

INLEIDING

Dit boek is bedoeld voor wie houvast zoekt bij het maken van en communiceren over beleid. Uitgebreide theorieën zul je er niet in tegenkomen. Wel overwegingen, valkuilen, tips en handige lijstjes die je werk makkelijker maken.

Ieders dagelijkse praktijk is anders en daarom zijn niet alle aanwijzingen bruikbaar voor alle beleidsmakers en -medewerkers. Pik eruit wat voor jou werkt.

Het beleidsproces is vereenvoudigd in de 'beleidskring'. Die is behulpzaam in de soms ondoordringbaar lijkende jungle van beleid.

Communicatie en beleid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Elke beleidsfase vraagt echter een andere communicatie, omdat ook de doelen per fase verschillen. Soms staat 'luisteren' op de voorgrond, soms 'uitleggen' en bijna altijd is er tekst nodig. Beleidsplannen, projectvoorstellen, evaluatierapporten, memo's en andere teksten passen allemaal ergens in het beleidsproces.

In mijn werk als trainer van beleidsmakers krijg ik veel vragen over hoe zij hun teksten kunnen verbeteren. De inhoud van het beleid is veelal wel duidelijk, maar hoe ze die inhoud het best kunnen overbrengen, is de grote vraag.

Dit boek besteedt vooral aandacht aan de communicatieve kant van beleid en dan met name aan datgene wat op papier komt.

Beleid, waar hebben we het dan over?

Beleid

Een definitie die veel gebruikt wordt, luidt: 'Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen' (Hoogerwerf). Bij beleidsontwikkeling ga je ervan uit dat er een probleem is dat opgelost moet worden en dat dus op de agenda staat. Daarmee begint het beleidsproces, dat afwisselend bestaat uit besluitvorming en beleidsontwikkeling. Elke stap in het beleidsproces moet dus een akkoord krijgen.

Probleem

Een probleem kun je zien als het verschil tussen een gewenste situatie en een bestaande of verwachte situatie. Een probleem kan zich voordoen in de samenleving – denk aan werkloosheid, armoede, onveiligheid. Maar ook binnen een organisatie zijn er talloze problemen waar beleid voor gemaakt moet worden. Het woord 'probleem' is voor sommige situaties te zwaar – reden om soms te spreken van een 'issue', een onderwerp waar beleid voor moet komen.

Beleidsregels

Als je beleid maakt, word je mede gestuurd door wat er in de wet staat als jouw werk onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt. De Awb definieert in artikel 1:3 een beleidsregel als volgt: 'Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.' Een beleidsregel heeft dus een officiële status. Bestuurders nemen besluiten op basis van beleidsregels, die natuurlijk niet in strijd met de wet mogen zijn.

Valt jouw werk onder de Awb? Lees dan in de bijlage nog vier artikelen uit de Awb.

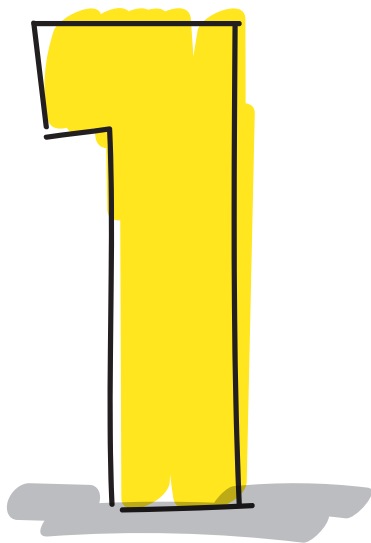
Tot slot

Bij het schrijven van dit boek heb ik steeds de deelnemers van mijn trainingen voor ogen gehad. De voorbeelden komen ook veelal uit hun praktijk. Ook de tips en valkuilen heb ik kunnen noteren door hun scherpe analyses en eerlijke verzuchtingen. Daarmee zijn zij de eigenlijke auteurs van dit boek.

Veel leesplezier!

Fransien Roovers

HOOFDSTUK



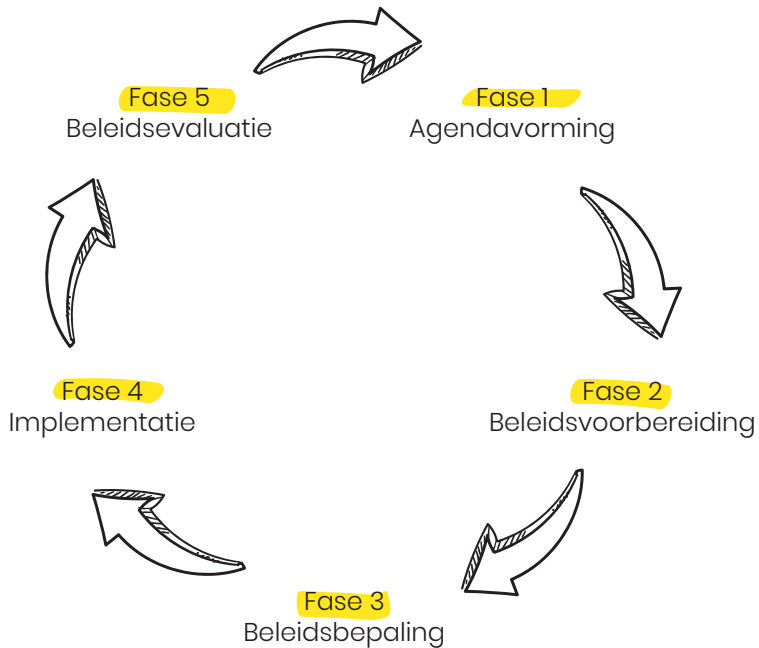
BELEIDSPROCES



Dit hoofdstuk beschrijft de fases die je tegenkomt in beleidsprocessen. De beleidscirkel brengt structuur in het vaak ondoorzichtige en soms langlopende proces. Het is een ideaalplaatje waar ieder zijn eigen situatie naast kan leggen en regelmatig zal constateren dat het 'bij ons net iets anders gaat'. Toch geeft de beleidscirkel je houvast als je dreigt te verdwalen in de jungle die een beleidsproces kan lijken.

Fase 1: Agendavorming

Agendavorming is de eerste fase in de beleidscirkel. Hieronder verstaan we het proces waardoor problemen de aandacht van beleidsbepalers krijgen: hoe komt een onderwerp op de agenda? Hoe gebeurt dat in jouw organisatie? Als beleidsmaker kun je meestal geen invloed uitoefenen in deze fase, maar je kunt wel



■ Figuur 1: De beleidscirkel

gebruikmaken van de actualiteit van bepaalde thema's. Daar moet je antennes voor ontwikkelen.

Hoe komen onderwerpen op de agenda?

Vraag jij je ook wel eens af waarom het ene onderwerp wel en het andere niet besproken wordt door het management, het bestuur of het college? Dat is een lastig te beantwoorden vraag. Ik ga er toch kort op in, omdat je daarmee inzicht krijgt in dit proces en omdat het je kan helpen om een beetje invloed uit te oefenen op het agenderen van onderwerpen. Daarnaast leert het je relativeren. Je hebt te dealen met wat er om je heen gebeurt en je kunt dat proces vaak niet sturen.

Aansluiten op een incident

Sommige onderwerpen vragen aandacht omdat er zich incidenten hebben voorgedaan – denk maar aan de brand tijdens de oudejaarsnacht van 2000 op 2001 in Volendam. Kort daarna stond brandveiligheid overal op de agenda. Of neem de coronapandemie: die zet de leegloop van winkels in winkelcentra en de daarmee samenhangende verpaupering nog extra op de kaart bij gemeentes.

Ook minder ingrijpende incidenten bepalen soms ineens de agenda van bestuurders. Als beleidsmaker moet je je hiervan bewust zijn en goed in de gaten houden wat er speelt. Een actueel incident kan de aandacht richten op jouw onderwerp. Daar kun jij dus gebruik van maken. Als jouw onderwerp niet aansluit op wat er speelt, moet je niet vreemd opkijken als het weinig of zelfs helemaal geen aandacht krijgt. Zo gaat dat nu eenmaal.

Invloed media

Ook media spelen een belangrijke rol. Sociale media, tv-programma's en krantenartikelen geven anderen dan bestuurders een stem, waardoor die laatsten niet om de onderwerpen heen kunnen. Beleidsmakers volgen discussies op Twitter en LinkedIn en beginnen er ook zelf discussies. Ze doen dit om te horen wat er leeft en om er rekening mee te kunnen houden. Ook hier geldt: leg je oor te luister en volg wat er gebeurt op jouw terrein.

Politieke agenda

Tot slot noem ik hier de politieke agenda. Elk bestuur maakt een strategisch programma waarin het beschrijft wat er het komende jaar of de komende vier jaar moet gebeuren. Bestuurders willen

hun punten graag scoren. Jij moet hen daarin bijstaan. Dat kan lastig zijn, want het komt voor dat jij die punten vanuit jouw achtergrond of expertise misschien van ondergeschikt belang vindt. Hoe dan ook zul jij ervoor moeten zorgen dat je de politieke agenda goed kent. Strategische meerjarenplannen moeten op je bureau liggen, zodat je er met jouw onderwerp op kunt aansluiten.

Window of opportunity

Soms ontstaat het juiste momentum om samen iets te veranderen. Een *window of opportunity* noemt de Amerikaanse politicoloog John Kingdon dit. Zo'n venster opent zich als er tegelijkertijd (1) oplossingen onder handbereik zijn voor (2) gevoelde problemen en als er (3) politieke bereidheid is. Deze drie 'stromen' hebben hun eigen autonome loop, maar ze moeten wel alle drie samenkomen. Zo kun je prachtige ideeën hebben, maar als die geen oplossingen bieden voor een probleem, zullen ze de aandacht van het bestuur niet krijgen. En als er wel problemen zijn maar geen oplossingen, kun je de aandacht van de politiek vergeten. Ook als er wel politieke bereidheid is om een probleem op te lossen, maar er is geen haalbare oplossing mogelijk, zal er niets gebeuren.

Pas als de drie stromen bij elkaar komen, opent zich het *window of opportunity* dat de uitvoering van het beleid mogelijk maakt. Dan komen oplossingen, problemen en de politiek samen en ontstaat de flow die nodig is om samen iets te veranderen.

Hoort het op jouw agenda thuis?

En dan staat het onderwerp in de spotlights en krijg jij de vraag iets op papier te zetten. Zo'n opdracht kan van verschillende kanten komen: van het management, van een leidinggevende, van een werkgroep of misschien geef je jezelf de opdracht. Het is verleidelijk om meteen aan de slag te gaan en een mooi plan neer te leggen waarin je het probleem beschrijft en analyseert en een oplossing adviseert. Dat is een valkuil.

Valkuil:

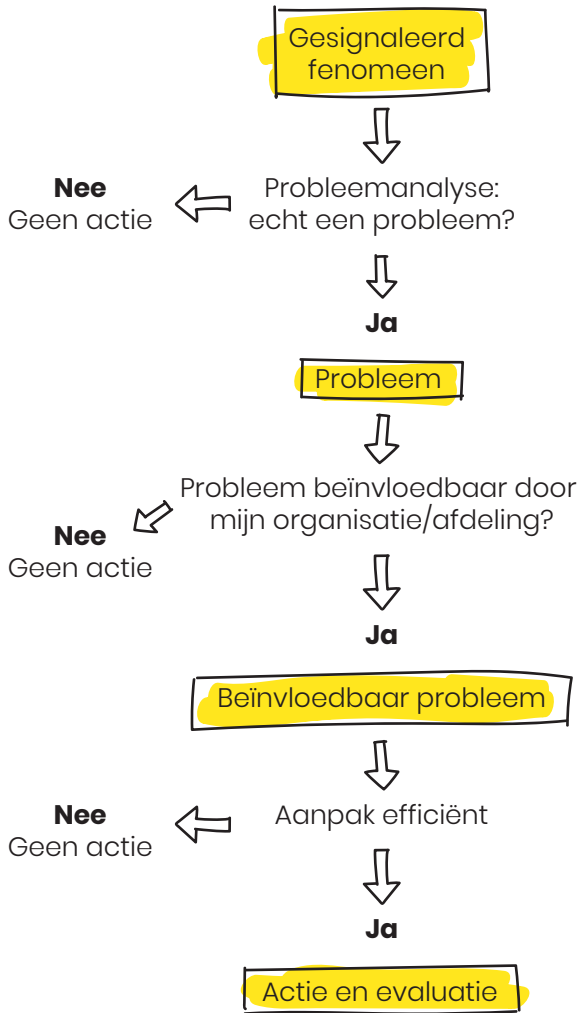
meteen gaan schrijven.

Essentiële vragen

Vraag je altijd eerst af of er wel een probleem is en zo ja, of jij (jouw organisatie of afdeling) wel de aangewezen persoon bent daar iets mee te doen. Met andere woorden: moet het onderwerp wel op jóúw agenda staan? In het stroomschema hierna staan de essentiële vragen die je je moet stellen voordat je jezelf en je afdeling probleemeigenaar maakt. Stel die vragen voordat je begint met de beleidsvoorbereiding.

Is het wel jouw probleem?

Als je je deze vragen niet stelt voor je begint, loop je de kans dat je veel tijd en energie steekt in een onderwerp dat niet bij jou hoort maar bij een andere afdeling of een andere organisatie. Welke taken horen bij jou en jouw afdeling?



■ *Figuur 2: Stroomschema, gebaseerd op de meetlat van Paas*

Stijgend grondwaterpeil (wie is probleemeigenaar?)

In een dorp op het laagstgelegen deel van een Zuid-Hollands eiland was het grondwaterpeil ineens veel hoger dan voorheen, waardoor kelders vol water liepen. De bewoners klaagden de gemeente aan, want het probleem was ontstaan na rioleringswerkzaamheden. Maar gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor het grondwater en daarom werden de bewoners verwezen naar het waterschap, dat verantwoordelijk is voor de hoogte van het grondwater. Het waterschap is hier dus probleemeigenaar.

Helaas kon ook het waterschap niets doen, want als je het grondwaterpeil omlaag brengt, wat technisch mogelijk is, wordt ook het grondwaterpeil op andere delen van het eiland lager. Daar is veel landbouwgrond en een lager grondwaterpeil zou funest zijn voor de oogst. Het waterschap kon dus niets doen.

De oorzaak van het probleem lag in de versleten riolering, die in feite als een soort drainage werkte en die het afvalwater, tegelijk met het grondwater, naar de zuiveringsinstallatie afvoerde. Hierdoor moest de zuiveringsinstallatie veel meer water zuiveren dan noodzakelijk was. Reden dus om de riolering te vervangen. Toen het grondwater niet meer door de gaten in de rioolbuis werd afgevoerd, steeg het niveau. Natuurlijk kreeg de gemeente de 'schuld': Immers, het probleem was ontstaan na vervanging van het riool. Veel medewerkers van de gemeente zochten naar een oplossing, maar vroegen zich niet af: ben ik wel de probleemeigenaar?

BELEID in de PRAKTIJK

Succesvol beleid valt of staat met de uitwerking van ideeën. Dit boek beschrijft wat je moet weten om beleid te organiseren en erover te communiceren.

Beleid in de praktijk is een onmisbaar naslagwerk voor beleidsadviseurs, stafmedewerkers en andere professionals die verantwoordelijk zijn voor de praktische uitwerking van beleid. Hoe schrijf je overtuigende beleidsteksten? Hoe betrek je alle stakeholders bij het proces? Hoe ga je om met weerstand?

Deze volledig herziene versie van het populaire standaardwerk bevat concrete tips, modellen en methodes die elke dag van pas komen. Profiteer van de ervaringen en adviezen van ambtenaren, politici en andere ervaringsdeskundigen die vertellen hoe zij beleid succesvol vertalen in de praktijk.



Fransien Roovers en haar team van Metris Groep ondersteunen ministeries, gemeenten en andere publieke organisaties bij het ontwikkelen en organiseren van beleid. Ze trainen individuele professionals en groepen, en adviseren beleidsmakers over het ontwikkelen en uitwerken van beleid.

