

# De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten

## Opgavegericht doorgelicht

Rick Anderson

Received 4 April 2018 | Accepted 30 June 2018 | Published 23 July 2018

## Samenvatting

Deze bijdrage betreft een onderzoek dat is uitgevoerd naar de implementatie van opgavegericht werken binnen vier gemeenten. Hoewel de vier gemeenten opgavegericht werken formeel hebben vastgesteld als organisatieprincipe, blijken drie van deze gemeenten in de praktijk niet opgavegericht te werken. De perceptie van de medewerkers lijkt daarbij bepalender dan de formeel vastgestelde sturingsvorm. Het naast elkaar hanteren van verschillende organisatieprincipes kan de ruimte voor een divergerende perceptie vergroten. Bij de gemeente waarbij wel opgavegericht wordt gewerkt, zijn de gemeenteraadsleden minder positief over deze manier van werken dan de externe partijen.

## Relevantie voor de praktijk

Opgavegericht werken kan tot een verhoogde tevredenheid leiden bij externe actoren. Het is echter van belang dat de organisatie opgavegericht werken eenduidig definieert en niet positioneert naast andere organisatieprincipes, opdat medewerkers een eenduidig beeld hebben van deze werkwijze. Daarnaast is het van belang om juist ook raadsleden en externen te betrekken bij deze werkwijze.

## 1. Inleiding

Opgavegericht werken is binnen gemeenten en provincies de laatste jaren in toenemende mate gemeengoed geworden. De meeste provincies, maar ook steeds meer gemeenten nemen opgavegericht werken op in hun sturingsfilosofie, hun doelstellingen en in hun beoogde manier van samenwerken. Opgavegericht werken impliceert ambtelijke flexibiliteit, samenwerken met externe actoren, het bereiken van maatschappelijke effectiviteit, et cetera. De vraag rijst of opgavegericht werken daadwerkelijk tot een nieuwe stijl van werken leidt. Deze vraag is niet alleen relevant voor het management en het bestuur van een gemeente of een provincie, maar tevens voor controllers die werkzaam zijn in deze organisaties. Als opgavegericht werken de overgang beoogt van new public management naar new public governance, zal de implementatie van opgavegericht werken consequenties hebben voor de interne organisatie en de manier waarop samenwerking met externen wordt aangegaan. Dit vereist dan tevens een andere opzet van de controlfunctie. Dit artikel brengt verslag uit van een onderzoek dat in 2017 is uitgevoerd naar de implementatie van opgavegericht

werken binnen een viertal gemeenten. Het artikel gaat in op de opzet van het onderzoek. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd en worden deze resultaten van een analyse voorzien. Het artikel sluit af met enkele conclusies. Eerst wordt echter ingegaan op de vraag wat onder opgavegericht werken kan worden verstaan en wat de achtergrond van opgavegericht werken is.

## 2. Opgavegericht werken

In de praktijk van decentrale overheden worden verschillende definities gehanteerd voor opgavegericht werken, die soms overlappen met andere organisatieprincipes, zoals projectmatig werken. “Opgavegericht werken is een overkoepelend begrip voor een werkwijze die in ontwikkeling is en waarvoor nog geen eenduidig concept bestaat”, zo merken sommigen voorzichtig op (Van Wingerden et al. 2015). De meeste overheidsorganisaties beogen met opgavegericht werken af te stappen van een sectorale indeling (waarbij op basis van disciplines wordt georganiseerd) en gaan over naar een organisatie, waarbij de ver-

antwoordelijkheden op basis van opgaven zijn belegd. Zo wordt het werken aan opgaven versterkt door afscheid te nemen van een vakgerichte werkwijze en te gaan werken in multidisciplinaire teams. Projectmatig werken wordt evenwel ook op deze manier ingekleurd, waardoor het onderscheid tussen projectmatig en opgavegericht werken niet altijd duidelijk is. Een voorbeeld van overlapping met projectmatig werken wordt door een provincie geleverd. Deze provincie definieert opgavegericht werken als een werkwijze waarbij “in alles wat gedaan wordt, de opgave leidend is en waarbij sturing wordt voorgestaan door een ambtelijk en een bestuurlijk opdrachtgever” (Provincie Zuid-Holland 2017, p. 3), een definitie die door een andere provincie juist wordt gereserveerd voor projectmatig werken (Provincie Overijssel 2017).

Sommige definities van opgavegericht werken kennen weliswaar een overlap met de definitie van projectmatig werken, maar voegen hier wel nieuwe elementen aan toe: “Bij deze organisatievorm wordt gestuurd vanuit de verschillende maatschappelijke opgaven in plaats van uit verschillende beleidssectoren. Per opgave wordt een opgaveteam samengesteld dat samen met externe personen of organisaties zich volledig richt op het realiseren van de opgave” (De Bruin 2018). Naast “*organiseren op basis van opgaven*” (in plaats van op basis van disciplines) kan in “*samenwerking met partners*” een tweede element worden gezien dat essentieel is voor opgavegericht werken. Opgavegericht werken gaat dan uit van co-productie: samen met partners en inwoners beleid ontwikkelen en realiseren. Vormen als co-creatie en burgerparticipatie zijn als nadere concretisering van opgavegericht werken op te vatten. Nieuw is deze samenwerking met externe actoren overigens niet: de interactie tussen publieke en private actoren heeft altijd al een cruciale rol gespeeld bij de implementatie van beleid. Wel kan gesteld worden dat netwerken en samenwerkingsverbanden tussen private en publieke actoren in toenemende mate als effectieve en legitieme manieren worden gezien om governance vorm te geven (Sorensen and Torfing 2011, p. 843; Klijn and Koppenjan 2012). “Het gaat om allerlei horizontale bewegingen die met steeds grotere intensiteit afkomen op de klassieke hiërarchisch georganiseerde overheid. Veel gemeenten zijn dan ook bezig om vormen te vinden om te kunnen werken vanuit maatschappelijke opgaven” (Van Boven 2017). Daarbij wordt de verantwoordelijkheid en een actieve rol van burgers en externe organisaties een grote betekenis toegekend. De gedachte om in samenwerking met externen tot een verhoogde toegevoegde waarde te komen is weliswaar niet nieuw, maar komt wel in de meeste definities van opgavegericht werken terug.

Het besluit om opgavegericht te gaan werken wordt in sommige gevallen door het management van een gemeente genomen, maar ook wel door het college of door de gemeenteraad. Veelal is het besluit om anders te gaan werken ingegeven door de constatering, dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen een adaptief vermogen vereist, waarbij tevens verbindingen moeten worden gelegd met externe actoren (Studiegroep Openbaar Bestuur 2016, p. 6).

Opgavegericht werken kan begrepen worden door het begrip in een historische context te plaatsen. Gelet op de ambities van opgavegericht werken, ligt het begrip dicht aan tegen het internationale concept *public value* (Moore 1997; Benington 2009). “Aanvankelijk organiseerden publieke organisaties de door de politiek gedefinieerde publieke diensten en producten. Met ‘*New Public Management*’ werd de burger meer gezien als een consument of cliënt. In het paradigma van het creëren van “*Public Value*” en van de participatiesamenleving staan in co-creatie ontstane producten en diensten centraal” (Van Dijk 2014, p. 14). Ook andere auteurs positioneren het begrip *public value* als logisch vervolg op *new public management* (Van Dooren et al. 2015; Bozeman 2011; Pollitt and Bouckaert 2000; Benington 2009). In de context van *public value* vereist opgavegericht werken een sterke externe oriëntatie, terwijl de interne organisatie gebaseerd moet zijn op maatschappelijke opgaven (Bekkers et al. 2011, p. 206; Moore 1997). Andere auteurs zien *new public governance* als logisch vervolg op *new public management*. De nadruk van *new public governance* op samenwerking en co-creatie met externe actoren impliceert dat ook *new public governance* als legitimering en basis voor opgavegericht werken kan worden aangemerkt (Emerson and Nabatchi 2015; Klijn and Koppenjan 2012; Looibach 2010). Emerson et al. (2012, p. 3) definiëren in dit verband *collaborative governance* als “the processes and structures of public policy decision making and management that engage people across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private, and civic spheres to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished”. Deze definitie raakt de twee aangegeven kenmerken van opgavegericht werken: het organiseren op basis van opgaven en het formuleren en realiseren van deze opgaven in samenwerking met externen.

Opgavegericht werken vereist tevens een ander ontwerp van de controlfunctie. Een interne organisatie die is opgebouwd op basis van opgaven, terwijl deze opgaven ook nog eens aan verandering onderhevig zijn, laat zich moeilijker vertalen naar statische budgetten, grootboekschema’s en eenduidig budgethouderschap. Een organisatie die actief samenwerking aangaat met externen zal daarnaast een andere visie op verantwoorden en rapporteren moeten ontwikkelen. In zijn algemeenheid kan verondersteld worden dat bij het vervagen van organisatiegrenzen een andere visie op de controlfunctie noodzakelijk kan zijn.

Voor dit onderzoek wordt opgavegericht werken gedefinieerd als een organisatieprincipe, waarbij maatschappelijke opgaven in samenwerking met **externe actoren** worden gedefinieerd en gerealiseerd en waarbij medewerkers en bestuurders **op basis van deze opgaven** worden gepositioneerd en aangestuurd. De begripsbepaling stelt de combinatie van organiseren op basis van opgaven en de samenwerking met externe actoren dus centraal en als onderscheidend ten opzichte van projectmatig werken en ten opzichte van reguliere participatie of inspraak.

Tabel 1 vat deze gedachten samen:

**Tabel 1.** Begripsbepaling.

Definitie	Interactie	Organisatie
Opgavegericht werken	Definitie en realisatie doelstellingen in samenwerking met externen.	Positionering en aansturing op basis van opgaven.
Projectmatig werken	Definitie en realisatie doelstellingen primair intern.	Positionering en aansturing op basis van opgaven.
Klassiek	Definitie en realisatie doelstellingen primair intern.	Positionering en aansturing op basis van vakinhoudelijke indeling (monodisciplinair).

### 3. Opzet van het onderzoek

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

#### **Hoe wordt opgavegericht werken binnen gemeenten geïmplementeerd en hoe wordt opgavegericht werken gewaardeerd?**

De implementatie van een organisatieprincipe kent een aantal stappen die ook in dit onderzoek gevolgd worden (vgl. Emerson and Nabatchi 2015, p. 727; Pressman and Wildavsky 1984, p. 165). Bij iedere implementatiestap kunnen zich knelpunten voordoen. Het is raadzaam om in het onderzoek goed te bezien welke stappen goed en welke stappen minder succesvol zijn genomen. Zo zal een organisatieprincipe formeel moeten worden vastgesteld en onderschreven moeten worden door het management van de organisatie (stap 1).

Vervolgens is het de bedoeling dat medewerkers weten welk principe de organisatie formeel hanteert (stap 2) (Pressman and Wildavsky 1984, p. 167). Als medewerkers het vastgestelde principe niet kennen, kan men immers niet verwachten dat de organisatie in de praktijk handelt naar dit principe.

Omdat definities nogal verschillend kunnen worden ingekleurd, is het de bedoeling dat medewerkers ook dezelfde beelden hebben bij dit vastgestelde en kenbare organisatieprincipe en de werkwijze daarbij (stap 3). Immers, als medewerkers een geheel ander beeld hebben bij de werkwijze die volgens hen officieel is vastgesteld, loopt de implementatie spaak (Pressman and Wildavsky 1984). Een onderzoek dat geacht wordt het effect van het officiële organisatieprincipe te meten, schiet in validiteit tekort als deze stap wordt overgeslagen: feitelijk wordt dan het effect gemeten van het principe en de werkwijze die de medewerkers op basis van hun eigen definitie zelf hantieren en niet het effect van het formeel vastgestelde beleid.

Daarna moet er conform het vastgestelde organisatieprincipe daadwerkelijk gewerkt worden (stap 4). Pas daarna kan de waardering worden gerelateerd aan dit organisatieprincipe (stap 5).

Een organisatieprincipe kan zeer breed worden opgevat. Zo kan een organisatieprincipe betrekking hebben op een bepaalde stijl van werken, een beoogde cultuur, een vorm van aansturing, de positionering van bestuur ten opzichte van de ambtelijke organisatie, etc. Onder-

kend wordt, dat ook opgavegericht werken een omvangrijke impact kan hebben. Zo zal deze nieuwe inrichting ongetwijfeld gevolgen hebben voor de cultuur binnen de organisatie, de manier waarop de samenwerking tussen een college en een ambtelijke organisatie wordt vormgegeven, etc. Ter afbakening van dit onderzoek is echter het accent gelegd op de interne verantwoordingsstructuur en op de mate van externe samenwerking. Uiteraard ontleent een dergelijke afbakening een volledig beeld van de gevolgen die de implementatie van opgavegericht werken kan hebben.

De bovenstaande stappen die genomen moeten worden om tot een adequate implementatie te komen, zijn ontleend aan eerder onderzoek naar implementatie (Pressman and Wildavsky 1984). Daarbij zij gesteld, dat de perceptie van de medewerkers (stap 3) is toegevoegd om de validiteit van dit onderzoek te vergroten. Het onderzoek richt zich vervolgens op iedere stap afzonderlijk opdat bezien kan worden waar de implementatie succesvol of juist minder adequaat verloopt (Emerson and Nabatchi 2015).

Het onderzoek betreft een vergelijkende casestudie, waarvoor vier middelgrote gemeenten zijn geselecteerd (tussen de 40.000 en 80.000 inwoners). Iedere gemeente is onafhankelijk van elkaar onderzocht. Pas daarna is een vergelijkende analyse uitgevoerd, waarbij gezocht is naar verklaringen voor overeenkomsten en verschillen (Verschuren and Doorewaard 2007, p. 187). De vier gemeenten hebben opgavegericht werken sinds twee jaar (begin 2015) formeel geïmplementeerd vanuit de situatie waarin eerst het klassieke model werd gehanteerd en hierop zijn zij geselecteerd. Het totale aantal gemeenten dat opgavegericht werken in deze tijd heeft geïmplementeerd is niet bekend, maar is voor een kwalitatief onderzoek ook niet vereist (Verschuren and Doorewaard 2007, p. 184). Aangezien het onderzoek exploratief van aard is, is bewust gekozen voor vier gemeenten die niet teveel afwijken van elkaar in omvang. Hoewel een casestudie niet kan leiden tot generaliseerbare uitspraken en een beperkte externe geldigheid heeft, kan men door middel van een casestudie wel zicht krijgen op de manier waarop organisatieprincipes worden geïmplementeerd en verklaringen hiervoor vinden (vgl. Yin 2018; Verschuren and Doorewaard 2007, p. 190). Een vergelijkende casestudie, zoals hier wordt voorgestaan, biedt de mogelijkheid om de vier onderzochte gemeenten te vergelijken en te analyseren opdat verklaringen gevonden kunnen worden voor eventuele onderlinge verschillen of overeenkomsten. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van documentenanalyses,



**Figuur 1.** Onderzoeksfasen.

zijn enquêtes uitgezet en interviews afgenomen, waarbij respondenten onafhankelijk van elkaar zijn geïnterviewd (triangulatie) (Verschuren and Doorewaard 2007, p. 184).

De operationalisatie van het onderzoek kan als volgt worden samengevat. Eerst is bij de vier gemeenten gezien welk organisatieprincipe de gemeente officieel hanteert (stap 1). Het kan namelijk zijn, dat naast het opgavegericht werken ook andere organisatieprincipes worden gehanteerd. Hiertoe zijn de formeel vastgestelde documenten (organisatieverordeningen, begrotingen, et cetera) geraadpleegd en zijn gesprekken gevoerd met het management (vgl. Gibson 2017). In deze fase van het onderzoek is gezien in hoeverre de gemeente voor 2015 daadwerkelijk het klassieke model hanteerde en in hoeverre de gemeente vanaf 2015 daadwerkelijk opgavegericht werken heeft ingevoerd als formeel organisatieprincipe. Van belang daarbij is tevens dat het management hetzelfde begrippenkader hanteert (zie tabel 1).

Vervolgens is een aantal medewerkers gevraagd welk organisatieprincipe de gemeente formeel volgens hen hanteert (stap 2). Per gemeente zijn hiervoor ad random vijf medewerkers geïnterviewd. Ook is gevraagd aan te geven wat onder het aangegeven organisatieprincipe wordt verstaan (stap 3). Het kan dus zijn dat medewer-

kers in stap 2 een formeel vastgesteld organisatieprincipe aangeven (bijvoorbeeld opgavegericht werken), maar dat bij de vraag in stap 3 wat zij onder dat principe verstaan, zij een beschrijving geven die volgens het begrippenkader eerder aansluit op een ander principe (bijvoorbeeld projectmatig werken).

Daarna is bij 10 andere medewerkers per gemeente (eveneens ad random geselecteerd) gevraagd naar het organisatieprincipe dat in de praktijk wordt gehanteerd (stap 4). Hiertoe zijn bewust andere medewerkers uitgenodigd om de beantwoording uit stap 3 te verifiëren.

Stap 2, 3 en 4 zijn uitgevoerd aan de hand van het begrippenkader uit tabel 1 op basis waarvan een vragenlijst is opgesteld. De interviews zijn gestructureerd afgenomen. In stap 2 mochten de medewerkers zelf het formeel gehanteerde principe aangeven. In stap 3 en 4 zijn de vragen dusdanig vormgegeven, dat de interviewer zelf de gepercipieerde en gehanteerde principes kon plaatsen in het begrippenkader. Het benoemen van de medewerkers van de formeel vastgestelde organisatieprincipes, hun invulling daarvan en de daadwerkelijke doorwerking in de praktijk, is bepaald aan de hand van de twee elementen die in dit begrippenkader centraal staan voor de mate van opgavegericht werken: de mate waarin de realisatie van



doelstellingen plaatsvindt in samenwerking met externen en de mate waarin de aansturing verloopt op basis van opgaven. Hiermee wordt het begrip organisatieprincipe weliswaar geoperationaliseerd, maar tevens beperkt. Gekeken is naar de verantwoordingsstructuur binnen de gemeente en de basis van deze structuur (discipline of opgave). Daarnaast is gekeken naar de manier waarop doelstellingen geformuleerd en gerealiseerd worden (in samenwerking met externen of enkel door de gemeente zelf). Ieder interview eindigde met het vaststellen van één of meer organisatieprincipes: in stap 2 de principes die volgens de medewerkers formeel worden gehanteerd, in stap 3 de perceptie die medewerkers hierbij hebben (dit kunnen dus andere principes zijn), in stap 4 de daadwerkelijk gehanteerde principes (dit kunnen weer andere principes zijn).

De waardering voor opgabegericht werken kan worden afgeleid aan de hand van de tevredenheid die niet alleen bij het management, maar ook bij bijvoorbeeld raadsleden en externen (zoals wijkcommissies) aanwezig is (Klijn and Koppenjan 2012; Bekkers et al. 2011, p. 215; Anderson and Klaassen 2012; Benington 2009).

Omdat er altijd een bepaalde mate van tevredenheid dan wel ontevredenheid bij actoren aanwezig is, kan het effect van een implementatie het best gemeten worden bij een organisatie die eerst klassiek was georganiseerd en sinds twee jaar het organisatieprincipe van opgabegericht werken heeft geïmplementeerd. De tevredenheidsmeting moet zich dan richten op het verschil tussen de oude situatie en de nieuwe situatie, die is ontstaan na de implementatie van het nieuwe organisatieprincipe. Daartoe is bij raadsleden, wijkcommissies en management op twee momenten een enquête uitgezet naar de tevredenheid over het gehanteerde organisatieprincipe (stap 5). De enquête is begin 2015 en medio 2017 bij dezelfde raadsleden (11 per gemeente), managers (3 per gemeente) en wijkcommissieleden (11 per gemeente) uitgezet. Daarbij is gevraagd naar de tevredenheid over de samenwerking bij het formuleren en realiseren van doelstellingen en opgaven. In beide jaren zijn dezelfde vragen gesteld. De enquêtes zijn aangevuld met vier interviews: twee interviews zijn afgenomen bij raadsleden, twee bij wijkcommissieleden. Raadsleden worden als interne actoren aangemerkt, wijkcommissies als externe partners. Aangezien niet iedere medewerker in gelijke mate een extern gerichte functie heeft, is met betrekking tot de waardering en samenwerking ervoor gekozen de enquête voor te leggen aan het management van de gemeenten.

Evenals bij de selectie van medewerkers, is bij raadsleden, wijkcommissieleden en management geen selectie gemaakt naar discipline, type opgave, achtergrond of anderszins.

## 4. De resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn samengevat in tabel 2.

De verandering in tevredenheid bij wijkcommissies en raadsleden (laatste twee rijen uit tabel 2) wordt weergegeven in tabel 3.

De formele organisatieprincipes corresponderen in de vier gemeenten met de begrippen die voor dit onderzoek worden gehanteerd (zie tabel 1). Het management van de vier gemeenten hanteert dezelfde definities als die in het begrippenkader van tabel 1 worden gebruikt. Eén gemeente heeft het opgabegericht werken als enig organisatieprincipe formeel ingevoerd. De andere drie gemeenten combineren opgabegericht werken met projectmatig werken.

De medewerkers zijn over het algemeen goed bekend met de formeel vastgestelde principes. In gemeente 3 heeft men het opgabegericht werken als formeel organisatieprincipe minder op het netvlies en wordt de stelling betrokken dat de gemeente formeel enkel projectmatig werkt.

Op de vraag wat het organisatieprincipe of de -principes nu precies betekenen, wordt een aantal opmerkelijke antwoorden gegeven. Binnen gemeente 1 wordt de definitie gegeven die ook in dit onderzoek wordt gehanteerd: de formulering en realisatie vindt plaats in samenwerking met externen, terwijl de aansturing op basis van opgaven plaatsvindt. Ook gemeente 3, waarbij medewerkers denken formeel projectmatig te werken, sluit de invulling van dit begrip aan op het begrippenkader: de formulering en realisatie van doelstellingen vindt intern plaats, terwijl de aansturing op basis van opgaven geschiedt. Lastiger wordt het bij gemeente 2, waar men denkt formeel opgabegericht en projectmatig te werken. Bij deze gemeente vindt de formulering van doelstellingen weliswaar in samenwerking met externen plaats, maar de realisatie van deze doelstellingen vindt intern plaats. De aansturing verloopt mede op basis van de klassieke sectorale monodisciplinaire indeling, aldus het beeld dat de medewerkers bij gemeente 2 hebben van de beoogde werkwijze. Bij gemeente 4 ziet men voor opgabegericht en projectmatig werken eveneens mogelijkheid voor monodisciplinaire aansturing.

De vertaalslag naar de daadwerkelijke praktijk is niet geheel eenduidig. Bij de gemeenten 2 en 4 vindt de formulering en realisatie van doelstellingen in de praktijk intern plaats en baseert men de aansturing op basis van de klassieke sectorale disciplinaire indeling. Bij gemeente 1 en 3 verloopt de vertaalslag conform het sturingsprincipe dat de medewerkers voor ogen stond.

Het management is in alle gemeenten tevreden (soms zelfs zeer tevreden) over de doorgevoerde verandering van organisatieprincipes (zie tabel 2). Raadsleden zien niet altijd verschil. Een uitzondering hierop is gemeente 3, die in de praktijk projectmatig werkt. Hier zijn de raadsleden tevreden over. Bij gemeente 1, die in de praktijk opgabegericht werkt, zijn de raadsleden ontevreden. Opmerkelijk is evenzeer de reactie van de wijkcommissies. De wijkcommissies zijn bij gemeente 2 en 4 ontevreden, bij gemeente 3 zien zij geen verschil en bij gemeente 1 zijn deze commissies tevreden.

**Tabel 2.** Resultaten.

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4
Formeel organisatieprincipe	Opgavegericht	Opgavegericht en projectmatig	Opgavegericht en projectmatig	Opgavegericht en projectmatig
Formeel organisatieprincipe volgens medewerkers	Opgavegericht	Opgavegericht en projectmatig	Projectmatig	Opgavegericht en projectmatig
Beoogde invulling organisatieprincipe volgens medewerkers	Formulering en realisatie doelstelling met externen. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering doelstelling met externen. Realisatie doelstelling intern. Aansturing op basis van opgaven, maar ook monodisciplinair.	Formulering en realisatie intern. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering en realisatie doelstelling met externen. Aansturing op basis van opgaven, maar ook monodisciplinair.
In de praktijk	Formulering en realisatie met externen. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering en realisatie intern. Aansturing op basis van vakinhoudelijke indeling.	Formulering en realisatie intern. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering en realisatie intern. Aansturing op basis van vakinhoudelijke indeling.
Tevredenheid management	Tevreden.	Zeer tevreden.	Tevreden.	Zeer tevreden.
Tevredenheid raadsleden	Ontevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.	Tevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.
Tevredenheid wijkcommissies	Tevreden.	Ontevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.	Ontevreden.

**Tabel 3.** Verandering in tevredenheid.

	Gemeente 1		Gemeente 2		Gemeente 3		Gemeente 4	
	2015	2017	2015	2017	2015	2017	2015	2017
Op een schaal van 1 tot en met 10, waarbij 1 het minst tevreden en 10 het meest tevreden is.								
Gemiddelde beoordeling wijkcommissieleden bij het formuleren van doelstellingen (N = 11)	4,5	7,5	5,2	2,9	5,2	5,0	4,8	2,8
Gemiddelde beoordeling wijkcommissieleden bij het realiseren van doelstellingen (N = 11)	4,4	7,7	5,6	4,1	5,0	5,5	5,7	3,5
Gemiddelde beoordeling raadsleden bij het formuleren van doelstellingen (N = 11)	5,1	3,3	5,2	5,5	5,2	7,0	4,8	4,5
Gemiddelde beoordeling raadsleden bij het realiseren van doelstellingen (N = 11)	5,1	3,6	5,6	4,9	5,0	7,5	5,7	5,5

## 5. Analyse van de resultaten

De formeel vastgestelde organisatieprincipes, die corresponderen met het gehanteerde begrippenkader, zijn over het algemeen bekend bij de medewerkers. De medewerkers van de verschillende gemeenten vullen deze principes soms afwijkend van het begrippenkader in. De verklaring hiervoor kan gezocht worden in de verschillende kenmerken van de vier gemeenten. Aangezien de vier gemeenten in politieke samenstelling, omvang en ligging niet al te zeer verschillen, ligt dit echter minder voor de hand. Een andere verklaring kan liggen in de constatering, dat één gemeente slechts één organisatieprincipe hanteert, terwijl de andere drie gemeenten een combinatie van principes hanteren. Bij twee van deze drie gemeenten percipiëren de medewerkers deze combinaties ook daadwerkelijk. Dit geeft kennelijk ruimte voor een invulling

die afwijkt van de definities van het management. Waar medewerkers een combinatie van opgavegericht werken met projectmatig werken zien (gemeente 2 en 4), ziet men de realisatie van doelstellingen soms meer als een interne aangelegenheid en niet zozeer als een opgave die in samenwerking met externen gerealiseerd kan worden (gemeente 2), terwijl de aansturing mede plaatsvindt op basis van de oorspronkelijke sectorale indeling (gemeente 2 en 4). Waar medewerkers slechts één sturingsprincipe zien (gemeente 1 en 3), vullen zij de definitie van dat principe meer in lijn met het management in.

De indruk wordt verder gewekt dat niet zozeer de formeel vastgestelde organisatieprincipes bepalend zijn, maar de organisatieprincipes die volgens de medewerkers formeel zijn vastgesteld. Bij gemeente 3 hadden de medewerkers de indruk dat enkel projectmatig werken als principe was vastgesteld en werd vervolgens het organisatieprincipe in lijn met projectmatig werken ingekleurd,

hoewel de gemeente zowel projectmatig als opgavegericht werken formeel had vastgesteld als principes.

De ruimte voor invulling die ontstaat bij een gepercipieerde combinatie, werkt nog sterker door in de praktijk. In de praktijk wordt bij de twee gemeenten (2 en 4), die formeel projectmatig werken combineren met opgavegericht werken en waarbij de medewerkers deze combinatie ook als zodanig percipiëren, nog steeds georganiseerd en gestuurd op basis van de oude sectorale indeling. Bovendien vindt de formulering en realisatie van doelstellingen in de praktijk van deze twee gemeenten veelal intern (dus niet in samenwerking met externe partijen) plaats.

Geconstateerd kan worden dat als medewerkers een combinatie van sturingsprincipes percipiëren, uiteindelijk het gevaar ontstaat dat men in de praktijk terugvalt op het klassieke model. Deze constatering wordt ook door anderen bevestigd: “De neiging is groot de diversiteit te bestrijden en de organisatie te standaardiseren. Vaak worden instrumenten en werkwijzen uit het eerste paradigma (het klassieke sturingsprincipe, RA) dominant verklaard voor de hele organisatie, ook als het gaat om de aanpak van vraagstukken uit het tweede of zelfs derde paradigma” (Van Dijk 2014, p. 15). Als nu de begrippen uit tabel 1 van een kleur worden voorzien en deze kleuren over de resultaten worden gelegd, ontstaat het volgende beeld (zie tabel 4):

Bij de gemeenten die de facto klassiek blijven werken, zien de raadsleden logischerwijs weinig verschil. De

wijkcommissies zijn hier ontevreden over, hetgeen kan samenhangen met de verwachtingen die zijn gewekt bij de introductie van opgavegericht werken, zo kan uit de interviews worden afgeleid. De gemeente 1, waar opgavegericht werken in zijn meest zuivere vorm is geïmplementeerd, scoort het hoogst in tevredenheid onder de wijkcommissies. Raadsleden zijn hier beduidend minder tevreden. Dit kan verklaard worden doordat raadsleden sterk betrokken zijn bij het intern formuleren en realiseren van doelstellingen, nadat zij zelf de wensen van inwoners in kaart hebben gebracht en hebben gearticuleerd naar gemeentelijk beleid (Wallis and Gregory 2009). Het formuleren en realiseren van doelstellingen door medewerkers en collegeleden samen met externe partners raakt raadsleden in dat opzicht minder. Anders geformuleerd: raadsleden kunnen het formuleren en realiseren van doelstellingen met externen opvatten als uitholling van hun eigen raadslidmaatschap, zeker als zij hier niet bij betrokken zijn, zo gaven enkele respondenten terug in de interviews (vgl. Klijn and Koppenjan 2012; vgl. Pollitt and Bouckaert 2000). In deze verklaring past ook het gegeven dat raadsleden tevreden zijn bij gemeente 3, waar de facto projectmatig gewerkt wordt. Projectmatig werken stelt het intern formuleren en realiseren van doelstellingen centraal en kan dus tegemoet komen aan de ambities van raadsleden (die aangemerkt worden als interne actoren). De managers zijn overigens in iedere gemeente tevreden, maar de vraag rijst, in hoeverre deze respons valide is.

Tabel 4. Analyse resultaten.

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4
Formeel organisatieprincipe	Opgavegericht	Opgavegericht en projectmatig	Opgavegericht en projectmatig	Opgavegericht en projectmatig
Formeel organisatieprincipe volgens medewerkers	Opgavegericht	Opgavegericht en projectmatig	Projectmatig	Opgavegericht en projectmatig
Beoogde invulling organisatieprincipe volgens medewerkers	Formulering en realisatie doelstelling met externen. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering doelstelling met externen. Realisatie doelstelling intern. Aansturing op basis van opgaven, maar ook monodisciplinair.	Formulering en realisatie intern. Aansturing op basis van opgaven.	Formulering en realisatie doelstelling met externen. Aansturing op basis van opgaven, maar ook monodisciplinair.
Sturingsprincipe in de praktijk	Opgavegericht	Klassiek	Projectmatig	Klassiek
Tevredenheid raadsleden	Ontevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.	Tevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.
Tevredenheid wijkcommissies	Tevreden.	Ontevreden.	Geen verschil t.o.v. vorige situatie.	Ontevreden.

## 6. Conclusies

Opgavegericht werken kan gedefinieerd worden als een organisatieprincipe, waarbij maatschappelijke opgaven in samenwerking met externe actoren worden gedefinieerd en gerealiseerd en waarbij medewerkers en bestuurders op basis van deze opgaven worden gepositioneerd en aangestuurd.

Binnen vier gemeenten, waarbij twee jaar geleden opgavegericht werken als formeel organisatieprincipe is vastgesteld, is onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop opgavegericht werken is geïmplementeerd. Het onderzoek heeft een aantal stappen gevolgd die tijdens de implementatie van een organisatieprincipe genomen moeten worden. Zo is eerst bezien in hoeverre de gemeente daadwerkelijk opgavegericht werken als formeel organi-

satieprincipe heeft vastgesteld. Vervolgens is bezien wat medewerkers denken dat formeel is vastgesteld. Daarna is onderzocht welke invulling medewerkers geven aan de principes die in hun ogen formeel zijn vastgesteld. Tot slot is onderzocht hoe daadwerkelijk in de praktijk wordt gewerkt en hoe raadsleden en wijkcommissieleden de werkwijze beoordelen.

Op basis van vier gemeenten kunnen uiteraard geen generaliseerbare conclusies worden getrokken. Toch zijn enkele verklaringen denkbaar voor de mate waarin de gemeenten opgavegericht werken hebben geïmplementeerd (of juist hier in mindere mate in zijn geslaagd). De vier gemeenten die sinds twee jaar formeel opgavegericht werken, laten een verschillend beeld in implementatie en waardering zien. Dit kan samenhangen met verschillende factoren, zoals de politieke samenstelling van het college, de omvang van de gemeente, etc. De resultaten laten zich echter het meest consistent verklaren door de constatering dat sommige van de vier gemeenten opgavegericht werken combineren met andere organisatieprincipes, zoals projectmatig werken.

Niet zozeer het formeel vastgelegde organisatieprincipe, maar wat de medewerkers denken dat formeel is vastgesteld, is bepalend voor het vervolg van de implementatie. Een gemeente waarbij formeel opgavegericht werken gecombineerd wordt met projectmatig werken, maar waarbij de medewerkers het idee hebben dat enkel projectmatig wordt gewerkt, blijkt uiteindelijk enkel projectmatig te werken.

Een gepercipieerde combinatie van verschillende organisatieprincipes biedt ruimte voor een invulling door medewerkers die afwijkt van de definities die door het management van de gemeente worden gehanteerd. Dergelijke gepercipieerde combinaties blijken in de praktijk uiteindelijk weinig effectief. De facto worden in de praktijk dan doelstellingen intern geformuleerd en gerealiseerd en vindt de aansturing plaats op basis van de oorspronkelijke sectorale monodisciplinaire indeling; men valt terug op het klassieke organisatieprincipe. Raadsleden zien vervolgens weinig verschil ten opzichte van de oude klassieke situatie, terwijl wijkcommissies ontevreden zijn: de verwachtingen bij wijkcommissies waren bij de aankondiging van opgavegericht werken wellicht te hoog gespannen.

De gemeente die formeel enkel opgavegericht is gaan werken en geen combinatie zoekt met andere organisatieprincipes, blijkt in de praktijk als enige daadwerkelijk opgavegericht te werken. Deze gemeente weet doelstellingen in samenwerking met externen te formuleren en te realiseren, terwijl ook de aansturing plaatsvindt op basis

van opgaven. Raadsleden kunnen dit overigens als bedreigend ervaren, zeker als zij minder betrokken zijn bij die externe samenwerking. Wijkcommissies zijn echter tevreden over deze manier van werken.

Geconcludeerd kan worden dat niet alles wat opgavegericht werken wordt genoemd, ook daadwerkelijk opgavegericht werken is. Gemeenten die opgavegericht werken in hun beleid hebben geformaliseerd, werken niet altijd daadwerkelijk opgavegericht in de praktijk. Met name waar opgavegericht werken gecombineerd wordt met andere organisatieprincipes, kan de praktijk snel afwijken van de oorspronkelijke formele doelstellingen die men met opgavegericht werken beoogt.

Ook kan geconcludeerd worden dat opgavegericht werken een positief effect kan hebben op de perceptie die externen hebben van de samenwerking met gemeenten. Raadsleden kunnen deze manier van werken echter als bedreigend ervaren en kunnen terughoudend zijn ten opzichte van deze manier van werken. Opgavegericht werken schept ook verwachtingen bij externen. Deze verwachtingen worden niet altijd waargemaakt als opgavegericht werken in de perceptie van medewerkers wordt gecombineerd met andere organisatieprincipes en de gemeente uiteindelijk gewoon volhardt in een klassieke sturing.

Zo beschouwd kan men beter één organisatieprincipe vaststellen dan een combinatie van principes. Dit zou de implementatie van het beoogde principe wellicht ten goede kunnen komen. Daarnaast is van belang dat tijdens de implementatie erop wordt toegezien, dat management en medewerkers dezelfde begrippen hanteren voor dezelfde organisatieprincipes en hier ook op eenzelfde manier betekenis aan geven. Tot slot lijkt het raadzaam om raadsleden en externe partijen hierin mee te nemen. Op deze manier kunnen te hoge verwachtingen wellicht realistisch worden bijgesteld.

Het onderzoek heeft zich niet expliciet gericht op de controlfunctie binnen de vier gemeenten. Aangezien in drie van de vier gemeenten het opgavegericht werken de facto niet is geïmplementeerd, lijkt het niet aannemelijk dat de controlfunctie in deze gemeenten wezenlijk is gewijzigd. Het zou echter zonder meer waardevol zijn, om in een vervolgonderzoek juist bij de gemeente waar opgavegericht werken wel is geïmplementeerd te bezien, in hoeverre de controlfunctie binnen deze gemeente is gewijzigd. Daarbij zou de vraag aan de orde kunnen komen hoe de controlfunctie het best kan worden vormgegeven om aan te sluiten op een organisatie die georganiseerd is op basis van opgaven en waarbij organisatiegrenzen vager zijn geworden.

---

■ **Dr. Rick Anderson** is als onderzoeker verbonden aan EIFFEL.

---



## Literatuur

- Anderson RJ, Klaassen HL (2012) The fallacy of the context: An empirical study of the influence of the context on the use of performance management in the public sector. *International Journal of Performance Management* 61(5): 483–501. <https://doi.org/10.1108/17410401211232939>
- Bekkers V, Edelenbos J, Steijn B (eds.) (2011). *Innovation in the public sector. Linking capacity and leadership*. Palgrave Macmillan (Hampshire).
- Benington J (2009) Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration* 32(3–4): 232–249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Boven H van (2017) Opgaven gestuurd werken? Begin bij het team! *Binnenlands Bestuur*, 23 februari 2017. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/publiek-nl/opgaven-gestuurd-werken-begin-bij-het-team!.9558702.lynkx>
- Bozeman B (2007) *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press (Washington DC). <http://press.georgetown.edu/book/georgetown/public-values-and-public-interest>
- Bruin L de (2018) Opgave- of procesgericht werken binnen de overheid, wat werkt beter? O&I management consultants. <https://www.oi.nl/kennis/opgave-procesgericht-werken-binnen-overheid-werkt-beter>
- Dijk G van (2014) *Organisatie ecologie, eenvoud in complexiteit. Inaugurale rede*, Tilburg University. <http://www.gerdavandijk.nl/wp-content/uploads/2015/12/Oratie-Gerda-van-Dijk.pdf>
- Dooren W van, Bouckaert G, Halligan J (2015) *Performance management in the public sector*. Routledge (London). <https://www.routledge.com/Performance-Management-in-the-Public-Sector-2nd-Edition/Van-Dooren-Bouckaert-Halligan/p/book/9780415738101>
- Emerson K, Nabatchi T, Balogh S (2012) An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emerson K, Nabatchi T (2015) Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix. *Public Performance & Management Review* 38(4): 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Gibson C (2017) Elaboration, generalization, triangulation, and interpretation: On enhancing the value of mixed method research. *Organizational Research Methods* 20(2): 193–223. <https://doi.org/10.1177/1094428116639133>
- Klijn EH, Koppenjan JFM (2012) Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics* 40(4): 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Loorbach D (2010) Transition management for sustainable development: A prescriptive complexity-based governance framework. *Governance* 23(1): 161–183. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x>
- Moore M (1997) *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press (Cambridge). <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674175587>
- Pollitt C, Bouckaert G (2000) *Public management reform*. Oxford University Press (Oxford). <https://global.oup.com/academic/product/public-management-reform-9780198795179?cc=nl&lang=en&>
- Pressman J, Wildavsky A (1984) *Implementation*. University of California Press (Berkeley). <https://www.ucpress.edu/book/9780520053311/implementation>
- Provincie Overijssel (2017) *Organisatieregeling Provincie Overijssel 2018*. *Provinciaal Blad* 2017(6188, 29 december 2017). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2017-6188.html>
- Provincie Zuid-Holland (2017) *Organisatieregeling Opgavegericht werken 2017*. Den Haag, april 2017. <https://www.zuid-holland.nl/@17009/organisatieregeling/>
- Sorensen E, Torfing J (2011) Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society* 43(8): 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil, krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, Rijksoverheid*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/15/rapport-maak-verschil>
- Verschuren P, Doorewaard H (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek* (4th edition). LEMMA, (Den Haag).
- Wallis J, Gregory R (2009) Leadership, accountability and public value: Resolving a problem in “New Governance”? *International Journal of Public Administration* 32(3–4): 250–273. <https://doi.org/10.1080/01900690902732608>
- Wingerden R van, Hanekamp R, Camps S (2015) *Praktijklessen opgavegericht werken*. Hiemsta & de Vries, juni 2015. [https://www.hiemstraendevries.nl/docstation/com\\_tags.tag/29/praktijklessen\\_opgavegericht\\_werken.pdf](https://www.hiemstraendevries.nl/docstation/com_tags.tag/29/praktijklessen_opgavegericht_werken.pdf)
- Yin RK (2018) *Case study research and applications. Design and methods* (6th edition). Sage Publications (London).