

Opgavegericht werken

in Alphen aan den Rijn

Rekenkamer Alphen aan den Rijn
Oktober 2024

Inhoudsopgave

Deel 1 Bestuurlijk rapport	3
Inleiding	4
Samenvatting	5
Doel en resultaat	5
Conclusies en aanbevelingen	8
Bijlage 1 Bestuurlijke reactie van het college	11
Deel 2 Rapport van bevindingen	14
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel en resultaat	15
1.3 Definitie opgave en opgavegericht werken	15
1.4 Leeswijzer	16
2 Onderzoeksaanpak en verantwoording	17
2.1 Betrouwbaarheid en validiteit	17
2.2 Hoofd- en deelvragen	17
2.3 Onderzoeksmethoden	18
3 (Historische) context van opgavegericht werken in Alphen aan den Rijn	19
3.1 De start van Opgavegericht werken	20
3.2 Herijking	21
3.3 Context van de organisatie	21
4 Bevindingen	22
4.1 Deelvraag 1: Wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken?	22
4.2 Deelvraag 2: Zijn de doelen van het opgavegericht werken vertaald naar een heldere strategie?	23
4.3 Deelvraag 3: Hoe is het opgavegericht werken georganiseerd	25
4.4 Deelvraag 4: In hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken?	27
4.5 Deelvraag 5: Hoe wordt er op opgavegericht werken gestuurd?	29
4.6 Deelvraag 6: Wat is er veranderd sinds de invoering van opgavegericht werken, zowel intern als maatschappelijk?	30
4.7 Deelvraag 7: Wat is de invloed van opgavegericht werken op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?	32
5 Samenvatting	34
Bijlage 1 Normenkader	37
Bijlage 2 Respondentenlijst en documentatie	39

Deel 1 Bestuurlijk rapport

Inleiding

De belofte van opgavegericht werken is dat het leidt tot betere maatschappelijke resultaten. Opgavegericht werken staat voor een manier van organiseren waarmee je als gemeente beter in staat bent om datgene te doen wat de opgave vraagt. Alphen aan den Rijn is een van de gemeenten die de afgelopen jaren op onderdelen opgavegericht werken hebben ingevoerd. Hiermee beoogt de gemeente Alphen aan den Rijn te komen tot meer integraliteit, betere keuzes en prioritering en daardoor meer focus. Dit moet onder andere leiden tot betere samenwerking met partners in de gemeente.

Alphen aan den Rijn werkt sinds 2019 opgavegericht. In het recente rekenkameronderzoek 'Armoedebeleid en schuldhulpverlening in Alphen aan den Rijn' kwam deze werkwijze ter sprake, doordat het programma over schuldhulpverlening onderdeel was van de opgave 'verbindend samenleven'. Dit programma was succesvol. Het riep tevens de vraag op in hoeverre het opgavegericht werken daaraan heeft bijgedragen en wat de rol van de gemeenteraad daarbij is. Voor de Rekenkamer van Alphen aan den Rijn reden om hier dieper in te willen duiken. De Rekenkamer wil de balans opmaken en evalueren wat de effecten van de invoering van het opgavegericht werken zijn en wat de consequenties hiervan zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad. De Rekenkamer heeft organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren om het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn te evalueren en hieruit lessen te trekken voor de toekomst.

Samenvatting

Doel en resultaat

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen of het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn de aanpak van maatschappelijke opgaven inderdaad heeft bevorderd en wat de gevolgen hiervan zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. We kijken hierbij naar de periode van 2019 tot heden. In 2022 heeft een herijking plaatsgevonden van het werken met opgaven. Daarbij is ingezet op een doorontwikkeling, omdat het opgavegericht werken onvoldoende tot wasdom kwam. Dit had onder andere te maken met een gebrek aan rolduidelijkheid, vele wisselingen en het verschil in competenties van de opgavemanagers. Vanaf 2023 heeft deze herijking geleid tot het doorvoeren van wijzigingen in de manier van werken. In dit onderzoek kijken we naar opgavegericht werken vanaf 2019 tot nu. Waar relevant is onderscheid gemaakt tussen de periode 2019 – 2022 en de periode 2023 – nu.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de effecten van de invoering van het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, vertaalden we deze naar zeven deelvragen. Hieronder zijn die deelvragen opgenomen en beknopt beantwoord. (Voor de meer uitgebreide feitelijke bevindingen verwijzen we u graag naar hoofdstuk 4 van het rapport van bevindingen (bijlage 1).)

Deelvraag 1: wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken?

Het is duidelijk wat de gemeente beoogt te bereiken met het opgavegericht werken: niet alleen de maatschappelijke impact vergroten, maar ook de interne organisatie verbeteren. Doelen zijn daarom zowel inhoudelijk als organisatorisch van aard, variërend van ‘inwoners zonder werk ontwikkelen zich om naar vermogen mee te doen’ tot het ‘bevorderen van de integraliteit en het strategisch vermogen binnen de organisatie’.

De doelen en resultaten zijn niet SMART geformuleerd; ze zijn niet meetbaar. Dat past bij de manier waarop Alphen aan den Rijn het opgavegericht werken heeft gedefinieerd, namelijk als een proces waar gaandeweg steeds concreter wordt hoe de uiteindelijke stip op de horizon te bereiken. Doordat deze doelen en resultaten (op hoofdlijnen) vertaald zijn naar SMART geformuleerde subdoelen, resultaten en inspanningen, is het toch mogelijk om (indirect) te sturen op het maatschappelijk effect. Hierin zit de aanname dat de optelsom van de subdoelen, resultaten en inspanningen leidt tot het gewenste maatschappelijk effect.

Deelvraag 2: zijn de doelen van het opgavegericht werken vertaald naar een heldere strategie?

Binnen de gemeente Alphen aan den Rijn is een duidelijke strategie vastgelegd, waarin onder andere wordt beschreven wanneer we spreken van een opgave en wat opgavegericht werken is. Ook is uitgedacht hoe binnen Alphen aan den Rijn vorm en inhoud kan worden gegeven aan opgavegericht werken en welke interventies daarbij kunnen worden ingezet. De huidige opgavemanagers geven als één collectief uitvoering aan deze strategie. Daarbij is een verbetering te zien ten opzichte van het opgavegericht werken van voor de herijking. Allereerst omdat de opgestelde strategie breed wordt uitgedragen en gevolgd, waardoor deze herkenbaar is voor collega's binnen de organisatie. Dit gold niet voor de oude strategie. Daarnaast omdat de huidige strategie de opgavemanagers in staat stelt om andere perspectieven/waarden in te brengen en de lange termijn in de gaten te houden, door meer op afstand te staan van de waan van de dag. Dit is iets wat in de vorige versie van het opgavegericht werken moeilijk bleek te zijn.

Deelvraag 3: hoe is het opgavegericht werken georganiseerd?

Waar het opgavegericht werken vóór de herijking vooral naast de lijnorganisatie was georganiseerd, is dit nu veel meer geïntegreerd. De vier huidige opgavemanagers staan weliswaar naast de lijn, maar de realisatie van de opgaven is geheel in de lijn belegd. Daarbij werken opgavemanagers, teamleiders, programmamanagers en medewerkers samen aan de doelen en resultaten van de opgaven. Wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden constateert de Rekenkamer naar aanleiding van de herijking dat de organisatie hiervan heeft geleerd en een grote verbetering heeft gemaakt. Waar tijdens het opgavegericht werken van voor 2023 veel rolonduidelijkheid bestond, zien we dat dat nu niet meer zo is.

Deelvraag 4: in hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken?

Het binnenhalen van het perspectief van de inwoner is in Alphen aan den Rijn vrijblijvend binnen het opgavegericht werken. Geconstateerd wordt dat inwoners maar beperkt direct worden betrokken en het ophalen van signalen over de leefwereld van inwoners gebeurt onvoldoende systematisch. Daarmee bestaat het risico dat het perspectief van de inwoner onvoldoende wordt meegenomen. Dit terwijl redeneren vanuit de leefwereld een van de kernelementen van opgavegericht werken is.

Partners -voor dit onderzoek is gesproken met Liander, Woonforte, Adviesraad Samenleven en de provincie Zuid-Holland- zijn voor de gemeente Alphen aan den Rijn belangrijk in het realiseren van de opgaven. Opgavegericht werken brengt een verandering in de samenwerking, doordat de opgavemanagers samenwerking aanjagen waarbij wordt nagedacht over de lange termijn en een meer strategische aanpak. De Rekenkamer ziet dat deze vorm van samenwerking nog in opbouw is en dat de intentie bestaat om dit verder uit te bouwen, om zo nog meer vanuit echt partnerschap samen te werken. Deze verandering van aard in het contact met de gemeente wordt door partners positief gewaardeerd.

Deelvraag 5: hoe wordt er op opgavegericht werken gestuurd?

Het bestuur van Alphen aan den Rijn stuurt niet op opgavegericht werken: er is geen bestuurlijk opdrachtgever per opgave en geen bestuurlijk opdrachtgever voor de werkwijze. Binnen het college is geen eenduidig beeld van opgavegericht werken. Dat brengt het risico met zich mee dat er in de bestuurlijke prioritering geen rekening wordt gehouden met de integrale opgaven, wat het maatschappelijk effect van de opgaven beperkt.

Vanuit de directie wordt gestuurd op de (borging van de) werkwijze opgavegericht werken; zij is ambtelijk opdrachtgever voor de opgavemanagers. De herijking heeft meer roluidelijkheid gebracht, waardoor het directieteam beter in positie is om te sturen. De opgavemanagers zijn ambtelijk opdrachtnemer. Zij hebben geen formele sturingsmacht en sturen daarom informeel op zowel de beweging naar meer integraliteit, meer werken vanuit de bedoeling en lange termijn denken, als op het realiseren van de opgaven.

De formele sturingsmacht is belegd bij de teamleider. Hoewel de opgavemanagers geen formele sturingsmacht hebben, hebben ze indirect toch invloed doordat zij de doelen en resultaten van de opgaven vertalen naar concrete activiteiten, waar in overleg met de teamleider capaciteit op wordt ingericht. Wanneer opgavemanager en teamleider het niet eens zouden zijn over de inzet van capaciteit, dient de directie als escalatielijn. Dit mitigeert het risico dat een opgavemanager helemaal geen doorzettingskracht heeft. Daar staat naast dat de rol van de opgavemanager aan de huidige opgavemanagers wordt gegund door de organisatie, omdat zij toegevoegde waarde leveren door hun interventies, advies, kennis en vaardigheden door wie zij zijn en hoe zij verbinding weten te maken. Dit is erg persoonsafhankelijk.

Deelvraag 6: wat is er veranderd sinds de invoering van opgavegericht werken, zowel intern als maatschappelijk?

Alphen aan den Rijn beoogt zowel maatschappelijke impact te maken, alsook de organisatie te verbeteren. Daarbij leggen de opgavemanagers voor nu vooral de nadruk op de organisatorische doelen, vanuit de aanname dat als je de organisatie versterkt, je beter vanuit de leefwereld van een inwoner gaat werken en daarmee meer maatschappelijk effect op de opgave realiseert. Sinds de aanstelling van de huidige opgavemanagers, zien we intern effect: de organisatie wordt gestimuleerd en gefaciliteerd in het meer integraal en strategisch redeneren en handelen, het inwonersperspectief en de bedoeling centraal te zetten en samen kort cyclisch te werken vanuit het perspectief van de opgaven.

Dit brengt een beweging op gang, maar die is op dit moment (nog) vrijblijvend georganiseerd: medewerkers worden gestimuleerd en gefaciliteerd, maar deze werkwijze is nog niet geïnstitutionaliseerd. Wat betreft het maatschappelijk effect, kan de Rekenkamer nu geen harde uitspraken doen over de invloed van opgavegericht werken. Dit komt allereerst doordat de gestelde doelen, en de eventuele monitoring hierop, van het opgavegericht werken in de periode 2019 – 2022 niet bewaard is gebleven. Daar komt bij dat er over de huidige manier van opgavegericht werken nog geen verantwoording is afgelegd. Hoewel er geen harde uitspraken over het maatschappelijk effect van opgavegericht werken kunnen worden, verwacht de Rekenkamer dat de eerste effecten van het opgavegericht werken binnen de organisatie leiden tot het beter presteren van de organisatie, met name in de lijn. Dit leidt naar verwachting tot betere dienstverlening aan inwoners. Ook de toenemende strategische samenwerking met partners levert naar verwachting een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijk effect.

Deelvraag 7: wat is de invloed van opgavegericht werken op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

De opgaven zijn niet expliciet opgenomen in de begroting, maar zijn vertaald naar subdoelen, resultaten en inspanningen binnen de verschillende begrotingsprogramma's. Hierdoor bestaat het risico dat bij de gemeenteraad geen samenhangend beeld is of kan ontstaan op het niveau van de opgave. Dit betekent niet dat de raad haar kaderstellende rol niet kan invullen; dit doet zij door het meegeven van kaders op het niveau van de begrotingsprogramma's en door het uitoefenen van haar budgetrecht. Echter, dit stelt de gemeenteraad niet in staat om mee te sturen op en keuzes te maken die bijdragen aan de geprioriteerde integrale opgaven. Dit brengt het risico met zich mee dat de gemeenteraad stuurt op een manier die niet in lijn is met de geprioriteerde opgaven. Binnen het opgavegericht werken zijn de niet-SMART doelen vertaald naar SMART-subdoelen, resultaten en inspanningen. Daarmee zou de gemeenteraad haar controlerende rol kunnen invullen op het niveau van het begrotingsprogramma en indirect op het niveau van opgaven. We zien echter dat de doelen en resultaten binnen de begrotingsprogramma's, hoewel SMART geformuleerd, niet meetbaar zijn doordat indicatoren niet goed aansluiten. Dit bemoeilijkt ook los van het opgavegericht werken de controlerende rol van de raad.

Conclusies en aanbevelingen

De invloed van opgavegericht werken op het realiseren van maatschappelijk effect is op dit moment niet aantoonbaar, maar de verwachting is dat opgavegericht werken hier op den duur een positieve invloed op heeft. De Rekenkamer is van mening dat een meer strategische benadering van de opgaven, toenemende integraliteit in de aanpak van opgaven en meer helderheid in de sturing op opgaven leidt tot slimmere en betere keuzes en een efficiëntere organisatie. Dit kan leiden tot een betere dienstverlening aan inwoners.

De basis van het opgavegericht werken is in Alphen aan den Rijn gelegd. Er zijn vier opgavemanagers, die veel energie brengen en daarmee een beweging op gang brengen naar meer integraliteit, meer lange termijn denken en meer werken vanuit de bedoeling. Dit doen ze volgens een heldere strategie, die wordt herkend door de organisatie en waardoor meer helderheid en eenduidigheid is ontstaan in rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit positieve effect richt zich vooral op de interne organisatie; opgavegericht werken is op dit moment een werkwijze die zich vooral richt op het ondersteunen van de ambtelijke organisatie en minder op het samen met inwoners en partners werken aan maatschappelijke opgaven. Deze interne focus is in lijn met de huidige strategie. Het is ook logisch verklaarbaar in de tijd, gegeven het feit dat door de herijking van opgavegericht werken de huidige werkwijze nog geen jaar in uitvoering is.

Om bovenstaande verwachting waar te maken, moeten enkele zaken binnen de organisatie verbeteren. Gezien de recente herijking is het logisch dat nog een verbeteringslag nodig is; de organisatie heeft nog weinig kans gehad om de huidige werkwijze in volledigheid werkbaar te maken in de praktijk. Een aantal zaken valt hierin op:

Ten eerste is de huidige manier van werken nog erg intern gericht. Dit terwijl opgavegericht werken in de kern juist gaat over het gelijkwaardig samen aan maatschappelijke opgaven werken, met partners en ook met inwoners. Inwoners en partners hebben op dit moment nog onvoldoende plek in het opgavegericht werken. De organisatie is, met name als het gaat over partners, wel bezig met het opzetten van meer strategische samenwerkingen rondom de maatschappelijke opgaven. Meer structureel georganiseerde gesprekken met inwoners en mogelijke partners kunnen een verbreding en verdieping brengen in opgavegericht werken.

Aanbeveling 1

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om:

De partners een grotere rol te geven in opgavegericht werken, door hen niet alleen te betrekken bij de uitvoering maar ook bij de formulering en inrichting van de opgaven.

Aanbeveling 2

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om:

De inwoners van de gemeente meer te betrekken bij de geprioriteerde opgaven door vaker die opgaven in de wijken en buurten bespreekbaar te maken.

Ten tweede blijkt dat veel aspecten binnen het opgavegericht werken op dit moment vrijblijvend zijn georganiseerd. Ook dit is logisch: opgavegericht werken gaat op dit moment vooral over het creëren van energie en beweging in de organisatie, de vervolgstap is om deze beweging goed te borgen. De vrijblijvendheid komt bijvoorbeeld terug in het feit dat het meenemen van suggesties van opgavemanagers of deelname aan de denktanks op vrijwillige basis plaatsvinden. Het meer integraal en strategisch denken en het kort cyclisch werken wordt gestimuleerd en gefaciliteerd, maar is niet

geïstitutionaliseerd. Alphen aan den Rijn maakt de bewuste keuze om de realisatie van de opgaven plaats te laten vinden in de lijn. De vraag die dit oproept is hoe de opgavemanager in samenhang kan sturen op de realisatie van de opgaven en op welke wijze integrale besluitvorming plaatsvindt hierover. Dit geldt ook voor het binnenhalen van het perspectief van inwoners, wat niet systematisch gebeurt.

Aanbeveling 3

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: Het opgavegericht werken in de organisatie verder te borgen en de integraliteit ervan te bevorderen door bij besluitstukken aan te geven met wie afstemming heeft plaatsgevonden.

Ook de sturing op het realiseren van de doelen, resultaten en inspanningen binnen de opgaven is onvoldoende scherp. Zo zijn de doelen, resultaten en inspanningen niet vertaald naar tijd en inzet van medewerkers. Wellicht dat in de verdere ontwikkeling van opgavegericht werken deze vertaalslag meer concreet wordt gemaakt en zal resulteren in heldere resultaatafspraken tussen de teamleider en medewerker, waardoor hier makkelijker op gestuurd kan worden. Dit is echter afhankelijk van het tempo van die ontwikkeling en daarmee de eventuele toekomstige behoefte aan meer gedetailleerde sturing. Dat is de reden dat de Rekenkamer hier op dit moment geen aanbeveling van maakt en volstaat met het onder de aandacht te brengen.

Een derde verbeteringslag zit in het beter meetbaar maken van de effecten van opgavegericht werken. Op dit moment sluiten de indicatoren, die iets zouden moeten zeggen over het al dan niet behalen van doelen en resultaten, te vaak niet aan op de gestelde doelen en resultaten. Hoewel deze conclusie iets zegt over de gehele organisatie (de aansluiting van indicatoren op de doelen en resultaten uit de begroting), is dit ook voor opgavegericht werken specifiek relevant. Opgavegericht werken gaat namelijk over kort cyclisch bijsturen als iets niet werkt. Daarvoor is het meten van effect randvoorwaardelijk.

Aanbeveling 4

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: De sturingsmogelijkheden op de geprioriteerde opgaven te versterken door de indicatoren beter te laten aansluiten op het te behalen effect op doel- en resultaatniveau.

Het vierde punt betreft ook het betrekken van de gemeenteraad. Op dit moment wordt de gemeenteraad niet betrokken in de formulering, prioritering en werkwijze binnen een opgave. Hoewel dit niet betekent dat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol niet kan uitvoeren, zou de gemeentelijke organisatie de gemeenteraad hier beter in positie kunnen brengen. Bijvoorbeeld door de verbinding inzichtelijk te maken tussen de reguliere programmabegroting en -verantwoording (p&c-cyclus) en de opgaven. De raad zou dan meer inzicht krijgen in hoe de gemeente Alphen aan den Rijn ervoor staat op de geprioriteerde integrale opgaven. Bovendien zou de raad in het uitoefenen van haar kaderstellende rol kunnen prioriteren langs de lijn van de opgaven.

Aanbeveling 5

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: De raad te informeren over de werkwijze van opgavegericht werken en jaarlijks over de inhoudelijke opgaven en de voortgang daarvan.

Het is aan de raad om eventueel een rol te vervullen in het formuleren en prioriteren van de maatschappelijke opgaven, als mogelijke invulling van hun kaderstellende, controlerende én volksvertegenwoordigende rol.

Het laatste punt gaat over het versterken van het lerend vermogen van de organisatie. Om een lerende organisatie te kunnen zijn, is het nodig om systematisch te evalueren en de opbrengsten hiervan te benutten om te leren en bij te sturen. Het verloop onder medewerkers is in Alphen aan den Rijn relatief hoog, mede als gevolg van de hoge werkdruk door de compacte omvang van de organisatie. Daarom is het extra belangrijk om resultaten en 'lessons learned' vast te leggen. In dit onderzoek is geconstateerd dat aan

de herijking van het opgavegericht werken geen (schriftelijk vastgelegde) analyse en evaluatie ten grondslag heeft gelegen. Daarmee is nu al, slechts twee jaar later, het grootste deel van de lessen die getrokken zouden kunnen worden uit de aanpak in de periode 2019-2022 verdwenen. Het huidige opgavegericht werken (sinds 2023) is niet neergezet als een blauwdruk, maar als een 'vlek op de horizon', een richting waar met een aantal vrijheidsgraden en keuzemogelijkheden naar toe gewerkt kan worden.

Aanbeveling 6

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om:

Het lerend vermogen van de interne organisatie te versterken door systematisch de werkwijze, resultaten en ervaringen met opgavegericht werken vast te leggen en deze lessen gelijktijdig mee te nemen in de werkwijze van het opgavegericht werken.

Bijlage 1 Bestuurlijke reactie van het college

Rekenkamer Alphen aan den Rijn
Postbus 13
2400 AA ALPHEN AAN DEN RIJN

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
E-mail: gemeente@alphenaandenrijn.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Zaaknummer
3461640

Datum
4 november 2024

Contactpersoon
A. Rozendaal

Team Opgaven

Onderwerp

Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek
opgavegericht werken (d.d. 25 september 2024)

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 8 oktober jl. ontving het college de uitkomsten van het rekenkameronderzoek naar het opgavegericht werken. Het college dankt de rekenkamer voor het uitvoeren van dit onderzoek naar het effect van opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. Wij hebben het rapport met veel interesse gelezen en zijn erg te spreken over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Dat er in 2023 een herijking van het opgavegericht werken is geweest, maakte dat de onderzoekers zich moesten verhouden tot deze nieuwe situatie en de oude situatie. Het is goed te zien dat de onderzoekers daarin een goede balans hebben gevonden en beide situaties op hun merites hebben gewogen.

Het verheugt ons om te zien dat de onderzoekers de huidige, Alphense manier van opgavegericht werken positief duiden en dat de onderzoekers met het college zien dat de effecten van deze werkwijze intern en extern zichtbaar zijn. Daarnaast zien wij dat de aanbevelingen vanuit de rekenkamer uitstekend aansluiten bij de keuzes die wij gemaakt hebben ten opzichte van het opgavegericht werken en de doorontwikkeling die onze ambtelijke organisatie voorstaat.

De aanbevelingen horend bij het onderzoek stellen ons in staat om met de ambtelijke organisatie vervolgstappen te zetten. Wij zijn dan ook voornemens om op onderstaande wijze uitvoering te geven aan de gedane aanbevelingen.

AANBEVELING 1 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: de partners een grotere rol te geven in opgavegericht werken, door hen niet alleen te betrekken bij de uitvoering maar ook bij de formulering en inrichting van de opgaven.

In het algemeen willen wij benadrukken dat ons college volledig staat voor samenwerking met partners in de breedste zin van het woord. Dat betekent dat wij bij visievorming, beleidsontwikkeling en –uitvoering voortdurend trachten inwoners, instellingen, verenigingen en bedrijven te betrekken. Het participatiekader 'Iedereen aan zet' (raadsbesluit d.d. 30 september 2021; 385520) is daarbij de leidraad, waarbij de situatie en context mede bepalen hoe deze samenwerking wordt vormgegeven. Omdat in Alphen aan den Rijn de opgaven geïntegreerd in de lijn worden vormgegeven, geldt dit participatiekader ook voor de opgaven. Daarnaast werken wij, gelet op de complexiteit van de opgaven, waar mogelijk ook samen met andere overheden zoals buurgemeenten, provincie en Rijk.

In Alphen aan den Rijn werken we met zes geformuleerde opgaven, die hun uitwerking hebben op de lange termijn. Dat vraagt dus ook van de organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn dat hier langjarig op wordt ingezet. Het is dus niet waarschijnlijk dat de opgaven op korte termijn geherformuleerd behoeven te worden. De verdere inrichting en uitwerking in het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke uitvoering zal, conform het participatiekader, zoveel mogelijk in samenwerking met partners worden vormgegeven.

AANBEVELING 2 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om:

de inwoners van de gemeente meer te betrekken bij de geprioriteerde opgaven door vaker die opgaven in de wijken en buurten bespreekbaar te maken.

De gemeente Alphen aan den Rijn beschrijft een maatschappelijke opgave als een “resultante van majeure veranderingen in de maatschappij, vanuit het perspectief van de leefwereld van bewoners en ondernemers”. Deze definitie laat zien dat de geformuleerde opgaven gaan over datgeen wat onze inwoners raakt: hun leefomgeving, hun welzijn en welbevinden.

De organisatie van Alphen aan den Rijn spreekt in haar werk met inwoners en ondernemers in de wijken en buurten. Dit gebeurt vanuit het beleid, maar ook vanuit het gebiedsgericht werken, waarbinnen bijvoorbeeld regulier overleg plaatsvindt met dorps- en wijkoverleggen. Steeds vaker gaan die overleggen over zaken die verder gaan dan de spreekwoordelijke stoeptegels of lantaarnpaal. Toch blijft een belangrijke kanttekening dat het complex is om met inwoners in gesprek te gaan over abstractere onderwerpen zoals bijvoorbeeld de langjarige energietransitie of de toekomstige druk op de zorg.

Wij zijn dan ook voornemens om deze manier van contact met onze wijken en buurten voort te zetten, door te ontwikkelen en te versterken. Wij zien het daarbij als een belangrijke uitdaging om de concrete onderwerpen die we tegenkomen in onze overleggen met inwoners te verbinden aan de grote opgaven.

AANBEVELING 3 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om:

het opgavegericht werken in de organisatie verder te borgen en de integraliteit ervan te bevorderen door bij besluitstukken aan te geven met wie afstemming heeft plaatsgevonden.

De organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn is in ontwikkeling. Belangrijk in die ontwikkeling is de constante professionalisering van de ambtelijk-bestuurlijke (besluitvormings)processen. We zien, net als de rekenkamer, dat binnen de organisatie steeds vaker en meer bewust die integraliteit wordt gezocht en gevonden. Wij zijn dan ook verheugd dat we steeds meer besluitstukken zien waarin onder het kopje Participatie beschreven is hoe de interne afstemming heeft plaatsgevonden. Het college ziet in de stukken zij aangeboden krijgt, dat deze aanbeveling al wordt ingevuld en zal alert zijn op consistente doorvoering in alle besluitvormingsstukken waarvoor dit relevant is.

AANBEVELING 4 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: de sturingsmogelijkheden op de geprioriteerde opgaven te versterken door de indicatoren beter te laten aansluiten op het te behalen effect op doel- en resultaatniveau.

Zoals de rekenkamer beschreven heeft, zijn de opgaven geïntegreerd in het reguliere werk van de organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn. In die lijn verantwoordt het college zich, via de P&C-cyclus, over de behaalde doelen en resultaten aan de gemeenteraad.

Het college deelt met de rekenkamer dat het belang van de opgaven maakt, dat er goed en expliciet gestuurd moet worden op deze opgaven. Het college zal, met de reguliere herijking van de indicatoren, bezien of en hoe indicatoren nog beter kunnen worden aangesloten op de opgaven en zal dit blijven koppelen aan de reguliere paragrafen binnen de documenten in de P&C-cyclus.

AANBEVELING 5 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: de raad te informeren over de werkwijze van opgavegericht werken en jaarlijks over de inhoudelijke opgaven en de voortgang daarvan.

De opgaven worden verdisconteerd in het reguliere werk van de organisatie. Via de P&C-cyclus verantwoordt het college zich over behaalde doelen en resultaten. Via het gestelde bij aanbeveling 4 zal het college de raad informeren over de inhoudelijke opgaven en de voortgang ervan.

Het college informeert de raad op de daartoe geëigende momenten over de ontwikkelingen binnen de organisatie. Bij die momenten kan de werkwijze van opgavegericht werken voor het voetlicht worden gebracht. Het college ziet, vanuit zuivere rolneming van de portefeuille Organisatie, geen aanleiding om de raad daarnaast nog op een separaat moment te informeren over de werkwijze die hoort bij het opgavegericht werken.

AANBEVELING 6 COLLEGE CONFORM

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te verzoeken om: **het lerend vermogen van de interne organisatie te versterken door systematisch de werkwijze, resultaten en ervaringen met opgavegericht werken vast te leggen en deze lessen gelijktijdig mee te nemen in de werkwijze van het opgavegericht werken.**

De organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn staat voor leren, ontwikkelen en ruimte bieden aan vernieuwing. Vanuit die gedachte omarmt het college deze aanbeveling. Voor de werkwijze van opgavegericht werken die binnen de organisatie steeds meer voet aan de grond krijgt, en ook buiten de eerste zichtbaarheid vertoont, is dat lerend vermogen cruciaal. In de doorontwikkeling van het opgavegericht werken zal dit dan ook steeds meegenomen worden, passend in de brede doorontwikkeling van de organisatie.

Met vriendelijke groet,

de secretaris,

de burgemeester,

Deel 2 Rapport van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De belofte van opgavegericht werken is dat het leidt tot betere maatschappelijke resultaten, bijvoorbeeld het realiseren van de energietransitie of het vergroten van kansengelijkheid. Opgavegericht werken staat voor een manier van organiseren waarmee je als gemeente beter in staat bent om datgene te doen, wat de opgave vraagt. Alphen aan den Rijn is sinds 2019 een van de gemeenten die de afgelopen jaren opgavegericht zijn gaan werken. Hiermee beoogt de gemeente Alphen aan den Rijn te komen tot meer integraliteit, betere keuzes en prioritering en daardoor meer focus. Dit moet onder andere leiden tot betere samenwerking met partners in de gemeente en betere dienstverlening aan inwoners. De grote potentie van opgavegericht werken was voor de Rekenkamer van Alphen aan den Rijn aanleiding om hier dieper in te duiken. Daar kwam bij dat de werkwijze ter sprake kwam in het recente rekenkameronderzoek 'Armoedebeleid en schuldhulpverlening in Alphen aan den Rijn', doordat het programma over schuldhulpverlening onderdeel was van de opgave 'verbindend samenleven'. Dit programma was succesvol. Het riep tevens de vraag op in hoeverre het opgavegericht werken daaraan heeft bijgedragen en wat de rol van de gemeenteraad daarbij was.

De Rekenkamer wil de balans opmaken en evalueren wat de effecten van de invoering van het opgavegericht werken zijn en wat de consequenties hiervan zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad. De Rekenkamer heeft organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren om het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn te evalueren en hieruit lessen te trekken voor de toekomst.

1.2 Doel en resultaat

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen of het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn de aanpak van maatschappelijke opgaven inderdaad heeft bevorderd en wat de gevolgen hiervan zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. We kijken hierbij naar het tijdsframe van 2019 tot heden. De hoofdvraag van dit rekenkameronderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de effecten van de invoering van het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn?

De hoofdvraag bestaat uit verschillende deelvragen. Deze zijn verwerkt tot een normenkader, dat als toets diende voor de resultaten van het onderzoek. U vindt het normenkader in bijlage 1.

1.3 Definitie opgave en opgavegericht werken

De gemeente Alphen aan den Rijn beschrijft¹ een maatschappelijke opgave als een "resultante van majeure veranderingen in de maatschappij, vanuit het perspectief van de leefwereld van bewoners en ondernemers". Hierbij valt te denken aan de energietransitie of het vergroten van kansengelijkheid.

Opgavegericht werken wordt als volgt gedefinieerd²:

"Wanneer we via een andere aanpak dan gebruikelijk tot een gewenste nieuwe situatie willen komen. Er is daarmee onderscheid met routinematig en projectmatig werken. De situatie is nog niet concreet te duiden, er is nog niet helder wie wat moet doen, daarom moet de gewenste verandering worden onderzocht, geagendeerd en stapsgewijs verkend."

¹ Organisatie opgaven Alphen aan den Rijn, DT-notitie, 27 oktober 2022

² Opgavegericht werken agenda 2024 - 2028

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de aanpak en verantwoording van dit onderzoek. Hier vindt u een reflectie op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, de hoofd- en deelvragen en de onderzoeksmethoden. In het derde hoofdstuk schetsen we de (historische) context van het opgavegericht werken in Alphen aan den Rijn. Daarbij kijken we naar de start en herijking van het opgavegericht werken en schetsen we de context waarin het opgavegericht werken plaatsvindt. Dit helpt om de bevindingen en analyses beter te kunnen duiden. In hoofdstuk vier presenteren we dan ook onze bevindingen, aan de hand van de deelvragen. In bijlage 1 vindt u het normenkader. In bijlage 2 de respondenten- en documentenlijst.

2 Onderzoeksaanpak en verantwoording

2.1 Betrouwbaarheid en validiteit

De gemeente Alphen aan de Rijn werkt sinds 2019 tot heden opgavegericht. In 2022 heeft een herijking plaatsgevonden van het werken met opgaven. Deze herijking heeft ertoe geleid dat er vanaf 2023 wijzigingen in de manier van werken zijn doorgevoerd. Dit is op twee manieren van invloed geweest op het verloop en de resultaten van het onderzoek.

Allereerst was de beschikbaarheid van documenten en medewerkers die ons iets konden vertellen over het opgavegericht werken in de periode van 2019 tot 2022 zeer beperkt. In de huidige organisatie zijn er nauwelijks tot geen ambtelijke documenten aangetroffen die informatie verschaffen over (de besluitvorming over) opgavegericht werken. De toenmalige opgavemanagers hebben allemaal (tijdelijk of permanent) de organisatie verlaten. Dat heeft het reconstrueren en interpreteren van het opgavegericht werken in de periode 2019 tot en met 2022 bemoeilijkt. De bevindingen en analyses over deze periode zijn daardoor voor een deel gebaseerd op gesprekken met medewerkers en raadsleden die hier (soms indirect) mee te maken hadden. Daarmee is het onderzoek over deze periode beperkt kwantitatief en meer kwalitatief van aard; er is waar mogelijk gekeken naar harde feiten, aangevuld met ervaringen.

Een tweede belangrijke factor is dat de huidige manier van opgavegericht werken pas in werking is sinds medio 2023. In het onderzoek kijken we naar de effecten van het opgavegericht werken vanaf 2019 tot nu. Omdat de huidige vorm 'pas' een jaar geïmplementeerd is, is het niet mogelijk gebleken om maatschappelijke effecten toe te schrijven aan de huidige manier van werken. Vanuit de wetenschap dat maatschappelijk effect niet van de ene dag op de andere ontstaat. We hebben hier rekening mee gehouden door in de analyse niet alleen te kijken naar het huidige effect, maar ook te kijken naar de potentie van de werkwijze.

2.2 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de effecten van de invoering van het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, vertaalden we deze naar zeven deelvragen. De deelvragen van het onderzoek luiden als volgt:

- Wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken?
- Zijn de doelen van het opgavegericht werken vertaald naar een heldere strategie?
- Hoe is het opgavegericht werken georganiseerd?
- In hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken?
- Hoe wordt er op het opgavegericht werken gestuurd?
- Wat is er veranderd sinds de invoering van opgavegericht werken, zowel intern als maatschappelijk?
- Wat is de invloed van opgavegericht werken op de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraad?

Om tot een antwoord te komen op bovenstaande vragen, stelden we een normenkader op. U vindt het normenkader in bijlage 1.

2.3 Onderzoeksmethoden

We hanteerden verschillende onderzoeksmethoden tijdens het onderzoek, om zo de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden:

- Documentenanalyse, waarbij we onder andere hebben gekeken naar bestaand beleid rondom opgavegericht werken, het coalitieakkoord, de begrotingen en uitvoeringsprogramma's;
- Verdiepende (groeps)interviews met verschillende stakeholders van het opgavegericht werken, zoals de opgavemanagers, teamleiders, directie, medewerkers, bestuur, externe partners en de adviesraad Samenleving;
- Werksessies om de werkwijze beter in beeld te brengen en onze bevindingen verder te verrijken en verdiepen;
- Casestudy, waarmee we drie cases binnen het opgavegericht werken hebben uitgediept. We hebben gekeken naar 1) de aanpak van energiearmoede, 2) de totstandkoming van de mobiliteitsvisie en 3) het stedelijk, integraal programmeren. We hebben deze cases gebruikt om het opgavegericht werken voorstelbaar te maken en onze bevindingen en analyse te verrijken (dus niet om deze cases op zichzelf te beoordelen).

In bijlage 2 vindt u een overzicht van de respondenten en gebruikte documenten.

3 (Historische) context van opgavegericht werken in Alphen aan den Rijn

Om een goed beeld te kunnen schetsen van het opgavegericht werken in Alphen aan de Rijn, vinden we het belangrijk te starten met een beschrijving van hoe het opgavegericht werken zich door de tijd heen heeft ontwikkeld binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. We schetsen ook de context waarin dit plaatsvond en nog steeds plaatsvindt. Deze beelden zijn tot stand gekomen gedurende dit onderzoek.

Vooraf: Beleidsgericht werken, opgavegericht werken en programmatisch werken

Opgavegericht werken, beleidsgericht werken en programmatisch werken zijn allemaal manieren om als organisatie te werken aan inhoudelijke doelen. Deze werkwijzen kunnen naast elkaar bestaan. Sterker nog, een organisatie werkt vrijwel altijd met verschillende werkwijzen. Afhankelijk van de aard van de werkzaamheden past hier ofwel een beleidsgerichte, opgavegerichte of programmatische aanpak bij.

Bij *beleidsgericht werken* wordt primair geredeneerd vanuit het eigen domein of sector. Denk hierbij bijvoorbeeld aan stadsbeheer of Wmo. Deze manier van werken is intern gericht; er wordt geredeneerd vanuit de bijdrage van de eigen organisatie. Capaciteit wordt ingericht op basis van een vaste formatie en budget, in lijn met de (relatief vaststaande) langetermijnstrategie. Er worden binnen deze aanpak vaak concrete en meetbare doelen vastgesteld, waarmee de voortgang hierop te monitoren valt.

Bij *opgavegericht werken* staan niet de domeinen centraal, maar maatschappelijke opgaven. Dat betekent dat er zowel domein- als organisatieoverstijgend wordt gewerkt aan integrale vraagstukken. Deze vraagstukken zijn tijdelijk van aard, maar gaan in praktijk vaak over de (zeer) lange termijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de energietransitie of kansengelijkheid. Opgavegericht werken is niet alleen intern gericht, maar ook extern gericht op de samenwerking met partners. Kenmerkend voor opgavegericht werken is dat de oplossing voor het vraagstuk aan de voorkant niet helder is, wat het onmogelijk maakt om daar planmatig en lineair naartoe te werken. Daarom wordt binnen het opgavegericht werken vaak gewerkt met een kort-cyclische aanpak, waarin continu wordt getoetst of interventies bijdragen aan de uiteindelijke stip op de horizon. Dit maakt monitoring op het 'realiseren van de opgave' ingewikkeld, omdat dit vaak niet meetbaar is. Monitoring richt zich daarom vaak op de deelresultaten van een opgavegerichte aanpak.

Bij *programmatisch werken* wordt op een gestructureerde manier toegewerkt naar inhoudelijke doelstellingen. Een programma is tijdelijk van aard. Denk hierbij aan infrastructuurprojecten of beleidsimplementaties. Waar bij opgavegericht werken het einddoel nog vaag is, zijn hierbij programmatisch werken heldere afspraken over. Programmatisch werken kenmerkt zich dan ook door een vooraf gedefinieerde structuur, met een duidelijke planning en coördinatie. Er wordt strak gemonitord en gerapporteerd op de te behalen doelen. Onder een programma hangen vaak verschillende projecten, die met elkaar samenhangen en gezamenlijk bijdragen aan de programmadoelen.

Ook in Alphen aan den Rijn worden de drie bovenstaande werkwijzen naast elkaar toegepast.

3.1 De start van Opgavegericht werken

In 2019 besloot de directie van de gemeente Alphen aan den Rijn opgavegericht te werken, als onderdeel van een grotere beweging 'Organisatie van de Toekomst'³. Deze beweging moest een bijdrage leveren aan een set van samenhangende strategische doelen⁴, waaronder een manier van werken die (maatschappelijke) opgaven centraal stelt. Opgavegericht werken was daarmee een bewuste keuze, als antwoord op de toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven, en passend bij de wens om de Alphenaren te betrekken bij het beleid en de uitvoering van de gemeente.

Op basis van het coalitieakkoord 2018-2022 Groene Stad met Ie! heeft de ambtelijke organisatie, in overleg met het college, verschillende opgaven geformuleerd. Opvallend was dat deze opgaven zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld toekomstbestendig wonen) als organisatorisch (bijvoorbeeld gebiedsgericht werken) van aard waren. Deze opgaven en de werkwijze zijn toen door de gemeentesecretaris gepresenteerd aan de gemeenteraad, waarmee de raad werd geïnformeerd over deze nieuwe manier van werken⁵.

Voor iedere opgave werd een opgavemanager aangesteld; er waren tien opgavemanagers. Deze opgavemanagers hadden geen formele sturingsmacht en geen HR-verantwoordelijkheid. In plaats van werken met dedicated opgaveteams werd gewerkt in zogenoemde 'cockpits'. Dit waren integrale overleggen met medewerkers uit de lijn, waar domeinoverstijgend werd gewerkt aan de (inhoudelijke) opgaven. De invulling van deze cockpits verschilde sterk per opgave door een gebrek aan eenduidigheid in de rolinvulling van de opgavemanagers. De een was vooral bezig met het verzamelen van kennis buiten de organisatie, de ander richtte zich voornamelijk op het oplossen van politieke kwesties en weer een ander deed zelfstandig inhoudelijk werk buiten de reguliere organisatie om.

Op papier was de werkwijze op hoofdlijnen goed uitgedacht. Echter, in praktijk kwam dit volgens de organisatie onvoldoende van de grond. Het was vooral een intern gerichte werkwijze, gericht op afstemming in de waan van de dag, in plaats van een intern én extern gerichte werkwijze, gericht op het bereiken van de strategische lange termijn doelen samen met partners. Binnen de organisatie was het effect van opgavegericht werken dat er meer aandacht was voor het organiseren van integraliteit en het verrijken van informatie. Deelnemers van de cockpits stellen dat hoewel de integraliteit werd bevorderd, de lijnafdeling sterk leidend bleef in de sturing en prioritering van het werk. Bovendien bleef de integraliteit beperkt tot de betrokken collega's van de cockpits; het was geen grotere beweging binnen de gehele organisatie.

Er bestaan binnen de ambtelijke organisatie beelden dat een aantal maatschappelijke doelen (deels) behaald zijn en dat vele inspanningen zijn geleverd. Dat laatste wordt ook bevestigd door de in opdracht van het college opgestelde midtermreview van het toenmalige college-uitvoeringsprogramma. Een voorbeeld hiervan vindt u in tabel 1.

Tabel 1- Voorbeeld uit midtermreview 2020

Actie uitvoeringsplan	Planning	Status
Inzetten op investeringen in duurzame energie en die ten goede laten komen van de inwoners. Een gemeentelijk energiebedrijf is een van de opties.	Continu	Lopend

Wat het effect van deze inspanningen is geweest, is minder duidelijk vast te stellen. We weten niet of er monitoring was ingericht op de doelen en resultaten, waardoor onduidelijk blijft in hoeverre het opgavegericht werken een positief maatschappelijk effect heeft gehad in deze periode.

³ Resultaatopdracht herijking Organisatie van de Toekomst, Mariska de Graaf, 14 februari 2019

⁴ De zes strategische doelen van de Organisatie van de Toekomst, 18 april 2019

⁵ Organisatie van de Toekomst; een stand van zaken van de organisatie, 14 februari 2019

3.2 Herijking

De directie was ambtelijk opdrachtgever voor het opgavegericht werken en had daarmee de verantwoordelijkheid om te sturen op de effectiviteit van het opgavegericht werken. Doordat de directie tussen 2019 en 2022 onderbemand was en er in deze korte periode meerdere wisselingen plaatsvonden, is de opdrachtgevende rol beperkt ingevuld en is er beperkt bijgestuurd op basis van signalen uit de organisatie.

Omdat het opgavegericht werken onvoldoende tot wasdom kwam, heeft de directie in 2022 besloten tot herijking. In dit jaar vonden ook de gemeenteraadsverkiezingen plaats, waarmee een natuurlijk moment voor herijking ontstond. Een heldere probleemanalyse voor de herijking is niet gemaakt, ook is er geen evaluatie uitgevoerd naar het opgavegericht werken tussen 2019 en 2022. We hebben op basis van interviews en gesprekken een aantal redenen voor de herijking kunnen onderscheiden:

- Het was een natuurlijk moment door gemeenteraadsverkiezingen. Samen met het nieuwe college konden nieuwe opgaven worden vastgesteld;
- Individuele competenties van opgavemanagers lagen ver uit elkaar en sloten niet altijd aan bij de rol;
- Er was geen duidelijke opdracht voor de opgavemanagers, waardoor de rolinvulling sterk verschilde. Wel was er op hoofdlijnen een strategie, maar deze werd in praktijk niet uitgevoerd;
- De opgaven en de lijn waren onvoldoende geïntegreerd: voor veel mensen kwam het werken met opgaven 'bovenop' hun reguliere werk;
- De verhouding tussen opgavemanagers en bestuurders zorgde voor wrijving in de lijn: sommige opgavemanagers brachten de lijn niet in positie vanwege de één-op-één contacten met de bestuurder;
- Bredere organisatieontwikkelingen ("Organisatie van de toekomst"), een continu veranderende en onderbemande directie, slechte borging van kennis en schaarste in bezetting in de organisatie zorgden voor een slechte fundering.

Dit heeft geleid tot de huidige manier van opgavegericht werken. Hoe dit er in praktijk uitziet, beschrijven we in hoofdstuk vier bij de bevindingen.

3.3 Context van de organisatie

Een aantal van bovengenoemde redenen voor herijking zijn vandaag de dag nog steeds relevant. Om het opgavegericht werken te kunnen duiden, schetsen we de context waarin het opgavegericht werken plaatsvindt. Dat wil zeggen: niet alles is mogelijk in deze omstandigheden.

Allereerst heeft Alphen aan den Rijn te maken met schaarste in mensen. Alphen aan den Rijn is een kleine organisatie voor het aantal inwoners dat ze heeft. Dat zorgt voor een hoge werkdruk onder medewerkers. Dit maakt het voor medewerkers lastiger om uit de waan van de dag te stappen en ook over de lange termijn na te denken.

De hoge werkdruk wordt versterkt door de vele wisselingen onder medewerkers, waardoor tijd gaat naar het inwerken van nieuwe medewerkers, de continuïteit onder druk staat en waardoor er kennis en ervaring verloren gaat. De vele wisselingen zorgen ervoor dat kennis minder goed geborgd is in de organisatie. Dit wordt versterkt doordat de basis niet op orde is als het gaat om het archiveren van documenten. Dit zien we bijvoorbeeld terug als het gaat om de opgaveplannen en monitoring van de oude opgaven.

De organisatie geeft aan dat ze nog een ontwikkeling door te maken heeft wat betreft haar strategisch vermogen. De toenemende complexiteit in maatschappelijke opgaven, de positie die de gemeente inneemt in de regio en de wens om meer integraal te werken, vragen om meer strategisch vermogen (op inhoud, op rolneming en op procesniveau). Dit hangt samen met het vergroten van het zelfbewustzijn van een 100.000+ gemeente. Ook dit vraagt om meer strategisch vermogen.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van het onderzoek naar opgavegericht werken. Het gaat hierbij zowel over het opgavegericht werken in de periode van 2019 tot 2022 als de periode 2023 tot nu. Waar relevant maken we onderscheid tussen deze twee perioden. Voor de overzichtelijkheid tonen we onze bevindingen aan de hand van de eerdergenoemde deelvragen.

4.1 Deelvraag 1: Wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken?

Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar de doelen die door de gemeente zijn gesteld. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft voor het opgavegericht werken op twee niveaus doelen geformuleerd en vastgelegd: op het niveau van het opgavegericht werken als werkwijze en op het niveau van de inhoud van de opgaven.

Opgavegericht werken als werkwijze

De gemeente heeft beschreven hoe maatschappelijke opgaven vragen om een fundamenteel andere manier van handelen en het doorbreken van de huidige verhoudingen en verantwoordelijkheden. Opgavegericht werken is een werkwijze waarmee de gemeente beoogt om beter aan te sluiten bij wat deze maatschappelijke opgaven van de gemeente (en haar partners) vragen.

Om dit te bereiken heeft de gemeente een aantal organisatorische doelen gesteld⁶. Deze doelen zijn gericht op wat er binnen de organisatie nodig is om beter aan te sluiten bij maatschappelijke opgaven.

De organisatorische doelen luiden als volgt:

- Vraagstukken bekijken in een bredere scope.
- Meewegen van de integrale, langetermijneffecten.
- Continu voeling houden met de samenleving.
- Samenwerken aan wat er nodig is.
- Huidig en nieuw werk uitvoeren op basis van de opgaven.
- Regelmatig evalueren en bijsturen.

Inhoudelijke opgaven

Naast de doelstellingen van het opgavegericht werken als werkwijze, zijn er per opgave doelen gesteld.

In Alphen aan den Rijn werkt men aan de volgende opgaven⁷:

1. Bestaanszekerheid als basis
2. Gelijke kansen bevorderen
3. Gezond leven in een gezonde leefomgeving
4. Schone en betaalbare energie voor iedereen
5. Groene verstedelijking
6. Vitaal en toekomstbestendig landelijk gebied

Voor iedere opgave is een opgavedocument opgesteld, waarin doelen en resultaten zijn geformuleerd. Daarbij verschilt het per opgave op welk abstractieniveau doelen en resultaten zijn geformuleerd. Bij de opgave groene verstedelijking zijn deze bijvoorbeeld meer gericht op output (wat gaan we als gemeente doen), bij andere opgaven meer op outcome (wat willen we uiteindelijk bereiken). De doelen en resultaten die iets zeggen over het te behalen effect zijn niet SMART geformuleerd; ze zijn niet meetbaar.

⁶ Alphense afspraken over opgavegericht werken, MT 2019

⁷ Opgavegericht werken agenda 2024 - 2028

Voorbeeld doelen van een deelthema

Een voorbeeld hiervan is het deelthema 'inclusieve arbeidsmarkt' van de opgave bestaanszekerheid. Voor dit deelthema luiden de doelen:

- Inwoners zonder werk ontwikkelen zich om naar vermogen mee te doen.
- Inwoners met werk kunnen een leven lang leren en ontwikkelen.
- We stimuleren een inclusieve arbeidsmarkt.

De doelen uit de opgavedocumenten zijn vertaald naar subdoelen, resultaten en inspanningen. Deze zijn op hoofdlijnen (versnipperd) terug te vinden in de gemeentelijke begroting en uitvoeringsagenda; de doelen van een opgave zijn verdeeld over de verschillende begrotingsprogramma's. De subdoelen, resultaten en inspanningen zijn wel meetbaar gemaakt, onder andere doordat hier indicatoren aan zijn verbonden. We constateren echter dat deze indicatoren wisselend aansluiten bij de doelen, resultaten en inspanningen (zie hiervoor deelvraag 7).

Voorbeeld inspanningen

Bovenstaande doelen zijn op de volgende manier vertaald naar onder andere de volgende inspanningen:

- Door de klantroutes naar werk beter te laten aansluiten op het werk wat beschikbaar is, vinden meer inwoners met een Participatieve uitkering een betaalde baan.
- Meer jongeren aan het werk door het inzetten van maatwerk als zij niet op eigen kracht aan het werk komen, waarbij allereerst wordt ingezet op het halen van een startkwalificatie en als dat niet lukt een werkervaringsplek.
- Inzetten op het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid, door verder uitvoering te geven aan het regionaal beleidsplan laaggeletterdheid en de acties van het Taalpact Rijnstreek.

Analyse

Het is duidelijk wat de gemeente beoogt te bereiken met het opgavegericht werken. Daarmee beoogt de gemeente niet alleen de maatschappelijke impact te vergroten, maar ook de interne organisatie te verbeteren. De inhoudelijke doelen en resultaten per opgave zijn ruim gedefinieerd en zijn daardoor niet SMART. Dat past bij de manier waarop Alphen aan den Rijn het opgavegericht werken heeft gedefinieerd, namelijk als een proces waar gaandeweg steeds concreter wordt hoe de uiteindelijke stip op de horizon te bereiken. Dit maakt het moeilijk om doelen SMART te formuleren. Wanneer het gewenste effect niet meetbaar is, wordt sturing hierop bemoeilijkt. Doordat deze doelen en resultaten (op hoofdlijnen) vertaald zijn naar SMART geformuleerde subdoelen, resultaten en inspanningen, is het toch mogelijk om (indirect) te sturen op het maatschappelijk effect. Hierin zit de aanname dat de optelsom van de subdoelen, resultaten en inspanningen leidt tot het gewenste maatschappelijk effect.

4.2 Deelvraag 2: Zijn de doelen van het opgavegericht werken vertaald naar een heldere strategie?

Binnen de gemeente Alphen aan den Rijn is goed nagedacht over hoe het opgavegericht werken handen en voeten te geven. Er is een duidelijke strategie vastgelegd, waarin onder andere wordt beschreven wanneer we spreken van een opgave en wat opgavegericht werken is. Ook is uitgedacht hoe ze binnen Alphen aan den Rijn hier vorm en inhoud aan geven en welke interventies daarbij ingezet kunnen worden. Deze strategie is mede gebaseerd op de ideeën van de *cyane organisatie*⁸, bijvoorbeeld als het gaat over samenwerken vanuit gelijkwaardigheid, handelen vanuit de bedoeling en werken op basis van voortschrijdend inzicht. Deze strategie wordt door de ambtelijke organisatie breed herkend; er bestaat

⁸ Reinventing Organizations van Frederic Laloux

een eenduidig beeld bij wat opgavegericht werken inhoudt en wat deze werkwijze vraagt. Dit geldt niet voor het college van B&W. Binnen het college bestaan er verschillende beelden over wat opgavegericht werken is; louter een intern instrument of ook extern.

Criteria opgaven

De gehanteerde criteria om te bepalen of iets een opgave is, zijn:

- Opgaves staan nooit op zich maar zijn onderling verbonden.
- Tijdelijk van aard maar vaak lange doorlooptijd (collegeperiode overschrijdend).
- Hoog bestuurlijk karakter – meerdere portefeuilles in beeld.
- Complex en niet te plaatsen bij één of enkele teams (organisatie doorkruisend en -overstijgend).
- Als de gemeente in de opgave een (uitvoerende) rol heeft, landt het uiteindelijk in de continue processen.
- Dat vraagt betrokkenheid vanuit continue processen vanaf de start van de opgave.

De strategie van de huidige opgavemanagers kenmerkt zich door de volgende factoren:

- De focus van het opgavegericht werken ligt in eerste instantie vooral op de interne organisatie.
- Opgavegericht werken betekent in Alphen dat de lijn in positie is en blijft: opgavemanagers adviseren, spiegelen en ondersteunen de lijn in het realiseren van de opgaven, de resultaatverantwoordelijkheid blijft bij de lijnmanager (zie ook 4.3).
- Opgavemanagers blijven weg van de waan van de dag, om zo hun blik te kunnen houden op de strategische, lange termijn. Ze kijken bij het richten van hun interventies naar waar de energie bij collega's zit óf waar zich problemen voor doen.

In de praktijk zien we de strategie terug in het handelen van de opgavemanagers, bijvoorbeeld als het gaat over de interne focus (zie afbeelding 1). Interventies richten zich op het verbinden van mensen, afdelingen en daarmee kennis, het inbrengen van andere perspectieven en het stimuleren van strategisch- en lange termijn denken. Dit is een bewuste keuze, vanuit de aanname dat als je de organisatie versterkt op deze vlakken, je beter vanuit de leefwereld (realiteit) van een inwoner gaat werken en daarmee meer maatschappelijk effect op de opgave realiseert. Dit betekent echter niet dat er 'buiten' niks gebeurt, zie hiervoor ook paragraaf 4.4.

Vanuit hun strategie richten de opgavemanagers hun interventies dus op dezelfde beweging, namelijk die van meer integraliteit, meer lange termijn denken, etc. Hoe deze interventies er in praktijk uitzien, verschilt wel per opgave. Dit hangt samen met het verschil in stijl en competenties van de opgavemanagers, maar ook wat er per opgave mogelijk of het meest dienend is. Zo zien we binnen een aantal opgaven dat personeelsschaarste een grote rol speelt, wat ervoor zorgt dat andere interventies nodig zijn dan wanneer er meer ruimte en tijd bestaat. De opgavemanagers zijn afhankelijk van beschikbare capaciteit en passen hun interventies aan op deze context.

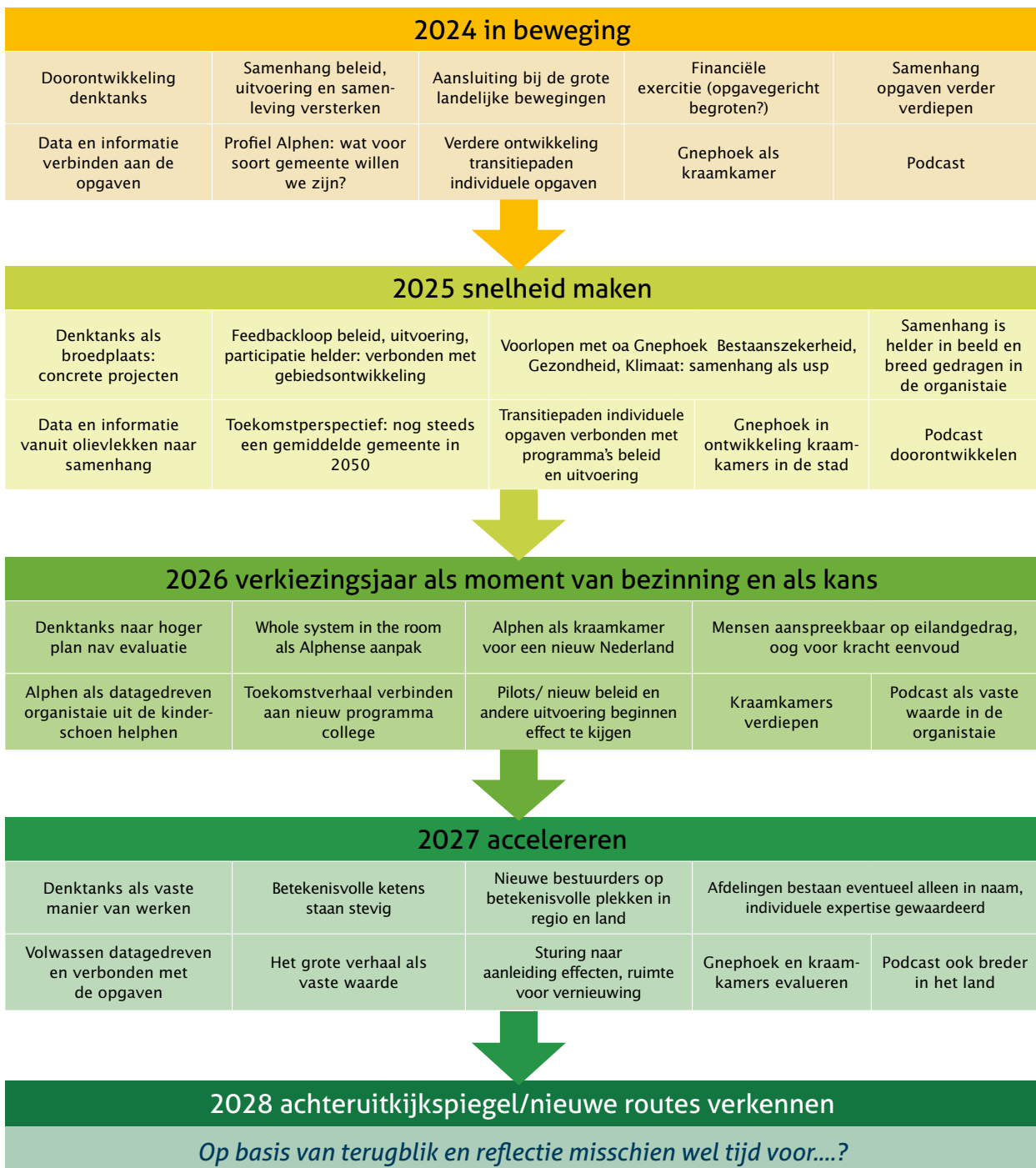
Voorbeeld contextafhankelijkheid

Een voorbeeld hiervan is de casus Marsdiep, als onderdeel van de aanpak energiearmoede. In één flat bleek sprake te zijn van problematiek gerelateerd aan energiearmoede. Vanwege meervoudige problematiek en complexe technische afhankelijkheden bleek het lastig om een éénduidig beeld te krijgen bij de problematiek. Daarnaast hielp de schaarste in capaciteit bij - zowel de gemeente zelf, als bij de woningcorporatie - niet bij het komen tot een snelle oplossing. Door vanuit het sociaal en fysiek domein gezamenlijk deze casus te analyseren, heeft de gemeente naar eigen zeggen kunnen prioriteren en een passende aanpak opgezet.

Analyse

De huidige opgavemanagers binnen Alphen aan den Rijn opereren echt als één collectief, vanuit een heldere en eenduidige strategie. Ze zetten samen in op het creëren van een beweging, naar meer integraliteit, meer strategisch en lange termijn denken etc., binnen de organisatie en geven hier vanuit hun eigen stijl, ervaring en expertise consequent invulling aan. Daarbij zien we een verbetering ten opzichte van het opgavegericht werken van voor de herijking. Allereerst omdat de opgestelde strategie breed wordt uitgedragen en gevolgd, waardoor deze herkenbaar is voor collega's binnen de organisatie. Dit gold niet voor de oude strategie. Daarnaast omdat de huidige strategie de opgavemanagers in staat stelt om andere perspectieven/waarden in te brengen en de lange termijn in de gaten te houden, door meer op afstand te staan van de waan van de dag. Dit is iets wat in de vorige versie van het opgavegericht werken moeilijk bleek te zijn.

Afbeelding 1 - Routekaart opgavegericht werken



Agenda 2024-2028:

Van beweging komen naar nieuwe routes verkennen

4.3 Deelvraag 3: Hoe is het opgavegericht werken georganiseerd?

Waar het opgavegericht werken van voor de herijking vooral naast de lijn was georganiseerd, zien we dat de lijn nu zelf aan zet is om (delen van) de opgaven te realiseren. Op de opgavemanagers na, die naast de lijn gepositioneerd zijn, vindt het opgavegericht werken geheel via de lijn plaats:

- Er is geen ‘formele organisatie’ van het opgavegericht werken: er zijn geen opgaveteams of vaste overlegstructuren.
- Resultaatsturing vindt plaats via de lijn of via programmamanagement.
- Opgavemanagers hebben daarmee geen sturingsmacht of doorzettingskracht en zijn voor het behalen van resultaten afhankelijk van de teamleiders en programmamanagers.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden

De rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het opgavegericht werken zijn vastgelegd.

Uitzondering hierop is de verantwoordelijkheid van de opgavemanagers. Hun rol is uitgebreid beschreven, hun precieze verantwoordelijkheid niet. Onderstaand lichten we de belangrijkste rollen binnen het opgavegericht werken toe.

Er zijn in Alphen aan den Rijn sinds 2023 vier opgavemanagers. De opgavemanagers zijn verantwoordelijk voor het creëren van de interne beweging naar een organisatie die o.a. meer integraal en vanuit de bedoeling werkt en waar de opgaven en de leefwereld van de inwoner centraal staan. De opgavemanagers hebben voor het creëren van deze beweging een inspanningsverplichting, geen resultaatverantwoordelijkheid. Daarnaast trekken de opgavemanagers allemaal een of twee inhoudelijke opgaven. Ze dragen geen resultaatverantwoordelijkheid op de inhoud van deze opgaven, die is belegd in de lijn. Wel vertalen ze hun opgave naar concrete activiteiten voor de lijn, waar de teamleider vervolgens op stuurt. Deze activiteiten worden door het jaar heen bijgesteld. De rol van de opgavemanager is vrij georganiseerd: ze werken, zoals hierboven gesteld, niet in vaste structuren. Ze zijn gepositioneerd ‘naast’ de lijn; ze hebben geen HR-verantwoordelijkheid, formele sturingsmacht en budget. Dat maakt dat hun rol vraagt om veel informeel leiderschap.

In hun rol ‘naast de lijn’ plegen de vier opgavemanagers interventies waar ze het meest helpend zijn. Denk hierbij aan het organiseren van integrale denktanks, verbindingen leggen in de organisatie en tussen de organisatie en externe partners, het meelesen en aanscherpen van (beleids)stukken of het inbrengen van (wetenschappelijke) kennis, feiten en cijfers. Dit gebeurt, zoals eerder gesteld, in lijn met de opgestelde strategie. We spreken daarom van een eenduidige werkwijze.

De opgavemanagers werken nauw samen met de teamleiders binnen de gemeente. De teamleider stuurt op de uitvoering van de concrete activiteiten uit de opgavedocumenten. De teamleider bepaalt daarin wat wel en niet mogelijk is, rekening houdend met (schaarse) inzet van mensen en middelen. Dit gebeurt in overleg met de opgavemanager. De teamleider stuurt daarmee formeel op het behalen van de (deel) resultaten van de opgave en is resultaatverantwoordelijk. Dit betekent in praktijk dat de teamleider vaak stuurt op meerdere opgaven.

Wanneer er sprake is van een programmastructuur, speelt ook de programmamanager een belangrijke rol in het realiseren van de opgave. De programmamanager wordt hiërarchisch aangestuurd door de teamleider of door een DT-lid en stuurt op de realisatie van de doelen binnen het programma. De programmamanager stuurt medewerkers daarom functioneel aan op het leveren van een bijdrage aan het programma. De HR-verantwoordelijkheid blijft bij de teamleider. In praktijk zien we dat de opgavemanager de programmamanager ondersteunt in het focussen op de lange termijn, waar de programmamanager vooral bezig is met de dagelijkse aansturing.

Daar waar de realisatie van de opgaven plaatsvindt in een programma, zijn de doelen van de opgave vertaald naar concrete resultaten (op output niveau). De programmamanager, teamleider(s) en opgavemanager komen periodiek bij elkaar, om samen te bepalen welke inzet nodig is om de doelen te realiseren. Hiermee komen regulier werk, tijdelijke extra inzet en het langetermijnperspectief bij elkaar. Deze programmastructuur bestaat voor de opgave energietransitie en de opgave landelijk gebied. De opgavemanager Gezond Leven in de Gezonde Leefomgeving heeft met de lijn gewerkt aan het neerzetten

van een programmastructuur voor het Gezond en Actief Leefakkoord, als onderdeel van de opgave Gezond Leven in de Gezonde leefomgeving.

De verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden worden als helder ervaren. Uit de interviews blijkt dat medewerkers soms nog twifelen in hoeverre ze gehoor moeten geven aan suggesties van de opgavemanagers, zeker wanneer suggesties veel tijd in beslag nemen. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat opgavemanagers en teamleiders samen nauw optrekken, waardoor dit soort situaties met een gesprek tussen medewerker, teamleider en opgave manager worden opgelost.

Analyse

Doordat de opgavemanagers niet in de lijn zijn georganiseerd en als het ware 'naast' de lijn staan, worden ze niet meegezogen in de waan van de dag. Daar komt bij dat ze geen verantwoordelijkheid dragen over mensen en middelen, waardoor ze tijd en ruimte hebben om te blijven uitzoomen. Dit stelt hen in staat om oog te houden voor de lange termijn en de vraag of de gemeente nog de goede dingen doet. De opgavemanagers dragen zo bij aan het vergroten van het strategisch vermogen van de organisatie. Daarnaast zorgt deze 'afstand' tot de lijn dat ze beter in staat zijn om de lijn te spiegelen. Dit betekent ook iets voor de sturing vanuit opgavemanagers, namelijk dat deze indirect is. Dit diepen we uit in paragraaf 4.5.

Wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden constateren we naar aanleiding van de herijking dat de organisatie hiervan heeft geleerd en een grote verbeterslag heeft gemaakt. Waar tijdens het opgavegericht werken van voor 2023 veel rolonduidelijkheid bestond, zien we dat dat nu niet meer zo is.

4.4 Deelvraag 4: In hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken?

Betrekken van inwoners

Burgerbetrokkenheid kan op twee niveaus worden vormgegeven: direct en indirect. Directe betrokkenheid houdt in dat inwoners zelf in staat worden gesteld hun perspectief te delen. Indirecte betrokkenheid houdt in dat het perspectief van burgers wordt opgehaald via partnerorganisaties uit de uitvoering, belangvertegenwoordigende organisaties of kwalitatieve en kwantitatieve data.

In de strategische doelen van de Organisatie van de Toekomst staat dat opgaven gedefinieerd dienen te worden in samenwerking met partners en inwoners. We constateren dat de inwoners van Alphen aan den Rijn niet direct zijn betrokken bij het definiëren van de opgaven. Dit is een bewuste keuze geweest. De gemeente geeft aan dat zij over voldoende informatie beschikte om zelf opgaven te definiëren: uit eigen observaties, data, het coalitieakkoord en analyses van de VNG en partners. Daarnaast redeneert de gemeente vanuit de gedachte dat inwoners vooral vanuit het hier en nu redeneren, waar opgavegericht werken gaat over strategische vraagstukken en de lange termijn.

Hoewel inwoners geen directe betrokkenheid hadden bij het definiëren van de opgaven, worden ze wel direct betrokken bij de realisatie van opgaven, in de concrete projecten. Zoals eerder gesteld heeft de gemeente Alphen aan den Rijn het opgavegericht werken georganiseerd in de lijn. Daarmee is de lijn verantwoordelijk voor de informele en formele participatie van inwoners in programma's, projecten en regulier werk. De raad heeft in 2021 een participatiekader vastgesteld voor de formele participatie. Uit de begroting van 2024 blijkt dat inwoners formele participatie waarderen met een 6,5. Medewerkers zelf geven aan dat er rondom formele én informele participatie van inwoners nog ruimte voor verbetering bestaat. De opgavemanagers hebben voor hun opgave geen participatieve bijeenkomsten met burgers georganiseerd. Doordat de burgerparticipatie vooral een lijnaangelegenheid is, is het causale verband tussen de opgave en directe burgerbetrokkenheid dus lastig vast te stellen.

Wel is er sprake van indirecte betrokkenheid van inwoners, door het naar binnen halen van hun perspectief. Zo staan de opgavemanagers in contact met collega's en partnerorganisaties die primair klantcontact hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de gesprekken tussen de opgavemanagers gezond leven in een gezonde leefomgeving, bestaanszekerheid en kansengelijkheid en de regievoerder complexe casuïstiek

en maatwerk, waarin de opgavemanagers informatie ophalen over wat er 'in de praktijk' plaatsvindt. Ook gebruiken de opgavemanagers landelijke data en data van partnerorganisaties om voeling te houden met wat er in de samenleving speelt. Het binnenhalen van het perspectief van de inwoners vindt nog weinig systematisch plaats.

Betrekken van partners

Ook partnerorganisaties van de gemeente zijn niet betrokken geweest bij het formuleren en opstellen van de opgaven. Partners worden wel betrokken in de nadere invulling en aanpak van de opgaven. Samen met partners wordt in de lijn gewerkt aan de opgaven. Zo wordt beleid over en weer getoetst en trekken collega's van de gemeente samen op met partnerorganisaties in de uitvoering. Dit is vaak vooral gericht op de korte en middellange termijn. Deze vorm van samenwerking is niet exclusief toe te schrijven aan het opgavegericht werken. We zien dat de opgavemanagers, naast deze 'reguliere' samenwerking, in toenemende mate verbinding leggen met partners om samen naar de lange termijn te kijken. Daarmee wordt het contact strategischer van aard en komt de meerwaarde van opgavegericht werken naar voren. Dit gebeurt op dit moment nog bij een beperkt aantal partners.

Partners ervaren de 'reguliere' samenwerking met de gemeente Alphen aan den Rijn positief. De ontwikkeling naar een meer strategischere samenwerking wordt door partners ook als positief ervaren. Tegelijkertijd voelt het voor hen nog niet als gelijkwaardig partnerschap. Uiteindelijk redeneert en handelt iedere organisatie volgens hen nog veel uit eigenbelang, in plaats van dat er gezamenlijk wordt gekeken naar wat de opgave vraagt.

Analyse

Om het systeem en de instituties niet leidend te laten zijn maar in evenwicht te brengen met de leefwereld van bewoners, dient het ophalen van signalen, trends en ontwikkelingen vanuit die leefwereld in de hele organisatie centraal te staan. Het binnenhalen van het perspectief van de inwoner is in Alphen aan den Rijn vrijblijvend. Dit zien we enerzijds terug doordat inwoners beperkt direct worden betrokken. Anderzijds doordat het ophalen van signalen over de leefwereld van inwoners onvoldoende systematisch gebeurt. Daarmee bestaat het risico dat het perspectief van de inwoner onvoldoende wordt meegenomen. Dit terwijl het redeneren vanuit de leefwereld een van de kernelementen van opgavegericht werken is.

Voorbeeld betrekken partners

Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met netbeheerder Liander, met wie de gemeente sinds een jaar werkt volgens een nieuw samenwerkingsmodel. Onderdeel van dit model is dat er verschillende gesprekstafels bestaan, op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hierdoor zien we enerzijds dat er meer strategisch wordt nagedacht over grote vraagstukken, zoals de duurzaamheid of netcongestie. Anderzijds zien we dat operationele problemen eerder op tafel komen, waardoor eerder bijgestuurd kan worden.

Partners zijn voor de gemeente Alphen aan den Rijn belangrijk in het realiseren van de opgaven. Dat wordt ook door beide kanten zo ervaren. Waar het gaat om het realiseren van de doelen en resultaten per opgave, worden partners al langer betrokken. Simpelweg omdat de gemeente partnerorganisaties vaak nodig heeft in de uitvoering. Het betrekken van partners om samen na te denken over de lange termijn en strategische aanpak en om te zetten naar keuzes en aanpak, wordt door de opgavemanagers aangejaagd. We zien dat deze vorm van samenwerking nog in opbouw is en dat de intentie bestaat om dit verder uit te bouwen, om zo nog meer vanuit echt partnerschap samen te werken. Deze verandering van aard in het contact met de gemeente wordt door partners positief gewaardeerd.

4.5 Deelvraag 5: Hoe wordt er op opgavegericht werken gestuurd?

Sturing vanuit de raad

De gemeenteraad stuurt vanuit haar kaderstellende en controlerende rol niet direct op de doelen van de opgaven en daarbij horende maatschappelijke resultaten. De raad heeft geen opgavedocumenten vastgesteld en daar kaders voor aangegeven, noch is zij vanuit haar rol als controlerend orgaan in staat om de voortgang van de opgaven te monitoren. Daarmee is de werkwijze opgavegericht werken echt een ambtelijke aangelegenheid.

Dit betekent niet dat de rol van de raad daarmee niet kan worden ingevuld. Doordat de resultaatsturing van de (deel)opgaven in de lijn plaatsvindt, stuurt de raad wel op de subdoelen, resultaten en inspanningen, die bijdragen aan het realiseren van de opgaven. Deze subdoelen, resultaten en inspanningen zijn onderdeel van de begroting, wat maakt dat de raad hier via de reguliere P&C-cyclus op stuurt. De rol van de raad wordt uitgelicht en geanalyseerd in het antwoord op deelvraag 7.

Sturing vanuit bestuur

Het bestuur van Alphen aan den Rijn stuurt niet op het opgavegericht werken: er is geen bestuurlijk opdrachtgever per opgave en er is geen bestuurlijk opdrachtgever voor de manier van werken. Het college is wel bekend met de opgavegerichte werkwijze. Een deel van het college ziet opgavegericht werken vooral als een interne werkwijze om integraler te werken, een ander deel van het college ziet het als meer dan een alternatieve werkwijze, bijvoorbeeld als het gaat over de verhouding met inwoners en partners. Deze laatste opvatting is meer conform de definitie van opgavegericht werken die de ambtelijke organisatie hanteert.

Sturing vanuit de directie

Het ambtelijk opdrachtgeverschap van opgavegericht werken is belegd bij de directie, waarbij de concerndirecteur die opgavegericht werken in diens portefeuille heeft het feitelijke aanspreekpunt is voor de opgavemanagers. Er vinden iedere zes weken gesprekken plaats tussen de opgavemanagers en de concerndirecteur fysiek. Daarnaast vindt een keer per kwartaal een gesprek plaats tussen alle opgavemanagers en de directie als geheel. Deze gesprekken gaan over de werkwijze en de randvoorwaarden om de beweging bij te sturen en te borgen; de inhoudelijke kant van de opgave wordt besproken tussen de lijn en de desbetreffende wethouder.

Sturing vanuit de opgavemanagers

De ambtelijke opdrachtnemers van het opgavegericht werken zijn de vier opgavemanagers. Opgavemanagers hebben, zoals eerder gesteld, geen formele sturingsmacht voor het realiseren van doelen en resultaten. Deze formele sturingsmacht, en daarmee de opdrachtgeversrol voor het realiseren van de inhoudelijke opgaven, is belegd bij de teamleider. Hoewel opgavemanagers geen formele sturingsmacht hebben, hebben zij wel informele sturingsmacht. Dit uit zich in het collegiaal sturen met teamleiders en programmamanagers. Dat betekent dat teamleider, programmamanager en opgavemanager op inhoud gesprekken voeren om samen dezelfde kant op te sturen.

Naast het sturen op de inhoud van hun opgave, zien we opgavemanagers ook als collectief sturen. Gezamenlijk sturen zij op de beweging naar meer integraliteit, meer lange termijn denken en meer strategisch vermogen door hierop te interveniëren.

Sturing vanuit teamleiders

De teamleiders zijn ambtelijk opdrachtgever voor de subdoelen, resultaten en inspanningen van de opgaven. Nadat de opgavedocumenten zijn vertaald naar concrete activiteiten door de opgavemanager, stuurt de teamleider formeel op de realisatie hiervan. In praktijk gebeurt dit in overleg tussen opgavemanager, teamleider en medewerker.

Analyse

In het college is geen eenduidig beeld van opgavegericht werken. Daar komt bij dat wethouders geen bestuurlijk opdrachtgever zijn van een inhoudelijke opgave, slechts voor onderdelen hiervan. Opgaven gaan over de lange termijn en daarmee over een collegeperiode heen. Dat vraagt om sturing op doelen die

buiten de collegeperiode liggen. Wanneer bestuur hier geen expliciete rol in heeft (of voor zichzelf ziet) bestaat het risico dat er in de prioritering voorrang wordt gegeven aan de korte termijn effecten, waardoor het maatschappelijk effect op de opgaven beperkt wordt. Daar komt bij dat het gebrek aan sturing op de integrale opgaven ervoor kan zorgen dat er binnen de begrotingsprogramma's niet wordt geprioriteerd op basis van de opgaven, terwijl deze opgaven prioriteit hebben binnen Alphen aan den Rijn.

De herijking uit 2022 heeft rolduidelijkheid gebracht, waarbij de lijn aan zet is en de opgavemanagers de lijn ondersteunen in het opgavegericht werken. Het directieteam is hiermee beter in positie om te sturen op de beweging en de borging van de werkwijze.

Hoewel de opgavemanagers geen formele sturingsmacht hebben, hebben ze indirect toch invloed op het realiseren van de opgave. Dat gebeurt doordat de opgavedocumenten worden vertaald naar concrete activiteiten en dat capaciteit hierop wordt ingericht. Daarmee ligt er ook een goede basis om het gesprek over aan te gaan wanneer teamleider en opgavemanager het niet eens zouden zijn over het al dan niet opvolgen van opdrachten van opgavemanagers door medewerkers. Wanneer nodig dient de directie als escalatielijn. Dit mitigeert het risico dat een opgavemanager helemaal geen doorzettingskracht heeft. Daar staat naast dat de rol van de opgavemanager aan de huidige opgavemanagers wordt gegund door de organisatie, omdat zij toegevoegde waarde leveren door hun interventies, advies, kennis en vaardigheden door wie zij zijn en hoe zij verbinding weten te maken. Dit is erg persoonsafhankelijk.

4.6 Deelvraag 6: Wat is er veranderd sinds de invoering van opgavegericht werken, zowel intern als maatschappelijk?

Opgavegericht werken als werkwijze

Het doel van opgavegericht werken als werkwijze is om beter aan te sluiten op de maatschappelijk vraagstukken. Hiervoor heeft de gemeente Alphen aan den Rijn een aantal organisatorische doelen opgesteld:

Het eerste doel is om vraagstukken te bekijken in een bredere scope. Dat betekent concreet dat er vanuit meerdere (beleids)domeinen en waarden wordt nagedacht over vraagstukken. De opgavemanagers richten hun interventies op het bevorderen van de integraliteit. Ze brengen mensen en afdelingen met elkaar in verbinding en organiseren domeinoverstijgende denktanks, waarin collega's worden gestimuleerd om integraal na te denken over een bepaald vraagstuk. Deze denktanks worden een keer in de zes weken georganiseerd, op basis van waar het inhoudelijk helpend is. Dit is in lijn met de strategie. Tot nu toe zijn er zeven denktanks georganiseerd.

We zien op casusniveau dat dit leidt tot meer verbinding en meer integrale beleidsstukken. Een voorbeeld hiervan is het samenbrengen van medewerkers die zich bezighouden met armoede en medewerkers die zich bezighouden met duurzaamheid, om zo vanuit gezamenlijkheid energiearmoede aan te pakken. Naast integraliteit op casusniveau, geven medewerkers aan intern een grotere beweging te zien, waarbij collega's bijvoorbeeld bewuster nadenken over wie ze moeten betrekken.

Het tweede doel is om de integrale, lange termijn mee te wegen. Ook hier zien we dat de opgavemanagers in hun interventies hun collega's uit de lijn te stimuleren om meer op deze manier te denken. De opgavemanagers helpen hun collega's in de lijn om uit te zoomen en de lange termijn te vertalen naar concrete inspanningen en resultaten in het hier en nu. Zij ondersteunen de organisatie in het vergroten van het strategisch vermogen, zoveel mogelijk vanuit de gedachte dat medewerkers dat uiteindelijk zelf kunnen. Dit doen ze bijvoorbeeld door het strategische, lange termijn perspectief in te brengen in interne overleggen, door stukken tegen te lezen of door het organiseren van strategische sessies met partners.

Het derde doel is om continu voeling te houden met de samenleving. Zoals in het antwoord op vraag 4 werd gesteld, is het ophalen van signalen uit de samenleving binnen opgavegericht werken beperkt geborgd. Daardoor wordt het perspectief van de inwoner niet structureel opgehaald bij inwoners, collega's in de wijk en/of partnerorganisaties en kunnen we niet spreken van het continu voeling houden met de samenleving. Het ophalen van signalen gebeurt incidenteel, dus niet continu.

Het vierde doel is dat de gemeente samen werkt aan wat er nodig is. Als we kijken naar de interne organisatie, wordt er door verschillende afdelingen een bijdrage geleverd aan de opgaven. Daarbij bestaat een goede samenhang tussen wat iedere afdeling oppakt: de som van alle doelen en resultaten leidt tot de doelen en resultaten van de opgave als geheel. Ook met partners wordt er in toenemende mate verkend wat er nodig is om de opgave verder te brengen, door meer aandacht en ruimte te creëren voor gesprekken over de langetermijnstrategie.

Het vijfde doel is dat de gemeente huidig en nieuw werk uitvoert op basis van de opgaven. Dit is goed geborgd, doordat de doelen en resultaten uit de opgavedocumenten zijn uitgewerkt in concrete activiteiten en hierop wordt gestuurd door de teamleiders. Daarmee hebben de opgaven een prominente plek in de verdeling van (schaarse) capaciteit.

Voorbeeld strategische sessie

Een voorbeeld hiervan is dat een van de opgavemanagers rondom het thema mobiliteit een sessie heeft georganiseerd met onder andere de provincie Zuid-Holland, waarin samen is nagedacht over slimme, strategische oplossingen in tijden van schaarste. Deze sessie werd, mede door de provincie, als helpend ervaren om te blijven redeneren vanuit de lange termijn.

Het zesde doel is om regelmatig te evalueren en bij te sturen. Er hebben tot nu geen evaluaties plaatsgevonden over het opgavegericht werken. Toch is er in 2022 bijgestuurd op de werkwijze, namelijk door deze te herijken. Hier lag geen grondige evaluatie, inclusief heldere probleemanalyse, aan ten grondslag. Sinds de herijking wordt in de opdrachtgever – opdrachtnemer gesprekken tussen opgavemanagers en directie structureel gereflecteerd op de werkwijze en het creëren van de beweging. Op basis van deze gesprekken wordt, indien nodig, bijgestuurd.

De inhoudelijke opgaven zijn belegd in de lijn. Het evalueren en bijsturen op interventies gebeurt in gesprek tussen medewerker, opgavemanager, teamleider en programmamanager. Dit gebeurt niet systematisch.

Inhoudelijke opgaven

Er wordt in de gemeente Alphen aan den Rijn sinds 2019 opgavegericht gewerkt. Omdat de opgaven, en daarmee het beoogde maatschappelijk effect, na de herijking zijn veranderd, bekijken we het effect van het opgavegericht werken van voor 2022 en van na de herijking apart.

Daarbij moeten we concluderen dat het niet mogelijk is om te concluderen in hoeverre opgavegericht werken in de periode tussen 2019 en 2022 maatschappelijk effect heeft gegenereerd, omdat niet bewaard is gebleven welke maatschappelijke effecten er toentertijd werden beoogd. Daar komt bij dat we geen informatie hebben over hoe de voortgang op deze doelen zijn gemonitord.

Als we kijken naar het opgavegericht werken vanaf september 2023, moeten we eveneens concluderen dat het niet mogelijk is om het maatschappelijk effect van de werkwijze aan te tonen. Dit heeft twee redenen. Allereerst loopt het opgavegericht werken in de huidige vorm dusdanig kort, dat we geen uitspraken kunnen doen over het effect hiervan op het behalen van maatschappelijk effect. Zowel omdat het genereren van maatschappelijk effect vaak langer dan negen maanden duurt, als omdat er ten tijde van dit onderzoek over deze periode nog geen verantwoording is afgelegd. De tweede reden waarom we hier geen uitspraak over kunnen doen is dat we constateren dat de indicatoren, waarmee gemeten wordt in hoeverre concrete doelen en resultaten worden behaald, wisselend aansluiten op de doelen. In andere woorden: wat er wordt gemeten zegt beperkt iets over de mate waarin het doel wordt behaald. Zo wordt bijvoorbeeld het vroegtijdig signaleren van inwoners met dreigende financiële problemen 'gemeten' door te kijken naar indicatoren over het aantal banen, de arbeidsparticipatiegraad, werkloosheid onder jongeren en personen met een bijstandsuitkering. Hierbij zien we een verschil tussen de opgaven: bij de opgave Energietransitie lijken indicatoren bijvoorbeeld beter aan te sluiten dan binnen de opgave bestaanszekerheid.

Analyse

De organisatie brengt focus aan en prioriteert aan de hand van de vastgestelde opgaven; opgaven worden belangrijk gemaakt. Daarbij leggen de opgavemanagers voor nu vooral de nadruk op de organisatorische doelen, vanuit de aanname dat als je de organisatie versterkt, je beter vanuit de leefwereld van een inwoner gaat werken en daarmee meer maatschappelijk effect op de opgave realiseert.

Sinds de aanstelling van de huidige opgavemanagers, wordt de organisatie gestimuleerd en gefaciliteerd in het meer integraal en strategisch redeneren en handelen, het inwonersperspectief en de bedoeling centraal te zetten en samen kort cyclisch te werken vanuit het perspectief van de opgaven. Op dit moment is dat vrijblijvend georganiseerd: medewerkers worden gestimuleerd en gefaciliteerd, maar deze werkwijze is nog niet geïnstitutionaliseerd.

Hoewel we geen harde uitspraken kunnen doen over de invloed van opgavegericht werken op het maatschappelijk effect, zien we de eerste effecten van het opgavegericht werken binnen de organisatie. Dit zorgt ervoor dat de organisatie, met name in de lijn, beter gaat presteren, wat naar verwachting leidt tot betere dienstverlening aan inwoners. Daar komt bij dat ook de toenemende strategische samenwerking met partners hier naar verwachting aan bijdraagt.

4.7 Deelvraag 7: Wat is de invloed van opgavegericht werken op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

De gemeenteraad heeft naast de volksvertegenwoordigende rol een kaderstellende en controlerende rol. In dit onderzoek is gekeken naar de invloed van opgavegericht werken op deze laatste twee rollen.

Kaderstellende rol

De gemeenteraad is niet direct betrokken geweest bij het formuleren van opgaven. Dit geldt voor zowel de huidige als de vorige gemeenteraad (ten tijde van het opgavegericht werken voor de herijking). Wel passen de huidige opgaven bij de ambities van het college en hebben deze in algemene zin een plek gekregen in het coalitieakkoord.

De opgaven zijn niet expliciet opgenomen in de begroting, maar komen in onderdelen terug in de verschillende begrotingsprogramma's. De gemeenteraad is niet meegenomen in de vertaling van de opgaven naar subdoelen, resultaten en inspanningen in de begroting. We constateren dat de gemeenteraad met bestuursopdrachten en beleidsprogramma's haar kaders heeft kunnen meegeven op het niveau van de subdoelen, resultaten en inspanningen. Zij heeft kennis kunnen nemen van de bestuursopdrachten, zij heeft verschillende programma's en beleidskaders vastgesteld en met het vaststellen van de begroting en het bespreken van de voor- en najaarsnota's kon zij haar budgetrecht invulling geven. Indirect heeft de gemeenteraad daarmee kaders vastgesteld voor de opgaven.

In 2019 is de toenmalige gemeenteraad geïnformeerd over de werkwijze opgavegericht werken. De huidige gemeenteraad is dat niet. De gemeenteraad heeft daardoor geen zicht op de integraliteit van de opgaven; ze is niet bekend met de opgavedocumenten, met daarin de doelen en resultaten per opgave. Deze doelen en resultaten zijn voor de raad in diverse kaders en P&C-documenten alleen versnipperd terug te vinden.

Controlerende rol

De gemeenteraad is via de reguliere P&C-cyclus en met behulp van aparte voortgangsrapportages geïnformeerd over de voortgang en stand van zaken van diverse doelen en inspanningen, zo ook over de subdoelen, resultaten en inspanningen van de opgaven. Deze doelen en resultaten zijn, zoals eerder gesteld, opgenomen in de verschillende begrotingsprogramma's en de uitvoeringsagenda, waarover het college verantwoording aflegt. De verantwoording vindt dus plaats op het niveau van het begrotingsprogramma en niet op opgavenniveau. Een uitzondering hierop is het programma duurzaamheid, waar sinds 2021 jaarlijks een aparte voortgangsrapportage wordt gedeeld met de gemeenteraad.

Deze doelen en resultaten zijn in de begroting grotendeels vertaald naar concrete indicatoren. Zoals eerder gesteld constateren we dat deze indicatoren wisselend aansluiten op het te meten doel. Naast de indicatoren die door de ambtelijke organisatie zijn gekoppeld aan de te behalen doelen, resultaten en inspanningen, heeft de raad een aantal effect- en resultaatindicatoren opgesteld. Deze doelen sluiten nog minder goed aan bij de doelen van de opgaven.

Analyse

Omdat de huidige opgavemanagers de strategie hanteren om te werken via de lijn, bestaat het risico dat bij de gemeenteraad geen samenhangend beeld is of kan ontstaan op het niveau van de opgave. Dit betekent niet dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol niet kan invullen; dit doet zij door het meegeven van kaders op het niveau van de begrotingsprogramma's en door het uitoefenen van haar budgetrecht. Echter stelt dit de gemeenteraad niet in staat om mee te sturen op en keuzes te maken die bijdragen aan de integrale opgaven, die in Alphen aan den Rijn prioriteit hebben gekregen. Dit brengt het risico met zich mee dat de gemeenteraad prioriteert op een manier die niet in lijn is met de geprioriteerde opgaven.

Binnen het opgavegericht werken zijn de niet-SMART doelen vertaald naar SMART subdoelen, resultaten en inspanningen. Daarmee zou de gemeenteraad haar controlerende rol kunnen invullen op het niveau van het begrotingsprogramma en indirect op het niveau van opgaven. We zien echter dat de doelen en resultaten binnen de begrotingsprogramma's, hoewel SMART geformuleerd, niet meetbaar zijn doordat indicatoren niet goed aansluiten. Dit bemoeilijkt ook los van het opgavegericht werken de controlerende rol van de raad.

Hoewel de vastgestelde effect- en resultaatindicatoren niet één-op-één aansluiten op de doelen en resultaten van de opgaven, hebben deze indicatoren wel een signaalfunctie die de raad kan gebruiken om bij het college nadere duiding te vragen over een bepaalde trend of ontwikkeling.

5 Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen of het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn de aanpak van maatschappelijke opgaven heeft bevorderd en wat de gevolgen van opgavegericht werken zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De hoofdvraag van het onderzoek luidt dan ook als volgt:

Wat zijn de effecten van de invoering van het opgavegericht werken binnen de gemeente Alphen aan den Rijn?

Om tot een antwoord te komen op deze vraag, onderzochten we onderstaande deelvragen. In deze samenvatting focussen we op onze analyse van de deelvragen. Voor de meer feitelijke bevindingen verwijzen we u graag naar hoofdstuk 4.

De gemeente Alphen aan de Rijn werkt sinds 2019 tot heden opgavegericht. In 2022 heeft een herijking plaatsgevonden van het werken met opgaven. Daarbij is ingezet op een doorontwikkeling, omdat het opgavegericht werken onvoldoende tot wasdom kwam. Dit had onder andere te maken met een gebrek aan rolduidelijkheid, vele wisselingen en het verschil in competenties van de opgavemanagers. Vanaf 2023 heeft deze herijking geleid tot het doorvoeren van wijzigingen in de manier van werken. In dit rapport kijken we naar opgavegericht werken vanaf 2019 tot nu. Waar relevant is onderscheid gemaakt tussen de periode 2019 – 2022 en de periode 2023 – nu.

Deelvraag 1: wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken?

Het is duidelijk wat de gemeente beoogt te bereiken met het opgavegericht werken: niet alleen de maatschappelijke impact vergroten, maar ook de interne organisatie verbeteren. Doelen zijn daarom zowel inhoudelijk als organisatorisch van aard, variërend van 'Inwoners zonder werk ontwikkelen zich om naar vermogen mee te doen' tot het 'bevorderen van de integraliteit en het strategisch vermogen binnen de organisatie'.

De doelen en resultaten zijn niet SMART geformuleerd; ze zijn niet meetbaar. Dat past bij de manier waarop Alphen aan den Rijn het opgavegericht werken heeft gedefinieerd, namelijk als een proces waar gaandeweg steeds concreter wordt hoe de uiteindelijke stip op de horizon te bereiken. Doordat deze doelen en resultaten (op hoofdlijnen) vertaald zijn naar SMART geformuleerde subdoelen, resultaten en inspanningen, is het toch mogelijk om (indirect) te sturen op het maatschappelijk effect. Hierin zit de aanname dat de optelsom van de subdoelen, resultaten en inspanningen leidt tot het gewenste maatschappelijk effect.

Deelvraag 2: zijn de doelen van het opgavegericht werken vertaald naar een heldere strategie?

Binnen de gemeente Alphen aan den Rijn is goed nagedacht over hoe het opgavegericht werken handen en voeten te geven. Er is een duidelijke strategie vastgelegd, waarin onder andere wordt beschreven wanneer we spreken van een opgave en wat opgavegericht werken is. Ook is uitgedacht hoe ze hier binnen Alphen aan den Rijn vorm en inhoud aan geven en welke interventies daarbij ingezet kunnen worden. De huidige opgavemanagers geven als één collectief uitvoering aan deze strategie.

Daarbij zien we een verbetering ten opzichte van het opgavegericht werken van voor de herijking. Allereerst omdat de opgestelde strategie breed wordt uitgedragen en gevolgd, waardoor deze herkenbaar is voor collega's binnen de organisatie. Dit gold niet voor de oude strategie. Daarnaast omdat de huidige strategie de opgavemanagers in staat stelt om andere perspectieven/waarden in te brengen en de lange termijn in de gaten te houden, door meer op afstand te staan van de waan van de dag. Dit is iets wat in de vorige versie van het opgavegericht werken moeilijk bleek te zijn.

Deelvraag 3: hoe is het opgavegericht werken georganiseerd?

Waar het opgavegericht werken voor de herijking vooral naast de lijnorganisatie was georganiseerd, is dit nu veel meer geïntegreerd. De vier huidige opgavemanagers staan weliswaar naast de lijn, maar de

realisatie van de opgaven is geheel in de lijn belegd. Daarbij werken opgavemanagers, teamleiders, programmamanagers en medewerkers samen aan de doelen en resultaten van de opgaven.

Wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden constateren we naar aanleiding van de herijking dat de organisatie hiervan heeft geleerd en een grote verbetering heeft gemaakt. Waar tijdens het opgavegericht werken van voor 2023 veel rolonduidelijkheid bestond, zien we dat dat nu niet meer zo is.

Deelvraag 4: in hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken?

Het binnenhalen van het perspectief van de inwoner is in Alphen aan den Rijn vrijblijvend. Dit zien we enerzijds terug doordat inwoners beperkt direct worden betrokken. Anderzijds doordat het ophalen van signalen over de leefwereld van inwoners onvoldoende systematisch gebeurt. Daarmee bestaat het risico dat het perspectief van de inwoner onvoldoende wordt meegenomen. Dit terwijl redeneren vanuit de leefwereld een van de kernelementen van opgavegericht werken is.

Partners zijn voor de gemeente Alphen aan den Rijn belangrijk in het realiseren van de opgaven. Waar het gaat om het realiseren van de doelen en resultaten per opgave, worden partners al langer betrokken. Simpelweg omdat de gemeente partnerorganisaties vaak nodig heeft in de uitvoering. Opgavegericht werken brengt een verandering in de samenwerking, doordat de opgavemanagers samenwerking aanjagen waarin wordt nagedacht over de lange termijn en een meer strategische aanpak. We zien dat deze vorm van samenwerking nog in opbouw is en dat de intentie bestaat om dit verder uit te bouwen, om zo nog meer vanuit echt partnerschap samen te werken. Deze verandering van aard in het contact met de gemeente wordt door partners positief gewaardeerd.

Deelvraag 5: hoe wordt er op opgavegericht werken gestuurd?

Het bestuur van Alphen aan den Rijn stuurt niet op opgavegericht werken: er is geen bestuurlijk opdrachtgever per opgave en geen bestuurlijk opdrachtgever voor de werkwijze. Binnen het college is geen eenduidig beeld van opgavegericht werken. Wanneer bestuur hier geen expliciete rol in heeft (of voor zichzelf ziet) bestaat het risico dat er in de prioritering geen rekening wordt gehouden met de integrale opgaven, wat het maatschappelijk effect op de opgaven beperkt.

Vanuit de directie wordt gestuurd op de (borging van de) werkwijze opgavegericht werken; zij is ambtelijk opdrachtgever voor de opgavemanagers. We zien hier een verbetering naar aanleiding van de herijking. Deze heeft meer rolduidelijkheid gebracht, waardoor het directieteam beter in positie om te sturen.

De opgavemanagers zijn ambtelijk opdrachtnemer van het opgavegericht werken. Zij hebben geen formele sturingsmacht en sturen daarom informeel op zowel de beweging naar meer integraliteit, meer werken vanuit de bedoeling en lange termijn denken, als op het realiseren van de opgaven. De formele sturingsmacht is belegd bij de teamleider. Hoewel de opgavemanagers geen formele sturingsmacht hebben, hebben ze indirect toch invloed. Dat gebeurt allereerst doordat zij de doelen en resultaten van de opgaven vertalen naar concrete activiteiten, waar in overleg met de teamleider capaciteit op wordt ingericht. Wanneer opgavemanager en teamleider het niet eens zouden zijn over de inzet van capaciteit, dient de directie als escalatielij. Dit mitigeert het risico dat een opgavemanager helemaal geen doorzettingskracht heeft. Daar staat naast dat de rol van de opgavemanager aan de huidige opgavemanagers wordt gegund door de organisatie, omdat zij toegevoegde waarde leveren door hun interventies, advies, kennis en vaardigheden door wie zij zijn en hoe zij verbinding weten te maken. Dit is erg persoonsafhankelijk.

Deelvraag 6: wat is er veranderd sinds de invoering van opgavegericht werken, zowel intern als maatschappelijk?

Zoals gesteld, beoogt de gemeente Alphen aan den Rijn zowel maatschappelijke impact te maken, alsook de organisatie te verbeteren. Daarbij leggen de opgavemanagers voor nu vooral de nadruk op de organisatorische doelen, vanuit de aanname dat als je de organisatie versterkt, je beter vanuit de leefwereld van een inwoner gaat werken en daarmee meer maatschappelijk effect op de opgave realiseert. Sinds de aanstelling van de huidige opgavemanagers, zien we intern effect: de organisatie wordt gestimuleerd en gefaciliteerd in het meer integraal en strategisch redeneren en handelen, het inwonersperspectief en de bedoeling centraal te zetten en samen kort cyclisch te werken vanuit het perspectief van de opgaven. Dit brengt een beweging op gang, maar die is op dit moment (nog) vrijblijvend georganiseerd: medewerkers worden gestimuleerd en gefaciliteerd, maar deze werkwijze is nog niet geïnstitutionaliseerd.

Wat betreft het maatschappelijk effect, kunnen we geen harde uitspraken doen over de invloed van opgavegericht werken. Dit komt allereerst doordat de gestelde doelen, en de eventuele monitoring hierop, van het opgavegericht werken in de periode 2019 – 2022 niet bewaard is gebleven. Daar komt bij dat er over de huidige manier van opgavegericht werken nog geen verantwoording is afgelegd. Hoewel we geen harde uitspraken kunnen doen over de invloed van opgavegericht werken op het maatschappelijk effect, verwachten we dat de eerste effecten van het opgavegericht werken binnen de organisatie leidt tot het beter presteren van de organisatie, met name in de lijn. Dit leidt naar verwachting tot betere dienstverlening aan inwoners. Ook de toenemende strategische samenwerking met partners levert naar verwachting een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijk effect.

Deelvraag 7: wat is de invloed van opgavegericht werken op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

De opgaven zijn niet expliciet opgenomen in de begroting, maar zijn vertaald naar subdoelen, resultaten en inspanningen binnen de verschillende begrotingsprogramma's. Hierdoor bestaat het risico dat bij de gemeenteraad geen samenhangend beeld is of kan ontstaan op het niveau van de opgave. Dit betekent niet dat de raad haar kaderstellende rol niet kan invullen; dit doet zij door het meegeven van kaders op het niveau van de begrotingsprogramma's en door het uitoefenen van haar budgetrecht. Echter stelt dit de gemeenteraad niet in staat om mee te sturen op en keuzes te maken die bijdragen aan de integrale opgaven, die in Alphen aan den Rijn prioriteit hebben gekregen. Dit brengt het risico met zich mee dat de gemeenteraad prioriteert op een manier die niet die niet in lijn is met de geprioriteerde opgaven. Binnen het opgavegericht werken zijn de niet-SMART doelen vertaald naar SMART subdoelen, resultaten en inspanningen. Daarmee zou de gemeenteraad haar controlerende rol kunnen invullen op het niveau van het begrotingsprogramma en indirect op het niveau van opgaven. We zien echter dat de doelen en resultaten binnen de begrotingsprogramma's, hoewel SMART geformuleerd, niet meetbaar zijn doordat indicatoren niet goed aansluiten. Dit bemoeilijkt ook los van het opgavegericht werken de controlerende rol van de raad.

Bijlage 1 Normenkader

Opgavegericht werken is een breed thema: het gaat over inrichting en sturing, over doelen en strategie, over samenwerking met inwoners en partners en over het realiseren van maatschappelijk effect. Om tot een antwoord te komen op de hoofd- en deelvragen, gebruikten we in dit onderzoek onderstaand normenkader.

Thema	Deelvragen	Norm
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat wordt door de gemeente beoogd met opgavegericht werken? • Welke opgaven zijn er geformuleerd? • Welke doelen zijn er binnen de opgaven geformuleerd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is in beleidsdocumenten helder vastgelegd wat er met het opgavegericht werken in Alphen aan den Rijn wordt beoogd. • Er is een overzicht van de opgaven beschikbaar. • Voor elke geformuleerde opgave is vastgelegd wat het (maatschappelijk) doel is van de opgave, wat streefwaarden zijn en hoe hier (tussentijds) op gemonitord en geacteerd wordt.
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Is er in beleidsdocumenten vastgelegd wat onder opgavegericht werken wordt verstaan? • Hebben alle betrokkenen een eenduidig beeld bij wat onder opgavegericht werken wordt verstaan? • Zijn er tussentijds veranderingen doorgevoerd in de werkwijze? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is in beleidsdocumenten vastgelegd wat concreet en specifiek onder opgavegericht werken in Alphen aan den Rijn wordt verstaan. • Alle betrokkenen hebben hier een eenduidig beeld bij en weten op welke plek dit is vastgelegd of te vinden. • Eventuele veranderingen zijn vastgelegd en bekend bij betrokkenen.
Organisatie en governance van de opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verloopt het proces rondom opgavegericht werken? • Is er een eenduidige manier van organiseren van een opgave? • Zijn er heldere rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgesteld? • Zijn er mensen en middelen aan de opgaven toebedeeld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een procesbeschrijving voor het werken met opgaven. • Elke opgave is op basis van de procesbeschrijving (grotendeels) hetzelfde georganiseerd. • Er zijn heldere rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgesteld en deze zijn voor iedereen makkelijk en snel terug te vinden. • Er is bewust nagedacht over het al dan niet toewijzen van mensen en middelen aan opgaven.

Betrokkenheid partners en inwoners	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre en op welke manier worden inwoners en partners bij het opgavegericht werken betrokken? • Leidt de samenwerking op de opgaven tot tevredenheid bij partners? 	<ul style="list-style-type: none"> • De doelgroep van de opgave is bij de aanpak en uitvoering betrokken en ervaart dit als voldoende. • Samenwerking op de opgaven leidt tot tevredenheid bij partners.
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is de sturing omtrent opgaven vormgegeven? Welke afspraken zijn hierover? • Is de sturing bij betrokkenen bekend? 	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap zijn helder belegd. • Alle betrokkenen (zowel intern als partners) zijn bekend met hoe de sturing en governance in een opgave zijn vormgegeven.
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe wordt er vorm en inhoud gegeven aan monitoring en beleidsevaluatie? • Is dit anders (kort cyclisch) dan bij traditionele beleidsvorming? 	<ul style="list-style-type: none"> • Opgavegericht werken zorgt ervoor dat de gemeenteraad haar controlerende taak kan uitvoeren. • Opgavegericht werken zorgt ervoor dat de Rekenkamer beleidsevaluerend onderzoek kan uitvoeren.
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij kaderstelling m.b.t. de geformuleerde opgaven? • Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang m.b.t. de geformuleerde opgaven? • Op welke wijze wordt de gemeenteraad in positie gebracht om te toetsen of beoogde doelen worden gerealiseerd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Opgavegericht werken zorgt ervoor dat de gemeenteraad haar kaderstellende rol (beleidsmatig of financieel) kan uitvoeren.

Bijlage 2 Respondentenlijst en documentatie

Respondentenlijst

Respondent	Functie	Organisatie
1	Wethouder	Gemeente Alphen aan den Rijn
2	Wethouder	Gemeente Alphen aan den Rijn
3	Wethouder	Gemeente Alphen aan den Rijn
4	Concerndirecteur	Gemeente Alphen aan den Rijn
5	Opgavemanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
6	Opgavemanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
7	Opgavemanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
8	Opgavemanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
9	Programmamanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
10	Teamleider	Gemeente Alphen aan den Rijn
11	Sectormanager	Gemeente Alphen aan den Rijn
12	Strategisch adviseur	Gemeente Alphen aan den Rijn
13	Strategisch adviseur	Gemeente Alphen aan den Rijn
14	Adviseur energietransitie	Gemeente Alphen aan den Rijn
15	Medewerker duurzaamheid	Gemeente Alphen aan den Rijn
16	Beleidsmedewerker sociaal domein	Gemeente Alphen aan den Rijn
17	Senior adviseur sociaal domein	Gemeente Alphen aan den Rijn
18	Beleidsadviseur mobiliteit	Gemeente Alphen aan den Rijn
19	Strategisch adviseur mobiliteit	Gemeente Alphen aan den Rijn
21	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
22	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
23	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
24	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
25	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
26	Raadslid	Gemeente Alphen aan den Rijn
27	Voorzitter	Adviesraad samenleven
28	Adviseur strategie	Woonforte
29	Adviseur strategie	Provincie Zuid-Holland
30	Relatiemanager publieke sector	Liander

Documentatie

- Alphense afspraken over Opgavegericht werken (11-07-2019)
- Coalitieakkoorden 2018 – 2022 en 2022 – 2026
- Jaarstukken 2019 en 2020
- Midtermreview uitvoeringsprogramma in opgaven en dienstverlening (12-08-2019)
- Opgave Verbindend Samenleven, (datum onbekend)
- Opgavegericht werken agenda 2024 – 2028
- Opgavemanagement in Alphen aan den Rijn (08-01-2024)
- Opgavendocumenten
- Organisatie van de Toekomst; een stand van zaken van de organisatie, (14-02-2019)
- Presentatie 'organisatie opgaven Alphen aan den Rijn' (27-10-2022)
- Programmabegrotingen 2020 t/m 2024
- Rekenkamer Rapport Armoede en schuldhulpverlening, december 2021
- Strategische doelen Organisatie van de toekomst (18-04-2019)

Contact met Gemeente Alphen aan den Rijn

Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

Telefoon

+31(0) 172 465 352

Website

[https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_en_organisatie/
Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer](https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_en_organisatie/Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer)

E-mail

rekenkamer@alphenaandenrijn.nl