& VAN DE LAAR
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE SECTOR

Sterk samenspel

Handelingsperspectieven voor een sterk samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

Auteur(s) Irene Kruijssen en Rob van Woerkum | & Van de Laar
Eindhoven 2024

Buiten winnen is binnen beginnen…

Nederland staat voor grote uitdagingen. Klimaat, energie, jeugdhulp, migratie, wonen en bereikbaarheid. Een greep uit complexe maatschappelijke transities, waarin de belangen groot en divers zijn. Het zijn thema's die vanuit urgentie vragen om slagkracht en besluitvaardigheid, maar die door de impact ervan en keuzes die ze vragen ook roepen om betrokkenheid en draagvlak.

Dat stelt hoge eisen aan het samenspel op het gemeentehuis. En vanuit het gemeentehuis met de omgeving: inwoners, ondernemers, kennisinstellingen, partnergemeenten, provincie, Rijk en Europa.

In deze whitepaper zetten we de spotlight op het samenspel bínnen het gemeentehuis. Op de manier waarop gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie met elkaar - ieder vanuit de eigen rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – samenwerken en samen werken aan de grote uitdagingen in de buitenwereld.

Want een sterk samenspel creëren en borgen is niet eenvoudig. Waar de belangen groot zijn, de standpunten uiteen lopen, de middelen soms beperkt en waar sleutelspelers komen en gaan. Daar is het van belang om voortdurend onderhoud te plegen aan het samenspel. Want samenspel gaat zeker niet alleen over abstracte en onpersoonlijke zaken als structuur, processen en systemen. Het gaat ook en vooral over mensen en hun idealen, emoties en hun onderlinge relaties.

Waarom is het zo lastig om het onderlinge samenspel te bespreken? Waarom is het noodzakelijk om dat toch te doen?[1] En hoe kom je dan tot een sterk samenspel tussen raad, college en organisatie? We gaan er nader op in.

Dit whitepaper bevat een combinatie van wetenschappelijke inzichten én onze dagelijkse ervaringen in de adviespraktijk, waarbij we vele gemeenten mogen helpen bij de diagnose en versterking van het samenspel.

De betekenis van conflict

Om te begrijpen waarom het zo lastig is om het gezamenlijke functioneren – het samenspel – te bespreken, is het van belang om eerst stil te staan bij de betekenis van conflicten. In de praktijk van onze adviestrajecten wordt de term conflict veelal als negatief gezien. Wij zien echter dat conflicten een continue (en vaak ook constructieve) rol spelen in het samenspel.

Raadsleden hebben *inhoudelijke* conflicten met wethouders over een specifiek dossier. Ze hebben een *functioneel* conflict als ze elkaars functioneren anders beoordelen, waarbij het oordeel meestal is dat de ander minder functioneert, terwijl de persoon zelf logisch en met de juiste intenties handelt. We zien ook *relationele* conflicten. Daarvan is sprake als we de ander minder vertrouwen, niet goed genoeg vinden of hem negatieve intenties toeschrijven. Deze drie soorten conflicten kunnen natuurlijk in elkaar overlopen, al is het maar omdat mensen inhoudelijk conflict sowieso associëren met relationeel conflict.

Het open met elkaar bespreken van inhoudelijke, functionele of rationele conflicten wordt in de meeste organisaties lastig gevonden. Gevreesd wordt dat het gesprek leidt tot defensieve reacties en escalaties; met andere woorden: meer kans dat het conflict verergert dan dat het wordt opgelost.

[1] We baseren ons hierbij op het boek "Onder commissarissen" van Marilieke Engbers (2021).

We herkennen twee soorten defensieve reacties. De aanval houdt in dat men van de ander probeert 'te winnen' door argumenten aan te dragen, leidende vragen te stellen en rationeel over te komen. De verdediging houdt in dat degene stilvalt, het zijne ervan denkt, diplomatiek gaat doen en probeert ook rationeel over te komen. Ondertussen zijn de emoties wel voelbaar. Zowel de aanvaller als verdediger blijft denken dat hij gelijk heeft en dat de ander ernaast zit. In gemeenten zien we veelvuldig defensieve reacties in het samenspel tussen raad en college, waarbij de raad wat vaker in de aanval is en bestuurders vaker in de verdediging.

Betrokkenen wegen af hoe de ander mogelijk zal reageren en of het wel het juiste moment is, of er tijd voor is en of er grotere risico's aan verbonden zijn.

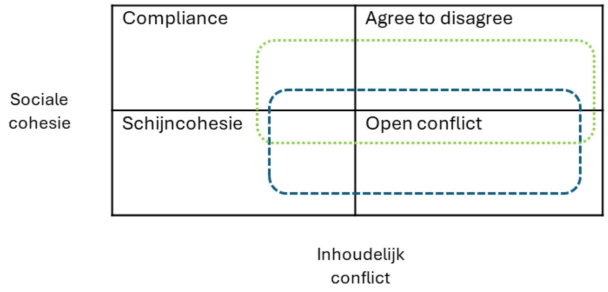
Het nadeel van dit gedrag is evident: gemeenten staan voor grote opgaven de komende jaren; als gevoelige zaken uit de weg worden gegaan en niet worden besproken loopt de gemeente het risico dat iets wat nu niet lekker loopt later een groter probleem of zelfs een misstand wordt, waarop ingrijpen dan te laat is.

Wat kun je doen om deze situatie te doorbreken?

Op individueel niveau
Lee Ross heeft aangetoond dat als mensen niet krijgen wat ze willen van de ander, ze dat (vaak onbewust) toeschrijven aan karaktertrekken of foutieve motieven van de ander. Dat verklaart ook waarom het steeds opnieuw gebeurt. *Wat ik vind is logisch, evident is het eigenlijk, en de ander wil gewoon niet meewerken, dus moet ik het nog een keer zeggen en uitleggen*. Het doorbreken van dit soort patronen lukt alleen als een van de betrokkenen zich realiseert dat de ander in precies hetzelfde patroon gevangen zit. Het is bijna altijd symmetrisch. Dit vraagt van beide partijen dat zij de logica van de ander willen onderzoeken en zijn eigen logica ter discussie wil stellen. We zien in de praktijk dat betrokkenen zich vaak onvoldoende bewust zijn van dit soort patronen en als het bewustzijn er al is, ze niet bereid zijn om patronen te doorbreken.

Op groepsniveau
Besluiten nemen over complexe vraagstukken is niet eenvoudig. Hoe meer perspectieven, hoe beter de kwaliteit van de besluitvorming – althans, als op een productieve manier gebruik wordt gemaakt van de verschillen. De kwaliteit van de besluiten hangt in deze redenering af van het vermogen inhoudelijke conflicten aan te gaan zonder dat het conflict de sociale cohesie verstoort. Onder *sociale cohesie* verstaan we het vermogen om als team over een langere termijn samen te werken op basis van wederzijds respect en vertrouwen.

We zien in de praktijk echter dat die samenwerking vaak onder druk staat: er is sprake van weinig sociale cohesie en veel inhoudelijke meningsverschillen (zie de blauwe configuratie in figuur 1). De bereidheid om samen te werken op de langere termijn is laag en daarom gaan betrokkenen er hard in (bijvoorbeeld raadsleden onderling én richting het college). Op de korte termijn valt 'open conflict', om de situatie houdbaar te maken, soms terug in schijncohesie: ook al weet iedereen dat er een serieus conflict speelt, toch doen betrokkenen alsof het er niet is om in gesprek te kunnen blijven.



Figuur 1: van 'open conflict' naar 'agree to disagree'

In een 'agree to disagree' cultuur is sprake van gedeelde ideeën en expliciete afspraken over omgangsvormen en conflicthantering, waarbij het conflict als bewijs wordt gezien van goed kunnen presteren en ook nog eens de vaardigheid heeft productief (hard op de inhoud, zacht op de relatie) met conflicterende meningen om te gaan (zie de groene configuratie in figuur 1). In deze cultuur is het vanzelfsprekend dat de mening van de minderheid expliciet wordt gerespecteerd en geadresseerd, ook na het besluit. Ook al krijgt de minderheid niet 'zijn zin', toch blijven de raadsleden met het meerderheidsperspectief wel in gesprek over het onderwerp door te vragen hoe deze minderheid geholpen kan worden met accepteren van het besluit dat genomen wordt. Ook hiervoor geldt dat in het belang van de grote opgaven van de gemeente, het belangrijk is om samen te bewegen, weg van het 'open

conflict' (of 'schijncohesie') en naar een cultuur van 'agree to disagree'.

Samen werken aan een sterk samenspel

De afgelopen jaren hebben wij in meerdere gemeenten onderzoek mogen doen naar het samenspel tussen raad, college en organisatie. Deze onderzoeken laten zien dat inhoudelijke meningsverschillen tussen de partijen niet alleen leiden tot onbegrip over en weer, maar ook tot escalaties. Situaties die iedereen heel veel energie kosten en ook ten koste gaan van de energie die nodig is om buiten resultaten te halen.

Dit vraagt om interventies op verschillende niveaus: hebben we heldere afspraken met elkaar op papier staan, handelen we hier in de praktijk ook naar, en hebben we een basis vertrouwen om op verder te werken? We richten ons op:

1. Het versterken van de eigen rolneming en rolvastheid van de partijen.
2. Het versterken van de sociale cohesie en het conflict oplossend vermogen.
3. Een beter evenwicht vinden in opgaven en ambities en de draagkracht van de organisatie.
4. Leren van casuïstiek waarin het samenspel centraal staat.

Om te *weten* of deze interventies ook daadwerkelijk effect hebben op het samenspel en dus ander gedrag opleveren van de spelers, kan een monitor worden ingericht. In het volgende paper in deze reeks zullen we ingaan op het systeem van monitoring en wat dat kan opleveren.

1. Het versterken van de eigen rolneming en rolvastheid

De gemeentelijke organisatie is één systeem, met daarbinnen verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor de raad, college en ambtelijke organisatie. Voorwaarde voor een goed functionerend systeem is dat alle partijen in staat worden gesteld hun rol goed te kunnen spelen. Een duidelijke rolverdeling (de theorie) en rolvastheid (de praktijk) van raad, college en ambtelijke organisatie én van de individuele functionarissen is daarmee een belangrijke basis voor het versterken van het samenspel:

Gemeenteraad	College van B&W	Organisatie
Vertegenwoordigende Kaderstellende Controlerende rol	Beleidsvoorbereiding Beleidsuitvoering Vertegenwoordiging in regionale besturen	Beleidsadvisering Beleidsuitvoering

Figuur 1: rollen van de raad, het college en de organisatie

Dit vraagt om het vastleggen van afspraken over de rollen, taken en bevoegdheden (op papier), en het gesprek over de gedragingen die horen bij de rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Welk gedrag, en van wie, willen we (meer) zien? [2] Wat zijn voorbeelden van situaties waarin het gewenste gedrag zichtbaar werd?

2. Het versterken van de sociale cohesie en het conflict oplossend vermogen

Om écht met elkaar het open gesprek te voeren over gevoelige kwesties moet er sprake zijn van enige sociale cohesie. Dit ontstaat niet zomaar. Lencioni (2021) laat in verschillende onderzoeken zien dat de eerste stap op weg naar meer wederzijds respect en vertrouwen, elkaar beter leren kennen én begrijpen is. Het elkaar beter leren kennen is gericht op de persoon, het elkaar beter begrijpen is ook gericht op de rol van de persoon. Het bespreken van dilemma's is interessant om niet alleen de persoon beter te leren kennen, maar ook zijn/haar gedrag beter te begrijpen.

Het inrichten van een stuurgroep samenspel (met een vaste vertegenwoordiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie) kan hierbij helpen om aan de hand van praktijkvoorbeelden verschillende dilemma's op dit gebied te bespreken, en vanuit hier weer mee te nemen naar het eigen gremium.

[2] We formuleren het bewust positief: waarderend vernieuwen.

Voorbeeld 1. De raad heeft te maken met de zeer beperkte tijd en de volle agenda door de vele onderwerpen waarover zij moet besluiten, terwijl men ook tijd moet besteden aan diepgaande strategische onderwerpen. Teveel tijd aan het eerste, levert al snel te weinig tijd op voor het tweede.

Voorbeeld 2. Kritische vragen stellen wordt al snel gezien als je teveel 'bemoeien' met operationele zaken of teveel op de stoel van de bestuurder zitten. Met vragen stellen kun je echter nooit op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Wel is het risico dat de bestuurder zich aangevallen voelt, waardoor de samenwerking met de bestuurder verstoord kan raken.

Voorbeeld 3. Raadsleden hebben veel minder informatie over allerhande dossiers en de organisatie dan bestuurders en medewerkers. Door deze grotere kennis kan de bestuurder invloed uitoefenen op de besluitvorming van de raad door bepaalde keuzes te maken in de informatie die hij verstrekt. Raadsleden zijn afhankelijk van de bestuurders om hun collectieve verantwoordelijkheid voor besluitvorming waar te maken. Bejegenen ze de bestuurder wantrouwend, dan bestaat het risico dat de bestuurder voorzichtiger zal omgaan met het verstrekken van informatie en de agenda naar zijn hand zet. Bejegenen ze hem met vertrouwen, dan is het risico dat de distantie verloren gaat en er niet meer kritisch wordt gecontroleerd.

3. *Een beter evenwicht vinden in opgaven en ambities versus draagkracht organisatie*

De veronderstelling hierbij is dat als partijen hun eigen rol kennen, rolzuiver en rolvast zijn, de ander kennen en begrijpen, productief kunnen omgaan met meningsverschillen, dit leidt tot een beter evenwicht tussen opgaven en draagkracht. Op basis hiervan ontwikkelt het gesprek tussen het college en het gemeentelijk / concern management team over opgaven en draagkracht van de organisatie in relatie tot opgaven en ambities.

4. *Het bespreken van casuïstiek (waarin het samenspel centraal staat)*

Het systematisch bespreken van casuïstiek kan een positief effect hebben op het verbeteren van het samenspel. Het creëert bewustwording van het eigen handelen en perspectieven op hoe dit anders kan. Dit vraagt wél om een goede voorbereiding en is daarmee tijdsintensief. Op basis van een bronnenstudie en reflectieve interviews met direct betrokkenen wordt een reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen. In de casusbeschrijving kan in specifiek aandacht zijn voor het interne en externe samenspel.

Vervolgens wordt dit besproken met de direct betrokkenen. De resultaten van deze gesprekken worden toegevoegd aan de casusbeschrijving en zo ontstaat een zogenaamde 'leergeschiedenis'. De functie van een leergeschiedenis is om belangrijke gebeurtenissen uit het verleden betekenis te geven voor de toekomst. Successen kunnen zo worden doorgegeven en gemaakte fouten kunnen een volgende keer worden vermeden.

Zo'n leergeschiedenis is niet een eindproduct. Eerder de start van een bredere dialoog binnen de gemeente over hoe met elkaar aan complexe maatschappelijke vraagstukken te werken. In de casusbeschrijving staan genoeg gebeurtenissen, die ook herkenbaar zijn voor niet direct betrokkenen en waarvan met elkaar op een informele manier geleerd kan worden.

Slotbeschouwing

In dit paper hebben we onze visie op een sterk samenspel tussen raad, college en organisatie geschetst. Op basis van onze ervaringen in verschillende gemeenten geven we concrete handelingsperspectieven mee voor het versterken van dat samenspel.

Verbeteren van het samenspel door collectief leren betreft echter een zaak van 'lange adem'. De werkdruk, het ontbreken van tijd voor reflectie en verdieping en het ad hoc karakter van de planning leiden maar al te vaak tot stagnatie van deze ontwikkelingsprocessen. Het is daarom noodzakelijk deze processen te 'conditioneren' (tijd, geld, middelen). Hierin kan de driehoek (burgemeester, secretaris en griffier) een belangrijke rol spelen.

Dit is een eerste paper in een drieluik over het samenspel tussen raad, college en organisatie. In een volgend paper in deze reeks gaan we dieper in op de mogelijkheden om verbeteringen in het samenspel te monitoren en de impact van interventies te meten.

Wil je eens met ons doorpraten over het versterken van het samenspel in uw organisatie? Neem vrijblijvend contact op met onze adviseurs Irene Kruijssen (i.kruijssen@en-vdl.nl) of Rob van Woerkum (r.vanwoerkum@en-vdl.nl).

*De verdeeldheid is toegenomen. In de wereld, in ons land, in gemeenten, dorpen en wijken. De impact daarvan zien wij terug bij onze opdrachtgevers. Het thema voor 2024 is voor & Van de Laar daarom **'samenspel'**. Het ontwikkelen van een krachtig samenspel tussen en binnen organisaties en tussen mensen. Dat is ons dagelijks werk. Van de verplichte regionalisering door de Hervormingsagenda jeugd, de samenwerking tussen publieke en private partners bij de klimaat- en energietransitie, fusie en samenwerking tussen gemeenten, de balans tussen opgaven en ambities vs. beschikbare middelen tot aan de verbindingen binnen en tussen politiek, bestuur, organisatie en inwoners. Wij helpen graag om het samenspel te versterken. Zo dragen wij ons steentje bij aan het bevorderen van de eenheid, op lokale en regionale schaal.*

& VAN DE LAAR

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE SECTOR

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).