

EEN POTPOURRI AAN PROGRAMMA'S

Reflecties op de inzet van programma's
bij de Gemeente Rotterdam

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4
2. Observaties.....	5
3. Lessen.....	7
4. Uitkijk.....	8

COLOFON

Een potpourri aan programma's. Reflecties op de inzet van programma's bij de Gemeente Rotterdam.

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences,
Department of Public Administration and Sociology.

Op verzoek van het programma Lokale Samenwerking Zorg en Veilig

Maart 2023

Auteurs

Prof.dr. Arwin van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Hans Joosse, Erasmus Universiteit Rotterdam

GOVLAB010

GOVLAB010 is een samenwerkingsverband van de Gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. In GOVLAB010 wordt praktijkgericht onderzoek uitgevoerd naar organisatievraagstukken binnen de Gemeente Rotterdam: op wetenschappelijke basis, kritisch en reflectief, maar ook toepasbaar en ontwerpgericht.

Contact

joosse@essb.eur.nl
www.govlab010.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

1. INLEIDING

Programma's zijn populair. En juist daarom lijkt hun effectiviteit aan erosie onderhevig. Programma's worden vaak ingezet om een vraagstuk op te lossen waar additionele inzet voor nodig is, die niet zo makkelijk 'binnen de lijn' kan worden gemobiliseerd. Met een programma laat je zien dat je een vraagstuk serieus neemt. Programma's zijn als het ware een hulpstructuur om zaken gedaan te krijgen die binnen de staande lijnorganisatie veel moeilijker zijn op te lossen. Programma's hebben (meestal) een eigen signatuur, wat budget en een eigen mandaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat programma's populair zijn.

Maar toch zijn programma's geen panacee voor alle problemen die de bureaucratie niet kan oplossen. Niet zelden worstelen programma's met hun aanpak, doel en scope. Met hun eigen worsteling als directe aanleiding heeft het programma Lokale Samenwerking Zorg en Veilig (LSZV) aan GOVLAB010 gevraagd om te reflecteren op het fenomeen programma en de inzet van programma's binnen de gemeente. Daartoe zijn 12 interviews gehouden met programma's en

hun opdrachtgevers in het sociale en veiligheidsdomein (zie hieronder voor een lijst van programma's). De bevindingen zijn besproken tijdens een werksessie op 12 mei 2022 en vervolgens in deze notitie bondig geformuleerd. Het doel van deze notitie is het faciliteren van een discussie binnen de gemeente Rotterdam over de inzet van programmasturing.

Er zijn gesprekken gevoerd met programmamanagers en opdrachtgevers van de volgende programma's: Lokale Samenwerking Zorg en Veilig, Veerkrachtige Wijken, Kwetsbare Jongeren, EU-arbeidsmigranten, Integraal Ondersteunen en Activeren (PRIO), Aansluiting Onderwijs en Jeugdhulp, Menselijke Maat, Huiselijk Geweld en Kindermishandling, Wijk aan Zet.

2. OBSERVATIES

I. De populariteit van programma's

Allereerst valt op dat het instrument van programmasturing steeds populairder lijkt te worden. Sommigen spreken van een verslaving. Daarbij ontstaat ook meer verscheidenheid in het gebruik van de term programma of programmasturing. Soms lijkt programma simpelweg een ander woord voor beleid. Soms is het een strik om een setje projecten die met elkaar van doen hebben. Soms is het een ander woord voor opgave. In het ene geval is de tijdelijkheid van het programma voor iedereen zonneklaar. In het andere geval richt het programma zich op een vraagstuk waarvan iedereen aanneemt dat de gemeente daar nooit klaar mee zal zijn.

Het label programma is een manier om te laten zien dat iets serieus wordt genomen. Het is een manier om binnen een zekere bandbreedte vrijheid te organiseren om een opgave te adresseren op een unieke manier, enigszins los van de lijn en het beleid. Daarmee is het label 'programma' attractief. Als je het hebt bemachtigd, heb je ook de ruimte om aan de gang te gaan. En voor bestuurders is het een signaal: dit onderwerp wordt serieus genomen, want hier is specifiek aandacht voor. Zo kan het gebeuren dat er allerhande programma's ontstaan waarvan niet altijd duidelijk is waarom ze deze status hebben gekregen.

Echter, met dat het instrument vaker wordt benut, lijkt het ook aan kracht in te boeten. Het woord programma-inflatie viel. Enigszins overgedreven gesteld: de populariteit van het instrument lijkt omgekeerd evenredig te zijn aan haar doeltreffendheid. Programma's moeten vaak net zo goed op zoek naar steun en middelen om iets voor elkaar te boksen. Programma's zijn vaak veel tijd kwijt om zich op een goede manier te verhouden tot andere programma's. Programma's zijn soms zelfs onderling concurrent in de strijd om (schaarse) aandacht en bestuurlijke steun. Naarmate de programmastatus minder beschermd is, neemt het gewicht ervan af.

II. Opdrachtgeverschap: onduidelijk en complex

Dit hangt ook samen met het opdrachtgeverschap dat in een aantal situaties niet helder is belegd en niet zo heel goed uit de verf komt. Misschien heeft dat ook wel te maken met de programma-inflatie: naarmate programma's meer normaal worden, wordt het opdrachtgeverschap pragmatischer (of moeten we zeggen: lichtzinniger) ingevuld. Sowieso valt op dat programma's vaak een heel complex opdrachtgeverschap kennen, wat ook vaak nog begrensd is. Programma's krijgen niet zelden te maken met opdrachtgeverschap dat de fragmentatie van de lijnorganisatie niet zozeer ontstijgt maar representeert. De uitwerking is daarvan – niet verrassend – vaak verlamd voor de daadkracht. Verschillende opdrachtgevers stoppen vanuit verschillende afdelingen iets in het programma, zonder dat zij tot een gedeelde en coherente opdrachtformulering komen. Als zij bij elkaar zitten wordt er vooral veel 'afgestemd' (of gecheckt op afstemming) in plaats dat er daadwerkelijk gezamenlijk gestuurd wordt.

III. Programma's en het coördinatievraagstuk

Programma's zijn bedoeld om lijntjes bij elkaar te brengen, om gezamenlijkheid en samenhang te organiseren. Maar het lijkt er inmiddels op dat programma's het coördinatievraagstuk soms eerder groter maken dan kleiner. Dat heeft twee oorzaken.

Allereerst is het zo dat programma's niet in de plaats komen van de bestaande structuren 'in de lijn'. Sterker nog, deze (vaak toch al ingewikkelde) structuur blijft gewoon intact, en krijgt aanvulling van een wirwar aan separate programmastructuren. Overigens heeft dit ook alles te maken met het feit dat programma's niet het mandaat krijgen wat ze eigenlijk nodig hebben. Programma's zijn voor tal van zaken afhankelijk van de medewerking en instemming vanuit de lijn en moeten dus elke stap die ze zetten afstemmen en overeenkomen.

En naarmate de opgave van een programma veelzijdiger is, neemt ook het aantal afstemmomenten dat noodzakelijk is toe. Zo vergroten programma's de complexiteit en de hoeveelheid tafels en structuren in plaats dat ze die verkleinen.

Daarnaast heeft het ook te maken met het feit dat er veel programma's zijn die deels overlappende doelstellingen of opgaven hebben en dus wederzijds afhankelijk zijn. Ook daarmee groeit het coördinatievraagstuk. We zien dat programma's heel gemakkelijk tot nieuwe vormen van verkokering leiden omdat ze een sterke neiging hebben zich op de eigen opgave te richten en daarbij vooral te focussen op de eigen doelen. Daar worden programma's immers primair op afgerekend. En zeker als die doelen ook nog eens kunnen rekenen op bestuurlijke steun en ze in de schijnwerper staan, wordt de prikkel wel heel zwak om veel moeite te steken in onderlinge afstemming. Zo kunnen programma's zelfs onbedoeld bijdragen aan de verkokering – zij het langs andere lijnen – dan dat ze die doorbreken.

IV. De verhouding tussen lijn en programma

Iets wat niet uit de interviews kwam maar wat wel aan de oppervlakte leek te komen is de frictie die kan ontstaan tussen een programma en 'de lijn', juist omdat een programma in het leven is geroepen voor iets waar de lijn niet in lijkt te slagen. In het programma worden de leuke dingen gedaan, wordt de vernieuwing georganiseerd, is er bestuurlijke aandacht en zijn er middelen. In de lijn is dat er niet. Sterker nog, het programma is er omdat de lijn iets niet kan oplossen. Dat leidt gemakkelijk tot een zekere vorm van vervreemding, waarbij problemen van 'de lijn' (bijv. moeizame samenwerking tussen afdelingen en beleidsdomeinen) op het bordje van programma's worden gelegd. Het zou maar zo kunnen dat hiermee verantwoordelijkheden worden 'weggeorganiseerd', zeker als programma's ook nog eens worden bemenst van buiten de lijn (vanuit een flexibele pool). Paradoxaal genoeg zouden programma's op deze wijze het (relatieve) onvermogen in de lijn vooral camoufleren, en daarmee uiteindelijk eerder vergroten dan verkleinen.

Gemakkelijk ontstaat er een zekere afzijdigheid bij de lijn richting programma's. Zeker als programma's als concurrerend of overbodig worden ervaren. Of als een programma sterk een eigen koers vaart en zich probeert te onttrekken van wat er in de lijn speelt. Het (deels) extern bemensen van programma's draagt soms bij aan dit gevoel van vervreemding. Onnodig om te zeggen dat deze afzijdigheid een goede consolidatie van (de uitkomsten van) programma's ernstig belemmert.

V. Programma's: permanente tijdelijkheid

Idealiter laten programma's de lijnorganisatie slimmer en sterker achter als dat ze deze aantreffen. In programma's worden vernieuwende wijzen van werken uitgeprobeerd. Programma's zijn in beginsel een tijdelijke hulpstructuur. Na afloop zou die hulpstructuur niet meer nodig hoeven zijn. Ofwel omdat het probleem is opgelost, ofwel omdat de staande structuur het zelf kan. Het eerste is vrijwel nooit het geval; het tweede helaas ook vaak niet. Dat komt omdat programma's tijdens de rit in veel gevallen (te) weinig werk maken van de borging, van het systematisch leren en transformeren van de organisatie. Niet zelden is dat simpelweg niet mogelijk vanwege de overvolle agenda van een programma; of omdat de lijnorganisatie zich geen eigenaar voelt van het resultaat van het programma; of omdat borging langzamerhand wordt vergeten als belangrijke doelstelling, omdat het boeken van (eenmalig) resultaat in relatie tot de opgave gaandeweg als voornaamste en enige doel wordt opgevat.

Zo blijft de behoefte aan programmasturing als tijdelijke hulpstructuur. Als de bestaande structuur in feite ongemoeid blijft, is steeds een bypass nodig om de tekortkomingen van die bestaande structuur te overkomen.

3. LESSEN

Op basis van bovenstaande observaties komen we tot een viertal lessen over de inzet van programmasturing.

I. Zet programmasturing selectief in

Wees zuinig op de inzet van programma's. Denk goed na alvorens iets een programma te noemen. Maak alleen programma's voor tijdelijke problemen, als er een doorbraak of vernieuwing moet plaatsvinden en/of als er samenhang tussen vraagstukken moet worden aangebracht. Noem niet iets een programma om alleen maar te laten merken dat je iets serieus neemt en leg geen hete aardappelen op het programmabordje die eigenlijk door de lijn(afdelingen) moeten worden beetgepakt.

II. Neem tijd voor een goed ontwerp

Het is belangrijk een programma goed te ontwerpen, alsook de structuur die een programma vergezelt. Veel van de bestuurlijke en ambtelijke spaghetti die we aantreffen kan worden voorkomen door een goed doordacht ontwerp, waarbij de hulpstructuur de bestaande structuur niet verder compliceert, maar juist helpt te versimpelen. Dit ontwerp kan niet statisch zijn. Het zal mee moeten bewegen met de dynamiek in de organisatie. Ook dan is het belangrijk om de bezinning op de passendheid van het eenmaal gekozen ontwerp expliciet te maken.

III. Geef programma's een duidelijk mandaat en verzeker goed opdrachtgeverschap

Alleen als programma's daadwerkelijk doorzettingsmacht hebben, doorbreken ze complexiteit in plaats van dat ze deze vergroten. Het is logisch dat een programma meerdere heren moet dienen, maar het is wel zaak dat het opdrachtgeverschap eenduidig en met één mond spreekt. Daarnaast, en dat klinkt veel logischer dan dat het in de praktijk is, is het zaak dat programma's starten omdat er ambtelijk en bestuurlijk steun voor is. Dat zouden ze niet eerst zelf nog moeten organiseren. Denk bewust na wie aan een programma gaat trekken (iemand vanuit de lijn of iemand van buiten), geef medewerkers mandaat vanuit hun afdelingen maak voor hen capaciteit vrij.

IV. Stuur op het overbodig maken van programma's

Programma's zouden 'het regime' waar ze in fungeren slimmer en veerkrachtiger moeten achterlaten als dat ze het aantreffen. Dat is vaak een lastige kluit omdat het boeken van direct en zichtbaar resultaat (logischerwijs) meer aandacht krijgt en er ook nog eens prikkels kunnen zijn om een programma vooral in stand te houden. Een programma heeft echter een transformatieopgave en deze kan alleen gerealiseerd worden als een programma permanent leert en systematisch haar omgeving helpt transformeren. Dat vraagt ook om ontvankelijkheid vanuit de omgeving (lijn) maar ook om een stevige verbinding en intensief grensverkeer met diezelfde lijn.

4. UITKIJK

Vanuit GOVLAB010 zien we twee denkrichtingen om de bezinning op programmasturing binnen de gemeente te voeden en te ondersteunen. De twee denkrichtingen zouden idealiter gecombineerd kunnen worden.

- 1) Het analyseren van twee programma's die breed gezien worden als succesvol en twee programma's die daarentegen vooral als mislukt worden ervaren, om daaruit meer precieze lessen over de succesvolle inzet en governance van programma's te kunnen formuleren. Dit traject zou kunnen worden aangevuld met leer- en reflectiesessies en kan uitmonden in producten waarmee intern aan capacity-building rond programmasturing kan worden gewerkt (bijvoorbeeld door een mini-leergang, een handreiking of een checklist).
- 2) Het organiseren van een reflexieve dialoog met opdrachtgevers en opdrachtnemers van programma's binnen de gemeente Rotterdam. Deze dialoog kan uitmonden in een organisatiebrede bezinning op de inzet van programma's, de vormgeving ervan en de verhouding met de lijn.



IDEALITER LATEN PROGRAMMA'S DE LIJNORGANISATIE SLIMMER EN STERKER ACHTER.

GOVLAB010

STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam

