

Beleidsmaker bij de gemeente



**Manouk Visser**

# **Beleidsmaker bij de gemeente**

Een praktische gids



Beleidsmaker bij de gemeente

Manouk Visser

Auteursfoto: Mireille Duiven – Lucky Lois

Eerste druk, juli 2025

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2025

[www.berghauserpont.nl](http://www.berghauserpont.nl)

ISBN: 9789493376090

NUR: 805



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

# Voorwoord

Gemeenten staan voor grote uitdagingen. Met financiële tekorten, gedecentraliseerde taken vanuit het Rijk, een stevige arbeidsmarktkrapte, een doorzettende vergrijzing en een hoge werkdruk voor werknemers, rijst de vraag: wat is de rol van de ambtenaar en welke competenties zijn nodig om deze maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden?

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de verwachtingen rondom de competenties van ambtenaren de afgelopen decennia sterk zijn toegenomen. Een analyse van gemeentelijke vacatureteksten tussen 1980 en 2020, gepubliceerd in Binnenlands Bestuur, toont aan dat in 1980 gemiddeld anderhalve competentie per vacature werd gevraagd, vaak gerelateerd aan hun vakbekwaamheid, terwijl dit in 2020 is opgelopen tot gemiddeld elf competenties. Deze competenties varieerden sterk van flexibiliteit, creativiteit, resultaatgerichtheid, tot het vermogen tot verbinden. Opvallend is dat politiek-bestuurlijke sensitiviteit door de jaren heen de meest gevraagde competentie blijft.

Deze groeiende lijst van verwachtingen, wat ook wel doet verlangen naar een schaap met vijf poten, illustreert de complexiteit en dynamiek van het ambtelijke vak. Dit boek, geschreven door beleidsmaker, programmamanager en leidinggevende voor verschillende gemeenten Manouk Visser, benadrukt het belang van de rol van de ambtenaar. Individuele ambtenaren vormen gezamenlijk de gemeente en hebben met hun handelen daadwerkelijk impact op het functioneren daarvan. Cruciaal is dat het ambtelijk vak aantrekkelijk blijft en nieuwe ambtenaren goed worden begeleid in, zoals Manouk het omschrijft, het doolhof dat gemeenten kunnen zijn. Dit boek biedt dan ook waardevolle inzichten voor startende beleidsmakers. In plaats van een vaste mal op te leggen, helpt Manouk lezers hun eigen weg te vinden en een rol te kiezen die bij hen past.

Vanuit een historisch perspectief zijn de verwachtingen van de rol van de ambtenaar aanzienlijk veranderd. Lange tijd werd de rol van ambtenaren geassocieerd met het traditionele, Weberiaanse model: ambtenaren werkten binnen een bureaucratische organisatie met een strikte scheiding tussen ambtenarij en politiek. De rol van de ambtenaar wordt gekenmerkt als een bureaucraat wiens rol het is om strikt te handelen volgens formele beleidslijnen en regelgeving en rationele, waardevrije beslissingen te nemen op basis van deskundigheid. Deze manier van organiseren kreeg kritiek en er ontstond de wens om overheden zakelijker aan te sturen: *run government like a business*. Onder dit bedrijfsmatig denken, overgewaaid vanuit de New Public Managementstroming, veranderde de rol van een ambtenaar in die van een ondernemer. Dit is iemand die hamert op efficiëntie en op een vernieuwende manier resultaten weet te behalen. Weer later is deze rol onder het New Public Governancedenken veranderd naar een netwerker. Een netwerker is iemand die samen met andere partijen, zoals belangenorganisaties, actiegroepen en burgerinitiatieven, complexe maatschappelijke problemen probeert op te lossen. De rol van de netwerker kan dus worden gezien als iemand die vooral op zoek gaat naar de verbinding met diverse partijen.

In de praktijk betekenen deze verschuivende verwachtingen over de rol van de ambtenaar, dat verschillende rolpercepties bestaan; de ene ambtenaar ziet zichzelf als een bureaucraat, de ander als ondernemer, netwerker of mix daarvan. Onderzoek wijst uit dat de manier waarop ambtenaren hun eigen rol percipiëren, van invloed is op de manier waarop ze omgaan met bepaalde taken, doelen en problemen in hun werk. Het ambtenarenapparaat moet over al die verschillende rollen en competenties beschikken, maar dat kun je niet verenigd in één ambtenaar verwachten. Juist een diversiteit aan rollen en samenwerking tussen verschillende rolpercepties is van belang, zodat men elkaar kan aanvullen. Door bewustzijn te creëren van deze verschillende rolpercepties, elkaars rolperceptie te begrijpen en elkaar aan te vullen, kan dit uiteindelijk leiden tot een betere kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Dit boek biedt startende beleidsmakers een praktische gids om hun weg te vinden in dit veelzijdige en dynamische vak. Manouk weet een mooie balans te vinden tussen inhoudelijke beschrijvingen van het beleidsveld, haar eigen persoonlijke ervaringen en valkuilen en praktische oefeningen die direct toepasbaar zijn in de dagelijkse praktijk.

Ik nodig u van harte uit om dit boek te lezen en u door Manouk wegwijs te laten maken in gemeenteland. Of u nu in uw rol als beleidsmaker vooral focust op de procedurele routes – als de bureaucraat, vernieuwende manieren resultaten wil behalen – als de ondernemer, of zich richt op het verbinden van interne en externe partijen als netwerker, dit boek helpt u de eerste stappen te zetten. Laat u vooral door dit boek de drempel wegnemen om beleidsmaker te worden. Juist door de verscheidenheid aan rollen en competenties van beleidsmakers te benadrukken, zullen de beleidsmakers van Nederland een diverser gezelschap vormen om de uitdagingen waar gemeenten momenteel voor staan het hoofd te bieden.

*Dr. Joëlle van der Meer,*

*Universitair docent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam*





# Inhoudsopgave

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                  | <b>V</b>  |
| <b>Inleiding</b>                                                  | <b>1</b>  |
| <b>DEEL 1: Het speelveld van de beleidsmaker</b>                  | <b>3</b>  |
| 1 Politieke context in gemeenten                                  | 4         |
| 2 Gemeente, provincie en Rijk                                     | 23        |
| 3 Gemeentebegroting en planning- en controlcyclus                 | 30        |
| 4 Elke gemeente is uniek                                          | 41        |
| <b>DEEL 2: Competenties van de beleidsmaker</b>                   | <b>53</b> |
| 5 Intern samenwerken: opdrachtgericht werken en prioriteren       | 54        |
| 6 Extern samenwerken: verschillende rollen en resultaten          | 66        |
| 7 Schrijfvaardigheden                                             | 78        |
| <b>DEEL 3: Uitdagingen in de praktijk</b>                         | <b>93</b> |
| 8 Balanceren tussen verschillende logica's                        | 94        |
| 9 Bureaucratie versus snelheid                                    | 100       |
| 10 Loyale tegenspraak: als persoonlijke waarden botsen met beleid | 104       |
| 11 Je Cirkel van Invloed                                          | 109       |

|                                                          |                |
|----------------------------------------------------------|----------------|
| <b>DEEL 4: Aan de slag!</b>                              | <b>115</b>     |
| Aan de slag met de politieke context                     | 116            |
| Aan de slag met gemeente, provincie & Rijk               | 124            |
| Aan de slag met planning & controlcyclus                 | 126            |
| Aan de slag met de identiteit van je gemeente            | 131            |
| Aan de slag met intern samenwerken                       | 136            |
| Aan de slag met extern samenwerken                       | 143            |
| Aan de slag met schrijfvaardigheden                      | 146            |
| Aan de slag met balanceren tussen verschillende logica's | 149            |
| Aan de slag met bureaucratie versus snelheid             | 152            |
| Aan de slag met loyale tegenspraak                       | 154            |
| Aan de slag met je Cirkel van Invloed                    | 156            |
| <br><b>Begrippenlijst</b>                                | <br><b>158</b> |