

# Uitvoering op z'n Kop!

---

De gemeentesecretaris  
Leiderschap in tijden van transitie



Marcel Meijs

# Inhoud

---

<b>I</b>	<b>Woord vooraf</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>III</b>	<b>De gemeentelijke agenda is veranderlijk</b>	<b>8</b>
	Andere taken, andere werkwijze	9
	Worsteling om ruimte te benutten	13
<b>IV</b>	<b>De Uitvoering op z'n kop!</b>	<b>17</b>
	De Uitvoeringsdriehoek	18
	Institutionele aanpassing valt nog niet mee	19
<b>V</b>	<b>Het verhaal als motor voor verandering</b>	<b>23</b>
	Onderwerpen en verhaallijn	23
<b>VI</b>	<b>Een agenda Uitvoering op z'n kop!</b>	<b>29</b>

---

## Over de auteur

---

Marcel Meijs (1956) heeft de afgelopen 20 jaar het ambacht van gemeentesecretaris uitgeoefend. Eerst in Sittard-Geleen, daarna in Enschede en tot begin 2021 in Tilburg. Hij was voorzitter van de VGS en daarnaast ook lid van de Manifestgroep, het Kloosterhoeve Beraad, de Raad van Commissarissen van KING, de VNG-commissie Dienstverlening & Informatiebeleid en het College van Dienstverleningszaken. Tevens was hij lid van de Visitatiecommissie Sociaal Domein. Momenteel is Marcel Meijs werkzaam als strategisch adviseur bij BMC.



Dit essay is geschreven op verzoek van VGS als aftrap om met elkaar de uitvoering op z'n kop te zetten.

Dit essay is mede mogelijk gemaakt door financiering van het programma Democratie in Actie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# I Woord vooraf



In het afgelopen decennium hebben zich maatschappelijke veranderingen voltrokken die grote impact hebben op hoe (politieke) instituties functioneren. Een groeiend deel van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten vergt handelen dat in samenspraak met inwoners en maatschappelijke initiatieven plaatsvindt (*samenwerkende gemeente*), of handelen dat gericht is op het ondersteunen van de initiatieven van inwoners (*faciliterende gemeente*). Het is steeds minder vanzelfsprekend dat de gemeente zichzelf op het podium hijst als actor die bepaalt wat er gebeurt in de buurt of de gemeenschap.

Afgezien van deze verschuiving in taken en werkwijzen, ziet de gemeente zich ook geconfronteerd met een gewijzigd verwachtingspatroon vanuit de samenleving. Kort samengevat: de samenleving verwacht, zeker in de afgelopen vijf jaar, meer uitvoeringskracht dan de overheid levert. En dat in een context waarin delen van de samenleving elkaar niet enkel wantrouwen, maar ook wantrouwend zijn richting de overheid, en die de legitimiteit van het overheidshandelen in twijfel trekken.

Gemeenten doen hun best om zich aan deze gewijzigde maatschappelijke werkelijkheid aan te passen. En deze aanpassingen hebben de gemeenten in de afgelopen jaren flink van kleur doen verschieten. De gemeente is zelf veranderd (de cultuur en werkwijze, maar ook relaties tussen de raad, B&W en ambtelijke organisaties), het relatiepatroon met andere overheden (er staat spanning op de verbanden in het *Huis van Thorbecke*), en vooral ook zijn de verbindingen met de samenleving geïntensiveerd. Al deze aanpassingen hebben een zware wissel getrokken op het functioneren van de ambtelijke organisatie en het leiderschap van de gemeentesecretaris.

Puttend uit eigen ervaring als gemeentesecretaris beschrijf ik hier de wisselwerking tussen de wijzigingen in de samenleving en het gemeentelijk aanpassingsproces, dat als resultante daarvan heeft plaatsgevonden. En welke rol hierbij toevalt aan het leiderschap van de gemeentesecretaris. Maar dit essay kijkt ook vooruit, naar hoe die leiderschapsrol de komende jaren opgepakt kan worden. Het wil *'food for thought'* aandragen



---

voor de gemeentesecretaris die, in dit gemeentelijke aanpassingsproces, een bepalende rol wenst te spelen. En die versnelling wil aanbrengen bij het tot stand komen van de noodzakelijke veranderingen en het vergroten van de uitvoeringskracht.

De kern van het leiderschap van de gemeentesecretaris betreft het *omgaan met verandering*: de gemeentesecretaris fungeert als gids, als facilitator en als coach in het veranderingsproces van de ambtelijke organisatie.

Allereerst beschrijf ik een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de gemeentelijke agenda van het afgelopen decennium. De decentralisaties in het sociaal domein, het toegenomen belang van de regio, de netwerksamenleving, de inwoners die steeds meer de beslissersrol opeisen, de ambtenaar als professional die op basis van gezag en niet op basis van protocol functioneert, spanningen binnen het Huis van Thorbecke, een groeiende behoefte aan gemoedsrust, en *last but not least* de sterk verschoven accenten binnen de perspectieven op de gemeentelijke sturing. Deze onderwerpen hebben de afgelopen jaren steeds meer aandacht en ambtelijke capaciteit opgeëist, en zo de agenda van de gemeentesecretaris overhoop gehaald.

Deze ontwikkelingen, zo is mijn ervaring, hebben ook ruimte gecreëerd voor een nieuw verhaal en een nieuwe agenda van de gemeentesecretaris. Er is ruimte ontstaan voor een gemeentesecretaris die actief wil werken aan andere spelregels en andere normen voor het ambtelijk handelen. Er is tevens een ruimte ontstaan waarbinnen het verandervermogen van de gemeentesecretaris, zijn *agency*, een vruchtbare voedingsbodemp vindt. Maar, zo is mij eveneens gebleken, het vraagt ook een worsteling om deze ontstane ruimte te vullen met een in de samenleving gewenst ambtelijk handelen (bijvoorbeeld 'maatwerk', of 'één loket voor multiproblematiek'). Er ontstaat weliswaar ruimte voor de *agency* van de gemeentesecretaris, maar tegelijkertijd vergt het goed benutten van de ruimte van die gemeentesecretaris een stevige inzet en een portie onafhankelijkheid. Stevigheid en onafhankelijkheid zijn nodig omdat 'oud' gedrag niet vanzelf wijkt. En dit aangezien er in de samenleving sprake is van guur weer, van botsende logica's, van schurende systemen en, binnen de gemeentelijke organisatie, van deels *verouderde bedrijfsvoeringsmiddelen*.

'De uitvoering moet op z'n kop!', zo stel ik voor. En dit vereist van de gemeentesecretaris om consequent te denken en te handelen vanuit de logica van de uitvoeringsdriehoek *Burger-Uitvoerder-Beleidmaker*. Zowel in de eigen gemeentelijke organisatie, als in de netwerken waarin er samengewerkt wordt met andere overheden en publieke organisaties. En dat over de volle breedte van het gemeentelijke takenpakket; dus in alle vier de sturingskwadranten.

Verhalen inspireren en creëren ruimte om het anders te doen, ruimte voor andere spelregels en andere normen bij gemeentelijk handelen. Verhalen bieden ruimte om te experimenteren met nieuw gedrag. Verhalen vormen daarom de motor voor verandering en zijn aldus de drijvende kracht achter de *agency* van de gemeentesecretaris. In dit essay wordt een resumé gepresenteerd van de verhaallijn en van de onderwerpen die in dit Verhaal van de Gemeentesecretaris aan de orde zijn. Een resumé van het verhaal van



---

de gemeentesecretaris dat past bij het aanpassingsproces dat gemeenten op dit moment doormaken. Een verhaal dat handelt over nieuwe taken en werkwijzen, over de eigen koers die de gemeente hierbij kiest, zelfkritisch maar tegelijkertijd optimistisch van toon, een verhaal over de uitvoering op kop in alle vier de sturingskwadranten, over leren en gemoedsrust, over professionele autonomie en maatwerk. Maar ook over optrekken als één overheid en de noodzaak van de uitvoeringstoets. En natuurlijk bevat dit verhaal illustraties met mooie voorbeelden van burgerinitiatieven bij bijvoorbeeld de wijkaanpak of het sociale domein.

De gemeentesecretaris als verhalenverteller gidst, inspireert, verbindt en bouwt coalities met medestanders. Zowel in de ambtelijke organisatie als bij het bestuur en de politiek. En door verhalen te vertellen, versnelt de gemeentesecretaris het aanpassingsproces aan wat de samenleving van de overheid verwacht. Hij maakt hierdoor als het ware de geesten rijp, en maakt ambtenaren 'hongerig' naar het ter hand nemen van nieuw gedrag. Verhalen begeisteren en vormen een vruchtbare 'onderlegger' voor de gemeentesecretaris zijn agenda. Het verhaal biedt de koers, de agenda faciliteert en coacht bij het aanleren van het gewenste nieuwe gedrag en de werkwijze.

In het laatste onderdeel van dit essay wordt de Agenda van de Gemeentesecretaris geschetst, gericht op het faciliteren en coachen bij de gewenste institutionele aanpassingen. De kern van deze agenda bestaat uit een viertal onderwerpen. Te weten de uitvoeringsdriehoek als leidraad, professionele autonomie als speerpunt, optrekken als één overheid, en gemoedsrust en leren.

Een agenda met deze vier thema's, door jou nader te concretiseren naar wat er in jouw gemeente passend is, leidt tot een versnelling van het institutionele aanpassingsproces. En leidt tot meer uitvoeringskracht en maatwerk in die situaties waarin de inwoners knel zitten.

Deze agenda leidt er bovendien toe dat er verbinding ontstaat, binnen de gemeente tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie – maar ook verbinding tussen samenleving en overheid. Dat er een gedeeld beeld ontstaat van de sociale werkelijkheid en de opgaven en verantwoordelijkheden van de inwoners en gemeente. Het Verhaal en de Agenda vormen samen het script voor het leiderschap van de gemeentesecretaris. Een leider die als geen ander in staat is om *de schare tot kalmte te brengen*.

## II

# Inleiding

---



**D**e gemeente heeft haar denken en handelen in het afgelopen decennium fors aangepast aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. De roep vanuit de samenleving om uitvoeringskracht te leveren, is niet aan dovemansoren gericht geweest. Natuurlijk, je kunt van mening verschillen of dit snel genoeg is gegaan, en of het nu ook oké is.

Hoe dit proces van aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden heeft plaatsgevonden en welke rol het leiderschap van de gemeentesecretaris hierbij toevalt, daarover gaat dit essay. Maar het kijkt ook vooruit, naar hoe die leiderschapsrol de komende jaren opgepakt kan worden.

En daarmee is *omgaan met verandering* hier het centrale thema. En wordt leiderschap vooral in dat licht beschouwd. Hoe kan het leiderschap van de gemeentesecretaris fungeren als gids, als facilitator en als coach bij de veranderingsprocessen binnen de ambtelijke organisatie. Het essay eindigt met een voorzet voor het *Verhaal* als de motor voor verandering, en met een naar thema's geordende *Agenda* voor het leiderschap van de gemeentesecretaris.

Dit essay is geschreven op een tijdstip dat de kranten vol stonden met de gevolgen van de toeslagenaffaire. Dat in de samenleving de scheidslijn tussen inwoners die vertrouwen hebben en degenen die vooral wantrouwend zijn, steeds scherper getrokken wordt. En dit terwijl Nederland een uiterst traag en langdurig formatieproces doormaakte. Een moment daarom waarin de reflectie op de relatie tussen inwoner en overheid zich als vanzelf prominent op de voorgrond dringt. En dat het terugwinnen van vertrouwen een rode draad vormt in elk overheidsinitiatief.

Wantrouwen van inwoners onderling, wantrouwen gericht op instellingen en op overheden. Dit wantrouwen, ook als het niet rechtstreeks gericht is op gemeenten, vormt een relevante context voor het leiderschap van een gemeentesecretaris. Niet om in het defensief te gaan, maar om een stapje extra te doen. En die eerste extra stap bestaat uit



---

een kritische reflectie op het eigen handelen. Terwijl de tweede stap te rade gaat bij wat de intrinsieke drijfveer is voor 'jouw' gemeentesecretarisschap, zodat je alle energie gefocust kunt aanwenden om de uitvoeringskracht te versterken. Hiervoor dragen we nu 'food for thought' aan.

Daarbij volg ik met mijn eigen ervaring als gemeentesecretaris, de redenering dat het handelen van een gemeentesecretaris weliswaar sterk bepaald wordt door de organisatie en de structuur daarvan, maar dat deze tegelijkertijd in staat is om die organisatie en structuur te beïnvloeden, te veranderen. Om te bewerkstelligen dat de organisatie dingen anders gaat doen dan tot op dat moment gebruikelijk was.

Dit verandervermogen, de *agency*, vormt een wezenlijk onderdeel van het gedrags-repertoire van leiders. En dus ook van de gemeentesecretaris. Dat kan deze leider uiteraard niet in z'n eentje, daarvoor zijn er medestanders nodig, moeten er coalities gesmeed worden. En daarbij zijn de verhalen, symbolen en frames een onmisbare tool. *Verhalen vertellen* vormt een nog steeds onderschatte kracht om mensen te inspireren en organisaties te kunnen leiden. Hoe ziet het verhaal van de gemeentesecretaris eruit? Een verhaal dat reageert op de maatschappelijke vraagstukken en dat een perspectief zal gaan bieden voor de komende tijd.

Een perspectief waarin de uitvoering centraal staat, waarin de *Uitvoering op z'n kop!* gezet wordt. Herman Tjeenk Willink heeft keer op keer, met niet aflatende energie en bewijslast, gewezen op het feit dat de geloofwaardigheid van het overheidshandelen in de uitvoering verdiend wordt. En in de uitvoering kan de gemeentesecretaris volledig zijn verantwoordelijkheid nemen en zijn leiderschap tonen. Daar kan hij zijn *agency* laten zien en zijn verhaal vertellen.

Dit essay vormt het resultaat van een opdracht van het bestuur van de VGS. Daarvoor ben ik hen dankbaar, en dan met name Andreas van der Graaf die de begeleiding ter hand genomen heeft. Omdat hierdoor het VGS-bestuur mij uitgedaagd heeft om mijn gedachten over de ontwikkeling van het ambacht van gemeentesecretaris aan het papier toe te vertrouwen. Ik dank mijn voormalige collega's Gabriëlle Haanen, Martien van der Kraan, Berend van der Ploeg, Harrie Timmermans, evenals Hannie te Grotenhuis, voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst. Deze heeft hierdoor zeer aan kwaliteit gewonnen. Ik dank Simon Sibma voor een inspirerend gesprek over het manifest *Samen één verhaal over dienstverlening van de overheid*. En ik dank Ingrid Vogel, onvolprezen medewerker van het VGS Bureau, voor haar secure werkzaamheden gericht op de redactionele verbeteringen. En ten slotte ben ik dank verschuldigd aan de deelnemers aan een tweetal webinars die de VGS georganiseerd heeft over de *Uitvoering op z'n kop!*, en ook aan de deelnemers van de workshop over dit thema tijdens het VGS-congres 2021 in Enschede. De verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke resultaat zoals dat hier voorligt, berust uiteraard volledig bij ondergetekende.



# De gemeentelijke agenda is veranderlijk



**D**e taken en verantwoordelijkheden van een gemeente zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. Twintig jaar geleden introduceerde Roger van Boxtel het Grotestedenbeleid (GSB). Een initiatief om de beleidskwaliteit op het terrein van wonen, werken en leven in de 44 grote steden naar een hoger plan te brengen. Tien jaar geleden werd de aanloop genomen naar wat de grootste naoorlogse verandering in de verzorgingsstaat genoemd mag worden: de decentralisaties in het sociaal domein.

Het GSB vormde een eerste nog wat aarzelende aanzet tot het leveren van maatwerk en partnerschap bij het ontwikkelen van beleid. Het was een eerste aanzet om beleid in samenspraak met ondernemers en inwoners te ontwikkelen. De decentralisaties in het sociaal domein vormen daar een logisch vervolg op – en tevens een verdergaande stap. Nu strekt maatwerk zich uit van het maken van beleid naar het ook in de uitvoering rekening houden met de specifieke omstandigheden waarin de individuele burger zich bevindt.

Deze gewijzigde rolopvatting en andere invulling van de relatie burger–gemeente trekt een zware wissel op de persoon van de ambtenaar. Een dergelijke ontwikkeling kan alleen succesvol zijn, zo is mij meermaals gebleken, binnen een lerende en veilige cultuur. Een dergelijk ingrijpende transformatie van ambtelijk handelen naar nieuwe normen en spelregels, vergt een andere stijl van leidinggeven en besturen. Een andere stijl van het leidinggeven door de gemeentesecretaris.

In dit hoofdstuk geef ik, geïnspireerd door de wijzigingen in mijn eigen agenda in het afgelopen decennium, een overzicht van de belangrijkste aanpassingen die zich hebben voltrokken in de ambtelijke taakvelden en werkwijzen. Dus wat betreft de aanpassingen aan de gewijzigde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Aanpassingen die laten zien hoe de gemeentelijke organisatie mee verandert en steeds beter in staat is om haar verantwoordelijkheid te ‘pakken’.



---

Dit aanpassingsproces volstrekt zich welhaast ongemerkt, zonder dat er een precies begin- of eindpunt aan te wijzen valt. Dus als een opeenvolging van allerlei kleine stapjes, eerder dan van rigoureuze omwentelingen. Terugkijkend kan men echter niet anders dan concluderen dat de relatie van de gemeente met de inwoners en ondernemers, maar ook met het Rijk en de provincie wezenlijk veranderd is. Dit aanpassingsproces gedurende de afgelopen jaren heeft in mijn ogen voor de gemeentesecretaris de *ruimte* gecreëerd om het anders te doen. En tegelijkertijd heb ik ook de worsteling ervaren die gepaard gaat met het betekenisvol invullen van deze ruimte.

Waar gaat het dan om?

### **Andere taken, andere werkwijze**

Laat ik beginnen met de *decentralisaties in het sociaal domein* waardoor er nieuwe taken naar gemeenten toe kwamen. Stevige taken met een grote impact op de leefwereld van inwoners. En daarmee ook taken met een groot 'afbreukrisico'. Taken die bovendien met minder middelen – als gevolg van rijksbezuinigingen – en met een beperkte eigen afwegingsruimte (vanwege de sterke rijksbemoedienis) uitgevoerd moesten worden. De decentralisaties hebben de bedrijfsvoering, maar zeker ook de wijze waarop de gemeente *binnen de gemeenschap* staat, wezenlijk veranderd. Het ambacht van de gemeentesecretaris heeft sindsdien heel wat meer politieke, bestuurlijke en ambtelijke voeten in de aarde gekregen. De decentralisaties hebben de gemeente als politiek instituut van aard doen veranderen. Veel is er dus sindsdien anders geworden. De relaties met burgers werden impactvoller (het wel of niet verstrekken van jeugdzorg, het wel of niet toewijzen van hulp in huishouding, het wel of niet toekennen van een participatiebudget), en daardoor is er in menige gemeente een (contraproductieve) spanning ontstaan in de relatie tussen de ambtelijke organisatie, het college van B&W en de gemeenteraad. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken is niet meer denkbaar zonder intensieve netwerkrelaties met de maatschappelijke instellingen en de private partners. De relatie met het Rijk wordt steeds meer bepaald door een onenigheid over de beschikbare middelen en over de systeemverantwoordelijkheid. Waarbij het er de schijn van heeft dat het Rijk de gemeente ziet als zijn uitvoeringskantoor. En waar het er soms op lijkt dat de gemeente 'vergeet' dat het in de eerste plaats een politiek instituut is dat zelf zijn prioriteiten moet stellen. En dat het zelf de uitvoerbaarheid van beleid dient af te wegen en te prioriteren. Dit alles vraagt om een andere 'rolneming' door zowel de raad, B&W als de ambtelijke organisatie. En een dergelijke rolwisseling wordt bemoeilijkt wanneer de relatie tussen deze drie organen onder een te grote druk staat en middels (ogenschijnlijk) tegengestelde perspectieven wordt omkleed.

Op de tweede plaats noem ik het toegenomen *belang van de regio*. Steeds meer taken worden binnen regionaal verband uitgeoefend, waardoor de centrumgemeente voor zijn uitvoeringskracht mede afhankelijk wordt van de samenwerking met en tussen veelal kleinere regiogemeenten. Regionale afstemming en samenwerking tussen de organisaties van de regiogemeenten is sindsdien standing practice. Hierdoor ontstaan er ketens van samenhangende werkprocessen dwars door de grenzen van de ambtelijke organisaties heen. Er ontstaat, voor een groeiend aantal bedrijfsvoerings- en beleidsthema's, eigenlijk een nieuwe regionale ambtelijke organisatie. Waarbij een gezamenlijke sturing door de



---

gemeentesecretarissen van de regio – al dan niet onder aanvoering van de regiosecretaris – onontkoombaar is geworden. De gemeentesecretaris is een belangrijk team rijker geworden: naast zijn directieteam, naast B&W, vormt het regionale secretarissenteam een steeds belangrijker onderdeel van de leiderschapshabitat.

De gemeente kan steeds minder in haar eentje. De samenleving functioneert steeds meer als een *netwerk van samenwerkende publieke en private partijen*. En gemeenten zijn bij de beleidsontwikkeling en uitvoering steeds meer afhankelijk van niet alleen de samenwerking met andere overheden, maar ook met marktpartijen, kennis- en onderwijsinstellingen, en met instellingen in zorg en welzijn en woningbouwcorporaties. De netwerksamenleving vraagt een andere rol en competentie van zowel bestuurder als professional. De gemeente is niet meer degene die alles doet en alles regelt, en zichzelf als zodanig op het podium hijst. De gemeente is nog 'slechts' een van de actoren binnen het netwerk. De gemeentesecretaris is hierdoor ook veel meer dan vroeger een netwerkmanager en -regisseur geworden. Zowel waar het gaat om zijn eigen handelen, als om dat van de ambtelijke organisatie.

Casper van den Berg wijst erop dat de 'multi-level-governance', zoals hij dat noemt, weliswaar helpt om onzekerheden en risico's te verkleinen, maar tegelijkertijd leidt tot een grote mate van onvoorspelbaarheid van de uitkomst. Hij wijst erop dat gezag en macht verschuiven van het Rijk naar de regio, en van de gemeente naar het maatschappelijk middenveld en de private partners. 'Huiselijk' geformuleerd: de hiërarchie tussen bestuurslagen wordt aangevuld met een *zijdelingse sturing* van de netwerkpartners, die wederzijds afhankelijk zijn en vaak op informele wijze samenwerken. Complexe vraagstukken (sociale stelsel, klimaat, energie, wonen) dagen uit om in netwerkverband tot oplossingen te komen, en tegelijkertijd is het verloop van de samenwerking in deze netwerken erg onzeker. Dat is een conclusie, zo lijkt mij, die elke gemeentesecretaris uit zijn eigen ervaringen alleen maar kan onderschrijven. Maar die ook grote gevolgen heeft voor wat een gemeente aan haar inwoners kan beloven. Immers die belofte – bijvoorbeeld 'weg met de wachtlijsten' –, is sterk afhankelijk van het draagvlak en de inspanningen van partners. De uitvoeringskracht is mede afhankelijk geworden van de netwerksamenwerking.

Inwoners eisen steeds meer positie en beslisruimte – en gemeenten moeten leren om hiermee om te gaan. In de goede zin van het woord moeten bestuurders en professionals, daartoe opgeroepen door *inwonerparticipatie en burgerinitiatieven (the right to challenge)*, leren om op hun handen te zitten, om ervan af te blijven. Voor de gemeentesecretaris betekent dit onder andere dat hij collega's in de ambtelijke organisatie ondersteunt en coacht, om te voorkomen dat de gemeente voor dergelijke initiatieven *belemmeringen op de weg plaatst*. Daarbij richt hij zijn aandacht zowel op de bestaande wet- en regelgeving als op het ontwikkelen van nieuw beleid. De vraag die steeds duidelijk op het gemeentebordje komt te liggen, luidt: *van wie is de verzorgingsstaat?* Burgers 'eisen' eigenaarschap over de publieke instituties en over de publieke ruimte. Er ontstaan steeds meer initiatieven van burgers en maatschappelijke instellingen om, als alternatief voor gemeentebemoeienis, zelf invulling te geven aan de collectieve arrangementen van de verzorgingsstaat. Zoals initiatieven gebaseerd op gedeelde waarden vanuit een lokale gemeenschap, en vaak georganiseerd in coöperatieve verbanden. Of vormen van actief



---

burgerschap. Steeds doordringender geeft de burger aan de gemeente de boodschap dat de openbare ruimte van hem is.

In de gemeentewereld heeft zich in het afgelopen decennium een *revival van de ambtelijke professional* afgespeeld. In tegenstelling tot de weberiaanse ambtenaar, die op basis van protocollen en richtlijnen op gestandaardiseerde wijze zijn werk verrichtte, is het huidige ambtenaarschap steeds vaker een professioneel ambacht dat op basis van de persoonlijkheid en het charisma van het individu zijn invulling krijgt. De ambtenaar die op basis van zijn informele gezag het verschil kan maken, en zo een afwijkende werkwijze of een ander besluit kan afdwingen. Een ambtenaar van vlees en bloed die waarde toevoegt op basis van de wijze waarop hij maatwerk toepast en coalities smeedt in wijken en regio's. Deze professional, gekenmerkt door zijn persoonlijkheid, vraagt uiteraard om een andere stijl van coaching en sturing. Als ambachtsman vormt hij een extreem waardevolle toevoeging, en is een parel die de uitvoeringskracht doet glanzen. Het is echter ook een ambachtsman die spanningen kan oproepen binnen de organisatie (waarom heeft hij hiertoe een mandaat?) of met het bestuur (hier gaat het bestuur toch zeker over?). Het is dan aan de gemeentesecretaris om deze professional te ondersteunen en ervoor te zorgen dat deze *frontlinie van persoonlijkheden* met groot informeel gezag en uitvoeringskracht, goed gefaciliteerd wordt en over draagvlak beschikt. Deze ambachtsman ondervindt vaak meer vertrouwen vanuit de inwoners dan het instituut gemeente. En het zou fnuikend zijn als de gemeente dit ondermijnt door afspraken terug te draaien die hij gemaakt heeft in buurten of met partners. En het is aan de gemeentesecretaris om deze professional van richtsnoeren te voorzien, om het gesprek te voeren over wat sociale rechtvaardigheid is en welke normen er in onze gemeente gelden.

Op de zesde plaats zag ik de *verhoudingen binnen het Huis van Thorbecke* sterk veranderen, en zijn de verbindingen tussen Rijk en gemeente op scherp komen te staan. De ROB<sup>1</sup> spreekt van een disbalans in de verhoudingen tussen de overheidslagen. De ROB ontwikkelt een kader voor interbestuurlijke samenwerking dat uitnodigt tot nieuwe gedragspatronen. Naar mijn mening heeft, in de relatie met gemeenten, het Rijk zijn hand de afgelopen jaren overspeeld. Te vaak zijn er wetten gemaakt en maatregelen getroffen die geen rekening houden met de impact daarvan binnen de gemeenschappen en gemeenten. Te vaak heeft de overheid financiële maatregelen afgekondigd zonder zich rekenschap te geven wat deze betekenen voor de uitvoerbaarheid van het beleid. De voorbeelden hiervan kan elke gemeentesecretaris dromen. Van de bezuinigingen op de jeugdzorg en de WMO tot aan de opschalingskorting toe. De verkokering tussen de ministeriële portefeuilles, en daarmee die van de twaalf departementen, staat ten principale haaks op de samenhang en integraliteit die de complexe maatschappelijke vraagstukken van de gemeenten vergen. De naar aanleiding van de toeslagenaffaire opgestarte rijksagenda *Werken aan Uitvoering (WaU)*<sup>2</sup> biedt een mogelijkheid om deze disbalans opnieuw aan te kaarten en te corrigeren. Een kans die de gemeentesecretaris niet onbenut mag laten, maar waarbij er ook veel creativiteit aan de dag gelegd moet worden om een voor

---

1] ROB (2021), Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Adviesrapport.

2] Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening. Uitwerking van de overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening via het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Kamerstuk 25-06-2021.



---

gemeenten gunstige uitkomst te bewerkstelligen. En waarbij het absoluut zaak is om stevige coalities van medestanders te smeden. Medestanders ook op het ambtelijke niveau binnen de departementen. Slechts de volgorde van de letters verschilt tussen de GS en de SG. Dus het zou moeten lukken om eensgezind en gelijkgericht een verandering te bewerkstelligen, die ertoe leidt dat hetgene wat de ROB *disbalans* noemt, hersteld wordt.

De rol van leider, van de gemeentesecretaris, kent een lange traditie<sup>3</sup>. Altijd, impliciet of meer uitgesproken, heeft dit ambacht een sterke door waarde gedreven invulling gekend. In de afgelopen jaren zijn, in reactie op de polarisatie en fragmentatie in de samenleving, de kernwaarden van deze ambachtelijke leider in mijn ogen belangrijker geworden. Niet alleen voor zijn betekenis als algemeen directeur, maar ook in zijn rol als eerste adviseur van het college van B&W. In het nog steeds zeer behartenswaardige boek van Joost Cox e.a. wordt overtuigend aangetoond *dat de secretaris al eeuwen behendig met de tijd mee veranderde. Niet uit kameleontische overlevingsdrang, maar uit een natuurlijke drang te willen meebewegen met de alsmaar voortgaande sociaal- maatschappelijke dynamiek.* Deze ambachtsman voelt zich dus, in het huidige tijdperk van grote veranderingen, als een vis in het water. Hij beweegt mee, en zet zijn omgeving aan tot verandering. Hij ondersteunt en faciliteert om de ruimte die er ontstaat goed te kunnen benutten. Maar hij heeft ook het vermogen om te relativiseren en de schare tot kalmte te brengen. Deze ambachtsman kent de waarde van gemoedsrust. Zonder gemoedsrust komen in de ambtelijke organisatie vernieuwingen niet tot stand en leerprocessen niet van de grond. Gemoedsrust maakt het mogelijk dat organisaties in een 'leerstand' komen, en dat weerstand wordt voorkomen. Maar die gemoedsrust ontstaat niet vanzelf. Meer dan ooit ligt er een onrustig gemoed op de loer. Incidentenpolitiek, afrekencultuur en sociale media creëren een klimaat waarin de toewijding van ambtenaren op de proef gesteld wordt. En dan is het ambachtelijk handelen van de gemeentesecretaris gewenst en noodzakelijk, zodat de ambtenaren zich gesteund en veilig voelen om de vernieuwingen te volbrengen die de samenleving van hen verlangt.

Bij de noodzakelijke doorontwikkeling van de sturingsvormen van de ambtelijke organisatie zijn de inzichten van de NSOB, en meer specifiek het sturingskwadrant, van grote waarde. In gemeenteland is het besef steeds verder doorgedrongen dat alle vier de sturingsperspectieven uit het NSOB-kwadrant tot het gedragsrepertoire van de gemeente dienen te behoren. Naast de meer traditionele rol als *rechtmatige en efficiënt* presterende gemeente, verwachten inwoners en stakeholders steeds vaker dat de gemeente reageert op trends en initiatieven in de samenleving, en daarop haar eigen handelen aanpast – ergo: de *samenwerkende gemeente*. En dat de gemeente zich opstelt als een faciliterende en ondersteunende partner, die zich vooral inspant om de initiatieven van inwoners en instellingen te ondersteunen en tot een succes te maken, zijnde de *faciliterende gemeente*. Beide laatstgenoemde verantwoordelijkheden (samenwerking en facilitering) geven steeds meer richting aan de in mijn ogen gewenste transitie van het gemeentelijk handelen. De 'rolneming' van een gemeente vindt steeds vaker plaats in samenwerking met en op

---

3] Joost Cox et al. (1997). En bracht de schare tot kalmte. Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen.



---

verzoek van maatschappelijke instellingen. En steeds minder trekt de gemeente op de automatische piloot de initiërende en ‘trekkende’ rol naar zich toe. En natuurlijk gaat dit nog lang niet in alle gevallen zonder piepen en kraken, en wordt de flexibiliteit van de ambtelijke organisatie zwaar op de proef gesteld. Sturing die vanuit het perspectief vertrekt van een wijk, een opgave of een casus, vraagt van ambtenaren een andere oriëntatie en houding dan men gewend is in de traditionele ‘lijnsturing’. Overigens geldt dit in gelijke mate voor de managers, de gemeentesecretaris en de leden van het college van B&W.

Als ik bovenstaande ontwikkelingen in één woord tracht samen te vatten, dan komt als eerste het woord *ruimte* naar boven. Er is ruimte ontstaan om het anders te kunnen doen. Er is ruimte ontstaan voor de gemeentesecretaris om volgens andere spelregels en vanuit andere normen invulling te geven:

*“... mijn vader vervulde de plaats van gemeentesecretaris, een woord dat wij moeilijk konden uitspreken. Zozeer waren wij destijds van zijn hoge positie en onmisbaarheid doordrongen, dat, toen hij een keer met verkoudheid in bed lag, wij verbaasd waren het verkeer op straat gewoon te zien doorgaan ...”*

Dit welbekende citaat uit *Pieter Bas*, het boek waarin Godfried Bomans de handel en wandel van politici in de jaren dertig van de vorige eeuw beschreef, bevat nog steeds een levendige beeldvorming van de gemeentesecretaris: onbekend, maar van het hoogste belang. En wat dat hoogste belang aan het begin van deze eeuw inhoudt, dat heb ik in bovenstaande ontwikkelingen trachten weer te geven. Paul 't Hart<sup>4</sup> beschreef de gemeentesecretaris als een “verbinder zonder script”. Welnu, wat mij betreft wordt dit script gevuld met het verhaal van het leiderschap in tijden van transitie. Waarin men verhaalt over de ruimte om het anders te doen, die als gevolg van de maatschappelijke veranderingen ontstaat, maar waarin ook de worsteling zichtbaar wordt om in het huidige tijdsgewricht deze ruimte betekenisvol te kunnen benutten. Een voorzet tot dit verhaal is opgetekend in hoofdstuk V.

## Worsteling om de ruimte te benutten

De ruimte die ontstaat wordt niet vanzelf opgevuld door wenselijk gedrag, zoals maatwerk of professionele autonomie, of door nieuwe normen voor de omgang met burgers, bijvoorbeeld één loket voor multiproblematiek. Nee, het vergt hard werken van de gemeentesecretaris – en werken binnen een context van grote onzekerheid, met vele verrassingen.

Deze omstandigheden vragen veel van het verbindend vermogen van gemeentesecretarissen. Hieronder licht ik toe dat de gemeentesecretaris, in zijn worsteling om de ontstane ruimte betekenisvol te benutten, te maken heeft met *guur weer*, met *botsende logica's*, met *schurende systemen* en met *deels verouderde middelen*.

---

<sup>4</sup> Paul 't Hart (2016), *Verbinder zonder script. Het topambtelijke vakmanschap van de gemeentesecretaris*.

<sup>5</sup> Eindrapport *Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties*, februari 2021.

<sup>6</sup> Kamerbrief met redactie kabinet op rapport *Ongekend onrecht*, januari 2021.



---

Het handelen van de overheid ligt onder een vergrootglas. De kranten stonden vol met voorbeelden waarbij de burger zich onheus behandeld voelt, in de steek gelaten voelt en zich afvraagt of hij deze overheid nog wel kan vertrouwen: De burger zit “klem tussen Balie en Beleid”<sup>5</sup> en hem is “ongekend onrecht”<sup>6</sup> aangedaan. De twee rapporten waaruit deze citaten afkomstig zijn, vormden aanleiding tot het aftreden van twee staatssecretarissen van Financiën, het terugtrekken van de voormalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Lodewijk Asscher) als PvdA-lijsttrekker, en het ontslag van het voltallige kabinet-Rutte III. Ook moesten ambtenaren publiekelijk verschijnen voor de parlementaire ondervragingscommissie *Kinderopvangtoeslag* (POK), en werden ze later door de media veroordeeld wat betreft hun optreden en handelswijze.

Als reactie op dit alles heeft het kabinet in een Kamerbrief zijn excuses aangeboden<sup>7</sup>: *“Het rapport ‘Ongekend onrecht’ toont ons een zwarte bladzijde uit de geschiedenis van de Nederlandse overheid. Het vervult het kabinet met een diep gevoel van schaamte. De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. Door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen 10 jaar zien veranderen in een moeras van ellende. Dit had nooit mogen gebeuren. Wij bieden onze excuses aan, aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen.”*

In mijn twintigjarige bestaan als gemeentesecretaris heb ik niet eerder meegemaakt dat overheidshandelen aan zo’n scherpe kritiek onderhevig was. Dat er sprake is van een dergelijk guur weer! Deze kritiek is niet licht op te vatten als een uitnodiging om het beter te doen. Nee, deze kritiek heeft veel weg van een afrekening. Maar juist dan is het wenselijk om weerwoord te bieden. Niet een weerwoord waarin de feiten ontkend worden, maar waarin er gewezen wordt op wat er allemaal wel goed is gegaan in gemeenteland. Het vraagt in mijn ogen om een gemeentesecretaris die een stap naar voren doet. Die niet in het defensief schiet, maar zich zelfbewust en zelfkritisch inzet voor een goede uitvoering van beleid, en werkt aan maatschappelijke opgaven. Iemand die verhaalt over goede voorbeelden en praktijken.

De WRR<sup>8</sup> wees begin van deze eeuw al op een belangrijk mechanisme dat ten grondslag ligt aan dienstverlening binnen de overheid. Namelijk dat van de *botsende logica’s*. Als het gaat over bijvoorbeeld onderwijs, wonen, arbeidsmarkt of zorg, dan is er altijd sprake van een “gemengd bestel”, waarbij noch de staat noch de markt alleenrecht heeft op sturing, en waarin er evenmin sprake is van één eenduidig normatief kader. In deze publieke ruimte treffen meerdere institutionele logica’s elkaar. Allereerst de logica van professionals (de logica van het dienstenaanbod), in de tweede plaats de logica van de burger (de logica van de leefwereld) en de logica van de politieke sturing (normen en prioriteiten). En in elke gemeente is er in de afgelopen decennia ingezet op een verbinding van deze logica’s. In de ene sector of gemeente is dit beter gelukt dan in de andere. Wat mij betreft vormt de toets voor de mate van succes van de verbinding van deze institutionele logica’s steeds opnieuw het gesprek, en de relatie tussen professional en burger.

---

<sup>7</sup>] Kamerbrief met reactie kabinet op rapport *Ongekend onrecht*, 15 januari 2021.

<sup>8</sup>] WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*.



---

Deze botsende logica's roepen het beeld op van arena's, met elk hun eigen gedragspatronen en normen. Gedragspatronen die bij onderlinge samenwerking gaan schuren. En waar het resultaat kan zijn, zonder dat dit van iemand de bedoeling is, dat de burger in de kou staat. De toeslagenaffaire vormt hier een voorbeeld van.

Roel Bekker<sup>9</sup> wees recent op het risico van fouten in situaties waarin 'oud' en 'nieuw' elkaar ontmoeten; waarbij er sprake is van raakvlakken van grote systemen, van stelsels of complexen, of van paradigma's en wereldbeelden. En van deze ontmoeting tussen 'oud' en 'nieuw' is er in mijn ogen op dit moment op veel plekken in overheidsland sprake. Als het gaat om gezamenlijk optrekken van Rijk en gemeenten, maar ook als het gaat over de relaties tussen politiek en ambtenarij. Fouten liggen op de loer als *systemen schuren*. Als er verbindingen gevraagd worden die (nog) niet vanzelfsprekend zijn, zoals het geval was met het belastingsysteem en het systeem van de individuele toeslagen, dan kunnen er spanningen en frustraties ontstaan. Dan gaat het wringen of worden er verbindingen gelegd die niet deugen, die snel kapotgaan of die het geheel uit balans brengen. Deze verbindingen vragen dus van de gemeentesecretaris om extra alertheid en aandacht, en om proactief handelen en het voorkomen van fouten.

Deze analyse van Bekker over schurende systemen en het risico van zwakke 'verbindingen' doet mijns inziens ook opgeld in gemeenteland. Gemeenten zagen in hoog tempo hun takenpakket veranderen. De stelselwijziging in het sociaal domein heeft geleid tot belangrijke en omvangrijke nieuwe taken, evenals de veranderingen in het fysiek domein – met de nieuwe Omgevingswet en nieuwe taken in het domein van energie en klimaat. Allemaal taken die vaak met bezuinigingen en met grote snelheid op gemeenten zijn afgekomen – en met onvoldoende doordachte nieuwe wet- en regelgeving. Maar ook taken waarvan het nog onduidelijk is hoe de onderlinge rolverdeling binnen de overheidskolom verloopt. Kortom, een situatie die van gemeenten veel nieuwe verbindingen vraagt. Dus met veel kansen op vernieuwing, maar ook kansen dat er dingen mis kunnen gaan.

In 2019 luidde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kajsa Ollongren<sup>10</sup>, de noodklok over het functioneren van gemeenten, en stelde zij dat de slagkracht van gemeenten omhoog moest. Maar hoezo dan, wat gaat er fout en hoe komt dat?

In navolging van de indeling in vier sturingsprincipes van de NSOB kan er onderscheid gemaakt worden tussen een viertal categorieën van taken die de gemeente uitvoert. Een groot deel van het takenpakket van de gemeente bestaat immers uit steeds terugkerende taken waarbij er vaak grote aantallen producten geleverd worden. Zoals de paspoorten, en het overgrote deel van vergunningen. Dat zijn taken die de *presterende* gemeente efficiënt uitvoert. En waarbij er in mijn ogen geen sprake is van gebrek aan slagkracht. Mogelijk genuanceerder ligt dit bij taken die door de netwerkende gemeente in samenwerking met partners uitgevoerd worden, of die steeds van karakter wisselen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Dan gaat het om het vermogen van gemeenten

---

<sup>9</sup> Roel Bekker (2019), Dit had niet zo gemoeten, over fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas.  
<sup>10</sup> Kamerbrief Toekomst Openbaar Bestuur, 18 oktober 2019.





---

om in samenwerkingsverbanden publieke waarde te leveren, en aan maatschappelijke opgaven te werken. Taken zoals die veelvuldig in het sociaal domein voorkomen, bij het inrichten van de openbare ruimte of bij complexe vergunningen. Dan is niet *efficiency* de graadmeter, maar zijn het veel eerder kwaliteiten als wendbaarheid en integraliteit. Of van het vermogen tot uitvoeren met een menselijke maat. Om af te wijken van de letterlijke tekst van wet- en regelgeving als de situatie daarom vraagt. Zeker wanneer het om taken en rollen gaat waarbij de zelfredzame burger het initiatief neemt, en daarbij de *faciliterende* overheid vraagt om te ondersteunen. Bijvoorbeeld in het geval van *the right to challenge*. Bij deze categorieën taken is er sprake van een grote complexiteit, en wordt er gedrag gevraagd dat nog niet overal en bij iedereen in gemeenteland ingesleten is. Waarbij er nog nauwelijks sprake is van routines en breed geaccepteerde nieuwe normen en regels. En dan gaat het over de onderdelen van de gemeentelijke organisatie die een transitie doormaken. Of dan gaat het over taken waarop de Rijksoverheid financieel gekort heeft, en die via een ‘verkokerde’ wetgeving bij gemeenten zijn ondergebracht. Of dan kan het gaan het over taken die moeten terugvallen op *deels verouderde middelen*, op een gebrekkige gemeentelijke basisinfrastructuur rondom bedrijfsvoering, digitalisering, HRM en financiën. Systemen die ontworpen zijn voor de categorie van taken van de *rechtmatige en presterende* gemeente. Deze basisinfrastructuur is niet ontworpen vanuit kwaliteitsnormen die samenhangen met flexibiliteit en maatwerk. En als we ons, als klap op de vuurpijl, dan ook nog realiseren dat veel gemeenten in de afgelopen jaren hebben moeten bezuinigen, dan is het niet moeilijk om te bedenken dat het piept en kraakt in gemeenteland. En dan komt de oproep van de minister van BZK dat gemeenten hun slagkracht moeten vergroten toch wat gratis over, zonder analyse van wat hieraan ten grondslag ligt, of zonder te erkennen dat het Rijk hieraan mede debet is.

Institutionele veranderingen in gemeenteland hebben in de afgelopen jaren geleid tot ruimte voor nieuwe werkwijzen, voor andere opvattingen over de uitvoering van beleid en het vormgeven van de relatie met inwoners. Maar een betekenisvolle invulling van die ruimte met nieuw handelen, met nieuwe normen en spelregels, vraagt om het uiterste van het leiderschap van de gemeentesecretaris. Hij moet zich hierbij terdege vergewissen van de weerstanden die hij zal gaan ontmoeten. Weerstanden van oude gedragspatronen bij het Rijk maar ook binnen gemeenten, van inwoners die vanuit geschonden vertrouwen reageren, en met de weerbarstigheid van de vernieuwing van de digitale infrastructuur. In deze context zet de gemeentesecretaris zijn agency in, zijn ‘verandervermogen’, en verhaalt hij over de wenselijkheid en noodzaak om de uitvoering op z’n kop te zetten.

## De uitvoering op z'n kop!



Waar gaat dat over – *Uitvoering op z'n kop!* Het woord 'uitvoering' gebruik ik bewust, en wellicht ook een beetje provocerend, omdat dit voor mij een beeld oproept van daad-werkelijk leveren, van produceren, van boter bij de vis. Ik realiseer me dat dit een subjectieve keuze is. In het recente debat naar aanleiding van de toeslagaffaire wordt er consequent gesproken over publieke dienstverlening. Daar is dus een andere keuze gemaakt. Ik kies voor 'uitvoering', om op deze wijze te benadrukken dat dit een eigenstandige activiteit is. Die in overheidsland makkelijk ondergesneeuwd dreigt te raken door aandacht voor beleid te scheppen. Er bestaan uiteraard veel raakvlakken en onderlinge verwevenheden. Maar uitvoering beschikt, net als beleid maken, over een eigen onderscheiden logica, over eigen normen en regels. En ik neem waar dat er nog steeds een zekere hiërarchie bestaat. Beleid is de bovenliggende partij, die meer aandacht genereert en ook een hogere ranking heeft in het functie- en loongebouw. *Uitvoering op z'n kop!* verwijst naar deze ongeschreven hiërarchie, en pleit voor een omkering hiervan. Het *functiehuis* en de beloningsstructuur behoeven dringend bijstelling op dit punt. Maar '*uitvoering op z'n kop*' verwoordt eveneens een oproep. Een oproep aan de gemeentesecretaris om zijn aandacht op een andere manier op de uitvoering te richten. Om het gesprek voortaan te starten met waarnemingen die vanuit de uitvoering gedaan worden. Ga eerst eens praten met professionals die actief zijn in de frontlinie, en luister goed naar wat er daar verteld wordt. Over wat zij waarnemen in de samenleving, en waaraan de professional behoefte heeft om zijn werk beter te kunnen doen. En ondersteun hem als hij wil afwijken van de bestaande wet- en regelgeving, in de gevallen dat strikte wetstoepassing leidt tot ongewenste maatschappelijke effecten. Stel daarna pas de vraag of een beleidswijziging of een nieuw beleid wenselijk is. En stel – voordat je enthousiast wordt door de beloftes van een nieuw beleid – de vraag naar de uitvoerbaarheid daarvan. Immers, het piepen en kraken van de uitvoeringsmachines is al luid en duidelijk hoorbaar in Nederland. Niemand zit te wachten op nieuwe beloftes die niet waargemaakt kunnen worden. En wie nog niet overtuigd is, verwijs ik graag naar wat nog steeds een absolute topper is binnen de schaarse wetenschappelijke literatuur over uitvoering: *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in*



---

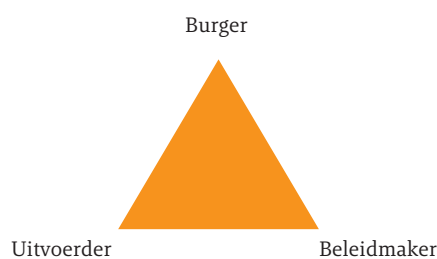
*Oakland*, van Pressman uit 1984. Ik beveel dit boek van harte aan om op de agenda te zetten voor een aanstaande informele bespreking tussen het college van B&W en de directie. Dit ontzenuwt haarscherp de droomkastelen van een nieuw beleid, het ontzuucht, en zet bestuurders en professionals weer met beide voeten op de grond.

## De uitvoeringsdriehoek

Bovenstaande denklijn over de Uitvoering op z'n kop! wordt in een recente *Position Paper* van de ROB<sup>11</sup> onderschreven. De ROB concludeert dat uitvoering van beleid al te vaak het ondergeschoven kind is, en dat bedrijfsmatige of politieke overwegingen veelal dominant zijn. En het pleit er daarom voor dat ... *integere uitvoering een zaak is die doorlopend aandacht van de politiek vraagt. Niet als sluitstuk als het mis is gegaan maar voortdurend, dus ook bij het startpunt van nieuw beleid.*

Het motto *Uitvoering op z'n kop!* gaat over het opnieuw inrichten van de relaties en logica binnen de wereld van beleid en uitvoering. De *uitvoeringsdriehoek* in figuur 1 vormt hierbij in mijn ogen een onmisbaar gereedschap voor de gemeentesecretaris om zijn verhaal over uitvoeringskracht van een kapstok te kunnen voorzien. Deze driehoek dwingt ertoe om het vraagstuk 'klein te maken'. Grote theorieën, grote woorden, hebben de neiging te verzanden of hoog over te waaien. De driehoek nodigt uit om scherp af te bakenen, om zo precies te omschrijven wat er aan de hand is. En om vervolgens enkel die personen of organisaties om de tafel uit te nodigen die wezenlijk zijn bij de oplossing van de vraag. En om die betreffende persoon uit te nodigen, met naam en toenaam, vanwege zijn specifieke competentie van ofwel beleidsuitvoerder ofwel beleidmaker.

*Figuur 1 Uitvoeringsdriehoek*



De driehoek *Uitvoering op z'n kop!* vormt het alternatief voor de te veel van de uitvoering losgezongen aanpak van nieuw beleid. En vormt een oproep om principiële keuzes te maken ten faveure van de professional in de uitvoering – ten faveure van de professionele autonomie.

Het vormt een denklijn om de handelingslogica in de driehoek Burger–Uitvoerder–Beleidmaker opnieuw te focussen, maar nu vanuit de logica van de uitvoering. Niet alleen in de eigen gemeentelijke organisatie, maar ook in de samenwerking met netwerkpartijen.

---

<sup>11</sup> ROB (2020), *Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt*.



---

En het wil hiermee ook richting geven aan het verzachten van de door de WRR in het begin van deze eeuw gesignaleerde ‘botsende logica’s’.

In deze WRR-publicatie wordt er al een pleidooi gehouden voor een betere samenwerking tussen burgers, professionals, instituties, bestuurders en politici, om zo de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening te verbeteren. De WRR wijst erop dat kosten van de wijze waarop de politiek de professional bejegt (*achterdochtig*) – en van wat hij noemt *de ondermijning van de professionele autonomie, het geïnstitutionaliseerde wantrouwen en de uitdijende controlebureaucratie* – groter zijn dan de baten. Opmerkelijk aan dit citaat is wat mij betreft niet enkel dat het dateert van het begin van deze eeuw, maar ook met welk een gespierd taalgebruik de vinger op de zere plek gelegd wordt.

Ik wil niet verbloemen dat dit taalgebruik mij aanspreekt, maar moet erkennen dat ondanks deze forse bewoordingen er feitelijk weinig veranderd is. Professionele autonomie vormt naar mijn idee nog steeds de kritische factor voor een betere uitvoering, en moet nog steeds bevochten worden.

### **Institutionele aanpassing valt nog niet mee**

Hoe komt dat? Sinds de WRR zijn de inzichten op dit punt immers enkel gegroeid, en heeft het denken over sturingssystemen en rolneming niet stilgestaan. Vele initiatieven zijn er genomen, en goede voorbeelden van hoe het beter kan, zijn beschikbaar. Hoe zit het met de aanpassing aan deze nieuwe inzichten van de gemeentelijke sturingsprincipes? In de jaren tachtig gingen we onder invloed van het *New Public Management* (NPM) onze organisaties en werkprocessen anders inrichten. Hierbij werd er systematisch gekeken naar de bedrijfsvoering in overheidsland. Dat gebeurde door een zoeklicht te richten op de output, op efficiency en klanttevredenheid. De uitvoering werd bedrijfsmatig onder het vergrootglas gelegd. Indicatoren werden bepaald en dashboards ingericht. De introductie van deze sturingsprincipes vanuit de markt, met als doel het terugdringen van een al te bureaucratisch functioneren van de overheid, heeft veel voordelen opgeleverd. De nadelen zijn echter ook evident. We zijn doorgeschoten in het optimaliseren van afzonderlijke werkprocessen. En dit heeft versnippering en verkokering in de hand gewerkt. Bovendien werd efficiency een heilige graal – het hoogst bereikbare. De gemeente Tilburg stond lange tijd in Europa bekend om ‘het Tilburgse model’, waarin deze bedrijfsmatige benadering werd uitgewerkt. Zij heeft hiermee prijzen gewonnen en navolging geogst. In dit besturingsmodel bestaat het risico dat (deel-)optimalisatie en efficiency ten koste gaan van rechtvaardigheid en moreel kompas. En *last but not least*, de burger wordt in dit model ‘gereduceerd’ tot consument, tot klant. Een constatering die aan de basis ligt van de kritiek van Tjeenk Willink op de ontwikkeling van de Nederlandse overheid.

In woorden hebben wij de NPM-aanpak inmiddels minder heilig verklaard. Sinds Mark Moore dit begrip muntte, meer dan 25 jaar geleden (sic), praten wij over publieke waarde en over *New Public Governance* (NPG) als besturingsstelsel. Dus over de samenwerkende

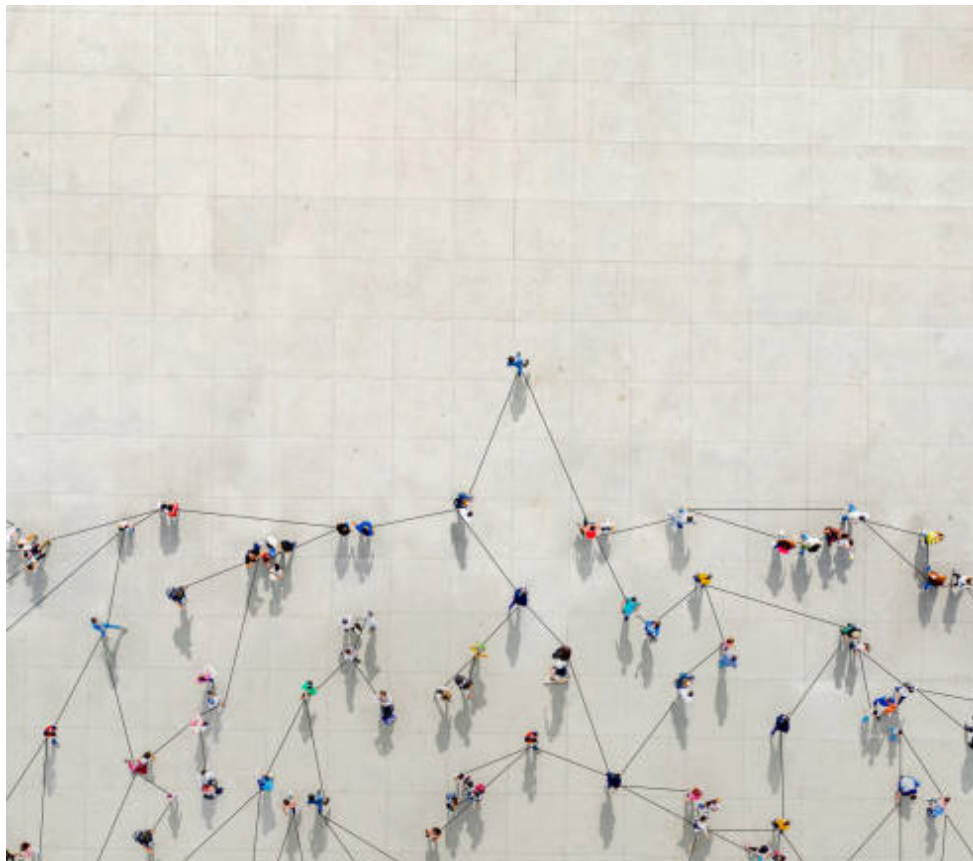
---

12] Nils Nijdam (2020) *Sturing in 3D: een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Proefschrift Erasmus Universiteit, Rotterdam.



en participerende overheid. Woorden die illustreren hoezeer de gemeente zoekende is naar een antwoord op de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Sturingsvraagstukken worden geplaatst binnen de institutionele logica van netwerken. Het spel wordt gespeeld met meer partijen, en de spelregels zijn ingewikkelder geworden. In het proefschrift van Nils Nijdam<sup>12</sup> worden de vier perspectieven op de overheidssturing uitgewerkt naar rollen en competenties die van de gemeente gevraagd worden. Nijdam licht hiermee in mijn ogen een tipje van de sluier op waarom de transitie van het gemeentelijk denken en handelen nog niet meevalt. Werken vanuit een perspectief van het samenwerken met en faciliteren van burgers veronderstelt een ambtelijke cultuur, waarin nieuwe normen en spelregels dominant zijn. Deze perspectieven vereisen andere competenties dan het werken vanuit rechtmatigheid of efficiency. En het is niet zo dat de gemeente kan kiezen, of alleen kan doen wat ze het beste kan. Nee, alle vier de gedrags-repertoires zijn noodzakelijk, en deze blijven onderdeel uitmaken van het ambtelijke en bestuurlijke handelen. Dit verklaart mijns inziens de enorme complexiteit die samenhangt met het vergroten van de uitvoeringskracht.

En waar ik eerder de *Uitvoeringsdriehoek* introduceerde om te starten vanuit de logica van de uitvoering, en om de relatie tussen burger en overheid opnieuw in te richten, pleit ik nu voor een verbinding tussen deze uitvoeringsdriehoek en de verschillende perspectieven op de overheidssturing. Aan de hand van figuur 2 (pagina 19) kan deze stap gezet worden, en kan er beoordeeld worden welke 'rolneming' en competenties er gewenst zijn.





Figuur 2 Overzicht sturingsperspectieven | Bron: Nijdam (2020), p. 49

De overheid ...	... als bureaucratie	... als bedrijf	... in interactie	... en de samenleving
Perspectief	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)	Societal resilience (SR)
Benadering	Juridisch	Economisch	Politicologisch	Sociologisch
Sturing	Uitvoeren en naleven wet- en regelgeving	Doelen stellen en prestaties (output) leveren	Samenwerken met actoren in netwerken	Faciliteren van initiatieven uit samenleving
Organisatie van overheid	Hiërarchisch, bureau-cratisch, interne focus	Efficiënt, gericht op kerntaken, interne focus	Innovatief, co-creatie, externe focus	Responsief, participatief, externe focus
Rol overheid	Sturen, uitvoeren, controleren	Sturen, presteren, ondernemen	Samenwerken, netwerken, co-creëren	Reageren, faciliteren, participeren
Rol ambtenaar	Integere dienaar van algemeen belang	Resultaatgerichte publieke ondernemer	Moderne omgevingsbewuste netwerker	Voorzichtige invaller/opvangster
Rol samenleving	Klein, overheid regelt alles wat nodig is	Nog klein, overheid biedt producten aan	Groter, veel betrokken in samenwerking	Nog groter, alle ruimte voor eigeninitiatief
Rol burger	Onderdaan die bescherming krijgt via regels	Klant die rekent op goede dienstverlening	Betrokken partner in netwerk van actoren	Actieve burger, zelfstandig en zelfredzaam
Algemeen belang	Vormt uitdrukking van politieke leiding	Vormt basis voor afrekenbare afspraken over te behalen prestaties	Wordt bepaald in co-creatie, in netwerken met relevante partners	Weerspiegelt publieke waarde die actieve burgers realiseren

Wat opvalt in figuur 2 is hoe verschillend van aard, soms zelfs tegengesteld aan elkaar, de rollen en gevraagde competenties in de kwadranten zijn. En dan dient de vraag gesteld te worden of een persoon of organisatieonderdeel überhaupt over een dergelijk uiteenlopend gedragsrepertoire kan beschikken. En hoe noodzakelijk facilitering en coaching hierbij is.

Een eerste vereiste om deze diverse rollen te kunnen oppakken is, lijkt mij, dat alle betrokkenen zich heel erg bewust zijn *in welke film*, in welk sturingskwadrant, zij acteren. De driehoek Burger--Uitvoerder--Beleidsmaker ziet er bij het takenpakket waar de gemeente *als bureaucratie* dient te acteren heel anders uit dan in de situatie waarbij de gemeente *in interactie met of faciliterend aan* de samenleving optreedt. Dat besef dient klip en klaar te zijn bij alle betrokkenen in de driehoek: beleidsmaker en beleidsuitvoerder, ambtenaar, bestuurder of politicus.



---

Een tweede vereiste lijkt mij dat de niet rechtstreeks betrokken collega's in de organisatie, bijvoorbeeld in de ondersteunende functies, op z'n minst op de hoogte zijn van deze uiteenlopende rollen en competenties, maar liever nog oprecht nieuwsgierig zijn naar wat er in die verschillende perspectieven van hen verwacht wordt. De jurist met aandacht voor rechtmatigheidsvraagstukken wordt in de faciliterende rol, bijvoorbeeld bij een burgerinitiatief, uitgedaagd om te adviseren hoe te voorkomen dat er aanbestedingsrecht toegepast moet worden. Of de kwaliteitsmedewerker in het sociaal domein die toeziet op rechtmatigheid van beschikkingen, wordt in het geval van een ongewenste maatschappelijke impact uitgedaagd om te adviseren hoe er in dit specifieke geval afgeweken kan worden van regelgeving. Of de beleidsmedewerker die opgegroeid is in de wereld van de ruimtelijke ordening, met de daarbij behorende regelgeving voor 'inspreken' – deze zal binnen de context van de omgevingswet echt uitgedaagd worden om ander gedrag te gaan vertonen.

Natuurlijk is niet iedereen uit hetzelfde hout gesneden. En toch denk ik dat de meeste ambtenaren nieuwsgierig zijn naar ander gedrag. En dat ze, wanneer ze daartoe op een goede manier uitgedaagd worden, dit ook kunnen laten zien.

Het lerend vermogen van mensen en organisaties staat in het huidige tijdsgewricht vaak onder druk. Waar het fout gaat, waar de uitvoering onvoldoende rekening houdt met de menselijke maat, daar is er veelal sprake van een *professional die onder druk* staat. Ofwel als gevolg van financiële tekorten, ofwel vanwege gebrekkige ICT-ondersteuning, ofwel door de druk van de politiek. En als de professional onder druk staat, dan staat er ook druk op de relatie burger-overheid. En in een dergelijke situatie, waarin gemoedsrust ver te zoeken is, neemt de betrokken organisatie niet makkelijk een leerstand aan. En dus ligt er weerstand op de loer.

Vanwege deze complexiteit van wisselende rollen en competenties valt institutionele aanpassing van de gemeente aan wat er vanuit de samenleving gevraagd wordt, nog niet mee. Het is een proces van vallen en opstaan. Als er vervolgens ook nog sprake is van onterechte beeldvorming vanuit de sociale media of incidentenpolitiek, dan staat de professionele autonomie en toewijding onder druk. Waarbij er dus een rem gezet dreigt te worden op het lerend vermogen – en het paard achter de wagen wordt gespannen. *Uitvoering op z'n kop!* heeft recht op het leiderschap van de ambachtelijke gemeentesecretaris. Die zoals in de Inleiding geschetst wordt, de schare tot kalmte brengt, meebeweegt, vertrouwen geeft en aanzet tot verandering. Leiderschap dat bouwt aan een lerende en veilige omgeving. De ambachtsman die met zijn medewerkers spart en hen feedback geeft en krijgt, over wat er in deze veeleisende en snel veranderende omgeving van ambtenaren verwacht wordt. Een gemeentesecretaris die in deze situatie zijn bestuur weet te verbinden aan de ambtelijke professionaliteit, en een langetermijnperspectief weet op te bouwen. Waarin het bestuur en de ambtenaren samenwerken en dezelfde *missie en drive* hebben. Waarbij de ambtenaren voelen dat ze door het bestuur ondersteund worden.

De *Uitvoering op z'n kop!* heeft tot doel de uitvoeringskracht te vergroten. Dit verlangt van de gemeentesecretaris dat hij zijn leiderschap verbindt aan de uitvoeringsdriehoek,



---

en afstemt op wat er in de vier sturingsperspectieven verlangd wordt. En zo dus onderscheid maakt tussen het verhaal van de rechtmatige, de efficiënte, de samenwerkende en de faciliterende ambtenaar en organisatie. Die verhalen verschillen, maar hebben gemeenschappelijk dat ze verbinden met hetgeen inwoners van de gemeente verwachten, en dat ze appelleren aan de intrinsieke motivatie van ambtenaren om een goede uitvoering te leveren.



# Het verhaal als motor voor verandering



**V**erhalen inspireren, en creëren ruimte om het anders te doen. Om je los te maken van de geldende normen en spelregels, van *zo doen wij het hier nu eenmaal*, en om open te staan voor iets nieuws. Om te experimenteren met nieuw gedrag.

Daarom is het zo belangrijk dat de gemeentesecretaris *zijn verhaal* vertelt. Over wat er verandert in de samenleving en over hoe de gemeente mee-verandert. In het onderstaande doe ik een voorzet voor dit verhaal. Ik beschrijf wat in mijn ogen de belangrijkste onderwerpen zijn die daarin aan de orde moeten komen, en wat de verhaallijn is. En dan gaat het uiteraard over het *algemene verhaal*. En niet het over het 'maatwerk-verhaal' van 'jouw' gemeente. Het maakt immers uit in welke gemeente je werkt, hoe het team van directie en bestuur is samengesteld. En het maakt uit in welke fase van ontwikkeling je organisatie verkeert. Het maakt uit of je in Schiermonnikoog of Amsterdam werkt. In *'Havana aan de Waal'* of in Renswoude. Het maatwerk-verhaal vormt het huiswerk voor iedere gemeentesecretaris afzonderlijk.

Het verhaal van de gemeentesecretaris gaat over leiderschap dat meebeweegt en aanzet tot verandering. Dat de institutionele aanpassing van het gemeentelijke handelen gidst, faciliteert en coacht. Aanpassingen die nodig zijn om tegemoet te komen aan verwachtingen vanuit de samenleving. Het verhaal van de gemeentesecretaris inspireert, werft medestanders, en creëert het *momentum* om het anders te doen.

## Onderwerpen en verhaallijn

De samenleving verandert en de gemeente als instituut verandert mee. In de afgelopen twee decennia hebben zich grote veranderingen in de samenleving voltrokken. Thema's als klimaatverandering, energietransitie en stikstofuitstoot staan hoog op de politieke



---

agenda, en hebben grote impact op het gedrag en inkomen van inwoners. Maar ook binnen het sociale stelsel hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan. Taken zijn gedecentraliseerd naar gemeenten, en leggen een groot beslag op de gemeentelijke capaciteit en middelen.

Nieuwe taken en verantwoordelijkheden die gemeenten uitvoeren in een samenleving die verder fragmenteert – identiteit wordt een steeds belangrijker thema – en polariseert. Er is een groep inwoners die de politiek wantrouwt en moeilijk bereikbaar is voor de gemeente. Een deel van de inwoners die langjarig zonder baan is, laagopgeleid is, of met een multiproblematiek of grote schuldenlast zit, dreigt de verbinding met de samenleving te verliezen. De legitimiteit van het overheidshandelen wordt dan in twijfel getrokken. Dus niet alleen nieuwe taken en verantwoordelijkheden, maar ook een andere wijze van invulling van de relatie met de inwoners is aan de orde.

Wat verwachten inwoners van de gemeente? Laat ik één zwaarwegend thema noemen. Het Rijk verwacht dat decentralisaties leiden tot zelfredzaamheid en maatwerk. Een grote groep inwoners is daartoe echter niet in staat, en verwacht zorg en ondersteuning van de gemeente. Het is dus aan de gemeente zelf om de balans te bepalen: namelijk hoeveel ondersteuning en hoeveel zelfredzaamheid? Elke gemeente vaart een eigen koers die leidt tot een specifieke aanpassing van gedrag, tot normen en spelregels binnen de ambtelijke organisatie, het bestuur en de politiek. Elke gemeente heeft hierbij haar aandachtspunten en trekt lessen uit het verleden. De wijze van aanpassing van hoe de gemeente *denkt, handelt en organiseert* is daarom ook verschillend tussen gemeenten onderling. Elke gemeente doorloopt haar eigen zoektocht. En de gemeentesecretaris verhaalt op inspirerende wijze over de zoektocht van 'zijn' gemeente.

Het verhaal is zelfkritisch én optimistisch tegelijk. Burgers hebben zo hun redenen om de overheid te wantrouwen. Omdat die te ver weg is, geen menselijke maat kent, of inwoners ongelijk behandelt. Maar ook dan verwachten inwoners dat de gemeente handelt en oplossingen aandraagt. Daarom verhaalt de gemeentesecretaris zelfkritisch, maar tegelijkertijd zelfbewust, en laat hij zien wat er wel allemaal goed gaat. Ook in situaties waar het gaat over burgers die in de knel zitten. De gemeentesecretaris schetst zijn eigen ervaringen hiermee, en is gericht op het benutten van kansen. Hij verhaalt over hoe ambtenaren een stapje extra kunnen zetten bij het ondersteunen en faciliteren van burgers. Hij wekt geen verwachtingen die niet nagekomen kunnen worden, maar inspireert om tot het uiterste te gaan bij het versterken van de uitvoeringskracht.

De gemeente is van alle markten thuis. In het verhaal blijkt hoe ambtenaren hun gedrag aanpassen al naar gelang wat er in de specifieke situatie gevraagd wordt. In de afgelopen decennia is de samenleving meer uitgesproken en veeleisender geworden. Daarom is de gemeentesecretaris zich zeer bewust van wat er in een specifieke situatie van de gemeente verwacht wordt, en welke competenties van bestuur en organisatie daarbij passen. Het verhaal illustreert hoe dit verschilt, bijvoorbeeld tussen de handhaving van regelgeving of het faciliteren van initiatieven van zelfbestuur (*right to challenge*). Of in het geval van wijkgericht werken. Het verhaal geeft er voorbeelden van hoe ambtenaren steeds beter hun gedrag en competenties in overeenstemming kunnen brengen met wat er verwacht wordt.



---

Institutionele aanpassing vraagt om een leiderschap dat meebeweegt, gemoedsrust creëert en aanzet tot verandering. De gemeentesecretaris verhaalt over de diverse ‘sporen’ die hij bewandelt om dit te bereiken. Uitvoeringskracht is daarbij de belangrijke toetssteen, en de professionele autonomie is de achilleshiel. In het verhaal is er sprake van het recht van *professionals* om af te wijken van de regelgeving, als de situatie daarom vraagt. En daarom verhaalt de gemeentesecretaris hoe hij niet alleen goed luistert naar de uitvoering alvorens beleid te maken, maar dat hij ook deze professionals afschermt van de politieke waan van de dag, van de incidentenpolitiek en onterechte beeldvorming in de sociale media.

Uitvoeringskracht is een kritische succesfactor in de vier sturingskwadranten. En daarom verhaalt de gemeentesecretaris niet alleen over de professionele autonomie van de frontlinie, maar ook over bijvoorbeeld Boa’s of juristen. En de gemeentesecretaris verhaalt hoe hij zich inspant om elk raadsbesluit over nieuw beleid te voorzien van een toets op uitvoerbaarheid. Ook geeft hij voorbeelden hoe er van de uitvoering geleerd is, en hoe nieuw beleid hierop aangepast is. Voorbeelden van hoe er in het verleden meerdere keren is afgeweken van bestaand beleid, en hoe met nieuw beleid dit niet meer nodig zal zijn. Ook dit leidt tot versterking van de uitvoeringskracht.

In het geval van de faciliterende overheid vereist uitvoeringskracht vooral dat men *op de handen blijft zitten*. Om geen initiatieven over te nemen, maar wel om belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen. Hiervan geeft de gemeentesecretaris voorbeelden, zoals bij de wijkaanpak of de verbetering van de openbare ruimte. Dit zijn voorbeelden van initiatieven genomen door burgers en maatschappelijke groeperingen, en met de mooie effecten hiervan in de samenleving, de buurt, het gezin of aan de balie.

De rode draad van het verhaal vormt de uitvoeringsdriehoek. Binnen dit perspectief handelt men – vanuit de leefwereld en luisterend naar inwoners – volgens nieuwe normen en spelregels, en trekken beleid en uitvoering samen op. Normen en spelregels die het vanzelfsprekend maken dat de burger, beleidmaker en uitvoerder gezamenlijk rond de tafel zitten – en met burgers zo veel mogelijk in de beslisserpositie. Normen en spelregels die het vanzelfsprekend maken dat er binnen deze driehoek aan maatwerk en duurzaam resultaat gewerkt wordt. En dat er gezamenlijk gewerkt wordt aan draagvlak en oplossingen, en dat – afhankelijk van wat past in dit ene geval of in deze specifieke buurt – de rollen opgepakt worden en de competenties ingezet zijn.

Het verhaal van de gemeentesecretaris inspireert, verbindt en bouwt coalities van medestanders. Zowel in de ambtelijke organisatie als bij bestuur en politiek. Coalities die de nieuwe normen en spelregels, de nieuwe handelwijzen ondersteunen, en steeds breder verspreiden binnen de organisatie, het bestuur en de politiek, en onder de partners in de netwerken.

Inwoners kennen slechts één overheid. En daarom wordt er in het verhaal de gemeente altijd geduid vanuit de plek binnen de gehele overheidsketen. Problemen worden niet slechts voor een deel opgepakt – nee, altijd in hun volle samenhang en integraliteit.



---

Uitvoeringskracht ontstaat als Rijk, provincie, gemeente en zbo's gezamenlijk optrekken, en de uitvoering organiseren binnen één keten van werkprocessen. Over de grenzen van de afzonderlijke organisatieonderdelen heen, en vanuit de integraliteit van de betrokken beleidsdomeinen. Dat bedoelen we met één overheid, één loket. Ook de gemeentesecretaris verhaalt over hoe de gemeente samenwerkt als één overheid. Hoe deze samenwerkt met publieke en private partijen in (regionale) netwerken. De uitvoeringskracht, zo klinkt het door in de verhaallijn, is zo groot als de zwakste schakels binnen de keten van samenwerkende partijen! Het versterken van de ketens betekent werken aan (nieuwe) verbindingen. Verbindingen tussen mensen, denk- en handelwijzen, maar ook tussen systemen. Werkprocessen zijn geschakeld in ketens, ongeacht de grenzen van organisaties.

Het verhaal met deze onderwerpen en deze verhaallijn kan elke gemeentesecretaris *tailormade* naar zijn persoonlijkheid en context van ambtelijk en bestuurlijk handelen omvormen naar *mijn verhaal*.

*Mijn verhaal* biedt perspectief, gidst en zet koers uit voor de gemeentelijke organisatie. Een verhaal dat jouw collega's in de ambtelijke organisatie, maar ook in de vele netwerken inspireert en nieuwsgierig maakt naar concretisering. Naar het antwoord op de vraag welk nieuw gedrag en welke nieuwe normen en spelregels bij deze koers passen. Een verhaal dus dat de weg baant en deuren opent voor een nieuw handelingsperspectief. Dit verhaal vormt de 'onderlegger', de vruchtbare bodem voor een agenda die faciliteert en coacht. *Mijn verhaal* zorgt ervoor dat de agenda van de gemeentesecretaris niet het zoveelste tienpuntenlijstje is. Maar een vitale agenda die nieuwsgierig en gretig maakt naar vernieuwing, naar experimenteren en buiten de gebaande paden treden. Dat dit een agenda is waar zowel de gemeentesecretaris als de gemeentelijke organisatie bevolgen aan wil werken. Een agenda die als hoogste doel heeft de *Uitvoering op zo'n kop!* te zetten en om in elk van de vier sturingsperspectieven de uitvoeringskracht te vergroten.

# Een Agenda

## Uitvoering op z'n kop!



**L**eiderschap in tijden van transitie, waar in reactie op de ontwikkelingen in de samenleving gemeenten zoeken naar nieuwe werkwijzen en een handelingsperspectief, bestaat vooral uit het *gidsen, faciliteren en coachen* van ambtenaren in de omgang met verandering. Zo is dit ook op de voorgaande pagina's te lezen. Dit vraagt van de gemeentesecretaris het voortdurend reflecteren op zijn stijl van leidinggeven, en het zelfkritisch zijn op zijn eigen verhaal en agenda. De samenleving vraagt, samengevat, om meer uitvoeringskracht van de overheden. En de gemeente als *meest nabije overheid* treft dan een bijzondere verantwoordelijkheid. Want Den Haag, dé politiek, is ver weg. En de gemeente is letterlijk aan de andere kant van de voordeurdrempel. Als inwoners over deze drempel stappen, betreden ze de openbare ruimte, waarvan ze verwachten dat de gemeente deze schoon, heel en veilig houdt. De gemeente is de eerste overheid waarvan inwoners menen dat ze beloftes nakomt en goede zorg en ondersteuning biedt. De eerste overheid waarvan inwoners verwachten dat deze over uitvoeringskracht beschikt. En vooral in situaties waarin de burger in de knel zit.

U heeft hier gelezen dat er in de laatste jaren, in het proces van aanpassing aan veranderende omstandigheden, binnen de gemeente ruimte is ontstaan voor een nieuw verhaal en een nieuwe agenda van de gemeentesecretaris. Een nieuw verhaal dat een koers uitzet en een nieuwe agenda die anders denken en handelen van ambtenaren faciliteert en coacht. Hierbij is ook aangegeven dat het benutten van deze ruimte vaak een worsteling vergt. Een worsteling omdat 'oud' gedrag niet zomaar wijkt vanwege botsende logica's, schurende systemen en verouderde middelen, en ook omdat elk overheidsinitiatief onder het vergrootglas ligt van kritische media en incidentenpolitiek. De gemeentesecretaris die werkt aan het vergroten van de uitvoeringskracht maakt inmiddels onderdeel uit van een brede beweging van leiders in overheidsland. Er zijn coalities gesmeed en er is het momentum om de *Uitvoering op z'n kop!* te zetten. En dit maakt dat, naar mijn taxatie, een gefocuste inzet van gemeentesecretarissen gericht op het versterken van uitvoeringskracht, kansrijk is. Het kan!



---

Na Kloosterhoeve, Manifestgroep, Samen Organiseren en vele andere initiatieven is nu de tijd rijp om gezamenlijk, als één overheid, te werken aan de inrichting van het primaire proces van de uitvoering.

De VNG heeft *Focus op Uitvoering* benoemd tot een van de vier prioritaire thema's waarop wordt ingezet bij de kabinetsformatie<sup>13</sup>. En recent heeft demissionair minister Koolmees via het programma Werk aan Uitvoering (WaU)<sup>14</sup> de uitwerking gepubliceerd van de overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening. Hierin zijn de hoofdlijnen van de benodigde aanpak en beweging beschreven, om de dienstverlening maximaal te laten aansluiten bij wat burgers en bedrijven nodig hebben en verwachten. Deze agenda vormt wat mij betreft een prima oriëntatiepunt voor gemeentesecretarissen om te reflecteren op eigen handelen, en om prioriteiten te bepalen. Het is een oriëntatiepunt omdat deze Werkagenda een gezamenlijke aanpak nastreeft van departementen, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten. Recent is ook het manifest *Samen één verhaal over dienstverlening van de overheid*<sup>15</sup> opgesteld. Dit manifest geeft de kaders aan waarbinnen gezamenlijke dienstverlening door rijksdiensten en gemeenten opgepakt kan worden. Hierin staan zes ontwerpafspraken waaraan alle overheidspartijen zich houden bij de inrichting van dienstverlening. Niet langer afspraken voor alleen ministeries en zbo's – nee, gezamenlijke kaders voor dienstverlening voor alle overheidsdiensten, dus ook voor gemeenten. En opgesteld door de leiders van deze overheidsorganisaties zelf. Door gemeentesecretarissen, bestuurders van de zbo's en SG's en DG's van ministeries. Die zich allemaal verbinden aan ontwerpafspraken waarbij er consequent vanuit de behoefte van burgers gedacht en gehandeld wordt.

Kortom, het voorwerk is verricht, het momentum is er, en er is een brede beweging van leiders die, in de terminologie van dit essay, de *Uitvoering op z'n kop!* willen zetten.

Welke aanknopingspunten bevat deze overheidsbrede agenda voor de gemeentesecretaris, en waar zitten de prioriteiten vanuit de gemeentelijke invalshoek? Die vraag wordt in dit afsluitende hoofdstuk van een antwoord voorzien. Er wordt een agenda voorgesteld voor de gemeentesecretaris die een spelbepaler wil zijn in deze overheidsbrede beweging. Voor de gemeentesecretaris die in 'zijn' organisatie deze versterking van de uitvoeringskracht wil realiseren.

Aansluitend bij het in vorige hoofdstuk vertelde *Verhaal* van de gemeentesecretaris, waaruit zijn gedrevenheid en inspiratie blijkt, en ook aansluitend bij de overheidsbrede beweging 'Werk aan Uitvoering', hebben vier thema's prioriteit voor de gemeentesecretaris die in zijn organisatie de *Uitvoering op z'n kop!* wil zetten. Deze thema's leiden tot een versnelling van het proces van institutionele aanpassing en van het leveren van een uitvoeringskracht die vanuit de samenleving verwacht wordt. Een agenda die zich beperkt tot de essentie en daarom uiterst ambitieus is. Een agenda die het beste uit de gemeentesecretaris naar boven haalt. We nemen deze vier thema's hier onder de loep.

---

13] *Programma inzet kabinetsformatie 2021*, <https://vng.nl/artikelen/programma-inzet-kabinetsformatie-2021>

14] *Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening*. Uitwerking van de overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening via het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Kamerstuk 25-06-2021.

15] *Visie op gezamenlijke dienstverlening, Samen één verhaal over dienstverlening van de overheid*, Werk aan Uitvoering, handelingsperspectief 1: Toekomstbestendige dienstverlening.



---

## Agenda Uitvoering op z'n kop!

1.

### De Uitvoeringsdriehoek vormt een leidraad voor handelen in elk kwadrant van de overheidssturing

Ga na in welke mate binnen jouw organisatie in het primaire proces de behoeften van burgers het vertrekpunt zijn, en dus leidend zijn voor de uitvoering van beleid. Ga na in welke mate binnen de gemeentelijke organisatiestructuur de werkprocessen van de uitvoering leidend zijn, en voldoende ondersteund en gefaciliteerd worden door de beleids- en ondersteunende afdelingen.

Dit inrichtingsprincipe – uitvoering op z'n kop – hoort in dit tijdsgewricht van transitie tot de basisvereisten van een goede overheidsorganisatie. En ook het *functiehuis* en de beloningsstructuur behoeven in dit verband dringend bijstelling.

Zoals de begroting moet kloppen, zoals werkprocessen voor vergunningen of uitkeringen moeten kloppen, zo hoort vanaf vandaag ook tot de basisvereisten dat de Uitvoeringsdriehoek een leidend principe is bij de inrichting van werkprocessen. Maar ook bij de rolneming en het handelen van ambtenaren en bestuurders in elk van de vier kwadranten van de overheidssturing.

Hierbij kan er dankbaar gebruikgemaakt worden van de ontwerpprincipes, zoals opgenomen in het manifest *'Samen één verhaal over dienstverlening van de overheid'*.

Praktische instrumenten die kunnen helpen om dit agendaonderwerp te concretiseren zijn:

- Jaarlijkse rapportage over de staat van de uitvoering;
- Knelpunten rapportage<sup>16</sup>, die initiatieven voor aanpassing van beleid en uitvoering bevat;
- Vereenvoudigingsagenda, die de stofkam haalt door de bestaande wet- en regelgeving.

Een belangrijk aandachtspunt bij deze nieuwe instrumenten in de gemeentelijke jaarcyclus vormen de koppelvlakken tussen werkprocessen. Urgente maatschappelijke vraagstukken vergen integraliteit. Wijkaanpak of multiproblematiek vragen om samenhang en coördinatie, om een benadering waarin er gedacht en gehandeld wordt vanuit ketens. "Koppelvlakken of verbindingen", om te spreken met de woorden van Roel Bekker, "kennen een hoog risico op maken van fouten!"

2.

### Professionele autonomie is speerpunt

Maatwerk is noodzakelijk om te voorkomen dat de burger klem gezet wordt tussen beleid en balie. De gemeentesecretaris staat borg voor de professional die een eigen afwegingsruimte claimt, omdat hij geconfronteerd wordt met een onevenredige impact van wet- en regelgeving. Hij organiseert voldoende aandacht en ondersteuning voor deze professionals. En het is aan de gemeentesecretaris om deze professional van richtsnoeren te voorzien,

---

<sup>16</sup>] De Knelpuntenbrief wet- en regelgeving SVB kan hierbij als voorbeeld dienen.



---

en met hem het gesprek te voeren over sociale rechtvaardigheid en over welke normen er gelden in zijn gemeente.

Hij geeft met 'zijn verhaal' ook richting aan het handelen van de professional, en aan de afwegingen die deze in de praktijk maakt. En hij neemt als het nodig is deze professional in bescherming tegen incidentenpolitiek of tegen niet passende media-aandacht.

Tegelijkertijd zorgt de gemeentesecretaris ervoor dat er geleerd wordt van situaties waarin er maatwerk nodig was. En dat het beleid hierop aangepast wordt. Ook zorgt de gemeentesecretaris ervoor dat nieuw beleid altijd een uitvoeringstoets bevat, waarin er niet alleen verkend is of de organisatie überhaupt in staat is om nieuwe beleidsbeloften waar te maken, maar ook of er voldoende rekening is gehouden met de noodzaak van professionele autonomie.

Maatwerk wordt hierdoor uitvoerbaar én *standing practice* in alle gemeentelijke werkprocessen, en in elke kwadrant van overheidssturing.

Professionele autonomie gedijt beter bij een eveneens gewijzigde vorm en stijl van verantwoording. Een rapportage geschoeid op de leest van NPM, met reeksen van indicatoren, is niet passend en stimulerend bij de inzet die er van professionals gevraagd wordt. Een rapportage waarin verhaald wordt over hoe ambtenaren in specifieke situaties gehandeld hebben, en waarin uitgelegd wordt waarom dit in elk van de kwadranten van een overheidssturing verschilt, doet hieraan meer recht. En werkt bovendien motiverend richting de betrokken ambtenaren.

Realisme ten aanzien van wat er in de uitvoering kan en wat niet, vormt de basishouding van de gemeentesecretaris. Geen beloftes die niet waargemaakt kunnen worden. Er kan niet meer verstouwd worden en noodzakelijke veranderingen kunnen niet sneller ingevoerd worden, alleen maar omdat de gemeentesecretaris dat belooft. En dergelijke realistische opstelling vereist een stevige dosis onafhankelijkheid. Een vorm van agency, waardoor de gemeentesecretaris in zijn gemeente bestaande normen en spelregels kan doorbreken.

### 3. Eén overheid

Voor inwoners is er slechts één overheid. De gemeentesecretaris neemt deze opvatting van inwoners letterlijk. En dat betekent dat hij het vraagstuk van het vergroten van de uitvoeringskracht binnen zijn organisatie altijd beziet vanuit deze gemeenschappelijke en grensoverschrijdende bril. Eén overheid! Er bestaat dus geen organisatorische grens tussen centrum- en regiogemeenten, er bestaat geen grens tussen gemeente en UWV of SVB. En dat geldt zeker voor de thema's waarbij burgers in de knel gekomen zijn, of bij multiproblematiek. Thema's waar de uitvoeringsdriehoek en de professionele autonomie het hardst nodig zijn.

De gemeentesecretaris maakt dit agendapunt concreet door ervoor te zorgen dat de medewerkers in 'zijn' organisatie altijd *warm doorverwijzen*. Als burgers in de knel zitten, dan bestaat er geen verkeerde deur. En wordt er in de bejegening naar de inwoners toe altijd gehandeld als ware er slechts één overheid. Geen verwijzing, geen deeloplossing, maar het totale vraagstuk en een integrale benadering. Waarin gemeente en Rijksoverheden samenwerken.





---

De gemeentesecretaris maakt voor zijn organisatie een lijst van acties die nodig zijn *om warm door te verwijzen* en om de bejegening van inwoners vanuit *één loket in te richten*. Dit overzicht wordt behalve door de gemeentesecretaris ook ondertekend door de betrokken overige gemeenten en zbo's (SVB, UWV, Belastingdienst) waarmee samengewerkt wordt bij het aanpassen van deze primaire processen.

#### 4. **Gemoedsrust en leren: stel een leeragenda op**

Leerstand of weerstand? De gemeentesecretaris maakt een scan, een update, van zijn eigen gemoedstoestand en van die van de ambtelijke organisatie. In tijden van transitie, van aanpassing van denk- en handelwijzen, vormt leren de achilleshiel wat betreft succes. De gemeentesecretaris gaat na of aan de randvoorwaarden voor leren in zijn organisatie in voldoende mate wordt voldaan, en stelt daarna in samenspraak een leeragenda op. Randvoorwaarden vormen een veilige omgeving, een cultuur waarin er geëxperimenteerd wordt en waar mensen hun nek uitsteken. Zowel de baliemedewerker, de beleidsmedewerker, de manager als de gemeentesecretaris zelf. De leeragenda bevat voorstellen die in bovengenoemde thema's aan bod gekomen zijn. Deze leeragenda gaat ook over de handelingslogica en werkwijzen, over de dominante normen en spelregels in jouw gemeente. Over bijvoorbeeld hoe er samengewerkt wordt tussen uitvoering en beleid, of tussen ambtenaren en bestuur, of over wat in de organisatie verstaan wordt onder zelfredzaamheid, en hoe dan te handelen bij niet-zelfredzame inwoners. De leeragenda van de gemeentesecretaris zelf gaat over zijn eigen onafhankelijkheid, over zijn agency. Over de rol die hij op zich neemt om het proces van de aanpassing van gemeentelijke instituties te versnellen. Leren vraagt zoals gezegd om gemoedsrust en een vertrouwde omgeving. Maar ook om gesprekspartners van wie het oordeel ertoe doet. Om de ontmoeting met gezaghebbende peers, die helpen om het uiterste uit jezelf te halen, en die getrouw en nauwgezet te zijn bij het nakomen van afspraken. Organiseer voor jezelf zulke peer-ontmoetingen.

Uitvoering van de Agenda van de Gemeentesecretaris met deze vier onderwerpen leidt tot een versnelling van het aanpassingsproces van gemeentelijke instituties aan wat de samenleving vraagt. En leidt tot meer uitvoeringskracht en maatwerk in situaties waarin burgers klem zijn gezet. Deze agenda is getekend door het belang van de uitvoering, en doordrenkt met het belang van leren en gemoedsrust.

In de vorige eeuw al heeft de gemeentesecretaris laten zien dat hij als geen ander in staat is *om de schare tot kalmte te brengen*. Deze proeve van bekwaamheid is nu opnieuw dringend gewenst: rust en samenhang organiseren zodat het overheidsteam beter gaat spelen.

De kracht van bovenstaande agenda ligt mijns inziens niet zozeer in het feit dat hier volstrekt nieuwe thema's geagendeerd worden. Nee, de kracht ligt bij het vermogen van de gemeentesecretaris om hetgene dat er op allerlei afzonderlijke plekken al wel bekend



---

is, nu collectief te maken. En tot een gedeeld besef van wat er nodig is. Om een nog ongedeeld beeld van de werkelijkheid tot een gezamenlijke visie en missie om te vormen. Zodat ambtenaren, bestuurders en politici eenzelfde beeld krijgen van de sociale werkelijkheid, eenzelfde beeld van wat daarin de knelpunten en kansen zijn, en ook een gezamenlijk beeld van hoe de gemeente verantwoordelijkheid kan nemen. Zodat de nu veelal nog niet verbonden partijen – Rijk, gemeente en zbo's – verbonden raken, en gezamenlijk optrekken in het primaire uitvoeringsproces. Dat vormt de kracht van deze agenda. En dat vormt richtsnoer voor het leiderschap van de gemeentesecretaris.



---

## Colofon

### **Tekst**

Marcel Meijs

### **Revisie**

Joost den Haan en Rolandt Tweehuysen

### **Eindredactie**

Otto Thors

### **Vormgeving**

Marc van Bokhoven

December 2021