



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Spanningen in street-level leiderschap: hoe managers sturen op maatwerk en verantwoording

Visser, E.L.; Gelder, J. van

Citation

Visser, E. L., & Gelder, J. van. (2024). Spanningen in street-level leiderschap: hoe managers sturen op maatwerk en verantwoording. *Bestuurskunde*, 33(4), 66-78.
doi:10.5553/Bk/092733872024033004007

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4210263>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Spanningen in street-level leiderschap

Hoe managers sturen op maatwerk en verantwoording

E. Lianne Visser & Jason van Gelder*

De overheid streeft naar het herstel van vertrouwen door maatwerk en de menselijke maat centraal te stellen in haar dienstverlening. Hoewel uitvoerend ambtenaren meer discretionaire ruimte krijgen, kan verantwoordingsdruk het nemen van maatwerkbesluiten belemmeren. Dit onderzoek, gebaseerd op twaalf interviews met managers en ambtenaren bij het UWV, verkent de cruciale rol van eerstelijns managers in het balanceren tussen maatwerk en verantwoording. Managers stimuleren collectieve discretie, bevragen besluiten en rechtvaardigen deze richting het hoger management. Deze gedragingen zorgen ervoor dat maatwerk en verantwoording niet als tegenstrijdig worden gezien, maar elkaar versterken. Theoretisch voegt dit artikel een verantwoordingsperspectief toe aan de literatuur over het managen van uitvoerend ambtenaren. Praktisch benadrukt het de noodzaak van het actief creëren van leergemeenschappen en het bevorderen van reflectie binnen teams. Hierdoor kunnen managers niet alleen maatwerk ondersteunen, maar ook werken aan een andere relatie tussen management en uitvoering.

1. Inleiding

Om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en het vertrouwen in de overheid te herstellen zijn in verschillende domeinen de afgelopen jaren maatwerk en de menselijke maat opgekomen als beleidsdoelen. Uitvoerend ambtenaren zouden meer discretionaire ruimte krijgen en zo diensten kunnen leveren die aansluiten bij de individuele situatie van burgers (Ministerie van BZK, 2022). In de praktijk blijkt het realiseren van maatwerk complex en komt het vaak nog niet tot stand. Hoewel uitvoerend ambtenaren de erkenning van hun professionaliteit waarderen en nu – in sommige gevallen meer dan in andere – ruimte ervaren om af te wijken van regels of procedures die burgers niet helpen, ervaren zij ook nieuwe dilemma's. Eén daarvan is het combineren van het nemen van maatwerkbesluiten, die veelal niet gestandaardiseerd zijn en soms zelfs regels breken, met de verantwoording daarover. Dit leidt er soms toe dat uitvoerend ambtenaren verantwoording, en het legitimeren van hun besluiten, prioriteren ten opzichte van maatwerk (Visser, 2024).

* Dr. E. L. Visser is universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. J. van Gelder, MSc is rijkstraineë bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2023 behaalde hij de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. De data van zijn masteronderzoek vormden de basis voor dit artikel.

Recent onderzoek toont aan dat eerstelijns managers een belangrijke rol hebben in het stimuleren van verantwoordelijk gebruik van discretionaire ruimte (Bernards et al., 2023; Møller & Grøn, 2023). Managers kunnen professionele kennis en normen activeren en gemeenschappen creëren die ondersteunend zijn bij het nemen van besluiten. Møller en Grøn (2023) noemen dit *street-level* leiderschap. De term verwijst naar de actor aan wie de managers leidinggeven, de *street-level bureaucrat* (Lipsky, 2010), die wij in dit artikel aanduiden met uitvoerend ambtenaar. Het concept tracht inzicht te geven in hoe managers ondersteuning bieden aan de prestaties en het welzijn van uitvoerend ambtenaren, rekening houdend met de bijzonderheden van het uitvoerend werk. Hoe eerstelijns managers binnen deze rol het stimuleren van discretionaire ruimte combineren met verantwoording, is onderbelicht gebleven. Dit artikel onderzoekt hoe eerstelijns managers hiermee omgaan en hoe ze kunnen bijdragen aan een balans tussen maatwerk en verantwoording onder uitvoerend ambtenaren.

Om hier inzicht in te krijgen zijn twaalf interviews afgenomen met managers en uitvoerend ambtenaren bij UWV. Daaruit komt naar voren dat de managers drie gedragingen vertonen; collectieve discretie stimuleren, besluiten bevragen, en besluiten rechtvaardigen. Met deze bevindingen toont dit artikel de balanceer-act van eerstelijns managers in het sturen op maatwerk en draagt het bij aan de literatuur over het managen van uitvoerend ambtenaren. Daarnaast doet dit artikel aanbevelingen om in de praktijk om te gaan met de complexiteit van sturen op maatwerk.

2. Theorieën over maatwerk, verantwoording en eerstelijns managers

Het werk van uitvoerend ambtenaren wordt gekenmerkt door een aantal complexe dynamieken die gevolgen hebben voor hun management. Uitvoerend ambtenaren hebben altijd een bepaalde mate van discretionaire ruimte, bestaande uit de ruimte die ze krijgen en nemen om binnen de grenzen van de wet naar eigen oordeel besluiten te nemen (Lipsky, 2010). Daarbij interpreteren ze de regels, maar vormen ze ook een oordeel over de betreffende burger (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Ze kunnen hun discretionaire ruimte daarbij gebruiken om beter in te spelen op individuele situaties, maar ze streven ook gelijke behandeling na (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Deze doelen kunnen conflicteren. Dan moeten uitvoerend ambtenaren kiezen wat ze prioriteit geven. Daarbij worden ze geconfronteerd met de menselijke gevolgen van beleid en hun eigen discretionaire beslissingen en prioriteiten (Nisar & Masood, 2020). Een gevolg hiervan is dat de ambtenaren worden belast met frustratie en emotionele stress van burgers (Lavee & Strier, 2019).

De discretionaire ruimte is zowel een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beleid om responsieve beslissingen te nemen, als een potentieel gevaar voor democratische verantwoording (Brodin, 2011; Vinzant & Crothers, 1998). Want hoe kunnen acties worden verantwoord die niet de regels, criteria en strikte procedures volgen? Verantwoording kan worden gezien als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt om zijn acties te verklaren en te rechtvaardigen

(Hupe & Hill, 2007). Wanneer uitvoerend ambtenaren beslissingen nemen, nemen ze daarbij vaak in overweging of, en zo ja, hoe die beslissingen gerechtvaardigd kunnen worden (Hupe, 2019). De manier waarop uitvoerend ambtenaren hun werk moeten verantwoorden, is daarbij van invloed op de besluiten die ze nemen (Brodkin, 2011).

De afgelopen jaren zien we in verschillende landen en beleidsdomeinen maatwerk opkomen als beleidsdoel met mogelijke gevolgen voor verantwoording. Uitvoerend ambtenaren krijgen hierbij namelijk meer beslisruimte om diensten toe te spitsen op de individuele behoeften van burgers en de formele aanspraak van burgers op diensten verdwijnt (Linthorst & Oldenhof, 2021). De discretionaire ruimte is in deze gevallen soms geformaliseerd om maatwerk te faciliteren, maar in andere gevallen wordt van uitvoerend ambtenaren verwacht dat ze zelf de ruimte vinden en nemen om maatwerk te leveren. Bovendien kan maatwerk heel verschillend worden gedefinieerd, van simpele aanpassingen in gesprekstechnieken tot het breken van regels. Maatwerk in de Participatiewet gaat daarbij hand in hand met het beleggen van een grote verantwoordelijkheid bij burgers in het activeringsproces. Deze ambiguïteit kan de toepassing van maatwerk bemoeilijken, omdat concrete handreikingen ontbreken. Maar het kan ook juist nieuwe vormen van uitvoeringswerk mogelijk maken (Needham, 2011).

Daarnaast hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat het leveren van maatwerk niet kan worden ingebed in een eenduidige beslisboom of vijfstappenplan en dat het voor uitvoerend ambtenaren nieuwe dilemma's creëert (Visser & Kruyen, 2021; Visser & Van Hulst, 2024). Uitvoerend ambtenaren maken zich zorgen of ze burgers ongelijk behandelen, weten niet altijd hoe ze maatwerkbesluiten kunnen rechtvaardigen, zijn bang voor precedentwerking en vrezen individueel verantwoordelijk te worden gehouden (Visser, 2024). In deze complexe dynamiek moeten ze prioriteiten stellen tussen burgers, organisatiedoelen en maatschappelijke waarden.

Hoe kunnen managers bijdragen aan een balans tussen maatwerk en verantwoording? Leidinggeven aan uitvoerend ambtenaren wordt al decennia omschreven als complex (Lipsky, 2010; Riccucci, 2006). Lang was de assumptie dat managers vooral controle nastreefden, terwijl uitvoerend ambtenaren probeerden hun autonomie te vergroten. Door grote verschillen in doelen, kennis en achtergrond tussen de actoren kregen managers maar moeilijk grip op het uitvoerend werk. Managers en uitvoerend ambtenaren liggen echter minder ver uit elkaar dan vaak werd gedacht (Evans, 2011). Zij delen professionele overtuigingen en managers ondersteunen uitvoerend ambtenaren in het gebruik van hun discretionaire ruimte en het nemen van professionele besluiten.

Toch kenmerkt het werk van managers zich door spanningen (Gassner & Gofen, 2018). Ze moeten sturing geven aan discretionaire besluitvorming en maatwerk, maar zijn ook verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van beleid. Managers kunnen de discretionaire ruimte beperken door het opstellen van expliciete regels en richtlijnen, maar dit maakt het lastig om te reageren op de specifieke omstan-

digheden van burgers die niet gemakkelijk te vatten zijn in regels. Bovendien blijkt uit onderzoek dat discretionaire ruimte zonder verdere ondersteuning door managers als overweldigend kan worden ervaren en kan bijdragen aan ongelijke behandeling (Raaphorst, 2018; Visser, 2024). Ook kan het ervoor zorgen dat ambtenaren in oude routines en regels terugvallen of nieuwe informele regels ontwikkelen (Bernards et al., 2021; Linthorst & Oldenhof, 2021).

Discretionaire ruimte bieden aan ambtenaren met specifieke expertise en nabijheid tot de taken past bij de benadering van *management-by-enabling* (Brodtkin, 2011). De management-benadering werd ontwikkeld als alternatief voor *management-by-compliance* of *by-incentives*. Waar management-by-compliance zich vooral focust op het sturen op procedures, legt de management-by-incentives de nadruk op prestatie-indicatoren en stimuli om uitvoerend ambtenaren te stimuleren om vooraf bepaalde doelen en uitkomsten te behalen. Management-by-enabling is beperkt praktisch uitgewerkt. Recent onderzoek benadrukt wel het belang van sociale dynamiek en informele en collectieve leiderschapsprocessen (Bernards et al., 2023; Keulemans & Groeneveld, 2020; Møller & Grøn, 2023). Managers fungeren als een voorbeeld in dagelijkse besluitvorming door helder te communiceren welke overtuigingen en gedragingen als gewenst en legitiem worden beschouwd (Keulemans & Groeneveld, 2020). Door hun standpunten ten aanzien van burgers bekend te maken verminderen ze onzekerheid en bieden ze richtlijnen voor het handelen van uitvoerend ambtenaren. Managers kunnen collectieve besluitvormingsprocessen faciliteren en bijdragen aan diverse teams, zowel op sociaal-cultureel als op professioneel gebied (Zacka, 2017). Dit stelt hen in staat om problemen vanuit verschillende perspectieven te bekijken en een gevarieerd handelingsrepertoire te hanteren om burgers van dienst te zijn. Tegelijkertijd kunnen het ontwikkelen van een gedeeld perspectief en het bereiken van consensus in dergelijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan consistentie in besluitvorming (Rutz et al., 2017).

Om dit te bereiken stellen Møller en Grøn (2023) voor dat leiderschap voor uitvoerend ambtenaren zich vooral moet richten op het activeren van professionele kennis en normen en het creëren van ondersteunende gemeenschappen. Dit kan eraan bijdragen dat uitvoerend ambtenaren op een professionele manier discretionaire beslissingen nemen, bewust prioriteiten stellen en omgaan met morele en emotionele nabijheid. Ze noemen dit *street-level* leiderschap, een relationele leiderschapspraktijk die uitvoerend ambtenaren kan helpen om de complexe spanningen en dilemma's in hun werk werkbaar te maken. Onderliggend is het idee dat leiderschap een sociale relatie is die voortkomt uit de gedeelde afhankelijkheid en connectie tussen managers en uitvoerend ambtenaren. Leiderschap uit zich in gedragingen of handelingsperspectieven en staat niet gelijk aan een persoon. Deze genoemde leiderschapsgedragingen kunnen mogelijk helpen bij het omgaan met de spanningen en dilemma's die uitvoerend ambtenaren ervaren. Echter, deze theorieën hebben amper aandacht besteed aan de zorgen en afwegingen rondom verantwoording.

Recent onderzoek heeft aangetoond dat hiërarchische vormen van verantwoording veelal de flexibiliteit beperken die nodig is om gepersonaliseerde diensten te ontwikkelen (Skjold & Lundberg, 2022). Als oplossing wordt gekeken naar meer generatieve, diagnostische vormen van monitoring die de nadruk leggen op leren van ervaring, en naar procesverantwoording die beoordeelt of de kwaliteit van besluitvormingsprocessen voldoende is (Sabel et al., 2024). Ook narratieve vormen van verantwoording krijgen steeds meer aandacht. Narratieve benaderingen stellen ervaringsverhalen centraal om kwaliteit te meten (Van de Bovenkamp et al., 2023). Of en hoe managers ondersteuning bieden aan uitvoerend ambtenaren bij de balans tussen maatwerk en verantwoording, en welke dilemma’s de managers daar zelf bij tegenkomen, vereist verder onderzoek.

3. Methoden

De data voor dit onderzoek zijn verzameld bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland. Dit betekent dat zij in direct contact staan met burgers en geconfronteerd kunnen worden met complexe en uitdagende situaties. Deze organisatie is geschikt voor het onderzoek, omdat het een (semi-)publieke organisatie betreft waarbij maatwerk en verantwoording hoog in het vaandel staan (Spee et al., 2022).

Om begrip te krijgen van perspectieven, interpretaties, ervaringen en gedragingen zijn zeven semi-gestructureerde interviews gehouden met eerstelijns managers van de afdelingen en vijf met uitvoerend ambtenaren van UWV. De geïnterviewden kwamen zowel van teams die verantwoordelijk zijn voor uitkeringen als voor werkzoekenden (zie Tabel 1). Bij de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst, opgesteld op basis van de literatuur en de onderzoeksvraag. Elk interview is met toestemming van de participant opgenomen en getranscribeerd. Door beide groepen actoren te betrekken in dit onderzoek wordt het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven, inzichten en interacties blootgelegd. Dit draagt bij aan een diepgaander begrip van de gedragingen en onderliggende mechanismen die bijdragen aan een balans tussen maatwerk en verantwoording. We identificeerden hierbij geen grote verschillen in hoe maatwerk werd gedefinieerd. Beide groepen gebruikten maatwerk voor verschillende soorten handelingen en leken zo – al dan niet onbewust – productief gebruik te maken van de ambiguïteit van het concept. De gedragingen die managers beschreven in hun omgang met maatwerk en verantwoording, werden bevestigd door de ambtenaren.

Tabel 1 *Overzicht respondenten*

	Divisie	Rol	Team	Functie
1	Werkbedrijf	Manager	Werkzoekende dienstverlening	X
2	Werkbedrijf	Medewerker	X	Adviseur werk WW-dienstverlening

Tabel 1 (Vervolg)

	Divisie	Rol	Team	Functie
3	Werkbedrijf	Medewerker	X	Adviseur basisdienstverlening
4	Werkbedrijf	Medewerker	X	Re-integratiespecialist
5	Uitkeren	Medewerker	X	Uitkeringsdeskundige
6	Uitkeren	Manager	Teammanager Uitkeren	X
7	Werkbedrijf	Manager	Werkzoekende dienstverlening	X
8	Sociaal medische zaken	Projectmanager	X	Het project houdt zich bezig met maatwerk
9	Werkbedrijf	Medewerker	X	Arbeidsdeskundige
10	Werkbedrijf	Manager	Werkzoekende dienstverlening	X
11	Werkbedrijf	Manager	Werkzoekende dienstverlening	X
12	Werkbedrijf	Manager	Werkzoekende dienstverlening	X

De interviews zijn abductief geanalyseerd in verschillende iteraties tussen theorie en data (Van Hulst & Visser, 2024). In een eerste ronde werd gekeken hoe de verschillende elementen uit het concept van Møller en Grøn (2023) werden herkend. Hierbij viel op dat bestaande theorieën over *enabling management* en *street-level leadership* te weinig aandacht hebben voor verantwoording. In een volgende ronde werden, door middel van meer data-gedreven coderen en vergelijking, additionele gedragingen geïdentificeerd waarin verantwoording centraal stond. Hierbij kwamen spanningen naar voren tussen verantwoordingsdynamieken tussen eerste-lijns managers en ambtenaren en tussen eerstelijns managers en het hogere management en het ministerie. In een laatste ronde werden de gedragingen in dialoog met de verantwoordingstheorie van Hupe en Hill (2007) gegroepeerd.

4. Resultaten

Collectieve discretie stimuleren

Een eerste manier waarop de managers sturen op maatwerk, is door verantwoordelijkheid en verantwoording deels te beleggen bij de uitvoerend ambtenaren zelf en de staffunctionarissen die de uitvoering op inhoud ondersteunen. Managers creëren hierbij ruimte voor de ambtenaren om zelf na te denken en besluiten te nemen, maar stimuleren ook dat die ambtenaren samen overleggen over casuïstiek. Dit betreft bijvoorbeeld een wekelijkse casuïstiekbespreking over lopende casussen en intervisie waarin wordt gereflecteerd over afgeronde casussen. Een belangrijke motivatie hierbij is dat managers de inhoudelijke kennis en ervaring van de ambtenaren erkennen en hen zelf beslissingen laten nemen.

De overleggen en de collectieve discretie die daaruit voortkomt, hebben meerdere functies. Het draagt bij aan het uitwisselen en afstemmen van de professionele kennis en normen binnen het team (Møller & Grøn, 2023), dat wil zeggen de manier waarop de teamleden zich dienen te gedragen en welke standaarden zij willen nastreven in de uitvoering van hun werk. Dit maakt maatwerk mogelijk en helpt bij prioriteren. Een manager zei hierover:

‘Door ze heel veel ruimte te geven, zijn de 27 mensen in mijn team allemaal in staat om hun capaciteiten, zoals klantgerichtheid en dienstverlening naar klanten toe, te benutten. Veel mensen hebben verschillende competenties en als manager probeer ik deze aan te boren en te versterken door ze de ruimte te geven om van elkaar te leren en elkaars competenties in te zetten’ (M1).

Het delen van kennis en normen heeft ook een controlerende functie en kan leiden tot aanpassingen van individuele overtuigingen of besluiten. Zo vertelde een uitvoerend ambtenaar:

‘Ik had iets gedaan voor een bepaalde cliënt en achteraf door zo’n casuïstiekbijeenkomst hadden collega’s toch een andere visie daarop, waarna ik dacht van: dit had ik toch anders moeten aanpakken’ (UA1).

Daarnaast draagt de collectieve discretie bij aan het gezamenlijk omgaan met emotionele en morele uitdagingen (Møller & Grøn, 2023). De uitvoerend ambtenaren worden regelmatig geconfronteerd met de menselijke gevolgen van beleid en hun eigen discretionaire keuzes. De managers willen een dynamiek creëren waarin ambtenaren elkaar opzoeken om met elkaar met deze uitdaging om te gaan. Managers nemen hierin vooral een faciliterende rol aan. Zo bieden ze ondersteuning bij het samenbrengen en bij het bespreken van de problematiek van het werk. Een manager zei hierover:

‘Wil je het zo regelen prima, heb je er een teamstart voor nodig ook prima. Sommigen hebben mij nodig, wat ook prima is. Die vinden het bijvoorbeeld eng en dan zeg ik van nou dan doen we het toch met zijn tweeën? Ik zeg dan ook: ik sta niet voor je, maar naast je. Ik zeg dan dat jij het verhaal moet vertellen en ik ondersteun je. Ik wil echter dat jij het gaat doen, want het is jouw gevoel en beleving. Anders ben ik een soort tussenpersoon. Eigenlijk heb je mij niet nodig’ (M2).

Dit creëert in de praktijk niet alleen een ondersteunende gemeenschap onder uitvoerend ambtenaren, maar helpt eveneens bij het activeren van professionele kennis en normen binnen deze gemeenschap.

Het resultaat is een gedeelde verantwoordelijkheid en verantwoording, waarin maatwerk wordt gestimuleerd, maar het handelen van ambtenaren ook wordt bevraagd en gecontroleerd door gelijken. De ontwikkeling naar maatwerk heeft hier dus geleid tot een verticale verantwoordingsrelatie (Hupe & Hill, 2007). Soms be-

perkt dat de mogelijkheden voor maatwerk ook. Een uitvoerend ambtenaar zei hierover het volgende:

‘Het is dus wel zo dat de staf dingen gaat vinden, dus die gaat dan tijdens een vakoverleg dingen aanstippen. Denk bijvoorbeeld van: ja we hebben hier een protocol voor of als je uren gaat inkopen, dan moet dat eerst langs ons’ (UA4).

Managers controleren hierbij niet of die beperkingen vanuit gelijken ook altijd wenselijk zijn. Ze worden over het algemeen pas betrokken bij casussen wanneer zich een incident voordoet, als er sprake is van relationele problemen binnen een team of wanneer er sprake is van systematische problematiek in een werkproces.

Besluiten bevragen

Een tweede manier waarop managers sturen op maatwerk, is door uitvoerend ambtenaren te bevragen over hun besluiten. Managers stellen bijvoorbeeld evaluatieve of normatieve vragen tijdens casuïstiekbesprekingen in de weekstart. Ook bespreken sommige managers maatwerkcasuïstiek en vragen zij aan de ambtenaren wat ze ervan vinden en of ze het herkennen. Het bevragen helpt de ambtenaren om besluiten te nemen en geeft ook managers een rol in het omgaan met emoties en frustraties die soms opspelen bij lastige casussen (Møller & Grøn, 2023). De ambtenaren vertelden in de interviews dat ze hun verhaal kwijt willen en erkenning en ondersteuning zoeken voor hun gevoel en het genomen maatwerkbesluit. Een van hen licht toe:

‘Mijn leidinggevende zegt dan ook van: wat fijn dat je het gesprek bent aangegaan, zodat je de verzekerde weer op weg kan helpen. Vaak is luisteren een goed medicijn’ (UA5).

Erkenning dat het een maatwerkcliënt betreft, creëert een werksituatie waarin ambtenaren voelen dat ze maatwerk mogen leveren. Als een manager tijdens zo’n gesprek de nadruk zou leggen op kwantitatieve verantwoording, zoals tijdigheid, dan zou dit juist extra druk leggen op het besluit. Managers gaven aan daarbij ook te letten op hoe gesprekken worden teruggekoppeld, met welke beleving. Hiermee proberen ze te achterhalen of de ambtenaren stress ervaren bij de casus.

Het bevragen door managers heeft echter niet als enig doel om maatwerk te stimuleren. Het draagt ook bij aan een andere manier van verantwoording afleggen. Managers stellen ‘de waarom-vraag’, waarbij ze verwachten dat uitvoerend ambtenaren hun besluit kunnen uitleggen. Zo vertelde een manager:

‘Het is wel aan jou om mij dat te vertellen, want als je aan het einde van het verhaal geen plaatsing hebt gedaan en je kan ook niet vertellen waarom je dat hebt gedaan, dan hebben we wel een gesprek met elkaar’ (M5).

Wanneer uitvoerend ambtenaren er niet in slagen hun leidinggevendenden mee te nemen in het werkproces, dan kan dit gevolgen hebben voor de ruimte die zij krijgen

om maatwerk te leveren. Verantwoording verplaatst zich in deze gedraging naar een horizontale relatie, tussen ambtenaren en managers (Hupe & Hill, 2007). Hierin is een narratieve benadering van verantwoorden te herkennen (Van de Bovenkamp et al., 2023). Hierbij is het interessant om op te merken dat enkel sturen op cijfers de managers ook beperkt in hun grip. Uit de interviews komt naar voren dat de ambtenaren bij schrijnende gevallen alsnog maatwerk zouden toepassen, zelfs als hiermee de tijdigheid in het geding komt of als dit tegen de wens van de manager ingaat.

Naast deze meer controlerende rol draagt het bevragen ook bij aan de gedeelde kennis tussen ambtenaren en managers. Zo vertelde een manager:

‘Ik vind het interessant om het te weten. Je hoeft niet alles te verantwoorden en uit te leggen. Op het moment dat ik ernaar vraag en jij komt met een verhaal, dan ben ik benieuwd naar waarom doe je het? Dus ook gewoon voor mijn eigen leerproces en niet alleen het controlerende’ (M6).

De wens om te leren vanuit de manager toont de wens om maatwerkbesluiten te begrijpen en de ambtenaren te ondersteunen. De narratieve benadering van verantwoording kan hiermee bijdragen aan meer begrip en onderling leren tussen ambtenaren en hun managers.

Besluiten rechtvaardigen

Een derde manier waarop managers sturen op maatwerk, is door de maatwerkbesluiten te rechtvaardigen aan hun meerderen. Verantwoording vanuit het hoger management en het ministerie richt zich op key performance indicatoren (KPI's) die bijvoorbeeld kijken naar hoeveel zaken zijn afgehandeld en of de afhandeling op tijd gebeurt. De managers kiezen ervoor om de prestaties van hun ambtenaren te vertalen en te verantwoorden naar boven toe. Zo vertelt een manager:

‘Op het moment dat je daarin iets uit te leggen hebt richting KPI's en richting cijfermatig werken, dan is dat mijn taak’ (M5).

Cijfermatig verantwoorden voelt voor de managers soms als een dagtaak en veel managers zijn ook kritisch op de effecten die het heeft voor het leveren van maatwerk:

‘Op tijd afhandelen wil echter niet zeggen of iemand tevreden is’ (M2) en ‘we moeten het namelijk wel laten zien met bijvoorbeeld succesverhalen en bijvoorbeeld echt het story-telling waarom we hebben afgeweken van een bepaalde KPI’ (M5).

De ambtenaren vinden het verwarrend wanneer zij aan de ene kant de boodschap meekrijgen dat ze de klant moeten steunen en aan de andere kant dat ze de productie niet gehaald hebben.

Hoewel de inhoudelijke kennis bij de ambtenaar ligt en in de praktijk de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij hen wordt belegd, ligt de formele verantwoordelijkheid bij hun leidinggevend. Dit brengt een spanningsveld mee. De kennis en uitleg die managers ophalen bij het bevragen, stelt hen in staat om met deze informatie verantwoording af te leggen naar het hoger management, zelfs als zij niet over de inhoudelijke kennis beschikken. Tegelijkertijd gebruiken managers de kennis van ambtenaren om de organisatie en het beleid beter in te richten. Een manager licht toe:

‘Ik ben dan ook altijd op zoek naar mogelijkheden om te kijken hoe we het eventueel anders kunnen doen, maar daar heb ik jullie ook voor nodig. Dus mijn team. Dan ga ik weer richting mijn manager van joh ik heb input gekregen en dit zijn de risico’s die we tegenkomen’ (M2).

Managers zien zichzelf als een soort hitteschild om zaken tegen te houden en te voorkomen dat er niet te veel onrust ontstaat binnen de teams door besluiten en verantwoordingsvragen van bovenaf. Hier herkennen we nog een vorm van horizontale verantwoording (Hupe & Hill, 2007), van de eerstelijns manager naar het hogere management. Deze kenmerkt zich door een kwantitatieve benadering, die de eerstelijns managers eigenhandig aanvullen met een narratieve benadering om de ruimte voor maatwerk te bewaken.

5. Conclusie

Op basis van kwalitatief onderzoek onder eerstelijns managers en uitvoerend ambtenaren heeft dit artikel laten zien dat managers een spin in het web zijn tussen uitvoerend ambtenaren en hoger management, waarbij zij ruimte laten en overleg faciliteren, besluiten ondersteunen, trachten te begrijpen, maar ook waar nodig kritisch bevragen. Ook verantwoorden ze het handelen in de uitvoering naar het hoger management en proberen ze lessen door te sluiten naar andere afdelingen. De drie gedragingen zijn in de praktijk aan elkaar gerelateerd. Om collectieve discretionaire ruimte te kunnen stimuleren, of om besluiten te kunnen rechtvaardigen, bevraagt de manager de uitvoerend ambtenaren ook. Wat ze met deze gedragingen creëren, is een situatie waarin het niet de keuze is tussen óf maatwerk, óf verantwoording. In plaats daarvan zien we dat verticale en narratieve vormen van verantwoording het leveren van maatwerk toestaan en ondersteunen. Waar deze samengaan met bestaande, meer kwantitatieve verantwoordingsvereisten, fungeert de eerstelijns managers als een hitteschild om de uitvoerend ambtenaren uit de wind te houden.

Uit de literatuur over het managen van uitvoerend ambtenaren bleek dat dit een complexe taak is (Gassner & Gofen, 2018; Keulemans & Groeneveld, 2020; Lipsky, 2010). Managers moeten zorgen voor een correcte uitvoering van beleid, maar ook ruimte bieden. Het verantwoordingsvraagstuk compliceert dit verder doordat managers ook grip moeten houden op financiën en productie. Daarbij hebben ze te

maken met meerdere, soms conflicterende verwachtingen en verplichtingen ten aanzien van verschillende actoren. Hoewel gebaseerd op een enkele studie en een beperkt aantal interviews, heeft deze studie dit verder inzichtelijk gemaakt. Belangrijk om daarbij te noemen is dat maatwerk in de Participatiewet vaak een andere betekenis en uitwerking heeft dan in andere domeinen en dat de onderzochte organisatie veel aandacht en ruimte heeft voor de menselijk maat. Desondanks verwachten we dat de bevindingen, zowel theoretisch als voor de praktijk, relevante inzichten bieden. Wat we zien, is dat de eerstelijns managers kennis en normen activeren en ondersteunende gemeenschappen creëren (Møller & Grøn, 2023), en zo – informeel en deels op afstand – een collectief leerproces stimuleren. Ze ondersteunen en controleren ambtenaren door complexe casussen te bespreken en te bevragen. Dat is een subtiel proces dat veel sociale vaardigheden vergt. De besluiten bevragen draagt hierin ook bij aan een leerproces tussen managers en uitvoerend ambtenaren, waardoor zij dichterbij elkaar komen te staan (Evans, 2011).

Het rechtvaardigen van de besluiten van uitvoerend ambtenaren richting het hoger management creëert een extra laag in de sturings- en verantwoordingsdynamiek (Hupe & Hill, 2007). De eerstelijns managers zitten als het ware ‘gesandwichd’ tussen uitvoerend ambtenaren met complexe verhalen, van wie wordt verwacht dat ze maatwerk leveren, en hogere managers die nog steeds vooral sturen vanuit KPI’s. Daarbij fungeren ze als vertalers, bevragers en rechtvaardigers tussen beide groepen. In deze dynamiek is het niet zozeer de keuze tussen maatwerk of verantwoording, maar vraagt maatwerk om een combinatie van meer verticale en horizontale vormen van verantwoorden, alsook meer narratieve vormen. Kwantitatieve vormen van verantwoording zijn hierbij niet losgelaten, maar er is een stapeling ontstaan.

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek kunnen waardevolle lessen worden getrokken voor de praktijk. Sturen op maatwerk vereist een faciliterende leiderschapsstijl waarin ruimte en vertrouwen geven aan uitvoerend ambtenaren en het bevorderen van overleg centraal staan. Door het stimuleren van reflectie kunnen managers een omgeving creëren waarin van fouten kan worden geleerd en het professionele oordeel zich kan ontwikkelen. Deze functie kan nog bewuster worden uitgewerkt, waarbij niet alleen lopende casussen worden besproken, maar ook wordt gewerkt aan een gedeeld beeld en de betekenis en houding ten opzichte van maatwerk, alsook langetermijneffecten van maatwerk worden besproken om bijvoorbeeld een cynische houding te voorkomen. Tegelijkertijd moeten managers betrokken blijven bij de verticale verantwoording om mogelijke inconsistenties tussen maatwerk en verantwoording te kunnen identificeren en corrigeren. Ruimte laten betekent dus niet ‘aan hun lot overlaten’. Dit vergt aandacht en afstemming van eerstelijns managers wanneer ze de dagelijkse praktijk bevragen en van uitvoerend ambtenaren wanneer ze managers bij hun besluiten betrekken. Voorbij het sturen op maatwerk geven de bevindingen handvatten voor het vorm geven aan gecombineerde vormen van verantwoording die bijdraagt aan een lerende organisatie en een andere relatie tussen management en uitvoering. Mogelijk kunnen kwantitatieve vormen van verantwoording de focus verleggen van tijdigheid

en aantal afgesloten zaken naar bijvoorbeeld duurzame uitstroom of meer proces-gefocusste indicatoren. Zo kan wellicht worden voorzien in een behoefte aan grip en zicht op kosten en inzet. Daarnaast zouden cijfers meer als opening voor een dialoog gebruikt kunnen worden in plaats van ‘objectief’ beeld van de kwaliteit van het activeringswerk (Van de Bovenkamp et al., 2023).

Literatuur

- Bernards, B., Schmidt, E., & Groeneveld, S. (2023). Rebel with a cause: The effects of leadership encouragement and psychological safety on professionals' prosocial rulebreaking behavior. *Public Administration*, 1-19. <https://doi.org/10.1111/padm.12976>.
- Bernards, B., Van der Voet, J., Van der Pas, S., & Groeneveld, S. (2021). Organizational rules and cognitive uncertainty among public professionals: A daily diary study. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4), 792-813.
- Brodtkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2), i253-i277.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386.
- Gassner, D., & Gofen, A. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Hupe, P. L. (2019). The decision made: On the inspection encounter. In S. Van de Walle & N. Raaphorst (Eds.), *Inspectors and enforcement at the front line of government* (pp. 227-258). Springer International Publishing.
- Keulemans, S., & Groeneveld, S. (2020). Supervisory leadership at the frontlines: Street-level discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 307-323.
- Lavee, E., & Strier, R. (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910-925.
- Linthorst, E., & Oldenhof, L. (2021). Als wetgeving niet zwart of wit is, maar grijs. *Recht der Werkelijkheid*, 42(2), 100-123.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (2nd ed.). Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). (2022). *Regels en Ruimte: Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* [Rapport]. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 30 september 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/16/bijlage-rapport-abdtopconsult-maatwerk-dienstverlening>
- Møller, A. M., & Grøn, C. H. (2023). Street-level leadership: Re-conceptualizing the role of the manager. *Review of Public Personnel Administration*, 44(4), 0734371X231155357.
- Needham, C. (2011). Personalization: From story-line to practice. *Social Policy & Administration*, 45(1), 54-68.
- Nisar, M. A., & Masood, A. (2020). Dealing with disgust: Street-level bureaucrats as agents of Kafkaesque bureaucracy. *Organization*, 27(6), 882-899.

- Raaphorst, N. (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20(4), 485-502.
- Riccucci, N. M. (2006). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Georgetown University Press.
- Rutz, S., Mathew, D., Robben, P., & De Bont, A. (2017). Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands. *Regulation & Governance*, 11(1), 81-94.
- Sabel, C., Zeitlin, J., & Helderma, J.-K. (2024). Transforming the welfare state, one case at a time: How Utrecht makes customized social care work. *Politics & Society*, 52(2), 171-207.
- Skjold, S. M., & Lundberg, K. G. (2022). Accountability in personalised Supported Employment-based activation services. *Journal of Social Policy*, 1-17.
- Spee, A., Thoomes, M., & Stiggelbout, T. (2022). *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag: Verhalen uit de maatwerkplaats*. Landelijke Maatwerkplaats. Geraadpleegd op 30 september 2024, van https://www.uwv.nl/imagesdxa/hoemaatwerk-bij-uwv-het-licht-zag_tcm94-448723.pdf
- Van de Bovenkamp, H., Kok, J., Stoopendaal, A., & Pot, A. M. (2023). Het potentieel van narratieve verantwoording. *Tijdschrift voor Toezicht*, 14(3-4), 129-134.
- Van Hulst, M., & Visser, E. L. (2024). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 1-14. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>.
- Vinzant, J. C., & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Georgetown University Press.
- Visser, E. L. (2024). Enabling street-level work: Minimal structures for customized social services. *Public Management Review*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2381067>.
- Visser, E. L., & Kruyen, P. M. (2021). Discretion of the future: Conceptualizing everyday acts of collective creativity at the street-level. *Public Administration Review*, 81(4), 676-690.
- Visser, E. L., & Van Hulst, M. (2024). The performance and development of deliberative routines: A practice-based ethnographic study. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 92-104.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.