

Vroege signalen, tijdige strategie

*Beschouwing over
de Early Warning systematiek
van Rijkswaterstaat*

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

Mark van Twist

Erna Ovaa

Wim van den Boogaard

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

ir. Erna Ovaa is programmaleider Early Warnings & Strategische Verkenningen Rijkswaterstaat en legde in 2008 de basis voor het Early Warning systeem.

ir. Wim van den Boogaard is senior adviseur Strategie bij Rijkswaterstaat. Vanaf 2010 werkte hij aan een uitbouw van het Early Warning systeem naar het gehele werkterrein van Rijkswaterstaat en aan stapsgewijze verbeteringen in het proces.

Vroege signalen, tijdige strategie

*Beschouwing over
de Early Warning systematiek
van Rijkswaterstaat*

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

Mark van Twist

Erna Ovaa

Wim van den Boogaard

Een essay van de Denktank van de NSOB

2013

ISBN 978-90-75297-26-3

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1. Inleiding: voorbij de wijsheid achteraf	5
2. Voorbereiden op het onbekende	7
De gewoonste zaak van de wereld	7
Die buitengewoon lastig is	7
Systematisch vooruitkijken	8
Variëteit in vooruitzien: tijdhorizon en object	8
Systematisch vooruitzien bij rws	13
3. Dilemma's van verkennen	16
Balanceren tussen continuïteit en discontinuïteit	16
Verschillende vormen van gebruik en effect	19
Variëteit van signalen	22
4. Bevindingen: analyse van de Early Warning systematiek bij rws	24
Het verbinden van variëteit en kwaliteit	24
De paradox van de professionalisering	27
5. Conclusie: Vroege signalen, tijdige strategie	33

1

Inleiding: voorbij de wijsheid achteraf

Voor strategieontwikkeling en beleidsvorming is het van belang richting te bepalen. Dat gaat om het vinden van de juiste koers, maar vooral ook om de timing van interventies en het vroeg doorzien van ontwikkelingen, waardoor strategische stappen tijdig kunnen worden ingezet. Soms om tijdig op toekomstige veranderingen in te kunnen spelen, soms om te doorzien wat de gevolgen op langere termijn van het eigen handelen zijn. Steeds gaat het daarbij om doorzien wat er nog niet is, en handelen in reactie op wat nog niet gebeurt. Feitelijk is dat natuurlijk een onmogelijke opgave. De toekomst is voor iedereen uiteindelijk onvoorzien. Maar daarmee is het belang ervan niet weg. Integendeel, ervaringen in organisaties en beleid leren dat het van cruciaal belang is om tijdig te interveniëren als omstandigheden veranderen. Het kijken naar de toekomst en het zien van ontwikkelingen is in een voortdurend veranderende omgeving een belangrijk onderdeel van de strategische functie van overheidsorganisaties. Hoe eerder organisaties ontwikkelingen zien, hoe meer ze er mee kunnen doen.

Er zijn veel manieren om vooruit te kijken. Het is weliswaar geen wetenschap, maar wel een op veel plaatsen en met relatief succes gepraktiseerd ambacht. Eén manier om aan vooruitzien te doen is het verzamelen van vroege signalen. Dergelijke *early warnings* zijn signalen die een voorbode vormen van toekomstige ontwikkelingen die risico's of kansen kunnen bieden voor de organisatie. Het signaal is zelf niet persé 'groot' of relevant, maar wijst op iets anders dat dat wel kan zijn. Het signaal kan de grotere ontwikkeling in kleinere vorm zijn, maar ook een eerste stap op weg naar een grotere beweging. Het kan een indicatie zijn van iets dat opkomt, of duiden op iets dat op het punt staat om af te nemen, in te storten of te stoppen. *Early warnings* gaan over verandering: er komt iets op, iets neemt af, of iets verandert radicaal van vorm. Steeds geldt daarvoor dat de ontwikkelingen waarvoor de signalen een indicatie zijn van dien aard zijn dat er voor de organisatie een belang is om er op te reageren. Om zelf beter te worden of om erger te voorkomen. Om gericht te kunnen groeien, of om schade en verlies te minimaliseren, te vermijden of op te vangen.

Evaluaties van rampen en crises laten keer op keer zien dat wat verrast bij nader inzien dikwijls al allerlei voortekenen vertoonde. Ingewikkelde processen kennen vaak een hoog gehalte van *retrospectieve coherentie*: achteraf zien we de patronen die leidden tot een gebeurtenis die ons overviel. Wie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport van de Amerikaanse ‘9/11-comitee’ leest – waarin de aanloop naar de aanslagen wordt geschetst – verbaast zich bijna over het schijnbare onvermogen van de veiligheidsdiensten om de signalen met elkaar te verbinden. Er was niet één aanwijzing, maar een heel segment. Ze waren niet verborgen, maar lagen soms letterlijk op tafel. Iedereen werd verrast, maar achteraf was niemand dat eigenlijk. En zo gaat het bij de meeste rampen en crises. Achteraf wisten we het. De coherentie is in retrospectief zichtbaar. Daarmee komt de kern van de zaak in beeld. We zien de patronen dankzij het interpretatieve kader dat de gebeurtenis achteraf biedt. De veelheid van signalen, of de overload, maakt interpretatie cruciaal. Hoe zijn uit de oneindige brij van mogelijke ontwikkelingen de juiste signalen te destilleren? Hoe kunnen we de signalen filteren die er het meest toe doen en die vervolgens duiden in een betekenisvol verhaal over wat mogelijk op handen is? Het impliciet of expliciet ‘hebben’ van signalen is één, het begrijpen waar die signalen op wijzen, of waarvan ze precies een signaal zijn, is iets anders. Over dat proces gaat dit essay. *Hoe werkt Rijkswaterstaat in zijn methodiek van Early Warnings aan het verzamelen en duiden van vroege signalen voor potentieel betekenisvolle ontwikkelingen? En hoe geeft Rijkswaterstaat daar vervolg aan?*

We gaan eerst in hoofdstuk 2 nader in op de verschillende manieren waarop organisaties kunnen vooruitzien en hoe de systematiek van Early Warnings (EW) bij Rijkswaterstaat (RWS) daarin past. Daarna benoemen we de belangrijkste elementen van de Early Warning-systematiek en schetsen de keuzes voor het ontwerp en de uitvoering die daaruit volgen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de dilemma’s van vooruitkijken die spelen bij de inrichting van het proces, het gebruik en effect van signalen en het soort signalen dat wordt verzameld. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van het onderzoek met betrekking tot de werking, ontwikkeling en functie van de EW-systematiek binnen RWS besproken. We gaan in op twee belangrijke kwesties die hierbij spelen: het verbinden van variëteit en kwaliteit, en de paradox van de professionalisering, en schetsen repertoire voor de mogelijke versterking van de methodiek binnen RWS. Tot slot volgt op basis van de bevindingen in hoofdstuk 5 een bredere reflectie op het vooruitkijken in organisaties.

2

Voorbereiden op het onbekende

De gewoonste zaak van de wereld

Organisaties en individuen zijn voortdurend bezig met het verzamelen van signalen van wat er om hen heen gebeurt of te gebeuren staat. Ze zoeken naar signalen van kansen in de markt, op handen zijnde veranderingen, naar mogelijke risico's die zich voor gaan doen of besluiten te kiezen voor een bepaalde richting omdat ze verwachten dat daar mogelijkheden liggen. Iedereen anticipeert en 'reageert' op potentiële gebeurtenissen: op wat er nog niet is, maar waarvoor redenen zijn om ze waarschijnlijk te veronderstellen. In die zin is het onmogelijk om niet over de toekomst na te denken of daarnaar te handelen. Uiteraard is er verschil in de mate waarin actoren zich naar toekomstverwachtingen voegen en gedragen, maar elk organisatiehandelen is in zekere mate toekomstgericht. Toekomstgericht handelen is de gewoonste zaak van de wereld.

Die buitengewoon lastig is

Tegelijkertijd is vooruitzien niet gewoon, laat staan gemakkelijk. Vaak is de verwachting van de toekomst vooral een verlengstuk van het heden: een projectie van de omstandigheden van vandaag op een verder weg gelegen periode. Die er dan ongeveer hetzelfde uitziet, maar met meer of minder van het één of ander. Daarbij varieert bovendien de mate waarin de toekomst leidend is voor het handelen. Vaak is niet de toekomst, maar het heden of verleden leidend voor het handelen. Niet de veranderende toekomst, maar de moeilijke omstandigheden op de rentemarkt maken dat er ingrepen plaatsvinden in de overheidsfinanciën. Zelfs toekomstgerichte maatregelen als bijvoorbeeld het investeren in duurzame energie en CO_2 -arme mobiliteit zoals elektrisch vervoer worden sterk gedreven vanuit hedendaagse omstandigheden. Ze hebben toekomstige waarde maar worden in de praktijk van bestuur en beleid vooral gedreven vanuit de agenda van vandaag. Daar komt bij dat hoe toekomstgericht plannen en projecten ook mogen zijn, ze eerst en vooral onder de hedendaagse omstandigheden moeten zien te overleven: of elektrisch vervoer of brandstofcellen 'het vervoer van de toekomst' zullen zijn doet er alleen toe als het lukt om het komende decennium door te komen. De toekomst is voor organisaties enerzijds dichtbij en gewoon, maar anderzijds ver weg en ongeschikt aan wat zich in de waan van de dag voordoet.

Wie toekomstige ontwikkelingen in zijn repertoire wil meewegen moet daar moeite voor doen. Het nadenken over toekomst én het incorporeren van dergelijke inzichten in de eigen strategische afwegingen van de organisatie klinken dan misschien vanzelfsprekend, het gaat alles behalve vanzelf.

Systematisch vooruitkijken

Het is heel normaal om vooruit te kijken. Tegelijkertijd is het een bijzonderheid, zeker in de mate waarin dat systematisch gebeurt. Met systematisch vooruitkijken doelen we op een georganiseerde, geplande en gestructureerde manier van vooruitkijken, waarbij in een gericht proces inzichten over toekomstige ontwikkelingen verzameld en gepresenteerd worden. Het gaat dus om het verzamelen van inzichten met betrekking tot de toekomst, maar ook om het overdragen van dergelijke inzichten in concrete producten. Dat betekent ook dat er ergens sprake is van selectie, duiding, reflectie en beschrijving.

Variëteit in vooruitzien: tijdhorizon en object

Systematisch vooruitkijken kan op allerlei manieren gebeuren, met verschillende doelstellingen. Een eerste belangrijke variabele is uiteraard de **tijdhorizon van het vooruitzien**: hoe ver kijkt men vooruit? Wat is toekomst eigenlijk en hoe ver vooruit moet je zijn om zinvol over 'lange termijn' te kunnen spreken? Daarvoor zijn geen vaste criteria te noemen. Een veel gebruikte vuistregel is dat de lange termijn één of enkele cycli voorbij de lopende cyclus kijkt. Voor een daghandelaar op de beurs is een lopende cyclus een dag of misschien zelfs een paar uur; de langere termijn kan dan al een week zijn. Posities worden ingenomen om ze binnen de handelsdag weer van de hand te doen en de volgende dag weer opnieuw te beginnen. De lange termijn is alles wat daar voorbij ligt. Voor een pensioenfonds dat handelt op dezelfde beurs als de daghandelaar betekent de lange termijn iets heel anders. Het oog ligt daar van nature veel meer op de balans van hedendaagse posities en verplichtingen. Die zijn in het heden doorgaans goed, maar op termijn van decennia vaak veel meer problematisch. De lange termijn is dan een periode van 30 of 40 jaar, of voor sommige pensioenfondsen nog verder. Steeds is het bij het bepalen van een zinvolle lange termijn de afweging hoe voorbij de actualiteit te komen én niet te ver af te drijven van wat voor de organisatie nog een zinvolle en voorzienbare periode is. Dat is voor elk systematisch vooruitzien dus een eerste en cruciale vraag: *welke termijn is vanuit de taak en het proces van de organisatie, en het concrete doel van het vooruitzien, een zinvolle periode om vooruit te kijken?*

Tijdhorizon van vooruitzien	Kansen	Risico
<p>Direct voorbij de eerste cyclus</p> <p>Bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • volgende kabinet (4 jaar) • volgende Strategisch Plan (3 jaar) • volgende EU-begrotingsronde (6 jaar) 	<p>Biedt scherpste, want nabij en voorspelbaar door extrapolatie.</p> <p>Beschrijft herkenbare ontwikkelingen, omdat ze lijken op het bestaande.</p> <p>Signalen van beschreven ontwikkelingen zijn al 'echt' zichtbaar en daarom overtuigend.</p>	<p>Nabijheid zorgt voor dominantie van het heden; de toekomst als verlengde variant van het heden.</p> <p>Extrapolatie gaat ten koste van het denken over discontinuïteit.</p> <p>Wat is anders dan wat al gedaan wordt en wat al in het strategisch plan al is opgenomen? Wat is dan nog het nut van vroege signalering?</p> <p>Kort vooruit zien betekent dat snelle en zware acties nodig zijn.</p>
<p>Verder voorbij de eerste cyclus</p> <p>Bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RWS 2020 • Overheidsfinanciën in 2040 • Scenario's voor EU in 2050 	<p>Gemakkelijker te voeren gesprek door vanzelfsprekende afstand tot de bestaande agenda.</p> <p>Mogelijkheid om tot de verbeelding sprekende opties te komen en het bestaande in een ander perspectief te plaatsen.</p> <p>Toekomstbeelden kunnen groot zijn en door de lange reactietijd is het mogelijk om er iets aan te doen.</p>	<p>Afstand tot actuele thema's maakt aansluiting op bestaande agenda's moeilijk.</p> <p>Gebrek aan evidentie versterkt het speculatieve element in signalen.</p> <p>Thema's zijn soms moeilijk in strategisch handelen om te zetten, want ze passen niet in de bestaande organisatie.</p>

Tabel 1: tijdhorizon van vooruitzien.

Een tweede belangrijke vraag bij het inrichten van systematisch vooruitzien is wat er precies te zien moet zijn. Wat is het **object van vooruitzien**? Een verkenning kan op zoek gaan naar samenhangende beelden over toekomstige omstandigheden, bijvoorbeeld door *omgevingsscenario's* op te stellen. Daarbij construeren verkenners vanuit een aantal signalen en tegen elkaar af te zetten variabelen (vaak in scenario-assen) illustraties van hoe de mogelijke toekomst er uit kan zien. Het gaat dan om omstandigheden waarbinnen – bijvoorbeeld – beleid of de organisatie moeten opereren. Dat kan gaan om economische omstandigheden, maar ook om meer culturele of maatschappelijke omstandigheden. Daarmee kunnen vervolgens allerlei strategische vragen worden beantwoord die vandaag aan de orde zijn: hoe functioneert deze organisatie of dit beleid in elk van de verschillende mogelijke toekomstige omgevingen? Daarbij wordt het heden op de toekomstige omstandigheden geprojecteerd en aan de daar geldende omstandigheden getoetst. Een andere mogelijkheid is het stellen van de vraag welk soort organisatie bij die mogelijke toekomstige omgevingen past en dan terugkijken naar hoe dat zich verhoudt tot wat er nu is. Daarbij staat de toekomst centraal in het denken over de taakvervulling, waarbij dat inzicht wordt geconfronteerd met de manier waarop de taak nu door de organisatie of het beleid invulling krijgt.

Een andere manier van vooruitkijken is om niet de omstandigheden maar de taak en taakvervulling zelf centraal te stellen. Dus niet *welke omstandigheden* zijn er in de toekomst, maar hoe ziet sociale zekerheid, infrastructuur of mobiliteit er in de toekomst uit? Dit noemen we *sectorscenario's*. Het vooruitkijken richt zich dan op de taak of het object waarmee de organisatie of het beleid zich bezig houdt. Vervolgens kan dan opnieuw de vraag gesteld worden in hoeverre dat past bij de huidige vorm waarin deze invulling krijgt en de mogelijk nodige veranderingen daarin. Ook hiervoor geldt dat variatie mogelijk is in de mate waarin het heden uitgangspunt is voor de verkenning. Steeds geldt daarbij echter dat de verkenning bewust op zoek gaat naar samenhang in een aantal verschillende mogelijke trends en ontwikkelingen en dat daar omvattende beelden uit gefabriceerd worden. De toekomst krijgt daarmee de vorm van coherente beelden of scenario's, waarover gesprek kan plaatsvinden of waarvoor concrete maatregelen getroffen kunnen worden.

Minder gericht op coherentie zijn methoden waarbij niet het eindbeeld maar de verzameling ontwikkelingen centraal staat. Bij technologieverkenningen gaat het bijvoorbeeld niet zozeer om het totale beeld van een markt rondom een nieuwe technologie, maar om de timing, richting en

reikwijdte van technologische ontwikkelingen. Niet de samenhangende beelden, maar individuele ontwikkelingen staan dan centraal. Daarmee gaat iets verloren – technologische ontwikkelingen krijgen betekenisvolle vorm in de omgeving waarin ze tot stand komen, landen, benut worden, in producten omgezet worden, etc. – maar komt vaak ook meer scherpte. De ontwikkeling zelf kan met meer precisie worden beschreven en er gaat minder verloren in het samenbrengen van ontwikkelingen tot samenhangende beelden. Uiteraard is het mogelijk om verschillende trendstudies naast elkaar te leggen en met elkaar in verband te brengen. Domotica is een technologische trend, maar gevoegd bij trends in demografie en epidemiologie krijgt deze betekenis en wordt het van een trend een mogelijke toepassing voor een opkomend probleem, in dit geval rond ‘care’. Steeds geldt daarbij echter dat het eerst om de individuele trends gaat en dan pas om de achterliggende en samenhangende beelden.

Een andere manier is om niet zozeer op zoek te gaan naar samenhang en naar de langere ontwikkelingslijnen, maar naar de vroege signalen van dergelijke ontwikkelingen. Het signaleren van beweging op een bepaald veld is iets anders dan het beschrijven van de richting en gevolgen ervan, maar kan evengoed zicht bieden op de mogelijke toekomst. *Early Warnings* en *Weak Signal*-methoden zijn hiervan voorbeelden. Ze gaan niet op zoek naar wat de patronen zijn, maar zoeken juist naar wat zich rondom, buiten of achter die zichtbare patronen afspeelt. Daarbij doet de samenhang er niet direct toe, juist omdat het gaat om signalen die nog niet in lijnen en coherente beelden tot ontwikkeling zijn gekomen. Uiteraard hoort hier wel een idee bij van hoe en waarom een individueel signaal zich verhoudt tot een mogelijk achterliggende ontwikkeling. Het feit dat Philips zijn productie van televisies afbouwt en overdraagt aan een Chinees merk, en zich sterk richt op medische technologie, kan een signaal zijn van veel verschillende ontwikkelingen. Geopolitiek (‘rise of the rest’), verplaatsing van productie (‘Europa als avondland’), verandering in mediagebruik (‘minder televisie, meer internet’), verzwakking van het bedrijf (‘verlies van strijd met Samsung’), of een veranderende markt (‘gezondheid als groeiemarkt’). **Het ‘zien’ van het signaal is één, het duiden ervan als signaal van iets anders is een tweede.** Systematisch vooruitzien in de vorm van het oppikken van vroege signalen vereist beide. Overigens kan hier bij gevarieerd worden in de mate waarin het zoeken naar signalen ‘out of the box’ gebeurt, deskundigheid een criterium is en de signalering ook andere domeinen meeneemt. Binnen de methode zijn er allerlei keuzes mogelijk, zoals we later nog meer uitgebreid zullen bespreken.

Object van vooruitzien	Kansen	Risico
<i>Integraal en Omgevingsgericht</i>	<p>Omgevingsscenario's schetsen een samenhangend beeld van hoe de toekomstige omgeving van een organisatie er uit kan zien.</p> <p>Per scenario wordt een selectie van ontwikkelingen in verband gebracht.</p> <p>Goed om te zetten in producten als 'dag in het leven', plaatjes, schetsen, virtuele werelden, waarmee het geheel inleefbaar wordt.</p>	<p>Nuances vallen weg in de dwang van de scenario-assen. Toekomstbeelden kunnen daardoor karikaturale vormen aannemen.</p> <p>Wordt snel 'leuk' en creatief, en daarmee minder snel serieus, bestuurlijk en strategisch.</p>
<i>Integraal en Werkveldgericht</i>	<p>Sectorsscenario's brengen een mogelijke toekomst van een werkveld in beeld (bv. mobiliteit, onderwijs, landbouw). Verschillende ontwikkelingen in een sector worden samengebracht tot integrale toekomstbeelden.</p> <p>Discussie kan binnen bestaande organisatie en beleidsveld gevoerd worden.</p>	<p>Door de focus op één werkveld wordt interactie met andere gebieden onvoldoende onderkend.</p> <p>Herkenbare maar eenzijdige toekomstbeelden, waar verrassing vaak in combinatie van velden zit.</p>
<i>Specifiek en Trendmatig</i>	<p>Grondige verkenning van trends en ontwikkelingen van één thema. Bijvoorbeeld technologie, economische ontwikkeling of maatschappelijke ontwikkeling.</p> <p>State of the art kennis kan goed gemobiliseerd worden.</p>	<p>Enkelvoudig en per definitie beperkt. Risico om impact van enkelvoudige trends te overschatten en gevolgen van samenhang met andere ontwikkelingen te onderschatten.</p>
<i>Specifiek en Incident gedreven</i>	<p>Niet de grote lijn zoeken, maar incidenten die wijzen op onderliggende patronen. De verkenning begint niet met een ontwikkeling, maar met een gebeurtenis.</p>	<p>Waar zijn incidenten een signaal van? Moeilijk om vanuit signalen te komen tot patronen. En wat zijn de belangrijke signalen?</p>

Tabel 2: object van vooruitzien.

Systematisch vooruitzien bij rws

Binnen rws wordt op verschillende manieren gewerkt met systematisch vooruitzien. Er wordt systematisch gekeken naar technologische trends, er worden met regelmaat scenariostudies uitgevoerd (relatief recent nog 'rws2020' bijvoorbeeld) en er worden gerichte verkenningen uitgevoerd. In dit essay richten we ons op één van de instrumenten die binnen rws wordt ingezet, de *Early Warning-systematiek*, binnen rws vaak als 'EW' aangeduid. De andere technieken en instrumenten zullen we hier niet nader verkennen, hoewel ze zijdelings wel worden meegenomen in de conclusie van ons essay.

Oorsprong en principes van de Early Warning-systematiek van Rijkswaterstaat

In het *Early Warning-systeem* van rws worden zwakke signalen verzameld die inzicht geven in ontwikkelingen op de drie netwerken (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem) en in de omgeving van rws, die de organisatie nog onvoldoende op het netvlies heeft: "van buiten naar binnen en door de dossiers heen". Daarmee draagt Early Warning bij aan het strategisch vermogen van de organisatie.

Het instrument vindt zijn oorsprong in de behoefte aan strategische en toekomstgerichte kennis. Early Warning is op verzoek van de toenmalig plaatsvervangend DG (pdG) in 2008 als onderdeel van het nieuwe programma Strategische Verkenningen van de Waterdienst ontwikkeld. Bij de start gebruikt de pdG het volgende voorbeeld: "wanneer bij de huidige wetgeving er over 10 jaar geen zand uit de Noordzee meer kan worden gehaald, dan wil het bestuur van rws dit nú van de Waterdienst horen. En hierbij een antwoord op de vraag: hoe dan wel? Early warning gaat dus over lange termijn ontwikkelingen die we nu moeten voorzien." Om die strategische lange-termijnblik te mobiliseren, wordt een netwerk van correspondenten opgezet bestaande uit senior medewerkers van de Waterdienst van rws en enkele externen. Vanaf het najaar van 2008 neemt de HD van de Waterdienst bij ieder zogenaamd T-gesprek met het Dagelijks Bestuur (verantwoording over de realisatie) een Early Warning Bericht mee. Signalen die in dit gesprek belangrijk genoeg gevonden worden krijgen een vervolg in de vorm van een Strategische Verkenning en daaropvolgend een Bestuursadvies.

In maart 2009 neemt de nieuwe pdg het initiatief om de Early Warning (& Strategische Verkenningen) te verbreden naar de hele Rijkswaterstaat en expliciet te enten op de 'Gewetensfunctie' zoals bedoeld in het Ondernemingsplan Agenda 2012. De Gewetensfunctie vormt hierin een uitwerking van de doelstelling 'rws als publieksgerichte netwerkmanager', met als toelichting: "als wij zien dat dingen op de drie netwerken anders lopen dan *common knowledge* en politieke kleuring aangeven, dan zijn we aan onszelf verplicht om dat te signaleren. Eerst intern v&w, maar als de respons nul is en het belang groot, dan ook extern." De uitwerking van deze Gewetensfunctie naar drie varianten; 1. Publiekscommunicatie, 2. Bezinning op de eigen positie en 3. Betrouwbare partner, wordt in december 2009 voorgelegd aan het Bestuur (toen DT RWS). Besloten wordt tot variant 2, met uitstapjes naar variant 1 en 3. Na een aanvullende bespreking in het DT RWS van januari 2010 over de afstemming met risicomangement gaat een rws-breed Early Warning systeem van start, met als verantwoordelijken de vijf landelijke diensten, en als trekkers de Dienst Verkeer en Scheepvaart en de Waterdienst. Het DT RWS geeft in de besluiten nog mee dat (a) van buiten naar binnen en (b) door de dossiers heen dient te worden gekeken.

De Dienst Verkeer & Scheepvaart en de Waterdienst zetten een gezamenlijk proces op en komen in juni 2010 met de eerste rws-brede Early Warning Netwerkbrief. De eerste alinea verwoordt kort alle facetten van de opdracht: *In het DT RWS van 19 februari jl. is besloten dat de gezamenlijke landelijke diensten door middel van een Netwerkbrief halfjaarlijks signalen onder uw aandacht brengen over risico's en kansen op de netwerken en in de omgeving van rws. Hiermee geven we invulling aan wat bedoeld is met de 'Gewetensfunctie rws' in de Agenda 2012. Het gaat om signalen 'van buiten naar binnen' en door de dossiers heen, en de mogelijke consequenties voor rws. Deze netwerkbrief is complementair aan de rapportages van risicomangement. We voegen een voorstel voor benodigde acties/actiehouders toe en waar nodig een advies over communicatie: intern, naar beleid, partners en publiek.*

Het ew-systeem werkt volgens een 'trechtermethode'. Eerst worden door het Early Warning team signalen opgehaald bij een groot aantal interne en externe correspondenten. Ongeveer een kwart van deze correspondenten is 'vast', zij komen tenminste een keer per jaar aan bod. Het ophalen van signalen gebeurt vaak door middel van een gesprek, maar soms ook door middel van een e-mail. In de volgende fase worden deze signalen geconcretiseerd en opgenomen in een groslijst van zo'n 60 tot 80 signalen. Vervolgens brengt een selectiecommissie van rws deze lijst terug tot maximaal 10 signalen om voor te leggen aan het Bestuur. Na toetsing aan experts en eventueel aanscherping worden deze signalen opgenomen in een zogenaamde Netwerkbrief en ingebracht in het Bestuur. Het Bestuur bespreekt de signalen en besluit welke (meestal 2 a 3) nadere uitwerking behoeven in de vorm van een strategische verkenning en hieruit voortvloeiend bestuursadvies. Bij een deel van de andere signalen worden vervolgacties genoemd die direct in de organisatie belegd kunnen worden. Een klein deel is 'goed om te weten' maar blijft zonder vervolg.

Na de bestuursvergadering koppelt het ew-team aan alle correspondenten terug wat er met hun signaal gebeurd is, ook als er geen directe reactie of opdracht vanuit het bestuur is. Signalen die het niet gebracht hebben tot het bestuursniveau, brengt het Early Warning Team sinds najaar 2011 gericht onder de aandacht bij organisatie-onderdelen die er zelf hun voordeel mee kunnen doen. Zo wordt de betrokkenheid van partijen die signalen aanleveren beantwoord met een inhoudelijke reactie en erkentelijkheid voor de geleverde bijdrage. De ew-systematiek is min of meer 'cyclisch' van karakter: het afronden van de ene cyclus is meteen ook de opmaat voor de volgende.

Dilemma's van verkennen

Bij de ew-methode wordt uitgegaan van het idee dat veranderingen vooraf zichtbaar zijn in 'vroeg signalen' en dat deze signalen kunnen worden opgevangen en geïnterpreteerd. De ew-methode onderscheidt zich van andere toekomstonderzoeken doordat de nadruk ligt op het zo 'vroeg' mogelijk ontdekken van veranderingen. Dit kunnen veranderingen zijn die ver in de toekomst liggen, maar ook die al gaande zijn, maar 'eerder' ontdekt kunnen worden. Early Warnings worden in de literatuur vaak *weak signals* genoemd, omdat het vage en ambigue gebeurtenissen zijn die mogelijk het signaal zijn van een toekomstige gebeurtenis. Het gaat dus om zwakke signalen, maar die daarmee niet minder betekenisvol zijn. Het herkennen van vroeg signalen stelt de organisatie in staat om vroegtijdig op veranderingen te anticiperen.

Balanceren tussen continuïteit en discontinuïteit

In de inleiding benoemden we al het verschijnsel dat het bij terugkijken op gebeurtenissen vaak bijna onvoorstelbaar is dat de vroeg signalen ervan niet opgemerkt zijn. Of, dat als ze wel opgemerkt zijn het vreemd wordt geacht dat de te verwachten gevolgen ervan niet 'gezien' werden. Daarmee komen we op de drie kernelementen van elke analyse van zwakke signalen: (1) het verzamelen van de juiste signalen, (2) het daaruit 'vinden' van de juiste duiding in achterliggende ontwikkelingen en (3) het aansluiten van afwijkende signalen bij bestaande repertoires en beelden. Voor elk van deze elementen geldt dat het voor een rijke analyse nodig is om te balanceren tussen continuïteit en discontinuïteit.

Discontinuïteit en continuïteit zijn sterk aan de orde bij het *verzamelen* van de signalen. Dat gaat dan vooral om de vraag waar signalen opgehaald worden, hoe en waar het zoeken plaatsvindt en wie daarbij betrokken is. Organisaties opereren in een veld, zijn omringd door gevestigde netwerken van kennis en deskundigheid, maken deel uit van belangencoalities en hebben in hun directe nabijheid zodoende veel potentiële signalen en aanbrengrers daarvan. Het benutten van die omgeving is functioneel, maar zal nog steeds een beperkt beeld van de mogelijke relevante signalen opleveren. Ervaring leert ook dat 'grote ontwikkelingen' vaak niet direct voortkomen uit het uitgekristalliseerde veld, maar van daarbuiten.

Innovaties ontstaan door combinaties van tot voorheen onverbonden technologieën, waarmee markten en sectoren ook ineens veranderen. Het zien en duiden van de juiste signalen vereist het zoeken voorbij de eigen domeingrenzen. Maar ook dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Welke flankerende domeinen wel in de gaten houden en welke niet? Niet (alleen) de mainstream-media lezen, maar juist zoeken op obscure blogs en nieuwsgroepen; maar welke? En wie kent ze? Niet alleen praten met ‘usual suspects’ en de gekende deskundigen, maar ook zoeken naar mensen uit andere gebieden, met kunde die nog ongekend is; maar hoe zijn die te vinden en hoe weet je of ze werkelijk iets zinvol zeggen? Wie buiten de kaders wil kijken en hier de discontinuïteit ruimte wil geven wordt direct geconfronteerd met grote onzekerheid en ambiguïteit die dat oplevert.

Ook bij het *duiden* van signalen is continuïteit leidend. Dat heeft te maken met de cognitieve elementen – het is lastig om te denken in wat er nog niet is – maar ook met organisatiemechanismen. Signalen worden vaak geïnterpreteerd vanuit het perspectief van wat er is: als toevoeging of afwijking van het bestaande pad. De signalen laten zien dat er iets aan het gebeuren is, maar dat ‘iets’ wordt geïnterpreteerd in de context van het bestaande pad. Terrorisme en vliegtuigen werden voor ‘9/11’ al sterk met elkaar in verband gebracht, maar altijd in de context van óf bommen óf kapingen; een kaping met eenvoudige steekwapens om van het afgetankte vliegtuig een vliegende brandbom te maken paste niet in dat repertoire voor interpretatie. Signalen worden vanuit de bestaande context gezien. Pas nadat het tragische incident zich voordeed ‘zagen’ inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten de nieuwe combinatie tussen de verschillende elementen. En vervolgens werden de systemen daar op aangepast: zo blijft de deur naar de cockpit dicht en mogen potentiële steekwapens (zoals nagelschaartjes) en hete dranken de cabine niet meer in. Maatregelen die achteraf evident lijken, maar dat alleen zijn met de wijsheid achteraf en met de kennis van nu. Duiden we signalen in het verlengde van het bestaande, in het perspectief van continuïteit, dan blijft de mogelijke discontinuïteit van signalen onzichtbaar. Gaan we op zoek naar discontinue duiding, dan is de vraag hoe dat zinvol kan gebeuren; de essentie van discontinuïteit is dat we deze niet goed kunnen voorzien, omdat het principieel anders is dan het bestaande. Dat zorgt dus voor praktische problemen en beperkingen, los van de eventuele intentie om het al dan niet te proberen. Discontinue duiding is per definitie speculatief, klinkt vreemd en is soms amper geloofwaardig. Ook als het niet veel later onomstotelijk waar blijkt.

Het derde kernelement van elke analyse van zwakke signalen is hoe die te *verbinden* zijn met het bestaande repertoire van de organisatie: met de huidige doelen, het lopende beleid, bestaande programma's en projecten, maar ook met de gevestigde organisatieonderdelen. Zelfs als er een duiding van discontinuïteit is, dan is nog steeds de vraag hoe die goed in de bestaande organisatie binnengebracht kan worden. Hoe kunnen discontinuë – 'vreemde' of zelfs buiten de orde staande – opvattingen in het strategisch gesprek in de organisatie geïntroduceerd worden? Hoe kan de cognitieve dissonantie tussen wat de deelnemers aan dat gesprek weten en in de signalen horen of zien productief worden gemaakt: teveel dissonantie maakt dat ze het signaal als onzinnig of irrelevant afwijzen, mogelijk met de gehele systematiek en/of de inbrenger in het verlengde ervan ook; te weinig dissonantie maakt dat het signaal niet of amper tot handelen leidt. Wat onvoldoende van het bestaande afwijkt zal waarschijnlijk met gebruik van bestaand repertoire worden 'opgelost', ook als andere oplossingen en ander repertoire gevraagd wordt. De kunst is dus om te confronteren zonder aansluiting te verliezen en discontinuïteit met begrip van het huidige repertoire in te brengen. Steeds geldt daarbij ook dat enkele onwaarschijnlijk geachte signalen ertoe kunnen leiden dat de systematiek als geheel wordt afgewezen. Voor de inbrengers van zwakke signalen in het strategisch gesprek gelden daarom steeds vragen over maatvoering, dosering en framing. Dat betekent overigens niet dat de signalen 'pijnvrij' binnengebracht moeten worden. Integendeel, het empirisch onderzoek dat aan dit essay ten grondslag ligt, stelt juist het tegengestelde: signalen werken alleen als ze een zekere 'itch' veroorzaken. Er moet ongemak bij horen, het moet lastig uit de gedachte te bannen zijn. Waar signalen te ver afstaan van de concrete beleving komen ze niet aan, maar waar ze er te dicht bij staan worden ze eenvoudig opzij geschoven of raken ze snel vergeten. De kunst is om het ongemak te doseren: het moet kriebelen, pijn doen en ongemak veroorzaken. De vragen moeten lastig zijn en de antwoorden niet voorhanden. Het mag geen eenvoudig besispunt op de agenda zijn, maar moet inherent debat oproepen. Goede signalen zijn passend ongemakkelijk – dichtbij genoeg om aan te komen, maar ook ver weg genoeg om uit te dagen.

	Dilemma's van continuïteit en discontinuïteit
Verzamelen	<p>Hoe kun je kijken buiten bestaande kaders, terwijl dat vanuit de bestaande kaders gebeurt?</p> <p>Met vroege signalen en toekomstbeelden zijn belangen verbonden: hoe kun je daar los van komen bij het verzamelen van signalen?</p> <p>Expertise over signalen is langs lijnen van het bestaande georganiseerd.</p>
Duiden	<p>Begrijpen en interpreteren gebeurt vanuit de context van het bestaande pad: is een signaal een graduele afwijking van het bestaande, of een teken van iets nieuws?</p> <p>Macht doet er bij de interpretatie toe: met bestaande paden zijn belangen verbonden die in de duiding terug komen.</p> <p>Moeilijk om te zien waar een gebeurtenis een signaal van is: op welke achterliggende ontwikkeling duidt een signaal? Discontinuïteit is moeilijk te voorzien.</p>
Opvolgen en verbinden	<p>Hoe moet een signaal omgezet worden in handelen? Hoe groter de gevolgen van een signaal, des te lastiger is er opvolging aan te geven. Vroege signalen vergroten de onzekerheid.</p> <p>Om opvolging te krijgen is het nodig om signalen aan te sluiten op de bestaande strategische agenda en aan te sluiten bij bestaande taal. Maar van daaruit is het lastig om discontinuïteit in te brengen.</p>

Tabel 3: dilemma's van continuïteit en discontinuïteit.

Verschillende vormen van gebruik en effect

Bij het verzamelen van zwakke signalen gaat het niet om de verzameling op zich, maar om het effect van de verzameling op het handelingsrepertoire en het denkrepertoire van de organisatie. Het gaat niet om het 'doen' van een Early Warning-analyse, maar om wat er *mee gedaan wordt*.

Daarbij is van belang om de notie van *gebruik* niet te eng op te vatten. Juist bij vooruitzien gaat het om méér dan alleen het direct omzetten van een aanwijzing in een actie. Soms wordt er daadwerkelijk en direct zichtbaar

iets met een signaal gedaan, veel vaker gebeurt er op een andere manier iets: er ontstaat bewustzijn over de grenzen van het eigen denken, over de relevantie van de lange termijn en de betrekkelijkheid van de status quo. De organisatie vergroot zijn eigen vermogen tot veerkracht en adaptiviteit. Onzichtbare effecten, die misschien pas op termijn merkbaar worden. Misschien pas bij een volgende keer dat een signaal zich voordoet of als de organisatie met een onvoorziene ontwikkeling wordt geconfronteerd.

Wij maken onderscheid tussen twee soorten effecten van vooruitzien in het handelingsrepertoire van de organisatie: (1) een *direct en instrumenteel* effect ervan, en (2) een *indirect en conceptueel* effect.

Het *directe en instrumentele effect* is dat er direct concrete inhoud wordt geproduceerd over bepaalde onderwerpen; wat zijn concrete risico's, welke kansen dienen zich mogelijk aan? Inzicht in deze vroege signalen kan de organisatie in staat stellen om te anticiperen op deze ontwikkelingen. Door middel van een *ew*-systeem kan een organisatie bewuster omgaan met signalen die vanuit de organisatie of het netwerk worden opgepikt. Door *early warnings* kan de organisatie bijvoorbeeld inzicht krijgen in kansen en risico's in de huidige en de toekomstige situatie. De signalen kunnen zicht bieden op zwakke plekken in de communicatie of gemiste kansen in de strategie, maar ook op onopgemerkte successen. Daarnaast kunnen vroegtijdig (maatschappelijke, politieke etc.) ontwikkelingen in kaart worden gebracht waarop ingespeeld kan worden. In dit model is het ideale proces dat er signalen worden ontwikkeld die in een rapport worden vastgelegd, waarbij de bespreking van het signalenrapport in een strategisch gesprek leidt tot een concreet handelen ten aanzien van één of enkele van die signalen. Het signaal wordt dan letterlijk 'opgepikt' en vertaald naar een maatregel in de organisatie. Concreet en zichtbaar, op basis van een helder gearticuleerd 'zwak signaal' van een achterliggende ontwikkeling.

Het *indirecte en conceptuele effect* kan zijn dat door het uitvoeren van de methode en het denken in termen van zwakke signalen van potentiële ontwikkelingen de organisatie en het netwerk meer bewust en alert worden. De signalen zelf zijn dan maar een deel van het product, naast de mentaliteit en alertheid van de organisatie voor verandering en turbulentie. Het gaat dan ook niet alleen om het vinden van concrete signalen, maar ook om het zoeken zelf. Ongeacht wat je vindt is het zinvol

om te zoeken, omdat dat bewust maakt van bestaande patronen, ingesleten repertoire en mogelijke alternatieven die zich buiten voordoen. Dit indirecte effect is ten tijde van toenemende turbulentie een belangrijke kwaliteit, bijvoorbeeld om de veerkracht van de organisatie te vergroten. Juist als de wereld meer onvoorspelbaar wordt, is het belangrijk om als organisatie beter met onzekerheid en snel opkomende ontwikkelingen om te gaan. De opbrengst van een Early Warning-analyse is dan niet zozeer dat we beter weten wat zich mogelijk voordoet, maar juist dat de organisatie zich er beter van bewust is hoe weinig we eigenlijk weten en hoeveel onbekends er kan gebeuren.

Interessant is ook dat de effecten van systematisch vooruitzien – zoals bijvoorbeeld in een Early Warning analyse – zich niet tot het strategisch gesprek of ander concreet operationeel handelen op basis van die signalen hoeft te beperken. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat het werken met toekomstverkenning door ambtenaren wordt ervaren als een cultuurverandering die hen gevoelig maakt voor andere manieren van denken en werken binnen de gehele organisatie. Dus niet alleen in datgene waar de verkenning zich op richt, maar in hun hele functioneren. Het gevolg hiervan kan zijn dat de organisatie beter in staat is om te anticiperen op nieuwe mogelijkheden en ontwikkelingen. Ook waar het om dagelijkse routines en manieren van werken gaat.

	Instrumenteel	Conceptueel
Direct	Signalen leiden tot maatregelen; bijvoorbeeld aanpassing van strategie, opnemen in risico-beheersing of nader onderzoek uitvoeren.	Woorden, frames of beelden uit de strategie worden expliciet onderdeel van het discours in de organisatie.
Indirect	Signalen leiden niet tot directe actie, maar worden wel onderdeel van afwegingen en van het denken in de organisatie. Bij instrumenteninzet wordt vaker en vanzelfsprekender de vraag gesteld wat 'dit op langere termijn doet'.	In het discours in de organisatie ontstaat meer vanzelfsprekende ruimte voor toekomstbeelden en vragen/afwegingen over de langere termijn. Het wordt 'gewoner' om er over te denken en te spreken, zonder dat er expliciet studies of verkenningen worden uitgevoerd.

Tabel 4: doorwerking, gebruik en effect van vroege signalering.

Variëteit van signalen

Binnen de systematiek van Early Warning is onderscheid te maken naar verschillende soorten signalen. Zo kan onderscheid gemaakt worden tussen *triggers* en *signs*¹. Een *sign* is een kenmerk van een bepaalde ontwikkeling: de ontwikkeling in het klein of een deelaspect waaraan het geheel herkend kan worden. Wie het geluid van een trein hoort of ziet dat de slagboom sluit weet dat er een trein aankomt, ook als die zelf nog niet in beeld is. Net zoals het zien van het begin van de trein betekent dat er nog allerlei wagons achteraan komen (en de slagboom nog even dicht blijft). Ontwikkelingen kunnen in een vroeg stadium herkend worden aan dergelijke signs, waarmee de reactietijd om iets met of aan de ontwikkeling te doen toeneemt.

Een *trigger* is een heel ander soort signaal. Bij een trigger gaat het om een gebeurtenis waarvan verwacht wordt dat het een andere ontwikkeling veroorzaakt. Het geluid van de trein is niet de trigger ervan: het geluid is een gevolg van het rijden, zet het rijden niet in gang. Een trigger is wel het sein dat op groen gaat of het spoor dat vrij komt. Komende ontwikkelingen kunnen door triggers herkend worden, als er tenminste een notie is van de causale keten die tot de ontwikkeling leidt. Een aardbeving onder de oceaanbodem kan de trigger zijn voor een tsunami. Het één zet het ander in gang. Excessief en op social media opgepikt politiegeweld kan een trigger zijn van grote onlusten en rellen zoals we in Londen hebben gezien. Het is daarvan niet direct de oorzaak, maar wel een mogelijke aanleiding die maakt dat ontwikkelingen een enorme vlucht nemen.

Daarnaast onderscheiden wij nog een derde, net wat andere, categorie signalen: *symptoms*. Symptomen zijn formeel van een andere orde, omdat ze meer zeggen over een huidige dan een toekomstige ontwikkeling. Toch worden ze vaak als Early Warning aangebracht. In de praktijk is het lastig om vast te stellen of een incident een symptoom van een bestaande ontwikkeling is of een signaal voor een toekomstige ontwikkeling. Soms ligt dat dicht bij elkaar, omdat symptomen zichtbaar maken dat iets pijnlijker, groter of ernstiger is dan we dachten. Soms leidt het juist af van toekomstige ontwikkelingen en de signalen daarvoor. We zijn dan zo druk met het duiden en bespreken van symptomen dat signalen voor

¹ Zie: Splint, E. & Wijck, P. Van (2012). *Using signposts in future studies: Lessons from the Justice for tomorrow project*. Dutch Ministry of social affairs and employment.

aanstaande en naderende ontwikkelingen ongezien blijven of vanuit het verlengde van de symptomen geduid worden.

Early Warnings kunnen over verschillende typen signalen gaan; er is geen gegeven verhouding tussen triggers, signs en symptoms die nodig is voor een goede Early Warning analyse. Net zoals er geen standaard is voor de verhouding tussen signalen over de eigen organisatie of de buitenwereld. Signalen kunnen wijzen op concrete bestaande dossiers, maar ook op brede en nog vage maatschappelijke ontwikkelingen. Signalen kunnen de eerste zichtbare kleine vormen van een grote ontwikkeling zijn, waarin de eerste kleine praktijk later verveelvoudigt. Maar signalen kunnen ook tekenen zijn van iets anders. De relatief snelle verspreiding van de eerste generatie smartphones is een signaal van een mogelijk veel grotere verspreiding en de gevolgen daarvan: ‘wat als iedereen een smartphone heeft?’ Maar het is ook een signaal – achteraf herkennen we dat ook zo – van de grote ontwikkelingen rond social media, peer production, coproductie en de sociale innovatie die er mee samenhangt. Het één is dan een aanwijzing voor iets anders, in plaats van een toename van een volume van hetzelfde. Het is een breed palet aan mogelijkheden, die ieder op een andere manier van betekenis zijn voor de organisatie. En waarbij het steeds de kunst is om in de methodiek na te denken over wat gezocht wordt, hoe het instrument zo ingericht kan worden dat de juiste signalen met de gewenste nadruk (intern, extern; lange termijn of meer nabij; signals en/of signs; continu of discontinu; etc.) er in naar voren komen.

4

Bevindingen: analyse van de Early Warning systematiek bij rws

De ew-systematiek heeft zich ontwikkeld tot een goed ingebed en gedragen instrument voor het verkennen van de kansen en risico's die in de nabijheid van de uitvoering spelen. Een groot aantal partijen – intern én extern – neemt er aan deel en heeft er enthousiasme voor. De werkwijze wordt gewaardeerd als open en transparant, professioneel en verzorgd. Het ew-team is daarin zichtbaar aanwezig en wordt als succesfactor genoemd, zonder dat die aanwezigheid het open en interactieve karakter van het proces schaadt. Niet alleen op papier maar ook in de praktijk gaat het daadwerkelijk om signalen die vanuit de correspondenten komen en die vervolgens hun weg 'omhoog' vinden. Inmiddels is de systematiek ontwikkeld tot een 'product' dat indien gewenst ook buiten rws inzetbaar en overdraagbaar zou kunnen zijn. rws zou er als koploper best mee naar buiten kunnen treden en andere organisaties ondersteunen bij het analyseren van het onbekende. In algemene zin gaat het met de ew-systematiek dus goed. Echter, het succes komt met twee belangrijke kwesties, die we hierna zullen bespreken.

Het verbinden van variëteit en kwaliteit

Het eerste risico van de werkwijze is de mogelijkheid dat de **variëteit** die bij de uitvraag in de eerste ronde ontstaat, uiteindelijk sterk gereduceerd wordt tot de signalen die de Netwerkbrief halen. Er wordt dan weliswaar veel verzameld, maar uiteindelijk maar weinig gezien (door het bestuur). Dat geeft een gevoel van verspilling: ideeën verdwijnen en een deel van de moeite van correspondenten is voor niets geweest. Daar is begrip voor, maar veel (interne en externe) correspondenten geven aan dat het aardig zou zijn als er meer met de andere signalen gedaan kan worden. Nu is voor hen vaak onduidelijk in hoeverre dat gebeurt. Dat niet alles dat aan het begin wordt genoemd de Netwerkbrief haalt is nodig en goed, maar het zou niet zo moeten zijn dat daarmee de inhoudelijke waarde van die variëteit verloren gaat. Een passende oplossing hiervoor is het inmiddels binnen rws ingerichte 'nazorg-traject', waarin nagegaan wordt wie in de organisatie zijn/haar voordeel kan doen met de signalen, om ze vervolgens bij deze persoon of groep onder de aandacht te brengen.

Nauw verbonden aan variëteit is de vraag naar de **kwaliteit** van de signalen die worden aangeleverd. Onzekerheid over kwaliteit is inherent aan de werkwijze van rws, waar de kern van de systematiek is dat er géén signalen aan de voorkant worden uitgesloten. **Optimale variëteit kan ten koste van algehele kwaliteit gaan.** Een signaal ‘mag’ altijd, ook als het niet ter zake kundig is. Zo wordt het belang van ‘open data’ en ‘social media’ voor rws als signaal aangegeven, terwijl dat al als belangrijk issue is erkend en er omvangrijke en prijswinnende programma’s voor lopen. Daarmee is het belang ervan niet weg, maar het roept wel de vraag of wat de signalen precies zeggen. Het blijft worstelen met de kwaliteit van de input: is het wel goed? Is het volledig? Is het voldoende ‘anders’? Daarbij is ingewikkeld dat verbreding en variëteit wenselijk zijn, maar dat daarmee de kwaliteit en inhoudelijke accuratesse afnemen. Terwijl de kans toeneemt dat er een aantal signalen wordt aangeleverd dat heel goed en inhoudelijk stevig is, neemt ook de kans op minder geslaagde input toe. Daarbij blijft de vraag bestaan welke kwalitatieve selectie passend is. Het ew-team maakt voorafgaande aan de bijeenkomst van de selectiecommissie een schifting in een A- en een B-lijst; de signalen op de B-lijst voldoen niet aan een aantal van tevoren gestelde kwaliteitscriteria. Het staat de leden van de selectiecommissie echter vrij om signalen van de B-lijst te prioriteren. Leden van de Selectiecommissie weten ook niet alles en zeker in de eerste ronde prioriteren en ‘stickeren’ is voor een aantal leden nog niet goed duidelijk wat de precieze impact en betekenis van een bepaald signaal is. Daarom vindt ná selectie altijd een experttoets op juistheid en kwaliteit van het signaal plaats, en een toets of het (wellicht deels) al bij een organisatieonderdeel bekend is en wordt opgepakt. De opdracht hierbij is dat het signaal ‘ruw’ moet blijven, dicht bij de signaalbrenger; vanuit de toetsing kunnen wel opmerkingen worden toegevoegd.

In de huidige opzet is ervoor gekozen om de signalen te ‘filteren’ tot de maximaal tien belangrijkste voor het bestuur. Daarmee staat de kwaliteit van de signalen voorop, meer dan variëteit. Toch bevatten ook andere signalen bruikbare kennis. Zo keert een aantal signalen dat niet in de Netwerkbrieven terecht komt, toch iedere ronde weer terug, zij het in iets andere vorm. Een manier waarop de kennis die in ‘ongebruikte’ signalen verborgen zit benut kan worden, is door ook aandacht te geven aan de vijf belangrijkste signalen die het bestuur door de selectie in het proces niet heeft gezien. Terugkijkend naar de vorige ronde kan, met de kennis en wijsheid van nu, de vraag gesteld worden welke signalen eerder benut hadden kunnen worden en waar het bestuur mogelijk toch interesse voor

zou hebben gehad. Dit geeft niet alleen inzicht in de oorsprong en ontwikkeling van wat er speelt, maar leert tevens over de keuzes die in de selectie worden gemaakt. Dus niet alleen hernieuwd oog voor eerdere signalen, maar ook meer gevoel voor de voorkeur die nu in de selectie van signalen besloten ligt.

Het klinkt wellicht paradoxaal, maar in relatie tot vragen over variëteit en kwaliteit heeft een toekomstgerichte en verkennende systematiek altijd een paar zichtbare successen nodig. Vanwege het lange termijn karakter van de signalen is altijd onduidelijk wat de waarde van een systeem nu precies is. Het is voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen in het systeem belangrijk dat er een aantal successen te vieren zijn. Signalen die er achteraf toe blijken te doen en waarmee de organisatie proactief zijn voordeel heeft kunnen doen. Dat betekent ook dat de direct bij de ew-systematiek betrokkenen daar scherp op moeten zijn: zijn er successen aan te wijzen? Wordt de verbinding tussen tijdig optreden en het vroege signaleren wel expliciet gelegd? Dat klinkt geforceerd, maar het is van groot belang om de legitimiteit van de exercitie op peil te houden. Elk organisatorisch en strategisch systeem, dus ook de ew-systematiek moet zichzelf uiteindelijk in de praktijk bewijzen en dat gebeurt langs de weg van aanwijsbaar succes: een signaal dat klopte, tijdige bijsturing mogelijk maakte of nieuwe kansen toonde die achteraf van groot belang bleken te zijn. De ew-systematiek heeft in de afgelopen jaren een aantal van dergelijke zichtbare successen geproduceerd. In onderstaande box noemen we er twee.

Van 1-op-1 vervangingen naar een vervangingstrategie voor kunstwerken

rws beheert honderden kunstwerken (sluizen, stuwen, bruggen, gemalen). In de regel worden deze vervangen wanneer ze aan het einde van hun technische levensduur zijn, één op één, op dezelfde plek die zo'n honderd jaar geleden gekozen is. Vanuit het programma voor Early Warnings & Strategische Verkenningen is gesignaleerd dat veel kunstwerken in de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw zijn gebouwd, en er vanaf 2020 een flinke vervangingsopgave te verwachten is. Vervolgens dat de hiervoor benodigde middelen van honderden miljoenen per jaar niet gereserveerd zijn en er goede onderbouwingen nodig zullen zijn richting de politiek; dat de samenleving naar de toekomst toe andere eisen stelt aan het functioneren van het natte systeem en dus aan de kunstwerken dan in het verleden (denk aan adaptieve maatregelen in het kader van het Deltaprogramma

en aan de toename van goederenvervoer over water); en tot slot dat grote vervangingen ook in samenhang met regionale ontwikkelopgaven zullen moeten worden gezien. In het Bestuur van rws is geagendeerd dat er een programmatische aanpak van vervangingen nodig is, die een verbinding legt tussen de toestand van de kunstwerken, de benodigde functionaliteit op termijn en de politiek-bestuurlijke situatie in de regio. De vroege signalering heeft er toe geleid dat rws nu werkt aan een systematiek om de vervangingsopgave intern en extern goed onderbouwd te agenderen.

Van afvalstof naar waardevol goed

Fosfaat is een afvalstof die voor Rijkswaterstaat en andere waterbeheerders leidt tot eutrofiëringsproblemen. Het is echter ook een onmisbare stof in voedsel. In een Early Warning werd gesignaleerd dat de mondiale fosfaatvoorraad steeds verder opraakt terwijl deze eindige voorraad zich bevindt in politiek instabiele landen. De stof die tot dat moment als afvalstof uit het water kwam, zou in de toekomst een grote waarde kunnen gaan vertegenwoordigen. Het bleek dat bij bedrijven steeds meer interesse is voor de ontwikkeling van methodes voor terugwinning van fosfaat. Dankzij de signalering hiervan had rws de kans om op dit gebied op te schuiven van een passieve rol als bewaker van de waterkwaliteit naar de vervulling van een actieve, faciliterende rol in samenwerking met de regionale waterbeheerders. Door de vroege signalering kon rws een faciliterende rol op zich nemen voor partijen die voor de terugwinning van fosfaat nieuwe technologie ontwikkelen en daarbij praktijkervaring willen opdoen met het door Rijkswaterstaat beheerde hoofdwatersysteem. In de Green Deals van het Rijk met marktpartijen zijn hierover afspraken gemaakt. rws heeft het onderwerp tevens geagendeerd bij DG Ruimte&Water in het kader van de voorbereiding van de tweede generatie stroomgebiedsbeheerplannen voor de Kaderrichtlijn Water. Rijkswaterstaat geeft daarmee samen met anderen een belangrijke impuls aan het terugwinnen van fosfaat in Nederland.

De paradox van de professionalisering

Een kwestie die verder rond de EW-systematiek naar voren komt hangt samen met de professionalisering van het systeem in de afgelopen jaren. Het EW-systeem heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Het begon als een functie om van buiten naar binnen en door de dossiers heen signalen te verzamelen, ter bezinning op de eigen positie en met een lichte communicatierol. De systematiek is door sommigen in de beginfase ervaren als meer ad hoc, zoekend en 'lichter' opgezet. De laatste jaren is het EW-proces langs deze

inhoudelijke en cognitieve lijn verder *geprofessionaliseerd*: de systematiek is meer doordacht en precies geworden. Het systeem is verder gestroomlijnd, er is een netwerk ontstaan met een kern van vaste 'correspondenten' terwijl daarnaast in elke cyclus wisselende correspondenten van binnen en buiten Rijkswaterstaat worden 'aangeboord'. Het lukt steeds beter om de signalen op een bepaald inhoudelijk niveau te brengen – ook al is dat nog steeds een risico, dat inherent is aan de methodiek. Het is niet meer een (half)jaarlijks terugkerend project, maar een systematiek die het hele jaar doorloopt, een standaard proces in de organisatie. Dat proces werkt goed. De signalen worden breed verzameld, waarna een selectiecommissie (die een doorsnee van de organisatie vormt) de signalen selecteert die naar het bestuur gaan. Na die selectie worden signalen doorgaans kort en gericht getoetst bij experts, zowel op hardheid als op de effectiviteit van mogelijk voor te stellen acties. Ook het proces na het bestuur, het omzetten van signalen in strategische verkenningen of professionele handelingen, heeft steeds meer de aandacht van het ew-team. Signalen die niet naar het bestuur gaan, worden zoveel mogelijk onder de aandacht gebracht van afdelingen, programma's of personen in de organisatie voor wie het signaal relevant is om rekening mee te houden of hun voordeel mee te kunnen doen. Enerzijds wordt het proces 'light' gehouden, anderzijds heeft zich een bepaalde professionaliteit ontwikkeld hoe de signalen aangeboden en benut kunnen worden. Ook wordt steeds meer gedaan aan terugkoppeling over het vervolg van signalen. De ew-systematiek 'staat'.

Tegelijkertijd blijkt dat bij een aantal bestuurders een tweede beeld van de functie van het ew-systeem is ontstaan, parallel aan de richting waarin de systematiek zich heeft ontwikkeld. Het beeld van een aantal bestuurders is dat het ew-systeem meer het kanaal moet zijn om gevoelige dossiers voor de toekomst op tafel te krijgen, signalen die het bestuur ongemak bezorgen maar tegelijkertijd wel aandacht verdienen. Zij interpreteren de behoefte aan een *gewetensfunctie* (zie het kader in hoofdstuk 2) als de behoefte aan een reflectie 'door de dossiers heen' op de systemische gevolgen van op project- of deelniveau begrijpelijk en passend handelen. Om de signalen die daarover in de organisatie aanwezig waren op de juiste plek (het bestuur) te krijgen en om ongemakkelijke kwesties aan te brengen die aan het geweten knagen: gaat het wel goed, zelfs nu alle projecten en programma's goed gaan? Dat gaat om **signalen die zijn als een 'splinter' in de voet**: een ongemakkelijk gevoel, en je kan er maar beter vroeg bij zijn voordat het gaat ontsteken. Niet leuk om over na te denken, maar wel belangrijk om tijdig bij stil te staan en actie op te ondernemen.

Van zwakke signalen is vooraf moeilijk te zeggen hoe groot de impact van de ontwikkeling zal zijn en wat een passende interventie is, maar daarmee zijn ze niet vanzelf gemakkelijk te negeren. ‘Kleine’ signalen over grote ontwikkelingen creëren het *ongemak van het weten*: het is onduidelijk hoe ernaar gehandeld moet worden, maar het is moeilijk om het signaal te negeren. Negatief uitgedrukt: wie er eenmaal van weet kan achteraf niet zeggen dat niemand het kon zien aankomen. Of positief: wie een signaal kent, hoe zwak en onzeker ook, gaat op zoek naar mogelijke oplossingen of mogelijkheden om het te benutten. Ook als dat niet per definitie zeker of bekend is. Goede signalen moeten ergens jeuken. De waarde van het ew-systeem wordt door een aantal bestuurders vooral gezien als een manier om dergelijke kennis ‘bottom-up’ zichtbaar te maken, als een ‘short-cut’ van de buitenwereld en van de binnenwereld naar het bestuur.

Overigens is daarmee niet gezegd dat het ew-systeem deze functie niet meer vervult. Een eerste voorbeeld dat bestuursleden wel degelijk wist te prikkelen is een signaal van de deelprojecten voor nieuwe wegen, waarin steeds de minimale veiligheidscriteria en kwaliteitsnormen werden gehanteerd waardoor extra kwetsbaarheid kan ontstaan op het wegennet als geheel. Dit signaal was niet alleen een kritische reflectie op het handelen van rws in een aantal projecten, maar bood ook een ander perspectief door niet te kijken op het niveau van individuele projecten, maar ook naar de effecten op het hele netwerk. Een tweede voorbeeld hiervan is het signaal over de belangen van rws bij de ondergrond, dat in 2010 door het Bestuur terzijde werd gelegd omdat het geen prioriteit zou zijn. Toen het signaal een jaar later, in aangescherpte vorm, opnieuw onder de aandacht werd gebracht, liep rws deels al achter de feiten aan en werd het meteen aangepakt door het Bestuur. rws was nog net op tijd om inbreng te leveren in de landelijke Structuurvisie Ondergrond. Hoewel dit signaal dus in eerste instantie niet bleek aan te sluiten bij de beleving van het bestuur, was dit in tweede instantie wel het geval, omdat de boodschap door de veranderde omstandigheden en aangescherpte formulering toen wel kon landen bij het bestuur.

Wellicht heeft het succes van deze en andere reflexieve en normatieve signalen de behoefte eraan bij het bestuur alleen maar verder versterkt. Het ew-systeem is er niet voor ontworpen, maar maakt het wel mogelijk om dat type *ongemak* te organiseren en te zeggen wat niemand graag wil horen. Niet eens zozeer om direct actie op te ondernemen, maar vooral

om het bestuur te prikkelen en bewust te maken van wat vanuit de reguliere managementrapportages niet snel blijkt. Hierachter zit (naast andere overwegingen) de vraag of rws zijn maatschappelijke taak goed vervult. Daarmee kan de systematiek wel degelijk dwingend zijn in *normatieve* zin. Als een bestuurder van een belangwekkend signaal op de hoogte is, is het moreel moeilijk om dat opzij te zetten. Het geweten gaat knagen. Er moet iets gebeuren omdat het *nodig* is en eigenlijk niet anders kan. Ook als niet direct bekend is wat er dan moet gebeuren.

Professionalisering, doorontwikkeling en stroomlijning van een systematiek zijn in principe een goede zaak. Echter, juist in de verfijning die het beter, gemakkelijker en gewoner maakt om over ew's te praten wordt een paradox zichtbaar. Naarmate het systeem verder is ontwikkeld en meer ingebed is geraakt in de organisatie, worden de signalen die de systematiek oplevert voor het bestuur minder spannend en gevoelig, aldus een aantal bestuurders vanuit hun rol als gebruiker van de systematiek. Vermoedelijk speelt 'de macht der gewoonte' hierbij ook een rol, en de aandacht die andere agendapunten opeisen. De signalen worden minder ervaren als een splinter in de voet, meer als stippen aan de horizon – zonder directe duidelijkheid over wat ze betekenen, maar wel met het sterke vermoeden dat er iets staat te gebeuren. De systematiek heeft voor hen een meer verkennende dan agenderende werking gekregen. Niet vrijblijvend, maar wel minder confronterend. Het ongemak is bij deze signalen niet zozeer moreel, maar vooral *mentaal*; je weet er van, hebt er over gehoord, maar de prikkel om er keuzes aan te verbinden is minder geworden. Soms is er wel inhoudelijke nieuwsgierigheid; nader verkennen is dan eerder een antwoord dan 'kleur bekennen' of een kant kiezen. De ew-systematiek werkt in toenemende mate inhoudelijk en cognitief, en in mindere mate normatief, reflexief en 'explosief'. In de ontwikkeling van het ew-systeem is vanaf eind 2011 ingezet op méér signalen 'van buiten naar binnen', onder andere om meer zicht te krijgen op 'blinde vlekken': door meer externen te bevragen, zoals marktpartijen die met rws werken, partnerorganisaties, trainers of wetenschappers, kunnen 'nieuwe' of 'andere' inzichten en zienswijzen worden verzameld. Echter, *onverwachte inzichten en zienswijzen zijn iets anders dan ongewenste inzichten en zienswijzen*. Vaak zijn deze inzichten eenvoudiger (mentaal) op afstand te houden, dan signalen uit bronnen dichterbij huis die direct de (organisatie van de) productie raken. 'Goed om te weten', of 'dat kende ik nog niet' zijn dan de reacties. Leerzaam, maar niet pijnlijk. Ze bieden een inkijkje in wat het bestuur nog niet (helemaal) wist, maar de druk om

in de spiegel te kijken is minder groot. Ze bieden een ander perspectief, maar zorgen niet per se voor ongemak.

Door de professionalisering wordt ook de voorspelbaarheid van het traject vergroot. De waarde van het ew-systeem zit mede in het vertellen van een onwelkome boodschap, die moeilijk in concrete actie opvolging kan vinden. De opmerkelijke opbrengst bij rws is dat het relatief normaal is om over ew's na te denken, maar hiermee is de waarschuwing ook 'gewoner' geworden. Daarmee wordt de systematiek meer *instrumenteel* en minder *strategisch*. Het is de worsteling die veel strategen en strategische instrumenten doorlopen. Eerst is er het gevecht om serieus genomen te worden en een 'vast' onderdeel van de strategische cyclus in de organisatie te worden. Maar zodra men daar eenmaal deel van uitmaakt wordt ook strategie gewoon en raakt juist het bijzondere en de meerwaarde ervan verloren. Het wordt dan steeds meer een instrument in het domein van de specialisten, en steeds minder een prikkel tot strategie op het niveau van het bestuur.

Zo zijn er twee functies voor de ew-systematiek ontstaan die elkaar deels overlappen, maar ook deels uiteen lopen. Het ene beeld is dat van een systeem dat op zoek gaat naar de witte vlekken, van buiten naar binnen en door de dossiers heen werkt, en zowel kansen als risico's verzamelt met het oog op de toekomst. Het systeem is in dat deel sterk onderzoekend en verkennend – gericht op het verzamelen van belangwekkende en in de organisatie en zijn buitenwereld aanwezige of groeiende inzichten. Het andere beeld is dat van een systeem dat productief ongemak veroorzaakt bij het bestuur, politiek spannende signalen oplevert, een spiegel voorhoudt vanaf de werkvloer aan het bestuur. Het systeem is dan meer strategisch en agenderend van aard – het brengt onderwerpen onder de aandacht die het bestuur niet mag missen, of men nu wil of niet. Het eerste analyseert de splinters en brengt die op een schaalte in het gesprek in, het tweede drukt ze als het ware met extra kracht in de voet en dwingt tot debat en denken erover.

De **paradox van de professionalisering** is dat naarmate het de organisatie beter lukt om strategisch vooruitzien steviger in de organisatie op te hangen en een meer vast deel van de processen te maken, er tevens 'normalisering' en 'instrumentalisering' optreedt. We zien dat in veel strategische processen: strategie wordt steeds meer onderzoek, met meer nadruk op perfectionering van de verkenning dan op het doordrukken en

aanbrengen van de urgente boodschap. Het risico is dat het ew-systeem door de professionalisering langzaam opschuift richting de 'normale' verkennende instrumenten in de strategische processen van de organisatie. Terwijl het een levend proces moet blijven, waarin steeds het schurend ongemak wordt opgezocht: in een goed proces en met goed onderzoek komen tot de relevante issues, maar die ook met kracht agenderen in strategische processen van het bestuur. Op de gezette en afgesproken tijden, maar misschien juist ook wel op andere momenten. Tussendoor, als het niet op de agenda staat, omdat het signaal eigenlijk niet kan wachten of de tijd er rijp voor is. Prikkeling kan ook tot stand komen door de signalen soms in een andere vorm onder de aandacht te brengen. Tijdige signalering en adequate agendering vereisen aandacht voor zaken als timing, vorm en verrassing.

5

Conclusie: Vroege signalen, tijdige strategie

In dit essay hebben we stilgestaan bij het vermogen van organisaties om op systematische wijze vooruit te kijken, in het bijzonder gericht op het vroegtijdig signaleren van aankomende ontwikkelingen. De ratio van een dergelijk vooruitzien is evident: hoe eerder een ontwikkeling zichtbaar is en op waarde wordt geschat, hoe meer ruimte de organisatie zichzelf geeft om er op te reageren en te anticiperen. Het beeld dat hier het eerste bij opkomt is dat van een obstakel op de weg waar de bestuurder nog net omheen kan sturen of een onverwachte afslag die men niet kende. Het kan iets zijn dat nabij is maar tot voorheen niet goed zichtbaar was, maar het kan ook gaan om iets dat verder af ligt maar een lange reactietijd of anticipatieperiode kent. Denk in de metafoor van de auto en de bestuurder bij het bord in de woestijn dat zegt dat het eerstvolgende tankstation zich op 150 kilometer bevindt. De bestuurder weet dan of hij voldoende benzine heeft en kan daar op anticiperen. Steeds gaat het om informatie die vroegtijdig voor relevante ontwikkelingen waarschuwt: die wijst op het bestaan ervan, op de contouren ervan, de omvang of de dynamiek erin. Het is nog klein, maar wordt groot; het is er nog niet, maar komt er aan; het lijkt onschuldig, maar is in combinatie met iets anders mogelijk ernstig; het lijkt nu een risico, maar kan op termijn een kans zijn. Steeds wijst het vroege signaal op een vertekening van tijd: iets lijkt of is nu anders, kleiner, groter, meer of minder. En de organisatie kan voordeel halen uit het vroegtijdig signaleren en erkennen van die vertekening.

De potentiële winst van het zoeken voorbij de horizon van alledag en het corrigeren van vertekening van de tijd mag evident zijn, daarmee is het zoeken zelf niet vanzelfsprekend. **Vooruitkijken hebben we gedefinieerd als het kijken voorbij de eerste cyclus van de organisatie:** voor een ministerie de begroting en/of de kabinetsperiode, voor een uitvoeringsorganisatie het jaarplan of het managementcontract en voor een brugwachter de dag of week die voorligt. Taken kennen hun eigen ritme en timing; de lange termijn is daarom per taak anders. Dat maakt dat vooruitzien per definitie lastig en omstreken is. Immers, de eerste cyclus is in zo goed als alle organisaties de basis van alle processen en activiteiten die plaatsvinden. Organisaties hebben hun planning,

capaciteit, ondersteuning, huisvesting, inkoop en financiën ingericht op het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van hun eerste cyclus. Daar moeten ze presteren, daar worden ze afgerekend, daar moeten ze de kwaliteit leveren die ze nastreven en – niet te onderschatten – daar maken ze de zichtbare en merkbare fouten waarmee ze in grote problemen kunnen geraken. De eerste cyclus ligt niet alleen in de tijd ‘voor’, ook in de aandacht en importantie is het verreweg de belangrijkste cyclus in het bestaan van elke organisatie. Organisaties en projecten worden doorgaans beoordeeld op hun huidige prestaties, niet zozeer op hun toekomstvastheid – hoewel daar in waardering van kredietwaardigheid van banken en landen wel steeds meer aandacht voor is en de toekomst in de beoordeling als het ware ‘naar voren’ wordt gehaald.

Veel van wat voorbij de eerste cyclus gaat zorgt voor tegenstrijdigheid. Wat op de lange termijn nodig is of belangrijk lijkt, is op korte termijn vaak moeilijk te realiseren. Wie op langere termijn vaststelt dat mobiliteit anders zal worden heeft nog niet opgelost dat het huidige systeem op de bestaande mobiliteit is ingericht – en niet slecht functioneert. Wie klimaatverandering signaleert heeft daarmee nog niet de daarvoor benodigde adaptatie van de bestaande infrastructuren gerealiseerd. De toch al moeilijke eerste cyclus wordt meer gecompliceerd als elementen van daarna daar aan toe worden gevoegd. Lange termijn afwegingen zijn daarom vaak moeilijk in te passen – ook letterlijk – in bestaande processen en arrangementen. Organisaties zijn niet onwillig om het te doen, maar maken moeilijke afwegingen tussen het heden en de toekomst.

In dit essay hebben we gewezen op het belang van strategische ontwerp-opties voor het inrichten van arrangementen voor vooruitzien. De spanning tussen de eerste cyclus en alles wat daar voorbij ligt maakt dat vooruitzien in organisaties niet vanzelf gaat en dat de daarvoor gekozen systematiek en inbedding er toe doen. Daarmee is vooruitzien niet per definitie een succes, maar verkleint de kans op mislukking. Belangrijk is ook om te markeren dat het niet gaat om de beste keuze, maar om een ontwerp dat past bij wat de organisatie er mee wil bereiken. Idealiter hanteren organisaties verschillende varianten van vooruitzien: bijvoorbeeld omgevingsscenario's om na te denken over toekomstige omstandigheden, sectorscenario's om ontwikkelingen in het werkveld te doordenken en signalenstudies om tijdig te zien welke bewegingen zich mogelijk zullen voordoen. Voor tijdig strategiseren – om berekend te zijn op toekomstige ontwikkelingen – is het nodig om te investeren in systematisch signaleren.

Daarbij brengt het empirische deel van dit essay, waarbij we hebben gekeken naar de manier waarop rws zijn systematiek heeft georganiseerd, een paradox in beeld: naarmate het de organisatie beter lukt om dergelijk strategisch vooruitzien steviger in de organisatie op te hangen en een meer vast deel van de processen te maken, ontstaat tevens de 'normalisering' en de 'instrumentalisering' ervan. We begonnen dit essay met de stelling dat strategisch vooruitzien vanzelfsprekend nuttig, maar alles behalve gewoon is. Aan het einde van dit essay moeten we daar een opmerking aan toevoegen. **Daar waar strategisch vooruitzien gewoon is geworden, schaadt de vanzelfsprekendheid langzaam het effect ervan.** De volgende stap na de succesvolle professionalisering van de systematiek is het opnieuw ongewoon en ongemakkelijk maken ervan.

