

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

***De opgave* aan tafel**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Prof. dr. Martijn van der Steen
Myrthe van Delden MSc
Eline van Schaik MSc**

Prof. dr. Martijn van der Steen is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast verschillende opleidingen is hij bij de NSOB Denktank verantwoordelijk voor onderzoekstrajecten en onderzoeksprogramma's. Naast zijn functie bij de NSOB is Martijn van der Steen bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Myrthe van Delden MSc is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar de invloed van nudging op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Eline van Schaik MSc is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inhoudsopgave

1. **Inleiding** → 5

2. **Opgave gericht werken in perspectief** → 7
 - 2.1 Vanuit de opgave naar nadruk op een perspectief → 10
 - 2.2 Werken aan complexe opgaven → 12

3. **Opgavegericht werken binnen Justitie en Veiligheid** → 13

4. **Patronen in het werken vanuit maatschappelijke opgaven** → 17
 - 4.1 Opgaven zijn altijd politiek → 17
 - 4.2 Opgavegericht werken is niet hetzelfde als het regeerakkoord uitvoeren → 19
 - 4.3 Opgavegericht werken vereist (gedeeld) eigenaarschap → 21
 - 4.4 Opgavegericht werken vereist inzoomen en uitzoomen → 23
 - 4.5 Opgavegericht werken vereist vertrouwen → 24
 - 4.6 Opgavegericht werken is meer dan een ‘buitenboordmotor’ → 26
 - 4.7 Opgavegericht werken gebeurt ‘laag’ maar kan niet zonder ‘top’ → 27
 - 4.8 Ondersteunende systemen zijn leidend → 28
 - 4.9 Een opgave opstarten is geen nieuw begin, maar een vervolg → 29
 - 4.10 Opgavegericht werken is niet ‘leuk’ → 30

5. **Conclusie: opgavegericht werken vereist normalisering** → 33



1. Inleiding

‘Oppassen dat je niet teveel weggeeft’, dat hoeft nu niet meer. Nog niet zo lang geleden zaten de meeste betrokkenen zo aan tafel wanneer alle partijen bijeen kwamen voor overleg. Inmiddels wordt er samengewerkt aan de opgave. Die is niet voor elke partij precies hetzelfde maar juist de verschillen worden gedeeld én geaccepteerd. De politieke opdracht past niet altijd één op één op de maatschappelijke opgave. De agenda van de ene partij wordt meer bepaald door de politiek dan bij de andere partij. Maar juist door van elkaar te weten wat er speelt, door telkens weer af te stemmen is daar veel begrip voor. ‘We zoeken met elkaar de randjes op, maar zorgen dat we het ‘thuis’ altijd kunnen uitleggen’. Dat spanningsveld komt bij verschillende opgaven terug: enerzijds is er de gedeelde ambitie om de opgave samen verder te brengen, tegelijkertijd heeft ook iedere partner een organisatie achter zich met eigen doelen, eisen en afwegingen. Juist door die verschillende perspectieven ontstaat er een rijk afwegingskader waarin veel meer aspecten kunnen worden meegenomen dan één partij kan inbrengen. In het begin zat dit in de weg, lukte het eigenlijk niet om de opgave centraal te stellen. Maar ‘na vele kopjes koffie’ is er begrip ontstaan voor elkaars standpunten en organisatie. Zo wordt de opgave steeds meer van iedereen en verbindt het de betrokkenen in plaats van dat het hen uit elkaar drijft.

Steeds vaker zijn er organisaties die de maatschappelijke opgave centraal proberen te stellen. Zo ook het ministerie van Justitie & Veiligheid, dat een beweging in gang heeft gezet om de maatschappelijke opgave meer centraal te stellen in de realisatie van de beleidsagenda. Dat betekent dat de maatschappelijke vraag als uitgangspunt wordt genomen en er wordt gekeken om welke publieke waarde het gaat. Bij een dergelijke aanpak wordt de eigen organisatie en capaciteit rondom het vraagstuk geplooid. Dat gebeurde altijd al op enige wijze, maar nu gebeurt het nadrukkelijker en principiëler. De vraag wordt nu: wat is de bedoeling bij dit vraagstuk, welke waarde streven we hier na? Vervolgens kan de vraag worden gesteld welke rol er van wie nodig en passend is.

Zo eenvoudig als de vragen kunnen klinken, zo complex kan de uitvoering ervan zijn. Bureaucratische organisaties zijn meestal niet zo flexibel ingericht dat zij zich kunnen plooiën naar de maatschappelijke vraag. De inrichting is gebaseerd op de principes van taakspecialisatie en functiescheiding. Publieke organisaties borgen en behartigen een specifieke set waarden en belangen, die in specifieke onderdelen van de organisatie zijn belegd. Het idee van taakspecialisatie is dat door mensen met een specifieke expertise rond bepaalde thema’s bij elkaar te brengen er meer kwaliteit ontstaat. Het werken met specialisten, gegroepeerd in specialistische organisatorische

eenheden zorgt ervoor dat organisaties hun deskundigheid op onderwerpen systematisch kunnen bevorderen.

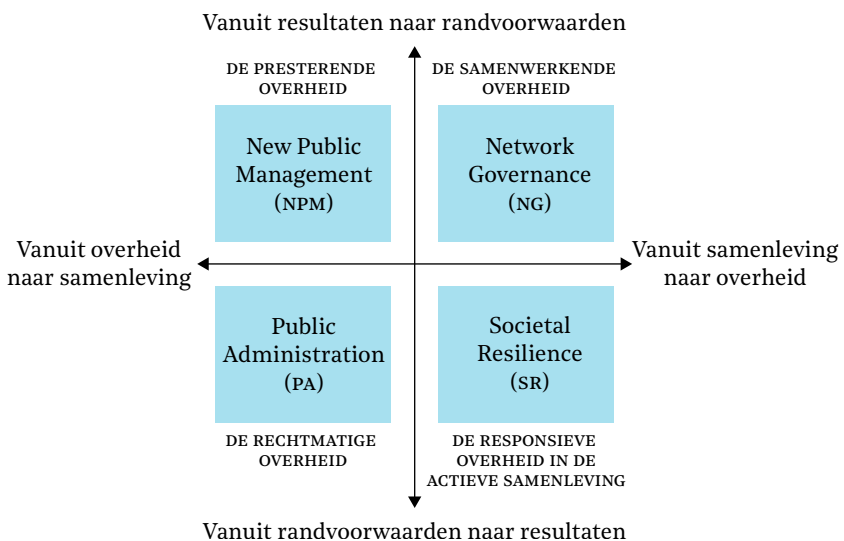
Voor opgavegericht werken is het echter nodig voorbij die specialisatie en de eigen taak te kijken. Het breekt door deze organisatieprincipes heen. Rondom concrete maatschappelijke opgaven komen die mensen samen die kunnen bijdragen aan het aanpakken of oplossen van de opgave: professionals uit verschillende delen van het ministerie, maar ook andere overheden en maatschappelijke organisaties. Betrokkenen zullen deels hun eigen taak en specialisatie moeten loslaten om het mogelijk te maken dat de opgave centraal komt te staan en het in eerste instantie gaat over de bedoeling. Wat willen we gezamenlijk realiseren? Aan welke publieke waarde werken we hier? Vervolgens kan de vraag worden gesteld wat een ieder vanuit zijn eigen expertise daaraan kan bijdragen. Zo zit men er bijvoorbeeld niet meer om sec het belang van de rechtsorde in te brengen, maar kan deze expertise in worden gezet om voor de aanpak van de opgave het onderdeel rechtsorde goed te borgen. Eigen belangen worden zo niet aan de opgave opgelegd, maar er wordt gezocht vanuit de opgave naar een manier om het belang of de waarde invulling te geven. Dat vraagt om een omkering in denken en organiseren. Het is een fundamentele andere vraag die wordt gesteld en welke vergaande consequenties heeft.

Opgavegericht werken klinkt heel logisch. De opgave staat toch altijd 'gewoon' centraal? Wat staat er anders centraal? In de praktijk blijkt dat niet zo simpel. Vaak staan regels, afspraken en specialismen centraal en is de logische dynamiek in organisaties taakgericht. De afgelopen tijd wordt in het ministerie van J&V bewust en met energie gewerkt aan het ondanks die meer taakgerichte logica *toch* opgavegericht te werken in concrete dossiers. In deze notitie onderzoeken we de stand van zaken rond opgavegericht werken en oogsten we lessen, indrukken en opbrengsten die kunnen helpen bij het opgavegericht werken. We kijken daarbij naar het werken aan opgaven zelf, waarbij we als het ware *in het opgavegericht werken* staan. We kijken ook naar de organisatorische inbedding waarbinnen opgavegericht werken gebeurt. Hier kijken we er meer omheen, naar de kaders, condities en de omgeving waarbinnen opgavegericht werken vorm moet krijgen en wat van die omstandigheden de gevolgen voor het werken vanuit de opgave zijn.

2. Opgave gericht werken in perspectief

Wanneer het realiseren van publieke waarden centraal staat, kan dit op verschillende manieren gebeuren. We maken daarbij onderscheid op twee variabelen. Ten eerste is dat de verhouding tussen een nadruk op concrete resultaten (boven) enerzijds en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (onder) anderzijds. Ten tweede kan sturing zowel van binnen naar buiten (links) gezien worden (de overheid die de samenleving stuurt) als een meer interactieve vorm, waarin de samenleving zelf ook stuurt en sturing over de verbinding van buiten met binnen gaat (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren¹. We bespreken ze hier kort, omdat elk van de kwadranten andere accenten legt in de inrichting van opgabegegerichte samenwerking en andere vragen opwerpt.

Figuur 1: Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al., 2014)



Public Administration: de Rechtmatige Overheid (linksonder)

Vanuit het perspectief van Public Administration² is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties

¹ Van der Steen, M. Bressers, D., Van Twist, M. (2016). *The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants*. In: Review of Public Personnel Administration, 38(4), 387-414.
² Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.

doen³. Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – *rechtstatelijkheid* – vormt de basis van bestuur⁴. Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid dan ook centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren. Denk in het verband van de verbouwing van Nederland aan de rol die bestemmingsplannen hebben. De overheid kan daar zelf en eigenhandig in interveniëren, bijvoorbeeld door een norm te handhaven of een nieuwe regel te maken, maar voor elk handelen moet een juridische basis zijn. Er moet sprake zijn van gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Burgers en maatschappelijke partijen genieten zorgvuldig vastgelegde rechtsbescherming tegen overheidshandelen en kunnen op in het proces aangeduide momenten meepraten in het proces. Ze hebben in de wet vastgelegde inspraak. De wet maakt sturing door de overheid mogelijk, maar begrenst dat handelen van de overheid ook. Het perspectief van de rechtmatige overheid is een legalistisch perspectief op sturing. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes een uitgangspunt, maar in dit perspectief is het *hét* uitgangspunt.

New Public Management: de Presterende Overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het New Public Management (npm), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd⁵. Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Dat wil zeggen: een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Overheidsprocessen worden hier opgevat als efficiënt in te richten productieprocessen, die moeten leiden tot meetbare prestaties. Een goede overheid haalt zijn targets. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording van resultaten, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. Control, audit en verantwoording

3 Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gen-nep.

4 Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

5 Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

zijn hier cruciale onderdelen van goede sturing, omdat ze inzicht bieden in de mate waarin prestaties efficiënt gehaald zijn: ze representeren dus de kernwaarde van deze vorm van sturing. Dat krijgt vorm in bijvoorbeeld dashboards, indexen en stoplichten. Belangrijke hoeders van dit perspectief zijn de stafdiensten, zoals auditors, controllers, financieel beheer en ook de rekenkamer; zij zorgen voor het ‘meten’ van prestaties.

Network Governance: de Netwerkende Overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen⁶. Om eigen doelen te realiseren, moeten organisaties de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen, omdat ze gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van belangen vormt de kern van het perspectief van de *netwerkende* overheid.

Dat gaat om het vormen van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De overheid zoekt bondgenoten die mee willen optrekken om doelen te realiseren. Veel netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten, akkoorden, of publiek-private samenwerkingsovereenkomsten (pps-en), die partijen binden aan afspraken. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

Societal Resilience: de Responsieve Overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal⁷. Publieke waarde wordt door de overheid ‘gemaakt’, maar net zo goed door anderen. Ze doen dat op de manier van hun voorkeur, vanuit doelen die zij zichzelf stellen⁸. De overheid gaat niet naar buiten om bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar om aan te sluiten bij de maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms sluit een initiatief aan bij de eigen agenda en past het binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het echter initiatieven die slechts gedeeltelijk passen binnen

6 Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. In: *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.

7 Hajer, M. (2011). *De energieke Samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: pbl. En: Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerven, O.J. & Kruit-wagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: nsob.

8 Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur. En: Van der Lans & De Boer (2011). *Bur-gerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. rmo; Den Haag.

de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt. Dat laatste is de minder vrolijke kant van maatschappelijke netwerken: soms produceren ze waarde die ten koste gaat van andere. Daar komt bij dat ook als initiatieven wel bijdragen, ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets wat strikt genomen niet past in de mal van bestaand beleid, of dat formeel gezien alleen op een andere plek (bijvoorbeeld in de stad) mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze in de 'geest van de wet' of de bedoeling van het beleid. Dat alles roept voor de overheid steeds de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Bewegen, of toch nog even niets doen?

2.1 Vanuit de opgave naar nadruk op een perspectief

De perspectieven suggereren een keuze, maar zo eenvoudig is het niet. De perspectieven staan voor accenten die in sturing nadruk krijgen. Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een overheid kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, met accent op de rechtmatige of de doelmatige dimensie. Maar dezelfde waarde kan ook invulling krijgen door nadruk te leggen op het smeden van allianties of ruimte voor dynamiek uit de samenleving.

Er zijn allerlei verschillende argumenten mogelijk. Dat kan een ideologische keuze zijn of een idee over de rol van de staat ten opzichte van de samenleving. Het kan ook een meer pragmatische keuze zijn, waarbij de aard van de maatschappelijke opgave en de aard van het netwerk en de omgeving waarin die opgave speelt bepalend zijn voor de te kiezen nadruk. Bij een opgave waar al veel maatschappelijke energie stroomt, partijen al druk bezig zijn en de overheid zelf ook de oplossingen nog niet heeft, ligt meer nadruk op de rechter kwadranten voor de hand. Voor opgaven waarin heel weinig maatschappelijke energie is, of waar diepe tegenstellingen tussen groepen aan de orde zijn, en de overheid zelf in staat is om een oplossing te bieden, ligt het misschien meer voor de hand om vanuit het linkerdeel te werken. Met oog voor de rechten en belangen van anderen, en met een zorgvuldig proces, maar wel met een eigen oplossing die de overheid 'naar buiten brengt'. Daarmee is de keuze voor nadruk geen algemene positie over de rol van de overheid in de samenleving, maar een specifieke afweging waarin de maatschappelijke opgave en het netwerk waarin deze speelt centraal staan.

Voorbeeld: de rol kiezen die situationeel past

Er is bijvoorbeeld door een hoge instroom van asielzoekers een grote druk op het aantal AZC's. Er zijn nieuwe plekken nodig en die moeten snel worden gerealiseerd. Het ministerie van J&V, het COA en burgemeesters hebben onderling veel contact over mogelijke plekken voor locaties. En over de omvang daarvan. Vanaf hier zijn verschillende routes mogelijk: als er maatschappelijk veel verzet is tegen locaties, dan kan een intensief traject van participatie met burgers, directe omwonenden en lokale maatschappelijke organisaties helpen om weerstand weg te nemen. Dat kan pleiten voor een aanpak 'rechtsboven', of misschien zelfs op het zoeken naar initiatieven 'rechtsonder' waarmee de overheid kan aansluiten bij maatschappelijke beweging. Maar een andere afweging onder dergelijke omstandigheden is om juist *vanwege* de sterk uiteenlopende meningen in de lokale gemeenschap over de wenselijkheid van een noodopvang in hun gemeente om *zelf* als bestuur een besluit te nemen. Dus vooral vanuit principes van bevoegdheid, autoriteit en rechtstatelijke kaders een besluit nemen en dat zuiver en procedureel juist uitvoeren. Juist omdat de samenleving er samen niet uitkomt, kan het een afweging zijn om als bestuur zelf te besluiten. Burgers spelen daarin nog steeds een rol, want voor hen gelden alle beginselen van rechtsbescherming, inspraak en beroep en bezwaar. Wat de 'beste' route is is niet gegeven, maar juist een afweging op basis van situationele kenmerken van een casus.

Het woordje 'nadruk' impliceert dat partijen benoemen wat zij in de aanpak centraal willen stellen en van daaruit vervolgens óók voldoende invulling geven aan de aspecten die de andere perspectieven centraal stellen. Zonder rechtmatigheid kan overheidshandelen niet bestaan. Hetzelfde geldt voor het doelmatig en doeltreffend besteden van overheidsmiddelen. Doelmatigheid is altijd een kernwaarde. Is geld rechtmatig en doelmatig besteed? Wat zijn de opbrengsten van de inzet?

Hetzelfde geldt voor de boven- en onderkant van het kwadrantenschema. Nadruk op 'rechtsboven', bijvoorbeeld door met een grote groep institutionele partners en vertegenwoordigende partijen een energieakkoord te sluiten, betekent ook iets voor de partijen die er geen deel van uitmaken maar wel met duurzame energie bezig zijn. Akkoorden, deals en allianties kennen vaak veel ondertekenaars, maar er zijn ook altijd anderen die er geen deel van uitmaken. Bij de keuze voor een akkoord volgens de principes van 'rechtsboven' hoort dus ook een gedachte over hoe om te gaan met 'rechtsonder': met de energie die in de energieke samenleving rond deze maatschappelijke opgave óók al stroomt.

2.2 Werken aan complexe opgaven

Naarmate beleidsvraagstukken complexer worden, doelen en middelen, oorzaken en gevolgen door elkaar gaan lopen en de inzet van verschillende actoren al dat niet betrokken bij beleid effect kunnen sorteren, omdat zij allemaal (bedoeld of onbedoeld, gericht of ongericht) invloed hebben op het vraagstuk, is het niet altijd voorspelbaar wat er precies gaat gebeuren. Als gevolg daarvan zijn resultaten niet zo gemakkelijk toe te schrijven aan precieerbare actoren. De wereld rondom het vraagstuk is überhaupt niet zo makkelijk in kaart te brengen. Deze ontwikkeling vraagt daarom om een ander blikveld, en in het verlengde daarvan ook om andere meetmethodes die in aanvulling op de standaardmethodes kunnen worden gebruikt, zodat andere opbrengsten – ‘bijvangst’ in het attributieperspectief – ook gemeten worden. Dit omdat de onverwachte of onbedoelde effecten en bijvangsten soms interessantere uitkomsten zijn dan de geplande of verwachte uitkomsten.

Opgavegericht werken, waar de aanpak van de maatschappelijke opgave centraal staat, met rekenschap van de complexiteit en bijkomende onzekerheden van de beleidspraktijk vindt niet binnen één bestuursniveau plaats. De afwegingen die op landelijk niveau worden gemaakt worden beïnvloed door lokale partijen. In de uitvoering, die grotendeels lokaal plaatsvindt hebben verschillende partijen elkaar juist nodig, maar zij kunnen niet zonder de afstemming met regionale en landelijke instanties. Bovendien snijden maatschappelijke opgaven vaak dwars door sectoren heen. Ze vallen niet netjes binnen één afdeling of onder één bewindspersoon. Zo komen in een opgavegerichte benadering verschillende lijnen samen: samenwerken over kokers, tussen bestuurslagen (andere overheden), tussen ministeries en met maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere partijen uit de samenleving of ‘het veld’. Afhankelijk van de maatschappelijke opgave en het netwerk waarin deze speelt liggen andere combinaties van partijen en andere onderlinge verhoudingen voor de hand.

De essentie van opgavegericht werken is het vermogen om vanuit de opgave geredeneerd te komen tot passende combinaties van partijen en daarbij bewust te kiezen voor een bepaalde nadruk in de sturingsperspectieven.

3. Opgavegericht werken binnen Justitie en Veiligheid

De afgelopen periode hebben we in zeven tafels gesproken met opgavehouders binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid en hun nabije netwerk over de manier waarop zij opgavegericht werken in de praktijk brengen. In elk van de gesprekken stond een opgave centraal en hebben we met de betrokkenen gesproken over de manier waarop zij het ministerie rond opgaven zien opereren, welke positie zij zelf innemen, en hebben we gereflecteerd op wat het werken aan en rond opgaven versnelt en vermoeilijkt.

De deelnemers aan de gesprekken waren door de ‘opgavehouder’ van de betreffende opgave uitgenodigd. Elke opgavehouder kreeg de vraag ‘met wie zou je in een goed gesprek willen reflecteren op de aanpak van deze opgave?’ Vanuit die vraag werden de genoemde betrokkenen uitgenodigd en een groot deel van hen zegde toe deel te nemen aan het gesprek.

In de verschillende gesprekken hadden we een combinatie van interne en externe deelnemers. Daarbij werd ook duidelijk dat het woord ‘extern’ verschillende dingen kan betekenen: soms zijn externen écht extern, in de zin van niet-overheden, of overheden uit een andere bestuurslaag. Soms zijn het medeoverheden, of uitvoeringsorganisaties, die op afstand staan van het bestuursdepartement en van daaruit ook hun eigen mogelijkheden hebben om zelf strategische ruimte te nemen.

Iets vergelijkbaars geldt voor de interne betrokkenen. Vaak waren dat collega’s van het bestuursdepartement, maar in veel gevallen waren dat geen directe collega’s in de opgave. Soms, zo werd tijdens de gesprekken duidelijk, waren die interne partijen bijna net zo ‘extern’: in de zin van met een eigen agenda buiten de opgave, en met de mogelijkheden om daar zelf strategische ruimte te nemen. Intern en extern kunnen rondom opgaven dus verschillende dingen betekenen: soms zijn externe nauwer betrokken en meer mede-eigenaar van een opgave dan interne collega’s.

We hebben de gesprekken in twee delen opgeknipt. We begonnen het gesprek met een biografische schets van de beginfase van het werken aan een opgave. De letterlijke vragen waren ‘waar is het begonnen en hoe ging dat?’ Van daaruit ontstond een gesprek waarin de opgavehouder vertelde wat zijn of haar beeld was van de biografie van het project, zonder daarbij al in analyses en verklaringen te vervallen van wat om welke reden gebeurde. Gaandeweg het gesprek vielen deelnemers in, haakten ze aan en werd het een door de deelnemers gezamenlijk vertelde biografie.

In het tweede deel van het gesprek zijn we meer analytisch te werk gegaan en hebben we met de deelnemers, en met conceptuele input van de NSOB, bekeken wat de patronen in de biografie zijn. We hebben patronen benoemd en met doorvragen gezocht naar de oorzaken van die patronen. Waarom gaat dit zoals het gaat?

De gesprekken waren analyserend bedoeld, ten dienste van een traject over opgavegericht werken. Maar in een aantal bijeenkomsten was het gesprek zelf ook een interventie in het werken vanuit de opgave. Bijvoorbeeld doordat betrokkenen in het samen maken van de biografie ‘ontdekten’ wat de beweegredenen van de ander waren voor bepaalde handelingen. Of dat ze via de gesprekken konden uitwisselen hoe zij bepaalde episodes beleefd hadden en wat hen daarin had geraakt. Zo hadden de gesprekken ook een eigen dynamiek en een zeker effect in de aanpak van de opgave. Veel gesprekspartners – intern en extern – gaven aan dat ze dergelijke gesprekken ‘vaker zouden moeten doen’ en dat het goed is om in een andere context over dit soort zaken te praten.

We hebben van de gesprekken geen individuele verslagen gemaakt, althans niet anders dan voor eigen intern gebruik. In deze notitie benoemen we de generieke lessen uit de opgavetafels. Die illustreren we waar nodig met beelden uit individuele tafels, maar de focus van deze notitie is het generieke beeld uit de tafels.

Er zijn zes tafels georganiseerd rond de volgende opgaven:

Brede Schuldenaanpak

De brede schuldenaanpak heeft tot doel om schuldenproblematiek over de volle breedte van oorzaken van problematische schulden aan te pakken. De aanpak bestaat uit drie actielijnen: het kabinet zet in op vroegsignalering om schulden te voorkomen, neemt maatregelen om mensen met schulden te ondersteunen en maakt zich sterk voor een maatschappelijk verantwoorde incasso⁹. Binnen het samenwerkingsverband brede schuldenaanpak werken organisaties samen die reeds nauw betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, zoals de Belastingdienst, het CJIB, het ministerie van Justitie en Veiligheid, UWV, gemeenten en beroepsorganisaties van incasso-ondernemingen en gerechtsdeurwaarders.

9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018, 23 mei). *Kamerbrief brede schulden-aanpak*. Verkregen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak>

Aanslagen voorkomen en extremisme en terrorisme bestrijden

Het voorkomen van aanslagen en het bestrijden van terrorisme vormt één van de drie kernopgaven van de NCTV¹⁰. Middels intensief periodiek overleg wordt in samenwerkingsverband vormgegeven aan deze opgave voor besprekingen op strategisch- en casusniveau. Deelnemende partners zijn onder andere de NCTV, de ministeries van J&V, BZ, BZK en SZW, het OM, Nationale Politie, KMAR, IND en gemeenten.

Herziening rechtsbijstand

De herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt opgavegericht aangepakt. Er wordt gewerkt met een gefaseerde aanpak, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk wordt toegewerkt naar een nieuwe manier van werken. De twee voornaamste langetermijndoelen van de stelselherziening zijn het enerzijds voorzien in laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijke integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden, en anderzijds het verbeteren van de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners¹¹. Deelnemende partijen zijn onder andere de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, de Raad voor de Rechtsbijstand, het ministerie van JenV, het Juridisch loket, financiële dienstverleners en lokale programma's.

Anti-ondermijningsaanpak

Het programma anti-ondermijning bouwt voort op de filosofie van de geïntegreerde aanpak van ondermijning: de inzet van de meest effectieve (mix van) gecoördineerde strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventie(s). De aanpak van ondermijning focust primair op het maatschappelijke effect, en niet op (hoge) strafoplegging als doel op zich. In het programma werken onder andere het ministerie van JenV, Politie, het Openbaar Ministerie en de RIECs samen¹².

Flexibilisering asielketen

Het opgavegerichte programma 'flexibilisering asielketen' is erop gericht om te komen tot een flexibel asielsysteem dat kan inspelen op fluctuaties in de asielstroom. Het terugbrengen van de doorlooptijden is een belangrijk onderdeel van het programma flexibilisering asielketen. Centraal in het programma staat onder meer de wens om sneller duidelijkheid te bieden over de (kans op) inwilliging of afwijzing van asielverzoeken en het inzetten op beheersbare doorlooptijden en verminderen van stapeling van asielaan-

10 NCTV (2019). *Werken bij de NCTV*. Verkregen via <https://www.nctv.nl/organisatie/werken-bij-de-nctv>

11 Kamerstukken II 2018/11, 31753, nr. 155

12 Kamerstukken II 2019/03, 29911, nr. 219

vragen, zodat zo spoedig mogelijk kan worden overgegaan tot huisvesting en integratie in de gemeente dan wel tot een terugkeertraject. Binnen het programma werken partners in en om de asielketen samen, zoals het COA, de IND, Politie, gemeenten en de ministeries van JenV en SZW.¹³

Koers en kansen voor de sanctieuitvoering

De opgavegerichte aanpak 'Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering' richt zich op het verlagen van recidivepercentages door samenwerking tussen justitie en andere partners. Met experimenten in de lokale praktijk wordt onderzocht wat werkt. De lessen uit deze experimenten worden gebruikt voor de ontwikkeling van een toekomstbestendige sanctieuitvoering. Oorzaken van recidive (schulden, geen huisvesting of werk, psychiatrische stoornissen, licht verstandelijke beperking en/of gezinsproblematiek) liggen vaak buiten het domein van justitie, maar kunnen worden aangepakt door expertise en interventies van partners uit de zorg, het onderwijs, gemeenten, vrijwilligers en werkgevers. In de gezamenlijke aanpak zijn drie veranderlijnen leidend: sancties moeten aansluiten op de lokale situatie, op het profiel van de dader en er moet ruimte zijn voor professionals om te werken aan maatschappelijk resultaat¹⁴. Binnen dit programma wordt samengewerkt tussen zorg, lokaal domein en justitieketen. Onder andere Centraal Justitieel Incassobureau, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Halt en het Programma Sociaal Domein zijn betrokken.

¹³ Kamerstukken II 2018/11, 19 637/30 573, nr. 2442

¹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Over Koers en kansen*. Verkregen via <https://www.sanctieuitvoering.nl/over-koers-en-kansen>.

4. Patronen in het werken vanuit maatschappelijke opgaven

4.1 Opgaven zijn altijd politiek

Allereerst merkten we in de discussies aan de tafels dat opgavegericht werken, ondanks de pragmatische taal waar het vaak mee gepaard gaat, *altijd politiek is*. Elke opgave heeft politieke lading. In een opgave zijn er altijd tegenstrijdige waarden en belangen die in de aanpak met elkaar moeten worden verenigd en waarvoor een weging en verdeling plaatsvindt. ‘De opgave’ wordt vaak gepresenteerd als een object waar iedereen in beginsel voor is en waar een voor iedereen gedeeld en gelijk probleem aan de orde is. Dat wekt de suggestie dat als iedereen maar genoeg vanuit de opgave redeneert, de politieke verschillen uiteindelijk als sneeuw voor de zon verdwijnen, of dat deze zich nog slechts beperken tot institutionele belangen of bureaupolitiek.

Dat is niet zo en dat werd aan de tafels duidelijk. Het kenmerk van maatschappelijke opgaven is dat er altijd tegenstrijdige waarden gelijktijdig aan de orde zijn. Een aanpak van de opgave betekent altijd het aanbrengen van verhouding tussen die waarden. Repressie of preventie? Schulden voorkomen, of straf opleggen en genoegdoening verzorgen voor de slachtoffers? Een aanpak met oog voor regionale verschillen of gelijke behandeling van iedereen in het land? Een situationele aanpak, of de toepassing van generieke en voor iedereen gelijke regels en standaarden? Dat zijn allemaal vragen die bij de opgave op tafel komen, waarover betrokkenen in een zekere gezamenlijkheid tot afwegingen moeten komen. En daarmee handelen de betrokkenen ook altijd *politiek*.

Dat roept meteen de vraag op of en hoe die politieke richting is geborgd. In opgaven werken ambtenaren van het ministerie vaak met kaders die ze in de aanpak toepassen. Die zijn nodig, maar ze moeten ook rekbaar zijn. Partners hebben hun eigen politieke afwegingen en voor hen is het belangrijk dat daar voldoende ruimte voor is. We zien veel opgavehouders hiermee worstelen. Er is een politieke agenda die ze proberen te volgen, maar ze merken ook dat er rond de opgave soms beweging in die agenda nodig is.

Ze merken in hun contacten met de buitenwereld dat ze de ruimte moeten opzoeken, maar ze beseffen tegelijkertijd dat de politieke opdracht (en de meegegeven kaders) die ruimte niet bieden.

“Mensen aan onze tafel moeten transparant zijn over de politieke opdracht, en deze niet maskeren als inhoudelijk doel. Er zijn belangen vanuit elke organisatie, dat kan botsen, maar er is na die botsing een gesprek en oprechte interesse over waar dat standpunt vandaan komt. Niet alleen zeggen dat je elkaar respecteert, maar ook echt doorvragen en onderzoeken.”

De oplossing is in ieder geval niet om die politieke afwegingen dan gewoon maar zelf te maken in de hoop dat de bewindspersoon het achteraf ook een goed idee vindt. Wat we opgavehouders vertelden vaak wel te doen is dat ze in het netwerk verhelderen dat er politieke inzet vanuit het ministerie is en dat zij daaraan gehouden zijn, om vervolgens óók welwillend en constructief op zoek te gaan naar de ruimte die er in en rond die kaders is. Veel partners hebben na die *explicitering* begrip voor wat het ministerie wil, wat overigens niet betekent dat ze het daarmee ‘eens’ zijn. Maar explicitering van de politieke posities helpt dan wel om samen te werken aan de opgave. Explicitering geeft partijen ook de ruimte om zich eventueel terug te trekken uit de samenwerking.

Wat in de gesprekken opviel is dat de buitenwereld het ministerie méér ziet als een eenheid dan feitelijk waar te maken is. Veel betrokkenen van buiten verbaasden zich aan de tafels enorm (en oprecht) over de verschillende geluiden die vanuit het ministerie komen. Bijvoorbeeld uit verschillende directies die allemaal op hun eigen manier bij de thematiek betrokken zijn. Het verbaast hen dat er naast het spoor van de opgave waarin zij participeren ook een heel ander spoor is van ‘regulier beleid’ waar andere politieke richting uit spreekt. Wat dat betreft heeft de buitenwereld vaak een veel eenvormiger beeld van ‘het ministerie’ dan ambtenaren uit het ministerie zelf hebben. Aan de tafels werd dat vaak bij hen pas ter plekke duidelijk. Voor ‘Haagse ambtenaren’ is het bijna vanzelfsprekend dat het ministerie niet één geheel is, maar in de praktijk een samenstel van lijnen en delen is. In de buitenwereld speelt dat veel minder en is er ook minder begrip voor. Opgavegericht betekent vaak dat er meer politiek relevant contact is met de buitenwereld en daarbij speelt deze tegenstrijdigheid sterker op.

Expliciteren

Opgaven zijn altijd politiek en wees daar ook eerlijk over. Het woord ‘opgave’ wordt vaak gebruikt als een fenomeen waar iedereen uiteindelijk toch hetzelfde over denkt. Dat is niet zo, ook in een opgavegerichte aanpak is er altijd politieke verdeling. Betrokkenen begrijpen dat ook en willen vooral weten welke politieke issues er spelen. Het benoemen van de politieke agenda en de verschillen, en het met betrokkenen afspreken van de route voor het politieke proces, is vaak al voldoende om met de buitenwereld rond een opgave aan de slag te gaan. De buitenwereld wil vooral weten wat de politieke positie van het ministerie is en wat de kaders volgens het ministerie zijn. Dan kunnen partijen buiten zich daartoe verhouden. Dat vereist dan wel dat de betrokkenen vanuit het ministerie daar zelf ook helderheid over hebben. Die helderheid vereist veel gerichte inspanning en discipline binnen het ministerie, ook van lijnonderdelen die niet direct in het proces rondom de opgave meedoen.

4.2 Opgavegericht werken is niet hetzelfde als het regeerakkoord uitvoeren

Aan veel tafels gebeurde het dat in ons gesprek over de chronologie ergens een ‘knik’ was waar te nemen. Partijen werken samen, dat gaat ook goed, maar het ministerie jaagt dan op een zeker moment ‘ineens’ (in de woorden van de externe deelnemers aan het gesprek) prioriteiten na die voor de anderen in het netwerk *niet* van groot belang zijn. Partijen proberen te begrijpen waarom dat is, waarom er niet gewoon vanuit de opgave wordt geredeneerd. De uitleg was dan aan tafel meestal dat dat nu eenmaal zo in het regeerakkoord staat. Even los van de opgave zijn er politiek-bestuurlijke afspraken, die niet zomaar opzijgezet kunnen worden. Het zijn vaak concrete en meetbare resultaten, waar de Kamer de bewindspersoon op aanspreekt. Dat zijn dan voor het ministerie prioriteiten die voor gaan, los van de goede bedoelingen rond opgaven. Soms gaat het regeerakkoord ‘gewoon’ voor.

Hier gebeurde in de discussie iets opvallends. Dergelijke prioriteiten zitten de samenwerking in de praktijk vaak in de weg, want ze leiden af of zijn zelfs strijdig met wat partijen samen proberen te bereiken. Tegelijkertijd was er in de gesprekken ook wel begrip voor. Betrokkenen snappen dat er een regeerakkoord is. Wat ze veel vervelender vinden is als dat lange tijd gemaskeerd wordt door net te doen alsof de specifieke prioriteit van de minister uit het regeerakkoord eigenlijk ook héél handig is voor de anderen. Of nog erger, dat de specifieke opgave uit het regeerakkoord ook de opgave is waar de partijen in het netwerk samen aan werken. Dan voelen partijen zich

miskend en gebruikt. Dat speelt bij partijen die ‘echt’ in de buitenwereld staan, maar we hoorden het ook vaak vanuit uitvoeringsorganisaties: zij klagen erover dat zij rondom opgaven gevraagd worden om mee te werken, maar dat het regeerakkoord vanuit het bestuursdepartement als het erop aan komt toch voorop staat. Dat zet bereidheid tot samenwerking onder druk. In opgavegericht samenwerken moet je ook je knopen tellen, want je kunt zomaar ineens budget kwijtraken of een extra prioriteit op je hebben genomen zonder dat daar capaciteit voor mee komt. Dat kan altijd gebeuren, maar de stilzwijgende vanzelfsprekendheid waarmee ‘het ministerie’ (ook al zijn dat vaak anderen dan de direct betrokkenen bij de opgave) het regeerakkoord dwars door een opgave heen uitvoert, zorgt voor irritatie en wantrouwen.

“Je komt er vaak gedurende gesprekken met het veld achter dat de problematiek soms op net andere vlakken ligt. Dat maakt het ingewikkeld, want je hebt ook te maken met wat er in het regeerakkoord staat. Daar wordt veel gesproken over middelen en niet over doelen, dat geeft ons weinig vrijheid. Soms vraag ik me af: zijn we nu regeerakkoordgericht of opgavegericht aan het werken?”

Synchroniseren

Het is voor alle gesprekspartners evident dat het ministerie werkt vanuit een regeerakkoord en dat daar voortgang op moet worden geboekt. Toch ontstaan er problemen wanneer de opgavegerichte aanpak ‘vanuit het vraagstuk’ wordt doorkruist door bijna op zichzelf staande alinea’s uit het regeerakkoord. Het regeerakkoord staat vol met vaak heel specifieke en politieke uitspraken, die er linksom of rechtsom moeten komen. Dat kan, maar maak dan inzichtelijk waar het werken vanuit de opgave en de prioriteiten uit het regeerakkoord elkaar kruisen. Ze kan er binnen opgaven in ieder geval vooraf over worden gecommuniceerd en weten partners waar ze aan toe zijn. Intern vereist dat discipline van lijnonderdelen om te begrijpen waar opgavehouders mee bezig zijn en een actieve onderzoekende houding over wat hun najagen van prioriteiten uit het regeerakkoord betekent voor wat elders in en rond opgaven wordt gedaan. Het regeerakkoord staat voorop, maar aansluiting bij opgaven is net zo goed een taak voor ambtenaren die vanuit de lijn werken.

We zagen aan de tafels ook een vergelijkbaar mechanisme bij partijen in de buitenwereld. Ze werken niet met een regeerakkoord, maar hebben wel eigen plannen en programma’s die ze graag in de samenwerking in willen brengen en als oplossing presenteren. Veel partijen praten over deeloplossingen die zij zelf aan het ontwikkelen zijn. Daar zijn ze vaak trots op: ‘wij hebben hier

al een mooie pilot mee lopen’, of ‘wij hebben in onze werkprocessen er al voor gezorgd dat de cliënt in een vroegtijdig stadium wordt meegenomen’. Vaak zijn dat geen oplossingen voor de opgave als geheel, maar voor een deel ervan. Partijen brengen het enthousiast in, maar vinden het niet prettig dat de eerste reactie uit het ministerie dan is dat deze oplossing de lading niet dekt. In opgabegericht werken kruipt al snel de neiging om alles wat niet ‘het geheel’ aanpakt af te doen als ‘te weinig’. Maar als dat iets is wat vanuit het deelperspectief van de betrokken partij belangrijk is dan is het passender om de oplossing als onderdeel van het pakket op te nemen. Niet als oplossing voor het geheel, maar wel als stukje van de puzzel voor het geheel, en als vehikel om de betrokkenheid en het eigenaarschap van partijen te koesteren en te vergroten.

Ruimte maken

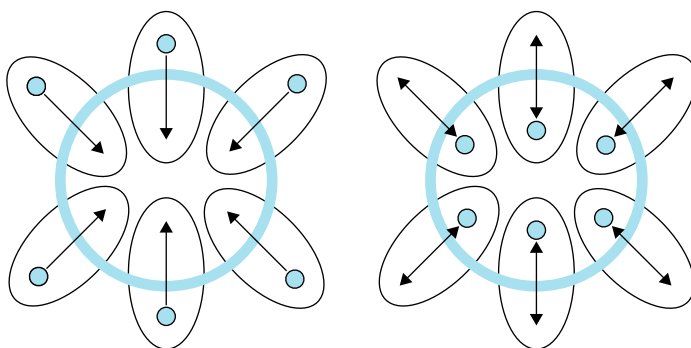
Partijen buiten zijn trots op iets wat ze al doen. Zo zijn er allerlei deel-aanpakken, die niet per se bijdragen aan de opgave, maar waarvoor het ontkennen of verwijderen ervan ook niet kan. Ruimte maken en elkaar het eigen deel gunnen, kan dan helpen. Ook hier is het management van verwachtingen van belang: open en expliciet zijn over dat het een deel is dat niet per se helpt voor het geheel, maar dat nu wel even moet.

4.3 Opgavegericht werken vereist (gedeeld) eigenaarschap

In elke opgave die we hebben besproken is voor succes een mate van gedeeld eigenaarschap van betrokken partijen nodig. Er zijn veel partijen betrokken en er is ook bijna altijd een vorm van gedeeld overleg over de ‘aansturing’ en coördinatie van de opgave. In een tweetal opgaven is werkelijk gedeeld eigenaarschap ontstaan. In veel andere opgaven zagen we vooral de ‘opgavehouders’ vanuit het ministerie heel hard aan het werk. Partijen uit het veld, maar ook uitvoeringsorganisaties of collega’s uit het ministerie, waren dan meer deelnemer aan het overleg, of soms zelfs passief ‘genodigde’. In twee sessies bemerkten we dat er verschillende netwerken naast elkaar draaiden. Een netwerk waarin het ministerie probeerde om partijen bij elkaar te brengen en een meer maatschappelijk/uitvoerend netwerk van partijen die vanuit hun eigen missie of uitvoerende taak al met het vraagstuk bezig waren. In die gesprekken ontstond de vreemde situatie dat de rol van initiator en ‘trekker’ van het ministerie botste met de dynamiek die buiten al was ontstaan en die werd gedragen door heel andere initiators en trekkers aldaar.

Aan de tafels werd een onderscheid gemaakt tussen netwerken rond een opgave waarin partijen vanuit hun eigen organisatie ‘aanschuiven’ om kennis te nemen van wat er in en rond de opgave gebeurt. Ze komen het standpunt van hun organisatie inbrengen en bewaken daarbij ook de grenzen die ze daarvoor hebben meegenomen/meegekregen. In de sessies gaven betrokkenen dat aan met het plaatje linksonder (zie figuur 2). Daar plaatsten zij een ander soort eigenaarschap tegenover, zoals afgebeeld rechtsonder. Hier voelen partijen zich eigenaar van de opgave en schakelen zij van daaruit met de middelen, mogelijkheden en beperkingen van de eigen organisatie. In allebei de gevallen doen ze mee en zijn ze erbij, maar de dynamiek is – zo werd in de gesprekken duidelijk – totaal anders. In het ene geval ‘schuif je aan’ en ‘ben je er bij’, in het andere geval ‘doe je mee’ en ‘is het ook van jou’.

Figuur 2: De eigen organisatie vertegenwoordigen in de samenwerking (links), of gedeeld eigenaarschap voor de samenwerking vanuit eigen achterliggende organisaties (rechts).



“Onze strategische agenda was op een mooi hoog abstractieniveau geformuleerd. Maar dan begint het eigenlijk pas. Toen we op tactisch-operationele inhoud aan het werk gingen, kwamen we toch terecht in schuttersputjes die al jaren geleden gegraven zijn. In het begin de toenadering zoeken en investeren, draagvlak creëren, dat helpt wel in een latere fase naar de concreetheid. Dan voelt iedereen namelijk eigenaarschap, daar kun je steeds op terugvallen.”

Aan de tafels werd bij de idee van gedeeld eigenaarschap ook gesproken over wie er trekker zou moeten zijn en hoe *trekken* zich tot gedeeld eigenaarschap verhoudt. Gedeeld eigenaarschap betekent niet dat er niet één partij *trekker* kan zijn. Integendeel, met z’n allen trekken leidt zelden tot goede resultaten. Belangrijker is dat partijen zich eigenaar voelen en daarnaast met elkaar afspreken wie namens de eigenaren, en in het belang van de eigenaren, de

trekkersrol neemt. Dat is een fijngevoelig onderscheid. Het kan nog steeds betekenen dat het ministerie trekker van het netwerk is. Dat is alleen een totaal andere invulling dan wanneer het ministerie de rol van trekker op zich neemt en de anderen zich daarmee als vanzelf als 'getrokken' gaan gedragen. Opgavegericht werken gaat volgens de tafels het beste als de gedeelde eigenaren met regelmaat het gesprek hebben over wie in deze fase trekt.

Eigen maken (en houden)

Opgavegericht werken betekent dat partijen zich de opgave eigen moeten maken. Ze moeten het gevoel hebben dat het ook *hun* opgave is, niet dat ze er omwille van de ander bijgetrokken worden. Dat vereist een subtiel spel van eigenaarschap, betrokkenheid en trekkerschap. Aanwezigheid alleen is niet voldoende. Opgavehouders kunnen de anderen niet dwingen om eigenaarschap te ontwikkelen, maar ze kunnen wel scherp zijn in de analyse en het proces zo inrichten dat eigenaarschap beter en makkelijker ontstaat.

4.4 Opgavegericht werken vereist inzoomen en uitzoomen

Veel deelnemers aan de gesprekken geven aan dat het hen helpt om met elkaar, aan tafel in gesprek, even uit te zoomen uit de dagelijkse praktijk. In de sessie gebruikten we daarvoor vaak het beeld van 'het balkon en de dansvloer', van Harvard-hoogleraar Ronald Heifetz. *In* de opgave is iedereen heel druk aan het werk; partijen werken op ooghoogte met elkaar en banen zich een weg door de drukte. Ze reageren op wat er om hen heen gebeurt en proberen daar strategisch op in te spelen. Dat is belangrijk en nuttig, maar het is volgens Heifetz maar het halve werk. Tegelijkertijd is het nodig om heel regelmatig even het balkon op te klimmen en van boven te zien wat er op de dansvloer gebeurt. Dan wordt ineens zichtbaar dat het om jou heen weliswaar heel druk is, maar dat elders op de dansvloer veel ruimte is. Of dat er ergens anders op de dansvloer andere interessante mensen staan, die ook heel goed betrokken zouden kunnen zijn. Het beeld van het schakelen tussen balkon en dansvloer werd door de betrokkenen aan de tafels sterk gedeeld; zowel het nut ervan, als de praktische vaststelling dat het in het dagelijks werk veel te weinig gebeurt.

Het steeds schakelen tussen die beide niveaus is van groot belang. De gesprekken aan de tafels waren voor de betrokkenen een 'balkon-moment', of 'balkon-scène' zoals het in één gesprek werd genoemd. Dat zorgde voor nieuw perspectief en het zorgde vaak ook voor een andere analyse van eerdere gebeurtenissen. Regelmatig even uitzoomen, het balkon op klimmen,

om van daaruit te reflecteren op wat het deel betekent voor het geheel is nodig om tot goed samenwerken rondom een opgave te komen.

Andersom geldt hetzelfde voor het verder inzoomen. Het was opvallend hoe deelnemers in de sessies betekenisvolle details noemen die voor hen van groot belang zijn. Vaak zijn het de details die maken of er vertrouwen ontstaat en of een proces in de ogen van de betrokkenen de goede kant op gaat. Even een belletje, een kort appje om te laten weten hoe het er voor staat, de ander laten merken dat zijn of haar inspanningen gezien worden, oog voor het belang van de aanwezigheid van bepaalde betrokkenen, doorzien van de betekenis van bepaalde ‘zinnetjes’ of zelfs ‘woordjes’ in een brief of rapport. Dat zijn details die in het geheel der dingen weinig lijken voor te stellen, maar die in de praktijk toch heel vaak het geheel blijken te bepalen. De opgavehouders blijken goed in staat om vanuit die details te werken en er zicht op te houden. Het werken aan opgaven vereist dus uitzoemen én inzoomen.

In- en uitzoemen

Opgavehouders moet steeds inzoomen en uitzoemen. Ze moeten hun aanpak plaatsen in het grote verhaal achter de opgave, want dat helpt om de opgave in beweging te houden en het achterliggende doel in beeld te houden. Ze moeten ook voortdurend inzoomen om de kleinste details goed te blijven verzorgen, want juist die details maken verschil.

4.5 Opgavegericht werken vereist vertrouwen

Aan de tafels kwam steeds terug dat het in een goede opgavegerichte aanpak gaat om vertrouwen tussen betrokken spelers. Vertrouwen tussen het ministerie en externe partijen, maar ook intern. In een opgavegerichte samenwerking zijn er tal van grote en kleine situaties waar partijen onmogelijk alles dicht kunnen regelen – en dat vaak ook niet willen – en ze dus moeten vertrouwen op de goede intenties van de ander. Vertrouwen is cruciaal, omdat opgavegericht werken vereist dat partijen de randen opzoeken. De samenwerking moet schuren en voorbij het veilige midden komen. Dat betekent dat deelnemers rond een opgave erop moeten kunnen vertrouwen dat de ander niet via de achterkant alsnog zijn gelijk haalt.

Uiteraard ging een belangrijk deel van de gesprekken over de vraag waar vertrouwen vandaan komt. Deelnemers vinden het vooral belangrijk dat ze niet verrast worden, ze willen graag weten wat er bij de ander speelt. Ze hebben begrip voor de verschillen die iedereen heeft en kunnen daar over het algemeen ook goed mee omgaan. Vervelend vinden ze het als ze ineens,

zonder waarschuwing, horen dat het anders gaat, of dat ze via andere kanalen andere geluiden horen. Vertrouwen ontstaat ook door simpelweg het perspectief van de ander eigen te maken. Deelnemers vinden het belangrijk dat anderen in de samenwerking niet alleen maar ‘het eigen taartpuntje’ bekijken, maar vanuit het geheel kunnen kijken. En daarbij ook oog hebben voor de taartpunten van anderen. Dat betekent niet dat ze hun eigen belang moeten loslaten. Ook hier geldt dat deelnemers heel goed begrijpen dat iedereen er op zijn eigen manier in zit, maar het scheelt al heel veel als dat vanuit begrip en erkenning van het perspectief van de ander gebeurt.

Alle betrokkenen vinden het belangrijk dat er oog is voor het feit dat ze het ‘thuis’, in hun organisaties, altijd moeten kunnen uitleggen. Daarvoor hebben ze soms even ruimte nodig. Dat zijn momenten waarop vertrouwen ineens flink kan groeien. Door vanuit de opgave iemand de ruimte en de tijd te geven om het in de eigen organisatie uit te leggen en te consulteren, ontstaan sterke verbindingen die zich later in de samenwerking uitbetalen.

Vertrouwen is om nog een andere reden van groot belang. In opgavegerichte samenwerkingen speelt veel ambiguïteit. Er gebeurt iets en dat is voor velerlei uitleg vatbaar. Het kan van alles betekenen en of je er vanuit vertrouwen of wantrouwen betekenis aan geeft maakt veel uit. Het ministerie laat bijvoorbeeld wat lang niets van zich horen. Vanuit vertrouwen gedacht kan dat betekenen dat er blijkbaar hard gewerkt wordt om het idee verder te brengen en kan een ander vragen of er nog hulp nodig is. Of eens voorzichtig polsen of er iets aan de hand is. Zonder vertrouwen zien anderen hier echter al snel een signaal in dat ze niet serieus worden genomen, dat de ander beperkt oog voor hen heeft, dat er waarschijnlijk aan een alternatief wordt gewerkt, en gaat er een bericht uit ‘waar het blijft’. We hebben in de gesprekken veel van dergelijke voorbeelden gehoord en soms ook direct in het gesprek gezien. Uitspreken, expliciteren, was daarbij vaak al genoeg. Maar dat is de vertroebeling van een gesprek aan een speciaal georganiseerde tafel: in de dagelijkse praktijk ontbreekt het vaak aan momenten om dat gesprek te voeren en beelden te toetsen.

“Vertrouwen is in ons samenwerkingsverband volstrekt noodzakelijk. Als je niet een situatie creëert waarbij je open kaart speelt over je dilemma’s tegenover je partners, dan ontstaat er geen vertrouwen op hoger niveau, dan verzand je in praten over dilemma’s op losse onderdelen. We nemen de rust om elkaar te informeren over de dynamieken waarin we opereren. Soms spreken we af op onorthodoxe locaties, om los te komen van de waan van de dag en het dagelijks chagrijn. Dan focussen we echt op de vraag: waarom doen we dit samen? Dat kweekt vertrouwen. En dat moet niet afen toe gebeuren, dat is echt onderhoud in de relatie.”

Vertrouwen wordt vaak opgevoerd als een proceskwaliteit: als smeerolie in een proces. Voor een opgave is het meer dan dat. Het is niet de smeerolie, maar de brandstof van opgavegerichte samenwerking. Het is cruciaal voor een inhoudelijke opbrengst. In een sfeer van wederzijds vertrouwen zien deelnemers letterlijk andere betekenissen. Het is moeilijk voor te stellen hoe een opgavegerichte aanpak zonder vertrouwen tot stand kan komen. Tegelijkertijd weten we allemaal dat er in elke opgave altijd dingen gebeuren die het vertrouwen zullen schaden. Dat is een dilemma in de aandacht voor vertrouwen. Niet alles moet direct een vertrouwenskwesitie zijn. En als het vertrouwen in de ogen van een of meer betrokkenen is geschaad, dan is het nodig om ook mogelijkheden te hebben om opnieuw in gesprek te komen. De tafels fungeerden nu als een plek om dat gesprek weer op gang te brengen. Om opgavegericht werken goed op gang te houden is het nodig dat betrokkenen vergelijkbare momenten voor gesprek organiseren.

Vertrouwen

Opgavehouders zien vertrouwen rond een opgave als grondstof om tot een gedeelde oplossing te komen. Zonder vertrouwen lukt dat niet. Vertrouwen is daarom geen smeerolie, maar is een hoofdzaak. Vertrouwen is niet hetzelfde als iedereen zijn zin geven: het gaat ook om het vermogen om conflicten met behoud van relatie op te lossen, om teleurstelling met behoud van begrip over te brengen, en om succes te boeken zonder dat partijen zich achtergesteld voelen. Dat is een sleutelcompetentie van opgavehouders: zowel in het vermogen om een strategie te volgen die tot meer vertrouwen leidt, als in het vermogen om in directe gesprekken over concrete situaties 'vertrouwenwekkend' te zijn.

4.6 Opgavegericht werken is meer dan een 'buitenboordmotor'

Veel opgaven zijn nu georganiseerd in een organisatorische buitenboordmotor. De opgave is bijvoorbeeld belegd in een speciaal programma, of heeft een eigen coördinator met de expliciete opdracht om een groot aantal afdelingen en directies bij elkaar te brengen. De opgave staat dan naast de lijn. Dat heeft als grote voordeel dat de opgave eigen toegewijde mensen heeft, die zich er mee bezig houden en er vanuit een meer generiek en integraal perspectief naar kijken. Het biedt de mogelijkheid om tempo te maken en los van de deelbelangen aan de slag te gaan.

Tegelijkertijd zien we dat via 'buitenom' tempo maken en de buitenwereld betrekken ook nadelen heeft. Aan veel tafels spreken betrokkenen over de

moeite die ze hebben om de voortgang die ze buiten boeken te verbinden met de reguliere processen in de lijn. De interne organisatie is *niet* vanuit de opgave georganiseerd en werkt vaak nog vanuit afdelingsstructuren en deelprioriteiten. Opgave en lijn kwamen aan de tafels vaak tegenover elkaar te staan; in die zin dat in veel opgaven wordt gevoeld dat er vanuit de lijn anders gedacht en gewerkt wordt, en de opgave voortdurend bevochten moet worden. En in dat gevecht is de lijn systematisch sterker. Daar zitten de begrotingsartikelen, bevoegdheden en personele capaciteit aan verbonden. Mensen in de lijn werken op een dossier, wat vaak een synoniem is voor een deel van het vraagstuk. Die verschillende bouwstenen zijn allemaal nodig om tot een aanpak van de opgave te komen, maar ze worden niet vanzelfsprekend ook in het perspectief van de opgave ingezet. Vaak worden opgavehouders geconfronteerd met eigen inzet van de delen, die dan in de opgave bij elkaar komen en aldaar niet goed optellen tot een opgavegerichte aanpak.

Veel opgavehouders voelen een spanning tussen het versnellen door als een buitenboordmotor te opereren en om en langs de lijn heen te organiseren. Door naar buiten te gaan en met partners in het netwerk rondom de opgave allianties te sluiten en samen een agenda op te stellen lukt dat vaak ook goed. Maar daarmee is de lijn niet weg. Dan moet de opgavehouder toch opnieuw de verbinding zien te maken met de interne processen en met de lijn.

Schakelen

Een opgavehouder schakelt voortdurend tussen de lijn en de opgave; zowel binnen als buiten. Door de positie van buitenboordmotor te kiezen kan snel heel opgavegericht met de buitenwereld gewerkt worden. Maar daarmee is de verbinding met de lijn binnen nog niet aangebracht en is er ook binnen nog niets veranderd. De opgavegerichte aanpak is gericht op tempo buiten, maar moet ook impact hebben op de werkwijze binnen.

4.7 Opgavegericht werken gebeurt ‘laag’ maar kan niet zonder ‘top’

Werken vanuit de opgave levert uiteindelijk altijd – zo zien we in de gesprekken – spanningen op tussen de opgave en de lijn. Die spanning schaalst op enig moment op naar het leiderschap, dat vaak deels verantwoordelijk is voor het werken vanuit de opgave en óók verantwoordelijk is voor de lijn. Bijvoorbeeld het eigen DG, de formatie, de begroting, contacten met de bestuurders, et cetera. In het merendeel van de tafels geven betrokkenen aan dat ze in die spanning vaak zien dat het leiderschap van de organisatie op ‘momenten van de waarheid’ toch overhelt naar de lijn. Zo belanden veel

opgaven uiteindelijk toch meer in de context van een *programma* dan in de *lijn*. Dat is deels het gevolg van hele praktische zaken, maar het is ook een gevolg van keuzes en daaruit voortvloeiend voorbeeldgedrag van het leiderschap. Dat voorbeeldgedrag op momenten van de waarheid is voor medewerkers een krachtig signaal, veel krachtiger dan teksten tijdens congressen, workshops en in meer strategische sessies. Datzelfde mechanisme kan ook omgekeerd werken: op momenten van de waarheid te handelen vanuit de opgave is een krachtig signaal naar de organisatie om dat ook te doen.

Leiden

Opgavegericht werken heeft serieuze gevolgen voor het leiderschap in de organisatie. We hebben aan de tafels talrijke voorbeelden gehoord van momenten van de waarheid, waarin de dynamiek van de opgave op enig moment botst met de interne dynamiek van de lijn. Die spanning komt dan op tafel bij een leidinggevende en zijn of haar gedrag aan die tafel is vervolgens voor lange tijd bepalend voor de organisatie. Betrokkenen kijken scherp naar het voorbeeldgedrag van leidinggevendenden. Dat is niet iets wat opgavehouders zelf kunnen doen, het eerder een randvoorwaarde voor opgavegericht werken.

4.8 Ondersteunende systemen zijn leidend

Aan de tafels werd veel gesproken, vaak in bijzinnen, over de vele ondersteunende systemen die niet zijn berekend op het werken vanuit de opgave. De gesprekken begonnen vaak vanuit het primaire proces en bijna het gehele eerste deel van het gesprek ging over 'de inhoud' en 'de bedoeling' van het werken aan de opgave. Maar vervolgens kwamen we aan zo goed als elke tafel uit bij een aantal organisatorische systemen die het praktisch heel lastig maakten om goed vanuit de opgave te werken. Vaak zijn dit op papier ondersteunende systemen, zoals ICT, financiële systematiek, maar ook verantwoording en controlesystemen. Deze zijn ingericht vanuit de reguliere lijn, op basis van een model waarin de verschillende organisatorische eenheden de basis van het werk vormen, niet een generieke maatschappelijke opgave.

Het probleem is dat dergelijke systemen vaak met ondersteunende en volgende taal gepaard gaan: secundaire processen, administratieve systemen, dienstverlening, of ondersteunende systemen. In de praktijk blijken ze niet volgend of ondersteunend, maar leidend. De systemen bepalen wat er kan en mag. Het is niet goed te verwerken, kost daardoor heel veel tijd, of de

opgavegerichte optie ontbreekt gewoon in de lijst van aan te klikken items. Het 'is er niet', het past niet in het systeem en 'dus' kan het ook niet. Dat is een heel plat probleem, maar wel heel realistisch.

Systematiseren

Opgavegericht werken vereist als randvoorwaarde dat er een administratieve organisatie is die werken vanuit de opgave mogelijk maakt. Ondersteunende systemen zijn nu vaak ingericht vanuit de lijn, niet vanuit de opgave. Zonder dergelijke systemen is opgavegericht werken in de praktijk op de langere termijn – maar eigenlijk al voorbij de uitzondering van een één of tweejarig programma – onmogelijk.

Deze opmerking over systemen geldt temeer voor het onderwerp van evaluatie, controle en verantwoording. Veel opgaven geven aan dat ze met enige angst uitkijken naar het moment waarop straks de verantwoording- en controletyclus gaat lopen voor hun aanpak: ze zijn er van overtuigd dat ze opbrengsten realiseren, maar zien niet hoe die straks in de systemen tot uitdrukking kunnen komen. De methoden voor verantwoording en controle zijn ingericht op manieren van werken die de logica van de 'linker kwadranten' volgen en waarvoor enkelvoudige inzet tot enkelvoudige opbrengsten leidt, die op de 'rekening' van één individuele organisatie of organisatieonderdeel kunnen worden bijgeschreven. De essentie van opgavegericht werken is een heel andere: samenwerken met anderen aan maatschappelijke opgaven, inzet combineren met die van partners en vaak opbrengsten die niet goed te tellen zijn in enkelvoudige eenheden. Opgavegericht evalueren is daarom een essentiële voorwaarde voor opgavegericht werken.

Evalueren

Opgavegericht werken kan niet langdurig en houdbaar plaatsvinden als er geen bijpassende vormen van evalueren en verantwoorden in de organisatie aanwezig zijn. Om normalisering te bewerkstelligen is het nodig om ook 'normale' systemen voor prestatie management, controle, verantwoording en evaluatie te ontwikkelen.

4.9 Een opgave opstarten is geen nieuw begin, maar een vervolg

Wat opviel in de sessies was dat veel externe partijen, zeker de niet-overheden, moeite hebben met het idee van de 'frisse start' die in opgaven door veel

opgavehouders wordt gemaakt. Veel opgaven hebben een geschiedenis en veel partijen zijn al jaren rond een thema actief. Het ministerie stapt in een context waar al heel veel is gebeurd en veel ideeën en argumenten al zijn uitgewisseld – vaak ook door collega's van J&V zelf. Het idee van fris beginnen en 'out of the box' werken kan goed zijn, maar het moet wel passen bij de dynamiek en de verwachtingen die er in het veld zijn.

“Benoem expliciet wat er in het verleden al gebeurd is. Negeer niet wat er al bereikt is, laat zien dat het niet voor niets is geweest. Het is moeilijk om weer helemaal opnieuw te beginnen. Alle partijen zijn heel gedreven om mensen te helpen, die opgave delen we. Erken ons werk in de ‘buitenwereld’ als onderdeel van die opgave.”

Het bredere punt hier is dat opgaven vaak in de tijd zijn afgebakend: het ministerie besluit op een moment om het op een bepaalde manier te gaan doen en treedt daarmee naar buiten. Dat sluit niet vanzelf aan op de dynamiek van buiten en op de beelden van anderen. Voor hen is de opgave geen nieuw begin, maar de volgende stap in een doorgaand proces. Het kan zijn dat ze in een eerdere fase lang onderhandeld hebben en voor hun gevoel nog steeds in dat onderhandelingsproces zitten. Een 'fris', nieuw begin is dan een breuk met dat eerdere proces. In één van de tafels was dat expliciet aan de orde, in die zin dat de externe betrokkenen er precies in die woorden over praatten. Maar in veel andere tafels kwam dit punt op enige wijze terug. Bijvoorbeeld ook in de aanpak van de opgaven ondermijning en problematische schulden. De aandacht van het ministerie voor deze opgaven wordt door partijen buiten soms meewarig aangezien. Zij zijn er al lang mee bezig, soms al jaren, en zijn soms zelfs mede de partij die deze opgave bij het ministerie heeft geagendeerd. Dat betekent dat het ministerie zich bij opgavegericht werken extra bewust moet zijn van de verwachtingen en de voorgeschiedenis van de opgave in het netwerk.

Aanhaken

De aanpak van de maatschappelijke opgave kent een beginpunt – 'we gaan dit opgavegericht aanpakken' – maar los daarvan kent de buitenwereld zijn eigen tempo, is er al een geschiedenis, en voegt het ministerie vaak in die al bestaande stroom in. Om goed in opgaven te kunnen werken en daar een goede 'start', of door/herstart te kunnen maken is het nodig dat opgavehouders de eigen nieuwe aanpak kunnen aanhaken bij wat er buiten al gebeurt en is gebeurd.

4.10 Opgavegericht werken is niet ‘leuk’

Deze zin slaat niet op het al dan niet beleven van plezier aan het werken aan concrete opgaven. Dat kan op zich leuk zijn, zoals professionals vaak plezier en voldoening uit hun werk halen. Uiteindelijk is opgavegericht werken geen spannend experiment, maar een manier om maatschappelijke resultaten te behalen. Het is begrijpelijk dat opgavegericht werken uitgelicht wordt als vernieuwende en innovatieve manier van werken, maar dat werkt ook tegen: opgavegericht werken is gewoon *hard werken*, in het hart van het primaire proces.

Opgavegericht werken komt anders al snel los te staan van de reguliere lijn, zo hebben we in de gesprekken gezien. Het werken aan de opgave wordt een ‘buitenboordmotor’; een aparte aanpak, een project of programma, naast de reguliere lijn. Terwijl de oorspronkelijke idee ervan was dat het een werkwijze was voor de lijn, in het primaire proces, om voor het ministerie belangrijke resultaten te bereiken. Daarmee is ook de relatie met leertrajecten als Columbus en J&V Verandert ingewikkeld. In die trajecten wordt benadrukt dat er andere manieren van werken nodig zijn, vaak met inspiratiebijeenkomsten en sessies waar mensen letterlijk van de werkplek gaan om het andere te ervaren. Opgavegericht werken is veel meer gebaat bij mensen die op de werkplek anders werken, om reguliere doelen en resultaten te behalen. Aandacht voor het andere brengt een onderscheid aan met het gewone werken.

“Zolang de opgave nog taal en papier is lukt het prima, maar beseft dat opgavegericht werken betekent dat je onderdeel van een geheel bent en dat je niet meer specifieke autonomie hebt. Dat is voor mij intern in de organisatie de grootste dobber. Mensen en geld leveren als je niet weet hoe je verantwoording moet afleggen in de lijn of hoe je controle houdt over je poppetjes, dat is de uitdaging.”

Dat werd zelden op deze letterlijke manier zo verwoord in de gesprekken. Maar het was opvallend dat het werken vanuit de opgave steeds naast de lijn komt te staan. Positieve aandacht is er vaak op gericht dat er in dergelijke programma’s anders wordt gewerkt, terwijl de aandacht misschien eerder moet zijn dat er in opgavegerichte programma’s concrete maatschappelijke resultaten worden bereikt. We hadden één tafel waarin opgavegericht werken totaal vanzelfsprekend was geworden. Frappant was dat dit de tafel was waar deelnemers het het moeilijkst vonden om onder woorden te brengen wat ze precies anders deden en wat hun werkwijze – en het goede resultaat ervan – nu mogelijk maakte. De vanzelfsprekendheid maakt dat het lastig is om te zien wat er nu precies goed gaat. Eigenlijk is dat een doel om naar

te streven: niet de inspirerende andere werkvorm, maar de gewone manier van doen bij een taai maatschappelijke opgave.

Normaliseren

opgavegericht werken kan op twee manieren worden gedaan. Het kan een manier zijn om een uitzonderlijke situatie op een uitzonderlijke manier aan te pakken. Maar het kan ook een poging zijn om systematisch en structureel 'gewoon zo' te werken. Dat laatste is de ambitie van J&V. Dat vereist het vermogen tot normaliseren. Opgavegericht werken niet presenteren als 'nieuw', 'bijzonder' of 'anders', maar het juist gewoon maken. Opgavegericht werken behandelen als een normale manier van werken.

5. Conclusie: opgavegericht werken vereist normalisering

Het ministerie van J&V heeft een aantal opgaven aangeduid die volgens de principes van *opgavegericht werken* worden aangepakt. Rond deze opgaven zijn opgavehouders aan de slag en zijn er teams samengesteld van mensen die er geheel of gedeeltelijk vanuit het perspectief van de opgave aan kunnen werken. Veel van die teams hebben bewust de stap *naar buiten* gezet. Ze zijn met partijen buiten het ministerie in gesprek gegaan over de beste aanpak van het vraagstuk en om samen met hen op te trekken. Ook hebben ze vaak intern inspanningen geleverd om de verschillende beleidsdirecties en interne organisatieonderdelen te betrekken.

Opgaven bevinden zich *tussen* de reguliere lijnen in de organisatie en de buitenwereld in. Het centraal stellen van de maatschappelijke opgave kan bijna niet zonder het contact met partijen in de buitenwereld. Datzelfde geldt voor het contact met interne collega's en interne afdelingen, directies en DG's. Opgavegericht werken betekent het vermogen om de buitenwereld goed te kunnen bespelen, maar ook de kwaliteit om verbinding te leggen met de verschillende eenheden die binnen nodig zijn. Als we het ruimtelijk beeld doorzetten dan bevindt de opgave zich tussen die interne lijn en de externe wereld buiten. *Onder* de aanpak bevindt zich een stelsel van interne procedures, regels, kaders, administratieve systemen, ondersteunende processen en organisatiezaken (formatie, O&F-rapporten, de begroting, etc.). De aanpak van de opgave gebeurt vanuit een bedding van ondersteunende systemen.

Het woord 'ondersteunend' dekt hier niet goed de lading. Ondersteunende systemen zijn in hoge mate *bepalend* voor wat er in de primaire processen goed en wel gebeurt. De ondersteunende systemen zijn disciplinerend en daarmee ook *normaliserend*: de norm voor wat goed en gewoon werken is ligt in talrijke ondersteunende systemen verankerd. Zolang je die norm volgt gaat het gemakkelijk, alles wat ervan afwijkt is meteen heel lastig uitvoerbaar en voelt letterlijk als zwemmen tegen de stroom in. De ondersteunende systemen liggen onder de aanpak, maar ze zijn in hoge mate bepalend voor wat de aanpak kan zijn, voor wat makkelijk gaat en wat los van de intenties in de praktijk heel moeilijk is.

Dan is er ook nog een wereld *boven* de opgave. Er is in de organisatie zowel politiek als ambtelijk leiderschap. Dat leiderschap bepaalt de richting van het werk en geeft ook de begrenzingen daarvan aan. Dat kan in de vorm van politieke uitspraken over wat de inhoudelijke oplossingen zouden moeten zijn, maar ook in uitspraken over de gewenste aanpak en het soort inzet dat nodig/vereist is. Datzelfde geldt voor het ambtelijk leiderschap. Dat maakt ruimte voor een bepaald soort aanpak aan de voorkant, maar is ook tijdens het proces bepalend voor de ruimte die er is.

De rol van het leiderschap doet zich rondom opgavegericht werken op verschillende manieren voor. Het is deels het aanzetten tot een opgavegerichte aanpak aan het begin, maar vooral ook het continueren, in stand houden en *beschermen* ervan tijdens de rit. Leiderschap heeft een normerende rol in de organisatie; het laat medewerkers zien op welke manier ze een opgave moeten aanpakken.

Leidinggevend en laten zien welk soort *werkwijze en gedrag* ze van medewerkers willen zien. Dat doen ze soms expliciet door uitspraken te doen en bewust te wijzen op een gewenste richting. Vaak gebeurt het ook impliciet, door voorbeeldgedrag of door uitspraken of beslissingen die meer of minder ‘opgavegericht’ zijn en daarmee de norm stellen voor medewerkers. Zij kijken ‘omhoog’ om te zien waar leidinggevend in ‘momenten van de waarheid’, zoals een besluit over een stuk of het leggen van een prioriteit bij schaarste, écht voor blijken te staan. Die normerende rol geeft de bandbreedtes aan waarbinnen medewerkers ruimte voor opgavegericht werken zien en over de verhouding tussen de opgave en de reguliere lijn. Dat staat goeddeels los van uitspraken van leidinggevend in strategische sessies of in bijzondere trajecten. Het gaat uiteindelijk om wat medewerkers hun leidinggevend in de dagelijkse praktijk zien doen.

Momenten van de waarheid zijn daarvoor cruciaal. In elk van de tafels kwam naar voren dat alle betrokkenen lange tijd constructief met elkaar om de tafel zaten, maar dat er dan altijd momenten waren waarop de ‘werkelijke prioriteiten’ zichtbaar werden. Als het spannend wordt, als ‘allebei’ niet meer probleemloos kan, dan wordt zichtbaar welke voorkeuren er gelden als het er écht toe doet. Is het dan het werken vanuit de opgave, of geldt dan toch de lijn? Is het dan de opgave, of toch het regeerakkoord? Is het dan buiten, of binnen? Is het dan kiezen voor de soms radicale aanpak van de opgave, of het doorwerken vanuit nu eenmaal bestaande paden en structuren? Is het dan het geheel, of de eigen afdeling of directie, DG, of

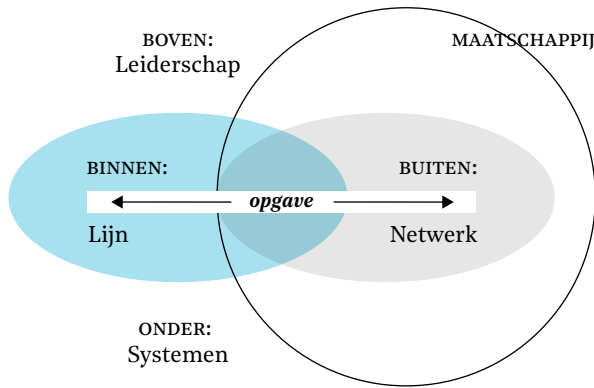
ministerie? Dat zijn niet per definitie strijdige prioriteiten, maar ze kunnen vaak moeilijk naadloos naast elkaar bestaan. Dan zijn er momenten waarop leidinggevend en kiezen. Medewerkers herkennen die momenten en zien er een normerende aanwijzing in. Die ze vervolgens omzetten in hun eigen gedrag en daarin ook voortzetten.

Deze cyclus van *normalisering* van het bestaande (sectorale) in plaats van het andere (opgavegerichte) is hét patroon dat we in de gesprekken over opgavegericht werken hebben gezien. Hoewel de indertijd in de Bestuursraad uitgesproken ambitie tot opgavegericht werken écht is, is er een patroon van normalisering dat ondanks pogingen tot verandering toch nog steeds dezelfde richting op beweegt. Er is een groot verhaal over opgavegericht werken, maar in het dagelijks handelen, in de ondersteunende systemen en in de ‘momenten van de waarheid’ waar er een keuze tussen reguliere lijn en opgave moet worden gemaakt, slaat de balans toch systematisch door naar het bestaande-gewone. Het opgavegericht werken is en blijft dan de uitzondering die de regel bevestigt.

Juist ook in deze vaststellingen ligt de sleutel voor de *volgende stap* van opgavegericht werken. Verandering gebeurt in de lijn. Dat wil zeggen, om opgavegericht werken te realiseren is het nodig om op meer van de momenten van de waarheid, in meer van de dagelijkse aansturing en (veel) meer in de ondersteunende systemen te werken en te ontwerpen vanuit het principe van opgavegericht werken. Van A naar B, via B; dat wil zeggen, door de systemen, de dagelijkse leiding en de normerende acties in de organisatie zoveel mogelijk vanuit B in te zetten kunnen concrete volgende stappen worden gezet richting opgavegericht werken als organisatieprincipe.

De *figuur* (figuur 3) op de volgende pagina vat deze conclusie(s) samen: om opgavegericht werken in de praktijk mogelijk te maken is het nodig om de logica van de opgave en het netwerk ‘buiten’ te verenigen met de verdeling in verantwoordelijke lijnen ‘binnen’. Dat betekent niet dat de lijn opgegeven wordt; de kunst is om een verbinding tot stand te brengen waarin de lijn werkt op een manier die bij de opgave past. Dat is de horizontale verbinding in de figuur. Tegelijkertijd is het ook nodig dat er twee randvoorwaarden op orde zijn: het leiderschap moet opgavegericht werken in voorbeeldgedrag en op ‘momenten van de waarheid’ als norm stellen – naar medewerkers, maar ook in het eigen gedrag – en er zijn ondersteunende systemen nodig die helpen bij de normalisering en inbedding van opgavegericht werken.

Figuur 3: Systematisch werken aan maatschappelijke opgaven: de logica van buiten verbinden met de interne logica van de organisatie.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.