

## INLEIDING

Een beleidstekst schrijven is niet gemakkelijk. Lezers vinden ze te dik, te moeilijk, onduidelijk, saai, niet prettig leesbaar, te weinig politiek, of juist te veel... Het is niet snel goed. Hoe komt dat? Zijn beleidsmedewerkers echt zulke matige schrijvers? Of is er meer aan de hand?

Beleidsstukken – het woord zegt het al – zijn teksten die een rol spelen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Een beleidstekst heeft altijd zijn functie in een specifieke fase in het beleidsproces, met in elke fase (deels) andere lezers, meedenkers en beslissers. Om goede beleidsteksten te kunnen schrijven is niet alleen schrijftalent vereist, maar ook kennis en inzicht in het beleidsproces: fasering, betrokkenen, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Of een beleidstekst goed is en zijn werk doet hangt dus af van tekst én context.

### *Tekstwetenschap en beleidskunde*

Criteria en praktische handvatten voor betere beleidsteksten moeten we dus zoeken in twee domeinen: in de tekstwetenschap en in de bestuurskunde. In dit boek putten we uit beide domeinen en leggen we praktische verbindingen. Daarin onderscheidt dit boek zich van de meeste andere boeken en cursussen over beleidsteksten.

Een ander onderscheid is dat we ons niet alleen bezig houden met het beleidsadvies. Dat is immers het sluitstuk van een (meestal) complex beleidsontwikkelingsproces, waarin ook allerlei andere documenten een rol spelen. Het valt gemakkelijk in te zien dat de kwaliteit van het uiteindelijke advies of voorstel sterk afhangt van hoe het voortraject is verlopen. Daarom besteden we ook aandacht aan documenten in de voorgaande fasen van het beleidsproces.

### *Voor wie?*

Dit boek is bedoeld voor iedereen die belang hecht aan functionele en prettig leesbare beleidsdocumenten. We richten ons met name op de beleidspraktijk bij gemeenten en provincies. Ook medewerkers van andere beleidsproducerende organisaties kan dit boek van pas komen.

Voor (jonge) beleidsmedewerkers met relatief weinig ervaring is het een toegankelijke introductie in de politiek-bestuurlijke schrijffomgeving. Aan beleidsmedewerkers die al wat langer meedraaien biedt dit boekje aanvullende inzichten en praktische instrumenten om het beleidsontwikkelingsproces en het eigen functioneren daarin te verbeteren.

Beleidsmedewerkers schrijven in opdracht. Om goed werk te kunnen leveren is een goede opdracht nodig. Daarom is dit boekje ook bestemd voor managers en wethouders. Over veel beleid hebben de leden van de raad het laatste woord. Ook hen kan dit boekje van pas komen. Ten slotte noemen we hier de medewerkers van de griffie, van wie het de taak is de kwaliteit van de stukken aan de raad te bevorderen.

### *Schrijven is oefenen*

Schrijven is een complexe activiteit. Te vergelijken met autorijden, pianospelen of lekker koken. Verkeersregels, bladmuziek en recepten zijn heel nuttig en in veel gevallen onmisbaar. Maar wie zijn werk echt goed wil doen en succes wil oogsten, zal vooral veel moeten oefenen, kritisch moeten blijven op het resultaat en er veel met anderen over spreken.

#### *Opbouw van dit boek*

Dit boek telt vier inhoudelijke hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat over *beleid bepalen*. Het is een korte verkenning van het lokale bestuurlijke speelveld: de spelers, hun rollen en bevoegdheden.

Hoofdstuk 2 gaat over *beleid ontwikkelen*, het werk van de beleidsmedewerker. Je vindt er informatie over het beleidsproces, beleidsdoelen en -instrumenten en hoe je de wensen van bestuurders vertaalt in heldere opdrachten.

Hoofdstuk 3, *Beleid op papier*, gaat over het *beleidsdocument*. We formuleren de criteria voor een goede beleidstekst en gaan na wat die betekenen vooral voor de structuur van je tekst. Het vinden van een goede structuur is misschien wel het lastigste aspect van de schrijfkus. Het blokkenmodel, dat de opbouw van de tekst koppelt aan verwachtingen van lezers en de fasen in de beleidscyclus, biedt het houvast dat je zoekt.

In hoofdstuk 4, *Schrijfwerk in uitvoering*, maken we de stap van de bestuurskundige voorbereiding en formele criteria naar de praktijk van de schrijvende beleidsambtenaar. Oftewel: hoe pak je zo'n klus nou aan? Dit hoofdstuk gaat ook over hoe je samen met al die anderen die zich met je tekst bemoeien, je schrijfkus praktisch organiseert en tot een goed einde brengt. Goed organiseren en plezierig samenwerken, dat zijn belangrijke voorwaarden voor succes. Daarom kan het ook nuttig zijn dit vierde hoofdstuk als eerste te lezen.

Hoofdstuk 5 gaat over brieven over beleid. We beperken ons hierbij tot brieven die door de betrokken beleidsmedewerkers zelf geschreven worden.

# INHOUDSOPGAVE

## **Inleiding** / V

### HOOFDSTUK 1

#### **Beleid bepalen** / 1

- 1.1 Beleid; wat, waarom en waarover? / 1
- 1.2 De beleidsbepalers / 2
- 1.3 Van beleid naar regels / 4

### HOOFDSTUK 2

#### **Beleid ontwikkelen** / 7

- 2.1 Beleidsniveaus en beleidsdoelen / 7
- 2.2 Het gemeentelijk beleidsinstrumentarium / 9
- 2.3 De beleidscyclus / 11
- 2.4 Beleidscyclus en beleidstekst / 14
- 2.5 Een goede opdracht / 15

### HOOFDSTUK 3

#### **Beleid op papier** / 17

- 3.1 Criteria voor goede beleidsdocumenten / 17
- 3.2 Soorten beleidsteksten / 18
- 3.3 Schrijf- en tekstdoelen / 19
- 3.4 Tekst voor de lezer / 20
- 3.5 Basismodel voor een transparante beleidstekst / 21
- 3.6 Blok voor blok / 22
- 3.7 Formats voor college- en raadsvoorstellen / 37

### HOOFDSTUK 4

#### **Schrijfwerk in uitvoering** / 39

- 4.1 Schrijfwerkplan / 39
- 4.2 Teksten bespreken / 41
- 4.3 Hoeveel deskundige inhoud? / 42
- 4.4 Argumenteren / 43
- 4.5 Duidelijke taal / 44

- 4.6 Beeld en afwerking / 48
- 4.7 Hulpmiddelen / 49
- 4.8 Plezierig en efficiënt samenwerken / 50

HOOFDSTUK 5

**Brieven over beleid** / 53

HOOFDSTUK 6

**Literatuur en websites** / 59

**Over de auteur** / 61

**Trefwoordenregister** / 63

## HOOFDSTUK 1

# Beleid bepalen

Nederland is een democratie. Dat betekent dat niemand hier in zijn eentje besluiten neemt, maar dat er altijd vele anderen over meepraten, meedenken en meebeslissen. Dat doen we over het algemeen op basis van documenten. Iets willen, beleid maken, is dus altijd ook: schrijven!

We verwachten van bestuurders en volksvertegenwoordigers dat ze weloverwogen beslissingen nemen, op basis van alle relevante informatie. Democratische processen vereisen dus begrijpelijke en transparante teksten. En hopelijk ook andersom: betere teksten verbeteren het democratisch proces.

In dit eerste hoofdstuk staan we kort stil bij de spelers in het proces van beleidsontwikkeling en besluitvorming, hun taken en bevoegdheden.

### **1.1      Beleid; wat, waarom en waarover?**

Beleid kunnen we omschrijven als het geheel van doelen, instrumenten en maatregelen waarmee we een bepaald probleem in een bepaalde tijdspanne willen oplossen of voorkomen. Beleid gaat dus vooral over de toekomst; over wat we moeten gaan doen (of nalaten) om ervoor te zorgen dat het straks beter gaat. Als we spreken over beleid, hebben we het dus meestal over idealen, doelen, plannen en maatregelen.

Plannen en maatregelen komen uiteraard niet uit de lucht vallen. Als het goed is, is er zorgvuldig over nagedacht en bieden ze ook daadwerkelijk een oplossing voor het gesignaleerde probleem en zijn ze – ook niet onbelangrijk – uitvoerbaar. Een overtuigend beleidsvoorstel informeert de lezer dus ook over het probleem, de achtergronden ervan, de opvattingen en afwegingen die aan de gemaakte beleidskeuzes ten grondslag liggen en over de praktische uitvoering ervan.

#### ***Probleem of uitdaging?***

Als we zeggen dat beleid tot doel heeft om problemen op te lossen, krijgt ‘beleid maken’ een problematische connotatie. Dat is niet de bedoeling. We maken immers beleid omdat we de wereld, onze stad of ons dorp beter willen maken. Dat is althans over het algemeen wel de motivatie van volksvertegenwoordigers en bestuurders. In plaats van problemen kunnen we ook zeggen uitdagingen, of opgaven.

#### ***Willen of moeten***

Algemener gesteld kun je zeggen dat er beleid wordt gemaakt omdat we iets willen. ‘We’ dat zijn in een gemeente (uiteindelijk) de politiek verantwoordelijken: bestuurders en raadsleden. De motivering voor beleid komt van politici. Als beleidsmedewerker is het

wel je taak de politieke motivering goed op te schrijven, maar niet om die te bedenken (al wordt meedenken uiteraard wel gewaardeerd).

Het 'willen' kan overigens ook van anderen komen: de rijksoverheid bijvoorbeeld. Of Europa. Dan heeft de gemeente zelf niet veel te willen, maar is het gewoon een kwestie van moeten. Veel gemeentelijke werkzaamheden betreffen de uitvoering van rijksbeleid of aan gemeenten opgedragen wettelijke taken. Soms met weinig, soms met meer gemeentelijke beleidsruimte.

### ***Taken en bevoegdheden van de gemeente***

De voornaamste taken en bevoegdheden van gemeentebesturen betreffen:

- burgerzaken
- openbare orde en veiligheid
- economische zaken
- sociale zaken en werk
- welzijn, zorg en gezondheid
- onderwijs
- ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
- verkeer en vervoer
- milieu
- cultuur
- sport en recreatie

Over het algemeen is deze rubricering terug te vinden in de inrichting van de gemeentelijke organisatie en de structuur van de jaarlijkse programmabegroting. De precieze indeling varieert per gemeente. De laatste jaren zien we bij veel gemeenten een herschikking van de domeinen sociale zaken, werk, welzijn en zorg in een meer integraal domein 'maatschappelijke participatie'.

## **1.2 De beleidsbepalers**

Sinds 2002 is het gemeentebestuur in ons land ingericht volgens de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wet voorziet in een scheiding van rollen, taken en posities van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Het idee achter de dualisering is dat het bestuur er is om te besturen, en de volksvertegenwoordigers om het bestuur te controleren. Sindsdien zijn wethouders niet langer lid van de raad. Ze hoeven ook niet eerst tot raadslid gekozen te worden en kunnen ook 'van buiten' komen. Raadsleden hebben extra instrumenten gekregen voor hun controlewerk.

Bij de scherpere rolverdeling hoort ook dat de volksvertegenwoordigers – ook van de coalitiepartijen – zich kritisch en onafhankelijk opstellen en minder van te voren met bestuurders afstemmen in achterkamertjes. Op die manier zou de dualisering moeten leiden tot meer transparantie in de besluitvorming en tot grotere betrokkenheid van burgers.

### ***Gemeenteraad***

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van een gemeente. De gemeenteraad wordt eens per vier jaar rechtstreeks door de inwoners van de gemeente gekozen. Het aantal raadsleden varieert, afhankelijk van de grootte van de gemeente, van negen tot vijfenveertig.

Raadsleden van dezelfde politieke partij vormen samen een fractie. Raadsleden kunnen niet tegelijkertijd burgemeester of wethouder zijn. De raad heeft vier hoofdtaken:

1. De grote lijnen (kaders) voor het gemeentelijke beleid vaststellen.
2. Controleren of het college zijn bestuurstaken goed uitvoert.
3. De inwoners van de gemeente vertegenwoordigen.
4. Gemeentelijke wetgeving (verordeningen) vaststellen.

Om hun taken goed uit te kunnen oefenen hebben gemeenteraadsleden allerlei rechten die garanderen dat zij over alle relevante informatie beschikken. De gemeenteraad bepaalt zelf wat er in de raad aan de orde komt.

### ***Raadscommissies***

Voordat onderwerpen in de voltallige gemeenteraad aan de orde komen, worden ze over het algemeen eerst behandeld in een raadscommissie. Raadscommissies bestaan uit raadsleden en niet-raadsleden die zich hebben gespecialiseerd op een bepaald gebied. Bijvoorbeeld sport & recreatie, economie, ruimtelijke ordening, enzovoort. De raadscommissies nemen geen besluiten, maar brengen alleen advies uit. Het formele besluit valt in de raadsvergadering.

### ***Griffie***

De raad wordt in zijn werkzaamheden bijgestaan door de griffier en zijn/haar medewerkers, de griffie. De griffie bereidt de vergaderingen voor, verzamelt informatie voor de raad en adviseert en ondersteunt de raadsleden.

### ***Rekenkamer***

Sinds de Wet dualisering zijn gemeenten verplicht om een gemeentelijke rekenkamer te hebben. De rekenkamer controleert of de gemeente haar beleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig heeft uitgevoerd. De rekenkamer ondersteunt de raad in zijn controlerende taak. De gemeenteraad benoemt de leden van de rekenkamer. Dat kunnen onafhankelijke deskundigen van buiten zijn, maar het kan ook – in kleinere gemeenten – in de vorm van een rekenkamercommissie, gevormd door leden van de raad zelf. Gemeenten kunnen ook gezamenlijk een rekenkamer instellen. De rapporten en verslagen van de rekenkamer zijn openbaar.

### ***College van burgemeester en wethouders***

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. De taken en bevoegdheden staan beschreven in de Gemeentewet en diverse andere wetten waarin aan het gemeentebestuur bevoegdheden op bijzondere terreinen worden toegewezen. Zoals bijvoorbeeld in de Participatiewet en de Drank- en horecawet.

Burgemeesters worden in Nederland niet gekozen, maar benoemd door de Kroon. De raad heeft bij die benoeming een zwaarwegende stem. Bij een burgemeestersvacature vormt de raad uit eigen kring een commissie die een nieuwe burgemeester zoekt en bij de minister voor benoeming voordraagt. De benoeming geldt voor zes jaar. De burgemeester

1. is voorzitter van het college van B&W;
2. is voorzitter van de raad;
3. ziet toe op de verhouding tussen gemeentebestuur en inwoners;
4. heeft een aantal wettelijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De burgemeester kan ook inhoudelijke portefeuilles hebben; dat wordt besloten bij de vorming van het college. Wethouders worden door de raad benoemd. Ze hebben een eigen portefeuille. Alle besluiten zijn echter gezamenlijke besluiten van het gehele college. Dit noemen we collegiaal bestuur. Als het college niet langer het vertrouwen heeft van een raadsmeerderheid, dan treedt het af. Anders dan in de landelijke politiek, zijn er geen tussentijdse verkiezingen als het college valt. In zo'n situatie moet de zittende raad een nieuw college kiezen. Het college is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en het personeelsbeleid. Namens het college wordt deze verantwoordelijkheid praktisch ingevuld door de gemeentesecretaris.

#### ***Ambtenaren en de gemeentesecretaris***

De medewerkers van de gemeente – de ambtenaren – doen het werk. De gemeentesecretaris heeft de leiding over alle ambtenaren en is de schakel tussen het college en de ambtenaren. De ambtelijke organisatie is meestal verdeeld in aparte 'bedrijfsonderdelen'. De organisatiestructuur varieert sterk per gemeente. In elke gemeente zijn er uitvoerende en beleidsmedewerkers. Uitvoerende ambtenaren werken bijvoorbeeld in het stadsbeheer, bij burgerzaken of op een andere plek waar het werk van de gemeente concreet wordt uitgevoerd. Uitvoerende medewerkers hebben veel met burgers te maken. Beleidsmedewerkers zijn over het algemeen bezig met de voorbereiding van nieuw beleid en met onderzoek naar wat het lopende beleid oplevert. Beleidsmedewerkers schrijven de stukken waarover college en raad besluiten nemen.

### **1.3 Van beleid naar regels**

#### ***Gemeentelijk bestuursrecht***

We maken beleid omdat we iets willen veranderen. Maar helaas (of gelukkig) is het niet zo dat de wereld vanzelf verandert als het beleid is vastgesteld. Dat gebeurt pas als het beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Van belang is dat een beleidsplan over het algemeen uit zichzelf geen formele of juridische gevolgen heeft. Die ontstaan pas als het nieuwe beleid wordt vertaald in juridisch bindende regels, zoals beleidsregels, gemeentelijke verordeningen of bestemmingsplannen. Hiermee komen we op het terrein van het gemeentelijk bestuursrecht. Het gemeentelijk bestuursrecht – en dan met name de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet – biedt de kaders. De vertaling van beleid in bindende regels is het werk van juridisch medewerkers van de gemeente, die daarbij gebruik maken van modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en soms ook externe adviesbureaus inschakelen.

#### ***Algemeen belang en individu***

Een belangrijk uitgangspunt in ons bestuursrecht is burgers tegen de overheid te beschermen. Het kan immers gebeuren dat besluiten in het algemeen belang in individuele situaties slecht uitpakken. Bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuwe wegen of andere ruimtelijke ingrepen. Maar ook veranderingen in subsidieregelingen of sociale voorzieningen kunnen individuele burgers (of rechtspersonen) in hun belangen schaden. Daarom zijn er wettelijk voorgeschreven bezwaar- en beroepsmogelijkheden en wetten voor de compensatie van



nadeel. Bij de beoordeling van eventuele bezwaren spelen de 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur' een belangrijke rol. Deze beginselen betreffen:

- zorgvuldigheid
- fair-play
- rechtszekerheid
- motivering
- specialiteit (de maatregel mag geen verborgen doelen dienen)
- vertrouwen
- gelijkheid
- willekeur en proportionaliteit

Over deze beginselen gaat de Algemene wet bestuursrecht. Voor de beleidsmedewerker, als regisseur van het beleidsontwikkelingsproces en schrijver van het beleidsplan, zijn twee van deze beginselen vooral van belang: zorgvuldigheid en motivering.

### **Zorgvuldigheid**

Het zorgvuldigheidsbeginsel schrijft voor dat alle voor de beslissing relevante feiten op een rij worden gezet en dat er bij de afweging van belangen goed zicht moet zijn op de aard en het gewicht van die belangen. Ook belangrijk is dat deugdelijke adviezen zijn ingewonnen, dat alle betrokkenen zijn gehoord, dat de voorbereiding van het besluit in voldoende mate openbaar is geweest en dat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijzen kenbaar te maken.

### **Motivering**

Het motiveringsbeginsel schrijft voor dat beslissingen voldoende en op een voor de burger begrijpelijke manier gemotiveerd worden. Ook is van belang dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat de burger die eventueel in zijn belangen geschaad wordt, dat uit de motivering en toelichting kan opmaken. De motivering moet inhoudelijk terugrijpen op de elementen die hiervoor bij 'zorgvuldigheid' aan bod kwamen: een zorgvuldige afweging van alle belangen op basis van alle relevante feiten. Bij de afweging zelf zullen in veel gevallen ook *politieke* overwegingen een rol spelen. Verderop lees je hoe je deze overwegingen in een beleidsdocument op de juiste plek in beeld brengt.

*Het (gemeentelijk) bestuursrecht is verder geen onderwerp van dit boek. Wie er meer over wil weten, verwijzen we naar de literatuuropgave achterin.*



## HOOFDSTUK 2

# Beleid ontwikkelen

De politiek formuleert ambities, kaders en doelen. Om die daadwerkelijk te realiseren is effectief, betaalbaar en haalbaar beleid nodig. Dat te bedenken – en op te schrijven – is de taak van de beleidsmedewerker. Om beleid te kunnen ontwikkelen is het nuttig enige basiskennis te hebben over bestuurlijke processen en begrippen. Die vind je in dit hoofdstuk. Aan het eind lees je hoe je samen met je (politiek verantwoordelijke) opdrachtgever een heldere opdracht formuleert. Dat is belangrijk om misverstanden en overbodig werk te voorkomen.

### **2.1      Beleidsniveaus en beleidsdoelen**

#### *Waarover gaat het?*

Een beleidstekst gaat ergens over. Dat klinkt als een enorme open deur, maar in de praktijk blijkt dat het onderwerp van de tekst toch niet altijd duidelijk genoeg gedefinieerd en begrensd wordt. Dat is enerzijds begrijpelijk; niet alle onderwerpen zijn even scherp te begrenzen en veel beleidsonderwerpen hebben relaties met andere. Waar houdt bijvoorbeeld activering op en begint arbeidsmarktbeleid? En behandelen we fietsenstallingen nu bij het fiets- of bij het parkeerbeleid? Is onderwijs onderdeel van het integraal jeugdbeleid? En valt wijkvernieuwing onder wonen of onder welzijn? Voor elke keuze is wel wat te zeggen. Maar om de ontwikkeling en besluitvorming van beleid overzichtelijk te houden, is het noodzakelijk over definiëring en begrenzing afspraken te maken en je daaraan te houden.

Afspraken over de indeling van 'de gemeentelijke beleidswereld' zijn gemaakt bij de vaststelling van de structuur van de programmabegroting. Het onderwerp van een beleidstekst moet altijd passen binnen de geldende begrotingsstructuur. Dat is belangrijk omdat met beleid (nagenoeg) altijd ook geld is gemoeid. Over het algemeen sluit de financiële systematiek aan op de indeling in programma's en deelprogramma's, zoals die door de raad is vastgesteld.

#### *Beleidsniveaus*

Beleid is er op verschillende niveaus. Van abstract tot concreet, van ver weg tot dicht bij huis, van groot tot klein. Hoewel de benamingen verschillen, onderscheiden de meeste gemeenten in hun begroting (en rekening) vier niveaus.

1. Programma's
2. Deelprogramma's
3. Beleidsvelden
4. Maatregelen/activiteiten

Op elk niveau kunnen we beleidsdoelen formuleren. Programmadoelen zijn altijd maatschappelijke doelen; ze gaan over de samenleving zoals het college die voorstaat en zijn in algemene – politieke – termen gesteld. Afdalend naar deelprogramma, beleidsveld en activiteit worden de doelen steeds concreter (en gemakkelijker meetbaar). Naarmate de doelen zich hoger in de hiërarchie bevinden zijn ze sterker politiek bepaald (en lastiger meetbaar).

#### **Voorbeeld**

<b>Niveau</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Doelen/beoogde resultaten</b>
PROGRAMMA	Verkeer en vervoer	Bereikbare en aantrekkelijke stad; veilig en leefbaar; vergroten aantrekkelijkheid openbaar vervoer en fietsgebruik. (meer/minder?; in meetbare doelen?)
<b>Deelprogramma 1</b>	Autobereikbaarheid	Ruimte voor noodzakelijk autoverkeer; goed bereikbare werkgelegenheidslocaties
Beleidsveld 1	Ringweg en hoofdwegen	Zorgen voor vlotte doorstroming; verminderen geluidsbelasting (meer/minder?; in meetbare doelen?)
Activiteit 1	Herinrichten kruispunt X	Doorstroming Oost-West verbeteren
Activiteit 2	Ongelijkvloers maken kruispunt Y	Doorstroming en veiligheid verbeteren; ongevallen naar 0
Beleidsveld 2	In de wijken	Veiligheid en leefbaarheid (meer/minder?; in meetbare doelen?)
Activiteit 1	Aanleggen verkeersdrempels in straat X	Snelheid omlaag naar < 30km/u
<b>Deelprogramma 2</b>	Fietsgebruik	Bevorderen fietsgebruik; (meer/minder?; in meetbare doelen?)
Beleidsveld 1	Fietsroutes	Comfortabel, veilig, snel; zo min mogelijk verkeerslichten (meer/minder?; in meetbare doelen?)
Activiteit 1	Aanleggen fietspad Z	Voltooien doorgaande fietsroute Noord-Zuid
Activiteit 2	Fietsrijstroken aanbrengen in eenrichtingsstraten centrum	Logische fietsroutes creëren; gevaarlijk gedrag voorkomen
Beleidsveld 2	Fietsparkeren	Verminderen overlast geparkeerde fietsen
Activiteit 1	Fietsenrekken plaatsen op parkeerplekken in studentenwijken	Dit jaar 1.000 stallingsplekken erbij
Activiteit 2	Intensiveren toezicht in de winkelstraten	Minder klachten van winkeliers en bezoekers (van ## naar ##)

Boven de begroting bevindt zich het collegeprogramma, als integraal politiek kader voor alle beleid. Belangrijk is uiteraard dat het behalen van een doel (of resultaat) lager in de hiërarchie, bijdraagt aan het realiseren van het doel op de hogere trede. Dat moet je duidelijk maken in de argumentatie van het voorstel.

#### **Doelen, effecten en (meetbare) resultaten**

In het voorbeeld hierboven is op elk niveau een doel geformuleerd. Dat is op zich niet verkeerd, maar als we het woord 'doel' op alle niveaus gebruiken voor wat we willen

bereiken, kan dat verwarrend zijn. Het gaat immers om verschillende zaken. Als we onderaan beginnen kunnen we als volgt redeneren: met de activiteiten die we ontplooiën boeken we bepaalde resultaten. Die resultaten hebben een bepaald effect. En dat effect brengt het gestelde doel dichterbij (of niet, maar dan zijn we verkeerd bezig).

Activiteit: organiseren van een voorlichtingsavond over de gezondheidseffecten van houtkachels.

Resultaat: 125 bezoekers.

Effect: ze weten er nu alles van en zijn gemotiveerd om beter te stoken.

Bijdrage aan het maatschappelijk doel (gezonder leefklimaat): ze gaan het ook daadwerkelijk doen (hopen we...).

### **Metten is weten?**

Raadsleden vragen tegenwoordig vaak om meetbare resultaten. Het voorbeeld maakt duidelijk dat resultaten – direct voortvloeiend uit de activiteit – vaak gemakkelijk meetbaar zijn. Maar ook dat de bijdrage ervan aan het uiteindelijke maatschappelijke doel minder gemakkelijk te meten is. Hoe kun je meten of het leefklimaat gezonder is geworden? Dat zou best eens ingewikkeld en duur kunnen zijn. Van belang is uiteraard dat er in elk geval een plausibele relatie is tussen activiteit en maatschappelijk doel.

Van belang is ook dat gemeten resultaten alleen betekenis hebben als er ook een norm is en je de actuele scores kunt vergelijken met die van vorige jaren, of van andere gemeenten. Zijn we op de goede weg? Hoe doen we het in vergelijking met anderen?

## **2.2 Het gemeentelijk beleidsinstrumentarium**

Om beleidsdoelen te realiseren, kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten. Het gemeentelijk beleidsinstrumentarium is onder te verdelen in vier clusters:

1. Juridisch (wetten, beleidsregels, voorschriften, verordeningen, vergunningen)
2. Financieel (subsidies, financieren van voorzieningen, uitkeringen, boetes, heffingen, leges)
3. Fysiek (ingrepen in de openbare ruimte, realiseren van fysieke voorzieningen, fysieke belemmeringen, uitoefenen van dwang en geweld)
4. Communicatief (voorlichting, dialoog)

In alle gevallen kun je kiezen uit positieve of negatieve maatregelen: stimuleren of verbieden, subsidie of boete, faciliteren of belemmeren, overhalen of waarschuwen. Bijna altijd bevat beleid een mix aan maatregelen uit deze clusters. De keuze die je hierin maakt noemen we strategie.

### **Strategie**

‘Strategie’ is een woord met veel verschillende betekenissen en interpretaties. In dit boek sluiten we aan bij Van Dale die ‘strategie’ definieert als ‘bekwaamheid om met behulp van de ter beschikking staande middelen een gesteld doel te bereiken’ en ‘plan van handelen.’ De beleidsstrategie gaat dus over hoe en in welke mix de verschillende beleidsinstrumenten in het beleidsplan hun plek krijgen.

**Strategie en mensbeeld**

Aan welke strategie politici de voorkeur geven is deels politiek bepaald. Politici doen hun werk vanuit een bepaald mensbeeld.

Beschouwen we de mens als calculerende burger en kiezen we voor sturing via de portemonnee? Vertrouwen we op redelijkheid en begrip en kiezen we voor voorlichting en een kopje thee drinken? Of gaan we het probleem gewoon keihard aanpakken?

**Strategisch beleid**

Je hebt beleid en strategisch beleid. Wat is het verschil? Met 'strategisch beleid' wordt in de meeste gevallen bedoeld: (nieuw) beleid over de te volgen strategie. Een strategische keuze kan bijvoorbeeld zijn om bij de bestrijding van zwerfvuil strenger op te treden en te stoppen met bewustwordingscampagnes. Een strategisch doel is dan het vergroten van de capaciteit bij het stadstoezicht. Dat doen we met aantal maatregelen: geld vrijmaken, een kwartiermaker aanstellen, personeel werven en opleiden, enz. De strategie verandert, maar het achterliggende beleidsdoel – minder zwerfvuil – dus niet.

***Zelf doen of laten doen?***

Op veel beleidsterreinen kan de gemeente kiezen of ze de uitvoering zelf ter hand neemt of het door anderen laat doen. Nog niet zo lang geleden was zelf doen heel gewoon: openbaar vervoer, gas en licht, huisvesting, maatschappelijk werk, welzijn, onderwijs, ophalen en verwerken van huisvuil... de gemeente regelde het allemaal zelf. Dat is in de achterliggende decennia sterk veranderd. Over de vraag of het er allemaal ook beter (en goedkoper) op is geworden, lopen de meningen uiteen. In het kader van dit boek is het van belang te weten dat het allebei kan: zelf doen of uitbesteden. Er is ook nog een derde optie: samen doen met gemeenten in de buurt. Vooral kleinere gemeenten kiezen daarvoor.

**Convenanten**

Tegenwoordig sluiten overheden ook geregeld convenanten met ondernemers en maatschappelijke organisaties. Een convenant – vrijwillige afspraken met een bindend karakter – is een specifieke mix van communicatieve, juridische en meestal ook financiële instrumenten.

***De terugtrekkende – en activerende – overheid***

Zelf doen, laten doen of... niet doen! Dat kan ook. Mede onder de druk van noodzakelijke bezuinigingen zien we overheden 'terugtrekken'. Dat betekent meestal niet dat de overheid eventuele problemen niet ziet of niet zou willen aanpakken, maar wel dat de overheid zelf niet het initiatief neemt, en afwacht waar burgers of organisaties mee komen. Om dan