

Bezuinigingen

Slimmer beleid maken: minder reflexen meer effect

In veel gemeenten vindt de discussie plaats over het terugdringen van regels en het afschaffen van dikke beleidsnota's. Gemeenten uiten daarnaast vaak de wens om meer met andere partijen samen beleid te maken en uit te voeren. In het kader van de huidige en komende bezuinigingsronde is de behoefte aan – maar ook de noodzaak van – een efficiënte beleidsfunctie steeds groter. Het kan ook slimmer en effectiever.

Wianne Brandt, Maurits Hoeve en Gerco Overeem Adviseurs van Hiemstra en de Vries

Bezuinigingen

Beleidsmedewerkers hebben een lastige positie. Ze leveren niet direct zichtbaar resultaat op straat, maar ze zijn wel belangrijk voor het analyseren van maatschappelijke problemen en het bepalen van effectieve maatregelen voor de gemeente. Beleidsmedewerkers zijn niet alleen verantwoordelijk voor het opstellen van beleid, maar ook voor een effectieve overdracht naar de uitvoering. Ze maken nota's, zorgen voor inhoudelijk advies en stemmen af met andere overheden en externe partijen. Interne en externe samenwerking is daarbij van cruciaal belang.

Medewerkers in de huidige beleidspraktijk hebben logische, maar niet altijd even productieve reflexen

Oude reflexen

Om de rol en inzet van beleid te veranderen, is het van belang gewoonten en reflexen van de huidige werkwijze in kaart te brengen. In dit artikel geven we de uitkomsten van een analyse van de beleidsfunctie in de ruimtelijke sector. Uit die analyse blijkt dat er meerdere reflexen zijn, die niet altijd productief zijn. In figuur 1 zijn de gevonden reflexen weergegeven in vier categorieën. Hieronder lichten we deze categorieën toe met een voorbeeld uit de huidige beleidspraktijk.

Figuur 1 Reflexen in de beleidsfunctie



1 Rolverdeling en interne samenwerking

Het opstellen van beleid vraagt vaak de inzet van meerdere beleidsdisciplines. Bij interne samenwerking gaat het om de rolverdeling tussen vakafdelingen en tussen de opdrachtgever (voor nieuw beleid) en de beleidsadviseur (voor het opstellen van het beleidsproduct).

Een praktijkvoorbeeld: een vakgroep heeft de opdracht een nieuwe nota milieubeleid op te stellen. De projectleider belegt een aantal bijeenkomsten, waarin hij alle relevante disciplines uitnodigt. Hij geeft de deelnemers tussentijds opdracht om vanuit hun eigen vakgebied de analyses uit te voeren en een bijdrage te leveren. Na maanden overleg tussen de vakgroepen ligt er een conceptnota. De projectleider is zelf nog een week bezig om alle teksten te herschrijven tot een goedlopend en leesbaar verhaal. De reflexen: kiezen voor een klassieke aanpak met relatief lange doorlooptijd en werken vanuit disciplines.

2 Inhoudelijke beleidvorming en instrumentkeuze

Om een maatschappelijk probleem op te lossen, denken beleidsmedewerkers na over mogelijke interventies. Ze maken inhoudelijke beleidskeuzes en kiezen instrumenten om hun beleidsrol vorm te geven. Dit kan bijvoorbeeld een beleidsnota, een samenwerkingsverband, lobbywerk of een kennisproject zijn.

Een praktijkvoorbeeld: het Rijk en de provincie stellen iedere vijf jaar een nieuw milieubeleidsplan op. Een gemeente vertaalt dit naar het opstellen van een nieuw gemeentelijk milieubeleidsplan. Het plan bestaat uit een visie en een uitvoeringsprogramma en beslaat meer dan vijftig pagina's. De reflex: het opstellen van een papier document met standaardonderdelen dat iedere drie tot vijf jaar vernieuwd wordt.

3 Van beleid naar uitvoering

Nadat het beleid is vastgesteld, voert de gemeente het beleid vaak zelf ook uit. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn het de uitvoerende afdelingen die concreet aan de slag gaan met projecten in het kader van een uitvoeringsprogramma. De overdracht van beleid naar uitvoering is daarbij een belangrijk moment.

Een praktijkvoorbeeld: de vakafdeling economie heeft een plan voor het stimuleren van

de lokale economie opgesteld. De afdeling wijkzaken moet dit programma uitvoeren, maar ze heeft onvoldoende capaciteit en heeft moeite met onderdelen uit het plan. De beleidsmedewerker neemt de opdracht terug en gaat het zelf uitvoeren. Er blijken lastige onderdelen te zijn, zoals het creëren van samenwerkingsverbanden met werkgevers en belangengroepen. De vraag is hoe lang de beleidsmedewerker de uitvoering zelf ter hand moet nemen en hoe de afdeling wijkzaken alsnog te betrekken. De reflexen: een koude en volledige overdracht van beleid naar uitvoering en overnemen als het niet goed gaat.

4 Rolverdeling en samenwerking externe partners

Gemeenten kunnen en willen niet alle taken zelf uitvoeren en werken vaak samen met externe partners om beleid te realiseren. Voor een vruchtbare samenwerking is het belangrijk om de rolverdeling tussen een gemeente en de externe partners goed te organiseren.

Een praktijkvoorbeeld: een aantal gemeenten was in werkgroepverband bezig een regionaal ontwikkelingsprogramma op te stellen. Een werkgeversorganisatie kwam zelf met een alternatief 'tienpuntenplan'. De

reactie van de werkgroep was dat ze zeven van de tien punten al in hun eigen plan hadden zitten en dat de andere drie een taak van de bedrijven zelf was. De reflex: inhoudelijk reageren op een bijdrage van partners zonder oog te hebben voor het proces en de impact van het eigen gedrag.

Het kan slimmer

Ondanks de vele gewoonten en klassieke reflexen bij beleidsmedewerkers zien we mogelijkheden om dit te doorbreken. De mogelijkheden voor anders en slimmer beleid hebben we onderverdeeld in drie invalshoeken: ambitieniveau, rolname en werkwijze. In figuur 2 zijn de mogelijkheden per invalshoek weergegeven.

Slimmer invullen van ambitieniveau

- Herdefinieer ambitieniveau naar gemeentelijk resultaat en gemeentelijke bijdrage: herschrijf de doelstellingen naar wat een gemeente kan bereiken en wat de bijdrage is aan een maatschappelijk effect. Bijvoorbeeld: heb niet de doelstelling duizend woningen te realiseren, maar benoem als doelstelling te zorgen dat woningcorporaties en ontwikkelaars duizend woningen gaan realiseren. Dit maakt meteen duidelijker wat de output en bijdrage van de gemeente kan zijn en

Figuur 2 Mogelijkheden voor anders en slimmer beleid



Bezuinigingen

legt de basis om een andere rol-neming te kiezen.

- *Kijk naar de beleidsvrijheid en het belang van partners:* kies om gezamenlijk het ambitieniveau te definiëren als er beleidsvrijheid is en partners een belang hebben. Bijvoorbeeld: op het gebied van duurzaam bouwen kunnen ontwikkelaars en corporaties meedenken in wat haalbaar en realistisch is.
- *Voer 'ijskast-beleid' uit:* parkeer beleidsinitiatieven die niet zinvol zijn of waar geen geld voor is. Door het introduceren van een ijskast is het mogelijk om plannen tijdelijk te beëindigen en een realistisch ambitieniveau te krijgen.

Bewust omgaan met rol-neming

- *Maak expliciete keuze voor rol in relatie tot externe partners:* benut kansen om samen met externe partijen beleid te maken en sluit daarop aan met de rol. Ook bij wettelijke taken kunnen externe partijen hun input leveren. Bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging van de horeca mee te laten schrijven aan een voorstel voor het terrassenbeleid.
- *Neem bij 'willen' coproduceren of faciliteren als vertrekpunt:* bij een 'eigen' ambitie van de gemeente zou een gemeente kunnen starten met coproduceren of faciliteren als vertrekpunt en op basis daarvan nadenken wat dit vraagt van de gemeente. Met andere woorden: welke positie neemt de gemeente in (trekker/voorzitter of deelnemer), welke interventie is nodig (informatie, richtlijn, financiering of expliciet beleid) en welk gedrag past daarbij?
- *Maak expliciete keuze voor rol ook bij interne samenwerking:* een expliciete rolkeuze kan ook werken bij interne samenwerking. Een beleidsmedewerker hoeft niet alles zelf te doen of beleid te maken, maar kan ook kiezen voor helpen of faciliteren als de uitvoering behoefte heeft aan kaders en ondersteuning. Ook het idee van coproduceren met uitvoerders kan op onderdelen heel effectief zijn. Het is van belang om als beleidsmedewerker ook hier het juiste gedrag te laten zien en de juiste positie in te nemen. Met andere woorden: niet overnemen en vertellen hoe het moet, maar samen aan de slag en meehelpen en meedenken waar nodig.

Kiezen voor een effectieve werkwijze

- *Maak beleid volgtijdelijk in plaats van parallel:* de klassieke aanpak is het maken van een nota of uitvoeringsprogramma uit te smeren over meerdere maanden. Een beleidsafdeling heeft op deze manier meerdere projecten naast elkaar lopen. Een alternatief is een veel compacter proces te hanteren om nota's of programma's op te stellen. Voorbeelden zijn een methodiek van 'pressure cooker' of 'hotelconcept' structureel onderdeel te maken van de werkwijze. Dit creëert niet alleen energie, maar voorkomt ook onnodig tijdverlies door extra afstemmen en wachten.
- *Maak onderscheid tussen visie en agenda's:* een gemeente stelt een visie op voor lange termijn (bijvoorbeeld tien tot vijftien jaar) en (uitvoerings)agenda's hebben een beperktere houdbaarheidsdatum. Door hierin een knip te maken, hoeft een beleidsmedewerker alleen de agenda te wijzigen en kan de visie blijven staan. Dit bespaart tijd en energie.
- *Splits de rol van projectleider en specialist:* een beleidsmedewerker is vakspecialist op een bepaald beleidsterrein. Hij of zij is geen projectleider. Een aparte projectleider is in staat een strak en efficiënt proces van beleid maken te organiseren.
- *Stel beleidsteams slim samen:* voor het maken van beleid stelt de gemeente regelmatig een team samen. Dit kan vaak slimmer door een effectievere combinatie van senior en junior medewerkers en een inzet op basis van bijdrage in plaats van een vaste teamsamenstelling. Ook kan de gemeente ervoor kiezen in de personeelsopbouw een aantal zwaargewichten aan te stellen en daar omheen meer junior adviseurs te plaatsen.
- *Bepaal centraal welke interventie effectief is:* in sommige dossiers werkt een andere interventie beter dan het opstellen van beleid. Een lobby of het opstarten van een landelijke pilot kan ertoe leiden dat een gemeente veel meer bereikt dan door te reageren op wat het Rijk heeft bedacht. Een gemeente zou vooraf centraal moeten bepalen welke interventie bij welk dossier het meest effectief is.

Hoe pak je dit als gemeente aan?

De genoemde reflexen en verbetermogelijkheden zijn gebaseerd op een analyse van een gemeentelijke beleidsafdeling in de ruimtelijke sector, maar zijn ook van toepassing op andere beleidsterreinen en op andere overheden. Het bedenken van mogelijkheden voor slimmer en effectiever beleid maken, is geen eenvoudige opgave. Het gaat om het doorbreken van jarenlange gewoonten en reflexen. Het is onze ervaring dat het helpt als medewerkers zelf op zoek gaan naar deze mechanismen. De te nemen stappen zijn:

- analyseer met medewerkers bestaande reflexen;
- bedenk mogelijkheden voor nieuw en alternatief beleid;
- selecteer kansrijke dossiers om de nieuwe werkwijze toe te passen (pilots);
- vertaal uitkomsten van pilots naar een gemeentebrede werkwijze.

Aangezien het gaat over het doorbreken van oude en vertrouwde patronen, is een coachende en doortastende wijze van sturen door het management essentieel om de aanpak tot een succes te maken.

Het artikel is gebaseerd op de uitkomsten van een pilot bij de gemeente Dordrecht in opdracht van Rob van Wallenburg.