

WES-methodiek voor de opmaak van gemeentelijke beleids- en actieplannen

Ivan Landuyt

Afdelingshoofd
WES

De gemeentebesturen staan voor grote uitdagingen zowel naar de invulling van hun diverse taken toe als naar hun relatie met de diverse bevolkingsgroepen. Beleidsmatig denken en handelen wordt een cruciaal begrip in de beleidsvoering, waarbij diverse graden van participatie hun intrede (kunnen) doen in het besluitvormingsproces.

Het veronderstelt tevens een langetermijnvisie, die gestalte krijgt in een beleids- en actieplan. Vanuit zijn jarenlange ervaring ontwikkelde WES een eigen methodologie die de gemeentebesturen ondersteunt bij het opmaken van dergelijke beleids- en actieplannen.

Probleemomschrijving

Zelfs in een tijd van globalisering en mondialisering staat de gemeente in de vuurlinie van het maatschappelijk gebeuren. De gemeente is en blijft het beleidsniveau dat de directe leefkwaliteit van de burger in niet onbelangrijke mate bepaalt.

Binnen het kader van institutionele en maatschappelijke veranderingen staan de gemeentebesturen en gemeentediensten voor nieuwe en complexere uitdagingen. Enkele voorbeelden illustreren deze nieuwe uitdagingen:

- enerzijds zijn de gemeentebesturen meer afhankelijk van de hogere administratieve niveaus, anderzijds worden binnen bepaalde domeinen grotere bevoegdheden naar de gemeenten toegeschoven;
- vanuit de bevolking zijn er toenemende verwachtingen inzake kwaliteit en service ten aanzien van het gemeentebestuur en de –diensten;
- er is een grotere roep naar een beleidsmatige aanpak van de problemen die zich stellen;
- er is een duidelijke behoefte aan een meer directe dialoog met de bevolking teneinde de duidelijkheid en de transparantie van bestuur en beleid te verhogen;
- er is nood aan professionalisering van de aanpak en de behandeling van conflictsituaties en het omgaan met tegenstrijdige belangen tussen bevolkingsgroepen;

- er is nood aan een objectiverend zicht op de socio-economische situatie van de gemeente in vergelijking met de buurgemeenten of gelijkaardige gemeenten.

Beleidsmatig denken en handelen veronderstelt langetermijnvisie en –richting. Beleidsmatigheid veronderstelt ook een grotere kennis en inschatting van de reële situatie en de bepalende trends die in de gemeenschap leven. Partiële benaderingen zullen ongetwijfeld tekortschieten. De roep naar een pro-actief, transparant, participatief en coherent gemeentebeleid is daarom groot en zal in de toekomst enkel maar toenemen.

Het uiteindelijke doel van elk gemeentebeleid en –actieplan moet de realisatie zijn van een leefgemeenschap waar de economische, sociale en ecologische leefomstandigheden optimaal ontwikkeld worden, gegeven zijnde de eigenheden, de potentialiteiten en de beperktheden van elke gemeente.

Een gemeentebestuur kan daarenboven niet performant zijn op economisch, sociaal en ecologisch vlak (de zogenaamde “triple bottom line”) als het niet zeer goed op de hoogte is van de noden en de verwachtingen van haar “belanghebbenden” of “stakeholders”. Verwaarloosde belanghebbenden leiden immers ongetwijfeld tot resistentie, spanningen en conflicten op korte of lange termijn.

WES heeft, vanuit zijn jarenlange ervaring, een eigen methodologie ontwikkeld die gemeentebesturen ondersteunt bij het opmaken van gemeentelijke beleidsplannen en actieplannen. De methodologie doorloopt daarbij een aantal welomlijnde stappen die ervoor zorgen de voormelde probleemgebieden daadwerkelijk aan te pakken binnen een gericht proces van visie- en besluitvorming naar doelgericht handelen.

Het bijgevoegde *schema* verduidelijkt dit proces. Naast het stappenplan zelf wordt bijzondere aandacht geschonken aan de rol die WES als externe consultant hierbij kan spelen en waar, meer in het bijzonder, de keuzemomenten zich situeren om belanghebbenden binnen het proces te betrekken.

Kort overzicht van de methodiek

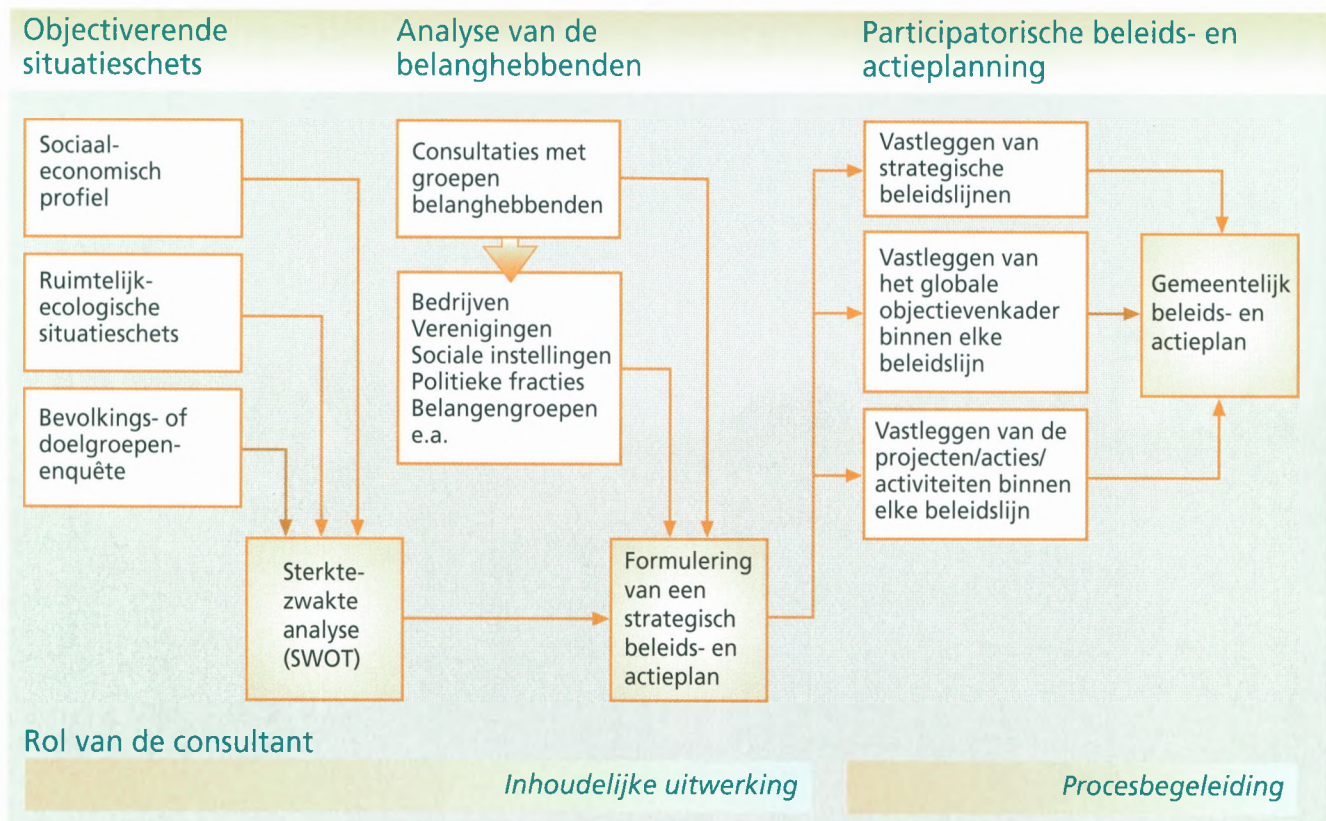
In het proces van de opmaak van gemeentelijke beleids- en actieplannen onderscheidt men drie stappen:

- 1 De objectiverende situatieschets;
- 2 De analyse van de “belanghebbenden” (stakeholder analyse);
- 3 De participatorische beleids- en actieplanning.

Elke stap wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt.

Objectiverende situatieschets

De eerste stap behelst een grondige doorlichting van de bestaande situatie waarbij de drie “bottom line” gebieden (het economische, het sociale en het ecologische) aan bod komen. De bedoeling is een objectiverend beeld te krijgen



Fasen in de opmaak van een gemeentelijk beleids- en actieplan

van de situatie van de gemeente binnen deze drie gebieden. Objectiverend omdat de analyse in essentie een statische-feitelijke analyse is van meetbare sociaal-economische en ecologische kenmerken en gegevens. Enkele typische onderdelen van deze objectiverende situatieschets zijn: het sociaal-economisch profiel, de ruimtelijk-ecologische situatieschets en de bevolkings- of doelgroepen-enquête.

Sociaal-economisch profiel

Het sociaal-economisch profiel maakt een analyse van de belangrijkste sociaal-economische kenmerken van de gemeente of stad, zoals daar zijn de bevolkingsstructuur, bodembezetting, woningbestand, werkgelegenheid, werkloosheid, welvaart, economische infrastructuur, verkeers- en vervoersinfrastructuur, enz. Idealerweise maakt het profiel daarbij ook een vergelijking tussen de gemeente/stad en de omringende of andere vergelijkbare gemeenten. De bedoeling hiervan is een beter zicht te krijgen op de typische eigenheden van de bestudeerde gemeente/stad en zodoende een betere profilering van het beleid mogelijk te maken. Het beantwoordt daarbij tevens aan een behoefte van beleidsvoerders om hun gemeente in een vergelijkbaar perspectief te zien.

Ruimtelijk-ecologische situatieschets (supra-beleidsmatige randvoorwaarden)

Ruimtelijke aspecten en milieuelementen zijn van steeds groter belang in het maatschappelijk gebeuren. Daarenboven is de gemeente op deze vlakken zeer

sterk gebonden door supra-locale vastleggingen en –richtlijnen. Denken we maar aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Provinciaal Structuurplan West-Vlaanderen of de VLAREM normen. Toch speelt de gemeente een cruciale rol in de lokale invulling ervan. Een goed begrip van de situatie en een overzicht van alle ruimtelijke ordeningselementen die rusten op de gemeentelijke situatie is daarom van essentieel belang voor het dedecteren van de gemeentelijke ontwikkelingsopportuniteiten en –beperkteden en bijgevolg voor de beleidsvorming.

Bevolkings- of doelgroepen-enquête

Een derde luik van de objectiverende situatieschets betreft het bevragen van de bevolking of welbepaalde doelgroepen (senioren, jongeren, bedrijven, bezoekers, ...) rond bepaalde thema's. Dergelijke enquête draagt bij tot een objectiverend beeld van wat de bevolking (of een deelgroep) denkt en voelt rond de gekozen thema's die van belang zijn in de lokale context. Mogelijke voorbeelden (niet beperkende lijst) van te bevragen thema's kunnen zijn :

- tevredenheid met woonsituatie;
- gerichtheid op eigen en naburige gemeenten/steden voor voorzieningen en diensten;
- beschikbaarheid of gemis aan specifieke diensten binnen de gemeente;
- informatiebeleid van de gemeente;
- aankoopgedrag binnen en buiten de gemeente;
- aanbevelingen ten aanzien van het gemeentebestuur en –acties.



■ De gemeente is en blijft het beleidsniveau dat de directe leefkwaliteit van de burger in niet onbelangrijke mate bepaalt.

Belangrijk is dat de inhoud van deze enquête bepaald wordt in functie van de "bovendrijvende" thema's die leven in de gemeente en waar een objectiverend antwoord verhelderend kan werken bij de beleidsbepaling.

Tussenresultaat 1: Sterkte-zwakte analyse (SWOT)

Het resultaat van deze stap (Objectiverende situatieschets) is, naast de schriftelijke neerslag van elk van de onderdelen, een synthese van de situatie in de vorm van een sterkte-zwakte analyse van de gemeente/stad. Er wordt een schematisch overzicht gemaakt van de sterkten, zwakten, opportuniteiten en bedreigingen die de gemeente/stad kenmerken of tegemoet treden, op economisch, sociaal en ecologisch gebied. Binnen deze drie domeinen worden de sterkten/zwakten/opportuniteiten/bedreigingen verder gerangschikt naar relevante thema's, zoals bijvoorbeeld: bevolking, woontoestand, woonklimaat, economische infrastructuur, werkgelegenheid, enz. Deze sterkte-zwakte analyse ligt mee aan de basis van de keuze van de strategische beleidslijnen. Om zijn optimale ontwikkelingskansen waar te maken moet de gemeente erin slagen zijn sterkten optimaal aan te wenden of zijn zwakten teniet te doen, de opportuniteiten aan te grijpen en de bedreigingen het hoofd te bieden. Vanuit het samenspel tussen deze vier elementen kunnen de strategische beleidslijnen uitgetekend worden.

Deze eerste stap levert echter nog maar een beperkt zicht op van wat er leeft aan noden en verwachtingen bij de bevolking of bepaalde deelgroepen. De volgende stap gaat verder in die richting.

Analyse van de belanghebbenden of "Stakeholders Analysis"

Het is een open deur intrappen om te zeggen dat de bevolking van een gemeente bestaat uit een (groot) aantal groepen, elk met hun eigen visie, noden, verwachtingen en actierreinen. Iedere groep kijkt met eigen ogen naar het gemeentebestuur en –bestuur en is op diverse manieren "belanghebbende": zij beïnvloedt en wordt op haar beurt beïnvloed door het gemeentebestuur en zijn uitvoering.

De analyse van de belanghebbenden als integraal onderdeel van de beleidsbepaling is al heel wat minder een "open deur". De "Stakeholder Analysis", die al langer bekend en beoefend wordt binnen internationale ontwikkelingsorganisaties en –projecten, vindt nu ook zijn weg naar het bedrijfsleven¹ en de openbare besturen. Twee startpunten: wat houdt deze analyse van de belanghebbenden precies in, en waarom is deze analyse nuttig bij de beleidsbepaling?

Wat houdt de analyse van de belanghebbenden precies in?

Kort gedefinieerd zijn, in deze context, **belanghebbenden** (*stakeholders*) alle groepen of individuen die de activiteiten van de gemeente (bestuur en diensten) beïnvloeden of erdoor beïnvloed worden (in positieve of negatieve zin).

De definitie maakt al onmiddellijk duidelijk dat hieronder een flinke waaier van personen, organisaties, groeperingen of losse informele groepen ressorteren. Enkele voorbeelden: gezinnen, ouderen, jongeren, sportverenigingen, culturele verenigingen, belangengroeperingen, bedrijven, politieke fracties, en andere. Omwille van de ruime variëteit aan belanghebbenden worden ze meestal ook in verschillende klassen ondergebracht. Zo spreekt men van **primaire belanghebbenden** wanneer de belanghebbende een rechtstreeks belang heeft bij een specifiek beleid of project. Zo zullen jongerenorganisaties als primaire belanghebbenden beschouwd worden bij het jongerenbeleid.

Secundaire belanghebbenden zijn slechts onrechtstreeks betrokken bij een deelbeleid of project. Diezelfde jongerenorganisaties zijn secundaire belanghebbenden bij het beleid en de projecten rond industrieterreinen.

Ze zijn onrechtstreeks betrokken maar bewaken wel hun "belang" (als bijvoorbeeld hun vergaderlokalen of -terreinen zouden in het gedrang komen).

In se zijn ze secundaire belanghebbenden, maar kunnen plots primaire belanghebbenden worden in een dossier waar ze normaal niet in tussenkomen.

Een analyse van de belanghebbenden houdt volgende stappen in:

- 1 **Identificatie** van de belanghebbenden bij de diverse aspecten van de beleidsvorming;
- 2 Identificatie van eenieders **belangen** (noden en verwachtingen) en hun **perceptie** van de probleemgebieden en de ontwikkelingsperspectieven;
- 3 Inschatting van de mogelijke **impact** (positief, negatief of onbekend) van het beleid of projecten op de belanghebbende;
- 4 Indicatie van de relatieve **prioriteit** die aan de diverse belanghebbenden moet gegeven worden in relatie tot de beleidsobjectieven.

Bij de voorbereiding van een gemeentelijk beleidsplan zijn in eerste instantie de eerste twee stappen van belang (zie 'Identificatie van belanghebbenden en inventarisatie van belangen'). De laatste twee stappen komen eerder aan bod bij het maken van de strategische keuzen.

Wat is het belang van deze analyse bij de beleidsbepaling?

Vanuit de gemeente (bestuur en diensten) kan het omgaan met noden en verwachtingen van de diverse belanghebbenden twee essentiële functies vervullen:

- 1 Een gemeente (bestuur en diensten) kan zijn missie niet vervullen (namelijk de realisatie van een leefgemeenschap waar de economische, sociale en ecologische

leefomstandigheden optimaal ontwikkeld worden, gegeven zijnde de potentialiteiten en de beperktheden) als het niet op de hoogte is van de noden en verwachtingen van zijn belanghebbenden. Dat "oog hebben voor", "rekening houden met" en "evenwicht brengen tussen vaak conflicterende belangen tussen belanghebbenden", is een eerste noodzakelijke stap naar een pro-actief, transparant, participatief en coherent gemeentebeleid.

2 De stakeholder-benadering biedt echter nog verregaander mogelijkheden, namelijk door de (primaire) belanghebbenden te laten participeren bij de visie- en besluitvorming rond het te voeren beleid. Er kan niet alleen geluisterd worden naar belanghebbenden (hen consulteren of hen bevragen), men kan ze ook betrekken in de visievorming en het maken van de strategische keuzes bij de beleidsbepaling. De betrokkenheid en participatie van de belanghebbenden bij de gemeentelijke beleidsbepaling is nog vrij ongewoon en zal onmiskenbaar weerstand oproepen. Het kan door het gemeentebestuur ervaren worden als het uit handen geven van zijn bevoegdheden of beslissingsmacht. Maar actieve participatie van belanghebbenden in de besluitvorming heeft het onmiskenbare voordeel dat de uitkomst van het proces (het beleid en het globale actieplan) gedragen wordt door een solide basis van bewindvoerders én belanghebbenden tezamen. De gemaakte keuzes krijgen de actieve steun en consensus mee van allen die de beslissingen mee genomen hebben. Het creëert een eigendomsgevoel bij en engagement voor de genomen beslissingen. Dit geeft een toegevoegde waarde aan het beleids- en actieplan die van onschatbare waarde zal blijken bij de uitvoering en de latere evaluatie van het beleid.

Identificatie van belanghebbenden en inventarisatie van belangen: consultatieve gesprekken met belanghebbenden

Nadat op basis van objectiverende analyses een sterkte-zwakke analyse werd opgemaakt, worden in deze fase van de beleidsbepaling, volgende stappen gezet:

- 1 opmaak van een inventaris van de belanghebbenden (primaire en secundaire) voor de verschillende deelaspecten van het gemeentebeleid;
- 2 van iedere belanghebbende worden de belangen (problemen, noden en verwachtingen) omschreven en hun perceptie van de problemen geïnventariseerd. Dit gebeurt door het voeren van consultatieve gesprekken met de belanghebbenden (personen of groepen) en mondt uit in rapportering, door WES, over de gevoerde gesprekken en ordening/synthetisering van de verzamelde percepties en ideeën, gerangschikt per belanghebbende en beleidsgebied.

Tussenresultaat 2: formulering van een strategisch beleids- en actieplan

Beide stappen: de objectiverende analyse (uitmondend in een sterkte-zwakke analyse) en de (eerste twee stappen) van de analyse van de belanghebbenden laten WES toe een **strategisch beleids- en actieplan** voor de gemeente op te stellen.

In essentie worden in deze strategische fase drie denkstappen gezet:

Bepalen van de strategische beleidslijnen (*)	Keuze van die beleidslijnen (aangegeven vanuit de sterkten en zwakten) die maximaal en bij prioriteit bijdragen tot de realisatie van de opportuniteiten en het hoofd bieden aan de bedreigingen. De gekozen beleidslijnen vormen de hoekstenen van het beleid voor de ontwikkeling van de gemeente voor de komende (ambts)periode. Elke hoeksteen is een noodzakelijk onderdeel om de globale doelstelling van het gemeentebeleid te realiseren.
Bepalen van het globale objectievenkader binnen elke beleidslijn	Bepalen van de objectieven die binnen elke beleidslijn nagestreefd moeten worden en hun bijdrage tot de globale doelstelling. Bepalen van meetbare indicatoren die uitdrukken wanneer een objectief "bereikt" is.
Bepalen van de projecten/ acties/ activiteiten binnen elke beleidslijn	Vastleggen welke prioritaire projecten, acties of activiteiten moeten ondernomen worden binnen de planperiode om de vooropgestelde doelstellingen binnen elke beleidslijn te realiseren.

(*) Typische voorbeelden van beleidslijnen kunnen zijn: infrastructuur, dorpsbeeld en openbaar domein, attractie-elementen, leefklimaat, sociale-zorginfrastructuur,

Het **strategisch beleids- en actieplan** omvat aldus:

- de keuze van strategische beleidslijnen voor de economische, sociale, ruimtelijke en ecologische ontwikkeling van de gemeente;
- een ontwerp van een globaal objectievenkader voor het gemeentebeleid op middellange termijn (vijf à zes jaar);
- een ontwerp van basisacties en -projecten binnen elk van de beleidslijnen (beleidsactieplan).

Let wel, dit plan betreft het objectiverende advies van WES aan het gemeentebestuur en in die zin is het een beleidsconcept. De gemeentelijke beleidsvorming, van en door de gemeente, gebeurt in de volgende stap.

Participatorische beleids- en actieplanning

Enmaal op dit punt gekomen stelt zich een cruciale vraag: **in welke mate en op welke manier worden de diverse belanghebbenden verder betrokken in de beleidsbepaling?**

In de vorige stap werden de belanghebbenden geraadpleegd en werden hun noden, verwachtingen en visies gerapporteerd. Dit is een slechts eerste reële maar beperkte vorm van participatie in de beleidsbepaling. Het staat de gemeente vrij met deze bevindingen en aanbevelingen al of niet rekening te houden. Als de dialoog met de belanghebbenden hiermee ophoudt, beperkt de participatie zich tot (vrijblijvende) consultatie. Maar men kan uiteraard veel verder gaan met participatie. De belanghebbenden kunnen daadwerkelijk betrokken worden in het beslissingsproces zelf.

Het participatorische proces

Het participatorische proces gaat niet zozeer om wat er nog moet gebeuren, maar eerder om "met wie" de resterende stap gezet wordt. Anders uitgedrukt : de opmaak

van het uiteindelijke gemeentelijk beleidsplan kan, in toenemende graad van actieve participatie, gebeuren met:

- enkel de meerderheid binnen het gemeentebestuur;
- enkel het gehele gemeentebestuur;
- het gemeentebestuur, na consultatie met de primaire belanghebbenden binnen een specifiek domein;
- een gezamenlijke besluitvorming **gemeentebestuur-belanghebbenden**, in een open dialoog met de primaire belanghebbenden binnen een specifiek domein.

Naarmate er gekozen wordt voor verregaander vormen van participatie, zal het beleid beter aansluiten op de noden en verwachtingen van de betrokken doelgroepen en zal het mee gedragen worden door een breder draagvlak van belanghebbenden. Hierdoor verzekert het gemeentebestuur zich ook de medewerking van de betrokkenen zelf bij moeilijke beslissingen en dossiers omdat deze laatste mee participeerden in de besluitvorming.

De verdere fasen bij de beleidsbepaling

In deze laatste stap concentreren we ons op "wat" er moet gedaan worden. Tussenresultaat 2 was een objectiverend beleidskader, opgemaakt vanuit het oogpunt van WES, als externe consultant. Vooraleer we van een echt **gemeentelijk strategisch beleids- en actieplan** kunnen spreken ontbreken in essentie nog twee zaken:

- het hernemen van de beleidsbepalingsstappen (zoals beschreven in tussenresultaat 2) maar ditmaal vanuit het oogpunt van en door het gemeente(bestuur) zelf;
- het implementeren van een graad van participatie in de voormelde bedoelde stappen. Hoe ver wil het gemeentebestuur gaan met de participatie van de belanghebbenden in het beleidsproces en hoe gaat ze dat organiseren en onderhouden?

Naar inhoud toe worden precies dezelfde denkstappen gezet zoals in Tussenresultaat 2, maar dit maal worden de opties en keuzes gemaakt door de gemeente: wat gaat de

gemeente bij prioriteit en binnen de mogelijkheden uitvoeren en wat gaan ze (eventueel noodgedwongen) doorschuiven naar een volgende periode?

Vastleggen van de *strategische beleidslijnen*

Vastleggen van het *globale objectievenkader* en binnen elke beleidslijn

Vastleggen van de *projecten/ acties/ activiteiten* binnen elke beleidslijn

Wie aan dit proces deelneemt hangt af van de graad van participatie.

De rol en taken van de externe consultant

De rol van WES als externe consultant in dit ganse proces van beleidsbepaling is tweemaal:

1. **Inhoudelijke uitwerking** van een situatieanalyse en een objectiverende beleidssynthese, met name door:
 - de opmaak van het sociaal-economisch profiel;
 - de opmaak van de ruimtelijk-ecologische situatiebeschrijving en –analyse;
 - de uitvoering en rapportering van bevolkingsenquêtes;
 - de uitvoering van en rapportering over de consultaties met de belanghebbenden;
 - de opmaak van een objectiverend beleids- en actieplan.

2. **Procesbegeleiding** bij de participatorische gemeentelijke beleidsvorming.

Het proces van het participatorisch betrekken van de belanghebbenden in de beleidsvorming is bijzonder gebaat bij de objectiverende aanwezigheid van een externe “gespreksleider”. Deze gespreksleider richt zich op het besluitvormingsproces en waakt over het goede verloop van het proces. Hij waakt er ook over dat de juiste belanghebbenden aan het gesprek deelnemen en dat ze, in functie van hun impact en prioriteit (stap 3 en 4 van de analyse van de belanghebbenden) de aandacht krijgen die ze verdienen. De inhoud van het gesprek en de uitkomst van het proces worden door de deelnemende partijen aan het overleg bepaald (gemeentebestuur en de diverse belanghebbenden).

Binnen het bestek van deze conceptbeschrijving zijn we niet ingegaan op de beleidsuitvoering en de –evaluatie. Het is duidelijk dat WES in deze fasen van het beleid en management ook procesmatige ondersteuning kan verlenen bij de monitoring en evaluatie van specifieke projecten en het beleid in zijn geheel.

Slotopmerkingen

Het beeld dat nagestreefd wordt door deze WES-metho- diek is een langetermijnvisie die gestalte krijgt in een duidelijk geformuleerd beleidsplan met klaaromlijnde beleidslijnen en geschraagd door consequente en coheren- te actieplannen. Dit alles gedragen door een breed platform van belanghebbenden die via participatie hun stempel op het beleidsproces konden drukken. Dat is ook het beeld dat model staat voor modern en toekomstgericht beleid voeren op gemeentelijk niveau.

De drie pijlers waarop deze benadering gebouwd is en die dit proces succesvol moeten afronden zijn:

- een ruime objectiverende situatieanalyse;
- een analyse en consultatie van de diverse groepen belanghebbenden;
- een verregaande participatorische aanpak bij de beleids- voorbereiding en –besluitvorming.

Het resultaat van dit alles zijn “gedragen” gemeentelijke beleidsplannen, die diverse visies en percepties incorpo- reren in een haalbaar en gericht beleids- en actieplan, die acties situeren binnen een klaaromlijnde langetermijn- visie, en die een cultuur opbouwen van open en positief overleg met alle belanghebbenden. In alle fasen van dit voor de gemeente cruciale gebeuren is WES uw onder- steunende partner voor inhoudverwerking en procesbege- leiding.

1 Binnen het **Trivisie**-project van de Vlaamse Regering rond het thema “Baanbrekend ondernemen voor mens, milieu en maatschappij” werkt één van de drie pioniersgroepen precies rond het thema van de introductie van het “Stakeholdermanagement” concept in het bedrijfsleven.