



**Bijlage bij statenbrief 'beantwoording
motie 50 'concernbrede opgaven''**

UTSP-1267425810-217

10 september 2024

Achtergrondonderzoek naar het werken met concernbrede opgaven

Bijlage bij Statenbrief 'Beantwoording Motie 50 'Concernbrede Opgaven''

Om inzicht te krijgen in de werking van concernbrede opgaven en het werken met concernbrede opgaven in de praktijk, is er teruggekeken in de provinciale besluitvorming en archieven. Er is literatuuronderzoek gedaan en acht medewerkers zijn geïnterviewd die direct werken (of gewerkt hebben) aan een concernbrede opgave. Dit heeft geresulteerd in een reflectie over het werken met concernbrede opgaven vanuit een (ambtelijk) organisatieperspectief. Dit is gebruikt voor het beantwoorden van de motie. Hieronder treft u als achtergrond en context de belangrijkste opbrengsten aan.



Provinciale besluitvorming en archieven

In de geraadpleegde (interne) stukken en besluiten zijn er geen definities terug te vinden waarin specifiek het onderscheid wordt beschreven tussen opgavegericht werken en het werken met concernbrede opgaven of thema's. Vaak wordt het begrip 'concernbrede opgave' gebruikt om aan te duiden dat – binnen het opgavegericht werken – het gaat om complexe opgaven of thema's die gaan over een 'nieuw' maatschappelijk onderwerp, vaak een transitie, die niet meteen logisch en enkelvoudig te verbinden is aan bepaalde provinciale activiteiten of (kern)taken, maar tegelijkertijd wel van invloed zijn op het hele concern en externe partijen en deze dwars doorsnijdt. Andere kenmerken die verschillende concernbrede opgaven gemeen hebben, zijn: de opgaven zijn toekomstgericht met een specifieke blik op de lange termijn; het vraagt om gedragsverandering (ook van de provinciale organisatie zelf); en het gaat vaak om het behalen van doelstellingen die een gezamenlijke inspanning vereisen samen met andere partijen.

In 2018 krijgt het principe van opgavegericht werken – en ook het werken met concernbrede opgaven – zijn beslag in de ambtelijke organisatie, onder andere door de publicatie "Voorbij de Eeuw van Bureaucratie; Van Regelorganisatie naar Casusorganisatie" van Jan Herman de Baas, destijds algemeen directeur bij de provincie Utrecht. De aanleiding om met opgavegericht werken aan de slag te gaan wordt als volgt beschreven: steeds meer maatschappelijke opgaven overstijgen de grenzen van beleidsvelden en de organisatie. Veel provinciale doelen zijn hierdoor niet langer bereikbaar door inzet van provinciale instrumenten alleen. Dit vraagt om een andere manier van werken: nog meer met externe partners, integraal over de sectoren heen vanuit de vraagstukken zoals die zich in de samenleving voordoen (van buiten naar binnen) in samenhang en met als doel om een optimaal effect te bereiken voor de maatschappelijke vraagstukken waar de provincie voor staat.

Operationeel vertaalt het werken met (concernbrede) opgaven zich in het werken met een sturingsdriehoek. Later, in 2021, concludeert de organisatie dat het opgavegericht werken nog niet voldoende is uitgewerkt. Dit geldt met name voor het werken met (concernbrede) opgaven *naast* de lijn en programma's *in* de lijn. Dit blijkt soms weerbarstiger dan voorzien: er is onduidelijkheid over de procedures en de mandaten blijken soms in de praktijk diffuus neergelegd. Dit leidt tot een aantal wijzigingen en maatregelen om de uitvoering beter te organiseren: de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de opgave wordt ondergebracht bij de algemeen directeur of een domeinmanager (en daarmee niet meer bij een opgavemanager); de opgavemanager als

(gemandateerd) opdrachtgever wordt verantwoordelijk voor de inhoudelijke sturing op de voortgang; de lijst met opgaven wordt opgeschoond en er wordt nagegaan welke 'in de lijn' uitgevoerd kunnen worden; en er worden drie à vier 'echte' concernbrede opgaven geïdentificeerd die onder de ambtelijke verantwoordelijkheid van de algemeen directeur komen. De overige opgaven worden gepositioneerd in het dominante domein.



Literatuuronderzoek

De vraag hoe een overheid sturing geeft in complexe (maatschappelijke) vraagstukken is sinds de publicatie van "Voorbij de Eeuw van Bureaucratie; Van Regelorganisatie naar Casusorganisatie" nog steeds actueel. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) schetst in de verkenning 'Systeemfalen in het Leefomgevingsbeleid; Een Probleemverkenning' (2023) een somber beeld. Zij signaleren dat verschillende hardnekkige (of wicked) problemen in de leefomgeving dringend om een oplossing vragen, maar blijven voortbestaan ondanks voortdurende aandacht vanuit de samenleving, de politiek en het beleid. Bijvoorbeeld als het gaat om problemen op het gebied van de klimaat-, biodiversiteits- en grondstoffentransities (en andere dossiers in de leefomgeving). De intenties om de gestelde doelen te halen zijn vastgelegd in beleid, wetten en akkoorden. Op tal van terreinen worden ook vorderingen gemaakt, maar toch is het in veel belangrijke leefomgevingsdossiers tot op heden niet gelukt om de beoogde resultaten te halen of binnen bereik te brengen.

De Rli concludeert dat het samenspel tussen overheid, markt en samenleving onvoldoende lijkt te functioneren om effectieve en gedragen oplossingen voor de complexe vraagstukken in de leefomgeving voor elkaar te krijgen. Telkens blijken de interventies van de overheid (of het achterwege blijven daarvan) en de werking van markten (nog) niet de uitkomsten te leveren die voor de samenleving noodzakelijk worden geacht.

De publicatie 'De Transformatieve Overheid' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023) geeft ook aan dat het lastig is om transities en maatschappelijke veranderingen te organiseren. Het benoemt de spanning tussen enerzijds het gevoel van urgentie om voortvarend concrete stappen te zetten en anderzijds de lange tijdshorizon van transities die vaak ver weg ligt (bijvoorbeeld 2030 of 2050). En het gegeven dat transities zich vaak niet lineair voltrekken, wat bij de uitvoering van transitietaken soms tot onzekerheid en spanning kan leiden in een (overheids)organisatie.

Het document over 'De Transformatieve Overheid' schetst vijf handelingsperspectieven - of ook wel hoofdtaken voor overheden - bij de uitvoering van transitietaken, namelijk: het geven van richting, het creëren van een governancestructuur, het nieuwe ondersteunen, het dysfunctionele afbreken en interne capaciteiten en structuren ontwikkelen. De auteurs benadrukken dat het goed organiseren van maatschappelijke transformatie een overheid vraagt met andere vaardigheden dan die op dit moment domineren.



Interviews

Bij de interviews stonden de praktische ervaringen en de waardering van het werken met concernbrede opgaven centraal. Dit levert een genuanceerd beeld op: De geïnterviewde ambtelijke opdrachtgevers en opgavemanagers geven aan dat een opgavegerichte manier van werken (ook met concernbrede opgaven) ervoor zorgt dat er binnen de organisatie een gevoel van urgentie ontstaat rondom een (complexe) maatschappelijke opgave of thema. Deze aandacht (en positie) zorgt voor een kick-start en versnelling waardoor het vaak mogelijk is om een schaa sprong te maken. Nadat deze sprong is gemaakt, kunnen de activiteiten rondom de opgave of het thema weer terug in de lijn. Kortom, het opgavegericht werken wordt met name ingezet om complexe vraagstukken en thema's

op te pakken, te versnellen en concreet vorm te geven vanuit de organisatie. Dit wordt als zeer positief gewaardeerd.

De geïnterviewden geven aan dat het vaak lastig is om bij concernbrede opgaven meetbaar of inzichtelijk te maken op welke manier de activiteiten hebben bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke verandering van de concernbrede opgave en wat de impact van de provincie is geweest. Een ander lastig punt van het werken met concernbrede opgaven - volgens de geïnterviewden - is dat het niet eenvoudig is om de eigen organisatie mee te krijgen in de (gedrags)verandering die de concernbrede opgave vaak vraagt. In de praktijk lukt het veelal om een enthousiaste groep medewerkers en teams te mobiliseren en te betrekken, maar daar staat tegenover dat er ook groepen medewerkers en teams zijn die hier niet in meegaan of geen ruimte voelen voor verandering. Het is soms moeilijk om dan een voet tussen de deur te krijgen.

Op de vraag wat voor medewerkers belangrijke randvoorwaarden zijn om een (concernbrede) opgave goed te laten werken, wordt benadrukt dat het goed en tijdig inregelen van voldoende capaciteit en middelen voor een opgave een belangrijke voorwaarde is. Vaak duurt het lang voordat hieraan wordt voldaan. Daaraan wordt toegevoegd dat de uitvoering gebaat is bij het goed onderhouden van het samenspel binnen de sturingsdriehoek en het samenspel buiten de sturingsdriehoek, bijvoorbeeld met Provinciale Staten en externe partners. Waarbij geldt dat een zwakke uitvoering van een opgave leidt tot zwakkere resultaten, maar dat geldt net zo goed voor de uitvoering van projecten of programma's in de lijn.

Volgens de geïnterviewden is het opgavegericht werken en het werken met concernbrede opgaven een manier om als overheid rekenschap te geven van de veranderende samenleving en de rol die de provincie daarin heeft. Dat gaat vaak goed, maar soms is het ook lastig. Volgens de geïnterviewden hoeft de governance of de structuur van het werken in concernbrede opgaven niet gewijzigd te worden. Belangrijk is wel om regelmatig stil te staan bij wat er beter kan en om dit aan te passen volgens het principe 'leren door te doen'.

Op basis van de interviews zijn de volgende vier aanbeveling geformuleerd, die bij moeten dragen om het werken met concernbrede opgave verder vorm te geven:

1. Heb aandacht voor het goed onderhouden van het samenspel binnen de sturingsdriehoek van de (concernbrede) opgave, maar ook daarbuiten;
2. Creëer ruimte en aandacht voor het lange termijnperspectief, toekomstbestendig en wendbaar werken binnen een (concernbrede) opgave;
3. Onderzoek en experimenteer met andere vormen van monitoring en evaluatie;
4. Ontwikkel en investeer in de (interne) kwaliteiten, vaardigheden en structuren die nodig zijn voor het werken in een (concernbrede) opgave.