



WHITEPAPER

Een opgavegericht bestuursprogramma

1 mei 2022

Na het akkoord: tijd voor actie

Inmiddels zijn na de gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart de stofwolken van de verkiezingscampagnes weer opgetrokken en wordt er druk geformeerd in alle Nederlandse gemeenten. Op enig moment leidt een dergelijk formatieproces tot een politiek akkoord tussen partijen. En dan begint de uitdaging pas echt. Want nu moet het politieke akkoord binnen de organisatie vertaald worden naar een college(werk) programma of bestuursprogramma, zodat de politiek resultaat kan halen.

Type politieke akkoorden

Tegenwoordig zijn er vele typen akkoorden te onderscheiden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzocht na de gemeenteraadsverkiezingen akkoorden in 336 gemeenten en kwam tot een indeling met bijbehorende aantallen. Van de 336 onderzochte akkoorden zijn er:

- 274 coalitieakkoorden/-programma's, waarvan:
 - 154 college-/coalitieakkoorden
 - 120 coalitieakkoorden 'op hoofdlijnen' en gericht op brede samenwerking
- 45 raadsakkoorden
- 15 maatschappelijke of samenlevingsakkoorden.

Wat veel van deze akkoorden gemeen hebben volgens het VNG-onderzoek, is het gebrek aan concretisering. Zo is bijvoorbeeld in slechts 45 van deze akkoorden een financiële onderbouwing opgenomen.

Daarbij staat de ambtelijke organisatie voor drie uitdagingen:

1. Concretisering. Politieke akkoorden, die bol staan van vage formuleringen als ‘doorbreken’, ‘maatwerk bieden’, ‘in de eigen kracht zetten’ en ‘stimuleren’, moeten in een goed bestuursprogramma worden omgezet in concrete en navolgbare doelen, en in haalbare en uitvoerbare resultaten en activiteiten.

2. Samenhang tussen opgaven. Overheden staan voor een aantal ingrijpende langetermijnopgaven die de grenzen van traditionele domeinen overschrijden. In een goed bestuursprogramma staan antwoorden op die uitdagingen in samenhang geformuleerd – niet sectoraal.

3. Omgaan met onzekerheid. De afgelopen bestuursperiode met onder meer de coronapandemie heeft ons geleerd dat permanente onzekerheid de enige zekerheid is. Onzekerheid zorgt voor complexiteit in het werk van ambtelijke organisaties. Een goed bestuursprogramma moet daarom houvast en richting bieden, en tegelijkertijd rekening houden met deze onzekerheden en complexiteit.

Bij het aangaan van deze drie uitdagingen, helpt Berenschot gemeenten door het ontwikkelen van een opgavegericht bestuursprogramma.

De urgentie van een opgavegericht bestuursprogramma

In maart 2022 heeft I&O Research in samenwerking met Berenschot¹ onderzoek gedaan naar de verwachtingen die kiezers hebben van hun gemeenten op belangrijke thema's en is dit afgezet tegen de ruimte die gemeenten hebben op deze thema's. Uit dit onderzoek blijkt overduidelijk dat de politiek bestuurlijke werkelijkheid en de belevingswereld van de kiezer sterk uiteenlopen. Waar de kiezer soms torenhoge verwachtingen heeft van het gemeentebestuur en het bestuur ook afrekent op behaalde resultaten, blijkt de ruimte van gemeenten op deze thema's in de praktijk vaak beperkt. Daarom is meer scherpte nodig in het scheppen van realistische verwachtingen aan de voorkant. Dat geldt voor het gesprek tussen organisatie en college, tussen college en raad en tussen de gemeente en haar burgers.

Ga daar als gemeente maar eens aan staan, in deze tijd van ingrijpende langetermijnopgaven, die de traditionele taken en verantwoordelijkheden van individuele overheden doorsnijden. Redeneerden overheden in het verleden voor hun handelen en organiseren vaak vanuit eigen (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden, tegenwoordig staan maatschappelijke opgaven veel meer centraal. 'Durf overheidslagen, beleidskokers en ingerichte systemen los te laten als startpunt van redeneren, en opgavegericht samen te werken', aldus het Sociaal Cultureel Planbureau.² Een opgavegericht bestuursprogramma draagt bij aan deze omslag van taakgericht naar opgavegericht werken: voor het handelen en organiseren vanuit (effecten op) opgaven terugredeneren naar doelen, resultaten en activiteiten. Dat helpt organisatie, bestuur, politiek én burgers bij genoemde uitdagingen.

¹ <https://www.berenschot.nl/artikelen/onderzoek-gemeenteraadsverkiezingen-2022>

² <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/01/10/scp-coalitieakkoord-uitwerken-vanuit-perspectief-van-burgers>

Wat houdt een opgavegericht bestuursprogramma in en hoe werkt het?

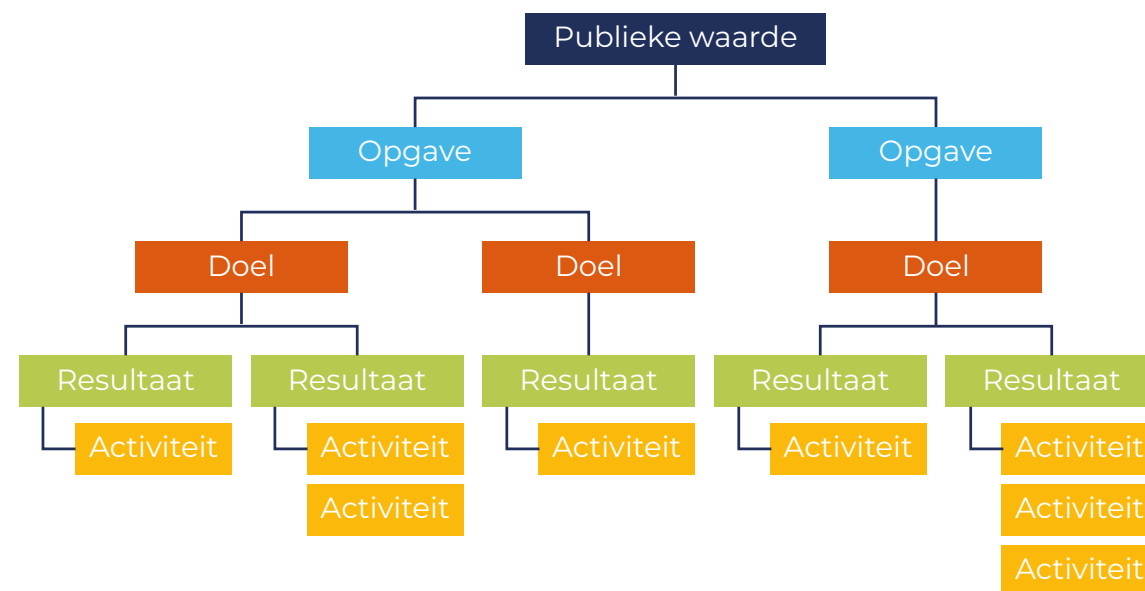
Een opgavegericht bestuursprogramma heeft drie hoofdkenmerken:

Kenmerk 1: bevat een eenduidige programmering

Een opgavegericht bestuursprogramma redeneert allereerst terug vanuit de geformuleerde opgaven naar doelen, resultaten en activiteiten. Dat vergt een eenduidig begrip en een gemeenschappelijke taal over wat opgaven, doelen, resultaten en activiteiten zijn. Door het formuleren hiervan dwingt een gemeentelijke organisatie zichzelf de eigen bijdrage aan het realiseren van publieke waarde te definiëren.

Door opgaven op deze wijze te programmeren, worden zij voor iedereen navolgbaar: voor bestuur, ambtelijke organisatie, gemeenteraad en de burgers. Dat leidt tot een beter gesprek met college en raad.

Daarnaast is zo beter te onderbouwen wat politiek-bestuurlijke wensen betekenen voor de organisatie, wat weer leidt tot beter verwachttingsmanagement en meer realiteitszin in plannen.



Kenmerk 2: brengt samenhang en afhankelijkheden in beeld

Binnen een opgavegericht programma worden opgaven eenduidig en uniform geprogrammeerd, waardoor alle onderdelen binnen de organisatie werkzaamheden op dezelfde wijze kunnen aanvliegen. Door deze gezamenlijke taal en methodiek ontstaat ook de mogelijkheid om op eenzelfde wijze te monitoren, waardoor afdelingen of teams elkaar versterken en integraal prioriteiten kunnen stellen. Dit resulteert in een eenduidige en integrale opgaveboom voor de gehele organisatie.

Veel doelen, resultaten en activiteiten in zo'n opgaveboom staan niet op zichzelf: ze verhouden zich tot andere doelen, resultaten en activiteiten, en zijn er soms van afhankelijk. Daarnaast bestaan er vele afhankelijkheden van andere overheden of organisaties, zoals ook blijkt uit het eerdergenoemde onderzoek van I&O Research en Berenschot. Een opgavegericht bestuursprogramma brengt de samenhang en afhankelijkheden tussen doelen, resultaten en activiteiten in beeld. Zo ontstaat zicht op kansen (waar krachten gebundeld kunnen worden) en knelpunten (waar oplossing of escalatie nodig is).

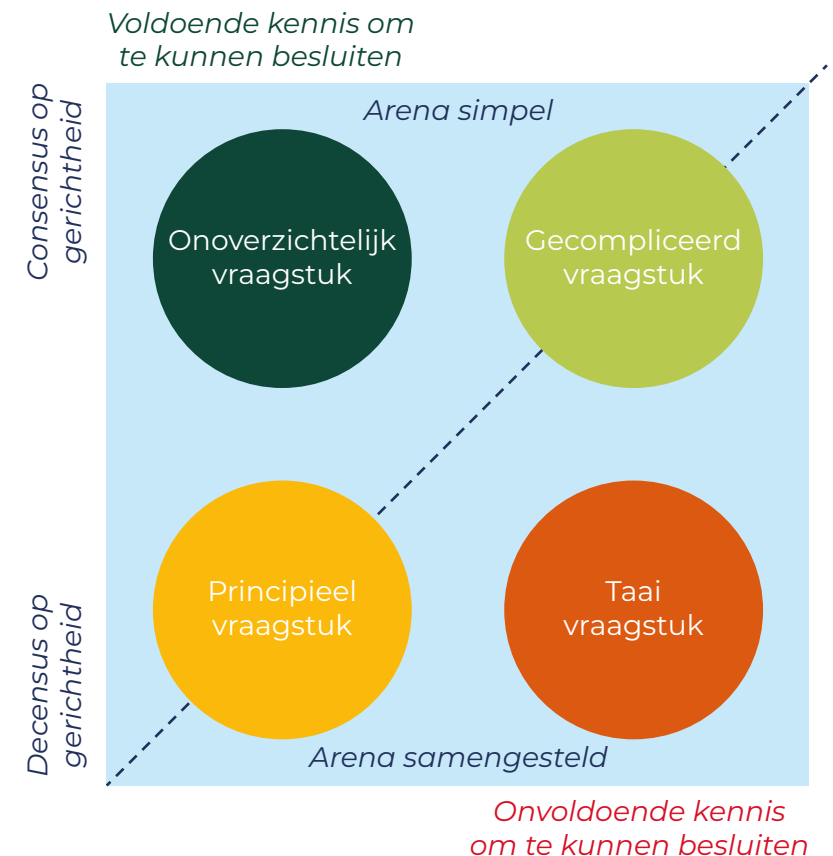


Kenmerk 3: brengt complexiteit in beeld en biedt handvatten om hiermee om te gaan

Het opstellen van een programmering kan heel statisch aanvoelen, terwijl gemeenten juist helemaal niet in een maakbare en voorspelbare omgeving werken. Voor vooruitgang zijn zij sterke afhankelijk van partners en van elkaar. Daarnaast is soms nog helemaal niet duidelijk wat effectieve oplossingsrichtingen zijn. Verder zorgen nieuwe ontwikkelingen in de buitenwereld ervoor dat gemeenten hun aanpak dikwijls moeten bijsturen.

Al deze onzekerheden leiden tot complexiteit. Onzekerheden ontstaan op een aantal elementen, bijvoorbeeld de mate van beschikbare kennis of de mate waarin partners dezelfde gerichtheden (ideeën over gewenste doelen en oplossingen) hebben. Het is om meerdere redenen belangrijk deze complexiteit in beeld te brengen. Zo ontstaat er bewustwording van onzekerheden en kunnen deze met gerichte interventies worden verkleind. Daarnaast is complexiteit bepalend voor het ontwerp van een aanpak en de wijze waarop werkprocessen in de organisatie worden ingericht.

De uitgifte van paspoorten bijvoorbeeld (weinig complex) vergt immers hele andere werkprocessen dan de aanpak van ondermijning (zeer complex).



Hoe komen we met u tot resultaat?

Ieder proces is uniek en daarmee niet op voorhand tot in detail uit te tekenen. Dat doen we graag samen met u als opdrachtgever op basis van uw specifieke behoeftes.

Hiertoe doorlopen wij gezamenlijk de volgende vier stappen, met bijbehorende resultaten. Hoeveel gewicht elke stap in de schaal legt, is afhankelijk van uw vraag.

Programmeren en concretiseren	<ul style="list-style-type: none">■ De organisatie en het bestuur zijn bekend met de principes van opgavegericht werken en opgavegericht programmeren.■ Organisatie en bestuur hebben een gezamenlijke taal en begrip van wat opgaven, doelen, resultaten en activiteiten zijn.■ Er ligt een programmering van opgaven, doelen, resultaten en activiteiten.
Samenhang en afhankelijkheden in beeld brengen	<ul style="list-style-type: none">■ Het geheel aan opgaven, doelen, resultaten is in beeld door middel van een opgaveboom.■ Onderlinge afhankelijkheden alsook externe afhankelijkheden zijn in beeld gebracht.■ Voor deze afhankelijkheden is aangegeven waar kansen en knelpunten ontstaan.■ Er zijn handvatten beschikbaar voor het omgaan met deze afhankelijkheden.
Onzekerheden identificeren	<ul style="list-style-type: none">■ De organisatie en het bestuur zijn bekend met de theorie achter onzekerheden en complexiteit.■ Complexiteit van gemeentelijke doelen en resultaten is in beeld gebracht met behulp van een aantal variabelen (dynamiek, perspectief, kennis, arena).■ Er zijn interventies bepaald om onzekerheden te reduceren.
Organiseren	<ul style="list-style-type: none">■ De organisatie en het bestuur zijn bekend met hoe samenhang, afhankelijkheden en complexiteit van invloed zijn op organiseren en inrichten van werkprocessen.■ De organisatie beschikt over handvatten hoe deze werkprocessen ingericht dienen te worden voor wat betreft de eigen opgaven, doelen en resultaten.

Onze rol en inzet om die resultaten samen met u te bereiken, is afhankelijk van uw behoefte. Zo kunnen wij:

- begeleiden, waarbij uw mensen doen en wij mee helpen uitleggen, denken en kaderen
- samenwerken, waarbij we samen denken én doen
- het motorblok vormen, waarbij we samen denken maar wij voor u doen.

In samenspraak ontwerpen wij een passende aanpak, waardoor u aan het einde van het traject een tweeledig eindresultaat in handen heeft: een opgavegericht bestuursprogramma én begrip en kennis bij organisatie en bestuur over hoe in de praktijk met dit programma gewerkt moet worden.

De toegevoegde waarde van Berenschot

Met het boek *De jacht op publieke waarde* (door Berenschot geschreven in opdracht van Vereniging van Gemeentesecretarissen; verschenen oktober 2021 bij Boom Bestuurskunde) hebben wij een stevig en wetenschappelijk onderbouwd fundament gelegd voor het daadwerkelijk concretiseren van de modeterm ‘opgavegericht publieke waarde realiseren’. Op basis van wetenschappelijke theorie én onze jarenlange praktijkervaring hebben wij acht ontwikkellijnen en een voor iedere organisatie toepasbaar programma van vijftien eisen ontwikkeld om de omslag naar opgavegericht werken te maken. Met die brede kennis helpen wij overheden onder andere met het opgavegericht programmeren van opgaven.

Bent u geïnteresseerd?

Ontdekken hoe een opgavegericht bestuursprogramma uw organisatie vooruit kan helpen? Neem dan gerust contact met ons op. Wij bespreken graag met u hoe we kunnen komen tot een programma op maat dat voorziet in de behoefte van uw organisatie.

Michael Theuns



Adviseur samenwerking en publieke innovaties

06 – 50 21 40 41

m.theuns@berenschot.nl

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG'

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al bijna 85 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij. Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan.

Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisaties
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl