

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

Rekenkamer Leiden & Leiderdorp
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stadhuis
Stadhuisplein 1
Postadres Postbus 9100
2300 PC Leiden
Telefoon 14071
E-Mail
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 8 april 2025
Ons kenmerk Z/25/3817419
Onderwerp Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek 'Duidelijke taal en duidelijk beleid in de gemeente Leiden'

Contactpersoon M. van Hagen
Doorkiesnummer 14071

Beste voorzitter van de Rekenkamer,

Op 3 maart 2025 ontvingen we uw brief 'Duidelijke taal en duidelijk beleid in de gemeenten Leiden en Leiderdorp' en uw onderzoeksrapport. Het onderzoek ging over waar (on)duidelijkheid en (on)begrijpelijkheid ontstaat in communicatie en beleid.

We hebben uw brief en rapport met interesse gelezen. Net als de Rekenkamer vinden wij duidelijk beleid en duidelijke taal erg belangrijk. Zo weten Leidenaren waar ze aan toe zijn en wat er van hen wordt verwacht. In de afgelopen periode hebben we daarom meerdere stappen gezet op weg naar duidelijke taal en duidelijk beleid.

In het vooronderzoek is ambtelijk met u gesproken over de gekozen onderzoeksmethode van 'omgekeerd onderzoek'. Hoewel deze prikkelend en nieuw is, zien we een aantal beperkingen en nadelen. Die maken het lastig om de conclusies die u trekt helemaal te omarmen.

Hieronder geven we eerst aan welke nadelen we zien in de gekozen onderzoeksmethode. Daarna bespreken we de hoofdpunten van het onderzoek in bredere context. Ook gaan we in op uw aanbevelingen en laten zien welke stappen en maatregelen we al nemen.

Welke beperkingen zien wij in de onderzoeksaanpak?

Wat is omgekeerd onderzoek? Omgekeerd onderzoek begint bij de communicatie-uiting en volgt van daaruit de route terug de organisatie in. Met interviews onderzoekt u welke personen en afdelingen betrokken waren bij de voorgaande stap in het proces.

We zien de volgende beperkingen van dit type onderzoek:

- De methode is sterk afhankelijk van de interviews en persoonlijke herinneringen van medewerkers. Het startpunt van uw onderzoek was de communicatie-uiting. Ook de vragenlijst voor de interviews legde de nadruk op duidelijkheid van taal. Dit stuurt gesprekken en de beantwoording een bepaalde richting op.
- De methode heeft ook invloed op de keuze van te interviewen medewerkers. Het aantal interviews stond van tevoren echter al vast. Zoals u terecht vaststelt is gemeente Leiden een grote organisatie, waar veel medewerkers en afdelingen betrokken zijn bij beleid en

de communicatie daarover. Met een beperkt aantal interviews hebben de onderzoekers mogelijk niet alle relevante medewerkers gesproken en daardoor relevante informatie gemist. De onderzoekers hebben bijvoorbeeld niet gesproken met de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers van beleid.

Wat leren we van uw onderzoek?

U onderzocht 3 cases. Dit staat niet in verhouding tot de hoeveelheid beleid die wij maken en waar we over communiceren. Toch doet u op basis van slechts 3 cases stevige algemene uitspraken over (on)duidelijkheid in taal en beleid. Dit maakt het voor ons lastig om de conclusies als algemeenheden over te nemen.

We leren uit uw onderzoek wel dat geïnterviewde medewerkers de bestaande regels en richtlijnen voor duidelijk beleid vaak niet benoemen. We moeten dus aandacht besteden aan het vergroten van de bekendheid van deze werkafspraken en nog meer oefenen met het toepassen daarvan.

Hierna beschrijven we welke maatregelen we al in gang hebben gezet en hoe we de hoofdpunten uit uw onderzoek daarin meenemen.

Wat doet gemeente Leiden om te zorgen voor duidelijk beleid?

Hoofdpunt 1: De nadruk in de gemeenten ligt te eenzijdig op eenvoudig taalgebruik. Een heldere boodschap garandeert nog geen begrijpelijke regelgeving.

We zijn het met u eens dat duidelijke taal begint bij duidelijk beleid. Bij gemeente Leiden hebben we daarom afspraken gemaakt over het maken, uitvoeren en evalueren van beleid.

Belangrijke kenmerken zijn:

- Integraal en uitvoerbaar: maatschappelijke opgaven vragen om één integrale en planmatige aanpak. Beleidsontwikkeling en uitvoering komen daarin samen.
- Toegankelijk: beleid en beleidsontwikkeling moet toegankelijk zijn. Zo kan iedereen vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid meedoen.
- Effectief: de bedoeling is het startpunt. Van daaruit volgen bewuste keuzes over wanneer beleid nodig is, de doelen, de aanpak en instrumenten.

Dit werkproces heet de Aanpak Leids Beleid. Het bestaat uit verschillende fasen, van signaal tot evaluatie. Per fase is beschreven waar een medewerker aan moet denken, moet doen en welke formats nodig zijn.

We realiseren ons dat alleen richtlijnen op papier niet voldoende zijn. Daarom versterken we de Aanpak Leids Beleid met de Leidse BeleidsDoorpakker. Het doel is om beleid duidelijk en uitvoerbaarder te maken voor inwoners, ondernemers en de professionals in de uitvoering. De VNG subsidieert deze innovatie aanpak om de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten. Met de BeleidsDoorpakker richten we ons op:

- Structureel overleg en samenwerking tussen beleidsmakers en uitvoering.
- Werken met data vanuit de uitvoering, waarmee we beleid effectiever kunnen maken en waar nodig kunnen bijsturen.
- Beter toegankelijk en vindbaar maken van beleid voor inwoners en ondernemers.

Zo bouwen we een brug tussen beleid en uitvoering.

Ook de Omgevingswet helpt ons bij het maken van duidelijk beleid. Het doel van deze wet is om de regels voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en samen te voegen. Dit draagt bij aan meer eenduidig, begrijpelijk en toegankelijk beleid. Voor de implementatie van de Omgevingswet hebben we in 2023 onze brieven voor de omgevingsvergunning aangepast naar B1-niveau om de informatie voor iedereen begrijpelijk te maken. De Omgevingswet helpt ook om beleid om te zetten in duidelijke regels en plannen, zoals het omgevingsplan of -programma's. Daardoor kunnen we beleid effectiever uitvoeren en weten initiatiefnemers, inwoners, ondernemers en andere partners waar ze aan toe zijn. We zijn in Leiden de komende jaren nog bezig met deze verandering.

Wat doet de gemeente om te zorgen voor duidelijke taal?

We blijven ook aandacht besteden aan duidelijke taal in onze communicatie. Met het programma Dienstverlening werken we aan toegankelijke en inclusieve dienstverlening voor alle Leidenaren. We trainen medewerkers in het schrijven van duidelijke teksten met de ontvanger als uitgangspunt. En we maken beeldbrieven, zodat een bredere groep inwoners onze boodschap begrijpt.

We doen een proef met het Meldpunt Onduidelijke taal. Daar kunnen Leidenaren en welzijnsorganisaties teksten aanmelden die ze onduidelijk vinden. Zo begrijpen we beter wat ze als onduidelijk ervaren. En signaleren we sneller of we de regelgeving erachter opnieuw moeten toetsen en aanpassen.

Hoe betrekken we inwoners bij het maken van beleid?

Hoofdpunt 2: Inwoners en uitvoerders van beleid worden onvoldoende betrokken bij het maken en bijsturen van beleid en regelingen.

Leiden is een diverse stad. Mensen verschillen in wat ze kunnen, voelen en in hun afkomst, cultuur, geloof en uiterlijk. Als gemeente investeren we in een inclusieve en gelijkwaardige stad waar iedereen zich thuis, geaccepteerd en veilig voelt. Als organisatie werken we er ook aan om meer divers, inclusiever en gelijkwaardiger te zijn. Dit doen we samen met verschillende partners in de stad onder de naam 'Samen Leiden'. Zo blijven we voortdurend in gesprek met Leidenaren.

Daarnaast heeft de raad de handreiking 'Samenwerken in de stad' vastgesteld. Hierin beschrijven we hoe we inwoners en ondernemers betrekken bij het ontwikkelen, testen en tussentijds evalueren van beleid. We hebben ook een toolkit specifiek gericht op jeugd- en jongerenparticipatie. Hierin staat hoe we jongeren laten participeren en welke jongerenorganisaties en/of netwerken er zijn in Leiden. Ook werken we samen met de jongeren- en kinderraad, die in 2024 van start is gegaan.

Met de handreiking 'Samenwerken in de stad' stellen we het belang van denken vanuit de stad centraal. In de praktijk gebeurt dit ook steeds meer en steeds beter. Zo gaan we beleid maken op meertaligheid, toegankelijkheid van informatie en het meten van de effectiviteit van communicatie-inspanningen. Het betrekken van inwoners en uitvoerders krijgt hierin een belangrijke rol.

Hoe zorgen we dat we onduidelijk beleid opmerken en aanpassen?

Hoofdpunt 3: Signalen over onduidelijk beleid worden wel opgemerkt maar leiden zelden tot aanpassing van dat beleid. De 'rode vlag' wordt genegeerd.

Met het Programma Leiden in Verbinding willen we als gemeente wonen, werken en leven in Leiden elke dag een beetje beter maken. Maatschappelijke vraagstukken zijn vaak nieuw en complex. Er zijn veel verschillende expertises en afdelingen bij betrokken. Als organisatie willen we dat onze medewerkers slagvaardig, wendbaar en professioneel (samen) werken. Met elkaar en met de stad.

We organiseren leiderschapstrajecten met aandacht voor goed opdrachtgeverschap, het sturen op resultaat en het regisseren van goede samenwerking. We werken aan een cultuur waarin feedback geven en ontvangen normaal is. Zo maken we mogelijk dat medewerkers hun kennis en expertise kunnen inzetten. En dat zij verantwoordelijkheid kunnen én durven nemen. Bijvoorbeeld als zij merken dat beleid onduidelijk is.

Een ander programma dat richtlijnen geeft voor duidelijkheid is programma OTO. Dat staat voor open, transparante en digitaal toegankelijke overheid. Het programma zorgt ervoor dat we onze regelgeving toetsen en waar nodig aanpassen. Zo maken we het mogelijk om informatie beter vindbaar en uitwisselbaar te maken en beter kunnen opslaan. Hiermee zorgen we ervoor dat we ons aan de wetten en regels houden voor duidelijke communicatie.

Wat zijn de aanbevelingen in uw brief en onze reactie hierop?

In uw brief geeft u een aantal aanbevelingen. We nemen deze aanbevelingen ter harte en nemen deze mee ter versterking van maatregelen en programma's die al lopen.

Hieronder reageren we op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Geef ambtenaren de professionele ruimte om de duidelijkheid van het beleid en de communicatie daarover te verbeteren. Zorg dus dat iedereen zich bewust is van de bevoegdheid om een 'rode vlag' te hissen als beleid, regelingen of communicatie daarover te ingewikkeld dreigt te worden.

Reactie:

In de Aanpak Leids Beleid hebben we de rollen en stappen beschreven. Daarnaast is dit onderdeel van ons organisatieprincipe professionaliteit. We zorgen dat medewerkers verantwoordelijkheid kunnen én durven nemen. Met de BeleidsDoorpakker gaan we de bekendheid van deze afspraken en richtlijnen binnen de organisatie verder vergroten. Al doende sturen we dit bij.

Aanbeveling 2: Leg de verantwoordelijkheid voor de begrijpelijkheid en duidelijkheid van het beleid bij de beleidsafdelingen, ook na vaststelling van het beleid. Laat dit dus niet iets zijn wat uitsluitend bij communicatie of dienstverlening belegd wordt.

Reactie:

De beleidsmedewerker is en blijft verantwoordelijk voor het beleid. Zowel bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid. Team communicatie kan ondersteuning geven, maar de

verantwoordelijkheid voor de begrijpelijkheid en duidelijkheid van beleid blijft bij de beleidsmedewerker. Dit is onderdeel van de werkafspraken in de Aanpak Leids Beleid.

Aanbeveling 3: Zorg voor heldere werkinstructies en onderlinge afspraken die nodig zijn om begrijpelijk beleid te maken en die met duidelijke taal goed uitlegbaar is aan de inwoners.

Reactie:

We hebben werkinstructies en afspraken vastgelegd in de Aanpak Leids Beleid. Zie verder onze reactie op aanbeveling 1.

Aanbeveling 4: Zie erop toe dat uitvoerende professionals het beleid toetsen op duidelijkheid en uitvoerbaarheid voordat beleid wordt vastgesteld.

Reactie:

Onderdeel van de Aanpak Leids Beleid is de uitvoeringstoets. In deze fase toetsen we voorgenomen beleid op integraliteit, uitvoerbaarheid en monitoring. Met de BeleidsDoorpakker bekijken we wat hier nog meer aandacht nodig heeft.

Aanbeveling 5: Test beleid continu (dus voor besluitvorming, tijdens de uitvoering, en na afloop) om na te gaan of inwoners en uitvoerders begrijpen wat ze moeten doen, of ze het ook kunnen doen en of ze met hun vragen erover ook daadwerkelijk geholpen zijn.

Reactie:

Het maken van een participatieplan is onderdeel van de Aanpak Leids Beleid. In het plan staat wat het doel is van het beleid en op welke manier we inwoners betrekken. We passen dit in elke fase toe. We betrekken inwoners en ondernemers volgens de richtlijnen in van de handreiking 'Samen met de stad'.

Daarnaast leren we van signalen van inwoners en ondernemers. We halen verbeterpunten uit klanttevredenheidsonderzoek, klachten en het meldpunt Onduidelijke taal.

Aanbeveling 6: Leg de criteria vast wanneer beleid of een regeling in elk geval moet worden getest met de doelgroep. Denk daarbij aan:

- *De positie van kwetsbare groepen*
- *De hoeveelheid geld die er mee gemoeid is*
- *Het aantal mensen die het aangaat*
- *De mate waarin er sprake is van deadlines of verplichtingen voor inwoners of bedrijven*
- *De vraag of er ook handelingen van inwoners worden verwacht*

Reactie:

Ons uitgangspunt is dat we altijd de doelgroep betrekken bij zaken die hen aangaan en het beleid bij hen testen. Alleen in sommige gevallen doen we dat niet. Bijvoorbeeld als het gaat om wetten van de rijksoverheid of bij organisatorische vraagstukken. Dit hebben we vastgelegd in onze participatieverordening en de beleidsregels participatie rond de Omgevingswet.

Aanbeveling 7: *Leg criteria vaste wanneer er een 'rode vlag' gehesen kan of moet worden vanwege geconstateerde onduidelijkheid. Denk daarbij aan:*

- *Als uitvoerders aangeven het niet te kunnen uitleggen*
- *Als er te veel vragen komen van belanghebbenden*
- *Als gewenste acties van inwoners niet op gang komen*

Reactie:

Een rode vlag vanuit de uitvoering kan en mag altijd worden gehesen. Dit is beschreven in de Aanpak Leids Beleid. Zie verder onze reactie op aanbeveling 1.

In deze brief hebben we een reactie gegeven op de hoofdpunten van het onderzoek en de aanbevelingen die u heeft gegeven. We vertrouwen er op u zo voldoende te hebben geïnformeerd en kijken met interesse uit naar uw definitieve rekenkamerbrief.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Leiden,
de Secretaris, de Burgemeester,

