

Strategische beleidsvoering op gemeentelijk vlak

‘Als je nergens kijk op hebt, kun je nog altijd in de toekomst kijken.’

1. Inleiding: Differentiatie in de gemeentelijke beleidsvoering: vloek of zegen ?

Het voeren van beleid kan worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde. Beleid komt niet tot stand in een maatschappelijk vacuüm, maar is ingebed in een omgeving van waaruit kansen en bedreigingen tot het voeren ervan worden gegenereerd. De omgeving waarin de gemeente opereert, is niet eenvoudigweg als stabiel te omschrijven. Het eerder dynamisch karakter van deze omgeving houdt verband met de positie die de gemeente in de binnenlands bestuurlijke organisatie bezet. Als territoriaal gedecentraliseerd bestuur krijgt de gemeente immers te maken met taken van andere overheidsgeledingen, waaraan zij een op maat van de eigen situatie gesneden uitwerking dient te geven. Daarnaast is de gemeente ook een rechtstreeks verkozen overheidsorganisatie. Bij de eigen kiezers leeft bijgevolg de verwachting dat de gemeente binnen de haar resterende beleidsruimte doeleinden vooropstelt, waardoor op hun specifieke noden en behoeften wordt ingespeeld.

Vooraf de vervulling van deze laatste functie lijkt in toenemende mate problematisch van aard. Door de vele, te weinig gecoördineerde en te detaillistische reguleringen die vanuit andere overheidsgeledingen worden opgelegd, lijkt het voor de gemeente steeds moeilijker om eigen doelstellingen te bereiken én deze met de door andere overheden nagestreefde objectieven te verankeren in een samenhangend beleid. De in een democratische rechtsstaat gerechtvaardigde differentiatie op lokaal vlak loopt op deze wijze het gevaar in het gedrang te worden gebracht door het gedifferentieerd karakter van de talrijke aan de gemeentelijke beleidsvoering gestelde eisen. In een dergelijke situatie is het dan ook niet ondenkbeeldig dat lokaal wel eens de kijk op het beleidsvoeren verloren kan gaan en er steeds luider een roep tot integratie van het beleid kan worden gehoord. In deze bijdrage wordt aan de gemeente een te bewandelen weg verschaft om meer integratie op lokaal vlak te bewerkstelligen. Door de blik te verruimen tot de toekomst van de gemeente en niet langer louter op de dagelijkse activiteiten te fixeren, kan er lokaal meer samenhang in de beleidsvoering worden teweeggebracht. Zo'n strategisch onderbouwd beleid biedt dan ook de aangewezen formule om de vloek van de differentiatie op lokaal vlak om te zetten in een zegen.

2. Strategische beleidsvoering in enge en ruime betekenis

De term strategie is afgeleid van het Griekse strategia, wat krijgskunst betekent of de kunst om alle militaire, economische en politieke middelen te combineren om een oorlogsdoel te bereiken. Het ontwikkelen en hanteren van een strategie zat dan ook van meet af aan ingebed in een context van oorlogsvoeren en militaire activiteiten, wat op het eerste zicht ver verwijderd staat van de leefwereld waarin de Vlaamse gemeente zich beweegt. Van naderbij bekeken krijgt de gemeente in haar dagelijkse beleidsvoering echter ook te maken met de elementen die doorgaans aan strategisch beleid worden gerelateerd. Het overleven in moeilijke situaties, het formuleren van een doel, het plannen van de weg die tot het doel leidt, het leren, het nemen van beslissingen en het rekening houden met de omgeving zijn stuk voor stuk onderdelen van de strijd waarin ook de gemeente dagelijks verwickeld is.

Strategische beleidsvoering of strategische planning maakt al enige jaren deel uit van de beleidsvoering op gemeentelijk vlak. De ‘planhysterie’ die aan de Vlaamse overheid wordt

toegeschreven, heeft er toe geleid dat van de gemeente verwacht wordt dat zij ten behoeve van het beleid in een groeiend aantal sectoren een strategisch plan opstelt. Een jeugdwerkbeleidsplan, een ruimtelijk structuurplan, een beleidsplan voor lokaal minderhedenbeleid, een mobiliteitsplan en een beleidsplan buitenschoolse opvang zijn maar enkele voorbeelden van de talrijke op gemeentelijk vlak aan te treffen plannen. Kenmerkend voor deze gemeentelijke planningspraktijk is dat strategische beleidsvoering hierbij veelal in de enge betekenis van het woord wordt bedreven. De strategische beleidsvoering krijgt neerslag in een sectoraal plan, dat gedurende een zekere periode betekenis heeft voor degenen die met deze beleidssector te maken hebben. Veelal ontbreekt daarbij een vergaande koppeling met de dagelijkse beleidsvoering en worden de plannen in de verschillende sectoren nauwelijks of niet op elkaar afgestemd.

In de ruime betekenis van het woord betreft strategisch beleid: “de bepaling van het centrale doel van een organisatie en de uitwisselingsrelatie met de omgeving. Het geeft antwoord op de vraag: wie zijn we en waarmee houden we ons de komende tijd in het algemeen bezig? Deze vraag raakt de identiteit van een organisatie, de belangrijkste taken die ze op zich neemt. Wie strategisch beleid maakt, heeft dus een visie op het extern beleid en de relatie daarvan met de interne organisatie.”¹ Op deze wijze gedefinieerd heeft strategisch beleid duidelijk integrerende pretenties. Het overstijgt een ad hoc en korte termijn aanpak die voornamelijk gericht is op het beheersen van deelproblemen, doordat het een coherente en consistente toekomstvisie weergeeft op de relatie met de omgeving én een herkenningspunt tracht te zijn voor de samenleving, inclusief voor ambtenaren en politici. (*eventueel figuur inbrengen*)

3. Strategische beleidsvoering als een rationeel en democratisch proces

Strategische beleidsvoering in ruime zin is er dus op gericht een organisatie naar een in de tijd verder weg gelegen doel te loodsen, vooral in turbulente omstandigheden. De louter productgeoriënteerde aanpak, gericht op het afleveren van een beleidsplan, staat dan ook niet langer centraal, maar maakt deel uit van een totaalproces dat ook het aanscherpen van een strategisch gedrag bij alle betrokkenen beoogt. Op deze wijze wordt in strategische beleidsvoering een topdown met een bottom-up perspectief verenigd. De topdown benadering bestaat erin dat vanuit de voor de organisatie geformuleerde visie bepaald wordt welke doeleinden moeten worden bereikt en wat er vervolgens moet worden gedaan om deze doeleinden en de achterliggende visie te realiseren. Kenmerkend voor deze benadering is dat er bij het beantwoorden van de bovenstaande vragen op een rationele wijze wordt te werk gegaan. Naarmate een beleid meer op een rationele basis gestoeld is, verhoogt ook de kwaliteit ervan. Rationaliteit verwijst immers naar de mate waarin de opgebouwde argumentatie bestand is tegen kritiek. Daarbij worden doorgaans drie vormen van rationaliteit en derhalve drie vormen van argumentatie onderscheiden. Ten eerste is er de waardenrationaliteit, die betrekking heeft op redeneringen over relaties tussen waarden en normen of tussen deze twee en de beoordeling van de bestaande situatie. De houdbaarheid van de ten behoeve van de gemeente geformuleerde toekomstvisie staat hierbij dan ook centraal. Ten tweede is er de doelrationaliteit, die redeneringen over relaties tussen doeleinden en middelen betreft en waaronder de argumentatie ressorteert betreffende hetgeen er moet worden gedaan om de vooropgestelde doeleinden te bereiken. Ten derde is er de causale rationaliteit, verwijzend naar redeneringen over de relatie tussen oorzaken en gevolgen. In het kader van strategische beleidsvoering heeft deze rationaliteit betrekking op de argumentatie

¹ TER BRAAK H., VAN 'T SPIJKER W., "Overheid en strategie: een introductie", in: *Bestuurskunde* 1, 1993, p. 2.

volgens dewelke het bereiken van de vooropgestelde doeleinden ook bijdraagt tot het realiseren van de geformuleerde visie. *(eventueel figuur inbrengen)*

Naast rationele analyse wordt er in toenemende mate ook een plaats toegekend aan intuïtie in een proces van strategische beleidsvoering. Intuïtie mag daarbij niet verward worden met irrationaliteit of gevoel, maar verwijst naar de mogelijkheid om vanuit een ander perspectief waar te nemen en gevoelig te zijn voor het optreden van veranderingen in de interne of externe omgeving van de betrokken organisatie. Een dergelijke gevoeligheid is geen prerogatief van degenen die aan de top geplaatst zijn, maar kan doorheen de gehele organisatie worden aangetroffen. Het scheppen van ruimte voor een bottom-up inbreng zorgt er op deze wijze niet alleen voor dat de in de organisatie aanwezige kennis beter wordt benut, maar scherpt ook de verantwoordelijkheidszin aan van degenen waaraan concrete taken zijn toevertrouwd. De realisatie van een zo breed mogelijke betrokkenheid is dan ook essentieel voor de acceptatie van het strategisch beleidsproces, te meer daar het opzetten van een (nieuwe) strategie vaak het moment is waarop er een veranderingsproces in de organisatie wordt op gang gebracht. Wil men evenwel de legitimiteit of aanvaardbaarheid van het beleid en derhalve de kwaliteit ervan nog meer verhogen, dan is het aangewezen om naast de betrokkenheid van degenen die de strategie voorbereiden, bepalen en uitvoeren ook te streven naar een inbreng vanwege de mensen tot wie het beleid zich richt of vanwege de doelgroep.

4. Tien hindernissen op de weg naar een strategisch onderbouwd beleid

Na een duiding van wat onder strategisch beleid kan worden begrepen en van de wijze waarop de kwaliteit van de beleidsvoering er door kan worden verhoogd, rest nog de belangrijke vraag hoe strategisch beleid op gemeentelijk vlak kan worden tot stand gebracht. In dat verband kan opgemerkt worden dat er haast even zovele aanpakken als handboeken inzake strategische planning bestaan. Een goede praktijkgerichte methodologie hebben wij teruggevonden in het werk van John Bryson. De meerwaarde van zijn aanpak ligt in het feit dat hij het strategisch beleidsproces in een tiental stappen uiteenlegt. Daarbij benadrukt hij evenwel dat deze stappen niet noodzakelijk in de voorgeschreven volgorde hoeven gezet te worden en dat de uitvoering en evaluatie ervan continu dienen plaats te vinden. In het hiernavolgende worden deze 10 hindernissen op de weg naar een strategisch onderbouwd beleid toegelicht. Per hindernis zal aangestipt worden waarom het nodig is deze te nemen en op welke wijze dit het best kan gebeuren. Waar mogelijk zal hierbij gerefereerd worden aan voorbeelden uit de beleidspraktijk.

Stap 1: Het nemen van initiatief en het zoeken naar overeenstemming aangaande de noodzaak van een strategisch planningsproces

Deze eerste stap op weg naar een strategisch onderbouwd beleid valt uiteen in drie deelstappen. Eerst en vooral is het aangewezen dat door de initiatiefnemer(s) wordt nagaan of de gemeente wel in staat is om een proces van strategische beleidsvoering te dragen. Vervolgens is het nuttig om te achterhalen van welke partijen op lokaal vlak er best instemming wordt verkregen vooraleer strategische planning van start kan gaan. Tenslotte is het aangewezen om de verkregen instemming ook formeel te bekrachtigen.

1.1 Is de gemeente in staat om een proces van strategische beleidsvoering te dragen ?

Vooraleer een initiatief tot het opzetten van strategische planning wordt genomen, is het van belang dat er door de (politieke of ambtelijke) initiatiefnemer(s) wordt nagegaan of er in de

gemeente wel voldoende financiële en organisatorische ruimte bestaat of kan vrijgemaakt worden om een strategisch beleidsproces tot een goed einde te brengen. Kennis daaromtrent kan verworven worden door een SWOT-analyse van de gemeente uit te voeren. Een dergelijke analyse heeft een tweevoudig doel: enerzijds achterhalen wat de interne sterktes en zwaktes van de gemeentelijke organisatie zijn en anderzijds nagaan met welke externe kansen en bedreigingen de gemeente te maken krijgt. Gecombineerd met een identificatie van de kosten en baten waarmee het strategisch beleidsproces vermoedelijk zal gepaard gaan, leveren de resultaten van de SWOT-analyse een beeld op van de mate waarin de gemeente in staat is om aan strategische beleidsvoering te doen. De onderstaande kader kan bij deze eerste deelstap als leidraad fungeren.

- A. Identificeren van interne sterktes en zwaktes en externe kansen en bedreigingen van de gemeente op stuk van:
 - a) visiebepaling en mission statement
 - b) financieel en personeelsmanagement
 - c) interne communicatie
 - d) leiderschap
- B. Aanduiden van de barrières die er in de gemeente bestaan op de bovenstaande domeinen en van de wijze waarop deze barrières eventueel kunnen worden neergehaald.
- C. In kaart brengen van de directe en indirecte kosten waarmee strategische beleidsvoering in de gemeente vermoedelijk zal gepaard gaan en van mogelijke wegen tot het beheersen van deze kosten.
- D. In kaart brengen van de directe en indirecte baten waarmee strategische beleidsvoering in de gemeente vermoedelijk zal gepaard gaan en van mogelijke wegen tot het optimaal benutten van deze baten.
- E. Het nemen van een beslissing over het al dan niet initiëren van strategische beleidsvoering in de gemeente. Het antwoord op de volgende vragen kan hierbij doorslaggevend zijn:
 - a) Zijn er in de gemeente sterke aanhangers aanwezig van strategische beleidsvoering ? En tegenstanders ?
 - b) Beschikt de gemeente over voldoende financiële en personele middelen ?
 - c) Wat is de kosten-baten ratio inzake strategische planning ?
 - d) Welke meerwaarde biedt strategische beleidsvoering aan de gemeente ?

1.2 Van welke lokale actoren kan er best instemming worden verkregen vooraleer het strategisch beleid wordt uitgewerkt ?

Eenmaal bij de initiatiefnemer(s) de idee leeft dat de gemeente in staat is om een proces van strategische beleidsvoering te dragen, dienen de belangrijkste besluitvormers binnen de gemeente te worden geïdentificeerd. Het is immers wenselijk om het fiat van deze partijen te krijgen vooraleer het strategisch beleid nader wordt uitgewerkt. Op lokaal vlak kan deze instemming best aan de politieke zowel als aan de ambtelijke zijde van de organisatie worden gezocht. Onder de assumptie dat het initiatief niet bij één van deze organen ligt, zal hierbij doorgaans gestreefd worden naar instemming van de burgemeester en het schepencollege en van de gemeentesecretaris. Toch kan het aangewezen zijn om in deze eerste fase ook al goedkeuring te zoeken bij de gemeenteraad en bij de rest van de ambtelijke organisatie. Verder is het raadzaam om op dit ogenblik te reflecteren over de vraag of het proces van

strategische beleidsvoering ook niet de betrokkenheid van andere lokale actoren zoals het OCMW of het plaatselijk bedrijfsleven veronderstelt en er bijgevolg geen noodzaak bestaat tot het verkrijgen van instemming vanwege deze partijen.

Het verwerven van deze instemming vereist eerst en vooral dat er bij de betrokken partijen voldoende kennis bestaat over wat strategische beleidsvoering nu eigenlijk inhoudt. Is daaromtrent onvoldoende kennis voorhanden, dan is het aangewezen dat door de initiatiefnemer(s) een uiteenzetting wordt verzorgd waarin het concept van strategische beleidsvoering en de te volgen methodologie worden toegelicht. Tijdens deze uiteenzetting is het belangrijk te onderstrepen op welke wijze strategische beleidsvoering tegemoet kan komen aan de basisinteresses en -belangen van degenen waarvan instemming wordt gezocht. Bij wijze van voorbeeld worden in de onderstaande kader een aantal van de basisinteresses en -belangen van lokale politici en ambtenaren opgesomd.

A. Basisinteresses en -belangen van politici:

- ◆ het vastleggen van het beleid voor de komende jaren
- ◆ de mogelijkheid tot vertaling van de eigen campagne in het beleid
- ◆ het verwerven van zekerheid omtrent het eigen functioneren en de eigen bewegingsruimte
- ◆ het creëren van een vertrouwensrelatie met andere politici
- ◆ het verhogen van de kans tot herverkiezing door de grotere zichtbaarheid van de eigen beleidsprestaties

B. Basisinteresses en -belangen van ambtenaren

- ◆ het verkrijgen van inzicht in "waar het beleid naar toe gaat"
- ◆ het bevorderen van de continuïteit van het beleid
- ◆ het bijdragen tot de ontwikkeling van een lange termijn perspectief
- ◆ het inpassen van persoonlijke doelstellingen in bredere perspectieven
- ◆ het verhogen van hun eigen belang en het belang van hun dienst in de gemeente

1.3 Op welke wijze kan de verkregen instemming worden bekrachtigd ?

Eenmaal het licht op groen voor het aanvangen van strategische beleidsvoering, is het aangewezen om de overeenstemming daaromtrent op schriftelijke wijze vast te leggen. Een dergelijke intentieverklaring dient vooreerst de naam en functie te bevatten van degenen die het strategisch beleidsproces steunen. Daarnaast kan in dit document ook onderstreept worden wat het doel is van strategische planning, binnen welk tijds kader het proces zich zal voltrekken, welke de opeenvolgende te zetten stappen zullen zijn en op welk ogenblik en onder welke vorm de tussentijdse rapportering zal gebeuren. Verder kan de intentieverklaring ook al een aantal beslissingen inzake de organisatorische omkadering van het strategisch proces bevatten. Zo kan er de rol, functie en samenstelling in worden beschreven van de stuurgroep, die het proces zal begeleiden en monitoren, en van de verschillende werkgroepen waaraan specifieke planningstaken worden toegekend. Ook de toewijzing van de secretariaatsfunctie kan er in worden geregeld, teneinde het beleidsproces van de nodige administratieve ondersteuning te voorzien. Tenslotte gaat het neerschrijven van de intentie tot strategische planning best ook gepaard met een verbintenis tot het vrijmaken van de nodige (financiële) middelen doorheen de tijd teneinde het planningsproces tot een goed einde te kunnen brengen. In de onderstaande kader worden nog eens de mogelijke elementen van een intentieverklaring in kaart gebracht. (voor de organisatie van het strategisch planningsproces: eventueel kader 4 uit artikel over strategische planning in gemeenten)

Ter bekrachtiging kan deze intentieverklaring aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Daarbij kan idealiter ook de wil worden verwoord om de voortgang van het strategisch planningsproces als een vast agendapunt op het schepencollege, de diensthoofdenvergadering en de meerderheidsfractie te behandelen.

Mogelijke elementen van een intentieverklaring tot strategische beleidsvoering:

- ◆ de identificatie van de initiatiefnemers
- ◆ het doel van de strategische beleidsvoering
- ◆ de opeenvolgende stappen van het proces
- ◆ het tijds kader
- ◆ de vorm en het tijdstip van rapportering
- ◆ de rol, functie en samenstelling van de stuurgroep
- ◆ de rol, functie en samenstelling van de werkgroepen
- ◆ de aanstelling van een secretariaat
- ◆ de verbintenis tot het verstrekken van de nodige (financiële) middelen

Stap 2: Het identificeren van de aan de gemeente opgelegde mandaten

De bedoeling van deze stap is het in kaart brengen van de mandaten die door andere overheidsorganisaties aan de gemeente worden opgelegd. Een mandaat omschrijft de taken waaraan de gemeente (nadere) uitvoering dient te geven, evenals de wijze waarop dit dient te gebeuren. Bij het uitstippelen van de toekomstige koers van de gemeente is het van vitaal belang om zicht te hebben op de taken die extern worden opgelegd. De uitvoering van deze taken legt immers vaak beslag op de middelen en de ageerruimte van de gemeentelijke organisatie. Toch hoeft de aanwezigheid van externe mandaten niet altijd met een inbreuk op en een beperking van de gemeentelijke beleidsvoering te worden gelijkgeschakeld. Er zijn immers ook heel vaak kansen en ontwikkelingsmogelijkheden voor de gemeente aan verbonden. Naast het feit dat er oog moet zijn voor de positieve aspecten van externe mandaten, dient er bij de identificatie ervan over gewaakt te worden bepaalde mandaten niet te veel in de kijker te zetten ten nadele van andere.

In Vlaanderen krijgt de gemeente te maken met mandaten die haar door de Europese, federale, Vlaamse en provinciale overheden worden opgelegd. Wanneer de uitdaging wordt aangegaan om deze verschillende mandaten in kaart te brengen, kan per overheidsniveau een schema worden opgesteld waarin elke taak aan dezelfde vragen wordt onderworpen. In een eerste reeks van vragen worden door de bevoegde werkgroep(en) voor elk geïdentificeerd mandaat de volgende elementen nagegaan: de oorsprong van het mandaat, met in het bijzonder aandacht voor het verplicht of vrijwillig karakter ervan; de belangrijkste vereisten ter vervulling van het mandaat; de effecten die aan de taakuitvoering voor de gemeente verbonden zijn, vooral op stuk van het financieel en personeelsmanagement en de staat van realisatie van het betrokken mandaat. Eenmaal deze eerste analyse achter de rug, is het aangewezen om een dwarsdoorsnede te maken van de verschillende overheidsgeledingen en de taken samen te brengen die betrekking hebben op eenzelfde beleidsmaterie. In een tweede reeks van vragen kan dan door de betrokken werkgroep(en) en/of door de stuurgroep de betekenis van het mandaat of de mandaten in een bepaalde sector voor de gemeentelijke beleidsvoering worden ingeschat. Bij wijze van voorbeeld wordt in de onderstaande kader deze oefening eens gemaakt voor ... *(het milieuconvenant of voor een in het boek beschreven beleidssector ?)*

A. Identificatie van het mandaat: (ontwikkeling van een lokaal milieubeleid)

- ◆ Oorsprong van het mandaat: (het milieuconvenant - niet verplicht)
- ◆ Vereisten ter vervulling van het mandaat: (het opstellen van een milieubeleidsplan, het installeren van een milieudienst, het plaatsen van een containerpark, ...)
- ◆ Effecten van de beleidsuitvoering op de gemeente: (financieel kostenplaatje, de groei van een milieubewustzijn, ...)
- ◆ Staat van vervulling van het mandaat: (nog steeds in uitvoering)

B. Betekenis van het mandaat of de mandaten in de beleidssector X:

- ◆ Betekenis van het mandaat of de mandaten in het licht van het doel van de gemeentelijke organisatie: (behoort het nastreven van een lokaal milieubeleid tot de kerntaken van onze gemeente ?)
- ◆ Gevolgen van het mandaat of de mandaten in deze beleidssector op stuk van de beschikbaarheid en het gebruik van de gemeentelijke middelen (in deze sector): (eigen middelen moeten ten dele worden ingezet)
- ◆ Identificatie van de beschikbare ruimte voor het voeren van een eigen beleid in deze sector: (convenant is niet verplicht - subsidieverstrekking)
- ◆ Identificatie van het mandaat of de mandaten die aanpassing, beëindiging of opstarting vereisen: (verderzetting van het milieuconvenant)

Stap 3: Het formuleren van de missie van de gemeente

Een missie is te omschrijven als een actiegerichte verwoording van de bestaansreden van een organisatie. Op een kernachtige wijze wordt erin de vraag behandeld: wie zijn we en waarmee houden we ons in de komende tijd mee bezig ? Vanuit het antwoord op deze cruciale vraag komt verder ook aan bod op welke wijze de organisatie zal proberen deze toekomstvisie te realiseren. Het formuleren van een missie veronderstelt kennis aangaande de verwachtingen die er ten opzichte van de organisatie leven. In het geval van de gemeente gaat het hierbij om de verwachtingen die er bij de burger en bij politici en ambtenaren op lokaal en bovenlokaal vlak aanwezig zijn. Ten dele kan er bij het vergaren van deze kennis dan ook geput worden uit de informatie die al in voorgaande stappen werd verzameld. In de onderstaande kader is de weg naar het formuleren van een missie met behulp van een aantal vragen uitgestippeld. Bij wijze van voorbeeld is daarnaast ook de missie van de stad Dendermonde weergegeven, waarin het antwoord op deze vragen verweven zit.

Op weg naar de formulering van de missie van de gemeente:

- ◆ Wie zijn we ?
- ◆ Wat zijn de fundamentele (politieke en sociale) taken die een gemeente op zich dient te nemen ? En worden deze taken hier in de gemeente vervuld ?
- ◆ Wordt er met de vervulling van deze taken tegemoet gekomen aan de verwachtingen die er ten opzichte van de gemeente leven ?
- ◆ Welke taken zou de gemeente nog op zich moeten nemen om beter op deze verwachtingen in te spelen ?
- ◆ Op welke wijze zal worden te werk gegaan bij de uitvoering van deze taken ?

De missie van de stad Dendermonde:

Dendermonde wil een sociale, veilige en gezonde thuishaven zijn. In een klimaat van oprechte verdraagzaamheid moet ruimte zijn voor maximale zelfontplooiing. Elke inwoner wordt gestimuleerd om mede-eigenaar te worden van de stad en haar toekomst, met alle rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Dendermonde wil een dynamische en gezellige

aantrekkingspool worden voor de hele regio. De gestelde doelen worden bereikt door middel van: een interactieve samenwerking tussen inwoners, ambtenaren en politici; de integratie van hedendaagse managementstechnieken in het dagelijkse beleid en een cultuur die steunt op overleg, kwaliteit en objectiviteit in plaats van op traditionele politieke machtsverhoudingen.

Stap 4: Het beoordelen van de interne organisatie en de omgeving: sterktes en zwaktes, kansen en bedreigingen

Teneinde de gemeente te begeleiden in het realiseren van haar missie is het nuttig om zicht te krijgen op de interne sterktes en zwaktes en de externe kansen en bedreigingen waarmee de gemeente te maken heeft. Het opzetten van een SWOT-analyse volgens de eerder aangereikte methodologie is daartoe de aangewezen weg. In tegenstelling met stap 1.1 is het uitvoeren van deze analyse niet langer voorbehouden aan de initiatiefnemer(s) van strategische planning, maar wordt er idealiter naar een zo breed mogelijke organisatorische betrokkenheid bij de vervulling van deze taak gestreefd. Naast de stuurgroep kan namelijk ook een interessante inbreng geleverd worden door de werkgroepen die rond een bepaalde beleidsmaterie samengesteld zijn. (eventueel figuur inbrengen)

Stap 5: Het identificeren van de strategische onderwerpen

De vijfde stap op weg naar een strategisch onderbouwd beleid bestaat erin dat met behulp van de resultaten uit de SWOT-analyse wordt bepaald met welke strategische onderwerpen de gemeente zich op korte en middellange termijn zal bezighouden. Een strategisch onderwerp verwijst naar een bepaald issue dat ter realisatie van de missie op de gemeentelijke beleidsagenda dient te worden geplaatst. Drie categorieën van onderwerpen kunnen daarbij worden onderscheiden. Ten eerste zijn er de strategische onderwerpen die een onmiddellijk optreden vanwege de gemeente vereisen. Het gaat hierbij niet alleen om de taken die ten behoeve van andere overheidsgeledingen moeten worden uitgevoerd, maar ook om zelf opgelegde items die directe actie vragen teneinde de gemeentelijke missie binnen het vastgelegde tijds kader te kunnen realiseren. Ten tweede zijn er de strategische onderwerpen van bovenlokale of lokale origine waaraan in de nabije toekomst aandacht zal moeten worden besteed. Ten derde valt er ook een groep van strategische onderwerpen te identificeren waarvan het onduidelijk is of zij onmiddellijk dan wel in de nabije toekomst zullen moeten worden aangepakt. Ten behoeve van deze laatste groep bestaat dan ook de noodzaak om hun toekomstige evolutie nauwgezet op te volgen. In de onderstaande kader zijn de stappen opgenomen die kunnen worden gevolgd om de vanuit de SWOT-analyse geïdentificeerde onderwerpen onder te brengen in één van de bovenstaande categorieën.

Categoriale indeling van een strategisch onderwerp

- ◆ Omschrijving van het strategisch onderwerp
- ◆ Betekenis van het strategisch onderwerp in het licht van de gemeentelijke missie
- ◆ Identificatie van het extern of intern geïnduceerd karakter van het strategisch onderwerp
- ◆ Aanduiding van de relatie van het strategisch onderwerp tot de interne sterktes en zwaktes van de gemeente
- ◆ Aanduiding van de relatie van het strategisch onderwerp tot de externe kansen en bedreigingen van de gemeente
- ◆ Identificatie van de gevolgen van niet-behandeling van het strategisch onderwerp in termen van het realiseren van de gemeentelijke missie
- ◆ Prioritair karakter van het strategisch onderwerp

Stap 6: Het formuleren van strategisch beleid dat aangeeft hoe met de strategische onderwerpen zal worden omgegaan

Voor elk geïdentificeerd strategisch onderwerp dient een set van mogelijke strategieën te worden ontwikkeld, waarvan de navolging tot de realisatie van het onderwerp kan leiden. Een strategie is op te vatten als een samenhangend geheel van programma's, acties, beslissingen en toewijzingen van middelen ter bereiking van vooropgestelde doeleinden. Eenmaal een strategisch onderwerp op de beleidsagenda geplaatst, is het dan ook aangewezen de ermee samenhangende doelen concreet te omschrijven. Daarna volgt een belangrijke oefening in creatief denken, waarbij het in de gemeente aanwezige vermogen daartoe dient benut te worden om alternatieve wegen te achterhalen waarlangs deze doelen kunnen worden bereikt. Door hierbij van meet af aan oog te hebben voor de barrières die op elk van deze wegen kunnen opgesteld staan, wordt het mogelijk om de meest gangbare weg naar een welbepaald doel te duiden. Nadere exploratie kan dan een beeld opleveren van de opeenvolgende acties die tijdens het bewandelen van deze weg zullen moeten worden ondernomen. Wordt tenslotte aan elkeen van deze acties een drietal elementen gekoppeld, dan is uiteindelijk een rustpunt in het proces van strategiebepaling bereikt. In het bijzonder gaat het hierbij om het tijdstip waarop de uitvoering van een bepaalde actie zal plaatsvinden, de naam van degene(n) aan wie de uitvoering op lokaal vlak zal worden toegewezen en de criteria volgens dewelke de uitvoering uiteindelijk zal worden geëvalueerd. In de onderstaande kader worden de voorgaande stappen nog eens op een rijtje gezet.

Opeenvolgende stappen in een proces van strategiebepaling:

- ◆ Omschrijving van het strategisch onderwerp
- ◆ Identificatie van de strategische doelen
- ◆ Aanduiding per doel van de alternatieve wegen ter bereiking ervan
- ◆ Definiëring van de barrières die op elkeen van deze wegen kunnen opgesteld staan en van de wijze waarop deze kunnen worden neergehaald
- ◆ Selectie van de meest gangbare weg ter bereiking van het strategisch doel
- ◆ Aanduiding van de opeenvolgende acties bij het bewandelen van deze weg
- ◆ Koppeling aan elke actie van het tijdstip tot uitvoering, de naam van de uitvoerder en de te hanteren evaluatiecriteria

Stap 7: Het herzien en adopteren van het uitgestippelde strategische beleid

Eenmaal er voor elk onderwerp op de beleidsagenda een strategie ter realisatie ervan is bepaald, kunnen de verschillende strategieën verankerd worden in een strategisch plan. Een strategisch plan is niet enkel op te vatten als de inventaris van de uitgestippelde strategieën, maar is er ook op gericht om de nodige coördinatie tussen deze strategieën te bewerkstelligen. Van zodra het strategisch plan is uitgewerkt, dient het formeel bekrachtigd te worden teneinde tot de uitvoeringsfase ervan te kunnen overgaan. Op gemeentelijk vlak zal het plan aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Daarbij kan het nuttig zijn om vooraf na te gaan of er sterkte oppositie tegenover het plan of een onderdeel ervan bestaat en hoe er bijgevolg kan worden opgetreden om de tegenstanders de wind uit de zeilen te nemen. Eventueel zal het noodzakelijk zijn om het plan geheel of gedeeltelijk te herzien. Bij het nemen van deze zevende hindernis dienen dan ook de onderstaande stappen te worden gezet.

Op weg naar adoptie van het strategische beleid:

- ◆ Samenbrenging van de strategieën ter realisatie van de onderwerpen op de beleidsagenda
- ◆ Coördinatie van de strategieën in een strategisch plan

- ◆ Identificatie van de tegenstanders van het plan of een onderdeel ervan
- ◆ Bepaling van wegen om de tegenstand te ondermijnen
- ◆ Voorlegging van het plan aan de gemeenteraad
- ◆ Eventuele herziening van het strategisch plan

Stap 8: Het vertalen van het strategisch beleid in een visie op de interne organisatie

Wordt het strategisch plan goedgekeurd, dan staat eindelijk ook het licht op groen om tot de daadwerkelijke implementatie ervan te kunnen overgaan. De kans tot implementatiesucces kan daarbij verhoogd worden door het opstellen van een zogenaamde 'vision of success'. Het betreft een document waarin beschreven wordt hoe er in de gemeente idealiter zou moeten worden te werk gegaan om het strategisch plan tot uitvoering te brengen. Vertrekkend vanuit een beschrijving van de wijze waarop beleidsuitvoering doorgaans plaatsvindt, wordt dan ook een visie ontwikkeld waarin de vastgestelde barrières op stuk van implementatie zijn weggewerkt. Is er in de gemeente ook een ethische gedragscode aanwezig, dan kan deze samen met de ontwikkelde visie overgemaakt worden aan degenen die bij de beleidsuitvoering betrokken zijn. Daardoor zou de kans op succesvolle implementatie gevoelig kunnen worden verhoogd.

Stappen ter ontwikkeling van een 'vision of success':

- ◆ Welke processen en procedures worden in de gemeente doorgaans gevolgd bij het uitvoeren van beslissingen ?
- ◆ Welke knelpunten duiken hierbij veelal op ?
- ◆ Hoe kunnen deze knelpunten worden verholpen ?

Stap 9: Het ontwikkelen van een effectief implementatieplan

Centraal in deze stap staat de verankering van de uitvoering van het strategisch beleid in de gemeentelijke organisatie. Daartoe dienen twee stromen van informatie met elkaar te worden verenigd: enerzijds de informatie aangaande de taken die in de gemeente worden uitgevoerd op het ogenblik van de introductie van het strategisch beleid en anderzijds de informatie met betrekking tot de strategische onderwerpen die op de beleidsagenda zijn geplaatst. Hierbij kan uiteraard gebruik gemaakt worden van het materiaal dat in voorgaande stappen werd bijeengebracht. Vanuit deze pool aan informatie kan dan een schema worden opgesteld waarin er uitgesplitst naar tijdstip, uitvoerende persoon en beschikbare middelen aangegeven wordt wat er moet worden geïmplementeerd.

Naar een effectief implementatieplan:

- ◆ Inventarisatie van de taken die door de gemeente worden uitgevoerd op het ogenblik van de introductie van het strategisch beleid
- ◆ Inventarisatie van de in het kader van het strategisch beleid uit te voeren taken
- ◆ Ordening van de geïnventariseerde taken naar tijdstip
- ◆ Aanduiding per taak van de naam van de uitvoerder en van de vereiste middelen

Stap 10: Het beoordelen van het geheel

Wordt tijdens het opstellen van het implementatieplan per taak ook vermeld op welke wijze en wanneer de uitvoering ervan zal worden geëvalueerd, dan is tegelijkertijd ook een weg aangeduid om het strategisch beleidsproces te beoordelen. Eerder werd aangestipt dat de voortgang van dit proces best als een vast item op de agenda van het schepencollege, de

diensthoofdenvergadering en de meerderheidsfractie wordt behandeld. Verder is het aan te bevelen dat door de stuurgroep tenminste halfjaarlijks een evaluatiemoment wordt ingelast, waarop het beleidsproces ook eventueel kan worden bijgestuurd.

De beoordeling van het planproces kan nog een ruimere invulling krijgen door op een systematische wijze in kaart te brengen welke knelpunten zich bij het nemen van de opeenvolgende stappen hebben voorgedaan. Deze informatie is immers van cruciaal belang indien de gemeente er in de toekomst voor opteert om met een nieuwe strategische planningsronde van start te gaan.

5. Strategische beleidsvoering op gemeentelijk vlak: enkele slotbedenkingen

Strategische beleidsvoering werd in deze bijdrage voorgesteld als een te bewandelen weg om de vloek van de differentiatie op lokaal vlak om te zetten in een zegen. Door vanuit een gedeeld perspectief een groot aantal deelbelangen in elkaar te vervlechten, zou meer integratie in de gemeentelijke beleidsvoering kunnen worden teweeggebracht. Toch zijn er duidelijk ook grenzen aan het integrerend vermogen van het strategisch planproces verbonden. Iedere poging om van meet af aan een alomvattende strategisch onderbouwde weg uit te stippelen, loopt immers het gevaar te stranden op nieuwe eisen die vanuit de externe of interne omgeving aan de gemeentelijke beleidsvoering worden gesteld. Het inbouwen van voldoende flexibiliteit in het planproces door met regelmaat de voortgang ervan te evalueren en bij te sturen, is dan ook een absolute noodzaak. Tegelijkertijd kan er ook voor geopteerd worden om strategische beleidsvoering op een selectieve wijze in de gemeente te introduceren, waarbij het planproces initieel slechts betrekking heeft op een beperkt aantal beleidssectoren.

Opteren voor selectieve strategische beleidsvoering kan bovendien inzichtelijk maken welke weerstand er in de gemeente aanwezig was bij het nemen van de opeenvolgende hindernissen. Een proces van strategische beleidsvoering vereist immers een sterke organisatorische ondersteuning. De creatie van zo'n organisatorisch draagvlak is vooreerst van belang om de in de gemeente aanwezige kennis en creativiteit bij het strategisch plannen ten volle te kunnen benutten. Daarnaast houdt de noodzaak ervan ook verband met de vaststelling dat een strategisch planproces doorgaans leidt tot het blootleggen van de gemeentelijke beleidsvoering in zijn sterktes en zwaktes, die zowel van een puur organisatorische als van een persoonsgebonden oorsprong kunnen zijn.