

# Van plannen **meer** **dan** plannen maken

Bestuurders over hun taakopvatting en hun uitdagingen in de transitie naar Responsief werken

rechtshulp en  
sociaal domein

een project van  divosa

Rapportage met uitkomsten op basis van interviews met  
gemeentebestuurders in het kader van het Divosa-project:  
'Rechtshulp en sociaal domein'

Hanneke de Bruin | [toremindyou.nl](http://toremindyou.nl)

# Inhoudsopgave

Inleiding	04
Respondenten	05
Inhoudelijke doelstelling interviews	06
Opbouw rapportage	07
<b>Paragraaf 1 Het belang van Responsief werken</b>	<b>08</b>
a. Meer emotioneel dan systemisch gericht.	09
b. Eerder visionair dan pragmatisch gericht	10
<b>Paragraaf 2 De taakopvatting van de bestuurder in de transitie naar Responsief werken</b>	<b>11</b>
a. Als bestuurder moet je zichtbaar en aanspreekbaar zijn	12
b. Als bestuurder moet je uitleg geven	14
c. Als bestuurder moet je ruimte bieden	15
d. Als bestuurder moet je vertrouwen geven	16
e. Als bestuurder moet je een visie formuleren en uitdragen	19
f. Als bestuurder moet je samenwerken met leidinggevendenden	20
g. Als bestuurder moet je de gemeenteraad meenemen	22
h. Als bestuurder moet je richting geven aan de transitie	23
<b>Paragraaf 3 Uitdagingen in de transitie naar Responsief werken</b>	<b>25</b>
a. Interne uitdagingen • Samenwerken binnen de gemeente	26
b. Externe uitdaging • Samenwerken met Rijk	30
<b>Paragraaf 4 Aanbevelingen</b>	<b>32</b>
Aanbeveling 1 • breng een dialoog tussen afdelingen en organisatielagen tot stand	32
Aanbeveling 2 • zet casuïstiek in om de dialoog op gang te brengen	34
Aanbeveling 3 • maak gebruik van ervaringsdeskundigen	36
Aanbeveling 4 • moedig de Rijksoverheid aan zelf responsief te werken	37
Disclaimer & colofon	38

# Inleiding

Jarenlang lag binnen het sociaal domein de focus op handhaven volgens wet- en regelgeving. De systeemwereld, met regels en protocollen gebaseerd op die wet- en regelgeving werd leidend; de mens en zijn context werd meer en meer ondergeschikt aan de rigide regels van het systeem. Met de overmacht van het systeem raakte de initiële bedoeling van de publieke hulpverlening in de verdrukking. Niet langer stond de (hulpvraag van de) burger centraal, maar waren de hulpmogelijkheden binnen het systeem bepalend. Dat deze onwenselijke situatie verandering behoeft, is inmiddels geen vraag meer. Wel staat ter discussie welke veranderingen je op welke wijze moet doorvoeren om 'de bedoeling' van onder meer de Participatiewet terug in het vizier te krijgen. Een 'andere manier van werken' waarbij de mens én de bedoeling van sociale wetgeving weer centraal staan, wordt gezien als een belangrijke kans voor verbetering. Deze andere manier van werken wordt door sommigen Responsief werken genoemd. Anderen spreken over 'burger- of mensgericht werken'. 'Maatwerk' en 'de menselijke maat' worden gezien als belangrijke pijlers van deze andere manier van werken.

Om te achterhalen wat deze manier van werken in de praktijk behelst, is redelijk wat onderzoek verricht, ook door Divosa. In het project 'Rechtshulp en sociaal domein' besteedt Divosa bijvoorbeeld uitgebreid aandacht aan Responsief werken.<sup>1</sup> Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe kun je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein juridische conflicten met inwoners voorkomen en informeel oplossen?*<sup>2</sup> Omdat de gemeente meer is dan 'de uitvoering' en omdat de uitvoering deels afhankelijk is van management en management op haar beurt deels afhankelijk van bestuur, hebben interviews plaatsgevonden, eerst met leidinggevenden en vervolgens met bestuurders van verschillende gemeenten, verspreid over het land.<sup>3</sup> Op de vraag wat leidinggevenden nodig hebben van bestuurders om Responsief werken succesvol uit te rollen, bleek zonder terughoudendheid dat zij voor bestuurders een belangrijke taak zagen weggelegd. Het is om deze reden dat uiteindelijk ook bestuurders zijn bevestigd over Responsief werken. De uitkomsten van deze gesprekken staan centraal in deze rapportage.

<sup>1</sup> [divosa.nl/onderwerpen/rechtshulp-en-sociaal-domein](https://divosa.nl/onderwerpen/rechtshulp-en-sociaal-domein)

<sup>2</sup> [divosa.nl/onderwerpen/rechtshulp-en-sociaal-domein/onderzoeksvragen-en-themas](https://divosa.nl/onderwerpen/rechtshulp-en-sociaal-domein/onderzoeksvragen-en-themas)

<sup>3</sup> *Het anders doen om het goede te doen. Leidinggevenden vertellen over wat zij nodig hebben om Responsief werken succesvol uit te rollen.* Overzicht van de belangrijkste uitkomsten op basis van interviews met leidinggevenden in het kader van het Divosa-project: 'Rechtshulp en sociaal domein', Hanneke de Bruin (juni 2022)

# Respondenten

In totaal zijn acht bestuurders gevraagd om in gesprek te gaan over hun taakopvatting binnen de context 'Responsief werken'. Helaas bleken twee respondenten kort voor aanvang van het interview verhinderd, waardoor uiteindelijk in totaal zes bestuurders zijn geïnterviewd. Hieronder bevonden zich vijf wethouders en één burgemeester. Alle respondenten hebben meerdere jaren ervaring. Sommigen als wethouder of burgemeester, anderen eerst als raadslid en sinds maart 2022 als wethouder. De respondenten zijn actief in verschillende gemeenten, verspreid over Nederland.

Met bestuurders bedoelen we wethouders en burgemeesters, ofwel politiek bestuurders. Politiek bestuurders vormen samen het dagelijks bestuur van hun gemeente. Een gedachte-wisseling over de transitie naar Responsief werken is vooral interessant voor bestuurders die verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld Werk en Inkomen, Armoedebeleid en/of Participatie. Dit is leidend geweest bij het selecteren van de respondenten.

Van elk interview is een verslag gemaakt. Dit verslag is aan de respondent toegestuurd voor eventuele aanvullingen of correcties. Alle respondenten hebben akkoord gegeven op het interviewverslag.

# Inhoudelijke doelstelling interviews

Het belangrijkste doel van de interviews met bestuurders was het achterhalen van de taakopvatting die bestuurders voor zichzelf zien binnen de transitie naar een meer responsieve manier van werken binnen de gemeente. Welke rol zien zij voor zichzelf weggelegd om de transitie te laten slagen? Hoe succesvol zijn zij? Welke uitdagingen komen zij onderweg tegen? Ondanks dat de interviews een redelijk eenduidig beeld geven, is het aantal interviews te gering om 'grote' uitspraken te kunnen doen. De belangrijkste bevindingen die in deze rapportage worden opgesomd, kunnen echter als startpunt dienen voor verdere verdieping. Mogelijk kan met dit document, tezamen met de uitkomsten van de Leerkring<sup>4</sup>, een bijdrage worden geleverd aan de ondersteuning van gemeentebestuurders. Bijvoorbeeld door de obstakels die zij ervaren bij het beter bespreekbaar maken van deze transitie of misschien zelfs bij het onderzoeken van mogelijkheden om deze obstakels te overwinnen. In dit rapport zijn kort enkele aanbevelingen opgenomen.

## Opbouw rapportage

In dit document zijn de belangrijkste bevindingen, ontleend aan de interviews, onder elkaar gezet. Deze zijn verdeeld in vier paragrafen:

1. Het belang van Responsief werken volgens de respondenten
2. De taakopvatting van de bestuurder volgens de respondenten in de transitie naar Responsief werken
3. De uitdagingen van bestuurders in de transitie naar Responsief werken volgens de respondenten
4. Aanbevelingen

De bevindingen in dit document worden kort ingeleid en ondersteund met uitspraken van bestuurders die deelnamen aan de interviews. Deze en andere uitspraken zijn terug te vinden in de interviewverslagen in Bijlage 3. In het dit rapport wordt steeds met 'hij' verwezen naar respondenten, bestuurders, leidinggevenden. Het gaat hier nadrukkelijk over zowel mannen als vrouwen.

<sup>4</sup>Het betreft de Leerkring met respondenten op 7 december 2022, georganiseerd door Divosa.

# Paragraaf 1

## Het belang van Responsief werken

'Responsief werken' is onder de respondenten geen veel gebruikte benaming om werken volgens 'de bedoeling' aan te duiden. Alle respondenten zijn bekend met de term, maar hanteren hem niet. Het 'meer mens- of burgergericht werken' is favoriet. Evenals 'werken volgens de bedoeling' en 'de omgekeerde toets'. Dit lijkt te passen bij hun houding ten aanzien van de transitie naar een meer responsieve overheid. De respondenten lijken meer gericht op het vinden van hernieuwde aansluiting met burgers, bewoners of inwoners, dan met een transitie die moet plaatsvinden binnen een systeem, zonder overigens de noodzaak ervan te ontkennen. Met andere woorden, daar waar leidinggevend in eerdere interviews vooral gericht zijn op het veranderen van het systeem om vervolgens volgens de bedoeling te kunnen gaan werken, lijken de bestuurders vooral bezig met 'de bedoeling van de bedoeling'.

*'En dat gaat natuurlijk ook over het terugdringen van kosten, maar dat is voor deze gemeente nooit de enige, noch de belangrijkste overweging geweest. Er is hier een zeer sterke wil om het anders te doen, meer menselijker te doen. Om echt te doen wat de bedoeling is. We willen niet eindeloos kijken welke voorzieningen passend zijn en welke niet; niet steeds van alles voor inwoners regelen, maar juist datgene regelen dat we eerder steeds lieten liggen: werk. We willen inwoners echt laten participeren. Dat vraagt maatwerk. Dat is waar we voor staan. ... De dieperliggende motivatie is ook emotioneel. "Elk mens is een product van aanleg en ervaring." Iedereen heeft wel eens pech gehad of iets vervelends meegemaakt. En is misschien, vanuit die pech, in het systeem vastgelopen. We willen mensen helpen om verder te kunnen, te kunnen groeien; hen helpen het geloof in zichzelf terug te vinden.'*

In hun invulling van Responsief werken gebruiken de respondenten vaker emotioneel getinte taal en is hun visie eerder breed georiënteerd dan praktisch gericht.

## a. Meer emotioneel dan systeemgericht

Er worden woorden gebruikt als: *'werken met compassie'*, *'werken vanuit een ander mensbeeld, waarbij vertrouwen, gelijkwaardigheid en menselijkheid centraal staan'*, *'Wat heeft hij of zij nodig? Dat is leidend geworden'*, *'... de invoering van Responsief werken ... was een diepe wens vanuit het bestuur'*.

Twee respondenten geven aan dat Responsief werken voor hen ook een persoonlijke aangelegenheid is:

*'Werken volgens de menselijke maat, vanuit de vraag van de inwoners vind ik belangrijk. Het past ook bij mij ... Ik vind het heel belangrijk dat we werken vanuit mensen en ik straal uit dat ik ervoor sta. Ik ben een groot voorstander van maatwerk en dat laat ik ook weten. ... Het zit diep in mij als persoon.'*) en

*Responsief werken 'is niet alleen onderdeel van het coalitieakkoord en dus mijn wettelijke en politieke opdracht, maar ik zie het ook als mijn persoonlijke opdracht. Het zit in mijn DNA.'*

Dat de toepassing van de menselijke maat en maatwerk belangrijk wordt gevonden op een persoonlijk niveau, geldt voor alle respondenten. Dit komt vooral tot uiting als het fout is gegaan: als blijkt dat maatwerk niet is toegepast, als regels te streng worden nageleefd of als niet het verhaal van de inwoner leidend was, maar de regelgeving.

*'Ik kan als bestuurder niet het ergens mee oneens zijn en niet ingrijpen. Dan kom ik in de knel met mijn geweten.'*

Maar ook als zaken blijven liggen waardoor inwoners mogelijk in de knel komen, voelen bestuurders zich genoodzaakt van zich te laten horen.

*'Ik mis nog te veel de actie, het "nu aan de slag gaan". ... Naar aanleiding van de energietoelagen heb ik de Raad uitvoerig geïnformeerd over de op handen zijnde situatie ... je mag wel zeggen dat ik bijna een smeekbede heb gehouden om toezeggingen te kunnen doen ten behoeve van de energierekening ... Maar het antwoord bleef uit.'*



## b. Eerder visionair dan pragmatisch gericht

Responsief werken lijkt voor de respondenten veel meer een manier om een hoger doel te bereiken, dan een doel op zich. Respondenten zien Responsief werken als een mogelijkheid om het vertrouwen van de inwoners in de gemeente te herstellen en hechten ook om deze reden veel waarde aan een succesvolle transitie naar een meer burgergerichte manier van werken.

*'Responsief werken kan ... niet op zichzelf staan. Het moet organisatiebreed worden doorgevoerd. Het gaat om de omgang met en de bejegening van inwoners; het gaat in algehele zin om de interesse van de gemeente in haar inwoners. Dat beperkt zich natuurlijk niet tot de sociale dienst. Dat gaat veel verder. Het moet onderdeel zijn van het DNA van de organisatie. Responsief werken vormt een belangrijk onderdeel van het fundament van de gehele organisatie. En alleen al daarom ligt dit onderwerp op de bestuurstafel.'*

*'Ik wil Responsief werken onderdeel maken van het beleid.'*

De visie van bestuurders sluit aan bij de doelstellingen van het huidige kabinet. In het huidige regeerakkoord namen VVD, D66, CDA en ChristenUnie op dat 'het herstellen van het vertrouwen tussen burgers en overheid' één van de kerndoelen is. 'Dat zal alleen gaan als de overheid betrouwbaar is, vertrouwen heeft in burgers en oog heeft voor de menselijke maat', noteerden de partijen. De motivatie van de geïnterviewde gemeentebestuurders is in lijn met deze visie van de Rijksoverheid. Vertrouwen herstellen van inwoners wordt dan ook meermaals genoemd tijdens de interviews.

*'We hebben veel te lang het doenvermogen van mensen overschat. Zeker van mensen die ondersteuning van de overheid nodig hebben. Dat heeft er ook toe geleid dat bewoners zich onvoldoende gehoord hebben gevoeld. ... We moeten meer naar het hele verhaal van mensen luisteren. Je bent als mens een geheel. Niet een optelsom van life events. Het hele verhaal telt. ... [We moeten] stappen zetten die leiden tot betere ondersteuning van bewoners in algemene zin en van de mensen wier doenvermogen beperkt is in specifieke zin. Het zal ... het vertrouwen van bewoners op een breder niveau vergroten.'*

*'Vertrouwen is niet alleen een belangrijk uitgangspunt in de omgang met de burger. Als [gemeentelijke] overheid heb je het vertrouwen van de burger nodig om te kunnen besturen. ... En we hebben gezien waar repressie toe kan leiden. Zoveel leed moet je voorkomen. Responsief werken draagt daartoe bij.'*

Respondenten onderschrijven volmondig dat vertrouwen tussen overheid en burger voor beide partijen relevant is. Voor de burger om te kunnen participeren en voor de overheid om de te kunnen besturen.

*'De kloof [als gevolg van een gebrek aan wederzijds vertrouwen] tussen burger en overheid kost aan beide kanten veel.'*

Het is dus zaak om deze kloof te dichten. Iedereen onderkent dat het vertrouwen van inwoners in de mogelijkheden en goede wil van de overheid om rekening te houden met de menselijke maat, broos geworden is. Door te werken vanuit inwoners, door de menselijke maat leidend te laten zijn en maatwerk toe te passen, zullen inwoners zich weer meer gezien, gehoord én geholpen voelen en kan vertrouwen in de overheid worden hersteld. De transitie naar Responsief werken biedt hiertoe een sleutel, menen de respondenten. En daarmee benadrukken zij het belang dat zij hechten aan Responsief werken én aan een succesvolle transitie ervan in de gehele organisatie. Het belang voelen zij niet alleen vanuit hun rol als bestuurder, maar is voor velen ook een persoonlijke drijfveer.

## Paragraaf 2

# De taakopvatting van de bestuurder in de transitie naar Responsief werken

Onder taakopvatting verstaan we 'de manier waarop iemand vindt dat hij (m/v) invulling moet geven aan zijn formele taak, wat hij vindt dat hij in deze specifieke situatie moet doen en ook wat hij persoonlijk wil bereiken'. Dit laatste aspect komt uitgebreid aan de orde in Paragraaf 1. De meeste respondenten geven aan dat zij niet alleen vanuit hun formele rol als bestuurder maar zeker ook persoonlijk gedreven zijn, om een meer menselijke overheid mede vorm te geven. Werken vanuit een ander mensbeeld waarbij *'gelijkwaardigheid de basis vormt, is fundamenteel voor het algehele welzijn van de gemeente'*. En dus moet Responsief werken volgens de bestuurder door de gehele ambtelijke organisatie worden verweven, zodat de burger overal wordt gezien als *meer dan een optelsom van life events*. De gehele mens zien en werken vanuit zijn of haar verhaal, draagt niet alleen bij aan meer vertrouwen tussen burger en overheid. *'Van mens tot mens werken creëert menselijkheid'*. Een belofte die alle respondenten zouden willen realiseren. Maar om daar te komen is nog een lange weg te gaan, zo onderkennen zij. *'De omkering van repressie naar maatwerk vergt veel van de hele organisatie en dus ook van ambtenaren. Beleid, uitvoering, het moet allemaal gestroomlijnd worden richting deze andere manier van werken. Dat vraagt aandacht.'* En daar ligt een schone taak voor de bestuurder, aldus de respondenten. In de praktijk komt dit 'aandacht geven' neer op de volgende activiteiten:

- a. Zichtbaar en aanspreekbaar zijn
- b. Uitleg geven
- c. Ruimte bieden
- d. Vertrouwen geven
- e. Visie formuleren en uitdragen
- f. Samenwerken met leidinggevenden
- g. De gemeenteraad meenemen
- h. Richting geven aan de transitie

## a. Als bestuurder moet je zichtbaar en aanspreekbaar zijn

De 'bestuurder moeten zichtbaar zijn. Zowel naar buiten [inwoners] als naar binnen [ambtenaren].' En dit 'zichtbaar zijn' moet letterlijk worden opgevat. Respondenten spreken in dit kader over 'met elkaar in gesprek gaan', met ambtenaren en met inwoners, met raadsleden en leidinggevenden. De 'dialogo aangaan', de 'discussie opzoeken'. Maar ook de 'zeepkist op', de 'ambtenaar bewust opzoeken', de 'leidinggevende meenemen' (overleg plegen et cetera).

*'Ik bespreek gedachten en voornemens met het college, ik ... informeer de leidinggevende ... en probeer haar mee te nemen in de plannen; ik haak de bestuurssecretaris aan ... licht de Raad in ... ga in gesprek met medewerkers ... Allemaal om plannen meer dan plannen te laten zijn.'*

*'Als bestuurder moet je aanspreekbaar zijn. Voor burgers en voor medewerkers. ... Daartoe moet je actief contact maken.'*

Zichtbaar zijn kan dus op verschillende manieren. Naast het gesprek aangaan worden verschillende initiatieven genoemd. In de ene gemeente beklimt de bestuurder maandelijks de zeepkist. De ander organiseert koffiemomenten in het wijkcentrum. En als dat door corona niet op locatie kan ten overstaan van ambtenaren/inwoners, dan wordt het online georganiseerd. Een andere bestuurder gaat bewust lunchen in de bedrijfskantine, om daar aan te schuiven bij ambtenaren en zo een gesprek te entameren. Verschillende respondenten gebruiken sociale media en online tools om hun zichtbaarheid te vergroten. Dit is meestal zowel intern als extern gericht.

*'Ik wil zichtbaar en toegankelijk zijn. Daarom vind je mij bijvoorbeeld op Facebook en op sociale media.'*

*'Je vertegenwoordigt ... de andere manier van werken naar binnen, maar ook naar buiten toe. Ik ben zichtbaar op allerlei manieren. Ook via sociale media, zoals Facebook .... Gekscherend het "parallele loket" genoemd.'*

Wie zichtbaar is, toont niet alleen interesse. Hij of zij is ook aanspreekbaar (der). En ook dat wordt belangrijk gevonden door de respondenten. De transitie naar Responsief werken vraagt veel van iedereen. Het brengt onzekerheden met zich mee die tot vragen leiden. En die vragen verlangen een antwoord om verder te kunnen; om invulling te kunnen geven aan de bedoeling. Het belang van zichtbaar en aanspreekbaar zijn moet vooral vanuit dit kader gezien worden: het biedt mogelijkheden om uitleg te geven aan de bedoeling en om te inspireren de bedoeling tot uitvoer te brengen. Respondenten zien het als hun taak om zich hier actief voor in te zetten om de transitie naar Responsief werken verder te helpen.

*'Het verhaal vertellen en medewerkers bijpraten. "Hier zijn we nu. Dit willen we bereiken. Zo willen we het doen." ... Dat is mijn taak. ...'*

*'Ik zie het als mijn taak om mensen bewust te maken van de bestuurlijke opdracht. Waar zijn we van? Waar gaan we naartoe? Het vertrouwen in de burger en de organisatie herstellen. Door met mensen in gesprek te gaan leren we en kunnen we ... processen verbeteren.'*

*'Bestuurders ... moeten uitleggen waar we van zijn en wat we willen, zowel bestuurlijk als politiek.'*

## b. Als bestuurder moet je uitleg geven

Alle respondenten geven aan dat de transitie naar Responsief werken in hun gemeente al enige tijd geleden is opgestart. Met andere woorden, de nieuwe manier van werken was al een belangrijk thema in de voorliggende collegeperiode. Inmiddels zijn er interne toetsen geweest en zijn ook (extern) burgers bevestigd over hun ervaringen rondom de menselijke maat en maatwerk. *Gemeenten 'beginnen niet bij nul'*. De geïnterviewden *'staan op de schouders van hun voorgangers'*. Maar van een gelopen race is zeker nog geen sprake.

Respondenten geven aan *'dat wat ons te doen staat nog uitleg nodig heeft'*. Want niet alle medewerkers kunnen mee in de nieuwe manier van werken: *'er zijn nog genoeg professionals die willen afvinken ... die moeite hebben met afstand nemen van een controlerende werkhouding en geen afstand kunnen doen van repressie'*, *'die houvast missen'*, die werken volgens een ander mensbeeld. En ook organisatorisch is nog niet altijd alles in stelling gebracht om Responsief werken te ondersteunen: *'we komen op een punt dat we steeds meer zelf kunnen ... externe adviseurs'* blijven nog even betrokken om op onderdelen te begeleiden. Het landelijke beeld dat 'maatwerk bieden' lastig wordt gevonden horen we terug van de respondenten: *'Al onze regelingen hebben een hardheidsclausule. Dat betekent dat ambtenaren altijd kunnen afwijken van de regelingen. Het blijkt voor medewerkers lastig om hiermee te werken. ... [daarom is] het belangrijk om medewerkers meer te ondersteunen. Als we vanuit de bedoeling willen werken, moeten we als bestuur misschien beter uitleggen wat de bedoeling dan precies is vanuit de politieke visie. Wanneer is iets te hard of te streng? Ik zie het als mijn taak om van bovenaf dat leerproces op te starten. ... Daar wil ik als bestuurder richting en ruimte aan geven.'*

Uitleggen wat de bedoeling is -het inhoudelijk richting geven aan de transitie- is een taak die alle respondenten onderschrijven. Dat uitleggen is niet alleen gericht op medewerkers van de ambtelijke organisatie. Ook raadsleden moeten worden meegenomen door bestuurders.

*'Als wethouder heb ik de taak om te sturen op de opgave die we onszelf gesteld hebben.'* ...

*'Het is aan mij om te instrueren en leiding te geven vanuit gezag. De ambtelijke organisatie moet mee willen bewegen. ... Binnen de raad zie ik mijn taak ... uit te leggen wat de opdracht inhoudt, wat de bedoeling is. De raad wil weten of we het goed geregeld hebben voor de burger.'*

## c. Als bestuurder moet je ruimte bieden

Uit eerdere gesprekken met leidinggevenden werd duidelijk dat zij van hun bestuurders, naast vertrouwen (zie verder Paragraaf 1.d), visie (zie verder Paragraaf 1.e) en mogelijkheden tot samenwerking, ook tijd en geld nodig hebben om vanuit hun leidinggevende rol de transitie te faciliteren.<sup>5</sup> Bestuurders onderschrijven dit. Ruimte bieden aan leidinggevenden is onderdeel van hun takenpakket. Zij moeten tenslotte Responsief werken in de ambtelijke organisatie doorvoeren.

*'Vanuit management worden mogelijkheden gefaciliteerd om bijvoorbeeld maatwerkoplossingen te toetsen en samen te bespreken. Het is aan de bestuurder om daar ruimte voor te creëren. Dat gaat over budget. Maar ook over tijd en vooral vertrouwen.'*

*'Als bestuurder wil ik richting en ruimte geven. Het eerste zit vooral op inhoud [uitleggen]. ... En "ruimte" zit in tijd gunnen en geven aan medewerkers om te leren en om naar het hele verhaal van bewoners te luisteren én om te luisteren naar elkaar' [samenwerken].*

En met die ruimte kan ook het vertrouwen groeien. Bijvoorbeeld het vertrouwen in de eigen vaardigheden om de belofte van Responsief werken te verwezenlijken. Ook hier ziet de bestuurder een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd.

<sup>5</sup>Het anders doen om het goede te doen. Leidinggevenden vertellen over wat zij nodig hebben om Responsief werken succesvol uit te rollen. (juni 2022) p.09.

## d. Als bestuurder moet je vertrouwen geven

Vertrouwen kent verschillende gedaanten. In de interviews wordt bijvoorbeeld gesproken over vertrouwen *hebben*, vertrouwen *geven* en vertrouwen *herstellen*. Er wordt door de respondenten gesproken over het belang van 'onderling vertrouwen', bijvoorbeeld tussen medewerkers, tussen afdelingen of tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurslaag en zelfs tussen de gemeentelijke overheid en de Rijksoverheid.

Als het gaat over (de belofte van) Responsief werken, dan bedoelen de respondenten vooral het vertrouwen in het eigen kunnen van medewerkers en de durf om de nieuwe manier van werken te omarmen en handhaven los te laten.

Vertrouwen wordt door bestuurders ook genoemd als een doel op zich, namelijk: het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid.

*'Vertrouwen is ... een belangrijk uitgangspunt in de omgang met de burger. Als overheid heb je het vertrouwen van de burger nodig om te kunnen besturen. We hebben gezien waar repressie toe kan leiden. Zoveel leed moet je voorkomen. Responsief werken draagt daartoe bij.'*

Voor alle respondenten blijkt dit herstel van vertrouwen van de burger een belangrijke motivatie om zich in te zetten voor de transitie naar Responsief werken. In Paragraaf 1.b wordt hier aandacht aan besteed.

Met 'vertrouwen hebben' zijn de pijlen van de respondenten voornamelijk gericht op medewerkers in de uitvoering en (secundair) op beleidsambtenaren. De transitie naar Responsief werken is een ingrijpende verandering. Wie jarenlang heeft gewerkt volgens het principe van handhaven en repressie, gesteund door protocollen en gesprekslijstjes, moet van ver komen om de menselijke maat leidend te laten zijn in het dagelijks werk. Vooral in de toepassing van maatwerk zien de respondenten weerstand en/of een gebrek aan durf bij medewerkers.

*'Al onze regelingen hebben een hardheidsclausule. Dat betekent dat ambtenaren altijd kunnen afwijken van de regelingen. Het blijkt voor medewerkers lastig om hiermee te werken. Er wordt heel weinig gebruik van gemaakt ...'*



Om ambtenaren te stimuleren en 'durf' te vergroten, is het versterken van kennis en vaardigheden onontbeerlijk. Bestuurders zien hier een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd. En wel, in het bieden van ruimte aan de ambtelijke organisatie voor het volgen van trainingen, het optuigen en volgen van programma's, het begeleiden van medewerkers, casuïstiekbespreking, intervisie en dergelijke (Paragraaf 1.c). Het bieden van ruimte gaat echter niet alleen over het beschikbaar stellen van budget en tijd. In brede zin gaat het ook over het creëren van handelingsperspectief, het geven van richting en instructie en het opstarten van een leerproces rondom Responsief werken.

*'De andere manier van werken haalt gewoonten weg. Een gesprek met een inwoner volgt niet meer een gesprekslijstje. We hebben protocollen de deur uitgedaan. Daarmee neem je veel houvast bij medewerkers weg. Je moet ze nieuw handelingsperspectief bieden om hun werk te kunnen doen en zich daar goed bij te voelen. Zij moeten weer als vaklieden, als ambachtsman worden gewaardeerd en zichzelf als zodanig waarderen. De ontwikkeling daarvan ligt bij de leidinggevenden. Maar het creëren van handelingsperspectief is een bestuurstaak. De visie daarop is de verantwoordelijkheid van het bestuur.'*

Zo bezien lijkt 'vertrouwen hebben' vooral te gaan om het opbouwen van het zelfvertrouwen bij medewerkers zodat zij mee kunnen in dat wat Responsief werken van hen vraagt. Daarnaast heeft 'vertrouwen hebben' ook betrekking op het hebben van vertrouwen in de organisatie, in je collega's en vóóral in je meerdere.

*'Medewerkers moeten weten dat ik als bestuurder achter ze sta. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat ik aan hun kant sta.'*

Dit uit zich in verschillende omstandigheden en gedragingen. Bestuurders vragen met de andere manier van werken behoorlijk wat souplesse van medewerkers, maar die souplesse kent ook hele duidelijke grenzen, weten de respondenten. *'Bedreiging van medewerkers [door inwoners] hoort daar niet bij.'* 'Fouten maken' past uitdrukkelijk wel binnen Responsief werken. Maar 'fouten bestraffen' weer niet. Feedback geven wel, maar dat vraagt om een duidelijke aanspreekcultuur die niet voor iedere gemeente vanzelfsprekend is. Daarnaast moet *'de uitvoering erop kunnen vertrouwen dat ik niet alleen handel; dat ik niet alleen vanuit de burger de casuïstiek bekijk, maar ook het belang van de organisatie en de medewerker voor ogen houd. ... dat ... als ik in gesprek ga met een inwoner, ik daar altijd iemand uit de ambtelijke organisatie bij uitnodig'*.

Wie met de burger in gesprek gaat, doet dit nooit zonder de ambtenaar erbij te betrekken. Dit is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen. 'Vertrouwen hebben' betekent in deze context (bezien vanuit de medewerker) 'vertrouwen krijgen' en (bezien vanuit de bestuurder) 'vertrouwen geven'. De respondenten zijn zich hier heel bewust van.

*'Vertrouwen geven bestaat onder meer uit het wegnemen van angst. Dat betekent dat ambtenaren moeten weten dat ik als bestuurder vóór hen ga staan als dat nodig is en dat zij door hun leidinggeevenden worden gesteund.'*

Respondenten geven vertrouwen aan medewerkers door hen 'rugdekking te bieden'; door hoor en wederhoor toe te passen); door gepaste afstand te houden tot leidinggeevenden en 'medewerkers niet voor de voeten te lopen'; door een 'open mind' te hebben en 'het goede voorbeeld te geven'; door fouten te mogen maken en ervan te leren én niet onbelangrijk: door zichzelf een spiegel voor te houden en de menselijke maat ook intern toe te passen.

*'Ik acht het belangrijk om ook steeds naar mezelf te kijken en bewust te zijn van mijn houding. Hoe kom ik over? Hoe kan ik enthousiasmeren? Heb ik voldoende begrip voor de onzekerheid van medewerkers? Deze transitie is niet alleen een systemisch ding. Het vraagt veel van mensen. Als je gelooft dat het anders kan, dat de visie vertaald kan worden en verbetering brengt, dan straalt je dat ook uit. Dan ben je werkelijk geloofwaardig.'*

Het draagt allemaal bij aan de totstandkoming én het behoud van vertrouwen.

## e. Als bestuurder moet je een visie formuleren en uitdragen

*'Vanuit het bestuur is het formuleren en uitdragen van een duidelijke visie relevant. ... De boodschap herhalen, uitleggen wat de bedoeling is. ... Leidinggevend moeten die visie doorvertalen in de organisatie. Zij moeten weten dat wij compromisloos achter die visie staan. Als bestuur moet je volop de leiding nemen. ... Als bestuurder moet je het programma blijven laden. Je moet als bestuurder de beweging niet alleen op gang brengen, maar ook gaande houden.'*

Ieder gemeentebestuur buigt zich bij aantreding als ambtsdrager over de samenstelling van het coalitieakkoord, waarin het lange termijnperspectief van de organisatie wordt vastgelegd. De transitie naar Responsief werken was in de deelnemende gemeenten al in gang gezet, voordat de respondenten zich bogen over hun coalitieakkoord. Toch hebben ook nu weer 'de menselijke maat' en 'maatwerk' een belangrijke rol in het huidige coalitieakkoord van gemeenten. De visie uitdragen geldt voor het gehele college van B&W. Vooralsnog lijken met name de ambtsdragers verantwoordelijk voor de portefeuille Werk & Inkomen, Armoedebeleid en/of Participatie, 'aan de lat te staan' om Responsief werken als onderdeel van de visie (intern) uit te dragen en uit te leggen.

*'Het is mijn plicht op voorop de bok te zitten. En van belang mij kwetsbaar op te durven stellen.'*

*'Ik ga er als wethouder [van Zorg en Welzijn, Werk en Inkomen en Diversiteit] in de komende vier jaar mee aan de slag binnen de ambtelijke organisatie.'*

Dat de visie omtrent Responsief werken overigens organisatiebreed dient te worden opgepakt en doorvertaald, is overigens geen vraag voor de respondenten:

*'De algehele doelstelling van het bestuur [om op een andere manier om te gaan met burgers] geldt voor de hele organisatie: we moeten ons meer naar buiten keren, in plaats van naar binnen ... meer burgergericht.'*

Het kunnen leunen op een bestuurder met een heldere visie die deze krachtig en inspirerend uitdraagt, bleek een belangrijke voorwaarde voor leidinggevend om Responsief werken in de organisatie door te vertalen.<sup>6</sup> De respondenten onderkennen dit en zien het eveneens als onderdeel van hun taakopvatting.

## f. Als bestuurder moet je samenwerken met leidinggevenden

Als politiek bestuurder heb je niet de taak noch het mandaat om de ambtelijke organisatie zo te organiseren dat de transitie naar Responsief werken handen en voeten krijgt. Die verantwoordelijkheid ligt bij het management.

*'Vanwege de lijnstructuur en de gelaagdheid zie ik als bestuurder het ook als mijn taak om de bedoeling goed door te geven aan leidinggevenden, zodat zij het weer verder in de organisatie kunnen verspreiden. Zodat dat wat je op bestuurlijk niveau wilt bereiken, ook gekend wordt.'*

*'Ik ben niet de leidinggevende van de uitvoering. Dat is de leidinggevende.'*

*'Ik ga iedere maand de zeepkist op ... om het verhaal te vertellen en medewerkers bij te praten. Dat is mijn taak. Maar dat doe ik niet alleen. Ook de gemeentesecretaris beklimt de zeepkist. Want ik ben niet de chef van de tent. Dat is hij. Ik ben chef van de politieke tent.'*

En juist daarom moet de leidinggevende worden meegenomen. Respondenten maken daar ook echt werk van:

*'Je moet leidinggevenden motiveren het gedachtegoed goed uit te dragen naar beneden.'*

*'Ik zoek bondgenoten om de coalitie-opdracht in de ambtelijke organisatie door te vertalen. Dus werk ik samen met het management. En ga ik in gesprek met de directie van de gemeentelijke organisatie. Het is cruciaal dat zij de opdracht omarmen en uitdragen naar de praktijk.'*

De respondenten zoeken leidinggevenden bewust en actief op. Om 'gedachten en voornemens te bespreken', om hen 'te informeren', 'te inspireren en te stimuleren'. *'Allemaal om plannen meer dan plannen te laten zijn'*. Want leidinggevenden hebben een spilfunctie binnen de transitie. Zij staan aan het roer in de ambtelijke organisatie. Daar waar het allemaal moet gebeuren. Dus zijn respondenten 'zuinig' op hun leidinggevenden.

<sup>6</sup> Het anders doen om het goede te doen. Leidinggevenden vertellen over wat zij nodig hebben om Responsief werken succesvol uit te rollen. (juni 2022) p. 07 > 'Respondenten geven aan dat zij vaak degenen zijn die de visie uitstippelen voor hun domein, maar dat die visie is gebaseerd op de overkoepelende visie van de gemeente en dat het belangrijk is dat die uitgedragen wordt door bestuur & management. Om succesvol Responsief werken uit te rollen binnen het domein van de respondenten, achten zij het van belang dat hun visie van bovenaf wordt ondersteund, in woord en daad! Voor het merendeel van de respondenten is sterk leiderschap een pré. Respondenten vinden het belangrijk dat een wethouder, directeur of bestuurder actief, gedreven en standvastig hun visie rondom Responsief werken ondersteunt. En dit ook naar buiten toe uitdraagt.'

*'Tijdens portefeuilleoverleg probeer ik haar bewust te maken van de urgentie. ... haar [de leidinggevende] aan te sporen om knopen door te hakken, budgetten zo optimaal mogelijk in te zetten en grenzen op te zoeken. Maar ik mag ook niet te veel pushen.'*

Het belang van (een goede relatie met) leidinggevendenden is niet alleen gelegen in het doorvertalen van de politieke/bestuurlijke visie op Responsief werken in de organisatie. Leidinggevendenden beschikken ook over ingangen waar de bestuurder zelf maar mondjesmaat toegang toe heeft. Het is de leidinggevende die midden in de organisatie staat. Hij weet wat er speelt op de werkvloer en kan (als hij daartoe genegen is) de bestuurder een entree tot medewerkers geven, zodat de bestuurder geïnformeerd wordt over de dagelijkse praktijk.

*'Ik spar regelmatig met ... leidinggevendenden ... ook om te leren van hen. Zij werken dagelijks in de uitvoering [met Responsief werken]'*.

Uit interviews met leidinggevendenden bleek dat zij een goede relatie met de bestuurder belangrijk vinden om hun werk goed te kunnen doen.<sup>7</sup> Dit geldt andersom ook: voor bestuurders is de relatie met de leidinggevendenden van groot belang.

<sup>7</sup> Leidinggevendenden zoeken in hun bestuurder iemand met durf en die vertrouwen geeft, iemand met kennis en kunde met wie zij samen kunnen optrekken. Een leider met visie die vooral ook de aanpak van de leidinggevende omarmt. Het anders doen om het goede te doen. Leidinggevendenden vertellen over wat zij nodig hebben om Responsief werken succesvol uit te rollen. (juni 2022) p. 07-09.

## g. Als bestuurder moet je de gemeenteraad meenemen

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente: zij bepaalt de belangrijkste punten van het beleid en controleert of het college van B&W het beleid goed uitvoert. De raad is verantwoordelijk voor het maken van de begroting en controleert het financiële jaarverslag van de gemeente. Daarnaast onderhouden raadsleden contact met inwoners van de gemeente om te weten wat er speelt. Zo kunnen zij bij het nemen van besluiten de belangen van de inwoners goed afwegen.<sup>8</sup> Wethouders voeren de besluiten van de gemeenteraad uit binnen hun taakgebied en geven hierover uitleg aan de gemeenteraad.<sup>9</sup> De relatie tussen college van B&W en de raad is onder meer afhankelijk van politieke verhoudingen binnen de gemeente. Over die relatie gaat dit rapport niet. Als het gaat om de taakopvatting van de respondenten, geven allen aan dat het 'meenemen van de raad' als een belangrijke taak wordt gezien. Bestuurders moeten de raad 'inlichten', 'informereren' en bijvoorbeeld 'meenemen in de plannen' van het bestuur.

*'Binnen de raad zie ik mijn taak om ... daar uit te leggen wat de opdracht inhoudt ... De raad wil weten of we het goed geregeld hebben voor de burger. ... het is belangrijk dat je kunt uitleggen wat de filosofie is achter de dingen die we doen.'*

*'Als bestuurder ... vind ik het belangrijk om op alle relevante thema's de discussie in de gemeenteraad op te starten.'* Maar dit is niet altijd gemakkelijk, menen sommige respondenten. Bijvoorbeeld omdat *'de focus erg gericht is op outcome.'*

<sup>8</sup> Bron: Rijksoverheid > <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>

<sup>9</sup> Bron: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden > <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/wethouder>

## h. Als bestuurder moet je richting geven

Richting geven gaat natuurlijk over 'uitleg geven'; uitleg over de bedoeling van Responsief werken bijvoorbeeld (zie Paragraaf 1.b). Met richting geven wordt echter aan die uitleg sturing gegeven. Sturing van bovenaf. En dat gaat deels over visie, maar ook over verwachtingen en normen.

*'Bijvoorbeeld een paspoort met uitgangspunten hoe wij kijken naar de inwoners en een gedragslijn. Dit is gericht aan medewerkers en omschrijft helder en duidelijk wat werken volgens de bedoeling inhoudt; wat we van elkaar verwachten en wat ons te doen staat. Ik wil hier heel concreet op verder bouwen.'*

*'Ik zie het als mijn taak om van bovenaf ... het normatief kader te bepalen. Het mensbeeld dat we samen omarmen zal moeten worden gevoed en doorontwikkeld door afdelingen en medewerkers zelf. ... de ontwikkeling van een normatief kader moet groeien vanaf het bestuur. Als bestuurder moet je hier de voorzet toe geven. ... je moet het vertrekpunt bepalen.'*

Al met al bestaat de taakopvatting van gemeentebestuurders volgens de respondenten uit een waaier van taken die niet werkelijk los van elkaar kunnen worden gezien. Zo is 'uitleg geven' meestal ook, of in elk geval deels: richting geven. En dat richting geven mag niet te dwingend zijn, want er moet ook ruimte blijven voor de organisatie zelf om Responsief werken vorm te geven en uit te vinden. Om die ruimte ook werkelijk te benutten moeten medewerkers kunnen vertrouwen op rugdekking die bestuurders hun geven. En bestuurders zetten zich hier volgens de respondenten ook werkelijk voor in, mits hun vertrouwen in de organisatie niet te veel op de proef wordt gesteld, bijvoorbeeld door het te zuinig toepassen van maatwerk, door niet met elkaar samen te werken, door elkaar niet op fouten aan te spreken of door de bestuurder niet tijdig mee te nemen als zaken fout (dreigen te) gaan:

*'Je moet je weg vinden om te vertrouwen op de juiste invulling van wat bestuurlijk wordt uitgezet. Maar je hoort vaak pas uit de uitvoering als er negatieve dingen zijn. Dat ondermijnt het vertrouwen.'*

*'80% van onze dienstverlening gaat goed en is redelijk standaard. Maar juist die 20% waar het niet goed gaat, waar je meer menselijkheid verwacht, gaat over goed contact met de inwoner en het vasthouden van vertrouwen. Die 20% is dus essentieel voor mij als wethouder om bij betrokken te zijn.'* (Leerkring)<sup>10</sup>

Al deze zaken doen een beroep op het vertrouwen van de bestuurder in de organisatie en in medewerkers. Kortom: het staat 'wederzijds vertrouwen, in de weg. Dit is één van de uitdagingen van bestuurders in een succesvolle transitie naar Responsief werken binnen de gemeente.

<sup>10</sup> Uitspraak van een respondent tijdens de door Divosa georganiseerde Leerkring op 7 december.



## Paragraaf 3

# De uitdagingen van bestuurders in de transitie naar Responsief werken volgens de respondenten

Van alle kleine en grote uitdagingen die bestuurders op hun pad tegenkomen, komen enkele onderwerpen meermaals terug in de interviews. Het gaat om interne uitdagingen, zoals: het gebrek aan samenwerking tussen afdelingen, de afhankelijkheid van de leidinggevende, het uitblijven van voldoende informatie uit de uitvoeringspraktijk en de consequenties hiervan voor effectieve sturing van bovenaf, en de negatieve beeldvorming van ambtenaren jegens bestuurders. Ook enkele externe uitdagingen komen aan bod: de soms moeizame relatie met de Rijksoverheid en het herstellen van het vertrouwen van burgers.

## a. Interne uitdagingen

### Samenwerken binnen de gemeente

#### Organisatiestructuur

*'De gemeente kent verschillende lagen die allemaal min of meer autonoom functioneren. Je hebt uitvoering, beleid, leidinggevend, management, bestuur en politiek ... het zijn als het ware gescheiden werelden die feitelijk nooit samen zitten. Zo ben je niet altijd goed op de hoogte van elkaar en sijpelt de bestuurlijke boodschap niet altijd voldoende goed door naar de uitvoering.'*

Dit citaat omvat enkele van de (interne) uitdagingen. De gemeentelijke organisatiestructuur is een zogenaamde 'lijnstructuur'. Dit kan tot gevolg hebben dat het wel eens schort aan voldoende samenwerking tussen de verschillende lagen. Maar hier liggen mogelijk ook andere oorzaken aan ten grondslag. Zoals het werken vanuit een ander denkkader of ander 'mensbeeld' per afdeling.

*'Het is voor medewerkers van verschillende afdelingen moeilijk om samen te werken, omdat alle afdelingen vanuit een ander kader lijken te werken. Waar jeugdwerkers veel doelmatiger werken, letten juridische medewerkers veel meer op rechtmatigheid. ... Als het gaat om de moeizame samenwerking, spelen de voor de hand liggende oorzaken zoals gebrek aan budget veel minder een rol dan het verschil in mensbeeld per afdeling.'*

Onvoldoende of *'geen structureel overleg met afgevaardigden van alle lagen. ... staat de implementatie van Responsief werken in de weg'*, vermoeden enkele respondenten. Bijvoorbeeld omdat er onvoldoende informatieoverdracht is tussen afdelingen en de verschillende lagen. Zoals tussen bestuur en management.

#### Kwetsbare relatie tussen bestuurder en leidinggevende

Bestuurders zijn afhankelijk van leidinggevend, om de bestuurlijke visie op Responsief werken door te vertalen naar de organisatie. Respondenten zien het als hun taak om leidinggevend actief te betrekken, te informeren en te stimuleren om de bestuurlijke visie door te vertalen (paragraaf 1.f). Maar daar houdt hun invloed min of meer op. Hierdoor *'sijpelt de bestuurlijke boodschap niet altijd voldoende goed door naar de uitvoering'*. En daar hebben niet alleen bestuurders last van; het is ook niet bevorderlijk voor de transitie naar Responsief werken. Een beperkte doorvertaling van de visie naar de organisatie door de leidinggevend, kan het gevolg zijn van de gelaagdheid binnen de organisatiestructuur.

Maar het kan ook voorkomen dat leidinggevendenden niet open staan voor Responsief werken of dat zij zich beperkt voelen door hun positie tussen medewerkers en bestuur:

*'Leidinggevendenden schermen hun medewerkers ... vaak af. Zij zitten vaak in de spagaat tussen het vertrouwen van medewerkers en dat van bestuurders.'*

*'De leidinggevende kiest vaak voor de eigen ambtenaren.'*

*'Het management vindt het heel lastig als ik meer inzicht wil in de casuïstiek. Niet dat ik op de stoel van de uitvoering wil zitten en meebeslissen, maar ik zou graag meer inzicht hebben zodat ik ook een beter beeld krijg van de knelpunten in de praktijk. Dat vinden de ambtenaren en de managers heel moeilijk. ... ik word als het ware weggehouden van casesbesprekingen.'*

Wat de reden ook is, als de leidinggevende de bestuurlijke boodschap niet doorzet in de organisatie, staat de bestuurder met lege handen. De relatie tussen een bestuurder en een leidinggevende kan zo bezien een kwetsbare factor zijn binnen de transitie naar Responsief werken. Het is voor alle respondenten duidelijk: *'Het helpt ... als je goed contact hebt met de manager.'*

### **Afstand van de bestuurder tot de uitvoering**

Of de bestuurder nu wel of geen goede relatie onderhoudt met het management, de afstand tot medewerkers is vaak groot. Dit wordt door de respondenten als nadelig gezien voor de transitie naar Responsief werken. Met name omdat deze afstand tot gevolg heeft dat er te weinig informatieoverdracht plaatsvindt. Het gaat in dit geval met name over informatie uit de dagelijkse praktijk, over de relatie tussen de gemeente en burgers, over wat wel en niet werkt in de publieke dienstverlening. Door dit informatietekort is het bestuur niet altijd in staat om dat te doen wat de transitie verder helpt.

*'Ik ervaar dat de uitvoering en de politiek vaak te ver uit elkaar staan waardoor de politiek onbewust en onbekend is met de knelpunten waar de uitvoering tegenaanloopt. Als bestuurder ben je dan ook onvoldoende op de hoogte om uitleg te geven over de bedoeling.'*

Als de relatie met de leidinggevende goed is; als er voldoende vertrouwen is tussen bestuur en management, dan is de kans dat bovengenoemde dialoog wel op gang komt, groter. En dan kan informatie naar boven stromen, waardoor bestuurders beter invulling kunnen geven op inhoud. Dan kunnen ze beter 'richting geven', 'instrueren' en hoeven ze minder aan *'de vindbaarheid van de individuele medewerker over te laten'* en kunnen ze gezamenlijk *'bespreken hoe we ... kunnen verbeteren'*.

Bij gebrek aan informatie of gebrek aan voeding vanuit de praktijk is het risico groot dat de bestuurslaag in reflexgedrag schiet: *'Ik herken een cultuur waarbij de uitvoering op afstand staat van de politiek. En we vinden dat goed. Want daarmee is het neutraal, onafhankelijk en kunnen we iedereen gelijk behandelen. Dat is integer. Maar inmiddels beginnen we ons te realiseren: deze situatie heeft ook nadelen. Een nadeel voor de politiek. Omdat we niet meer weten waar we over moeten praten met elkaar. Dus gaan we als bestuurders praten over budgetten en regels'*.

Het is juist belangrijk om *'niet weer meer nieuwe regels te maken'*; *'niet in de reflex te schieten om nieuwe regels op te gaan stellen. Dan zijn we terug bij af.'* Met andere woorden: het frustrereert de transitie naar Responsief werken.

### Negatieve beeldvorming of wantrouwen jegens bestuurder

Het is overigens niet alleen de organisatiestructuur en/of de bovengenoemde kwetsbare relatie die een succesvolle transitie in de weg zouden kunnen staan. De weg naar meer Responsief werken, waarin 'menselijke maat', 'het verhaal van de ander' en 'luisteren zonder oordeel' sleutelbegrippen zijn, kent soms een hardnekkig vooroordeel als sta-in-de-weg.

*'Je rol als bestuurder is lastig omdat je op afstand staat en de perceptie van medewerkers is niet altijd positief. Op afstand staan kan worden gezien als "geen verstand van zaken hebben", bijvoorbeeld wat betreft de uitvoering. Interesse van mij als bestuurder wordt ook wel gezien als nieuwsgierigheid.'*

*'In algemene zin, enigszins grotesk geformuleerd, vindt 'uitvoering' dat 'beleid' niet altijd een realistisch beeld heeft van de praktijk; vindt management dat bestuurders niet te dicht op medewerkers moeten zitten; dat leden van het college lastig zijn; dat raadsleden er niets van begrijpen en dat je bij leidinggevendenden beter uit de buurt kunt blijven.'*

De negatieve beeldvorming wordt benoemd door verschillende respondenten. Het is niet persoonlijk gericht, maar lijkt eerder een gevolg van de hiërarchische organisatiestructuur waarin de bestuurder aan de top staat en de uitvoering onderaan. Het wordt als *'superspannend'* gezien *'als de wethouder aanschuift'*.

Doordat er te weinig onderling contact is (lees: te weinig wordt samengewerkt), blijf je elkaars vreemden. En zijn er te weinig gelegenheden om de beeldvorming te neutraliseren. Bijkomend versterkend effect is dat de uitvoering zich door het reflexmatige gedrag van het bestuur niet meer gehoord voelt. En dat onderstreept de afstand des te meer én kan leiden tot afkalving van het vertrouwen in de bestuurder.

*'De uitvoering ziet dat de politiek helemaal niet praat over de knelpunten waar zij in hun dagelijkse praktijk tegenaan lopen. Zodoende vinden zij in de politieke discussie geen enkele houvast om om te gaan met de dilemma's in hun dagelijks werk en blijft de politiek op afstand.'*

Een verbetering van de samenwerking tussen afdelingen binnen de organisatie en de verschillende organisatielagen is daarom een van de grote uitdagingen voor bestuurders volgens de respondenten.

*'Ze [ambtenaren] moeten de bestuurder niet als passant zien, maar als onderdeel van de bestuurlijke (lange termijn-)opgave.'*

## b. Externe uitdagingen

### Samenwerken met het Rijk en inwoners

#### Rijksbesluiten uitvoeren

De menselijke maat, het toepassen van maatwerk, het herstel van vertrouwen. Het zijn allemaal wensen en voornemens van zowel de Rijksoverheid als de gemeentelijke overheid, waarbij de laatste de voornemens van de eerste tot uitvoer brengt. De samenwerking tussen beiden verloopt niet altijd gemakkelijk, aldus de respondenten. En dat kan een succesvolle transitie in de weg staan. Dit gaat bijvoorbeeld om het moeten uitvoeren van rijksbesluiten, zonder dat er een concrete uitvoeringsrichting wordt bijgeleverd. Het kan gaan over overbelasting van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie door het Rijk of het betreft beperking van gemeentelijke slagkracht om responsiever te werken, zoals het voorbeeld van deze respondent:

*'De Rijksoverheid geeft aan de menselijke maat belangrijk te vinden en het vertrouwen tussen overheid en burger te herstellen, maar dat is nu nog onvoldoende zichtbaar in bijvoorbeeld de Participatiewet. Als gemeente ... zoeken de wegen en mogelijkheden, maar hierin lopen we soms tegen grenzen aan die het Rijk zelf opwerpt. Als gemeente voel je je op dat soort momenten niet gesteund. Het is zoeken met elkaar.'*

De Rijksoverheid die de gemeentelijke overheid eerder tegenwerkt dan helpt door beperkingen op te leggen, is een voorbeeld. Publiekelijke beloften doen zonder concreet te worden over de uitvoering is een ander voorbeeld:

*'Wat lastig is aan de afhankelijkheid van de Rijksoverheid, is dat er tijd zit tussen het verkondigen van maatregelen [door het Rijk] en het concreet maken van de vereisten en mogelijkheden die bij je maatregelen horen. Dan vertelt de minister dat de schuldhulpverlening zal worden versoepeld. En dan bellen inwoners naar de gemeente en moeten wij zeggen: "Ja, u heeft het goed gehoord, maar wat die versoepeling betekent en wat wij daarin voor u kunnen doen weten we niet. Dat weten we pas over x maanden." Dat is niet werkbaar en schadelijk. ... voor de uitvoering heel onprettig en niet erg vertrouwen gevend en voor inwoners niet zo goed. Het helpt niet. Integendeel.'*

Een minister die publiekelijk beloften doet, maar geen concrete handreikingen geeft voor de uitvoering van die beloften, zaait veel onrust bij zowel de gemeente als bij inwoners. En ondermijnt hiermee niet alleen haar eigen voornemen maar ook het voornemen van de gemeente, namelijk: het herstel van vertrouwen van burgers/inwoners. Marcel ten Hooven beschrijft het treffend in de context van de Rijksoverheid: "Zonder richtinggevende besluitvorming verzandt het beleid in *window dressing*", beaamt Ten Hooven. Daadkracht is dan eerder een pose, een kwestie van beeldvorming, dan realiteit. "Dit is het patroon dat je ziet: er wordt een doel gesteld, er wordt een budget vrijgemaakt, en dan is het afwachten wat er gebeurt en óf er iets gebeurt. ... Het is een beetje stoerdoenerij, eigenlijk ..." <sup>11</sup> En die stoerdoenerij zorgt voor schade.

Tot slot *'realiseert het Rijk zich soms onvoldoende hoe lastig het is om alle extra opgaven die er liggen, op gemeentelijk niveau uitgevoerd te krijgen.'* Verschillende respondenten geven aan dat voorgaande bezuinigingsmaatregelen en de huidige personeelstekorten een goede uitvoering lastig maken. *'Je zit ook met je uitvoeringskracht. Je wilt burgergericht werken, maar daar komt van alles bij kijken.'* Het thema sluit aan op de brandbrief die Marco Does, directeur van Werkplein Hart van West-Brabant, onlangs over de druk op de uitvoering stuurde aan de Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Marcel ten Hooven, 'De wrakkige overheid. Een patroon van onvermogen', in: De Groene Amsterdammer 36 (september 2022).

<sup>12</sup> Brief Rijksregelingen Werkplein Hart van West-Brabant, 7 november 2022 (Marco Does, Hart van West-Brabant).

<sup>13</sup> Brief Rijksregelingen Werkplein Hart van West-Brabant, 7 november 2022 (Marco Does, Hart van West-Brabant).

## Paragraaf 4

### Aanbevelingen

In de interviews verhalen de respondenten niet alleen over hun uitdagingen binnen de transitie naar Responsief werken. Ze delen ook hun gedachten over mogelijkheden die de transitie zouden kunnen ondersteunen of versnellen. Op basis van hun ideeën zijn hieronder beknopt vier aanbevelingen genoteerd.

#### **Aanbeveling 1:** breng een dialoog tussen afdelingen en organisatielagen tot stand

Responsief werken is niet alleen een nieuwe manier van werken. Het is eveneens een totaal andere manier van werken: één die op alle niveaus vraagt om zoeken en vinden, om herinterpretatie en vernieuwing. Binnen de transitie naar Responsief werken staat de bestuurder aan het roer van 'een proces van "niet weten": niet weten wat er uit een experiment gaat komen, niet weten wat een aanpak precies gaat opleveren.'<sup>13</sup> Het is zijn verantwoordelijkheid om de raad hierin mee te nemen. Daarnaast ziet de bestuurder het ook als zijn taak om een visie omtrent Responsief werken te formuleren en deze uit te dragen richting de ambtelijke organisatie. Dat kan hij niet alleen. En bezien vanuit responsiviteit wil hij dat ook niet alleen.

*'Ik zou ... graag in gesprek willen. Meeluisteren. Ervan leren.'*

*'Ik hoop wel dat ik er [sociale weegtafel] over een tijdje bij gevraagd word. Het lijkt me leerzaam.'*

Maar 'erbij gevraagd worden' is niet vanzelfsprekend. Het wordt als 'superspannend ervaren als de wethouder aanschuift'. Niet alleen door medewerkers. Ook leidinggevenden vinden 'het heel lastig dat ik als wethouder meer inzicht wil in de casuïstiek'. En dus wordt de bestuurder vaak op afstand gehouden of houdt ook de bestuurder zelf afstand om de verhouding tussen hem en de ambtelijke organisatie goed te houden. Hierdoor blijft hij (deels) verstoken van informatie over vorderingen, knelpunten, denkkaders en dergelijke, met als gevolg dat hij minder munitie heeft om de bestuurlijke visie aan te scherpen en hij minder gericht beleidsambtenaren op

<sup>13</sup> Brief Rijksregelingen Werkplein Hart van West-Brabant, 7 november 2022 (Marco Does, Hart van West-Brabant).



inhoud kan voeden. De doorwerking hiervan ondermijnt het succes van de transitie. Enerzijds omdat bestuurders terugschieten in reflexmatig gedrag. Anderzijds omdat medewerkers in de uitvoering zich onvoldoende herkennen in de bestuurlijke visie, noch in het beleid dat daaruit voortvloeit, waardoor bij hen weerstand wordt opgeroepen. En dus menen de respondenten: *'moet er een dialoog tot stand komen ... om de politiek te informeren zodat zij concreter richting kan geven.'*

Deze dialoog moet niet alleen tussen uitvoering en bestuur worden gevoerd, maar door de hele organisatie. Juist omdat Responsief werken 'nieuw' is en dus op nog veel onderdelen invulling behoeft, moet 'iedereen' aanschuiven. Er zou *'structureel overleg met afgevaardigden van alle lagen'* moeten komen: om elkaars perspectief op Responsief werken te leren kennen, om elkaar te leren kennen en begrijpen en om van elkaar te leren.

*'Medewerkers moeten ook tijd krijgen om echt te luisteren. Niet alleen naar de burger, maar ook naar elkaar. Dat is een leerproces en dat vereist een onderlinge dialoog op alle niveaus.'*

Daarnaast kan het onderlinge gesprek leiden tot een eenduidiger mensbeeld, van waaruit de gemeente wil vertrekken om Responsief werken samen vorm te geven naar gemeentelijke signatuur. Omdat denkkaders tussen afdelingen en lagen nog vaak verschillen, is het op gang brengen van een structurele dialoog noodzakelijk.

*'Afzonderlijke afdelingen werken vanuit afzonderlijke wetten en daarmee ook vanuit andere mensbeelden. De Participatiewet bijvoorbeeld kent een heel ander mensbeeld dan een kaderwet als de WMO. Dat doet iets met de mensen die hiermee werken. Afdelingen moeten leren om hun 'eigen' wet te ontstijgen en samen te komen op een eenduidiger vertrekpunt.'* (Leerkring)

Werken vanuit verschillende denkkaders kan ondermijnend zijn.<sup>14</sup> Het staat (snelle) 'eensgezinde oplossingen' in de weg. Door met elkaar het gesprek aan te gaan kan (eerder/beter) afstemming worden bereikt tussen afdelingen, tussen medewerkers en verschillende niveaus binnen de organisatie. Dit zal leiden tot betere samenwerking en meer begrip tussen afdelingen en lagen. En heeft als positief bijeffect dat het onderlinge vertrouwen zal worden versterkt en dat eventuele negatieve beeldvorming kan worden bijgesteld. Het op gang brengen van een structurele organisatiebrede dialoog over de bedoeling is daarmee de belangrijkste aanbeveling van de respondenten.

<sup>14</sup> Winnie Gebhardt en Peteko Feijten, Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen (SCP oktober 2022)

## **Aanbeveling 2:** zet casuïstiek in om de dialoog op gang te brengen

Omdat het tot stand brengen van zo'n dialoog binnen de huidige organisatiestructuur niet vanzelfsprekend is, moeten we op zoek naar een krachtige manier om een dialoog te 'forceren' en te integreren. Respondenten geven aan dat casuïstiek een goed vertrekpunt is om met elkaar in gesprek te gaan over de bedoeling van Responsief werken. Kortom, casuïstiekbespreking, leersessie, sociale weegtafel, klantreis, doorbraakmethode of omgekeerde toets: ze bieden kansen voor het opstarten van een structurele dialoog. De vraag is onder welke voorwaarden casuïstiek moet worden ingebracht. Enerzijds zou men geanonimiseerde, niet-gemeente gebonden casuïstiek kunnen inbrengen. Met dit alternatief valt een aantal belangrijke obstakels weg, bijvoorbeeld de kans dat medewerker en bestuurder tegenover elkaar komen te staan.

*'Ik vermoed dat men, waaronder ambtenaren, avers is [om de bestuurder bij casuïstiekbespreking te betrekken] vanuit de gedachte dat het niet integer zou zijn als ik me bemoei met een casus. Het niet hoort. Ik kan me ook voorstellen dat ze bang zijn voor snelrecht. De betrokken ambtenaren besteden uren aan een casus en ik heb er 20 minuten voor. Angst voor precedentwerking speelt een rol. Privacy zou een rol kunnen spelen. De vraag of ik als wethouder überhaupt wel de ins en outs van een individuele casus mag weten speelt ook. Ik ben natuurlijk geen beëdigd hulpverlener.'*

Geanonimiseerde, niet-gemeente gebonden casuïstiek lijkt daarom een 'veiligere' manier om elkaars perspectief te leren kennen en informatie en ervaringen uit te wisselen. Maar dit alternatief heeft ook beperkingen:

*'Het mensbeeld in de maatschappij is hard aan het veranderen. We gaan van wantrouwen naar vertrouwen. Niet iedereen in de ambtelijke organisatie kan ineens mee in die verandering. Ik zie het als mijn bestuurlijke verantwoordelijkheid om mijn gedachtengoed mee te geven en dus onderdeel te maken van de dialoog. Dat betekent dat ik wil kunnen interveniëren als ik vind dat een beslissing echt mensonwaardig is.'* (Leerkring)

Om te leren van elkaar en de bedoeling toe te passen volgens de geldende normen en waarden in de eigen gemeente is het zinvol om juist gemeentelijke cases te bediscussiëren.

*'Het is ook hoe onze democratie werkt: mijn partij wordt gekozen op basis van haar normen en waarden. En ik word als wethouder door de raad afgevaardigd ook op basis van mijn normen en waarden. Dit betekent dat ik een verantwoordelijkheid heb om dit in het gedachtegoed te verankeren.'* (Leerkring)

Het is nu eenmaal zo dat medewerkers in een hiërarchische organisatie naar boven kijken om een idee te krijgen van wat wenselijk gedrag is en wat een wenselijke werkhouding. Met andere woorden: wat gebeurt op het niveau van het bestuur is normstellend.<sup>15</sup> Vanuit dit oogpunt is het zeker belangrijk om niet (alleen) neutrale casuïstiek in te brengen. Omdat het minder kansen biedt om het eigen gedachtegoed, de gemeentelijke signatuur, in te brengen en te verankeren.

Dat de dialoog noodzakelijk is, is voor der respondenten geen vraag. Maar of deze met geanonimiseerde, niet-gemeente cases als verstrekpunt voldoende meerwaarde en houvast biedt om de transitie te ondersteunen, is nog twijfelachtig. Het lijkt de respondenten waardevol om hierover met elkaar, met de VNG en met Divosa (lees: bestuur en ambtelijke leiding) het gesprek te voeren.

<sup>15</sup> Marcel ten Hooven, 'De wrakkige overheid. Een patroon van onvermogen', in: De Groene Amsterdammer 36 (september 2022).

### **Aanbeveling 3:** maak gebruik van ervaringsdeskundigen

Om de bedoeling van Responsief werken te verkennen en elkaars perspectief te leren kennen, vinden alle respondenten dus de dialoog zinvol. Eén respondent voegt hier met klem de volgende aanbeveling aan toe:

*'Je moet gebruikmaken van peers en ervaringsdeskundigen. ... Want werken volgens 'een ander mensbeeld' is geen abstractie'. Het gaat over menselijke ervaringen. En die kun je bijvoorbeeld ophalen door inwoners erbij te betrekken. Maar je hebt ook ervaringsdeskundigen 'in huis'.*

*'Ik vind het belangrijk dat medewerkers bij binnenkomst niet hun 'gemeentepet' opzetten, maar juist hun eigen pet ophouden; dat zij hun levenservaring gebruiken in hun contact met inwoners én in de manier waarop zij kijken naar elkaar en naar hun werk. Wat neem je van jezelf mee naar binnen, naar je werk? Met welk gevoel werk je? Voor mij zijn dit essentiële voorwaarden om het werken volgens de bedoeling invulling te kunnen geven. Daarin zijn intuïtie, moraal en gezond verstand belangrijke elementen.'*

Om volgens de bedoeling te werken, de menselijke maat en maatwerk toe te passen, is het belangrijk om de meer menselijke (en dus minder meetbare) elementen te omarmen. Om dit te doen is het enerzijds raadzaam om medewerkers te stimuleren om vanuit eigen ervaringen plus gemeentelijke normen en waarden te laten werken. Anderzijds strekt het tot de aanbeveling om ervaringsdeskundigen van buiten het gemeentehuis erbij te betrekken.

## **Aanbeveling 4:** moedig de Rijksoverheid aan zelf responsief te werken

*'De Rijksoverheid geeft aan de menselijke maat belangrijk te vinden en het vertrouwen tussen overheid en burger te willen herstellen. Maar dat is nu nog onvoldoende zichtbaar in bijvoorbeeld de Participatiewet. Als gemeente willen we dit ook en zoeken we de wegen en mogelijkheden, maar hierin lopen we soms tegen grenzen aan die het Rijk zelf opwerpt. Als gemeente voel je je op dat soort momenten niet gesteund.'*

Respondenten geven aan dat de Rijksoverheid niet alleen grenzen opwerpt om Responsief werken binnen de gemeente mogelijk te maken. Het Rijk zelf lijkt vaak de grenzen van gemeenten niet te (willen) zien. Na jaren van bezuinigingen en met de huidige krapte op de arbeidsmarkt, loopt de gemeentelijke uitvoering op haar laatste benen. Toch volgt het ene Rijksbesluit op het andere en worden gemeenten overbelast. Helaas *'realiseert het Rijk zich soms onvoldoende hoe lastig het is om alle extra opgaven die er liggen, op gemeentelijk niveau uitgevoerd te krijgen.'* Daarnaast ervaren gemeenten ook op een andere manier 'onresponsief gedrag' vanuit de Rijksoverheid: *'er zit er vaak veel tijd tussen het verkondigen van maatregelen en het concreet maken van de vereisten en mogelijkheden die bij die maatregelen horen. ... Dat is niet werkbaar en schadelijk. ... voor de uitvoering heel onprettig en niet erg vertrouwen gevend ... voor inwoners, [en medewerkers] net zo goed. Het helpt niet. Integendeel.'*

Wie eisen stelt aan de ander, moet zich hier zelf ook aan houden. Zeker omdat vanuit het perspectief van inwoners nauwelijks verschil wordt gemaakt tussen lokale en landelijke overheid. Voor burgers is het één overheid. Met als gevolg dat het gedrag van de één afstraalt op de ander. Om het vertrouwen van de burger te herstellen, mag de Rijksoverheid haar eigen verantwoordelijkheid niet afwentelen op de gemeentelijke overheid. En moeten beiden Responsief werken. Dus, *Practise what you preach* is hiermee een vierde en laatste aanbeveling, gericht aan de Rijksoverheid.

# Disclaimer en colofon

## Gebruikmaken van uitspraken van respondenten ontleend aan de interviewverslagen.

Van alle gesprekken met bestuurders is een verslag gemaakt. De verslagen die akkoord bevonden zijn door de deelnemende bestuurders, zijn in dit rapport weergegeven. De inhoud van de verslagen mag door Divosa worden gebruikt binnen het project "Rechtshulp en sociaal domein". Geen van de respondenten heeft aangegeven een geanonimiseerd verslag te wensen. Mochten de verslagen nog anderszins worden gebruikt en mochten respondenten door Divosa worden geciteerd, dan is het verzoek om de betreffende respondenten hiervan vooraf op de hoogte te brengen.

## Uitvoering van het onderzoek en interviews evenals de verslaglegging en rapportage

Het onderzoek (topic/vragenlijst, inhoudelijke formulering) is opgezet en uitgevoerd door drs Hanneke de Bruin, senior onderzoeker gespecialiseerd in gedrag bij onderzoeks- en adviesbureau To Remind You. Alle interviews zijn afgenomen door Hanneke. Zij heeft eveneens het rapport samengesteld. Bij gebruik van of citeren uit dit onderzoek wordt bronvermelding op prijs gesteld.

December 2022 - [www.toremindyou.nl](http://www.toremindyou.nl) | <https://www.linkedin.com/in/hannekedebruin/>