

Bevindingen van het onderzoek naar knelpunten voor beleidsmedewerkers

Aanbevelingen voor verbetering van beleidsonderzoek
in onderwijsinstellingen

Februari 2025

Ron Dekker

Open Science Apex

Samenvatting

Voor OostNL heb ik onderzoek gedaan naar verbeterpunten om in het proces om tot beleidsadvies te komen. Vragen die spelen zijn o.a.

- Hoe verloopt het beleidsproces nu?
- Wat zijn de grootste pijnpunten?
- Hoe zouden deze weggenomen kunnen worden?

Dit rapport geeft de resultaten van interviews met beleidsmedewerkers verbonden aan onderwijsinstellingen voor vervolgonderwijs.

De meest genoemde en belangrijkste knelpunten zijn:

1. De opdracht is niet helder – dit staat met stip op 1.
2. Groot aantal stakeholders vergroot de complexiteit en rolonduidelijkheid.
3. Pocketveto's door decentrale en operationele organisatieonderdelen.
4. De overdracht van onderzoek naar implementatie verloopt moeizaam.

In het eerste deel van het rapport worden deze knelpunten uitgelegd, inclusief de huidige oplossingen en 'workarounds'.

In het tweede deel wordt toegewerkt naar een systematische aanpak om deze problemen – in hun samenhang – aan te pakken. Dat leidt tot een variant van het Business Model Canvas, dat veel wordt gebruikt in het bedrijfsleven. Door de processen van beleidsonderzoek volgens het Beleidskompas mee te nemen, is dit model omgewerkt tot een Public Model Canvas. Dit PMC behoudt de voordelen van het Business Model Canvas:

- Compleet – alle relevante elementen worden benoemd en zijn met elkaar verbonden.
- Simpel, visueel en praktisch – samen te vatten op 1 pagina (het canvas).
- Eenvoudig en intuïtief genoeg voor alle betrokkenen om te begrijpen, zonder de complexiteit van de werking te simplificeren.
- Gemeenschappelijke taal vergemakkelijkt vergelijkbaarheid en discussie.
- Scenario's en alternatieven: Opties zijn snel uit te werken – en te testen op hun consistentie.

En het PMC neemt de processtappen uit het Beleidskompas mee, maar het voorkomt de complexiteit van dit model in de uitwerking.

Dankwoord

Ik wil alle respondenten danken voor hun bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek. Ze zijn niet met naam en organisatie genoemd, omdat er vertrouwelijkheid van de gesprekken is toegezegd. Hun bijdragen hebben zeer geholpen om de problemen in beleidsonderzoek duidelijk te krijgen.

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
1.1 Waaron dit onderzoek?	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	4
1.3 Opzet van het rapport	4
2 Methodologie	5
2.1 Onderzoekopzet	5
2.2 Dataverzameling	5
2.3 Diversiteit in de term “beleid”	5
3 Resultaten	6
3.1 Overzicht van knelpunten	6
3.1.1 <i>De opdracht is niet helder</i>	6
3.1.2 <i>Groot aantal stakeholders vergroot complexiteit en rolonduidelijkheid</i>	6
3.1.3 <i>Pocketveto’s door decentrale en operationele organisatieonderdelen</i>	7
3.1.4 <i>De overdracht van onderzoek naar implementatie verloopt moeizaam</i>	7
4 Analyse en discussie	9
4.1 Samenhang van de problemen	9
4.2 Oplossingen hangen ook samen	10
4.3 Naar een systematische aanpak	10
5 Public Model Canvas	11
5.1 Business Model Canvas	11
5.2 Public Model Canvas	12
5.2.1 <i>Doel van het model</i>	12
5.2.2 <i>Van Business Model naar Public Model Canvas</i>	12
6 Public Model Canvas en oplossingen	14
6.1 PMC-aanpak	14
6.2 Synopsis	15
Bibliografie	16

1 Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

Beleidsonderzoek in publieke organisaties is vaak een moeizaam proces. Dat weet ik vanuit mijn eigen ervaring als beleidsmedewerker bij meerdere publieke organisaties en vanuit mijn huidige werk als adviseur op het gebied van digitalisering van het onderwijs.

Ik heb wel ideeën over een mogelijke oplossing. Maar om te onderzoeken of die ideeën oplossingen zijn voor het probleem, moet eerst meer duidelijkheid komen wat andere beleidsmedewerkers als belangrijkste problemen ervaren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich op de vraag welke moeilijkheden en obstakels beleidsmedewerkers tegenkomen bij het opzetten, uitvoeren en overdragen van resultaten van beleidsonderzoek.

Deelvragen zijn hoe de samenwerking met anderen plaatsvindt; wat de rol is van co-creatie of andere alternatieven om beleidsonderzoek te doen; en wat zou helpen om sneller of betere resultaten te realiseren.

1.3 Opzet van het rapport

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Deel 1 bevat de opzet en bevindingen van de interviews met in paragraaf 3 een overzicht van de knelpunten. Deel 2 start vanaf paragraaf 4 met een verdere analyse van de problemen en mogelijke oplossingen. In paragraaf 5 wordt een nieuwe aanpak voorgesteld en in paragraaf 6 wordt deze aanpak uitgewerkt aan de hand van de voorgestelde oplossingen.

2 Methodologie

2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit OostNL, waarbij hun adviseurs dit traject hebben begeleid. Ook waren er tweewekelijkse bijeenkomsten voor intervisie met collega's die vergelijkbare onderzoeken deden.

Vanuit OostNL werd aangegeven om binnen de publieke sector een keuze te maken, bv. rijksoverheid, regionale overheden, onderwijs. Er zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers die zijn verbonden aan onderwijsinstellingen. De keuze voor onderwijs is omdat ik vanuit vorige functies en huidige werkzaamheden bekend ben met deze sector en met het type beleidsonderzoek dat daar plaatsvindt.

De vragenlijst werd aangereikt door OostNL. Deze heb ik uitgebreid en toegesneden op de onderwijssector. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van ChatGPT om de vragen uit te breiden en vervolgens heb ik zelf de selectie van de vragen gedaan. De vragen dienden als een leidraad voor het gesprek en voor elk interview was een half uur beschikbaar.

2.2 Dataverzameling

Ik heb via internet en eigen expertise gezocht naar beleidsafdelingen en -medewerkers bij onderwijsinstellingen in het mbo, hbo en wo. Dat betreft 105 instellingen. De andere sectoren heb ik niet meegenomen omdat in die instellingen veel minder beleidsontwikkeling plaatsvindt.

Uit een groslijst van twintig personen heb ik twaalf personen benaderd en er hebben tot nu toe acht interviews plaatsgevonden.

2.3 Diversiteit in de term “beleid”

Eén van de beperkingen is de diversiteit van het begrip “beleid”. Het woord heeft verschillende interpretaties: soms heel dicht tegen strategieontwikkeling aan, en de andere kant van het spectrum is dat het vooral om implementatie en uitvoering van beleid gaat. Wat van toepassing is, kan vaak niet uit de naam van de afdeling of functietitel worden afgeleid.

Ten tweede kan het initiatief voor het beleidsonderzoek verschillen: doorgaans is er een opdracht vanuit het bestuur of directie, maar het initiatief kan ook vanuit de beleidsafdeling zelf komen, vanuit de overheid (bezuinigingen, Nederlandstalig onderwijs), of vanuit de lijnorganisatie (vice-decanen, docententeams).

In de groep van geïnterviewden was er een mix van verschillende typen beleidsmedewerkers. Ik heb deze diversiteit gebruikt om verschillende delen van het beleidsproces te bespreken. Nadeel van deze spreiding was het risico van onvoldoende kritische massa in de data, maar respondenten hadden doorgaans ook werkervaring in de andere takken van het beleidsproces en daarmee kon dit risico worden gereduceerd.

3 Resultaten

Vooraf: om de resultaten te beter te kunnen duiden, geef ik hieronder een korte toelichting op de organisatiestructuur van onderwijsinstellingen.

Onderwijsinstellingen hebben, in termen van Mintzberg, een divisiestructuur, waarbij het middenkader, i.e. de faculteiten en opleidingen, relatief veel zeggenschap heeft. En bij mbo-instellingen is er vaak sprake van een omvangrijk fusieproces, waarbij de onderliggende scholen verspreid zijn over meerdere locaties en nog steeds een eigen aanpak en cultuur kennen.

Een besluit van het College van Bestuur gaat naar een faculteit of school en binnen de faculteit naar een opleiding. Het impliceert ook dat er veel overlegcircuits zijn. Die kan het CvB vragen om advies alvorens een besluit te nemen. Maar deze formele en informele gremia kunnen ook zelf signalen afgeven of een standpunt innemen ten aanzien van voorgenomen maatregelen.

3.1 Overzicht van knelpunten

De meest genoemde en belangrijkste knelpunten zijn:

1. De opdracht is niet helder – dit staat met stip op 1.
2. Groot aantal stakeholders vergroot de complexiteit en rolonduidelijkheid.
3. Pocketveto's door decentrale en operationele organisatieonderdelen.
4. De overdracht van onderzoek naar implementatie verloopt moeizaam.

3.1.1 De opdracht is niet helder

Dit heeft vooral betrekking op de nieuwe opdrachten die vanuit een College van Bestuur of (Onderwijs)directie komen. De vraagstelling is soms vaag of de beschrijving van het probleem is te kort of onduidelijk. Dat geldt vooral voor nieuwe thema's of wanneer er nog geen portefeuillehouder-eigenaar is in het bestuur of de directie. Zonder eigenaar kan een thema gaan zweven of tussen wal en schip vallen en is er niemand die bereid is om het thema, c.q. het advies, te verdedigen.

Initiatieven die vanuit de beleidsafdeling zelf, of vanuit de lijnorganisatie komen, zijn doorgaans duidelijker. Dat komt ook omdat een dergelijk voorstel gebaseerd is op een feitelijk probleem en meestal al een heel traject langs verschillende gremia heeft afgelegd.

De sector is niet gewend om met KPI's of heldere doelen te werken. Ook het klantdenken is nog niet verder ontwikkeld. Mogelijk zijn de decentrale afdelingen ook geen voorstanders van KPI's en andere vormen van formele en expliciete verantwoording – het beperkt immers hun eigen speelruimte.

De huidige oplossing is dat de beleidsmedewerker een deel van de tijd besteed aan het helder krijgen van de vraagstelling en dit beeld checkt bij de verschillende betrokkenen. Bij één instelling wordt er gewerkt met Term of Reference voor de opdrachtbeschrijving en de tijdlijn. Ook hier wordt relatief veel tijd geïnvesteerd in de beginfase.

Een mogelijke oplossing om weerstand tegen KPI's e.d. weg te nemen, is om wel een systeem van monitoring op te zetten, maar de indicatoren niet te gebruiken als controlemechanisme.

3.1.2 Groot aantal stakeholders vergroot complexiteit en rolonduidelijkheid

Door de divisiestructuur zijn doorgaans meerder organisatielagen betrokken en als het een breed onderwerp betreft ook de verschillende faculteiten of scholen. Hierdoor neemt de complexiteit toe,

ontstaat een complex krachtenveld en kan het eigenaarschap onduidelijk worden, of verschuilen partijen zich achter andere partijen.

Doordat iedereen mee moet kunnen praten, is er een risico dat partijen aansluiten die amper betrokken zijn bij het onderwerp. Hun rol is daardoor niet duidelijk en compliceert vooral. Soms wordt bij een stakeholder een 'andere taal' gesproken. Communicatie met stakeholders vóór, tijdens en na het beleidsonderzoek is van belang – veel stakeholders compliceert dit.

Soms wordt besluitvorming uitgesteld, of worden er tussenstappen, zoals pilots, ingebouwd voordat het echte besluit wordt genomen, of wordt het probleem klein gehouden, zodat er minder stakeholders betrokken zijn.

3.1.3 Pocketveto's door decentrale en operationele organisatieonderdelen

In de onderwijsinstellingen ligt er relatief veel macht bij de organisatieonderdelen – de faculteiten of scholen. Als een groep van vice-decanen tegen een plan is, zal een CvB niet gauw geneigd zijn om toch door te drukken – de hindermacht is groot en er is sprake van eigen agenda's. De beleidsafdeling wil geen beleidsadvies afgeven waarvan bij voorbaat al vaststaat dat het zal worden afgeschoten. Dit maakt dat adviezen soms worden afgezwakt of vaag worden gehouden, zodat er ruimte is voor meerdere interpretaties.

Dit wordt versterkt door de consensuscultuur: besluiten worden niet gemakkelijk genomen en zelfs na een besluit kan nog discussie ontstaan (over de interpretatie en de uitvoering). Daarbij is er ook weerstand tegen teveel formalisatie – informele kanalen zijn belangrijk en worden gekoesterd.

De huidige oplossing is dat er tijdens het beleidsonderzoek goed contact is vanuit de beleidsafdeling naar formele en informele overleggrems die het CvB adviseren over het plan.

3.1.4 De overdracht van onderzoek naar implementatie verloopt moeizaam

Nieuw beleidsonderzoek wordt meestal op centraal niveau van de onderwijsinstelling uitgevoerd. Als het CvB vervolgens een besluit heeft genomen, dan start de implementatiefase die doorgaans op decentraal (of door een andere centrale afdeling) uitgevoerd moet worden.

Hier kunnen verschillende knelpunten ontstaan:

1. De interpretatie van het besluit op decentraal niveau is afwijkend.
Dit speelt vooral bij nieuwe thema's.
2. Er is weerstand tegen het besluit op de onderliggende niveaus.
Vaak omdat de benodigde middelen niet meekomen en de faculteit of school het nieuwe beleid uit de eigen begroting moet financieren.
3. Cultuurverschillen tussen centraal en decentraal en tussen decentrale afdelingen.
Onderwijsinstellingen zijn gecompartmenteerd – bij mbo's zijn er vaak verschillende scholen, op meerdere locaties, die in een fusieproces tot één instelling zijn gemaakt. Zij behouden doorgaans hun eigen cultuur en dat maakt dat generieke besluiten die alle scholen betreffen moeilijk zijn om generiek door te voeren. Dit geldt in mindere mate ook voor hbo, en in hbo en wo hebben de faculteiten relatief veel autonomie.

De decentrale afdelingen hebben (doorgaans) veel autonomie en als die niet achter een besluit staan, dan verandert er niks. Met name als met het collegebesluit de benodigde financiële middelen niet meekomen, kan er in de verschillende lagen van de organisatie obstructie ontstaan, met nieuwe onderhandelingen, en kan implementatie soms jaren duren.

Er is geen Terms of Reference of protocol als een besluit uitgevoerd moet gaan worden en er zijn geen vaste processen voor overdracht. De stap van besluit en plan naar implementatie is vaak veel te groot en een veranderaanpak ontbreekt.

Vaak voelt een afdeling (faculteit of school) zich geen eigenaar van het besluit en de te ondernemen acties. Het wordt bovendien niet ondersteund en veranderingen in infrastructuur en mensen worden niet georganiseerd. Hamvraag is wie de regie heeft bij het implementatietraject.

De huidige oplossingen zijn divers, met als rode draad dat er formele en informele netwerken met de faculteiten en scholen wordt opgebouwd: één instelling heeft per faculteit zgn. ambassadeurs. Dat zijn medewerkers met ervaring en gezag binnen de faculteit. Daarmee kan de centrale beleidsafdeling communiceren bij de start van het beleidsonderzoek of juist bij de implementatie van een bestuursbesluit. Op een andere instelling organiseert de beleidsafdeling zgn. bewustwordingssessies om de urgentie uit te leggen. Ook zijn er korte lijnen tussen centrale beleidsafdelingen en decentrale beleidsafdelingen die dicht bij de uitvoering staan.

3.3 Impact van de knelpunten

Deze problemen maken dat er veel tijd gaat zitten in relatiebeheer – in de startfase om de opdracht scherp te krijgen, tijdens het adviesproces om een gedragen concept-besluit te krijgen, en bij de overdracht naar implementatie. Dat verlengt de doorlooptijd en kan wringen met de beschikbare tijd die er nodig is voor verdieping in de problematiek en het schrijven van het advies.

Daarnaast is er een risico dat de huidige oplossingen (probleem verkleinen, doorschieten van consensuscultuur, problemen bij overdracht) leiden tot suboptimale besluitvorming en vertraging in de uitvoering.

Wat verder opvalt is dat er geen vaste methode is, zoals het Beleidskompas (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024) bij de Rijksoverheid, voor het uitvoeren van beleidsonderzoek, zie Figuur 1. Er wordt gewerkt op basis van ervaring en het proces is toegesneden op de organisatie en governance van de instelling.

Figuur 1 Beleidskompas

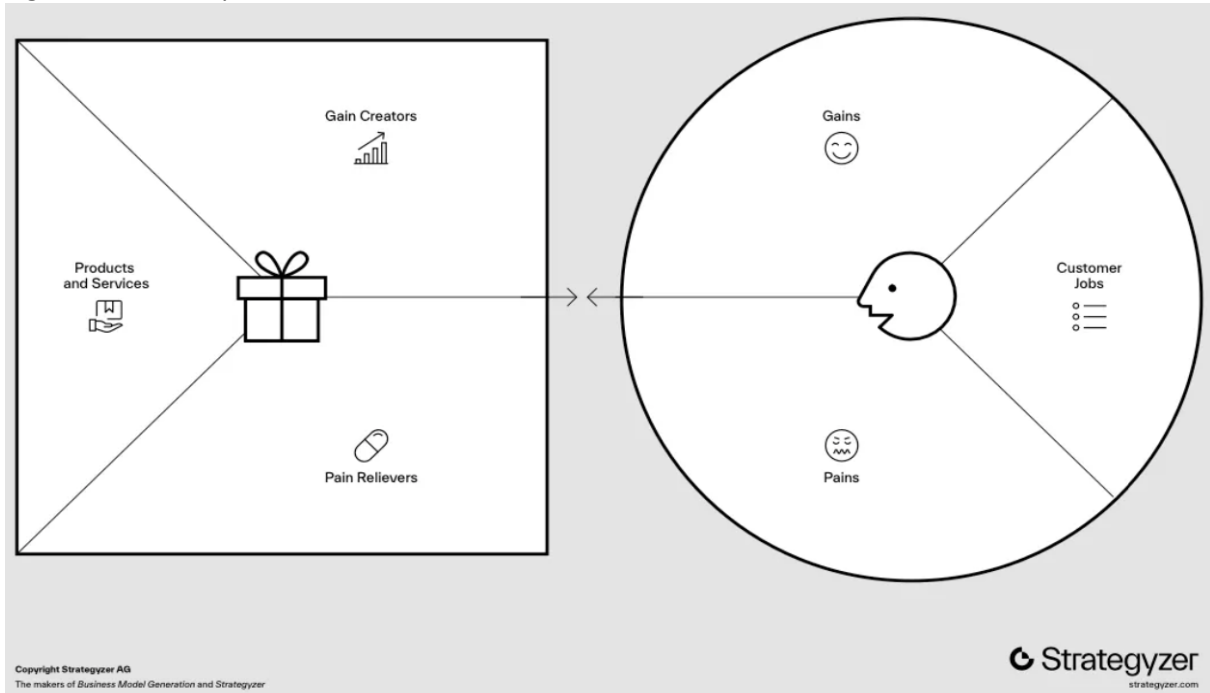


4 Analyse en discussie

4.1 Samenhang van de problemen

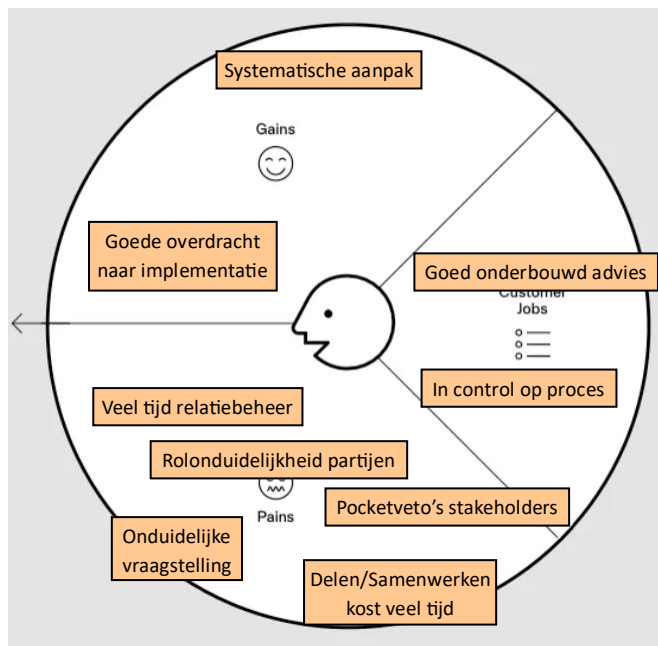
De problemen hangen samen en kunnen elkaar versterken. Om tot mogelijke oplossingen te komen, kunnen problemen in kaart worden gebracht met behulp van de Value Proposition methode (Osterwalder & Peigneur, Value Proposition Canvas, 2024). Daarin worden eerst de 'gains & pains' en de 'customer jobs' in kaart gebracht. Vervolgens wordt naar oplossingen gezocht via zgn. 'gain creators', 'pain relievers' en 'products & services'.

Figuur 2 Value Proposition Canvas



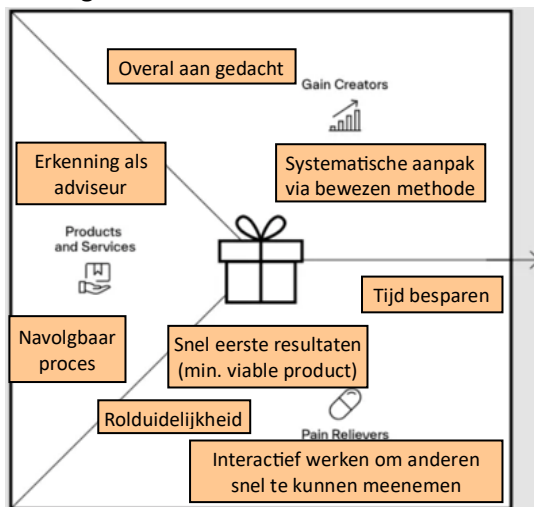
Het Value Proposition Canvas start met de problemen en behoeften van de beleidsmedewerker:

- De beleidsmedewerker wil tot een goed onderbouwd advies komen, zonder al te veel concessies te doen en dat er geen pocketveto's van stakeholders zijn.
- Idealiter is men in control op het gehele proces: van probleemstelling tot advies en overdracht (implementatie). Vraagstelling en aanleiding zijn duidelijk, er is rolduidelijkheid van de stakeholders.
- Om de huidige barrières weg te nemen, wordt er veel tijd geïnvesteerd in relatiebeheer. Het zou welkom zijn als dit minder tijd zou kosten, zodat er meer tijd overblijft voor inhoud en verdieping.
- Overdracht, en meer algemeen: het delen van (tussentijdse) bevindingen en het samenwerken met collega's en belanghebbenden kost veel tijd, omdat de anderen dan ook in de materie moeten duiken.



4.2 Oplossingen hangen ook samen

Vervolgens wordt de linkerkant van het canvas met mogelijke oplossingen ingevuld:



- Er is behoefte aan een systematische of gestandaardiseerde aanpak - via een bewezen of geaccepteerde methodiek – waarin het gehele proces van probleemstelling tot (beoogde) resultaten wordt doorlopen en alle aspecten van het probleem worden meegenomen.
- Als adviseur wil je erkenning – dat je een goed advies geeft, waarin alle aspecten zijn belicht, en het navolgbaar is waarom en hoe tot het advies is gekomen.
- De aanpak creëert rolduidelijkheid: wie is begunstigde, wie betaalt de rekening, wie zijn er anderszins bij betrokken om bij te dragen aan het doel.
- Het delen van kennis tijdens het adviestraject (naar collega's, stakeholders) zou soepel en snel moeten verlopen.

Dit laatste punt over kennisdeling geldt ook voor de overdracht van advies naar implementatie. De nieuwe eigenaar moet duidelijkheid hebben wat er verwacht wordt, wie betrokken zijn, etc. Wat daarbij helpt – ook om draagvlak bij stakeholders te creëren – is om snel met een eerste versie te komen: werk aan een 'minimum viable product' (MVP) dat verder uitgewerkt wordt, in plaats van het (intern) vervolmaken van het plan en aan het eind het uiteindelijke product te presenteren. Deze MVP-aanpak laat ook gemakkelijker co-creatie toe. Betrokkenen zullen eerder eigenaarschap voelen of commitment met de uitkomst tonen.

4.3 Naar een systematische aanpak

In de vorige paragraaf is het Beleidskompas (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024) reeds genoemd als gestandaardiseerde methode voor beleidsonderzoek en -advies. De verdienste van deze aanpak is dat het hele proces wordt beschreven. In Tabel 1 worden de onderdelen benoemd.

Tabel 1 Onderdelen van het Beleidskompas

•	Wie zijn belanghebbenden en waarom?
1.	Wat is het probleem?
2.	Wat is het beoogde doel?
3.	Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4.	Wat zijn de gevolgen van deze opties?
5.	Wat is de voorkeursoptie?

Dit Beleidskompas is gebaseerd op de Theory of Change (Theory of Change, 2023). Via een ToC-proces kan worden beoordeeld of en hoe uitkomsten (veranderingen) kunnen worden bereikt of (indien achteraf gedaan) zijn bereikt (HIVOS, 2021). Een nadeel van deze aanpak is echter dat er veel gegevens moeten worden verzameld en de schema's worden heel snel ingewikkeld.

Ik heb gezocht naar een alternatief dat goed genoeg is om een interventie te beschrijven en de consequenties in kaart te brengen, maar ook snel te begrijpen is en tot de kern van de actie komt. De oplossingsrichting is om de compleetheid en procesgang van het Beleidskompas te combineren met de eenvoud en visuele kracht van het Business Model Canvas (BMC) van Alex Osterwalder. Ik heb dit BMC omgebouwd tot een Public Model Canvas (Dekker, 2024), waarin de onderdelen van het Beleidskompas terugkomen.

5 Public Model Canvas

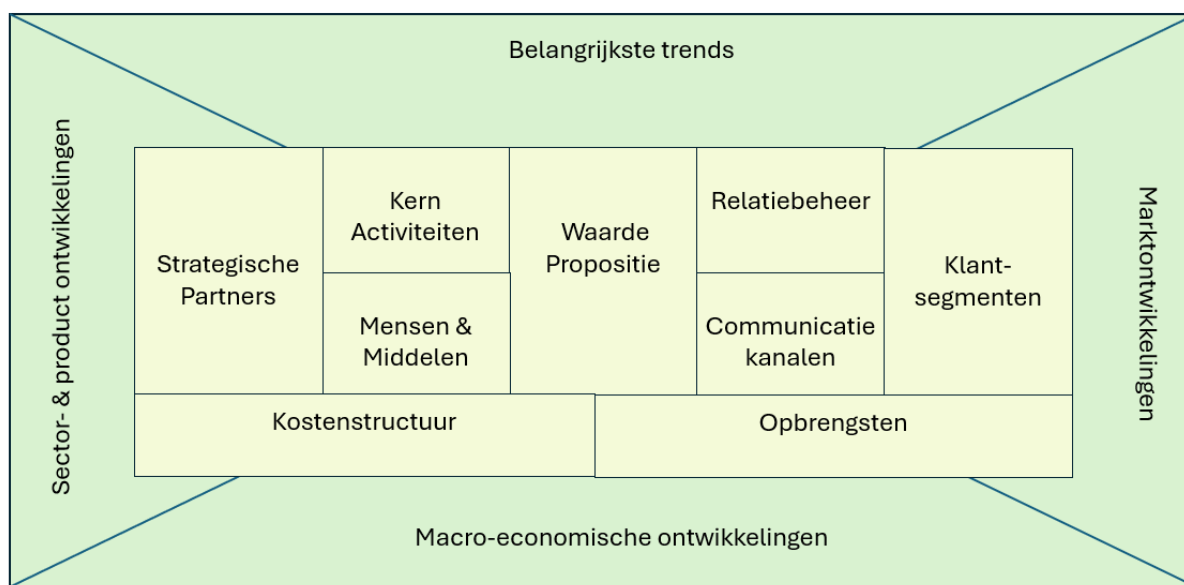
In de volgende subparagraaf geef ik een korte uitleg van het Business Model Canvas dat is ontwikkeld door Alex Osterwalder (Osterwalder & Peigneur, 2005). Vervolgens pas ik dit model aan om het geschikt te maken voor de publieke sector, en noem dit het Public Model Canvas. Deze paragraaf is uit mijn artikel over canvas modellen (Dekker, 2024).

5.1 Business Model Canvas

Het Business Model Canvas (BMC) van Alex Osterwalder is een grafisch model om te onderzoeken hoe een nieuw product kan worden opgezet zodat het tegemoet komt aan de behoeften van de klanten, wat er nodig is om het product te realiseren en of het idee financieel haalbaar is, zie Figuur 3. De opbouw van het BMC bestaat uit negen bouwstenen, die onderling verbonden zijn.

1. Key partners (strategische partners)	4. Value propositions (waardeproposities)	7. Customer segments (klantsegmenten)
2. Key activities (kernactiviteiten)	5. Customer relationships (relatiebeheer)	8. Cost structure (kostenstructuur)
3. Key resources (mensen & middelen)	6. Channels (communicatiekanalen)	9. Revenue streams (opbrengsten)

Figuur 3 Business Model Canvas, incl. omgevingsanalyse



CC BY-SA 4.0 Ron Dekker, 2024 – gebaseerd op Business Model Canvas van Strategyzer AG

Meestal start een analyse met de kernblokken: Wat is de waardepropositie: wat is de dienst of het product dat wordt aangeboden? Wie is de beoogde klantgroep en welk probleem wordt er voor deze klanten opgelost.

Vervolgens kan men aan de linkerkant van het figuur uitwerken welke activiteiten nodig zijn om het product te maken en welke materialen, menskracht, machines daarvoor nodig zijn. Helemaal links kan worden aangegeven wie strategische partners (bv. toeleveranciers) zijn. Deze productiekant leidt tot een bepaalde kostenstructuur. Deze kan worden vergeleken met de opbrengstenkant en om die uit te werken worden aan de rechterkant de klantrelaties en de verkoop- en afzetkanalen uitgewerkt.

Wat vaak mist is om een BMC in een breder perspectief te plaatsen, zoals trends en marktontwikkelingen. Ik neem deze buitenrand mee omdat het kaders geeft voor een analyse van de omgeving. Daarmee

krijgt het model bovendien meer dynamiek en interactie met de omgeving (Osterwalder & Peigneur, Business Model Generation, 2005, p. 205).

Door het BMC-model te plaatsen in deze dynamische omgeving kan worden gecheckt of het idee kan overleven als er veranderingen in de omgeving optreden ('adaptability'). Dit aanpassingsvermogen bestaat uit vier kwadranten:

- sector- & industrie-ontwikkelingen – dit betreft met name de aanbodzijde, bv. nieuwe spelers, veranderingen in de productieprocessen;
- marktontwikkelingen – dit betreft met name de vraagzijde en veranderingen in de klanten of de klantbehoeften;
- belangrijkste trends, bv. technologische ontwikkelingen, nieuwe regelgeving, maatschappelijke veranderingen;
- macro-economische ontwikkelingen – dit refereert aan veranderingen in internationale markten, toegang tot hulpbronnen en grondstoffen, prijs- en inflatie.

Met het BMC kan snel en systematisch worden onderzocht of een waardepropositie kansrijk kan worden en het geeft een consistentie-check op benodigde middelen en of er wel een markt is (de klantsegmenten). De opzet is gemakkelijk te begrijpen en uitermate geschikt voor brainstormsessies. Daardoor kan men snel aan de slag, zowel individueel als in groepsverband.

De voordelen van het BMC zijn:

- Compleet – alle relevante elementen worden benoemd en zijn met elkaar verbonden.
- Simpel, visueel en praktisch – samen te vatten op 1 pagina (het canvas).
- Eenvoudig en intuïtief genoeg voor alle betrokkenen om te begrijpen, zonder de complexiteit van de werking te simplificeren.
- Gemeenschappelijke taal vergemakkelijkt vergelijkbaarheid en discussie.
- Scenario's en alternatieven: Opties zijn snel uit te werken – en te testen op hun consistentie.

Het model is ontwikkeld om nieuwe business ideeën te beschrijven en daarmee vooral geschikt voor commerciële omgevingen. Het BMC-model kan niet één-op-één worden toegepast op de publieke omgeving.

5.2 Public Model Canvas

5.2.1 Doel van het model

Ik wil de gebruiksvriendelijkheid van het BMC kunnen toepassen op publieke waardeproposities. Dat kan door de stappen uit het Beleidskompas te adresseren: van probleem en interventie tot aan de resultaten en langetermijn effecten. De complexiteit van het Beleidskompas wordt ingewisseld voor de visuele vorm van het BMC.

Uitgangspunten zijn:

- Behoud zoveel mogelijk het BMC concept – dit is spaarzaam in het aantal blokken en incorporeert de relaties tussen de blokken: het is een logisch geheel.
- Neem de cruciale elementen van het Beleidskompas op – hier is nl. een samenhang tussen de elementen van een publieke interventie.

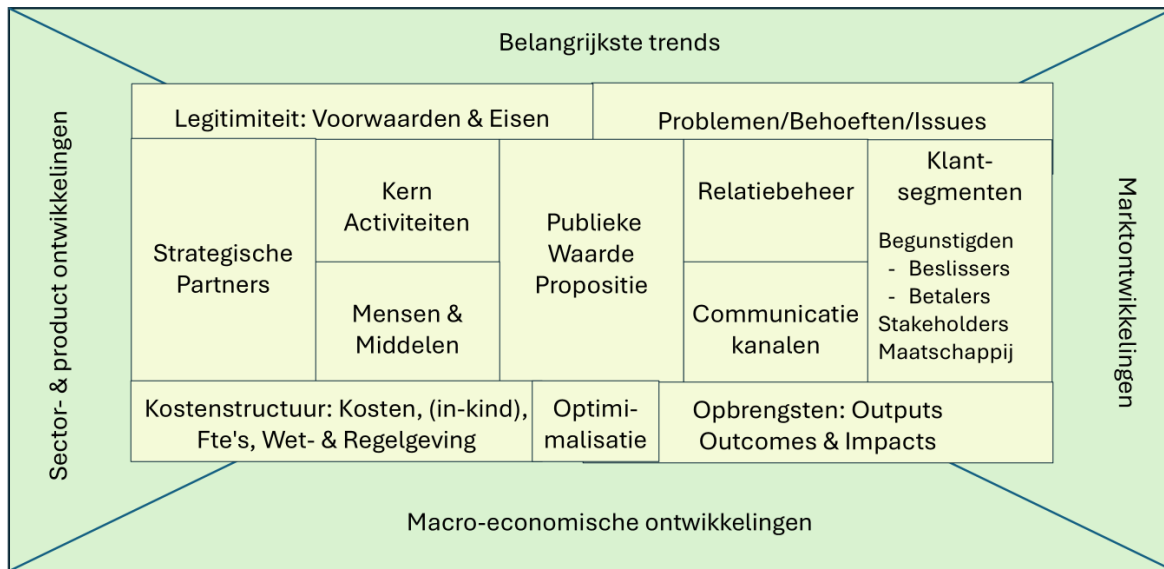
5.2.2 Van Business Model naar Public Model Canvas

Ik start vanuit het BMC model (Figuur 4), maar een aantal blokken behoeft aanpassing:

- De kosten en opbrengsten kunnen in het BMC ééndimensionaal in geld worden uitgedrukt en met elkaar worden vergeleken. Kosten in de publieke omgeving zijn vaak niet in geld alleen uit te drukken – bv. wat zijn de kosten van een wetswijziging of nieuwe regelgeving, waarbij deze kosten en inspanningen bovendien elders gemaakt zijn.

- Opbrengsten zijn ook niet noodzakelijkerwijs in geld uit te drukken – bv. wat zijn de opbrengsten van meer kanselijkheid in het onderwijs? Het gaat daarbij vaak om de directe effecten (outputs) en de effecten op middellange en langere termijn (outcomes en impact).
- De klantsegmenten zijn anders: In het BMC-model is de klant ook degene die besluit over de aanschaf en betaalt. In de publieke sector en voor publieke middelen ligt dat gecompliceerder: het zijn vaak verschillende partijen: wie beslist, wie betaalt en wie is de begunstigde. Een voorbeeld: de universiteitsbibliotheek schaft wetenschappelijke boeken en tijdschriften aan, formeel zal het CvB beslissen, maar het zijn de studenten en onderzoekers/docenten in de faculteiten die hiervan profiteren en de rekening komt ten laste van het bibliotheekbudget.

Figuur 4 Public Model Canvas



CC BY-SA 4.0 Ron Dekker, 2024 – gebaseerd op Business Model Canvas van Strategyzer AG

En er zijn drie nieuwe blokken toegevoegd:

- Problemen/Behoeften/Issues: dit blok komt vanuit Beleidskompas omdat in de publieke omgeving expliciet duidelijk gemaakt moet worden wat het probleem is. Wat is het probleem waarop moet worden ingegrepen?
- Legitimiteit: Men moet zich kunnen verantwoorden waarom ingegrepen wordt (op de marktcondities), waarom hiervoor publieke middelen nodig zijn, en waarbij er eisen en voorwaarden aan de oplossing kunnen worden gesteld (bv. ten aanzien van duurzaamheid, energieverbruik).
- Optimalisatie: In een bedrijfsomgeving is deze rechttoe-rechtaan: maximaliseer het verschil in opbrengsten en kosten – en beide zijn in Euro's uit te drukken. In de publieke omgeving zijn resultaten en kosten complexer en niet zomaar te verdisconteren. De afweging tussen opbrengsten en kosten (of liever: inspanningen) is een politiek of beleidsmatig besluit.

In de volgende paragraaf gaan we terug naar de problemen en mogelijke oplossingen en hoe dit Public Model Canvas hierbij kan helpen.

6 Public Model Canvas en oplossingen

De knelpunten die in paragraaf 3 werden genoemd, zijn:

1. De opdracht is niet helder.
2. Groot aantal stakeholders vergroot de complexiteit en rolonduidelijkheid.
3. Pocketveto's door decentrale en operationele organisatieonderdelen.
4. De overdracht van onderzoek naar implementatie verloopt moeizaam.

6.1 PMC-aanpak

De aanpak met het PMC is om systematisch door het canvas heen te lopen:

- Start met het probleem
Eén van de respondenten gaf aan dat men een format of sjabloon heeft om de probleemstelling te beschrijven. Een dergelijke Terms of Reference kan dienen als startpunt. Zo'n Terms of Reference heeft een aantal onderdelen die beschreven moeten worden, zoals: beschrijf het probleem en waarom is het een probleem – hierbij kan 'probleem' vervangen worden door een positievere beschrijving: 'behoefte', of meer neutraal 'issue'.

Dat kan worden aangevuld met het blok linksboven: wat is de legitimiteit om in te grijpen (vanuit de instelling, de publieke sector). Met de interventie zijn immers publieke middelen gemoeid en er wordt ingegrepen in de markt (die blijkbaar niet goed functioneert). Vanuit dit blok kunnen ook randvoorwaarden en eisen aan de oplossing worden meegegeven, bv. energieneutraal, mate van circulariteit, of dat de ontwikkelde leermiddelen openbaar beschikbaar komen en voldoen aan de FAIR criteria inzake vindbaarheid en herbruikbaarheid.

Deze stap kan aangevuld of onderbouwd worden met de omgevingsanalyse: wat zijn (technologische) trends, wat gebeurt er aan de aanbodzijde, en aan de vraagzijde; en zijn er bepaalde globale of maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kan helpen om de probleemstelling scherper te krijgen.

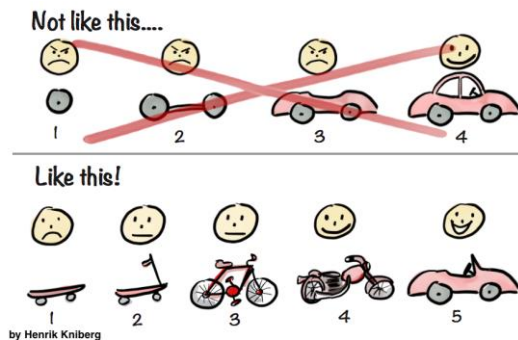
- Creëer roluidelijkheid:
 - Wie zijn begunstigden, en wie beslist en betaalt? Zijn er naast deze direct betrokkenen (bv. studenten) nog andere stakeholders (bv. bedrijven), of zijn er (op den duur) maatschappelijke partijen die voordeel gaan hebben van deze interventie.
 - Wie zijn strategische partners, i.e. partijen (van buiten) die meewerken aan de (kern)activiteiten (bv. SURF met EduSources als platform voor een catalogus van leermaterialen).
 - Wie zijn de mensen die binnen de organisatie bijdragen aan de activiteiten om het doel te bereiken (bv. de bibliotheek of rekencentrum voor ondersteuning en opslag, archivering, catalogisering van materialen) en welke middelen van binnen de organisatie worden ingezet.

Maak duidelijk wie er beslissen en betalen, en welke partijen nog meer inspanningen moeten leveren, of kosten hebben. Strategische partners zullen overtuigd moeten worden van deelname (zij kunnen 'nee' zeggen tegen deelname). Ook de interne partijen die meewerken moeten overtuigd worden. Zij kunnen – in een hiërarchische setting – niet gauw 'nee' zeggen, maar kunnen wel tegenwerken of vertragen en zullen dus ook overtuigd moeten worden om mee te doen – vaak vanuit een bestaand budget.

- Werk iteratief – neem de stakeholders mee – en borg een minimum viable product
Een advies heelhuids door de voorportalen en de besluitvorming heen krijgen is wellicht de moeilijkste stap. Het PMC is een iteratief model, waarin de blokken – en dan met name de publieke waarde propositie – verbeterd en aangescherpt kunnen worden. Door het visuele karakter en de overzichtelijkheid van het canvasmodel kan er gemakkelijk gecommuniceerd worden met betrokken partijen. Daarbij kan het helpen om de publieke waardepropositie scherp te krijgen, wie de direct betrokkenen zijn en hoe met hun gecommuniceerd wordt. Dit laatste lijkt triviaal, maar het

zou niet de eerste keer zijn dat bv. iets voor studenten wordt ontwikkeld waar zij niet op zitten te wachten, of niet weten wat ze er mee aan moeten.

Het model leent zich ook voor gezamenlijke brainstormsessies en discussies over wat er moet gebeuren, wat er geleverd wordt en voor wie dit bedoeld is. Partijen kunnen tijdens het beleidsadviesproces meegenomen worden en (dus) niet meer aan het einde zeggen dat ze niet betrokken waren.



Wat vaak helpt bij grote en complexe projecten is de minimum viable product (MVP) aanpak. Met deze MVP borg je de tussenstappen (Deming Institute, 2014).

In plaats van lang doorontwikkelen van het eindresultaat, wordt gewerkt aan tussenstappen die ook al functioneel zijn. Als het einddoel niet wordt bereikt, dan nog kan er halverwege een levensvatbare en redelijke oplossing bestaan.

Figuur 5 Minimum Viable Product

Bron: [The Deming Institute](#)

- Maak alle aspecten en de consequenties van het advies duidelijk
Zelfs als het beleidsvoorstel heelhuids door de besluitvorming heen komt, dan is dat nog geen garantie voor succes. Doorgaans vindt er na de besluitvorming overdracht naar decentraal plaats. Communicatie naar de begunstigen, maar ook naar de strategische partners en interne medewerkers is dan cruciaal. Daarbij moeten ook het kostenverhaal en de opbrengsten (outputs, outcomes, impact) goed voor het voetlicht worden gebracht.

Tijdens de inventarisatie gaven respondenten voor de communicatie al efficiënte werkwijzen aan: ambassadeurs in de faculteiten die de boodschap overbrengen en uitleggen, of via bewustwordingssessies (en die hoeven niet te wachten tot na de besluitvorming, maar kunnen al tijdens het adviestraject starten).

Met het PMC model kunnen de kosten en opbrengsten van het nieuwe beleid inzichtelijk worden gemaakt – in tegenstelling tot het bedrijfsmatige BMC hoeven die niet tegen elkaar te worden weggestreept. Door alle blokken van het PMC in te vullen wordt duidelijk gemaakt kan de overdracht transparanter worden, met mogelijk een grotere kans op acceptatie.

6.2 Synopsis

Hierboven heb ik laten zien hoe de problemen systematisch en in samenhang opgepakt kunnen worden. Het PMC zorgt voor consistentie tussen de blokken en kan iteratief en in teams worden gebruikt.

Ik gebruik de voordelen van het Business Model Canvas en de compleetheid van procesgang uit het Beleidskompas voor publieke beleidsinterventies.

Net als het BMC is dit PMC een hulpmiddel voor verdere analyses en diepgang. Maar het grote voordeel is dat de kern op één canvas past, en de elementen in samenhang bekeken en besproken kunnen worden.

Vervolgstappen zijn om deze aanpak te testen – dat kan door bestaande beleidsadviezen alsnog in dit canvas te zetten en checken of dit tot verbetering of verduidelijking leidt, maar ook door nieuwe beleidsadviezen volgens deze aanpak uit te werken en dan naar de ervaringen van de betrokkenen te vragen.

Bibliografie

- Dekker, R. (2024, december 20). Public Model Canvas. Balkbrug, Overijssel, Nederland.
- Deming Institute. (2014, November 14). *Minimum Viable Product*. Opgehaald van The Deming Institute: <https://deming.org/minimal-viable-product/>
- Global Schools Forum. (2023). *Problem Tree*. Opgehaald van Global Schools Forum: https://globalschoolsforum.org/sites/default/files/2023-12/problem_tree_-_explanation_0_0.pdf
- HIVOS. (2021). *Theory of Change*. Opgehaald van Erasmus Universiteit: <https://www.eur.nl/onderzoek/research-services/societal-impact-evaluation/impact-toolbox/theory-change>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024, juni 5). *Beleidskompas*. Opgehaald van Beleidskompas: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024). *Beleidskompas*. Opgehaald van Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- Osterwalder, A., & Peigneur, Y. (2005). *Business Model Generation*.
- Osterwalder, A., & Peigneur, Y. (2014). *Value Proposition Design*.
- Osterwalder, A., & Peigneur, Y. (2024, april 9). *Value Proposition Canvas*. Opgehaald van Strategyzer: <https://www.strategyzer.com/library/the-value-proposition-canvas>
- Osterwalder, A., & Peigneur, Y. (2025, Januari 27). *the-business-model-canvas*. Opgehaald van Strategyzer: <https://www.strategyzer.com/library/the-business-model-canvas>
- Theory of Change. (2023, januari 1). *Theory of Change*. Opgehaald van <https://www.theoryofchange.org/>