

VAN MACHT NAAR AANZIEN

Position paper

Wendbare besturing in de publieke sector

Mei 2022

Drs. R. van Rheenen

Drs. J. Smout

Dr. N. Groen

Dr. A. van Venrooy

~AANZIEN

Veel respect¹ of waardering genieten

¹ Eerbied die men heeft voor (of ontvangt van) iemand of iets vanwege zijn kwaliteiten, prestaties of vaardigheden. Het woord betekent oorspronkelijk omzien naar en vandaar rekening houden met.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Situatie.....	5
Oorzaken.....	7
Oplossingsrichting.....	11
1. Opgavegericht werken	12
2. Netwerkgestuurde opdrachtenportfolio's	14
3. Verantwoordelijke, stabiele opdrachtenteams	15
4. Kort-cyclische toetsing.....	17
5. Datagedreven sturing	17
Conclusie.....	20
Over de auteurs.....	22

Inleiding

Het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisatie (TCU)² zette ons als professionals met aardig wat jaren ervaring binnen de publieke sector aan het denken. De conclusies van het rapport waren helder. Er werden zeven oorzaken gevonden voor het verlies van de menselijke maat in de dienstverlening van de overheid aan haar burgers. Hierbij opperde de commissie voor elk van de oorzaken een oplossingsrichting. Het viel ons op dat deze oplossingsrichtingen een sterk persoonsafhankelijk karakter kennen (afhankelijk van de aandacht die een bestuurder hieraan wil geven) of zo abstract geformuleerd zijn dat bestuursorganen zich niet direct aangesproken hoeven te voelen. We hopen uiteraard dat de punten die genoemd worden in dit rapport door alle betrokken partijen uiterst serieus genomen worden. Toch kunnen we ons niet van de indruk onttrekken dat, door de manier waarop oplossingsrichtingen gepresenteerd worden, dit afhangt van het belang dat hieraan wordt gegeven binnen de individuele organisaties. Ook spelen de problemen niet alleen bij uitvoeringsorganisaties, maar over de hele breedte van het publieke domein. In grotere en kleinere mate kunnen we zien dat het bestuurlijk systeem dergelijke problematiek in de hand lijkt te werken.

Voor alle genoemde oplossingsrichtingen geldt dat het niet duidelijk wordt hoe we dit gaan omzetten naar een duurzame verandering binnen publieke organisaties. Op het moment dat we de oplossing zoeken in de welwillendheid van het bestuur zonder de structuur aan te passen, blijven we vastlopen in de problemen die we, bevestigd door het rapport van de TCU, nu graag tot het verleden willen laten behoren.

² TCU (2021): “Klem tussen balie en beleid”, pp:1-20

Als organisatieadviseurs zijn wij al jaar en dag betrokken bij het implementeren van nieuwe structuren en werkwijzen binnen publieke organisaties om deze meer flexibel en wendbaar te maken. Met het lezen van de conclusies van de TCU kwam bij ons de vraag op om te kijken waar we een bijdrage kunnen leveren aan het concretiseren van (een aantal van) de genoemde oplossingsrichtingen. Hierbij richten we ons op de invloedssfeer van de individuele organisatie. Wat kan een organisatie doen om op een duurzame manier grip te krijgen op het voorkomen van het verlies van de menselijke maat en wendbaar te blijven voor de toekomst?

Situatie

In het afgelopen jaar is in diverse rapporten kritisch geschreven over een overheid die faalt in het vervullen van haar maatschappelijk functie³. Niet alleen wordt er op verschillende vraagstukken een onvermogen geconstateerd om problemen op te lossen en de gevraagde maatschappelijke waarde te creëren, maar wordt zelfs vastgesteld dat de menselijke maat uit het oog wordt verloren en daarmee juist schade en leed aangericht. De roep om een overheid die meer gericht is op het aanpakken van maatschappelijke opgaven neemt toe.

De grote transities en opgaven op het gebied van bijvoorbeeld klimaat, energie en wonen vragen om een afdelings- en organisatie overstijgende aanpak en het vermogen om expertises te bundelen. Ondanks dat er veel gesproken wordt over integraal werken dienen (afdelingen van) overheidsorganisaties zich in de praktijk, als het erop aankomt, vaak niet met elkaars (beleids)domeinen te bemoeien. Integraal werken is ook niet alleen een mentale kwestie. Het vraagt van de betrokken partijen vooral dat ze met conflict en emoties om kunnen gaan. Dat ze de ruimte nemen en mogelijkheden creëren om spanningen tussen verschillende rollen, verantwoordelijkheden en belangen bespreekbaar te maken. Onze ervaring is dat dit in de praktijk minstens een even groot knelpunt is. Hierdoor blijft het lastig om tot een integrale oplossing te komen voor de steeds complexere maatschappelijke opgaven.

Daarnaast is het een uitdaging om de afstand die burgers ervaren tot de overheid te verkleinen en het lage vertrouwen van burgers in de overheid⁴ te vergroten. De media spelen hierin ook een rol. Door in nieuwsberichten het ‘falen van de

³ Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020): “Ongekend onrecht”

⁴ Sociaal Cultureel Planbureau (2021): Burgerperspectieven: 2021/06/30

overheid' centraal te stellen worden overheidsorganisaties op scherp gezet. Zo ontstaat de neiging om vraagstukken verregaand te simplificeren in plaats van de complexiteit onder ogen te zien en te aanvaarden. In de praktijk zien we dat er vaak pas echt ruimte ontstaat om de complexiteit te omarmen als de simplificatie hiervan in projecten en eigen initiatieven verworden is tot een chaotische brei. Als externe belanghebbenden stevige kritiek uiten en als er proactieve professionals zijn die een ander handelingsperspectief voor ogen hebben.

De negatieve aandacht van de media vergroot ook de neiging om (juridische) afbreukrisico's zo veel als mogelijk te vermijden door vast te houden aan gebaande paden of, waar nodig, zich te verschuilen achter staatrechtelijke macht.

Hiermee schiet men echter vaak tekort in het daadwerkelijk creëren van publieke waarde, brokkelt het aanzien van de overheid verder af en wordt het vergrootglas steeds fanatieker toegepast. De vicieuze cirkel wordt zichtbaar. Het openbaar bestuur in Nederland bevindt zich in een systemische impasse.

Oorzaken

In onderstaande paragraaf gaan we kort in op de, voor ons, meest belangrijke oorzaken.

Top-down, vastomlijnde oplossingen doen geen recht aan de complexiteit van de opgave in de praktijk

Het huidige top-down karakter van beleidsuitvoering in het openbaar bestuur zien wij als een belangrijke oorzaak. Beleidsuitvoering begint nu vaak bij bestuurlijke opdrachten, die vanuit politieke coalities lineair worden doorgezet naar ambtelijke organisaties. Hierdoor wordt al snel nut en noodzaak (of de bedoeling) uit het oog verloren en komt de nadruk te liggen op het uitvoeren als een op zichzelf staand doel. De bestuurlijke opdrachten omvatten vaak vastomlijnde oplossingen, die aansluiten bij de standpunten van de electorale achterban en dienen te worden uitgevoerd zoals bedacht. Van effectieve communicatie tussen beleidsmakers en uitvoeringsverantwoordelijken is bij de totstandkoming van het beleid onvoldoende sprake. Als gevolg is er niet altijd zicht op de complexiteit van het tot uitvoering brengen van het beleid. Deze complexiteit manifesteert zich bijvoorbeeld in de wisselwerking met al bestaande wet- en regelgeving, in de praktische uitvoerbaarheid, in frictie die ontstaat tussen verschillende maatschappelijke belangen en in onbedoelde neveneffecten. Hierdoor neemt de kans op het creëren van publieke waarde sterk af.

De praktijk #1

Het meest bekende voorbeeld van hoe lineair uitgevoerd beleid tot problemen leidt, is de Toeslagenaffaire. Hierbij werd pijnlijk zichtbaar hoe het volgen van en het uitvoeren naar de letter van de wet én het volharden in de juridische juistheid hiervan mensen jarenlang buitenproportioneel heeft beperkt in hun leven.

Helaas staat dit voorbeeld niet op zichzelf. Er zijn op dit vlak talloze voorbeelden die publieke organisaties zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties dagelijks bezighouden. Zoals een gemeente die vanuit de gedachte om fraude op te sporen kiest voor een hard handhavingsbeleid. Deze keuze wordt ingegeven door het college van B&W. Er worden jaarlijks minstens 6.000 heronderzoeken gedaan bij uitkeringsgerechtigden. Kloppen hun inkomsten nog? Mogen zij op grond hiervan nog een uitkering ontvangen? Ook de ICT- infrastructuur is bij deze gemeente ondersteunend aan deze keuze. Op het moment dat het systeem signaleert dat een uitkeringsgerechtigde inkomen ontvangt, blokkeert het systeem de uitkering zonder pardon, met onoverzichtelijke gevolgen voor de burger. Er zijn geen exacte cijfers van hoeveel burgers hierdoor in de schulden komen. De gemeente merkt zelf op dat ze veel uitkeringsgerechtigden waarbij de uitkering is stopgezet 'terugzien' in bezwaar of, extremer, in de schuldhulpverlening. Zo zijn regelingen die bedoeld zijn als laatste vangnet voor burgers die er zelf niet uitkomen, ineens het laatste duwtje over de rand van de afgrond.

Vanuit organisatorisch perspectief snijdt dit in het principe van efficiëntie; het kost je als gemeente minder als je iemand een uitkering verstrekt dan het bekostigen van schuldhulpverlening.

Organisatiestructuur en -werkwijze belemmert de integrale uitvoering die nodig is voor complexe opgaven

Ook binnen de eigen publieke organisaties valt winst te halen. Vooral op het gebied van integraal werken. De inrichting van veel (publieke) organisaties heeft in zichzelf al vaak een element van verkokering. Denk aan een afdeling Groen naast een afdeling Ruimte en een afdeling Beleid naast een afdeling Strategie. Het is niet ondenkbaar dat sommige combinaties van afdelingen vaak op inhoud een

duidelijke gezamenlijke opgave hebben. Maar doordat mensen in verschillende afdelingen zitten zijn ze niet altijd direct bij elkaars inhoud betrokken. Dit leidt tot zaken dubbel doen, niet weten waar anderen mee bezig zijn waardoor er diverse boodschappen vanuit één organisatie bij samenwerkingspartners wordt neergelegd, veel interne overleggen die tijd wegnemen van het werk zelf of het 'weg organiseren' van problemen naar een andere afdeling of organisatie.

Een andere cruciale organisatorische belemmering die hierin een rol speelt is de wijze waarop begroot wordt en budgetten worden verdeeld. Doordat dit een afdelingslogica volgt, versterkt dit de verkokering die ook al in de structuur is ingebakken. Ook hier is de belemmering niet alleen organisatorisch, maar ook een kwestie van onvoldoende vertrouwen van een afdelingsmanager, dat eenmaal 'weggegeven' budget aan een andere afdeling of opgave niet meer terugvloeit als het weer nodig is voor werkzaamheden die onder de verantwoordelijkheid van deze betreffende manager vallen.

Hier komt bij dat door de vele lagen tussen politiek, bestuur, ambtelijke organisatie en uitvoering het vaak onduidelijk is wie de integrale (eind)verantwoordelijkheid draagt. Wanneer beleid verkeerd uitpakt, leidt dit er ook toe dat er lang gezocht wordt naar wie hierop aanspreekbaar is en wie bereid is de hand in eigen boezem te steken. Integrale uitvoering is niet mogelijk zonder ook duidelijke integrale verantwoordelijkheid.

De praktijk #2

Een voorbeeld van belemmerende organisatiestructuur en -werkwijze bij complexe opgaven is een publieke organisatie die verantwoordelijk is voor de aanpak van de energietransitie. De betreffende organisatie erkent de aanpak hiervan als urgent, stelt er een zogenaamde opgavemanager voor aan en wijst er budget aan toe. Het is wenselijk om deze opgave integraal en daarmee

afdelings- en organisatie overstijgend op te pakken om vanuit de eigen organisatie de gewenste bijdrage aan de samenwerkende partijen te leveren.

Toch gebeurt het dat, door een sterke afdelingsstructuur en de daaraan gekoppelde werkwijze van budgetteren en sturing op formatie, het zeer complex wordt om tijdig de juiste mensen en middelen vrij te maken om de gewenste bijdrage te leveren aan de aanpak van de opgave. Het dilemma dat opkomt is dat mensen en middelen vanuit de afdelingen beschikbaar moeten worden gesteld, waardoor er 'gaten vallen' in de uitvoering. Aangezien afdelingshoofden in dit voorbeeld, zowel ambtelijk als bestuurlijk, worden afgerekend op de resultaten die geboekt moeten worden vanuit hun afdeling, is het voor hen niet wenselijk om mensen en middelen 'uit te lenen' ten dienste van het grotere geheel. Op concernniveau wordt wel aangegeven wat urgent is, maar onvoldoende in beeld gebracht wat de consequenties hiervan zijn op andere werkzaamheden. Hierdoor wordt het maken van keuzes vaak uitgesteld en het bestuur onvoldoende tijdig betrokken.

Hierdoor 'regeert' de opgavemanager, die verantwoordelijk is voor het samenbrengen van alle interne disciplines in een team om zo te komen tot een aanpak voor en bijdrage aan de opgave, als 'koning zonder land'.

Oplossingsrichting

Het openbaar bestuur is bij uitstek een onvoorspelbaar en dynamisch werkveld. Geen lineair proces waarbij we vooraf alles kunnen overzien wat nodig is voor het behalen van het gewenste resultaat. Juist door de complexiteit van het werkveld en de maatschappelijke belangen die naast elkaar moeten worden gewogen is een fundamentele verandering nodig in het besturingsmodel van de overheid.

Waar we naartoe willen? Een overheid die flexibel is, anticipeert en inspringt op de ontwikkelingen in de maatschappij. Een overheid die vanuit vertrouwen naast haar burgers staat om problemen op te lossen. Kortom: een overheid die de complexiteit van het openbaar bestuur erkent en hier adequaat op inspeelt om op deze manier publieke waarde te organiseren. Niet alleen is het nodig om de denkwijze en de rolopvatting van de overheid te herzien, maar ook om de besturingsmodellen daarop aan te passen.

Vele organisaties vinden mede door bovenstaande ontwikkelingen hun besturingsmodellen opnieuw uit. De essentie van deze verandering is de vergroting van het vermogen om het hoofd te bieden aan complexiteit en veranderlijkheid; een vermogen dat noodzakelijk is voor succes in het moderne tijdperk. Voor dit vermogen wordt ook wel de Nederlandse term ‘wendbaarheid’ of de Engelse term ‘agile’ gebruikt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Gartner ‘institutional agility’ heeft aangemerkt als één van de belangrijkste noodzakelijke ontwikkelingen in de publieke sector in de komende jaren⁵.

⁵ ‘Top Business Trends in Government for 2021’, Gartner (2021)

We zien dat binnen organisaties die in de praktijk invulling geven aan een wendbaar besturingsmodel steeds een aantal belangrijke elementen terugkomt:

1. Opgavegericht werken
2. Netwerkgestuurde opdrachtenportfolio's
3. Verantwoordelijke, stabiele opdrachtenteams
4. Kort-cyclische toetsing
5. Datagedreven sturing

In de passages hieronder lichten we deze elementen toe en laten we zien dat deze essentieel zijn voor het beter functioneren van publieke organisaties.

1. Opgavegericht werken

Organisatiesucces wordt bemoeilijkt door variabiliteit; de vele onzekerheden en onbekende factoren die het succes beïnvloeden. De strategieën die publieke organisaties en bedrijven bedenken om succesvol te zijn, moeten daarom vaak gaandeweg worden aangevuld of aangepast op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe informatie. Vooral in militair leiderschap is dit al lang een bekend fenomeen. Een bekende uitspraak van de Pruisische veldmaarschalk Helmuth von Moltke is dat “geen enkel plan het eerste contact met de vijand overleeft”. Om die reden wordt hij ook gezien als de grondlegger van de zeer succesvolle ‘missiegerichte tactiek’. Een concept dat in veel moderne (publieke) organisaties is overgenomen in de vorm van ‘opgavegericht werken’.

Er zijn inmiddels tientallen artikelen en boeken geschreven over opgavegericht werken. In onze werkpraktijk ervaren we dat opgavegericht werken voor publieke organisaties vooral een middel is om flexibel en wendbaar in te spelen op de toegenomen complexiteit door maatschappelijke ontwikkelingen.

De kern van opgavegericht werken is dat in iedere situatie wordt gezien vanuit de waarde die de publieke organisatie kan toevoegen aan werkelijke oplossingen voor het realiseren van de maatschappelijke opgave. De opgave is daarmee leidend in alles wat de publieke organisatie doet. De regels, structuren, procedures,

processen en systemen zijn dienend. Soms wordt hieraan gerefereerd als werken volgens de bedoeling of het centraal stellen van de leefwereld in plaats van de systeemwereld.

Opgavegericht werken betekent ook dat publieke organisaties verder kijken dan het volgens de regels uitvoeren van wettelijke taken. Ook houden ze niet onwrikbaar vast aan door henzelf geformuleerde standpunten. Het betekent een continue afweging van de bijdrage die zij levert in relatie tot andere partijen die betrokken zijn bij de realisatie van de opgave. En daarin is het ook noodzakelijk om de medewerkers als professional in positie te brengen en de bevoegdheden zoveel als mogelijk te decentraliseren. Opgavegericht werken heeft dus een uitwerking op de wijze waarop publieke organisaties zich organiseren en heeft invloed op houding en gedrag.

Publieke organisaties die opgavegericht werken gebruiken doelstellingen als leidraad voor de inzet van mensen en middelen in plaats van andersom. Mensen en middelen stromen naar de opgaven waarin ze het meeste toegevoegde waarde bieden. Dit vraagt om een verdeelproces op toegevoegde waarde, doelen en effecten waar professionals bij betrokken zijn. Vrezen dat 'weggegeven' budget niet meer terugkomt, hoeft dan niet meer. Onderling vertrouwen is hierbij van cruciaal belang.

De aanpak van de opgaven zelf is niet gebaseerd op een vastomlijnd en gedetailleerd plan waarin alle specifieke keuzes en oplossingen op voorhand zijn vastgelegd. Het is gebaseerd op een geheel van onderling samenhangende doelstellingen die een bepaalde (maatschappelijke of organisatorische) waarde of effect moeten opleveren. De doelstellingen zijn weliswaar gebaseerd op een onderliggend strategisch plan, maar bieden ook ruimte om lokale aanpassingen te doen. Opgavegericht werken is daarmee fundamenteel anders dan het huidige 'top-down' of lineaire werken, dat het realiseren van maatschappelijke waarde (onbedoeld) kan ondermijnen.

2. Netwerkgestuurde opdrachtenportfolio's

Om de doelstellingen van het opgavegerichte beleid en werkwijze te realiseren, moeten publieke organisaties specifieke initiatieven ontplooien. Deze initiatieven worden ook wel opdrachten genoemd. Dit brengt twee uitdagingen met zich mee. Allereerst hebben de organisatie en haar maatschappelijke partners beperkte middelen, competenties, capaciteit en tijd. Men moet kiezen wat wel en wat niet te doen. Dat brengt ons bij de tweede uitdaging; het is vooraf niet zeker welke opdrachten de beste keuzes zijn in het licht van het geheel aan maatschappelijke opgaven.

Het maken van keuzes in welke maatschappelijke en organisatorische opgaven worden omgezet in opdrachten, gegeven de schaarste, wordt portfoliomanagement genoemd. Steeds meer organisaties zien de noodzaak om hun portfoliomanagement te verbeteren omwille van strategisch of beleidsmatig succes. Essentiële aspecten hiervan zijn:

1. Het aantal opdrachten dat in uitvoering wordt genomen hangt af van de beschikbare capaciteit ('pull') in plaats van politieke of strategische ambitie ('push');
2. Het maken van keuzes en het bijsturen op deze keuzes gebeurt vanuit verschillende perspectieven (bijvoorbeeld beleidsmatige, organisatorische, technische) en belangen;
3. De opdrachten worden voorbereid op een manier die mogelijkheid geeft om zo snel mogelijk te toetsen of de gemaakte keuzes bijdragen aan de doelstellingen.

Deze manier van sturen vergt dat het gehele systeem (dus alle actoren) dat nodig is bij de uitvoering van opdrachten, daadwerkelijk betrokken is bij het besturen van het portfolio. Dit wordt netwerkgestuurd portfoliomanagement genoemd. Alleen op deze manier is het mogelijk om de beperkingen redelijkerwijs te overzien en gedragen keuzes te maken, met de juiste balans tussen verschillende perspectieven. Dit impliceert dat publieke organisaties hun opdrachtenportfolio's

dienen te besturen in samenwerking met haar netwerk van ketenpartners en maatschappelijke partners.

3. Verantwoordelijke, stabiele opdrachtenteams

Om het netwerkgestuurde portfoliomanagement optimaal mogelijk te maken zoals hierboven omschreven, is betrouwbare uitvoering nodig die in korte tijd tot meetbare resultaten kan komen. Een ander belangrijk aspect van wendbare of agile besturing is daarom om verantwoordelijke, stabiele opdrachtenteams te formeren.

Met verantwoordelijk wordt bedoeld dat deze teams zelf het maximale eigenaarschap dragen voor de uitvoering van de opdracht en de manier waarop dat gebeurt. Dit draagt enerzijds bij aan het vermogen om lokale, contextuele aanpassingen te doen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren, zoals werd omschreven in het opgabegericht werken. Anderzijds zorgt het voor snellere uitvoering van de opdrachten, doordat de opdrachtenteams zelf besluiten kunnen nemen en dus niet worden opgehouden door het wachten op besluiten door anderen.

Zodoende draagt de verantwoordelijkheid van deze opdrachtenteams vooral bij aan een grotere effectiviteit in beleidsuitvoering en het vermogen om snel te toetsen of met de desbetreffende opdracht de doelstellingen kunnen worden bereikt. Dit laatste is van belang voor het al dan niet bijsturen in het netwerkgestuurde opdrachtenportfolio.

Op het moment dat verantwoordelijkheid lager in de organisatie belegd wordt, betekent dit als vanzelf een verschuiving van verticale naar horizontale aansturing. De organisatiestructuur en -werkwijze wordt platter. Leiderschap blijft niet meer beperkt tot iets van de mensen in leidinggevende posities, maar wordt iets van het gehele netwerk. Dit vraagt van de (voormalig) hiërarchische leiders de omslag van het denken aan het 'ik' naar het denken vanuit 'wij'. Als zij in staat zijn om deze omslag te maken, ontstaat de ruimte om daadwerkelijk in

gelijkwaardigheid tussen leidinggevende als opdrachtgever en het team als opdrachtnemer samen te werken aan de opdracht.

In de praktijk is dit een proces van vallen en opstaan, waarin ingesleten patronen moeten worden afgeleerd. Denk bijvoorbeeld aan het de wijze waarop opdrachten verstrekt worden. Niet gelijk gaan rennen omdat een leidinggevende wat vraagt, maar als team of professional nadenken over welke randvoorwaarden je nodig hebt om de opdracht te kunnen realiseren en dit bespreekbaar maken.

Opdrachtenteams dienen ook stabiel te zijn. Hiermee wordt bedoeld dat deze teams qua samenstelling in de kern niet veranderen en dat de deelnemers volledig zijn toegewezen aan het team en haar opdracht. Leden van het opdrachtenteam hebben dus niet, zoals nu wel gebruikelijk is in veel organisaties, ook nog (meerdere) andere substantiële opdrachten. Uitzonderingen hierop zijn uiteraard mogelijk (en soms zelfs wenselijk), mits de verschillende werkzaamheden kunnen worden gescheiden. Het belang hiervan is dat het team door deze stabiliteit goed op elkaar is ingespeeld. Een team functioneert op basis van vertrouwen. Dit vertrouwen moet worden opgebouwd en dat kost tijd. Eigenaarschap en mandaat voor beslissingen kan zo binnen het team plaatsvinden.

Stabiliteit zorgt er ook voor dat het team precies weet wat hun capaciteit is over een bepaalde tijd. Dit is weer nodig voor het 'pull'-systeem van het netwerkgestuurde portfolio. Het borgt bovendien de snelst mogelijke uitvoering, omdat er geen oponthoud ontstaat doordat teamleden onverwacht een tijdje niet beschikbaar zijn voor de opdracht. Zonder de snelst mogelijke uitvoering is het ook niet mogelijk om snel te toetsen.

Een ander belangrijk kenmerk van opdrachtenteams dat samenhangt met de genoemde stabiliteit, is dat ze zo samengesteld moeten zijn dat ze de opdracht kunnen uitvoeren met een zo minimaal als mogelijke afhankelijkheid van anderen buiten het team. Dit betekent in de regel dat de teams multidisciplinair samengesteld zijn; met deskundigen vanuit verschillende organisatieonderdelen en disciplines. Er zijn in essentie twee soorten opdrachtenteams: de teams die

direct waarde toevoegen voor de realisatie van de opgaven en de meer ondersteunende of dienstverlenende teams die deze teams faciliteren. Naast deze opdrachtenteams wordt het borgen van benodigde kennis en vaardigheden door zogenaamde professionele teams mogelijk gemaakt.

4. Kort-cyclische toetsing

Zoals al omschreven bij voorgaande aspecten van wendbare of agile besturing van publieke beleidsuitvoering is snelle toetsing en eventuele aanpassing noodzakelijk om de maximale publieke waarde te creëren met minimale verspilling van publieke capaciteit en middelen.

De eerdergenoemde opdrachtenteams moeten daarom toegerust zijn om snel resultaten te boeken en in korte cycli te toetsen of de veronderstellingen uit de opdrachtportfolio's valide zijn. Hiervoor is het belangrijk dat deze teams zelf verantwoordelijkheid dragen voor de opdracht, dat ze stabiel zijn en over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken. De teams passen bovendien een werkwijze toe die ervoor zorgt dat ze de focus houden op toetsingscycli. Dit is de essentie van iteratieve werkwijzen, zoals Scrum.

Het is ook belangrijk dat de opdrachten voordat ze worden uitgevoerd, zijn voorzien van een duidelijke aanpak voor kort-cyclische toetsing. Dit gebeurt op basis van een heldere definitie van de beoogde maatschappelijke waarde die de opdracht moet voortbrengen. Hoe draagt dit bij aan de opgaven en de bijbehorende doelstellingen? En hoe wordt dit, in een vroegtijdig stadium (onder andere op basis van data) onderbouwd? Deze voorbereiding dient als uitgangspunt voor de toepassing van de kort-cyclische werkwijze door het opdrachtteam.

5. Datagedreven sturing

Tot slot is het van belang dat kort-cyclische toetsing van overheidsbeleid en de bijbehorende bestuurlijke opgaven aanmerkelijk kan worden verbeterd met

behulp van digitale innovaties. Met name de inzet van digitale innovatie om betere en rijkere data te verzamelen voor beleidsanalyse en -aanpassing. Dit wordt 'datagestuurd beleid' of 'datagedreven sturing' genoemd.

De potentie van datagedreven sturing is enorm, maar stelt overheden ook voor uitdagingen en een andere manier van werken. Het gebruik van data heeft immers pas waarde als de nieuwe inzichten ook worden omgezet in betekenisvolle actie. Dit betekent dat data wordt vertaald naar informatie en geborgd in de processen.

Deze manier van werken noemen wij datagedreven werken. Het is een continu proces waarmee de organisatie interne en externe gegevens bij elkaar brengt, analyseert en de daaruit resulterende kennis toepast om haar effect te vergroten. Door analyse en gebruik te maken van data kan de waarde ontsloten worden. Hierdoor kan bijvoorbeeld capaciteit beter worden ingezet, beleid beter onderbouwd en effecten gemonitord worden. Uiteindelijk leidt dit tot het creëren van meer maatschappelijke waarde en een betere aanpak van maatschappelijke opgaven.

Veel publieke organisaties maken nu de slag naar meer datagedreven werken. Vaak kiezen ze daarbij een agile veranderaanpak gebaseerd op 'use cases'. De use cases betreffen de toepassing van *data science* en *Artificial Intelligence (AI)* in publieke dienstverleningsprocessen om deze efficiënter, effectiever en/of klantgerichter te maken. Meerdere use cases hebben daarbij een brede (afdelingsoverstijgende) doelgroep en zijn gericht op maatschappelijke opgaven.

De praktijk #3

Een gemeente wil dat al haar inwoners naar vermogen mee kunnen doen in de samenleving. Dit wil men bereiken als partner van ondernemers, inwoners, verenigingen, thuiszorg, bibliotheek en vele anderen. De gemeente heeft hiervoor een Maatschappelijke Agenda voor het sociaal domein opgesteld. Met deze Maatschappelijke Agenda beoogt de gemeente op een andere manier te

denken en te werken. Hierbij staat het behalen van maatschappelijke doelen centraal in plaats van het financieren van activiteiten. Het is de basis voor resultaatgerichte sturing. In de Maatschappelijke Agenda zijn vijf ambities geformuleerd op de thema's Sociale veiligheid, Gezondheid, Zorg en ondersteuning, Opgroeien en ontwikkelen en Meedoen. Deze ambities zijn als volgt:

- Inwoners leven in een veilige omgeving.
- Inwoners zijn gezond en hebben een gezonde levensstijl.
- Inwoners die hulp nodig hebben, ervaren een hoge kwaliteit van leven en hebben regie over hun leven.
- In de gemeente krijgen kinderen en jongeren optimale kansen.
- Inwoners nemen deel en dragen bij aan de maatschappij.

Per ambitie zijn vier tot zes indicatoren vastgesteld en opgenomen in de Maatschappelijke Agenda. Voor deze indicatoren zijn de databronnen vastgesteld.

De volgende stap in het realiseren van de doelstellingen van de Maatschappelijke Agenda is het sturen op de gekozen indicatoren. Hiervoor is een databoek ontwikkeld wat onder andere als sturingsinstrument voor de Gemeenteraad zal fungeren. In dit databoek zijn de indicatoren op een systematische wijze beschreven, zijn een 0-meting en trends per indicator opgenomen en een normering per indicator bepaald. De partners die zijn onderkend in de Maatschappelijke Agenda hebben een rol gekregen bij het bepalen van de normeringen. De gemeente en haar partners sturen gezamenlijk op het behalen van de doelen en ambities en stellen interventies bij op basis van informatie over hun effectiviteit.

Conclusie

Wij pleiten in deze paper voor een nieuw besturingsmodel waarmee de overheid haar maatschappelijke functie op een meer effectieve manier kan vervullen en kan bijsturen op het moment dat er onbedoelde problemen ontstaan. Vijf integrale elementen vormen de basis van dit besturingsmodel.

Opgavegericht werken zorgt ervoor dat beleid beter kan worden vertaald naar de praktijk en context waarin dit wordt uitgevoerd. De kans op het verliezen van de menselijke maat wordt hiermee kleiner en de kans op het realiseren van maatschappelijke waarde groter. Netwerkgestuurde opdrachtenportfolio's helpen om de vertaling naar praktische initiatieven te maken vanuit een afdelings- of zelfs organisatie-overstijgend perspectief, wat de effectiviteit in complexe en veelzijdige vraagstukken ten goede komt. Verantwoordelijke, stabiele opdrachtenteams zorgen voor de noodzakelijke integrale verantwoordelijkheid en maken kort-cyclische toetsing mogelijk. Deze kort-cyclische toetsing is belangrijk om de effecten in de praktijk zo snel mogelijk waar te nemen en hierop bij te kunnen sturen om de maatschappelijke waarde te vergroten en onbedoelde effecten te corrigeren. Datagedreven sturing is hierin het laatste belangrijke element om dit zo objectief en gericht mogelijk te kunnen doen.

Ons model is uitdagend. Het raakt op sommige aspecten aan diepgewortelde tradities en gewoonten binnen de publieke sector, die niet eenvoudig te veranderen zijn. Bovendien brengt de complexe en heterogene structuur van de overheid met zich mee dat de toepassing van de genoemde elementen maatwerk vragen. Er is geen eenduidige toepassingsvorm die in alle gevallen werkt. Tegelijkertijd weten we uit ervaring dat het toepassen van het besturingsmodel met de omschreven elementen haalbaar is in publieke organisaties, omdat het al gebeurt. De voorbeelden van hoe dit succesvol kan werken bestaan al.

Hoewel de transitie naar dit nieuwe besturingsmodel niet eenvoudig is, geloven wij wel dat het noodzakelijk en onvermijdelijk is. In onze hedendaagse

maatschappij is een overheid die zich moet wenden tot toepassing van staatsrechtelijke macht om haar beleid tot uitvoering te brengen niet vol te houden. Het leidt namelijk niet tot de beoogde maatschappelijke waarde en bovendien tast het juist het gezag van de overheid aan.

We dagen publieke organisaties uit om te groeien in aanzien. Dit betekent een andere manier van organiseren. Afscheid nemen van de (hiërarchische) macht waarop menige publieke organisatie ook intern nog steeds is geënt. Het toepassen gelijkwaardigheid en vertrouwen als basis voor samenwerken en organiseren. Maar ook het slim gebruiken van technologische innovatie en kort-cyclisch werken, zodat bijsturen een optie blijft. Dit vraagt een overheid die zich kwetsbaar opstelt, durft te falen en daarop reflecteert.

Aanzien is een krachtigere en meer duurzame basis dan gezag dan macht. De transformatie die wij voor ogen hebben op basis van een nieuw besturingsmodel is daarom in één zin te vatten.

Van macht naar aanzien.

Over de auteurs

Ruud van Rheenen is grondlegger van het gedachtengoed en oprichter van het Wendbaar Werken-netwerk. Zijn passie is opdrachtgevers in met name de publieke sector te begeleiden met het vormgeven en realiseren van wendbare organisaties en moderne (net)werkrelaties. De laatste jaren is hij door zijn aansprekende en verrassende praktijkvoorbeelden ook een graag geziene spreker op congressen en inspiratiedagen van organisaties.

Joëlle Smout is directeur van adviesbureau Tempesta Consulting. Ze begeleidt diverse publieke organisaties bij opgaven die betrekking hebben op klant- of burgergericht werken. Ze heeft jarenlange ervaring in het onderzoeken en aanpakken van dysfunctionele bureaucratie binnen de publieke sector. Door het perspectief van de burger of klant centraal te stellen verbindt ze de leefwereld met de systeemwereld om de noodzaak voor een oplossing invoelbaar te maken. Hierdoor ontstaat draagvlak voor nieuwe werkwijzen.

Niels Groen is managing partner van internationaal adviesbureau BlinkLane Consulting, dat vele organisaties in zowel de publieke als private sector begeleidt in o.a. transformaties in besturingsmodellen. In 2015 promoveerde hij aan de Universiteit van Maastricht op grootschalige escalatie van publieke IT-projecten, met zijn boek 'The Never-ending Project' (in Nederland ook verschenen als 'De Bodemloze Put'). Niels heeft jarenlange ervaring als consultant voor overheidsorganisaties.

Arjan van Venrooy is partner bij Verdonck, Klooster & Associates (VKA) en verantwoordelijk voor de expertisegroep Data & Artificial Intelligence. Arjan is gepromoveerd aan de TU Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management) op het onderwerp 'nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening'. Zijn promotieonderzoek heeft geleid tot de ontwikkeling van een aanpak voor complexe trajecten van ketensamenwerking en keteninformatisering. Arjan heeft de afgelopen 20 jaar vele (verander)programma's en ketentrajecten geleid in de publieke sector op het snijvlak van organisatie en ICT.