

Gesteund opgavegericht werken

Een kwalitatief onderzoek naar het vergaren van steun voor
opgavegericht werken aan maatschappelijke opgaven

Masterscriptie

Jeroen van Velzen

Publiek Management (Bestuurs- en Organisationswetenschap) – Universiteit Utrecht

Gesteund opgavegericht werken

Een kwalitatief onderzoek naar het vergaren van steun voor
opgavegericht werken aan maatschappelijke opgaven

11 oktober 2021

Jeroen van Velzen

Studentnummer: 5971926

E-mailadres: j.w.vanvelzen@students.uu.nl

Masterscriptie

Master: Bestuurs- en Organisationswetenschap

Programma: Publiek Management

Universiteit Utrecht

Cohort: 2020-2021



Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider/eerste lezer: Dr. Tom Overmans

Tweede lezer: Prof. dr. Lars Tummers

Onderzoeksstage

Organisatie-adviesbureau Hiemstra & De Vries

Stagebegeleider: Fred Claasen

HIEMSTRA & DE VRIES
ORGANISATIE-ADVIESBUREAU

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Gesteund opgavegericht werken’. Dit onderzoek richt zich op de steun die nodig is om als publieke organisatie opgavegericht aan maatschappelijke opgaven te werken. Daarbij wordt getracht in kaart te brengen bij wie en hoe opgavemanagers steun voor de managementaanpak ‘opgavegericht werken’ moeten en kunnen vergaren. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan het masterprogramma Publiek Management van de studie Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast is deze scriptie geschreven in opdracht van het organisatie-adviesbureau Hiemstra & De Vries, waar ik een onderzoeksstage heb gelopen.

Samen met mijn scriptiebegeleider, Tom Overmans, en stagebegeleider, Fred Claasen, is het onderwerp van deze scriptie tot stand gekomen. Een boeiend, maar soms ook complex onderzoek volgde. Samen met mijn begeleiders en respondenten heb ik het onderwerp steeds tastbaarder kunnen maken, waardoor ik na kwalitatief onderzoek de onderzoeksvraag heb kunnen beantwoorden. Ik wil Tom Overmans graag hartelijk bedanken voor het uitgebreide meedenken, feedback geven en sparren over de scriptie. Mijn stagebegeleider Fred Claasen bedank ik graag voor zijn feedback en zijn fijne begeleiding binnen Hiemstra & De Vries. Ik bedank hen beide hartelijk voor de fijne samenwerking.

Bij dezen bedank ik ook graag collega’s van Hiemstra & De Vries die een bijdrage hebben geleverd aan de scriptie, in het bijzonder Isabel Lutz. De tweede lezer van deze scriptie, Lars Tummers, bedank ik voor zijn verhelderende en motiverende feedback op de onderzoeksopzet. Ook bedank ik graag de respondenten die deel hebben genomen aan dit onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien.

Tot slot wil ik graag mijn tutorgroep, bestaande uit Nienke Franssen en Fas de Koning, bedanken voor hun inhoudelijke feedback, maar ook de morele steun en de fijne samenwerking. En ik bedank graag mijn familie en vrienden voor hun adviezen en motiverende woorden.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Jeroen van Velzen

Utrecht, 11 oktober 2021

Samenvatting

Opgavegericht werken wordt in toenemende mate genoemd om de bedrijfsvoering van publieke organisaties aan te duiden. Het organisatieprincipe, waarbij de maatschappelijke opgave en de benodigde samenwerking voorop staan, is in staat complexe, maatschappelijke problemen aan te pakken en publieke meerwaarde te creëren. Echter komen bij de implementatie van opgavegericht werken verschillende belemmeringen naar voren, bestaande uit achterliggende mechanismen die nog niet meebewegen met de transitie naar opgavegericht werken. Verschillende publieke organisaties trachten hier oplossingen voor te ontwikkelen in het Gezamenlijk Opgavegericht Academisch Leernetwerk (GOAL-netwerk). Naast steun voor de inhoudelijke opgaven, is voor de verandering naar opgavegericht werken ook steun nodig, om samen te werken aan de maatschappelijke opgaven en om met het nieuwe organisatieprincipe te werken. Het is onduidelijk welke politieke-, prestatie- of professionele acties van opgavemanagers succesvol zijn voor het vergaren van steun voor opgavegericht werken – en daarmee het overkomen van de verschillende belemmeringen.

Dit onderzoek tracht dan ook in kaart te brengen op welke manieren opgavemanagers steun kunnen vergaren voor opgavegericht werken bij verschillende actoren. Deze masterscriptie is daarom gebaseerd op de volgende vraagstelling: *Hoe verkrijgen opgavemanagers van publieke organisaties steun voor opgavegericht werken?* Door middel van 19 semigestructureerde interviews met opgavemanagers en verschillende typen actoren en twee focusgroepen met experts op het gebied van organisatieverandering en GOAL-netwerkliden is dit kwalitatieve onderzoek uitgevoerd.

Uit het onderzoek bleek voornamelijk dat steunverleners steun verlenen aan opgavegericht werken door politieke- en prestatie acties van publieke managers. Steunverleners zijn vooral vatbaar door meegenomen te worden in de redenen waarom opgavegericht werken werkt. Daarnaast focussen bijvoorbeeld politieke steunverleners zich niet enkel op politieke acties van publieke managers. Het is meer diffuus welke acties steunverleners van belang vinden om opgavegericht werken te steunen. Wat uit het onderzoek ook blijkt is dat niet enkel de opgavemanager verantwoordelijk is voor het vergaren van steun voor opgavegericht werken, maar dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is van verschillende managers in de organisatie/ambtelijke hiërarchie. Kortom, opgavemanagers (en publieke managers in het algemeen) vergaren steun voor opgavegericht werken (of zouden dat het beste kunnen doen) door politieke- en prestatie acties.

Voor vervolgonderzoek is het relevant om het onderzoek met een andere steekproef aan typen actoren uit te voeren. Ook zou een andere context interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Ook zijn een aantal randfactoren interessant voor vervolgonderzoek. Zo blijkt dat systemen als een Planning & Control-cyclus en de organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie van invloed zijn op het succes van opgavegericht werken. Het onderzoek beveelt GOAL-managers en publieke managers bij publieke organisaties in het algemeen voornamelijk aan om opgavegericht werken goed te definiëren, om te gaan met de focus van steunverleners op het kunnen zien van resultaat (zowel als het gaat om politieke- als prestatie acties/redenen voor steun) en actiever in gesprek te gaan over steun voor opgavegericht werken, in plaats van voornamelijk over steun voor de inhoudelijke opgave.

Inhoud

1. INLEIDING.....	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 PROBLEEMSTELLING	7
1.3 DOELSTELLING	9
1.4 ONDERZOEKSVRAAG & DEELVRAGEN	9
1.5 RELEVANTIE.....	10
1.6 LEESWIJZER	12
2. THEORETISCH KADER	13
2.1 OPGAVEGERICHT WERKEN	13
2.2 STEUN VOOR MANAGEMENTAANPAK.....	16
2.3 ACTIES VOOR STEUNVERGARING	19
2.4 CONCLUSIE.....	21
3. METHODOLOGIE	22
3.1 TYPE ONDERZOEK	22
3.2 CASUSSELECTIE.....	23
3.3 ONDERZOEKSMETHODEN	24
3.4 DATA-ANALYSE	26
3.5 KWALITEITSCRITEIA	26
4.RESULTATEN.....	29
4.1 RESULTATEN TER INTRODUCTIE.....	29
4.2 POLITIEKE ACTIES.....	34
4.3 PRESTATIE ACTIES	35
4.4 PROFESSIONELE ACTIES	37
4.5 OVERIGE BEVINDINGEN.....	38
5. DISCUSSIE.....	40
5.1 REFLECTIE & THEORETISCHE IMPLICATIES	40
5.3 ONDERZOEKSAGENDA	42
5.4 BEPERKINGEN ONDERZOEK	43
6. CONCLUSIE	45
6.1. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG	45
6.2 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE OPBRENGST	46
6.3 PRAKTISCHE AANBEVELINGEN.....	46
BIBLIOGRAFIE.....	48
BIJLAGEN	52
BIJLAGE 1: FORMAT CASUSSELECTIE	52
BIJLAGE 2: FORMAT OPGAVEKAART.....	53
BIJLAGE 3: RESPONDENTENOVERZICHT INTERVIEWS	54
BIJLAGE 4: TOPICLIST INTERVIEWS	55
BIJLAGE 5: RESPONDENTENOVERZICHT FOCUSGROEPEN.....	57
BIJLAGE 6: CODEBOOM & OPERATIONALISERING	58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Opgavegericht werken is in opkomst

‘Opgavegericht werken’ is een term die steeds vaker naar voren komt als overheidsorganisaties en publieke managers hun werkwijze en bedrijfsvoering beschrijven (VPNG, 2020; Anderson, 2018; Van Wingerden et al., 2015; Leendertse et al., 2016). Een voorbeeld van opgavegericht werken is de aanpak van schuldenproblematiek in de gemeente Den Haag. De Haagse aanpak van schuldenproblematiek was tijdrovend, duur en leidde vaak niet tot de gewenste effecten (SchuldenlabNL, z.d.-a). Oorzaken hiervan waren het moeilijk meetbaar kunnen maken van wat werkt, betrokken organisaties die ieder op hun eigen manier werkten en financiering die de aanpak belemmerde. Daarom is het Schuldenlab070 opgezet, waarin verschillende organisaties samenwerken aan innovatieve oplossingen en aanpakken (Schuldenlab070, z.d.-b). Daarbij staat de opgave, het terugdringen van schulden en armoede, centraal (VNG, 2018). Het lab heeft bijvoorbeeld de pilot Collectief Schuldregelen opgezet, waarbij schulden collectief aangepakt worden, in plaats van via verschillende trajecten. Kortom, door samen te werken en de opgave centraal te stellen, krijgen mensen met schulden betere en snellere hulp (Gemeente Den Haag, 2020; Schuldenlab070, z.d.-c; NVKK, 2021).

Het Haagse voorbeeld laat zien dat opgavegericht werken in essentie een organisatieprincipe, een werkwijze is (Anderson, 2018). De maatschappelijke opgave is bij deze werkvorm leidend. Maatschappelijke opgaven zijn daarbij “*grote onderwerpen waarvoor overheden de komende jaren aan de lat staan*”, aldus de Rijksoverheid (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.). Voor de aanpak van deze opgaven is samenwerking nodig die afdeling- en organisatiegrens-overstijgend is. Voor het aanpakken van de maatschappelijke opgave worden echter niet alleen publieke organisaties betrokken; het is nodig om met alle partijen met een belang en bijdrage samen te werken (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.; Anderson, 2018). Met deze werkwijze trachten publieke organisaties af te stappen van een sectorale indeling en beleidsgericht werken en over te gaan naar een organisatie waarbij de verantwoordelijkheden op basis van opgaven zijn belegd (Anderson, 2018; Van Wingerden et al., 2015). Uit onderzoek blijkt opgavegericht werken bij te dragen aan het aanpakken van complexe problemen en aan het creëren van publieke waarde (Edelenbos & Van Meerkerk, 2011; Leendertse et al., 2016, p. 71).

Wat opvalt is dat opgavegericht werken een Nederlands begrip is en wetenschappelijk onderzoek schaars is. In publicaties wordt soms gesproken over de bijdrage van opgavegericht werken aan ‘publieke waarde creatie’. De ambitie en kenmerken van opgavegericht werken laten dan ook een duidelijke relatie met het opkomende *Public Value Management* (PVM) zien. Het paradigma is een gedachtegoed over hoe *governance* het beste georganiseerd kan worden. Als reactie op het bedrijfsmatige *New Public Management* (NPM) dat zich moeilijk kan aanpassen aan de steeds complexer wordende samenleving introduceert PVM een alternatief theoretisch raamwerk dat uitgaat van het creëren van publieke waarde en de samenwerking die hiervoor nodig is. Kortom, er is een duidelijke link zichtbaar tussen PVM en opgavegericht werken: beide stellen de maatschappelijke opgave/publieke waarde centraal en stellen dat samenwerking nodig is om publieke meerwaarde te creëren (Moore, 1995; 2013).

1.1.2 ‘Systeemdenken’ maakt opgavegericht werken lastig

Veel Nederlandse publieke organisaties zijn dus bezig met opgavegericht werken en het is een werkwijze die potentie heeft om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. In de praktijk blijkt echter dat opgavegericht werken weerbarstig kan zijn. Een treffend voorbeeld hiervan is het rapport ‘Publieke waarde in de knel’ van de Rotterdamse Rekenkamer (2019): *“Meer dan eens kwam het voor dat de gemeente de uitvoering van beleid te eenzijdig stuurde met regels en protocollen. Herhaaldelijk was er te weinig aandacht voor gedrags- en cultuuraspecten in de aansturing. In meerdere onderzoeken bleek dat reële uitvoeringsproblemen te veel werden genegeerd. Ook bleek beleid meermaals verkokerd in deelprocessen waarin het totaalbeeld van het te bereiken maatschappelijk doel (en daarmee het realiseren van publieke waarde) ondergesneeuwd raakte. Samenwerking is nodig, maar blijkt vaak lastig, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in relatie met de omgeving.”* (Rekenkamer Rotterdam, 2019, p. 8-9). De rekenkamer stelt dat de gemeente Rotterdam haar gestelde doelen niet kan realiseren en middelen niet doelmatig worden ingezet, onder andere door problemen in de interne samenwerking en sturing en de rol van gemeentelijke partner. Zo is gemeentelijk beleid in verschillende inhoudelijke domeinen soms tegenstrijdig en is er een te sterke focus op regels, procedures en controles, de zogenaamde ‘hard controls’. De Rekenkamer Rotterdam concludeert dat er een dominantie is van ‘systeemdenken’ in beleid en bestuur (2019).

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Belemmeringen bij opgavegericht werken

Het voorbeeld van de gemeente Rotterdam staat niet op zichzelf. Publieke organisaties zien verschillende belemmeringen in de gewenste verandering naar een wendbare organisatie waarin opgavegericht gewerkt wordt (Hanekamp & Van Rhenen, 2018). Deze belemmeringen bestaan onder andere uit de achterliggende, interne mechanismen die nog onvoldoende mee-verschuiven met de beoogde transitie naar opgavegericht werken, zoals de ‘hard controls’ in Rotterdam (O’Flynn, 2021). Het gaat om anders begroten, zoals in een rapport van de Algemene Rekenkamer naar voren komt (2016), maar ook om andere mechanismen, zoals beleidsevaluatie, prestatie management, verantwoord en controle (Van der Steen et al., 2018; Van der Steen et al., 2020). Bij de invulling van deze mechanismen maken overheden nog te veel gebruik van methoden die niet goed op opgavegericht werken aansluiten (Van der Steen et al., 2020). Waar deze mechanismen in de praktijk vaak ondersteunende systemen worden genoemd, blijken zij niet volgend of ondersteunend, maar leidend te zijn. De systemen bepalen wat er kan en mag (Van der Steen et al., 2020). Het gevolg is dat opgavegericht werken in de praktijk moeilijk lukt (Anderson, 2018). Bij de belemmeringen speelt ook de organisatiestructuur van veel overheidsorganisaties een rol, die gekenmerkt wordt door functiescheiding en taakspecialisatie. Daarentegen vraagt opgavegericht werken om een flexibele interne organisatie die dienend is aan deze werkwijze. Dat maakt het invulling geven aan de uitvoering van opgavegericht werken complex (Anderson, 2018; Pröpper et al., 2017).

1.2.2 Steun is nodig voor opgavegericht werken

Hoewel de wens er dus is om opgavegericht te werken binnen publieke organisaties, is dit in de praktijk vaak lastig. Dat roept de vraag op hoe publieke organisaties met deze belemmeringen om kunnen gaan en hoe zij deze kunnen overwinnen (Van Dijk, 2014). Zoals eerder beschreven is opgavegericht werken een organisatieprincipe, met de nadruk op de opgave en samenwerking die hiervoor nodig is. Publieke organisaties kunnen niet (meer) enkel zelf publieke waarde creëren, maar hebben daarbij de samenwerking met andere actoren nodig.

Maatschappelijke opgaven zijn daarbij vaak zogenaamde *wicked problems*. Dit zijn vraagstukken waar niet eenduidig een oorzaak en oplossing voor aangemerkt kan worden. Dat komt door de complexiteit van het probleem en de verschillende betrokkenen (Head & Alford, 2015). Om deze complexe problemen opgavegericht aan te pakken, is dus steun van verschillende actoren nodig. Daarmee zet opgavegericht werken zich af tegen beleidsgericht werken of *New Public Management (NPM)*, waarbij meer sectoraal en verkokerd gewerkt wordt.

Naast dat samenwerking – en daarmee de benodigde steun – een eigen kenmerk van opgavegericht werken is, komt de noodzaak van steun ook terug in wetenschappelijke publiek management literatuur. Fernandez & Rainey (2006) stellen dat steun voor een organisatieverandering überhaupt nodig is, verkregen van verschillende (typen) actoren. Deze steun die nodig is voor de verandering naar opgavegericht werken dient niet verward te worden met steun voor de inhoudelijke maatschappelijke opgave. Zo stelt Moore (1995; 2013) dat er legitimiteit en steun nodig is voor de nagestreefde publieke waarde en hoe daar (gezamenlijk) uitvoering aan gegeven wordt. In dit onderzoek gaat het echter om belemmeringen bij de implementatie van opgavegericht werken, wat met steun voor de organisatieverandering te maken heeft. Dit onderzoek richt zich dan ook op de steun die nodig is om *opgavegericht* publieke waarde te creëren/maatschappelijke opgaven aan te pakken. Omdat er in de praktijk overlap zit tussen steun voor opgaven en hier opgavegericht aan werken – Moore (1995; 2013) schrijft ook over steun voor de *uitvoering* van publieke waarde creatie – kan op kennis over steun voor opgaven wel voortgeborduurd worden.

Centraal in het vergaren van steun voor een andere managementaanpak – en de nagestreefde publieke waarde – staat de publieke manager. Het is de taak van een manager om prestaties en resultaten te behalen en mogelijke problemen effectief en verantwoordelijk aan te pakken (Noordegraaf, 2015). In het geval van opgavegericht werken wordt veelal gesproken over zogenaamde opgavemanagers. De opgavemanager dient een of meerdere thematische opgaven verder te brengen, door te fungeren als ambtelijk opdrachtgever, portfolio-manager en regisseur naar 'buiten' (VPNG). Volgens Moore (1995; 2013) vergaart de publiek manager die verantwoordelijk is voor een opgave steun voor de inhoudelijke publieke waarde. De manager is daarnaast ook verantwoordelijk voor het vergaren van steun voor organisatieveranderingen, zoals de transitie naar opgavegericht werken (Fernandez & Rainey, 2006).

1.2.3 Hoe steun te vergaren

Om de belemmeringen bij opgavegericht (gaan) werken aan te pakken zijn zeven overheidsorganisaties gaan samenwerken in het Gezamenlijk Opgavegericht Academisch Leernetwerk, het GOAL-netwerk (Hiemstra & De Vries, z.d.; Hiemstra & De Vries, 2020¹). De deelnemers zijn de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Nijmegen, Utrecht en Zaanstad, de provincie Overijssel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit netwerk wordt getrokken door organisatie-adviesbureau Hiemstra & De Vries, met de academische betrokkenheid van de Universiteit Utrecht, specifiek het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap. De deelnemende organisaties hebben ieder één maatschappelijke opgave gekozen, die dient als casus in het leernetwerk (Hiemstra & De Vries, 2020¹). Bij het netwerk sluiten dan ook de opgavemanagers aan, maar bijvoorbeeld ook betrokken (business) controllers en beleidsmedewerkers.

¹ Bron afkomstig van het intranet (niet publiekelijk toegankelijk) van GOAL-netwerk/Hiemstra & De Vries.

Vanwege de beperkte literatuur over opgavegericht werken, wordt in het netwerk de theorie van het eerder besproken *Public Value Management* (PVM) gebruikt. Het doel van het netwerk is om de theorie van PVM te laten werken in de praktijk: samen onderzoeken en experimenteren wat ervoor nodig is om qua sturing en verantwoording opgavegericht te werken (Hiemstra & De Vries, 2020¹).

Het GOAL-netwerk laat zien dat het (GOAL-)opgavemanagers nog niet of onvoldoende om de belemmeringen in opgavegericht werken weg te nemen. Het roept de vraag op hoe zij de steun kunnen verkrijgen om de belemmeringen te overkomen en succesvol opgavegericht te kunnen werken. Om de tactieken van steunvergaring in kaart te brengen kan het domein van publiek management als uitgangspunt dienen, wat omschreven kan worden als: *“the use of organizational resources in and by public and non-profit organizations to coordinate social efforts, so that objectives can be accomplished and public needs can be met”* (Noordegraaf, 2016, p. 20). De uitdaging om steun te vergaren voor opgavegericht werken – en daarmee de belemmeringen aan te pakken c.q. de organisatieverandering te doen slagen – kan geplaatst worden binnen dit domein. Publiek management is daarbij een academisch veld, maar ook een praktijk. Het veld bestaat daarbij uit verschillende en soms tegenstrijdige theorieën en inzichten. Binnen publiek management zijn volgens Noordegraaf (2016) dan ook drie concurrerende logica's te onderscheiden: de politieke logica focust zich op rechtvaardigheid, solidariteit en legitimiteit, de prestatie logica op effectiviteit en efficiëntie en de professionele logica op kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid. De logica's bieden een kader van hoe publiek management in de praktijk werkt, maar het blijft de vraag op welke manieren opgavemanagers effectief steun kunnen vergaren voor opgavegericht werken, om daarmee met de belemmeringen om te kunnen gaan.

1.3 Doelstelling

Het onderzoek tracht inzichtelijk te maken hoe opgavemanagers die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van een maatschappelijke opgave, steun kunnen vergaren om hier opgavegericht aan te werken. Gezien de belemmeringen in sturing en verantwoording, dus in het realiseren van de organisatieverandering naar opgavegericht werken, wordt in dit onderzoek gefocust op steun voor de *aanpak* van de opgave. Daarbij wordt zowel het perspectief van opgavemanagers als die van de steunverleners onderzocht. Daarmee tracht het onderzoek een academische toevoeging te leveren aan de bestaande wetenschappelijke literatuur. Publiek management literatuur over logica's, PVM en organisatieverandering wordt gecombineerd, om daarmee in kaart te brengen hoe steun voor opgavegericht werken vergaard kan worden. Er is dus sprake van een verkennend onderzoek, waarmee stappen worden gezet om de bestaande belemmeringen aan te kunnen pakken. Met dit onderzoek wordt daarnaast opgavegericht werken nader geconceptualiseerd en ingekaderd in de publiek management literatuur. Tot slot tracht dit onderzoek, naast de academische waarde, ook concrete aanbevelingen te doen aan opgavemanagers en publieke organisaties, wat bijdraagt aan de succesvolle implementatie van opgavegericht werken.

1.4 Onderzoeksvraag & Deelvragen

Uit de probleem- en doelstelling vloeit de volgende onderzoeksvraag voort die in deze masterscriptie centraal staat:

Hoe verkrijgen opgavemanagers van publieke organisaties steun voor opgavegericht werken?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal theoretische en empirische deelvragen opgesteld. De theoretische deelvragen conceptualiseren de elementen uit de onderzoeksvraag en worden beantwoord in het theoretisch kader van deze scriptie. De theoretische deelvragen luiden als volgt:

- I. *Wat is opgavegericht werken?*
- II. *Wat is steun?*
- III. *Welke acties dragen bij aan steun voor opgavegericht werken?*

De empirische deelvragen achterhalen de praktijk van de theoretische concepten bij de GOAL-organisaties. Daarbij vormen de drie eerder besproken logica's binnen publiek management het kader voor het onderzoek. De empirische vragen worden beantwoord in het resultatenhoofdstuk van deze scriptie. Deze deelvragen luiden als volgt:

- IV. *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via politieke acties?*
- V. *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via prestatie acties?*
- VI. *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via professionele acties?*

1.5 Relevantie

Om verschillende redenen is het onderzoeken van het vergaren van steun voor opgavegericht werken relevant. Daarbij gaat het om wetenschappelijke en maatschappelijke redenen, die in onderstaande paragrafen uiteengezet worden.

1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is tweeledig van aard. Ten eerste is opgavegericht werken geen bekend concept binnen de literatuur over publiek management. Literatuur over opgavegericht werken bestaat voornamelijk uit (wetenschappelijke) onderzoeksrapporten, adviesrapporten en praktijk-georiënteerde stukken. Er is geen theoretisch raamwerk of eenduidige definitie van opgavegericht werken. Daarnaast is het ook een begrip dat, voor zover bekend, enkel in Nederland gebruikt wordt. Er is kortom geen *body of literature*. Zo stellen Van Wingerden et al. (2015): *“Opgavegericht werken is een overkoepelend begrip voor een werkwijze die in ontwikkeling is en waarvoor nog geen eenduidig concept bestaat”* (p. 1). Dit onderzoek levert een wetenschappelijke bijdrage door opgavegericht werken verder te conceptualiseren. Wat zijn de precieze kenmerken van opgavegericht werken? Hoe is opgavegericht werken te positioneren in de publiek management literatuur? Wat is de precieze relatie met *Public Value Management* (PVM)? Daarmee levert het een bijdrage aan de literatuur, maar wordt het ook beter mogelijk om onderzoek te doen naar opgavegericht werken. Daarnaast is het onduidelijk hoe de belemmeringen in de implementatie van opgavegericht werken overkomen kunnen worden. Welke acties van publieke managers missen daarbij momenteel of zijn nodig? Publiek management literatuur kan toegepast worden om meer inzicht te krijgen in succesvol opgavegericht kunnen gaan werken.

Ten tweede kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de academische kennis over *Public Value Management* (PVM). Zoals besproken is er een relatie zichtbaar tussen opgavegericht werken en PVM. Auteurs als O'Flynn (2021) stellen dat PVM academisch nog in de kinderschoenen staat en verdere ontwikkeling behoeft. Het paradigma en de filosofie van PVM worden veel beschreven en onderzocht, maar hoe werkt PVM in de praktijk? Specifiek is de vergelijking van cases die plaatsvindt wetenschappelijk relevant.

Hartley et al. (2016) concluderen dat er weinig empirisch onderzoek is verricht naar PVM en de strategische driehoek in de praktijk. Dat geldt ook voor opgavegericht werken. Onderzoek is vooral gericht op enkele organisaties, uitzonderingen daargelaten (Anderson, 2018). Hartley et al. (2016) raden onder andere aan om de perceptie op PVM en de onderdelen van de driehoek in de praktijk te onderzoeken. Waar lopen publieke organisaties en managers tegenaan als zij opgavegericht/op basis van PVM willen gaan werken? Daarnaast is er weinig empirisch materiaal beschikbaar over de gedachtegangen en beweegredenen van betrokkenen (van publieke managers tot burgers) over PVM. Welke keuzes maken publieke managers? Op basis waarvan handelen ze op die manier? Hoe ervaren stakeholders/steunverleners dit? Het GOAL-netwerk en de cases die in dit onderzoek centraal staan vormen een interessant startpunt voor een diepgaande analyse van deze vragen, wat bijdraagt aan empirische bevindingen over PVM in de praktijk (Hartley et al., 2016; Alford et al., 2016).

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is tweeledig van aard: enerzijds is het onderzoek relevant voor opgavemanagers, anderzijds voor samenwerkingen en de maatschappij. Ten eerste draagt het onderzoek bij aan de effectiviteit van opgavemanagers (en daarmee publieke organisaties). Opgavemanagers trachten opgavegericht te werken, wat aantoonbaar verschillende voordelen heeft, maar opgavemanagers lopen daarbij tegen verschillende belemmeringen aan (O'Flynn, 2021; Van der Van der Steen et al., 2018; Van der Steen et al., 2020; Anderson, 2018; Van Dijk, 2014; Pröpper et al., 2017). Samenwerking is bij opgavegericht werken essentieel en steun voor deze organisatieverandering is noodzakelijk. De situatie die door de spagaat tussen opgavegericht werken en de belemmeringen ontstaat, is dat opgavegericht werken enkel een filosofie en ambitie blijft en niet daadwerkelijk bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Het onderzoek levert handvaten aan opgavemanagers om met de belemmeringen om te gaan en steun te vergaren. Er wordt inzicht gegeven in de tactieken die publieke managers momenteel hanteren en waar kansen liggen om de steun te vergroten. Omdat het onderzoek zich richt op concrete casus, actuele maatschappelijke opgaven in gemeenten, kunnen conclusies en aanbevelingen geformuleerd worden die bruikbaar zijn voor opgavemanagers en publieke organisaties.

Ten tweede draagt het onderzoek bij aan de samenwerking tussen verschillende actoren bij het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken. Deze worden ook wel *wicked problems* genoemd, waarbij de oorzaak en oplossing niet eenduidig aangemerkt kunnen worden (Head & Alford, 2015). Zo stellen Edelenbos en Van Meerkerk (2011) dat opgavegericht werken een oplossing kan zijn voor de toenemende complexiteit, dynamiek, diversificatie en wederzijdse afhankelijkheid van verschillende partijen in de samenleving. Een van de kenmerken van opgavegericht werken is dan ook dat er binnen en tussen organisaties samengewerkt wordt. Er zijn daarbij raakvlakken te zien met netwerksamenwerkingen en coproductie met externe actoren (Emerson & Nabatchi, 2015). Opgavegericht werken biedt dus kansen om complexe problemen beter te kunnen aanpakken. Door de maatschappelijke opgave centraal te stellen en de aanpak daarop af te stemmen, kan de complexiteit beteugeld worden. Dit onderzoek laat zien hoe steun vergaard kan worden, waardoor belemmeringen in opgavegericht werken weggenomen kunnen worden en er meer samengewerkt kan worden om maatschappelijke opgaven aan te pakken.

1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk, de inleiding, zijn de aanleiding, probleem- en doelstelling, onderzoeksvraag en relevantie beschreven. Het vervolg van deze masterscriptie bestaat uit een aantal onderdelen. In Hoofdstuk 2, het theoretisch kader, worden de theoretische concepten van dit onderzoek wetenschappelijk uitgediept. Deze conceptualisering mondt uit in een conceptueel model. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 de methodologie gepresenteerd. Daarbij worden het type onderzoek, de casuselectie, de onderzoeksmethoden, de data-analyse en het waarborgen van de kwaliteitscriteria besproken. Hoofdstuk 4 biedt de resultaten van het onderzoek aan de hand van de empirische deelvragen. De scriptie wordt afgesloten met de discussie en conclusie in respectievelijk Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk, het theoretisch kader, wordt invulling gegeven aan opgavegericht werken (paragraaf 2.1), steun (paragraaf 2.2) en acties die bijdragen aan steun voor opgavegericht werken (paragraaf 2.3). Deze concepten worden afgebakend en er worden dimensies in onderscheiden. Door middel van de conceptualisering wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvragen en wordt een conceptueel model gevormd, waarmee empirisch onderzoek gedaan kan worden.

2.1 Opgavegericht werken

In de Inleiding is het principe van opgavegericht werken geïntroduceerd. Publieke organisaties gebruiken de organisatieterm steeds vaker, maar definities en praktische invulling van de werkwijze verschillen. Daarom wordt in deze paragraaf van het theoretisch kader geconceptualiseerd wat opgavegericht werken precies is. Daarvoor wordt ingegaan op presteren in de publieke sector, opgavegericht werken en de steun die daarvoor nodig is. Daarmee wordt de eerste theoretische deelvraag beantwoord: *Wat is opgavegericht werken?*

2.1.1 Presteren in de publieke sector

In de inleiding van deze scriptie is beschreven dat er een link is tussen opgavegericht werken en het internationale concept *Public Value Management* (PVM). PVM is een van de vier leidende stromingen in de literatuur over managementparadigma's. De paradigma's hebben ieder een eigen kijk op *governance*: manieren hoe publieke organisaties georganiseerd kunnen worden om middelen toe te wijzen en om controle en coördinatie uit te oefenen zodat publieke prestaties optimaal worden geleverd (Noordegraaf, 2015; Rhodes, 1996). Naast PVM zijn *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) en *New Public Governance* (NPG) managementparadigma's. Gedurende de decennia volgden paradigma's elkaar op in dominantie, maar de eisen van andere paradigma's blijven ook van belang. De paradigma's zijn reacties op de tekortkomingen van eerdere managementparadigma's, maar stapelen zich ook op. Er kan dus gesproken worden over een sedimentatie van managementparadigma's door de jaren heen (Noordegraaf, 2015).

Het managementparadigma *Old Public Administration* (OPA) wordt gekenmerkt door een focus op rechtvaardigheid en eerlijkheid. Dit paradigma was leidend in een groot deel van de 20^{ste} eeuw. In OPA dienen procedures en regels ertoe om dienstverlening en overheidshandelen te monitoren. Praktisch betekent dit een sterk hiërarchische *governance* met publieke managers die ervoor zorgen dat procedures gevolgd worden. Er is sprake van bureaucratie: een organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door regels, verdeling van verantwoordelijkheden en hiërarchie (Osborne, 2006; O'Flynn, 2007; O'Flynn, 2021; Stoker, 2006; Noordegraaf, 2015).

Als reactie op de monopolistische rol van de overheid, de hoge kosten die dit als gevolg had, de focus op het belang van bureaucraten en de ontstane bureaucratische rompslomp van het OPA-paradigma kwam in de jaren '80 en '90 *New Public Management* (NPM) op. Bij NPM staat met name de effectiviteit en efficiëntie van overheidsorganisaties centraal. Het monopolie van de overheid dient doorbroken te worden en het belang van de cliënt moet voorop staan. De filosofie is dat publieke organisaties middels meetbare resultaten kunnen groeien en verantwoording kunnen afleggen. Verder wordt NPM gekenmerkt door het overnemen van lessen uit de private sector. Zo wordt binnen NPM vooral gestuurd en geëvalueerd op input en output.

Daarnaast worden publieke organisaties bij NPM uitgesplitst tot losse organisatieonderdelen, om daarmee de overheidskosten te kunnen meten (Osborne, 2006; O'Flynn, 2007; O'Flynn, 2021; Stoker, 2006; Noordegraaf, 2015).

Net als dat NPM kritisch is op OPA, zijn er ook nadelen aan NPM te onderscheiden. Zo stelt Moore (1995) dat het direct overnemen van private mechanismen in de publieke sector vaak niet werkt. Daarnaast kon NPM niet goed omgaan met grotere, complexe uitdagingen, een groeiende overheid en veranderende relatie tussen publieke, private en non-profit organisaties. Tot slot stellen OPA en NPM dat politiek ver weg moet blijven van het proces en enkel bij de input en output betrokken dient te zijn, waar de kritiek op is dat 'het politieke' juist een continue aanjager zou moeten zijn. Als reactie op het dominante NPM kwamen vanaf de jaren '90 dan ook de managementparadigma's *New Public Governance* (NPG) en *Public Value Management* (PVM) op (Van Dijk, 2014; Van Dooren et al. 2015; Bozeman 2011; Pollitt & Bouckaert 2000; Benington, 2009; Liddle, 2018, Noordegraaf, 2015). Daarbij moet wel opgemerkt worden dat PVM (en NPG) nog in opkomst en (in de praktijk en wetenschap) in ontwikkeling zijn en NPM nog sterk aanwezig is (O'Flynn, 2021).

NPG legt voornamelijk de focus op de interorganizationele samenwerking die nodig is om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Osborne (2006) stelt dat er samen moet worden gewerkt, over grenzen heen, om goede diensten te verlenen en goede resultaten te behalen. Daarbij wordt veelal gesproken over *collaborative governance*. In de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende modellen ontwikkeld om de samenwerkingen te analyseren en vorm te geven (Ansell & Gash, 2012; Christensen & Lægreid, 2007; Emerson et al., 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Net als PVM focust NPG zich op de bereikte outcome, in plaats van de output van overheidshandelen. Beide paradigma's tonen hetzelfde doel en dezelfde kernelementen, NPG legt enkel meer de nadruk op hoe de samenwerking het beste vormgegeven kan worden.

PVM heeft als uitgangspunt dat er publieke waarde gecreëerd moet worden. Het gaat niet enkel meer om de output, maar om de sociale of economische *outcome*. Meynhardt et al. (2009) definiëren publieke waarde als de subjectief waargenomen waardecreatie tussen publieke organisaties, netwerkpartners en burgers. Voor deze publieke waarde creatie samenwerking tussen publieke overheidsorganisaties en relevante stakeholders nodig. Stakeholders dienen actief benaderd te worden om beslissingen of handelen legitiem te laten zijn (Stoker, 2006; Osborne, 2006). Ook veronderstelt PVM een andere houding ten opzichte van de inkoop van diensten. Er dient een ethos te zijn die gericht is op presteren, verantwoording en toegankelijkheid voor iedereen (Aldridge & Stoker, 2002). Effectiviteit dient behaald te worden onafhankelijk van of een publieke, private of non-profit organisatie de publieke dienst levert. Er dient geen scheiding te zijn tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, beide partijen zouden juist samen moeten werken (Stoker, 2006; Osborne, 2006). Tot slot veronderstelt PVM de noodzaak van een adaptieve, op leren gebaseerde aanpak van publieke dienstverlening. Het laten werken van publieke organisaties en samenwerkingen vraagt om aanpassingen gedurende het proces. Publieke managers dienen daarnaast verder te kijken dan prestatiedoelen, naar of de maatschappij gebaat is bij de acties van publieke organisaties en het systeem. Dat vraagt om managers die continu evalueren en leren (Stoker, 2006; Osborne, 2006).

Kortom, de beschrijving van de managementparadigma's laat zien dat ieder paradigma een reactie is op de tekortkomingen van een ander paradigma. Ook is zichtbaar dat eisen en verwachtingen van voorgaande paradigma's niet verdwijnen, maar aanwezig blijven.

PVM is een opkomend managementparadigma, maar eerlijkheid en rechtvaardigheid (OPA) en efficiëntie en effectiviteit (NPM) zijn nog steeds van belang (Noordegraaf, 2015; Stoker, 2006; Osborne, 2006). Zo kunnen de belemmeringen (zie paragraaf 1.2.1) die optreden bij opgavegericht werken/PVM gezien worden als nog dominante of aanwezige eisen en verwachtingen van NPM. In Tabel 1 zijn de belangrijkste (en tegenstrijdige) kenmerken van NPM en PVM weergegeven.

	New Public Management (NPM)	Public Value Management (PVM)
Doelen	Managen van inputs en outputs zodat voor het waarborgen van de economie en responsiviteit naar klanten	Realiseren van publieke waarde zodat problemen die het publiek van belang acht effectief worden aangepakt
Rol van manager	Het definiëren en behalen van afgesproken prestatiedoelen	Aansturen van beraadslagingsnetwerken en het leveren en behouden van de capaciteit van het systeem
Definitie van publieke belang	Samenvoegen van individuele voorkeuren, in de praktijk vooral van politica of publieke managers, ondersteund door bewijs van de keuze van de klant	Individuele en publieke voorkeuren die samengevoegd worden door een complex proces van beraadslaging en reflectie over input en kosten
Benadering van ethos publieke dienstverlening	Sceptisch tegenover publieke sector (inefficiënt); voorkeur voor private dienstverlening	Geen enkele sector heeft monopolie op publieke dienstverlening; gaat om samenwerking en gedeelde waarden
Contributie aan democratische proces	Leveren van prestaties: politiek is beperkt betrokken	Leveren van dialoog: soepel en continu proces van dialoog is van belang

Tabel 1: De verschillen tussen de managementparadigma's NPM en PVM (gebaseerd op Kelly et al., 2002) (Stoker, 2005; Osborne, 2006).

2.1.2 Opgavegericht werken en PVM

Zoals eerder omschreven is opgavegericht werken geen internationale term in publiek management theorie. Ten eerste wordt de term, voor zover bekend, enkel in Nederland gebruikt. Dat is de eerste reden waardoor literatuur over opgavegericht werken beperkt is. Ten tweede is veel informatie over opgavegericht werken niet wetenschappelijk, maar praktisch van aard. De term komt vooral voor in stukken van publieke organisaties, (soms wetenschappelijke) onderzoeksrapporten en adviesbureaus. Dat maakt opgavegericht een term waar nog geen conceptueel raamwerk van is. Wanneer de managementparadigma's en de beschikbare literatuur over opgavegericht werken beschouwd worden, zijn er veel raakvlakken zichtbaar tussen het internationale PVM en Nederlandse opgavegericht werken (Anderson, 2018). Daarbij gaat het om overlappende kenmerken of dezelfde praktijken waar PVM en opgavegericht werken zich tegen af proberen te zetten.

Ten eerste staat bij opgavegericht werken de maatschappelijke opgave centraal, in plaats van tegenstrijdige belangen en percepties in het krachtenveld tussen politiek en beleid. Net als bij PVM staat dus de publieke waarde het uitgangspunt. De focus dient te liggen op het uitvoeren en realiseren van activiteiten in plaats van het maken van plannen waarbij verschillende sectorale diensten elkaar doorkruisen. Opgaven hebben daarbij het doel om een gewenste situatie te bereiken, die geformuleerd is in 'maatschappelijke effecten' (Pröpfer et al., 2012). In de literatuur wordt echter wel zichtbaar dat er geen eenduidige definitie is van een maatschappelijke opgave. Er wordt voornamelijk gesteld *dat* de maatschappelijke opgave leidend dient te zijn (De Bruin, 2018; Pröpfer et al., 2012; Pröpfer & Litjens, 2017).

Ten tweede moet iedereen die van toegevoegde waarde is meedoen aan de aanpak van de maatschappelijke opgave. Net als bij PVM dient de publieke waarde/maatschappelijke opgave samen bepaald te worden, waarna samengewerkt moet worden om waarde te creëren/de opgave aan te pakken. Externe actoren dienen dus tijdens het gehele proces invloed uit te kunnen oefenen op de opgave en het realiseren daarvan, zowel als legitieme basis voor de activiteiten van publieke organisaties, als om de opgave beter te kunnen aanpakken (Pröpper et al., 2012; Pröpper & Litjens, 2017). PVM en opgavegericht werken vragen dus om een sterke externe oriëntatie (Emmerson & Nabatchi, 2015; Klijn & Koppenjan, 2012; Loorbach, 2010). Daarbij gaat het onder andere over samenwerkingsverbanden, coproductie en burgerparticipatie, die bij kunnen dragen aan de legitimiteit en effectiviteit van overheidshandelen (Sorensen & Torfing, 2011; Klijn & Koppenjan, 2012). De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet daar ook op ingericht zijn (Hanekamp & Van Rheenen, z.d.).

Ten derde zijn, naast meer met 'buiten' werken, ook interne aanpassingen nodig om de maatschappelijke opgave centraal te stellen. De interne organisatie dient rond de opgave te zijn gestructureerd (Bekkers, 2011; Moore, 1995). Opgavegericht werken zet zich daarbij af tegen verkokering en inefficiëntie van publieke organisaties. Zo beschrijft Anderson (2018) bijvoorbeeld de noodzaak van een andere controlfunctie. Een interne organisatie die is ingericht op basis van opgaven, die ook aan verandering onderhevig zijn, laat zich moeilijk vastleggen in klassieke controlmechanismen, zoals statistische budgetten en eenduidig budgethouderschap. Net als bij PVM stelt opgavegericht werken dus dat de interne organisatie ten dienste moet staan van de maatschappelijke opgave/nagestreefde publieke waarde (Bekkers, 2011; Moore, 1995; Anderson, 2018).

Bovenstaande laat zien dat de belangrijkste kenmerken van PVM en opgavegericht werken overeenkomen. Dit biedt de mogelijkheid om opgavegericht werken in PVM te positioneren. Opgavegericht werken wordt in dit onderzoek dan ook als pragmatische invulling gezien van PVM. Daardoor zijn de inzichten van PVM in het vervolg van dit onderzoek te gebruiken.

2.2 Steun voor managementaanpak

Door opgavegericht werken te duiden in de publiek management literatuur is het mogelijk om het concept in de praktijk te gaan onderzoeken. Er is kortom een *body of literature* geconceptualiseerd rondom opgavegericht werken, namelijk door PVM te betrekken op het organisatieprincipe. Naast opgavegericht werken staat steun in dit onderzoek centraal. Hieronder wordt steun gedefinieerd en worden steunzoekers en steunverleners beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag: *Wat is steun?*

2.2.1 Afbakening steun

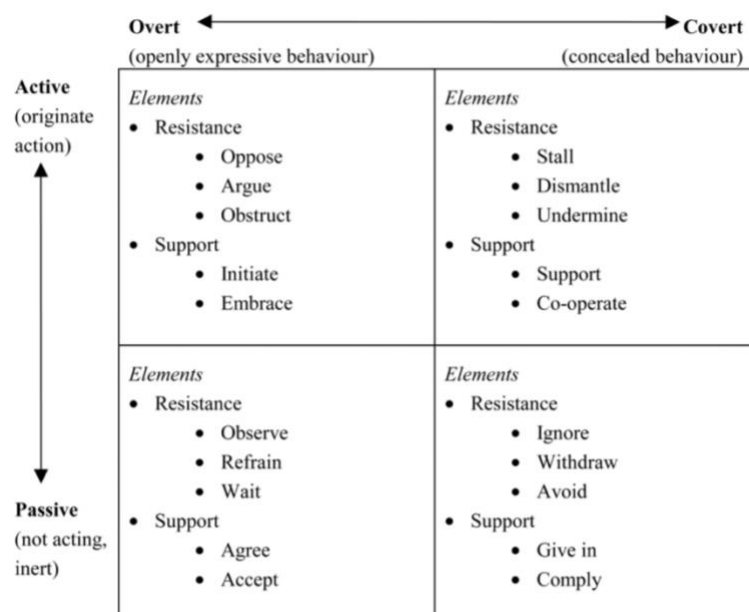
Zoals in de inleiding (paragraaf 1.2.2) is beschreven is voor het organisatieprincipe/de organisatieverandering naar opgavegericht werken steun nodig. De belemmeringen in de organisatieverandering kunnen daarmee aangepakt worden. Eerder is het onderscheid gemaakt tussen steun voor de inhoudelijke maatschappelijke opgave en het organisatieprincipe opgavegericht werken. Wat betreft de steun voor de inhoud stelt Mark Moore (1995; 2013) dat publieke managers oog dienen te hebben voor de drie onderdelen van de 'strategische driehoek', namelijk de publieke waarde, operationele capaciteit en legitimiteit en steun (Moore, 2000; 2013). Steun is nodig om de publieke waarde na te kunnen streven.

Publieke managers kunnen steun daarbij steun vergaren van stakeholders in de ‘*authorizing environment*’, de autoriserende omgeving. Moore (1995; 2000; 2013) stelt dat het in kaart brengen en begrijpen van de stakeholders in de autoriserende omgeving ervoor zorgt dat publieke managers beter omgaan met hun belangen en wordt steun vergaard. Daardoor wordt ook steun vergaard die nodig is om als organisatie effectief uitvoering te geven aan de publieke waarde creatie. De aanpak van complexe vraagstukken lukt immers niet door een enkele publieke organisatie; daar is gedeelde operationele capaciteit voor nodig (Moore, 1995; 2000; 2013). Moore biedt verschillende inzichten in hoe en van wie steun te vergaren voor publieke waarde en de uitvoering daarvan. Hij biedt echter geen conceptualisering of definitie van steun.

Als het gaat over steun voor het organisatieprincipe opgavegericht werken is steun nodig omdat samenwerking een belangrijk onderdeel is van opgavegericht werken (PVM). Dit betekent dat stakeholders steun moeten bieden om daadwerkelijk samen te kunnen werken aan de publieke waarde creatie. Vanuit de theorie over organisatieverandering komt ook naar voren dat steun voor een organisatieverandering/andere managementaanpak noodzakelijk is. Organisatieverandering wordt soms ook organisatietransformatie genoemd, wat initiatieven zijn om op grote schaal, gepland, strategisch en administratief te veranderen. Op basis van de theorie van organisatieverandering, zou de transitie naar opgavegericht werken ook als organisatieverandering gedefinieerd kunnen worden. Dit maakt deze theorie toepasbaar in dit onderzoek. Kortgezegd stellen Fernandez en Rainey (2006) stellen dat publieke managers steun moeten verkrijgen van de interne organisatie, topmanagement en externe betrokkenen. Volgens de Dikke Van Dale (z.d.) gaat steunen om “*ervoor zijn, het goed vinden*”. Maar, wat is steun (voor organisatieverandering) dan concreet? (Fernandez & Rainey, 2006).

Bovey en Hede (2001) hebben onderzoek gedaan naar welke verdedigingsmechanismen mensen gebruiken om weerstand te bieden tegen organisatieverandering (Figuur 1), wat een beeld geeft van wat steun is. Daarbij valt ook op dat steun afgezet wordt tegenover weerstand tegen organisatieverandering. Weerstand is daarbij verschillend te definiëren en te verklaren, zo blijkt uit de literatuur (Erwin & Garman, 2010; Oreg, 2006). Steun kan zich, net als weerstand, enerzijds uiten in verborgen of open gedragsuitingen en anderzijds passief of actief uiten. Zo is bijvoorbeeld te zien dat steun zich kan uiten door actief samen te werken, maar ook door het (passief) eens te zijn met de organisatieverandering (Bovey & Hede, 2001).

Figuur 1: Gedragsuitingen steun voor en weerstand tegen organisatieverandering (Bovey & Hede, 2001)



2.2.2 Steunzoekers

De theorie over organisatieverandering gaat beperkt in op wie de steunzoekende publieke manager precies is. Moore (1995; 2013) beschrijft de publieke manager die verantwoordelijk is voor het vergaren van steun voor de inhoudelijke opgave en het hoe deze te realiseren als de manager die primair verantwoordelijk is voor het creëren van de publieke waarde. De publieke manager kijkt op strategisch niveau naar hoe publieke waarde gecreëerd kan worden, niet vanuit technische kennis. Vanuit de literatuur over opgavegericht werken wordt veelal gesproken over een ‘opgavemanager’. Dit is echter geen bekende term in de wetenschappelijke literatuur. In dit onderzoek wordt dan ook de afbakening gehanteerd dat de opgavemanager de manager is die verantwoordelijk is voor het sturen op het realiseren van de maatschappelijke opgave.

2.2.3 Steunverleners

Moore (1995; 2013) omschrijft de autoriserende omgeving als de belangrijkste stakeholders die invloed kunnen uitoefenen op publieke organisaties. Daarmee zijn zij de bronnen van steun. Moore beschrijft daarbij dat het gaat om steun voor de publieke waarde en de uitvoering van de creatie daarvan. Stakeholders kunnen daarbij verschillend gedefinieerd worden: van alle partijen die door de strategie van publieke organisaties geraakt worden tot de actoren die afhankelijk zijn van de activiteiten van de publieke organisaties. Hoe stakeholders gedefinieerd worden is van belang, omdat het invloed heeft op wie en wat telt (Bryson, 2004). Moore onderscheidt verschillende stakeholders binnen de autoriserende omgeving, namelijk rechtbanken, de wetgever, belangengroepen, media, publieke managers, de financiële afdeling, de personeelsafdeling, medewerkers, cliënten en burgers. In het *legitimacy and support perspective*, een middel om de relatie tot de actoren in kaart te brengen, spreekt hij over formele besluitvormers, belangengroepen, media, individuele burgers in de omgeving en de positie in het politieke discours (Moore, 2013).

Zoals gezegd schrijft Moore over de steun voor de inhoudelijke opgave, waar dit onderzoek zich niet op richt, maar deze kennis kan wel als achtergrond dienen voor het maken van een indeling van steunverleners voor de managementaanpak opgavegericht werken. Fernandez en Rainey (2006) stellen dat steun voor een organisatieverandering nodig is van de interne organisatie, topmanagement en externe stakeholders. PVM en theorie over organisatieverandering bieden dus input om een overzicht van steunverleners te vormen, maar wetenschappelijke literatuur spreekt niet over van wie steun nodig is voor PVM/opgavegericht werken. Daarom is ervoor gekozen om de indeling te gebruiken van de politieke-, prestatie- en professionele logica van publiek management (Noordegraaf, 2015). Hieronder zijn verschillende steunverleners onder te scharen, maar er wordt ook ruimte geboden in dit verkennende onderzoek overige (type) actoren toe te voegen. In dit onderzoek worden de volgende steunverleners onderscheiden, ingedeeld op basis van de drie logica's.

Onder de politieke logica, die focust op rechtvaardigheid, solidariteit en legitimiteit, vallen volksvertegenwoordigers (gemeenteraadsleden), bestuurders (burgemeesters en wethouders), belangengroepen en burgers, zowel directe cliënten als burgers die meer op afstand staan.

Onder de prestatie logica, die focust op effectiviteit en efficiëntie, vallen publieke managers. Het gaat hierbij om de opgavemanager die steun vergaart, maar tevens steun moet verlenen aan opgavegericht werken, en andere managers, zoals ambtelijke opdrachtgevers, lijnmanagers en een ambtelijk directeur (topmanagement). Onder de prestatie logica vallen ook financieel ingestoken medewerkers, die zich ook richten op effectiviteit en efficiëntie, en andere overheden.

Onder de professionele logica, die focust op kwaliteit, veiligheid en betrouwbaarheid, vallen professionals in de interne organisatie die opgavegericht moeten (gaan) werken, zowel in de besluitvorming als in de uitvoering in de lijnorganisatie.

2.3 Acties voor steunvergaring

In paragrafen 2.1 en 2.2 zijn opgavegericht werken en steun geconceptualiseerd. Dat maakt het mogelijk om de acties die bijdragen aan steun voor opgavegericht werken te conceptualiseren. Er is niet veel bekend over acties die de steun voor bepaalde vormen van werken, en specifiek opgavegericht werken, beïnvloeden. Op basis van de actoren kan gebruikgemaakt worden van de theorie van Noordegraaf (2015). Noordegraaf spreekt over de politieke-, prestatie- en professionele logica. In dit onderzoek wordt gesteld dat een bepaalde type actor vooral hetzelfde type acties relevant vindt om steun te bieden aan een opgavemanager om opgavegericht te werken. Noordegraaf stelt wel dat de logica's zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden, waardoor het wel mogelijk is dat bijvoorbeeld een prestatie actor (manager) een professionele factor (eens zijn over management-aanpak) een belangrijke reden vindt om opgavegericht werken te steunen. In onderstaande worden per logica een aantal acties van een opgavemanager gepresenteerd. De acties kunnen aangescherpt worden of het overzicht kan uitgebreid worden met aanvullende acties. Deze 'voorbeeldacties' zijn op basis van verweven literatuur over de publiek management logica's, PVM en (steun voor) organisatieverandering geschreven, wat in onderstaande wordt beschreven.

2.3.1 Politieke acties

Ten eerste gaat de politieke logica over competitief of samenwerkend (door ambiguïteit of belangen) maatschappelijke behoeften vervullen. Daarbij gaat het om legitimiteit, onderhandelen, samenwerken, conflicten en *New Public Governance*. In dit onderzoek worden de volgende politieke acties als uitgangspunt gehanteerd:

1. Er wordt gesproken over 'opgaven' en/of er is prioriteit aangebracht in opgaven

Zoals in de eerdere paragrafen besproken, gaat opgavegericht werken uit van opgaven in plaats van publieke waarde, zoals bij PVM. Dat maakt het spreken over 'opgaven', in bestuursakkoorden en interne stukken bijvoorbeeld, een mogelijke actie om steun te vergaren. Ook het aanbrengen van prioriteit in opgaven kan een manier zijn op de steun te vergroten, namelijk dat het duidelijk is wat de belangrijkste opgaven zijn, op basis van welke maatschappelijke behoeften.

2. Er is formeel vastgelegd/besloten om opgavegericht te gaan werken

Fernandez en Rainey (2006) stellen vanuit de organisatietheorie dat commitment van (top)management noodzakelijk is voor een managementaanpak. Dit kan bijvoorbeeld door formeel te besluiten dat er opgavegericht gewerkt gaat worden of om die transitie te verkennen. Daarom is het formeel vastleggen/besluiten om opgavegericht te gaan werken een politieke actie voor steun.

3. Er is sprake van horizontale samenwerking tussen actoren

Om te kunnen bepalen of er publieke waarde is gecreëerd, samenwerking tussen publieke overheidsorganisaties en relevante stakeholders nodig. Door een horizontale samenwerking kunnen de verschillende belangen van betrokkenen behartigd worden.

4. Er is sprake van een verhaal (sterke storytelling) rond opgavegericht werken

Rossetti en Wall (2017) adviseren om bij organisatieverandering gebruik te maken van storytelling. Storytelling is het vormen van een sterk verhaal en deze uitdragen. Het verhaal dient zich volgens de auteurs vooral te richten op waarom de organisatieverandering van toegevoegde waarde is voor de organisatie en de medewerkers die er werkzaam zijn (Fernandez & Rainey, 2006).

5. Er is sprake van een tijdsgeest voor de opgave/opgavegericht werken

Aanvullend op de voorgaande politieke acties is ook het creëren en bewaken van een tijdsgeest voor de maatschappelijke opgave of opgavegericht werken noodzakelijk. De urgentie van de opgave of de andere manier van werken dient duidelijk te zijn, anders wordt er geen prioriteit aan gegeven door (politieke) steunverleners (Hilhorst, 2021²).

2.3.2 Prestatie acties

Ten tweede richt de prestatie logica zich op het produceren van kosteneffectieve diensten voor individuele klanten. Daarbij gaat het om efficiëntie, effectiviteit, doelen, resultaten en ‘*value for money*’. In dit onderzoek worden de volgende prestatie acties als uitgangspunt gehanteerd:

1. Er is een heldere opgave geformuleerd (afgebakend, meetbaar)

Zoals beschreven, is meetbaarheid en afbakening binnen de prestatie logica van groot belang (Noordegraaf, 2015). Daarom is een mogelijke actie voor het vergaren van steun dat de maatschappelijke opgave helder geformuleerd is. Dit betekent dat de opgave vast te pakken, er een doel gesteld kan worden en er duidelijk is wat *niet* binnen de opgave valt.

2. Er zijn concrete indicatoren geformuleerd (meetbaar)

In de prestatie logica is een duidelijke focus aanwezig op (de meetbaarheid van) indicatoren. Indicatoren zijn meetinstrumenten die zichtbaar maken of publieke waarde gecreëerd wordt/maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd. Er zijn verschillende typen indicatoren en meetmomenten, namelijk input, throughput, output en outcome. Onder outcome wordt daarbij de impact van de output van het overheidshandelen verstaan (Noordegraaf, 2015).

2.3.3 Professionele acties

Ten derde richt de professionele logica op professionals die voor cliënten werken. Daarbij gaat het op technische kennis en vaardigheden, autonomie van professionals en innovatie. In dit onderzoek worden de volgende professionele acties als uitgangspunt gehanteerd:

1. Er is participatie mogelijk op de transitie naar opgavegericht werken

De literatuur stelt dat een manier om steun te verkrijgen voor een organisatieverandering de mogelijkheid tot participatie is. Deze kan op verschillende manieren vormgegeven worden, maar de optie om bij te kunnen dragen aan en inbreng te kunnen hebben in een organisatieverandering, in dit geval de transitie naar opgavegericht werken, wordt onderschreven (Fernandez & Rainey, 2006).

² Bron afkomstig van het intranet (niet publiekelijk toegankelijk) van GOAL-netwerk/Hiemstra & De Vries.

2. Er is handelingsruimte/flexibiliteit

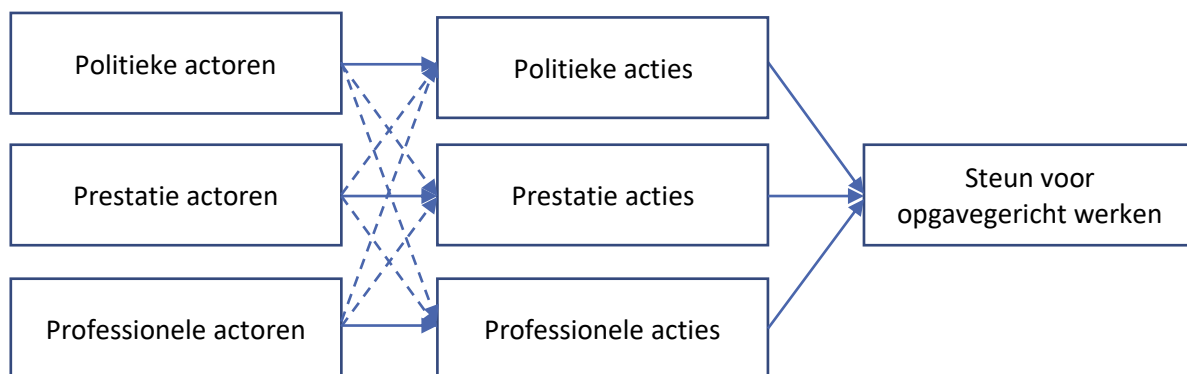
Een van de belangrijkste kenmerken van een professional is zijn of haar autonomie (en het behouden daarvan). In de ideale situatie heeft de professional voldoende handelingsruimte, om vanuit zijn of haar eigen kennis, ervaring en expertise een keuze te maken. In dit onderzoek het waarborgen of vergroten van de handelingsruimte van professionals dan ook als actie gezien (Noordegraaf, 2015).

3. Er bestaat een op leren gerichte verantwoordingscultuur

PVM veronderstelt de adaptieve, op leren gebaseerde aanpak van publieke dienstverlening. Het laten werken van publieke organisaties en samenwerkingen vraagt om aanpassingen gedurende het proces. Publieke managers dienen daarnaast verder te kijken dan prestatiedoelen, naar of de maatschappij gebaat is bij de acties van publieke organisaties en het systeem. Dat vraagt om managers die continu evalueren en leren en hiervoor ruimte geven aan medewerkers (Stoker, 2006; Osborne, 2006).

2.4 Conclusie

Uit het theoretisch kader, dat ingegaan is op opgavegericht werken, steun en acties, kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Ten eerste kan gesteld worden dat opgavegericht werken een pragmatische invulling is van het managementparadigma *Public Value Management* (PVM). Daarbij zet opgavegericht werken/PVM zich af tegen *New Public Management* (NPM). Daarmee is een *body of literature* gevormd, die mist bij het Nederlandse en praktijkgeoriënteerde opgavegericht werken. Ten tweede kan gesteld worden dat steun voor opgavegericht werken door een opgavemanager vergaard kan worden bij politieke-, prestatie- en professionele actoren. Ten derde kan over steun geconcludeerd worden dat er verschillende acties zijn die de mate van steun voor opgavegericht werken beïnvloeden, eveneens ingedeeld in politieke-, prestatie- en professionele factoren. De conceptualisering in dit theoretisch kader is samen te vatten in een conceptueel model, dat als uitgangspunt dient voor het uitvoeren van het onderzoek (Figuur 2). Daarin is de mate van steun voor opgavegericht werken (rechts) de afhankelijke variabele in dit onderzoek. De onafhankelijke variabelen zijn de politieke-, prestatie- en professionele acties die de opgavemanager onderneemt (midden), wat van invloed is op de mate van steun (of weerstand) die de verschillende actoren bieden (links).



Figuur 2: Conceptueel model onderzoek.

3. Methodologie

In het methodenhoofdstuk wordt ingegaan op de empirische aspecten van het onderzoek. Daartoe wordt ten eerste ingegaan op het type onderzoek (paragraaf 3.1), vervolgens op de casusselectie (paragraaf 3.2), ten derde op de onderzoeksmethoden (paragraaf 3.3) en ten vierde op de data-analyse (paragraaf 3.4). Tot slot wordt het waarborgen van de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid en validiteit beschreven (paragraaf 3.5).

3.1 Type onderzoek

Dit onderzoek tracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden, zoals geformuleerd in paragraaf 1.3: *Hoe verkrijgen opgavemanagers van publieke organisaties steun voor opgavegericht werken?* Aangezien deze onderzoeksvraag zoekt naar verklaringen (hoe en waarom) is kwalitatief onderzoek het meest geschikt als type onderzoek. Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich doordat sociale verschijnselen ermee in hun natuurlijke context begrepen kunnen worden, met de nadruk op betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen (Boeije, 2014). Dit sluit aan op de perspectieven, ervaringen en beweegredenen van opgavemanagers en actoren die dit onderzoek tracht te achterhalen.

Aan kwalitatief onderzoek hangen daarnaast een aantal voordelen, ten opzichte van kwantitatief onderzoek. Ten eerste kan de onderzoeker zich verplaatsen in het perspectief van de organisaties en de personen daarbinnen die onderzocht worden. Definities, perspectieven en belangen kunnen in kaart gebracht worden. Voor dit onderzoek is dit nuttig aangezien er gezocht wordt naar het perspectief en de (persoonlijke) ervaringen van respondenten. Ten tweede kunnen mechanismes en perspectieven beter begrepen en in de context geplaatst worden. In dit onderzoek wordt onderzoek gedaan naar hoe opgavemanagers steun vergaren, en dat in een brede context van verschillende actoren met een verscheidenheid aan factoren voor steun. Om de context goed te kunnen begrijpen is het noodzakelijk dat het onderzoek gedetailleerd wordt gedaan en gebruikgemaakt wordt van *thick descriptions*; gedetailleerde beschrijvingen (Bryman, 2016).

Er zijn ook nadelen aan kwalitatief onderzoek te onderscheiden. Ten eerste kan het bij kwalitatief lastig zijn om het onderzoek te reproduceren. Om dit nadeel op te vangen worden in dit methodenhoofdstuk de overwegingen en keuzes beschreven en toegelicht, de topiclijst en het codeerschema van interviews worden bijgevoegd en de interviews worden getranscribeerd. Ten tweede wordt gesteld dat kwalitatief onderzoek moeilijk te generaliseren is. Om dit mogelijk te maken worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek op een wijze georganiseerd waardoor zij ook van toepassing zijn op andere publieke organisaties. Tot slot is een veelgenoemd risico dat de subjectiviteit van de onderzoeker het onderzoek en de resultaten beïnvloedt. Om dit risico te verkleinen worden in dit onderzoek wetenschappelijke theorieën gebruikt, wordt beschreven welke handelingen de onderzoeker verricht en worden originele bronnen (zoals transcripties van interviews) toegevoegd aan de scriptie (Boeije, 2014; Bryman, 2016).

3.2 Casusselectie

In het GOAL-netwerk zijn zeven publieke organisaties actief: vijf gemeenten, één provincie en één ministerie. In de inleiding is het GOAL-netwerk al kort geïntroduceerd. Alle deelnemende organisaties experimenteren met een door iedere organisatie gekozen casus. Op basis daarvan worden in verschillende modules een Opgavekaart (aangepast naar de *Public Value Account* van Moore), Legitimiteit en Steun Strategie en Operationele Strategie uitgewerkt, de instrumenten van de strategische driehoek van Moore (2013). Tot slot wordt aandacht besteed aan de relatie tussen de drie bollen, strategisch management. Per GOAL-organisaties doet veelal een aantal ambtenaren mee in het netwerk, variërend van achtergrond. Zo zijn er programmamanagers/projectleiders, controllers en beleidsadviseurs betrokken. In het onderzoek is het tijds-technisch niet mogelijk om alle GOAL-organisaties te onderzoeken. Daarnaast zou dit de diepgang van het onderzoek kunnen beperken. Daarom is een selectie gemaakt van de GOAL-organisaties.

Binnen het onderzoek zal gebruikgemaakt worden van een *multiple case study*, wat betekent dat meerdere cases worden onderzocht (Gustafsson, 2017). Daardoor wordt het mogelijk om de resultaten van de verschillende cases met elkaar te vergelijken. Het bewijsmateriaal voor conclusies is bij een *multiple case study* relatief sterk en betrouwbaar, zo wordt gesteld (Gustafsson, 2017). In dit onderzoek is er de tijd en capaciteit om drie publieke organisaties die deelnemen aan het GOAL-netwerk te onderzoeken en met elkaar te vergelijken. Daarbij is gekozen voor een *most-similar case study*, omdat daarmee de drie casus het beste met elkaar vergeleken kunnen worden. Daardoor kunnen er gegronde conclusies getrokken worden en zijn waargenomen verschillen meer valide. Daarvoor is het van belang dat de achtergrondvariabelen die invloed kunnen hebben op de onderzoeksresultaten op elkaar lijken (Seawright & Gerring, 2008). Op basis van de volgende vier criteria is een *most-similar* selectie van de GOAL-deelnemers gemaakt:

- a) *Type organisatie*: Om een *most-similar multiple case study* uit te voeren kan enkel een selectie gemaakt worden van deelnemende gemeenten, aangezien er maar één provincie en één ministerie deelnemen aan het GOAL-netwerk;
- b) *Casus en Opgavekaart*: Voor het GOAL-traject hebben de deelnemers een casus uitgekozen, een maatschappelijke opgave waarmee geëxperimenteerd wordt. Daar is een publieke waarde propositie van gemaakt, de Opgavekaart. Het is van belang dat er één casus gekozen is en dat deze volledig en goed afgebakend geformuleerd is. Ook de Opgavekaart dient volledig en voldoende afgebakend te zijn. In dit onderzoek wordt namelijk gekeken naar steunvergaring voor opgavegericht werken, maar wel binnen de context van een afgebakende maatschappelijke opgave. Formats voor de GOAL-deelnemers om de casus en Opgavekaart te formuleren, zijn respectievelijk opgenomen in Bijlage 1 en Bijlage 2;
- c) *Grootte van de gemeente*: Om tot een *most-similar case study* te komen is het van belang dat de achtergrondvariabelen van de gemeenten en hun context relatief met elkaar te vergelijken zijn. In dit onderzoek wordt daarbij gefocust op de grootte van de gemeente;
- d) *Toegang tot opgavemanager en actoren*: Dit onderzoek tracht zowel het perspectief van opgavemanagers als betrokken actoren in kaart te brengen. Daarom is het noodzakelijk dat er toegang is tot de actoren. Dit kan doordat opgavemanagers actoren kunnen vragen, er bestaande contacten zijn tussen de opgavemanager en andere actoren en/of er overzicht is van betrokken actoren, om deze vervolgens zelf te benaderen.

Uit deze criteria zijn drie publieke organisaties naar voren gekomen, die gebruikt zullen worden als cases in dit onderzoek: gemeente A, gemeente B en gemeente C. Bij alle drie de gemeenten is het mogelijk geweest om respondenten, direct of indirect via de contactpersoon, te werven.

3.3 Onderzoeksmethoden

Om met kwalitatief onderzoek de onderzoeksvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden wordt gebruikgemaakt van een tweetal onderzoeksmethoden: (semigestructureerde) interviews en focusgroepen. In dit onderzoek was het niet mogelijk om toepasselijke documenten te analyseren of (participatieve) observaties uit te voeren. Door van twee onderzoeksmethoden gebruik te maken is er sprake van triangulatie: resultaten kunnen meerzijdig gecheckt worden door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden en/of databronnen van een fenomeen (Bryman, 2016, p. 156). In onderstaande worden de twee onderzoeksmethoden nader omschreven.

3.3.1 Interviews

Ten eerste zijn verschillende kwalitatieve interviews afgenomen³. Het doel van deze interviews is om de ervaringen, beweegredenen en perspectieven van betrokken opgavemanagers en andere actoren te achterhalen. Er is gebruikgemaakt van semigestructureerde, topic-interviews. Dit betekent dat er één topic, steun voor opgavegericht werken, besproken is en er een lijst van onderwerpen/vragen is opgesteld ter voorbereiding van het gesprek (Boeije, 2014). In deze paragraaf zal worden ingegaan op de benadering van respondenten, de uiteindelijke respondenten en het afnemen van de interviews en de verwerking ervan.

Op basis van de selectiecriteria zijn drie gemeenten en hun GOAL-casus gekozen voor de *most-similar case study*. In het theoretisch kader zijn daarnaast de opgavemanager en verschillende (typen) actoren geconceptualiseerd. In dit onderzoek is getracht zowel de opgavemanagers als verschillende betrokken actoren te interviewen. Samen met contactpersonen bij de drie casusgemeenten zijn lijsten gemaakt van potentiële respondenten voor het onderzoek. Vervolgens zijn verscheidene respondenten benaderd, waarbij vooral gelet is op een verscheidenheid aan typen actoren. De benadering heeft geresulteerd in 19 afgenomen kwalitatieve interviews. Van gemeente A zijn zeven respondenten gesproken, van B zes en van C ook zes. Van iedere gemeente is de programmamanager en/of projectleider van de maatschappelijke opgave. Daarnaast zijn van gemeente A een aantal ambtenaren gesproken van de gemeente. Ook zijn een twee ambtenaren van een mee samenwerkende gemeente en regionale sociale dienst geïnterviewd. Van gemeente B zijn ook een aantal ambtenaren gesproken. Tevens zijn een wethouder en gemeenteraadslid gesproken. Tot slot zijn van gemeente C voornamelijk afdelingshoofden van verschillende afdelingen geïnterviewd. Voor een volledig overzicht van de interviewrespondenten wordt verwezen naar Bijlage 3, waarbij de respondent aanduiding, functie en (type) organisatie zijn weergegeven.

Zoals eerder genoemd is tijdens de interviews gebruikgemaakt van een topiclijst. Een topiclijst is een werkbaar instrument dat richting geeft aan een interview, maar tevens ruimte geeft. Een topiclijst kan bestaan uit uitgewerkte vragen, maar ook onderwerpen (Boeije, 2014). De topiclijst is gemaakt op basis

³ Vanwege de maatregelen omtrent het Covid-19 virus zijn alle interviews via een digitale video-verbinding afgenomen. Hierbij dienen wel een aantal kanttekeningen te worden geplaatst, zoals dat het kunnen reageren op sociale signalen, het standaardiseren van de interview-setting en het ontvangen van spontane antwoorden bemoeilijkt wordt. Naast dat dit door overmacht helaas niet te voorkomen is, zijn het gebruikmaken van videogesprekken en heldere communicatie manieren om de nadelen op te vangen.

van de conceptualisatie in het theoretisch kader. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een topiclist met drie thema's: een introductie op opgavegericht werken, steun verlenen aan opgavegericht werken en steun vergaren voor opgavegericht werken. Onder de thema's zijn verschillende vragen geformuleerd, maar waar wel van afgeweken kon worden afhankelijk van het interview. De topiclist is weergegeven in Bijlage 4.

De interviews zijn, met toestemming van respondenten, opgenomen en woordelijk getranscribeerd. Voor eventuele aanvullingen en/of correcties is het aangeboden dat respondenten de transcriptie nog inzien. Dit heeft enkel in een aantal aanpassingen in taal/spelling geleid. Net als de organisaties, zullen de namen en de inhoud van de transcripties volledig geanonimiseerd worden. Na het afronden van de scriptie worden de opnames van de interviews verwijderd. De transcripties zijn daarnaast enkel inzichtelijk voor de beoordelaars van deze scriptie. Vanwege de grootte van de transcripties worden deze als aparte bijlage naast deze masterscriptie bijgevoegd.

3.3.2 Focusgroepen

Naast kwalitatieve interviews is in dit onderzoek gebruikgemaakt van focusgroepen. Een focusgroep is een groepsinterview met een specifiek onderwerp, waarbij gebruik gemaakt wordt van de interactie tussen deelnemers aan de focusgroep (Boeije, 2014). De gespreksvoorzitter stelt vragen, maar probeert ook te faciliteren in gesprek tussen verschillende deelnemers. Een focusgroep biedt kansen om relatief veel data te verzamelen en om gebruik te maken van interactie tussen verschillende deelnemers. Respondenten kunnen elkaar bijvoorbeeld aanvullen, wat tot rijkere data leidt (Wilkinson, 2004). Vanwege deze redenen, en om de kennis van potentiële respondenten te benutten, is ervoor gekozen om twee focusgroepen te organiseren. In onderstaande wordt ingegaan op de respondenten, voorbereiding, het verloop en de verwerking van de focusgroepen.

Een van de twee focusgroepen is georganiseerd met experts op het gebied van organisatieontwikkeling. Sommige respondenten hebben ook specifieke kennis over opgavegericht werken. Drie aanwezige deelnemers zijn ook betrokken in de organisatie van het GOAL-netwerk. In totaal deden acht respondenten mee in de focusgroep (die aan het woord zijn geweest). De deelnemers waren met elkaar bekend. Voor de tweede focusgroep zijn respondenten, eerder al geïnterviewd of niet, aan het GOAL-netwerk uitgenodigd. Uiteindelijk waren zes personen aanwezig bij de focusgroep (die aan het woord zijn geweest): vier deelnemers aan het GOAL-netwerk, de scriptiebegeleider en de stagebegeleider. De respondenten waren met elkaar bekend. Voor een volledig overzicht van de focusgroepproducten wordt verwezen naar Bijlage 5.

De focusgroepen zijn voorbereid door een presentatie te maken van de belangrijkste bevindingen tot dat moment, op basis van de tot dan toe afgenomen interviews. Via een eerste coderingsronde van de transcripties is tot deze voorlopige bevindingen gekomen. In de focusgroepen is de onderzoeksopzet toegelicht en zijn de voorlopige bevindingen gepresenteerd. Vervolgens hebben drie discussies plaatsgevonden over de drie belangrijkste bevindingen. In de afronding hebben respondenten de kans gehad om in gesprek te gaan over andere onderwerpen. De focusgroepen zijn, met toestemming van de respondenten, opgenomen en woordelijk getranscribeerd. De inhoud van de transcripties zijn geanonimiseerd. Na afronding van de scriptie worden de opnames verwijderd. De transcripties zijn, samen met de transcripties van de interviews, bijgevoegd in een aparte bijlage. Deze is enkel in te zien voor de beoordelaars van deze scriptie.

3.4 Data-analyse

De transcripties van de interviews en focusgroepen zijn vervolgens geanalyseerd. Hiervoor is gebruikgemaakt van operationalisering. Bryman (2016) beschouwt operationalisering als het meetbaar maken van de onderzochte concepten. In het theoretisch kader heeft de conceptualisatie plaatsgevonden: er zijn concepten en daarbinnen dimensies gevormd. Om deze meetbaar te maken, zijn deze geoperationaliseerd op basis van een codeboom en operationaliseringsschema.

Bij coderen worden thema's of categorieën in de onderzoeksgegevens onderscheiden en benoemd met een code (Boeije, 2014). De dataverzameling heeft geresulteerd in 21 transcripties voor de analyse. Het coderen bestaat uit drie fasen: open, axiaal en selectief coderen. Bij het open coderen zijn de eerste transcripties geanalyseerd door aan fragmenten codes te koppelen. Codes zijn een samenvattende notatie voor een fragment uit de transcripties. Bij het axiaal coderen zijn, op basis van de open codering en het theoretisch kader, codes samengevoegd en zijn de codes onder categorieën ondergebracht.

Deze hoofdcodes en subcodes vormen een codeboom, die is weergegeven in Bijlage 6. De codeboom bestaat uit zes categorieën en twee lagen subcodes. Zo is 'factoren voor steun' een categorie, waar 'politieke factoren' en de verschillende voorbeeldfactoren uit het theoretisch kader onder hangen als subcodes. Daarnaast zijn aan de codeboom 'overige bevindingen'-codes toegevoegd en enkele losse codes die voortkomen uit het onderzoek, zoals de organisatiestructuur. Na het coderen van alle onderzoeksgegevens op basis van de codeboom is tot slot selectief gecodeerd. Bij het selectief coderen is gekeken welke codes meer of minder voorkomen en wat verder opvalt. Daarmee zijn verbanden gelegd tussen de verschillende categorieën, die de brug slaan naar het resultatenhoofdstuk (Boeije, 2014; Bryman, 2016).

Om de verschillende fragmenten gegrond te coderen op basis van de codeboom, zijn de codes (concepten en dimensies) van indicatoren voorzien. Hierbij is inhoudsvaliditeit belangrijk, wat erover gaat of de meetinstrumenten alle aspecten van de onderzoeksconcepten meten. Het is dus belangrijk dat de fragmenten gegrond gecodeerd worden (Bryman, 2016). Afhankelijk van de code worden dan ook een of meerdere indicatoren gekoppeld aan de code. De indicatoren zijn gebaseerd op definities, kenmerken, voorbeelden en signaalwoorden. Hierdoor meten de codes in het overzicht wat dit onderzoek beoogt te meten. De operationalisatie is weergegeven in Bijlage 6.

3.5 Kwaliteitscriteria

In wetenschappelijk onderzoek is het van belang om een aantal kwaliteitscriteria in acht te nemen. Het uitgangspunt is daarbij objectiviteit, wat gedefinieerd kan worden als recht doen aan het object van het onderzoek. Om objectief onderzoek te doen dient gestreefd te worden naar betrouwbaarheid en validiteit (Boeije, 2014). Onderstaand wordt het bewaken van de betrouwbaarheid en interne-, externe- en inhoudsvaliditeit beschreven.

3.5.1 Betrouwbaarheid

Boeije (2014) omschrijft betrouwbaar onderzoek als onderzoek waarbij herhaling van de waarnemingen leidt tot een gelijke uitkomst, indien hetgeen gemeten wordt onveranderd is gebleven. Het is dus van belang dat de scriptie vrij is van fouten en op een consistente wijze iets meet, waardoor het herhaalbaar wordt. Naast herhaalbaarheid zijn transparantie en controleerbaarheid kernwoorden van betrouwbaarheid. In dit onderzoek wordt de betrouwbaarheid op een aantal manieren gewaarborgd. Ten eerste bevat deze scriptie gedetailleerde informatie over hoe het onderzoek is opgezet, uitgevoerd en resultaten zijn geanalyseerd. Zo zijn bijvoorbeeld de operationalisatie en de casus- en respondentenselectie beschreven in dit methodenhoofdstuk. Daardoor wordt inzicht gegeven in hoe het onderzoek gedaan is. Ten tweede zijn de primaire onderzoeksmaterialen aan deze scriptie bijgevoegd, namelijk de transcripties van 21 opnamen. Dit maakt het onderzoek navolgbaar en herhaalbaar. Tot slot is getracht willekeurige fouten, zoals een respondent die een vraag verkeerd interpreteert, te voorkomen. Dit is gedaan door zo consistent en zorgvuldig mogelijk te werken en te zorgen voor een steekproef die groot genoeg is, namelijk 19 respondenten en 14 focusgroep-deelnemers (Boeije, 2014; Bryman, 2016).

3.5.2 Validiteit

Het kwaliteitscriterium validiteit is onder te verdelen in drie vormen, namelijk interne-, externe- en inhoudsvaliditeit. Bryman (2016) omschrijft interne validiteit als *“de mate waarin er correspondentie is tussen de observaties van de onderzoeker en de theoretische concepten die de onderzoeker heeft opgesteld”* (p. 384). In essentie gaat interne validiteit erover of causale claims die in het onderzoek worden gedaan valide zijn, of dat er potentiële bronnen van vertekening zijn. Meten de methoden wat het onderzoek beoogt te meten? De interne validiteit is gewaarborgd door gebruik te maken van triangulatie. Dit betekent dat er gebruik wordt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden of databronnen. Doordat er interviews zijn afgenomen en focusgroepen zijn georganiseerd is er triangulatie geweest, namelijk dat focusgroep-deelnemers voorlopige bevindingen uit de interviews konden aanscherpen of aanvullen. Omdat sommige focusgroep-deelnemers ook respondenten waren, is er ook *respondent validation* geweest, wat Bryman (2016) beschrijft als het voorleggen van bevindingen om de bevestiging te krijgen dat deze kloppen. Dit is ook gebeurd door de respondenten een transcriptie van het interview voor te leggen (Bryman, 2016).

Externe validiteit gaat over de mate waarin bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd naar andere casus (Bryman, 2016). Het gaat dan over andere situaties, contexten en doelgroepen. Op een paar manieren is getracht de het onderzoek zo extern valide mogelijk te maken. Ten eerste is in de scriptie gebruikgemaakt van *thick descriptions*, gedetailleerde beschrijvingen van de context. Zo zijn de context van (deelname aan) het GOAL-netwerk en de context van de drie casusgemeente en hun maatschappelijke opgaven beschreven. Ook is omschreven wie respondenten uit de doelgroep van dit onderzoek zijn. Door de gedetailleerde beschrijvingen kunnen anderen een oordeel vellen over de generaliseerbaarheid naar andere contexten (Bryman, 2016). Ten tweede is getracht om voldoende respondenten te interviewen en focusgroep-deelnemers te werven, om daarmee de steekproef te vergroten. Daarbij is ook gelet op de representativiteit van de steekproef, vooral gelet op de typen actoren, zoals omschreven in het theoretisch kader. Ten derde is in dit onderzoek gefocust op steun voor opgavegericht werken, niet voor de maatschappelijke opgave. De gekozen maatschappelijke opgaven creëren namelijk een specifieke context van actoren en factoren, wat het onderzoek moeilijker generaliseerbaar maakt naar opgaven in andere domeinen.

Tot slot gaat inhoudsvaliditeit over de vraag of de meetinstrumenten alle aspecten van de onderzoeksconcepten meten (Bryman, 2016). Daarbij gaat het erom of de indicatoren, op basis waarvan gecodeerd en gemeten wordt, en de methoden de lading van de theoretische concepten dekken. Dus, 'dekt' het onderzoek alle te onderzoeken aspecten? De belangrijkste manier waarop de inhoudsvaliditeit is gewaarborgd zijn het theoretisch kader en het literatuuronderzoek dat hieraan vooraf is gegaan. Door verschillende bronnen van verschillende wetenschappelijke disciplines te combineren is geprobeerd een dekkend conceptueel model te maken. De concepten zijn ook uitgesplitst in een aantal dimensies. Het conceptueel model is de basis van dit verkennende onderzoek naar factoren voor steun voor opgavegericht werken. De analyse van de transcripties biedt ook mogelijkheden om nieuwe (overige) dimensies toe te voegen. Naast een gedekt conceptueel model zorgt de operationalisering voor inhoudsvaliditeit. Er is gebruikgemaakt van verschillende typen indicatoren, voornamelijk (afgeleiden van) definities, kenmerken, voorbeelden en signaalwoorden. Daardoor worden zoveel mogelijk aspecten van de onderzoeksconcepten gemeten.

4. Resultaten

In het resultatenhoofdstuk worden de bevindingen uit de empirische fase van het onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 4.1 wordt een introductie op de resultaten gegeven, namelijk wat onder opgavegericht werken en steun verstaan wordt, van welke actoren steun noodzakelijk is en wie de opgavemanager is en/of steun vergaard voor opgavegericht werken. Vervolgens worden in de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 de politieke-, prestatie- en professionele acties gepresenteerd waarmee steun vergaard kan worden. Hiermee wordt antwoord gegeven op de empirische deelvragen uit de inleiding. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele overige bevindingen in paragraaf 4.5.

4.1 Resultaten ter introductie

In de interviews en focusgroepen is ten eerste gevraagd naar enkele introducerende vragen. In onderstaande wordt ingegaan op wat volgens respondenten de essentie is van opgavegericht werken, wat onder steun wordt verstaan, van welke actoren steun noodzakelijk is en wie deze steun vergaart/hier verantwoordelijk voor is. Deze introducerende bevindingen vormen de basis voor het vervolg van de bevindingen, waarin de acties ter steunvergaring worden gepresenteerd.

4.1.1 Wat wordt onder opgavegericht werken verstaan?

Wat betreft de definitie en kenmerken van opgavegericht werken zijn in de interviews een aantal kenmerken duidelijk naar voren gekomen. Ten eerste spreken alle opgavemanagers en actoren over het belang van en werken vanuit maatschappelijke opgaven. ‘Publieke waarde’ is een term die daar minder bij genoemd wordt. Wel benoemen verschillende respondenten het uitgangspunt van maatschappelijke opbrengsten van het handelen van gemeenten. Respondent B2 geeft een voorbeeld van hoe de maatschappelijke opbrengst leidend is, in plaats van de wettelijke taak:

“Opgavegericht gaat heel erg over: oké, maar wat we in de kern willen, is dat wij een zak geld ter beschikking krijgen om daarmee zoveel mogelijk maatschappelijke opbrengst te genereren. Lees: we hebben een problematiek bij jongeren en hoe kunnen we ervoor zorgen dat we de gevolgen van die problematiek of die problematiek zelf zoveel mogelijk weg kunnen nemen, waardoor ze zo goed mogelijk kunnen participeren in onze samenleving. Dat zou je als de maatschappelijke opbrengst kunnen kwantificeren. Door daarop te focussen, dus wat je eigenlijk maatschappelijk wilt opbrengen, wordt je wettelijke taak een middel en niet meer het doel. Je doel wordt: zo hoog mogelijk maatschappelijke opbrengst. Je middel is: datgene wat je wettelijk als taak toegewezen hebt gekregen. Dat vind ik dus wel een belangrijk verschil. Dus je wettelijke taak is je middel geworden en niet meer je doel.” (Respondent B2)

Naast de maatschappelijke opgave/opbrengst, noemen respondenten ook de toenemende samenwerking die nodig is om de opgave te realiseren. Deze samenwerking kan daarbij verschillende vormen aannemen, van meer communicatie en informatie ophalen om de maatschappelijke opgave te (her)bevestigen, tot activeren om een tastbare bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opbrengst. Bij de samenwerking gaat het om zowel binnen de gemeentelijke (ambtelijke) organisatie meer samenwerken, maar ook om samenwerking met bijvoorbeeld burgers en andere overheden. Wat de samenwerking precies inhoudt en hoe deze vorm krijgt, hangt af van de maatschappelijke opgave en de bijdrage die actoren kunnen leveren, zo stelt onder andere respondent A1:

“Wat ik eronder versta is dat je het doel of de ambitie die je hebt en die je wil verwezenlijken, dat je die centraal stelt en onderzoekt wie en wat je nodig hebt om dat voor elkaar te krijgen. Dat kan dan buiten je afdeling of buiten je organisatie om zijn. Dus dat je je partners bij moet halen om samen te kijken - om die te verbinden aan die ambitie of een gezamenlijke ambitie dan te formuleren en zo te kijken hoe je dat kan gaan bereiken met de inzet van al die partijen.”
(Respondent A1)

De geoperationaliseerde kenmerken van *Public Value Management* aangaande een open houding in de rolverdeling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever en het leren en evalueren in opgavegericht werken, komen in de interviews zo goed als niet aan bod. Wel kunnen nog een aantal patronen gezien worden in enkele andere kenmerken van opgavegericht werken die worden genoemd. Zo valt specifiek de verschillende invulling van de term ‘opgave’ op. Een maatschappelijke opgave wordt daarbij vaak verschillend gezien van publieke waarde. Een opgave wordt veelal als een maatschappelijke opgave gezien die complex is, waar veel stakeholders bij betrokken zijn en die soms enkel tijdelijk een opgave wordt genoemd, om vervolgens opgenomen te worden in reguliere werkzaamheden (in de lijnorganisatie). Dit bespreekt respondent A6 over de aankomende inburgeringswet:

“Nou ja, er zou een punt moeten zijn, dat kan trouwens wel nog twee of drie jaar duren, dat alles zodanig is ingericht dat het opgenomen kan worden in het reguliere beleid. Daarmee kan een programma of een project weer opgeheven worden. Maar ik zou ervan uitgaan dat dat in een opgave ook op een gegeven moment gebeurt. Dat moet ergens in de reguliere onderdelen weer gaan vallen. Een wetwijziging is natuurlijk iets wat altijd nieuw is, erbij komt. De voorbereiding en de implementatie kosten gewoon tijd en is niet - is regulier, maar komt erbij. De boel moet weer gaan schuiven voordat het er dan ook keurig bijpast. Daarmee is het een tijdelijk iets, aparts.” (Respondent A6)

Kortom, er is eensgezindheid over het centraal stellen van de maatschappelijke opgave/opbrengst en de interne en externe samenwerking die hiervoor nodig is. Echter, opgavegericht werken wordt vervolgens wel verschillend ingevuld door respondenten. Er is geen consensus over wat precies een ‘opgave’ is. Dit komt mede doordat er in de gemeenten niet is vastgelegd wat de precieze kenmerken van opgavegericht werken zijn (of er niet bewust voor is gekozen of dat dit enkel voor bepaalde opgaven is gedaan), aldus respondenten.

4.1.2 Wat wordt onder steun verstaan?

Wanneer aan respondenten gevraagd wordt wat steun voor opgavegericht werken/een andere managementaanpak is, worden daar verschillende antwoorden op gegeven. Meerdere respondenten beschrijven dat betrokkenen het eens moeten zijn met de werkwijze, er vertrouwen moet zijn tussen actoren en dat men ‘aan boord is’, bijvoorbeeld door intrinsieke motivatie van betrokkenen:

“Steun zou ik definiëren als (...) dat ik zie dat mensen intrinsiek gemotiveerd zijn om de resultaten uit de business-case te halen. Ik merk namelijk heel snel of mensen het doen omdat het gevraagd is of dat ze het ook uit hunzelf voelen dat dit gewoon een heel goed idee is.”
(Respondent B2)

Een aantal respondenten gaat verder dan enkel overtuigingen of *soft* steun, maar beschrijven ook de wil om bij te dragen aan opgavegericht werken of dit ook te doen. Respondenten vullen concrete steun daarbij verschillend in.

Dit kan gaan om actief samenwerken, paraat staan om belemmeringen aan te pakken of het bieden van financiële middelen en personeelscapaciteit. Zo omschrijft respondent A4 de steun die ervaren wordt als een bestuurder zich committeert aan de opgave:

“Nou, dat zie ik ook echt als steun en die zegt ook ‘zet me in waar het nodig is, als ik kan bijdragen om die opgaven te enthousiasmeren, om de bedoeling nog een keer goed uit te dragen, om energie in de club te krijgen mocht dat nodig zijn of om waar het schuurt, om daar helpend in te zijn’. Dus dat ervaar ik ook als steun, dat je een wethouder hebt die zich ook echt aanbiedt om mee te doen.” (Respondent A4)

Tegenover steun scharen verschillende respondenten weerstand die zij hebben waargenomen. Dit wordt enkel over de interne organisatie besproken, waarbij weerstand optreedt wanneer bestaande structuren of mechanismen worden veranderd. Zo bespreekt respondent C1 wanneer weerstand kan optreden als de transitie naar opgavegericht werken directe invloed gaat hebben op hoe medewerkers of managers moeten werken:

“(…) op het moment dat je opgavegericht werken als systeem wilt invoeren. Dan wordt 'ie relevant, want dan moet je die enorme hobbel over van mensen die gewend zijn om anders te werken of er misschien helemaal geen trek in hebben om budgetten in te leveren naar iemand waarvan je nog niet weet dat dat goed gaat lopen, mensen daar naartoe moet gaan bewegen terwijl je nog niet weet dat dat goed gaat lopen. Een manager die de baas van een bepaald hokje is raakt iets kwijt als je dat doet. Die neem je echt iets af. Afpakken leidt meestal tot weerstand. Dat zie je bij kleuters al. Dan krijg je geruzie in de tent. Dat krijg je dus ook op het moment dat je systemen gaat veranderen.” (Respondent C1)

Tot slot valt in de interviews op dat veel respondenten de connectie maken tussen steun voor opgavegericht werken en steun voor de inhoudelijke, maatschappelijke opgave (waar opgavegericht aan gewerkt wordt). Daarbij wordt voornamelijk gesteld dat de inhoudelijke opgave leidend is voor hoe hier aan gewerkt wordt en hoe de organisatie ingericht wordt. Steun voor de opgave wordt door sommige respondenten dus als voorwaarde gezien voor steun voor opgavegericht werken, of plaatsen in ieder geval deze kanttekening bij steun voor de managementaanpak.

Kortom, steun wordt door respondenten verschillend ingevuld. Steun kan zich impliciet uiten, bijvoorbeeld door het eens te zijn met de keuze voor opgavegericht werken of vertrouwen om op deze manier te werken. Steun kan zich ook expliciet uiten, bijvoorbeeld in actieve samenwerking en het bieden van middelen. Tegenover steun kan (actieve of passieve) weerstand geplaatst worden.

4.1.3 Welke actoren moeten steun verlenen?

Wat betreft de actoren die steun moeten verlenen aan opgavegericht werken, zijn deze ingedeeld op basis van de politieke-, prestatie- en professionele logica's. Onder de politieke actoren werden in de interviews bestuurders, de gemeenteraad, burgers en maatschappelijk partners.

Over de al dan niet noodzakelijke steun van burgers/inwoners en maatschappelijk partners worden verschillende uitspraken gedaan. Enkele respondenten bespreken dat de input van burgers nodig is om de maatschappelijke opgave te formuleren en legitiem te maken. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat voornamelijk de inhoud van de opgave van belang is voor burgers en dat de manier waarop deze opgave gerealiseerd wordt verder van burgers af staat. Zo beschrijft respondent C1 de focus van burgers:

“Ik weet niet of inwoners daar nou iets van vinden. Ik denk wel dat het belangrijk is dat zij begrijpen waarom we aan de opgave werken, waarom we de zoveel duizenden woningen willen, waarom we goede zorg willen, waarom we willen dat een gemeente werkt aan de energietransitie. Dat wel, maar hoe we eraan werken, weet ik niet zo goed, of dat inwoners daar nou wat van vinden. Ik denk dat het voor hen wel belangrijk is dat het transparant is. Dat wel. En of dat deze werkwijze bijdraagt aan een meer transparante manier van werken weet ik niet.” (Respondent C1)

De gemeenteraad en verantwoordelijk wethouder worden door respondenten gezien als noodzakelijke steunverleners, maar het verschilt wel wat als hun invloed wordt gezien. Zo geeft een respondent aan dat de organisatiestructuur, hoe intern aan opgaven wordt gewerkt, niet van belang is voor de gemeenteraad en daar ook geen zeggenschap over heeft. Andere respondenten benoemen wel de invloed van de begroting en de begrotingscyclus op hoe (opgavegericht) er aan opgaven gewerkt wordt en dat zij hiermee directe invloed uitoefenen/steun verlenen.

Als het gaat over de steun die nodig is van prestatie actoren worden publieke managers, andere afdelingen en (business) controllers als actoren genoemd. Bij publieke managers gaat het om opgavemanagers, maar ook om managers van andere afdelingen en topmanagement, zoals een ambtelijk directeur. Managers hebben daarbij een belangrijke sleutelpositie, zo stelt respondent C1, omdat deze een rol spelen in het realiseren van de opgave:

“Ook op het moment dat je een afdelingshoofd, bijvoorbeeld, tegenkomt of een medewerker die er gewoon even geen zin in heeft, dat ontbeert op dat moment de steun van iemand die een sleutelpositie heeft om iets voor elkaar te brengen. Ook daar zul je dan steun moeten verwerven.” (Respondent C1)

Als voorbeeld van de steun van andere afdelingen wordt de strijd tussen twee afdelingen genoemd, waarbij beiden verschillend (moeten) presteren:

“Er is altijd binnen een gemeente altijd enorme strijd tussen de afdeling financiën en de afdeling sociaal domein. Daar zijn altijd financiële regeltjes en dat is de afdeling financiën en is daardoor gevoed en over het algemeen zijn de mensen bij sociaal domein heel erg inhoudelijk gedreven, sociaal begaan en weet ik wat.” (Respondent B4)

Tot slot wordt steun van professionele actoren als cruciaal gezien voor het succes van opgavegericht werken. Het gaat dan over medewerkers binnen de gemeenten, maar ook uitvoerende professionals buiten de organisatie. Genoemd wordt het belang van hen die het uiteindelijk moeten doen:

“Steun van hen is absoluut nodig, want zij moeten het uiteindelijk doen. Als zij het niet doen of niet goed doen, dan kunnen wij in opgaven van alles verzinnen, maar daar heb je niks aan. Zij moeten daar zeker wel steun voor voelen om er goed in mee te kunnen. Ze moeten het snappen.” (Respondent A5)

Naast bovenstaande typen actoren wordt ook de verdeling tussen interne en externe steunverleners gebruikt. Er wordt gesproken over de mate van invloed die interne steunverleners hebben op de dagelijkse gang van zaken en werkwijze. Zo stelt respondent F2 dat er een duidelijke focus is op de interne steunverleners:

“De binnenwereld die roept elke dag, zit in je agenda, komt in de staf van de wethouder, zit in de voortgangsrapportages, moet je op - Terwijl de buitenwereld, actiegroepen of whatever, die spreek je maar heel van tijd tot tijd en die bieden je veel minder deadlines en zijn veel minder deadlines. Dus het beroep op je dagelijkse agenda van je binnenwereld is veel sterker.”
(Respondent F2)

Kortom, er is van verschillende (typen) actoren steun noodzakelijk voor opgavegericht werken. Daarbij hebben de actoren een verschillende focus op wat voor hen van belang is. Ook is er een overwegende focus te zien op de steun van de interne organisatie/steunverleners.

4.1.4 Wie vergaart/vergaren steun?

Naast van wie steun noodzakelijk is, is aan respondenten ook gevraagd wie steun vergaart voor het opgavegericht werken. Hier kunnen twee patronen in ontdekt worden. Ten eerste wordt duidelijk dat veel respondenten niet één opgavemanager onderscheiden of dat er geen opgavemanager is aangewezen. Zo geven verschillende respondenten meerdere namen door van wie zij als opgavemanager/verantwoordelijk voor steunvergaring zien. Ook zijn er meerdere respondenten binnen casusorganisaties die zichzelf als opgavemanager zien en/of zelf aangeven steun te vergaren voor opgavegericht werken. Respondent F4 herkent dat gezamenlijke steunvergaring voor een managementaanpak noodzakelijk is:

“Ik snap hem wel, maar volgens mij is het voor alle opgaven essentieel dat de opdrachtnemer, de programmamanager, en de opdrachtgever, de lijnmanager, daarover met elkaar in gesprek zijn. Dat zie ik niet anders bij opgavegericht werken. Je hebt zowel de bestuurlijke opdrachtgever als de ambtelijke opdrachtgever als de opdrachtnemer als al die mensen die daar nog onder hangen, heb je nodig om zo'n opgave voor elkaar te krijgen.” (Respondent F4)

Ten tweede geven enkele respondenten ook aan zelf steun te vergaren, maar ook afhankelijk te zijn van de steun van andere managers binnen de organisatie. Steun is daarbij wederkerig en publieke managers hebben elkaar nodig om opgavegericht te kunnen werken:

“Ik denk dat je steun aan elkaar hebt. Aan de ene kant heb ik hem nodig, maar hij heeft mij ook nodig. Ik zie daar wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid in, waarin ik vooral ook zelf de verantwoordelijkheid naar me toe wil trekken voor m'n eigen discipline, dus ik zal er alles aan doen om het zo hoog mogelijk in te zetten om die slag te maken, als het gaat over deze opgave.”
(Respondent C3)

4.1.5 Deelconclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat opgavegericht werken de maatschappelijke opgave/opbrengst centraal stelt, waar interne en externe samenwerking voor noodzakelijk is. Steun voor opgavegericht werken loopt daarbij uiteen van het eens zijn over de managementaanpak tot het bieden van middelen om opgavegericht werken mogelijk te maken. De steun is voornamelijk nodig van interne actoren; opgavegericht werken staat verder van de externe actoren af. Tot slot gebeurt het vergaren van steun door verschillende publieke managers.

4.2 Politieke acties

In het theoretisch kader zijn een aantal politieke acties uiteengezet die mogelijk tot steun voor opgavegericht werken zorgen. In onderstaande wordt ingegaan of deze acties werden genoemd, of overige politieke factoren werden genoemd en welke (typen) actoren deze acties belangrijke redenen of voorwaarden vonden om opgavegericht werken te steunen.

1. Er wordt gesproken over ‘opgaven’ en/of er is prioriteit aangebracht in opgaven

Een enkele respondent geeft aan dat het steun zou genereren als er gesproken wordt over ‘opgaven’. De respondent (C2) geeft aan dat het een goed beginpunt zou zijn om op basis van opgaven en doelen te spreken in een bestuursakkoord. Het prioriteit aanbrengen in opgaven wordt ook door één respondent (B1) genoemd.

“Eigenlijk zou het heel ideaal zijn op het moment als er een bestuursakkoord ligt straks tussen partijen, dat die al denkt vanuit de opgaven. Vaak natuurlijk niet, want je begint met verkiezingsprogramma's van partijen. Vervolgens dan zijn het verkiezingen. Dan wordt er een coalitie gevonden. En die gaan dan schrijven aan een bestuursakkoord en iedere partij probeert daar z'n eigen punten zo hoog mogelijk in te hebben en vervolgens komt er een soort van compromis uit. Dat is eigenlijk jammer natuurlijk. Het zou mooi zijn als in die fase de partijen dat ook in opgaven benoemen en dat vervolgens weer vertalen in doelen.” (Respondent C2)

2. De transitie naar opgavegericht werken is formeel besloten/vastgelegd

Verschillende respondenten noemen dat het kan helpen als (top)management aangeeft *dat* er opgavegericht gewerkt gaat worden. Daarbij wordt wel aangegeven dat enkel een top-down besluit niet effectief is; bottom-up steun en herkenning (bijvoorbeeld via storytelling) zijn noodzakelijk.

3. Horizontale samenwerking tussen actoren

De horizontale samenwerking tussen actoren wordt door ongeveer de helft van de respondenten genoemd als stimulans om opgavegericht werken te steunen. Daarbij wordt aangegeven dat opgavegericht werken en samenwerking inherent zijn aan elkaar, maar dat een horizontale samenwerking, met voldoende informatie, middelen en vertrouwen, belangrijk zijn om opgavegericht werken te steunen. Zo omschrijft respondent A7:

“Om ook wel uit te vragen wat de realistische opgave is om bij partners neer te leggen om het vervolgens uit te gaan vragen. Als je dat op de markt zet en iedereen denkt 'hier ga ik niet op intekenen, want dit gaat helemaal nergens over', dan ben je ver van huis, zeg maar. Dan is alles voor niks geweest. Je moet wel heel erg aan de voorkant verschillende partijen betrekken.” (Respondent A7)

4. Verhaal (sterke storytelling) rond opgavegericht werken

Een meerderheid van de respondenten geeft het belang van uitleg over waarom opgavegericht gewerkt gaat worden aan. Het gebruik van verhalen en voorbeelden om aan te geven dat opgavegericht werken werkt en waarom die weg in geslagen wordt, wordt als een belangrijke manier van steunvergarig gezien. Respondenten geven ook aan dat opgavegericht werken soms nog niet geheel duidelijk is, wat er (passief of actief) steun aan bieden ook lastiger maakt.

“Wij kwamen vrij snel met allerlei KPI's en monitorelementen van geld, mensen, aantal klanten, aantal uitstromen. Een beetje zakelijk, laat ik het zo zeggen. Zij zeggen 'dat is een deel van het verhaal, want je moet daarnaast ook de verhalen eraan vertellen. Wat doet dit met ze en wat doet dit met de professional?' Het is ook een mix in de manier waarop je gaat verantwoorden en dat voedt zometeen ook het verhaal dat je kan hebben naar buiten toe om dat draagvlak, die ook de medewerkers nodig hebben, voor elkaar te krijgen.” (Respondent B4)

5. Tijdsgeest voor de opgave/opgavegericht werken

Enkele respondenten beschrijven dat de tijdsgeest voor de inhoudelijke opgave ook een reden is om opgavegericht werken te steunen. Respondenten geven daarbij aan dat bij een afnemend momentum, de aandacht van betrokkenen ook verschuift, wat de opgave niet ten goede komt. Het is daarom van belang om urgentie te behouden op het inhoudelijke onderwerp. Een tijdsgeest voor opgavegericht werken wordt door respondenten niet als reden voor steun genoemd.

“Wat wel zo is, is dat ik wel zie dat hoe langer het traject duurt - in het begin was de volle focus erop, toen was de financiële druk ook enorm - Dat op het moment dat de financiële druk enigszins verminderd, dat je ook wel ziet dat de focus af en toe ook wat minder wordt, zie ik bij medewerkers voor deze opgave. Dus laat ik zeggen: een succes voor opgavegericht werken vind ik ook dat er een momentum moet zijn voor de opgave. Dus het moet evident zijn dat het op dit moment noodzakelijk is dat er aan de opgave gewerkt wordt en dat de opgave ertoe doet. Dus op het moment dat de opgave een te ver van de bed show wordt voor mensen of de urgentie - Ja, dat woord zocht ik. De opgave, om tot een succes te komen, de opgave moet urgentie hebben.” (Respondent B2)

Naast bovenstaande, in het theoretisch kader geformuleerde acties, noemen respondenten ook nog een aantal andere acties die helpen bij het vergaren/bieden van steun:

6. Communicatie

Verschillende respondenten noemen, aansluitend op de bevindingen over storytelling, dat communicatie in het algemeen een belangrijk middel is om steun te vergaren. In dat geval gaat het voornamelijk om in een vroeg stadium communiceren, mensen proberen mee te krijgen in het verhaal en continu de steun blijven polsen bij steunverleners.

4.2.1 Deelconclusie

Paragraaf 4.2 geeft antwoord op de empirische deelvraag: *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via politieke factoren?* Opgavemanagers en andere steunvervaarders kunnen steun vergaren voor opgavegericht werken door storytelling/een duidelijk verhaal waarom er opgavegericht gewerkt moet worden, en die communicatie die hiermee samenhangt. Deze politieke acties worden door alle typen actoren benoemd.

4.3 Prestatie acties

In het theoretisch kader zijn een aantal prestatie acties uiteengezet die mogelijk tot steun voor opgavegericht werken zorgen. In onderstaande wordt ingegaan of deze acties werden genoemd, of overige prestatie factoren werden genoemd en welke (typen) actoren deze acties belangrijke redenen of voorwaarden vonden om opgavegericht werken te steunen.

1. Maatschappelijke opgave is helder geformuleerd

Ten eerste is het van belang dat de maatschappelijke opgave helder is geformuleerd. Dit betekent dat de opgave afgebakend (wat is het wel en wat niet) en meetbaar dient te zijn. Meerdere respondenten geven het belang van een heldere opgave aan, aangezien dit duidelijk maakt wat precies de doelstelling is en waarop samengewerkt kan worden (steun):

“Ik denk dat het expliciteren van je opgave een belangrijke is. Niet alleen duidelijk maken, maar ook samen met anderen scherp te krijgen wat die maatschappelijke opgave is. Dat is volgens mij het formuleren van de opgave, scherp maken van wat die opgave is, om dat samen met anderen te doen - is belangrijk voor die steun. Als je dat met elkaar hebt gedaan en mensen snappen dat dat een belangrijke opgave is, dat zorgt denk ik voor steun bij alles wat je daaraan doet.” (Respondent B1)

2. Meetbare indicatoren

De tweede factor is de aanwezigheid van concrete, meetbare indicatoren. Dit kunnen indicatoren zijn die op inhoud en/of op proces meten en zowel de output als outcome van het handelen van de gemeente kunnen meten. In de interviews en focusgroepen worden deze twee factoren door verschillende respondenten genoemd, waarbij de nadruk ligt op goed meetbare indicatoren. Daarbij wordt ook zichtbaar dat sommige respondenten zich vasthouden aan output-indicatoren die in cijfermatige/ financiële zin worden uitgedrukt. Sommige respondenten beschrijven dit ook over andere betrokkenen.

“Wat ik net wel aangaf, ik wil heel graag aan zet zijn, maar ik moet wel weten wat mijn bijdragen zijn. Wat ik net zei, dat resultaatgerichte in combinatie met prestatie-indicatoren heb ik wel nodig om op een gegeven moment mijn rol ook goed te kunnen spelen, dus vandaar dat ik daar ook die gesprekken met hem over heb; zorg dat je mij ook dan aan kan spreken op hoever ik ben en wat ik haal. Ik vind dat we daar dus nog wel een slag moeten maken als organisatie.” (Respondent C3)

Naast bovenstaande, in het theoretisch kader geformuleerde acties, noemen respondenten ook nog een aantal andere acties die helpen bij het vergaren/bieden van steun:

3. Zien/weten dat opgavegericht werken werkt (voor resultaten zorgt)

Naast een scherp geformuleerde opgave en meetbare indicatoren is het algemeen weten en/of kunnen zien dat opgavegericht werken bijdraagt aan de realisatie van een opgave een belangrijke uitspraak van meerdere respondenten. Daarbij wordt niet concreet ingegaan op bijvoorbeeld een formulering van een opgave of indicatoren, maar simpelweg het weten dat opgavegericht werken beter werkt en voor resultaat zorgt.

“Nou, omdat, wat ik zelf wel mooi vind, het een resultaatgerichtheid heeft. Er is een centrale opgave en die is leidend. Dat is mooi natuurlijk, aan zo'n opgave. Je blijft veel minder hangen in monodisciplinaire belangen. Je overstijgt daarmee grenzen en dat geeft een effect voor het resultaat.” (Respondent B3)

4.3.1 Deelconclusie

Paragraaf 4.3 geeft antwoord op de empirische deelvraag: *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via prestatie factoren?* Opgavemanagers en andere steunvergaardeners kunnen steun vergaren voor opgavegericht werken door middel van prestatie factoren. Daarbij zijn een scherp geformuleerde opgave, meetbare indicatoren en het weten dat opgavegericht werken passend en effectief is voor (specifieke) maatschappelijke opgaven factoren om actoren mee te krijgen. Deze factoren worden door en over alle typen actoren genoemd: politieke-, prestatie- en professionele actoren. Daarbij is een nadruk te zien op managers en betrokkenen vanuit een financiële invalshoek.

4.4 Professionele acties

In het theoretisch kader zijn een aantal professionele acties uiteengezet die mogelijk tot steun voor opgavegericht werken zorgen. In onderstaande wordt ingegaan of deze acties werden genoemd, of overige professionele factoren werden genoemd en welke (typen) actoren deze acties belangrijke redenen of voorwaarden vonden om opgavegericht werken te steunen.

1. Actoren participeren in de transitie naar opgavegericht werken

Participatie van medewerkers in de transitie naar opgavegericht werken (het afbakenen van opgaven, kijken welke samenwerking met actoren nodig is, etc.), dus het aanpakken van de belemmeringen en vragen die spelen bij opgavegericht werken, worden door respondenten niet als professionele acties genoemd om steun te vergroten. Er is wel een overlap te zien met storytelling en communicatie, maar actieve participatie wordt kortom door respondenten niet genoemd.

2. Er bestaat een op leren gerichte verantwoordingscultuur

Door enkele respondenten wordt de mogelijkheid tot leren genoemd als voorwaarde om steun te verlenen aan opgavegericht werken. Professionals zouden de ruimte moeten krijgen om te experimenteren en te ontdekken hoe opgavegericht gewerkt kan worden, zo stelt respondent B1:

“Ruimte creëren voor dat leren is ook belangrijk. Dat is denk ik wel wat ik heb ervaren de afgelopen [geanonimiseerd, tijdsduur] dat dat er zeker moet zijn. Anders gaat iedereen te snel weer in z'n hok en te snel over tot de orde van de dag. Dus je moet ruimte krijgen om stil te staan bij: wacht even, waar deden we het ook alweer voor? En waarom heeft dit nu prioriteit boven dat?” (Respondent B1)

Naast bovenstaande, in het theoretisch kader geformuleerde acties, noemen respondenten ook nog een andere actie die helpt bij het vergaren/bieden van steun:

3. Intrinsieke motivatie/overtuiging

Meerdere respondenten noemen hun intrinsieke motivatie om de opgave zo effectief mogelijk aan te pakken en belemmeringen in sturing en verantwoording weg te nemen als redenen om steun te verlenen aan opgavegericht werken. Managers voelen zichzelf daardoor ook verantwoordelijk om opgavegericht werken verder te brengen en steun te vergaren bij andere actoren.

“Voor mij is een belangrijke reden een intrinsieke overtuiging dat ik nou ook echt voel dat we dit met elkaar te doen hebben en dat die afhankelijkheid groot is. En dat ik het niet alleen kan en ook niet alleen moet willen. Dus dat is voor mij echt een belangrijke.” (Respondent A4)

“Maar het heeft ook met mijn persoonlijkheid te maken. Ik denk nooit in hokjes, dus ik denk sowieso altijd al heel erg breed. Dus ik moet ook gewoon eerlijk zijn dat de manier waarop ik zelf in elkaar zit - dat opgavegericht daar ook beter bij aansluit dan de originele structuur. Dus als persoon voel ik me ook gewoon prettiger bij opgavegericht werken.” (Respondent B2)

4.4.1 Deelconclusie

Paragraaf 4.4 geeft antwoord op de empirische deelvraag: *Hoe verkrijgen GOAL-opgavemanagers steun voor opgavegericht werken via professionele factoren?* Opgavemanagers en andere steunvervaarders kunnen steun vergaren voor opgavegericht werken door ruimte te bieden om te leren en te evalueren over opgavegericht werken en de inhoudelijke opgave. Daarnaast is de intrinsieke motivatie van managers en medewerkers een belangrijke bron van steun. Deze professionele acties worden voornamelijk door en over managers en professionals genoemd.

4.5 Overige bevindingen

Naast de acties die in de vorige paragrafen zijn gepresenteerd, benoemen meerdere respondenten ook nog een aantal andere factoren die invloed uitoefenen op de slagingskans van opgavegericht werken. Deze factoren tonen een relatie te hebben met bovenstaande acties.

4.5.1 Organisatiestructuur

Uit de interviews blijkt dat de organisatiestructuur van invloed is op opgavegericht werken. Ten gaat steun voor de inhoudelijke opgave en opgavegericht werken over meer dan enkel een programma, afdeling of project. Opgavegericht werken raakt ook de rest van de organisatie. Dat kan bijvoorbeeld doordat andere medewerkers, managers of afdelingen op een andere manier moeten gaan werken, om aan de opgave bij te dragen. Wat ook een mogelijkheid is, is dat personeelscapaciteit verplaatst moet worden naar het (tijdelijke) programma of project. Eerder is beschreven dat opgavegericht werken soms maar in delen van gemeenten wordt gedaan en opgaven als tijdelijke vraagstukken/constructen gezien worden. Dit zorgt ervoor dat de *“opgavegerichte lijn”* kan botsen met de lijnorganisatie of *“hiërarchische lijn”*, aldus respondent A3.

“Wij hebben ook inderdaad opgavegericht werken binnen [geanonimiseerd, eigen publieke organisatie]. Ik werk dan aan [geanonimiseerd, opgave]. Daar is een programmaregisseur van. Die is verantwoordelijk voor ons team. Dat team is samengesteld uit mensen van verschillende afdelingen. Die is eigenlijk verantwoordelijk voor die opgave onder die wethouder. Maar als je nu dan ziet, we moeten mensen aannemen, dus dan ga je het echt hebben over formatie, over uitbereiding, dan zijn er dus weer andere managers van, want die zijn uiteindelijk echt budgetverantwoordelijk. Je wil niet weten hoelang het duurt voordat er dan überhaupt een vacature wordt uitgezet, want daar moet iedereen wat van vinden. Dus je kan uiteindelijk - Die hiërarchische lijn botst heel erg met die opgavegerichte lijn en duren processen dus ook heel lang en bereik je, denk ik, niet wat je wil.” (Respondent A3)

Daarnaast spreken enkele respondenten over de invloed van de grootte van de gemeente/ambtelijke organisatie. Respondenten benoemen dat er sprake kan zijn van verkokering of inefficiëntie, bijvoorbeeld door verdeling van de verantwoordelijkheid voor de opgave over verschillende managers of wisselende managers.

4.5.2 Planning & Control-cyclus

Naast de organisatiestructuur spreken een aantal respondenten ook over de invloed van de Planning & Control-cyclus van gemeenten. Respondenten geven aan dat het P&C-instrumentarium veelal nog klassiek is ingericht; op basis van een vast tijdpad, afdelingen en financiële middelen. Het lukt de casusgemeenten nog onvoldoende om de P&C-cyclus af te stemmen op opgabegericht werken. Voor zover zichtbaar wordt zijn hier nog geen oplossingen voor zichtbaar. Dit wordt dan ook genoemd als een belemmering van opgabegericht werken.

“Dus je merkt wel af en toe dat opgabegericht werken en verantwoorden, dat dat elkaar weleens wil bijten, omdat verantwoorden in een gemeente in een hele strakke cyclus zit: de P&C-cyclus, de Planning & Control cyclus. Die Planning & Control cyclus is absoluut niet opgabegericht. Die is zo taakgericht als het maar kan. Er moet namelijk op vaste momenten verantwoording afgelegd worden. Maar een opgave houdt zich niet aan een P&C-cyclus. Dus je ziet dat daar nog wel het een en ander te verbeteren is, om te zorgen dat het momentum waarop de opgaves gemeten worden of we de maatschappelijke opbrengsten meten - De wijze waarop ze dat doen, dat dat voldoende aangesloten moet zijn op hoe nou eenmaal de P&C-cyclus van een gemeente in elkaar zit.” (Respondent B2)

4.5.4 Deelconclusie

Paragraaf 4.5 is ingegaan op twee randfactoren die een rol spelen bij de implementatie van opgabegericht werken. Ten eerste wordt de invloed van de organisatiestructuur duidelijk; deze kan flexibel en op basis van de opgave werken bemoeilijken. Er is een spanning zichtbaar tussen de horizontale lijnorganisatie en verticaal verweven opgaven in de organisatie. Ten tweede is het systeem van de Planning & Control-cyclus een uitdaging, aangezien deze niet aansluit op de kenmerken van opgabegericht werken.

5. Discussie

In het resultatenhoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en is er antwoord gegeven op de empirische deelvragen van deze masterscriptie. In dit hoofdstuk, de discussie, wordt gereflecteerd op de resultaten en worden theoretische implicaties gepresenteerd. Daarnaast wordt een onderzoekagenda opgesteld voor toekomstig onderzoek. Tot slot worden de beperkingen, en hoe hier mee om is gegaan, beschouwd.

5.1 Reflectie & Theoretische implicaties

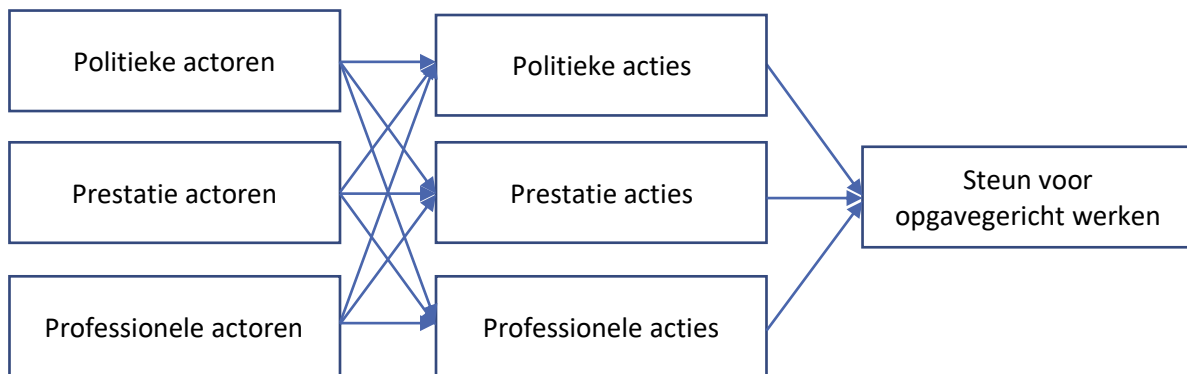
Er is op een aantal verwachtingen te reflecteren. Ten eerste verwachtte dit onderzoek dat bepaalde typen actoren zich focusten op bepaalde typen acties voor het vergaren van steun. Uit de resultaten is gebleken dat dit meer diffuus is dan verwacht. Zo is een professional meer gevoelig voor inhoudelijke argumenten over de toegevoegde waarde van opgavegericht werken, dan de persoonlijke ruimte die de professional krijgt om te leren. Dit is te verklaren door de zichtbare overlap tussen de verschillende publiek management logica's en de wisselwerking die zij hebben. De verschillende logica's beïnvloeden elkaar en omvatten ook elementen van elkaar; zo kan storytelling ook laten zien dat met opgavegericht werken gepresteerd kan worden. Ten tweede werd verwacht dat 'de opgavemanager' verantwoordelijk is voor het vergaren van steun voor opgavegericht werken, voor een managementaanpak. De resultaten laten echter zien dat ook dit gedeeld is met andere publieke managers binnen de organisatie/hiërarchie.

Voortvloeiend uit de reflectie op de resultaten heeft dit onderzoek op verschillende manieren invloed op de bestaande theorie over steun en opgavegericht werken. Daarbij gaat het om een bijdrage aan het theoretische debat en om theoretische implicaties voor bestaande wetenschappelijke literatuur.

Ten eerste heeft dit onderzoek bijgedragen aan het positioneren van opgavegericht werken in publiek management literatuur. Zoals in de masterscriptie beschreven is opgavegericht werken een typisch Nederlandse term en werkwijze. Daardoor bestaat er geen *body of literature* rond opgavegericht werken, behalve onderzoeksrapporten en essays van adviesbureaus. In het theoretisch kader is opgavegericht werken daarom geconceptualiseerd als pragmatische invulling van *Public Value Management* (PVM), een internationaal managementparadigma; een stroming in de literatuur over *governance*. Uit het onderzoek blijkt dat opgavegericht werken inderdaad raakvlakken heeft met PVM en als praktisch organisatieprincipe in organisaties wordt gehanteerd. De genoemde kenmerken van opgavegericht werken komen vaak overeen met die van PVM, maar bij opgavegericht werken wordt gesproken over 'opgaven' in plaats van 'publieke waarde (creatie)'. Behalve het gebruik van een andere term, is ook de invulling ervan verschillend. Verschillende respondenten spreken over dat niet alles een opgave is, dat opgaven maatschappelijk en complex zijn en opgaven tijdelijk kunnen (of zouden moeten) zijn, om deze vervolgens onder reguliere werkzaamheden te plaatsen. Kortom, opgavegericht werken kan als pragmatische uiting van *Public Value Management* gezien worden, maar is meer organisatorisch en gericht op complexe vraagstukken, in plaats van publieke waarde in het algemeen.

Ten tweede biedt dit onderzoek een aanvulling op de wetenschappelijke literatuur over steun voor opgavegericht werken/werken op basis van *Public Value Management*. Waar grondlegger Mark Moore (2000; 2013) enkel over steun voor de publieke waarde en de realisatie ervan spreekt, is een van de bevindingen van dit onderzoek dat er ook steun nodig is als bijvoorbeeld een publiek manager of gemeente opgavegericht wil gaan werken. De theorie over organisatieverandering, zoals beschreven in het theoretisch kader, onderschrijft deze implicatie. Dit onderzoek stelt niet dat een publieke manager steun nodig heeft om met als uitgangspunt de *strategic triangle* van Moore een opgave en de omgeving te managen, maar wel dat steun nodig is als PVM of opgavegericht werken als *organisatieprincipe wordt ingevoerd*. Steun voor opgavegericht werken hangt dus eigenlijk als randvoorwaarde om of over de strategische driehoek. Wanneer aan de hand van PVM of opgavegericht werken wordt gewerkt aan opgaven is steun daarvoor kortom noodzakelijk.

Ten derde kan, aansluitend op de vorige implicatie, gesteld worden dat niet één persoon (de ‘opgavemanager’) steun vergaart voor opgavegericht werken. Mark Moore (2000; 2013) stelt dat een publiek manager in een spin van actoren staat die steun moeten leveren aan de opgave (publieke waarde) en uitvoering die daaraan gegeven wordt. In het geval van steun voor *opgavegericht werken* kan gesteld worden dat deze verantwoordelijkheid meestal noch specifiek bij iemand noch bij één persoon is belegd. Respondenten, specifiek managers, geven aan van elkaar afhankelijk te zijn; elkaar steun te geven en steun bij elkaar te halen. Daarnaast omschrijven verschillende respondenten eigen acties om opgavegericht werken te doen laten slagen en anderen erin mee te krijgen. Waar de focus bij steun voor de publieke waarde dus primair bij één persoon is belegd (in de wetenschappelijke literatuur), is dit bij steun voor opgavegericht werken een wisselwerking met gedeelde ‘verantwoordelijkheid’.



Figuur 3: Herzien conceptueel model onderzoek.

Tot slot kan gereflecteerd worden op de conceptualisering van de theoretische concepten uit het theoretisch kader en het conceptueel model dat hieruit is voortgekomen. Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan een raamwerk om opgavegericht te *kunnen* werken, uitgaande van de bevinding dat steun hiervoor noodzakelijk is. Er is kortgezegd gesteld dat een opgavemanager steun vergaart van politieke-, prestatie- en professionele actoren via politieke-, prestatie- en professionele acties. Daarvoor is literatuur gebruikt over publiek management logica's, PVM en organisatieverandering. Deze hebben geresulteerd in het conceptueel model in het theoretisch kader. Over het conceptueel model kunnen een aantal opmerkingen geplaatst worden.

Ten eerste is er geen eenduidige relatie tussen een type actor en type factor. Publieke managers geven bijvoorbeeld vaak aan vanuit een intrinsieke motivatie opgavegericht werken te steunen, wat als professionele factor wordt gezien. Ten tweede is de typologie van actoren niet belemmerend, maar om de eerste bevinding ook niet noodzakelijk voor het conceptueel model. Ten derde volstaat de typologie van acties om de redenen voor steun te categoriseren en te interpreteren. Daarbij is het wel belangrijk om kritisch te zijn bij het coderen. Wanneer een respondent bijvoorbeeld een intrinsieke motivatie noemt omdat er een sterk verhaal rond de opgave/opgavegericht werken staat, kan verwarring ontstaan over of dit een professionele of politieke actie voor steun is. Ook is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat 'acties' verschillend ingevuld kunnen worden. Zo spreken respondenten bijvoorbeeld over redenen (zoals motivatie), maar ook over voorwaarden (meetbaarheid) of stimulerende instrumenten (storytelling). Dit alles resulteert in een ietwat bijgewerkt conceptueel model dat in Figuur 3 is weergegeven. Daarin zijn de stippellijnen ononderbroken lijnen geworden.

5.3 Onderzoeksagenda

In deze paragraaf wordt ingegaan op aanbevelingen voor toekomstig onderzoek naar steun en opgavegericht werken. Daarbij worden enerzijds aanbevelingen gedaan om de mogelijke (procesmatige) beperkingen van dit onderzoek, zoals beschreven in de vorige paragraaf, weg te nemen in toekomstig onderzoek. Anderzijds worden op basis van de bevindingen en opbrengst van dit onderzoek aanbevelingen gedaan voor toekomstige onderzoeksvragen.

Ten eerste wordt, om de beperkingen van dit onderzoek te voorkomen, geadviseerd om kritisch te zijn op respondentenselectie en het proces dat hieraan voorafgaat. Het gaat hierbij om de selectiecriteria en de aanpak om respondenten te benaderen en te vergaren. Het is van belang om de selectiecriteria kritisch te hanteren en oog te houden voor de representativiteit van de respondenten. Daarnaast wordt aanbevolen om kritisch te zijn op de manier waarop respondenten benaderd worden. Zoals beschreven is in dit onderzoek gebruikgemaakt van een of meerdere contactpersonen bij de drie casusgemeenten. Dit heeft mogelijk geresulteerd een bias in de respondentenselectie, wat mogelijk extra beïnvloed is door bepaalde miscommunicatie. Daarom wordt aangeraden om vooraf een scherp beeld te hebben van de voorkeur voor respondenten en in gesprek te gaan met een mogelijke contactpersoon over de exacte insteek van het onderzoek en de interviews. Kortom, het wordt aanbevolen om de respondentenselectie goed voor te bereiden en hier voldoende tijd voor vrij te maken.

Ten tweede zou het interessant kunnen zijn om het onderzoek uit te voeren in een andere context. Zoals omschreven zijn enkel grote gemeenten onderzocht en vooral interne betrokkenen gesproken, specifiek managers. Daarom zou het relevant zijn om steun voor opgavegericht werken te onderzoeken in middelgrote of kleinere gemeenten en in provincies en ministeries. Daarnaast zou het interessant kunnen zijn om dieper in te gaan op de rol van 'externe' betrokkenen. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat opgavegericht werken alle betrokkenen raakt, maar van wie is exact steun nodig? In dit onderzoek zijn maar enkele externe betrokkenen gesproken en in het bijzonder weinig volksvertegenwoordigers en bestuurders, waardoor het interessant zou zijn om hen nader te onderzoeken.

Ten derde roept deze scriptie een aantal inhoudelijke vervolgvragen op voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek heeft een verkenning uitgevoerd op wie steun moeten verlenen, wat steun is en wat een opgavemanager (of breder: een steunvergende publieke manager) kan doen om steun te vergaren. Zoals eerder is benoemd is hier sprake geweest van een verkennend onderzoek. Het is relevant om nader onderzoek te doen naar de inhoudelijke systemen die opgavegericht werken in de weg zitten. Hoe kan een organisatie het beste georganiseerd worden rond een maatschappelijke opgave? Welke alternatieven voor de klassieke P&C-cyclus zijn er voor opgavegericht werken? Hoe kunnen begrotingen meer opgavegericht ingedeeld worden?

5.4 Beperkingen onderzoek

Aan het uitgevoerde onderzoek kunnen een aantal mogelijke beperkingen aangekaart worden. Deze beperkingen raken de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, die beschreven zijn in Paragraaf 3.5 in het methodenhoofdstuk. In onderstaande wordt op de beperkingen ingegaan.

Ten eerste is een mogelijke beperking aan het onderzoek de representativiteit van de respondentenselectie waarmee interviews zijn afgenomen. De respondenten zijn geselecteerd op basis van verscheidene selectiecriteria, maar de selectie is tot stand gekomen in overleg met een of meerdere contactpersonen bij de casusgemeenten. Daarbij is globaal aangegeven wat de onderzoeksopzet was en welke (typen) actoren de voorkeur hadden om te benaderen. Doordat er door middel van een tussenpersoon tot een selectie aan respondenten is gekomen, kan hier sprake zijn van een beperking, bijvoorbeeld doordat bekenden of gelijkgestemden zijn gesproken over steun voor opgavegericht werken aan de casus-opgaven van de gemeenten. Ook valt op dat soms wellicht onvoldoende duidelijk was wat de insteek van het onderzoek was, bijvoorbeeld dat niet voldoende scherp was dat het onderzoek over steun voor opgavegericht werken ging (en niet over steun voor de inhoudelijke opgave). In dit specifieke geval zijn tussentijds nog enkele andere respondenten benaderd, die beter aan zouden sluiten op de onderzoeksinsteek.

Aansluitend op bovenstaande mogelijke beperking, dient de kanttekening gemaakt te worden dat een meerderheid van de respondenten werkzaam is binnen de onderzochte casusgemeenten. Dit kan er mogelijk voor zorgen dat de bevindingen een vertekend beeld geven van de werkelijkheid. Zo wordt gesteld dat er een focus is op de interne hiërarchie en/of sturing en verantwoording in de lijn en dat opgavegericht werken externe partners eerder raakt, dan dat er daadwerkelijk steun nodig is voor de managementaanpak. Interne betrokkenen bevonden zich op verschillende niveaus in de hiërarchie en er zijn wel externe betrokkenen gesproken, maar een vertekend beeld is mogelijk, omdat voornamelijk interne betrokkenen zijn gesproken en niet alle type externe stakeholders, zoals burgers en belangengroepen, onderdeel waren van de respondentenselectie. Bovendien is een grote meerderheid van de interne respondenten werkzaam in een managersfunctie binnen een casusgemeente. Dit heeft inzicht gegeven in hoe publieke managers steun (aan elkaar) verlenen en hoe zij steun vergaren. Echter, dit beperkt wel de mate waarin uitspraken gedaan kunnen worden over politieke en professionele actoren. Daarmee kan het bijvoorbeeld een vertekend beeld geven over welke acties voor steun zorgen

Ten derde is een mogelijke beperking dat enkel grote gemeenten, van meer dan 100.000 inwoners, als casusgemeenten zijn onderzocht. Het onderzoek heeft daarmee inzicht gegeven in de actoren, factoren en acties die bij grote gemeenten een rol spelen. Ook de bevinding dat de organisatiestructuur invloed heeft op opgavegericht werken en de steunverlening van actoren is relevant. Wat betreft de beperking geeft een aantal respondenten daarbij wel aan dat grotere gemeenten complexer en hiërarchischer zijn dan middelgrote of kleine gemeenten. Daardoor speelt de organisatiestructuur en lijn wellicht een minder belangrijke of andere rol in kleinere gemeenten. Ook kunnen de belemmeringen in opgavegericht werken, sturing en verantwoording en steunverlening en -vergaring wellicht anders zijn.

6. Conclusie

In de conclusie van deze masterscriptie wordt ingegaan op een aantal onderwerpen. Ten eerste wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daartoe wordt een samenvatting gegeven van de antwoorden op de empirische deelvragen en wordt uiteindelijk antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens wordt, mede op basis van het discussiehoofdstuk, ingegaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke opbrengst van het onderzoek. Tot slot worden een aantal praktische aanbevelingen gedaan aan gemeenten, publieke organisaties en steunvervaarders over het vergaren van steun voor opgavegericht werken.

6.1. Beantwoording onderzoeksvraag

In deze masterscriptie stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe verkrijgen opgavemanagers steun voor opgavegericht werken?* Op basis van de beantwoording van de theoretische en empirische deelvragen is antwoord te geven op deze hoofdvraag.

Het theoretisch kader heeft ten eerste laten zien dat opgavegericht werken als pragmatische invulling gezien kan worden van *Public Value Management* (PVM). Zowel opgavegericht werken als PVM stellen de publieke waarde/maatschappelijke opgave centraal, waar interne en externe samenwerking voor noodzakelijk is. Ten tweede is steun voor een managementaanpak het passief of actief en zichtbaar of onzichtbaar steunen van opgavegericht werken. Daarbij zijn politieke-, prestatie- en professionele steunverleners van belang, waarvan steun vergaard wordt via de opgavemanager. Ten derde heeft het theoretisch kader geduid dat er verschillende acties zijn die een opgavemanager kan ondernemen om steun te vergaren: politieke-, prestatie- en professionele acties.

In het resultatenhoofdstuk zijn de verschillende acties die steun voor opgavegericht werken opleveren gepresenteerd. Daaraan voorafgaand is beschreven dat opgavegericht werken de maatschappelijke opgave centraal stelt, waarbij samenwerking essentieel is. De betekenis van 'een opgave' wordt daarbij wel verschillend gedefinieerd. De drie typen actoren zijn van belang om steun te verlenen voor opgavegericht werken en het overkomen van belemmeringen in de implementatie daarvan. Steun wordt daarbij gezien als het eens zijn met opgavegericht werken, maar daar ook handen en voeten aan geven, bijvoorbeeld door actief samen te werken of middelen te bieden. Ook is gebleken dat 'de opgavemanager' in de praktijk minder centraal staat; er is sprake van gedeeld leiderschap om steun te vergaren van actoren, waarbij verschillende publieke managers elkaar nodig hebben om steun te verzamelen. Wat betreft de acties van publieke managers om steun te vergaren, zijn vanuit de politieke logica voornamelijk horizontale samenwerking en storytelling/communicatie van belang. Wat betreft de prestatie logica zijn zowel een scherp geformuleerde opgave en meetbare indicatoren als de overtuiging dat opgavegericht werken werkt, zichtbaar als acties. Tot slot zijn qua professionele acties voornamelijk ruimte voor leren en de intrinsieke motivatie middelen tot steun.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat publieke managers het beste/de meeste steun voor opgavegericht werken kunnen vergaren via politieke- en prestatie acties. Professionele acties worden niet tot weinig genoemd door actoren voor het verlenen van steun aan opgavegericht werken. Steunverleners baseren hun steun voornamelijk op acties die laten zien dat opgavegericht werken werkt en van toegevoegde waarde is. De manager vormt een plan, een verhaal rond opgavegericht werken en faciliteert in de horizontale samenwerking met interne en externe samenwerkingspartners.

Daarnaast zorgt de manager ervoor dat opgavegericht werken tot prestaties leidt, namelijk door mensen aan boord te krijgen via een scherp geformuleerde opgave en indicatoren die gedurende het proces de maatschappelijke opbrengsten in kaart brengen. De acties van de publieke managers komen vooral neer op het ‘meekrijgen’ van andere actoren. Een opgavemanager doet dit echter niet alleen; er is sprake van gedeeld leiderschap als het gaat om het vergaren van steun. Met managers van andere programma’s/projecten, maar ook met managers in de ambtelijke hiërarchie, wordt steun vergaard. Daarbij hebben de publieke managers elkaar en elkaars netwerk van steunverleners nodig. Concluderend, publieke managers vergaren (of kunnen dat het beste doen), samen met collega-managers, via politieke- en prestatie acties, die laten zien wáárom opgavegericht werken werkt.

6.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke opbrengst

Nu de theoretische en empirische deelvragen en de onderzoeksvraag van deze masterscriptie beantwoord zijn, kan gereflecteerd worden op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, zoals omschreven in de inleiding, die de basis vormden voor het onderzoek. Wat leveren de bevindingen en implicaties op, in maatschappelijke en wetenschappelijke zin?

Wat betreft de wetenschappelijke opbrengst heeft dit onderzoek bijgedragen aan theoretische kaders omtrent opgavegericht werken. Opgavegericht werken is geplaatst in de wetenschappelijke literatuur over publiek management, door deze te verbinden aan *Public Value Management* en de sedimentatie van managementparadigma’s. Ook heeft dit onderzoek een slag gemaakt in de steun die nodig is voor de specifieke managementaanpak van opgavegericht werken. Literatuur over publiek management logica’s, managementparadigma’s en steun zijn geïntegreerd tot een raamwerk van acties dat als startpunt kan dienen voor steunvervaarders om steun in kaart te brengen en te vergroten, voor opgavegericht werken of voor een (soortgelijke) managementaanpak. Het onderzoek geeft ook inzicht in hoe belemmeringen bij de implementatie van een managementaanpak overkomen kunnen worden. Dit alles heeft geleid tot een conceptueel model, dat ook kansen biedt voor relevant vervolgonderzoek.

Maatschappelijk gezien heeft dit onderzoek getracht een bijdrage te leveren aan de succesvolle implementatie van opgavegericht werken aan opgaven binnen gemeenten/publieke organisaties. Opgavegericht werken biedt kansen om complexe, maatschappelijke vraagstukken effectief aan te kunnen pakken. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in het definiëren van opgavegericht werken, welke steun daarvoor nodig is uit de interne en externe omgeving en hoe en door wie deze steun vergaard moet worden. Het inzicht in relevante actoren en acties, waaronder de focus op inhoudelijke acties, kunnen als uitgangspunt dienen voor steunvervaarders. Daarmee kunnen de belemmeringen in opgavegericht werken, als het onder andere over sturen en verantwoorden gaat, zoals in de inleiding, voorkomen of effectief aangepakt worden.

6.3 Praktische aanbevelingen

Op basis van deze masterscriptie en maatschappelijke opbrengst kunnen een aantal praktische aanbevelingen gedaan worden. Hoewel er in dit onderzoek gefocust is op opgavegericht werken binnen gemeenten, zijn deze aanbevelingen mogelijk ook van toepassing op provincies, ministeries en andere publieke organisaties.

Ten eerste wordt aanbevolen om opgavegericht werken binnen organisaties, afdelingen en teams helder te definiëren en uit te dragen. Opgavegericht werken wordt door betrokkenen verschillend gedefinieerd, gekenmerkt en waargenomen. Zo is er veelal onduidelijkheid over wat een 'opgave' is en wanneer een vraagstuk een 'opgave' is. Daarbij is het soms ook onbekend dat er opgavegericht wordt gewerkt of dat er een transitie in gang gezet is om opgavegericht te gaan werken, bijvoorbeeld door deelname aan het GOAL-netwerk. Zoals verschillende respondenten ook aangeven, maakt dit het gesprek over opgavegericht werken, waaronder anders sturen en verantwoorden, ingewikkeld en verwarrend. Het wordt daarom aanbevolen om opgavegericht werken te definiëren en hier een verhaal omheen te bouwen. Laatstgenoemde betekent dat uitgedragen moet worden dat er opgavegericht gewerkt wordt of gaat worden, maar ook dat hier een gevuld verhaal over het 'waarom en hoe' achter dient te zitten. Uit het onderzoek blijkt ook dat storytelling, de effectiviteit van opgavegericht werken en intrinsieke motivatie belangrijke redenen zijn om opgavegericht werken te steunen. Door te definiëren en een verhaal te bouwen worden deze bronnen van steun geactiveerd.

Ten tweede wordt aanbevolen om, naast steun te vergaren voor de inhoudelijke opgave, steun te vergaren voor opgavegericht werken. Respondenten spraken geregeld over steun voor de inhoudelijke opgave, maar het onderzoek laat ook zien dat steun voor de *werkwijze* voor deze opgaven van belang is. Het is daarom noodzakelijk om te investeren in het vergaren van steun over opgavegericht werken. Dat kan onder andere door het gesprek aan te gaan over opgavegericht werken en, zoals eerder genoemd, opgavegericht werken te definiëren en een verhaal te bouwen. Het is ook een kwestie van tijd maken voor en nadenken over handelingsperspectieven en plannen van aanpak om belemmeringen in opgavegericht werken te overkomen. Dit onderzoek benadrukt in ieder geval dat er voldoende oog moet zijn voor beide vormen van steun.

Ten derde raadt dit onderzoek aan om manieren te vinden om met de focus op prestatie om te gaan. De wetenschappelijke literatuur en dit onderzoek laten zien dat er sedimentatie van de managementparadigma's NPM en PVM plaatsvindt. NPM kan daarbij belemmerend zijn om te sturen te verantwoorden waarbij de publieke waarde of het realiseren van de opgave het uitgangspunt is. Dit maakt het noodzakelijk om om te gaan met de acties dat er een 'waarom'-verhaal, een scherp geformuleerde opgave en meetbare indicatoren moeten zijn. Zoek daarom naar waardegedreven manieren om te sturen en te verantwoorden, waarbij outcome in plaats van output het uitgangspunt is. Vanuit het NPM-gedachtegoed blijft meetbaarheid belangrijk. Het is ook een mogelijkheid om de focus op prestatie acties/redenen te verschuiven, bijvoorbeeld door via storytelling actoren te overtuigen om steun te leveren aan opgavegericht werken.

Tot slot, bovenstaande aanbevelingen samenvattend, wordt aanbevolen om 'simpelweg' het gesprek aan te gaan over opgavegericht werken steun voor de manier van werken. Alledaags is er focus op de opgave en steun voor de inhoudelijke opgave, maar dit onderzoek heeft het belang van steun voor de manier van werken ook laten zien. Het is daarom van belang om tijd vrij te maken om over opgavegericht werken en belemmeringen in gesprek te gaan. Dit kan zich uiten in een organisatieontwikkelingsafdeling, werkgroep of plan van aanpak, maar het gesprek bij de koffieautomaat is daarbij eveneens belangrijk.

Bibliografie

- Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). *Advancing a new public service ethos*. London, UK: New Local Government Network.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K. & Hart, P. (2016). Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604.
- Algemene Rekenkamer. (2016). Inzicht in publiek geld: Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording. Geraadpleegd van: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/07/13/inzicht-in-publiek-geld>
- Anderson, R. (2018). De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 92, 167.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership¹. *The Innovation Journal*, 17(1), 2.
- Bekkers, V. (2011). *Innovation in the Public Sector Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam, Nederland: Boom Lemma.
- Bovey, W. H., & Hede, A. (2001). Resistance to organisational change: the role of defence mechanisms. *Journal of managerial psychology*.
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods* (5^e ed.). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 6(1), 21-53.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. F. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Selforganization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Emerson K., Nabatchi T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.
- Erwin, D.G. and Garman, A.N. (2010), "Resistance to organizational change: linking research and practice", *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 31 No. 1, pp. 39-56.

Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.

Gemeente Den Haag. (2020). Beleidsplan schuldhulpverlening Den Haag 2020-2024. Geraadpleegd van: https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9214535/1/RIS306234_Bijlage_1

Gustafsson, J. (2017). Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study. Geraadpleegd van <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1064378/FULLTEXT01.pdf>

Hanekamp, R. & Van Rheenen, R. (2018). Wendbaar werken in publieke organisaties: aan de slag met nieuwe paradigma's. Geraadpleegd van: <https://www.wendbaarwerken.org/3-wendbaar-werken-publieke-organisaties-aan-slag-nieuwe-paradigmas/>

Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.

Hiemstra & De Vries. (2020). Leerplan GOAL-netwerk. Geraadpleegd van (<https://goal.pluvo.nl/library/article/1114/>

Hiemstra & De Vries. (z.d.). Netwerk voor opgavegericht werken. Geraadpleegd van <https://www.hiemstraendevries.nl/nieuws/658-netwerk-voor-opgavegericht-werken>

Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.

Leendertse, W., Arts, J., Verhees, F. & Busscher, T. (2016). Van project naar opgave. Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte. *Bestuurskunde*, 70(4), 70-81.

Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23(1), 161-183.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). Wat is opgavegericht werken? Geraadpleegd van: <https://www.ubrijk.nl/service/rijksconsultants/kennisplatform/overzicht/opgavegericht-werken/wat-is-opgavegericht-werken>

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organisations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 183-204.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.

Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Macmillan International Higher Education.

NVVK. (2021). Collectief Schuldregelen in Den Haag: efficiëntie door vertrouwen. Geraadpleegd van <https://www.nvbk.nl/page/1439/2021/03/03/Collectief-Schuldregelen-in-Den-Haag-effici%C3%ABntie-door-vertrouwen>

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.

O'Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal of Public Administration*, 1-11.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1080/14719030600853022>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective. *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham*, 12-35.

Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B., & Struik, P. (2012). Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren. Partners + Pröpper Publicaties.

Pröpper, I.M.A.M., & Litjens B. (2017). Opgaven gestuurd werken: Startpunt voor de herijking van de bestuurlijke organisatie. Partners + Pröpper Publicaties.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Rossetti, L., & Wall, T. (2017), "The impact of story: measuring the impact of story for organisational change", *Journal of Work-Applied Management*, Vol. 9 No. 2, pp. 170-184.

Schuldenlab070. (z.d.-b). Onze ambitie: Schuldenproblematiek slimmer en beter aanpakken. Geraadpleegd van: <https://www.schuldenlab070.nl/onze-ambitie-schuldenproblematiek-slimmer-en-beter-aanpakken>

Schuldenlab070. (z.d.-c). Collectief schuldregelen. Geraadpleegd van: <https://www.schuldenlab070.nl/collectief-schuldregelen>

SchuldenlabNL. (z.d.-a). Over SchuldenlabNL. Geraadpleegd van: <https://www.schuldenlab.nl/over-schuldenlabnl/>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 26(1), 41-57.

Van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A. & Norbruis, F. (2018) Opgavegericht evalueren: Beleidsvaluatie voor systeemverandering. Geraadpleegd van: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Opgavegericht-evalueren.pdf>

Van der Steen, M., Van Delden, M. & Van Schaik, E. (2020). De opgave aan tafel: De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven. Geraadpleegd van:

<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-02/NSOB%202020%20De%20opgave%20aan%20tafel.pdf>

Van Dale. (z.d.). Definitie steun. Geraadpleegd van: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/steun#.YWQAObBBwdX>

Van Dijk, G. (2014). Organisatie ecologie: eenvoud in complexiteit. Geraadpleegd van: <http://www.gerdavandijk.nl/wp-content/uploads/2015/12/Oratie-Gerda-van-Dijk.pdf>

Van Rheenen, R. & Hanekamp, R. (z.d.). Wendbaar werken in publieke organisaties: praktijklessen opgavengericht werken. Geraadpleegd van: <https://www.wendbaarwerken.org/4-wendbaar-werken-publieke-organisaties-praktijklessen-opgavengericht-werken/>

VNG. (2018). iBestuur: Special Samen Organiseren. Geraadpleegd van: <https://vng.nl/sites/default/files/20183103-ibestuur-special-samenorganiseren.pdf>

Bijlagen

Bijlage 1: Format casusselectie

Format casusselectie GOAL

pagina 1 van 2

Vul hieronder de velden in. Sla dit document op met jouw naam en organisatie in de bestandstitel en upload het bestand via de overzichtspagina in de digitale leeromgeving. Let op: dit format bestaat uit twee pagina's!

Organisatie: [invullen]
 Casusnaam: [invullen]
 Betrokken leernetwerkers: [invullen]

Publieke waarde propositie	Wat is de opgave ?	Wat is het beoogde resultaat , en welke persoon (naam) is daarvoor verantwoordelijk?	Welke middelen worden er ingezet? (bijvoorbeeld autoriteit, geld, menskracht)
Welke dimensies van waarde wil je produceren ? Wat wil je bereiken ?	[invullen]	[invullen]	[invullen]
Legitimiteit en steun	In de organisatie: Wie legitimeert je inzet? Wie steunt je?	Buiten de organisatie: Wie legitimeert je inzet? Wie steunt je?	
Op welke bronnen van legitimiteit en steun vertrouw je?	[invullen]	[invullen]	

HIEMSTRA & DE VRIES
ORGANISATIE-ADVISEURENBUREAU

pagina 2 van 2

Operationele capaciteit	Wat is relevant beleid, programma's, procedures, wie is inzetbaar in fte, enzovoort in de eigen organisatie ?	Wat is relevant beleid, programma's, procedures, wie is inzetbaar in fte, enzovoort in het samenwerkingsverband ?
Hoe goed en betrouwbaar draagt de operatie bij aan waardecreatie?	[invullen]	[invullen]
Ruimte voor overige opmerkingen		
[invullen]		

HIEMSTRA & DE VRIES
ORGANISATIE-ADVISEURENBUREAU

Format casusselectie voor GOAL-deelnemers

Bijlage 2: Format Opgavekaart

Opgavekaart: ...	
Maatschappelijke opgave: ...	
Gebruiken van publieke bezittingen en gerelateerde kosten	Bereiken van maatschappelijk gewenste uitkomsten
Financiële kosten • ...	Realisatie collegeprogramma • ...
Onbedoelde negatieve effecten • ...	Onbedoelde positieve effecten • ...
Sociale kosten gebruik autoriteit • ...	Cliënttevredenheid vrijwillige afnemers • ...
	Cliënttevredenheid gedwongen afnemers • ...
	Rechtvaardigheid en eerlijkheid • ...
Collectieve oordeel: ...	

*Generieke opbouw van de Opgavekaart voor GOAL-deelnemers
(gebaseerd op Moore, 2000; 2013)*

Bijlage 3: Respondentenoverzicht interviews

Respondent-aanduiding	Functie	Organisatie
A1	Beleidsadviseur/projectleider Asiel en Integratie	Gemeente A
A2	Adviseur business controller/betekenisvol sturen en verantwoorden	Gemeente A
A3	Opgavetrekker (opdrachtnemer)	Gemeente A
A4	Manager afdeling Werk en Inkomen (W&I) (opdrachtgever)	Gemeente A
A5	Manager afdeling Werk & Inkomen (W&I) in de uitvoering, team Statushouders	Gemeente A
A6	Beleidsadviseur integratie en inburgering	Andere gemeente
A7	Programmacoördinator Gebiedsgericht Werken	Regionale sociale dienst
B1	Strategisch adviseur sociaal domein	Gemeente B
B2	Businesscontroller	Gemeente B
B3	Concerncontroller	Gemeente B
B4	Wethouder o.a. jeugdzorg	Gemeente B
B5	Gemeenteraadslid o.a. jeugdzorg	Gemeente B
B6	Adviseur professionalisering en organisatieontwikkeling/plaatsvervangend directeur	Wijkteam
C1	Programmamanager	Gemeente C
C2	Afdelingshoofd Leefomgeving	Gemeente C
C3	Afdelingshoofd Beheer	Gemeente C
C4	Afdelingshoofd Projectmanagement & Voorbereiding	Gemeente C
C5	Afdelingshoofd Gebiedsontwikkeling	Gemeente C
C6	Afdelingshoofd Financiën	Gemeente C

Respondenten onderzoek

Bijlage 4: Topiclist interviews

Introductie

1. Introductie onderzoek + doel interview
2. Toestemming opnemen interview + inzien transcriptie
3. Toelichting anonimiteit
4. Overige vragen en/of opmerkingen

[Start opname]

5. Wat is uw functie binnen deze organisatie en op welke wijze bent u betrokken bij (de aanpak) van deze opgave?

Thema 1: Opgavegericht werken

Introductie op het thema: Binnen gemeente X wordt gewerkt aan opgave Y. Daarmee wordt ook geëxperimenteerd binnen het GOAL-netwerk. Ik heb begrepen dat bestaande routines van sturing en verantwoording niet werken en dat er daarom gekozen is voor een 'opgavegerichte aanpak' voor opgave Y.

1. Bent u ermee bekend dat er gekozen is voor een opgavegerichte aanpak?
2. Wat verstaat u onder opgavegericht werken?
3. Begrijpt u die keuze (of wens) voor deze specifieke opgave?

Thema 2: Steun verlenen

Introductie op het thema: De theorie stelt dat het succes van een nieuwe werkwijze, in dit geval opgavegericht werken, staat of valt bij de mate waarin er steun is voor de nieuwe, opgavegerichte aanpak. Het gaat hierbij om steun voor de *opgavegerichte aanpak* van de opgave, niet om steun voor de inhoudelijke opgave.

1. Herkent u dat steun belangrijk is voor het welslagen van opgavegericht werken in deze casus?
2. Steunt u de keuze voor opgavegericht werken in dit geval?
3. Wat betekent steun dan concreet?
4. Van welke actoren is steun voor opgavegericht werken noodzakelijk?

Introductie op het thema: In de literatuur is niet zoveel bekend over acties die steun voor managementaanpakken beïnvloeden. Het is een belangrijk doel van dit onderzoek om te achterhalen welke acties voor steun zorgen.

5. Wat zijn voor u belangrijke redenen om een opgavegerichte aanpak van deze opgave wel of niet te steunen?
6. Eventueel langslopen van suggesties:
 - a. Politiek: Zou voor u een belangrijke reden zijn om opgavegericht werken in dit geval te steunen als...
 - i. Er wordt gesproken over “een opgave” en samenhang tussen opgaven (in coalitieakkoorden, beleidsstukken en gesprekken)?
 - ii. De tijdsgeest mee zit voor opgavegericht werken/deze opgave?
 - iii. Er sprake is van horizontale, gelijkwaardige samenwerking (manier van samenwerken)?
 - iv. Er sprake is van een sterk verhaal/sterke storytelling rondom opgavegericht werken/de opgave?
 - b. Prestatie: Zou voor u een belangrijke reden zijn om opgavegericht werken in dit geval te steunen als...
 - i. De opgave helder is geformuleerd?
 - ii. Er scherpe indicatoren zijn opgesteld, waardoor resultaten meetbaar zijn?
 - c. Professioneel: Zou voor u een belangrijke reden zijn om opgavegericht werken in dit geval te steunen als...
 - i. Er sprake is van een op leren gerichte verantwoordingscultuur?
 - ii. Er sprake is van (meer) handelingsruimte en/of flexibiliteit voor ambtenaren, professionals, etc.?
 - iii. Er is sprake van ruimte om te participeren in de transformatie naar opgavegericht werken?

Thema 3: Steun vergaren

Introductie op het thema: Tot slot ben ik benieuwd of de opgavemanagers (de managers die primair sturen op het realiseren van de opgave) actief proberen om meer steun te krijgen voor opgavegericht werken.

1. Wie is volgens u primair verantwoordelijk voor deze opgave?
2. Ziet u dat deze persoon acties onderneemt om steun te vergaren? Zo ja, welke?

Afsluiting

1. Nog onderwerpen/thema's die niet besproken zijn?
2. Herhaling van de anonieme verwerking van de opname en transcriptie
3. Terugkoppeling bevindingen (scriptie en/of presentatie)
4. Afsluitende vragen of opmerkingen?
5. Dankwoord

[Einde opname]

Bijlage 5: Respondentenoverzicht focusgroepen

Deelnemer-aanduiding	Functie
F1	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken ⁴
F2	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken
F3	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken ⁴
F4	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken ⁴
F5	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken
F6	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken
F7	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken
F8	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken

Focusgroep I (experts organisatieontwikkeling/opgavegericht werken)

Deelnemer-aanduiding	Functie	Organisatie
F9	Adviseur business controller/betekenisvol sturen en verantwoorden ⁵	Gemeente A
F10	Expert organisatieontwikkeling/opgavegericht werken ^{4,6}	x
F11	Adviseur sturing en monitoring/financieel beleidsadviseur duurzaamheid	Andere GOAL-organisatie
F12	Strategisch adviseur stedelijk gebied	Andere GOAL-organisatie
F13	Scriptiebegeleider	x
F14	Beleidsadviseur en accountmanager wonen, ruimte en retail	Andere GOAL-organisatie

Focusgroep II (deelnemers GOAL-netwerk)

⁴ Tevens betrokken bij organisatie van het GOAL-netwerk.

⁵ Tevens respondent A2.

⁶ Tevens deelnemer F3 in Focusgroep I.

Bijlage 6: Codeboom & Operationalisering

Codes	Operationalisatie (kenmerken, dimensies, voorbeelden)
Afbakening steun	x
• Definitie/kenmerken steun	Passief/actief Zichtbaar/onzichtbaar Eens zijn – Samenwerken - Middelen
• Steun voor inhoud	Steun voor inhoudelijke opgave
• Definitie/kenmerken weerstand	Passief/actief Zichtbaar/onzichtbaar
• Overige bevindingen	Overige bevindingen over afbakening van steun
Afbakening opgavegericht werken	x
• Kenmerken PVM	x
○ Publieke waarde	Publieke waarde Maatschappelijke opbrengst Maatschappelijke opgave Leidend
○ Samenwerking	Interne/externe actoren
○ Open houding rolverdeling opdrachtnemer-opdrachtgever	Gelijkwaardige samenwerking
○ Leren/evalueren	Ruimte om te leren/evalueren Organisatie/individueel
• Overige kenmerken	Overige kenmerken opgavegericht werken
• Overige bevindingen	Overige bevindingen over afbakening van opgavegericht werken
Steunverleners	x
• Politieke actoren	Volksvertegenwoordigers Bestuurders Burgers Belangengroepen/maatschappelijk partners Anders; gericht op samenwerking, ambiguïteit
• Prestatie actoren	Opgavemanagers Andere publieke managers (hiërarchie) (Andere) afdelingen Financiële medewerkers Anders; gericht op efficiëntie, effectiviteit
• Professionele actoren	Professionals (intern en extern) Anders; gericht op autonomie, handelingsruimte
• Overige actoren/bevindingen	x
○ Intern-extern	Aanduiding intern/extern organisatie
○ Top-down-bottom-up	Aanduiding top-down/bottom-up in ambtelijke en bestuurlijke organisatie
Steunvergaarder	x
• Opgavemanager	Primair verantwoordelijk voor sturen opgave
• Overige steunvergaarden	Tevens steunvergaarder
Acties voor het verlenen van steun	x
• Politieke acties	x

○ Er wordt gesproken over 'opgaven' en/of er is prioriteit aangebracht in opgaven	Opgaven (stukken, mondeling) Prioritering
○ Opgavegericht werken is formeel vastgelegd/besloten	Stukken, vastgesteld door manager
○ Er is sprake van horizontale samenwerking tussen actoren	Gelijkwaardige samenwerking Met belang zijn betrokken
○ Er is sprake van een verhaal (sterke storytelling) rond opgavegericht werken	Voorbeelden, verhalen, beeldvorming, framing, communicatie, etc.
○ Er is sprake van een tijdsgeest voor de opgave/opgavegericht werken	Momentum voor opgave Momentum voor opgavegericht werken
○ Overige politieke acties	Overige politieke acties
● Prestatie acties	x
○ Er is een heldere opgave geformuleerd (afgebakend, meetbaar)	Opgave is afgebakend, wat wel en wat niet
○ Er zijn concrete indicatoren geformuleerd (op inhoud en proces)	Indicatoren die effect meten Indicatoren op verschillende stadia (input tot outcome mogelijk)
○ Overige prestatie acties	Overige prestatie acties
● Professionele acties	x
○ Er is sprake van handelingsruimte/flexibiliteit	Autonomie professional, geen regeldruk
○ Er bestaat een op leren gerichte verantwoordingscultuur	Ruimte voor fouten Ruimte/middelen voor leren
○ Er is participatie mogelijk op de transitie naar opgavegericht werken	Betrekken van professionals bij vragen omtrent opgavegericht werken (wat is opgave, wie betrekken, hoe doen)
Overige bevindingen	x
● Organisatiestructuur	Belang van organisatiestructuur op opgavegericht werken <ul style="list-style-type: none"> ● Grootte opgave ● Mate van verkokering/verschillende betrokken managers
● Systemen	P&C-cyclus, begrotingen Achterliggende systemen Vallen niet binnen acties/redenen om te steunen, maar zijn meer randfactoren