



Opgaven gestuurd werken: startpunt voor de herijking van de bestuurlijke organisatie

Zielloze structuurdiscussie of zingevende samenwerking?

November 2017

Door: Igno Pröpper en Bart Litjens

Introductie

In dit artikel presenteren we een alternatieve aanpak voor de herijking van de bestuurlijke organisatie. De focus ligt op het verbeteren van de werkwijze en samenwerking – gericht op het realiseren van concrete maatschappelijke opgaven. Richtpunt is een gezamenlijke ontwikkelagenda. Aanpassingen in de structuur volgen pas als verbeteringen in de werkwijze en samenwerking dit vragen. Hiermee kunnen geïsoleerde structuurdiscussies – over herindeling, ambtelijke fusies of regionale structuren – achterwege blijven.

Het is al jaren bekend dat schaalvergroting op zichzelf genomen niet voldoende is om gemeenten, provincies of organisaties beter te laten functioneren.¹ Een recent en herkenbaar voorbeeld is de schaalvergroting van de politie – die nog niet heeft gebracht wat daarvan werd verwacht.² Het is ook bekend dat gemeenten na herindeling vaak jaren 'wat in zichzelf gekeerd' zijn met veel aandacht voor de interne organisatie en werkprocessen.³

De laatste jaren nemen we binnen het openbaar bestuur 'verbaal' afstand van structuurdiscussies. "De inhoud is leidend, en niet de structuur" is het veelgehoorde adagium.⁴ Ondanks dit zien we in de praktijk vooral onmacht overheersen als het gaat over de bestuurlijke organisatie van gemeenten.

We zien vooral een versmalling en versimpeling van de discussie over de bestuurlijke organisatie waarin schaal en structuur overheersen. De discussie gaat er namelijk vooral over of men vóór of tégen schaalvergroting is. De inzet is dan een besluit te nemen waarbij het keuzerepertoire zich beperkt tot structuren, zoals de inrichting of oprichting van een regionaal samenwerkingsverband, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie (herindeling).

De noodzaak ligt op tafel dat overheden leren samenwerken dwars door organisatiegrenzen heen. Met de vraag hoe dit precies moet, worstelen we in de praktijk vaak.⁵ Duidelijk is wél dat het optuigen van een samenwerkingsstructuur niet afdoende is. Duidelijk is ook dat de eigen organisatie en de eigen interne processen nu nog vaak het middelpunt van de belevingswereld zijn.

In dit artikel laten we zien dat Opgaven gestuurd werken een uitweg kan bieden. Dit biedt wat ons betreft een werkwijze om werkelijk te voldoen aan de wens om de structuur te laten afhangen van de inhoud. Opgaven gestuurd werken is juist een werkwijze om door organisatiegrenzen heen samen te werken: eenieder die toegevoegde waarde biedt, doet mee. Het realiseren van concrete maatschappelijke opgaven vormt het middelpunt waar de samenwerking om draait.

Op het IPO Jaarcongres 2017 houdt een vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een pleidooi voor een "regio die ook een informele ontmoetingsplek moet zijn om opgaven op te lossen" en waar "maatschappelijke opgaven centraal moeten staan in plaats van structuren."⁵ Tegelijkertijd lezen we in de *Staat van het Bestuur* (2016) dat schaalvergroting en herindeling een dominant motief zijn van gemeenten om de bestuurskracht te versterken.⁶

De Adviescommissie Sterk Bestuur neemt in de provincie Gelderland waar dat structuurdiscussies het versterken van samenwerkingskracht in de regio ernstig hinderen. Deze discussies zijn volgens de commissie vooral gericht op inhoudelijke posities, macht, invloed en zeggenschap in plaats van de maatschappelijke opgaven.⁷

Wat gebeurt er als de structuur van de bestuurlijke organisatie leidend is?

De structuur als inzet: waar gaat het dan om?

Hoe verdelen we de taken en bevoegdheden? Hoe ontwerpen we duidelijke hiërarchische lijnen? Hoe richten we de governance in? Welke organisatorische eenheden zijn er en met welke omvang ('span of control')? Hoe richten we de coördinatie in en lopen de lijnen tussen beleid, uitvoering en leiding?

Dit zijn allemaal essentiële vragen – vragen die betrekking hebben op de structuur van de organisatie.

Vaak staan deze vragen in het licht van organisatorische kwesties die om beheersing vragen zoals de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie.

De 'hoe-vragen' worden in de discussie doorgaans geconcretiseerd in een keuzerepertoire: wat zijn de mogelijkheden en uit welke structuren kunnen we kiezen? We kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen de werkzaamheden te verdelen over meerdere gemeentebesturen, of deze te bundelen bij één gemeentebestuur.

Een andere veelbesproken keuze is die tussen functionele en gebiedsgerichte regionale samenwerking. Ga je per beleidsveld een samenwerkingsverband optuigen, of bundel je meerdere onderwerpen in een gebiedsgericht verband?⁹

De structuur als inzet: wat zie je dan?

Dat de structuur in de praktijk toch leidend is, zie je doordat de keuze voor een bepaalde structuur inzet is van besluitvorming. Je ziet dan ook dat de vraag welke structuuroplossing wenselijk is, centraal staat in de daaraan voorafgaande discussies, onderzoeken en visievorming.

Op zoek naar duidelijkheid en eenvoud

De inhoud is leidend en niet de structuur, dat is steevast het uitgangspunt in discussies over de bestuurlijke organisatie van gemeenten. In de praktijk zien we dat dit toch niet het geval is. Alle aandacht gaat uit naar de structuur met een beperkt repertoire aan concrete en duidelijke keuzes: herindeling (bestuurlijke fusie), ambtelijke fusie of de inrichting of herinrichting van een regionaal samenwerkingsverband.

Lichtend voorbeeld?

Het is middernacht als ik nog even een ommetje maak. Ik zie dat mijn buurman wat aan het zoeken is onder een lantaarnpaal. 'Wat ben je aan het doen?', vraag ik. 'Ik ben mijn sleutels kwijt', is het antwoord. Waar heb je die dan verloren, waarom denk je dat die hier liggen? 'Dat weet ik niet. Hier is het licht en kan ik tenminste wat zien'.¹⁰

Structuurdiscussies zijn relatief helder en tastbaar. Dit kan een belangrijke verklaring zijn voor de populariteit ervan binnen het openbaar bestuur (vergelijk met het verhaal van de lantaarnpaal hierboven).

De structuur als inzet:

Waar gaat het dan om?



Structuur

- ✓ Verdeling taken en bevoegdheden
- ✓ Coördinatielijnen
- ✓ Omvang eenheden
- ✓ Hiërarchische lijnen
- ✓ Leiding en governance

Organisatorische kwesties:

Kosten
Kwaliteit
Kwetsbaarheid

De discussie vernauwt zich dan al gauw tot de structuuroplossingen. Dat zie je bijvoorbeeld bij veel herindelingsdiscussies. Deze blikvernaauwing leidt vervolgens tot allerlei vormen van betwistbare argumenten voor en tegen herindeling. Gemeenschappelijke noemer is dat een grote of een kleine schaal een waarde op zich vormt met inherente en vanzelfsprekende effecten. Dit is niet zo.

Betwistbare argumenten voor herindeling

- **Gebrekkige bestuurskracht:** "We hebben te weinig bestuurskracht, laten we ons maar versterken door herindeling." Of: "Er komen grote uitdagingen en opgaven in de toekomst op ons af. Die kunnen we beter voor zijn door schaalvergroting." Herindeling op zichzelf leidt niet tot grotere bestuurskracht en er zijn ook meer wegen die afweging verdienen.
- **Problemen laten verdampen in de regio:** "De gemeenteraad functioneert al jaren slecht, laten we deze maar opheffen en hopen dat dit in een nieuwe grotere gemeente beter gaat." Is voldoende onderzocht om eigen problemen eerst in eigen kring op te lossen?
- **Problemen verleggen naar de regio:** "We hebben grote financiële problemen, laten we een rijke buur zoeken." Is onderzocht of partners evenwichtig sterke en zwakke punten inbrengen? Is onderzocht wat maakt dat problemen elders wél adequaat opgevangen gaan worden?
- **'Wapenwedloop':** "De omringende gemeenten worden ook steeds groter. Dus we moeten ook opschalen om voldoende positie en stem in het samenwerkingsverband te hebben." Maar: als iedereen groter wordt en alleen maar

wordt geluisterd naar de grootste gemeente, schiet niemand daar iets mee op.

- **Bestuurlijke drukte:** "Als we groot zijn, hoeven we minder samen te werken of is er minder bestuurlijke drukte." Uit onderzoek blijkt dat grote gemeenten in ongeveer evenveel samenwerkingsverbanden participeren. Door de bank genomen werken zij ook met evenveel partners samen als kleine gemeenten.¹¹ Daarnaast blijkt dat 'bestuurlijke drukte' weinig invloed heeft op democratie en effectiviteit van samenwerking.¹²

Betwistbare argumenten tegen herindeling

- **Kleine schaal noodzakelijk voor persoonlijk contact:** "We willen het persoonlijk contact met onze bewoners behouden." Of: "Met schaalvergroting versterken we het systeemdenken en dit gaat ten koste van de leefwereld." De vraag is wat bewoners zelf willen. Bovendien, persoonlijk contact kan ook binnen een grotere schaal.
- **Eigen belang eerst:** "We willen opkomen voor onze eigen belangen en ons niet voegen naar wat anderen voor ons gaan bepalen." Eigen belangen dienen, kan juist vragen om het bundelen van krachten.
- **Klein als waarde op zich:** "Small is beautiful." 'Klein' is van waarde, maar 'groot' ook, net zoals 'nieuw' en 'oud' van waarde kunnen zijn.
- **Het bevorderen van leefbaarheid:** "De leefbaarheid van kernen is het beste gediend in kleinere gemeenten." Inzetten op leefbaarheid van kernen is een beleidskeuze die ook grotere gemeenten kunnen maken.

- **Beschermen van de unieke identiteit:** "De identiteit van de huidige gemeente is een groot goed!" Hier tegenover staat de gedachte dat mensen zich vooral identificeren met kernen en woongemeenschappen – en minder met bestuurlijke entiteiten. In één van onze onderzoeken verwoordde een groep maatschappelijke partners dit als volgt: "De identiteit van onze gemeenschap is niet gekoppeld aan het gemeentebestuur."

Ook internationaal onderzoek bevestigt dat structuuroplossingen op zich niet voldoende zijn voor de verbetering van het openbaar bestuur. Wanneer men hier toch voor kiest, leidt dit nogal eens tot verspilling:¹³

*"How big is good? Leaders committed to one answer have spent billions, destroyed entire cities and towns, and created new bureaucracies – from Scandinavia to Japan. This study should transform discussion of how a "simple" question is asked, and answered. It shows that most of the clear and simple answers are wrong; size impacts are often minimal, or embedded in complexities."*¹⁴

De structuur als inzet: waar leidt dat toe?

We zien dat geïsoleerde structuurdiscussies over de bestuurlijke organisatie nogal eens een hoge prijs hebben.

Verspilling aan energie

- Ambtelijke samenwerking die ongedaan wordt gemaakt uit angst dat dit de opmaat voor herindeling vormt.
- Bestuurskrachtonderzoeken waar we niets van leren, omdat deze slechts de arena vormen voor het steekspel 'wel of niet herindelen?'

- Onderzoek op onderzoek, adviestraject op adviestraject die zelden iets toe- of afdoen aan reeds betrokken posities.

Wachten, wachten, wachten

- Regionale opgaven blijven liggen omdat we te druk zijn met structuurdiscussies.
- Interne organisatieontwikkeling wacht op duidelijkheid over de bestuurlijke organisatie.

Verstoring van verhoudingen en van constructieve samenwerking

- Verstoorde verhouding tussen bestuurders van verschillende gemeenten.
- Verstoorde verhoudingen tussen colleges en gemeenteraden.

Knellende structuur of een structuur die niet faciliteert

- De taakverdeling wordt doel of waarde op zich – doordat deze 'existentiële betekenis' krijgt: mensen verbinden dan een aan hen toebedeelde taak (takenpakket) met autonomie, eigen ruimte en bestaanszekerheid: "Waar hoor ik bij?", "Waar ben ik van?" Flexibel aanpassen of inspelen op nieuwe omstandigheden is dan lastig. Deze zijn dan 'zeer bedreigend' omdat deze een 'fundamentele' aantasting inhouden van wat mensen belangrijk vinden.

- Standaardisatie en bijpassende taakverdeling – waar maatwerk of flexibel inspelen op unieke omstandigheden nodig is. Dit leidt tot knellende oplossingen, veel weerstand en discussie.
- Abstracte doelen en opgaven – waaronder iedereen zich kan scharen – zonder aansluiting bij concrete realisatie. Deze verpakken we in kleurrijke visies en presentaties 'als slagroom op de taart van verspilde plankosten'.

Schijnzekerheid

- De schijnzekerheid van een eenvoudig ogende structuur – nogal eens ondersteund met allerlei schema's en figuren om deze eenvoud te benadrukken.
- Schijn duidelijkheid door een tastbare structuur – met zicht op concrete functies, taakverdeling, formatie en andere middelen.

Reorganisatiemoedigheid en verstoring van personeelsverhoudingen

- Weerstand en onzekerheid bij direct betrokkenen ('onzekere tijden'). Er wordt heel wat gereorganiseerd in het openbaar bestuur en vaak tuimelen reorganisaties over elkaar heen. Bij medewerkers leidt dit nogal eens tot onzekerheid (bijvoorbeeld over baanbehoud en de plek in een nieuwe structuur), regelrechte weerstand of juist onverschilligheid ("daar gaan we weer").¹⁵
- Het blijkt nogal eens lastig om voor reorganisaties voldoende energie en motivatie aan te boren. De reorganisatie van de Belastingdienst (onder meer gericht op herinrichting van de topstructuur en herijking van de positie binnen het ministerie van Financiën) leidt bijvoorbeeld tot een massaal vertrek van (vooral zeer ervaren) medewerkers.¹⁶

Onbestemd onderzoek

Een aantal regiogemeenten belandt na jaren onderzoek en discussies in een patstelling over de bestuurlijke toekomst. Richtpunt zijn verschillende bestuursvormen waaronder vergaande samenwerking en gemeentelijke herindeling. De arena is verdeeld in voor- en tegenstanders van herindeling. Ook zijn er spelers die hun standpunten niet kenbaar willen maken. De 'oplossing' was nog een extra onderzoek. Dit kan alleen werken als alle partijen vooraf aangeven bij welke onderzoeksresultaten ze bereid zijn van standpunt te veranderen. Dat was niet aan de orde. Het onderzoek leidde tot niets. Vervolgens legde de provincie een structuuroplossing op.

Onderzoek zonder leereffect

Een andere gemeente deed onderzoek naar de eigen bestuurskracht. Het leereffect bleef uit. De raadsbehandeling van het onderzoek bestond uit 'het vlooiën' naar argumenten voor en tegen herindeling. Voorstanders van herindeling telden hun zegeningen bij kritische punten en tegenstanders vonden dat het best goed ging en dat de kritische punten wat zwartgallig waren. Alom was er kritiek op het onderzoek omdat het eigen standpunt niet overdeeld werd gesteund.

Hoe het ook kan: opgaven gestuurd werken als startpunt voor herijking

De werkwijze en samenwerking als inzet: waar gaat het dan om?

De inzet hier is om de werkwijze en de kwaliteit van samenwerking te verbeteren met als concreet richtpunt het realiseren van de voorliggende maatschappelijke opgaven: wat is nodig om inhoudelijk tot resultaten te komen. Dit concrete richtpunt krijgt vorm in een *Ontwikkelagenda*: "Aan welke punten gaan we de komende tijd werken?", "Wat levert dit op?", "Wat zijn daarvan de resultaten?" Dat kan om van alles gaan.

Een discussie over werkwijzen en cultuur is ongrijpbaarder dan discussies over organisatieschema's en blauwdrukken.¹⁷ Juist daarom is een concrete ontwikkelagenda van belang.

Telkens werk je met concentratie en focus aan een aantal behapbare ontwikkelpunten, bijvoorbeeld:

- Hoe realiseer je snelle, zorgvuldige democratische besluitvorming als beslissingen nodig zijn in meerdere gemeenteraden of achterbannen?
- Hoe kun je op een goede manier het lokale belang en het regionale belang met elkaar verbinden? Hoe drijf je belangentegenstellingen op een goede manier 'op de spits'? Hoe vind je dan wegen zodat belangen elkaar kunnen versterken ('win-win'). Hoe ga je om met belangen waar dit niet lukt?
- Hoe kun je als gemeenteraad overzicht houden over een groot aantal samenwerkingsverbanden? Kan dat ook op een moderne en slimme manier: 24 uur per dag met één druk op de knop?¹⁸

- Hoe formeer je snel en flexibel samenwerking met de juiste organisaties en personen? Hoe doe je dit bij verschillen in taal, expertise en belangen? Hoe kom je dan samen in een modus van bouwen en vermijd je vergaderen en beschouwen? Hoe doe je dat in een plezierige en creatieve werksfeer?

De ontwikkelagenda vormt een dynamisch richtpunt voor permanente verbetering. Deze wordt steeds weer gevoed met nieuwe ontwikkelpunten.

De werkwijze als inzet: wat zie je dan?

Als de werkwijze inzet is, dan leer je door te doen: uitproberen, evalueren en doorontwikkelen. Mensen durven onbekende paden te betreden en vragen niet eerst houvast van een structuur. Je ziet actie: een werkwijze leer je immers niet door er veel over te praten, te lezen of dikke nota's te schrijven.

Terug naar de eenvoud. In de kern gaat het om: eerst even, met alles wat je in huis hebt gewoon doen wat nodig is!

Besluiten over gemeenschappelijke noemer en ruimte voor verschillen

In een regio is de regel dat alle raden aan de achterkant van een lange besluitvormingsketen over exact hetzelfde raadsvoorstel moeten besluiten. Als uiteindelijk alle andere schakels zijn aangesloten, zoals maatschappelijke partijen, ambtelijke werkgroepen, het portefeuillehoudersoverleg, het dagelijks bestuur, de afzonderlijke colleges, gaat een van de raden niet akkoord omdat het mogelijk is dit voorstel te amenderen. Deze werkwijze vertraagt niet alleen de besluitvorming, maar bemoeilijkt ook de samenwerking. Kan dat ook anders? Vanuit verlengd lokaal bestuur is het goed mogelijk een gemeenschappelijke component te benoemen – waar de samenwerkende gemeenten zich over en weer toe verplichten – terwijl er tegelijkertijd ruimte is voor lokale componenten voor lokaal maatwerk. Dat stelt wel hoge eisen aan goede procesregie en ruimte om 'de eigen situatie' op tafel te leggen, waarbij iedereen met elkaar kan meedenken.

Na eenvoudig beginnen zie je vervolgens en proces van **gemeenschappelijke professionalisering**.

De werkwijze en samenwerking als inzet:

Waar gaat het dan om?



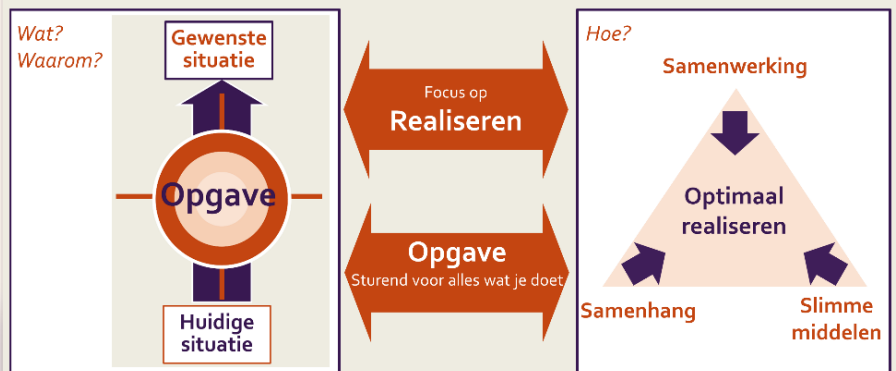
Personen uit verschillende organisaties werken toe naar een gemeenschappelijke werkwijze – die dwars door de grenzen van hun organisaties heengaan, ongeacht welke structuur deze hebben.

Wat zie je nog meer als je goed kijkt?

- **Bouwen en voortbouwen op elkaar.** Je ziet effectief samenspel door mensen die bouwen en voortbouwen op elkaar. Je ziet het bouwwerk in beeld waarin alle bouwstenen een plaats krijgen en de resultaten zichtbaar worden. Mensen besteden tegelijkertijd minder tijd aan weinig productieve vergaderingen.

- **Krachtenbundeling en scherpe focus op het realiseren van (maatschappelijke) opgaven.** Je ziet dat opgaven een gemeenschappelijke vlag bieden om verschillende partijen met elkaar te verbinden. Naast een gemeenschappelijke noemer is er ook ruimte voor eigen doelen en belangen. Het lukt om deze opgaven in goede samenwerking slagvaardig te definiëren en realiseren.
- **Bijdragen vanuit meerwaarde.** Je ziet dat personen in stelling komen vanuit hun expertise, ervaring, talenten en stijl. Meerwaarde komt ook tot uitdrukking in het precies declareren van ieders aandeel in samenwerking. De opgave is sturend en daarmee ook bepalend voor wie wat doet en inbrengt om gezamenlijk de opgave te realiseren. Iedereen die meerwaarde heeft doet mee, soms is er een rolverdeling in het team.

Kern Opgaven Gestuurd Werken



Terug naar de eenvoud die we al kennen!

Als mensen onder elkaar op een natuurlijke manier en met gezond verstand handelen, gaat dat ongeveer als volgt:

Eerst even,

- zonder last en ruggenspraak;
- zonder organisatiegrenzen;
- zonder verkokering/ specialisatie;

met alles wat je in huis hebt,

- gezond verstand;
- talenten en competenties;
- overige hulpbronnen die je kunt bieden;

... gewoon doen wat nodig is!

- Wat is (buiten) nodig? Wat is de opgave?
- Hoe kun je dat realiseren?
- Wie is dan nodig om een bijdrage te leveren? Wie heeft welke toegevoegde waarde?
- Welke afspraken kunnen we maken: wie, doet wat, wanneer?
- Maken we waar wat we afgesproken hebben?

Opgaven gestuurd werken organiseert focus op het realiseren van concrete effecten in de samenleving.¹⁹ De sleutel hiervoor is een werkwijze gericht op samen bouwen (in plaats van vergaderen) - waar zinvol zo snel mogelijk in samenspel met maatschappelijke partners (en andere overheden). Opgaven zijn hele concrete zaken waarvan de resultaten zichtbaar en tastbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan een brede school of het 'revitaliseren van het centrum', maar ook bijvoorbeeld aan een 'gezinsopgave' ('één gezin, één plan, één regisseur'). Opgaven gestuurd werken vraagt voortdurend aandacht voor de 'Wat- en de Waarom-vraag': Wat willen we bereiken en waarom deden we het ook al weer?

Opgaven gestuurd werken is tegelijkertijd heel praktisch en organiseert energie op de 'Hoe-vraag': Hoe overbruggen we de afstand tussen huidige en de gewenste situatie? Centrale gedachte bij deze hoe-vraag is: hoe kunnen we zoveel mogelijk realiseren door middelen te zoeken die kunnen bijdragen aan meerdere doelen tegelijkertijd (integraal werken) en door krachten te bundelen met samenwerkingspartners (coproductie)?

- **Actie en energie.** Je ziet dat mensen meteen aan de slag gaan. Dat gaat heel praktisch door te focussen op iets wat je wilt realiseren. Door zo eenvoudig mogelijk te beginnen. Door het betrekken van een aantal mensen uit je eigen organisatie en eventueel ook daarbuiten. Niets geeft zoveel energie als actie leidt tot zichtbare resultaten. Daar worden mensen zelfs gelukkig van!²⁰
- **Aandacht voor Zaak, Team en Persoon:**
 - <> De zaak: Hoe realiseer je concrete opgaven?
 - >> Het team: Hoe organiseer je slagvaardig teamspel – ook door mensen uit andere organisaties te betrekken?
 - > De persoon: Hoe zet je mensen in hun kracht zodat zij zich kunnen ontplooiën en op een goede manier kunnen bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven?

Opgaven gestuurd werken is er op gericht op een praktische manier aan bovenstaande punten invulling te geven. Het is een concrete manier om invulling te geven aan de eisen die je stelt aan de werkwijze en samenwerking. Maatschappelijke opgaven vormen het middelpunt waar de samenwerking om draait.²¹

Langs welke weg bepaal je een structuurkeuze?

Het is niet zo dat de structuur er in het geheel niet toe doet.²² De kern is dat een structuurverandering op zichzelf doorgaans geen voldoende oplossing biedt. Bij de keuze voor een structuur gaat het in eerste instantie om het realiseren van de maatschappelijke opgaven (de zaak) en goed kunnen inspelen op de maatschappelijke dynamiek. De wijze van werken is daarvoor



bepalend. Vervolgens gaat het om de juiste mensen die deze werkwijze gaan waarmaken en goede persoonlijke verhoudingen. De structuur en andere hulpbronnen staan in dienst van de werkwijze – niet omgekeerd (zie de figuur hierboven). Het gaat er om een structuur te realiseren die helpt om de werkwijze mogelijk te maken – waarbinnen mensen tot goede ontplooiing kunnen komen.

Opgaven zijn er in soorten en maten. Er zijn tijdelijke en permanente opgaven. Een opgave kan met gestandaardiseerde werkmethoden opgepakt worden, maar kan ook een unieke aanpak vergen. Een opgave kan politiek zeer gevoelig zijn of meer bedrijfsmatig van karakter. Afhankelijk van de opgave kan een structuur helpen of hinderen.

De werkwijze als inzet: waar leidt dat toe?

De resultaten hangen uiteraard af van de concrete ontwikkelagenda. Resultaten kunnen onder meer zijn:

- **Snel en flexibel kunnen verbinden met anderen en tot coproductie komen.** De werkwijze maakt het mogelijk om dwars door organisatiegrenzen heen samen te werken en krachten te bundelen. Eenieder die toegevoegde waarde biedt voor het realiseren van de opgave doet mee. Ook partijen die deels andere belangen hebben en een andere taal spreken. Een gemeenschappelijke werkwijze en taal betekenen ook eenheid in verscheidenheid.²³
- **Lokaal en regionaal belang effectief kunnen verbinden.** Op basis van een gezamenlijk proces

van visievorming komen tot een gezamenlijke en doorleefde ambitie die tegelijkertijd het lokale en het regionale belang dient – waar dit aan de orde is. Lokale en regionale belangen gaan in elkaar op in plaats van regionale visies met onduidelijke en niet doorleefde lokale consequenties die de realisatie gaan hinderen.

Gemeenten zijn er voor het dienen van lokale belangen. Dat zij onderling regelmatig met elkaar in de clinch liggen is dan niet zo vreemd in een politiek-bestuurlijke omgeving met een grote hoeveelheid aan belangen en verschillende politiek-bestuurlijke (én persoonlijke) visies. Het gaat meer om vragen als: Waar gaan deze conflicten over? Op welke wijze wordt omgesprongen met deze conflicten – leiden deze tot beter doorleefde besluitvorming of tot patsituaties of permanente loopgraven? Hoe werken deze door op de realisatie van opgaven?

In de samenwerkingspraktijken wordt dit niet altijd als positief geduid. Het argument is nogal eens: "Laten we opschalen tot één bestuur dan kan niemand zich meer verschuilen achter het lokale belang." Vanuit de werkwijze geredeneerd is het zaak toe te werken naar een spelniveau waarbij je de lokale en regionale belangen op een goede manier met elkaar kunt verbinden. Belangentegenstellingen verdwijnen niet bij een grotere schaal.

- **Kunnen schaken op meerdere regionale borden tegelijk.** Door het uitruilen van concessies op verschillende regionale dossiers. Met overzicht over de verdeling van lokale voor- en nadelen.
- **In samenwerking kunnen optimaliseren van het lokale belang.** Door een transparant proces en een houding van

geven en nemen en oog voor resultaten op langere termijn.

- **Transparante samenwerking.** Samenwerken in een 'glazen huis' in plaats van een 'black box'. Iedereen heeft overzicht over het hele speelveld, de samenhang en de eigen toegevoegde waarde.
- **Grotere 'span of focus'.** Eenheid van leiding op basis van goed overzicht over alle opgaven, doelen, prioriteiten (tussentijdse) resultaten. In plaats van 'span of control', dat wil zeggen het aantal mensen dat een leidinggevende kan aansturen en controleren.
- **Vliegende start maken.** Toewerken naar een gemeenschappelijke professionele werkwijze ter voorbereiding op een nieuwe bestuurlijke vormgeving. Dit hoeft niet te wachten op de invoering van een nieuwe formele structuur.

Bovenal: een lerende organisatie en groei. Een leer- en ontwikkelagenda is nooit af en blijft in beweging door telkens weer nieuwe eisen te stellen aan de werkwijze: "Kunnen we het nog beter doen?", "Wat willen we ook kunnen?", "Welke nieuwe eisen stellen ontwikkelingen in de omgeving of samenwerking aan onze werkwijze?" Daarmee is sprake van een ontdekkingstocht die langs nieuwe horizonten leidt en nieuwe mogelijkheden opent. Het invoeren van een nieuwe structuur is daarentegen statisch. Elke structuur heeft nadelen en dan volgt vaak weer een volgende reorganisatie.²⁴

Telkens een nieuwe ontwikkelagenda. De gedachte is juist om met elkaar steeds weer te leren en tot slimmere werkwijzen en methoden te komen. Kern van de werkwijze is wél dat je geen genoegen neemt met algemeenheden als: "We zouden

meer integraal moeten werken", of "we moeten beter samenwerken of communiceren." De vraag is dan telkens: hoe doe je dat precies? Als er blokkades optreden om een gestelde opgave te realiseren – dan is de vraag "Hoe kunnen we deze blokkade slechten, of hoe kunnen we er omheen werken?"

Aan de slag! Doen wat nodig is!

Er kunnen goede argumenten voor verandering van de bestuurlijke vormgeving en schaalvergroting zijn. Wel blijft staan dat dergelijke maatregelen op zichzelf nooit voldoende voorwaarde zijn voor het vergroten van de bestuurskracht of het beter realiseren van maatschappelijke opgaven.

Tegelijkertijd is ook duidelijk dat opgaven gestuurd werken hoe dan ook nodig is in de huidige tijd. Deze gedachte wordt inmiddels breed omarmd binnen het openbaar bestuur. Zie daartoe ook de vele visie-/missie- en ontwikkelplannen bij nogal wat gemeenten, provincies en ministeries die ingaan op opgaven gestuurd werken – of daarvan afgeleide labels.

Opgaven gestuurd werken biedt een praktische manier om de gewenste of benodigde bestuurskracht te realiseren. Daarmee kun je direct starten – los van welke structuur(discussie) dan ook. Gemeenten moeten hoe dan ook samenwerken – met of zonder structuurwijziging, op een grote of kleine schaal. Dit is waar voor grote gemeenten zoals Londen, New York of Amsterdam, maar ook voor kleinere gemeenten. Dat vraagt om een professionele gemeenschappelijke werkwijze en een dynamische ontwikkelagenda. De structuur is daarbij altijd dienend aan de gewenste werkwijze en samenwerking – en krijgt zo de aandacht die deze verdient.

Over de auteurs



Dr. Igno Pröpper is algemeen directeur van Partners+Pröpper. Hij studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente en promoveerde bij dezelfde universiteit op een evaluatieonderzoek naar de Wet Investeringsrekening en het gebruik ervan in het beleidsproces. Van 1990 tot 2001 was hij universitair hoofd-docent bestuurskunde aan de Vrije Universiteit.

Igno is de grondlegger van Opgaven gestuurd werken. Hierover publiceerde hij in 2012 het artikel *Naar een opgaven gestuurde organisatie: samen meer realiseren*. Op dit moment begeleidt hij een groot aantal teams en organisaties bij een opgaven gestuurde werkwijze. Samen met Wikibase Solutions werkt hij aan het ontwikkelen van ICT-applicaties ter ondersteuning van opgaven gestuurd werken. Dit doen we in een gezamenlijk bedrijf: Partners+Pröpper Solutions.

E-mail:

i.propper@partnersenpropper.nl



Drs. Bart Litjens is senior adviseur/ directeur Onderzoek bij Partners+Pröpper. Hij studeerde bestuurskunde aan de VU en informatiemanagement aan de Hogeschool Zuyd. Van 1998 tot 2000 werkte hij bij de provincie Noord-Holland als adviseur regionale samenwerking. Ook ondersteunde hij de Staten met het uitvoeren van beleidsevaluaties.

Hij is betrokken bij een groot aantal onderzoeken en begeleidingstrajecten op een breed aantal onderwerpen waaronder (regionale) samenwerking.

Bart is nauw betrokken bij de ontwikkeling en toepassing van Opgaven gestuurd werken onder meer via het ontwikkelen van software voor teams die online en op afstand met elkaar aan de slag willen rond concrete opgaven.

E-mail:

b.litjens@partnersenpropper.nl

Bronnen

- Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, *Sterk Bestuur in Gelderland. Verbinden, vernieuwen, versterken*, mei 2015.
- Amabile, Teresa, and Steven Kramer, *The Progress Principle. Using small wins to ignite joy, engagement, and creativity at work*, Harvard Business Review Press, 2011.
- Berghuis, J.M.J., en M. Herweijer, W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, 1995.
- Boogers, M., Klok, P.-J., B. Denters, M. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Universiteit Twente, april 2016.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur/ Commissie Van den Donk, *Op weg naar meervoudige democratie, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*, 2016.
- Denters, B., en P.-J. Klok, A. Kranenburg, *Greep op het ongrijpbare. Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur*, Universiteit Twente, 2017.
- Denters, Bas en Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose, *Size and Local Democracy*, Edward Elgar Publishing, 2014.
- Elzinga, D.J. *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen a/d Rijn, 1995, p. 83-84.
- Engels, J.W.M., *Wat betekenen de drie decentralisaties in het sociale domein voor de lokale democratie in het algemeen en de verhouding tussen burger en gemeentebestuur in het bijzonder?*, Bijdrage symposium Transitie Commissie Sociaal Domein, 21 januari 2016.
- Freedman, David H., *The Streetlight Effect*, in: *Discover magazine*, July - August 2010.
- Hart, Wouter en Marius Buiting, *Verdraaide organisaties, Terug naar de bedoeling*, 2012.
- Herweijer, M., en M.J. Fraanje, R.M. Beerepoot, *Processen en effecten van herindeling, Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente Herindelings*, oktober 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het Bestuur*, 2016.
- Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk, *Van Buiten naar Binnen – beleidstrajecten OCW*, 1 juni 2017.
- Pröpper, Igno, en Bart Litjens, Peter Struik, *Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren, Partners+Pröpper*, november 2012.
- Pröpper, Igno, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, 2009 (derde herziene druk), p. 13 – 26.
- Pröpper, Igno en Hans Kessens, Ester. Weststeijn, *Trendstudie. Samenwerking decentrale overheden*, Partners+Pröpper, 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het Blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag, april 2010.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*. Den Haag, februari 2010.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag, 2015.
- Schaap, L., en L. van den Dool, *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Een handreiking*, Tilburg: TSPB, 2015.
- Steen, M. van der, en J. Schram, *Leertraject Samen in Beleid – Ministerie van Economische Zaken*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2015.
- Toonen, Th.A.J., *Het spaken van het nieuwe wiel in de regio. Enkele Theoretische kanttekeningen bij de hedendaagse agglomeratieproblematiek*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1990, nr. 7, p. 460-462.
- Vries, M.S. de, *The Effects of Reorganizations on Reform fatigue: Public Sector Employees*. In A. Rosenbaum & Wei Liqun (eds), *Studies on Administrative Reform: Building Service-Oriented Government and Performance Evaluation Systems*, Guangzhou, 2013. p. 71-86.

Dit is een artikel in een reeks over Opgaven gestuurd werken van *Partners+Pröpper Publicaties*.

Eerder verschenen:

- Naar een opgaven gestuurde organisatie, 2012.
- Opgaven gestuurd werken: ICT in dienst van het realiseren van maatschappelijke opgaven, 2017.

Noten

- ¹ Zie onder meer: Berghuis, Herweijer en Pol, 1995.
- ² Zie onder meer: Pieter Hotste Smit, in: *de Volkskrant*, Politievakbonden: radicale verandering nodig bij de Nationale Politie, 15 september 2017.
- ³ Zie onder meer: Herweijer, Fraanje en Beerepoot, oktober 2009.
- ⁴ Zie ook: Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur/ Commissie Van den Donk, 2016.
- ⁵ Zie onder meer: Ministerie van Financiën, 1 juni 2017; Steen, van der en Schram, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2015, Pröpper, Coutinho, 2009 (derde herziene druk), p. 13 – 26.
- ⁶ Jaarcongres Interprovinciaal Overleg (IPO), plenaire presentatie van de directeur-generaal Bestuur en Wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, op 4 oktober 2017.
- ⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, p. 84.
- ⁸ Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, mei 2015, p. 8-9.
- ⁹ Zie: Elzinga, 1995, p. 83-84; Toonen, 1990, nr. 7, p. 460-462. Ook hier zie je behoefte aan eenvoud en duidelijkheid. Tegenover 'de lappendeken' aan functionele verbanden staat de eenvoud van één gebiedsgericht samenwerkingsverband.
- ¹⁰ De parabel van de lantaarnpaal wordt ook in de wetenschap regelmatig gebruikt bij onderzoeken waar naar gemakkelijke antwoorden wordt gezocht, zonder de echte sleutels te vinden. Zie onder meer: Freedman, juli-augustus 2010.
- ¹¹ Zie onder meer: Pröpper, Kessens en Weststeijn, Partners+Pröpper, 2005.
- ¹² Zie: Boogers, Klok, Denters en Sanders, Universiteit Twente, april 2016.
- ¹³ Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen en Rose, Edward Elgar Publishing, 2014.
- ¹⁴ Terry N. Clark van de The University of Chicago in zijn review van het boek van Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen en Rose (*Size and Local Democracy*, 2014).
- ¹⁵ Zie ook: Vries, de, Guangzhou, 2013. p. 71-86.
- ¹⁶ Zie onder meer: NRC Handelsblad, *Nieuwe uittocht van personeel dreigt bij de Belastingdienst*, 13 december 2016.
- ¹⁷ Vergelijk ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, april 2010.
- ¹⁸ Zie: Denters, Klok en Kranenburg, Universiteit Twente, 2017, p. 15-16. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2015.
- ¹⁹ Zie Pröpper, Litjens en Struik, november 2012. Zie ook de wiki over dit onderwerp: <http://opgavengestuurdwerken.nl/wiki/Hoofdpagina>
- ²⁰ Amabile en Kramer, 2011.
- ²¹ Zie Hart en Buiting, 2012: "Werken vanuit de bedoeling" verwoordt op aansprekende wijze één van de twee kernpunten van Opgaven gestuurd werken: focussen op het realiseren van opgaven. Cruciaal aanvullend punt is wel: hoe doe je dat?
- ²² Anderen zijn zelfs overtuigd dat het één niet zonder het ander kan. Zie bijvoorbeeld: Engels, 21 januari 2016.
- ²³ Vergelijk ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, februari 2010, p. 39-40 ('verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving').
- ²⁴ Een recente inventarisatie geeft weer hoe elke structuuroplossing wezenlijke negatieve effecten met zich meebrengt. Zie: Schaap en Van den Dool, Tilburg: TSPB, 2015.