

Het schrijven van een procesnota voor een Open MultiStakeholder BeleidsOntwikkelingsproces



Open MultiStakeholder BeleidsOntwikkeling politiek geaccepteerd krijgen voor een specifiek beleidsvraagstuk 'door de lijn heen'.

*Vaardigheidsanalist: Max Herold
Expert: Jeannine de la Bursi*

Metaforen voor het schrijven van een OMSBO-procesnota



- **Instructielijstje/precies kort boodschappenlijstje**, de Boodschappen waarmee je de Minister naar de Kamer wilt sturen

- **Bal op de stip**: waar gaan we mee beginnen
OMSBO is anders dan klassiek beleid maken
De bal staat voor OMSBO proces terwijl in een klassiek beleidsproces alleen het doel en het precieze doelpunt (met wat precies moet worden gescoord) centraal staat



- **Draadje door het oog van de naald proberen te krijgen**
Omdat het zo anders is, lijkt het onmogelijk totdat je weet hoe het (simpel) wél kan.



Stappen



1. Hoe doe je een (voorlopige) stakeholderanalyse?
2. Hoe bepaal je het inhoudelijke én procesmatige speelveld?
Wat ligt vast en wat betekenen de OMSBO-procesvoorwaarden voor de aanpak van dit specifieke beleidsprobleem?
3. Hoe bepaal je de échte vraag? Waar gaat het écht over in de praktijk?
4. Hoe maak je een eerste ontwerp voor het gehele OMSBO-proces
5. Hoe giet je dat in het standaard notaformat?
6. Hoe de lijn van te voren te betrekken.

Stap 1: Hoe doe je een (voorlopige) stakeholderanalyse?

Startpunt:

- Je hebt een beleidsopdracht vanuit de politiek gekregen om een 'wicked problem' aan te pakken.



1. Geef aan lijnmanagers aan dat we, zeker als het een 'wicked problem' is en de praktijk centraal staat, we het probleem NIET precies kennen vanuit onze ivoren beleidstoren. Geef aan dat je een **eerste probleemverkenning** wilt doen alsmede **procesvoorwaarden** wilt verkennen
2. Brainstorm met enkele collega's vanuit **welke invalshoeken** het vraagstuk is te benaderen.
3. Ga per invalshoek na wat **subinvalshoeken** zijn.
4. Zet **namen van personen** bij de subinvalshoeken.
5. Vraag collega's de **lijst aan te vullen**.
6. Bepaal **wie je wilt benaderen** om een **eerste probleemoriëntatie** te gaan doen om de échte vraag, vanuit de praktijk, te verkennen én de OMSBO-voorwaarden te bespreken

Exit:

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste, voorlopige probleemoriëntatie wilt doen

Stap 2: Hoe bepaal je het inhoudelijke speelveld?

Startpunt:

- ✓ Je hebt een eerste verkenning gedaan en een voorlopige probleemstelling geformuleerd.

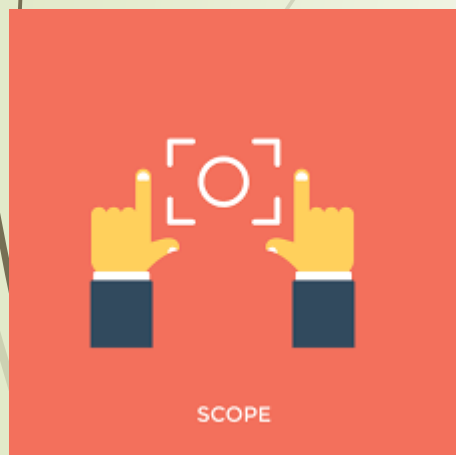
1. Ga na:

- ✓ Wat **wettelijk vastligt**, nationaal en internationaal.
- ✓ Wie **intern/interdepartementaal met dit thema raakvlakken heeft** en von daaruit relevante randvoorwaarden aan kan reiken
- ✓ Of er **visiedocumenten zijn met een formele status**, die kaderend zijn voor de voorlopige probleemstelling
- ✓ Of er in het verleden **politieke uitspraken en/of toezeggingen** over het thema/de voorlopige probleemstelling zijn gedaan.
- ✓ Of er bindende afspraken zijn met partijen die niet te zijn wijzigen.
- ✓ Of er **wetenschappelijke rapporten** over de voorlopige probleemstelling zijn verschenen, die randvoorwaarden en aandachtspunten beschrijven.
- ✓ Wat de **pers** over het thema heeft geschreven de afgelopen jaren.

2. Schrijf **harde randvoorwaarden, voorlopige dilemma's en paradoxen** op die je in een OMSBO-proces wilt verkennen.

Exit:

- ✓ Je hebt intern ambtelijk het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht.



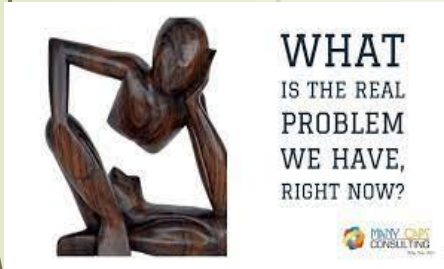
Stap 3: Hoe de échte (voorlopige) probleemstelling en (OMSBO) procesvoorwaarden te verkennen?

Startpunt:

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste probleemoriëntatie wilt doen
 - Je hebt intern ambtelijk het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht.
1. Bedenk op welke manier je met actoren een probleemverkenning – verkenning van de probleemstelling wilt doen. Waar gaat het (echt) om?
Zie het boek [Werkvormen voor open beleidsontwikkeling](#) .
 2. Verken de OMSBO procesvoorwaarden met belanghebbende interne collega's en cruciale stakeholders, Zijn er specifieke aandachtspunten per procesvoorwaarde bij. Zie Intermezzo 1.

Exit:

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste, voorlopige probleemoriëntatie wilt doen
- Je hebt intern ambtelijk het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht.
- Je hebt de OMSBO-randvoorwaarden met interne en cruciale belanghebbenden besproken en nader verkend .



Intermezzo: Open MultiStakeholder BeleidsOntwikkeling(OMSBO)-procesvoorwaarden



1. **Inclusiviteit:** Wie te betrekken bij de beleidsontwikkeling m.b.t. <thema>? (Minimaal ook experts die géén usual suspect zijn)
2. **Participatieniveau:** Hoe die actoren te betrekken? (minimaal consultatieniveau)
3. **Tijdstip betrokkenheid:** Hoe dat vroegtijdig te doen?
4. **Netwerkgintegriteit:** Hoe eenzijdige lobby te voorkomen?
5. **Transparantie:** Transparant en natrekbaarheid voor iedereen? In zijn opzet en hoe de resultaten van een fase doorwerken in de volgende fase van het beleidsontwikkelproces?
6. **Neutraliteit:** Neutraliteit proces-opgavemanager in gedrag en indien nodig kleding (Thorbecke-criterium).
7. **Ontwikkelen en gezamenlijk (netwerk)leren:** Aandacht voor collectief leren?
8. **Beleidstheorie:** Te expliciteren aannames die onder te probleemstelling liggen en eventuele oplossingen of interventies. Hoe te toetsen?
9. **Robuustheid:** Verderop in het proces, neveneffecten (+/-) van ontworpen oplossingen naar de praktijk en toekomst toe in kaart brengen



Stap 4: Hoe maak ik een eerste ontwerp voor het gehele OMSBO-proces?

Startpunt:

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste, voorlopige probleemoriëntatie wilt doen, het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht en de OMSBO-voorwaarden nader verkend .



1. Neem een algemeen procesformat zoals *Intake – vooronderzoek – probleemverkenning → verdieping → ontwerp → testen → implementatie → praktijkuitwerking volgen*
2. Ga na hoe dit format eventueel aan te passen aan de omgeving en het thema waar je mee aan de slag gaat
3. Bespreek met een expert wat mogelijke werkvormen zijn in de verschillende fasen van het OMSBO-proces. Zie ook [Werkvormen voor open beleidsontwikkeling](#)

Exit:

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste, voorlopige probleemoriëntatie wilt doen, het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht en de OMSBO-voorwaarden nader verkend .
- Je hebt een algemeen ontwerp van het OMSBO-proces gemaakt





Stap 5: Hoe giet je de verzamelde informatie in het standaard notaformat?

Startpunt

- Je hebt een eerste (voorlopige) lijst met namen en weet met wie je een eerste, voorlopige probleemoriëntatie wilt doen, het voorlopige inhoudelijke speelveld-kader in kaart gebracht en de OMSBO-voorwaarden nader verkend .
 - Je hebt een algemeen ontwerp van het OMSBO-proces gemaakt
1. Leef je in **de rol van de bewindspersoon** in. Het speelveld en de OMSBO-aanpak zul je moeten schrijven vanuit het perspectief van de bewindspersoon.
 2. Bedenk vanuit die positie wat **een reden voor OMSBO** kan zijn voor de bewindspersoon waarom het zo moet; kansen en (politieke) risico's om het geen hoofdpijndossier te laten worden.
 3. Beschrijf kort de **aanleiding**
 4. Wees precies over **waar het over gaat en waar niet over**. Grens af. Benoem de **piketpaaltjes** (wat lig vast en wat niet) en wat is de **probleemstelling** zijn en wat zijn de **te verkennen dilemma's**?
NB: als ze later in verkenning naar boven komen, benoem ook dan, en maak ze onderdeel van de verdieping.
 5. Leg kort uit **wat OMSBO is** en wat **belangrijke procesvoorwaarden** zijn waarop wordt gestuurd.
 6. Geef een **doorkijkje voor het hele proces**. Geef aan dat we het over de eerste stap hebben en daar toestemming voor vragen resp. dat voor de volgende stappen ook toestemming wordt gevraagd.
 7. Neem in de voetnoten alle moties op. Doe je voordeel met alle uitspraken van de kamer.

Exit

- Je hebt een procesnota opgesteld

Operationele principes I: Doorgaans 'wicked problems'

- ▶ Leveren wat in het regeerakkoord staat. Doorgaans zijn dat wicked problems. Dingen die duidelijk zijn en de belangen duidelijk lost de samenleving zelf wel op in de markt.
- ▶ Wat overblijft zijn wicked problems en grote crisissen die de markt niet kan oplossen. Dan heb je andere stakeholders EN de echte praktijk nodig. Die praktijk zit in de uitvoerders van de overheid en de maatschappij. De uitvoerders worden vaak niet gehoord.



Operationele principes II:

Procesmanagement in plaats van projectmanagement



- Projectmanagement = de verkeerde aanpak voor de kenmerkende overheids 'wicked' problemen.
- Projectmanagement kan er voor zorgen dat je de verkeerde oplossingen krijgt vanuit een top-down kader geformuleerd zonder de buitenwacht mee te nemen en te vragen wat er echt speelt.
- Kern is je open opstellen dat je het even niet weet. Als je even niet weet qua inhoud, schiet dan juist NIET in de reflex van projectmanagement.
- Bijziendheid = Gij zult project-managen en niet procesmanagen. Er is een blind staren op projectmanagement. Procesmanagement is gewoon niet in beeld.
- Bij een projectaanpak weet je precies wat 'hoe diner er morgen uit ziet'.
- Politici roepen vaak 'er moet goed gegeten worden' en als ambtenaar moet je uitvinden samen met andere actoren 'hoe' (begin met een proefmaaltijd)
- Projectmanagen = vooral uitvoeringsorganisaties. Bij het echte beleidswerk is projectmanagement maar iets dat je af en toe doet. Als je als beleidsmedewerker projectmanagement doet, kan een uitvoering of staf dat vaak beter en past het daar beter.
- OMSBO wordt gezien als ingewikkeld maar dat is het niet.

Operationele principes III: weten wat OMSBO is



- Het helpt als je een beetje idee hebt wat een OMSBO is en wat daar wel en niet handig in is.
- Dat er iets moet gebeuren zonder dat je weet wat een uitkomst is.
- Goed voorbereid = weten wat OMSBO is.
 - ❑ Wat zijn daar de kenmerken van? Onder andere uitvoering en samenleving meenemen.
 - ❑ Aan de voorkant oplossingen uitsluiten die niet kunnen in je verwachtingenmanagement.
 - ❑ Tegelijkertijd is er de ongewisheid; niet het landkaartje getekend krijgen wie voor/tegen is omdat je de oplossingen vaak niet kent in het begin
- Wat zijn andere harde randvoorwaarden? (proces, tijd, geld,....)

Operationele principes IV: de bal op de middenstip



- De middenstip staat voor het begin maar NIET wat de uitslag is. Dan wint het beste beleidsresultaat in de breedte.
- Je gaat dus niet de uitslag van te voren vaststellen en opleggen (matchfixen)
- Beleidsproces-matchfixen doen we te vaak. Daardoor leveren we producten op die niet omgevings/toekomst/kennisrobuust zijn.
- In een klassiek beleidsproces leg je als beleidsambtenaar zelf de stip op de horizon. Maar bij OMSBO is het 'we hebben een probleem', 'we hebben een startpunt' en 'we hebben een kader' en als je het proces goed inricht weet je dat er iets goeds uitkomt.
- De procesfacilitator bewaakt de inhoudelijke kaders en het proces. Als de inhoudelijke kaders toch te belemmerend zijn dan terug naar de politiek.

Operationele principes V: De OMSBO-procesnota schrijven - 1



- Als je iets maakt dat iets vergt van de politiek, moet je ze stap-voor-stap meenemen in het proces.
- Als je in je proces partijen gaat benaderen en die partijen zijn unusual, en er is een kans om in de krant te komen, dan moet de minister dat weten. Bij een OMSBO aanpak speelt publiciteit altijd een rol. Als je buiten het reguliere netwerk open aan de slag gaat, moet je dat VOORAF aankondigen. Dit is wat anders dan bilateraal met actoren praten.
- Als je een GDR doet als een voorverkenning, neem het zekere voor het onzekere en informeer de lijn. Wat ga je doen, in welk kader.
'Dit is het eerste stapje en kost X en levert als verkenning Y op. We komen bij je terug voor een volgende stap.'
- Ga voor de samenhang van de deelproblemen: brede verkenning.
- Ook voor de Kamer maak je samenhangen zichtbaar. 'U heeft dat geëist maar.....'
- Neem in de voetnoten alle moties op. Doe je voordeel met alle uitspraken van de kamer. Leg daar de vinger op

Operationele principes VI: De OMSBO-procesnota schrijven - 2



- Beschrijf het **speelveld en de spelregels**.
 - Speelveld = wat is er aan de hand, wie is er bij betrokken, waar doet het pijn, wat is het probleem, wie zit er dichtbij en verderweg? Wat ligt vast en wat niet?
 - Spelregels = hoe gaan we de open aanpak doen? wat kun je verwachten? Transparant, bepaalde randvoorwaarden; de afspraken zoals je die maakt; Duur, kosten etc.
- Het speelveld en de spelregels zul je moeten schrijven **vanuit het perspectief van de bewindspersoon**; die moet begrijpen waarom het zo moet; kansen en (politieke) risico's om het geen hoofdpijndossier te laten worden.
- Om het boodschappenlijstje moet je weten wat je van de minister vraagt per fase **ook in termen van werkvormen**

Operationele principes VII: De OMSBO-procesnota schrijven - 3



- ▶ Als je in je proces partijen gaat benaderen en die partijen zijn unusual, en er is **een kans om in de krant te komen**, dan moet de minister dat weten. Bij een OMSBO aanpak speelt publiciteit altijd een rol. Als je buiten het reguliere netwerk open aan de slag gaat, moet je dat VOORAF doen. Dit is wat anders dan bilateraal met actoren praten..
- ▶ Realiseer je dat de **Minister een ministeriële verantwoordelijkheid** heeft die **steevast boven het hakblok hangt**. Je geeft ze steevast een handrem in handen. Je moet ze een beetje comfort bieden. We kunnen zelfs kort in een bepaalde fase, op een bepaalde plek blijven staan totdat er een beter plan is.
- ▶ Leidinggevende willen je niet altijd remmen. De tussenlaag dient te kijken door de **bril van de minister EN de beleidsambtenaar in een OMSBO-context**.



Operationele principes VIII: De OMSBO-procesnota schrijven - 4

- Wek de **juiste verwachtingen** en niet de verkeerde.
- Iedereen die de nota leest moet **begrijpen wat er aan de hand is en tot waar een stap in het proces strekt**.
- Geachte minister uit wilt X.
 - * Wat we niet weten is wat de doelgroep wil?
 - * Mogen we wat euro's voor enkele kannen koffie voor processtap 1 om hun uit te nodigen?
- Koppel de **echt gevonden vraag aan de startvraag**.
- Wees precies over waar het **inhoudelijk** over gaat en waar niet over. **Grens af**.
- Geef een **doorkijkje voor het hele proces** en hoe het uitziet inclusief OMSBO-procescriteria.
- Leg **keuzes per stap** OF een voorstel voor als je denk dat bij een bepaalde stap een bepaalde methode nodig is.
- Geef aan dat we het over een precieze stap. In het begin de eerste. De volgende stappen wordt ook toestemming gevraagd.

Operationele principes IX: De OMSBO-procesnota schrijven - 5

~~de kunst van het~~
schrijven is ~~steeds~~
~~zoveel te schrappen~~
~~dat duidelijk wordt~~
~~wat bedoeld is.~~

- Je moet kort helder scherp zonder omwegen opschrijven alles wat nodig is en niet meer en niet wollig.
- Geneer je niet om erin te zetten wat NIET bekend is.
- Je hoeft niet slim over te komen. Je geeft aan wat je wel weet en wat je niet weet en waarom de minister erop aangekeken kan worden. Regelmatig 'uw voorganger heeft.....
- Elke keer bij een volgende nota even de voorgeschiedenis vermelden. Leef je in de persoon in.