

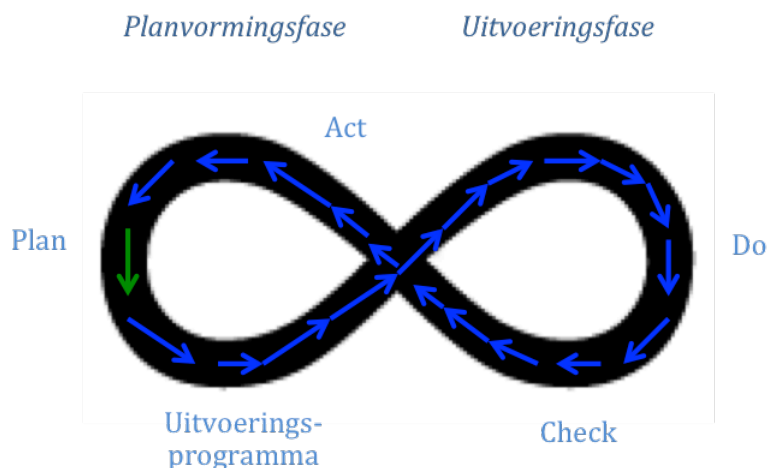
Een nieuwe beleidscyclus à la Sturing en Ruimte

Rob Immink (waterschap Rijn en IJssel) en Jos Breas (Proven Partners)

Veel organisaties hebben moeite om beleid en uitvoering optimaal te integreren. Bij waterschap Rijn en IJssel is dit niet anders. Los van welk sturingsmodel een organisatie kiest, blijft het lastig deze twee werelden te verbinden. Waterschap Rijn en IJssel werkt aan het versterken van de samenwerking binnen de beleidscyclus volgens de filosofie van Sturing en Ruimte [1]. De beleidscyclus is een samenspel tussen plan en uitvoering met een combinatie van sturing geven en ruimte bieden.

De samenwerking binnen de beleidscyclus bij waterschap Rijn en IJssel is goed uit te beelden met een lemniscaat (zie afbeelding 1). Enerzijds geeft die de oneindigheid van de plan-do-check-act (PDCA)-cyclus weer. Anderzijds laat hij de onlosmakelijke verbinding zien tussen praktijk en beleid. Bovendien is met de lemniscaat in beeld dat de cyclus een kruispunt en twee mogelijke 'korte cycli' kent.

- *Kruispunt:* De prestatie-indicatoren van de uitvoeringsprogramma's zijn (idealiter) meetbaar geformuleerd en daarmee goed te 'checken' met monitoring (deze komen in het midden van de lemniscaat bij elkaar).
- *Korte cycli:* Er kunnen korte PDCA-lussen gemaakt worden 1) vanuit (het opstellen van) de uitvoeringsprogramma's naar het bijsturen van beleidsdoelen (voorafgaand aan de uitvoering; daarmee worden de doelen al in de planvormingsfase realistischer) én 2) vanuit de inspannings- en effectmonitoring naar het bijsturen van de uitvoeringsprogramma's en de uitvoering (zonder dat hierbij de beleidsdoelen hoeven te worden herzien) waardoor de uitvoering effectiever wordt.



Afbeelding 1. Het lemniscaatmodel voor de beleidscyclus met terugkoppeling door samenwerking

De beleidscyclus begint met planvorming (groene pijl). Uitvoering en beleid komen bij elkaar als uitvoerders en beleidsmakers gezamenlijk de beleidsdoelen formuleren en deze omzetten in uitvoeringsprogramma's met meetbare prestatie-indicatoren. Dit geeft aan zowel beleid als uitvoering de *ruimte* om verantwoordelijkheid te nemen, en tegelijk ook *sturing* om verantwoordelijkheid over te dragen. Vervolgens worden dezelfde prestatie-indicatoren gebruikt om de uitvoering en het beleid te monitoren. Zo kan snel en met betrokkenheid van alle partijen bijgestuurd worden als theorie en praktijk niet blijken te matchen.

Dit beleidsproces in de vorm van een lemniscaat is een goede manier om in te spelen op de paradox van beleid en uitvoering door met beide rekening te houden in de PDCA-cyclus. Dit geeft vertrouwen én controle aan alle betrokkenen. Een mooie praktische toepassing dus van sturing en ruimte binnen waterschap Rijn en IJssel.

Werkplaatsmethode

Bij het toepassen van deze cyclus ervaart waterschap Rijn en IJssel dat de weerbarstigheid van prestaties vooral gelegen is in de praktijk, waar ervaringskennis essentieel is om tot passende oplossingen te komen. Om deze ervaringskennis beter tot uiting te laten komen in de beleidscyclus, gebruikt waterschap Rijn en IJssel de zogenaamde 'werkplaats'methode [2]. Deze methode gaat uit van de ervaringskennis van mensen, zowel beleidsmatig als praktisch, zowel intern als extern en zowel technisch inhoudelijk als politiek bestuurlijk. Meer en meer werd de expliciete kennis – voortkomend uit bijvoorbeeld informatiesystemen en modelberekeningen – namelijk bepalend in de besluitvorming.

Een goede en belangrijke professionalisering, maar dit zorgde er voor dat de impliciete praktijk- en ervaringskennis minder sterk werd meegenomen. In het concept van sturing en ruimte zijn beide typen kennis (expliciet en impliciet) waardevol. Waterschap Rijn en IJssel betreft daarom beide bij de werkplaatsaanpak, dus zowel cijfers uit berekeningen als verhalen van mensen met ervaringskennis. Dit geeft een meervoudige blik op het probleem, een betere inschatting van de werkelijkheid, een dialoog over de dilemma's – en dat leidt tot betere oplossingen. Daarnaast draagt het delen van kennis van en met alle betrokkenen bij aan een hoger kennisniveau en meer onderling begrip. Een belangrijk resultaat van de werkplaatsmethode is dat de betrokkenheid, het kennisdelen en het gezamenlijk kennisniveau is toegenomen. Door de kortere lijnen werkt men makkelijker en meer met elkaar samen, ook met medewerkers van andere disciplines. Steeds vaker zitten medewerkers vanuit verschillende invalshoeken zowel intern als extern bij elkaar om tafel. Dit is een direct resultaat van veel ruimte voor het individuele talent en veel sturing op saamhorigheid.

Een ander gevolg van deze samenwerking binnen de beleidscyclus is dat er meer ruimte is om te experimenteren. In het verleden werd het beleid vastgesteld en was er weinig manoeuvreerruimte voor medewerkers. Nu zijn er voorbeelden van beleidsprogramma's waarbij dit helemaal omgedraaid is. Medewerkers krijgen de ruimte om te experimenteren om vervolgens de bevindingen om te zetten in beleid. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dat medewerkers het samen doen en goed communiceren over aanpak en resultaten. Deze manier

van sturen is niet om elkaar te controleren maar juist om medewerkers op de hoogte te houden en een meervoudige blik op het vraagstuk te werpen. Deze bottom-up aanpak en horizontale sturing resulteert in meer betrokkenheid van medewerkers, draagvlak voor de oplossing en meer creativiteit en innovatie.

Uitdagingen voor de toekomst

Om de horizontale samenwerking binnen de beleidscyclus volledig te implementeren zijn er nog een aantal stappen te zetten. Ten eerste is het de vraag hoe concreet het 'wat' moet zijn om de uitvoering voldoende sturing én voldoende ruimte te geven om het 'hoe' in te vullen. Zijn bijvoorbeeld de beleidsdoelen en een budget voldoende voor een onderhoudsteam, of is er behoefte aan uitgewerkte uitvoeringsprogramma's? Moet er bestuurd blijven worden op afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen, of volstaat de sturing (met ruimte) op programma-niveau? Waterschap Rijn en IJssel onderzoekt en probeert de komende periode wat het prettigste en meest effectief werkt. Medewerkers van verschillende disciplines zijn hierbij betrokken. Daarnaast vraagt de leernis-aanpak erom meer 'van buiten naar binnen' te werken en meer in netwerken samen te werken. Dit vraagt om een verandering in houding en gedrag van medewerkers, het ontwikkelen van competenties en een andere manier van leidinggeven. Om de verandering te laten slagen moet men bereid en in staat zijn om samen te werken en elkaar te betrekken. Daarnaast wordt een open houding gevraagd om binnen de ruimte die geboden wordt met nieuwe creatieve oplossingen en soms ook nieuwe coalities te komen.

Tot slot experimenteert waterschap Rijn en IJssel nu met een horizontale manier van sturen, waarbij teams veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen om samen met de omgeving een probleem te tackelen. Teams rapporteren direct aan het bestuur, zonder telkens de verticale hiërarchie te moeten doorlopen. Dit bespoedigt het proces en versterkt de relatie tussen waterschap en omgeving.

De volgende stap

De eerste 'werkplaats ervaringskennis' bij waterschap Rijn en IJssel ging over de herinrichting van een beektraject van de BovenSlinge. De tweede over 'het Waterrapport', met bijzondere aandacht voor dilemma's bij stedelijk waterbeheer en bij de interactie tussen waterzuivering en kwaliteit oppervlaktewater.

Kortgeleden is het derde werkplaats-traject van waterschap Rijn en IJssel opgezet: de werkplaats Slibstrategie. Hierin wordt ook intensief samengewerkt met externe partners. Gezamenlijk wordt een plan opgesteld op basis van de ervaringen en kennis van de betrokkenen vanuit allerlei geledingen. Door intensief samen te werken wordt naar verwachting een bredere en diepere analyse van het probleem gemaakt en wordt meer draagvlak gevonden voor de oplossing.

Deze en toekomstige trajecten helpen waterschap Rijn en IJssel om de interne wendbaarheid en de verbinding met de omgeving te versterken. Door deze wijzigende samenwerking intern en extern, ontstaat er maatwerk in het geven van sturing en van ruimte.

Referenties

1. <http://www.provenpartners.nl/managementconcept-sturing-en-ruimte> geraadpleegd 4 februari 2015.
2. Geldof, G., Cath, A., Van der Heijden, G. en Valkman, R. (2012). Werkplaatsen. <http://www.geldofcs.nl/Ervaring.htm> geraadpleegd 5 januari 2015.