



# REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND EN BEEMSTER

“Onderzoek naar het van buiten naar binnen werken”

# Van buiten naar binnen werken

Nota van Bevindingen

*Onderzoek naar het effect van het 'van buiten naar binnen werken' op het sturend vermogen van de raad*

## Colofon

### *Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster*

#### Leden

de heer A. (Arron) Bell (voorzitter)

de heer K. (Keesjan) Res (vice-voorzitter)

mevrouw A. (Anneke) de Leeuw

de heer J. (Jack) Koster

mevrouw M.C. (Marijke) Zewuster

De heer C.S.J. (Coen) Lageveen

De heer T.C. (Timo) Roeleveld

De heer L.J.M. (Leo) Schagen

#### Bezoekadres

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Purmersteenweg 42

1441 DM Purmerend

#### Postadres

Gemeente Purmerend

t.a.v. Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Postbus 15

1440 AA Purmerend

#### Datum

28 november 2018

#### Secretaris / onderzoeker

Niek Wijmenga

[rkc@purmerend.nl](mailto:rkc@purmerend.nl)

## Inhoudsopgave

Observaties.....	4
Aanbevelingen.....	6
Reacties colleges .....	7
Nawoord rekenkamercommissie .....	8
1. Onderzoeksopzet.....	10
1.1 Aanleiding en definitie .....	10
1.2 Onderzoeksvraag en afbakening .....	10
1.3 Methodiek .....	11
1.4 Samenstelling rapport .....	11
2. Definitie en ontwikkelingen .....	12
2.1 Inleiding .....	12
2.2 Tijdlijn .....	12
2.3 Feitelijke ontwikkelingen.....	14
3. Vertaling naar de organisatie .....	18
3.1 Percepties.....	18
3.2 Analyse .....	21
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid.....	23
5. Sturend vermogen gemeenteraad .....	26
Bijlage A: Brief visiedocument 2011.....	30
Bijlage B: Tekst van buiten naar binnen coalitieakkoord 2014 .....	31
Bijlage C: Interview wethouder Roald Helm .....	32

## Observaties

### De gewijzigde organisatie en topstructuur wordt als meer flexibel en daadkrachtig ervaren

Een belangrijke wijziging in de organisatie die samenhang met het 'van buiten naar binnen werken' was de opheffing van de bestaande afdelingen en de herverdeling van de teams over drie nieuwe domeinen. De lijnen in de organisatie zijn hiermee korter geworden en besluitvorming wordt als sneller ervaren. Doel van de reorganisatie was om structuur en cultuur beter op elkaar aan te laten sluiten.

### Het 'van buiten naar binnen werken' heeft de organisatie op onderdelen positief veranderd

In de ambtelijke organisatie is door het 'van buiten naar binnen werken' met name bij kleinschalige of individuele vraagstukken meer aandacht voor het betrekken van bewoners bij besluitvorming. Dit heeft geleid tot een creatievere aanpak van problemen waardoor de kwaliteit van de publieke dienstverlening hoger kan zijn.

### Het 'van buiten naar binnen werken' heeft niet aantoonbaar geleid tot meer tevreden inwoners

Een impliciete doelstelling van het 'van buiten naar binnen werken' was om de tevredenheid van inwoners te laten toenemen. Zowel in Purmerend als in Beemster is de tevredenheid van bewoners (gemeten over de periode 2011-2017) over de lokale overheid min of meer gelijk gebleven.

### In het 'van buiten naar binnen werken' is de interpretatie door het college van de ideeën over organisatieverandering van het bureau Sezen van belang geweest.

Het 'van buiten naar binnen werken' is gebaseerd op de aanpak van het bureau Sezen, waarbij ideeën over hoe een organisatie klantgericht zou moeten werken worden toegepast op het ambtelijk apparaat. Belangrijke onderdelen in de verandering waren trainingen, personeelwisselingen ('de juiste persoon op de juiste plek'), een andere organisatiestructuur en het 'Beter Werken'. Onderdeel van het 'Beter Werken' is het tijd- en plaatsafhankelijk kunnen werken. Hiertoe is de werkomgeving gewijzigd en zijn vaste werkplekken grotendeels vervallen.

### Effect 'van buiten naar binnen werken' op rol van de raad is onvoldoende expliciet gemaakt.

Tussen raad en college is onvoldoende zichtbaar invulling gegeven aan wat de nieuwe werkwijze vraagt in termen van het bijstellen van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad, bijvoorbeeld hoe omgegaan wordt met afspraken over doelen en resultaten.

### Meetbare doelstellingen worden in begroting en verantwoording minder toegepast

In de discussie tussen college en gemeenteraad komt het gebruik van concrete, meetbare doelstellingen regelmatig aan de orde. Meetbare doelstellingen en het 'van buiten naar binnen werken' sluiten elkaar niet uit, maar worden minder zinvol gevonden bij niet-systeemgerichte onderwerpen. In begroting en jaarstukken is in de afgelopen jaren een afname te zien van het gebruik van meetbare doelstellingen.

## De eisen die aan de uitvoerende ambtenaren werden gesteld als gevolg van het 'van buiten naar binnen werken' zijn onvoldoende uitgedragen binnen de organisatie

Voor een groot deel van de ambtelijke organisatie was onvoldoende helder welke nieuwe eisen er aan hen gesteld werden bij het 'van buiten naar binnen werken'. In de beginfase waren trainingen voorbehouden aan een kleine groep medewerkers. Later werd dit uitgebreid met praktische en kortere cursussen voor meer medewerkers. Beoordelingen over het functioneren van medewerkers waren gebaseerd op nieuwe verwachtingen, zonder dat de medewerkers expliciet duidelijk was wat deze concreet inhielden.

## 'Van buiten naar binnen werken' kan aan de voorkant leiden tot hogere kosten

Het 'van buiten naar binnen werken' kan aan de voorkant tot hogere kosten leiden, doordat bijvoorbeeld meer inspanning verricht moet worden in het kader van bewonersparticipatie. Het kan uiteindelijk ook tot lagere kosten leiden, bijvoorbeeld doordat juridische procedures voorkomen kunnen worden of efficiëntere oplossingen bedacht worden in de gesprekken met bewoners.

## Betrokkenheid Beemster bij 'van buiten naar binnen werken' is nog beperkt

Na de ambtelijke fusie in 2014 zijn de taken van het ambtelijk apparaat van Beemster overgenomen door het ambtelijk apparaat van Purmerend. Als gevolg hiervan zijn raad en college van Beemster meer op afstand komen te staan van de uitvoering. Omdat er één ambtelijke organisatie is, hebben ambtenaren te maken met twee colleges, waarbij verwachtingen richting het ambtelijk apparaat verschillend kunnen zijn, o.a. over de manier waarop invulling wordt gegeven aan het 'van buiten naar binnen werken'.

## Aanbevelingen

### 1. Verduidelijk wat bedoeld wordt met ‘van buiten naar binnen werken’

Het idee dat de ambtelijke organisatie gericht moet zijn op de wensen van de inwoners van Purmerend en Beemster wordt breed gedragen. Er is echter onduidelijkheid en er zijn verschillen in de interpretatie van de nieuwe werkwijze, o.a. ten aanzien van de informatieverstrekking aan de raad, benodigde competenties van ambtenaren en invulling van bewonersparticipatie. Het verdient aanbeveling dat het college duidelijk naar bewoners, raad en ambtenaren communiceert wat precies met ‘van buiten naar binnen werken’ wordt bedoeld.

### 2. Maak ambities zo concreet mogelijk middels meetbare resultaatafspraken

In de drie categorieën van gemeentelijke activiteiten die Sezen onderscheidt, namelijk productgericht, contextgericht en contextgedreven, is het maken van meetbare resultaatafspraken mogelijk en wenselijk. Ook bij onderwerpen die (in de Sezen-terminologie) erg contextgedreven zijn, zoals het stimuleren van een gezonde leefstijl, verdient het aanbeveling ambities zo concreet mogelijk te maken. Een korte notitie met concrete, meetbare resultaatafspraken kan in veel gevallen voldoende zijn. Mocht blijken dat een ambitie die op papier staat niet gerealiseerd kan worden, dan biedt dit de kans om een gezonde discussie te voeren. Bijvoorbeeld om te begrijpen waarom doelen niet zijn gehaald en of een andere aanpak beter is. Het vaststellen en meten van doelstellingen blijft een essentieel onderdeel van het sturend vermogen van de raad.

### 3. Ontwikkel methodieken voor vroegtijdige participatie bij complexe projecten

Door goede (bewoners)participatie kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeterd worden. Vooral bij de grotere projecten in relatie tot bouwen, wonen en ruimtelijke ordening heeft dit meerwaarde. Het is eenvoudiger om bij kleine projecten invulling te geven aan bewonersparticipatie dan bij grote projecten, maar de impact bij grotere projecten op de leefwereld is veel groter. Investeer in methodieken voor vroegtijdige participatie bij complexe projecten.

### 4. Onderzoek periodiek het effect van het ‘van buiten naar binnen werken’

Uit dit onderzoek zijn verschillende signalen gekomen die nader onderzoek waard zijn. Het gaat hier om geluiden dat het ‘van buiten naar binnen werken’ kan leiden tot willekeur, onduidelijke financiële consequenties, het doorschuiven van projecten en onduidelijkheid en gevoelens van onveiligheid bij ambtenaren. Bij vragen vanuit bewoners worden de wettelijke kaders en de kaders die door de raad zijn vastgesteld niet standaard meer gevolgd, omdat vaker wensen van bewoners vooropstaan. Doordat deze keuzes vaak gaandeweg vorm krijgen, kan de impact van de keuzes vooraf niet goed meer worden voorzien, waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het geding komt. We adviseren het college periodiek deze effecten nader te onderzoeken.

### 5. Pas de vorm van informatievoorziening naar de raad aan op het onderwerp

Het ‘van buiten naar binnen werken’ kan verder doorontwikkeld worden door de vorm van informatievoorziening aan de raad aan te passen aan het onderwerp. Een formele bespreking in de vorm van een commissievergadering is niet altijd het meest geschikte middel. Werkbezoeken, technische sessies en andere vormen kunnen effectiever zijn. De griffie heeft een rol om zowel de raad als de ambtelijke organisatie te adviseren welke vorm het meest passend is. De uitdaging is om dit zo te organiseren dat de tijdsbelasting van raadsleden niet zwaarder wordt.

## Concernstaf

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster  
T.a.v. de heer A. Bell  
Postbus 15  
1440 AA PURMEREND

<i>uw mail van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>datum</i>
2 november 2018		1459066	23 november 2018

### *onderwerp*

**Reactie op concept nota van bevindingen “onderzoek naar het van buiten naar binnen werken”**

Geachte heer Bell,

Het proces om te komen tot verandering van de werkwijze van de organisatie, gemakshalve vervat onder de noemer “van buiten naar binnen”, loopt al enige jaren maar is zeker nog niet afgerond. De gemeentelijke organisatie en de werkwijze hiervan valt sinds de dualisering onder de verantwoordelijkheid van het college. Met interesse hebben wij dan ook de concept nota van bevindingen over uw onderzoek naar het van buiten naar binnen werken gelezen. Wij hebben aan het begin van het onderzoek in meerdere gesprekken onze zorg uitgesproken over uw aanpak. Deze zorg is helaas niet weggenomen.

Wij zien dat er uitgangspunten zijn gehanteerd die niet passen bij de nagestreefde werkwijze, met name waar het gaat om het contextgedreven werken. Dit zien wij niet alleen terug in de manier van onderzoeken maar ook door het hele verdere rapport heen. Wij constateren dat het onderzoek is beperkt tot het lezen van interne dossiers en interviews met mensen die aan de binnenkant van het bedrijf staan. Daarnaast richt het onderzoek zich vaak op dossiers die achterhaald zijn door de verdere ontwikkeling van de organisatie. Het benadert daarbij de vraagstukken op een rationele, systemische manier, waar juist op sommige terreinen afstand van is genomen. Mede daardoor haalt het onderzoek niet of nauwelijks de resultaten op die bereikt zijn in de samenleving. Ook betreuren wij dat u geen of zeer beperkt onderzoek hebt verricht in de samenleving zelf. Om het effect van onze inspanningen te kunnen registreren of zien, is dat juist nodig. Primaire effecten van datgene wat wij doen moeten uiteraard vroeger of later merkbaar zijn in de samenleving.

Graag reageren wij op de aanbevelingen in het rapport:

1. Uw aanbeveling om te verduidelijken wat bedoeld wordt met van buiten naar binnen werken hebben wij al opgepakt door onze medewerkers in trainingen met het gedachtengoed kennis te laten maken en door hiermee in de praktijk aan de slag te gaan. Wij zijn van plan om, in navolging van hetgeen is besproken tijdens de inwerkperiode van de nieuwe raad, in samenspraak met de griffie een traject op te zetten om de werkwijze te verhelderen en de positie van de raad daarbij te verduidelijken en te versterken. Hierover is met de fractievoorzitters gesproken.

bijlage(n): Geen

behandeld door:

telefoon:

bezoekadres stadhuis: Purmersteenweg 42  
postadres: Postbus 15  
1440 AA Purmerend

telefoon: 0299 – 452 452  
fax: 0299 – 452 124  
website: [www.purmerend.nl](http://www.purmerend.nl)



2. Uw aanbeveling om ambities zo concreet mogelijk te maken door middel van meetbare resultaatafspraken zullen wij verder vormgeven voor onderwerpen die zich daarvoor lenen. In het algemeen is dit het geval bij meer systemische onderwerpen. Daar waar meer beschrijvende vormen aangewezen zijn, zullen wij de resultaten op andere wijze zichtbaar maken. Als voorbeeld kan het stuk dienen dat aan de gemeenteraad is gezonden over de uitvoering van de notitie Gezondheidsbevordering, waarin actiepunten en resultaten zijn beschreven.
3. Uw aanbeveling om methodieken te ontwikkelen voor vroegtijdige bewonersparticipatie bij complexe projecten is staand beleid. Ons college heeft de ambitie hieraan verder vorm en inhoud te geven. Wij laten ons hierbij inspireren door kennis van elders, in combinatie met de ervaring die wij in Purmerend bij tal van projecten opbouwen.
4. Uw aanbeveling om periodiek het effect van binnen naar buiten werken te onderzoeken geven wij vorm door ons handelen telkens te evalueren in het besef dat de werkelijkheid veelvormig en voortdurend in ontwikkeling is.
5. Uw aanbeveling om de vorm van informatievoorziening, naar de raad aan te passen aan het onderwerp geven wij vorm en inhoud in overleg met de griffie, maar bijvoorbeeld ook met de agendacommissie. Wensen vanuit de raad pakken wij graag op, waarbij meerdere vormen aan de orde zijn. Denk aan de schouw van het groenbeheer in de stad, werksessies bij brandweer en politie of directe contacten met de raad van bestuur van het ziekenhuis.

In algemene zin voegen wij hieraan toe, dat de organisatie is aangepast om beter te kunnen inspelen op de gewenste ontwikkelingen in de stad. We komen van een toestand waarin de ambtelijke organisatie zich haast meer druk maakte over regels en procedures dan de behoeften van bewoners. Terwijl er ruimte moet zijn om los van traditionele werkwijzen inhoud te geven aan experimenten en flexibel in te kunnen spelen op wat zich vanuit de samenleving aandient. De organisatie wil zich profileren als een lerende organisatie die zich verder durft te ontwikkelen en die passend organiseert. Dat betekent ruimte voor medewerkers om ongebaande paden te verkennen als dat nodig is voor de stad en de bewoners. Dit vraagt om verantwoordelijkheid en vertrouwen. Natuurlijk gaat dit met vallen en opstaan, maar over het geheel genomen zijn wij ingenomen met de stappen die zijn gezet. Wij zullen ons inspannen om deze gang van zaken meer zichtbaar te maken voor en met de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Purmerend,  
De secretaris, de burgemeester,



<i>uw brief van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>datum</i>
23 november 2018	1459066	1406086	28 november 2018

Onderwerp: **Nawoord rekenkamercommissie rapport 'van buiten naar binnen werken'**

Geachte gemeenteraden, geachte colleges,

De RKC is blij dat een deel van de aanbevelingen uit dit rapport reeds in gang zijn gezet door het college van Purmerend. Het is goed te constateren dat het college zich bewust is van het belang om continu te werken aan het zelflerend vermogen van de organisatie. Verder is het positief te zien dat concrete, meetbare doelstellingen vaker worden gehanteerd bij onderwerpen waar dit passend is.

In de collegereactie wordt geconstateerd dat er bij het onderzoek geen geluiden 'uit de samenleving zelf' zijn meegenomen. Dit behoeft enige nuance. Er is in dit onderzoek wel degelijk aandacht besteed aan de mening van bewoners, namelijk door te steunen op de resultaten van de tweejaarlijkse omnibusenquêtes. Hierin hebben ruim 500 inwoners van Beemster en ruim 1500 inwoners van Purmerend geparticipeerd. Uit deze enquêtes blijkt onzes inziens dat de tevredenheid van de inwoners in beide gemeenten in grote lijnen gelijk is gebleven. Onze observatie is dan ook dat ondanks de inspanningen om via het 'van buiten naar binnen werken' de tevredenheid van bewoners te vergroten, er geen waarneembaar effect is.

In de gesprekken die we hebben gevoerd wordt het effect van het 'van buiten naar binnen werken' geïllustreerd met anekdotes van relatief kleine gebeurtenissen. Het risico hiervan is dat een vertekend beeld kan ontstaan. Een interactie met een klein aantal bewoners hoeft niet maatgevend te zijn voor het effect van een werkwijze op de hele samenleving.

Een kritiekpunt uit het bestuurlijk hoor op dit onderzoek is dat *"De vraagstukken op een rationele, systemische manier worden benaderd, waar juist op sommige terreinen afstand van is genomen."* De RKC herkent dit verschil in benadering. Wij zijn van mening dat een rationele aanpak van vraagstukken en het betrekken van de leefwereld van bewoners elkaar niet hoeft uit te sluiten, maar ook kan versterken.

In de collegereactie wordt beperkt ingegaan op de aanbeveling om ook als college het effect van het 'van buiten naar binnen werken' te onderzoeken. U geeft aan dat hieraan vorm wordt gegeven door *"ons handelen telkens te evalueren in het besef dat de werkelijkheid veelvormig en voortdurend in ontwikkeling is"*. De signalen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zouden onzes inziens aanleiding moeten zijn om hier een meer concreet vervolg aan te geven.

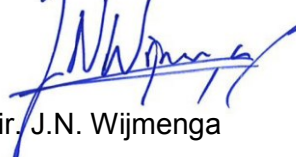
Hoogachtend,  
de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

De voorzitter



drs. A.J. Bell MCM

De secretaris



ir. J.N. Wijmenga

*bijlage(n):* 1

*behandeld door:*  
J.N. Wijmenga

*telefoonnummer:*  
0299 452452

*coll./typ.*

## Nota van Bevindingen

## 1. Onderzoeksopzet

### 1.1 Aanleiding en definitie

Bij ieder onderzoek van de rekenkamercommissie wordt onderzocht of deze binnen de taak van de rekenkamercommissie valt en voldoet aan de gestelde eisen uit de verordening:

De taak van de rekenkamercommissie van Purmerend en Beemster is:

*Het uitvoeren van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken die een bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde gemeentelijk beleid, alsmede de doelmatige en rechtmatige voorbereiding en uitvoering daarvan* (artikel 2 lid 2 verordening rekenkamercommissie Purmerend en Beemster 2018).

Dit onderzoek is toegespitst op het effect van het ‘van buiten naar binnen werken’ op het sturend vermogen van de raad. In de afgelopen jaren heeft deze werkwijze tot veranderingen geleid in de ambtelijke organisatie van de gemeenten Purmerend en Beemster. Op 24 juni 2011 ontving de gemeenteraad de visie van het college over het ‘van buiten naar binnen werken’. In deze visie stonden de hoofdlijnen van de nieuwe werkwijze van het ‘van buiten naar binnen werken’, waarbij onderscheid werd gemaakt naar systeemgedreven en contextgedreven werken. De visie werd hierin omschreven als ‘een aanpak die tot uitdrukking komt in een werkwijze’. De visie was nadrukkelijk geen doelstellingennota, uitvoeringsplan of politieke visie. Deze organisatieontwikkeling heeft impact op het betrekken van inwoners en de manier waarop omgegaan wordt met resultaten, afspraken en doelstellingen.

Een belangrijke aanleiding voor de rekenkamercommissie om voor dit onderwerp te kiezen is de rol die het ‘van buiten naar binnen werken’ speelt in de bestuurlijke reacties op eerdere rapporten vanuit de rekenkamercommissie. Onder meer bij de onderzoeken naar schuldhelpverlening (2017) en dienstverlening (2016) werd genoemd dat het benoemen van concrete doelstellingen op gespannen voet staat met het van buiten naar binnen werken. De rekenkamercommissie heeft als één van de kerntaken het onderzoeken van doeltreffendheid. Gelijktijdig met de introductie van het ‘van buiten naar binnen werken’ vinden andere ontwikkelingen plaats, zoals de taakoverdracht in het sociaal domein, andere organisatieveranderingen, bezuinigingen etc. De vraag is wat de implicatie van de nieuwe werkwijze is geweest en op welke manier dit zich verhoudt tot het sturend vermogen van de raad.

### 1.2 Onderzoeksvraag en afbakening

De hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek luiden:

*Wat zijn de effecten op het sturend vermogen van de raad door de introductie van het ‘van buiten naar binnen werken’?*

1. Hoe wordt het ‘van buiten naar binnen werken’ binnen de gemeente Purmerend gedefinieerd?
2. Op welke wijze is het ‘van buiten naar binnen werken’ vertaald naar de verschillende processen en onderdelen binnen de organisatie?
3. Hoe werkt het ‘van buiten naar binnen werken’ door in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie?
4. In welke mate heeft het ‘van buiten naar binnen werken’ geleid tot een andere invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Het onderzoek richt zich primair op de periode 2011 tot heden. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van desk research, dossieronderzoek en interviews. Ook is een training gevolgd zoals die ook aan de medewerkers van de gemeente Purmerend wordt gegeven.

Het onderzoek richt zich primair op doeltreffendheid en doelmatigheid.

### 1.3 Methodiek

Bij dit onderzoek is gebleken dat er weinig schriftelijke bronnen beschikbaar waren. Normaal gesproken zijn schriftelijke bronnen een belangrijk onderdeel van het onderzoeksmateriaal. De rekenkamercommissie streeft in het uitvoeren van onderzoek naar 'bronnentriangulatie', waarbij het onderzoek onderbouwd wordt door zoveel mogelijk verschillende bronnen. Naar mate meer bronnen een bepaalde analyse ondersteunen, kan er sterker op vertrouwd worden dat deze analyse ook valide is. Omdat schriftelijke bronnen vrijwel niet aanwezig zijn, ligt er in dit onderzoek een grotere nadruk op interviews. Ook hierin is bronnentriangulatie mogelijk, door in verschillende interviews naar dezelfde ontwikkelingen te vragen en op die manier een 'intersubjectief' beeld te vormen. Om die reden zijn er voor dit onderzoek dan ook meer interviews nodig geweest dan bij reguliere onderzoeken. Desalniettemin is het bij dit onderzoek lastig gebleken om een deel van de ontwikkelingen op een feitelijke manier te kunnen staven.

Een deel van de mensen die gevraagd werd, wilde niet meewerken aan het onderzoek. Naast de formele interviews is ook een aantal informele gesprekken gevoerd om informatie uit interviews te controleren en een preciezer beeld te reconstrueren van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Bij de interviews en gesprekken is een goede balans gezocht tussen personen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Er is met 9 'interne' personen gesprekken gevoerd (collega en ambtenaren) en 7 'externe' personen.

Naast de interviews heeft de rekenkamercommissie een cursus gevolgd over het 'van buiten naar binnen werken' en is het boek "Zijn zij gek of ben ik het?" bestudeerd om te begrijpen wat de manier van denken inhoudt.

### 1.4 Samenstelling rapport

In het tweede hoofdstuk van dit rapport zullen de definitie en ontwikkelingen rond het van buiten naar binnen werken vanaf de introductie in de organisatie behandeld worden. Het derde hoofdstuk behandelt de vertaling naar de ambtelijke organisatie. In het vierde hoofdstuk staan de doelmatigheid en doeltreffendheid centraal. In hoofdstuk vijf zal ingegaan worden op de invloed die de nieuwe werkwijze, en de manier waarop daar invulling aan gegeven is, heeft op de mogelijkheden voor de raad om aan haar sturende rol invulling te geven.

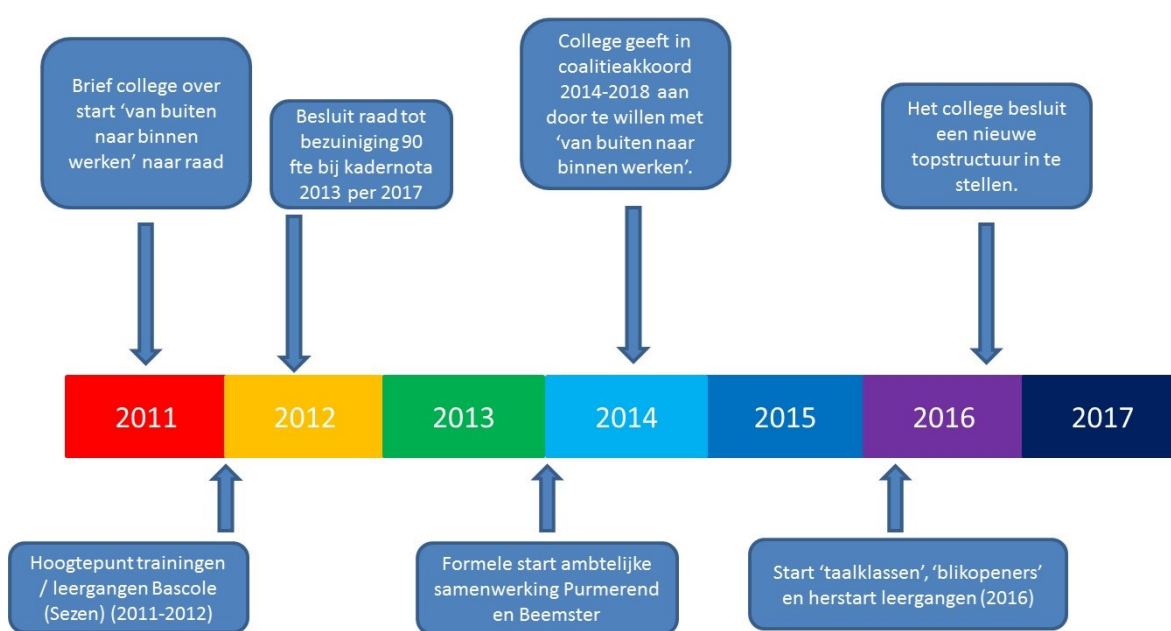
## 2. Definitie en ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

De vraag wat het ‘van buiten naar binnen werken’ precies is, bleek niet eenvoudig te beantwoorden. Er bestaan in de organisatie verschillende beelden over wat het ‘van buiten naar binnen werken’ is. In dit hoofdstuk wordt eerst de tijdslijn beschreven en vervolgens ingegaan op de feitelijke ontwikkelingen die in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden.

### 2.2 Tijdslijn

De afbakening in de tijd van dit onderzoek is de periode 2011 tot en met 2017. In deze periode vonden een aantal grote ontwikkelingen plaats in de ambtelijke organisatie. De volgende tijdslijn schetst een aantal belangrijke gebeurtenissen rond het ‘van buiten naar binnen’ werken:



**Figuur 1: tijdslijn ontwikkelingen 'van buiten naar binnen werken'**

#### Brief visie college uit 2011

Op 24 juni 2011 ontvangt de gemeenteraad een brief vanuit het toenmalige college waarin de start van een nieuwe werkwijze wordt aangekondigd. In deze nieuwe aanpak zullen de gemeentelijke activiteiten “gedifferentieerd worden naar de invloed en betekenis die ze hebben voor de burger in zijn of haar context”. Het college kondigt aan dat samen met medewerkers van Sezen, het bureau dat hierbij ondersteunt, in kleine groepen van raadsleden en in de ambtelijke organisatie gestart gaat worden.

Deze visie (zie bijlage A voor de volledige brief) benoemt de volgende problemen en draagt daar oplossingsrichtingen voor aan:

*Het stellen van regels die berusten op coördinatie, rechtvaardigheid en gelijkheid kunnen in de weg zitten...het (de nieuwe visie) nodigt uit om de burger, organisaties en hun context als vertrekpunt te nemen. Doelen stellen, plannen maken en die uitvoeren moet worden getoetst aan de vraag of dit de burger helpt.*

In de visie wordt voorgesteld activiteiten onder te verdelen in *systeemgedreven en contextgedreven* activiteiten, waarbij de systeemgedreven activiteiten weer kunnen worden onderverdeeld in *contextgerichte* activiteiten en *producten*.

<i>Categorisering gemeentelijke activiteiten</i>		<i>Voorbeeld activiteit</i>
<b>Systeemgedreven</b>	<b>Product</b>	Paspoortverstrekking, Vuilnisophaaldiensten, Stadsverwarming.
	<b>Contextgericht</b>	Fietspaden, Bruggen, Nieuwbouw, Riolering Bekabeling, Onderwijs, Gezondheidszorg
<b>Contextgedreven</b>		Zorg, Re-integratie, Buurtwerk, Veiligheid Schuldhelpverlening, Jongeren, Mantel(zorg)

**Figuur 2: categorisering gemeentelijke activiteiten**

In de visie wordt ook ingegaan op de overdracht van taken vanuit de rijksoverheid naar gemeenten en het belang om bij die taken goed te kijken of deze systeemgedreven of contextgedreven zijn en op basis van die analyse de uitvoering in te richten.

Bij systeemgedreven activiteiten ligt het minder voor de hand om via buurtbijeenkomsten de mening van inwoners te peilen dan bij contextgedreven activiteiten. In de visie wordt aangegeven dat een “transformatie” nodig is, omdat het om een cultuurverandering gaat: “het is niet meer vanzelfsprekend dat je zegt: *‘De procedure is gevolgd, dus het is goed’*, of: *‘Wat u vraagt past niet in het beleid’*.”

In de visie wordt aangegeven dat het gebruik van meetbare doelstellingen vooral meerwaarde heeft bij systeemgedreven vormen van organiseren:

*Zo draait bijvoorbeeld het begrip bestuurskracht om doelen stellen, die meetbaar maken en om uitvoerende macht om die waar te maken. Bij contextgedreven vormen van organiseren gaat het om verbinding, om inlevingsvermogen, om helpen de vraag of het probleem van de burger in diens context te doorzien, te helpen oplossen, vaak door diens mogelijkheden te vergroten of te verbeteren, niet door over te nemen.*

De transformatie zal volgens de visie ongeveer 2,5 jaar in beslag nemen en geleidelijk plaatsvinden via onder meer trainingen en gesprekken. Over de rol van de raad in deze verandering zegt de visie het volgende:

*“De toezichthoudende rol van de raad zoals in het duale stelsel gedefinieerd, krijgt met deze visie een fundament. De toezichthoudende en de politieke rol kunnen goed worden onderscheiden. De griffie zal hierbij een sleutelrol spelen. Ze wordt voor de ambtenaren het venster hoe ze beleidsnotities het beste kunnen inrichten vanuit de raad gezien en voor de leden van de raad een vraagbaak hoe de verschillende vormen van organiseren uit kunnen pakken in hun probleemstelling. Ook zal de communicatie tussen raad en college intensiever en rijker worden en zal de functie van de griffie om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen, nog meer tot haar recht komen.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Bron: Brief 24 juni 2011 van het college aan de gemeenteraad over het visiedocument.

De visie van het college zou ook moeten leiden tot een transformatie in de rol voor de griffie en de raadsondersteuning. De raadsadviseurs zullen samen met de raad moeten werken aan een andere inrichting van beleidsnotities. De communicatie tussen raad en college zal intensiever en rijker kunnen worden.

### **Coalitieakkoord 2014-2018**

In 2014 wordt door het nieuwe college de lijn gecontinueerd. In de tekst van het coalitieakkoord over dit onderwerp (zie bijlage B), wordt de kern van de brief uit 2011 herhaald en wordt ingegaan op hoe het college wil omgaan met initiatieven uit de samenleving:

*“Ons vertrekpunt ligt daarbij steeds bij wat er aanwezig is en gebeurt. Van daaruit bekijken wij in hoeverre datgene wat wij wensen of denken, daar op een passende manier bij aan kan sluiten. De ruimte die wij daardoor laten, beschouwen wij als een vrije uitnodiging aan de maatschappij om tot uitdrukking te brengen wat haar beweegt. Als de beweging overeenkomt met het beeld of de richting die wij als positief waarden voor de stad, kan die op onze ondersteuning rekenen.”*

### **Start taalklassen, blikopeners en herstart leergangen**

In de jaren tussen 2013 en 2015 vinden er minder opleidingen plaats die de transformatie moesten ondersteunen. Na 2015 kwamen de trainingen in een andere vorm weer op gang. De nieuwe trainingen hebben verschillende vormen en namen, waaronder “Taalklas” en “Blikopener”. In 2016 neemt het aantal cursussen weer toe en worden er ook meer praktische, korte cursussen gegeven. De nadruk in 2011 en 2012 lag bij zware, langdurige opleidingen voor een kleine groep medewerkers. In 2016 lag de nadruk meer op kortere opleidingen.

### **Nieuwe organisatie- en topstructuur**

Eind 2016 neemt het college een besluit over een nieuwe organisatie- en topstructuur. De laag afdelingsmanagers is hierbij komen te vervallen, waardoor de teammanagers direct onder de nieuwe domeindirecteuren zijn komen te vallen. De ongeveer 700 medewerkers van de gemeente hebben als eerste aansturing slaag de teammanagers, daarboven staan de nieuwe domeindirecteuren en daarboven de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie. De organisatie wordt teruggebracht tot drie domeinen.

De invoering van het ‘van buiten naar binnen werken’ is een ontwikkeling die gelijktijdig met andere ontwikkelingen in de organisatie plaatsvond. De decentralisaties in het sociaal domein vonden ook plaats binnen de onderzoeksperiode. Het is niet altijd goed mogelijk de effecten van de verschillende ontwikkelingen te scheiden.

## **2.3 Feitelijke ontwikkelingen**

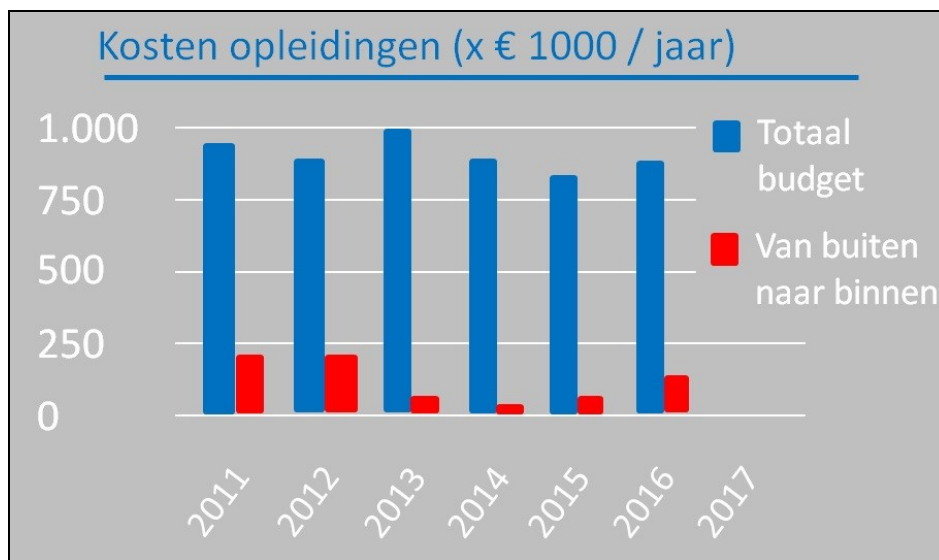
De nieuwe manier van werken gaat gepaard met interventies en andere werkwijzen in het ambtelijk apparaat als onderdeel om de transformatie te realiseren. Of deze samenhang er wel of niet is, is niet altijd helder. Wel is duidelijk dat de organisatie parallel aan de transformatie een aantal feitelijke ontwikkelingen doormaakt, die in deze paragraaf worden toegelicht.

### **Opleidingen**

De verschillende opleidingen die worden aangeboden om het ‘van buiten naar binnen werken’ over te brengen aan de werknemers, hebben een beslag gelegd op de financiële middelen van de gemeente. Dit komt specifiek tot uitdrukking in de uitgaven binnen het opleidingsbudget. In de periode 2011/2012 waren de uitgaven aan deze trainingen het hoogst. Vanaf 2016 neemt het



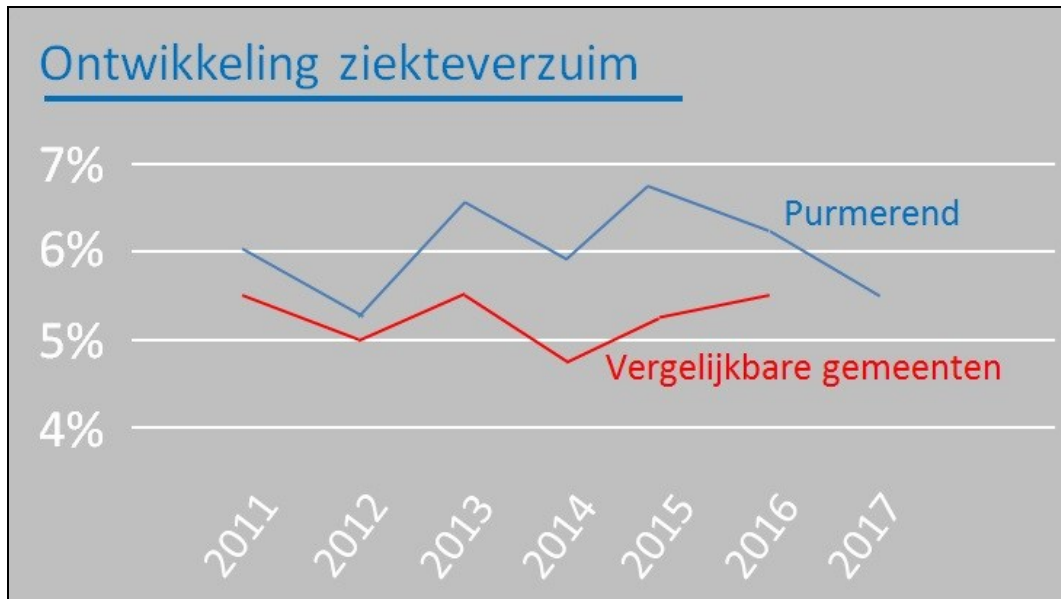
aanbod van trainingen weer toe, na een aantal jaar lager te zijn geweest. Onderstaand overzicht geeft de uitgaven weer die binnen het opleidingsbudget zijn gemaakt. Het totale opleidingsbudget per werknemer varieert tussen de € 1.100 en € 1.300 per werknemer per jaar, waarbij moet worden vermeld dat de kosten van de langere leergangen ‘van buiten naar binnen werken’ veel hoger liggen dan dit bedrag. In sommige werknemers is dus substantieel meer geïnvesteerd dan in andere medewerkers. In de periode 2011/2012 lijkt in het kader van ‘van buiten naar binnen werken’ meer uitgegeven te zijn aan lange trajecten voor een specifieke groep werknemers. Vanaf 2016 wordt meer uitgegeven aan kortere cursussen voor een breder deel van de organisatie. Over 2017 zijn bij het opstellen van dit rapport nog geen data beschikbaar.



**Figuur 3: kosten opleidingen ‘van buiten naar binnen werken’ i.r.t. het totale opleidingsbudget**

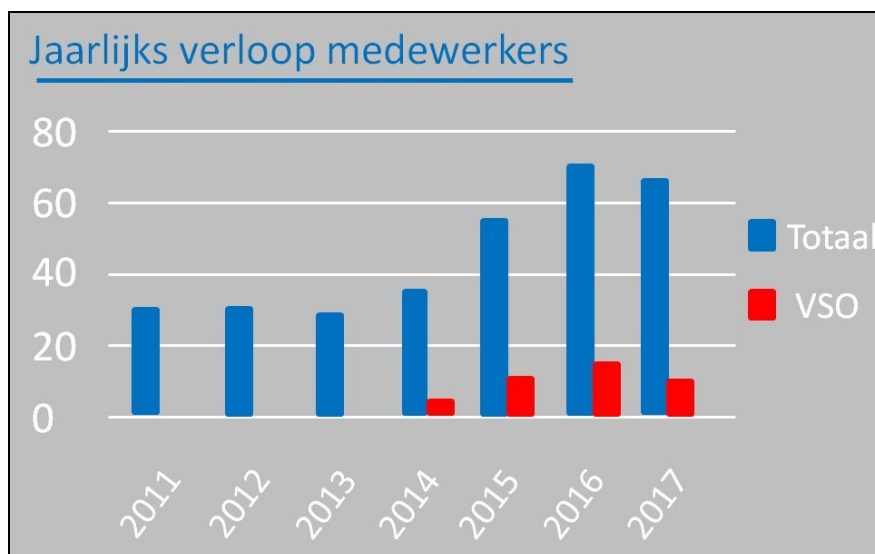
### Ziekteverzuim en verloop

De visie van het college uit 2011 ging er van uit dat de transformatie ook voor ambtenaren tot een meer inspirerende omgeving zou leiden. In die zin is het opmerkelijk dat het ziekteverzuim in de afgelopen jaren is toegenomen tot ruim boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. De ondernemingsraad waarschuwt in verschillende briefwisselingen met de betreffende gemeentesecretarissen over een ‘onveilig werkklimaat’, waardoor mensen zich mogelijk sneller ziek kunnen melden. Hoewel het moeilijk is om met deze ontwikkelingen een één-op-één relatie te leggen, was het ziekteverzuim binnen de ambtelijke organisatie reden tot zorg. Positief is dat sinds 2015 in de cijfers een daling te zien is.



figuur 4: Ontwikkeling ziekteverzuim

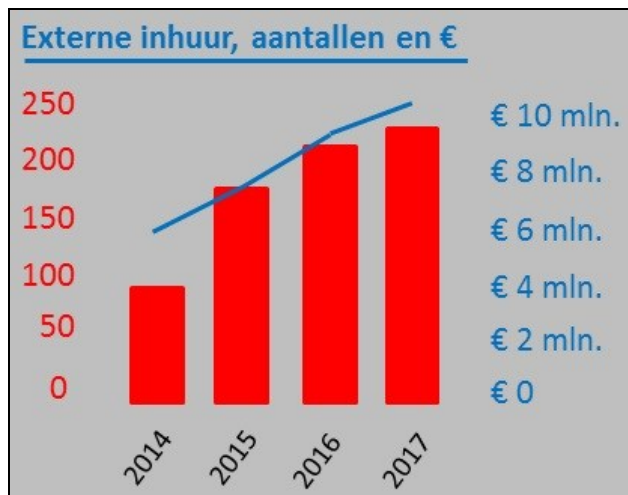
Na 2014 neemt het aantal medewerkers dat de organisatie verlaat, sterk toe. Binnen het ‘van buiten naar binnen werken’ is het principe “de juiste mens op de juiste plek” een belangrijk uitgangspunt. Als voorbeeld hierbij kan worden gegeven dat iemand die in een contextgericht deel van de organisatie werkt, maar qua houding meer past bij systeemgerichte activiteiten, niet goed op zijn of haar plek zit. Hierbij kan gedacht worden aan iemand die werkt als wijkmanager, maar niet goed kan communiceren met bewoners. Deze persoon zou wel technisch heel goed kunnen zijn, waardoor hij op een andere plek in de organisatie meer tot zijn recht zou komen. Dit uitgangspunt speelde een rol bij het herplaatsen van medewerkers. Echter, met een deel van de medewerkers eindigde deze discussie in het vertrek bij de gemeente. Door het tekenen van een vaststellingsovereenkomst (VSO) hebben in de periode 2014 tot 2017 ruim veertig werknemers de gemeente verlaten, tegen betaling van een overeengekomen financiële vergoeding door de gemeente.



figuur 5: ontwikkeling totale uitstroom en vaststellingsovereenkomsten

### Externe inhuur

Als gevolg van het vertrek van medewerkers moesten taken uitgevoerd worden door nieuw of tijdelijk personeel. De externe inhuur door de gemeente is in de afgelopen jaren meer dan verdubbeld:



**Figuur 6: ontwikkeling externe inhuur**

In de interviews is naar voren gekomen dat hier in de organisatie verschillend tegenaan wordt gekeken. Kritiek op deze ontwikkeling is dat tijdelijke, externe inhuur geen structurele oplossing biedt. Externe inhuur zou beperkt moeten worden tot “ziek, piek en uniek”: vervanging bij ziekte, tijdelijke piekmomenten of unieke expertise. Ook zou externe inhuur duurder zijn voor de organisatie. Voorstanders beargumenteren dat de flexibele schil van de gemeente Purmerend weliswaar is gegroeid, maar nog steeds acceptabel is qua grootte en in de toekomst ook weer kleiner zal worden nadat de nieuwe organisatiestructuur meer duidelijkheid heeft gegeven in de taken en type werknemers die daar bij passen.

### Samenhang inkrimping 90 fte en taakoverdracht sociaal domein

Bovenstaande ontwikkelingen hangen samen met het besluit uit de kadernota 2013 om in 2017 91,9 fte op de structurele formatie te hebben bezuinigd. De achterliggende doelstelling is een meerjarig sluitende begroting. Een deel van de nieuwe expertise die ook extern is ingehuurd was nodig om de maatregelen in het kader van de taakoverdracht in het sociaal domein op te vangen.

### 3. Vertaling naar de organisatie

#### 3.1 Percepties

In het kader van het onderzoek zijn meer gesprekken gevoerd dan in eerdere onderzoeken. Door met relatief veel mensen in verschillende rollen te spreken, is een breed en divers beeld ontstaan over de impact van het ‘van buiten naar binnen werken’. Uit dit onderzoek kwamen zowel positieve punten als kritiek naar voren. In deze paragraaf worden deze punten belicht, waarbij nadrukkelijk wordt aangegeven dat het gaat om meningen en geen objectief feitenrelaas.

Waar in ieder geval wel overeenstemming over is, is dat een procesplan om tot een succesvolle transformatie te komen ontbrak. Dit was overigens ook de bedoeling. De raad is in 2011 geïnformeerd over de start van de nieuwe werkwijze, waarbij is aangegeven dat de transformatie vorm zou krijgen door gesprekken, trainingen en een evolutionaire manier van veranderen. Toch is in de gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gehouden door een deel van de betrokkenen aangegeven dat er meer duidelijkheid en richting wenselijk zou zijn geweest.

De verschillende geluiden en voor- en tegenargumenten bij de nieuwe werkwijze zijn waardevolle input voor de analyse van de rekenkamercommissie. Het draagt bij aan het beoordelen van de manier waarop het ‘van buiten naar binnen werken’ is geland in de ambtelijke organisatie en welke aandachtspunten er zijn voor het vervolg.

De volgende percepties zijn nadrukkelijk niet de opvatting van de rekenkamercommissie, maar geven de punten van waardering en kritiek op de nieuwe werkwijze aan zoals die is ervaren door de verschillende mensen die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek.

#### Waardering

- Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de organisatie nu beter functioneert dan een aantal jaar geleden. Sommige mensen zaten gewoon niet goed op hun plek. Dit is geen waardeoordeel richting die collega's, maar soms passen competenties en taak in de organisatie gewoon niet goed bij elkaar. In sommige gevallen heeft dit tot een gedwongen vertrek geleid. Dit is pijnlijk, maar soms ook noodzakelijk.
- Acht jaar geleden werd vaak niet goed nagedacht over de meerwaarde van het schrijven van beleidsstukken. Het werd gewoon gedaan, omdat het altijd al zo gedaan werd. De meerwaarde ten opzichte van de inwoners van Purmerend stond niet centraal. Goede stukken schrijven kost veel geld en capaciteit. Nu wordt beter nagedacht of het wel nodig is iets op papier te zetten. Daardoor blijft meer energie over voor dienstverlening naar de inwoners.
- Er was te weinig sprake van dienend leiderschap, er was teveel aandacht voor belangen en strijd in de interne organisatie, waarbij het belang van de inwoners ondersneeuwde. Besluitvorming duurde te lang en was stroperig. Vooral de nieuwe topstructuur heeft dit sterk positief veranderd. Besluiten gaan sneller en teammanagers ervaren meer vrijheid en flexibiliteit om maatwerk te kunnen leveren voor de inwoners.
- Er werd niet goed nagedacht over de taken die er lagen en de manier waarop bewoners erbij werden betrokken. De dominante werkwijze was een “rationele aanpak”, waarbij projectplannen en SMART doelstellingen belangrijk waren. Dit werkt niet goed voor taken waarbij geluiden vanuit de inwoners meegenomen moeten worden. Bij paspoortverstrekking kun je systeemgericht werken, maar iets als eenzaamheidsbestrijding werkt zo niet. De organisatie is zich hier nu meer van bewust en dat is winst.
- In het verleden bepaalde *de facto* een ambtenaar of ergens een speeltuin of park zou komen. Nu is er positieve ervaring met het betrekken van bewoners, die daardoor ook meer verantwoordelijkheid willen nemen voor een buurt. Dit versterkt de sociale cohesie en kan in

sommige gevallen ook tot lagere kosten leiden, bijvoorbeeld doordat mensen zelf de buurt schoon gaan houden en willen onderhouden. Het doel van het ‘van buiten naar binnen werken’ is kwaliteitsverbetering, maar soms leidt het ook tot lagere kosten. In de meeste gevallen zal het in het ruimtelijk domein waarschijnlijk wel duurder zijn.

- Door het ambtelijk apparaat werd soms de kritiek gegeven dat het college zijn oren teveel liet hangen naar kleine groepen bewoners. Het risico hiervan zou zijn dat mensen die hard roepen een voorkeursbehandeling zouden krijgen en in feite beloond worden voor negatief gedrag. Dit is niet zoals het van buiten naar binnen werken is opgezet en bedoeld. Van begin af aan is duidelijk gemaakt dat het niet gaat om “u vraagt, wij draaien”, maar dat het gaat om sensitiviteit van wat er speelt in een buurt. De trainingen zijn juist bedoeld om ambtenaren te helpen in situaties afwegingen te maken die een passende oplossing bieden voor de samenleving.
- Door het van buiten naar binnen werken ontdek je dat bewoners creatievere en soms veel betere oplossingen voor problemen hebben dan gespecialiseerde ambtenaren. In Purmer-Noord was een straat waar bewoners geen goed gevoel hadden bij de verkeersveiligheid. Zij wilden graag een extra verkeersdrempel, terwijl die vanuit een verkeerskundige benadering niet nodig was. De investering zou niet doelmatig zijn. Bewoners kwamen zelf met een “mobiele verkeersdrempel” die zij via-via voor een klein bedrag tweedehands konden aanschaffen. Het is nog niet bekend of dit gelukt is, maar dit is een voorbeeld hoe uit de interactie met bewoners kansrijke ideeën kunnen voortvloeien. Zelfs wanneer het eindresultaat is dat deze drempel er niet komt, biedt deze interactie de kans om bewoners meer tevreden te maken. Ook als ze niet tevreden zijn over het eindresultaat, zullen ze dan in ieder geval tevreden geweest zijn over het proces.
- In het verleden was het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) heilig, of in ieder geval weinig flexibel. Het van buiten naar binnen werken heeft een meer sensitieve houding tot stand gebracht in het ruimtelijk domein. Burgers kunnen zelf ideeën hebben die afwijken van het handboek. Het is belangrijk dat de tevredenheid van bewoners centraal staat en niet de letter van het handboek.
- Efficiency en geoptimaliseerde systemen waren in het verleden het hoogst haalbare doel. In het van buiten naar binnen werken is tevredenheid van bewoners het ideaal. Het Klant Contact Centrum kreeg een melding binnen van een oudere vrouw die vanwege scheve stoeptegels moeilijk met haar rollator naar buiten kon. Deze melding werd in eerste instantie afgedaan met de redenering dat de betreffende stoep over een jaar toch geherprofileerd zou worden en nu nog net voldeed aan de eisen. Uiteindelijk is toch gekozen om het probleem direct op te lossen. Dit is een afwijking van het beleid en kost meer geld, maar wanneer het je eigen oma zou zijn die daar zou wonen, zou je de “oude” oplossing ook niet verdedigbaar vinden. Vanuit het ‘van buiten naar binnen werken’ is direct oplossen logischer dan afwachten.
- Een bekend voorbeeld is een wandelpad in Purmer-Noord waarvan bewoners aangaven graag een fietsstrook erop te willen. Vanuit de landelijke CROW richtlijnen kon dit niet, want het pad was niet breed genoeg. In de oude houding was het daarbij gebleven en waren de richtlijnen gevolgd. In de nieuwe houding stond de wens van de buurt centraal. De richtlijnen zijn niet wettelijk verplicht. De uitkomst was dat er wel een smalle fietsstrook op het pad werd toegevoegd.

## Kritiek

- Bij de invoering van het van ‘buiten naar binnen werken’, werd de suggestie gewekt dat de ambtenaren niet nadachten over het effect van hun handelen op de inwoners van de gemeente. Dit werd als een negatief waardeoordeel opgevat, wat als onterecht werd

ervaren. Het van 'buiten naar binnen werken' in de zin dat je rekening houdt met het effect van maatregelen op bewoners is en was vanzelfsprekend. Dat aspect is dus niet nieuw.

- Bij het 'van buiten naar binnen werken' is het belangrijker om het ook echt te doen dan er alleen over te praten. Op het gebied van besluiten over wonen, nieuwbouw en bestemmingsplannen loopt Purmerend achter bij het niveau van bewonersparticipatie ten opzichte van veel andere Nederlandse gemeenten. Er wordt nog teveel top-down gedacht en te weinig gebruik gemaakt van ideeën uit de samenleving.
- Lange tijd was niet duidelijk wat het college bedoelde met de transformatie en het 'van buiten naar binnen werken'. Die onduidelijkheid bracht ook een gevoel van onveiligheid met zich mee. Er zijn mensen op non-actief gezet, zonder dat voor hen helder is geworden op welke manier ze niet voldeden aan de nieuwe verwachtingen die aan hen werden gesteld. Dit werd als onzorgvuldig ervaren.
- Van het begin af aan is gevraagd om heldere verwachtingen richting de organisatie op papier te zetten, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn en hoe ze zich kunnen gedragen in de nieuwe context. Dit is nooit helder gemaakt. Dit heeft geleid tot onrust en ontevredenheid, waardoor er veel goed gekwalificeerde mensen uit de organisatie zijn verdwenen. Dit had in ieder geval deels voorkomen kunnen worden door vooraf met een duidelijk procesplan te komen.
- Prestatieafspraken zijn een tijd taboe geweest, alhoewel dit in de afgelopen jaren weer wat beter lijkt te worden. Duidelijke doelen geven richting aan de organisatie en waar mensen naar toe moeten werken. Zonder duidelijke doelen ontstaat een soort stuurloosheid. Sezen zelf gaf aan dat doelstellingen prima samengaan met de nieuwe manier van werken. Het 'van buiten naar binnen werken' is in feite het sausje van het college over de ideeën van Sezen. Het college zelf vond meetbare doelstellingen niet zinvol. Dit is onverstandig en heeft de onduidelijkheid in de organisatie versterkt.
- In de beginperiode (2011-2012) kregen een klein aantal mensen dagenlange Sezen cursussen aangeboden, terwijl het grootste deel van de organisatie geen training kreeg. Een groot deel van de mensen die deze dure cursussen hebben gevolgd, hebben in de jaren erna de organisatie verlaten. Het idee was dat deze mensen de medewerkers in de organisatie het van buiten naar binnen werken zouden bijbrengen. Volgens Sezen zelf waren deze cursussen niet bedoeld om mensen op te leiden om anderen te kunnen trainen. Rond 2016 werden veel breder in de organisatie praktische cursussen aangeboden, zodat de ideeën in ieder geval breder bekend konden worden.
- De Sezen-aanpak is in feite een soort organisatieveranderingsmethodiek. Van dit soort methodieken zijn er meer. Deze specifieke methodiek in combinatie met de trainingen van Sezen worden niet door alle medewerkers als passend ervaren. De cursussen worden soms als "zweverig", "vaag" of "quasi-wetenschappelijk" ervaren en roepen weerstand op bij een deel van de deelnemers. Vaak voelen medewerkers zich verplicht om naar deze cursussen te gaan. De logica om sterk in te zetten op deze specifieke aanpak wordt niet breed gedeeld.
- De Sezen-terminologie wordt toegepast op een manier die averechts kan werken. Wanneer je een heel team typeert als "systeemgedreven", ontken je in feite dat er in elk team ook taken zijn waarbij sensitiviteit van de context belangrijk is. Andersom geldt ook dat bij "contextgedreven" taken, sommige handelingen juist weer heel systeemgedreven plaatsvinden. Je mag hopen dat in het maatschappelijk domein de betalingen voor schuldhulpverlening op een systeemgedreven manier plaatsvinden. Andersom zal binnen bedrijfsvoering een inkoopadviseur sensitief moeten zijn voor de context en de "vraag achter de vraag" om een goed inkooptraject te kunnen uitvoeren.

N.B. Bovenstaande beelden zijn nadrukkelijk niet de opvatting van de rekenkamercommissie, maar geven een indruk van de verschillende perspectieven op de transformatie vanuit de interviews in het kader van dit onderzoek.

### 3.2 Analyse

Uit de verschillende gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat het ‘van buiten naar binnen werken’ een onderwerp is dat sterk leeft en sterke reacties oproept. Dit is ook niet gek, omdat het raakt aan de kern van waar de lokale overheid mee bezig is. Los van de verschillen in de reacties, zijn er ook overeenkomsten.

#### **Trainingen**

Het breder toegankelijk maken van de trainingen en het aanbieden van meer variatie wordt als positief gezien. Meer praktische en toegankelijke “blikopeners” en “taalklassen”<sup>2</sup> hebben de verschillende ideeën achter het van buiten naar binnen werken meer doen landen in de organisatie. Dit proces werd vanaf 2015/2016 echt goed ingezet, daarvoor lag de nadruk op lange trainingen voor een select groepje, waarvan een deel ook weer vertrok. De investering in die training is daarmee deels verloren gegaan.

De trainingen werden ofwel verzorgd door Sezen of waren geïnspireerd op de ideeën van Sezen. De manier waarop de trainingen werden gegeven riep bij een deel van de ambtenaren die deze trainingen hebben gevolgd weerstand op. Ook mensen die positief zijn over de trainingen van Sezen, geven aan dat de eerste serie trainingen niet goed toepasbaar waren en te “wetenschappelijk” van aard waren.

#### **Transformatie**

Doordat het duidelijk was dat de nieuwe werkwijze veel prioriteit kreeg van het college, ontstond in de ambtelijke organisatie een soort sociale druk om te voldoen aan het ‘van buiten naar binnen werken’, hoewel nog niet duidelijk was wat dit precies inhield. Doordat de selectie voor de eerste trainingen beperkt was tot een kleine groep mensen, ontstond het idee dat er een soort “happy few” was die aangewezen waren om de organisatie te gaan veranderen. De rest van de organisatie bleef in eerste instantie te weinig betrokken.

Vanaf 2015 nam de uitstroom sterk toe. Het is moeilijk een causale relatie aan te tonen tussen de transformatie en de hogere uitstroom maar wel is duidelijk dat actief werd aangestuurd op het vertrek van medewerkers die niet meer voldeden aan de verwachtingen. Doordat de verwachtingen zelf nooit expliciet waren gemaakt, is het niet ondenkbaar dat dit gepaard ging met een gevoel van onveiligheid in de organisatie.

#### **Topstructuur**

Een belangrijke wijziging in de organisatie die samenhang met het ‘van buiten naar binnen werken’ was de wijziging in de topstructuur eind 2016. De afdelingen zijn hiermee opgeheven en de bestaande teams verdeeld over drie nieuwe domeinen. Daarmee is één managementlaag verdwenen. De lijnen in de organisatie zijn hiermee korter geworden en besluitvorming wordt als sneller ervaren. Doel van de reorganisatie was om structuur en cultuur beter op elkaar aan te laten sluiten.

---

<sup>2</sup> Blikopeners en Taalklassen zijn namen van cursussen waarin het ‘van buiten naar binnen werken’ wordt uitgelegd.

## Snelheid

Het 'van buiten naar binnen werken' kan besluitvorming versnellen op het moment dat bewoners of belanghebbenden aan de bel trekken om bijvoorbeeld beheer- en onderhoud maatregelen uit te voeren die volgens het beleid nog niet ingepland hoeven te worden. Dit vergroot de snelheid voor deze specifieke maatregelen, maar bij gelijkblijvend budget betekent dit dat andere projecten vertraging kunnen oplopen.

Projecten kunnen vertragen wanneer extra bewonersbijeenkomsten worden belegd, aan de andere kant kan dit ook versnellen wanneer hiermee juridische procedures en bezwaar wordt voorkomen. Wanneer gekozen wordt voor oplossingen die passen binnen de denkwijze van het 'van buiten naar binnen werken' maar die op gespannen voet staan met bestemmingsplannen, kunnen besluiten ook langer duren en tot hoge juridische kosten leiden. In een voorbeeld dat in de interviews is genoemd over vergunning van dakterrassen werd uiteindelijk na 7 jaar afgerond, waarbij tot aan de Raad van State is doorgeprocedeerd.

## Meetbare doelstellingen

De aanname dat meetbare doelstellingen niet passen binnen het 'van buiten naar binnen werken' komt niet voort uit de ideeën van Sezen, maar uit de visie van het college van burgemeester en wethouders. Vanuit Sezen wordt wel benadrukt dat bij contextgedreven activiteiten doelstellingen anders geformuleerd moeten worden, bijvoorbeeld op een meer kwalitatieve manier. Er lijkt diversiteit te hebben bestaan binnen het (voormalige) college van burgemeester en wethouders over de meerwaarde van meetbare doelstellingen. Bij systeemgerichte thema's zouden (meetbare) doelstellingen beter toepasbaar kunnen zijn.

In subsidiebeschikkingen die de rekenkamercommissie heeft bestudeerd, nemen meetbare doelstellingen wel een prominente plek in en worden ook harde afspraken gemaakt over financiële afrekenbaarheid wanneer doelstellingen niet worden gerealiseerd.

Bij de recente behandeling van de notitie gezondheidsbevordering Purmerend 2018-2022 in de commissie Samenleving kwam deze discussie ook naar voren. Aan de ene kant wil het college zich niet teveel committeren aan concrete acties en doelstellingen, aan de andere kant wil de gemeenteraad duidelijkheid over ambitie en richting. Ook bij andere onderwerpen, zoals de bij de discussie over de woonvisie eind 2017, komt dit terug. In de praktijk is dit opgelost door afspraken te maken over concrete acties in plaats van over het eindresultaat. Het nadeel hiervan is dat deze concrete acties op het moment van schrijven logisch lijken, maar op een later moment mogelijk niet meer zinvol hoeven te zijn.



#### 4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Een mogelijk antwoord op de vraag of het van buiten naar binnen werken geslaagd is, is om te kijken naar de ontwikkeling in tevredenheid van bewoners. In de omnibusenquête die iedere twee jaar wordt gehouden, wordt naar de tevredenheid van bewoners gevraagd. Dit gebeurt op basis van verschillende indicatoren, onder meer via het geven van een rapportcijfer. Een steekproef uit een set indicatoren voor Purmerend en Beemster laat het volgende beeld zien:

	2013	2015	2017	verschil oud vs. nieuw
Dienstverlening	7,1	6,8	7	-0,1
Website gemeente	6,6	6,4	6,3	-0,3
Rapportcijfer gemeente als plaats om te leven	8	8,3	8,1	0,1
Prettigheid buurt	7,9	8,2	8,1	0,2
Gezondheidsvoorzieningen	7,5	7,6	7,6	0,1
Sportvoorzieningen	7,2	7,2	7,5	0,3
Cultureel aanbod	6,6	6,6	7,2	0,6
Veiligheid overdag	8,6	8,8	8,7	0,1
Veiligheid 's avonds	7,9	8,1	8,1	0,2
Verkeersveiligheid	6,7	6,8	6,6	-0,1
Staat openbare ruimte	6,6	6,6	6,7	0,1
Sociale cohesie <sup>3</sup>	7	7,2	7,1	0,1
Speelvoorzieningen kinderen	6,3	6,9	7	0,7
<b>Gemiddelde</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>0,15</b>

Figuur 7: Omnibus enquête Beemster<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Het cijfer over sociale cohesie betreft een indexcijfer van 0-10 en geen rapportcijfer.

	2011	2013	2015	2017	Vershil oud vs. nieuw	
Dienstverlening algemeen	7	6,7	6,9	7,2	0,2	
Prettigheid buurt	7,4	7,5	7,5	7,6	0,2	
Inrichting buurt		6,9	6,8	7	0,1	
staat onderhoud	6,6	6,4	6,3	6,4	-0,2	
Verkeersveiligheid	6,5	6,5	6,8	6,9	0,4	
OV van en naar Amsterdam		8,2	8,1	8,2	0	
Veiligheidsgevoel overdag	8,4	8,3	8,4	8,5	0,1	
Veiligheidsgevoel 's avonds	7,5	7,3	7,5	7,7	0,2	
Rapportcijfer afvalverwijdering		7,4	7,5	7,1	-0,3	
Aantal winkels	7,1	6,9	6,9	6,9	-0,2	
Kwaliteit winkels	7,1	6,9	7	7,1	0	
Sportvoorzieningen	7,2	7,2	7,2		0	
Parkeerplaatsen binnenstad		6,4	6,4	6	-0,4	
Fietsenrekken binnenstad	5,8	6,1	6,3	6,7	0,9	
<b>Gemiddelde</b>		<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>0,07</b>

**Figuur 8, Omnibus enquête Purmerend**

De taken van de ambtelijke organisatie van de gemeente Beemster zijn vanaf 1 januari 2014 overgenomen door de gemeente Purmerend. In 2011 werd in de gemeente Beemster om financiële redenen geen Omnibus enquête uitgevoerd. Omdat het ambtelijk apparaat voor verreweg de meeste taken hetzelfde is, zou een verandering in tevredenheid in beide gemeenten merkbaar kunnen zijn. Voor Beemster zijn ook de cijfers uit 2013 meegenomen als “nulmeting”.

Het gemiddelde is genomen over de indicatoren waar in alle vier de Omnibus enquêtes tevredenheidscijfers beschikbaar van zijn. Het betreft een steekproef uit die meetgegevens van de Omnibusenquête die worden uitgedrukt in rapportcijfers en relevant zijn om tevredenheid van bewoners te meten. Bij een deel van data is gekozen om een geaggregeerde dataset te gebruiken, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een opsomming. Er is niet gekozen om een andere waardering toe te kennen, omdat dit een afweging is die moeilijk objectief valt te onderbouwen. Daarmee is impliciet gekozen om al deze data even zwaar mee te wegen. Doel van dit overzicht is om een indruk te geven van hoe tevredenheid van bewoners zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, zowel op terreinen waar de invloed van de gemeente groot is, als op terreinen waar deze invloed kleiner is. Uit de tevredenheidscijfers van de inwoners van beide gemeenten is een zeer beperkte toename in tevredenheid te zien na invoering van het ‘van buiten naar binnen werken’. In Purmerend is de kleine toename in tevredenheid van 0,07 vrijwel volledig verklaarbaar door de toegenomen tevredenheid over fietsenrekken in het centrum. Er lijkt op basis van de tevredenheidscijfers uit de omnibus enquête geen substantiële toename in tevredenheid te zijn als gevolg van het ‘van buiten naar binnen werken’, terwijl dit wel een impliciete doelstelling was. Voor Beemster is de toename van 0,15 punt voor een groot deel verklaarbaar door toegenomen tevredenheid over het culturele aanbod en het onderhoud van de speelvoorzieningen. Bij de speelvoorzieningen geldt dat de tevredenheid hierover in de omnibusenquête van 2008 op een 6,9 lag. Hier is dus eerder sprake van een tussentijdse dip in tevredenheid dan van een structurele verbetering. Voor het culturele aanbod geldt dit overigens niet. Daarbij was de tevredenheid in 2008 een stuk lager.

#### **Doelmatigheid**

Om de doelmatigheid van het 'van buiten naar binnen werken' te bepalen, moet in kaart gebracht worden wat de kosten zijn en moet bepaald worden of deze kosten in een redelijke verhouding staan tot de gerealiseerde doelen.

De directe kosten van de Sezen-trainingen bedragen tussen 2011 en 2017 € 575.000,-. Over de hoogte van de kosten is ook in het college discussie geweest, die heeft geleid tot het tijdelijk stoppen van een aantal leergangen. Het toenmalige college vond de kosten niet in verhouding staan tot de uiteindelijke meerwaarde van de opleiding. De rekenkamercommissie beoordeelt het als positief dat er bewuste afwegingen worden gemaakt over de doelmatigheid van deze opleidingen.

De verbouwing en inrichting van andere werkvormen kostte ongeveer € 6 mln. (afhankelijk van gekozen afbakening), waarbij de kosten van de verbouwing en vervanging van ICT apparatuur, bureaus en vergaderzalen het grootste onderdeel was. De herinrichting van de organisatie is als baten begroot, waarbij als structureel voordeel het wegvallen van de salariskosten van de afdelingsmanagers is aangenomen. Dit bedraagt rond de € 400.000,- per jaar. Op zichzelf is het een grove, maar verdedigbare aanname dat dit bedrag op de lange termijn als baten geprognostiseerd kan worden.

De wijziging in de organisatie- en topstructuur wordt in de organisatie vrij breed gezien als iets positiefs, omdat daardoor meer flexibiliteit in de organisatie is ontstaan. Om te bepalen of het principe 'de juiste mens op de juiste plek' doelmatig is vormgegeven, zou op individueel geval een analyse plaats moeten vinden, waarbij de optelsom van die analyses een beeld zou kunnen geven. Dit voert te ver voor een rekenkameronderzoek. In dit onderzoek wordt op dit punt volstaan met een analyse van de waarborgen om het proces doelmatig in te richten.

De rekenkamercommissie kan niet vaststellen of bovenstaande uitgaven aantoonbaar bijgedragen hebben aan een beter functionerend ambtenarenapparaat vanuit de filosofie die de gemeente nastreeft. Ook bij benadering is het daarom moeilijk vast te stellen of bovenstaande uitgaven doelmatig waren.

### **Doeltreffendheid**

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het van buiten naar binnen werken doeltreffend is geweest, is onderzocht of de gestelde ambitie in voldoende mate is gerealiseerd. De ambitie vanuit het college ten aanzien van het van buiten naar binnen werken is op een kwalitatieve manier weergegeven, o.a. in de brief aan de gemeenteraad uit 2011 en in de tekst van het coalitieakkoord 2014-2018. Het college heeft op verschillende manieren gewerkt aan het realiseren van deze ambitie. Het van buiten naar binnen werken heeft op verschillende manieren de ambtelijke organisatie veranderd. In de interviews komt naar voren dat de veranderingen vooral zijn ingezet op de volgende onderdelen: opleidingen en trainingen, personele wisselingen / juiste mens op de juiste plek, een andere organisatiestructuur en het 'beter werken'.

Uit de bovenstaande maatregelen kan in ieder geval geconcludeerd worden dat het college initiatief heeft ondernomen om het van buiten naar binnen werken te laten slagen.

## 5. Sturend vermogen gemeenteraad

In de visie van het college uit 2011 wordt benoemd wat de rol van de raad wordt in de nieuwe werkwijze:

*“De toezichthoudende rol van de raad zoals in het duale stelsel gedefinieerd, krijgt met deze visie een fundament. De toezichthoudende en de politieke rol kunnen goed worden onderscheiden. De griffie zal hierbij een sleutelrol spelen. Ze wordt voor de ambtenaren het venster hoe ze beleidsnotities het beste kunnen inrichten vanuit de raad gezien en voor de leden van de raad een vraagbaak hoe de verschillende vormen van organiseren uit kunnen pakken in hun probleemstelling. Ook zal de communicatie tussen raad en college intensiever en rijker worden en zal de functie van de griffie om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen, nog meer tot haar recht komen.”*

De visie uit 2011 noemt verder geen concrete ambitie, maatregelen of afbakening van de nieuwe werkwijze, waardoor lastig is te bepalen welke veranderingen er precies gaan plaatsvinden en onder wiens verantwoordelijkheid deze vallen.

Terugkijkend kan geconstateerd worden dat er veranderingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van personeel en organisatie. Dit valt primair onder de bevoegdheid van het college. De raad gaat daar in principe niet over, tenzij er sprake is van dusdanig substantiële wijzigingen dat er ook grote financiële implicaties zijn (relatie met budgetrecht) of wanneer er sprake is van grote beleidswijzigingen die invloed hebben op de dienstverlening richting de inwoners.

De werkwijze van de griffie lijkt niet aan grote veranderingen onderhevig te zijn geweest als gevolg van het ‘van buiten naar binnen werken’. Het proces waarmee collegevoorstellen aan de raad worden voorgelegd en de manier waarop de griffie dat voorbereidt lijkt in grote lijnen op dezelfde manier plaats te vinden. Wel is de inhoud van beleidsnotities bij sommige onderwerpen anders geworden als gevolg van de nieuwe werkwijze. De griffie heeft een rol bij het adviseren van de raad, maar staat hierbij wel op afstand van de discussie over de inhoud van de voorgestelde besluiten. Het is niet helder welke sleutelrol toebedacht werd aan de griffie bij dit proces.

Een mogelijke manier waarop het ‘van buiten naar binnen werken’ inhoud kan krijgen binnen de gemeenteraad is door alert te zijn wanneer besluitvorming meer top-down plaatsvindt dan wenselijk is binnen de nieuwe benadering. Bij onderwerpen als beheer en onderhoud van de openbare ruimte, handhaving en verkeersveiligheid lijkt meer aandacht te zijn voor het meenemen van geluiden van bewoners dan bijvoorbeeld bij grotere (nieuw)bouwprojecten. Hierbij is de vraag wat de nieuwe werkwijze dan precies betekent voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan participatie. De meeste gemeenten in Nederland passen wel een vorm van bewonersparticipatie toe, het is de vraag hoe ver je hierin wilt gaan en wanneer het voldoende is. Een voorbeeld van een situatie waarbij het niet goed is gegaan, is de besluitvorming over plaatsing van tijdelijke containerwoningen. In het kader hiervan werd op 20 maart 2018 een brief verstuurd aan omwonenden dat diezelfde avond nog een informatiebijeenkomst plaats zou vinden over de tijdelijke containerwoningen. Het past niet bij de nieuwe werkwijze om voor ingrijpende maatregelen op de leefbaarheid in een wijk top-down te communiceren met bewoners. Een analogie die hierbij gebruikt kan worden is het leren van een nieuwe taal. Het ‘van buiten naar binnen werken’ is net als een taal, iets dat met name geleerd kan worden door het te oefenen en te doen. Natuurlijk moet je de basis beheersen, maar door het doen leer je het echt.

Ideeen vanuit de participatie kunnen de kwaliteit van het eindresultaat verbeteren en soms ook kosten besparen, maar aan de voorkant zal de nieuwe werkwijze meer budget vereisen. Wat onderbelicht is in de discussie over de nieuwe werkwijze is dat deze in veel gevallen duurder zal uitpakken. Wanneer je voor een nieuwbouwproject kiest om weinig partijen te betrekken, kunnen er sneller besluiten worden genomen. Wanneer je kiest voor ‘van buiten naar binnen werken’, impliceert dit dat er meer geïnvesteerd wordt in buurtparticipatie, in het betrekken van

ondernemers, maatschappelijke partners etc. Een dergelijk traject zal langer duren en de bijeenkomsten die worden gepland, vergen ambtelijke capaciteit. Aangezien de raad het budgetrecht heeft, is het logisch dat de raad hier ook in positie wordt gebracht. Een logisch moment bij grotere projecten is om dit aan de voorkant te doen bij de besluitvorming over de financiële scope. Naast kosten, kan een sterke nadruk op participatie ook betekenen dat er meer onzekerheid is in projecten. Het kan voorkomen dat de originele plannen voor een project na verloop van tijd gewijzigd worden om nieuwe ideeën een plek te geven. De rol van de raad hierin is om bewust te zijn van het feit dat de gemeente niet meer top-down stuurt en niet van tevoren alle onzekerheden in projecten kan elimineren.

Een ander moment voor de raad om de nieuwe werkwijze een plek te geven is in de besluitvorming rond de Planning & Control cyclus. Hierbij zijn de kadernota, de begroting en de jaarrekening belangrijke momenten. In de afgelopen jaren is hierin een verschuiving gekomen van “tellen naar vertellen”. De geleverde prestaties worden minder in harde cijfers, kengetallen en ratio’s uitgedrukt en meer in beschrijvingen waarin wordt uitgelegd wat er gedaan is of gaat worden. Het voordeel hiervan is flexibiliteit en de mogelijkheid om gedurende het jaar plannen door te ontwikkelen. Het nadeel van de werkwijze is dat het college minder eenvoudig controleerbaar is. Wanneer doorgeschoten wordt in het ‘van buiten naar binnen werken’, komt het neer op een vrijbrief voor het college om te doen wat ze willen. Het is aan de raad om helder te maken in welke mate vrijheid en flexibiliteit aan het college wordt gegeven.

De vraag hoe om te gaan met “tellen en vertellen” is altijd maatwerk. Het voordeel van goede indicatoren is dat dit de efficiëntie van communicatie ten goede komt. Het formuleren van doelstellingen maakt ook duidelijk wat je precies wilt gaan doen, zowel richting raad als richting ambtelijke organisatie.

In Beemster heeft een beperkte groep raadsleden trainingen gevolgd in het ‘van buiten naar binnen werken’. Het idee dat bewoners mee genomen moeten worden bij belangrijke besluiten wordt gedeeld. De vraag is hoe je hier uiteindelijk invulling aan geeft. Vanuit Beemster wordt ervaren dat de gemeente Purmerend hier zelf nog een verbeterslag in kan maken.

In de communicatie over beleidsvelden die complex zijn of waar weinig geschikte meetinstrumenten voorhanden zijn, kan het verstandig zijn de raad aanvullend te informeren over de inhoud door klankbordgroepen, technische sessies of werkbezoeken. Dit zijn geen revolutionaire instrumenten, maar door deze op de juiste momenten in te zetten, kan de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt worden. Hier ligt een taak van de griffie wanneer zij de ambtelijke organisatie adviseert welk instrument passend is.

In de communicatie richting de ambtelijke organisatie (en de gemeenteraad) over het ‘van buiten naar binnen werken’ zouden een aantal zaken explicieter kunnen worden toegelicht. De gemeente Zwolle, waar ook het ‘van buiten naar binnen werken’ is geïntroduceerd, heeft de competenties die op operationeel, tactisch en strategisch niveau van ambtenaren worden verwacht integraal gepubliceerd op de website<sup>4</sup> (zie voetnoot).

In het boek “van buiten naar binnen” van Frank de Goede, David Kok en Ewoud de Voogd (genomineerd als managementboek van het jaar 2018), wordt benoemd dat raadsleden niet meer in de lead zijn in de relatie met de inwoners, maar dat dit de ‘community managers’ zijn, oftewel de ambtenaren. Raadsleden zouden volgens de auteurs juist wat afstand moeten houden van bewoners. In Purmerend wordt in de interviews sterk benadrukt dat ‘van buiten naar binnen werken’ het tegenovergestelde betekent, namelijk dat raadsleden volksvertegenwoordigers zijn die juist wel veel contact met inwoners hebben. Het ‘van buiten naar binnen werken’ is dus niet iets eenduidigs.

---

<sup>4</sup> <https://werkenbijzwolle.nl/competentie/van-buiten-naar-binnen-denken/>

## 6. Conclusies

Het ‘van buiten naar binnen werken’ is een transformatie van het ambtelijk apparaat waarbij de onderverdeling in taken naar systeemgedreven en contextgedreven centraal staat:

<i>Categorisering gemeentelijke activiteiten</i>		<i>Voorbeeld activiteit</i>
<b>Systeemgedreven</b>	<b>Product</b>	Paspoortverstrekking, Vuilnisophaaldiensten, Stadsverwarming.
	<b>Contextgericht</b>	Fietspaden, Bruggen, Nieuwbouw, Riolering Bekabeling, Onderwijs, Gezondheidszorg
<b>Contextgedreven</b>		Zorg, Re-integratie, Buurtwerk, Veiligheid Schuldhelpverlening, Jongeren, Mantel(zorg)

**Figuur 9: categorisering gemeentelijke activiteiten volgens Sezen**

Deze verandering was in grote lijnen gebaseerd op organisatietheorieën van het bureau Sezen. Vanuit dit bureau zijn trainingen gegeven aan medewerkers van de gemeente. De doorvertaling van deze ideeën vond plaats langs vier lijnen:

*Opleidingen en trainingen.* Aan het begin werden trainingen vooral gegeven aan een kleine groep medewerkers. Dit is in de loop van de tijd uitgebreid naar een groter deel van de organisatie.

*Personele wisselingen (juiste mens op de juiste plek).* Op verschillende plekken in de organisatie zijn mensen in andere rollen gezet, waarbij volgens het college het uitgangspunt ‘de juiste mens op de juiste plek’ is gehanteerd. De redenering hierachter is dat voor contextgerichte taken andere competenties zijn vereist dan voor systeemgerichte taken.

*Organisatiestructuur.* Eind 2016 is besloten de organisatiestructuur te veranderen door invoering van de nieuwe topstructuur, met als belangrijkste onderdeel het verdwijnen van de laag afdelingsmanagers. De nieuwe, plattere organisatiestructuur wordt vrij breed gezien als een verbetering. De aansturing verloopt sneller en er is meer vrijheid en flexibiliteit bij de teammanagers.

*Het ‘Beter Werken’.* Deze verandering heet op andere plekken ook wel “Het Nieuwe Werken”. Onderdeel van het Beter Werken is het tijd- en plaats onafhankelijk kunnen werken. Hiertoe is onder andere de hele werkomgeving gewijzigd. Vaste werkplekken zijn grotendeels komen te vervallen. Deze verandering is in de afgelopen jaren in veel organisaties doorgevoerd, maar is in Purmerend ook vanuit de ‘van buiten naar binnen’ gedachte geïntroduceerd.

Bij het ‘van buiten naar binnen werken’ is van te voren niet helder gemaakt hoe de organisatie er uit zou moeten zien na afloop van de transformatie. Dit had als beperking dat medewerkers niet goed wisten op basis van welke verwachtingen zij beoordeeld zouden worden op hun functioneren. Vooral in de periode na 2014 nam het verloop van medewerkers sterk toe. Tegelijkertijd nam de externe inhuur toe. Het verschil in ziekteverzuim tussen Purmerend en vergelijkbare gemeenten is in de periode vanaf 2011 toegenomen. Recent is het ziekteverzuim weer gedaald.

Een impliciete doelstelling van het ‘van buiten naar binnen werken’ was de tevredenheid van inwoners te vergroten. Uit een steekproef van indicatoren uit de Omnibusenquête lijkt dit niet te zijn gelukt. De tevredenheid is gelijk gebleven. In de gesprekken die zijn gevoerd worden veel voorbeelden gegeven van adequaat handelen door medewerkers van de gemeente, waarbij het ‘van buiten naar binnen werken’ de inspiratiebron is. Dit verdient waardering, maar tegelijkertijd zijn deze voorbeelden van adequaat optreden niet uniek voor de gemeente Purmerend (of Beemster).

De verschillende lijnen waarlangs het 'van buiten naar binnen werken' is toegepast, laten verschillende kosten en baten zien. De directe kosten van opleidingen en trainingen over deze periode waren € 575.000,-. De doelmatigheid van personeelwisselingen is bijzonder lastig vast te stellen. Wijziging in de topstructuur levert een structureel voordeel op van ongeveer € 400.000,- per jaar. De invoering van het "Beter Werken" kostte eenmalig € 6 mln., maar deze kosten kunnen zeker niet volledig toegeschreven worden aan het 'van buiten naar binnen werken'. Computers en werkplekken zijn nu eenmaal eens in de zoveel tijd aan vervanging toe. Dat dit samen is gegaan met een moderne inrichting is goed verdedigbaar.

Het is niet eenvoudig een eindoordeel te geven of 'het van buiten naar binnen werken' doeltreffend en doelmatig heeft doorgewerkt in de gemeentelijke organisatie. Een positieve analyse is dat de trainingen hebben geïnspireerd tot een adequate voorbereiding en uitvoering, waar mooie voorbeelden van zijn gegeven. Een kritische analyse is dat de wisselingen in personeel hebben geleid tot aanzienlijke onrust.

Het 'van buiten naar binnen werken' heeft geleid tot terughoudendheid bij het college om in beleid ambities te formuleren in termen van meetbare doelstellingen. Wel worden vaak concrete activiteiten benoemd. Het 'hoe' wordt expliciet beschreven, terwijl het 'wat' vager blijft. Het risico van deze benadering is dat de focus op het eindresultaat kan verdwijnen, terwijl mogelijkheden om in de uitvoering voor andere, creatievere maatregelen te kiezen kleiner wordt. Het uitgangspunt dat meetbare doelstellingen en het concretiseren van plannen naar een concrete ambitie niet passend is, maakt het vaak onduidelijk voor de organisatie welke richting wenselijk is.

Tussen raad en college is onvoldoende zichtbaar invulling gegeven aan wat de nieuwe werkwijze vraagt ten aanzien van de kaderstellende en controlerende taak van de raad. De vraag wat met name contextgedreven werken vraagt ten aanzien van het vanuit de insteek van de nieuwe werkwijze afspreken van doelen en resultaten en het controleren hierop, is vooralsnog onvoldoende geëxpliciteerd.

## Bijlage A: Brief visiedocument 2011

De brief van het toenmalige college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad over de nieuwe werkwijze.



Aan de leden van de Gemeenteraad

*uw brief van*

*uw kenmerk*

*ons kenmerk*  
624739

*datum*  
24 juni 2011

**Betreft: Visiedocument**

Geachte raadsleden,

Hierbij reikt het college van B&W u de *Visie van de Gemeente Purmerend* aan. Dit document is tot stand gekomen na bijeenkomsten met het college, gesprekken met burgemeester, wethouders, gemeentesecretaris, griffier, bijeenkomsten met onze medewerkers en - last but not least - blikopeners met de leden van de gemeenteraad.

Het document geeft aan hoe we de uitvoering van onze gemeentelijke activiteiten zullen differentiëren naar de invloed en de betekenis die ze hebben voor de burger in zijn of haar context. Het is geen doelstellingennota, uitvoeringsplan of een politieke visie. Het is een visie op een aanpak die tot uitdrukking komt in een werkwijze. Het is een richtinggevend document waarin de route wordt vastgelegd die we met het bestuur en de gemeentelijke organisatie willen gaan. Het geeft in hoofdlijnen aan wat onze burgers, u en wij en onze medewerkers in de komende jaren van elkaar mogen verwachten. Het stimuleert en legitimeert onze medewerkers als ze - daar waar het past - van de nieuwe werkwijze uitgaan en met die manier van werken vragen bij anderen oproepen.

Het document leggen we graag aan u voor. In gesprek met elkaar en al doende komt het tot leven en begint de ontdekkingsreis naar wat dat op de eigen plek betekent als raadslid, als wethouder, als beleidsmedewerker, als leidinggevende, als wijkmanager, als.... Het is vooral doen en vaak uitproberen. Op sommige plekken gebeurt het al omdat het door deelnemers aan de bijeenkomsten is opgepakt.

Wij stellen ons voor dat de burgemeester en griffier met uw raad zullen overleggen hoe het gesprek over dit document in te vullen. Het zal binnen uw fracties leiden tot gesprekken en discussie waarbij desgewenst wethouders aan kunnen schuiven.

---

*bijlage(n):* Visiedocument

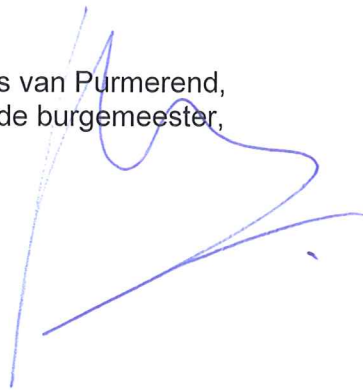
Dr. ir. Leonie van Dinten en/of één van haar collega's kunnen tijdens die discussies - als ze daartoe worden uitgenodigd - verduidelijking geven, o.a. over hoe het document ruimte laat voor partijpolitieke uitingen, wat het betekent voor de omgang met de stad, de omgang met het college..

Parallel wordt het document aangeboden aan onze medewerkers. In kleine groepen wordt de visie besproken en gekeken wat dit betekent voor het eigen werk, of en hoe het anders zou kunnen en wie daar mee aan de slag kan.

Wij wensen u inspirerende gesprekken toe en zien met belangstelling uit naar uw reacties.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Purmerend,  
de secretaris, de burgemeester,



### ***Wonen in Purmerend***

Je woont niet in Purmerend maar in een straat, buurt of wijk van Purmerend. Sommige mensen zijn al Purmerender bij geboorte, de meesten worden het: je woont er naar je zin, hebt het naar je zin. Je beleeft er haar historie en geniet die zodra je in de kern van Purmerend raakt. Je bent dan in 'het stadje' met zijn Koemarkt waar je de koeien nog steeds op de markt kunt denken, op terrassen iets drinkt en eet. Je loopt door de smalle straatjes en geniet van de gevels, de sfeer, het oude stadhuis, de winkels, een klein museum, maar ook het moderne Eggert centrum. En je ziet aan de randen van 'het stadje' hoe de nieuwbouw zich heeft opgedrongen met al het functionele dat haar stuwt en voortdrijft. En hoe de aansluiting en verbinding met het water ligt te wachten op een aanpak.

Purmerend is het midden van een regio. Je beleeft de Beemster als Werelderfgoed en geniet ervan, ervaart het als bijzonder: haar metrische indeling, de boerenerven met hun prachtige grote kenmerkende gebouwen. Ze is net zo kostbaar als 'het stadje', maar anders. Aan de westkant ligt de Zaanstreek en verder weg de zee, met haar stranden. Je geniet van steden en dorpen en van de karakteristieke stadjes op de dammen: Edam, Monnikendam, Volendam. Wie zijn best doet herkent de ligging en hun ontstaan: vestigingen die bij dammen ontstonden. Ze werden aangelegd om het water te leiden en het niveau te reguleren. Wat toen een grote overwinning was, ervaar je nu als vanzelfsprekend.

En je gaat naar Amsterdam, geniet van wat die stad te bieden heeft. Het is als vanzelfsprekend dat je vanuit elke wijk in een half uur in hartje Amsterdam bent. Je maakt gebruik van die stad: haar culturele hoogtepunten, haar onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, het assortiment van winkels, je slentert over de grachten. Je nodigt verre vrienden en hun kinderen uit. Die komen om van jou, maar ook van Amsterdam, de Beemster, de duinen, het strand en de oude Zuiderzeeplaatsen te genieten. Purmerend is als een steiger in een haven aan een culturele en historische zee. Het is de receptie van een museum dat leeft, dat elke dag zijn schatten vernieuwt en onderhoudt.

Purmerend is ook te beleven als een etalage van eigentijdse woningbouw. Je ziet hoe wijken na elkaar tot stand zijn gekomen. Je ervaart in elke wijk architectuur-opvattingen uit de periode van hun bouw: van krappe functionele hoge flats tot Vinex wijken. Het functionele hebben ze gemeen. Je herkent dat ze de laatste 50 jaar zijn ontstaan. En je ziet waar en hoe we nu anders tegen wonen aankijken: hoge flats worden afgebroken, blijven lager en worden vernieuwd nieuw gebouwd. Wat blijft is de ruimtelijke ordening en het functionele. Niet hier en daar een huis, in evolutie ontstaan, als expressie van hoe iemand in de wereld staat of wil staan, zoals je dat nog kunt beleven in 'het stadje', maar massaal geplande bouw, die je ervaart als de wijze waarop ingenieurs, architecten en planologen denken en werken. Je kiest een huis en een wijk omdat je denkt dat je erin past en je het kunt veroorloven. Je werkt elders en denkt dat je maar voor een paar jaar blijft. Maar het bevalt, je blijft en wordt Purmerender.

### ***Herkenning en waardering van context***

In elke samenleving vormen lokale gemeenschappen de basis. Wij ervaren het als groot goed, dat onze gemeente - ook tijdens de explosieve groei van de afgelopen 50 jaar - een hechte samenleving is gebleven. Daar droeg de nieuwbouw van wijken zeker aan bij. Het leidde ertoe dat mensen in een jaar een straat, en over jaren een wijk bevolkten. En zoals bij elke nieuwbouw scheidt dat een band. Je let op elkaars kinderen, brengt ze naar school, ziet elkaars kleine en grote klussen, praat met elkaar over de inrichting van jouw tuin of hoe je samen met het complex dat je deelt omgaat. Je helpt elkaar, kunt elkaar helpen. Er is een onuitgesproken uitnodiging tot samenwerking, want je hebt elkaar nodig om er iets van te maken dat bevalt. En je ziet groei: bomen, tuinen, scholen, hoe mensen geleidelijk vaste patronen gaan volgen, hoe een wijk bewoners selecteert, onbewust maar onontkoombaar vanwege prijs, ligging, mensen die er al wonen of soort woning.

De omgeving van Purmerend, de stad Purmerend en een buurt in Purmerend, een straat of steeg, een park en school, de bewoners en de historie zijn context voor elke bewoner. Die is nu anders dan 30, laat staan 150 jaar geleden. Niet alleen omdat Purmerend veranderd is, maar ook en misschien vooral omdat mensen anders in de wereld staan, anders met elkaar om gaan. Huwen, vriendschap, kinderen, studeren, werken hebben een andere betekenis. Ook is de demografische samenstelling van de bevolking veranderd: er leven veel meer mensen, ze worden ouder, de culturele differentiatie is groter. En de infrastructuur is fundamenteel veranderd. Bijvoorbeeld: in de vorige eeuw was iemand die je belde vanwege een snoer aan de muur met een plek gebonden. Die plek kende je. Je was op de hoogte van de omgeving, van de ander en diens context. Nu vraag je: "Waar ben je?" Je kunt elkaar op elk moment en elke locatie bereiken. Iedereen ervaart dat alles sneller gaat.

Mensen staan nu als individu in de wereld, zijn onafhankelijker geworden van hun omgeving, informeren elkaar anders, hebben verbinding met allerlei groepen. Ze hebben andere werktijden, ze delen wonen en werken anders in, moeten steeds vaker en steeds meer overal achteraan, voelen druk. Ze zijn nog steeds sociaal, willen dat ook zijn, maar de volgorde is voor heel veel mensen veranderd: ik ben sociaal als ik het zelf voor elkaar heb. En het zelf voor elkaar hebben is in deze tijd van forse en snelle verandering voor velen een opgave waar ze bij geholpen willen worden. Niet alleen door een perfecte infrastructuur, maar ook en vooral in kansen voor ontplooiing, gevoel voor veiligheid, toegankelijkheid voor sport en culturele expressie. En welvaart. Ze verlangen een zo hoog mogelijke kwaliteit van leven.

### ***De aanpak van de Gemeente Purmerend***

De individualisering van mensen, de explosie van nieuwe technische mogelijkheden, de enorme dynamiek die burgers meemaken, dwingen elke gemeente - zo ook de gemeente Purmerend - uit te gaan van het ontwikkelen van mogelijkheden voor iedere burger. Daar komen dan nog extra eisen bij vanwege nieuwe infrastructuur, anders omgaan met natuur, handhaven van sociale samenhang en de opvang van mensen met ontwikkelingsachterstand of handicap. De bestaansreden van bureaucratie - om door coördinatie van activiteiten ervoor te zorgen dat bedrijven, winkels, scholen en burgers gezamenlijk iets tot stand kunnen brengen - is ingehaald door nieuwe infrastructuur. Daarin staat centraal dat mensen hun mogelijkheden inzetten en blijven ontwikkelen om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. De coördinatie van activiteiten wordt nu - steeds vaker - tussen partijen onderling geregeld. Bijvoorbeeld: zzp-ers die kiezen voor zelfstandigheid en contracten aangaan met andere partijen in het maatschappelijk verkeer. Of hoe burgers op internet zelf zoeken naar de beste aanbieder van een dienst.

Het stellen van regels die berusten op coördinatie, rechtvaardigheid en gelijkheid kunnen in de weg zitten en worden dan als hinderlijk ervaren. Het nodigt elke gemeente uit de burger, organisaties en hun context als vertrekpunt te nemen. Rechtvaardigheid en gelijkheid worden dan: iedereen wordt vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk geholpen. Dat een gemeente als vanzelfsprekend uit kon gaan van regels om te coördineren is niet meer.

Daarmee is niet gezegd dat er taken afgaan, maar de uitvoering ervan wordt op een andere leest geschoeid. Doelen stellen, plannen maken en die uitvoeren moeten worden getoetst aan de vraag of dit de burger helpt. Hoe je als gemeente aan sociale samenhang bijdraagt tussen jong en oud en mensen uit verschillende culturen, ligt als vraagstuk op tafel. Het dwingt tot een andere kijk op activiteiten: meer differentiatie in sturing en werkwijze, en leidt tot nieuwe ordening van dienstverlening. Die wordt als volgt opgebouwd.

- *Systeemgedreven activiteiten*  
Vanuit tevoren bedachte doelstellingen worden activiteiten gepland, gestuurd en ingericht.
  - *producten*  
Technologie maakte het mogelijk tal van diensten te automatiseren. Het werden daardoor producten die worden afgezet. Zulke diensten zijn algemeen bruikbaar, voor de afnemer eenvoudig, gemakkelijk, goedkoop, efficiënt. Elke bewoner in Purmerend wil erover beschikken als dat uitkomt. De productie kan worden ingericht naar een schaal die de hoogste efficiency oplevert. Samenwerking met andere gemeenten of uitbesteding is vaak de moeite waard. Je kunt denken aan paspoorten, vuilnisophaaldiensten, stadsverwarming en dergelijke;
  - *contextgerichte activiteiten*  
Veel context is bepaald door inrichting van de omgeving door middel van projecten, waarbij burgers accepteren dat hun inbreng onontkoombaar beperkt is. De projecten worden gedragen door expertise van medewerkers van gemeente, provincie en waterschappen. Het gaat om aanleg van een fietspad, bouw van bruggen, nieuwbouw, onderhoud van riolering, afvoer van hemelwater, bekabeling, bouw van

scholen, inrichting van onderwijs, gezondheidszorg, breedbandig internet, e.d. Bewoners zijn er blij mee, worden erdoor geholpen en verwachten van de gemeente dat er rekening wordt gehouden met de context van degenen die bij uitvoering worden geraakt. Het komt er op neer dat al bij ontwerpen en vooral in de planning van de uitvoering van projecten, met de context van bewoners wordt rekening gehouden en erover wordt gecommuniceerd.

- *Contextgedreven activiteiten*

Het gaat om inlevingsvermogen in de persoonlijke mogelijkheden en de context van degene(n) die geholpen wordt. En daarnaar kunnen handelen. Dat is vooral terug te vinden op het gebied van zorg en onderwijs, re-integratie, buurtwerk, veiligheid, schuldsanering, de inrichting van het eigen erf in verbinding met de openbare ruimte. Maar ook hoe jongeren gebruik maken van de nieuwste communicatie-infrastructuur, de ontwikkeling van hun school, de mantel- en respijtzorg en hoe jong en oud met elkaar omgaan in openbare ruimten.

De gemeente koopt niet een probleem van de burger af, zodat die het verder zelf kan uitzoeken, maar zoekt met die burger een pad dat tot het beoogde resultaat leidt. Geld of budget zijn helpend: alle budgetten worden vanuit het individu geordend om zo effectief mogelijk te zijn. Bijvoorbeeld om werk te vinden heb je niet op de eerste plaats recht op geld, maar op een vorm van dienstverlening die jou aan werk helpt. Of: goede zorg gaat om hoe je werkelijk de zorg krijgt die je nodig hebt met de daarbij behorende dienstverlening. Die denk- en werkwijze is ook van toepassing voor instellingen met activiteiten die een contextgedreven vorm van organiseren vragen.

### ***De gemeentelijke organisatie van Purmerend***

Het waarderen van context bij beleidsvoorbereiding en uitvoering is voor directie en medewerkers een transformatie van de huidige manier van werken en organiseren. Bij transformatie wordt een organisatie op een andere betekenisgeving gebaseerd. Dat leidt ertoe dat anders wordt leiding gegeven, anders wordt gewerkt, anders wordt gemeten, functies en werkwijzen veel beter gaan aansluiten bij de belevingswereld van burgers en de omgeving van de organisatie. Het is niet meer vanzelfsprekend dat je zegt: "We hebben de procedure gevolgd dus is het goed." Of: "Wat u vraagt past niet in ons beleid."

Dat er sprake is van verandering, is niet nieuw en al eerder onderkend. De gemeentelijke organisatie heeft al eerder op het vergroten van het gewicht van context gereageerd door *Rolneming* van bestuur en medewerkers op de agenda te zetten. Daarmee werd bedoeld dat daar waar activiteiten contextgedreven moeten worden ingericht en uitgevoerd, de medewerkers de vrijheidsgraden die daarvoor nodig zijn moeten benutten en het management daarvoor ruimte geeft. Dat gaat - ook al is het in veel mindere mate - op voor activiteiten die contextgericht moeten worden uitgevoerd. Voor productgedefinieerde activiteiten verandert *Rolneming* weinig. Het is vooral aan de orde als de context van degene die geraakt of bediend wordt in het geding is.

Eén van de eerste opgaven is de huidige diensten te toetsen op de vorm die ze hebben. Dat prangt temeer daar de Centrale Overheid taken, die op landelijk of regionaal niveau waren

vastgesteld en ingericht, naar gemeenten doorschuift. Echter de overgang van een landelijk opgestelde regeling of dienst naar een gemeente, moet principieel worden getoetst aan de vraag of ze bij een gemeente systeem- of contextgedreven moet worden ingericht en of het de burger in zijn mogelijkheden of kwaliteit van leven versterkt. Elke keer moeten we ons afvragen: hoe gaan we met deze vraag, wens of dit probleem om?

Deze indeling is ook grondslag voor toetsing van werkwijzen van organisaties waar de gemeente taken heeft ondergebracht of/en worden gesubsidieerd.

### ***Het besturen van de gemeente Purmerend***

Deze visie geeft de grondslag voor de manier waarop politieke besluiten tot uitvoering worden gebracht. Ze zal de spanning tussen gemeente en burger wegnemen of verminderen en de politieke uitdrukking van een probleem veranderen. Want dat is het gevolg als je activiteiten differentieert naar context en gewicht die ze voor een specifieke burger hebben.

College en raad vormen samen het bestuur. Ze zullen in deze gedifferentieerde werkwijze meer dan ooit in beslag worden genomen door vraagstukken die spelen en hoe die het beste kunnen worden aangepakt. Zo draait bijvoorbeeld het begrip bestuurskracht om doelen stellen, die meetbaar maken en om uitvoerende macht om die waar te maken. Ze past bij systeemgedreven vormen van organiseren. Bij contextgedreven vormen van organiseren gaat het om verbinding, om inlevingsvermogen, om helpen de vraag of het probleem van de burger in diens context te voorzien, te helpen oplossen, vaak door diens mogelijkheden te vergroten of te verbeteren, niet door over te nemen. De burger krijgt geleverd wat die zou hebben gevraagd als hij/zij over de expertise van de medewerker die de gemeente inzet zou hebben beschikt. De gemeentelijke organisatie moet dan worden beoordeeld op de vraag of ze over voldoende helpend vermogen beschikt. Omdat dit voor college en raad nieuw is, zal er vaak en veel worden overlegd om uit te zoeken wat het beste of het meest passend is.

De toezichthoudende rol van de raad zoals in het duale stelsel gedefinieerd, krijgt met deze visie een fundament. De toezichthoudende en de politieke rol kunnen goed worden onderscheiden. De griffie zal hierbij een sleutelrol spelen. Ze wordt voor de ambtenaren het venster hoe ze beleidsnotities het beste kunnen inrichten vanuit de raad gezien en voor de leden van de raad een vraagbaak hoe de verschillende vormen van organiseren uit kunnen pakken in hun probleemstelling. Ook zal de communicatie tussen raad en college intensiever en rijker worden en zal de functie van de griffie om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen, nog meer tot haar recht komen.

Al eerder is opgemerkt dat de overgang naar deze gedifferentieerde werkwijze een transformatie is. Het vraagt tijd - tenminste twee en half jaar - die we ons gunnen. Lopende programma's kunnen niet ineens worden gestopt. Geleidelijk zullen ze worden in- en aangepast. Er is aandacht en prioriteit om wat alleen in groei kan ontstaan - bijvoorbeeld veiligheid, sociale samenhang, ontwikkeling van competentie - ook te laten ontstaan. Het is wel nodig om ontwikkeling van de nieuwe werkwijze op de voet te volgen, zodat de ruimte die medewerkers en burgers krijgen, niet leidt tot misbruik van faciliteiten en middelen van de gemeentelijke organisatie. De aanpak van de gemeente mag niet gezien worden als: "U vraagt en wij draaien."

Het bijzondere is dat het volgen van deze visie leidt tot verbetering van kwaliteit in dienstverlening, terwijl de werkomgeving voor medewerkers inspirerender is en tegelijkertijd forse effectiviteitsverbeteringen mogelijk worden. Belangrijk is dat de bewoners van Purmerend en haar omgeving de gemeente ervaren als 'Onze Gemeente' waar ze trots op zijn. Ervaren dat wat voor hen betekenis heeft ook in beleid en uitvoering van de gemeente Purmerend wordt herkend.

Purmerend, 21 juni 2011



## Bijlage B: Tekst van buiten naar binnen coalitieakkoord 2014

Tekst collegeakkoord 2014-2018 m.b.t. ambitie van buiten naar binnen werken.

### We werken 'Van buiten naar binnen'

We staan achter de eerder ingeslagen koers om te werken 'Van buiten naar binnen', maar horen vaak de vraag wat dat eigenlijk inhoudt. Het betekent dat niet de ambtelijke werkelijkheid centraal staat, maar de realiteit waarin de inwoners wonen, werken en leven. We gaan het zien vanuit hun perspectief. Inwoners zullen ervaren dat de gemeente hen serieus neemt in hun problematiek, ze hoort en begrijpt. Het gaat daarbij om het herkennen en toekennen van waarde aan de dingen die wij doen. Wie mag bepalen wat belangrijk is? We leggen dat voor een deel neerbuiten het gemeentehuis. We laten ruimte voor initiatieven. We doen daarmee een stapje terug, maar niet in ambitie, energie en kracht. Door deze manier van werken laten wij ruimte voor inwoners. Ruimte die wij zien als uitnodiging aan hen om zelf (of samen) initiatieven te nemen, vraagstukken aan te pakken of problemen op te lossen. Bij die zoektochten zullen inwoners zich met elkaar kunnen verbinden. Pas wanneer zij het niet individueel of samen kunnen oplossen, speelt de overheid een rol. Als we het in die volgorde zien, investeren we in de kracht en samenhang van de Purmerendse samenleving. Ons vertrekpunt ligt daarbij steeds bij wat er aanwezig is en gebeurt. Van daaruit bekijken wij in hoeverre datgene wat wij wensen of denken, daar op een passende manier bij aan kan sluiten. De ruimte die wij daardoor laten, beschouwen wij als een vrije uitnodiging aan de maatschappij om tot uitdrukking te brengen wat haar beweegt. Als de beweging overeenkomt met het beeld of de richting die wij als positief waarderen voor de stad, kan die op onze ondersteuning rekenen. De ondersteuning kan natuurlijk op verschillende manieren vorm worden gegeven. Die verschillen blijken uit de diverse onderwerpen en de aanpak zoals wij ze beschrijven in dit akkoord. Bij andere taken zijn wij nog steeds aan zet maar grijpt de uitvoering in meer of mindere mate in op het leven van de mensen. Het gaat om aanleg van een fietspad, bouw van bruggen, nieuwbouw, onderhoud van riolering, afvoer van hemelwater, bekabeling, bouw van scholen, breedbandig internet, e.d. Het zijn projecten die gedragen worden door de deskundigheid van de medewerkers van de gemeente. De inwoners mogen van ons verwachten dat wij daarbij rekening met ze houden. Dan is het belangrijk om met de omwonenden in gesprek te gaan, waar te nemen wat er zich op die plaatsen afspeelt. Uiteindelijk nemen wij op het stadhuis, gehoord de betrokkenen, de beslissing. Tenslotte kunnen er taken zijn waarbij wij onze inspanningen laten afhangen van de beleving van de aanvrager. Het gaat om het handelen met inlevingsvermogen in de persoonlijke mogelijkheden van diegene die geholpen wordt. Een professional die mensen uitdaagt en stimuleert om hun mogelijkheden ten volle te benutten, binnen het leven dat zij kennen. Het is vooral terug te vinden op het gebied van zorg en onderwijs, re-integratie, buurtwerk, veiligheid, schuldsanering, deinrichting van het eigen erf in verbinding met de openbare ruimte en hoe jong en oud met elkaar omgaan in openbare ruimten.

## Bijlage C: Interview wethouder Roald Helm

Met instemming van vertrekkend wethouder Roald Helm is zijn visie op het ‘van buiten naar binnen werken’ zoals verwoordt in het interviewverslag opgenomen als bijlage bij het rapport.

### Definitie en bedoeling

Als mensen mij vragen wat van buiten naar binnen werken is, dan gebruik ik altijd het voorbeeld uit Star Trek: “Be there where no man has ever been before”. Het is werken vanuit de context van de burger. Niet “u vraagt, wij draaien”, zoals het soms onterecht wordt vertaald, maar echt willen weten hoe de burger aankijkt tegen veranderingen in zijn buurt. De burger wil zeker weten dat de context goed is meegenomen. Dan kan een bewoner uiteindelijk nog steeds ontevreden zijn over het eindresultaat, maar hij of zij zal wel tevreden zijn over het proces. En dat levert ook tevredenheid op. Uiteindelijk werken we voor de inwoners van onze gemeente, niet voor de gemeente zelf.

We hebben een handboek inrichting openbare ruimte (HIOR). Je kan dit handboek als een soort heilig boek zien of als een leidraad om te helpen de openbare ruimte goed in te richten. De burger kan zelf andere ideeën hebben bij de inrichting van de openbare ruimte die niet per se fout hoeven te zijn. Door die burger te betrekken en soms af te wijken van de leidraad, kan een wijk meer tevreden worden over het proces en over het eindresultaat.

Op het gebied van handhaving kun je denken aan allerlei karretjes en caravans die op straat staan geparkeerd. Op sommige plekken kunnen die fout staan en dan kun je gaan verbaliseren of je kunt eerst begrijpen of dat in die buurt echt tot problemen en ontevredenheid leidt. Misschien wil de wijk juist wel graag dat hier wat flexibeler mee om wordt gegaan. Misschien is de buurman van wie dat karretje is, iemand die heel actief is in vrijwilligerswerk voor de buurt. Dat soort signalen moet je meenemen. Uitkomst kan nog steeds zijn dat je verbaliseert, waar het om gaat is de sensitiviteit om te begrijpen wat er speelt en dat meenemen in je handelen als lokale overheid.

### Vertaling naar organisatie

Er zijn cursussen georganiseerd en die hebben ook geholpen om ambtenaren de verandering te laten doormaken. Veel opleidingen zijn gericht op efficiency en doelmatigheid door systemen te optimaliseren. Dit kan soms leiden tot oplossingen die in de praktijk niet voldoen en een soort schijnwerkelijkheid creëren.

In het programma van eisen voor groenbeheer bleek dat er wel in stond dat er geschoffeld moest worden, maar niet dat het afval wat er in het groen lag ook opgeruimd moest worden. De aannemer die het uitvoerde, deed dat dan ook niet. Dit werd door bewoners heel raar gevonden. Die hadden het beeld dat het gemeente ambtenaren waren die alleen maar schoffelen en al het afval laten liggen. Op papier was dit goedkoper, maar in de praktijk betekent dit dat er alsnog mensen langs moeten komen om het afval op te ruimen.

Het is niet altijd makkelijk om van buiten naar binnen werken goed te organiseren. Als voorbeeld: bij de aanleg van nieuwe riolering werden buurtbijeenkomsten georganiseerd. Bij de eerste bijeenkomst werd het concept plan gepresenteerd. De bewoners waren ontevreden, want ze dachten dat alles toch al besloten was en dat ze niets konden doen aan het plan wat er voorgesteld werd. Dit was niet zo, maar werd wel zo ervaren. Bij de volgende buurtbijeenkomst in de wijk er naast werd juist geen plan gepresenteerd, maar de buurt gevraagd wat zij wilden. Weer waren de mensen ontevreden: “wij gaan toch niet als bewoners jullie werk doen?”. De verwachting was daar dat er juist wel een plan werd gepresenteerd. Het is niet altijd eenvoudig om de juiste toon te vinden.

In de organisatie kan ook per team een nadruk op andere publieke belangen worden gelegd. In 't Noot stond jarenlang een wijkcentrum leeg. De mensen van vastgoed wilden dat er projectontwikkelaars mee aan de slag konden. Tegelijkertijd wilden maatschappelijk werkers dat de jongerenoverlast aangepakt werd door het gebouw weer open te stellen voor activiteiten voor

jongeren. Vastgoed was bezorgd dat het daardoor moeilijker zou worden om er uiteindelijk weer iets mee te kunnen ontwikkelen. Uiteindelijk is door het college de belangenafweging gemaakt en besloten het open te stellen voor buurtactiviteiten. De overlast van jongeren is verminderd.

In de discussies met de OR merk je dat zij zich heel erg op regels en de juridische kaders baseren. Dat is ook logisch, maar verhoudt zich slecht tot het van buiten naar binnen werken. Zij hebben ook een rol in het beschermen van werknemers tegen willekeur, dus die focus op de duidelijkheid van regels en kaders is ook logisch. En het oordeel of een medewerker wel of niet van buiten naar binnen werkt is ook niet volledig objectief te maken. Dus die spanning is wel begrijpelijk.

Bij veel medewerkers ontstond een gevoel van onveiligheid. Dat had moeilijk voorkomen kunnen worden, omdat er ook veel veranderde. Mensen hadden het gevoel dat de manier waarop ze altijd gewerkt hadden nu werd gediskwalificeerd. Dat is niet zo, die professionaliteit wordt nog steeds gewaardeerd, maar er worden nu soms andere politieke keuzes gemaakt. Als voorbeeld: vanuit buurtbewoners werd aangegeven dat er behoefte was om een wandelpad in Purmer-Noord te veranderen in een combinatie fiets-wandelpad. Dus een aparte strook voor fietsers op het pad. Volgens de ambtenaar kon dit niet, want het was niet in lijn met de landelijke CROW richtlijn. Hier is door het college gekozen om toch de fietsstrook aan te leggen, in strijd met de landelijke richtlijnen. Die richtlijnen zijn niet wettelijk verplicht. In het verleden was veel sterker de neiging om de professie van de ambtenaar en de logica van de richtlijnen te volgen. Nu ligt de nadruk op de wens vanuit de buurt. Er is dus geen goed of fout. Maar het is wel begrijpelijk dat het voor de betrokken ambtenaar vervelend aan kan voelen wanneer zijn advies niet wordt overgenomen.

In de toekomst zullen we moeten blijven investeren in trainingen, maar ook de selectie aan de poort van nieuwe medewerkers goed moeten doen. Voor de rollen waarbij contextgedrevenheid van belang is, zullen we goed moeten kijken welke mensen daar goed bij passen.

### **Doeltreffendheid en doelmatigheid**

Bij afdelingsmanagers was efficiency en geoptimaliseerde systemen het hoogste dogma. Een voorbeeld: vanuit het KCC kwam de melding dat ergens stoeptegels scheef lagen, waardoor ouderen met rollators er moeilijk langs kwamen. De reactie vanuit stadsbeheer was dat die stoep toch geherprofileerd zou worden over een jaar en dat het nu geen prioriteit heeft om er iets aan te doen. Dit vond het college de verkeerde houding. Er zou voor dit soort problemen meer sensitiviteit nodig moeten zijn om te begrijpen hoe vervelend dit is voor die inwoners die er last van hebben. Het “werken in de wijken” wat nu opgestart is, helpt om die sensitiviteit er meer in te krijgen. Het versterkt de betrokkenheid tussen de verschillende teams met de wijkmanager en de mensen in de wijk. Kostenbeheersing stond centraal. Nu staat tevredenheid van de inwoners centraal. Van buiten naar binnen werken is dus ook niet goedkoper. Het kan soms wel goedkoper zijn, maar het doel is kwaliteitsverbetering. De cultuur in het gemeentehuis was om elkaar niet aan te spreken op verantwoordelijkheid. Dit kregen we bijvoorbeeld ook terug vanuit groepen trainees.

Achteraf gezien hadden we wel beter kunnen communiceren over wat het van buiten naar binnen werken is, richting de organisatie. Het werd niet altijd goed begrepen. Er was ook geen concreet projectplan, wat ook logisch was omdat dit zich juist slecht verhoudt tot de filosofie van het van buiten naar binnen werken. Hier had achteraf gezien meer in geïnvesteerd kunnen worden. Van buiten naar binnen werken is geen waardeoordeel over de deskundigheid van de medewerkers, maar een transformatie in de rol van de lokale overheid.

### **Sturend vermogen gemeenteraad**

De gemeenteraad zou als gevolg van het van buiten naar binnen werken minder nadruk op de kaderstellende en controlerende rol moeten leggen, en meer op de volksvertegenwoordigende rol. Het zou meerwaarde hebben wanneer raadsleden bij de bespreking van verschillende onderwerpen ook de context begrijpen en input leveren uit de wijken. Dat gebeurt nu ook wel, maar er ligt vaak

nog teveel nadruk op ratio's, kengetallen en SMART formuleren. Daar wordt het bestuur niet beter van. Ik kan best beloven dat een bepaald kengetal met X procent verbeterd, maar de uitvoering wordt daar niet anders van. En als een wethouder zoiets beloofd, zal die altijd aan de risicomijdende kant zitten. Dus dan wordt er minder beloofd dan mogelijk is. Als het target dan gehaald is, zal de raad blij zijn, maar is er in feite ondergepresteerd.

De vraag in welke mate door het 'van buiten naar binnen werken' de gewenste veranderingen bereikt zijn in het contact tussen raad en college valt niet eenduidig te beantwoorden doordat de gewenste veranderingen niet zo expliciet waren. In dit onderzoek is getracht te kijken naar hoe de veranderingen zijn doorgevoerd en welke impliciete resultaten hierbij werden nagestreefd. Ook daarbij is er diversiteit in de opvatting van wat 'van buiten naar binnen werken' precies inhoudt. Wat betreft het contact tussen raad en college is in dit onderzoek geconstateerd dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de manier waarop omgegaan wordt met harde doelstellingen, in de zin dat deze minder vaak worden toegepast. Dit kan het moeilijker maken voor een raad om de controlerende taak goed uit te voeren. Er hebben verschillende sessies plaatsgevonden om het 'van buiten naar binnen werken' bij de raadsleden onder de aandacht te brengen. De indruk is dat afgelopen jaren door raadsleden bij verschillende thema's de volksvertegenwoordigende taak inderdaad ook meer aandacht heeft gekregen.

De gemeenteraad kan ook doorschieten in het van buiten naar binnen werken. Bijvoorbeeld bij woningbouw, om telkens wanneer een buurt het niet wil de plannen te blokkeren. Je moet ook een afweging tussen de deelbelangen en het algemeen belang kunnen maken. Wanneer je deelbelangen laat prevaleren is dat niet van buiten naar binnen werken, maar eerder cliëntalisme. Dat is niet je taak als volksvertegenwoordiger.

Bij discussies in de raad bij thema's waar het lastig is om op papier snel vertrouwen te kweken of een bepaalde aanpak goed is of niet, zal er vaker gebruik gemaakt kunnen worden van klankbordgroepen of andere bijeenkomsten buiten de raad om. Die tijdsinvestering levert meer op dan een uur extra vergaderen in de context van een formele commissie. Het zou een goed idee zijn om sowieso minder in commissiesetting te vergaderen en vaker in gesprek te gaan in de wijk of met deskundige ambtenaren. Dit zou de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen.