

The background of the slide is a complex, abstract network of black lines and dots on a light blue-grey gradient. The lines vary in thickness and form a dense web of connections, with some thicker lines acting as primary structural elements and many thinner lines filling the space. The dots are small and serve as nodes in the network.

INZICHTEN UIT ONDERZOEK RESPONSIEF WERKEN IN DE PRAKTIJK 2021 AANBEVELINGEN VOOR HET NETWERK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Platform31, LCGW, PRCS

“Responsief werken is nu te veel een paradedepaardje
in plaats van het paard dat de wagen trekt.”

- Quote respondent -

An abstract network diagram with black lines and nodes on a light blue background, positioned on the left side of the slide.

Inleiding

In deze presentatie zijn inzichten opgenomen vanuit een praktijkgericht onderzoek dat in 2021 is uitgevoerd door de partners van het netwerk-in-ontwikkeling voor responsief werkenden (Ministerie van BZK, Platform31, LCGW, PRCS) in samenwerking met een afstuderende student van de Hogeschool van Amsterdam. Het bevat tevens aanbevelingen voor het netwerk.

Doel en aanpak onderzoek

- Doel van het onderzoek was inzicht krijgen in de aard van en kansen voor ontwikkeling van het responsief werken binnen het openbaar bestuur, welke uitdagingen daarbij ontstaan en de oplossingen die hier wel of niet voor worden gevonden. Deze kennis levert input aan de ontwikkelagenda van het netwerk-in-ontwikkeling voor responsief werkenden.
- Voor dit onderzoek is desk research uitgevoerd en zijn kwalitatieve interviews gehouden met 43 respondenten; uitvoerders, beleidsmakers, managers of bestuurders van gemeenten/gemeentelijke regelingen, waterschappen, provincies of rijksoverheid die zich bezighouden met (experimenteren met) responsief werken. Ook zijn een aantal externe adviseurs geïnterviewd die opdrachten uitvoeren binnen de overheid op het gebied van responsief werken.

Terminologie

- Door de respondenten werden verschillende benamingen gehanteerd voor de mensen in de samenleving voor wie zij hun werk doen. Dit is afhankelijk van of zij in de dagelijkse praktijk veelal met individuen of groepen in de samenleving te maken hebben en afhankelijk van wat in hun organisaties gangbare termen zijn. Benamingen die door respondenten zijn gebruikt waren onder andere 'inwoner(s)', 'burger(s)', 'ingelande(n)', 'bewoner(s)', 'boer(en)', 'bedrijven' of 'de samenleving'.
- Voor het leesgemak worden deze termen niet afwisselend gebruikt in deze presentatie. Gekozen is voor de termen 'overheid' of '(overheids)organisatie' en 'inwoner(s)'. Waar wordt geschreven over 'de overheid' of 'de (overheids)organisatie' kan dus ook gelezen worden de gemeente, gemeentelijke regelingen, waterschappen, provincies en rijksoverheid en met 'de inwoner(s)' kunnen ook de andere benamingen hierboven gelezen worden.



UITGELICHTE INZICHTEN



Aard van responsief werken

In theorie

- Responsief werken wordt beschreven als een oplossing voor de kloof tussen de systeemwereld van regels en de leefwereld van mensen en laat zich kenmerken als een beroepshouding waarin het doen wat nodig is om tegemoet te komen aan de individuele behoeften van een hulpvrager centraal staat;
- Anderzijds wordt de responsieve overheid beschreven als een sturingsvorm die deel uitmaakt van de rollen die de overheid in kan nemen in de samenwerking met een energieke samenleving. De rol van een responsieve overheid houdt volgens deze theorie in dat de overheid aansluiting zoekt bij de bestaande initiatieven in de samenleving op het gebied van beleid.

In de praktijk

- De term 'responsief werken' werd beperkt herkend en/of gebruikt door de respondenten die zich bezighouden met het dichten van de kloof tussen leefwereld en systeemwereld. Er is nog geen gemeenschappelijke taal ontwikkeld, dit zowel binnen de overheidsorganisaties als tussen de overheidslagen en met de inwoner(s).
- Persoonlijke behoeften van inwoner(s) zijn leidend voor responsief werkenden. Doen wat mogelijk is binnen de gestelde kaders; ook wel 'omgekeerde toets' of 'handelen in de geest van de wet' genoemd in plaats van 'in de letter van de wet'

“Je blijven afvragen:
Doe ik dit voor de organisatie of voor de inwoners?”

- Quote respondent -



Stand van zaken ontwikkeling

Wat is de stand van zaken t.a.v. de ontwikkeling van responsief werken?

- Er wordt binnen het openbaar bestuur door een relatief kleine groep pioniers met veel energie responsief gewerkt en geëxperimenteerd.
- De meerwaarde van responsief werken is niet altijd evident voor iedereen in de organisatie. Het zit veelal nog in de 'experimentele fase' of 'pilotfase'. Er wordt op beperkte schaal interne kennis en kunde gedeeld en er wordt nog weinig geleerd van andere organisaties met (vergelijkbare) responsieve opgaven.
- Respondenten gaven aan dat vaak wel "op papier" staat dat de organisatie responsief wil werken (onderdeel van missie, visie, jaarplannen etc.), maar dat het in de praktijk nog op beperkte schaal daadwerkelijk wordt gedaan.
- Toename van kennis en kunde t.a.v. responsief werken in overheidsorganisaties is nodig. De pioniers op het gebied van responsief werken (de respondenten) hebben hier zelf ook behoefte aan. Zij zijn in een aantal gevallen te zien als 'boundary spanners', die het grensgebied tussen leef- en systeemwereld betreden en daartussen verbindingen leggen. Deze rol is in veel organisaties weinig expliciet en/of zichtbaar.
- Veel respondenten benoemden het 'systeem'; de werkprocessen, protocollen, mindset en interacties binnen de eigen organisatie het grootste struikelblok om het responsief werken verder te kunnen ontwikkelen.
- Momenteel is sprake van een selecte groep inwoners in de samenleving die initiatieven neemt richting de overheid. Sommige respondenten benoemden dat veel inwoners nog aarzelingen hebben bij het oppakken van een meer initiërende rol richting en samenwerking met de overheid. Of überhaupt niet bekend zijn met de mogelijkheden.

“En: responsieve ambtenaren vraagt ook om responsieve burgers!”

- Quote respondent -



Van experiment naar reguliere werkwijze (1)

Wat is nodig op uitvoerend vlak?

- Er is ruimte nodig om te kunnen experimenteren en om fouten te kunnen (mogen) maken, die te kunnen bespreken met elkaar en er samen van te leren, om zo de uitvoering continu te verbeteren
- Wanneer behoeften van een individuele inwoner inzichtelijk zijn; gezamenlijkheid creëren door inwoners met dezelfde behoefte aan elkaar te verbinden en zo te mobiliseren
- Respondenten geven aan dat er “ruimere” wet- en regelgeving nodig is om responsief te kunnen werken. Uit andere onderzoeken en publicaties blijkt echter dat die ruimte er vaak wel is, maar onvoldoende benut wordt (zie bijvoorbeeld het werk van het Instituut voor Publieke Waarden en de werking van ‘de omgekeerde toets’ van Evelien Meester, waaruit blijkt dat er meer kan binnen de bestaande kaders dan vaak gedacht wordt). Geconcludeerd kan worden dat er onvoldoende kennis aanwezig is op de werkvloer over de ruimte die er binnen bestaande regelgeving is, en hoe die binnen de praktijk benut kan worden.

Wat is nodig op beleidsvlak?

- Responsief werken vraagt van de beleidsmakers om twee groepen in het oog te houden bij het maken van beleid; de uitvoering én de samenleving (‘gedeeld eigenaarschap’). Het beleid dient een minimum te garanderen aan de inwoner en grenzen aan te geven waarbinnen de uitvoering responsief kan werken. NB: de VNG en andere organisaties pleiten al langer voor een uitvoeringstoets, vooraf. Dus dat als er beleid ligt, ook als het responsief tot stand is gekomen, er een check wordt gedaan op de uitvoerbaarheid ervan.
- Ook is het van belang dat ambtelijk opdrachtgevers ervoor waken dat zij de oplossingen niet “voorkauwen” voor de beleidsmakers. In plaats van een gedetailleerde omschrijving van de oplossing, kan de ambtelijk opdrachtgever doelstellingen meegeven die de beleidsmakers met hun beleid dienen te bereiken.



Van experiment naar reguliere werkwijze (2)

Wat is nodig op management vlak?

- Ruimte geven om te experimenteren en fouten te kunnen (mogen) maken, o.a. door meer op kaders dan op inhoud te sturen. Onderlinge gesprekken stimuleren en faciliteren binnen en tussen teams en afdelingen om het responsief werken verder te brengen in de organisatie
- Er scherp op zijn dat maatregelen en protocollen voldoende vormvrijheid bieden om in beleids- en uitvoeringsprocessen samen met inwoners beleid te maken of gezamenlijk initiatieven op te kunnen pakken.

Wat is nodig op bestuurlijk vlak?

- Bestuurders kunnen hun voorbeeldfunctie inzetten om een responsieve organisatiecultuur te bevorderen. Bijvoorbeeld door meer “de straat op te gaan”, denk aan het bijwonen van vergaderingen van dorpsraden.
- Bij het maken of uitvoeren van beleid is het wenselijk dat de bestuurder de medewerkers scherp houdt (en andersom!) op het uitgangspunt dat de inwoner centraal staat. De inwoner centraal stellen betekent dat er ook morele en ethische keuzes gemaakt moeten worden. Wat is het algemeen belang en hoe krijgt die nu vorm? Juist bij responsief werken is ethische en morele reflectie op bestuurlijk niveau van belang, het voeren van ‘moreel beraad’
- Bestuurders kunnen responsief beleid stimuleren door te sturen op de effecten en minder op de inhoud van het beleid. Hierdoor komt er meer beweegruimte om in de uitvoering eigen afwegingen te maken gericht op de effecten.
- Met de erkenning dat responsief werken een proces is van vallen en opstaan en gedurende dit proces vertrouwen blijven houden in de ambtelijke organisatie, helpt de bestuurder de organisatie om te blijven experimenteren hiermee.

“Vanuit bestuursniveau wordt iets besteld en dan gaat het van sectorhoofd naar afdelingshoofd naar teamleider naar uitvoerder. Dan komen daar steeds meer wensen en eisen bij zodat op het eind van de rit die uitvoerder eigenlijk helemaal niks meer te zeggen heeft.”

- Quote respondent -



Van experiment naar reguliere werkwijze (3)

Wat is nodig in de verbinding van de uitvoeringspraktijk met management, beleid en bestuur?

BENOEMDE UITDAGINGEN (EN DUS OOK KANSEN)

- De behoeften van de inwoner(s) beslaan vaak meerdere specialismen (ook bijv. stafdiensten) en er is veelal geen mechanisme aanwezig om de vraag van de inwoner(s) integraal op te pakken. Hierdoor ontstaat de prikkel dat iedere vakspecialist zijn eigen voorwaarden toevoegt aan een opgave/initiatief, waardoor deze wordt “dichtgetimmerd” en vertraagd.
- Soms ontstaat de vraag over hoe de betrokken partijen binnen en buiten de organisatie zich tot elkaar verhouden in de ambitie om responsief te werken; bijvoorbeeld wie heeft welke rol en welke verantwoordelijkheden horen daarbij?
- Zowel medewerkers als inwoners en andere betrokken partijen hebben vaak moeite met het loslaten van oude rollen en rolopvattingen. Voorbeelden hiervan zijn een ambtenaar die het lastig vindt om de regie los te laten en andersom een inwoner die de overtuiging heeft dat het “de taak van de overheid is” om bepaalde zaken uit te voeren die zich goed zouden lenen voor een responsieve aanpak.
- Een andere uitdaging die regelmatig is benoemd is de tegenstelling van de responsieve ‘mindset’ versus de wijze waarop bestuurders en/of volksvertegenwoordigers veelal naar het beleid kijken. Binnen deze organen leeft volgens respondenten nog bij velen de overtuiging dat regels nodig zijn voor een goede uitvoering van het werk en dat het nodig is om van tevoren exact gedefinieerd te hebben wat de uitkomst van het beleid zal zijn, zodat daarop gestuurd kan worden.
- Door respondenten werd aangegeven dat er weinig faciliteiten voor ambtenaren zijn om kennis en ervaring m.b.t. responsief werken met elkaar te delen.
- Het ‘eigen organisatiesysteem’ wordt door veel respondenten benoemd als grootste struikelblok om responsief werken verder te brengen. Ook wordt door sommige respondenten het ‘grotere systeem’ benoemd als struikelblok (organisatie van de overheid als geheel, hun onderlinge samenwerking in relatie tot de samenleving)



Van experiment naar reguliere werkwijze (4)

Wat is nodig in de verbinding van de uitvoeringspraktijk met management, beleid en bestuur?

BENOEMDE KANSEN

- De verkiezingen en de daarop volgende formaties die een wisseling in het bestuur en een verandering in het beleid bewerkstelligen vormen een kans. Responsieve ambtenaren kunnen op deze verkiezingen inspelen door bestuurders te adviseren over het belang van een responsievere overheid als manier om politieke ambities te verwezenlijken.
- Meten en zichtbaar maken van successen kan inwoners uitnodigen/inspireren om vaker initiatief te nemen. Een respondent gaf het voorbeeld van een barometer die inzicht geeft in welke maatschappelijke winst is bereikt met initiatieven vanuit de samenleving.
- Een andere kans die genoemd werd is dat de huidige generatie jongeren minder afwachtend is in wat de overheid wil, maar ook zelf meer initiatief wil nemen in vergelijking met voorgaande generaties. Hierop kan worden ingespeeld.
- Verder wordt ervaren dat het systeem van de overheidsorganisatie steeds minder hiërarchisch is en steeds horizontaler wordt. Daarbij wordt ook de nieuwe generatie ambtenaren genoemd die zijn intrede doet binnen het overheidssysteem.
- Opgaven zoals de klimaatadaptie en de Omgevingswet zijn kansen om op in te haken bij het ontwikkelen van responsief werken.
- De herstelperiode waarin de overheid zich bevindt na afloop van de toeslagenaffaire en de roep binnen de overheid om het vertrouwen te herstellen vormt een momentum voor het belang van responsief werken.



Van experiment naar reguliere werkwijze (5)

Wat is nodig in de verbinding van de uitvoeringspraktijk met management, beleid en bestuur?

BENOEMDE SUCCESSEN

- Alle respondenten benoemden mooie voorbeelden van responsief werken. Deze verhalen kunnen meer intern én tussen organisaties worden gedeeld. Ook tonen de successen aan dat ieder functietype een rol heeft in het verder brengen van het responsief werken binnen de eigen overheidsorganisatie. Het responsief werken doe je écht samen.
- Het constateren en erkennen dat iets NIET werkt en daar open over kunnen zijn kan ook worden gezien als een succes. Door gemaakte fouten of belemmeringen met elkaar te bespreken kan ervan geleerd worden en kan de organisatie groeien in het responsief werken.

Een kleine selectie van successen:

- Binnen meerdere overheden is het taalgebruik aangepast aan de doelgroep waarmee gecommuniceerd wordt. Het uitgangspunt is dat de communicatie met de inwoners moet verlopen op de manier waarop de inwoners met elkaar communiceren. Hierdoor kan een bredere groep zich uitgenodigd voelen om initiatief te tonen richting de overheid.
- Een subsidiefonds dat door bewoners wordt beheerd. Aanleiding voor het tot stand laten komen van dit subsidiefonds kwam voort uit een initiatief van de inwoners die aangaven zelf het beste te weten wat hun omgeving nodig heeft.
- Totstandkoming van doelen en ambities van een overheidsorganisatie in co-creatie met inwoners.
- Een gemeenteraad waar de 'deep democracy' methode wordt toegepast, waardoor de stem van de minderheid ook gehoord wordt. Hoewel dit volgens de respondent flinke debatten oplevert krijgt wel iedereen in de raad de gelegenheid om zich te laten horen.

“Inwoners weten het ook gewoon vaak beter.”

- Quote respondent -



AANBEVELINGEN VOOR HET NETWERK



Wat kan het netwerk betekenen?

- Responsief werken vraagt een organisatie- en cultuurverandering met holistische benadering. Hiervoor is een lange adem nodig en het uithoudingsvermogen van responsief werkenden wordt ondertussen uitgedaagd om “tegen de stroom in te blijven zwemmen”. Het is van belang dat ambtenaren die responsief (willen) werken moed (blijven) krijgen hiervoor. Het netwerk kan hier een rol in spelen door te faciliteren dat responsieve ambtenaren met elkaar in verbinding komen en blijven, samen leren en met elkaar de beweging groter kunnen maken.
- Er zijn nog weinig faciliteiten voor ambtenaren om kennis en ervaring met betrekking tot responsief werken met elkaar te delen. Door middel van het netwerk kan opgedane ervaring en kennis worden verzameld en verspreid worden binnen het openbaar bestuur. Een manier waarop dit kan is bijvoorbeeld door het netwerk als partner in te zetten bij het opzetten van trainingen over hoe responsiever gewerkt kan worden binnen het openbaar bestuur.
- Ruimte en aandacht winnen binnen overheidsorganisaties is van groot belang om responsief werken verder te kunnen brengen. Hiervoor is het aan te bevelen dat deelnemende ambtenaren elkaar coachen, elkaar handvatten aanbieden om in hun organisaties meer ‘positie’ te krijgen als ‘boundary spanners’ die het grensgebied tussen leef- en systeemwereld betreden en daartussen verbindingen leggen.
- Individuen en/of groepen in de samenleving pakken nog beperkt de initiërende rol richting de overheid. Het netwerk kan ook ‘de samenleving’ betrekken bij activiteiten van het netwerk. Om zo van elkaar te leren wat nodig is en bijvoorbeeld ideeën uit te wisselen over hoe bevorderd kan worden dat (meer groepen) inwoners zich uitgenodigd voelen om initiatief te nemen (push-pull strategie)

“Ik wil praten met iemand die het ECHT doet, dat responsief werken.”

- Quote respondent -



Interessante thema's voor het netwerk

Reflecteren

- Het blijkt niet gemakkelijk om in de praktijk responsief te blijven handelen. Om deelnemers scherp te houden op de eigen responsiviteit kan het netwerk sessies faciliteren waarin leden op het eigen en elkaars responsief handelen kunnen reflecteren (bijvoorbeeld d.m.v. intervisie)

In praktijk brengen

- Een gemeenschappelijke taal creëren rondom het responsief werken (gezamenlijk duiding en taal geven)
- Het opdoen en delen van praktijkervaring binnen en tussen organisaties is van belang om de kennis en kunde ten aanzien van het responsief werken te doen toenemen. Het netwerk kan hiertoe gesprekken en andere leervormen faciliteren.
- Responsief werken binnen overheidsorganisaties ontwikkelt zich als meerdere responsieve ambtenaren zich in verbinding met elkaar en inwoners inzetten hiervoor. Hierom is het aan te bevelen om in het netwerk aandacht te besteden aan hoe responsieve krachten gebundeld kunnen worden binnen organisaties, tussen organisaties en met de samenleving.
- Om overheden gemakkelijker te doen aansluiten op elkaars wijze van responsief werken wordt het aanbevolen om binnen het netwerk aandacht te besteden aan de afstemming van de wet- en regelgeving tussen de overheidslagen.
- Om (experimenter)ruimte binnen bestaande wet- en regelgeving beter te gaan benutten, kunnen binnen het netwerk (kennis)sessies worden georganiseerd om kennis en good practices te delen.
- Het onderzoek wees uit dat opgaven zoals de klimaatadaptie en de Omgevingswet als kans worden gezien om op in te haken bij het ontwikkelen van responsief werken. De aanbeveling is om thema bijeenkomsten hiervoor te organiseren
- Responsief werken vraagt een organisatie- en cultuurverandering. Het netwerk kan kennissessies organiseren over veranderkunde in (overheids)organisaties en kan het delen van good practices faciliteren.

“Hoe maak je van het ‘Huis van Thorbecke’ iets wat meer lijkt op een doorzonwoning, ‘één overheid’?”

- Quote respondent -



Aandacht voor groepen in het netwerk (1)

Groepen/organisaties in de samenleving (buiten de overheid)

- Naast het betrekken van 'de samenleving' bij activiteiten van het netwerk, wordt het ook aanbevolen om groepen als (sociaal) ondernemers, externe adviseurs/interimmers en belangengroepen te betrekken die zich op één of andere manier bezig houden met responsief werken. Om van elkaar te leren, maar mogelijk kunnen deze groepen zich ook mobiliseren om de overheid "van buitenaf" responsiever te maken.

Uitvoerders en beleidsmakers

- Heldere, persoonlijke(re) communicatie met inwoners is nodig en waar 'nee' wordt gezegd tegen een initiatief of verzoek vanuit de samenleving, is het van belang dat dit goed gemotiveerd gebeurt. Het netwerk kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van deze vaardigheden voor de functietypen die hier het meest mee te maken hebben, door hier in gezamenlijke bijeenkomsten mee te oefenen, trainingen te organiseren etc.
- Het onderzoek wees uit dat het wenselijk is dat het beleid wordt ontwikkeld door afstemming tussen beleidsmakers, uitvoering en inwoners. Om beleidsmakers en uitvoerders hierin te ondersteunen kan binnen het netwerk aandacht worden gegeven aan manieren/werkvormen om deze afstemming te faciliteren.



Aandacht voor groepen in het netwerk (2)

Management

- Het management speelt een belangrijke rol bij de verbinding tussen de uitvoering en het beleid. Om de managers binnen het netwerk te ondersteunen in deze rol wordt het netwerk aanbevolen om sessies te houden over hoe je deze verbinding als manager kunt faciliteren en stimuleren door middel van gesprekken binnen en tussen teams en afdelingen.
- Het creëren van ruimte voor beleid en uitvoering om te kunnen experimenteren met responsief werken is van belang. Om de manager handvatten te geven om deze rol op te pakken wordt het netwerk aanbevolen om te faciliteren dat deelnemende managers hierover kennis en ervaringen kunnen uitwisselen.

Bestuur

- Uit het onderzoek kwam naar voren dat de huidige manier van politiek bedrijven soms ongemak veroorzaakt bij het responsief werken. Want wat is dan de rol van de volksvertegenwoordiging? En welke politieke discussie gaat de bestuurder met ze aan? Om een passende manier van politiek bedrijven te ontwikkelen wordt het netwerk aanbevolen om, mogelijk in samenwerking met de griffiers vereniging, te onderzoeken hoe de politieke rol bij de responsieve overheid het beste invulling kan krijgen.

“De burger moet worden gezien als een medespeler in plaats van iemand die een ‘pakketje’ krijgt voor zijn probleem.”

- Quote respondent -