



# Rijk beleid

We bevinden ons in een tijd van sociale transformatie. In beleidsnota's gebruiken we woorden als participatief, mensgericht, maatwerk, samenwerking, co-creatie en integraal. De overheid wil beleid en bestuur samen met inwoners vormgeven. De vraag is alleen: hoe worden de woorden in daden omgezet? Wat betekent deze omslag voor de ambtelijke praktijk?

DOOR Esther Sarphatie en Sandra Geelhoed

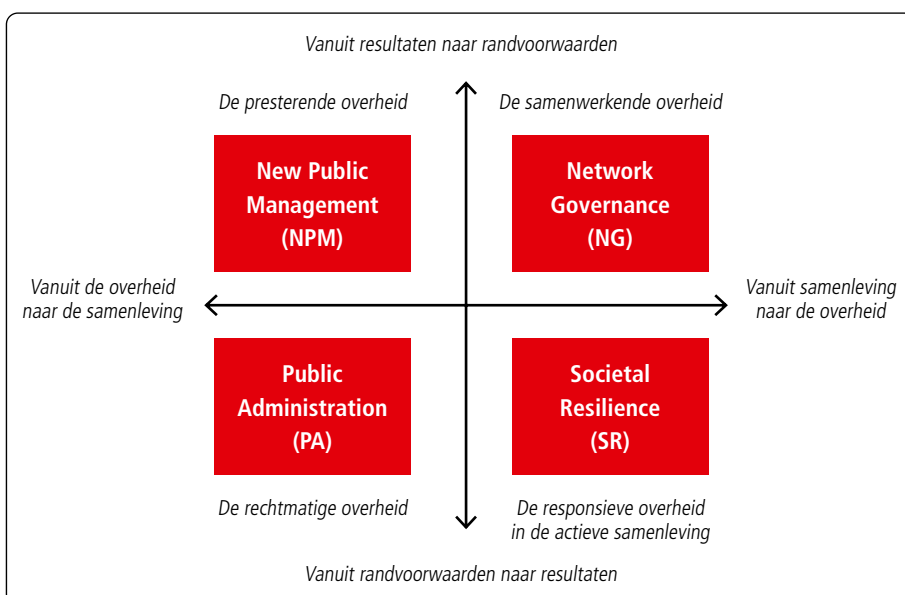
In dit artikel geven we inzicht in de kansen en uitdagingen van betrokkenheid van inwoners bij het ontwerpen, besluiten, uitvoeren en evalueren van beleid. Het resultaat? Rijk beleid! De huidige procedures, afspraken, gewoonten, regels en rituelen die de beleidscyclus vormgeven, lijken niet meer te passen bij de manier waarop overheden met diverse partijen als burgers, cliënten en maatschappelijke partners in gesprek willen zijn. Hoogleraar Martijn van der Steen zei hierover in 2014: 'Overheidsorganisaties moeten in die veranderende tijd kunnen omgaan met die variëteit van invalshoeken.' Figuur 1 geeft schema-

tisch weer waaruit die variëteit van invalshoeken dan bestaat. Zo is het handelen van de overheid enerzijds gericht op het besturen van het democratisch systeem en het borgen van de rechten en plichten (linksonder). Daarnaast richt de overheid zich op presteren, de uitvoering van beleid op een legitieme (zorgvuldige) en efficiënte, meetbare wijze, passend binnen de beschikbare overheidsmiddelen (linksboven). Ook richt de overheid zich in toenemende mate op samenwerking met andere partijen om haar eigen en maatschappelijke doelen te verwezenlijken. En tenslotte handelt de overheid ook door te luisteren naar wat er in de

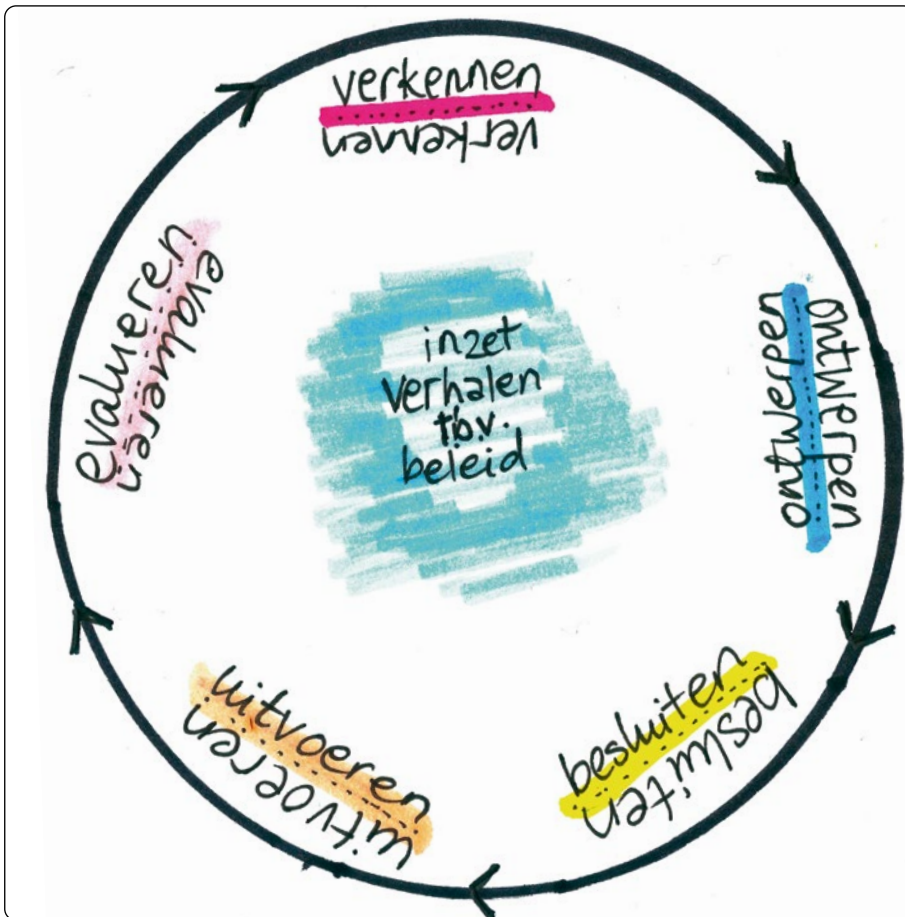
actieve gemeenschap gebeurt. Dit noemt Van der Steen de responsieve overheid. Er gelden kortom verschillende regels en waarden tegelijkertijd.

## Responsieve overheid

De werkelijkheid is dat veel gemeenten graag een netwerkende en responsieve overheid willen zijn, en dat ook in hun beleid benoemen. Maar dat in de praktijk de rechtmatige en presterende overheid nog vaak bepalend en dominant is. Zo heeft de overheid haar doelstelling om digitaal toegankelijk te zijn in 2017 bereikt. Alle lokale en nationale overheidsdiensten zijn inmiddels via internet online beschikbaar en er kan op een efficiënte wijze worden geïnformeerd en geadmineistreerd. Dit past mooi in de doelstelling van de presterende overheid die methoden van New Public Management toepast. Het effect ervan, misschien onbedoeld, is dat de gemeente voor sommige inwoners op afstand is komen te staan. Het contact met gemeente en overheidsinstanties is onpersoonlijk en anoniem geworden. De huidige kwestie rondom de kinderopvangtoeslag-affaire is hier een voorbeeld van. Hoewel dit om een rijksaangelegenheid gaat, zien we hoe belangrijk het is om de meervoudige perspectieven zoals hierboven beschreven mee te nemen en om te zetten naar praktisch handelen. Ook de documentaireserie *Schuldig* van Esther Gould en Sarah Sylbing uit 2016 geeft een dieper inzicht in de schrijnende ervaringen van inwoners met de manier waarop schuldhulpverlening is georganiseerd.



Figuur 1



Figuur 2

De dilemma's komen aan het licht waar uitvoerend ambtenaren voor staan. Enerzijds moeten zij rechtmatig handelen en het beleid uitvoeren zoals dat besloten is, dus op een efficiënte en resultaatgerichte wijze. Anderzijds willen ze het beste voor de mensen voor wie ze zich inzetten en zijn ze zich bewust van mogelijk negatieve effecten van het beleid. De morele dilemma's waar deze uitvoerende professionals mee worstelen zijn onder andere beschreven door Janny Bakker in haar proefschrift *Anders kijken, een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*.<sup>1</sup>

Het bevorderen van de invloed van inwoners op de vorm en inhoud van de dienstverlening kan ervoor zorgen dat deze ongewenste effecten veel eerder zichtbaar of zelfs voorkomen worden. Hoe een dergelijke betrokkenheid ofwel co-creatie er in praktische zin uit kan zien, beschrijven we hieronder.

### Beleidscirkel

Als uitgangspunt nemen we de beleidscirkel (zie figuur 2). Hierin staan alle stappen van het beleidsproces benoemd. Bij elke stap beschrijven wij hoe betrokkenheid van burgers, en – meer specifiek – belang-

hebbenden bij een bepaalde dienstverlening kan worden georganiseerd. Hierbij leunen we onder andere op de bevindingen uit het CoSIE-project:

1. Verkennen van de mogelijkheden voor nieuw beleid
2. Ontwerpen van plannen en vastleggen in een beleidsnota
3. Besluiten door het bestuur op basis van de beleidsnota
4. Uitvoeren van de voorgenomen en vastgestelde plannen
5. Evalueren van de uitgevoerde plannen

### Verkennen en ontwerpen

In opdracht van de raad, het college of de manager start de ambtenaar met het ontwikkelen van (nieuw) beleid. Om te verkennen zoeken ambtenaren de buitenwereld op. Hoe is het beleid in andere gemeenten? Welke experts zijn te raadplegen? Bij co-creatie wordt het perspectief van inwoners daaraan toegevoegd. Daarvoor worden inwoners en maatschappelijke partners uitgenodigd om mee te praten en ideeën te bedenken. of dragen ze bij aan de innovatie van bestaande publieke dienstverlening. Een van de methoden om het perspectief van inwoners concreet te maken, is het

verzamelen en delen van ervaringsverhalen over de dienstverlening en over de rol van de gemeente. Verkenning door te luisteren naar wat er in de praktijk gebeurt, biedt ambtenaren inzicht in de ervaringen en behoeften van inwoners en betrokkenen.

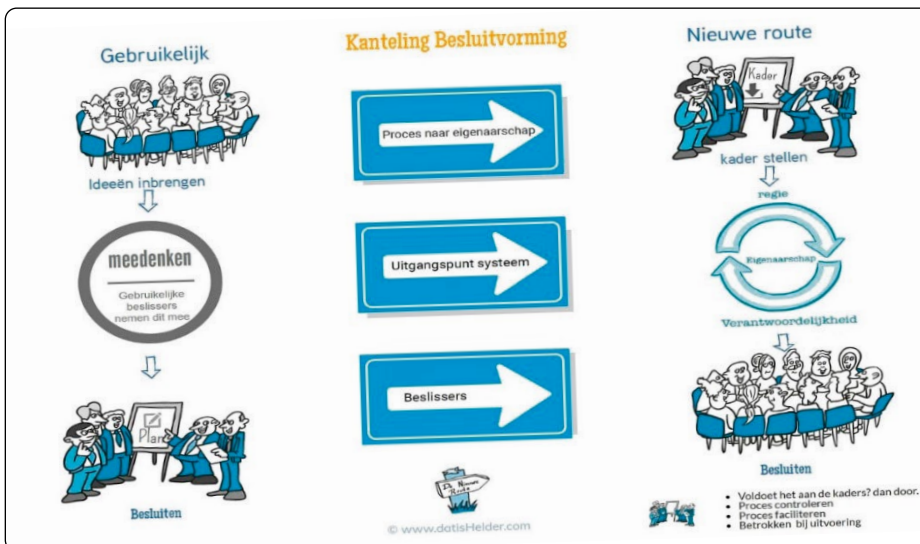
Het is belangrijk om vervolgens in samenspraak met alle betrokken partijen een aantal concrete verbeterpunten te benoemen en prioriteiten te stellen. Deze kunnen dan in het ontwerp van nieuw beleid worden meegenomen. Heldere communicatie over wat daadwerkelijk kan, is essentieel omdat het risico bestaat dat door de luisterende houding verwachtingen bij inwoners worden gewekt die de overheid vervolgens niet kan waarmaken. Na de verkenning is het nodig om vast te leggen wat er is gezegd en daarbij meer objectieve en minder abstracte taal te gebruiken in een heldere beleidsnota.

### Community Reporting

In het artikel van Binkhorst en Dijkman op pagina 7 komt een andere manier van het vertellen, luisteren en delen van ervaringsverhalen aan de orde. Via Community Reporting worden ervaringsverhalen van werkzoekenden verzameld. Door deze verhalen te delen en er samen betekenis aan te geven, komt aan het licht hoe mensen tussen wal en schip vallen als zij meerdere problemen op hun levenspad tegenkomen. De knelpunten worden samen vastgesteld en genoteerd. Dat is de basis voor het maken van verbetervoorstellen en eventueel het realiseren van experimenten om nieuwe praktijken uit te proberen. Uit dit proces blijkt dat het luisteren naar de verhalen het vertrouwen tussen lokale overheid en inwoners bevordert. Het betrekken van de mensen om wie het gaat bij het ontwikkelen van nieuw beleid of het innoveren van publieke dienstverlening geeft de beleidsambtenaar aanknopingspunten om een nota te schrijven met een maatschappelijk en beleidsmatig fundament, passend bij de werkelijke vragen van burgers.

### Besluiten en uitvoeren

In de volgende fase van de beleidscyclus staat de besluitvorming centraal. Zoals bekend heeft de beleidsnota als doel tot besluitvorming te komen. Het is belangrijk om ook in deze fase inwoners te betrekken of hun een actieve rol te geven in het



Figuur 3

proces rondom besluitvorming. Daarmee worden en blijven zij mede-eigenaar van de beleidsnota en uiteindelijk ook van de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Veel gemeenten kennen de lokale client- en adviesraden die worden betrokken in het besluitvormingsproces. Deze bestaan uit actieve burgers, die echter slechts een klein deel van de inwoners vertegenwoordigen. Vernieuwend is het om een vorm te kiezen die verder gaat dan deze *usual suspects*. Bijvoorbeeld door het instellen van een commissie door loting waarin willekeurig genodigde inwoners gevraagd worden om bindend advies te geven aan het college en de gemeenteraad. In dit burgerberaad zoeken burgers samen naar oplossingen voor complexe politieke problemen waardoor college en gemeenteraad een gedragen en onderbouwd besluit kunnen nemen.<sup>2</sup> Het gemeenschappelijke doel dat wordt nagestreefd is dan om de uitvoering van beleid te verbeteren of waar nodig het beleid aan te passen aan de situatie van inwoners voor wie het beleid is bedoeld.

### Evalueren

Normaal gesproken is de ambtenaar verantwoordelijk voor de evaluatie van de uitvoering van beleid. Dat krijgt vorm door het opstellen van een vragenlijst en het verspreiden ervan onder professionals, verantwoordelijk voor de uitvoering, en ook onder inwoners en cliënten voor wie het beleid is bedoeld. Het probleem van deze werkwijze is dat zij een formele afstand tussen de gemeenschap en de ambtenaar in stand houdt. In plaats van zich open te stellen naar de gemeenschap bepaalt de ambtenaar aan de tekentafel en op basis van vooraf gestelde criteria waarover de evaluatie moet gaan. Cliënten en betrokken burgers kunnen reageren op de uitvoering van het beleid. De successen worden vaak gemeten aan de hand van het tellen van de resultaten. Bij deze gesloten

**Luisteren naar de verhalen, bevordert het vertrouwen tussen lokale overheid en inwoners**

## Uithoorn

De Gemeente Uithoorn startte in 2018 met het verbeteren van het beleidsplan sociaal domein, samen met inwoners en andere belanghebbende partijen. Om dit nieuwe beleidsplan te realiseren pasten ze de principes van de Nieuwe Route (Siegiers, 2016) toe, waarin 'samensturing met alle betrokkenen' centraal staat. De groep van betrokkenen in Uithoorn was gevarieerd en bestond uit cliënten, inwoners – oud en jong –, welzijnsorganisaties en (sociale) ondernemingen. Daarnaast ook collega-ambtenaren uit andere diensten zoals de afdeling wonen en de dienst bedrijfsvoering. Op basis van vele gesprekken en een aantal bijeenkomsten waaraan ruim 100 personen deelnamen, kregen de ambtenaren zicht op de optimale vorm voor Uithoorn in de transitie van het sociaal domein en kon het beleid voor het sociaal domein aan de raad worden voorgelegd. Dit werd het Koersplan Sociaal Domein genoemd omdat het een koers, een richting, aangaf en het een kader vormde voor de verdere concrete invulling van het beleid in het sociaal domein. In een filmpje wordt precies uitgelegd wat het koersplan inhoudt: <https://www.youtube.com/watch?v=xWi4mmB-7CyY>

### Figuur 3

Figuur 3 (boven) illustreert hoe het proces van co-creatie een essentiële rol in kan nemen bij het ontwerpen van nieuw beleid. Het kader bestaat uit een aantal randvoorwaarden die vooraf worden bepaald. Vervolgens start het proces van co-creatie met alle betrokkenen om invulling te geven aan een concreet plan. Over dit plan moet uiteindelijk een politiek besluit worden genomen.

### Gemeenschappelijke waarden

Echter, om de belofte (de verwachtingen) naar de burger waar te kunnen maken, moesten ook deze ambtenaren de gedeelde verhalen uit het koersplan doorvertalen naar stukken voor het college en de raad. Dit is waar veel ambtenaren voor staan. De veelheid aan verhalen van burgers moet worden samengebracht in een beleidsnota. Hoe kunnen zij dit op een respectvolle manier doen, zodat recht gedaan wordt aan alle meningen die zijn verzameld? Omdat niet alle verhalen kunnen worden meegenomen, is het belangrijk om al in de verkennende fase samen met de betrokken partijen prioriteiten te stellen. Je maakt keuzes met de hele groep, niet als ambtenaar alleen. Welk verhaal doet mee en welk verhaal pas later? Je luistert naar elkaars perspectief en van daaruit kan je samen gedeelde waarden definiëren. Deze vormen de basis voor het beleid dat nodig is. Terwijl je bezig bent, vraag je gedurende het proces steeds weer aan de betrokken partijen of het de goede richting op gaat. Op deze manier werk je samen met inwoners aan gemeenschappelijke waarden voor de gemeenschap. Voor de ambtenaar levert dit een rijk plan op dat de richting bepaalt voor het sociaal domein.

manier van evalueren is er geen ruimte voor ervaringsverhalen van cliënten en betrokken burgers die met de dienstverlening in aanraking zijn geweest. Om deze 'oude' wijze van werken om te zetten in een nieuwe, reponsieve manier kan narratieve evaluatie uitkomst bieden. Bij narratief evalueren hebben gemeente en gemeenschap een gelijkwaardige rol in het evaluatieproces. De verhalen van alle betrokkenen, en met name de verhalen van degenen voor wie beleid is bedoeld, doen ertoe. In tal van gemeenten worden er reeds narratieve evaluatiemomenten ingezet. De vorm ervan is verschillend. Er zijn thematische gesprekstafels, veldbezoeken en panelonderzoeken waar ervaringsdeskundigen een plek innemen. De kunst is om deze bijeenkomsten niet alleen vrijblijvend te organiseren, maar ook om dat wat er wordt gezegd en gedeeld te verzamelen en achteraf te analyseren, bij voorkeur ook weer met inwoners of cliënten. Ook in Houten startte het CoSIE-project met een narratieve evaluatie van de bestaande dienstverlening voor werkzoekenden via Community Reporting. Betrokken professionals verzamelden ervaringsverhalen, die vervolgens werden gebruikt om inzicht te geven in de werking van het beleid in de levens van mensen. Op deze manier leidt evaluatie niet alleen tot het meten van de impact, de resultaten van het beleid in meetbare successen, maar geeft zij een rijker zicht op wat vanuit het perspectief van degenen waarvoor het is bedoeld nog verbeterd kan worden.

### Rijk beleid

Uit ons onderzoek en onze praktijkobservaties blijkt dat ambtenaren stappen aan het zetten zijn naar doorlopende samenwerking met inwoners en dat zij luisteren naar bewonersinitiatieven in alle fasen van de beleidscyclus. Beleidsverkenning wordt op basis van co-creatie geïnitieerd en er komt veel energie

op gang bij alle betrokkenen over hoe het beleid verrijkt kan worden. Beleidsnota's worden geformuleerd als een 'koers', gemaakt op basis van samenwerking met alle betrokken partijen en in de eerste plaats met de inwoners zelf. Het bepalen van de koers vraagt om een ontwikkelingsgerichte manier van denken en handelen en vraagt om een reflectieve professional en om responsief ambtelijk vakmanschap. Dit sluit aan bij de veranderende rol en taken van de

processtappen met inwoners toe te voegen, zodat het beleid wordt verrijkt met invalshoeken uit de samenleving. In deze complexe overgangstijd hebben ook beleidsmakers professionele ruimte, stimulans en ondersteuning nodig om de omslag naar de gemeenschap te maken en samen met deze gemeenschap op responsieve wijze rijk beleid en uitvoering te realiseren. De recentelijke oprichting van een netwerk voor responsieve ambtenaren in mei

---

## Uit praktijkobservaties blijkt dat ambtenaren stappen aan het zetten zijn naar doorlopende samenwerking met inwoners

---

ambtenaar zoals uiteengezet door Blijleven et al. (2019). Zij schrijft dat het ambtelijk vakmanschap zich bevindt op het raakvlak van gemeente en gemeenschap. De ambtenaar 3.0 beschikt over onderzoekend vermogen om situaties in kaart te kunnen brengen. Hij kan investeren in relaties met bewoners en belanghebbenden en bouwen aan oplossingen met draagvlak. Hij zoekt aansluiting tussen 'buiten' en 'binnen' het gemeentehuis en biedt praktische ondersteuning aan ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen.

De ambtelijke professional beweegt tussen de verschillende handelingswijzen van de overheid, zoals hiervoor beschreven aan de hand van het kwadrant Van der Steen. De beleidscyclus is nog steeds veelal gericht op het rechtmatige en doelmatige handelen van de lokale overheid. Dit moet zeker behouden blijven. Daarnaast zien we kansen en mogelijkheden om naast de rechtmatige cyclus co-creatieve

(Divosa) is een belangrijke stap in deze richting. Wat geldt in de gemeenschap geldt ook in de gemeente zelf. Luisteren naar elkaars ervaringen en perspectieven, biedt kansen om samen te leren hoe ambtelijk vakmanschap daadwerkelijk vorm kan krijgen en zijn werking kan vinden, binnen de kaders van de beleidscyclus. ■

**Esther Sarphatie** doet promotieonderzoek aan de UvA en is adviseur sociaal domein bij Haute Equipe.

**Sandra Geelhoed** is onderzoeker van het Kenniscentrum Sociale Innovatie bij de Hogeschool Utrecht.

---

### Noten

1. Bakker-Klein, Janny, Anders kijken Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein, 2019
2. <https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleiden/1610340545429-bc75a9ce>