Ondernemersklimaat en anderen

Hoe vaak contact met andere organisatieonderdelen van EZ (uitgezonderd contacten binnen de Taskforce) :	Gemiddeld dagelijks:	2
	Gemiddeld wekelijks:	2
	Gemiddeld wekelijks tot eens per twee weken:	1
	Gemiddeld wekelijks tot eens per twee weken:	1
	Gemiddeld maandelijks:	1
	Niet tot nauwelijks:	1

Hoe vaak contact met anderen buiten EZ:	Gemiddeld dagelijks:	1
	Gemiddeld meerdere keren per week:	2
	Gemiddeld wekelijks:	3
	Gemiddeld eens per twee weken:	1

Spanning tussen team en andere organisatieonderdelen van EZ:	Ja, tussen DG OI en DG TP/ DG E:	1
	Ja, directie Ruimtelijk Economisch Beleid (REB):	2
	Ja, met alle afdelingen als het om werkverdeling gaat en directie Ruimtelijk Economisch Beleid (REB) in het bijzonder:	1
	Ja, eigen Directie (ondernemerschap):	1
	Nee, geen spanning:	2

Onderwerp van spanning:

Eigen directie: onderwerp werd minder relevant gevonden

REB: met name tav bedrijventerreinen (2) en GroteStedenBeleid ivm regeling project Aanpak Urgente Bedrijvenlocaties / intensiviteit betrokkenheid in de Taskforce, belang van het dossier, financiën en raakvlakken van dossier veilig ondernemen met ruimtelijk economisch beleid

DG OI en DG TP/ DG E: aftasten over welke veiligheidsonderwerpen het nieuwe EZ beleid zich zou moeten richten (reikwijdte)

Werd over de spanning gesproken in het team:	Ja:	5
	Nvt:	2 (omdat de vraag over spanning met nee is beantwoord)

Onderwerp van bespreking: Eigen directie: waar komt de opdracht vandaan en hoe kunnen we er het beste van maken?
REB: de spanning werd inhoudelijk besproken (2). Wat zijn de redenen en mogelijke acties?
DG OI en DG TP/E: voorbereiding van de besluitvorming op directieniveau.
Niet ingevuld (1)

Spanning tussen team en anderen buiten EZ

Nee:	2
Nee, nauwelijks:	1
Ja, met andere partners bij het Actieprogramma Veilig Ondernemen (BZK, Jus, OM, VNO etc):	1
Ja, soms met Jus en BZK:	2
Ja, met ... (niet ingevuld)	1

Onderwerp van spanning:

BZK: aansturing / bij welk ministerie hoort een onderwerp thuis
JUS: inhoud beleid / bij welk ministerie hoort een onderwerp thuis
Inrichting Monitor "Bedrijven en Instellingen"
Actieprogramma: oppakken van projecten en bijdrage aan Taskforce etc.

Werd in het team over de spanning gesproken:

Ja:	4
Nvt:	3 (omdat de vraag over spanning met nee is beantwoord)

Onderwerp van bespreking:

Transparante bespreking van problemen, weinig "gedoe"over / Bespreking met een portie humor / Bespreking stand van zaken en hoe nu verder
Niet ingevuld

Cultuur EZ

Cultuur EZ

Vorm in plaats van inhoud
Collegiaal, intern gericht
Formalistisch, intern gericht, meer aandacht voor macro-economische aspecten dan direct resultaat voor burger, meer spanning binnen EZ dan er buiten
Niet bang, gericht op nieuwe ontwikkelingen en activiteiten, actiegericht, soms wispelturig
Weinig concreet, veel aandacht voor politiek, moeite met keuzes maken
Minimaliseren van risico's, angst dat dossier niet slaagt, want als het wel slaagt is het "normaal"
Persoonlijke betrokkenheid, maar ook zakelijk en inhoudelijk

Cultuur Taskforce

Inhoudelijk, zakelijk, goede persoonlijke interacties, openhartig, humorvol, pseudo-democratie, concreet maar soms ook politiek “geneuzel”, informeel, tikkeltje eigenwijs, aanwezig, saamhorigheid, eerst een “invechtgroep” later meer los, inhoud staat boven vorm

Opmerkingen t.a.v berekeningen

Daar waar respondenten een spreiding hebben opgegeven voor bijvoorbeeld de duur van een relatie, is het gemiddelde van beiden als uitgangspunt voor de verdere berekening genomen.

Bijvoorbeeld: “ik kende persoon X tussen de 10 en 15 jaar.”
Voor verdere berekening is dan $(10 + 15) / 2 = 12,5$ jaar als uitgangspunt genomen.

4. Foresee / 4C

Samenvatting enquête Foresee/4C

Respons = 43,75% (7 uit 16)

Personalia

Gemiddelde leeftijd (ten tijde oprichting project)	45 (spreiding van 30 tot 58)
Organisatie(onderdeel) waar men werkzaam was ten tijde van het project	VROM/DG Milieu/Dir. Klimaatverandering en Industrie (KvI)/afd. Projectmanagement (2) VROM/DGM/KvI/afdeling Energie en Voertuigtechniek (1) VROM/DGM/Dir. KvI/Energie en voertuigtechniek (1) VenW/Directie Besturing en Strategie (1) VROM/DGM/KvI (1) VROM/DGM/KvI/afd. Klimaatverandering (1)
Werkzame periode bij dit organisatieonderdeel ten tijde van afname enquête (september 2005)	4 jaar, 1 mnd. (spreiding van 2j. 10 mnd. tot 5j. 7 mnd. (1× niet ingevuld)) (NB: 3 maal volledige bestaansperiode van de betreffende afdeling: VenW/DBS (1), VROM/Pm (2))
Werkzame periode bij de organisatie	12 jaar, 4 mnd. (spreiding van 5j. 3 mnd. tot 26j. 9 mnd. (2× niet/fout ingevuld))
Hoogst genoten opleiding	Universiteit (5) HBO (1) Geen (1): - milieuhygiëne (2) - chemische technologie (1) - natuurkunde (1) - werktuigbouwkunde (1) - tropische plantenteelt (1)

Projectteam Foresee/4C

Bekendheid met collega's voor de start v/d taskforce:	Iedereen kende tenminste een aantal andere deelnemers aan het project voor de aanvang ervan: - 1 maal 7 personen - 1 maal 8 personen - 2 maal 10 persoon - 1 maal 11 personen - 1 maal 12 personen - 1 maal 13 personen (1 respondent kende 7 personen voor aanvang van het project, 2 respondenten kenden 10 anderen etc.) Per respondent (Resp. A werd door 3 andere respondenten gekend voor aanvang van het project etc.):
---	--

Resp. A: 1
Resp. B: 7
Resp. C: 4
Resp. D: 5
Resp. E: 5
Resp. F: 4
Resp. G: 5
Resp. H: 6
Resp. I: 6
Resp. J: 7
Resp. K: 7
Resp. L: 4
Resp. M: 3
Resp. N: 4
Resp. O: 2
Resp. P: 1

(voor een correcte weergave zijn alle 16 leden van de taskforce vermeld. De werkelijk respons was 7)

Duur relatie:

algemeen gemiddelde = 3,8 j. (men kende elkaar gemiddeld 3,8 jaar = 3 jaar en 9,5 mnd.)

(twee respondenten hebben geen aantallen jaren ingevuld, maar categorieën "enige jaren", "al lang" etc.)

Gemiddelde per respondent (de teamleden kenden de betreffende respondent .. jaar):

Resp. A: 2 jaar	(2 j. en 0 mnd.)
Resp. B: 3 jaar	(3 j. en 0 mnd.)
Resp. C: 8 jaar	(8 j. en 0 mnd.)
Resp. D: 2,75 jaar	(2 j. en 9 mnd.)
Resp. E: 3,25 jaar	(3 j. en 3 mnd.)
Resp. F: 2,5 jaar	(2 j. en 6 mnd.)
Resp. G: 3 jaar	(3 j. en 0 mnd.)
Resp. H: 3,8 jaar	(3 j. en 10 mnd.)
Resp. I: 4,25 jaar	(4 j. en 3 mnd.)
Resp. J: 9,3 jaar	(9 j. en 4 mnd.)
Resp. K: 3,6 jaar	(3 j. en 7 mnd.)
Resp. L: 3,5 jaar	(3 j. en 6 mnd.)
Resp. M: 3 jaar	(3 j. en 0 mnd.)
Resp. N: 2,75 jaar	(2 j. en 9 mnd.)
Resp. O: 4 jaar	(4 j. en 0 mnd.)
Resp. P: 2 jaar	(2 j. en 0 mnd.)

(bij de berekening van de gemiddelden zijn niet de "0" jaren meegenomen wanneer een respondent niet bekend was voor aanvang van het project. Wanneer de respondent bekend was, was die .. jaren bekend)

Aard relatie:

Totaal: zakelijk (14) privé (0) zakelijk en privé (0) Nog niet bekend voor de vuurwerkcramp (42) (men kende elkaar x maal zakelijk, privé, zakelijk en privé of men kende elkaar nog niet voor de vuurwerkcramp)

Per respondent (x teamleden kenden de betreffende respondent zakelijk, privé,

zakelijk en privé, of kenden hem/haar nog niet voor de aanvang van de taskforce)

Resp. A: zak. (1) pri (0) zak & pri (0) onb. (6)

Resp. B: zak. (7) pri (0) zak & pri (0) onb. (0)

Resp. C: zak. (4) pri (0) zak & pri (0) onb. (3)

Resp. D: zak. (5) pri (0) zak & pri (0) onb. (2)

Resp. E: zak. (5) pri (0) zak & pri (0) onb. (2)

Resp. F: zak. (4) pri (0) zak & pri (0) onb. (1)

Resp. G: zak. (5) pri (0) zak & pri (0) onb. (2)

Resp. H: zak. (6) pri (0) zak & pri (0) onb. (1)

Resp. I: zak. (6) pri (0) zak & pri (0) onb. (1)

Resp. J: zak. (6) pri (0) zak & pri (1) onb. (0)

Resp. K: zak. (7) pri (0) zak & pri (0) onb. (0)

Resp. L: zak. (4) pri (0) zak & pri (0) onb. (3)

Resp. M: zak. (3) pri (0) zak & pri (0) onb. (4)

Resp. N: zak. (3) pri (0) zak & pri (1) onb. (3)

Resp. O: zak. (2) pri (0) zak & pri (0) onb. (5)

Resp. P: zak. (1) pri (0) zak & pri (0) onb. (6)

Wie bracht discussies op:

Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die discussies opbracht tijdens vergaderingen:

Veelal resp. E: 1

Wisselend per onderwerp: 2

Wisselend per onderwerp, maar agenda werd door VROM opgesteld: 1

Wisselend per onderwerp, maar resp. E wel grote invloed op info en kennisuitwisseling: 1

Vooraf projectleiders-team: 1

Vooraf resp. A, B en E: 1

Wie discussieerden mee

Wisselend per onderwerp: 7

Mening bijgesteld/voor zich gehouden, wanneer ander teamlid als meer deskundig werd beschouwd

Ja, een paar keer voorgekomen: 2

Ja, regelmatig voorgekomen (extra opmerking: dat gold voor iedereen): 1

Weet niet meer, maar denkt wel dat het een paar keer is voorgekomen: 1

Mening niet nooit voor zich gehouden, wel bijgesteld: 1

Weet niet meer, maar denkt niet dat het is voorgekomen: 1

Nvt vanwege aard functie secr.: 1

Beslisregels/afspraken

Geen regels: 1

Geen regels, wel deadlines, besluiten "in goed overleg": 1

Beslissingen pas genomen na uitgebreide discussie: 1

Beslissingen na inhoudelijke discussie, streven naar consensus. Wanneer consensus niet bereikt werd terug naar

progleider/opdr.gever: 1

	Regels welk gremium wat beslist, in de groep streven naar consensus, en bij uitblijven daarvan voorleggen aan hoger gremium; soms beslissing in kerngroep rond proj. leider, maar nooit over echte weerstand heen: 1 Na agendering en discussie een gezamenlijk besluit: 1 Meestal formele beslissing in Stuurgroep 4C al dan niet met aanbeveling werkgroep: 1 Weet niet/ was onduidelijk: 1	
Meeste invloed	Het aantal malen dat een respondent / respondenten genoemd worden als de persoon / personen die de meeste invloed had tijdens vergaderingen: Resp. E: 3 Resp. A en K: 1 Resp. A, B, E en K: 1 Resp. A, D, E, F, K en L: 1 Iedereen gelijke invloed: 1	
	Per respondent (totaal aantal malen dat respondent genoemd wordt): Resp. A: 3 Resp. B: 1 Resp. C: - Resp. D: 1 Resp. E: 5 Resp. F: 1 Resp. G: - Resp. H: - Resp. I: - Resp. J: - Resp. K: 3 Resp. L: 1 Resp. M: - Resp. N: - Resp. O: - Resp. P: -	
Meer betrokken bij teamlid x dan andere teamleden	Bij 1 personen meer betrokken: 2 Bij enkele personen meer betrokken: 1 Bij 2 tot 3 personen meer betrokken: 1 Bij 7 personen meer betrokken: 1 Gelijke betrokkenheid: 2 (3 maal wordt de betrokkenheid vooral formeel, werkgerelateerd benoemd)	
Met x teamleden spanning of conflict	Met niemand spanning of conflict: 6 Met 4 personen spanning of conflict: 1	
Sfeer	Goede, leuke sfeer: 1 Over het algemeen plezierig: 1 Samen de schouders eronder: 1	

	Constructief, leuk team, gedegen werkwijze:	1
	Goed, open en constructief:	1
	Cooperatief, maar redelijk zakelijk, onpersoonlijk:	1
	Weet niet meer:	1
Prettigheid deelname aan Projectteam	Ja, goed opschieten met verschillende collega's en ja, ik kon alleen met een groep werken aan dit probleem:	1
	Ja, goed opschieten met alle collega's:	1
	Ja, goed opschieten met alle collega's en ja, samen een product neergezet:	1
	Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met verschillende collega's en ja alleen met deze groep werken aan het probleem:	1
	Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met verschillende collega's en ja we hebben geleverd wat we leveren moesten met moeilijke deadlines maar over het algemeen een goede sfeer:	1
	Ja, kansen op ontplooiing en ja, goed opschieten met verschillende collega's:	1
	Ja, vanwege de betrokkenheid bij het beleidsproces (als uitv. Dienst):	1
Hoe werd bepaald of team behoefte had aan nieuw lid	N.a.v. behoefte aan inhoudelijke inbreng op een bepaald terrein:	1
	Door vertrek van een lid of wanneer werk/fase van het project om een nieuw lid "vroeg":	1
	Elke doelgroep moest vertegenwoordigd zijn:	1
	Weet niet:	1
	Nvt:	3
	<small>(toelichting bij nvt is dat wisseling in het team in de herinnering van de teamleden niet is voorgekomen, o.a. doordat in het projectplan goede aandacht was besteed aan de keuze van leden)</small>	
Hoe bepaald, wie dat zou zijn	Door de voorzitter of kernteam:	1
	Door de betreffende beleidsafdeling werd een persoon naar voren geschoven:	2
	Weet niet:	1
	Nvt:	3
Aan wie verantwoording schuldig als lid v/h team	Proj. leider:	3
	Directeur:	1
	Proj. leider, plv en afdelingshoofd:	1
	De coordinator binnen de afdeling, afd. hfd en directeur (de lijn):	1
	Minister:	1

Project/programma Foresee/4C en anderen

Hoe vaak contact met andere organisatieonderdelen van VROM (uitgezonderd contacten binnen het project zelf) :	Gemiddeld dagelijks: 1 Gemiddeld wekelijks: 2 Gemiddeld eens per twee weken: 1 Gemiddeld maandelijks: 1 Geen andere contacten: 1 Nauwelijks: 1
Hoe vaak contact met anderen buiten VROM:	Gemiddeld wekelijks: 2 Gemiddeld wekelijks, maar wisselde wel sterk in de loop van het project: 1 Gemiddeld eens per twee weken: 1 Gemiddeld maandelijks: 1 Nauwelijks: 2
Spanning tussen team en andere organisatieonderdelen van VROM:	Ja, binnen KvI: 1 Nee, geen spanning: 3 Nee, niet opgemerkt: 2 Weet niet: 1 Onderwerp van spanning: Verschil van inzicht of het onderwerp in de afdeling of in het project thuishoorde.
Werd over de spanning gesproken in het team:	Ja: 1 Nvt: 6 (omdat de vraag over spanning met nee is beantwoord)
Onderwerp van bespreking:	In de startfase binnen het kernteam. Beslissing was genomen, dus vooral even ventileren. Later ook in projectteam en bilateraal met de proj. leider om info boven tafel te krijgen, nodig voor het verdere proces.
Spanning tussen team en anderen buiten VROM	Ja, met bedrijfsleven / doelgroepen: 6 Weet niet: 1
Onderwerp van spanning:	De vaststelling van de toegedeelde plafonds / reductieverplichtingen (6) en ter discussie stellen nationale plafonds zelf
Werd in het team over de spanning gesproken:	Ja: 5 Niet ingevuld: 1 Nvt: 1 (omdat de vraag over spanning met nee is beantwoord)
Onderwerp van bespreking:	Stand van zaken / Open bespreking hoe de problemen op te lossen en de partners te behouden / Bespreking hoe met de spanning

om te gaan (2) / spanning uiten maar ook
grenzen van project bepalen / Niet ingevuld

Cultuur VROM

Cultuur VROM

Vriendschappelijk en toch zakelijk
Sturen op inhoud
Informeel omgang, betrokken en gedreven
door inhoud
Open, professioneel, betrokken
Doelgericht en open
Doelgericht en goed overleg met politieke top
/ iets meer intern contact zou nuttig zijn
Niet ingevuld

Cultuur Project

Coöperatief, zeer goed geleid
Gedreven, open en bevlogen club met extreme
tijdsdruk. Af en toe vergeten dat buitenwereld
niet altijd hetzelfde tempo had.
Constructief en transparant
Open, professioneel, betrokken
Strakke projectcultuur, maar ook samen
plezier
Weet ik niet meer

Opmerkingen t.a.v berekeningen

Daar waar respondenten een spreiding hebben opgegeven voor bijvoorbeeld de duur van een relatie, is het gemiddelde van beiden als uitgangspunt voor de verdere berekening genomen.

Bijvoorbeeld: “ik kende persoon X tussen de 10 en 15 jaar.”
Voor verdere berekening is dan $(10 + 15) / 2 = 12,5$ jaar als uitgangspunt
genomen.

Bijlage 4 Tabellen samenvatting normatieve beoordeling groepsprocessen

Leeswijzer van de tabel

Voor het invullen van de tabel wordt gebruik gemaakt van de informatie uit de enquêtes en vraaggesprekken zoals verwoord bij de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 2.

In de tabel wordt met een “x” aangegeven of dat criterium:

- aanwezig is geweest in de groep
- waarschijnlijk aanwezig is geweest in de groep of in mindere mate aanwezig is geweest
- niet aanwezig is geweest in de groep
- waarschijnlijk niet aanwezig is geweest in de groep of in mindere mate niet aanwezig is geweest
- niet eenduidig bepaald kan worden of het wel of niet aanwezig is geweest

Vervolgens wordt in de laatste kolom aan de hand van de criteria een samenvattend oordeel gegeven over de mate waarin de conditie wordt aangetroffen. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende symbolen:

- + : conditie wordt aangetroffen
- (+) : conditie wordt aangetroffen, maar minder duidelijk
- : conditie wordt niet aangetroffen
- (-) : conditie wordt niet aangetroffen, maar minder duidelijk
- ? : er kan geen uitspraak worden gedaan of de conditie al dan niet wordt aangetroffen

Standaardtabel (leeg)

Conditie die het plaatsvinden van groepsdunk aannemelijk maken	Meetcriteria in vraaggesprekken en enquêtes	Mate waarin het meetcriterium wordt aangetroffen					Mate waarin de conditie wordt aangetroffen
		Ja, criterium aanwezig	Ja, criterium waarschijnlijk aanwezig / in mindere mate aanwezig	Nee, criterium niet aanwezig	Nee, waarschijnlijk criterium niet aanwezig / in mindere mate afwezig	Aan- of afwezigheid is niet eenduidig te bepalen	
1. Cultuurverschillen van de groep en organisatie	De groep ervaart dat de groepscultuur anders is dan de heersende organisatiecultuur						
2. Geringe communicatie groep met organisatie	Is er isolatie/afsluiting van de groep van de rest van de organisatie						
	Weinig contacten met andere organisatieonderdelen						
	Weinig contacten met anderen buiten de organisatie						
3. Spanning tussen groep en derden	Spanning/conflict met andere organisatie-onderdelen						
	Spanning/conflict met anderen buiten de organisatie						
	Spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken						
4. Homogeniteit van de groep	Homogene leeftijdsopbouw						
	Weinig variatie in sexe						
	Homogeniteit in opleidingsachtergrond						
	Groepsleden kennen elkaar voor aanvang van het project						
	Eenduidigheid in de periode waarin de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn						

5. Toelatingseisen gericht op conformering ¹⁰⁷	Alleen nieuwe leden die “passen” binnen de bestaande groep worden toegelaten						
6. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)	Naast de formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt (alleen relevant voor groepsdunk type 3)						
	Discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider						
	Eén of meerdere groepsleden wordt meer invloed toegewezen						
7. Formele of informele experts binnen de groep	Deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise						
	Groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als deskundig wordt beschouwd						
8. Besluitvormingsregels	Aanwezigheid unanimiteitsregel						
9. Stadium van de groep	De groep bestaat kort						
10. Leiderschapsstijl	Directe leiderschapsstijl						
11. Sociale cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze goed kunnen opschieten met mede groepsleden						
	Sfeerbeschrijving binnen het team is positief (warm, verbonden etc.)						

¹⁰⁷ Punt 5 (Toelatingseisen gericht op conformering) bleek uiteindelijk voor geen van de vier casussen duidelijk vast te stellen, en is daarom uiteindelijk buiten dit onderzoek gehouden. Voor punt 6 tot en met 14 zorgt dit voor een henummering naar punt 5 tot en met 13 in de hoofdttekst van dit onderzoek.

12. Instrumentele cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen						
13. Taakcohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem						
14. Spanning en conflict binnen de groep	Niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden						
Extra informatie							
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Aanwezigheid van een eenduidige verantwoordingsstructuur</i>						
Leiderschap (open of gesloten)	Open of gesloten						

Vuurwerk

Conditie die het plaatsvinden van groepsdunk aannemelijk maken	Meetcriteria in vraaggesprekken en enquêtes	Mate waarin het meetcriterium wordt aangetroffen					Mate waarin de conditie wordt aangetroffen
		Ja, criterium aanwezig	Ja, criterium waarschijnlijk aanwezig / in mindere mate aanwezig	Nee, criterium niet aanwezig	Nee, waarschijnlijk criterium niet aanwezig / in mindere mate afwezig	Aan- of afwezigheid is niet eenduidig te bepalen	
1. Cultuurverschillen van de groep en organisatie	De groep ervaart dat de groepscultuur anders is dan de heersende organisatiecultuur			X			-
2. Geringe communicatie groep met organisatie	Is er isolatie/afsluiting van de groep van de rest van de organisatie	X					+
	Weinig contacten met andere organisatieonderdelen	X					
	Weinig contacten met anderen buiten de organisatie		X				
3. Spanning tussen groep en derden	Spanning/conflict met andere organisatie-onderdelen		X				+
	Spanning/conflict met anderen buiten de organisatie	X					
	Spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken		X				
4. Homogeniteit van de groep	Homogene leeftijdsopbouw	X					(+)
	Weinig variatie in sexe	X					
	Homogeniteit in opleidingsachtergrond	X					
	Groepsleden kennen elkaar voor aanvang van het project	X					
	Eenduidigheid in de periode waarin de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn		X				

5. Toelatingseisen gericht op conformering	Alleen nieuwe leden die “passen” binnen de bestaande groep worden toegelaten					X	?
6. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)	Naast de formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt	X					+ (informele leider) + (groep volgt leider)
	Discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider		X (informele leider)				
	Eén of meerdere groepsleden wordt meer invloed toegewezen	X					
7. Formele of informele experts binnen de groep	Deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise	X					+
	Groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als deskundig wordt beschouwd	X					
8. Besluitvormingsregels	Aanwezigheid unanimiteitsregel		X				(+)
9. Stadium van de groep	De groep bestaat kort	X					+
10. Leiderschapstijl	Directe leiderschapstijl	X (informele leider)					+ (informele leider)
11. Sociale cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze goed kunnen opschieten met mede groepsleden					X	?
	Sfeerbeschrijving binnen het team is					X	

	positief (warm, verbonden etc.)						
12. Instrumentele cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen				X		(-)
13. Taakcohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem					X	(+)
14. Geen spanning en conflict binnen de groep	Niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden				X		(-)
Extra informatie							
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Aanwezigheid van een eenduidige verantwoordingsstructuur</i>		X				(+)
Leiderschap (open of gesloten)	Open of gesloten						Gesloten

Tunnelveiligheid

Conditie die het plaatsvinden van groepsdunk aannemelijk maken	Meetcriteria in vraaggesprekken en enquêtes	Mate waarin het meetcriterium wordt aangetroffen					Mate waarin de conditie wordt aangetroffen
		Ja, criterium aanwezig	Ja, criterium waarschijnlijk aanwezig / in mindere mate aanwezig	Nee, criterium niet aanwezig	Nee, waarschijnlijk criterium niet aanwezig / in mindere mate afwezig	Aan- of afwezigheid is niet eenduidig te bepalen	
1. Cultuurverschillen van de groep en organisatie	De groep ervaart dat de groepscultuur anders is dan de heersende organisatiecultuur	X					+
2. Geringe communicatie groep met organisatie	Is er isolatie/afsluiting van de groep van de rest van de organisatie	X					(+)
	Weinig contacten met andere organisatieonderdelen	X					
	Weinig contacten met anderen buiten de organisatie				X		
3. Spanning tussen groep en derden	Spanning/conflict met andere organisatie-onderdelen	X					+
	Spanning/conflict met anderen buiten de organisatie	X					
	Spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken	X					
4. Homogeniteit van de groep	Homogene leeftijdsopbouw			X			-
	Weinig variatie in sexe			X			
	Homogeniteit in opleidingsachtergrond			X			
	Groepsleden kennen elkaar voor aanvang van het project				X		
	Eenduidigheid in de periode waarin de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn			X			

5. Toelatingseisen gericht op conformering	Alleen nieuwe leden die “passen” binnen de bestaande groep worden toegelaten					X	?
6. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)	Naast de formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt		X				(+) informele leider: groepsdruk (+) groep volgt leider: groepsdruk
	Discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider				X		
	Eén of meerdere groepsleden wordt meer invloed toegewezen	X					
7. Formele of informele experts binnen de groep	Deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise		X				(+)
	Groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als deskundig wordt beschouwd	X					
8. Besluitvormingsregels	Aanwezigheid unanimiteitsregel		X				(+)
9. Stadium van de groep	De groep bestaat kort			X			-
10. Leiderschapsstijl	Directe leiderschapsstijl	X					+
11. Sociale cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze goed kunnen opschieten met mede groepsleden	X					+
	Sfeerbeschrijving binnen het team is positief (warm, verbonden etc.)		X				

12. Instrumentele cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen		X				(+)
13. Taakcohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem				X		(-)
14. Geen spanning en conflict binnen de groep	Niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden	X					+
Extra informatie							
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Aanwezigheid van een eenduidige verantwoordingsstructuur</i>						-
Leiderschap (open of gesloten)	Open of gesloten						Open

Veilig Ondernemingsklimaat

Conditie die het plaatsvinden van groepsdunk aannemelijk maken	Meetcriteria in vraaggesprekken en enquêtes	Mate waarin het meetcriterium wordt aangetroffen					Mate waarin de conditie wordt aangetroffen
		Ja, criterium aanwezig	Ja, criterium waarschijnlijk aanwezig / in mindere mate aanwezig	Nee, criterium niet aanwezig	Nee, waarschijnlijk criterium niet aanwezig / in mindere mate afwezig	Aan- of afwezigheid is niet eenduidig te bepalen	
1. Cultuurverschillen van de groep en organisatie	De groep ervaart dat de groepscultuur anders is dan de heersende organisatiecultuur	X					+
2. Geringe communicatie groep met organisatie	Is er isolatie/afsluiting van de groep van de rest van de organisatie				X		(-)
	Weinig contacten met andere organisatieonderdelen					X	
	Weinig contacten met anderen buiten de organisatie			X			
3. Spanning tussen groep en derden	Spanning/conflict met andere organisatie-onderdelen		X				(+)
	Spanning/conflict met anderen buiten de organisatie		X				
	Spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken	X					
4. Homogeniteit van de groep	Homogene leeftijdsopbouw			X			?
	Weinig variatie in sexe			X			
	Homogeniteit in opleidingsachtergrond	X					
	Groepsleden kennen elkaar voor aanvang van het project	X					
	Eenduidigheid in de periode waarin de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn			X			

5. Toelatingseisen gericht op conformering	Alleen nieuwe leden die "passen" binnen de bestaande groep worden toegelaten					X	?
6. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)	Naast de formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt	X					+ (informele leider) + (groep volgt leider)
	Discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider	X					
	Eén of meerdere groepsleden wordt meer invloed toegewezen	X					
7. Formele of informele experts binnen de groep	Deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise			X			(-)
	Groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als deskundig wordt beschouwd	X					
8. Besluitvormingsregels	Aanwezigheid unanimiteitsregel			X			(+)
9. Stadium van de groep	De groep bestaat kort	X					+
10. Leiderschapsstijl	Directe leiderschapsstijl	X					+
11. Sociale cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze goed kunnen opschieten met mede groepsleden			X			(+)
	Sfeerbeschrijving binnen het team is positief (warm, verbonden etc.)	X					
12. Instrumentele cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig					X	(-)

	deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen						
13. Taakcohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem				X		(-)
14. Geen spanning en conflict binnen de groep	Niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden				X		(-)
Extra informatie							
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Aanwezigheid van een eenduidige verantwoordingsstructuur</i>	X					+
Leiderschap (open of gesloten)	Open of gesloten						Gesloten

Foresee / 4C

Conditie die het plaatsvinden van groepsdunk aannemelijk maken	Meetcriteria in vraaggesprekken en enquêtes	Mate waarin het meetcriterium wordt aangetroffen					Mate waarin de conditie wordt aangetroffen
		Ja, criterium aanwezig	Ja, criterium waarschijnlijk aanwezig / in mindere mate aanwezig	Nee, criterium niet aanwezig	Nee, waarschijnlijk criterium niet aanwezig / in mindere mate afwezig	Aan- of afwezigheid is niet eenduidig te bepalen	
1. Cultuurverschillen van de groep en organisatie	De groep ervaart dat de groepscultuur anders is dan de heersende organisatiecultuur			X			-
2. Geringe communicatie groep met organisatie	Is er isolatie/afsluiting van de groep van de rest van de organisatie			X			-
	Weinig contacten met andere organisatieonderdelen			X			
	Weinig contacten met anderen buiten de organisatie			X			
3. Spanning tussen groep en derden	Spanning/conflict met andere organisatie-onderdelen				X		(+)
	Spanning/conflict met anderen buiten de organisatie	X					
	Spanning met anderen buiten de groep wordt binnen de groep besproken		X				
4. Homogeniteit van de groep	Homogene leeftijdsopbouw			X			(+)
	Weinig variatie in sexe			X			
	Homogeniteit in opleidingsachtergrond		X				
	Groepsleden kennen elkaar voor aanvang van het project	X					
	Eenduidigheid in de periode waarin de groepsleden binnen de organisatie werkzaam zijn	X					

5. Toelatingseisen gericht op conformering	Alleen nieuwe leden die “passen” binnen de bestaande groep worden toegelaten		X				(+)
6. Macht en status binnen de groep (de groep volgt de mening van de (informele) leider)	Naast de formele leider is er een ander groepslid dat een groot deel van de discussies opbrengt			X			- (informele leider) + (groep volgt leider: groepsdruk)
	Discussiëren in de groep vooral door de formele of informele leider	X					
	Eén of meerdere groepsleden wordt meer invloed toegewezen	X					
7. Formele of informele experts binnen de groep	Deelname van groepsleden aan de groep vanwege specifieke expertise	X					+
	Groepsleden houden mening voor zich of stellen die bij wanneer een ander als deskundig wordt beschouwd	X					
8. Besluitvormingsregels	Aanwezigheid unanimiteitsregel				X		(-)
9. Stadium van de groep	De groep bestaat kort			X			-
10. Leiderschapsstijl	Directe leiderschapsstijl		X				(+)
11. Sociale cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze goed kunnen opschieten met mede groepsleden	X					+
	Sfeerbeschrijving binnen het team is positief (warm, verbonden etc.)	X					

12. Instrumentele cohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze hierdoor kansen op ontplooiing krijgen		X				(+)
13. Taakcohesie	Groepsdeelnemers vinden het prettig deel te nemen aan de groep omdat ze voor hun gevoel alleen met deze groep konden werken aan het probleem			X			-
14. Geen spanning en conflict binnen de groep	Niemand ervaart spanning of conflict met andere groepsleden		X				(+)
Extra informatie							
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Aanwezigheid van een eenduidige verantwoordingsstructuur</i>		X				(+)
Leiderschap (open of gesloten)	Open of gesloten						Gesloten

Bijlage 5 Tussenproducten

Mogelijk product	Funcie en inhoud
Plan van aanpak	Opdracht uitwerken tot een precieze opdrachtformulering <ul style="list-style-type: none"> - achtergrond en inhoud van de opdracht - duiden van de betrokkenen met bijbehorende taken en bevoegdheden - beschrijven van deelontwerpen van werkzaamheden - productomschrijving en producteisen - tijdpad
Probleemstellende notitie	Preciseren van het beleidsprobleem <ul style="list-style-type: none"> - probleemstelling en ontwikkelingen rond het probleemveld - beschrijving van overwegingen, oorzaken en aangrijpingspunten voor het beleid
Hoofdpijnennotitie	Keuze op hoofdlijnen van doelen en instrumenten voor het beleidsprobleem <ul style="list-style-type: none"> - algemeen overheidsbelang en de plaats van het beleidsveld en centrale doelen - politiek einddoel met de afgeleide centrale doelstellingen - per centrale doelstelling, het sectordoel en tussendoelen - plan voor verdere uitwerking
Synopsis	Voorlopige inhoudsopgave waarin de kernstandpunten van de beleidsnota over hoofdstukken en paragrafen wordt verdeeld <ul style="list-style-type: none"> - doel beleidsnota en recapitulatie hoofdpijn van het plan van aanpak - voorlopige inhoudsopgave
<i>Eventueel: Samenhangend kader</i>	<i>Bij omvangrijke beleidsprojecten met deelprojecten een nieuw totaaloverzicht maken (terugkoppelen naar hoofdpijnennotitie)</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>recapitulatie doelen</i> - <i>beschrijving van alternatieven en verdere opdrachtformulering per deelproject</i>
Ontwerpnootie	Ontwerpen van instrumentarium per doel (uitwerking hoofdpijnennotitie) <ul style="list-style-type: none"> - aanleiding en doelstelling ontwerp - beschrijving uitgangspunten en eventueel een probleemanalyse - uitwerking en instrumentering per doel - beschrijving vervolgtraject
Ex-ante evaluatie	Inschatten van de effectiviteit, efficiëntie en neveneffecten van de gekozen middelen <ul style="list-style-type: none"> - beschrijving van de alternatieven - inschatten van de beleidseffecten aan de hand van prioriteiten, criteria en criteriumgewichten - bepalen voorkeur voor één van de alternatieven met de bijbehorende implicaties voor een eventueel herontwerp
Politieke aanvaardbaarheidsanalyse	Toetsen van het meest geprefereerde alternatief op uitvoerbaarheid en politieke aanvaardbaarheid-draagvlak <ul style="list-style-type: none"> - verzamelen van sterke punten voor het beleid (aanleiding, doelstelling, redenen voor invoer van het instrument, mate van aansluiting bij regeringsbeleid, andere argumenten) - bepalen van de speelruimte (algemene positieve en kritieke punten, mogelijke kritiekpunten en compromissen per stakeholder) - conclusies over de politieke speelruimte
Implementatieplan	Toetsen op uitvoerbaarheid <ul style="list-style-type: none"> - beschrijving van de uit te voeren beleidsalternatieven met de implicaties voor de uitvoerende organisaties en doelgroepen - beschrijving mogelijke implementatiehindernissen (aan welke operationele eisen en hulpbronnen moet worden voldaan en wat zijn de politieke succes en faalfactoren) - stappenplan voor verdere uitwerking implementatie
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie verkenningen</i>	<i>Wanneer nodig verkrijgen van voldoende informatie voor het beleidsontwerp</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beschrijving beleidsproblematiek</i> - <i>overzicht van lacunes van beschikbare informatie met een beschrijving van de benodigde verkenningen</i> - <i>programmering en terugkoppeling naar het ontwerpproces</i>
<i>Eventueel: Verzoek onderzoeksofferte</i>	<i>Wanneer nodig verkrijgen van voldoende informatie voor de beleidsrelevantie</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beschrijving context en belang van het onderzoek</i> - <i>beschrijving onderzoeksvraag, eisen en randvoorwaarden</i> - <i>beschrijving te volgen procedure</i>
<i>Eventueel: Programmeringsnotitie ex-post evaluatie</i>	<i>Plannen van ex-post evaluatie om over voldoende informatie te beschikken voor het voorbereiden of aanpassen van het beleid</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beschrijven van de motivatie voor een evaluatie</i> - <i>specificatie van de evaluatievragen en eisen aan de globale evaluatieopzet</i> - <i>afspraken over betrokkenheid opdrachtgever en –nemer en andere afspraken</i>
<i>Eventueel: Adviesopdracht</i>	<i>Formuleren van aanwijzingen voor een adviesinstantie die advies uitbrengt over een beleidsprobleem of instrument etc.</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beschrijving aanleiding, achtergrond en probleemstelling</i> - <i>formuleren tot een opdracht met bijbehorende procedure</i>