

# Handleiding

## Modellen voor de besturing van maatschappelijke projecten en programma's

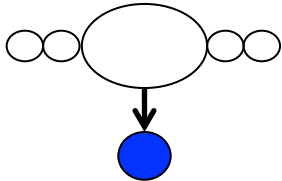
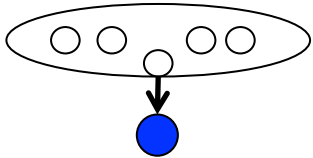
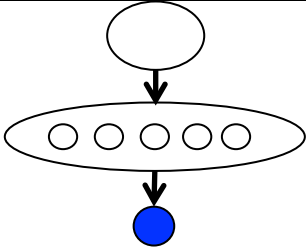
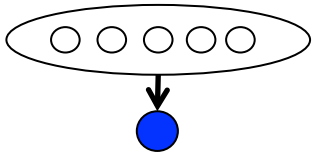
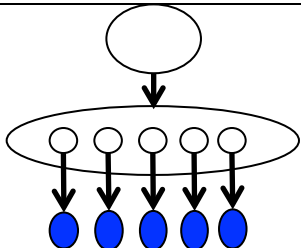
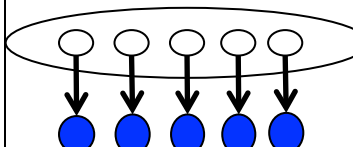
*Florian Bekkers, oktober 2016*

Voor de (formele) besturing en de organisatie van het opdrachtgeverschap van een project of programma dat in een vitale coalitie wordt uitgevoerd, zijn verschillende modellen denkbaar. Het gaat hierbij om de bevoegdheid om besluiten te nemen ten aanzien van richting (doel, kwaliteit) en randvoorwaarden (middelen, personeel), naast de mogelijkheden om belanghebbenden en partners te betrekken in participatie- of co-creatie-processen.

De meest effectieve besturing moet per situatie worden ontwikkeld. Daarbij spelen overwegingen een rol als:

- Uitvoeringskracht: financiële en personele bijdrage van verschillende partners;
- Het belang van draagvlak;
- Samenwerkingscultuur: mate van vertrouwen in constructieve samenwerking;
- Bestaande overlegstructuren en -gewoontes.

In de vele variaties die door deze factoren mogelijk zijn, zijn enkele basismodellen behulpzaam om tot een logische besturing te komen:

		Ultieme beslisbevoegdheid	
		Binnen 1 organisatie	In een groep van organisaties
(Dagelijks) opdrachtgeverschap	Door 1 organisatie		
	Door een groep van organisaties		
	Door meerdere organisaties afzonderlijk		

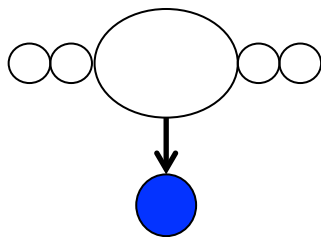
NB: de toelichting hieronder is geformuleerd in termen van afzonderlijke organisaties. Dezelfde modellen kunnen ook voor de interne beslisstructuur worden gebruikt door 'organisatie' te vervangen door 'organisatie-onderdeel'.

Enkele opmerking ter toelichting op de figuren:

- Witte rondjes/ovalen zijn afzonderlijke organisaties of een subgroep/consortium;
- De pijlen staan voor sturingsrelaties in de zin van zeggenschap/bevoegdheden (daarbuiten kan er op talloze manieren overlegd en wederzijds beïnvloed worden);
- De brede ovalen rondom een aantal organisaties zijn periodieke bijeenkomsten waarin ook afspraken worden gemaakt;
- De blauwe cirkels/ovalen staat voor de uitvoering van inspanningen. Daarbinnen kunnen best meerdere personen opdrachtgever zijn voor afzonderlijke (clusters van) inspanningen. Deze modellen gaan over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden over organisaties/organisatieonderdelen.

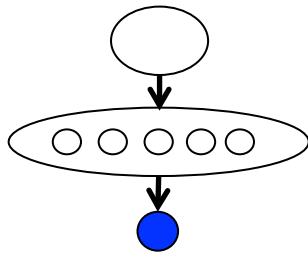
Tenslotte, de modellen beschrijven de hoofdlijn van de beslissingsbevoegdheid en de sturing. Bij elk model kan er in specifieke situaties maatwerk nodig zijn, waardoor kleine afwijkingen optreden. Zolang dat transparant wordt afgesproken is dat geen enkel probleem (de modellen zijn dus geen doel op zich!). Neem bijvoorbeeld de situatie in model A, waarbij dus 1 organisatie het leeuwendeel op zich neemt. Echter op een relatief klein deelonderwerp voert één partner-organisatie met eigen middelen ook een relevante actie uit. Dan staat er als het ware nog een klein modelletje A naast. Worden het nu meerdere organisaties die met eigen middelen relevante acties uitvoeren, dan kan men overwegen meer richting model D, E of F te gaan.

### **Model A: Besluiten en aansturing binnen 1 organisatie**



Dit model kan gekozen worden als 1 organisatie duidelijk primair verantwoordelijk is voor het succes, maar draagvlak van andere organisaties wenselijk (en voor een voortvarende uitvoering ook noodzakelijk) is. De organisatie die uiteindelijk beslist over doel, inspanningen en middelen levert in het algemeen alle personele en financiële middelen (inclusief evt. subsidiebijdrages van anderen). Voor deelprojecten kan het opdrachtgeverschap overigens best door verschillende personen worden uitgevoerd, maar dat is dan als een gedelegeerd opdrachtgever van de eindverantwoordelijke. Er is overleg met partners, maar deze hebben geen besluitvormende inbreng. Dit model kan bijvoorbeeld toegepast worden bij de realisatie van natuurdoelen, waarbij een overheid de uitvoering in eigen hand wil houden.

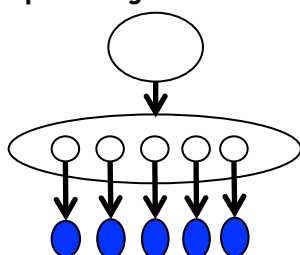
## Model B: één organisatie besluit, een groep is opdrachtgever voor inspanningen



Dit model kan gekozen worden als één organisatie primair verantwoordelijk is en ook de middelen levert, maar het draagvlak van anderen cruciaal is. Ten opzichte van model A vereist dit model wel vertrouwen in de relatie tussen beslissende organisatie en de opdrachtgevende organisaties. De beslissingsmacht van de ene organisatie is beperkt tot de programmadoelen, ten aanzien van uitvoeringskwesties is er vanzelfsprekend ruimte voor afwegingen door de groep. Aangezien het opdrachtgeverschap gezamenlijk wordt uitgeoefend wordt er vaak een uitvoerend programmabureau ingericht dat rapporteert aan de groep. Hierin werken mensen van de verschillende organisaties samen onder aansturing van de groep (en dus niet van de eigen moederorganisatie).

Het kan zelfs zo ver gaan dat de besluitende organisatie niet eens onderdeel is van de opdrachtgevende groep, maar alleen nog besluit over de hoofdlijnen van voorstellen en daar bijvoorbeeld geld voor beschikbaar stelt. In zo'n situatie schurkt dit model aan tegen een subsidie- of zakelijke opdrachtrelatie. Je kunt je dit bijvoorbeeld voorstellen bij ontwikkelingsprogramma voor het landelijk gebied: het uiteindelijke besluit over visie, doel, inspanningen en middelen ligt bij de provincie, maar lokale organisaties zijn dagelijks opdrachtgever voor de ontwikkeling van voorstellen en de uitvoering. Vaak heeft de besluitvormende organisatie de intentie dat de andere partners evengoed financieel en personeel gaan bijdragen aan de (gezamenlijke) visie. In dat geval is dit model beoogd als tussenstap naar model E.

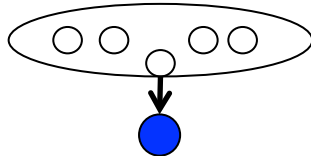
## Model C: één organisatie besluit, meerdere organisaties zijn afzonderlijk opdrachtgever



Dit model kan gekozen worden als wederom één organisatie duidelijk primair verantwoordelijk is, maar het in de context belangrijk wordt gevonden dat verschillende belanghebbende organisaties zelf uitvoeringsverantwoordelijkheid dragen. Dit kan bijvoorbeeld belangrijk zijn vanwege draagvlak bij en of kennis van die organisaties. In dit geval is de eindverantwoordelijke organisatie meestal wel ook een van de opdrachtgevers voor de uitvoering. Speciale aandacht is nodig voor overleg en samenhang omdat verschillende organisaties op zich ieder voor zich met de uitvoering van een deel van de opgave bezig zijn. Dit model is bijvoorbeeld voorstelbaar bij een

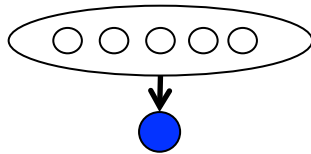
gebiedsontwikkeling, waarbij een partner de middelen verschaft, maar anderen specifieke onderdelen voor hun rekening nemen. Zo kan bijvoorbeeld een waterschap opgaven op het gebied van waterveiligheid en watersysteem voor zijn rekening nemen, een projectontwikkelaar/aannemer het ontwerp en de bouw van huizen, een recreatieschap de recreatieve voorzieningen, de gemeente de sociale infrastructuur en participatie etcetera.

**Model D: Een groep organisaties besluit gezamenlijk, maar een van de organisaties treedt op als (dagelijks) opdrachtgever**



Dit model kan gekozen worden als er sprake is van een gezamenlijk belang van verschillende zelfstandig functionerende organisaties, en er niet een duidelijk primair verantwoordelijkheid bij één organisatie ligt, terwijl er wel een organisatie heeft die veruit de meeste uitvoeringskracht heeft. Alle organisaties met beslissingsmacht zullen wel een bijdrage moeten leveren in de benodigde middelen, kennis en/of capaciteit, want anders verwordt dit model heel spoedig tot model A. De organisatie die de primaire opdrachtgever is voor de uitvoering kan best de grootste bijdrage leveren, maar de bijdrage van anderen moet financieel of inhoudelijk betekenisvol zijn. Toepassing van dit model is bijvoorbeeld voorstelbaar bij een wijkontwikkelingsprogramma waarin ook bijvoorbeeld een zorginstelling en bedrijven participeren, maar het opdrachtgeverschap voor de uitvoering bij de gemeente ligt. Komen alle middelen toch van de gemeente en wil de gemeente juist anderen een verantwoordelijkheid geven in de uitvoering dan is model B of C een optie.

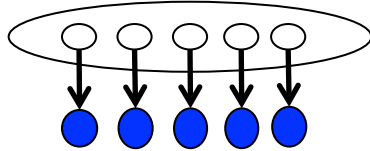
**Model E: collectieve besluitvorming en collectief dagelijks opdrachtgeverschap**



Voor dit model kan gekozen worden als er sprake is van een gezamenlijk belang, meerdere organisaties een substantiële bijdrage leveren aan middelen, capaciteit en/of kennis. Bovendien is voor een succesvolle uitvoering de expertise van meerdere organisaties noodzakelijk (waardoor model D geen optie is). Er wordt een onafhankelijk programmabureau opgericht dat de feitelijke uitvoering organiseert. Hierbij kan het zo zijn dat verschillende deelprojecten uitgevoerd worden binnen een of meer van de partner-organisaties. Dit gebeurt dan echter onder verantwoordelijkheid van het collectief. Het programmabureau organiseert dat het collectief ook geïnformeerd wordt over de voortgang. Als een van de organisaties een leidende rol neemt, bestaat het risico op een verwarring met model D. Om die reden is een onafhankelijk (technisch) voorzitter van het opdrachtgevend systeem/stuurgroep aan te bevelen. Dit is een vergevorderde vorm van samenwerking (en kan bijvoorbeeld evolueren uit

model D). Er zijn economische samenwerkingsverbanden die zo functioneren, maar ook al langer bestaande ontwikkelingsprogramma's in het landelijk gebied.

**Model F: Collectieve beslissingsbevoegdheid, meerdere organisaties afzonderlijk opdrachtgever voor de uitvoering**



Voor dit model kan gekozen worden als er sprake is van een gelijkwaardig gezamenlijk belang en een min of meer gelijkwaardige afzonderlijke inzet van middelen, terwijl het voordelen biedt de uitvoeringskracht van afzonderlijke organisaties te benutten. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als de samenhang tussen verschillende clusters van inspanningen op uitvoeringsniveau gering is. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk met elkaar afspraken te maken dat de ontsluiting van een kennispark goed moet zijn en dat een of meer overheden daarvoor moeten zorgen, dat er nieuwe kennisinstituten moeten worden opgericht (onder verantwoordelijkheid van universiteit en/of hogeschool) en een aantal bedrijven start een bedrijfsverzamelgebouw met collectieve voorzieningen. In afwijking van model E is nu niet per se een programmabureau nodig dat de uitvoering daadwerkelijk organiseert, want doen afzonderlijke (subgroepen van) organisaties op zich zelf. Wel is vaak een ondersteunend programmabureau nodig om de samenwerking op gang te brengen en aan te jagen, in samenhang te reflecteren op het geheel van de inspanningen in het licht van de beoogde nieuwe werkelijkheid, het beeld van de nieuwe werkelijkheid aan te blijven scherpen en voorstellen voor bijsturing of interventie (bijvoorbeeld aanvullende inspanningen) voor te stellen.