



Werken aan publieke waarde

Leren van en voor gemeenten



Voorwoord

Waar doen we het voor? Dat is een essentiële vraag voor gemeenten om zichzelf te stellen. Met de beste bedoelingen worden er allerlei prestatieafspraken gemaakt, bijvoorbeeld over het aantal bedden in de zorg of het aantal re-integratietrajecten bij sociale activering, maar de vraag is of deze afspraken uiteindelijk de aandacht richten op wat daadwerkelijk datgene is wat we willen bereiken. Deze spanning staat ook wel bekend als systeem- versus leefwereld of 'hitting the target, missing the point'.

Dit ongemak is al door velen onderkend en velen zijn op zoek naar manieren om meer vanuit de bedoeling te werken. Een belangrijke inspirator daarbij is het leerstuk van publieke waardecreatie, ontwikkeld door Mark Moore, professor aan Harvard University. Een paar jaar geleden kwamen wij binnen de VNG in aanraking met zijn gedachtengoed en zagen dat het tot interessante inzichten en gesprekken leidde. Wat me aansprak daarbij is dat het ontsnapt aan de staatkundige en bestuurskundige kaders die de bestaande institutionele verhoudingen als uitgangspunt nemen. In plaats daarvan kijkt het praktisch en pragmatisch vanuit het perspectief van de publieke bestuurder, manager of betrokken burger die geconfronteerd wordt met maatschappelijke opgaven en waardevolle interventies daarop tot stand wil brengen.

Het publieke waarde kader stelt drie essentiële vragen bij publiek handelen: wat wil je, wat kun je, en waar krijg je steun voor? Het stelt besturen voor als creatief en ondernemend opereren in deze 'strategische driehoek' van willen (visie, ambities), kunnen (middelen, mensen, werkwijzen) en mogen (maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak). Om de kansen die dit perspectief gemeenten biedt te verzilveren hebben de VNG en de Universiteit Utrecht het initiatief genomen om een onderzoekslijn Public Value op te zetten. De ambitie is om dit perspectief breed kenbaar en toepasbaar te maken voor gemeenten.

Doel van dit boek is dus bovenal om gemeenten te inspireren tot leren en meer vanuit de bedoeling te gaan werken en 'waarde(n)vol bestuur' tot stand te brengen. Het laat aan de hand van zes case studies op drie terreinen – wonen, werk voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en versterking van de lokale democratie – zien hoe het publieke waardeperspectief kan worden gebruikt als kader voor duiding en evaluatie, en eveneens als praktische leidraad voor handelen. Wij hopen dat het gemeenten inspireert om zelf actief ermee aan de slag te gaan.

Jantine Kriens, algemeen directeur VNG

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding: Waardevol lokaal bestuur	5
1.1 Waardevol besturen	5
1.2 Publieke waarde als perspectief	5
1.2.1 Benoemen en beoordelen van publieke waarde	6
1.2.2 Versterken van publieke waardecreatie	6
1.3 Verantwoording: onze onderzoekkeuzes	8
1.3.1 Caseselectie	8
1.3.2 Onderzoeksmethoden	8
1.3.3 Geen succesrecepten	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Meer dan stenen stapelen – waardevol woonbeleid	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Waarden voor woonbeleid	11
2.3 Woonbeleid gewaardeerd	13
2.3.1 Gemeente 1	13
2.3.2 Gemeente 2	14
2.4 Werken aan waardevol woonbeleid	16
2.4.1 Gepercipieerde succesfactoren	16
2.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek	20
2.5 Waarde(n)vol woonbeleid realiseren: lessen	21
3 Niet alleen maar sociaal doen – waardevolle sturing van arbeidsintegratie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Waarden voor arbeidsintegratiebeleid	25
3.3 Arbeidsintegratiebeleid gewaardeerd	27
3.3.1 Gemeente 1	27
3.3.2 Gemeente 2	28
3.4 Werken aan waardevol arbeidsintegratiebeleid	30
3.4.1 Gepercipieerde succesfactoren	30
3.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek	34
3.5 Waarde(n)vol arbeidsintegratiebeleid realiseren: lessen	35
4 Experimenteren met écht luisteren – waardevolle democratische verbetering	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Waardenpalet voor lokale democratieversterking	40
4.3 Democratieversterking gewaardeerd	42
3.3.1 Gemeente 1	43
4.3.2 Gemeente 2	44
4.4 Werken aan waardevolle democratische verbetering	45
4.4.1 Gepercipieerde succesfactoren	45
4.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek	49
4.5 Waarde(n)volle democratieversterking: lessen	50
5 Aan de slag met waardevol lokaal bestuur	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Waarden zichtbaar en bespreekbaar maken	53
5.3 Waarderingen voor gevoerd beleid articuleren	55

5.4	Versterken van publieke waardecreatie: spanningen, keuzes en kaders	56
5.4.1	Spanningen zichtbaar en bespreekbaar maken	57
5.4.2.	Keuzes en kaders voor lokale waardecreatie	59
5.5	Wat leren we nu?	60
	Literatuur	64
	Dankwoord	66
	Over de auteurs	67
	Bijlage 1: overzicht van geïnterviewde experts	68
	Bijlage 2: respondentenlijst	69

1 Inleiding: waardevol lokaal bestuur

1.1 Waardevol besturen

Het lokale bestuur heeft een sleutelrol in de aanpak van de belangrijkste maatschappelijke opgaven van deze tijd. Werkloosheid, arbeidsparticipatie, woonbeleid, radicalisering, democratische participatie, laaggeletterdheid, eenzaamheid, huiselijk geweld, mobiliteit, klimaatadaptatie en zo verder: de gemeente kan, wil en moet op al deze vraagstukken een bijdrage leveren.

Waardevol acteren op zulke opgaven is niet eenvoudig. De beoogde resultaten op grote vraagstukken laten zich lastig vangen in prestatie-indicatoren. Benchmarken aan en kopiëren van 'wat werkt' in andere gemeenten biedt maar beperkt soelaas, omdat gemeenten onderling verschillen in de lokale verhoudingen tussen actoren, hun bestuurscultuur en organisatiekracht. Daarbij vraagt waardevol bestuur het schakelen tussen uiteenlopende en vaak botsende rollen – van rechtmatige regeltoepasser en efficiënte dienstverlener tot flexibele samenwerkingspartner en ondersteuner van maatschappelijke initiatieven (Van der Steen e.a. 2015).

Sommige lokale bestuurders, raadsleden, ambtenaren en wetenschappers verzuchten in het licht van deze uitdagingen dat ze het wellicht nooit echt goed kunnen doen. Veel vraagstukken waar de gemeente voor aan de lat staat, vinden hun oorzaken elders en vergen inspanningen van allerlei buiten- en bovengemeentelijke partijen. En zelfs als de gemeente mooie dingen voor elkaar krijgt, blijft een deel van haar inwoners en stakeholders – verwend, ongeduldig, cynisch, politiek opportunistisch als sommigen zijn – foeteren over wat er allemaal misgaat of beter kan.

Dat mag allemaal zo zijn. Maar voor je het weet, praten we onszelf in een zichzelf versterkend negatief perspectief op wat het lokale bestuur kan en mag hopen. Een nuchtere kijk op de uitdagingen en spanningen waarmee gemeenten worden geconfronteerd is onmisbaar. Maar zicht op werkbare oplossingen en geloof houden in het eigen vermogen, is dat ook. Hierbij gaat het niet om het vinden van copy-paste sjablonen of alles-in-één oplossingen die in alle gemeenten gedachteloos kunnen worden toegepast, maar handvatten om waardevol bestuur in de eigen unieke context mogelijk te maken.

Dit onderzoek ontwikkelt een perspectief op waardevol lokaal bestuur, geworteld in concrete lokale praktijken op verschillende soorten lokale opgaven. We hanteren hiervoor het denkkader van publieke waardecreatie (zie: Moore, 1995, 2013). We gebruiken het om zicht te krijgen op de werkwijzen van zes gemeenten die op een aansprekende manier en met breed gewaardeerde gevolgen aan de slag zijn gegaan met belangrijke opgaven. Deze casestudies, stoelend op meer dan 70 interviews met direct betrokkenen, zijn aangevuld met de gegevens uit een landelijke enquête onder gemeentesecretarissen en griffiers.

1.2 Publieke waarde als perspectief

Een bruikbaar perspectief op waardevol bestuur moet gemeenten helpen te concretiseren wat ze willen bereiken, ruimte bieden voor het invullen en verbinden van de verschillende rollen van het gemeentebestuur en niet teruggrijpen op standaardrecepten, maar steeds opnieuw aansluiten bij wat gemeenten en stakeholders in wisselende contexten willen en kunnen bereiken. Het publieke waarde denken – ooit op Harvard ontwikkeld door Mark Moore (1995; 2013) en sindsdien opgepakt door onderzoekers en praktijkmensen over de hele wereld – biedt de uitgangspunten voor zo'n breder perspectief op waardevol bestuur.

1.2.1 Benoemen en beoordelen van publieke waarde

In het publieke waarde denken zijn overheden of publieke organisaties succesvol als ze maatschappelijke meerwaarde creëren voor de samenleving. Deze waarden bestaan uit tastbare, materiële opbrengsten, zoals meer werkgelegenheid of lagere belastingen, maar ook immateriële opbrengsten, zoals geluk of een gemeenschapsgevoel. Deze materiële en immateriële waarden kunnen betrekking hebben op individuen in de samenleving, zoals de mogelijkheid voor individuele gehandicapten om werk te vinden, maar ook op de samenleving als collectief, zoals een goed werkende arbeidsmarkt (De Jong, 2016). Naast deze opbrengsten zijn in het openbaar bestuur ook proceswaarden belangrijk: de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden en middelen gebruik maakt, burgers bejegt in haar dienstverlening en in de omgang met stakeholders tijdens besluitvormingsprocessen (zie tabel 1.1, uitgewerkt voor het voorbeeld verkeersbeleid).

Tabel 1.1 Typologie van publieke waarden geïllustreerd aan de hand van lokaal verkeersbeleid

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere effectieve (openbare) vervoersmodaliteiten vanaf de eigen woonplek • Lage parkeerkosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Veilige fiets- en wandelpaden • Makkelijk bereikbare groene zones in woonomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor co-creatie van verkeersplannen door wijkbewoners • Transparante besluitvorming
Collectief perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Goede ontsluiting winkelgebieden en bedrijventerreinen • Effectief en efficiënt management van verkeersinfrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordelijk straatbeeld • Beperkte geluidsoverlast • Openbaar vervoersaanbod geheel op schone energie 	<ul style="list-style-type: none"> • Verankering in democratisch proces

Van geval tot geval kan in kaart worden gebracht welk ‘waardenpalet’ relevant wordt geacht, dat vervolgens ook gebruikt kan worden als beoordelingskader voor de mate waarin een gemeentebestuur of een gemeentelijke dienst ‘waardevol’ opereert. De precieze waarden worden daarbij niet van boven of van buiten opgesteld, maar komen voort uit de wensen en verlangens van de verschillende groepen in de samenleving.

Het nomineren en benoemen van verschillende waarden is niet altijd eenvoudig, zeker bij meer ongrijpbare onderwerpen als ‘goed onderwijs’ of ‘krachtige democratie’. De verleiding is dan groot om vast te blijven zitten in vage proceswaarden zoals: ‘iedereen mag meepraten’ en ‘we hebben respect voor elkaar’ – terwijl de burger naast deze proceswaarden ook concrete opbrengsten verwacht.

Daarbij zitten er veelal spanningen tussen de verschillende waarden. Hoe moet in het verkeersbeleid het belang van veiligheid worden afgewogen tegen snelle doorstroming? En geven we iedere ingebrachte waarde een gelijk gewicht in de beoordeling, of laten we dat afhangen van welk en hoe veel belang partijen aan een bepaalde waarde hechten? Het publieke waarde denken geeft geen expliciete voorkeur aan bijvoorbeeld democratische versus economische overwegingen, maar laat het aan de betrokken partijen om waarden zoveel mogelijk te verbinden of tot een goede afweging te komen. In de praktijk kan dit leiden tot grote botsingen tussen de verschillende perspectieven, met een moeilijke rol voor de gemeente als spelverdeler.

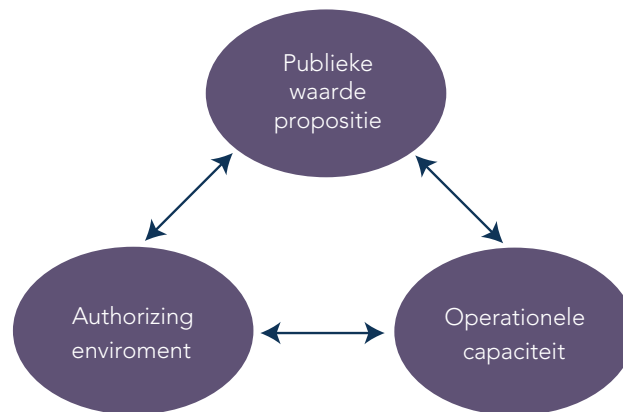
Het onderzoek laat zien hoe de stakeholders binnen de zes onderzochte gemeenten hun waarden verwoorden en het gevoerde beleid beoordelen. We gaan in elk van de casus na in welke mate en hoe het de partners lukt om in hun context publieke waarde te concretiseren, overeenstemming te krijgen over gedeelde ambities en constructief om te gaan met de verschillen.

1.2.2 Versterken van publieke waardecreatie

Publieke waarde denken biedt ook een perspectief om waardevol bestuur te realiseren. Daartoe heeft Moore (1995, 2013) een zogenaamde strategische driehoek ontwikkeld. Die stelt het werk van publieke bestuurders en managers voor als een vorm van evenwichtskunst en ondernemerschap. Bij publieke waardecreatie moeten drie elementen met elkaar worden verbonden, zo luidt de centrale stelling. Er moet allereerst een overtuigende *publieke waardepropositie* tot stand komen: een coherent verhaal over de maatschappelijke meerwaarde die men wil bereiken waarin duidelijke keuzes

in het bovenbeschreven waardenpalet besloten liggen. Deze ambitie moet vervolgens op de steun kunnen rekenen van de belanghebbenden in de *authorizing environment*. Moore (2013) verstaat onder de *authorizing environment* het geheel van spelers die het handelen van de gemeente van steun en legitimiteit kunnen voorzien. Die wordt bevolkt door formele organen zoals de raad en de lokale rekenkamer, maar ook door organisaties waarmee de gemeente samenwerkt, belangenorganisaties en de (lokale) media. En ten slotte moet het samenstel van de kennis, kunde en middelen van de diverse gemeentelijke geledingen, hun maatschappelijke en bestuurlijke partners in stad en regio optellen tot voldoende *operationele capaciteit* – het praktische handelend vermogen – om de beoogde waarde daadwerkelijk te realiseren (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 Strategische driehoek voor het realiseren van publieke waarde (bron: Moore, 2013)



Om tot effectief optreden te komen moet wat de gemeenten en hun partners *willen* (waardepropositie), wat zij van hun stakeholders (*authorizing environment*) *mogen* en wat zij ieder met elkaar *kunnen* (operationele capaciteit) met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Een aansprekende waardepropositie mobiliseert steun bij partners in de *authorizing environment*, hetgeen de weg openlegt naar investeringen in operationele capaciteit. Een sterk verdeelde of veel te smalle *authorizing environment* bemoeilijkt het formuleren van een coherente waardepropositie, waardoor het moeilijker wordt om consistente operationele slagkracht tot stand te brengen. Ook kan de opkomst van een nieuwe technologie de operationele slagkracht versterken en een ambitieuzere waardepropositie mogelijk maken.

Kenmerkend van het publieke waarde denken is dat het verder gaat dan de grenzen van de klassieke bureaucratie en formele democratie:

- Waardeproposities op lokale opgaven kunnen niet slechts worden gearticuleerd door formele bestuursorganen, maar ook in interactie met of zelfs op initiatief van maatschappelijke stakeholders.
- De benodigde legitimiteit vanuit de *authorizing environment* kan (en moet) meer omvatten dan de 50+1 toets van 'politiek draagvlak' in de raad.
- De gemeentelijke organisatie kan op vrijwel alle belangrijke opgaven niet in haar eentje de beoogde waarde realiseren. Op alle punten is de gemeentelijke organisatie dus afhankelijk van de steun en medewerking van andere publieke, private en maatschappelijke partners.

College, raad en ambtelijke dienst worden hiermee allerminst buitenspel gezet. Ze blijven een onmisbare rol in het proces en de uitvoering van publieke waarde creatie vormen, maar ze zijn niet de vanzelfsprekende monopolist, initiatiefnemer of regisseur. Zij zijn beter op te vatten als belangrijke spelers in een breder samenspel waarin de waarden, belangen en vermogens van andere spelers er evenzeer toe doen.

In de praktijk zijn er vaak spanningen binnen en tussen de punten van de driehoek. Er zijn geen 'magic bullets' om alles en iedereen op één lijn te houden. Waarden en belangen van partijen kunnen botsen. Ze kunnen een wezenlijk verschillende kijk hebben op de aard en urgentie van een bepaalde maatschappelijke opgave. De beschikbaarheid van geld en andere middelen is altijd aan beperkingen

onderhevig. De logica van waardevolle publieke waardecreatie kan botsen met de logica van het politieke spel. Dat is wat het is, en daarom zit volgens het publieke waarde denken de kern van waardevol besturen nu juist in het proactief, creatief en prudent omgaan met deze spanningen. Het realiseren van publieke waarden vraagt van bestuurders, politici, ambtenaren, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers het voortdurend doordenken, beïnvloeden en aanpassen van alle drie de elementen van de driehoek: ondernemend en creatief op zoek gaan naar waardevolle verbindingen.

De strategische driehoek wordt inmiddels al vele jaren gedoceed op toonaangevende bestuursacademies, zoals de Kennedy School of government op Harvard (waar Mark Moore zijn thuisbasis heeft), de Lee Kuan Yew School in Singapore, en de Australia New Zealand School of Government. De driehoek is voor vele duizenden bestuurders en managers de kern geworden van hun *theory in use* – hun beeld van de bedoeling van wat zij doen en met wie en hoe die bedoeling kan worden gerealiseerd.

Waardeproposities, stakeholderomgevingen en operationele capaciteiten verschillen uiteraard van vraagstuk tot vraagstuk, sector tot sector en gemeente tot gemeente. Er is daarom ook geen algemeen toepasbaar '10-stappenplan voor publieke waardecreatie' voorhanden, ook niet in deze studie. Er zal maatwerk moeten worden geleverd, telkens weer. Deze studie laat echter wel zien hoe je met behulp van het publieke waarde denken de aanpakken en opbrengsten van de onderzochte gemeenten kan reconstrueren, begrijpen en beoordelen. Dat kan een basis vormen voor toepassing binnen de eigen lokale (issue)context.

1.3 Verantwoording: onze onderzoekkeuzes

1.3.1 Caseselectie

Het onderzoek is gebaseerd op diepgravende studies van zes gemeenten verspreid over de beleidsthema's van wonen, arbeidsparticipatie van mensen met een beperking en verbetering van de lokale democratie. De selectie van beleidsdomeinen is tot stand gekomen in overleg met experts, bestuurders en ambtenaren om een weerspiegeling te vormen van de verschillende soorten opgaven binnen het lokaal bestuur. De drie beleidsdomeinen omvatten uitdagingen op de korte en lange termijn, binnen het fysiek, sociaal en bestuurlijk domein, en domeinen waar de gemeente een centrale rol vervult en slechts een van de vele partners is.

Binnen deze beleidsdomeinen hebben we gezocht naar gemeenten met aansprekende successen. In lijn met de brede kijk op succes vanuit publieke waarde kijken we verder dan enkel de bestaande kwantitatieve benchmarks, omdat deze onvoldoende zeggen over succes bij lokale waardecreatie binnen gemeenten. Het gaat niet zozeer om de gemeenten met het hoogste cijfer op leefbaarheid of het hoogste opkomstpercentage bij lokale verkiezingen, maar de gemeenten die een aansprekend resultaat weten te bereiken in de eigen unieke context.

Dergelijke informatie is onvoldoende te vinden in de bestaande kwantitatieve benchmarks en deze context-specifieke informatie is te arbeidsintensief om te vergaren voor 350+ gemeenten. Bij de selectie van gemeenten zijn we om deze reden uitgegaan van de oordelen van academische en praktijkdeskundigen op deze drie beleidsdomeinen (zie bijlage 1). Op basis van hun brede overzicht van het desbetreffende beleidsdomein is hen gevraagd de gemeenten aan te wijzen die naar hun mening waardevol en inspirerend werk verrichten. Op basis van de aldus verkregen *long lists* selecteerden wij vervolgens op spreiding in omvang en geografische ligging.

1.3.2 Onderzoeksmethoden

In de zes geselecteerde gemeenten zijn in de periode van april 2017 t/m april 2018 in totaal 71 interviews afgenomen onder vertegenwoordigers van de verschillende soorten spelers en hun verschillende soorten belangen (zie bijlage 2). Hierbij bevatte het gesprek het benoemen van de door hen beoogde waarden (zie tabel 1.1), het geven van een eigen totaalbeoordeling (op een schaal van 1 tot 10), het beoordelen van specifieke waarden op verschillende dimensies (zoals bijvoorbeeld de eerlijkheid of effectiviteit van het beleid; zie box 5.2) en het bespreken van gepercipieerde succesfactoren voor lokale waardecreatie. De antwoorden van de afzonderlijke geïnterviewden werden binnen de casusgemeente met elkaar vergeleken en geanalyseerd, gebruikmakend van de concepten uit het

publieke waarde denken: publieke waardepropositie, operationele capaciteit en steun in de authorizing environment en kijkend naar de dynamiek tussen deze elementen in relatie tot de uitkomsten.

Deze data is vervolgens verrijkt met de inzichten uit een digitale enquête over waardevol bestuur die in juni 2018 is uitgezet onder alle gemeentesecretarissen en griffiers in Nederland. Deze enquête bestond uit open en gesloten vragen waar de gemeentesecretarissen en griffiers gevraagd werden om de prestaties van hun gemeente te beoordelen, hun succescriteria te benoemen en om hun waardepropositie, authorizing environment en operationele capaciteit te duiden. Daarbij waren de vragen wederom toegespitst op de drie lokale opgaven rondom wonen, arbeidsparticipatie en lokale democratie. Voor de enquête maakten we gebruik van de adressenlijst van de VNG die de gegevens van 376 gemeentesecretarissen en 379 griffiers bevat. De respons varieerde sterk over de items. De maximale respons was n=131 (17,3%), de minimale n=55 (7,3%).

Tenslotte zijn onze bevindingen getoetst bij relevante wetenschappelijke experts op elk van de drie beleidsdomeinen van wonen, arbeidsparticipatie en lokale democratie. Tevens zijn de bevindingen besproken met de gemeenten in de case studies en eventuele feitelijke onjuistheden eruit gehaald.

1.3.3 Geen succesrecepten

In de zes geselecteerde gemeenten is op de een of andere manier waardevol bestuurd – van het prudent inspelen op bevolgingskrimp in het woonbeleid, het bij sterk veranderend rijksbeleid creatief blijven werken aan het meedoen van mensen met een beperking in het arbeidsproces, tot het op een vernieuwende manier vormgeven van publieksparticipatie in taaiere beleidsprocessen. Maar nergens is sprake van complete, door iedereen bejubelde en landelijke uitrolbare succesverhalen. Daar is de bestuurlijke werkelijkheid simpelweg te weerbarstig voor en de maatschappelijke opgaven te groot. Terwijl landelijke experts een bepaalde gemeente bijvoorbeeld aanwezen als internationale voorloper in de nieuwbouw, hadden de lokale partners de ambities alweer verlegd naar verduurzaming en renovatie. Ook bleken de praktijken en interventies die de successen mogelijk hebben gemaakt in een gemeente weer minder goed uit te pakken in een andere gemeente.

Dit onderzoek is niet bedoeld om specifieke gemeenten of praktijken als lichtend voorbeeld op het schild te hijsen. Wat het wel beoogt is handvatten bieden voor vernieuwingen in het denken over hoe je als gemeente op proactieve, creatieve, prudente manieren partij kunt zijn in het tot stand brengen van waardevolle vervulling van publieke opgaven. We laten zien hoe het denkkader van publieke waardecreatie kan worden ingezet om de verschillende componenten van de ‘strategische driehoek’ te benoemen, concretiseren, beoordelen en in beweging te krijgen. Wanneer dat lukt, ligt de weg naar waardevol lokaal bestuur wijd open.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, 3 en 4 bespreken we achtereenvolgens de inzichten op de beleidsdomeinen wonen, arbeidsintegratie van mensen met een beperking en verbetering van de lokale democratie. Hierbij bevat elk hoofdstuk steeds twee case studies die we telkens volgens eenzelfde structuur behandelen. Eerst laten we lokale stakeholders op het betreffende terrein aangeven welke publieke waarden zij belangrijk vinden. Vervolgens tonen we hoe deze stakeholders oordelen over de mate waarin deze waarden ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Elke case studie wordt besloten met een beschouwing over de bestuurlijke praktijken van de gemeente die de bereikte mate van waardecreatie mogelijk hebben gemaakt. Hoofdstuk 5 identificeert lessen voor bestuurders, politici, ambtenaren en burgers uit deze toepassing van het publieke waarde denken op lokale bestuurspraktijken.

2 Meer dan stenen stapelen – waardevol woonbeleid

“Je doet niet stenen stapelen om het stenen stapelen, je doet herstructurering van de woonwijk om het leven in zo’n woonwijk aantrekkelijker te maken. Dus alles wat we hebben gedaan lijkt allemaal fysiek, maar eigenlijk is het allemaal sociaal-maatschappelijk.”¹”

2.1 Inleiding

Wonen is een belangrijk thema voor gemeenten. Het wonen maakt immers een persoon tot *inwoner* van de desbetreffende gemeente en de inwoners gezamenlijk maken met elkaar de gemeenschap waar de gemeente op draait. De gemeente heeft de taak om een regierol te vervullen bij de woningopgave. De gedachte hierachter is dat men op lokaal niveau het beste zicht heeft op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven (Ministerie BZK, 2017). Tevens kunnen decentrale overheden verschillende maatschappelijke doelen combineren op de best passende locatie.

Succes bij de lokale woningopgave realiseert een gemeente niet alleen. Er zijn vele stakeholders bij betrokken, zowel uit het publiek, privaat en maatschappelijk domein. Dit komt goed naar voren bij de woonvisies die gemeenten opstellen samen met partijen zoals de huurderorganisaties, woningcorporaties en regiogemeenten. Een gemeente zegt in haar woonvisie bijvoorbeeld: “Inwoners en stakeholders hebben input geleverd voor de woonvisie [van onze gemeente]. Zij zijn immers de gemeente [...]”. Daarnaast zijn er ook vele verschillende belangen bij gemoeid en een breed spectrum aan publieke waarden die vervuld moeten worden. In de woonvisies komen bijvoorbeeld de thema’s als betaalbaarheid, beschikbaarheid en duurzaamheid aan bod. Dit levert inhoudelijke dilemma’s op en gemeenten moeten slimme manieren vinden om met deze dilemma’s om te gaan, zeker ook omdat door schaarste het veel gemeenten niet lukt om aan alle waarden in de gewenste mate te realiseren.

Box 2.1 Waardevol woonbeleid 1: herstructurering oude arbeiderswijk

De gemeente heeft samen met de woningcorporatie ingezet op het herstructureren van een oude mijnkolonie. Ze hebben in een oude mijnwerkerswijk met veel huurwoningen in Tuindorpsstijl de portiekflats weten te slopen en te vervangen door nieuwbouw in de stijl van het oude Tuindorp. Het slopen van de portiekflats was noodzakelijk, omdat deze niet meer voldoen aan de huidige standaarden van een goede woning en onvoldoende levensloopbestendig zijn. Daarnaast zijn er ook allerlei andere gebouwen en woningen gerenoveerd en aanpassingen in de wijk gedaan. Het streven daarbij was om de kleinschalige intimiteit en gezelligheid van vroeger te combineren met het comfort van het moderne wonen.

In tegenstelling tot andere gemeenten in de buurt is de gemeente er in geslaagd om draagvlak te krijgen om de portiekwoningen te slopen en om nieuwe woningen terug te bouwen. In een buurgemeente hadden de sloopplannen, die ook nog eens betrekking had op minder woningen, tot uitgebreide acties onder de inwoners geleid.

Inwoners zijn over het algemeen blij met hoe hun woonomgeving zich ontwikkeld en de aanpassingen aan hun woning. Een van de inwoners vertelt bijvoorbeeld: “Mijn huis is gerenoveerd en het is erg mooi geworden. Ik heb nieuwe kozijnen, dubbel glas. Het dak, dat komt nog. Nee, ik wil hier voorlopig niet weg. [Dit] is mijn thuis.”

Bronnen: woonvisie gemeente 1, interviews en website van de wijk

1 Citaat afkomstig van respondent gemeente 1

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen van twee case studies waarin het woonbeleid van twee gemeenten centraal stond. De eerste gemeente is een relatief kleine gemeente die te maken heeft met krimp. Zij is partner in een regionale aanpak die ontwikkeld is om de krimpproblematiek in goede banen te leiden. De tweede gemeente is een grote gemeente met een sterke groeiopgave. Het voorzien in woningen is traditioneel de kern van de lokale woningopgave geweest. In boxen 2.1 en 2.2 geven we korte illustraties van waardevol woonbeleid binnen deze gemeenten.

Dit hoofdstuk beschrijft en duidt lokaal woonbeleid in de twee gemeenten met behulp van het publieke waarde perspectief. Allereerst gaan we in op de publieke waarden die de geïnterviewde lokale beleidsmakers en stakeholders willen realiseren bij de woningopgave. Wat vinden zij 'waardevol' in de inhoud en vormgeving van lokaal woonbeleid? Vervolgens presenteren we de waarderingen die zij geven aan het feitelijk gevoerde lokale woonbeleid. Daarna gaan we in op de achtergronden van succesvol woonbeleid: op basis van de document- en interviewstudie en aan de hand van de strategische driehoek destilleren we een aantal belangrijk geachte succesfactoren. Tot slot formuleren we op basis van de analyse enkele handvatten voor het voeren van waarde(n)vol woonbeleid.

Box 2.2 Waardevol woonbeleid 2: experimenteren met zelfbouw

Gemeente 2 is een inspiratie op het gebied van zelfbouw, zowel in het binnen- en buitenland. Het Engelse dagblad *The Guardian* schrijft bijvoorbeeld over deze gemeente: "One source of inspiration is the Dutch city [2]. [City 2] is one of the fastest-growing cities in Europe and has a history of pioneering social planning. Over the past few years, it has embarked on a hugely ambitious plan to turn the housing market on its head, challenging the status quo of volume housebuilders controlling provision."

Een toonaangevend project op het gebied van zelfbouw van gemeente 2 is momenteel [gebied B]. [Gebied B] ligt op het grensgebied met de buurgemeente. Het gebied zal de komende decennia organisch ontwikkelen tot groen woon- en werklandschap. Het motto daarbij is 'mensen maken de stad'. Initiatiefnemers kunnen zelf de plek, de omvang en de vorm van een kavel kiezen en hebben daarmee dus veel vrijheid. Er zijn wel enkele spelregels: een deel van de kavel moet ingericht worden met stadslandbouw en groen, er zijn grenzen aan de dichtheid van de bebouwing en het moet geconcentreerd op de kavel worden gerealiseerd. Daarnaast zijn de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor de infrastructuur en nutsvoorzieningen. Zelfvoorzienendheid en duurzaamheid zijn belangrijke ambities bij dit project.

Het project kan gezien worden als een succes. De verwachting lag rond de 30 woningen te realiseren, maar dat zijn er 10 keer zoveel meer geworden. Een van de nieuwe bewoners van [gebied B] zegt over dit project: "Nergens anders is grond zo goedkoop. We hebben nu een grote tuin voor de kinderen." Voor mensen die zelf hun huis willen bouwen zoals ze willen, zelf energie op willen wekken en willen bepalen waar riolering en wegen komen is dit project een unieke kans.

Gebaseerd op informatie van de websites: www.ruimtevolk.nl en www.maxvandaag.nl

2.2 Waarden voor woonbeleid

Conform het publieke waarde denken hebben we verschillende soorten stakeholders specifiek gevraagd naar de *publieke waarden* die ze op het thema wonen willen realiseren (beleidsmakers binnen gemeenten en corporaties) of gerealiseerd willen zien (bewoners, maatschappelijke stakeholders). Tabel 2.1 geeft een overzicht van het spectrum aan publieke waarden die stakeholders daarbij noemen: het publieke waardenpalet voor lokaal woonbeleid (gebaseerd op de gecombineerde antwoorden in beiden gemeenten). Zij maakt in een oogopslag duidelijk dat succes bij de lokale woningopgave verder gaat dan het 'stapelen van stenen'. Stakeholders bekijken het vraagstuk breder dan het fysieke, kwantitatieve element van de woningbouw en benoemen ook kwaliteits- en procesaspecten. Hoewel het uiteraard wel van belang is dat er *voldoende* woningen zijn, is het ook van belang *welke* woningen, onder welke *condities* en in welke *woonomgeving*. Onderstaand zullen we het 'publieke waardenpalet' inhoudelijk toelichten.

Opbrengstwaarden

Voor individuen moet de inzet van stakeholders op het terrein van wonen bijvoorbeeld leiden tot simpelweg 'een dak boven hun hoofd'. Aanvullend daaraan worden allerlei andere aspecten benoemd die te maken hebben met wonen voor de individuele inwoner. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de betaalbaarheid van woningen, de wachttijd voor een woning en hoe er wordt omgegaan met mensen die hun huis niet meer kunnen betalen. Huurdersvertegenwoordigers stellen vooral deze waarden centraal bij wonen.

Daarnaast geven stakeholders aan met hun inzet op wonen ook allerlei uitkomsten voor individuele inwoners te willen realiseren. De opbrengsten van wonen gaan verder dan het bieden van het fysieke dak boven hun hoofd, maar levert ook een bijdrage aan de zelfstandigheid, gezondheid en het geluk van inwoners. Voor de beleidsmedewerkers lag de nadruk daarbij sterk op bewonerstevredenheid: het beleid is succesvol als de bewoner tevreden is.

Op collectief niveau wordt er sterk gekeken naar de beschikbaarheid van woningen, zowel in de kwantiteit als in de kwaliteit. De focus ligt daarbij op het creëren van de optimale woningmarkt en woongemeente. Enerzijds heeft het te maken met het aanbod aan woningen zelf zoals voldoende betaalbare koopwoningen, voldoende sociale huur, voldoende zorgwoningen, voldoende middenhuur, voldoende duurzame woningen of voldoende zelfbouw. Maar ook elementen van de woonomgeving worden genoemd: groene leefomgeving, bereikbaarheid, openbare ruimte en aanwezigheid van voorzieningen. Ook worden innovatie van de woningmarkt en toekomstbestendigheid als publieke waarden genoemd.

Stakeholders benoemen ook allerlei collectieve uitkomsten die ze van waarde vinden bij wonen. Enerzijds gaat het om uitkomsten die gaan over de manier waarop mensen met elkaar in de stad wonen. Er worden waarden genoemd zoals samenleven, gemeenschapszin en diversiteit. Daarnaast worden er uitkomsten genoemd die als kenmerken van de woonomgeving gezien kunnen worden. Voorbeelden daarvan zijn leefbaarheid en veiligheid.

Interessant is ook dat enkele geïnterviewden in gemeente 1 sterk de nadruk legden op economische waarden zoals werkgelegenheid, aantrekkelijk investeringsklimaat en vestigingsklimaat. De genoemde waarden zijn geen uitkomsten die met het woonbeleid gerealiseerd kunnen worden, maar zaken die bijdragen aan de aanpak van de lokale krimpproblematiek.

Proceswaarden

Naast publieke waarden die de nadruk leggen op *wat* er gerealiseerd moest worden, benoemen sommige stakeholders ook *proces*waarden. Zo werd er bijvoorbeeld genoemd dat de toegankelijkheid en responsiviteit van een gemeente belangrijk zijn. Aanvullend kwam in de interviews naar voren dat stakeholders het belangrijk vinden dat een gemeente een *open mind* heeft en haar zaken beleidsmatig op orde heeft. Een van de woningcorporaties benoemde 'rentmeesterschap' en 'stabiele factor' als publieke waarde. Deze waarden hadden betrekking op hun eigen rol bij de lokale woningopgave. De woningcorporatie zag voor zichzelf de taak om een stabiele factor te zijn in een sterk politieke, dynamische omgeving. Een andere proceswaarde die werd genoemd is 'participatie van burgers'. Het wordt van belang geacht dat er ruimte is voor burgers om hun wensen en ideeën kenbaar te maken. 'Samenwerken' is een proceswaarde die vooral voor case 1 als belangrijke kernwaarde gezien kan worden vanwege de noodzaak voor een collectieve aanpak bij de aanpak van de krimp.

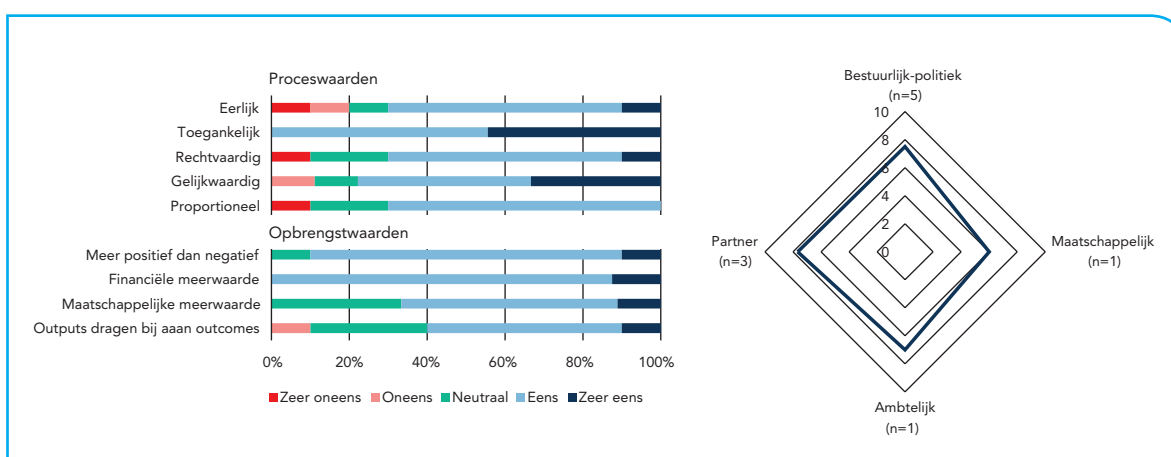
Tabel 2.1 Een waardenpalet voor lokaal woonbeleid

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	<ul style="list-style-type: none"> Onderdak Betaalbaarheid Korte wachtlijsten Geen uithuiszettingen Leefbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> Bewonerstevredenheid Geluk Gezondheid Groene leefomgeving Veiligheid Eigenaarschap van bewoners voor woning en woonomgeving Identiteitsgevoel van bewoners Zelfredzaamheid van bewoners 	<ul style="list-style-type: none"> Stabiliteit Toegankelijkheid van de gemeente voor bewoners Responsiviteit gemeente naar bewoners Participatie van burgers door inspraak in woonbeleid Samenwerken
Collectief perspectief	<ul style="list-style-type: none"> Voldoende beschikbaarheid van woningen Nette openbare ruimte Voldoende voorzieningen Bereikbaarheid van gemeente en wijken Toekomstbestendige stad 	<ul style="list-style-type: none"> Spreiding van doelgroepen binnen gemeentegrenzen Diversiteit in wijken Gemeenschapszin Rentmeesterschap van huidige naar toekomstige generaties 	

2.3 Woonbeleid gewaardeerd

In het onderzoek is op twee manieren informatie verzameld over de waarderingen voor het woonbeleid van gemeente 1 en 2. Enerzijds is stakeholders gevraagd een rapportcijfer te geven voor het gemeentelijk woonbeleid. Anderzijds is hen gevraagd aan te geven in welke mate zij het eens zijn met de stellingen die we afgeleid hebben van de door Mark Moore ontwikkelde 'Publieke Waarde Balans' (zie hoofdstuk 5, box 5.2). Deze stellingen gaan zowel over het proces (eerlijkheid, toegankelijkheid, rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid en proportionaliteit) als de resultaten (positieve en negatieve consequenties, financiële meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde en bijdrage aan de gewenste uitkomsten). Op beide onderdelen is geïnterviewden gevraagd hun scores toe te lichten. Dit leverde zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie op. De kwantitatieve informatie stelt ons in staat om te duiden hoe geïnterviewden de gemeenten vinden 'scoren' en stelt ons in de gelegenheid om gemeenten onderling te kunnen vergelijken. De kwalitatieve informatie is nodig om te snappen waar de kwantitatieve waarderingen op gebaseerd zijn. In de praktijk blijkt deze toelichting erg belangrijk te zijn om de waardering van het woonbeleid te kunnen vaststellen en begrijpen.

Figuur 2.1 Waarderingen lokaal woonbeleid, gemeente 1



2.3.1 Gemeente 1

De oordelen over het algemene beleid zijn opvallend unaniem tussen de groepen van bestuurlijk-politieke en ambtelijke geïnterviewden en de partners. Deze drie groepen komen allemaal rond de 7,5 uit, maar ook daarbinnen is er veel consensus, bijvoorbeeld alle vijf de gesproken bestuurders/politici gaven het beleid tussen de 7 en de 8. De tevredenheid komt vooral voort uit een groot vertrouwen en consensus over de strategie, met een gedeelde beleving dat een gecontroleerde aanpak van

krimp nodig is. Daarbij is de consensus ook dat deze ingeslagen weg goed wordt gemanaged en georganiseerd. Een van de geïnterviewden zegt bijvoorbeeld: "Ik denk dat toen het woord krimp nog niet uitgevonden was, wij al druk bezig waren met transformatie, met flats slopen en vervangende nieuwbouw. In [buurgemeente] heb ik het idee dat ze te lang hebben gewacht. De problemen zijn ze nu ver boven het hoofd gegroeid... Wij hebben dat gedoseerd kunnen doen." Een andere geïnterviewde geeft aan "ik vind wel dat wij als het over wonen gaat, is [gemeente 1] altijd het braafste jongetje van de klas geweest met dat regionale woonbeleid. Wij hebben heel veel plancapaciteit die op de plank lag hebben we opnieuw tegen het licht gehouden. We zitten in een krimpregio dus er moet niet meer onbeperkt bijgebouwd worden. Sterker nog we hebben minder woningen nodig. En we zijn daar streng op geweest en we hebben eigenlijk geen overbodige capaciteit meer op de planken liggen. Eigenlijk is alles wat niet meer past, wat niet meer nodig is, is al geschraapt".

Ook succesvolle bestuurders kunnen niet op hun lauweren rusten. Hen wordt steeds opnieuw de maat genomen, al was het maar omdat in het verleden behaalde successen de lat van het verwachtingspatroon alleen maar hoger leggen. Bovendien leidt het effectief adresseren van opgave 1 ertoe dat vervolggopgaven 2 en volgende scherper in beeld komen. Bestuurskundigen spreken niet voor niets over *policy as its own cause* en over 'probleemopvolging' in plaats van 'probleemoplossing'. Zo ligt het ook in deze casus. Geïnterviewden wijzen er wel op dat er ook zaken zijn die nog beter kunnen. Zo is er binnen de gemeente voortvarend gesloopt, maar blijft de nieuwbouw achter. Daarbij ging het met name om sociale huurwoningen. Enkele geïnterviewden geven aan dat ze een versneling willen zien in het terugbouwen van woningen die passen bij de samenstelling van de bevolking. Een illustratieve uitspraak is: "Kijk, waar we vandaan komen en wat we hebben gepresteerd met elkaar zeg ik dat is een 8 waard. Maar de vertraging die erin is gekomen is een 6 waard. Dus gemiddeld is het voor mij een 7. We hebben wel de plannen gemaakt voor levensbestendige woningen, maar je ziet gewoon het bouwtempo is gewoon te laag".

Daarnaast wijzen enkele stakeholders op de vraag of de strategie als geheel niet tegen het licht gehouden moeten worden: schiet de sloop niet door? Maatschappelijke partijen geven wellicht daarom niet meer dan een zuinige 6 als algemeen oordeel over het woonbeleid. Zij focussen sterk op de sociale dimensie van het woonbeleid en waarden als betaalbaarheid en beschikbaarheid. In de toelichting op het cijfer benoemt een geïnterviewde echter voornamelijk positieve aspecten: "Ik denk dat het wonen *an sich* in [gemeente 1] op zich wel goed is, ik denk wel dat ze een voldoende krijgen. Maar of dat dan echt een verdienste van de gemeente is... Nou ja, ze hebben wel veel gedaan met de herontwikkeling van [wijk 1], maar dan zijn het vooral de coöperaties die daarin het initiatief nemen en daar de middelen voor beschikbaar stellen. [...] Bij de wijkontwikkeling in [wijk 1] heeft de gemeente wel een goede rol gespeeld. Uiteindelijk is dat een coproductie geweest met de coöperaties, daar is wel wat moois uitgekomen".

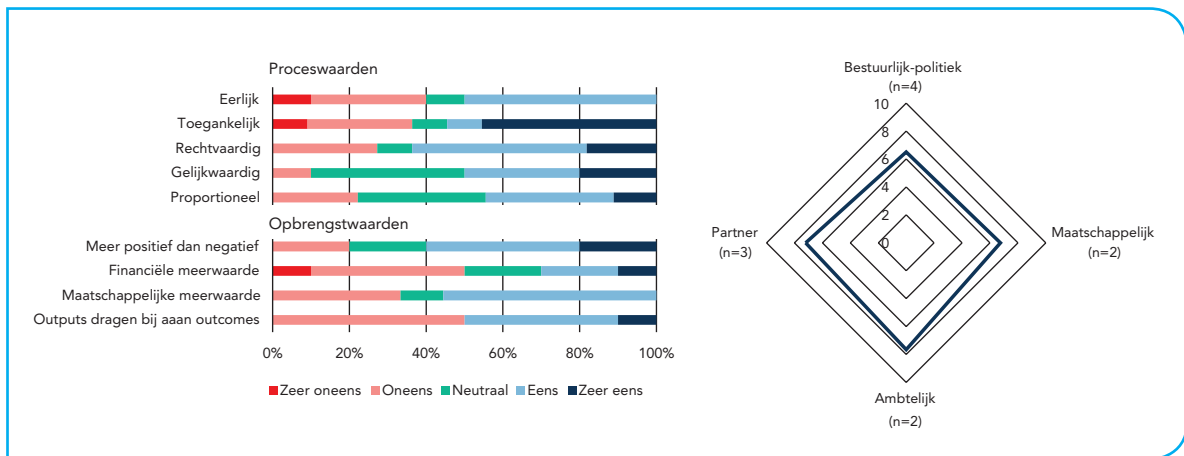
De tevredenheid over het beleid is terug te zien in de scores op de opbrengstwaarden; vrijwel iedereen zit op een neutraal tot zeer goed oordeel. Ook bij de proceswaarden overheerst de tevredenheid, alhoewel een geïnterviewde het 'oneerlijk' vindt dat (naar zijn mening) de middelen voor de sociale huur worden ingezet om particulier bezit op te kopen.

2.3.2 Gemeente 2

De prestaties van gemeente 2 worden meer wisselend beoordeeld. Ambtenaren en uitvoeringspartners geven het beleid gemiddeld rond de 8, maar de maatschappelijke partners reiken tot een 7 en de politiek-bestuurlijke kant tot een mager zesje. Dit laatste cijfer komt vooral doordat de oppositiepartij hard op de rem trapt door het beleid een 4 te geven. Kijkend naar de toevoegingen en motiveringen van de sprekers achter hun waardering blijkt dat er waardering is voor de gerealiseerde groei en innovatieve woningbouw. Maar een belangrijk aandachtspunt is dat het beleid zou moeten worden verbreed naar zorg voor de 'bestaande stad' en aanpassing aan de veranderde bevolkingssamenstelling. Sociale huurwoningen is een belangrijk politiek thema waar veel discussie over is. Bij diverse geïnterviewden is er ongemak dat dit onvoldoende wordt gerealiseerd. Een illustratieve uitspraak is: "Er gebeurt hier op het gebied van wonen veel vernieuwends en dat krijgen ze ook echt voor elkaar. Allerlei nieuwe woonconcepten, nieuwe huisvestingsmogelijkheden, ontstaan hier. De hele stroom van particuliere opdrachtgeverschap is gewoon heel sterk. [...] Ik kan het allemaal opnoemen, dat is toch prachtig in zo'n stad. [...] Oké waarom dan geen 8, nou op het gebied van sociale woningbouw is het

altijd krabben zeg maar. [...] Er moet serieus werk gemaakt worden van de sociale woningbouw". Het lage cijfer van de oppositiepartij is ook primair gefundeerd op het gepercipieerde tekort aan sociale huurwoningen.

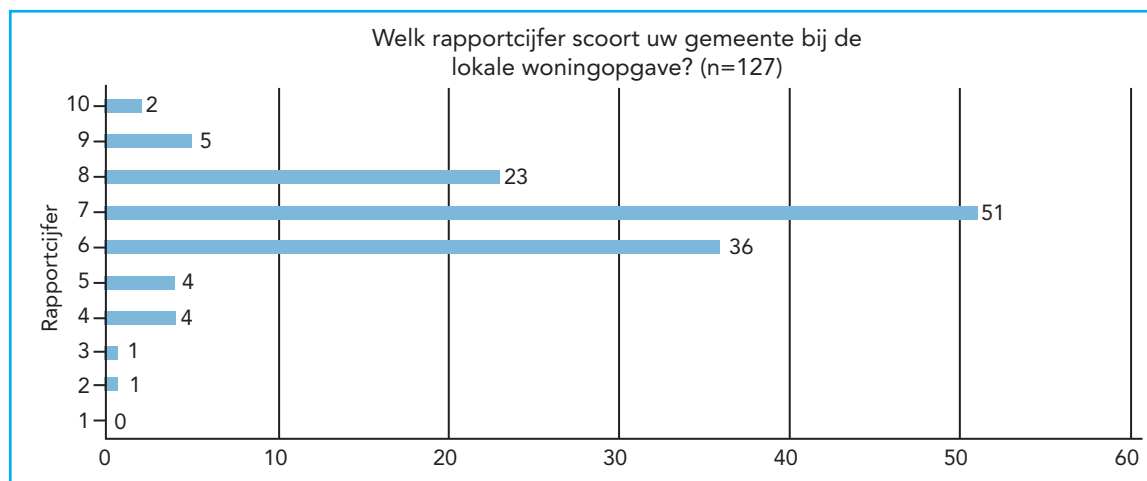
Figuur 2.2 Waarderingen lokaal woonbeleid, gemeente 2



Op alle dimensies zijn er partijen die vinden dat het goed/zeer goed gaat en partijen die vinden dat het slecht/zeer slecht gaat. Hierbij strekt de strijd zich uit van de proceswaarden tot aan de opbrengstwaarden. Bij de opbrengstwaarden is een belangrijke kritiek dat er te lang in het beleid alleen aandacht voor de groeiopgave is geweest waardoor er nu problemen zoals een te laag voorzieningenniveau, sociale problemen en zeer lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen. Daarnaast wordt er gewezen op het ontbreken van een up-to-date woonvisie met een duidelijke stip op de horizon, het is volgens geïnterviewden onduidelijk wat de gewenste producten en maatschappelijke resultaten van het gemeentelijk beleid nu precies zijn. Hierdoor weten partners niet goed waarop ze kunnen en moeten inzetten.

Box 2.3 Waardering gemeentelijk woonbeleid: landelijk beeld

In een vragenlijst is aan alle gemeentesecretarissen en griffiers in Nederland gevraagd om het woonbeleid van hun gemeente te scoren. Onderstaande figuur geeft deze beoordelingen weer. Daarbij is te zien dat de waarderingen sterk uiteenlopen: van volle tevredenheid (een 10 als rapportcijfer) tot grote ontevredenheid (cijfers lager dan een 4). Het gemiddelde rapportcijfer voor het gemeentelijk woonbeleid is een 6.8.



(bron: eigen survey, medio 2018)

2.4 Werken aan waardevol woonbeleid

In de gesprekken met de stakeholders hebben we ook gevraagd naar de door hen gepercipieerde succesfactoren. Dit leidt tot een divers beeld waarbij er geen eenduidige verhalen over de achtergronden van waardevol woonbeleid zijn. Wel kunnen uit de cases succesfactoren gedestilleerd worden voor het bereiken van waardevol woonbeleid die voor andere gemeenten aanknopingspunten kunnen zijn om hun eigen beleid en uitvoeringspraktijk te verbeteren. Onderstaand geven we allereerst een overzicht van de gepercipieerde succesfactoren. Daarin gaan we in op de belangrijkste verklaringen die betrokken spelers hebben gegeven voor het bereiken van waardevol woonbeleid. Vervolgens analyseren we deze uitkomst vanuit het publieke waarde denken waarbij de strategische driehoek een belangrijke rol vervult. De vraag die daarbij centraal staat is hoe er al dan niet gestuurd is in de driehoek. Dit maakt inzichtelijk hoe het publieke waarde denken ingezet kan worden om beter inzicht te krijgen in het proces van lokale waardecreatie.

2.4.1 Gepercipieerde succesfactoren

Vroege en adequate probleemanalyse

Een belangrijke succesfactor in gemeente 1 is de goede probleemanalyse en tijdige aanpak die er kwam. Een van de geïnterviewden zegt hierover: "Ze wachten niet met ingrijpen tot de problemen er zijn, maar ze sorteren erop voor en dat is denk ik het goede wat er in ieder geval op het woondomein gebeurd in [gemeente 1]". Gemeente 1 herkende vroeg de signalen van de aankomende krimpproblematiek en ging hierop anticiperen. Dit gebeurde in de tijd dat groei nog de norm was.

Naast het inzicht dat er krimpproblematiek kwam was er ook sterk het besef dat deze problematiek een regionale aanpak in plaats van een lokale aanpak nodig heeft: "Dus dat is een eerste grote stap denk ik dat je die visie hebt dat je het niet meer lokaal, maar regionaal moet aanpakken. En vervolgens is men gestart met regionaal beleid, onderzoek van hoe hard gaat het dan met die krimp en wat vraagt dat van het woningbestand dat wij hebben, moet het getransformeerd worden of echt ingekrompen worden. Dus die onderzoeken zijn allemaal geweest. En op basis daarvan is regionaal beleid opgesteld. Dat wordt door alle 8 de gemeentes onderschreven".

Opvallend is dat deze kracht van gemeente 1 juist het zwakke punt van gemeente 2 is. Een belangrijk commentaar op het woonbeleid van gemeente 2 is dat er onvoldoende oog is (geweest) voor de demografische ontwikkeling van de bevolking. Hoewel de gemeente de problematiek aan kon zien komen, is er onvoldoende op geanticipeerd. Een verklaring die hiervoor te geven is dat bij gemeente 1 de urgentie groot genoeg was. Een hoogleraar zei hierover: "Woonbeleid kan je haast niet meer op gemeentelijk niveau goed voeren, dat moet je in de regio doen. En zelfs die regio's onderling moeten afstemmen. Dat moet de Provincie doen. Dat is zo jammer dat die regioplus is gestopt want dat was een heel mooi vehikel voor woningbouwafspraken en woonbeleid. En nu is het dus weer afhankelijk van of er een paar wethouders zijn die dat zien zitten. Als er eentje is die zegt 'ik heb er geen zin in' dan kan hij zich gewoon onttrekken nu en dan gebeurt het niet meer. [...] Ja, in [provincie 1] hebben ze dat wel gedaan, want daar hebben ze gewoon zo'n zware problematiek dat ze er gewoon niet uitkomen. Dus het is ook een beetje noodgedwongen. En de Provincie drukt daar ook heel hard op, die coördineert dat ook heel sterk".

Uit beide cases leren we daarnaast ook dat het belangrijk is om de probleemanalyse regelmatig kritisch te bekijken. In case 1 werd door meerdere geïnterviewden aangekaart dat ze zichzelf niet 'de krimp in moesten praten'. Dit komt voort uit het feit dat de krimp de laatste jaren minder sterk bleek te zijn dan eerder werd berekend.

Duidelijke en consistente woonvisie

Naast het hebben van een goede probleemanalyse en doelen is het ook van belang dat er een duidelijke en consistente woonvisie is en er heldere prestatieafspraken zijn. Hierdoor weten stakeholders wat de koers is en waar naartoe gewerkt moet worden. Een van de geïnterviewden van case 2 zegt hier bijvoorbeeld over: "Je ziet als [de prestatieafspraken] er niet zijn, dan gebeurt er ook niks. Daarom zie je in die jaren ook heel weinig bouwen". Ook een expert op wonen geeft aan: "Wat je zou moeten zeggen, maar dat is traditionele bestuurskunde: je wilt dat bereiken, waar sta je nu, wat voor instrumenten heb je nodig, strategische planning desnoods, ik ga dat proberen en tijdens de rit ga

ik monitoren en kijk ik of ik extra inspanningen moet verrichten, kan ik dat niet dan moet ik misschien mijn doelstellingen bijstellen”.

Ook hier geldt dat deze kracht van gemeente 1 juist de zwakte is van gemeente 2. Ten tijde van het onderzoek had gemeente 2 geen up-to-date woonvisie. De laatste woonvisie dateerde uit 2009: “De huidige woonvisie dateert uit 2009. Nou dat is niet heel erg recent. Ik denk dat dat nodig is. Een hele duidelijke woonvisie”. Hierdoor is voor de gemeente en de stakeholders zelf niet helder waar de gemeente precies op in wil zetten met wonen. Een van de geïnterviewden geeft aan: “[...] je ziet nu dus dat het huidige beleid [...] er niet toe leidt dat er echt met dat punt op de horizon gebouwd wordt, dat is mijn gevoel. Je ziet nu dat [wijknaam] helemaal wordt vol gezet met appartementen. Heel weinig grond eromheen. Ik denk dan van: ja, wat is nu de visie erachter?”.

In case 1 is daarnaast te zien dat het maken van regionale afspraken en het streven naar een grotendeels regionale woonvisie ertoe leiden dat de koers van het woonbeleid in zekere zin gedepoliteerd raakt. Het komt enigszins los te staan van de lokale ontwikkelingen en zorgt voor consistentie: een individuele wethouder is niet bij machte om de regionaal gemaakte afspraken ongedaan te maken, daarvoor zal hij steun moeten krijgen van de andere wethouders.

Netwerkmanagement op lokaal, regionaal en nationaal niveau

Het hebben van een goed netwerk is een belangrijk element van de operationele capaciteit die gemeenten moeten hebben om succesvol te kunnen zijn. Een expert op wonen benoemt dit expliciet: “Nog één ding erbij, wat heel belangrijk is, is netwerk. Dus er zijn ook veel studies gedaan van wanneer is beleid nou succesvol, nou dan is het netwerk”. In de cases studies kwam het hebben van een goed netwerk ook sterk naar voren. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden in een netwerk in de regio, het lokale netwerk en het netwerk met de Rijksoverheid.

Voor gemeente 1 is het belangrijk geweest dat er een goede samenwerking is ontstaan met de regiogemeenten: “En goede afspraken gemaakt ook in de regio. Kijk, het is het makkelijkste als je in de groene wei gewoon nieuwe huizen bouwt, dan trek je nieuwe bevolking, maar waar trek je die dan vandaan? In een agglomeratie van [regio 1] trek ik die uit [gemeente A] of uit [gemeente B] en creëer ik daar een probleem. En word ik er zelf dan beter van? Ik denk het niet, als je je onderdeel voelt van die totale agglomeratie”.

Ook een goed lokaal netwerk is van belang voor succesvol woonbeleid. In case 1 is dat een van de dominante verklaringen bij één van hun succesprojecten. Een geïnterviewde zegt hierover: Ik denk [dat we daar succesvol zijn] omdat we daar a) goede netwerken hebben, met de woningcorporaties die dat willen, maar ook met de bewoners. We hebben in het sociale domein sociale wijkteams die daar in die wijken zitten. [...] Maar ook gewoon de wijkteams vanuit wonen, [...] daar zitten allemaal huurders, maar ook eigenaar-bewoners en daar loopt dan een woningcorporatie met 2 functionarissen mee. De wijkagent loopt ook mee. We lopen gezamenlijk eens in de zoveel tijd door de wijk. En dan weet je als netwerk wat er speelt in die wijk. En die stadsdeelvisies die opgesteld werden, [...] die zijn eerst tig keer naar de wijkteambijeenkomst gegaan. Zo krijg je een gedeeld beeld van wat er speelt en leeft in de wijk. [...] Dat heeft zijn voordelen als je dan zo'n stadsdeelvisie maakt, want dan bij wijze van spreken waar de hele wijk achter staat, maatschappelijk, dan ben je knap raadslid als je zegt en toch gebeurt het niet”. Een andere geïnterviewde zegt ook nog: “Wat misschien ook vreemd is van buitenaf is de korte lijntjes die we hebben met de wethouder. Ik loop daar gewoon in en uit en hij bij mij in en uit. [...] Ik vind dat wel belangrijk die korte lijntjes. Ook met bestuurders en woningcorporaties. Dat is allemaal wel oude jongens krentenbrood wat dat betreft. Dat werkt wel. Dus in die zin Vitamine R, dat werkt wel he. Vitamine R dat is relaties. Dat je ook je netwerk hebt”.

Ten derde is een netwerk bij de nationale overheid belangrijk. Daar kunnen verschillende belangrijke zaken verkregen worden. In gemeente 2 gaat het sterk om het vergroten van de bereikbaarheid: “Wat je ziet is dat je wethouders nodig hebt met een stevig netwerk in Den Haag. Want we zijn nog afhankelijk van zoveel dingen met bereikbaarheid [...]. Want daarom heb ik bereikbaarheid ook [als publieke waarde] bij wonen gezet, want als wij niet bereikbaar zijn dan wonen hier geen mensen”. In gemeente 1 gaat het meer om ondersteuning bij de problematiek die de krimp veroorzaakt en nationaal beleid dat ook bij lokale hun situatie past. Overigens merken geïnterviewden in beide

gemeenten op dat het ontwikkelen en onderhouden van Haagse netwerken nog niet is wat het zou moeten zijn.

Om profijt te hebben van de netwerken waarin de gemeente actief is, zijn uiteindelijk de capaciteiten van individuele actoren van doorslaggevend belang. De academisch expert woonbeleid observeert: "Dat netwerk optimaliseren gaat vaak om de wethouder die in staat is een aantal mensen bij elkaar te brengen. Het moet bovendien boteren tussen directeur van de woningcorporatie(s) en wethouder." Ook in de case studies werden regelmatig de capaciteiten van de betrokken stakeholders als belangrijke succesfactor aangewezen.

Voor bestuurders gaat het dan voornamelijk om wat herhaaldelijk als 'bestuurskracht' werd aangeduid: wethouders dragen bij aan waardevol woonbeleid als ze een duidelijke visie hebben en dingen voor elkaar weten te krijgen. Een van de geïnterviewden: "Ik denk dat [de wethouder] daar wel heel erg toe heeft bijgedragen. Hij is zo'n iemand die een visionair was. [...] Ik vond hem ook de beste bestuurder, omdat hij de enige echt bestuurder was". Overigens kan er flink wat discussie zijn over de voor en tegens van 'krachtige' wethouders. Een oud-wethouder in gemeente 2 werd door sommige stakeholders gewaardeerd om zijn sterke visie en ideeën, terwijl andere geïnterviewden moeite hadden met zijn missiegedrevenheid omdat die er ook toe leidde dat bepaalde, niet in die visie passende partijen werden uitgesloten van het beleidsproces.

In gemeente 2 werden 'leef' en 'ondernemingszin' bij alle partijen binnen het netwerk als een zeer belangrijke succesfactor gezien. Sommigen duiden dit aan met de notie van 'pioniersmentaliteit': "[Er is in gemeente 2] wel een cultuur van 'het kan hier'. Dat we dingen durven en van knellende kaders durven af te wijken. Dat we het experiment als een manier van ontwikkelen zien in plaats van iets engs. Dat we een dijk bouwen of een duin bouwen, of een dijk in een duin bouwen zal ik maar zeggen. Dus van een polderlandschap ineens niks meer aantrekken en er duin overheen gooien. Dat vind ik wel stoer. Dus dat kan hier wel. Dat krijgt ook ruimte hier".

In gemeente 1 werd niet zozeer de bestuurlijke als wel de ambtelijke kracht aangewezen. Er zit een 'sterke ambtenaar' op het woondossier: "En we hebben, en dat kan ik met gemak zeggen, de beste woonambtenaar van heel [de regio]. Die als je cijfertjes wilt weten alles zo op kan noemen. [...] Hij heeft er een goede kijk op. Hij kan ook met andere partijen goed aan tafel zitten en het erover hebben. Hij heeft gewoon ontzettend veel kennis als het daarover gaat [...] en hij heeft zelf ook ideeën over welke kant het woonbeleid in [gemeente 1] op zou moeten. Hij laat dat niet alleen bij de bestuurder, zo van 'hak jij de knoop maar door', hij geeft ook echt goede adviezen. Hij is echt een ambtenaar waar je heel veel aan hebt". Ook in een tijdperk van netwerken en samen beleid creëren is klassieke ambtelijke beleidsprofessionaliteit van onverminderd grote betekenis, des te meer wanneer die inhoudelijke expertise weet te combineren met een goede sociale en politiek-bestuurlijke antenne.

Opvallend is dat de geïnterviewden zelf niet in eerste instantie de institutionele capaciteit van de woningcorporaties noemen. Bij het expliciet doorvragen naar het belang en de rol van woningcorporaties blijkt echter wel degelijk dat ze een belangrijke rol vervullen. Op de vraag hoe belangrijk woningcorporaties zijn voor het succes op wonen werd bijvoorbeeld geantwoord: "Uiteindelijk heel belangrijk, vind ik. We hebben ook samen met de woningcorporaties die stadsdeelvisies opgesteld en dat gaan meer over dan alleen wonen, dat gaat ook over leefbaarheid in de wijk, dat gaat over hoe ziet die wijk er over tien jaar uit. En daar hebben zij heel bewust samen met ons de plannen op gemaakt. Dus die woningcorporaties zijn in deze gemeente heel belangrijk. [...] Ik denk dat wij heel blij mogen zijn met de woningcorporaties die hier zitten, en dan zeker ook de bestuurders die daar nu zitten. Daar kun je goede afspraken mee maken". Meer in het algemeen konden de in de twee onderzochte gemeenten opererende woningbouwcorporaties op ruime waardering rekenen – een niet-triviale prestatie in een tijdperk waarin de sector als geheel kampt met de in de Vestiazaak en andere schandalen opgelopen reputatieschade.

De basis op orde: voldoende capaciteit voor het uitvoeren van de plannen

De capaciteit voor het uitvoeren van de plannen op het terrein van wonen schoot in beide cases wel eens te kort wat bijvoorbeeld heeft geleid tot vertragingen in het bouwen van sociale huurwoningen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het niet op tijd verstrekken van vergunningen, onvoldoende vaardigheden van projectmanagers en de beperkte capaciteit van corporaties. Het ministerie van BZK (2017,

p. 28) signaleerde ook al dat: "Bouwen van woningen vergt een aanzienlijke voorbereidingstijd in een dichtbevolkt land als Nederland, waarbij de ruimtelijke inpassing van woningbouw een zorgvuldige afweging vergt waarbij infrastructuur, omgevingskwaliteit en behoud van natuur en open ruimte een rol spelen. De bouwproductie reageert daarom niet snel op veranderingen in de vraag. De vertraagde reactie van de woningbouw zou deels kunnen worden verklaard doordat tijdens de crisis de personele capaciteit van gemeenten, corporaties en marktpartijen is verlaagd, en de productiecapaciteit van bouwmaterialen is gedaald en niet snel kan worden opgevoerd".

Stakeholders vroeg betrekken bij visie- en planvorming

Steun voor het lokale woningbeleid wordt voor een belangrijk deel georganiseerd door stakeholders vroegtijdig en herhaald te betrekken bij de beleidsvorming en in alle fasen van de beleidscyclus toegankelijk te zijn voor hun kennis, ervaringen, zienswijzen en ambities. In case 1 hebben ze bijvoorbeeld een heel proces ingericht om te komen tot woonvisies op wijkniveau. Ook in case 2 geven stakeholders aan dat ze daadwerkelijk betrokken worden bij de plannen: "En het is ook niet zo dat ik bij de gemeente heb van zij willen dit en kosten wat het kost zal het gebeuren. Nee, er is altijd overleg. Zij weten ook dat ze andere partners en andere partijen nodig hebben". Een cultuur van toegankelijkheid levert daarbij een belangrijke bijdrage: "Wat denk ik belangrijk is in het succes van de gemeente is dat het stadhuis vaak eerder een dorps huis is [...]. Ik heb ook in [andere gemeenten] gewerkt, en de lijnen zijn vrij kort hier. Dat vind ik erg plezierig. Een toegankelijk college. Een toegankelijke raad. De keerzijde is een vrij grote ambtelijke organisatie vind ik. Maar in ieder geval politiek bestuurlijk vind ik het allemaal vrij toegankelijk".

Momentum en commitment orkestreren

Het hebben van een momentum wordt in case 1 ook als belangrijke succesfactor gezien. Doordat de 'puzzelstukjes' in elkaar vielen kon er een gedragen regionaal beleid ontstaan: "Zeker in de periode rond 2010 zag je dat die puzzelstukken wel in elkaar vielen. De woningcorporaties zagen wat er aan de hand was, merkten dat ook bij hun huurders, zagen ook hun eigen huurders ouder worden, zagen ook daar de druk verminderen. Buurgemeentes hadden vergelijkbare problemen, bij de een erger dan de ander. Bestuurders vonden elkaar op dat moment en zeiden ook van wij moeten met elkaar afspraken maken, het is geen concurrentiemarkt tussen gemeentes. Dat is in feite wel zo, maar als je altijd dat op die manier blijft benaderen los je het probleem niet op. [...] In die tijd zijn we een WGRplusregio geworden en hebben we ook gewoon keihard afspraken neergelegd bij de regio. Dat functioneerde goed."

Woningbouwprojecten zijn veelal meerjarige projecten. Voor de betrokkenheid van de inwoners is het echter goed om tussendoor al tastbare resultaten te kunnen laten zien: "Dat is ook met betrokkenheid dan moet je een paar dingen hebben waarin ze snel resultaten kunnen boeken. Dat bindt dan ook de partijen weer. Als een wethouder bij wijze van spreken drie jaar loopt te kletsen en er is nog steeds niks gerealiseerd, dan haken een hoop van die burgers af. Die hebben dat geduld niet".

Box 2.4 Succesfactoren bij woonbeleid: een landelijk beeld

Bovenstaand beeld van de succesfactoren komt sterk overeen met de succesfactoren zoals benoemd door gemeentesecretarissen en griffiers in een vragenlijst. Opvallend verschil is de sterkere nadruk in de vragenlijst op voldoende bouwgrond als belangrijke succesfactor. De belangrijkste succesfactoren die uit deze vragenlijst naar voren kwamen zijn:

- Samenwerken met partners, zoals regiogemeenten, woningcorporaties en marktpartijen (13x)
- Beschikken over voldoende bouwgrond (7x)
- Duidelijke toekomstvisie (6x)
- Goede relatie en afspraken met woningcorporaties (4x)
- Durven een sterke duidelijke lijn te kiezen, consequent te zijn en doorzettingskracht tonen (4x)
- Inzicht in de behoeften van woningzoekenden, cijfers goed op orde hebben (4x)
- Een woningbouwprogramma dat aansluit bij de vraag (3x)
- Voldoende financiële middelen (3x)
- Een goed functionerende woningcorporatie (3x)
- Consistent zijn in de koers (3x)
- Sterk netwerk (3x)

(bron: eigen survey, n=56)

2.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek

Na een beeld te hebben geschetst van de gepercipieerde succesfactoren bij lokale woonbeleid voorzien we deze nu met behulp van de strategische driehoek (zie figuur 1.1) van duiding. Dat is wat de strategische driehoek doet: laten zien dat uiteindelijk de onderlinge samenhang tussen de drie deelelementen – publieke waardepropositie, operationele capaciteit en de steun in de autoriserende omgeving – essentieel is om waardevol lokaal bestuur te kunnen realiseren. Het is een open, dynamisch systeem, dat om alert en adaptief bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap vraagt: veranderingen in een van de deelelementen vragen om het meebewegen van de andere twee deelelementen. Bij deze analyse richten we ons voornamelijk op de invulling van de woningbouwopgave: het vormgeven van de krimp- of groeiopgave.

Tot hun essentie teruggebracht zijn de paden naar waardevol woonbeleid in de twee gemeenten als volgt te karakteriseren:

- gemeente 1 = goede en tijdige probleemanalyse + regionale samenwerking + duidelijk beleid formuleren en consequent uitvoeren
- gemeente 2 = beloning van durf door bestuurders, maatschappelijke organisaties en inwoners + voldoende grond

Daarbij kwam in elke gemeente een specifieke balans binnen de strategische driehoek tot stand, elk met zijn eigen kracht maar ook met risico's. *Gemeente 1* zet voornamelijk in op de weg van degelijke en deugdelijke beleidsvorming. Daarbij hebben ze sterk ingezet op een goede probleemanalyse, het formuleren van een heldere koers en het consequent doorvoeren daarvan. Dit maakt dat hun publieke waarde propositie duidelijk en gedegen is. Er is ook weinig discussie over. Er was duidelijke urgentie om als gemeenten te anticiperen op de aankomende krimp en de samenwerking met regiogemeenten en de samenwerkende woningcorporaties aan te gaan. Door een sterke communicatie en realisatie van betrokkenheid van de burgers slaagde de gemeente erin om daar te slopen en herstructureren waar nodig. Een potentiële achilleshiel in gemeente 1 is de beperkte operationele capaciteit. Hoewel ze al veel hebben weten te realiseren, met name wat betreft het daadkrachtig slopen, hapert het bij het (terug)bouwen van sociale huurwoningen. Voor de toekomst is het belangrijk dat de gemeente de probleemanalyse en koers die nu zo leidend is, tijdig aanpast indien het nodig is. Nu al heerst er bij sommigen het gevoel dat de gemeente zichzelf anders 'verder de krimp inpraat'.

Het woonbeleid van *gemeente 2* is langs een heel andere weg binnen de driehoek tot stand gekomen. Hier is juist de eigen operationele capaciteit sterk ontwikkeld. De kracht ligt in de ondernemende instelling en de op productie gerichte moet-kunnen mentaliteit waardoor de stad sterk heeft kunnen groeien en innovatieve bouwprojecten mogelijk zijn gemaakt. Uiteraard

is beschikbaarheid van bouwgrond een belangrijke voorwaarde om zo'n groeibeleid te kunnen realiseren. In gemeente 2 is juist de publieke waardepropositie een belangrijk aandachtspunt. Na decennia van focus op groei en ontwikkeling ontbreekt inmiddels een heldere, up-to-date visie en koers. Lokale partners zeggen niet langer goed te kunnen inschatten wat ze kunnen doen. Er is geen heldere, consequent uitgedragen publieke waardepropositie waar in de lokale netwerken naartoe kan worden gewerkt. Hierdoor zijn er al belangrijke opgaven blijven liggen en wordt er ook niet duidelijk over gecommuniceerd. De traditionele dominantie van het groeimodel is ten koste gegaan van aandacht voor en visievorming op de uitdagingen van de inmiddels 'bestaande stad'. De 'bestaande stad' en de daarbij behorende problematiek van inwoners zoals het omgaan met vergrijzing, daklozen en betaalbaarheid van woningen zijn nieuw thema's voor de gemeente die daar eerder niet mee geconfronteerd werd. De oude woonvisie voldoet daardoor niet meer. Dit levert in de politiek veel discussie op en heeft negatieve consequenties voor het maatschappelijke draagvlak van het woonbeleid.

2.5 Waarde(n)vol woonbeleid realiseren: lessen

Waarde(n)vol woonbeleid moet bijdragen aan bewonerstevredenheid, zelfredzaamheid, leefbaarheid en gemeenschapszin. Woonbeleid is daarmee niet slechts als een fysiek, maar ook als sociaal maatschappelijk beleidsterrein op te vatten.

De case studies laten zien dat geïnterviewden zeer uiteenlopende opbrengsten van het woonbeleid verwachten en waarderen. Dit is sterk terug te zien bij de beschikbaarheid van sociale huurwoningen, dat een sterk gepolitiseerd onderwerp bleek te zijn. Waar voor diverse stakeholders het aanbod van voldoende sociale huurwoningen een sterke graadmeter voor het succes van het woonbeleid is, legden anderen hier veel minder nadruk op. Daarnaast lopen de opvattingen uiteen over de operationalisatie van wat moet worden verstaan onder 'voldoende' sociale huurwoningen.

De twee bestudeerde gemeenten kennen elk karakteristieke succeselementen. Waar gemeente 1 gewaardeerd wordt vanwege een consequente, consistente, gedragen krimp aanpak en een proactieve en loyale uitvoering van gemaakte regionale afspraken, wordt gemeente 2 juist gewaardeerd vanwege de eigenzinnigheid en de allure waarmee wordt gewerkt aan het realiseren van de voor deze gemeente lang typerende groeiambities en meer recentelijk het met lef mogelijk maken van innovatieve bouwprojecten.

Interessant zijn de verschillende routes die de gemeenten gevolgd hebben om deze waardering te krijgen. Van de verhalen van beide gemeenten valt daarbij te leren. Gemeente 1 laat ons de kracht van een goede en tijdige probleemanalyse zien. Doordat de gemeente, en de regiogemeenten, op tijd doorzagen dat er een regionale krimp aanpak noodzakelijk was, weet de gemeente de krimp 'te begeleiden'. De gemeente handelt proactief. Gemeente 2 laat de kracht zien van durven te doen en het ongewone ook mogelijk te maken.

Wat betekenen deze inzichten nu voor publieke managers die zich inzetten voor het gemeentelijk woonbeleid?

Ten eerste: het vertrekpunt voor hun navigeren binnen de strategische driehoek staat niet vooraf en daarna onwankelbaar vast. Er zijn verschillende 'routes naar waardevol woonbeleid'; herijking en adaptatie in het licht van veranderende omstandigheden is essentieel. De valkuil van de wet van de remmende voorsprong ligt altijd op de loer.

Ten tweede: gebruik van de driehoek als zoeklicht voor het opsporen van (waarden)spanningen kan publieke managers helpen om strategisch te blijven denken en handelen, en niet vast te komen zitten in eenmaal betrokken stellingen en in eerdere stadia effectief gebleken routines.

Figuur 2.3 geeft drie karakteristieke spanningen in lokaal woonbeleid weer die we op basis van het onderzoek signaleren. Daarbij moet niet vergeten worden dat dit speelveld sterk bepaald wordt door ontwikkelingen op landelijk niveau. Wat lokale spelers kunnen en mogen is sterk begrensd door nationale wetgeving. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de spelregels die de Woningwet bevat ten aanzien van sociale huisvesting.

Figuur 2.3 Spanningen bij het realiseren van waardevol woonbeleid



Na het duiden, bespreken en analyseren van waardevol woonbeleid willen we dit hoofdstuk eindigen met vijf suggesties voor lokale bestuurders en publieke managers voor het realiseren van waarde(n)vol woonbeleid.

Suggestie 1: Zorg voor een heldere en up-to-date woonvisie waarin duidelijke keuzes worden gemaakt

Het hebben van een goede, heldere en consistente visie op wonen is een belangrijke succesfactor bij het realiseren van de lokale woningopgave. Dit komt zowel naar voren uit onze case studies als de vragenlijst. Hoewel dit wellicht logisch lijkt, blijkt dit in de praktijk regelmatig niet het geval te zijn. De woonvisie is een belangrijk instrument voor gemeenten om de doelen ten aanzien van wonen gestalte te geven en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken zijn belangrijke instrumenten om vervolgens de doelen te realiseren.

Het realiseren van een heldere woonvisie vraagt van bestuurders om keuzes te maken en daar eveneens eerlijk over te zijn. De lijsten met publieke waarden die stakeholders willen realiseren zijn soms wel erg uitgebreid en kunnen te ambitieus zijn in relatie tot de mogelijke capaciteit (zie spanning 3, figuur 2.3). Is de gemeente bijvoorbeeld in staat om ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen te combineren met een ambitieuze aanpak van de wachtlijsten m.b.t. de sociale huurwoningen? Sommige doelen moet de gemeente dus mogelijk links laten liggen of temperen, want niet alles is te realiseren met de beschikbare capaciteit (zie bijvoorbeeld ook: Cels et al., 2017, p. 115).

Overigens is dit niet een pleidooi voor *star* woonbeleid. Het is van cruciaal belang om regelmatig probleemanalyses uit te voeren om de huidige stand van zaken wat betreft de lokale woningopgave te achterhalen en daarop eventueel het beleid aan te passen.

Suggestie 2: Erken en versterk woningcorporaties in hun rol als 'rentmeester'

Gekoppeld aan de voorgaande les is een andere uitdaging om in het sterk politieke klimaat waarin het woonbeleid zich afspeelt een stip aan de horizon te kunnen *houden* en deze niet over te leveren aan de grillen van de politiek. Wonen is een sterk gepolitiseerd thema waarbij het risico is dat het beleid heen en weer geslingerd wordt door wisselende politieke ambities waardoor de gemeente er niet in zal slagen om waardevol woonbeleid te realiseren. In dit klimaat kan er een belangrijke rol voor woningcorporaties zijn weggelegd die niet direct te maken hebben met politiek gestuurde bestuurlijke wisselingen. Bestuurders van woningcorporaties zijn veelal mensen die veel inhoudelijke *knowhow* met betrekking tot woningbouw hebben, die de lokale wensen en behoeften goed kent en die er voor een langere periode dan vier jaar zitten. Zij kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen bij het in de goede richting brengen en houden van het lokale woonbeleid. Het is aan bestuurders, politici en ambtenaren om die rol ook voor de woningcorporaties te zien en hen niet als bedreiging te zien. Het is aan te raden om de kwaliteiten van de woningcorporaties te benutten en te versterken.

Suggestie 3: Zorg ervoor dat je ook echt kunt 'leveren' wat je beoogt en belooft

Het lijkt misschien een open deur, maar onze geïnterviewden benadrukken hoe belangrijk het is om oog te hebben of te houden voor de realiseerbaarheid van gemeentelijke woonambities. In beide gemeenten was er sprake van vertragingen in de realisatie van bouwplannen doordat er vanuit de ambtelijke dienst niet op tijd geleverd kon worden wat nodig was, dat er onvoldoende interne afstemming was en/of doordat de corporaties niet konden leveren (zie figuur 2.3, spanning 2). Enerzijds heeft dat te maken met een kleinere ambtelijke formatie doordat in de crisisjaren ambtelijke capaciteit is afgebouwd, maar het kan ook gaan om het ontbreken van technisch-inhoudelijke kennis, organisatorische vaardigheden en skills in 'omgevingsmanagement' die nodig zijn om projecten succesvol te realiseren. Zeker nu de bouwsector weer aantrekt en de woningnood toeneemt, is het belangrijk om de basis op orde te hebben zodat daar geen onnodige vertragingen ontstaan. Het niet nakomen van beloftes kan het vertrouwen in de gemeente onder de inwoners ernstig schaden.

Suggestie 4: Toon snel dat het kan werken

Het is niet alleen belangrijk voor gemeenten om beloftes na te komen om het vertrouwen van de inwoners te behouden. Een ander belangrijk aandachtspunt bij het realiseren van waardevol woonbeleid is *tijd* en de verschillende tempo's die er spelen. De lokale woningopgave is een opgave die over meerdere collegeperiodes vorm krijgt. Een woonvisie kan wellicht in een half jaar ontwikkeld worden, maar de realisatie van de woonplannen duurt langer. Waar het voor een projectontwikkelaar niet vreemd is dat een project over zes jaar gerealiseerd is, is dit niet altijd goed uit te leggen aan de inwoners. Een uitdaging is dan hoe een publieke manager draagvlak en steun onder de inwoners kan behouden als de opbrengsten pas na de huidige collegeperiode duidelijk worden (zie spanning 1 in figuur 2.3). Uit de cases studies kwam daarbij naar voren dat communicatie en het laten zien van korte termijn successen daarbij van waarde kunnen zijn. De literatuur over 'large scale policy making' (Schulman, 1980) wijst eveneens op "decomposing complex issues into simpler and narrowly focused ones" als belangrijke strategie voor beleidsmakers om op korte(re) termijn verantwoording af te kunnen leggen. Schulman (1980, p. 134-35) wijst er echter ook op dat dit niet voor alle 'large scale objectives' haalbaar is, omdat deze simpelweg niet op te knippen zijn in "isolated chunks". Het is daarmee een belangrijke uitdaging en aandachtspunt voor publieke managers hoe hier vorm aan te geven.

Suggestie 5: Ga vroegtijdig en met open vizier met inwoners in gesprek over wat zij belangrijk vinden

Tot slot is het belangrijk om als publieke manager die plannen maakt voor waardevol woonbeleid niet voor de burgers te denken, maar met de inwoners te denken en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen (zie figuur 2.3, spanning 3). In beide cases kwam naar voren dat de wensen, ideeën en oplossingen van de inwoners soms anders waren dan op voorhand door de ambtenaren en bestuurders verwacht werd. In beide cases kwam meermaals naar voren dat het voor inwoners van waarde is dat ze in dezelfde buurt (vaak zelfs in eigen huis) kunnen blijven wonen. Bij case 1 speelde dat een rol bij de sloop van woningen in een oude arbeiderswijk. Deze bewoners, die er soms wel 40-50 jaar wonen, geven aan graag terug te willen naar hun oude woonplek als de nieuwe woningen er staan dan dat ze naar een kwalitatief betere woning in een ander deel van de stad zouden gaan. Ook in case 2 speelt dit een rol. Vooral bij ouderen is te zien dat ze niet graag verhuizen, omdat ze daarmee hun sociale netwerk (waar ze met de veranderingen in het sociaal domein extra van afhankelijk zijn) verliezen. Door in gesprek te gaan met de bewoners wordt duidelijk wat voor hen van waarde is en hoe, wat en waar waardevol kan worden gebouwd.

3 Niet alleen maar sociaal doen – waardevolle sturing van arbeidsintegratie

“Dus wat is er nou echt gedecentraliseerd? Ik denk maar heel beperkt. Krijg je wel of niet het vinkje beschut [werk]? Vind ik op dit moment niet rechtvaardig. Komt 1 op 1 voort uit de wet. [...] We proberen [dus] zo goed en pragmatisch mogelijk met de randvoorwaarden invulling te geven aan met name Rijksbeleid”².

3.1 Inleiding

Een belangrijk argument voor de drie decentralisaties in het sociaal domein in 2015 was om het voor burgers beter en overzichtelijker te maken (VNG, 2013). Door het dicht bij de burger te organiseren zijn er meer mogelijkheden voor maatwerk en voor coproductie door de burger en kan er verstikkende bureaucratie worden voorkomen, zo luidde de beleidstheorie. In een rapport dat in de opmaat naar de decentralisatieoperaties werd gepubliceerd, benoemde de VNG twee zaken die belangrijk zijn voor de realisatie van deze ambities: beleidsruimte om daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren en bestedingsruimte om de reële kosten te kunnen dekken. Inmiddels is gebleken dat er bij de invoering van de decentralisaties geen grote ongelukken zijn gebeurd, maar ook dat het soms wel wringt als het gaat om de mate waarin aan deze twee randvoorwaarden is voldaan. Er bestaan bovendien belangrijke verschillen in het bestuurlijke vermogen van gemeenten en hun partners om gezamenlijk invulling te geven aan de nieuwe rollen die hen toekomen.

Box 3.1 Waardevol arbeidsintegratiebeleid 1: een inclusief academisch ziekenhuis

Sinds juni 2016 werken in de gemeente het academisch ziekenhuis (AZ), het SW-bedrijf en UWV succesvol samen. Al meer dan 65 werknemers hebben binnen het [AZ] een baan, stage of opleidingsplek gevonden. De Raad van Bestuur van het [AZ]: “We bieden als [AZ] een werkplek aan mensen die anders niet bij ons terecht zouden komen. Daar worden we allemaal beter van. [En] De meerwaarde is dat wij inclusiever worden”. Begin 2018 tekenden de drie partijen dan ook een verlengingscontract om de komende jaren zoveel mogelijk mensen aan een baan te helpen.

De wethouder zegt hierover: “Het hebben van werk is echt belangrijk voor mensen. Samen met UWV kijken we naar mogelijkheden van mensen. Dan is het geweldig dat ook kennisinstellingen zoals het [academisch ziekenhuis] werk realiseren voor mensen bij wie dat niet vanzelf gaat. Dit is voor mij dan ook het schoolvoorbeeld van hoe wij door samenwerking met elkaar in [onze gemeente] mooie resultaten kunnen bereiken”.

Eén van de mensen die via dit project een baan in het ziekenhuis heeft gevonden is Hans (25). Hij biedt als geestelijk verzorger een luisterend oor aan mensen die ziek zijn. Hij ziet zijn blindheid als geheim van zijn succes hierbij: “Het feit dat ik blind ben werkt mogelijk in mijn voordeel. Ik ben jong, maar mensen denken bij mij niet: ‘Oh, dat is een broekie die nog niets heeft meegemaakt. Luisteren krijgt ook een andere betekenis als je niks ziet. Ik haal dingen uit hÓe mensen iets vertellen. Mensen gaan bij mij ook meer uitleggen en daarmee krijgen ze meer inzicht in hun eigen verhaal en gevoelens”.

Bron: website en tijdschrift van het AZ

2 Citaat afkomstig van respondent gemeente 2

Tegen deze algemene achtergrond hebben we bestudeerd in welke mate gemeenten erin slagen om arbeidsparticipatie van mensen met een beperking mogelijk te maken. De Participatiewet, een van de drie decentralisaties uit 2015, betekende een belangrijke verandering van het speelveld en de spelregels op dit beleidsterrein. We bespreken in dit hoofdstuk de bevindingen uit twee case studies waarin het beleid ten aanzien van de arbeidsintegratie van mensen met een beperking centraal stond. De eerste casus betreft een 100.000+ gemeente in de Randstad met een eigen reïntegratiebedrijf dat werkzoekenden uit de gemeente, en bredere regio, kansen biedt op werk. De tweede casus betreft eveneens een 100.000+ gemeente met een eigen werk- en ontwikkelbedrijf van buiten de Randstad. In deze gemeente zijn de sociale dienst en het sociale werkvoorzieningsbedrijf recentelijk gefuseerd. Boxen 3.1 en 3.2 bieden ter introductie illustraties van kenmerkende gewaardeerde praktijken van de twee gemeenten.

Box 3.2 Waardevol arbeidsintegratiebeleid 2: trotse ervaringsverhalen

Vijf jaar na invoering van haar beleidsplan voor de uitvoering van de bijstand en de WSW brengt de gemeente een bundel met 'verhalen van de mensen waarvoor we het doen' uit. De directeur van de uitvoeringsorganisatie leidt het boek als volgt in: "Ik ben trots op dit boek. Een selectie van de vele persoonlijke verhalen waarbij de waarde van werk wordt onderstreept. [...] We hebben niet alleen de uitvoering, maar ook het beleid en budget op het gebied van werk en inkomen onder één dak. Een unieke combinatie die WERKT!".

Enkele fragmenten uit het boek waarin de verhalen van mensen met een arbeidsbeperking over hun werk aan bod komen zijn:

Werkvoorziening

"Iedere dag om 12.00 uur is het spitsuur in de kantine van [het werkbedrijf], de werkplek van Claudia (40). Met haar 1,47m is ze niet een van de grootsten. Haar doorzettingsvermogen is dat wel. Claudia heeft chronische vermoeidheidsklachten en moet functioneren zonder schildklier. [...] Dit weerhoudt haar er niet van om elke dag met plezier aan het werk te gaan als kantine-medewerkster".

Begeleiding

"Ricardo (28) werkt al jaren als bloemist bij [bedrijf P.]. [...] Waar nodig ondersteunt [de gemeente] hem bij het goed kunnen uitoefenen van de werkzaamheden. Zo volgde Ricardo een cursus rekenen bij de [Academie van het werkbedrijf]".

Detachering

"Wanneer je kennis maakt met Merwe (23) krijg je snel in de gaten dat dit een innemend meisje is. Logisch dat het personeel van de [kledingwinkel] met haar wegloopt. Merwe werkt bijna vier jaar voor [de kledingwinkel]. Ze begint als stagiair en werkt nu gedetacheerd vanuit [het werkbedrijf]. Ze groeit uit van een schuw meisje naar een jongedame die zich niet meer de kaas van het brood laat eten".

Dit hoofdstuk past het publieke waarde denken toe op de lokale praktijken van twee gemeenten bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking. We volgen daarbij hetzelfde stramien als in hoofdstuk 2. Allereerst gaan we in op het *wat* bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking: wat zijn de publieke waarden die de geïnterviewden bij deze lokale opgave willen realiseren? Vervolgens reflecteren we op hun waarderings van het feitelijk gevoerde lokale beleid. Hierna analyseren we net als in hoofdstuk 2 de succesfactoren langs de hoeken van de strategische driehoek van Moore. We eindigen het hoofdstuk met conclusies en suggesties voor waardevolle lokale vormgeving van arbeidsintegratie van mensen met een beperking.

3.2 Waarden voor arbeidsintegratiebeleid

Binnen dit onderzoek is stakeholders specifiek gevraagd naar de *publieke waarden* die ze op het thema arbeidsintegratie mensen met een beperking willen realiseren of gerealiseerd willen zien. Daarnaast is gevraagd wanneer zij spreken van succes bij de arbeidsintegratie van mensen met een

beperking. Tabel 3.1 geeft een overzicht van het spectrum aan publieke waarden die stakeholders daarbij noemen: het publieke waardenpalet voor de arbeidsintegratie van mensen met een beperking. Vanuit het publieke waarde denken wordt succes gezien als de realisatie van de gewenste publieke waarden. Tabel 3.1 maakt duidelijk dat succes gezien vanuit een multiple stakeholdersperspectief meer is dan het aan het werk krijgen van mensen met een beperking. Onderstaand zullen we dit aan de hand van het opgehaalde 'publieke waardenpalet' toelichten.

Tabel 3.1 Een waardenpalet voor de arbeidsintegratie van mensen met een beperking

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Werk (voorzien in eigen inkomen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gevoel van zelfstandigheid en zelfredzaamheid • Gevoel van eigenwaarde • Plezier in het werk • Welzijn • Persoonlijke ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • De mens centraal in het beleid • Maatwerk tussen beperking individu en arbeidsmogelijkheden • Samenwerken met partners • Zorgvuldigheid • Rechtvaardigheid
Collectief perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Iedereen kan in eigen levensonderhoud voorzien • Zo min mogelijk uitkeringen uit publieke middelen • Efficiënt inrichten arbeidsparticipatie • Eerlijke concurrentie tussen bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Het zijn van een inclusieve samenleving • Sociaal vangnet bieden • Prioriteit aan jongeren geven • Verbinding verschillende bevolkingsgroepen via werk • Opties in soorten werk en ruimte voor ieder het zijne • Helpen ondernemers om socialer te ondernemen • Solidariteit 	

Materiële en immateriële opbrengstwaarden

Een belangrijke opbrengst bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking is allereerst werk en inkomen voor mensen met een beperking. Hoewel dit als een voor de hand liggende opbrengst gezien kan worden, noemen lang niet alle geïnterviewden dit spontaan als een materiële waarde, wellicht juist omdat zij dit als de vanzelfsprekende kern van het beleid beschouwen. Veel geïnterviewden noemen juist immateriële waarden zoals werkplezier of aanvullende opbrengsten zoals bijdragen aan de zelfstandigheid, het welzijn en de zelfredzaamheid van mensen met een beperking. Ook de persoonlijke ontwikkeling van mensen wordt op zichzelf als belangrijke publieke waarde gezien.

Als collectieve opbrengst bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking wordt allereerst het zijn van een inclusieve samenleving genoemd. Door in te zetten op werk bij een reguliere werkgever voor mensen met een beperking wordt een samenleving gecreëerd waarin groepen niet langs elkaar leven, maar met elkaar leven. In het verlengde daarvan ligt ook de genoemde opbrengst dat allerlei bevolkingsgroepen elkaar in het werk tegenkomen.

Een belangrijke discussie bij de materiële waarden is wat arbeidsparticipatie mag kosten. Want wat is dan bijvoorbeeld 'er alles aan doen', en tegen welke kosten? Meerdere geïnterviewden benoemen dat het ook belangrijk is om naar effectiviteit en efficiëntie te kijken: er mag geen maatschappelijk kapitaal worden verspild door inefficiënt te werken. De vraag is dan vervolgens wat een werkbare balans is. Een van de geïnterviewden zegt daar bijvoorbeeld over: "Ik ben met de komst van de P-wet persoonlijk een beetje bijgedraaid [...] Een beetje naar de kant van het mag wel wat kosten als die mensen maar goed terecht komen".

Bij het benoemen van publieke waarden bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking gaan overigens werk- en inkomengerelateerde opbrengsten door elkaar lopen. Illustratief is dat het hebben van een sociaal vangnet ook als belangrijke opbrengst gezien wordt en dat iedereen in zijn levensonderhoud kan voorzien. Dit kan gezien worden als een uiting dat binnen de Participatiewet werk en inkomen ook in een en dezelfde regeling zitten en geïnterviewden zich veelal met beide taken

bezighouden. Bij de collectieve opbrengsten noemen enkele geïnterviewden ook allerlei instrumentele opbrengsten die bijna het karakter van targets hebben, zoals daling van het aantal uitkeringen en het realiseren van de banenafpraak.

Proceswaarden

Vooraf de cliëntenraden zetten zich sterk in voor proceswaarden. Zo pleiten ze ervoor dat de mens centraal staat en er ook in de bejegening maatwerk wordt geleverd. Een van de geïnterviewden zegt bijvoorbeeld: "Wat ik nu zie, nog steeds, is dat we heel erg vanuit het systeem denken/werken. De organisatie en het beleid bepalen eigenlijk het handelen binnen de sociale interactie. Dus niet de persoon tegenover de andere persoon die de ruimte hebben om van alles te bedenken wat goed [werkt], wat echt maatwerk is". Ook de vindbaarheid en toegankelijkheid van de voorziening voor de doelgroep werd als een belangrijke proceswaarde aangemerkt: juist kwetsbare mensen moeten weten waar ze heen moeten als ze geen werk hebben.

Tabel 3.1 laat zien dat geïnterviewden verschillende waarden benoemen met betrekking tot het proces van arbeidsmarkttoeleiding door gemeenten. Zij noemen daarbij bijvoorbeeld dat samenwerken belangrijk is. Daarbij wordt 'samenwerken' niet alleen als middel tot effectieve doelbereiking maar ook als doel op zichzelf gezien. Daarnaast zijn rechtvaardigheid en zorgvuldigheid klassieke proceswaarden die ook op dit terrein relevant worden geacht. Er worden voorts specifieke waarden of doelgroepen genoemd die betrekking hebben op hoe gemeenten hun taak in vullen. Zo vonden sommigen bijvoorbeeld dat het belangrijk is om prioriteit te geven aan jongeren, dat er een taak ligt om ondernemers te helpen bij het socialer ondernemen en dat de gemeente er alles aan doet om mensen aan het werk te krijgen.

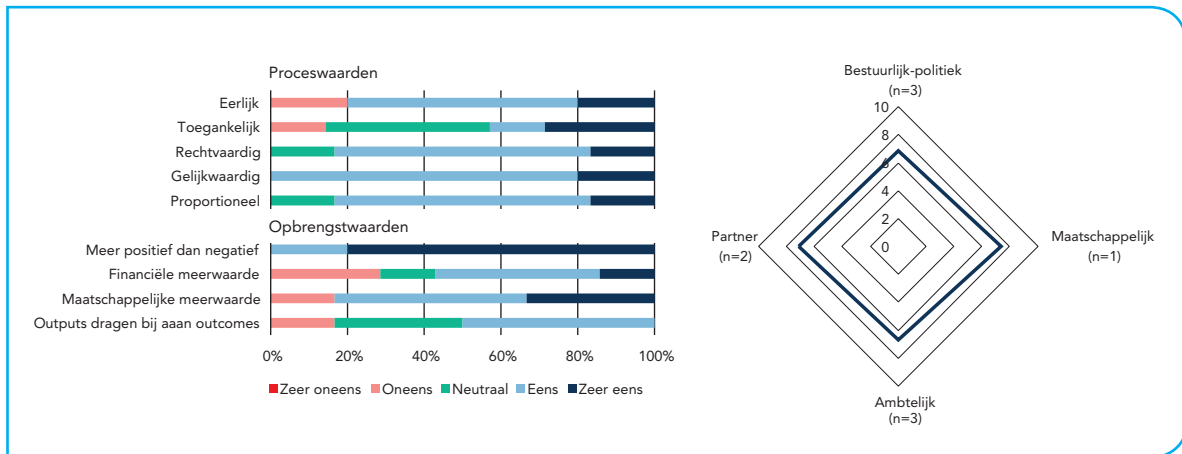
3.3 Arbeidsintegratiebeleid gewaardeerd

Onderstaand bespreken we de waarderingen van de stakeholders voor de aanpak van arbeidsparticipatie door gemeenten 1 en 2. Figuren 3.1 en 3.2 geven deze waarderingen schematisch weer. Voor deze waarderingen is er in het onderzoek op twee manieren informatie verzameld. Allereerst is stakeholders gevraagd een rapportcijfer te geven voor de prestaties van hun gemeente bij deze lokale opgave. Tevens is hen gevraagd aan te geven in welke mate zij het eens zijn met de stellingen (die we afgeleid hebben van de Publieke Waarde Account van Moore (zie verder box 5.2). Deze stellingen hebben zowel betrekking op de beoordeling van het proces (eerlijkheid, toegankelijkheid, rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid en proportionaliteit) als de beoordeling van de resultaten (positieve en negatieve consequenties, financiële meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde en bijdrage aan de gewenste uitkomsten). Bij beide onderdelen is geïnterviewden gevraagd een toelichting te geven bij hun beoordeling. Dit leverde zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie op. Figuren 3.1 en 3.2 geven een beeld van de kwantitatieve waarderingen per gemeente. Vervolgens vullen we deze aan met de kwalitatieve waarderingen.

3.3.1 Gemeente 1

Hoewel deze gemeente door experts als 'succesvol' werd aangewezen, zijn de verschillende lokale actoren tamelijk zuinig in hun oordelen met een krappe 7 als de gemiddelde beoordeling. Zij zien zichzelf niet als koplopers, maar meer als de 'early majority' bovenaan de middenmoot. Dit komt voort uit een idee en ambitie dat er nog verder geleerd kan worden, maar ook dat ze niet 'vernieuwend' zijn: "ik denk dat we het wel zorgvuldig genoeg doen. [...] Ik denk niet dat we innovatief genoeg bezig zijn". Een van de partners zegt bijvoorbeeld ook: "ik denk dat ze hun werk goed proberen te doen en tijdig en grondig. Dus ze komen op een 7 denk ik. Ze zijn niet overdreven repressief zoals in sommige steden, ze willen gewoon hun werk goed doen". De actoren zijn wel eendrachtig in de aspiratie om meer te willen bereiken dan nu het geval is.

Figuur 3.1 Arbeidsintegratiebeleid van gemeente 1 gewaardeerd

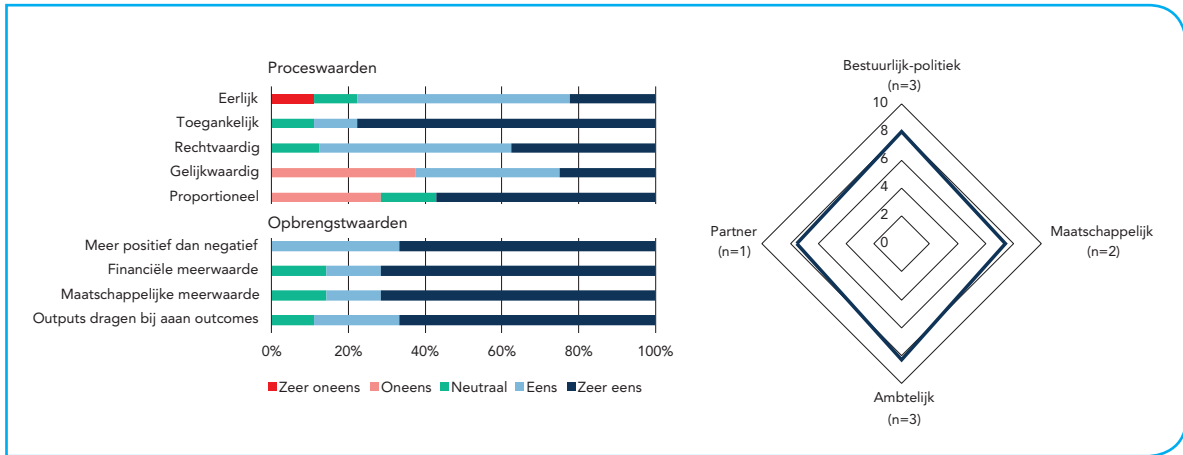


Kijken we echter naar de specifieke deelelementen dan wordt het beeld allengs positiever. Zeker op de proceswaarden wordt het gemeentelijk optreden als goed beoordeeld, al wordt er bij de toegankelijkheid wel aangegeven dat laaggeletterden en digibeten soms niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Zij weten onvoldoende de weg naar de gemeente te vinden en worden daar ook niet genoeg bij geholpen. Daarnaast wordt de gemeente gewaardeerd omdat deze integer en transparant is en in staat is om helder uit te leggen wat ze doet. De opbrengsten van het beleid worden tevens overwegend positief geoordeeld. Het lukt om mensen met een beperking aan het werk te laten gaan en dit draagt bij aan hun ontwikkeling. Wel worden er zorgen gedeeld over dat mogelijk niet iedereen gebruik maakt van de voorzieningen die ze nodig hebben, bijvoorbeeld als gevolg van de relatief stringente toelatingseisen voor beschermt werk. Een enkele geïnterviewde tekent daarnaast aan dat de kosten hoog zijn en het niet altijd even duidelijk is wat de maatschappelijke opbrengsten zijn.

3.3.2 Gemeente 2

De actoren zijn hier eensgezind positief over het beleid, het laagste cijfer is een 7-. Er vallen zelfs zeer hoge cijfers vanuit de ambtenaren en bestuurders, met achten en negens. Hierbij wijzen enkele geïnterviewden naar benchmarkresultaten en concrete cijfers: "Omdat ik uit de benchmark met andere werkontwikkelbedrijven weet dat wij zeker qua bedrijfsvoering het gewoon heel goed doen". Er worden daarbij ook aanvullende argumenten genoemd: "Als ik zie hoe de werksfeer is binnen de bedrijf dan doen we het heel goed. Als ik zie hoe de integratie is gegaan tussen de sociale dienst en het SW-bedrijf [...] – dat is goed voor elkaar gebokst. Natuurlijk loopt het her en der wat stroef maar dat is in grote lijnen prima verlopen. Over het algemeen is de werksfeer heel goed. En natuurlijk hebben wij ook last van SP of NVV gedreven actie, er is weer een zwartboek over geschreven. De cliëntenraad heeft een eigen onderzoek gedaan, [...] de uitkomsten daarvan zijn ook heel positief. Mensen zijn over het algemeen best tevreden over de mate van dienstverlening. [...] Ik krijg van collega's uit den lande, collega-wethouders en anderszins die buitengewoon enthousiast kijken naar hoe dat hier gaat". Ook vanuit het cliëntperspectief is er positieve waardering: "Ik zou dan wel een voldoende geven, omdat ik wel het gevoel heb dat de mensen binnen [het werkbedrijf] proberen de zaken zo goed mogelijk vorm te geven, ook binnen de mogelijkheden die ze hebben, hun cliënten goed bejegenen. Dat het niet altijd lukt is een ander verhaal, dat dat heeft ook te maken met landelijke wetgeving, het landelijk beleid waarmee zij moeten werken".

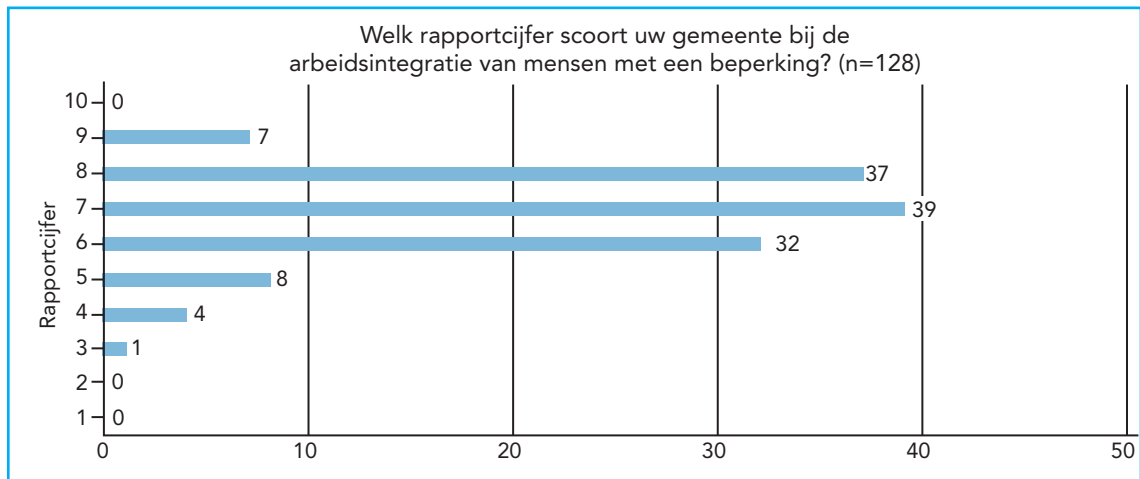
Figuur 3.2 Arbeidsintegratiebeleid van gemeente 2 gewaardeerd



Dit positieve beeld zet zich door op de deeldimensies, met vrijwel unaniem positieve oordelen over de opbrengsten van het beleid. Geïnterviewden geven aan dat mensen het naar hun zin hebben bij het werkbedrijf en ze binnen hun mogelijkheden naar betaald werk begeleid worden. Daarnaast gebeurt dit op een efficiënte manier: "Als ik kijk hoeveel geld erin gestopt wordt en wat ze presteren, dan doen ze het uitzonderlijk goed." Ook over procesopbrengsten overheerst de tevredenheid, zij het met belangrijke kanttekeningen bij proportionaliteit en gelijkwaardigheid: enkele geïnterviewden noemen het maatregelenbeleid uit de Participatiewet (met name de 100%-maatregel) en stellen dat er soms nog onvoldoende sprake is van persoonsgericht maatwerk. Een deel van de oppositie in de gemeenteraad is kritisch op het gevoerde beleid. De SP publiceerde bijvoorbeeld een zogeheten zwartboek met forse kritiek.

Box 3.3 Waardering arbeidsintegratiebeleid: landelijk beeld

In een vragenlijst is aan alle gemeentesecretarissen en griffiers in Nederland gevraagd om het arbeidsintegratiebeleid van hun gemeente te scoren. Onderstaande figuur geeft een weergave van deze beoordelingen. Het gemiddelde rapportcijfer voor het gemeentelijk arbeidsintegratiebeleid is een 6.9.



(bron: eigen survey, medio 2018)

3.4 Werken aan waardevol arbeidsintegratiebeleid

In de gesprekken met de stakeholders hebben we ook gevraagd naar de door hen gepercipieerde succesfactoren. Hierbij pretenderen we niet een compleet lijstje te hebben van alle succesfactoren, maar willen we andere gemeenten inzichten uit deze case studies meegeven. Onderstaand presenteren we allereerst de belangrijkste gepercipieerde succesfactoren die in het onderzoek naar voren kwamen. Vervolgens zullen we de resultaten analyseren aan de hand van de strategische driehoek en laten zien welke inzichten het gebruik van dit perspectief naar voren kan brengen.

3.4.1 Gepercipieerde succesfactoren

Koersvastheid

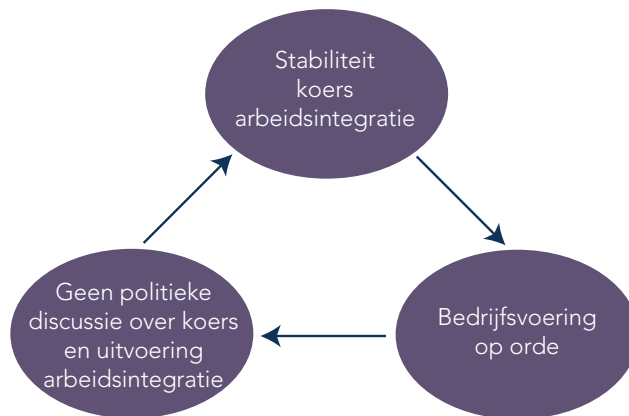
Een belangrijke verklaring voor het relatieve succes van beide gemeenten bij de arbeidsintegratie van mensen een beperking bleek hun koersvastheid te zijn. De gemeenten slaagden er relatief vroeg in om een koers vast te stellen en weten deze koers vast te houden. Een van de geïnterviewden zegt hierover: "Als je nou zoekt naar de echte drive wat succes is dan denk ik dat het een geloof is in een bepaalde richting, en dat ook vasthouden. [...] We hebben een keuze gemaakt van we gaan die kant op en als je daar... Dan kan je ergens op bouwen. Dat is waar ik mee bezig ben. [...] Dus je weet welke kant je opgaat, dan weet je ook welke kant op je moet verbeteren. Dus daar zit de sleutel tot succes, wat dat dan ook is". Dit sluit ook aan bij het proefschrift van Van der Torre (2016) waarin ze betoogt dat het voor het succes niet zozeer gaat om *welke* koers een gemeente kiest, maar dat het vooral belangrijk is dat er een keuze gemaakt wordt en dat deze consistent uitgevoerd wordt. Ze formuleert dat als: er is geen 'one best way', maar er geldt wel 'one way is the best way'. Met de komst van de Participatiewet in 2015 hebben veel gemeenten een roerige tijd gehad wat betreft het uitzetten van hun koers wat betreft de arbeidsintegratie van mensen met een beperking. Vooral gemeenten waarbij de uitvoering van de arbeidsintegratie van mensen een beperking belegd is in een gemeenschappelijke regeling waar wisselende ideeën tussen gemeenten waren over de koers hebben relatief laat kunnen bouwen.

Sociale doelen bedrijfsmatig werkend realiseren

Met name in gemeente 2 werd de aanpak van de arbeidsintegratie van mensen met een beperking sterk benaderd als een design-opgave. In deze gemeente werden inzichten uit onderzoeksrapporten en bedrijfseconomische analyses ingezet om tot de meest effectieve en efficiënte organisatie te komen. Het is volgens hen mogelijk om als gemeente een optimaal bedrijfsproces te ontwerpen. Naar hun mening maken andere gemeenten soms keuzes die vanuit dit perspectief minder verstandig zijn. Een van de geïnterviewden: "wij werken wel echt vanuit een bedrijfskundig model. Met andere woorden: wij managen dat, wij sturen op een gemiddelde loonwaarde 60%, wij sturen op een verhouding uitkeringsgerechtigden/niet uitkeringsgerechtigden en wij sturen op een gemiddeld lengte dienstverband. Dat zijn eigenlijk wel 3 belangrijke hoofdlijnen. Want waarom doen wij dat? Als wij dat niet deden dan kwam dit [bedrijfseconomisch resultaat] er niet uit".

Daarbij wordt het bedrijfseconomisch managen ook als belangrijke voorwaarde benoemd voor de continuïteit van het beleid. Door het niet goed managen wordt het risico gelopen dat de politiek vanwege de negatieve financiële consequenties hiervan gaat zeggen 'dat gaan we niet meer doen, want het kost te veel', terwijl als van meet af aan goed gemanaged wordt dat risico nagenoeg verdwijnt. Op basis van deze inzichten is een 'succeskringloop' (zie figuur 3.3) te maken met behulp van de strategische driehoek zoals besproken in hoofdstuk 1. Deze figuur laat een versterkende relatie zien die binnen de driehoek kan ontstaan. Hierbij voorkomt de realisatie van goede financiële resultaten politieke discussie die de noodzakelijke stabiliteit van de beleidskoers bedreigen en levert de stabiele beleidskoers weer een positieve bijdrage aan het realiseren van goede financiële resultaten.

Figuur 3.3 Een 'succeskringloop' van gemeentelijk arbeidsintegratiebeleid



Overigens wordt er vanuit gemeente 1 opgemerkt dat het voorkomen van tekorten op het budget niet altijd noodzakelijk is om waardevol arbeidsintegratiebeleid te realiseren. Als de raad ermee instemt dat het van waarde is dat er geld wordt besteed aan mensen aan het werk helpen en zij vertrouwen hebben in de publieke managers die gestalte moeten geven, kan er ook stabiliteit zijn. Een belangrijk element is dan ook *hoe* de gemeenteraad omgaat met eventuele financiële tekorten die ontstaan: accepteert de raad het wel of niet. Beschut werk kost de gemeente bijvoorbeeld geld, maar er zijn gemeenteraden die het dermate waardevol vinden dat ze dit financieel tekort accepteren voor het sociale doel dat het dient. Figuur 3.3 is daarmee nadrukkelijk slechts *een* succeskringloop; er zijn uiteraard meerdere manieren om waardevol arbeidsintegratiebeleid te realiseren.

Gebruik maken van bewezen effectieve methodes

Een veelgenoemde succesfactor is het zoeken naar en inzetten van bewezen effectieve methodes. Er wordt sterk ingezet op het leren van anderen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om methodes als: het 'warm matchen', de poortaanpak ('streng aan de voorkant'), deeltijdbanen, handhaving, de WORK-first methode, werkgeversbenadering en goede diagnosestelling (Marlet et al, 2017). Er is een behoorlijk arsenaal aan studies waarin de effectiviteit van methoden en instrumenten gericht op het naar werk begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt centraal staan. Recentelijk is bijvoorbeeld ook het programma 'Vakkundig aan het Werk' van ZonMw geweest dat inzette op het verkrijgen van inzicht in 'wat werkt'. In gemeenten 1 en 2 benutten beleidsmakers dergelijke studies en probeerden ze waar mogelijk de bewezen effectieve methodes te implementeren. Dit bleek in de praktijk overigens niet altijd te lukken of politiek onhaalbaar te zijn omdat er onvoldoende draagvlak voor bestond: "Als je kijkt naar een heleboel van die re-integratietrajecten, [...] tegelijkertijd zijn er al een heleboel onderzoeken geweest die zeggen dat het helemaal niks doet. [...] Er zijn wel een paar dingen die zijn wel bewezen effectief zijn en die doen we dan niet. Dus dat blijft wel een beetje zoeken van hoe zet je dat in. Sommige dingen die doe je ook niet omdat je dat zelf te ver vindt gaan. Die maand wachtijd bijvoorbeeld. Dat kwam uit die onderzoek wel naar voren als een van de succesvolle dingen. Maar dat betekent ook wel wat. En dan krijg je zo'n raad die dan toch denkt 'dat willen we de mensen niet aandoen'".

Betrokkenheid van werkgevers

Bij een succesvolle arbeidsintegratie van mensen met een beperking zijn werkgevers een onmisbare partij. Een belangrijke succesfactor is dan ook gelegen in het benutten van de kansen die voor mensen met een arbeidsbeperking bij werkgevers liggen. Het hebben van een vaste uitvoeringsorganisatie wordt daarbij als belangrijk ervaren. Hierdoor kunnen er duurzame relaties met partners in de stad aangegaan worden. Werkgevers moeten vertrouwen hebben in de uitvoeringsorganisatie en het gevoel hebben er goed zaken mee te kunnen doen. Overigens is de situatie daarbij nog niet voor iedereen zoals gewenst: "We [hebben] nog veel te weinig aansluiting [...] met de werkgevers. Daar proberen we wel hard aan te werken. Ik vergelijk dat met Brabant waar veel sterker een netwerk van bedrijven onderling is, ook naar het SW-bedrijf toe. En dat hebben we hier gewoon nog niet. En de cultuur is hier anders in de Randstad. Maar wij moeten er ook nog veel beter in worden". Het versterken van het imago en bekendheid van het werkbedrijf bij werkgevers wordt gezien als een oplossing hiervoor.

Beleid, uitvoering en budgetten onder één dak

Een belangrijke succesfactor in gemeente 2 was de fusie van de sociale dienst en het SW-bedrijf. Een belangrijk argument daarbij is dat ze door deze fusie “alles aan 1 tafel hebben”, wat hen in staat stelt sneller te kunnen anticiperen op ontwikkelingen zoals de komst van het instrument loondispensatie. Een ander belangrijk argument is dat de instrumenten van de Participatiewet en de WSW elkaar kunnen versterken. Het hebben van 1 set instrumenten, het hebben van een enkel budget en een integrale aanpak wordt gezien als een manier om effectief én efficiënt zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Een van de geïnterviewden zegt hier bijvoorbeeld over: “die keuze die we toen gedaan en gemaakt hebben om de kracht vanuit jezelf naar boven te halen, ja dat betaalt zich nu uit in dat we een van de meest renderende SW- of werkontwikkelbedrijven, in Nederland zijn”.

In case 1 zijn het SW-bedrijf en de sociale dienst aparte entiteiten. Wel is er een enkele geïnterviewde die een fusie het overwegen waard vindt. Op de vraag wat de arbeidsintegratie in gemeente 1 het beste zal helpen antwoordt deze geïnterviewde: “Daar is helemaal niemand voorstander van hier, maar ik zou zelf, wat ze in sommige andere gemeenten gedaan hebben, waarbij het SW-bedrijf geïntegreerd is in de gemeentelijke organisatie. Hier is [het SW-bedrijf] helemaal los. En is een bedrijf. Dat is ook de reden waarom [men] zegt van dat dat helemaal niet kan. Maar ik denk dat die twee partijen samenbrengen echt in één organisatie dat dat heel erg zou helpen. [...] En ik bedoel dat is een enorm avontuur waar je je in zou storten. Maar ik heb het altijd jammer gevonden dat dat nooit goed is onderzocht. En ik denk eigenlijk dat als zich hobbels in de uitvoering zich voordoen dat is altijd omdat het twee verschillende partijen zijn binnen de gemeente. Dat zou helpen denk ik”. Een andere geïnterviewde benadrukt ook dat er een noodzaak is om processen te integreren: “Het heeft heel veel voordelen dat [het sw-bedrijf] apart georganiseerd [is van de sociale dienst], [...] maar op het raakvlak is er te veel dubbeling, moeten werkzoekenden teveel hetzelfde verhaal vertellen. We zijn al meer aan het integreren van de processen, maar dat moeten we soms *echt* veel beter doen nog”. Maar blijkbaar is er onvoldoende steun en draagvlak binnen de gemeente om de optie van een fusie verder te verkennen. In gemeente 2 werd het idee daarentegen wel enthousiast ontvangen: “dat vond iedereen gewoon een hele goede ontwikkeling om werk en inkomen om die in 1 organisatie onder te brengen. Omdat je daarmee de instrumenten van beide P-wet en WSW dat je die bij elkaar kon doen in het perspectief van de P-wet die er aan kwam. Want dat was op dat moment al duidelijk”.

Capaciteiten van de spelers

De capaciteiten van de spelers binnen de gemeente worden ook gezien als belangrijke succesfactor. De rol van de mens moet daarbij niet uitgevaagd worden. In de case studies werd bijvoorbeeld gesproken van ‘vakwethouders’ die hun werk goed weten te doen als belangrijke succesfactor. Een raadslid geeft bijvoorbeeld aan: “Dus hij kent van binnenuit de problematiek die er is. Daarbij staat hij open voor allerlei suggesties die er komen vanuit de raad en die ook komen uit het maatschappelijk veld. En die dingen heeft hij op een juiste manier weten te combineren. Dus ik denk dat in dit geval dat je echt te maken hebt met een vakwethouder die zijn werk heel erg goed verstaat”. En een andere geïnterviewde zegt: “Ja, [de wethouder] heeft een wezenlijk essentiële rol gespeeld in het geheel. Als [de wethouder] er niet was geweest waren ze nooit zover gekomen. [Want hij] steekt zijn nek uit. [Hij] durft beslissingen te nemen die niet altijd even handig zijn voor het grote geheel, maar wel voor de regionale samenwerking. [...] Hij is gewoon slim. En die slimigheid heeft hij gebruikt ten faveure van onze regionale samenwerking. En dat is heel fijn”.

Interpersoonlijke verhoudingen

In beide cases kwam naar voren dat de ‘klik’ tussen de bestuurders en de directeurs van de sociale dienst en het SW-bedrijf van cruciaal belang is voor het succes. Zeker in case 2 is dit een belangrijke succesfactor die aanwezig is. Meerdere geïnterviewden benoemen daar dat de samenwerking tussen de wethouder, de directeur van het werkbedrijf (voormalig SW-directeur) en de adjunct-directeur (voormalig directeur sociale dienst) een ‘gouden combinatie’ is. Deze personen delen dezelfde visie en kunnen gezien worden als ‘3 handen op 1 buik’. Een van de geïnterviewden zegt hier bijvoorbeeld over: “Waar we het nu niet over hebben gehad, maar misschien wel minstens zo bepalend is dat je, en dat was bij ons echt wel het geval, een SW-directeur en een directeur Sociale Dienst die goed met elkaar door 1 deur kwamen. Die al heel vroeg in het proces de stoelendans met elkaar besproken hebben. En die een wethouder hadden met gedeelde visie. Ja, de personal-fit en vertrouwen dat is het allerbelangrijkste. Het is niet het enige wat belangrijk is, maar dat helpt wel enorm”.

Tonen dat je een responsieve, lerende gemeente bent

Ten tijde van het onderzoek was er in beide gemeenten kritische publiciteit over het beleid van de gemeente t.a.v. de arbeidsintegratie van mensen met een beperking. In gemeente 1 was er een kritisch artikel in de lokale krant gepubliceerd en in gemeente 2 werd er een zwartboek door de SP uitgebracht. Opvallend was dat dit verder tot weinig onrust in de raad leidde. Een van de raadsleden zegt bijvoorbeeld: "Ik vind dat als we kijken naar de raadsleden in [gemeente 2] dat we redelijk op 1 lijn zitten. Met uitzondering van de SP. En natuurlijk zijn er wel eens dingen die gebeuren en daar moet dan ook iets aan gedaan worden, maar je kan niet zeggen dat meneer Jansen [is dat overkomen] en hij is dan opeens de vertegenwoordiger van die hele groep die daar zit. Nee, die meneer is iets overkomen en dat is fout. Daar moet je iets aan doen. Maar je kan dan niet zeggen dat die hele afdeling niet functioneert. [...] Dat is een incident, dat moet gecorrigeerd worden".

De politieke stabiliteit in beide gemeenten komt sterk voort uit het vertrouwen dat er is in de responsiviteit van het bestuur en de uitvoeringsorganisatie. Een van de raadsleden zegt bijvoorbeeld: "Het mooie is waarom werkt lokaal bestuur is omdat als we als raad schriftelijke vragen stellen, de wethouder het actief oppakt, een onderzoek instelt en we zo een rapport krijgen waar we serieus over gaan praten. En als er maar iets in staat wat niet in de haak is dan krijgt de wethouder het heel moeilijk. Dan zullen we de komende jaren er enorm opzitten totdat het wel goed gaat". Ook in case 2 hebben ze direct geacteerd op de geuite kritiek. Hier wordt over gezegd: "Ja je kan aan de ene kant zeggen ja van is dat nou zo lekker dat je dat soort krantenartikelen en dat soort vragen krijgt. Ja, dat is niet zo lekker nee. Maar aan de andere kant managen we het in no time weg he. En die relatie hebben we dus wel, ook met de raad".

Baas in eigen huis

Hoewel het een niet makkelijk te beïnvloedbare factor is, is het wel noodzakelijk om ook te noemen dat beide gemeenten die centraal stonden in deze studie hun eigen werkbedrijf hadden en geen onderdeel uitmaakte van een gemeenschappelijke regeling. Dit maakt het beduidend overzichtelijker en veelal ook makkelijker om afstemming tussen bestuur en uitvoering te realiseren en de 'neuzen dezelfde kant op' te krijgen. Een illustratieve uitspraak van een bestuurder is: "En wat daarbij enorm helpt is dat we gewoon één dienst in één gemeente hebben. Dus ik hoef niet met 5 collega's te overleggen over een volgende stap, dan kan ik gewoon lekker zelf doen met de directie hier".

Momentum

Net als bij wonen wordt ook in de casus arbeidsintegratie aangegeven dat het verkrijgen van momentum een belangrijke rol speelde. De sterren kwamen op een gegeven moment samen. Een van de geïnterviewden zegt daar bijvoorbeeld over: "We hebben gewoon natuurlijke momenten gehad. [...] ik had [bijvoorbeeld] een mooi plan gemaakt van hoe gaan we zwarte cijfers draaien, en dat was ook stevig realistisch en toen kwam in 1 keer in 2010 de miljoenennota met 5% budgetkorting op de SW en de aankondiging van de halvering van de re-integratiebudgetten van 15,9 miljoen naar 6 miljoen [...]. Dus er was ook een *sense of urgency* van hoe gaan wij dit gewoon naar de toekomst toe runnen. [Er was een oud-wethouder] die echt wars was van re-integratiebedrijven: 'dat zijn allemaal zakkenvullers zonder dat ze resultaat leveren'. Dat helpt allemaal. Dat helpt. Als je die kennis, die kunde, die inhoud, als die er niet zit, of die ervaring zit er niet, en het moet allemaal enkel en alleen op een goed verhaal en overtuiging dan wordt het wel moeilijk hoor. Dus daar hebben we gewoon geluk mee gehad. En daarna hebben we wel een paar leuke momenten gehad in het traject, want er [waren anderen in het management die het uitvoeringsbedrijf] nog niet zo zagen zitten. Maar toen kwam er een onderzoek naar het functioneren van de WWB en de SW in de afgelopen paar jaar. En daar kwam [het uitvoeringsbedrijf] toch heel wat beter uit dan anderen van tevoren gedacht hadden. [...] Voor het management [viel toen] het kwartje [...] van 'he, die jongens zijn gewoon met de goede dingen bezig en hebben de tent op orde', ze zijn ook ISO gecertificeerd enzo [...] Er werd terecht geconcludeerd de jongens zijn met de goede dingen bezig en ze hebben de boel onder controle".

Box 3.4 Succesfactoren bij het arbeidsintegratiebeleid: een landelijk beeld

Bovenstaand beeld van de succesfactoren vertoont veel overlap met de succesfactoren zoals benoemd door gemeentesecretarissen en griffiers in de door ons uitgezette vragenlijst. Een aanvulling uit de vragenlijst op de eerder besproken succesfactoren is het laten zien van voorbeeldgedrag door als gemeente mensen met een beperking aan te nemen. In de case studies kwam deze succesfactor minder naar voren. Ook het hebben van voldoende financiële middelen komt in de cases studies minder sterk naar voren. Dat hangt wellicht samen met de sterkere nadruk die in de case studies juist weer werd gelegd op 'design' waardoor middelen zo optimaal mogelijk ingezet werden.

De belangrijkste succesfactoren die uit deze vragenlijst naar voren kwamen zijn:

- Goede netwerken en samenwerking met partners en bedrijven (n = 15)
- Bestuurlijke wil, heldere doelen en consistent beleid (n=14)
- Goede begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking, zoals maatwerk, voldoende professionele capaciteit (n=9)
- Voldoende financiële middelen (n=7)
- Voorbeeldgedrag laten zien door mensen met een beperking aan te nemen (n = 6)
- Goede wethouder en ambtelijke kwaliteit (n=6)
- Bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking op te nemen (n = 5)
- Goed uitvoeringsbedrijf (n= 5)
- Inzicht in kennis en kunde doelgroep en vraag ondernemers (n=4)
- Goede communicatie met de doelgroep en andere betrokkenen (n = 4)

(bron: eigen survey, n=55)

3.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek

Na een beeld te hebben geschetst van de gepercipieerde succesfactoren bij het arbeidsintegratiebeleid voorzien we deze nu met behulp van de strategische driehoek (zie figuur 1.1) van duiding. Hoewel het in de praktijk uiteraard een complexer verhaal is, zijn de routes naar waardevolle arbeidsparticipatie van de twee bestudeerde gemeenten als volgt te karakteriseren:

- Gemeente 1: koersvastheid + mentaliteit van het zo goed mogelijk aanpakken van wat er op je af komt
- Gemeente 2: koersvastheid + interpersoonlijke verhoudingen bestuur en directie + momentum + grote leergierigheid + sterke inzet op bedrijfsmatig werken + fusie sociale dienst en SW-bedrijf

Dit brengt voor elk van deze gemeenten een eigen route binnen de strategische driehoek naar voren, met elk zijn eigen krachten, maar ook risico's en laat zien wat belangrijke elementen zijn om op te pakken.

Gemeente 1 handelt sterk vanuit een coherente publieke waardepropositie en zet voorts in op het belang van koersvastheid. Het bestuur heeft al relatief snel keuzes gemaakt ten aanzien hoe de Participatiewet uitgevoerd zal worden, wat zijn daarbij belangrijk vinden en welke rol stakeholders daarin hebben. Kenmerkend voor gemeente 1 is de prioriteit die ze daarbij willen leggen op jongeren. De vaste koers maakt dat de gemeente kan bouwen en kan leren zichzelf te verbeteren. Er is lokaal brede steun en draagvlak voor de koers. De uitvoering van het beleid, de daadwerkelijk arbeidsmarkttoeleiding, is belegd bij het gemeentelijk re-integratiebedrijf dat een aparte dienst is van de gemeente. De afstemming tussen het gemeentelijk re-integratiebedrijf en de sociale dienst wordt als een aandachtspunt gezien. Er is mogelijk een discrepantie in percepties over welke mensen wel of niet toegelaten moeten worden tot de voorzieningen van het re-integratiebedrijf.

Gemeente 2 is ook van de koersvastheid, maar heeft daarbij ook zeer expliciete ideeën over de operationele capaciteit die daartoe nodig is. Zij heeft een visie op hoe de uitvoering moet worden georganiseerd en ingericht. Beleid en uitvoering zijn daarom binnen deze gemeente ook geïntegreerd in 1 organisatie. Er wordt gestuurd vanuit een sterk operationele visie om sociale doelen te realiseren, via het motto 'gecalculeerd sociaal doen'. Hoewel er brede steun is voor de aanpak, is een aandachtspunt de negatieve uitstraling die een dergelijk bedrijfsmatige manier van werken kan hebben in de

samenleving. Van een afstand kan het overkomen als te veel op het geld en protocollen gericht en onvoldoende sociaal en persoonsgericht. Dit vraagt van publieke managers om de rationaliteit van hun handelen en de sociale kant voldoende te benadrukken in hun communicatie.

3.5 Waarde(n)vol arbeidsintegratiebeleid realiseren: lessen

Waardevol lokaal bestuur bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking vergt meer dan een bevlogen commitment aan het sociale doel van het vergroten van de arbeidsparticipatie. In de praktijk blijken er voor publieke managers financiële, juridische en maatschappelijke kaders te zijn die sterk in de gaten gehouden moeten worden en die invloed hebben op de verschillende elementen van de strategische driehoek. Allereerst is op het terrein van de publieke waardepropositie van het beleid te zien dat spelers beperkingen in de mogelijkheden ervaren om het 'juiste' te doen voor de lokale gemeenschap, door de verplichtingen die het Rijk oplegt. De Participatiewet zet bijvoorbeeld sterker in op het straffen van bepaald gedrag door de werkzoekenden dan dat de lokale spelers acceptabel vinden. Daarnaast zijn er spanningen te zien met betrekking tot de financiën. Gemeenten moeten door de zeer beperkte financiële middelen die er zijn, alles uit de kast halen om het hoofd boven water te krijgen of te houden (zie bijvoorbeeld: Adelmeijer et al., 2018a). En ten derde is een uitdaging dat het beleid wat betrekking heeft op mensen met een beperking onder een maatschappelijk vergrootglas ligt, waarbij mensen met een beperking extra beschermd dienen te worden tegen 'hard' overheidsbeleid of misstanden binnen dit beleid (Fenger et al., 2011). Voor het handelen van publieke managers op dit vraagstuk vraagt dit een sterk balanceren binnen al de kaders en de elementen van de strategische driehoek. Belangrijke uitdagingen daarbij zijn: hoe 'verkoop' je nationaal beleid aan je lokale partners? Hoe kan je de doelen realiseren binnen het beperkte budget? En hoe realiseer je lokaal draagvlak voor bewezen effectieve beleidsinstrumenten en zet je verandering in? (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Potentiële spanningen bij het werken aan arbeidsintegratiebeleid



Op basis van de praktijken van de twee bestudeerde gemeenten formuleren we vier suggesties voor waarde(n)vol participatiebeleid:

Suggestie 1: Wees betrouwbaar en deel je zorgen

Een belangrijke spanning waar gemeenten mee te maken kunnen hebben bij de arbeidsintegratie van mensen met een beperking is dat zij het fundamenteel oneens kunnen zijn met elementen van de Participatiewet waarvan zij wel geacht worden om deze uit te voeren (zie spanning 1, figuur 3.4). In gemeente 2 was hier duidelijk sprake van. Alle stakeholders binnen deze gemeente, dus zowel bestuur, raad, politiek, uitvoering en maatschappij, gaven bijvoorbeeld aan het fundamenteel oneens te zijn met de tegenprestatie en sommige aspecten van het maatregelenbeleid. De uitvoeringsorganisatie moet hier een mouw aan zien te passen, aangezien zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Participatiewet zoals de Rijksoverheid het voorschrijft en anderzijds de lokale waarden wil realiseren.

Van gemeente 2 leren we hier het belang van vertrouwen van de gemeenteraad en de samenleving

dat het 'goede gedaan' wordt. In de gesprekken wisten deze partijen bij de beoordeling van de prestaties van de uitvoeringsorganisatie heel goed een onderscheid te maken in de resultaten die toe te wijzen waren aan een noodzakelijke uitvoering van elementen van de Participatiewet en wat echt gemeentelijk beleid was. In case 2 is sterk te zien dat de gemeenteraad en de cliënten vertegenwoordigers weten waar het ongemak met het nationaal beleid zit, dit wordt dan ook niet de gemeente aangerekend. Dit kwam ook omdat er een actieve lobby is gevoerd om het nationaal beleid te keren. De publieke managers laten zien dat zij de lokale publieke waarden willen behartigen en communiceren duidelijk wanneer dit niet kan en waarom.

Suggestie 2: Laat zien dat je een responsieve, lerende aanpak volgt

Het beleid ten aanzien van mensen met een beperking ligt onder een maatschappelijk vergrootglas. Mensen met een beperking zijn een kwetsbare groep met een hoog 'knuffelgehalte' en eventuele misstanden met deze doelgroep kunnen op veel (media)aandacht rekenen (Fenger et al., 2011; Van der Torre, 2016). In beide onderzochte gemeenten wordt het zo ervaren. Beide kregen te maken met kritische persberichten waarin vermeende misstanden aan de kaak werden gesteld. Opvallend was dat in beide cases deze negatieve pers tot weinig politieke onrust heeft geleid en dat de beleidsvoerders de kritiek een positieve wending hebben weten te geven door deze serieus te nemen, onderzoek in te stellen en er lering uit te halen. De zeer beperkte politieke onrust kwam in belangrijke mate voort uit het grote vertrouwen dat de raadsleden in de bestuurders en het management van de uitvoeringsorganisatie hebben. De onderzoeken lieten overigens ook zien dat de aantijgingen ongegrond waren en verleenden daarmee nadere ondersteuning voor het gevoerde beleid.

Suggestie 3: Kijk voorbij de eigen gemeente om te leren, er is al veel over bekend

Er valt voor gemeenten veel te leren op het terrein van het naar werk begeleiden van mensen met een beperking. Zo is er een ruime hoeveelheid aan wetenschappelijke en vakliteratuur die bijvoorbeeld ingaat op 'werkzame bestandsdelen' bij re-integratie (zie bijvoorbeeld: Card et al., 2010; De Koning et al., 2016; Vooren et al., 2018; ZonMw, 2018), die internationaal beleid evalueert en vergelijkt (zie bijvoorbeeld: OECD, 2003, Van der Torre & Fenger, 2014) en dat aandacht besteedt aan bedrijfsvoeringsaspecten in het sociaal domein (zie bijvoorbeeld: Marlet et al., 2017; Capel, 2013). Deze studies kunnen helpen om te achterhalen hoe, met de beperkte middelen die er zijn, mensen met een beperking efficiënt en effectief naar werk begeleid kunnen worden (zie spanning 2 figuur 3.4).

Daarnaast zijn er veel netwerken waarin geparticipeerd kan worden en waarin beleidsontwikkelingen besproken worden en van collega's geleerd kan worden. Van de onderzochte gemeenten leren we dat de bestuurders en het management van de uitvoeringsorganisatie veelal actief zijn in dergelijke netwerken en ze gebruik maken van inzichten uit de literatuur. Ze hebben een sterke drive om te leren en zijn daarbij niet intern gericht ('navel staren'), maar kijken daarbij sterk naar 'buiten' om te kijken waar ze nog van kunnen leren. Ze zijn *eager* om te achterhalen wat hun prestaties kan verbeteren.

Suggestie 4: Zorg voor stabiliteit in koers en uitvoering

De twee cases hebben duidelijk de voordelen van het hebben van een stabiele beleidskoers en uitvoering laten zien (zie ook Van der Torre, 2016). Gemeenten kunnen hierdoor bouwen, weten welke kant ze zich op moeten ontwikkelen en verbeteren. Dit stelt gemeenten in staat om te leren en steeds beter te worden in wat ze doen. Daarnaast heeft deze stabiliteit als voordeel dat stakeholders weten waar ze aan toe zijn. Dat is waardevol voor werkgevers, partners en ook voor de mensen met een beperking. Dit betekent voor het bestuur en de politiek dat het belangrijk is om met elkaar zo snel mogelijk een beleidsvisie te kiezen en hier prioriteit aan te geven. Dan pas kan er echt gebouwd worden aan waardevolle arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

Tot slot: hoewel het misschien triviaal klinkt, willen we toch expliciet stil te staan bij het belang van *gecalculeerd* sociaal doen en het sturen op financieel rendement van SW-bedrijven (Adelmeijer et al., 2018b). Voor waardevolle arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is het essentieel om ook de bedrijfsvoering in ogenschouw te nemen. Dit is enerzijds sterk van invloed op de financiële positie van de gemeente, veel gemeenten ervaren immers potentieel financiële problemen door tekorten in het sociaal domein, dus er moet sterk naar de financiën gekeken worden. Maar anderzijds ook sterk van invloed voor de steun van het beleid – en daarmee uiteindelijk ook voor de kans om een stabiele beleidskoers in te kunnen zetten – in beide gemeenten een belangrijke succesfactor voor waardevolle

arbeidsintegratie van mensen met een beperking. Deze dynamiek tussen financiële resultaten, steun en draagvlak en de stabiliteit van de beleidskoers was eerder al terug te vinden in de 'succeskringloop' (zie figuur 3.3).

4 Experimenteren met écht luisteren – waardevolle democratieversterking

“Als je mij vraagt naar verbetering van de lokale democratie, dan denk ik dat het eerste dat je moet willen is zorgen dat mensen zich betrokken voelen bij een gemeente. En hoe kan je mensen zich betrokken laten voelen? Als je ze op verschillende niveaus en in verschillende situaties het gevoel geeft dat er geluisterd wordt en dat er ook echt iets wordt gedaan met hun inbreng³.”

4.1 Inleiding

Democratische vitaliteit staat al tijden op de agenda. Het idee is dat er een kloof is ontstaan tussen de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’, oftewel tussen de logica van het bestuur, de professionals en de overheid en de ervaringen, noden en wensen van burgers. Sterke illustraties daarvan zijn bijvoorbeeld de spanningen die binnen diverse gemeenten ontstonden door de geplande komst van vluchtelingencentra. Een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, ondernemers, raadsleden, wetenschappers en actieve burgers riep zelfs ‘code oranje’ uit over de staat van onze huidige politieke democratie (NGB, 2016). De groep pleitte voor:

“Herontwerp de democratie – in hoog tempo en gebruik daarbij de aanwezige kracht uit de samenleving. In de nieuwe democratie krijgen ideeën, kennis en initiatieven uit de samenleving de ruimte, denken we in oplossingen en proberen we die uit. Zeggenschap organiseren we in wisselende en gevarieerde vormen, die passen bij de aard, de omstandigheden en de schaal van het vraagstuk. Van buurt en dorp tot en met ‘Den Haag’ en ‘Brussel’. Nieuwe democratie steunt op lerend vermogen, lef, vertrouwen en (ieders) betrokkenheid. Denken en analyseren gaat samen met doen en experimenteren. De nieuwe democratie is een harde noodzaak. Onze huidige democratie stagneert door gebrek aan legitimatie, oplossingsgerichtheid en vertrouwen. Dit zorgt voor onvrede en zelfs voor maatschappelijke polarisatie. De nieuwe democratie biedt nieuwe vooruitzichten. We zien in organisaties, buurten en steden steeds meer voorbeelden van maatschappelijke democratie en burgerzeggenschap. Burgers hebben de behoefte én de vaardigheden om hun omgeving te beïnvloeden en (mee) te sturen. Daar waar dit gebeurt, ontstaat vertrouwen en nieuwe inspiratie”.

In dit hoofdstuk gaan we in op wat twee case studies ons leren over lokale democratieversterking. Hierbij ligt de nadruk niet zozeer op welke vormen van democratische innovatie er zoal zijn, zoals loting (zie: Lokale Democratie, 2018) en burgerbegrotingen (zie: Democratic Challenge, 2017). Wij onderzoeken in plaats daarvan twee lokale praktijken op dit gebied met behulp van het publieke waarde denken. Gemeente 1 is een gemeente in het midden van het land dat een meer dan gemiddeld inwoneraantal kent. Naast de hoofdplaats, kent deze gemeente vier dorpen. Gemeente 2 is een 100.000+ gemeente in het noorden van het land die bestaat uit veel verschillende woonkernen en fusies van gemeenten. Beide doken in onze verkenningen herhaaldelijk op als voorbeelden van gemeenten die ‘echt iets willen’ op het gebied van verbetering van de lokale democratie. In tekstboxen 4.1 en 4.2 zijn ter introductie illustraties van kenmerkende gewaardeerde praktijken van de twee gemeenten te vinden. We volgen daarbij de inmiddels vertrouwde bespreking van het waardenpalet, waarderingen, werkzame factoren, strategische driehoek en conclusies en suggesties.

3 Citaat van respondent gemeente 2

Box 4.1 Waardevolle democratieversterking 1: experimenteren met het ondersteunen van burgerinitiatieven

Gemeente 1 organiseerde in 2016 een lokale wedstrijd met als doel om iedereen uit de gemeente te stimuleren om met zijn of haar idee voor de gemeente aan de slag te gaan. Het idee erachter was dat "alleen samen kunnen we het 'goede leven' in onze gemeente vormgeven en daar heeft iedereen andere beelden bij". Het winnende idee zou door de gemeente ondersteund worden. De wedstrijd leverde 81 uiteenlopende ideeën op. Al die ideeën voor de gemeente werden getoetst aan de spelregels en beoordelingscriteria:

- het is bedoeld voor in de gemeente;
- het is aangemeld door een persoon, vereniging, organisatie of bedrijf uit de gemeente;
- het is respectvol en fatsoenlijk naar anderen toe;
- het past binnen de (landelijke) wetten en regels;
- de initiatiefnemer is de eigenaar van het plan;
- de gemeente faciliteert waar nodig, maar is niet vanzelfsprekend uitvoerder van het plan;
- raadsleden, collegeleden en ambtenaren zijn van deelname uitgesloten.

Alle inwoners konden stemmen op de favorieten voor de finale en tijdens de finale. Daarnaast adviseerde de gemeenteraad aan de jury over de ingediende ideeën. De jury bestond uit vijf inwoners. Zij hanteerden de volgende beoordelingscriteria:

- zoveel mogelijk inwoners hebben iets aan het idee;
- het idee sluit aan op de behoeften van de beoogde doelgroep(en) en zijn voldoende met die doelgroep(en) afgestemd;
- het is duurzaam; inwoners van de gemeente [...] hebben zo lang mogelijk profijt van het plan;
- het is innovatief en vernieuwend voor de gemeente [...];
- het zorgt voor ontmoeting tussen inwoners;
- het is concreet en op korte termijn uitvoerbaar.

Een van de winnende ideeën van de wedstrijd was een plek creëren voor jong en oud, waar ouders elkaar kunnen ontmoeten en kinderen kunnen sporten en spelen. Oftewel: een horecagelegenheid voor de ouders, met een uitdagende speeltuin voor de kinderen. Dit idee is precies één jaar na de wedstrijd ook daadwerkelijk gerealiseerd. Er wordt veel gebruik gemaakt van de speeltuin en burgers zijn enthousiast. Op de Facebookpagina valt bijvoorbeeld te lezen:

"Fantastisch concept! Precies wat we in [deze gemeente] nodig hebben. Kan niet wachten tot het open gaat!

"Deze nieuwe [hotspot] in [de gemeente] is echt geweldig voor jong en oud, opa's en oma's, vaders en moeders, oppas en aupair. Wat een drive van [de] initiatiefneemster [...]. Ik neem mijn pet voor je af".

Gebaseerd op: informatie op de gemeentelijke website en Facebook.

Box 4.2 Waardevolle democratieversterking 2: een nieuwe aanpak om écht te luisteren naar de belanghebbers

De gemeente koos in 2014, nadat er geen maatschappelijk draagvlak was voor een langs meer traditionele planvormingslijnen tot stand gekomen voorstel, voor een 'anders-dan-anders-aanpak' voor de ontwikkeling van het gebied tussen het centrum en het station. Met deze aanpak wilde de gemeente meer samenhang en levendigheid in dit gebied krijgen en beter recht doen aan de voorkeuren, kennis en energie van inwoners.

De aanpak was anders dan anders, omdat er geen plan, geen business case en geen afgebakend projectgebied was zoals in de klassieke plannenmakerij gewoon is. In plaats daarvan faciliteerde de gemeente een intensief participatietraject waarbij iedereen die dat wil invloed kan uitoefenen. Inwoners, ondernemers, ontwikkelaars en andere betrokken belanghebbenden gingen in dit proces regelmatig met elkaar in gesprek. Zo ontdekten ze samen wat cruciaal is om het gebied in beweging te krijgen en aantrekkelijk te maken voor partijen om hier te investeren.

Het vertrekpunt voor het participatietraject betrof drie kernopgaven:

- Het realiseren van een aantrekkelijke route door het stadspark van het stadscentrum naar het station, met de fruittuinen en het wandelbos als groen schakelpunt;
- Het uitwerken van het station tot een volwaardig knooppunt;
- Het transformeren van [wijk 2] tot een gemengd stedelijk gebied

Ter ondersteuning van het participatietraject werd een gymzaal als ontmoetings- en werkplek beschikbaar gesteld. Er werd actief gebruik gemaakt van een website, een forum, Twitter, Facebook en Instagram om informatie te delen en geïnteresseerden alle mogelijkheden te bieden om mee te doen aan het proces. De belangstelling daarvoor was en bleef gedurende het proces groot.

Een belangrijke opbrengst van het proces is het advies dat de belanghebbenden met elkaar geformuleerd hebben. In dit document geven inwoners en ondernemers aan waar zij kansen zien voor verbeteringen in het gebied tussen centrum en station. Dit gezamenlijke advies is in de periode oktober 2014 tot maart 2015 tot stand gekomen met veel inzet, betrokkenheid en gedrevenheid van de belanghebbenden.

Het gemeentelijk onderzoeksbureau heeft in 2017 het participatietraject geëvalueerd. Een belangrijk succes dat daarin benoemd wordt is: "In de eerste processtap werd het vertrouwen tussen inwoners en betrokken ambtenaren hersteld en dit kan als een succes gezien worden binnen dit participatietraject. Het is immers één van de belangrijkste doelen van participatie om het vertrouwen tussen gemeentebestuur (en de hun beleid uitvoerende ambtenaren) en inwoners te vergroten of te herstellen. Er is draagvlak gecreëerd onder participanten voor genomen besluiten". Daarnaast wordt aangegeven dat belanghebbenden tevreden zijn: "Over de bijeenkomsten zijn de gehoorde deelnemers positief. Zij kregen de ruimte om hun visie en ideeën te delen, kregen inzicht in de belangen van andere betrokkenen, en konden zo hun eigen belang in een groter geheel plaatsen".

In het najaar van 2018 werd het traject afgerond en werden deelprojecten ingericht op weg naar realisatie van de plannen.

Gebaseerd op: informatie van de website van het project, gemeentelijke nota's en onderzoeksrapport

4.2 Waardenpalet voor lokale democratieversterking

Binnen het onderzoek hebben we stakeholders binnen de twee bestudeerde gemeenten gevraagd naar de publieke waarden die ze bij het verbeteren van de lokale democratie voor ogen hebben. Hierbij is een belangrijk gegeven dat in ons onderzoek het perspectief van de 'systeemwereld' relatief sterk vertegenwoordigd is (zie bijlage 2 voor de respondentenlijst). Tabel 4.1 geeft een beknopt overzicht van het aldus verkregen waardenpalet. Daarbij is te zien dat democratische verbetering zowel een sterk instrumentele inzet ('kwaliteit van leven optimaliseren', 'draagvlak creëren') als een meer ideologische inzet ('opdoen democratische ervaring') kent.

Tabel 4.1 Een waardenpalet voor lokale democratieverbetering

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Leefomgeving voldoet aan wensen van bewoner • Kwaliteit van leven van inwoner optimaliseren • Kans burger/ondernemer om succesvol te zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Opdoen democratische ervaring • Versterken gevoel van invloed over omgeving • Versterken gevoelens van menswaardigheid, humaniteit en gelijkwaardigheid • Geluk, het goede leven 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie in proces • Open en gelijke informatie voor ieder • Mensen voelen zich veilig in het participatieproces • Rechtvaardigheid voor verschillende deelnemers • Dienstbaarheid van gemeente naar inwoners
Collectief perspectief	<ul style="list-style-type: none"> • Doelmatige besluitvormingsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Iedereen in staat stellen verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving • Deelname van alle groepen die betrokken zijn bij het realiseren van een bepaald doel • Draagvlak • Balans representativiteit en participatie in besluitvorming • Zachte belangen een luider stem geven, solidariteit met verschillende groepen • Versterken van saamhorigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente als benaderbare, betrouwbare, betrokken partner • Juiste democratische toets passend bij het gekozen beleid

Opbrengstenwaarden

De genoemde *individuele* opbrengsten die het verbeteren van de lokale democratie met zich meebrengt hebben betrekking op het creëren van een leefomgeving of een wereld die beter past bij wat de burger wil, hen gelukkiger maakt en een goed leven biedt. Ook vinden sommige geïnterviewden het van waarde dat inwoners geactiveerd worden en een 'democratische ervaring' hebben. Bijvoorbeeld: "Ja, wat een term is die ik van [een bestuurskundige] geleerd heb, is dat mensen een democratische ervaring opdoen. Dus dat is dat ze niet echt alleen naar ze geluisterd wordt, maar dat ze ook echt zien dat zij dus inderdaad gehoord worden, dat dat meegenomen wordt. Ja, dat is volgens mij echt heel belangrijk in het programma Participatie". Participatie wordt daarbij op zichzelf als waardevol gezien zonder dat het in materiële zin iets op moet brengen. Opvallend is dat voor de gesproken inwoners participatie juist waarde krijgt als deze hen in staat stelt om bepaalde opbrengsten/uitkomsten te realiseren: een groene long in de stad behouden, historisch erfgoed veiligstellen, een veilige woonomgeving en vermindering van overlast.

Bij de *collectieve* opbrengsten is er volgens de geïnterviewden bijvoorbeeld een balans in de representativiteit en participatie bij besluitvorming en wordt iedereen in staat gesteld om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving. Daarnaast worden ook de volgende opbrengsten die een verbeterde lokale democratie de samenleving brengt benoemd: deelname van alle groepen, het versterken van saamhorigheid en zachte belangen een luider stem geven. Het verkrijgen van draagvlak kan weer meer gezien worden als een instrumentele functie van democratieverbetering. In de literatuur is het motief van draagvlak creëren bij het betrekken van burgers ook bij beleid terug te vinden. Michels (2018) geeft bijvoorbeeld aan: "Een belangrijk argument is dat [burgerparticipatie] een bijdrage levert aan vergroting van het draagvlak voor het beleid en het beleid daarmee meer effectief en legitiem maakt. Het betrekken van burgers bij het beleid zou bijdragen aan het vertrouwen in de overheid, de kwaliteit van de democratie en de versterking van het burgerschap. Interactief beleid wordt daarnaast gezien als een mogelijke oplossing voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuur en als middel voor het verbeteren van de kwaliteit van het beleid door gebruik te maken van de kennis en expertise uit de samenleving".

Proceswaarden

Proceswaarden hebben bij het verbeteren van lokale democratie veel aandacht. Dit is ook wel logisch aangezien democratische verbetering sterk betrekking heeft op hoe de kloof tussen burger

en overheid verkleind kan worden. Enerzijds gaat het daarbij om waarden die betrekking hebben op condities van het democratisch proces voor de inwoner. Zo moet de inwoner zich veilig voelen tijdens het proces, moet iedereen gelijke informatie krijgen en moet er sprake zijn van rechtvaardigheid. Ook worden er allerlei proceswaarden genoemd die betrekking hebben op wat de gemeente moet 'zijn' zoals dienstbaar, benaderbaar, betrouwbaar en betrokken. En van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan: "Ik wil dienstbaar zijn aan dat samenspel, omdat [...] ik merk [...] dat er een tekort is aan erkenning of zich erkend voelen. En daar kunnen we heel wat aan doen, bijvoorbeeld dat te doen waar we nu over praten. Dus de mensen moeten gewoon aan de bak om te zorgen dat die erkenning gevoed wordt. En daar moeten ze dus dienstbaar aan zijn. [...] Mijn publieke waarde is dienstbaarheid". Opvallend is dat er niets vermeld wordt over wat er van de inwoner verwacht kan worden en hoe deze zich dient op te stellen. Van hen kan bijvoorbeeld ook verwacht worden dat zij betrokken zijn.

Box 4.3 Democratische waarden in de literatuur

In diverse studies en praktijken is er aandacht besteed aan 'democratische waarden'. Michels en Binnema (2016) ontwikkelden een analysekader om democratische innovaties die burgerparticipatie in politieke besluitvorming beogen te evalueren (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Democratische waarden en thema's

Democratische waarden	Evaluatievragen	Thema's
Insluiting	Hoe divers is de deelnemersgroep?	Selectie en diversiteit
Invloed	Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?	Doorwerking in agendavorming en beleid
Deliberatie	In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers?	Kwaliteit gesprekken, dialoog en uitwisseling van argumenten
Burgerschap	Leidt het tot betere democratische burgers?	Betrokkenheid, verantwoordelijkheid en initiatief
Transparantie	Is duidelijk wat deelnemers kunnen verwachten?	Inzicht in verloop proces
Legitimiteit	Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?	Steun proces en uitkomst

Uit: Michels en Binnema, 2016, p. 47

Voor een nadere uitwerking van de democratische waarden zie: Smith, 2009; Michels, 2011a, 2011b; Michels & De Graaf, 2010

4.3 Democratieversterking gewaardeerd

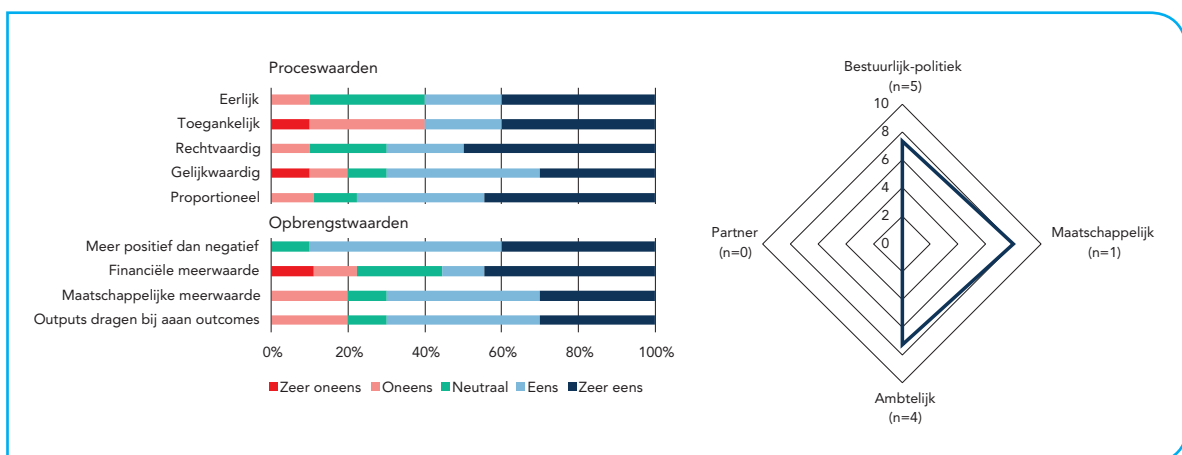
Onderstaand bespreken we de waarderingen van de stakeholders over het verbeteren van de lokale democratie in gemeenten 1 en 2. Hiervoor is in het onderzoek op twee manieren informatie verzameld. Enerzijds is stakeholders gevraagd een rapportcijfer te geven voor de prestaties van hun gemeente bij deze lokale opgave. Anderzijds is hen gevraagd aan te geven in welke mate zij het eens zijn met de stellingen die we afgeleid hebben van de Publieke Waarde Account van Moore (zie box 5.2). Deze stellingen hebben zowel betrekking op de beoordeling van het proces (eerlijkheid, toegankelijkheid, rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid en proportionaliteit) als op de beoordeling van de resultaten (positieve en negatieve consequenties, financiële meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde en bijdrage aan de gewenste uitkomsten). Bij beide onderdelen is geïnterviewden gevraagd hun scores toe te lichten. Dit leverde zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie op. In figuur 4.1 en 4.2 wordt de kwantitatieve waarderingen per gemeenten weergegeven. Vervolgens vullen we deze aan met de kwalitatieve waarderingen.

4.3.1 Gemeente 1

In het algemeen zijn de drie verschillende groepen actoren positief over het beleid, met allen een beoordeling tussen de 6.5 en de 8. Opvallend is hierbij dat juist een paar ambtenaren en bestuurders, verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, kritischer op hun eigen beleid zijn dan gesproken raadsleden of maatschappelijke partijen. Een maatschappelijke partij zegt bijvoorbeeld: “[...] Als ik zie hoe goed [gemeente 1] voor mij, maar ook voor managers in de organisatie benaderbaar is en beschikbaar en bereikbaar is, dus in staat is om de dialoog aan te gaan met elkaar. Ja, dat vind ik echt wel een acht, dat is goed, kan altijd beter, alles kan altijd beter. Ik vind dat echt goed, omdat ik ook af en toe in omliggende gemeente zie hoe slecht het daar gaat [...]”. De ambtenaren en bestuurders benadrukken dat het proces nog niet klaar is, maar zijn wel van mening dat ze op de goede weg zijn en er al mooie resultaten zijn. Een van de bestuurders zegt bijvoorbeeld: “Weet je, ik zie een enorme verandering in de gemeente in de afgelopen paar jaar. Waar we in het verleden echt nog wel heel erg met onszelf bezig waren met allerlei vage beleidsstukken e.d., hebben we echt wel een omslag bereikt in: a. de wijze waarop we de samenleving betrekken bij de dingen die we doen, dus eigenlijk begint het al bij het opstellen van allerlei beleidsstukken of kaders die je toch wel nodig hebt om je eigen handelen te kunnen verantwoorden. Maar ook in de uitvoering ervan. En er is een slag gemaakt in de focus op realisatie. Want daar zit uiteindelijk de maatschappelijke betekenis. En dat zit hem gewoon in de praktijk. Het gaat niet om wat we met elkaar afspreken of hoe de processen lopen, maar het gaat uiteindelijk om van wat betekent dat voor de praktijk. En die vertaalslag is enorm lastig. Maar die wordt wel steeds meer centraal gesteld in de dingen die we dagelijks doen. En daarin, ik kan het niet vergelijken met andere gemeenten, maar als ik zie hoe we die slag gemaakt hebben dan zeg ik we zijn echt wel op de goede weg”.

Dit beeld zet zich door op de deeldimensies. Er is veel tevredenheid op alle deelgebieden, maar er is ook veelal wel iemand die kritisch is. Vaak komt deze kritiek vanuit de ambtelijke top die meer wil bereiken in het beleid. Daarbij zijn negatieve scores soms ook positief bijvoorbeeld. Een van de ambtenaren geeft namelijk aan dat de financiële kosten niet in verhouding zijn tot de maatschappelijke opbrengsten, omdat ze principieel geen kosten toerekenen aan de vernieuwing van de lokale democratie. Er wordt gezegd: “[...] Ik vind het principieel onjuist om te zeggen: het programma vernieuwing lokale democratie kost 60.000 euro en het levert dat op. Zo werkt het hier helemaal niet. En natuurlijk maken we wel eens wat kosten, [...] de raad gaat nu de wijken in met de dag van de democratie en ja dat kost wat logistiek geld, maar dat gaat nergens over, dat is gewoon regulier werk. Dus, vandaar. Bij gelijkwaardigheid worden negatieve scores toegekend, omdat geïnterviewden van mening zijn dat maatwerk toegepast wordt en dus geen inzet op het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast wordt brede toegankelijkheid als een aandachtspunt gezien, omdat het volgens geïnterviewden in theorie wel is voorzien, maar in de praktijk niet zo uitpakt: “[De toegankelijkheid] is echt een uitdaging. Het is niet toegankelijk voor ieder individu. [...] Wij moeten inzet plegen om te laten zien dat iedereen mee kan doen. En we hebben nog een te kleine groep mensen die we bereiken met onze lokale democratie”.

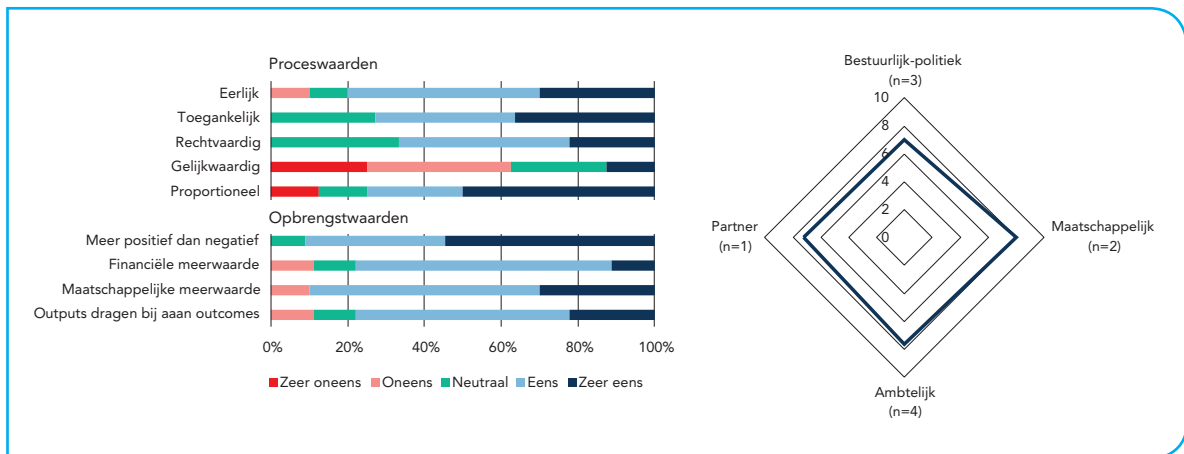
Figuur 4.1 Waardering democratieversterking in gemeente 1



4.3.2 Gemeente 2

Ook in gemeente 2 zijn de actoren veelal positief over het beleid, iedereen geeft net als bij gemeente 1 een cijfer tussen de 6,5 en 8. Elementen die gewaardeerd worden door de geïnterviewden zijn het lerend vermogen van de gemeente, de bereidheid om te experimenteren met vormen van participatie en de brede vanzelfsprekendheid om aan participatie te doen. Interessant binnen deze gemeente is dat er regelmatig de behoefte is om deelcijfers te geven. Een van de geïnterviewden geeft bijvoorbeeld aan: “[...] De wil om participatie te introduceren en tot een succes te maken, dat is echt wel een 8. Maar de uitvoering ervan en de resultaten dan zit dat wat lager, dan ga ik naar een 6.5”.

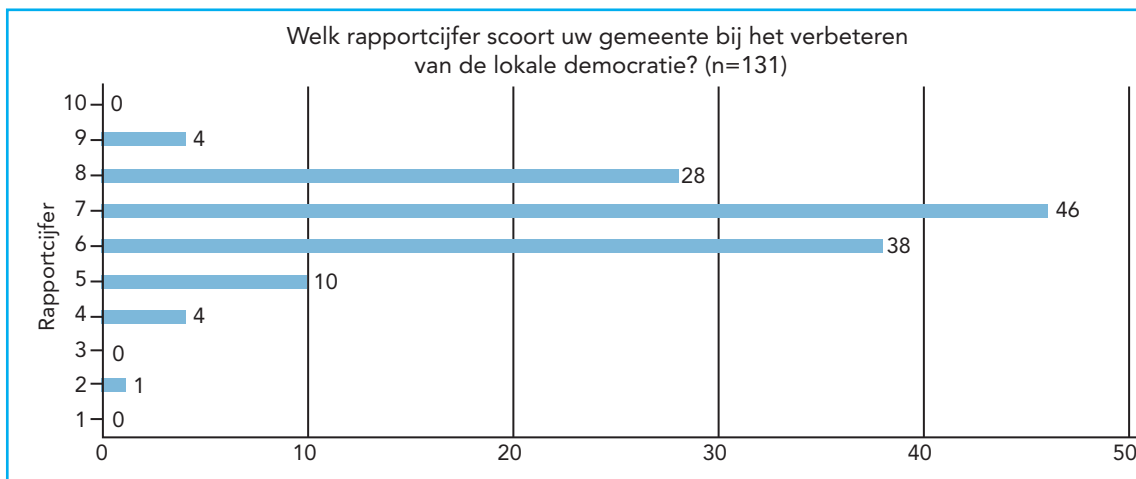
Figuur 4.2 Waardering democratieversterking in gemeente 2



Het beeld van de deeldimensies laat zien dat er brede tevredenheid is over de opbrengsten van het beleid. Op procesmatig vlak betonen stakeholders zich sceptisch over de gelijkwaardigheid binnen het participatiebeleid. Ook hier geldt weer dat geïnterviewden wijzen op de noodzaak van het toepassen van maatwerk en het belang van het gelijkheidsbeginsel in twijfel trekken: “Dat moet ook niet als je maatwerk toepast. We hebben gelijke gevallen in [deelgemeente 1] en in [deelgemeente 2] en die behandelen we heel anders, omdat de invloed die [groep] mensen [...] misschien [...] zegt ‘het is geen enkel probleem, laat maar zo’ en in [deelgemeente 1] maken ze er misschien een enorm probleem van. Dus nee, dat [gelijkheidsbeginsel] moet je vooral niet willen. Dus als je met maatwerk werkt dan kan dat nooit”. In tegenstelling tot gemeente 1 heerst binnen deze gemeente minder zorg over de toegankelijkheid.

Box 4.4 Waardering democratieverbetering: een landelijk beeld

In aanvulling op bovenstaande waarderingen is in een vragenlijst aan alle gemeentesecretarissen en griffiers van Nederland de vraag gesteld hoe zij hun gemeente vinden scoren bij democratische verbetering en dit oordeel te vertalen in een rapportcijfer. Hieruit komt naar voren dat zij hun gemeente gemiddeld een 6.7 geven. Onderstaand figuur geeft de spreiding van de antwoorden weer.



(bron: eigen survey, n=131)

4.4 Werken aan waardevolle democratieversterking

In de gesprekken hebben we de stakeholders van de twee casegemeenten gevraagd wat volgens hen succesfactoren zijn binnen hun gemeente op het gebied van democratische verbetering. Hierbij pretenderen we niet een compleet lijstje te hebben van alle succesfactoren, maar presenteren we de belangrijkste gepercipieerde succesfactoren die uit de twee case studies naar voren komen. Wederom is hierbij sterk het gemeentelijk perspectief, de 'systeemwereld', vertegenwoordigd (zie bijlage 2 voor de respondentenlijst). De voornaamste succesfactoren zoals aangehaald door de respondenten zullen in paragraaf 4.4.1 besproken worden. Vervolgens duiden we deze in paragraaf 4.4.2 nader aan de hand van het publieke waarde denken.

4.4.1 Gepercipieerde succesfactoren

Gedeelde visie op gemeentelijk topniveau over noodzaak democratische verbetering

In beide cases is te zien dat er in de hoogste functies binnen de gemeente een gedeelde visie is op het thema verbeteren lokale democratie en het belang ervan. Dit wordt gezien als een belangrijke conditie om succesvol te zijn. Een van de topambtenaren zegt bijvoorbeeld: "[...] En in de manier waarop we het uitdragen trekken [de burgemeester en ik] wel heel erg hetzelfde met elkaar op. En zeker op dit onderwerp moet dat ook wel, want als je dat niet zou hebben dan zou ik mezelf, maar ook de mensen heel erg in verwarring brengen". Een verschil daarbij is dat in gemeente 2 er sprake is van geformaliseerd beleid. Er is een collegeprogramma en Participatienota waarin het college formeel de ambities en het plan van aanpak beschrijft. Zo valt er bijvoorbeeld te lezen: "Als we de democratische basis van onze lokale samenleving krachtig en vitaal willen houden, dan moeten we op zoek naar aanvullende democratische vormen die uiteindelijk ook de representatieve structuur versterken".

Overigens is het in beide cases zo dat bestuurders, raadsleden en ambtenaren vaak hun eigen invulling geven aan de te verbeteren lokale democratie en hun eigen verhaal erbij hebben. Sommigen benaderen het bijvoorbeeld meer bestuurskundig ('balans vinden in de representatieve en participatieve democratie') terwijl anderen het veel praktischer zien ('gewoon op de fiets naar buiten gaan en met de burgers praten'). In gemeente 1 heeft dit aandacht en wordt er geïnvesteerd in het spreken van dezelfde taal. Hierbij hanteren ze als uitgangsprincipe drie waarden: vertrouwen, nabijheid en kracht.

Een dynamische en flexibele aanpak: 'geen stip aan de horizon' en maatwerk

Daarnaast komt uit de cases naar voren dat geïnterviewden het van belang vinden dat er geen 'vaste stip aan de horizon' of standaardaanpak is bij het verbeteren van de lokale democratie. In beide gemeenten is er sprake van een inzet op dynamische programma's waarin sterk de nadruk ligt op leren en doen wat past bij een specifieke situatie. In beide gemeenten worden pilots uitgevoerd om ervaring op te doen met een nieuwe manier van werken (zie ook boxen 4.1 en 4.2). In de participatienota van gemeente 2 is bijvoorbeeld te lezen: "Om deze verandering teweeg te brengen stellen we een dynamisch programma voor. Een programma waarin het proces van leren en verbeteren centraal staat. Met andere woorden, het programma willen we door te doen en te experimenteren de komende jaren blijvend ontwikkelen [...]. Diversiteit is de rode draad in onze aanpak. De kunst is om een palet van participatievormen beschikbaar te hebben. Van daaruit kunnen dan telkens één of meer vormen gekozen worden, passend bij de opgave die aan de orde is, de behoeftes die spelen, de samenstelling en het organisatievermogen van betrokkenen, de plek, het thema en het tijdstip. Het versterken van onze lokale democratie is geen kwestie van het creëren van nieuwe instituties of geformaliseerde procedures. Het gaat juist om het steeds maar weer zoeken naar participatieprocessen die toegesneden zijn op de specifieke behoeftes van onze inwoners en ondernemers. Maatwerk en de menselijke maat, daar gaat het om".

De noodzakelijke dynamiek in het programma en flexibiliteit wordt ook binnen gemeente 1 benoemd als belangrijk voor succesvolle democratische verbetering. Een geïnterviewde betoogt bijvoorbeeld dat het onrealistisch is om lange termijn doelen te stellen, omdat in deze tijd de opgaven zo in beweging zijn dat het onmogelijk is om trefzeker te bepalen wat in 2025 precies wordt verwacht. In plaats van het formuleren van schijnbaar precieze maar in feite ongewisse termijn doelen moet een gemeente lerend opereren: "Kijk naar de omgeving waar je in zit, kijk naar wat daar gebeurd en dan kun je niet alleen naar gisteren en vandaag kijken maar moet je ook wel naar morgen kijken. En zorg dat je de organisatie en de mensen in je organisatie vooral zo ingericht hebt dat je in staat bent om in die beweging mee te komen. Dat is iets anders dan een stip op de horizon en vervolgens met elkaar van A naar B marcheren". Op het terrein van verbeteren lokale democratie zijn gemeenten daarnaast nog sterk aan het zoeken naar 'wat werkt'. Er zijn geen sluitende antwoorden ten aanzien van hoe een gemeente haar lokale democratie toekomstbestendig maakt.

Lerend vermogen organiseren

In beide gemeenten is te zien dat er sterk ingezet wordt op het leren over democratische verbetering. Er is een grote 'honger' naar kennis op dit thema. Er worden diverse experimenten en pilots opgezet om leerervaringen te realiseren en er wordt reflectie ingebouwd om ook daadwerkelijk aan leren toe te komen. Voor gemeente 2 geldt bijvoorbeeld dat de onderzoeksafdeling een rapport heeft geschreven over het participatiebeleid. Daarnaast zijn er actoren binnen de gemeenten die sterk de verbinding zoekt met nationale netwerken m.b.t. lokale democratie en kennisinstellingen. Ook hebben de gemeenten een 'club' van mensen die regelmatig samen komen om te reflecteren, te filosoferen, en/of het leren over lokale democratie verder te brengen. Een van de geïnterviewden zegt bijvoorbeeld: "Ik heb al jaren een participatieteam. En daar komen dus mensen die vanuit verschillende domeinen met elkaar willen uitwisselen, willen leren. Daar bespreken we ook de inzet van nieuwe instrumenten, voor- en nadelen, de adviezen die we nu uit de participatieonderzoek halen, hoe gaan we die in organisatie verder brengen". In gemeente 1 worden er bijvoorbeeld ook regelmatig gasten uitgenodigd om met hen mee te denken over het thema. Aanvullend is er in gemeente 2 ook een 'Participatie-academie' waar geïnteresseerden kunnen leren.

'Zoektijd': ruimte om te experimenteren en buiten de lijntjes te kleuren

Een andere succesfactor die naar voren kwam in het onderzoek is het hebben van 'zoektijd'. Dit sluit aan bij het gegeven dat (nog) niet duidelijk is welke stappen er precies gezet moeten worden voor democratische verbetering. Het is voor gemeenten nog een zoekproces. In die situatie is het dus belangrijk dat mensen de ruimte hebben om zaken uit te kunnen proberen zonder dat ze erop afgerekend worden. Een van de geïnterviewden zegt hierover: "Er is nodig een klimaat van inspiratie. Er is nodig een klimaat van niet alles hoeft te lukken. Dat zoektijd gegund wordt, omdat niemand het eigenlijk kan weten. Als degene die het weet, die raakt eigenlijk uitgespeeld. Want als je denkt dat je het weet, dan heb je het nog niet gevonden. Dus probeert wat uit. En reken op elkaar, maar reken niet af. Dus, het moet een 'op elkaar rekenen klimaat' zijn eigenlijk. En ik denk dat als die openheid

er is, doe het op je eigen maat. Doe het gewoon, er is niet 1 module. Als we generieke setjes nodig hebben, nou prima, [...] Den Haag zorgt voor een generiek setje. Maar het gaat om de lokale democratie. Die is hier gewoon anders dan elders. En als er maar een open klimaat is en een veilig klimaat is. En er is legitimatie voor zoektijd. En je laat elkaar inspireren door hier in [gemeente 1], en je staat open voor ontwikkelingen elders. En je zegt het is niet in een handomdraai, maar je neemt de tijd. Nou dan ga je die stappen echt zetten. Dus wat is ervoor nodig: dit is er voor nodig”.

Daarnaast speelt tijd een belangrijke rol doordat democratische verbetering een cultuurverandering inhoudt. Een cultuurverandering kost veel tijd, dat gaat niet van de ene op de andere dag. Het is daarmee van belang dat er over langere tijd experimenteerruimte bestaat: “Daar zie ik ook de kracht van wat wij doen, want het gaat op een gegeven moment als een soort vliegwiel op elkaar werken als je dat langere tijd doet. Je moet niet de illusie hebben dat we dat in een paar jaar gaan veranderen want dat is niet zo”. Overigens zit er aan de zoektijd wel een ‘kostenplaatje’. Van gemeenten 1 en 2 kan gezegd worden dat er ‘zoektijd’ is, maar daar wordt wel bewust geld en capaciteit voor vrijgemaakt. Het pilotproject in gemeente 2 werd bijvoorbeeld ondersteund door financiële middelen om bijvoorbeeld expertise in te huren en catering te organiseren. Tevens werd er door de gemeente een gymzaal als vaste ontvangstruimte ter beschikking gesteld. In gemeente 1 is bijvoorbeeld extra geld beschikbaar gesteld voor de raad om ‘naar buiten te gaan’.

Persoonlijke kwaliteiten: minder ego, meer responsiviteit

Net als bij de andere thema’s is het succes van de gemeente sterk afhankelijk van de mensen die er zitten. In de gesprekken met de geïnterviewden werden verschillende kwaliteiten van bestuurders, raadsleden en ambtenaren benoemd die nodig zijn of bijdragen aan het realiseren van democratische verbetering. Belangrijk daarbij is dat mensen over ‘hun eigen schaduw heen kunnen stappen’. Een van de geïnterviewden zegt bijvoorbeeld over deze nieuwe kwaliteiten van bestuurders en raadsleden: “Niet zo’n heel groot ego. Anders is die zo vaak gekneusd omdat mensen andere dingen willen dan jij. En je moet wel ideeën hebben, maar je moet niet de pest erin krijgen als mensen jouw ideeën niet hun ideeën vinden. Dus ja, in dat opzicht denk ik dat je veel meer moet denken van hoe zorg je dat mensen in hun eigen leefomgeving het maximale eruit halen en dus ook daarmee bereid zijn om de handen uit de mouwen te steken. En dus ook niet bang zijn om dat zo te laten. Ik denk dat in gemeenteraadsland raadsleden vooral heel erg de controle willen houden, en dat loslaten van de uitkomsten nog wel eens lastig is voor mensen. Dat betekent dat je daar toch anders in moet zitten. Je moet ook ruimte willen geven. Als je controle wilt, als je de baas wilt zijn omdat je op een lijst hebt gestaan van een partij. Dan word je niet gelukkig van dit soort veranderingen”. Andere kwaliteiten die geïnterviewden noemden zijn bijvoorbeeld: aansluiten op waar mensen energie van krijgen, mentaal flexibel zijn en de bereidheid om samen te werken.

Een betrokken samenleving

Zonder de betrokkenheid van de inwoners zal er geen versterking van de participatieve democratie zijn. Opvallend is dat de wethouders vooral degenen zijn die de betrokken samenleving als belangrijke succesfactor benoemen. Een van hen zegt bijvoorbeeld: “Mijn beeld is namelijk dat [gemeente 1] van oudsher al een betrokken samenleving heeft. Het is een dorp, het is een ondernemend dorp en het is ook een hoogopgeleid dorp. Waar men zuinig is op wat men heeft. Dat is misschien beetje de calvinistische inborst. Men heeft altijd wel wat gevonden als de gemeente aan de slag ging dan was men altijd kritisch. Kritisch en betrokken en constructief. Dat zijn volgens mij de elementen die bijdragen aan het feit dat wij hier die lokale democratie zo kunnen invullen zoals wij dat doen”. Een andere wethouder wijst er daarbij wel op dat het wel een zoektocht is naar welke bewoners betrokken willen worden en wanneer: “[De inwoners] hebben laten zien in mijn optiek dat ze ook betrokken willen zijn. Soms ook in een manier die voor een andere als negatief ervaren wordt. Voor mij, voor andere mensen die iets vinden, voor de gemeenteraad, dat maakt me niet uit. Maar betrokkenheid is niet alleen maar leuk he. Dus ik denk dat inwoners hebben laten zien dat als je de deur openzet dat ze ook echt wel bereid zijn om er doorheen te gaan, maar [...] we zien ook dat in sommige dorpen of wijken mensen denken ‘god, zijn ze er weer. Hoeveel keer ga je me vragen wat ik ergens van vind. Houd nu eens op. [...]’.”

Issue-eigenaarschap: ‘krachtige motoren’

Belangrijk om apart te vermelden is dat er in beide gemeenten sprake is van ‘krachtige motoren’ of

'*innovation champions*' (zie: Bekkers et al., 2013) die het thema verder brengen. Voor gemeente 2 kan bijvoorbeeld een van de wethouders bestempeld worden als een van de krachtige motoren. Een van de geïnterviewden zegt daarover: "Dus [wethouder 1] is echt gewoon, ja hoe moet ik dat zeggen, zij is zo overtuigd van dat het belangrijk is om de participatie vorm te geven, dat daarmee is ze één van de krachtigste motoren, laat ik maar zeggen, achter deze beweging. Dus dat is echt haar kwaliteit". Voor gemeente 1 is deze rol sterk bij de burgemeester belegd als portefeuillehouder. Daar wordt onder andere over gezegd: "Op een bepaalde manier is [de burgemeester] heel aanwezig, maar op een andere manier weet hij de dingen dusdanig te koppelen dat ondanks dat je het misschien niet letterlijk ziet als democratische vernieuwing het wel door hem wordt meegegeven in een bepaald proces. En ik denk dat je dat nodig hebt. En daarvoor hoef je dus niet altijd op de voorgrond te treden met een heldere definitie, of een plan de campagne, of een evenement, of noem maar op. Maar puur het bewustzijn creëren in de alledaagse processen en het proberen daar in te bedden. Ik denk dat [de burgemeester] dat heel sterk kan. En dat dat simpelweg ook gewoon nodig is".

Overigens levert dit ook risico's op, bijvoorbeeld wanneer het thema zo sterk verbonden is aan een persoon dat het gezien gaat worden als hun persoonlijke 'speeltje' of 'hobby'. Daardoor komt de continuïteit van het beleid in gevaar als de centrale pleitbezorger politiek kapitaal verliest of van het toneel verdwijnt.

Tevens zijn er ook binnen de ambtelijke, uitvoerende lijn krachtige motoren aan te wijzen die democratieverbetering verder brengen binnen de gemeenten en als 'issue-eigenaar' bestempeld kunnen worden. Een sterk voorbeeld daarvan is de krachtige rol die de ambtelijke projectleider speelde binnen het 'open proces' zoals besproken in tekstbox 4.2.

Een brede dragende coalitie opbouwen

Het verkrijgen van steun binnen de gemeente voor democratische vernieuwing was niet een thema dat veel geïnterviewden expliciet benoemden als succesfactor. Dit komt misschien voort uit het feit dat het belang van democratische verbetering binnen de gemeente relatief weinig ter discussie staat in de onderzochte gemeenten. Eerder werd ook al als succesfactor benoemd dat er binnen de gemeente een gedeelde visie is over de noodzaak van democratische verbetering. Indirect zijn er wel zaken benoemd die kunnen bijdragen aan steun voor democratische verbetering binnen de gemeente. Zo werd er bijvoorbeeld in gemeente 1 een 'rondje langs te teams gedaan' om het thema (meer) onder de aandacht te brengen bij collega's en heeft gemeente 2 een specifiek beleidsprogramma Participatie en een wethouder Participatie om aandacht te geven aan het thema.

Het realiseren van steun van inwoners kreeg daarentegen wel veel aandacht in het onderzoek. Verbetering lokale democratie draait immers ook om meer steun en betrokkenheid te krijgen vanuit de samenleving. De vier belangrijkste manieren om dit succesvol te realiseren die door de geïnterviewden genoemd werden, zijn:

1. Écht luisteren: geen vooringenomenheid
Een belangrijke succesfactor die naar voren kwam is dat de gemeente écht luistert, zonder vooringenomenheid. Het moet gaan om de ideeën van de samenleving *zelf*. Vooral in gemeente 2 werd dat gezien als een sterke succesfactor bij de herinrichting van het gebied tussen het station en het centrum. Een van de stakeholders zegt daarover: "En omdat we dus die eerste momenten echt hebben geluisterd was er enorm veel herkenning voor het verhaal. We hebben er niet zo in deze termen over gepraat, maar herkende zich wel in de uitkomst ervan. Dat was wel heel goed en heel positief. En er hing ook een enorm goede dynamiek en sfeer in die ruimte. Waarin iedereen zich ook enorm gehoord voelde, dat is wel anders bij andere participatie- of inspraakmomenten waar het wel eens wordt gedictieerd door de hardste schreeuwers en dat was hier niet zo".
2. Laten zien dat betrokkenheid loont
Een tweede succesfactor die benoemd werd is dat er vervolgens ook wat met de inbreng en inzet van de inwoners gedaan wordt, oftewel: laten zien dat betrokkenheid loont. Als gemeenten dit nalaten dan is de kans groot dat inwoners in de toekomst niet langer bereid zijn om gehoor te geven aan oproepen voor inspraak en participatie. Communicatie speelt hier een belangrijke rol bij. In gemeente 2 wordt daar onder andere over geschreven: "Participatie en communicatie zijn niet los van elkaar te zien. Een grote component in participatietrajecten is immers communicatie.

[...] Met één herkenbare stem en een aansprekend verhaal naar buiten treden enerzijds, maar vooral ook ontvankelijk zijn voor signalen van anderen en deze erkennen en benutten als verrijking van beleid en uitvoering anderzijds. Van buiten naar binnen”.

3. Management van verwachtingen: duidelijk zijn over waar mensen wel/geen invloed op hebben
Een derde succesfactor om steun bij stakeholders te realiseren (of niet te verliezen) is door vooraf duidelijk te zijn bij een participatietraject over waar de betrokkenen wel of geen invloed op hebben. Het is van groot belang om deze verwachtingen te managen, want anders is het risico groot dat burgers teleurgesteld raken. Hier werd bijvoorbeeld over gezegd: “Dus volgens mij is het heel belangrijk dat aan het begin van het traject de juiste en de goede afspraken gemaakt worden. En dan gezamenlijk het traject wordt ingezet. En dan bepaalt van: wie wordt geïnformeerd, wie mag meepraten, meebeslissen, [daarbij] moet je ook zeggen wat je verstaat onder meebeslissen. Mijn ervaring is dat mensen denken: ik mag meebeslissen en dan aan het einde blijkt dat ze niet beslissingsbevoegd zijn, dus dan heb je een knelpunt aan het einde van de rit”.
4. Persoonlijke relaties: juiste sfeer en dynamiek
Tot slot werd aangegeven dat voor steun van inwoners en ondernemers vooral ook de *persoonlijke* relatie met de gemeente erg belangrijk is. De persoon van de gemeente waar de inwoner of ondernemer contact mee heeft, bepaalt voor een belangrijk deel of er steun of weerstand ontstaat. Daarbij is het belangrijk dat er een juiste sfeer en dynamiek ontstaat. Naast de persoon zelf, noemden geïnterviewden ook dat het zat in zaken zoals het meenemen van koekjes naar het gesprek en het hebben van een goede catering tijdens participatiebijeenkomsten. Een illustratieve uitspraak hiervan is: “Dat heeft heel erg te maken met de juiste mensen die in staat zijn dat te doen. Met het feit dat het goed georganiseerd was, goed gecommuniceerd werd. Dat er veel aandacht was voor hapjes en drankjes. Prettige ruimte, ja dat bepaalt ook heel erg het succes van dit traject. Dan zit het niet zo zeer per se in die hele inhoudelijke factoren maar ook in iets ongrijpbaars als: ontstaat er een goede dynamiek en sfeer in zo’n ruimte? Dat vind ik ook buitengewoon goed en dat zit hem dus ook heel erg in het feit dat het door de juiste mensen is gedragen”.

Box 4.5 Succesfactoren bij lokale democratieversterking: een landelijk beeld

Bovenstaand beeld van de succesfactoren vertoont een sterke overlap met de succesfactoren zoals benoemd door gemeentesecretarissen en griffiers in de door ons uitgezette vragenlijst.

De belangrijkste succesfactoren die uit deze vragenlijst naar voren kwamen zijn:

- Durven experimenteren en om fouten te maken (13x)
- De samenleving meer betrekken bij gemeentelijke plannen en meer verantwoordelijkheid geven (12x)
- Heldere visie van bestuurders en raad op lokale democratie (7x)
- Duidelijke communicatie; b.v. vooraf aangeven wat wel/niet invloed/resultaat van participatie kan zijn (6x)
- Reflecteren op de rollen en verantwoordelijkheden van raad, college en organisatie (4x)
- De bereidheid van het bestuur om echt te luisteren naar inwoners en los te durven laten (4x)
- Ambtenaren die vraaggericht in plaats van aanbodgericht denken en werken (4x)
- Inzicht in de samenleving en goed zicht op de veranderende tijd (3x)
- Brede maatschappelijke betrokkenheid binnen de gemeente (3x)
- Korte lijnen tussen inwoners en ambtelijke organisatie/bestuur/politiek (3x)
- Klein beginnen en in de praktijk van leren, het zien als werk in uitvoering (3x)

Bron: eigen survey, n= 57

4.4.2 Analyse met behulp van de strategische driehoek

Na de gepercipieerde succesfactoren besproken te hebben, gaan we in de komende paragraaf de achtergronden van de prestaties van de gemeenten, op het terrein van democratieverbetering analyseren aan de hand van de strategische driehoek. Kern van deze benadering is dat er samenhang moet zijn tussen drie deelelementen: de publieke waardepropositie, de operationele capaciteit en de autoriserende omgeving. In de komende paragraaf laten we zien wat een dergelijke analyse aan inzichten oplevert.

Hoewel het in de praktijk uiteraard een complexer verhaal is, zijn de wegen naar waardevolle democratische verbetering van de twee gemeenten als volgt te karakteriseren en samen te vatten:

- case 1 = goede inbedding van het thema binnen de gemeente + drive, durf en capaciteit om te leren + betrokken samenleving
- case 2 = goede inbedding van het thema binnen de gemeente + drive, durf en capaciteit om te leren + betrokken samenleving

Opvallend is dat deze 'wegen' van gemeente 1 en 2 bij democratische verbetering sterk op elkaar lijken. Onderstaand zullen we voor elke gemeente de dynamiek binnen de driehoek bespreken.

Gemeente 1 heeft geen geformaliseerd beleid met betrekking tot democratische verbetering. Binnen gemeente 1 is de overtuiging dat dit ook goed is, want er moet 'zoektijd' zijn. Hiermee is er geen scherpe publieke waarde propositie, maar dit willen de geïnterviewden ook niet. Wel hebben ze kernwaarden geformuleerd die ze als gemeenten willen nastreven: vertrouwen, nabijheid en kracht. Het informele karakter van verbeteren lokale democratie brengt wellicht wel het risico met zich mee dat handelen volgens democratische verbetering vrijblijvend is. Publieke managers zetten in op 'zachte instrumenten' om collega's en stakeholders te enthousiasmeren om mee te zoeken naar democratische verbetering. Binnen de organisatie en in de samenleving is steun en draagvlak om de democratische te verbeteren, maar nog niet iedereen gaat daarin mee. Zo zijn niet alle bewoners even betrokken (hoe voorkom je dominantie van de 'usual suspects?') en vertegenwoordigd in de initiatieven die de gemeente aanreikt. Qua operationele capaciteit is er een sterke wil om te leren en zetten veel actoren zich in voor democratische verbetering. Wel is er nog weinig kennis voor handen ten aanzien van wat werkt bij democratische verbetering. Dit komt doordat zowel wetenschappers als bestuurders hier nog geen antwoorden op hebben. Via experimenten, het binnenhalen van kennis en intervisie wordt geprobeerd om dit alsnog binnen te halen. Binnen de gemeente is er een groep van geïnteresseerden (met onder meer de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier) die het thema verder willen brengen. Zij komen regelmatig bijeen om het te hebben over democratische verbetering en ontwikkelen daarbij allerlei initiatieven.

Gemeente 2 heeft een participatieprogramma waarin hun beleid ten aanzien van democratische verbetering verwoord staat en wordt dan ook sterker gestuurd vanuit een 'publieke waarde propositie'. Dit geeft het onderwerp een formele positie binnen de organisatie. Binnen deze gemeente is er wel het risico dat doordat verbeteren lokale democratie zo direct aan een wethouder en collegeprogramma verbonden is dat, dat indien er nieuwe verkiezingen komen en deze wethouder niet herkozen wordt de stappen die gezet zijn niet verder gaan en democratische verbetering wellicht tot stilstand komt. Daarnaast heeft de ambitie ook formeel draagvlak binnen het bestuur door expliciet onderdeel te zijn van het collegeprogramma. Operationele capaciteit om democratische verbetering verder te brengen bestaat bijvoorbeeld: uit het instellen van een kwartiermaker participatie, het hebben van een participatieacademie en het vrijstellen van financiële middelen om experimenten uit te voeren. Hierdoor worden stappen gezet maar naar eigen zeggen 'zijn ze er nog niet'. Een zoektocht is bijvoorbeeld nog hoe vorm te geven aan het kantelpunt tussen participatieve en representatieve democratie.

4.5 Waarde(n)volle democratieversterking: lessen

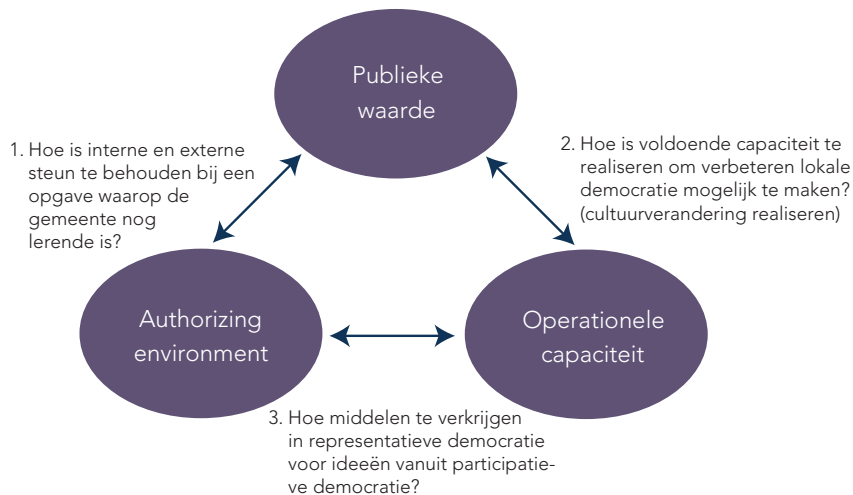
Het publieke waardenpalet liet zien dat er meerdere motieven voor het verbeteren van de lokale democratie zijn. Verbeteren van de lokale democratie is enerzijds een manier om als gemeente betere prestaties te leveren. Betere prestaties zijn in dat geval volgens de geïnterviewden oplossingen die beter de wensen van de burger bedienen en daarmee de burger gelukkiger maakt, dan wel een beter leven biedt. Anderzijds is verbeteren van de lokale democratie ook een doel op zichzelf, omdat het iets zegt over hoe lokale spelers vinden dat de verhouding tussen burger en overheid moet zijn en ingericht moet worden.

De case studies laten daarnaast zien dat het verbeteren van de lokale democratie sterk een leeropgave is waar geëxperimenteerd moet worden om te achterhalen wat 'werkt'. Zo zijn er geen standaard succesrecepten voor handen over hoe de kloof tussen burger en overheid verkleind kan worden en het is uiteindelijk altijd maatwerk welke vormen van participatie passend zijn. Ook is het zoeken naar wat de verhouding tussen de representatieve democratie en participatieve democratie moet en kan zijn

(zie ook: Michels, 2018). Daarbij spelen wisselende beelden, zowel in de samenleving als binnen de overheid, een rol. Beide partijen moeten hun nieuwe rollen nog leren kennen en antwoorden vinden op nog onbekende situaties. Het verbeteren van de lokale democratie is daarnaast in essentie niet een korte termijn doel, maar beoogt een duurzame oplossing te bieden en een verandering in houding en gedrag te realiseren bij de samenleving en de overheid.

Bovenstaande schetst het speelveld waarin publieke managers proberen van waarde te zijn bij het verbeteren van de lokale democratie. Daaruit vloeien verscheidene uitdagingen binnen de strategische driehoek voor hen voort. In figuur 4.3 lichten we er drie uit.

Figuur 4.3 Lokale democratieverbetering: strategische spanningen



Hoewel de bestudeerde gemeenten zelf nog lerende zijn en ook nog niet alle antwoorden gevonden hebben, zijn er uit hun praktijken lessen te leren hoe publieke managers van waarde kunnen zijn bij het verbeteren van de lokale democratie. Onderstaand formuleren we vier suggesties.

Suggestie 1: Zorg voor een sterke inbedding van het thema binnen de gemeentelijke organisatie

Verbeteren van de lokale democratie vergt in essentie een cultuurverandering bij alle betrokkenen die over meerdere collegeperiodes plaats zal vinden. De vraag is hoe hiervoor momentum en capaciteit kunnen worden opgebouwd die over meerdere collegeperiodes standhouden (zie figuur 4.3, spanning 2). Idealiter betekent dit dat het thema gedepolitiseerd kan worden zodat bij een volgende collegeperiode het thema niet opeens weggeveegd kan worden. Dit kan gerealiseerd worden door een stevige institutionele inbedding te realiseren. Er is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de ambtenaren, zij kunnen de principes van een verbeterde lokale democratie in hun organisatie implementeren, vasthouden en tot cultuur maken. Daarnaast spelen de inwoners hier ook een cruciale rol in. Als een nieuwe relatie met de gemeente gewoongood wordt dan is de kans groter dat dit op de lange termijn beklijft.

Suggestie 2: Zorg voor krachtig leiderschap, maar voorkom dat het verbeteren van de lokale democratie als een 'paradepaardje' wordt gezien

In de case studies bleek het risico te bestaan dat het verbeteren van lokale democratie/participatie als paradepaardje of 'speeltje' van bepaalde bestuurders wordt gezien. Daarbij was er soms het verwijt dat er een te sterke nadruk lag op dat 'het experiment moet slagen'. Hiermee wordt het thema te politiek en een doel op zichzelf. Dit kan de steun voor het thema verminderen. Een les is dan ook om op te passen dat verbeteren lokale democratie geen doel op zichzelf wordt: blijf altijd oog houden voor wat het achterliggende doel is van democratische verbetering en communiceer dit ook voldoende. Daarnaast wordt ook het risico genoemd dat de publieke manager bij verbeteren lokale democratie niet te ver op de troepen vooruit moet lopen, maar binding moet houden met actoren binnen en buiten de gemeente. Een publieke manager kan prachtig mooie ambities hebben om de lokale democratie te verbeteren, maar als dit niet aansluit bij de andere stakeholders dan is dit gedoemd te mislukken. Taal is daarbij ook een aandachtspunt. Verbeteren lokale democratie kan

als een filosofisch of bestuurskundig thema gezien worden dat hoort in de 'systeemwereld', maar niet aansluit bij de 'leefwereld' van inwoners.

Suggestie 3: Organiseer het leren binnen en tussen gemeenten

De case studies hebben laten zien dat er nog beperkt inzicht is in hoe democratische verbetering *precies* te realiseren is. Daarbij komt ook dat verbeteren lokale democratie lokaal maatwerk is. Het is daarmee een vraagstuk waar binnen gemeenten op geleerd moet worden en dus vraagt om het initiëren van een leerproces. De bestudeerde gemeenten hebben allerlei manieren laten zien om dit binnen hun eigen gemeente op te pakken. Deze kunnen dienen als inspiratie voor andere gemeenten. Voorbeelden van initiatieven om te leren zijn: het instellen van een interne academie waarin medewerkers van de gemeente aan de slag gaan met de thematiek van verbeteren lokale democratie, het instellen van een groep binnen de gemeente die met elkaar regelmatig reflecteert op het thema en plannen bedenkt om het thema handen en voeten te geven binnen de organisatie, het aanbieden van cursussen over de invulling van de democratie aan raadsleden en meedoen aan intern en extern onderzoek op dit thema.

Naast het leren binnen de eigen gemeente kunnen gemeenten ook van elkaar leren. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door onderlinge bijeenkomsten en uitwisselingen. Maar er zijn ook al veel publicaties en onderzoeksliteratuur voorhanden waarin initiatieven en lessen om democratische verbetering te realiseren besproken worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het programma *Democratic Challenge* van het ministerie van BZK en de VNG dat inzet op het leren over democratische vernieuwing door gemeenten. Probleem is echter wel dat het onderzoek vooral erg gefragmenteerd is. Het gaat veelal slechts over enkele vormen, enkele aspecten, of enkele implicaties van participatie (Michels, 2018). Meer algemene lessen voor democratische verbetering zijn bijvoorbeeld wel te vinden in Van Ostaijen (2018) en Michels en de Graaf (2017).

Suggestie 4: Denk van tevoren goed na over hoe de inhoudelijke opbrengsten van democratische innovaties ook gerealiseerd kunnen worden zodat de gemeente toont dat zij écht luistert

Een belangrijk aandachtspunt waar de onderzochte gemeenten mee worstelen is na het 'ophalen' van ideeën uit de samenleving naar de realisatie van deze ideeën (zie figuur 4.3, spanning 3). Risico's die daarbij naar voren kwamen zijn:

- Draagvlak in de raad: de ideeën uit de samenleving zijn toch niet wat de raad zelf in gedachte had. Er komt bijvoorbeeld een speeltuin met horeca uit als idee voor de stad in plaats van een project met meer 'sociale' allure;
- Draagvlak onder burgers: burgers krijgen het idee dat hun ideeën gerealiseerd kunnen worden, maar er blijkt uiteindelijk geen geld te zijn en te komen.

In de bestudeerde gemeenten leidde dit tot de les dat het belangrijk is om hier vooraf al over na te denken. Er moeten heldere kaders en verwachtingen zijn. Dit geldt zowel voor raadsleden als voor inwoners. Het is belangrijk dat voor alle partijen die betrokken zijn en meepraten vooraf duidelijk is waar het over gaat en wat er wel en niet mogelijk is. Daarbij is het goed om te realiseren dat er niet één oplossing en modus is om een balans te vinden in de representatieve en participatieve democratie (zie ook: Denktank VNG, 2016; Michels, 2018)

5 Aan de slag met waardevol lokaal bestuur

“We zijn van waarde door ieder mens bijzonder te laten zijn. Vertrouwen, nabijheid en kracht zijn daarbij leidend. We doen dat door echt aandacht te geven, ruimte te maken, te helpen, te spelen, te waarderen, te zien⁴.”

5.1 Inleiding

Deze studie laat bestuurders, politici, ambtenaren en burgers zien hoe het publieke waarde denken nuttig kan zijn voor het creëren van *waardevol bestuur*. Uitgangspunt hierbij is dat spelers binnen een gemeente zich inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Dit vraagt uiteraard om lokaal maatwerk: er moet aangesloten worden bij de wensen en vermogens van de eigen unieke, lokale context en stakeholders. Blauwdrukken kunnen dan ook niet geleverd worden. Er zijn echter wel op basis van onze studie enkele overstijgende conclusies te trekken die kunnen bijdragen aan het op gang brengen of ondersteunen van lokale waardecreatie. Specifiek biedt de studie inzicht in drie elementen van dit proces:

- Het benoemen van de beoogde waarden door stakeholders;
- Het beoordelen van de bereikte publieke waarde door de stakeholders;
- Het versterken van publieke waardecreatie in samenspel met stakeholders.

In dit slothoofdstuk reiken we praktische handvatten aan om het publieke waarde denken toe te passen bij zowel de ontwikkeling als de evaluatie van lokaal beleid.

5.2 Waarden zichtbaar en bespreekbaar maken

Het onderzoek laat eerst en vooral zien dat *het lukt om open en constructief over waarden in beleid te praten*. De methode van het publieke waardenpalet die in deze studie is beproefd, richt zich sterk op het ophalen van relevant geachte waarden op een open en brede manier, om zo een inhoudelijk rijker gesprek over doeleinden, kaderstelling en evaluatiecriteria in het beleidsproces in te bouwen. Daardoor wordt in de volle breedte duidelijk welke prioriteiten en aandachtspunten er rond een bepaalde opgave nu werkelijk leven bij de maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en professionele stakeholders.

In het casuonderzoek bleek wel dat het soms belangrijk is om door te vragen teneinde uit te komen bij de onderliggende waarden in plaats van te blijven steken op het niveau van gestelde doelen en gewenste activiteiten. Een manier om dat concreet vorm te geven is om de stakeholders niet slechts afzonderlijk te interviewen, maar ze daarnaast ook expliciet op waardenniveau met elkaar in gesprek te brengen. Door middel van dialoog en debat kan vermoedelijk nog scherper worden vastgesteld wie nu welke waarden als essentieel beschouwt op de betreffende lokale opgave en welke waardenspanningen er onder het verkeer tussen de betrokken partijen schuilgaan (zie Van de Noort, Douglas, Van der Torre, 2017).

Die uitvraag levert een *diversiteit van waarden* op, waarbij bijvoorbeeld cliënten meer waarden zullen inbrengen vanuit hun perspectief, terwijl een wethouder mogelijk weer anders kijkt, maar uiteindelijk vormen deze waarden het gehele palet aan *publieke waarden*. De waarden zijn dan wel verschillend maar sluiten elkaar niet automatisch uit. Een efficiënte aanpak van arbeidsparticipatie kan uitstekend samengaan met maatwerk, een veilige woonomgeving en groene woonomgeving ook. Daarnaast kwam daarbij naar voren dat ook bij wat ogenschijnlijk vooral procesgerichte bestuurlijke ambities zijn, zoals democratische verbetering, ook materiële opbrengstwaarden een rol spelen (“zoveel mogelijk mensen bieden van een democratische ervaring”, “betere benutting van publieke middelen door slimmere besluitvorming”).

⁴ Spreuk afkomstig van gemeente 1 lokale democratie.

Belangrijk hierbij is dat veel van die diversiteit niet zozeer voortkomt – zoals wel vaak wordt gedacht – uit ‘platte’ belangen of ‘diepe’ onderliggende ideologieën, maar eerder vanuit verschillen in *perspectief* (korte termijn perspectief bewoners versus lange termijn perspectief woningbouwcorporaties), *rolopvatting* (“als oppositiepartij is het onze taak om kritisch te zijn”) en in de mate waarin *verbanden met andere issues of beleidsdomeinen* worden gelegd (“met de woningbouw zelf gaat het goed, maar in sociaal opzicht moet er meer bereikt worden in de wijk”). De les die hieruit naar voren komt is dat waardendiversiteit dus niet hetzelfde is als waardenconflict. Diversiteit in waarden vraagt echter wel om verbindingswerk in het beleidsproces om te voorkomen dat blokkades en patstellingen ontstaan. Het nut van het publieke waardenpalet is dat het een gestructureerde, niet-polariserende manier biedt om waardendiversiteit van meet af aan en desgewenst op verschillende momenten in het beleidsproces ‘op tafel’ en bespreekbaar te maken. Daarmee kunnen issues waarin het gesprek tussen gemeente en burgers of binnen de lokale politiek dreigen te verzanden in een belangen- of prestigestrijd, op een meer open, reflectieve manier worden benaderd.

Box 5.1 Aan de slag met waardevol bestuur: een waardenpalet construeren

Inventariseren van waarden¹

Laat alle stakeholders voor zichzelf benoemen welke waarden zij willen realiseren of gerealiseerd willen zien bij de lokale opgave. Deel deze waarden vervolgens in met behulp van onderstaand schema om de spreiding in waarden inzichtelijk te maken en communiceer dit palet naar alle stakeholder om te laten zien welke diversiteit er is in de wensen, maar ook welke ambities worden gedeeld.

	Materiële waarden	Immateriële waarden	Proceswaarden
Individueel perspectief	<ul style="list-style-type: none"> Welke tastbare resultaten willen de partners voor de individuele inwoners realiseren? 	<ul style="list-style-type: none"> Welke niet-tastbare opbrengsten willen de partners realiseren voor de individuele inwoners? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe verwachten burgers en maatschappelijke stakeholders dat zij door de gemeente worden bejegend? Hoe willen de partners met elkaar en met burgers omgaan tijdens de besluitvorming en uitvoering?
Collectief perspectief	<ul style="list-style-type: none"> Welke tastbare resultaten willen de partners realiseren voor de gemeenschap als geheel? 	<ul style="list-style-type: none"> Welke niet-tastbare opbrengsten willen de partners realiseren voor de gemeenschap als geheel? 	

¹ Tabellen 2.1, 3.1 en 4.1 bieden concrete voorbeelden van een dergelijk waardenpalet voor de drie maatschappelijke opgaven, opgehaald in de 3x2 onderzochte gemeenten.

5.3 Waarderingen voor gevoerd beleid articuleren

De prestaties op de uiteenlopende waarden genoemd door de lokale stakeholders zijn niet allemaal even makkelijk te beoordelen. Waar bijvoorbeeld een MKBA vooral toewerkt naar het in geld uitdrukken van de prestaties, werkt het publieke waarde denken zoals hier toegepast vooral vanuit de waardering vanuit verschillende partijen. Deze waarderingen hebben wij in dit onderzoek zowel cijfermatig uitgevraagd – op de totaalopbrengst en de deelwaarden – maar ook kwalitatief. De cijfers zijn hierbij niet gehanteerd om de prestaties te *meten*, maar vooral ingezet voor het op scherp zetten van een debat of het concretiseren van een positief of negatief gevoel. Oftewel: cijfers zijn nuttig als startpunt voor het gesprek en niet als de slotsom. De kwalitatieve toelichting is van cruciaal belang om te begrijpen wat de achtergrond van de waardering is en is ook datgene wat vanuit het publieke waarde denken de primaire focus is.

Kijkend naar de waarderingen binnen de zes onderzochte casussen vallen verschillende dingen op: Ten eerste de afwezigheid van universeel beleefd succes. Dit wordt geïllustreerd door de 'zuinige zeven' die domineerde in zowel het casuonderzoek als in de landelijke vragenlijst. Slechts één van de onderzochte gemeenten kreeg een gemiddelde waardering rond de 7.5; echte uitschieters naar boven ontbraken. Deze zuinige oordelen zijn wellicht voor buitenstaanders verrassend in een land dat steevast in de wereldtop staat op internationale ranglijsten op het gebied van welzijn, welvaart, geluk en goed bestuur (zie Helliwell et al, 2018; The World Bank, 2016; WHO, 2000). Anderzijds vormen ze wellicht ook een reflectie van spanning tussen de complexe aard van de maatschappelijke opgaven waar de overheid aan werkt en de breed gekoesterde verwachting dat die overheid desondanks altijd en overal hoort te 'leveren'. Zoals een respondent berustend vaststelde: "Een 10 past gewoon niet in het openbaar bestuur, er is nog altijd zoveel werk te doen."

Ten tweede lijkt dit zuinige oordeel niet alleen voort te komen uit bescheidenheid ten opzichte van de opdracht, maar ook gerelateerd te zijn aan *onvervulde ambitie*, de eeuwige zoektocht naar verder en hoger. We zien dat juist de relatieve koplopers extra kritisch zijn op hun eigen prestaties en de lat hoog leggen. *Doing better, feeling worse* – het is een bekend fenomeen in overheidsland ('t Hart, 2005). Neem bijvoorbeeld 'arbeidsintegratiegemeente' 1, die de knappe prestatie levert om het vraagstuk zorgvuldig aan te pakken en waarbij het werkbedrijf al meerdere jaren een positief bedrijfsresultaat behaalt, maar zichzelf minder waardeert dan de externe experts doen, vanwege de professionele zelfperceptie dat ze niet innovatief genoeg zijn en er ruimte voor verbetering is. En we zagen het ook op ons derde onderzoeksterrein: de ambtenaren en bestuurders die de meeste beweging op het gebied van democratische verbetering hadden teweeg gebracht, waren vaak ook kritisch over de bereikte resultaten en streefden naar (nog) beter.

Ten derde zien we dat stakeholders niet alleen hoger willen reiken, maar het *succes ook willen verbreden*. In 'woongemeente' 2, die wereldwijd staat aangeschreven als koploper in nieuwbouw, vonden de meeste actoren dat er op dat element inmiddels veel was bereikt, maar dat het nu zaak was ook de zorg voor 'de bestaande stad' te adresseren. Terecht: publieke problemen worden zelden of nooit volledig en voor altijd opgelost, maar eigenlijk altijd opgevolgd door nieuwe vraagstukken. Hierbij ligt de volgende uitdaging niet zozeer binnen het smalle beleidsterrein (nog meer huizen bouwen), maar juist in de brede opgave en aanpalende beleidsvelden (ook de maatschappelijke ontwikkeling voorbij de stenen vooruithelpen). En juist de gemeente die goed zijn in het herkennen van maatschappelijke behoeften zien wat er allemaal nog moet gebeuren. Elke beklommen bergtop blijkt daarmee vooral een goed uitzicht te bieden op de volgende klimtocht.

Box 5.2 Aan de slag met waardevol bestuur: beoordelen van gerealiseerde waarde

Beoordelen van gerealiseerde waarde

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van negen stellingen om met stakeholders in gesprek te gaan over de waardecreatie van de gemeente en haar partners op een specifiek opgave. De stellingen zijn afgeleid van de zogeheten *Public Value Account* uit het werk van Mark Moore (2013). De stellingen zijn nadrukkelijk bedoeld om in *gesprek* te gaan over de waarde van beleid met diverse stakeholders. Het voordeel van stellingen is dat stakeholders gedwongen worden om een helder oordeel te vellen als startpunt voor het gesprek. Per stelling staan dan ook vragen vermeld waarmee u het gesprek tussen stakeholders in kan richten.

Stelling	Score	Voorbeelden van aanvullende vragen
Proceswaarden		
Het beleid en de beleidsuitvoering van [gemeente] m.b.t. [de lokale opgave] is <i>eerlijk</i> .	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat verstaat u onder 'eerlijk'? • Welke voorbeelden heeft u hierbij? • Wat is de achtergrond daarvan?
De diensten en voorzieningen in het beleid van [gemeente] zijn <i>toegankelijk</i> voor ieder individu, ongeacht zijn of haar achtergrond, etniciteit en seks.	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Voor wie is het volgens u wel of niet toegankelijk? • Wat is de achtergrond daarvan?
Het beleid van [gemeente] m.b.t. [lokale opgave] is <i>rechtvaardig</i> .	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is voor u 'rechtvaardigheid'? • Welke voorbeelden zijn er van (on)rechtvaardigheid? • Wat is de achtergrond daarvan?
In het beleid en de beleidsuitvoering van [gemeente] m.b.t. [lokale opgave] worden gelijke gevallen gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk (<i>gelijkheidsbeginsel</i>).	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Welke voorbeelden kent u waarbij het gelijkheidsbeginsel wel/niet gold? • Wat is de achtergrond daarvan? • Wat is uw mening hierover?
De inbreuk die [gemeente] met haar maatregelen maakt op het individueel belang van de burgers is proportioneel t.o.v. het doel van deze maatregelen (proportionaliteitsbeginsel).	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Welke inbreuk wordt er volgens u gemaakt op het individueel belang van de burgers? • Wat is volgens u het doel van deze maatregelen? • Waarom is dat volgens u wel/niet proportioneel?
Materiële en immateriële waarden		
De positieve consequenties van het beleid van [gemeente] m.b.t. [de lokale opgave] zijn groter dan de negatieve consequenties	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u positieve consequenties? • Wat zijn volgens u negatieve consequenties? • Hoe verhouden deze zich tot elkaar?
De <i>financiële kosten</i> van het beleid van [gemeente] m.b.t. [de lokale opgave] staan in verhouding tot de <i>maatschappelijke opbrengsten</i>	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de financiële kosten? • Wat zijn volgens u de maatschappelijke opbrengsten? • Hoe verhouden deze zich tot elkaar?
De <i>maatschappelijke kosten</i> van het beleid van [gemeente] m.b.t. [de lokale opgave] staan in verhouding tot de <i>maatschappelijke opbrengsten</i> .	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de maatschappelijke kosten? • Wat zijn volgens u de maatschappelijke opbrengsten? • Hoe verhouden deze zich tot elkaar?
De prestaties (outputs) van [gemeente] dragen voldoende bij aan de realisatie van de gewenste outcomes.	1-10	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de outputs? • Wat zijn volgens u de gewenste outcomes?

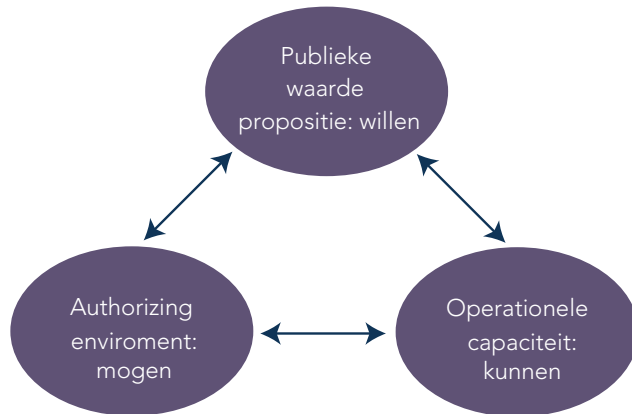
De scores vanuit de verschillende partners kunnen grafisch worden weergegeven, bijvoorbeeld op een spinnenwebdiagram om de gemiddelden vanuit de verschillende partijen te laten zien of een blokken-diagram om te laten zien waar consensus of juist onenigheid over was (zie figuur 2.1, 3.1 en 4.1 voor voorbeelden voor wonen, arbeidsparticipatie en verbetering lokale democratie)

5.4 Versterken van publieke waardecreatie: spanningen, keuzes en kaders

Het publieke waarde denken biedt dus een kader voor het benoemen en beoordelen van de

maatschappelijke meerwaarde van beleid. Tegelijkertijd biedt het ook een handelingsperspectief voor wie actief aan publieke waardecreatie wil werken. Het centrale aangrijpingspunt daarvoor is de al eerder gepresenteerde strategische driehoek (waardepropositie ↔ authorizing environment ↔ operationele capaciteit). We gebruiken de driehoek om achtereenvolgens de spanningen, keuzes en kaders bij het versterken van publieke waardecreatie weer te geven.

Figuur 5.1 Strategische driehoek voor het realiseren van publieke waarde (bron: Moore, 2013)



5.4.1 Spanningen zichtbaar en bespreekbaar maken

Besturen is evenwichtskunst, dat weten we al sinds mensenheugenis. Toch adopteren we in het openbaar bestuur maar al te vaak praktijken ('evidence-based policy' of 'best case practices') die deze realiteit ontkennen en zoeken naar die ene perfecte oplossing. Het publieke waarde denken gaat daarentegen juist uit van het bestaan van spanningen en kan in de praktijk gebruikt worden om de inherente spanningen van het besturen van lokale opgaven zichtbaar te krijgen. De zes casussen bieden illustraties van de strategische vragen en spanningsvelden waarmee lokale bestuurders, politici, ambtenaren en maatschappelijke partners te maken krijgen bij het werken aan bestuurlijke opgaven. Dat wordt goed zichtbaar wanneer we de drie 'assen' van de strategische driehoek als zoeklicht daarvoor gebruiken.

Op de as *publieke waardepropositie* ↔ *authorizing environment* gaat het om de spanning tussen het 'willen' (ambities van initiatiefnemers en beleidsvoerders) versus het 'mogen' (gunning, mandaat, speelruimte, rugdekking vanuit het politiek-bestuurlijk en stakeholdersysteem). Aan het begin van het beleidsproces laat het waardenpalet zien welke materiële, immateriële en proceswaarden deze twee categorieën partijen beogen. Veel van die waarden kunnen door kundig bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap in tijd, ruimte of prioritering in elkaars verlengde worden gebracht, zodat eventuele spanningen draaglijk worden. Maar er zal regelmatig ook sprake zijn van onverenigbare waarden. Juist dan is de machtsbalans in de authorizing environment van doorslaggevend belang: daar moet immers de bandbreedte worden bepaald van de maatschappelijke opdracht waarmee bestuurders op pad gaan. Zij kunnen zijn aangetreden met een breed electoraal mandaat voor verandering, maar op het niveau van specifieke issues moeten zij van geval tot geval draagvlak creëren voor hun interventies. Hoe meer die ingrijpen in de bestaande orde, hoe groter de kans dat niet alleen gevestigde belangen maar ook diep gekoesterde waarden binnen de authorizing environment in het geding komen.

Een tweede vorm van spanning tussen waardepropositie en authorizing environment doet zich meer op het einde van de beleids- of programmacyclus voor: hoe kijken de partijen in de authorizing environment nu precies naar de opbrengsten van de geleverde inspanningen? Bij de woningopgave gaat het om het verbinden van een blik op korte termijn resultaten voor huidige bewoners en een lange termijn blik op investeringen in de gemeenschap. Bij arbeidsparticipatie om het maatwerk wat lokale partners willen bieden en de standaarden die het Rijk neerlegt. Bij democratische verbetering om ambtenaren/bestuurders die experimenteeruimte zoeken om waardevolle procesinnovaties te beproeven maar die ruimte van hun bestuur of raad niet zonder meer lijken te krijgen. Wederom moeten deze verschillende perspectieven met elkaar in verbinding worden gebracht waar mogelijk en zal bij eventuele spanningen tussen deze perspectieven, de machtsbalans in de authorizing environment bepalen welk perspectief dominant is in het onderscheiden van succes en falen.

Op de as *de authorizing environment ↔ operationele capaciteit* staat de spanning tussen 'mogen' en 'kunnen' centraal. Bestuurders moeten immers niet alleen draagvlak krijgen voor wat ze willen bereiken, maar ook voor de manier waarop ze dat doen: de mandaten, middelen, mensen en methodes die zij daarvoor nodig denken te hebben. De casussen laten dat treffend zien. Bij arbeidsparticipatie blijkt het lastig om draagvlak voor het activeringsbeleid te houden in de context van de kaders die de Participatiewet aan de uitvoering stelt en de afname in financiële middelen. Daartegenover staat het hoge 'knuffelgehalte' van de doelgroep, waardoor ook de uitvoering van het beleid ten aanzien van deze doelgroep al snel onder een maatschappelijk vergrootglas ligt. De strategische opgave bij deze spanning is vooral om de *authorizing environment* 'boter bij de vis' te laten geven: als ze zich eenmaal achter de waardepropositie hebben geplaatst, moet er ook een robuust gesprek plaatsvinden over wat men wil investeren bij het vertalen van droom naar daad. Zo kan het bij de initiatieven tot verbetering van de lokale democratie moeite kosten om de raad – die zelf de belichaming is van de representatieve democratie – na alle mooie woorden over burgerdemocratie ook financiële middelen beschikbaar te laten stellen voor op- en uitbouw van mechanismen van participatieve democratie.

Tenslotte speelt er op de as *waardepropositie ↔ operationele capaciteit* de klassieke spanning tussen beleid (het 'willen') en uitvoering (het 'kunnen'). Het is in sommige gevallen bijvoorbeeld echt de vraag of de gemeente en haar partners überhaupt over de bevoegdheden en middelen beschikken om de geformuleerde waardepropositie te kunnen realiseren. Gemeenten hebben deels te maken met de lokale neerslag van vraagstukken die hun oorsprong op regionaal, nationaal of internationaal niveau hebben. Dan ben je qua capaciteit of interventiebereik veroordeeld tot symptoombestrijding – en moet je dus geen te grote broek aantrekken in je waardepropositie. Lokale partners kunnen bijvoorbeeld grote ambities voor het lokale woonbeleid formuleren, maar uiteindelijk zijn het in belangrijke mate grotere demografische en economische bewegingen die de schaarste- en dus prijsverhoudingen op de lokale woningmarkt bepalen. Ook onder het beleid inzake arbeidsparticipatie ligt de spanning van veel willen (en deels moeten) met relatief weinig middelen.

Bijstellen van de waardepropositie is in zo'n geval raadzaam, maar je kunt natuurlijk ook proberen hoe ver je lokale operationele capaciteit kunt oprekken. Bij wonen gaat het bijvoorbeeld om timing en synchronisatie, waarbij de verschillende partners hun verschillende middelen (bijvoorbeeld bouwbesluiten vanuit de gemeenten en investeringen in stenen vanuit de corporatie) op tijd en in samenhang inzetten. Bij democratische verbetering gaat het niet alleen om het verkrijgen van middelen voor participatie-initiatieven, er is ook winst te boeken via het ontwikkelen en verinnerlijken van een meer open verbindende bestuursstijl binnen alle reguliere activiteiten van de gemeente door bestuurders en ambtenaren.

Box 5.3 Aan de slag met waardevol bestuur: inventariseren van spanningen

Onderzoek in gezamenlijk werksessies met stakeholders op een specifiek beleidsdomein waar het schuurt en kraakt tussen de waardepropositie, *authorizing environment* en de operationele capaciteit. Sleutelvragen zijn dan:

- *Tussen publieke waardepropositie en authorizing environment*: In hoeverre zijn er conflicten (of ogenschijnlijke conflicten) tussen waarden beoogd door de partners? In hoeverre is er steun vanuit de partners binnen en buiten de gemeente voor de tijd, experimenteerruimte en maatwerk aanpassingen die nodig zijn voor het realiseren van de gestelde ambities?
- *Tussen authorizing environment en operationele capaciteit*: In hoeverre is er voldoende draagvlak voor de voorgestelde/gevolgde lokale aanpak? In hoeverre wordt er vanuit de *authorizing environment* voldoende capaciteit beschikbaar gesteld?
- *Tussen waardepropositie en operationele capaciteit*: In hoeverre zijn de benodigde randvoorwaarden en middelen aanwezig om de aspiraties in beginsel te kunnen waarmaken? In hoeverre stemmen de partners niet alleen ieder afzonderlijk maar ook in de onderlinge samenwerking hun doelen en werkprocessen slim op elkaar af?

Zie figuur 2.3, 3.4 en 4.3 voor voorbeelden voor wonen, arbeidsparticipatie en verbetering lokale democratie.

5.4.2. Keuzes en kaders voor lokale waardecreatie

De zes onderzochte casussen bieden een staalkaart van verschillende manieren voor het omgaan met deze spanningen. Waar de ene gemeente begint met het uitdragen van een krachtige visie, begint de andere juist met aandachtig luisteren naar stakeholders. Waar de ene gemeente werkt vanuit de eigen operationele kracht, doet de andere gemeente juist een appél op de kracht van haar lokale partners. Voor welke optie gemeenten precies kiezen wordt bepaald door de lokale context en mogelijkheden. Maar het is geen geheel vrije improvisatieoefening: tussen alle diversiteit laten de zes gemeenten ook zien dat sommige zaken op orde *moeten* zijn en kaders geven aan de keuzeruimte. We doorlopen de keuzeruimte en kaders voor de verschillende zijden van de driehoek (zie ook box 5.4).

Box 5.4 Aan de slag met waardevol bestuur: werken met keuzes en kaders in de eigen gemeente

Werken met keuzes en kaders in de eigen gemeente

Het onderzoek laat zien er een strategisch keuzepalet is voor gemeenten bij het in balans brengen van de driehoek. Daarnaast zijn er kaders die altijd op orde moeten zijn. De onderstaande driehoek kan gebruikt worden om in de eigen gemeente te verkennen welke manieren er binnen hun gemeente zijn om balans te brengen in de driehoek en om te toetsen in hoeverre de noodzakelijke kaders op orde zijn.

Keuzes en kaders bij het navigeren in de driehoek



Verbinden publieke waardepropositie en authorizing environment

Voor het verbinden van het willen en het mogen, zijn er binnen de casussen twee routes te onderscheiden die vertrekken vanuit een tegenovergesteld startpunt. Of (a) het opstellen van een krachtige visie en daarover in gesprek gaan met de authorizing environment, of (b) de authorizing environment bijeenbrengen en met hun een visie opstellen. Bijvoorbeeld woongemeente 1 produceerde vanuit de ambtelijke en bestuurlijke lijn een gedegen, niet-te-negeren probleemanalyse ("een krimpaanpak is noodzakelijk") die vervolgens werd gebruikt om partners in beweging te krijgen. Ter contrast begon democratiegemeente 2 sterk vanuit de authorizing environment met goed te luisteren en vast te stellen wat inwoners belangrijk vinden en hoe de relatie tussen inwoners en gemeente verbeterd kan worden.

Welk startpunt een gemeente kiest wordt bepaald door de lokale omstandigheden en de aard van het specifieke beleidsdomein. Het vereist bijvoorbeeld een krachtige ambtelijke dienst of veel bestuurlijk lef om zelf een stevige visie te kunnen neerzetten. Terwijl sommige gemeenschappen uit principe wars zullen zijn van 'opgelegde plannen', waarmee het beginnen bij de authorizing environment noodzakelijk wordt. Maar hoe ze ook beginnen, het valt wel op dat de wethouders en bestuurders in deze casussen

uiteindelijk wel hetzelfde neerzetten; ze werken toe naar een visie op de beleidsopgave die helder is en gedragen wordt. Het doel is om een visie neer te zetten die koersvast genoeg is om overeind te blijven na politieke verschuivingen in het stakeholderveld en om richting te geven voor de te nemen acties.

Verbinden authorizing environment en operationele capaciteit

Voor het verbinden van het 'kunnen' en het 'mogen' is het de uitdaging om steun en draagvlak te verkrijgen voor de gekozen uitvoeringspraktijk. De zes casussen beginnen hierbij of (a) vanuit een goed uitgedachte aanpak die ze vervolgens inzichtelijk en begrijpelijk maken voor de authorizing environment, of (b) vanuit de geaccepteerde praktijken zoals vastgesteld door de authorizing environment en proberen deze vervolgens te optimaliseren. De uitvoeringsorganisatie in arbeidsgemeente 2 heeft bijvoorbeeld een eigen visie op de beste operationele aanpak van arbeidsparticipatie en investeert veel in het helder uitleggen van hun processen aan de partners. Arbeidsgemeente 1 begint juist meer vanuit de ideeën en wensen van de verschillende partners in de gemeente over hoe zij vinden dat arbeidsparticipatie moet worden aangepakt en bouwt daar op voort.

Wederom bepalen de context en de opgave welke route een gemeente bewandelt. Bij het vraagstuk van verbeteren lokale democratie, waar nog weinig bekend is over 'wat werkt', is het moeilijk om op voorhand een methode te ontwerpen en te verkopen. Het zal moeten beginnen met luisteren. Bij arbeidsparticipatie is er meer bekend over de verschillende werkwijzen, al blijft er discussie over effectiviteit. Het vraagt echter wel een sterk management om voldoende data en informatie te genereren en communiceren naar de authorizing environment om de gekozen aanpak te verdedigen. In beide routes wordt echter voorkomen dat de uitvoering een onpeilbare 'black box' blijft voor de partners. Alle gemeenten proberen te laten zien hoe ze precies werken; hetzij door te vertrekken vanuit de wensen van de stakeholders, hetzij door goede managementrapportages, hetzij door de stakeholders direct te betrekken bij de uitvoeringsprocessen. Hoe noodzakelijk deze transparantie is voor het vertrouwen blijkt uit een incident in één van de arbeidsgemeente waar de lokale kranten berichten over misstanden. De gemeenteraad was al goed op de hoogte van werkpraktijk van de uitvoeringsorganisatie en kon dus goed plaatsen wat er precies was misgegaan, zonder te roepen dat de hele aanpak overhoop gehaald moest worden. Zelfs de meest efficiënte uitvoeringsorganisatie heeft begrip en steun nodig van de authorizing environment.

Verbinden waardepromotie en operationele capaciteit

Voor het verbinden van het kunnen en het willen zijn er tenslotte ook grofweg twee benaderingen te onderscheiden: Of (a) gemeenten stellen de ambitie vast en proberen dan de capaciteit te organiseren om het te realiseren, of (b) ze vertrekken vanuit wat ze operationeel kunnen en passen de ambities daar op aan. 'Woongemeente' 1 bewandelt de eerste route door een ambitieuze krimp aanpak te realiseren door het slim benutten van de capaciteit bij buurgemeenten, provincie, woningbouwcorporaties, etc. Regionale samenwerking is de kern van hun strategie om de krimp te kunnen 'begeleiden'. 'Democratiegemeente' 1 illustreert de tweede optie, waarbij er expliciet geen 'stip op de horizon' is gezet voor burgerparticipatie, maar ze gaandeweg willen ontdekken wat ze kunnen.

Ook hier zijn de lokale context en het beleidsdomein weer leidend voor welke route past. Woongemeente 1 wordt tot visie-denken gedwongen door de bescheiden eigen kracht, democratiegemeente 1 moet wel tastend vooruit omdat nog onbekend is wat haalbaar is. Maar wederom zijn er gemeenschappelijkheden voorbij de verschillen. Zo blijkt het op orde hebben van de eigen organisatie een randvoorwaarde. Ook gemeenten die hun doelen via regie en netwerksamenwerking wilden bereiken zorgden dat ze over voldoende menskracht, expertise en financiële stimuli konden beschikken om dat netwerk ook in beweging te krijgen.

5.5 Wat leren we nu?

Deze studie toont hoe je met behulp van het publieke waarde denken, een ander licht kan werpen op lokaal bestuur als praktijk en als ambacht. We hebben laten zien hoe de concepten en constructen van dit perspectief kunnen worden toegepast als zoeklicht bij de reconstructie, duiding en beoordeling van lokale bestuurspraktijken. We hebben daarnaast beproefd hoe dit perspectief, dat nationaal en internationaal sterk in opkomst is, ook praktische handvaten biedt voor strategiebeoordeling en beleidsontwikkeling bij de vervulling van lokale opgaven. Daarbij hebben we ervoor gekozen dit te doen door een studie te maken van lokale bestuurspraktijken die in de relevante sectoren een positieve

reputatie genieten. Dat is op zijn minst weer eens wat anders dan het (achteraf) belichten van het bestuurlijk tekort, zoals al vaak genoeg gebeurt. Op zijn best biedt het inspiratie ('zo kan het dus ook'), herkenning ('dat doen wij hier ook al') en validatie ('dan doen wij het kennelijk ook zo slecht nog niet').

Het is uiteraard aan u, de lezer, om te beoordelen of wij in die opzet zijn geslaagd. Wij kunnen aan het eind van deze studie u slechts aanreiken wat wij van deze ervaring hebben geleerd (naast de al in de casushoofdstukken gepresenteerde inzichten en suggesties op de drie deeltherreinen). We sluiten daarom af met een reflectie op het hanteren van het publieke waarde perspectief voor het bestuderen en leren van positieve lokale bestuurspraktijken.

Eerste inzicht: je krijgt het pas door als je het wilt zien

Wie van voorbeelden van waardevol bestuur leren wil, moet ze eerst weten te vinden. Dat laatste bleek nog lastiger dan gedacht. Niet omdat die waardevolle praktijken er niet zijn, maar omdat het ons ontbreekt aan wil, durf, taal en mechanismen om ze zichtbaar te maken. Het is het probleem van de 'zuinige zeven' dat we tegenkwamen bij het vaststellen van de gerealiseerde waarde. Je doet het als bestuur in het publieke domein natuurlijk zelden of nooit voortdurend en in ieders ogen goed. Daarvoor zijn ook, als je geen evidente fouten maakt, de opgaven te taai en is het waardenpalet van het totaal aan stakeholders te breed en lopen de belangen te ver uiteen. Juist datgene wat misgaat of niet optimaal functioneert is nieuws, vormt stof voor publiek debat en krijgt aandacht van controleurs, toezichthouders en waakhonden. Die scheve aandachtsverdeling slaat voor je het weet naar binnen en leidt tot een fundamenteel defensieve cultuur die wordt gedreven door *blame avoidance*: zorg om reputatieschade, delegeren van hete hangijzers, afschuiven van verantwoordelijkheden (Hood, 2010).

Die tendens moet en kan worden gekeerd. Dit rapport is een voorbeeld van wat inmiddels 'positieve' bestuurskunde is gaan heten (Douglas et al, 2018). Naar analogie van 'positieve psychologie' waar men studie maakt van situaties waarin mensen floreren, groeien, 'in flow' zijn om te ontdekken welke voorwaarden en institutionele mechanismen daarbij een rol spelen, keert men daarbij doelbewust het frame over openbaar bestuur en onderzoekt situaties waarin sprake is van beleidssucces, professionele trots, publiekstevredenheid en – ja – aantoonbare creatie van publieke waarde. Natuurlijk kan ook dat doorschieten naar platte vormen van bewieroking en imitatie van te oppervlakkig onderzochte vermeende 'best practices'. Maar laten we wel wezen, dat is 'a nice problem to have' voor het openbaar bestuur. Voorlopig zitten we nog in een defensieve cultuur waarin het bestuurlijk tekort centraal staat en voor bestuurlijke waardecreatie veel te weinig aandacht bestaat (Mazzucato, 2011, 2018). Hopelijk keert het tij. Want van reflectie op alledaagse successen valt wellicht wel meer te leren dan van het forensisch uitpluizen van dramatische missers en tragedies. Turksema et al. (2017) wijst bijvoorbeeld op inzichten uit de psychologie en neurowetenschappen dat mensen meer leren van successen dan van falen. Dat betekent een opdracht aan toezichthouders, rekenkamers, gemeenteraden maar ook professionele platforms om zich een taal en methodologie voor het zien en onderzoeken van waardevolle bestuurspraktijken eigen te maken. Dit boek biedt daarvoor een bescheiden aanzet, maar er is al een bredere gereedschapskist van 'positieve' bestuurskunde/evaluatie om op voort te bouwen (zie: Bohni-Nielsen et al., 2015).

Tweede inzicht: waardevol bestuur is lerend bestuur, en dat leervermogen moet worden georganiseerd

Ook als hij eenmaal goed op gang is, valt niet te verwachten dat de hierboven bepleite intensieve reflectie op positieve voorbeelden van waardevol bestuur zo maar even zal resulteren in het soort van actiegerichte '10 stappen op weg naar bestuurlijk succes' dat we kennen uit de zelfhulp literatuur over management, leiderschap, organisatieverandering en innovatie. Ons onderzoek naar zes lokale, goed gereputeerde bestuurspraktijken leent zich niet voor dat soort simpele generalisaties, en dat geldt eigenlijk voor alle serieuze studies naar bestuurlijk succes (Bovens et al, 2001; McConnell, 2010; Compton en 't Hart, 2019). Natuurlijk er zijn algemene principes van *good governance* die we allemaal kennen en die een soort *sine qua non* zijn: koppel bevoegdheden aan verantwoordelijkheden, verdeel macht of compenseer macht door tegenmacht, leg vast wat je doet en geef daar actief rekenschap over. Dat is allemaal noodzakelijk, maar nooit voldoende. De weg naar waardevol bestuur is altijd ook situationeel bepaald: lokale omstandigheden, verhoudingen, tradities, capaciteiten en werkwijzen spelen een doorslaggevende rol – en die verschillen dus. Juist daarom is het zo lastig om elders werkzaam gebleken beleidsrecepten een-op-een over te planten (Dunlop, 2017). Zelfs binnen onze

bescheiden set van zes casussen laten gemeenten zien hoe ze op verschillende wijzen omgaan met hun lokale opgave, en daarbij bijvoorbeeld hun rol kiezen als krachtig visionair of meer als spreekbuis van de inwoners.

Dat betekent niet dat gemeenten niets van elkaars successen kunnen leren, integendeel. Het betekent wel dat dit leren niet de vorm moet krijgen van 'afkijken en kopiëren' maar van 'aanpassen en beproeven'. Daarvoor is *institutioneel leervermogen* nodig – georganiseerde capaciteit voor het periodiek reflecteren op de eigen overtuigingen, werkwijzen en effecten en op die van relevante andere bestuurlijke systemen, met als doel om huidige en toekomstige maatschappelijk rendement van eigen systeem te vergroten. Dat vereist bestuurlijke aandacht, ambtelijke bewerktuiging en actief werken aan een open, reflexieve bestuurscultuur. Zeggen dat dit leervermogen moet komen van gemeenteraden en gemeentelijke rekenkamers, is geen geloofwaardig excuus. Dit is een opdracht die eerst en vooral de ambtelijke dienst zelf aangaat, en het moet *Chefsache* zijn voor burgemeester en gemeentesecretaris.

Derde inzicht: werken met een publieke waardeperspectief verdient een kans

Het is onzes inziens de moeite van het proberen en al doende verdiepen waard – zowel voor onderzoekers als voor de bestuurspraktijk. De ingang van besturen als het creëren van publieke waarde brengt het gesprek dicht bij 'de bedoeling': dat waar het in het besturen van de samenleving allemaal om te doen is of zou moeten zijn. Dat vereist een rijk, gelaagd waarde begrip – en dus op zijn minst aanvulling van het exclusief kwantitatief-monetaire waardenbegrip dat ten grondslag ligt aan de taal en repertoires van het New Public Management, dat decennialang zo ongeveer *the only game in town* is geweest in de besturing van sectoren als onderwijs, zorg en zelfs politie en justitie. Dit perspectief met zijn nadruk op meetbare targets heeft in de praktijk niet altijd geleid tot de opbrengsten die als 'de bedoeling' gezien werden (zie bijvoorbeeld: Trommel, 2017; Boutellier, 2011).

Het vereist vervolgens onderzoeks- en ontwikkelingsmethoden om waarden zichtbaar en bespreekbaar te maken. Het herdefinieert de kunst van het besturen als het zelfbewust navigeren tussen waarden-spanningen. Het biedt de drie punten van de strategische driehoek als evenzovele alternatieve, complementaire ingangen voor publieke strategieontwikkeling. Dit boek biedt een allereerste vingeroefening in de ontwikkeling en toepassing van een nieuw instrumentarium, pril en onvoldragen ongetwijfeld, maar hopelijk verleidelijk genoeg om sommigen van u ertoe te bewegen het in de praktijk te gaan proberen. Dit kunt u doen door zelf eens uw eigen beleidsdossiers door de publieke waarde driehoek te bekijken, in klein gezelschap te discussiëren wat dit perspectief oplevert, of door eens met alle partners actief op een maatschappelijke thema de verschillende waarden te benoemen, de behaalde prestaties te beoordelen en samen te ontdekken hoe u het bestuur nog waardevoller kan maken.

Box 5.5 Aan de slag met waardevoel bestuur: een publieke waarde tafel

Publieke waarde tafel

Verschillende overheden werken al actief met het publieke waarde denken, ondersteund door verschillende wetenschappers en experts. Eén vorm voor het werken met publieke waarde is de publieke waarde tafel, waarbij vertegenwoordigers van alle partners actief op een thema zoals wonen, arbeidsparticipatie, gezondheid, etc. samen komen en gezamenlijk de driehoek gebruiken om hun eigen netwerk beter te begrijpen. (Zie Van De Noort, Douglas, Van der Torre, 2017 voor meer details).



Literatuur

- Adelmeijer, M., C. Tempelman, F. van Urk, M. Heekelaar en R. Scholte (2018a). *Thermometer WSW. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW*. Utrecht: Berenschot.
- Adelmeijer, M., M. Heekelaar en F. van Urk (2018b). Kunnen gemeenten en sw-bedrijven sturen op financieel resultaat? *Sociaal Bestek*, zomer 2018, 13-15.
- Bekkers, V., L.G. Tummers en W.H. Voorberg (2013). From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam
- Bohni Nielsen, S., R. Turksema, en P. van der Knaap (2015). *Success in Evaluation: Focusing on the Positives*. New York: Routledge.
- Boutellier, J. (2011). *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Bovens, M., P. 't Hart en B.G. Peters (red.) (2001). *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Elgar.
- Capel, R. (2013). *Optimaliseren van het verdienvermogen*. Deventer: Capel Advies.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), F452-F477.
- Cels, S., J. de Jong en M. Groenleer (2017). *Gezocht: pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Compton, M. and P. 't Hart. (2019). *Great Policy Successes: How governments get it right in a big way at least some of the time*. Oxford: Oxford University Press.
- Democratic Challenge (2017). *Burgerbegroting*. [<http://democraticchallenge.nl/burgerbegroting/>], geraadpleegd 27 september 2018.
- Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag: VNG.
- Douglas, S., P. 't Hart, C. Ansell, L. Bøgh Andersen, M. Flinders, B. Head, D. Moynihan, T. Nabatchi, J. O'Flynn, G. Peters, J. Raadschelders, A. Sancino, T. Schillemans, E. Sorensen, J. Torfing (2018). Towards positive public administration : a manifesto (nog niet gepubliceerd)
- Dunlop, C.A. (2017). "Pathologies of policy learning: what are they and how do they contribute to policy failure?" *Policy & Politics*, 45(1), 19-37.
- Fenger, M., Steen, M. van der, Torre, L. Van der, Groeneveld, S., Frissen, P.H.A., Bekkers, V., Wal, M. de (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit: achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: VOC uitgevers.
- 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- Knaap, P. van der (2017). Positive Evaluation and Learning: Looking for 'Success' in Netherlands Road Safety Policy. *Evaluation*, 23(4), 432-443.
- Helliwell, J., Layard, R., & Sachs, J. (2018). *World Happiness Report 2018*, New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hood, C (2010). *The Blame Game*, Princeton: Princeton University Press
- De Jong, J. (2016). *Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector*. Brookings Institution Press.
- Lokale Democratie (2018). *Toolkit loting*. [<https://www.lokale-democratie.nl/toolkit-loting/>], geraadpleegd: 27 september 2018
- McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Marlet, G., C. van Woerkens, R. Zwart, H. Garretsen, J. Stoker, J. Veenstra, C. Tempelman, S. Vriend en L. Kroon (2017). *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijk bijstandsbudget*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything*. London: Allen Lane.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem.

- Michels, A. (2018). Burgerparticipatie in beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad. In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. Cohen en J. van den Berg (red.) *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (p. 191-205). Amsterdam: Boom uitgeverij.
- Michels, A. (2017). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.
- Michels, A. en H. Binnema (2016). De realisatie van democratische waarden. In: G. Boogaard en A. Michels (red.) *G1000 ervaringen met burgertoppen* (p. 45-58). Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Michels, A. (2011a). Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Michels, A. (2011b). De democratische waarde van burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.
- Michels, A. & L. de Graaf (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Ministerie van BZK (2017). *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2017*. De Haag
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard university press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard: Harvard University Press.
- Noort, M. van de, S. Douglas en L. van der Torre (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoord van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 2017-2, p. 5-21
- OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*, Paris: OECD
- Ostaijen, J. van (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale overheid in Nederland*. Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Schulman, P. R. (1980). *Large-scale policy making*. New York: Elsevier-North Holland.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steen, van der M., M., Fenger, M., van der Torre, L., & van Wijk, A. (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid & maatschappij*, 40(1), 26-49
- Steen, van der, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Torre, L. van der, & Fenger, M. (2014). Policy innovations for including disabled people in the labour market: A study of innovative practices of Dutch sheltered work companies. *International Social Security Review*, 67(2), 67-84.
- Torre, van der L. (2016). *Sociale werkvoorzieningen tussen overheid, markt en samenleving. Een studie naar de achtergronden, praktijken en resultaten van de strategieën van hybride organisaties*. Delft: Eburon.
- Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Turksema, R., P. van der Knaap, S. Bohni Nielsen (2017). Introduction. In: Bohni Nielsen, S., Turksema, R., & van der Knaap, P. (Eds.) (2015). *Success in Evaluation: Focusing on the Positives* (p. 1-16). New York: Routledge.
- VNG (2013). *De drie decentralisaties*. Den Haag: VNG.
- VNG (onbekend). *Handreiking Van Woonvisie tot Prestatieafspraken*. Den Haag, https://www.companen.nl/sites/all/files/downloads/vng_-_handreiking_woonvisie.pdf
- VNG (2016). *Lokale democratie: actie op maat. Ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022*. VNG: Den Haag.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2018). The effectiveness of active labor market policies: a meta analysis. *Journal of Economic Surveys*, 00(0), 1-25.
- The World Bank (2016). The worldwide governance indicators (WGI) dataset. The World Bank.
- World Health Organization. (2000). *The world health report 2000: health systems: improving performance*. Geneva: World Health Organization.
- Woningwet2015.nl (2016). *Handreiking prestatieafspraken (herziene versie). Samenwerken volgens de Woningwet 2015*. Te vinden op: http://woningwet2015.nl/sites/www.woningwet2015.nl/files/documenten/lr_95792_handreiking_prestatieafspraken_herzien_bw_v5.pdf
- ZonMw (2018). *Re-integratie*. [<https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/werk/re-integratie/>], geraadpleegd: 25 september 2018.

Dankwoord

Dit boek is een opbrengst van de tweejarige onderzoekslijn Publieke Waarde en Lokaal Bestuur, een samenwerking tussen de VNG en de onderzoeksgroep Successful Public Governance van de Universiteit Utrecht⁵. Het doel was om ervaring op te doen met de toepassing van het publieke waarde denken bij het analyseren en leren van lokale bestuurspraktijken. Het uitgangspunt daarbij is altijd geweest om praktijk en wetenschap van elkaar te laten leren en elkaar te versterken. Dit vraagt betrokkenheid en inzet van beide kanten.

Wij danken de VNG voor haar bereidheid deze samenwerking aan te gaan. Niet alleen heeft zij de nodige financiering geboden, diverse stafmedewerkers hebben met hun kennis over specifieke beleidsterreinen een belangrijke inhoudelijke bijdrage geleverd. Daarbij willen we graag specifiek Guust Lindert en Jornt Zuylens noemen. Zij waren altijd bereid om hun kennis in te zetten ten behoeve van dit onderzoek. Bert Roes, Mathilde van de Ven en Petra Bassie fungeerden als bruggenbouwers om de geambieerde samenwerking tussen wetenschap en praktijk verder te brengen. Job Cohen en Rogier van der Wal waren de afgelopen twee jaar onze directe sparringpartners vanuit de VNG. Zij faciliteerden wat en waar ze konden en schonken ons telkens weer vertrouwen. Ook willen we de leden van het Curatorium bedanken voor de gelegenheden waarin we met elkaar in gesprek gingen over het onderzoek.

Daarnaast hebben uiteraard diverse van onze Utrechtse collega's met ons meegedacht, maar ook collega-wetenschappers, consultants en professionals. Het zijn te veel mensen om individueel te kunnen bedanken, maar in bijlage 1 is te zien welke mensen het betreft.

Voorts heeft een groot aantal mensen deelgenomen aan leersessies die rond dit onderzoek zijn georganiseerd, onder meer bij de VNG Atriumlezing 2016, het VNG-deelcongres 2017 en bij Divosa.

De meeste dank gaat tot slot uit naar alle gemeenten die hun deuren opengezet hebben voor ons casusonderzoek. Met name de eerste contactpersonen binnen de gemeenten hebben een cruciale rol gespeeld. Dat geldt natuurlijk ook voor de bestuurders, raadsleden, ambtenaren en stakeholders in de zes gemeenten die zich hebben laten interviewen.

We hopen dat de inzichten in ons boek gemeenten zal inspireren om eens anders naar hun functioneren en leerproces te gaan kijken: door het prisma van opmerken, begrijpen en versterken van wat waardevol is. Hoewel dit onderzoek nu formeel is afgerond, blijven we altijd geïnteresseerd in de lessen die gemeenten daarbij leren. Mocht u deze met ons willen delen dan horen we dat graag (zie www.successfulpublicgovernance.com).

Utrecht, oktober 2018

⁵ Dit onderzoek liep parallel aan een breed onderzoeksprogramma over succesvol bestuur bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, gefinancierd door de European Research Council (grant agreement No694266).

Over de auteurs

Lieske van der Torre is postdoctoraal onderzoeker bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO). Haar onderzoeksfocus ligt op lokaal bestuur. Ze is gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een proefschrift naar de strategieën en resultaten van SW-bedrijven en werkte eerder als onderzoeker en adviseur bij RadarAdvies. Ze heeft in diverse nationale en internationale tijdschriften gepubliceerd. Lieske heeft ruime onderwijservaring bij opleidingen Bestuurskunde en levert tevens bijdragen voor bijeenkomsten met practitioners.

Scott Douglas is universitair docent in publiek management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen, met een focus op prestatiemanagement in samenwerkingsverbanden. Hiervoor promoveerde hij aan de Universiteit van Oxford en werkte hij als strategieconsultant bij BCG. Scott verricht doorgaans onderzoek in nauwe samenwerking met praktijkorganisaties, waaronder een evaluatie van de Nederlandse contraterorisme-strategie, de lokale aanpak van laaggeletterdheid en de jeugdbescherming. Hij was co-redacteur van een themanummer over publieke waarde in *Public Management Review* in 2017.

Paul 't Hart is hoogleraar Bestuurskunde aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen en co-decaan bij de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur. Hij heeft ruime ervaring met het opleiden van publieke professionals en topambtenaren, met name in Nederland, Zweden en Australië. Hij was daarnaast onder meer voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (2012 tot 2017) en lid van de commissie Evaluatie Politiewet 2012. In 2016 ontving hij een Advanced Grant van de European Research Council voor een vijfjarig onderzoeksprogramma naar succesvolle bestuurspraktijken.

Bijlage 1: overzicht van geïnterviewde experts

Naam	Functie	Organisatie
Steven Adriaansen	Burgemeester	Gemeente Woensdrecht
Petra Bassie	Senior adviseur	VNG
Harmen Binnema	Universitair docent	Universiteit Utrecht
Peter Boelhouwer	Hoogleraar	TU Delft
Kees Breed	Secretaris	Raad openbaar bestuur/Raad financiële verhoudingen
Desiree Curfs	Directeur	Stroomopwaarts
Frederik van Dalzen	Adviseur	Berenschot
Hannie Dekker	Senior Adviseur	RadarAdvies
Maurits Depla	Senior Adviseur	Hiemstra & De Vries
Wim Derksen	Zelfstandig professional op gebied van onderwijs en advies	
Jan Jaap de Haan	Directeur	Cedris
Milou Haggenburg	Coördinator kennisintegratie	Divosa
Michelle Hennen	Senior organisatie-adviseur	Gemeente Zaanstad
Hamit Karakus	Algemeen directeur	Platform 31
Philip Karré	Lector	InHolland Rotterdam
Jaap Kleijwegt	Partner	BDO
Maarten van Kooij	Strategisch adviseur werk en inkomen	Gemeente Rotterdam
Bart Leurs	Senior adviseur	Raad openbaar bestuur/Raad financiële verhoudingen
Guust Linders	Coördinerend senior beleidsmedewerker Fysiek Domein	VNG
Marcel Meijs	Gemeentesecretaris	Gemeente Enschede
Ank Michels	Universitair docent	Universiteit Utrecht
Anton Revenboer	Senior manager	BDO
Arthur Ringeling	Hoogleraar	Erasmus Universiteit Rotterdam
Freek Selen	Strategisch adviseur	VNG
Frank Speel	Programmamanager Lokale Democratie in Beweging	VNG
Bastiaan Staffhorst	Manager strategie & advies Co-decaan	Mitros NSOB
Geert Teisman	Hoogleraar	Erasmus Universiteit Rotterdam
Kirsten Velthuisen	Coördinerend adviseur	Raad openbaar bestuur/Raad financiële verhoudingen
Tanja Willemsen	Procesmanager	Divosa
Jornt Zuylen	Projectleider Democratic Challenge	VNG

Bijlage 2: respondentenlijst

Wonen		Arbeidsintegratie mensen met een beperking		Verbeteren lokale democratie		
Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6	
1	Strategisch beleidsmedewerker wonen	Senior beleidsmedewerker wonen	Directeur Participatie en Maatschappelijke Ontwikkeling	Directeur werk- en ontwikkelbedrijf	Burgemeester	Kwartiermaker Participatie
2	Raadslid PvdA en voormalig wethouder wonen	Wethouder wonen	Teamleider Werk en Inkomen	Adjunct directeur werk- en ontwikkelbedrijf	Directeur ontwikkeling	Senior adviseur stedenbouw
3	Raadslid PvdA	Afdelingshoofd Ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit	Wethouder Werk en Inkomen	Senior beleidsmedewerker	Gemeentesecretaris	Wethouder Participatie
4	Raadslid VVD en makelaar	Raadslid PvdA	Raadslid VVD	Wethouder sociale zaken	Strategisch beleidsadviseur	Wethouder ruimtelijke ordening
5	Raadslid lokale partij	Raadslid VVD	Raadslid D66	Raadslid VVD	Communicatieadviseur	Directeur ruimtelijke ordening
6	Gedeputeerde provincie en voormalig wethouder	Raadslid SP	Beleidsmedewerker sociaal domein	Commissielid lokale partij	Bestuurs- en beleidsadviseur	Raadslid lokale partij 1
7	Directeur woningcorporatie 1	Directeur woningcorporatie 1	UWV	Voorzitter cliëntenraad	Raadslid VVD	Commissielid lokale partij 2
8	Manager woningcorporatie 2	Directeur woningcorporatie 2	Directeur werkbedrijf	Lid cliëntenraad	Raadslid D66	Onderzoeker rekenkamer
9	Programmamedewerker samenwerkingsverband stadsregio	Voorzitter huurdersvereniging	Accountmanager werkbedrijf	UWV	Wethouder sociale zaken	Beleidsmedewerker jeugd
10	Beleidsmedewerker buurgemeente	Algemeen directeur zorgorganisatie	Manager mensontwikkeling werkbedrijf	Werkgever (hovenier)	Wethouder Fysiek domein	Beleidsmedewerker zorg
11	Voorzitter huurdersvereniging	Makelaar	Trajectbegeleider werkbedrijf	Directeur werkbedrijf regiogemeente	Directeur maatschappelijke organisatie	Stedenbouwkundige (extern)
12	Manager zorgorganisatie		Teamcoördinator garantiebanen werkbedrijf			Participant 1: bewoner
13						Participant 2 en 3: bewoners
14						Participant 4: ontwikkelaar

Colofon

Auteurs

Lieske van der Torre
Scott Douglas
Paul 't Hart

Opmaak

Chris Koning (VNG)

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

November 2018

vng.nl