

Samenvatting Afstudeerscriptie “Sturen op Praktijkinzicht” (David Knepper, 4-6-2020)

Samen Sterk in Brabant (SSiB) is een sterk operationeel ingestelde netwerkorganisatie die zich met toezicht en handhaving inzet voor schone en veilige Brabantse natuur- en buitengebieden. Het voornaamste instrument waar SSiB over beschikt, is het team (regio)handhavers dat 24 uur per dag, 7 dagen in de week beschikbaar is (SSiB, 2017). SSiB is een jonge organisatie en in die hoedanigheid nog niet geheel vrij van kinderziektes. De organisatie ziet zich ook geconfronteerd met een ingewikkelde financieringsstructuur. Mede daardoor is SSiB afhankelijk van een veelvoud aan partners, met uiteenlopende verwachtingen en belangen bij SSiB, en daarmee ook met verschillende verantwoordingsbehoeften. Er is onder andere vraag naar meer inzicht in de SSiB-praktijk. Tegen deze achtergrond is de volgende vraag voorgelegd: *Op welke wijze kan SSiB verantwoording afleggen over de behaalde resultaten, zodanig dat het werk en de meerwaarde van SSiB voor de partners inzichtelijk wordt en zonder dat de administratieve last voor de regiohandhavers onnodig toeneemt?*

Om een antwoord te vinden op deze vraag is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. SSiB is nog sterk in ontwikkeling. Interviews zijn een geschikt instrument om dieperliggende verwachtingen, wensen en opvattingen in beeld te brengen. Ook is de nodige verantwoordingsliteratuur geraadpleegd. Deze is benut om de wens voor vernieuwing in verantwoording te plaatsen binnen een bredere ontwikkeling in leidende managementfilosofieën. De transitie van het New Public Management naar een post-New Public Management-tijdperk – en de invloed daarvan op publieke verantwoording – komt daarbij aan de orde. Ook is enige ordening aangebracht in verschillende cijfermatige en niet-cijfermatige verantwoordingmethoden. Er is naar verschillende facetten van de SSiB-organisatie gekeken. Verantwoording staat immers niet op zichzelf, maar vormt onderdeel van een omvangrijk beleidsproces. In dit rapport is oog voor verschillende onderdelen van de BIG 8-beleidscyclus en de invloed daarvan op de resultaatverantwoording bij SSiB.

Uit het onderzoek komt een beeld naar voren van een organisatie die nog volop in ontwikkeling is. Respondenten hebben daar ook begrip voor. De steun voor SSiB is groot bij de partners die actief samenwerken met de organisatie. Respondenten stellen dat SSiB'ers strenger kunnen handhaven dan de handhavingspartners, mede door het ontbreken van een 'gastheerrol'. Daarnaast springen de SSiB'ers gedeeltelijk in het gat dat is ontstaan doordat de politie minder prioriteit geeft aan de buitengebieden. Ook spelen de handhavers een signalerende rol bij de aanpak van ondermijning. Ten slotte heeft de komst van SSiB duidelijk bijgedragen aan het versterken van het regionale handhavingsnetwerk. Handhavers weten elkaar beter te vinden dan voorheen, en informatie wordt beter uitgewisseld, al zien respondenten hierin ook nog ruimte voor verbetering.

Respondenten zijn ook kritisch over SSiB. Zij geven aan dat de identiteit en taakstelling van SSiB niet altijd even duidelijk is. Partners hebben daar verschillende opvattingen over, maar ook intern zijn de meningen verdeeld. Dit gegeven werkt door in de organisatiedoelen of speerpunten van SSiB. Er liggen geen handhavingsplannen die concreet maken wat er onder een bepaalde prioriteit of speerpunt moet worden verstaan, wat eraan gedaan gaat worden, hoe die acties eruit moeten zien, hoeveel van die acties zouden moeten plaatsvinden, et cetera. Het ontbreekt wat dat betreft aan een duidelijke theory of change, oftewel aan een stelsel van verwachtingen van wat moet gebeuren om tot een bepaald resultaat te komen. Dat beperkt de mogelijkheden in de resultaatverantwoording. De handhavingscijfers kunnen bijvoorbeeld niet worden afgezet tegen concrete doelstellingen of streefwaardes.

Een aantal respondenten, zowel vanuit SSiB zelf als extern, geven aan dat de afstemming binnen SSiB en extern met handhavingspartners voor verbetering vatbaar is. Andere knelpunten binnen de

organisatie zouden daar mede uit voort komen. Signalen van wat in de praktijk wel of niet goed werkt zouden hun weg nog onvoldoende vinden naar bijvoorbeeld de Stuurgroep SSiB, die daardoor met beperkt zicht op de beleidspraktijk moet sturen. Door deze gebreken in de wisselwerking tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kan de beleidscyclus niet functioneren zoals beoogt.

De hiervoor beschreven knelpunten werken door in de jaarverantwoording van SSiB. In het jaarverslag 2019 wordt gebruikgemaakt van outputgegevens, maar zonder duidelijke doelstellingen of een vergelijking met het voorgaande verslagjaar kunnen er moeilijk conclusies uit getrokken worden. Ook wordt weinig inzicht geboden in de praktijk. Daardoor kunnen de jaarverslagen niet voldoende voorzien in de verantwoordingsbehoefte van partners en bestuurders. Respondenten geven immers aan dat er behoefte is aan meer inzicht in de praktijk. Wel is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in het jaarverslag 2019 ten opzichte van het voorgaande verslagjaar, hetgeen onder andere door de Stuurgroep SSiB toegejuicht wordt.

Het is belangrijk om als SSiB de eigen rol in het buitengebied duidelijk te definiëren, bij voorkeur in samenspraak met de partners. Dat helpt bij het vormen van een duidelijke identiteit. De eerste stappen daartoe zijn gezet, door de partners uit te nodigen om gezamenlijk de SSiB-opdracht te bespreken. Een duidelijke opdracht maakt het mogelijk om heldere doelstellingen en prioriteiten te definiëren, waar vervolgens concrete operationele doelstellingen en handavingsplannen van afgeleid kunnen worden (VNG, 2015). Die bieden onder andere houvast bij het monitoren van de voortgang op de doelstellingen en leveren de kaders voor de verantwoording aan het einde van het verslagjaar.

Respondenten bij SSiB geven aan dat zij ervoor open staan om vaker en grondiger te evalueren. Gestructureerd en periodiek evalueren draagt bij aan de afstemming tussen verschillende organisatieonderdelen. Het maakt het mogelijk om tussentijds na te gaan of de praktijk zich ontwikkelt conform de theory of change (Van der Steen, Faber, Frankowski & Norbruis, 2018). Er ontstaat daarnaast ruimte om ervaringen uit de praktijk te delen, vast te leggen, en te benutten in de verantwoording. Zo helpt het evalueren bij het bieden van inzicht in de praktijk. Ook zijn er kansen in evaluatie met handavingspartners. Inzichten van partners over de kwaliteit van het werk zijn van grote waarde voor een netwerkorganisatie. Respondenten zien ook met name in de beleidsmatige afstemming met partners nog ruimte voor verbetering. Daartoe kan een kernteam ingericht worden, waarbinnen de voornaamste partners direct of indirect vertegenwoordigd zijn. Een Kernteam SSiB kan naast draagvlak ook de nodige inzichten opleveren voor de jaarverantwoording. Ook kunnen best-practices uitgewisseld worden. Zo'n beleidsmatig afstemmingsoverleg sluit goed aan op de netwerkfunctie van SSiB.

Er bestaat behoefte aan inzicht in de beleidspraktijk, en meer narratieve vormen van verantwoording kunnen daarin voorzien. Verhalen van handhavers, maar met name ook van handavingspartners, zijn daar een voorbeeld van. Naast het bieden van context, kan het jaarverslag meer benut worden als instrument om te leren van het afgelopen verslagjaar. Het lerend vermogen van overheden vormt een van de hoofdfuncties van publieke verantwoording (Bovens, in Faber & Budding, 2018). De nadruk ligt in de SSiB-jaarverslagen op de afrekenbaarheid van de organisatie. Er wordt weinig aandacht besteed aan wat beter zou kunnen gaan en wat daarvoor nodig is. Het gebrek aan ontwikkelingsperspectieven in de jaarverantwoording maakt het ook moeilijk om bij te sturen.

Ten slotte kunnen bij SSiB communicatieve instrumentaria beter benut worden om inzicht te bieden in de eigen rol en taakstelling en in de meerwaarde van de organisatie. De communicatiecapaciteit waar de ODBN in voorziet wordt voorsnog onvoldoende benut, stellen onder andere interne respondenten. Een duidelijke communicatiestrategie – met bijbehorende communicatieplannen –

kan helpen SSiB bekend en daardoor bemind te maken, zeker wanneer zorg en aandacht wordt besteed aan de organisatie-identiteit en een concrete handhavingsstrategie.

De belangrijkste aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Vorm een duidelijke SSiB-identiteit, definieer de SSiB-opdracht

Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de SSiB-opdracht en er mist visie op de toekomst. Het vormen van een sterke eigen identiteit is bepaald geen sinecure, zeker niet voor een organisatie die afhankelijk is van zoveel verschillende actoren met eigen ideeën en opvattingen. Niettemin heeft SSiB de eerste stappen daartoe gezet met het organiseren van een bijeenkomst met partners om de SSiB-opdracht bespreekbaar te maken. Het is belangrijk om de resultaten van deze bijeenkomst vast te leggen, om zo tot een heldere visie op de toekomst en taakstelling van SSiB te komen. Deze kan vervolgens aan de Stuurgroep voorgelegd worden in de vorm van een beleidsnotitie, zodat de SSiB-opdracht bestuurlijk vastgesteld kan worden, wat een hoop onduidelijkheid en discussie weg zou moeten nemen.

Eenzelfde proces kan gevolg worden bij het definiëren van de 'speerpunten' van SSiB. In de laatste fase van dit onderzoek is duidelijk geworden dat ook intern vraagtekens worden gezet bij deze prioriteiten. Het is zaak om duidelijk te maken *waarom* de speerpunten ontoereikend zijn. Stel bijvoorbeeld in overleg met de handhavers een notitie op waarom op het speerpunt 'afval' weinig ondernomen kan worden. Gewapend met inzichten uit de praktijk kan de Teammanager vervolgens bij de Stuurgroep pleiten voor herziening van de speerpunten.

Het verduidelijken van de bestuurlijke opdracht van SSiB draagt bij aan het 'verhaal' dat zij kan voorleggen aan de partners. Het neemt criticasters – die menen dat SSiB een andere rol zou moeten spelen in het buitengebied – ook enige wind uit de zeilen. Er ligt voor SSiB een belangrijke aanjaagtaak bij het vaststellen van de eigen opdracht. De organisatiemedewerkers en -leiding hebben misschien niet het laatste woord over de concrete taakstelling, maar kunnen met inzichten uit de praktijk en informatie uit de overleggen met partners de discussie wel flink sturen. De eerste stappen daartoe zijn gezet. Het is zaak om dat proces te blijven aanjagen, zodat de discussie rond de SSiB-opdracht binnen afzienbare tijd beslecht kan worden.

Aanbeveling 2: Definieer een concreet strategisch en operationeel beleidskader

Gewapend met een geconcretiseerde rol en taakstelling in de Brabantse natuur- en buitengebieden is het mogelijk om deze te vertalen naar concrete handhavingsplannen met een achterliggende handhavingsstrategie en een duidelijk gedefinieerde theory of change. Daarmee kan SSiB tegemoetkomen aan de Landelijke Handhavingsstrategie (Rijkswaterstaat, 2014) en kan een uniforme handhavingsaanpak ontstaan. Zonder concrete doelstellingen en plannen kan aan het einde van een verslagjaar nauwelijks inzage gegeven worden in de prestaties van de organisatie. Een concreet handhavingsplan bevat onder andere handhavingsdoelen, handhavingsinstrumenten en streefwaardes (VNG 2015). Die maken het mogelijk om gedurende de uitvoering te monitoren of het beleid ook uitpakt zoals bedoeld. Aan het eind van het verslagjaar is dan veel beter vast te stellen of en in hoeverre resultaten zijn geboekt op de prioriteiten.

Het is verstandig om nieuwe of aangevulde handhavingsplannen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de Landelijke Handhavingsstrategie. Binnen de ODBN is de ontwikkeling in gang gezet om LHS-conform te werken. Het ligt in de lijn der verwachting dat ook SSiB hiermee te maken krijgt. Dat

betekent onder andere dat de handhavingsplannen voorzien moeten worden van een nalevingsstrategie, bestaande uit een toezicht- sanctie- en gedoogstrategie (Rijkswaterstaat, 2014).

Aanbeveling 3: Versterk interne en externe evaluatiestructuren en afstemming

Als organisatie in ontwikkeling heeft SSiB baat bij een lerende houding. Grondige evaluaties, waarbij hetgeen besproken wordt ook wordt vastgelegd, zijn daarbij onontbeerlijk (Van der Steen, Faber, Frankowski & Norbruis, 2019). Zowel een interne gestructureerde en periodieke evaluatiestructuur, als een beleidsevaluatie met partners, bieden perspectief. Voor de interne evaluatie verdient het de aanbeveling om periodiek te evalueren met een aantal vertegenwoordigers van de handhavers. Er kan bijvoorbeeld eens in de drie maanden geëvalueerd worden. Het is zaak om ook de beleidsadviseurs en de communicatieadviseur bij de evaluatiegesprekken te betrekken. Daardoor wordt de afstemming tussen de beleidsvormende en operationele organisatieonderdelen geborgd. Hoewel normaliter de concrete handhavingsplannen de basis vormen van de evaluatie, is dat in de huidige situatie – gezien het ontbreken van volledig uitgewerkte plannen op de speerpunten – minder van toepassing. Wel kunnen de evaluatiegesprekken aangewend worden om informatie over de beleidspraktijk te verzamelen en vast te leggen in een korte notitie die met de Stuurgroep gedeeld kan worden. Diezelfde informatie kan aan het einde van het verslagjaar benut worden in de jaarverantwoording. Zo worden gaande het jaar inzichten en voorbeelden uit de praktijk verzameld in een levend document. Inzichten uit de praktijk vormen een waardevolle aanvulling op de cijfers en geven bestuurders en partners meer grip op de beleidspraktijk.

Evaluatie met stakeholders is van groot belang voor een netwerkorganisatie. Inzichten van buitenaf kunnen onder andere ‘blindspots’ zichtbaar maken. De inzichten kunnen ook betrokken worden in de jaarverslagen als horizontale verantwoordingsinformatie, zodat onder andere beter verantwoording afgelegd kan worden over de kwaliteit van het handhavingsnetwerk. De regio-overleggen kunnen benut worden bij het verzamelen van inzichten van partners. Om tegemoet te komen aan de vraag om meer beleidsmatige afstemming verdient het de aanbeveling om een Kernteam SSiB in te richten, waarbinnen de belangrijkste partners direct of indirect vertegenwoordigd zijn. Het kernteam dient om beleidsmatige afstemming te vergroten, maar ook om uitwisseling van kennis en kunde tussen de handhavingspartners nog beter mogelijk te maken. Het kernteam draagt bij aan de legitimiteit van SSiB en kan helpen om draagvlak te vergroten. Dat kan er mede toe leiden dat de roep om verantwoording afneemt. Partners vinden het belangrijk om mee te kunnen praten over de SSiB-werkwijze en prioriteiten (Ferwerda & Wolsink, 2019), en een ambtelijk kernteam komt aan die wens tegemoet.

Aanbeveling 4: ga uit van ‘tellen en vertellen’

Respondenten stellen dat partners en bestuurders meer zicht willen op de praktijk. Het huidige jaarverslag schiet daarin tekort. Er is een verbeterslag te maken in de kwaliteit van de cijfermatige gegevens. Daarbij wordt SSiB op weg geholpen door Lysias Advies. Volledige en duidelijke uitwerking van prioriteiten in concrete handhavingsplannen speelt daarbij eveneens een belangrijke rol. Het aantrekken van een data-analist zal de kwaliteit van de cijfermatige verantwoordingsinformatie nog verder versterken. Het opstellen van indicatoren is ingewikkeld, en is iets waar een organisatie ervaring mee moet opdoen. Wat dat betreft is het voor SSiB gunstig dat gewerkt wordt aan een indicatorenset door een extern adviesbureau. Het is wel zaak om hier ook zelf mee aan de slag te gaan, aangezien indicatoren niet onbepaald houdbaar zijn en het onderzoeksbureau zich primair richt op indicatoren bij de provinciale impuls. Er kan een kleine projectgroep ingericht worden, die in lijn met het VNG-stappenplan (2012) een workshop organiseert om ook zelf een eerste, bij voorkeur bescheiden set indicatoren te ontwikkelen. Deze set kan vervolgens weer voorgelegd worden aan de

Stuurgroep, om te toetsen of SSiB daarmee indicatoren te pakken heeft waar de Stuurgroep iets mee kan. Dat zorgt voor bestuurlijk draagvlak voor de indicatoren.

Cijfers bieden op zichzelf weinig inzicht in de praktijk. Narratieve vormen van verantwoording kunnen als aanvulling uitkomst bieden. Narratieve verantwoordingsmethoden helpen bij het duiden van de beleidspraktijk (Vos & Groen, 2018) maken deze voorstelbaar en kunnen inzicht bieden in de complexiteit en samenhang van het werk (Scherpenisse, Van Twist & Van Delden, 2019). Voorbeelden van narratieve verantwoordingsinstrumenten zijn foto's, verhalen van handhavers, inzichten van partners en beschrijvingen van handhavingsacties. Wanneer de jaarverslagen gedigitaliseerd worden ontstaat ook ruimte om gebruik te maken van filmpjes als verantwoordingsinstrument, waarmee de voorstelbaarheid van de praktijk nog meer vergroot wordt (Scherpenisse, Van Twist & Van Delden, 2019). Het verdient ook de aanbeveling om in de jaarverslagen een transparante en lerende houding aan te nemen. De SSiB'ers hebben er baat bij te laten zien waar zij in de praktijk tegenaanlopen. Met zicht op de praktijk kan de Stuurgroep bijvoorbeeld beter nagaan hoe zij bestuurlijke obstakels voor de handhavers weg kunnen nemen.

Aanbeveling 5: Versterk communicatie als verantwoordingsinstrument

Afsluitend is het zaak om vorm te geven aan een concrete communicatiestrategie en communicatieplannen. Wat wil SSiB uitdragen en laten zien? Het helpt al wanneer meer duidelijkheid wordt geschept in die identiteit van de organisatie. De vraag is dan hoe die identiteit straks wordt uitgedragen. De waarde van communicatie als informeel verantwoordingsinstrument mag niet onderschat worden. SSiB'ers hoeven niet te wachten tot het einde van een verslagjaar om praktijkervaringen te delen. Wanneer de SSiB-handhavers bijvoorbeeld iets nodig hebben van partners om beter te renderen, is het goed om dat mee te kunnen nemen in meer frequent voorkomende communicatievormen, zoals de 'nieuwsflitsen'.

Mogelijk kan per partner of soort partners een communicatieplan opgesteld worden. Elke partner kan periodiek van een eigen infographic voorzien worden. Daarin hoeft dan niet gespecificeerd worden hoeveel uur SSiB bij een bepaalde partners is geweest, waar sommige partners om vragen. In plaats daarvan kunnen de belangrijkste (voor die partner) relevante cijfers gepresenteerd worden en voorzien worden van de nodige context. Hoe wordt er bij SSiB gewerkt? Welke prioriteiten zijn er? Wat verwacht SSiB van de partners en wat kunnen zij daarvoor terugverwachten? Waarschijnlijk neemt een dergelijk instrument de roep om meer verantwoording niet helemaal weg, maar SSiB toont zich wel transparant in wat wel en niet mogelijk is. De taakstelling en werkwijze van SSiB worden zo bij de partners kenbaar gemaakt. Partners weten beter wat ze aan de handhavers van SSiB hebben, maar weten ook hoe zij het meeste uit de samenwerking kunnen halen. Zo kan vanuit SSiB de boodschap uitgedragen worden dat er behoefte is aan een vast aanspreekpunt voor de SSiB'ers bij de gemeenten. Dan kunnen onderling verwachtingen en behoeftes uitgewisseld worden. Dat draagt allemaal bij aan de mate waarin de partners bekend zijn met de rol en werkwijze van SSiB. En waar onbekend onbemind maakt, zijn er de nodige signalen dat voor SSiB ook het tegenovergestelde opgaat.