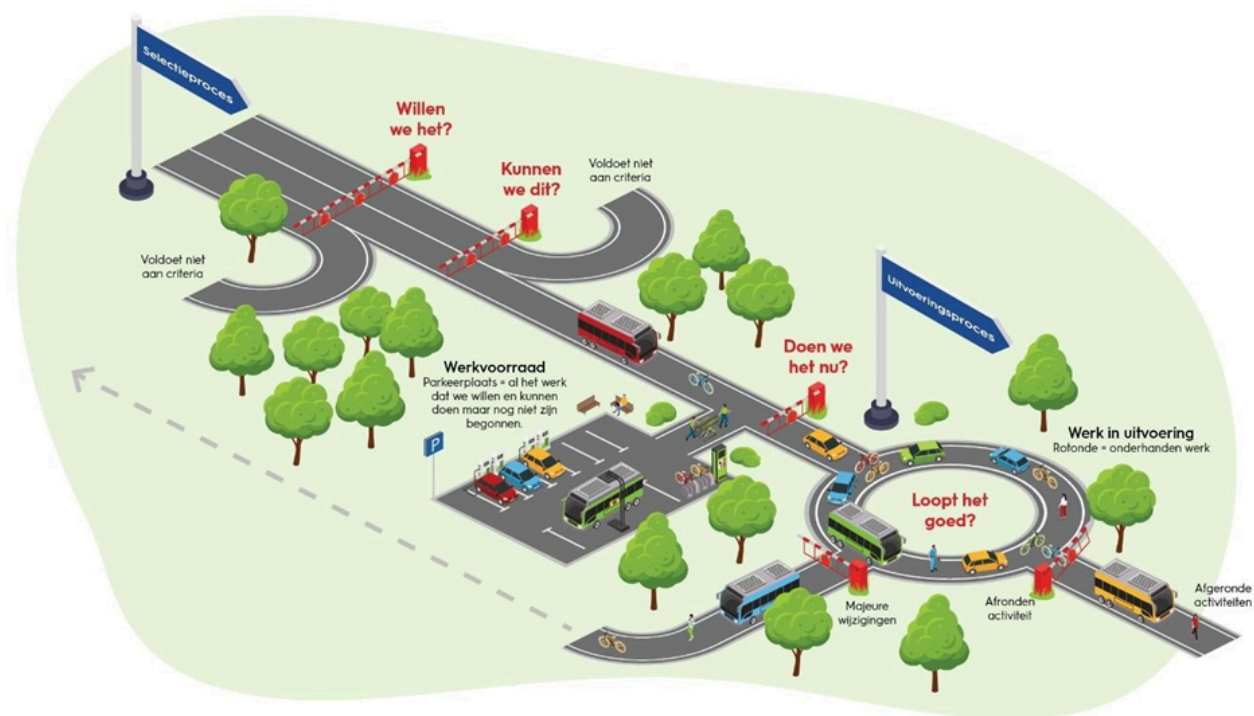


De invoering van Portfoliomanagement bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Een case study van organisatieverandering



Michiel Doesburg - 626811
Erasmus Universiteit Rotterdam - Master Bestuurskunde
Augustus 2024
Woordenaantal: 11962

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Sandra van Thiel
Tweede beoordelaar: Prof. Dr. Martijn van der Steen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Samenvatting.....	4
Voorwoord.....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	7
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader.....	9
2.1 Wat is Portfoliomanagement (PFM)?.....	9
2.2 Wat is er nodig voor een organisatieverandering in de publieke sector?.....	10
Aspect 1: Duidelijke noodzaak (probleem) en heldere visie (oplossing).....	10
Aspect 2: Helder plan voor implementatie van de oplossing.....	11
Aspect 3: Verkrijgen van acceptatie en verminderen weerstand.....	12
Verkrijgen acceptatie.....	12
Behouden acceptatie.....	12
Herstellen acceptatie.....	12
Aspect 4: Steun bij topmanagement.....	12
Aspect 5: Steun bij politiek en externe stakeholders.....	13
Aspect 6: Beschikbaarheid middelen en mankracht voor veranderproces.....	13
2.3 Hoe moet Portfoliomanagement ingevoerd worden bij LVVN, een publieke organisatie?....	13
Hoofdstuk 3: Methodologische aanpak.....	16
3.1 Design en selectie van casus.....	16
3.2 Selectie van respondenten.....	16
3.3 Dataverzameling.....	17
3.4 Ethische overwegingen.....	18
3.5 Gegevensverwerking.....	19
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	19
3.7 Operationalisatie.....	19
Concept 1: Noodzaak tot en visie op verandering.....	19
Concept 2: Strategie voor verandering.....	20
Concept 3: Acceptatie onder medewerkers.....	20
Concept 4: Steun van het topmanagement.....	20
Concept 5: Politieke steun & concept 6: Externe steun.....	20
Concept 6: Beschikbaarheid middelen en capaciteit.....	20
3.8 Data analyse.....	23
Hoofdstuk 4: Resultaten en Analyse.....	24
4.1 De aanwezigheid en bekendheid van organisatiedoelen.....	24
4.2 De organisatiecontext.....	25
4.3 De stakeholders van de organisatie.....	25
4.4 De noodzaak tot en visie van Portfoliomanagement.....	25
4.5 De concrete werkzaamheden om de visie te realiseren.....	26
4.6 De verwachte obstakels voor implementatie Portfoliomanagement.....	27
4.7 Bereidheid tot verandering: de belastbaarheid van medewerkers.....	27
4.8 Veranderinterventies gebaseerd op causaliteit.....	28

4.9 Acceptatie verkrijgen: vaststellen en overtuigen acceptatieverleners.....	28
4.10 Behouden acceptatie: weerstand onder werknemers.....	29
4.11 Herstellen acceptatie: incidenten rondom organisatieverandering.....	29
4.12 Steun bij het topmanagement.....	30
4.13 Politieke en externe steun.....	30
4.14 Beschikbaarheid middelen en werknemers.....	30
4.15 Besluitvaardigheid richting de politiek.....	31
Hoofdstuk 5: Conclusie en Discussie.....	32
Deelvraag 1: Wat is Portfoliomanagement?.....	32
Deelvraag 2: Wat is er nodig voor organisatieverandering in de publieke sector?.....	32
Deelvraag 3 en hoofdvraag: Welke stappen moet LVVN verder zetten in het veranderproces om Portfoliomanagement goed in te voeren?.....	33
Discussie en toekomstig onderzoek.....	35
Literatuurlijst.....	35
Bijlage A - Organogram LVVN.....	39
Bijlage B - Geïnterviewde medewerkers.....	40
Bijlage C - Informatie- en toestemmingsformulier.....	41
Bijlage D - Interviewhandleiding.....	43
Introdactie:.....	43
Ethische aspecten:.....	43
Beginnende vragen:.....	43
Onderzoeksvragen:.....	43
Afsluitende vragen:.....	45
Bijlage E - Codeboom.....	46

Samenvatting

Dit scriptieonderzoek is een case study van de invoering van Portfoliomanagement bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). De onderzoeker heeft zes maanden stage gelopen bij het ministerie van begin februari 2024 tot eind juli 2024. Tijdens deze stage heeft de onderzoeker meegewerkt binnen het team Coördinerend Opdrachtgever, het team dat verantwoordelijk is voor de opdrachtenverstrekking richting de uitvoeringsorganisaties RVO en NVWA. De organisatieverandering is een jaar voor aanvang van dit onderzoek in gang gezet. De hulp van consultancybureau TwynstraGudde is ingeschakeld, die een plan van aanpak schreven.

Portfoliomanagement is een bedrijfsvoeringstechniek waarbij opdrachten (danwel projecten) worden geëvalueerd op basis van een afwegingskader. Dat kader bevat vragen over de risico's verbonden aan de opdracht en de kosten, maar ook de opbrengsten ervan. Voor een publieke organisatie worden die opbrengsten meestal uitgedrukt in overeenstemming met de organisatiedoelen. Om Portfoliomanagement in te voeren moet de organisatie veranderen.

Organisatieverandering is een complex onderwerp met veel facetten. Bovendien is een organisatieverandering in de publieke sector ook anders dan in de private sector, onder andere vanwege de politieke verantwoording. Zes aspecten van organisatieverandering in de publieke sector zijn in deze scriptie onderzocht: (1) de noodzaak tot en visie op verandering, (2) strategie voor verandering, (3) acceptatie onder medewerkers, (4) steun van het topmanagement, (5) politieke en externe steun en (6) beschikbaarheid middelen en mankracht. Op basis van deze aspecten heeft de onderzoeker interviewvragen samengesteld over de organisatiedoelen van LVVN, de organisatiecontext, het implementatieplan, incidenten rondom organisatieverandering en steun voor de verandering onder medewerkers, onder andere.

De noodzaak tot verandering bleek toenemende financiële krapte bij het ministerie. Er worden meer opdrachten door de politiek opgelegd dan waar geld voor is. Dit zorgt voor een opstapeling bij de overbelaste uitvoeringsorganisaties bij RVO en NVWA. Medewerkers van LVVN willen daarom Portfoliomanagement gebruiken om opdrachten te evalueren en prioriteren. Opdrachten die minder belangrijk worden geacht, kunnen dan worden uitgesteld of stopgezet.

Voor dat prioriteren is een goed afwegingskader nodig. Om de opbrengsten van een opdracht in te kunnen schatten, zijn duidelijk gedefinieerde organisatiedoelen nodig. In het verleden bleken er geen duidelijke organisatiedoelen gedefinieerd bij LVVN, maar liet het ministerie zich voornamelijk leiden door de politiek en de sector. In juli 2024 heeft het topmanagement het Witboek gepubliceerd, een intern document met doelen voor op de lange termijn (2050). Het Witboek wordt zeer positief ervaren door medewerkers, maar er wordt ook benadrukt dat dit pas de eerste stap is. Zo vereist de concrete toepassing van de wat abstracte organisatiedoelen nog aandacht.

Ook heerst er de vraag wat LVVN als publieke organisatie nou eigenlijk zelf mag bepalen. Een ministerie kan immers moeilijk een opdracht vanuit de politiek weigeren. Zo zien medewerkers van LVVN dat ook, maar zij stellen dat er toch waarde zit in de toepassing van Portfoliomanagement. Door het scheppen van een totaaloverzicht van het werk in uitvoering en het rangschikken van opdrachten, komen lastige keuzes expliciet naar voren. Dat kan vervolgens weer voorgelegd worden aan een minister: als opdracht X door moet gaan, dan zal opdracht Y af moeten vallen.

Om Portfoliomanagement goed in te voeren is er nog veel nodig. Medewerkers zien het voornamelijk als taak van de bestuursraad, het hoogste orgaan van het ministerie, om leidend te zijn in de verandering en dit uit te dragen naar de rest van de organisatie. Een belangrijke rol die de

Bestuursraad en leidinggevendenden nog niet op zich nemen is die van corrigeren, dat wil zeggen het wijzen van medewerkers op het proces. Er blijkt een zekere vrijblijvendheid te bestaan binnen LVVN met betrekking tot het strikt volgen van processen. Zo gebeurde veel van de opdrachtenverstrekking in het verleden op informele wijze, via persoonlijke contacten bij de uitvoeringsorganisaties. Ook een nieuwe werkwijze als het Beleidskompas wordt door veel medewerkers aan de kant gelegd. Een aanbeveling is dat het de taak van het management is (en de leidinggevendenden boven hen), om hier op te corrigeren en te wijzen op het belang van het proces. Dat zal nodig zijn om een strikt proces als Portfoliomanagement goed in werking te laten treden.

Over het algemeen voelen medewerkers zich goed over de verandering die de organisatie te wachten staat. Er is loyaliteit, gedrevenheid en ambitie om er wat van te maken. Wel is de bestaande werkdruk hoog, wat kan zorgen dat medewerkers eventuele extra werkzaamheden omtrent Portfoliomanagement als te veel belastend ervaren. Ook vergt organisatieverandering veel middelen en mankracht, waar juist nu tekorten in zijn. Dat vormt een risico voor het doen mislukken van de invoering van Portfoliomanagement en verdient daarom extra aandacht.

Er zijn zes aanbevelingen gedaan, die verder zijn onderbouwd in hoofdstuk 5:

Aanbeveling 1: De ambtelijke, lange termijn doelen uit het Witboek zijn de kaders voor prioritering d.m.v. Portfoliomanagement. De concrete toepassing van het Witboek bij het evalueren van opdrachten verdient meer aandacht vanuit de stuurgroep voor Portfoliomanagement

Aanbeveling 2: Het is essentieel dat directeuren of directeuren-generaal deelnemen aan de portfoliotafels, om opdrachten op grote lijnen te evalueren. Dit omdat een tafel met alleen beleidsmedewerkers, coördinatoren en hun managers te veel in details treedt

Aanbeveling 3: De baten van Portfoliomanagement zijn het totaalbeeld van het werk in uitvoering en het helder maken van lastige keuzes. Die lastige keuzes moeten uiteindelijk door de politiek genomen worden en gaan eventueel bepaalde groepen benadelen. LVVN als geheel moet de minister(s) daarom meenemen in de toepassing van Portfoliomanagement bij LVVN

Aanbeveling 4: Medewerkers die verplichtingen vanuit het PFM-proces als vrijblijvend zien moeten hierin gecorrigeerd worden door hun (directe) leidinggevendenden en gewezen worden op het proces. Bij extra werkzaamheden die gevraagd worden voor het PFM-proces moet er wel gelet worden op de hoge bestaande hoge werkdruk

Aanbeveling 5: Er is weinig weerstand tegen verandering binnen LVVN. De Bestuursraad moet dat benutten door een leidende rol op zich te nemen bij het invoeren van Portfoliomanagement en de nieuwe werkwijze uit te dragen naar de rest van de organisatie. Leidinggevendenden moeten medewerkers meenemen in waarom bepaalde beslissingen zijn genomen aan de portfoliotafel

Aanbeveling 6: Het betrekken van uitvoeringsorganisaties RVO en NVWA en ook de directie FEZ bij het PFM-proces is een goede lijn die vastgehouden moet worden

Voorwoord

In februari 2024 ben ik begonnen als stagiair bij LVVN om de invoering van Portfoliomanagement te onderzoeken en adviezen uit te brengen over de benodigde organisatieverandering. Ik begon met het lezen van veel wetenschappelijke literatuur over organisatieverandering, waarin veel werd gesproken over mogelijke weerstand op de werkvloer, of eventuele topmanagers die het proces zouden tegenwerken vanuit eigen belangen. Tijdens het half jaar werken bij LVVN en het interviewen van de zeventien medewerkers heb ik daar maar weinig van terug gezien. Nagenoeg iedereen die ik benaderde voor een interview reageerde meteen met instemming, ook de topmanagers die ik heb mogen interviewen. Het stellen van vragen en nieuwsgierigheid werd op ieder niveau aangemoedigd en of het nou beleidsmedewerkers, MT-leden of hoge functionarissen waren, iedereen was benaderbaar en behulpzaam.

Tijdens de interviews is het woord familiecultuur vaak gevallen en dat is ook wat ik zelf heb ervaren. Ja, er moet meer integraal gedacht en gestuurd worden voordat Portfoliomanagement goed kan werken en ja, er is een zekere mate van vrijblijvendheid tegenover het strikt navolgen van processen. Op die beide punten mag de organisatie wat strakker worden, maar ik hoop dat die familiecultuur daardoor niet verloren gaat. De werksfeer bij LVVN is bijzonder prettig en ik kan niet anders dan geloven dat dat veel goede uitwerkingen heeft voor de kwaliteit van het werk dat LVVN verricht.

Ik wil graag mijn MT-lid, Bianca Leemkuil, en mijn stagebegeleider, Henk Schollaart bedanken. Ook de rest van Team Coördinerend Opdrachtgever en andere collega's van LVVN wil ik hartelijk bedanken voor de zeer welkome ontvangst en openheid. Ik wil graag alle medewerkers die ik heb mogen interviewen bedanken voor hun tijd en bereidheid. Ik wil mijn moeder, vader en vriendin bedanken voor hun steun en hulp bij het schrijven van deze scriptie. Als laatste wil ik mijn scriptiebegeleider, Sandra van Thiel, bedanken voor haar uitstekende begeleiding en adviezen.

Michiel Doesburg

30 augustus, 2024

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) begeeft zich in een omgeving die door de tijd heen steeds complexer wordt (TwynstraGudde, 2023), waarin ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken spelen zoals klimaatverandering, het stikstofprobleem en de ontstane onrust in de agrarische sector. Er wordt op het ministerie geconstateerd dat de opdrachten die vanuit Den Haag aan de organisatie worden opgelegd steeds meer verschillende aspecten hebben, steeds meer partijen in de samenleving raken, steeds moeilijker zijn om te doorgronden en bovendien ook nog veranderlijk zijn (H. Schollaart, persoonlijke communicatie, 2024). Hier op een succesvolle manier mee omgaan is al lastig genoeg, maar bovendien zijn er tekorten aan middelen bij LVVN en mankracht bij de uitvoeringsorganisaties RVO en NVWA. De instelling van LVVN richting de politiek was voorheen ‘u vraagt, wij draaien’, maar dat werkt niet meer. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden over wat er uitgevoerd wordt en wat niet. Portfoliomanagement is het gekozen instrument om mee te gaan prioriteren.

Portfoliomanagement is een bedrijfsvoeringstechniek afkomstig uit het bedrijfsleven en is een proces om opdrachten te rangschikken volgens meerdere evaluatiecriteria, waaronder opbrengsten, bijkomende risico's en benodigde middelen en mankracht om de opdracht uit te voeren (Lacerda et al., 2016; Mosavi, 2014). Op basis van de rangschikking worden de opdrachten geprioriteerd: sommige komen in het portfolio en worden meteen uitgevoerd, andere later, en sommige niet (Purnuș & Bodea, 2014). Het portfolio wordt met regelmaat opnieuw beoordeeld, waarbij er weer opdrachten kunnen afvallen. Hoewel Portfoliomanagement afkomstig is uit het bedrijfsleven, valt het ook toe te passen in de publieke sector (Roberts & Edwards, 2023; Mosavi, 2014).

Een beoogd effect van de invoering van Portfoliomanagement zal orde en rust zijn in de beleidscyclus en het goed functioneren als opdrachtverlener richting uitvoeringsorganisaties (H. Schollaart, persoonlijke communicatie, 2024). Het vooruitzicht is dat LVVN een grote verandering zal moeten doormaken om Portfoliomanagement goed te gebruiken en beter met de tekorten aan middelen en mankracht om te gaan. Het betreft een formeel en ook wel bureaucratisch proces om op een centrale plek binnen de organisatie keuzes te maken. Het doorbreken van bepaalde gedragspatronen zal nodig zijn. LVVN zal zakelijker moeten gaan werken en meer als één organisatie, wat een omslag vraagt in de bestaande manier van doen. Dat betreft een organisatieverandering.

Voor deze scriptie is er een participatief, kwalitatief case study onderzoek uitgevoerd in de periode van 1 februari 2024 tot 1 augustus 2024, waarin de onderzoeker bij LVVN werkte als stagiair. De onderzoeker werkte bij de directie Europees Internationaal Agrobeleid (EIA), binnen het team Coördinerend Opdrachtever, het team dat verantwoordelijk is voor de opdrachtenverstrekking richting uitvoeringsorganisaties. Er zijn 17 medewerkers geïnterviewd en de onderzoeker heeft deelgenomen aan meerdere vergaderingen. Aan de hand daarvan is vastgesteld in welk stadium van de organisatieverandering LVVN zich nu bevindt en wat de volgende stappen moeten zijn. De onderzoeksvragen luiden: ‘Wat is Portfoliomanagement?’ en ‘Wat is organisatieverandering in de publieke sector?’ Met de antwoorden op die vragen is de hoofdonderzoeksvraag beantwoord, die luidde:

‘Welke stappen moet LVVN verder zetten in het veranderproces om Portfoliomanagement goed in te voeren?’

De hoofdonderzoeksvraag heeft als doel tot een *ontwerp* (van Thiel, 2021) te leiden. Zes aspecten van organisatieverandering zoals gedefinieerd door Fernández en Rainey (2006) zijn daarvoor gebruikt als basis, zoals het vaststellen van een noodzaak en visie en het vergaren van interne en externe steun.

Deze case study heeft wetenschappelijke waarde, want de toepassing van Portfoliomanagement om te prioriteren bij LVVN roept de vraag op in hoeverre een publieke organisatie beslissingen kan nemen die los staan van de politieke leiding. Qua maatschappelijke waarde zijn meerdere publieke organisaties bezig om varianten van Portfoliomanagement in te voeren (H. Schollaart, persoonlijke communicatie, 2024) en kunnen er praktische lessen geleerd worden uit deze casus.

In hoofdstuk 2 van deze scriptie wordt een theoretisch kader opgebouwd, wat leidt tot een conceptueel model. In hoofdstuk 3 wordt de methodologische aanpak van dit onderzoek besproken. In hoofdstuk 4 worden de resultaten besproken en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie en discussie.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt met wetenschappelijke kennis een theoretisch antwoord gegeven op de hoofdonderzoeksvraag: 'Welke stappen moet LVVN verder zetten in het veranderproces om Portfoliomanagement goed in te voeren?'

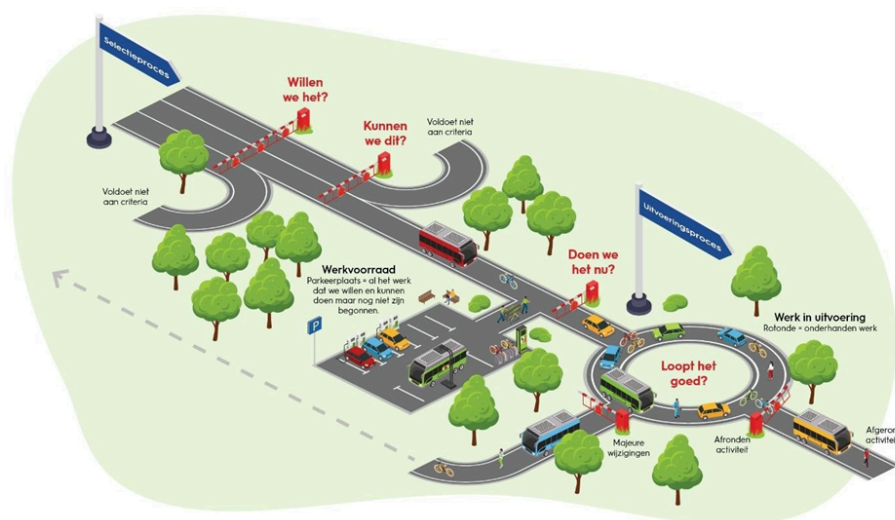
Dit zal gedaan worden door de volgende deelvragen te beantwoorden:

1. Wat is Portfoliomanagement?
2. Wat is er nodig voor een organisatieverandering in de publieke sector?
3. Hoe moet Portfoliomanagement ingevoerd worden bij LVVN, een publieke organisatie?

Het antwoord op vraag 3 heeft de vorm van een conceptueel model van organisatieverandering en is daarmee een theoretisch antwoord op de hoofdonderzoeksvraag. In hoofdstuk 5 wordt dit samengebracht met de empirische resultaten.

2.1 Wat is Portfoliomanagement (PFM)?

Portfoliomanagement is een techniek uit 1950, oorspronkelijk afkomstig uit de financiële sector van het bedrijfsleven (Hansen & Svejvig, 2022). Belangrijke aspecten zijn het omgaan met schaarse *resources* (middelen, capaciteit, machines, etc.) en het zicht houden op stakeholders. Na verloop van tijd is Portfoliomanagement ook breder toegepast, bijvoorbeeld om strategische alliances en relaties, en ook werkvoorraad te beheren. Ook binnen de publieke sector is Portfoliomanagement toegepast (Lacerda et al., 2016; Maceta & Bersanetti, 2019). Er zijn meerdere methoden voor het selecteren van opdrachten voor het portfolio. Bij LVVN is er gekozen voor *scoring*, waarbij opdrachten gescoord en gerangschikt worden op basis van de opbrengsten (*profits*) en andere factoren. Portfoliomanagement¹ is daarmee een proces om op integrale wijze geïnformeerde keuzes te maken (Mosavi, 2014).



Afbeelding 1: Workflow van Portfoliomanagement bij LVVN (TwynstraGudde, 2023).

¹ Project Portfoliomanagement, in Engelse literatuur ook wel afgekort als PPM, is de benaming voor wanneer Portfoliomanagement wordt toegepast op projecten i.e. opdrachten. In de rest van deze scriptie worden 'Portfoliomanagement' en 'PFM' gebruikt als shorthand voor Project Portfoliomanagement.

Het Portfoliomanagement-proces omvat het verzamelen van opdrachten en deze evalueren en rangschikken bij de portfoliotafel (Mosavi, 2014). Vaak wordt het PFM-proces geleid door een portfoliobureau of een portfoliomanager. De portfoliotafel is een regelmatig overleg waarin het bestaande portfolio opnieuw wordt geëvalueerd. Bovendien worden er beslissingen genomen over nieuwe opdrachten, die worden geëvalueerd, geprioriteerd en geselecteerd (Mosavi, 2014; Lacerda et al., 2016). In de publieke sector worden de opbrengsten van een opdracht over het algemeen bepaald op basis van in hoeverre de opdracht in lijn ligt met de organisatiedoelen (Maceta & Bersanetti, 2019). Andere evaluatiecriteria zijn de risico's bij de uitvoering en de benodigde middelen en mankracht.

Er zijn aanzienlijke verschillen in hoe Portfoliomanagement geïmplementeerd wordt bij verschillende organisaties (Mosavi, 2014; Maceta & Bersanetti, 2019). Vaak is het wel nodig om de organisatiedoelen duidelijk te bepalen (Lacerda et al., 2016). Eén van de consequenties van Portfoliomanagement is een toegenomen behoefte aan informatie van veel medewerkers binnen de organisatie (Kock et al., 2020; Patanakul, 2022; Petro et al., 2019). Zo moeten beleidsmedewerkers bijvoorbeeld informatie aanleveren aan de portfoliotafel over de risico's gebonden aan een potentiële opdracht.

2.2 Wat is er nodig voor een organisatieverandering in de publieke sector?

Hoewel er zeer veel modellen zijn voor organisatieverandering, gaan veel daarvan over het bedrijfsleven. De context van de publieke sector is anders, want er moet onder andere rekening gehouden worden met de rol van de politiek (zowel nationaal als EU), de wensen van de maatschappij en de juridische kaders waar de organisatie mee te maken heeft (Bovens et al., 2017).

Fernández en Rainey (2006) hebben aan de hand van een uitgebreide review van de wetenschappelijke literatuur een model opgesteld van organisatieverandering binnen een publieke context. Dit model bevat de volgende acht aspecten: een duidelijke noodzaak tot en visie op verandering, een helder implementatieplan, verkrijgen van acceptatie onder medewerkers, steun bij het topmanagement, de beschikbaarheid van middelen en medewerkers, het institutionaliseren van verandering, en het aandrijven van grootschalige verandering.

Het model van Fernández en Rainey is gebruikt als kapstok voor dit onderzoek. Hoewel de organisatieverandering om Portfoliomanagement in te voeren al een jaar bezig is, bevindt deze zich nog in een vroege fase (B. Leemkuil, persoonlijke communicatie, februari 2024). De laatste twee aspecten, het institutionaliseren van verandering en het aandrijven van grootschalige verandering, spelen in de vroege fase nog een minimale rol en zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek. In de rest van dit hoofdstuk wordt ieder van de zes wel gebruikte aspecten aangevuld met literatuur en vervolgens toegespitst op de casus van Portfoliomanagement bij LVVN.

Aspect 1: Duidelijke noodzaak (probleem) en heldere visie (oplossing)

Binnen de organisatie moet het breed bekend worden dat verandering nodig is. Dat begint vaak met het creëren van een aansprekende visie, die een oplossing schetst voor stressfactoren in de huidige situatie. Het is van groot belang dat medewerkers de noodzaak tot verandering inzien en het daarmee eens zijn (Rafferty et al., 2012).

Baker (2015) geeft een kapstokmodel van 6 vragen die leidinggevend moeten beantwoorden met hun afdeling of organisatie om een goede visie te creëren:

1. Waarom bestaat onze organisatie?
2. Wie zijn onze klanten/stakeholders?

3. Waar zijn die klanten/stakeholders en waar hechten zij waarde aan?
4. Welke sector bevindt onze organisatie zich in?
5. In welke sector zal de organisatie zich in de toekomst bevinden?
6. Hoe verschillen we van de concurrentie?

Dit model is gemaakt voor het bedrijfsleven, maar kan aangepast worden naar de publieke sector. Vooral vragen 1, 2 en 3 zijn relevant, aangezien deze gaan om de organisatiedoelen (waarom bestaan we?) en wie de stakeholders van de organisatie zijn en wat zij willen. Voor vraag 4 en 5 wordt er in plaats van de sector gekeken naar de maatschappelijke en politieke context waar LVVN zich in bevindt. Aangezien een ministerie geen concurrentie heeft, wordt vraag 6 niet meegenomen voor dit onderzoek. Twee vragen over de noodzaak tot en visie op verandering worden aan het model toegevoegd: 'Welk probleem vormt een noodzaak tot verandering?' en 'Hoe moeten we ontwikkelen om beter met dat probleem om te gaan?' Het aangepaste model is dan als volgt:

1. Waarom bestaat onze organisatie?
2. Wie zijn onze stakeholders en waar hechten zij waarde aan?
3. Wat is de organisatiecontext en hoe zal deze zich ontwikkelen?
4. Welk probleem veroorzaakt de noodzaak tot verandering?
5. Hoe moeten we ontwikkelen om beter met dat probleem om te gaan?

Een groot verschil met het bedrijfsleven is dat het definiëren van organisatiedoelen voor een publieke organisatie, die onder politieke leiding staat, een uitdaging in het bijzonder is (Klein et al., 2021). Het is namelijk de politiek die besluiten neemt, en het ministerie die zich slechts bezighoudt met de implementatie van die besluiten. Over het verspreiden en communiceren van de visie stelt Baker (2015) dat leidinggevendenden deze actief moeten ondersteunen en uitdragen.

Aspect 2: Helder plan voor implementatie van de oplossing

Enkel het overtuigen van medewerkers is niet genoeg, want de verandering moet ook daadwerkelijk geïmplementeerd worden. Daarvoor is een strategisch plan nodig.

Volgens Rousseau en ten Have (2022) zal een goed implementatieplan in ieder geval:

1. Duidelijk de probleemstelling en oplossing beschrijven. Medewerkers uit verschillende lagen en delen van de organisatie moeten daarvoor aangehaald worden als informatiebron. Daarop voortbouwend kan dan bepaald worden wat de concrete werkzaamheden zijn die alle verschillende medewerkers moeten gaan verrichten. Rainey en Fernández (2006) stellen dat mogelijke obstakels voor het veranderproces moeten worden vastgesteld.
2. Bepalen wat de bereidheid tot verandering is (*change readiness*). Gestresste of overbelaste medewerkers zijn vaak minder bereid om mee te werken aan een veranderproces. Hoewel de bereidheid tot verandering een ingewikkeld concept is met veel dimensies (Rafferty et al, 2012), beperkt dit onderzoek zich tot hoe de werkdruk ervaren wordt.
3. Bepalen welke veranderinterventies (*change interventions*) passend zullen zijn binnen de organisatie. Rainey en Fernández (2006) stellen dat succesvolle strategie berust op causale verbanden: waarom leidt interventie X tot een beweging naar de gewenste situatie? Voorbeelden van interventies zijn informatiesessies, workshops, enquêtes en e-learnings.

Aspect 3: Verkrijgen van acceptatie en verminderen weerstand

Het verkrijgen van interne steun voor het veranderproces is cruciaal. Medewerkers moeten overtuigd raken dat het gebruik van Portfoliomanagement hen wat gaat opleveren. Volgens Flynn & Du (2012) berust dat overtuigen op drie stappen: verkrijgen (*gaining*), behouden (*maintaining*) en herstellen (*repairing*) van acceptatie (*legitimation*).

Acceptatie is bij deze casus des te meer belangrijk, omdat Portfoliomanagement goede informatievoorziening verlangt van een uiteenlopende groep medewerkers over potentiële opdrachten voor de portfoliotafel (Kock et al., 2020; Patanakul, 2022; Petro et al., 2019). Het is van belang dat zij gemotiveerd zijn om die informatie goed aan te leveren.

Verkrijgen acceptatie

Flynn & Du (2012) omschrijven 2 stappen om acceptatie te verkrijgen: het vaststellen van acceptatieverleners en het uitvoeren van het implementatieplan terwijl de acceptatieverleners overtuigd worden.

1. **Stel acceptatieverleners (*legitimation providers*) vast:** acceptatieverleners zijn belangrijke figuren binnen de organisatie die veel formele of informele invloed hebben (Klein et al., 2021). De steun van deze mensen kan gewonnen worden door werkgroepen, discussies en andere activiteiten waarin zij betrokken worden in het veranderproces. Acceptatieverleners kunnen leidinggevend en topmanagers zijn, maar kunnen ook medewerkers van de werkvloer met veel informele invloed zijn.
2. **Voer het implementatieplan uit en overtuig acceptatieverleners:** Bij het uitvoeren van het implementatieplan is het bijstellen en reageren op wat medewerkers belangrijk vinden belangrijk (Flynn & Du, 2012; Rainey & Fernández, 2006; Rafferty et al., 2012). Medewerkers moeten ook de ruimte krijgen om het veranderproces te kunnen beïnvloeden met suggesties en feedback, wat kan leiden tot een hogere mate van acceptatie.

Behouden acceptatie

Het behouden van acceptatie draait om twee stappen die continu moeten worden uitgevoerd:

1. **Het afzwakken van weerstand:** werknemers die zich sterk verzetten moeten gezien worden als nieuwe acceptatieverleners en betrokken worden, zodat zij uitdragers van de nieuwe werkwijze kunnen worden.
2. **Het omgaan met kritiek:** kritische geluiden moeten gehoord worden en daar moet juist op gereageerd worden: terechte kritiek moet het veranderproces kunnen beïnvloeden, onterechte kritiek verdient een goede uitleg. Beide verhogen daarmee ook de mate van acceptatie (Tanner & Otto, 2015; Hansma & Elving, 2008; Rafferty et al., 2012).

Herstellen acceptatie

Incidenten tijdens het veranderproces kunnen leiden tot een vermindering van acceptatie. Een bepaalde houding van het topmanagement is dan belangrijk, met name eerlijke en open communicatie en het accepteren van suggesties van de werkvloer (Aggerholm & Thomsen, 2021; Tanner & Otto, 2015).

Aspect 4: Steun bij topmanagement

Het topmanagement zal meer aandacht besteden aan het veranderproces als dit geïntegreerd wordt met hun bestaande aandachtspunten (Splitter et al., 2024). Die strategie heet integratie (*integration*):

wanneer werknemers hun individuele behoeften en ervaringen verbinden aan brede kwesties die gelden voor de organisatie, leidt dit tot engagement en begrip van het topmanagement.

Het probleem waardoor de organisatie moet veranderen, moet neergezet worden als iets dat de organisatie als geheel, maar ook de medewerkers op individueel niveau raakt. Het tekort aan middelen en mankracht leidt bijvoorbeeld niet alleen tot reputatieschade voor LNVN wanneer belangrijke opdrachten niet goed uitgevoerd worden, maar draagt waarschijnlijk ook bij aan hogere werkdruk voor alle medewerkers.

Aspect 5: Steun bij politiek en externe stakeholders

Organisatieveranderingen binnen publieke organisaties hebben een grotere kans van slagen wanneer deze in lijn liggen met de politieke agenda van een minister of andere politieke leider (Pradana et al., 2022). Het kan dus van belang zijn dat de minister betrokken wordt bij de noodzaak en visie omtrent de invoering van Portfoliomanagement. Aggerholm & Thomsen (2021) onderschrijven ook het belang van externe en maatschappelijke steun, zoals bedrijven of belangengroeperingen, die een bepaalde transparantie en verantwoording verwachten van publieke organisaties.

Aspect 6: Beschikbaarheid middelen en mankracht voor veranderproces

Een organisatieverandering duurt vaak meerdere jaren en kost veel middelen en mankracht. Een gebrek aan beide vormt vaak een van de grootste obstakels voor organisatieverandering in de publieke sector (Elliott, 2020).

Voor Portfoliomanagement is het nodig dat medewerkers juiste informatie aanleveren voor de portfoliotafels. Ook moeten er deelnemers zijn voor die tafels. Beide kosten tijd en inzet. Errida en Lotfi (2021) stellen dat voor het verkrijgen van de benodigde middelen de juiste stakeholders vanuit het topmanagement de organisatieverandering moeten steunen, wat dus te maken heeft met aspect 5. Het topmanagement moet geloven in de visie, zodat zij middelen en mankracht aan de organisatieverandering willen toewijden.

2.3 Hoe moet Portfoliomanagement ingevoerd worden bij LNVN, een publieke organisatie?

In deze sectie worden de 6 aspecten toegepast op de casus, namelijk de invoering van Portfoliomanagement bij het ministerie van LNVN. Dit leidt tot het conceptuele model van dit onderzoek. In tabel 2 staat het conceptuele model weergegeven.

De noodzaak en een deel van de visie zijn al enigszins duidelijk: een gebrek aan middelen en mankracht om alle opdrachten in uitvoering te brengen. Dat zal leiden tot grote problemen, dus is er verandering nodig. De visie zal in ieder geval een vorm van Portfoliomanagement bevatten als instrument om hier beter mee om te gaan.

Mogelijke obstakels voor projectmanagement in de publieke sector zijn een korte beleidscyclus vanwege politieke verkiezingen, een conflictueuze omgeving met tegenstrijdige belangen, politieke verantwoording en verplichte samenwerking en coördinatie met andere publieke organisaties (Wirick, 2009). Deze mogelijke obstakels zullen ook gelden voor het gebruik van Portfoliomanagement in de publieke sector.

	Organisatieverandering in publieke sector	Invoering Portfoliomanagement bij LNVN
--	---	--

Aspect 1	Duidelijke noodzaak en heldere visie. Leidinggevendens bepalen (gezamenlijk met hun team) volgens kapstokmodel: - Waarom bestaat onze organisatie? - Wie zijn onze stakeholders en waar hechten zij waarde aan? - Wat is de organisatiecontext en hoe zal deze zich ontwikkelen? - Welk probleem veroorzaakt de noodzaak tot verandering? - Hoe moeten we ontwikkelen om beter met dat probleem om te gaan? De resulterende visie wordt verspreid door de organisatie door leidinggevendens.	De organisatiedoelen van LVVN worden gedefinieerd en verbonden aan de stakeholders van LVVN zoals burgers, de agrarische sector en uitvoeringsorganisaties. Het politieke klimaat en de maatschappij vormen de organisatiecontext. Zo zijn er klimaatgroeperingen en belangenbehartigers van de agrarische sector die tegenover elkaar staan. LVVN op zoek naar de juiste balans in wat zij wil bereiken op de lange termijn. De noodzaak tot verandering heeft te maken met een tekort aan middelen en mankracht, waardoor LVVN haar doelen niet fatsoenlijk kan bereiken. De visie op de verandering bevat in ieder geval het gebruik van Portfoliomanagement als deel van de oplossing.
Aspect 2	Heldere strategie voor implementatie van verandering: - Vaststellen duidelijk implementatieplan met concrete werkzaamheden en verwachte obstakels bevat - Het bepalen van de belastbaarheid van medewerkers voor een organisatieverandering - Bepalen veranderinterventies die aansluiten op context en organisatie	Informatie wordt verzameld uit verschillende afdelingen en lagen van LVVN, waarmee een implementatieplan wordt opgesteld voor Portfoliomanagement. In dat plan worden verwachte obstakels opgenomen, bijvoorbeeld een ingewikkelde organisatiestructuur of een organisatie die niet gewend is aan het strikt navolgen van processen. Aan de hand van die obstakels kunnen geschikte veranderinterventies opgesteld worden. Er wordt gekeken naar de belastbaarheid van medewerkers en hoe de werkdruk binnen LVVN ervaren wordt. Veranderinterventies en nieuwe werkzaamheden die verwacht worden van medewerkers moeten passen binnen de belastbaarheid. Veranderinterventies moeten aansluiten op de bestaande organisatiecultuur.
Aspect 3	Verkrijg acceptatie onder werknemers: - Verkrijgen: - Acceptatieverleners vaststellen - Overtuigen acceptatieverleners tijdens uitvoeren implementatieplan - Behouden: - Weerstand biedende werknemers benaderen als nieuwe acceptatieverleners - Kritiek aanhoren en serieus nemen - Herstellen: responsief zijn op incidenten	Mogelijke acceptatieverleners zijn bijvoorbeeld de lijnmanagers, directeuren, directeuren-generaal (DGs), of de Bestuursraad, maar ook eventueel beleidsmedewerkers met veel informele invloed. Tijdens het uitvoeren van implementatieplan worden acceptatieverleners benaderd, betrokken en overtuigd. De eerste echte weerstand wordt misschien pas zichtbaar zodra er portfoliotafels plaatsvinden die daadwerkelijke besluiten nemen. Medewerkers kunnen het niet eens zijn met de gekozen prioriteiten of de manier waarop de keuzes gemaakt worden.
Aspect 4	Verkrijgen steun van het topmanagement door middel van integratie.	Onder de politieke sturing door de ministers, is de Bestuursraad het sturende orgaan van de organisatie. De Bestuursraad zal benaderd moeten worden en betrokken moeten raken bij de

		invoering van Portfoliomanagement. Voor het succes van Portfoliomanagement in de publieke sector is steun vanuit het topmanagement met name van belang (Maceta & Bersanetti, 2019).
Aspect 5	Verkrijgen politieke en externe steun	De politieke leiders van LVVN zijn de ministers. Hoewel de invoering van Portfoliomanagement een interne organisationele kwestie is, is de steun vanuit de bewindspersonen toch belangrijk. De vraag in hoeverre LVVN los van politieke leiding beslissingen kan nemen over prioriteiten is bovendien relevant. Extern aan LVVN zijn de uitvoeringsorganisaties NVWA en RVO, die betrokken moeten worden. Het prioriteren van opdrachten heeft directe gevolgen voor hun opdrachtenpakketten.
Aspect 6	Het topmanagement moet overtuigd worden dat middelen en mankracht nodig zijn voor de organisatieverandering en daarop hun akkoord geven.	De Bestuursraad wordt benaderd voor de benodigde middelen en mankracht. Dit hangt samen met aspect 5. Daarnaast beheert de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) veel van het budget van LVVN. Zij zullen ook moeten aansluiten op de invoering van Portfoliomanagement.

Tabel 1: Conceptueel model van dit onderzoek. Ieder aspect van het model van Rainey en Fernández is uitgewerkt met verdere literatuur en toegepast op het invoeren van Portfoliomanagement.

Hoofdstuk 3: Methodologische aanpak

Dit onderzoek heeft als doel om de organisatieverandering die nodig is om Portfoliomanagement te implementeren bij LVVN vorm te geven. Daarvoor moet bepaald worden in welk stadium van de organisatieverandering LVVN nu zit, m.b.t. de aspecten van het conceptueel model. Is bijvoorbeeld al de noodzaak tot of de visie op verandering vastgesteld, en zo ja, is deze al breed verspreid binnen de organisatie?

Voor het onderzoek is kwalitatieve data verzameld in de vorm van interviews, omdat het achterhalen wat werknemers precies van iets denken, in positieve en negatieve zin, makkelijker gaat in een interview waarin vervolgvragen gesteld kunnen worden (Bryman, 2016). Er zijn 17 interviews afgenomen met een uiteenlopende groep medewerkers van LVVN. Al deze informatie is gecodeerd en geanalyseerd om te bepalen op welk punt in de organisatieverandering LVVN nu zit en wat er verder nog nodig is. Daarnaast heeft de onderzoeker deelgenomen aan vergaderingen en zijn er documenten geanalyseerd.

3.1 Design en selectie van casus

De casus betreft het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) dat bezig is Portfoliomanagement te implementeren. Deze casus is geselecteerd omdat meerdere Nederlandse publieke organisaties bezig zijn met het implementeren van (vormen van) Portfoliomanagement, zoals het ministerie van EZ, SSC-ICT, de NVWA, Waternet en de provincie Zuid-Holland, waardoor bevindingen uit het onderzoek waarde zullen hebben voor de praktijk. Daarnaast was LVVN ook op zoek naar een stagiair die intern onderzoek kon verrichten, wat het interviewen van de 17 medewerkers vergemakkelijkt heeft. De invoering van Portfoliomanagement is begin 2023 in gang gezet (H. Schollaart, persoonlijke communicatie, 2024).

Consultancybureau TwynstraGudde heeft in het eerste jaar, voordat dit onderzoek plaatsvond, een rapport geschreven met een implementatieplan. De onderzoeker heeft 6 maanden stage gelopen bij LVVN terwijl de organisatieverandering bezig was, van februari 2024 tot augustus 2024. Hierdoor was de toegang tot informatie en mensen goed. De onderzoeker heeft aan vergaderingen deelgenomen, waaronder twee oefen-portfoliotafels (27 maart 2024, 5 mei 2024), waarin hij observeerde maar ook zijn perspectief deelde. De actieve deelname heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van de onderzoeker en het scheppen van vertrouwen met medewerkers van LVVN (Bryman, 2016), wat heeft geholpen de onderzoeksvraag goed te beantwoorden.

3.2 Selectie van respondenten

Voor het onderzoek zijn 22 medewerkers van LVVN benaderd, waarvan er 17 uiteindelijk zijn geïnterviewd. De meeste zijn fysiek benaderd bij interne evenementen zoals lunchlezingen en informatiesessies. De rest is benaderd via een interne mail. De onderzoeker heeft 5 topmanagers benaderd via zijn manager, waarvan er 3 uiteindelijk geïnterviewd zijn.

Het doel was om een groep medewerkers te spreken met uiteenlopende functies en van verschillende directies. Simpel gezien is de hiërarchie bij LVVN opgebouwd uit beleidsmedewerkers, coördinatoren en managers, die samenwerken in teams. Een aantal verschillende teams vormt samen een directie, die geleid wordt door een directeur. Meerdere directies vormen samen een directoraat-generaal (DG), die geleid wordt door een directeur-generaal (DG). Daarboven staan de

secretaris-generaal (SG) en de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG). De Bestuursraad is het sturende orgaan van het ministerie en bestaat uit (onder andere) de SG, de PSG en de DGs.

Er zijn 4 beleidsmedewerkers geïnterviewd: 2 van de directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV), 1 van de directie Strategie, Kennis en Innovatie (SKI), en 1 van de directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD). Er zijn twee teamcoördinatoren geïnterviewd: 1 van de directie PAV en 1 van DAD. Er zijn 4 managers geïnterviewd, waarvan er 3 hebben deelgenomen aan oefen-portfoliotafels: 1 van Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid (EIA), 1 van Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ), 1 van het DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) en 1 van Financieel-Economische Zaken (FEZ). De programmamanager van de klimaatopgave en de programmamanager van LNV (sic) in Beweging zijn geïnterviewd. Er zijn 3 topmanagers geïnterviewd: de plaatsvervangend directeur van EIA, de directeur van DAD en de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG). Verder zijn geïnterviewd: een beleidscontroller van FEZ, een medewerker van de pool EZ/LVVN, die betrokken is bij de uitrol van het Witboek², en een medewerker van SKI die betrokken is bij monitoring en evaluatie van werk en het Beleidskompas³. Eén van de geïnterviewde medewerkers is ook lid van de medezeggenschapsraad.

Functie	Aantal	Directie	Aantal
Beleidsmedewerker	4	PAV	3
Manager	4	FEZ	2
Topmanager	3	DAD	2
Teamcoördinator	2	SKI	2
Programmamanager	2	EIA	2
Poolmedewerker	1	DG RTLG	1
Beleidscontroller	1	BPZ	1
Monitoring & evaluatie	1	LVVN algemeen	4
Totaal	17	Totaal	17

Tabel 2 & 3: functies en afdelingen van geïnterviewde medewerkers

3.3 Dataverzameling

De deelnemers zijn geïnterviewd door middel van semi-gestructureerde interviews van 30 minuten tot een uur. De vragen die gebruikt zijn voor die interviews zijn voortgekomen uit de operationalisatie zoals omschreven paragraaf 3.7 van dit hoofdstuk.

² Het Witboek is door de Bestuursraad van LVVN opgesteld. Dit interne document bevat een aantal doelen op de lange termijn waar LVVN naar toe werkt, zoals een blijvend herstel van de biodiversiteit en een volhoudbaar voedselsysteem (Ministerie van LVVN, 2024a).

³ Het Beleidskompas bestaat uit een aantal vragen voor beleidsmedewerkers om op voorhand grondig na te denken over beleid, zoals: 'wat is het probleem?', 'wat is het beoogde doel?', en 'wat zijn de belanghebbenden?' (*Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, n.d.*).

Als triangulatie zijn er naast de interviews observaties gedaan bij vergaderingen, waarin de onderzoeker een participatieve rol innam. Daarnaast zijn er documenten geanalyseerd, waaronder het Witboek en een intern onderzoek over de organisatiecultuur. De meerdere verschillende informatiebronnen verhogen de validiteit (Bryman, 2016) en leiden tot een betere kans van slagen van de organisatieverandering (Rousseau & ten Have, 2022).

De onderzoeker heeft deelgenomen aan een aantal vergaderingen, die beschreven staan in tabel 5.

22 februari, 2024	Verdiepingssessie over Portfoliomanagement met coördinatoren van LVVN, opgezet door TwynstraGudde
24 februari, 2024	Vergadering over het Plan van Aanpak voor het jaarplan met medewerkers van RVO
6 maart, 2024	Overleg met de directeur van EIA en Team Coördinerend Opdrachtgever over de invoering van Portfoliomanagement, een overleg met de directeur van EIA en Team Coördinerend Opdrachtgever over de invoering van Portfoliomanagement,
27 maart, 2024	Oefen-portfolio Tafel met medewerkers van LVVN en NVWA, waarin opdrachten bestemd voor de NVWA werden besproken
5 mei, 2024	Overleg over het jaarplan met medewerkers van LVVN en RVO
5 mei, 2024	Oefen-portfolio Tafel met medewerkers van LVVN en RVO, waarin opdrachten bestemd voor RVO werden besproken
Wekelijks vanaf 1 februari 2024 tot 25 juli 2024	Donderdagochtendoverleg van Team Coördinerend Opdrachtgever

Tabel 4: Vergaderingen waaraan de onderzoeker heeft deelgenomen

De onderzoeker heeft notities gemaakt bij de vergaderingen van zijn algehele indrukken en heeft ook citaten zonder attributie genoteerd. Bovendien heeft de onderzoeker enkele documenten meegenomen bij de analyse, waaronder het Witboek (Ministerie van LVVN, 2024a), een rapport over de organisatiecultuur (Ministerie van LVVN, 2024b), en het rapport van TwynstraGudde (2023) over de invoering van Portfoliomanagement bij LVVN.

3.4 Ethische overwegingen

Bij het onderzoek zijn naast naam en functie geen persoonlijke gegevens verzameld. Er zijn transcripten vervaardigd van de interviews, die geanonimiseerd zijn opgeslagen. Afgezien van 2 transcripten die zijn ingezien door de scriptiebegeleider, zijn de transcripten niet verder gedeeld. De medewerkers zijn voor het interview geïnformeerd (zie bijlage C) over de vrijwillige deelname en de mogelijkheid om op ieder moment voor, tijdens en na het interview hier van af te kunnen zien. De medewerkers zijn gevraagd voor toestemming om citaten zonder attributie te gebruiken in deze scriptie. De meeste medewerkers waren hiermee akkoord, sommigen met de voorwaarde om deze eerst te mogen inzien voor publicatie.

3.5 Gegevensverwerking

De interviews zijn uitgevoerd door de onderzoeker en de audio is opgenomen met een telefoon. De audio is vervolgens met Riverside.fm (14 transcripten) en Maestra (3 transcripten) getranscribeerd, met handmatige correctie. De naam van de deelnemer is in het transcript geanonimiseerd. De audio opname is alleen lokaal op de telefoon opgeslagen geweest en na het vervaardigen van het transcript definitief verwijderd. De notities die gemaakt zijn van vergaderingen bevatten geen persoonlijke informatie. Deze verslagen zijn enkel door de onderzoeker gebruikt en niet gedeeld.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwalitatieve aard, triangulatie en formele analyse d.m.v. coderen zorgen voor een hoge interne validiteit van dit onderzoek (van Thiel, 2021; Bryman, 2016). Bovendien hebben actieve deelname van de onderzoeker, in combinatie met de interviews van een brede uiteenlopende groep medewerkers, geleid tot een uitvoerig beeld van de organisatie.

De onderzoeker is alleen te werk gegaan, waardoor het berekenen van interbeoordelerbetrouwbaarheid niet mogelijk is. Wel heeft de onderzoeker de resultaten besproken met zijn manager en een beleidsmedewerker van Team Coördinerend Opdrachtgever, waarbij de onderzoeker als stagiair werkzaam was. Dit is een vorm van peer debriefing (Creswell & Poth, 2017). Bovendien is een intern onderzoek over de organisatiecultuur (Ministerie van LNVN, 2024b) gebruikt als validatie van de resultaten rondom organisatiecultuur.

De onderzoeker heeft participatief onderzoek verricht, wat geleid kan hebben tot persoonlijke betrokkenheid en bias. Wel heeft de onderzoeker meerdere databronnen gebruikt, een diverse groep respondenten geïnterviewd, en op systematische wijze met behulp van ATLAS.ti de transcripten getranscribeerd, wat geholpen heeft de bias te beperken (van Thiel, 2021).

De generaliseerbaarheid ofwel externe validiteit van het onderzoek is gering, omdat de data en conclusies sterk afhankelijk zijn van de context en er maar één casus onderzocht is (van Thiel, 2021; Bryman, 2016). Daarnaast hebben de stage en het onderzoek 6 maanden geduurd, wat maar een fractie is van het totale verandertraject. Hierdoor was het evalueren van gekozen interventies of het implementatieplan niet mogelijk.

3.7 Operationalisatie

In deze sectie wordt het conceptuele model geoperationaliseerd. De 6 aspecten uit het conceptuele model vormen ieder één concept dat onderzocht wordt. Deze concepten zijn verder uitgesplitst in indicatoren, waarmee de concepten daadwerkelijk gemeten worden. Op basis van de indicatoren zijn interviewvragen opgesteld. De uiteindelijke interviewhandleiding is opgenomen als bijlage (bijlage D).

Concept 1: Noodzaak tot en visie op verandering

De 5 deelvragen van aspect 1 uit het theoretisch kader, die beantwoord moeten worden om tot een visie op de organisatieverandering te komen, zijn vertaald naar 4 indicatoren. De laatste twee vragen zijn daarbij samengenomen: *geformuleerde en breed bekende organisatiedoelen, consistent beeld bij medewerkers van stakeholders van de organisatie en hun wensen, complexiteit van organisatiecontext en ontwikkeling daarvan, bekendheid bij alle medewerkers van noodzaak tot en visie op verandering (invoering Portfoliomanagement).*

Concept 2: Strategie voor verandering

Het implementatieplan moet in ieder geval *concrete werkzaamheden om PFM te implementeren en verwachte obstakels* bevatten. Om de omvang van het onderzoek te beperken zijn de heldere probleemstelling en oplossing ingevoegd bij de indicator *de noodzaak tot en visie op verandering* van concept 1. De change readiness is gemeten aan de hand van de *bestaande mate van werkdruk op de werkvloer*. De organisatieverandering omvat *veranderinterventies*, die door trekkers van de verandering ontworpen zijn en die een causale onderbouwing moeten bevatten om verandering teweeg te brengen.

Concept 3: Acceptatie onder medewerkers

Dit concept omvat het *vaststellen en overtuigen van acceptatieverleners* door trekkers van de verandering, en ook *weerstand onder medewerkers*. Ten slotte wordt er gekeken naar hoe er is omgegaan met *incidenten rondom organisatieverandering*.

Concept 4: Steun van het topmanagement

Het concept *steun bij het topmanagement* wordt gemeten aan de hand van *de zichtbare steun die de Bestuursraad verleent* aan de invoering van Portfoliomanagement.

Concept 5: Politieke steun & concept 6: Externe steun

De minister(s) en de *uitvoeringsorganisaties zoals NVWA en RVO* moeten de invoering van Portfoliomanagement steunen.

Concept 6: Beschikbaarheid middelen en capaciteit

De *beschikbaarheid van middelen* wordt gemeten aan de hand van de indruk van medewerkers hiervan. Het toewijzen van mankracht aan de organisatieverandering draait om de extra werkzaamheden die medewerkers moeten uitvoeren, waarvoor zij belastbaar moeten zijn. Dit wordt samengenomen met de *change readiness* indicator.

Stap organisatieverandering	Concept	Indicatoren
Stap 1	Noodzaak tot en visie op verandering	<i>Geformuleerde en breed bekende organisatiedoelen</i> <i>Consistent beeld bij medewerkers van stakeholders van de organisatie en hun wensen</i> <i>Complexiteit van organisatiecontext en ontwikkeling daarvan</i> <i>Bekendheid bij alle medewerkers van noodzaak tot en visie op invoering Portfoliomanagement</i>
Stap 2	Strategie voor verandering	<i>Concrete werkzaamheden om visie te realiseren in implementatieplan</i>

		<i>Verwachte obstakels voor organisatieverandering in implementatieplan</i> <i>Bestaande mate van werkdruk op de werkvloer</i> <i>Veranderinterventies ontworpen door trekkers van de verandering met causale onderbouwing</i>
Stap 3	Acceptatie en weerstand onder werknemers	<i>Vaststellen en overtuigen van acceptatieverleners door trekkers van de verandering</i> <i>Weerstand onder medewerkers</i> <i>Incidenten rondom organisatieverandering en hoe daar mee is omgegaan</i>
Stap 4	Steun bij topmanagement	<i>Zichtbare steun voor invoering</i> <i>Portfoliomanagement vanuit de Bestuursraad</i>
Stap 5	Politieke en externe steun	<i>Steun bij minister en uitvoeringsorganisaties</i>
Stap 6	Beschikbaarheid middelen en capaciteit voor organisatieverandering	<i>Indruk van medewerkers van beschikbaarheid middelen voor organisatieverandering</i>

Tabel 5: Concepten en indicatoren per stap uit het conceptueel model

De indicatoren zijn vertaald naar interviewvragen. Indicatoren die zijn samengenomen zoals de belastbaarheid bij stap 2 en stap 6, zijn ook slechts één keer besproken in de interviews.

Indicatoren	Interviewvragen	Vervolg vragen
<i>Geformuleerde en breed bekende organisatiedoelen</i>	Welke maatschappelijke doelen probeert LVVN te bereiken?	Zijn er bepaalde principes of waarden waar LVVN voor staat?
<i>Consistent beeld bij medewerkers van stakeholders van de organisatie en hun wensen</i>	Wie zijn de stakeholders van LVVN en wat willen zij?	

<i>Complexiteit van organisatiecontext en ontwikkeling daarvan</i>	In wat voor omgeving bevindt LVVN zich nu, qua politiek en maatschappij? Hoe verwacht je dat die omgeving zich gaat ontwikkelen de komende jaren?	
<i>Bekendheid bij alle medewerkers van noodzaak tot en visie op invoering Portfoliomanagement</i>	Wat houdt Portfoliomanagement precies in? Waarom is ervoor gekozen om Portfoliomanagement te gaan gebruiken bij LVVN? Hoe gaat Portfoliomanagement de organisatie helpen?	
<i>Concrete werkzaamheden om visie te realiseren in implementatieplan</i>	Welke concrete werkzaamheden moeten er binnen LVVN gaan plaatsvinden om Portfoliomanagement goed toe te passen?	Hoe zal Portfoliomanagement jouw functie raken qua extra taken om uit te voeren?
<i>Verwachte obstakels voor organisatieverandering in implementatieplan</i>	Welke dingen staan er in de weg om Portfoliomanagement goed te gaan toepassen?	
<i>Bestaande mate van werkdruk op de werkvloer</i>	Hoe ervaar je de werkdruk bij LVVN?	Hoe ervaren anderen de werkdruk?
<i>Veranderinterventies ontworpen door trekkers van de verandering met causale onderbouwing</i>	Zijn er al workshops of informatiesessies georganiseerd voor Portfoliomanagement?	Hoe heb je die ervaren?
<i>Vaststellen en overtuigen van acceptatieverleners door trekkers van de verandering</i>	Wie moet Portfoliomanagement echt gaan uitdragen binnen LVVN?	

<i>Weerstand onder medewerkers</i>	Zie je het zelf zitten om Portfoliomanagement te gaan gebruiken? Hoe kijken andere medewerkers tegen Portfoliomanagement aan?	Waarom wel of niet?
<i>Incidenten rondom organisatieverandering en hoe daar mee is omgegaan</i>	Zijn er tot zover dingen gebeurd die je vertrouwen in de invoering van Portfoliomanagement hebben aangetast?	
<i>Zichtbare steun voor invoering Portfoliomanagement vanuit de Bestuursraad</i>	Is er steun voor de invoering van Portfoliomanagement bij de Bestuursraad?	Hoe laten zij dat zien?
<i>Steun bij minister en uitvoeringsorganisaties</i>	Staan RVO en NVWA achter de invoering van Portfoliomanagement? Staat de minister achter de invoering van Portfoliomanagement?	
<i>Indruk van medewerkers van beschikbaarheid middelen voor organisatieverandering</i>	Zijn er genoeg middelen beschikbaar om Portfoliomanagement goed in te voeren?	

Tabel 6: Interviewvragen per indicator

3.8 Data analyse

De transcripten van de interviews zijn geanalyseerd door middel van deductief coderen, met de indicatoren vanuit de operationalisatie als codes. Tijdens het coderen zijn er twee nieuwe codes toegevoegd: *organisatiecultuur* en *besluitvaardigheid richting de politiek*, omdat dit bij meerdere interviews naar voren kwam. Aan de hand van de gecodeerde transcripten is de analyse uitgevoerd, die besproken wordt in hoofdstuk 3.

De verslagen van de vergaderingen en de geanalyseerde documenten zijn gebruikt om de bevindingen te valideren. Genoteerde uitspraken van tijdens de oefen-portfoliotafels zijn bijvoorbeeld gebruikt om het beeld van medewerkers van de oefentafels te bevestigen. Een intern onderzoeksrapport (Ministerie van LNV, 2024b) over de organisatiecultuur kwam tot dezelfde resultaten over de familiecultuur en vrijblijvendheid.

Hoofdstuk 4: Resultaten en Analyse

In dit hoofdstuk worden per aspect uit het conceptueel model de empirische resultaten gepresenteerd.

Het onderzoek vindt plaats wanneer de organisatieverandering om Portfoliomanagement in te voeren al bijna een jaar bezig is (TwynstraGudde, 2023; H. Schollart, persoonlijke communicatie, 2024). De Bestuursraad, het besturende orgaan van het ministerie, heeft akkoord gegeven op de invoering. Er hebben 2 oefen-portfoliotafels plaatsgevonden, waarin nieuwe opdrachten geëvalueerd en afgewogen zijn. De eerste echte portfoliotafel staat kort na afloop van het onderzoek ingepland. Om de invoering van Portfoliomanagement te leiden, is een stuurgroep ingericht met daarin de plaatsvervangend secretaris-generaal.

4.1 De aanwezigheid en bekendheid van organisatiedoelen

De Bestuursraad van LVVN heeft voor het vaststellen van organisatiedoelen een initiatief genomen met het opstellen van het Witboek (Ministerie van LVVN, juli 2024), een ambtelijk document om de koers van LVVN te bepalen. Het Witboek stelt enkele doelen voor 2050, zoals een blijvend herstel van de biodiversiteit, een vitale natuur en een volhoudbare land- en tuinbouwsector met perspectief. Subdoelen zijn bijvoorbeeld het verminderen van de milieudruk van gewasbeschermingsmiddelen en verspilling van voedingsmiddelen.

Uit de interviews blijkt dat het vaststellen van dit soort doelen in het verleden niet gebeurde bij LVVN. Beleidsmedewerker E en topmanager B geven aan dat de organisatie lange tijd aan de leiband van de sector en de politiek liep, maar dat daar nu verandering in komt. Toch blijkt dit lastig in de praktijk, want het Witboek en het nieuwe hoofdlijnakkoord (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2024) sluiten niet naadloos op elkaar aan. Topmanager G zegt dat LVVN daarover het gesprek met de minister moet aangaan.

Manager H beaamt dat de organisatie geen koers of richting had toen die bij de organisatie kwam en zegt het volgende over het witboek:

“Als je die bredere visie niet hebt en die richting niet hebt, is dat feitelijk, dat je medewerkers laat zwemmen. En daar ben ik niet zo voor. Dus ik ben heel blij dat de bestuursraad nu ook dat Witboek heeft. [...] Maar we hebben internationale visie, we hebben EU visie en daar binnen kan je, en moet je vind ik, mensen stimuleren om daar invullingen aan te geven en ga daar maar mee aan de slag. Dan voel je je daarin gedekt, maar als je dat raamwerk niet hebt dan vergelijk ik het zeg maar met dat ik tegen jou zeg: ‘Spring maar uit een helicopter boven zee en bouw maar wat.’ Je moet in ieder geval een paar eilandjes en een ladder hebben, vind ik.”

Topmanager B, die ook blij is met het Witboek, zegt wel dat het bij veel mensen nog niet geland is. Twee beleidsmedewerkers geven dan ook aan wel gehoord te hebben van het Witboek, maar niet te weten wat er in staat. Een medewerker die daarbij betrokken is, geeft aan dat er ook nog actief gewerkt wordt aan de uitrol van het Witboek.

Topmanager B vindt het Witboek nog niet concreet genoeg om direct toe te passen als beleidsmedewerker. Medewerker N ziet dat ook zo en stelt dat het Witboek bij wijze van spreken op alle bureaus van beleidsmedewerkers moet liggen. Dit wordt verder bevestigd door een manager die tijdens een oefentafel zegt: *“Er is geen duidelijk strategisch kader in beeld. We moeten alle opdrachten aan de hand van het Witboek kunnen toetsen.”*

Niemand van de 17 geïnterviewden heeft verder inhoudelijke kritiek op het Witboek. Bovendien geven 8 medewerkers aan erg positief te zijn over dit initiatief van de Bestuursraad.

4.2 De organisatiecontext

LVVN heeft een ingewikkelde organisatiecontext die erg veranderlijk is. Terwijl het onderzoek plaatsvindt, wordt er een nieuw kabinet gevormd door de partijen PVV, VVD, NSC en BBB en is er een hoofdlijnakkoord gepubliceerd met een andere koers: er wordt minder aandacht besteed aan milieu- en klimaatopgaves en meer aan de economische positie van boeren (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2024). Medewerker A zegt dat LVVN zich bezig met thema's waar veel maatschappelijke belangstelling voor is:

“Mensen vinden het allemaal belangrijk, de rechtsstaat en de zorg voor de samenleving... Maar als je aan een boterham komt, dan vinden ze het bij wijze van spreken helemaal erg. Je merkt het ook aan het feit dat de boeren de laatste tijd... Daar loopt het Malieveld de laatste tijd veel sneller voor vol dan voor gemeentelijke herinrichting, moet ik zeggen.”

Meerdere medewerkers (A, B, F) spreken van een hoge mate van polarisatie rond de thema's waar LVVN beleid voor maakt. Topmanager B zegt dat LVVN zich in een woelige omgeving bevindt, waarin verschillende wereldbeelden lijnrecht tegenover elkaar staan, maar dat het de kunst is om de lange termijn vast te houden.

Toch lijkt de ingewikkelde context de meeste medewerkers niet van het spoor te brengen om haar eigen organisatiedoelen vast te stellen op de lange termijn. Topmanager G zegt dat de organisatie met de nieuwe bewindspersonen gaat bespreken hoe het hoofdlijnakkoord past op de doelstellingen die LVVN zichzelf gesteld heeft in het Witboek. Topmanager R noemt ook die gesprekken met bewindspersonen en zegt dat het daarin moet gaan over de keuzes die gemaakt moeten worden.

De vraag welke beslissingen LVVN kan nemen als ambtelijke organisatie onder politieke leiding komt hier naar voren en wordt verder besproken in paragraaf 4.13.

4.3 De stakeholders van de organisatie

Er was niet genoeg tijd om in elk interview de stakeholders te bespreken. Wat naar voren komt, is dat LVVN veel verschillende stakeholders heeft met soms botsende belangen. Dit maakt de organisatiecontext ook verder complex.

Stakeholders die door medewerkers benoemd worden zijn onder andere de agrariërs en ondernemers in de agrarische sector, de burger, belangengroepen vanuit de sector of voor het klimaat, de Tweede Kamer en de politiek, de provincies, Europa, kennisinstellingen, internationale partners, mede-EU landen, internationale organisaties en uitvoeringsorganisaties zoals RVO en NVWA.

Als er geprioriteerd moet worden, welke stakeholder is dan belangrijker? Dat blijkt een lastige vraag. Medewerkers B, D en O benoemen een balans die behouden moet worden tussen de verschillende belangen en bovendien dat lastige keuzes uiteindelijk aan de politiek zijn. In de literatuur wordt dit ook als mogelijk obstakel genoemd (Wirick, 2009). Dit wordt verder besproken in paragraaf 4.13 en 4.15.

4.4 De noodzaak tot en visie van Portfoliomanagement

Het is binnen LVVN geen geheim dat er een toenemende financiële krapte is. Veel van de geïnterviewden zien daarom ook de noodzaak om keuzes te maken. Hierbij gaat

Portfoliomanagement helpen, verwachten de meeste respondenten, maar er wordt ook benadrukt dat het geen gouden ei is. Wel is Portfoliomanagement een manier om te verzakelijken en weg te doen met de bestaande informele manier van opdrachtenverstrekking via persoonlijke contacten bij uitvoeringsorganisaties. Een medewerker van FEZ vertelt:

“De noodzaak is dat duidelijk werd, of dat steeds duidelijker is geworden dat wat we beschikbaar hebben aan budget niet volstaat om alles wat we willen, de volledige opdracht die we zouden willen geven aan de uitvoering te kunnen financieren. Dus dat is een probleem, dus je wil eigenlijk meer dan dat je geld hebt. En dan moet je keuzes gaan maken. [...] Dan is Portfoliomanagement wel het instrument dat daarbij zou kunnen helpen. Dat je dus zeg maar een afwegingskader met elkaar formuleert van hoe toetsen we, hoe vergelijken we onderling die opdrachten nou, hoe wegen we dat, om tot een keuze te kunnen komen binnen dat totaal van die opdrachten die we verstrekken.”

Twee beleidsmedewerkers, twee managers en twee topmanagers noemen het maken van keuzes en het prioriteren van opdrachten als aspecten van Portfoliomanagement en noemen ook de tekorten in middelen en mankracht.

Topmanager G ziet dat het almaar opstapelen van opdrachten niet gaat en dat er soms ook wat af moet gaan. Manager H zegt dat uitvoeringsorganisaties nu veel opdrachten krijgen waar eigenlijk geen financiële dekking voor is. Beleidsmedewerker L beaamt dat. Manager K noemt de hoge complexiteit van de opdrachtenportefeuilles bij uitvoeringsorganisaties als reden om Portfoliomanagement toe te passen en daarmee rust en overzicht te creëren.

Beleidsmedewerker E ziet een andere uitdaging: dat op hoog niveau opdrachten met elkaar vergelijken niet realistisch is. Dat is ‘appels met peren’ vergelijken. Bovendien kan je niet zomaar schuiven met specialistisch personeel bij de NVWA, aldus de respondent. Topmanager G ziet het juist als noodzakelijk dat lastige keuzes tussen beleidsterreinen gemaakt worden en stelt dat Portfoliomanagement het instrument is dat dwingt om dat te doen.

De meeste medewerkers zien de financiële krapte en personeelstekorten als noodzaak om Portfoliomanagement in te voeren. Portfoliomanagement helpt door een gestructureerd proces aan te brengen om lastige keuzes te maken en minder uit te gaan van ‘u vraagt, wij draaien’. Maar: veel van die lastige keuzes zijn uiteindelijk politieke keuzes. Portfoliomanagement helpt door die keuzes explicieter te maken.

4.5 De concrete werkzaamheden om de visie te realiseren

Veel medewerkers noemen het afwegen van opdrachten en prioriteren als belangrijkste werkzaamheid, wat aansluit op het theoretische kader. Wat bij het theoretische kader niet naar voren kwam is denken aan het grotere geheel, wat het vaakst genoemd wordt als concrete voorwaarde om Portfoliomanagement goed toe te passen. Medewerker A en topmanager G stellen dat vanaf het moment dat een beleidsmedewerker dingen in uitvoering wil gaan brengen, dat die moet nadenken over waarom die opdracht langs de portfoliotafel moet komen en niet een andere. Manager M stelt dat er bij de oefentafels nog teveel gedacht wordt vanuit aparte kokers en directies:

“[...] Want dan zegt bijvoorbeeld, wat was het nou, [de directie] PAV? ‘Ja, maar wij hebben helemaal geen financiële problemen.’ Ik zeg ja, jij misschien niet, maar [de directie] DAD wel. En ik wil gewoon weten hoe jullie vanuit jullie DG of ultimo, hoe jouw DG kijkt naar de toedeling van de middelen en hoe je daarmee omgaat. Ik heb hier te maken met DG-Agro en niet met DG-Agro directies. Maar je ziet gewoon dat ja, dat is nog niet de werkwijze van DG-Agro. En dat loopt dan dus vast eigenlijk.”

Uit de interviews en informele gesprekken met medewerkers blijkt dat veel verantwoordelijkheden en beslissingen binnen LVVN laag belegd zijn, dus bij coördinatoren en hun managers. Aanvankelijk zijn het daarom ook MT-leden (lijnmanagers) die aanschuiven aan de portfoliotafel. Dit leidt echter tot veel inhoudelijke discussie van details en dus weinig denken aan het grotere geheel. Zo stelt een aanwezige bij een oefen-portfoliotafel: *“Je moet op een niveau hoger discussiëren en minder over inhoud. Je gebruikt Portfoliomanagement uiteindelijk om pijnlijke keuzes te maken.”*

In juli wordt de beslissing genomen om, in plaats van lijnmanagers, directeuren te laten aanschuiven aan de portfoliotafel (B. Leemkuil, persoonlijke communicatie, 2024). Directeuren zijn naar verwachting beter toe in staat vanuit een hoog overzicht te werken, aangezien zij minder persoonlijke betrokkenheid hebben.

4.6 De verwachte obstakels voor implementatie Portfoliomanagement

Medewerkers benoemen als mogelijke obstakels het geldige proces om beleid in uitvoering te brengen, een gebrek aan organisatiestructuur, het grote bestaande opdrachtenpakket, en een hoge werkdruk. Opvallend is dat de laatste drie obstakels niet inherent zijn aan de publieke sector. Bekende obstakels voor projectmanagement in de publieke sector (Wirick, 2009), zoals botsende belangen van stakeholders en politieke verantwoording, worden hier niet genoemd, maar komen wel naar voren in paragraaf 4.3, 4.13 en 4.15.

Medewerkers A, B, en D benoemen als risico dat er twee processen naast elkaar zullen gaan lopen binnen de organisatie: het nieuwe PFM-proces en daarnaast het oude bestaande proces van informele opdrachtenverstrekking. A stelt dat daarom eigenlijk een harde knip gemaakt moet worden in de overstap naar het nieuwe proces. Medewerker B verwijst naar het oude proces als een ‘geitenpaadje’: dat medewerkers dingen één op één regelen met RVO of NVWA, zonder dat dat breder bekend is binnen LVVN. Medewerker D zegt dat managers geen ruimte moeten kunnen krijgen om te sjacheren als hun opdracht niet door de portfoliotafel komt. Dit punt heeft te maken met vrijblijvendheid richting processen, wat verder besproken wordt in paragraaf 4.8.

Manager K en topmanager B zien problemen met de bestaande hoge werkdruk als groot obstakel, omdat Portfoliomanagement in de beginfase extra tijd zal kosten.

4.7 Bereidheid tot verandering: de belastbaarheid van medewerkers

De bestaande hoge werkdruk blijkt volgens de respondenten in het bijzonder een mogelijke probleemfactor voor de invoering van Portfoliomanagement.

De werkdruk binnen LVVN ligt hoog, zeggen medewerkers A, F, K, N, O, P en Q. Medewerker O, die bij een medezeggenschapsraad betrokken is, geeft aan dat de hoge werkdruk een groot thema is binnen het ministerie dat zorgt voor veel uitval.

Medewerker A vertelt dat beleidsmedewerkers al zo veel te doen hebben, dat als ze voor Portfoliomanagement ook nog eens hard moeten gaan zwoegen om hun opdrachten langs de portfoliotafel te krijgen, dat ze het dan gauw niet meer zien zitten. Coördinator Q heeft al de slechte ervaring dat het coördinatorschap hen een hele dag per week kost, terwijl dit geadverteerd werd als een halve dag. Een andere coördinator bevestigt dezelfde ervaring in een informeel gesprek. Dat kleurt hun verwachtingen van Portfoliomanagement.

Het verbinden van mankracht aan de organisatieverandering is een belangrijk onderdeel van het conceptuele model. De bestaande hoge werkdruk kan dus in het bijzonder een obstakel worden.

4.8 Veranderinterventies gebaseerd op causaliteit

Het direct vragen naar veranderinterventies bleek tijdens de interviews niet zinnig, omdat dit te veel neerkwam op speculatie. In plaats daarvan is er meer aandacht besteed aan organisatiecultuur. Het bleek dat er binnen LVVN een hoge vrijblijvendheid is tegenover processen. Medewerkers A, B, D en N zien het in het bijzonder als risico dat medewerkers zich niet zullen houden aan het PFM-proces en doorgaan met informele opdrachtenverstrekking.

Medewerker D noemt het Beleidskompas als voorbeeld: veel medewerkers gebruiken het niet en worden daar niet op aangesproken. Volgens D heeft dat te maken met een bepaalde houding van de lijnmanagers: *“Ja, en dat komt ook wel deels door de houding die soms MT-leden [lijnmanagers] zelf hebben. Ik bedoel, je merkt gewoon af en toe dat er een deel van de MT-leden zit met de houding van, ja, er zijn te veel hoepels en we hebben te veel ambtenarij. [...] Dus ik denk dat het ook heel erg zit in de manier van denken, weet je wel, dat je niet een kwaliteitscheck als een hoepel ziet, maar echt als een middel, om ervoor te zorgen dat je gewoon dingen goed doet. Dus daar verwacht ik dat ook wel af en toe frictie zal ontstaan.”*

Medewerker P beaamt ook de vrijblijvendheid en een intern onderzoek over de organisatiecultuur komt ook tot deze conclusie (Ministerie van LVVN, 2024b).

4.9 Acceptatie verkrijgen: vaststellen en overtuigen acceptatieverleners

Drie managers, drie beleidsmedewerkers (waarvan één ook coördinator), twee topmanagers en nog een overige medewerker geven allemaal aan dat er van bovenaf, dus door de Bestuursraad en de DG's, gestuurd moet worden op Portfoliomanagement. Het gaat om medewerkers A, B, C, E, H, I, M, O en R, die de Bestuursraad dus als dé acceptatieverlener zien. Dat ligt in lijn met de verwachtingen uit het theoretisch kader.

Medewerker A zegt dat het hoog in de boom begint, dat de DG's gaan staan achter Portfoliomanagement en verlangen van hun directeuren dat ook uit te dragen naar de rest van de organisatie. Manager C vindt steun vanuit de Bestuursraad voor prioriteren en Portfoliomanagement belangrijk. Manager M zegt het volgende:

“Het management binnen LNV⁴ geeft volgens mij vrij breed aan dat het meer een duidelijke leiderschapsrol verwacht van de Bestuursraad. En dat betekent, een Bestuursraad kan dat nooit in zijn eentje, want die moet voorbereid worden. Dus eigenlijk moet de laag daaronder, en of dat dan de directeuren zijn, of de managers zoals ik, die moeten eigenlijk helpend daarin zijn om het goede gesprek door de Bestuursraad te laten voeren. [...] Maar ultimo zijn het de hoogste in rang, dus is het aan de bestuursraad om hierop te sturen.”

Topmanagers R en G zeggen dat tot nu toe voornamelijk de werkvloer de organisatieverandering heeft geleid, maar ziet ook dat er op het niveau directeuren nu stappen gezet worden.

Beleidsmedewerker O ziet ook dat er nu pogingen gedaan worden om meer van boven te sturen en benoemt ook het Witboek als een positieve stap.

Kortom, de Bestuursraad lijkt de aangewezen partij als acceptatieverlener voor de invoering van Portfoliomanagement. De Bestuursraad is stappen aan het zetten, zoals het Witboek, maar dat is nog

⁴ Toen de interviews werden uitgevoerd heette de organisatie 'Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit' (LNV). Het nieuwe kabinet maakte in een hoofdlijnakkoord (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2024) bekend dat de naam ging veranderen naar 'Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur' (LVVN).

niet genoeg. Over eventuele werknemers met informele invloed is tijdens de interviews niets naar voren gekomen.

4.10 Behouden acceptatie: weerstand onder werknemers

Van de 17 respondenten heeft niemand blij gegeven tegen de invoering van Portfoliomanagement te zijn. Medewerkers A en C van FEZ zeggen beiden dat hun directie al vrij goed is aangehaakt op het Portfoliomanagement proces. Ook van het zien van weerstand bij andere medewerkers is weinig sprake, behalve bij twee topmanagers. Topmanagers B en G zeggen weerstand te hebben gezien, wat volgens B komt omdat de autonomie van MT-leden en directies minder wordt. G verwacht echter dat er weinig weerstand zal zijn mits er door leidinggevendenden op de juiste manier gestuurd wordt:

“Als je als leidinggevende uitlegt waarom we dit doen, dan snappen mensen het en hebben ze niet het gevoel dat ze de enige zijn die dit doen. [...] Ja, als je uiteindelijk van je leidinggevende de opdracht krijgt om die analyse te maken, op die manier, en er kan ook uitgelegd worden van waarom we dit doen. Zodat je ook het gevoel hebt van, wij zijn niet de enige die dit aan het doen zijn, we zijn niet gekke Henkie, dat we onze eigen opdracht aan het uitkleden zijn terwijl al die andere directies, die zijn allemaal maar aan het oppompen. Ja, dan gebeurt het gewoon.”

De aanpak die G omschrijft sluit aan op de literatuur (Aggerholm & Thomsen, 2021; Tanner & Otto, 2015) die aanraadt dat het topmanagement op een open manier communiceert.

De enige gesproken medewerker die bedenkingen heeft, is beleidsmedewerker L. Die geeft aan het niet acceptabel te vinden dat een ambtelijke organisatie opdrachten die opgelegd zijn door de politiek, niet uitvoert. Dat raakt aan de lastige vraag of LVVN überhaupt zelfstandig beslissingen kan nemen. Dit wordt verder besproken in paragraaf 4.15.

4.11 Herstellen acceptatie: incidenten rondom organisatieverandering

Qua incidenten rondom de invoering van Portfoliomanagement komt er niet veel naar voren. Een manager die bij een oefentafel aanwezig was, omschreef de sessie als hoopgevend, maar dat opdrachten op de tafel belanden die daar nog niet klaar voor zijn en dat formulieren over de opdrachten nog onvoldoende scherp waren ingevuld.

Drie beleidsmedewerkers die met de eerste geplande portfoliotafel voor de NVWA in aanraking zijn gekomen, deelden hun ervaringen. De eerste zegt het logisch te vinden dat er voor 7 van de 9 opdrachten op die tafel geen geld geregeld was, omdat mensen die financiële ruimte hebben uiteraard niet naar de portfoliotafel komen. Dat is een misvatting, want iedere opdracht moet uiteindelijk langs de portfoliotafel. De tweede zegt dat het PFM-proces nog niet duidelijk lijkt te zijn, aangezien er voor een Portfoliotafel al formulieren aangeleverd moesten worden, terwijl er nog geen datum was geprikt. De derde beleidsmedewerker zegt positief verrast te zijn door hoe weinig extra werkzaamheden de portfoliotafel oplevert, omdat alleen nieuwe opdrachten besproken worden. Dat is wel een misvatting, omdat in de toekomst ook het bestaande werk geëvalueerd zal worden.

Concluderend zijn er (nog) geen incidenten geweest die het vertrouwen in de invoering van Portfoliomanagement significant hebben aangetast, wat een positief signaal is. Wel lijkt er onduidelijkheid te zijn over het PFM-proces.

4.12 Steun bij het topmanagement

Bij het topmanagement lijkt er algeheel steun te zijn voor de invoering van Portfoliomanagement. De organisatieverandering wordt grotendeels getrokken door Team Coördinerend Opdrachtgever, maar

de Bestuursraad is op meerdere momenten geïnformeerd en heeft ook hun officiële akkoord gegeven. Medewerker F, manager M en topmanager R vertellen ook dat de Bestuursraad echt probeert stappen te zetten om meer gezamenlijk te sturen, wat nodig zal zijn voor Portfoliomanagement.

Topmanager B noemt ook positieve dingen over de Bestuursraad, maar zegt ook dat niet ieder lid zich realiseert dat ze ook echt inzet zullen moeten leveren voor de organisatieverandering. Opmerkelijk is dat geen van de gesproken managers of beleidsmedewerkers een ervaring heeft kunnen delen, afgezien van het Witboek, over de rol die de Bestuursraad heeft in het verandertraject. Daaruit kan worden opgemaakt dat de Bestuursraad op het moment nog geen zichtbare rol inneemt bij het uitdragen van de verandering. Dat zullen zij als de aangewezen acceptatieverlener wel moeten doen.

4.13 Politieke en externe steun

Bij RVO en NVWA lijkt er steun te zijn voor invoering van Portfoliomanagement bij LVVN. Medewerker N omschrijft hoe RVO en NVWA zeggen opdrachten op te versnipperde wijze aangeleverd te krijgen vanuit LVVN en te willen dat het ministerie met één geluid op ze af komt. Dit wordt bevestigd in een rapport van TwynstraGudde (2023), dat concludeert dat de vier DG's bij LVVN vaak te afzonderlijk werken. Topmanager B beaamt dit en zegt dat uitvoeringsorganisaties behoefte hebben aan duidelijkheid en graag meer duidelijke sturing krijgen. Medewerker K en topmanager G stellen dat medewerkers van RVO graag gelijkwaardig willen meepraten over uitvoering met LVVN.

Topmanager B omschrijft de invoering van Portfoliomanagement als puur een interne organisationele kwestie. Uit paragrafen 4.2 en 4.3 blijkt echter dat LVVN veel uiteenlopende stakeholders heeft met verschillende belangen en werkt aan thema's met veel maatschappelijke polarisatie. Dat maakt prioriteren volgens Portfoliomanagement lastiger. Zo wijst beleidsmedewerker Q bijvoorbeeld op het risico dat klimaatgroeperingen de NVWA en LVVN zullen aanspreken op het niet uitvoeren van al hun wettelijke verplichtingen. Botsende belangen van verschillende stakeholders wordt ook genoemd als mogelijk obstakel in de literatuur (Wirick, 2009).

De complexe organisatiecontext met tegenstrijdige belangen maakt het zo dat begrip van de minister(s) van LVVN voor wat Portfoliomanagement is en waarom het toegepast wordt nodig is. De invoering van Portfoliomanagement heeft daarnaast een hogere kans van slagen als de minister hier ook achter staat (Pradana et al., 2022). Deze standpunten komen niet naar voren bij de interviews of tijdens de vergaderingen.

4.14 Beschikbaarheid middelen en werknemers

Een verandertraject kost tijd en geld. Maar juist omdat daar een tekort aan is, is ervoor gekozen om Portfoliomanagement in te voeren. Er dreigt een risico dat door het gebrek aan geld en mankracht de verandering niet goed geïmplementeerd wordt. Topmanager B ziet dat als het grootste obstakel voor de invoering van Portfoliomanagement. Werknemers C, M en R geven een concreet voorbeeld en noemen het grote bestaande opdrachtenpakket, dat via het PFM-proces geëvalueerd zal moeten worden. Dit zal veel tijd en inzet vergen.

Sommige medewerkers stellen voor een portfoliobureau op te richten (B. Leemkuil, persoonlijke communicatie, 2024). Dit orgaan is verantwoordelijk voor het PFM-proces en heeft bewezen voordelen (Crawford & Helm, 2009). Daarvoor zijn wel extra capaciteit en middelen nodig.

Twee medewerkers van FEZ, die grotendeels gaan over het geld, benoemen ook het tekort aan middelen. Wel geven zij aan dat FEZ een groot voorstander is van Portfoliomanagement, omdat het helpt een overzicht van het geld te scheppen.

Het tekort aan middelen en mankracht is een reëel risico voor het doen mislukken van de invoering van Portfoliomanagement, wat zich uit in praktische kwesties zoals het doorlichten van het bestaande opdrachtenpakket. Het feit dat FEZ is aangehaakt bij het PFM-proces is wel een goed signaal.

4.15 Besluitvaardigheid richting de politiek

Bij veel interviews komt de vraag naar voren hoe LVVN nou daadwerkelijk zelf kan prioriteren, aangezien het politiek aangestuurd wordt. Medewerker N zegt dat als de minister er echt op staat dat iets gebeurt, ook al is dat niet de prioriteit van LVVN, dat je dan geen keuze hebt.

Topmanager B benadrukt dat het ambtenarenapparaat altijd werkt en zorgt voor iedere minister van welke politieke kleur dan ook, maar dat de maatschappelijke belangen waar LVVN aan werkt op de lange termijn meer in beeld moeten komen. B vertelt dat landbouwministers door de tijd heen erg gestuurd werden door de Tweede Kamer en dat LVVN de neiging heeft om daar hard voor te gaan rennen.

Beleidsmedewerker E stelt dat Portfoliomanagement zal helpen om de beleidscyclus te verzakelijken en weg te bewegen van de 'u vraagt, wij draaien' mentaliteit. E noemt wel dat het erg moeilijk is om 'een nee te verkopen' aan de politiek, want als de Tweede Kamer iets wil, ook al is dat niet bijzonder verstandig, dan zal je uiteindelijk toch moeten als ze er op staan. Dit kwam ook ter discussie aan een oefen-portfoliotafel (maart 2024), waarbij de deelnemers zich afvroegen of je een opdracht met veel politieke druk als ambtelijke organisatie mag verwerpen.

Wat is het nut van Portfoliomanagement bij een organisatie die onder politieke leiding staat?

Manager H stelt het volgende: *"[...] Het [Portfoliomanagement] is ook een procesoplossing voor wat in feite een politiekinhoudelijk probleem is, namelijk keuzes maken. [...] Want nogmaals, dit is niet het gouden ei, maar het zorgt voor een gestructureerd proces om uiteindelijk die moeilijke keuzes alsnog politiek voor te leggen. Het gaat het gebrek aan keuzes niet oplossen."*

Topmanager B ziet dat ook zo: Portfoliomanagement helpt om lastige keuzes politiek voor te leggen. B zegt: *"Het is niet... 'nee, het kan niet'. Dan is het keuzes maken. Thuis geef je je geld ook maar één keer uit. En als je net nieuwe kleren hebt gekocht, dan kun je niet je huis verbouwen of andersom. Je moet keuzes maken met het budget wat je hebt."* Tijdens een oefen-portfoliotafel wordt dit ook gesteld door een aanwezige: *"Je moet juist denken in scenario's, voor als het geld er niet komt. Dan kan je het terugleggen aan de ministerraad."*

Beleidsmedewerkers L en Q zeggen dat een ambtelijke organisatie een adviserende en ondersteunende rol dient te hebben, het is uiteindelijk de politiek die de keuzes maakt. Dit sluit aan op wat H en B hierover zeggen.

Manager M is de enige die een iets ander perspectief lijkt te hebben. Die zegt dat het ministerie 'haar bureaucratische ding moet kunnen doen', namelijk wat zijn de doelen van LVVN en hoe relateert wat er in de politiek gebeurt daaraan? Politieke druk moet de organisatie volgens M niet van de weg brengen.

Samenvattend lijken medewerkers ruimte te zien om Portfoliomanagement te gebruiken in betere advisering richting de politieke leiders. Dat wordt niet een 'nee' verkopen, maar het inzichtelijk

maken van lastige keuzes die gemaakt moeten worden als het gevolg van tekorten in middelen en mankracht. Die lastige keuzes worden uiteindelijk politiek voorgelegd.

Hoofdstuk 5: Conclusie en Discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en dan de hoofdonderzoeksvraag. Dan volgt een discussie en worden er mogelijkheden voor toekomstig onderzoek besproken.

Deelvraag 1: Wat is Portfoliomanagement?

Portfoliomanagement is een techniek om te prioriteren tussen opdrachten en om te gaan met schaarse middelen en capaciteit. Opdrachten worden geëvalueerd door de portfoliotafel op basis van de kosten, risico's en opbrengsten en vervolgens geselecteerd. De portfoliotafel is een regelmatig overleg met meerdere medewerkers met verschillende functies. Het portfolio bestaat uit alle geselecteerde opdrachten en biedt een totaaloverzicht van het werk in uitvoering. Portfoliomanagement is een manier om op gestructureerde manier strategische keuzes te maken over welk werk een organisatie uitvoert.

Deelvraag 2: Wat is er nodig voor organisatieverandering in de publieke sector?

Organisatieverandering in de publieke sector omvat meestal zes belangrijke aspecten. Het eerste aspect draait om het scheppen van een duidelijk beeld van die noodzaak tot verandering en de visie: waar moet de organisatie naartoe bewegen? Het definiëren van organisatiedoelen is noodzakelijk, want een visie biedt antwoord op de vraag wat de organisatie wil bereiken.

Het tweede aspect is een goed implementatieplan. Hierin staan concrete werkzaamheden om de verandering in te voeren en verwachte obstakels. De belastbaarheid van medewerkers moet bekeken worden, omdat organisatieverandering veel tijd en energie kost.

Het derde aspect draait om het overtuigen van medewerkers. Acceptatieverleners zijn medewerkers met veel invloed die hun steun verlenen aan de organisatieverandering en daardoor veel andere medewerkers overtuigen. Een medewerker overtuigen lukt beter als hun suggesties en kritiek serieus genomen worden en het implementatieplan daadwerkelijk kunnen beïnvloeden. Een open en eerlijke communicatiestijl van leidinggevend is belangrijk.

Het vierde aspect draait om steun verkrijgen van het topmanagement. Hiervoor kan integratie gebruikt worden: het verbinden van ervaringen vanaf de werkvloer aan organisatiebrede kwesties.

Het vijfde aspect is het verkrijgen van steun vanuit de politiek en externe actoren. Publieke organisaties leggen immers publieke verantwoording af.

Het zesde aspect is het verbinden van mankracht en middelen aan de organisatieverandering. Hiervoor is steun van het topmanagement nodig, maar de organisatie moet ook beschikken over capaciteit om in te zetten. Een bestaande hoge werkdruk kan de organisatieverandering in de weg komen te staan.

Deelvraag 3 en hoofdvraag: Welke stappen moet LVVN verder zetten in het veranderproces om Portfoliomanagement goed in te voeren?

De visie van de probleemsituatie komt bij veel medewerkers overeen: LVVN krijgt meer opdrachten opgelegd vanuit de Tweede Kamer dan dat het geld krijgt om die gedegen uit te voeren. Portfoliomanagement biedt daarvoor (een deel van) de oplossing, omdat dat helpt volgens een helder afwegingskader alle opdrachten te evalueren en te prioriteren. Een praktische vraag is dan

welke organisatiedoelen je gebruikt om af te wegen. Vrij lang blijkt LVVN die doelen niet te hebben gehad en simpelweg de politiek en de sector te hebben gevolgd. De Bestuursraad heeft nu een stap gezet om die doelen vast te stellen met het Witboek. Het Witboek wordt zeer positief ervaren, maar de concrete toepassing bij het evalueren van opdrachten is nog lastig. Dat is een praktische vraag waar de stuurgroep voor Portfoliomanagement zich over kan buigen.

Aanbeveling 1: De ambtelijke, lange termijn doelen uit het Witboek zijn de kaders voor prioritering d.m.v. Portfoliomanagement. De concrete toepassing van het Witboek bij het evalueren van opdrachten verdient meer aandacht vanuit de stuurgroep voor Portfoliomanagement

Voor een goede implementatie van Portfoliomanagement moet er gedacht worden aan ‘het grotere geheel’. Bij aanvang van het onderzoek vonden er oefentafels plaats waarbij voornamelijk lijnmanagers aansloten en geen hogere functionarissen, wat leidde tot te veel inhoudelijke discussie. Met Portfoliomanagement is het juist de bedoeling om op integrale wijze te sturen, waarvoor opdrachten op grote lijnen worden geëvalueerd aan de hand van de organisatiedoelen (Mosavi, 2014). Beleidsmedewerkers, coördinatoren en hun managers zijn te inhoudelijk verbonden aan hun eigen dossiers om die discussie over opdrachten op brede strategische lijnen te voeren. Hiervoor moeten hogere functionarissen aansluiten, die denken vanuit een totaaloverzicht.

Aanbeveling 2: Het is essentieel dat directeuren of directeuren-generaal deelnemen aan de portfoliotafels, om opdrachten op grote lijnen te evalueren. Omdat een tafel met alleen beleidsmedewerkers, coördinatoren en hun managers te veel in details treedt

Er zijn meerdere obstakels die de invoering van Portfoliomanagement in de weg kunnen staan. Uit de literatuur blijkt dat politieke verantwoording en uiteenlopende stakeholders obstakels kunnen zijn voor de toepassing van Portfoliomanagement in de publieke sector (Wirick, 2009). Ook bij het empirische deel van dit onderzoek worden deze obstakels genoemd.

Wat kan LVVN als publieke organisatie feitelijk zelf beslissen, aangezien het uiteindelijk de politieke leiding moet volgen? In feite niets, maar medewerkers zeggen toch dat Portfoliomanagement de organisatie veel kan opleveren, omdat het lastige keuzes expliciet en inzichtelijk maakt. Die keuzes kunnen vervolgens worden voorgelegd aan de politiek.

Lastige keuzes die genomen worden zullen consequenties hebben voor de stakeholders van LVVN. Dit is een erg diverse groep met soms tegenstrijdige belangen, met onder andere de agrarische sector, klimaatgroeperingen, en de burger. Opvallend is dat sommige medewerkers toch stellen dat de invoering van Portfoliomanagement niets met de minister te maken heeft en een interne kwestie is. LVVN en haar minister(s) omgaan met maatschappelijke consequenties van lastige keuzes, waarvoor de minister zal moeten begrijpen wat Portfoliomanagement is en waarom het wordt toegepast. Bovendien helpt steun vanuit een minister om organisatieverandering te doen slagen (Pradana et al., 2022). Alle medewerkers van LVVN die in contact staan met de minister zullen de minister mee moeten nemen in de toepassing van Portfoliomanagement.

Aanbeveling 3: De baten van Portfoliomanagement zijn het totaalbeeld van het werk in uitvoering en het helder maken van lastige keuzes. Die lastige keuzes worden politiek voorgelegd en zullen consequenties hebben voor bepaalde stakeholders. LVVN als geheel moet de minister(s) daarom meenemen in de toepassing van Portfoliomanagement

In de empirie blijken ook vrijblijvendheid ten aanzien van processen en een hoge werkdruk te bestaan binnen LVVN. Zo was informatie die aangeleverd werd voor oefen-portfoliotafels veelal onvoldoende. Lijnmanagers en hogere leidinggevendenden bij LVVN moeten de belangrijke rol vervullen om medewerkers op het belang van het proces te wijzen en te corrigeren. De bestaande hoge werkdruk kan wel betekenen dat medewerkers minder ruimte hebben voor extra werkzaamheden die voortkomen uit het PFM-proces, wat in acht genomen moet worden.

Aanbeveling 4: Medewerkers die verplichtingen vanuit het PFM-proces als vrijblijvend zien moeten hierin gecorrigeerd worden door hun (directe) leidinggevendenden. Bij extra werkzaamheden die gevraagd worden voor het PFM-proces moet er wel gelet worden op de hoge bestaande hoge werkdruk

De meerderheid van de gesproken medewerkers ziet het als taak van de Bestuursraad om Portfoliomanagement binnen LVVN uit te dragen. Daarvoor moeten zij uitstralen dat LVVN gezamenlijk handelt en prioriteert. Medewerkers zien het Witboek als een goede eerste stap, maar er is meer nodig. Meerdere beleidsmedewerkers willen van bovenaf meegenomen worden over wat er besloten wordt aan de portfoliotafels. Drie topmanagers stellen dat de Bestuursraad nog niet genoeg een actieve en zichtbare rol inneemt bij het uitdragen van de benodigde verandering.

Geen van de gesproken medewerkers gaf aan tegen het idee van Portfoliomanagement te zijn, al waren er wel enige bedenkingen over de daadwerkelijke implementatie. Er wordt gesproken over loyaliteit en gedrevenheid onder medewerkers en een hoge bereidheid om inzet te leveren als aan hen wordt uitgelegd waarom iets nodig is. Bovendien zijn er weinig incidenten naar voren gekomen die het vertrouwen in het verandertraject hebben verminderd.

Aanbeveling 5: Er is weinig weerstand tegen verandering binnen LVVN. De Bestuursraad moet dat benutten door een leidende rol op zich te nemen bij het invoeren van Portfoliomanagement en de nieuwe werkwijze uit te dragen naar de rest van de organisatie. Leidinggevendenden moeten medewerkers meenemen in waarom bepaalde beslissingen zijn genomen aan de portfoliotafel

Medewerkers van LVVN geven aan dat uitvoeringsorganisaties RVO en NVWA de invoering van Portfoliomanagement steunen, omdat zij profijt zullen hebben van integrale sturing en eenduidige opdrachtenverstrekking. Een positieve ontwikkeling is dat medewerkers van RVO en NVWA in een steeds vroeger stadium betrokken worden in de beleidscyclus. Dit helpt ook het gesprek aan de portfoliotafel te verscherpen, waar zij ook aan deelnemen. Steun vanuit externe organisaties is belangrijk voor organisatieverandering, dus het betrekken van RVO en NVWA is een goede lijn die doorgezet moet worden.

Ten slotte kost een organisatieverandering middelen en mankracht, maar het gebrek daaraan was juist de reden om Portfoliomanagement in te voeren. Dit vormt een risico. Het is een goede zaak dat de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), die het geld beheren, is aangehaakt bij de invoering van Portfoliomanagement en deelnemen aan de portfoliotafels.

Aanbeveling 6: Het betrekken van uitvoeringsorganisaties RVO en NVWA en ook de directie FEZ bij het PFM-proces is een goede lijn die vastgehouden moet worden

Discussie en toekomstig onderzoek

Een interessante bevinding van dit onderzoek is de mate waarin LVVN zelfstandig beslissingen kan nemen. Uiteindelijk moet LVVN de politieke leiding volgen, maar prioritering d.m.v.

Portfoliomanagement kan toch nuttig zijn. Portfoliomanagement schept namelijk een totaaloverzicht van het bestaande opdrachtenpakket en zorgt ervoor dat lastige keuzes tussen welke opdrachten prioriteit krijgen scherp in beeld komen. Deze kunnen dan politiek voorgelegd worden: als opdracht X door moet gaan, dan gaat dan wel ten koste van opdracht Y. Politieke verantwoording is een obstakel voor projectmanagement in de publieke sector (Wirick, 2009) en Portfoliomanagement biedt dus (een deel van) een manier om daar mee om te gaan. Toekomstig onderzoek kan zich richten op evaluatie van het op deze manier politiek voorleggen van lastige keuzes.

Een andere interessante bevinding is de samenstelling van de portfoliotafel. Eerst schoven met name lijnmanagers aan, maar dat bleek al gauw te leiden tot te veel treden in de details van opdrachten. De keuze is vervolgens gemaakt om de portfoliotafel op het niveau directeuren te beleggen, die vanuit een breder strategisch overzicht kunnen evalueren. Dit is zowel wetenschappelijk als vanuit praktijkperspectief relevant. Er is toekomstig onderzoek nodig om te evalueren of een portfoliotafel met hogere functionarissen tot betere beslissingen komt.

Het onderzoek is in het algemeen goed verlopen. De toegang tot informatie en medewerkers om te interviewen was uitstekend, met name dankzij de open organisatiecultuur bij LVVN. Een geleerde les is dat vanwege het zomerreces enkele pogingen tot peer debriefing niet mogelijk waren.

Literatuurlijst

- Aggerholm, H. K., & Thomsen, C. (2021). *Change Management and Communication in Public Sector Organizations* (1st ed.). WILEY. <https://doi.org/10.1002/9781119263203>
- Baker, T. (2015). The new influencing toolkit. In *Palgrave Macmillan UK eBooks*.
<https://doi.org/10.1057/9781137470164>
- Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving*. (n.d.).
<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- Bovens, M., Hart, P., Van Twist, M., Van Den Berg, C. F., Van Der Steen, M., & Tummers, L. (2017). Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek. In *Wolters Kluwer eBooks*.
<https://lib.ugent.be/en/catalog/rug01:002026025>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. (2024, 2 juli). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB*. Publicatie | Kabinetsformatie.
<https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>
- Crawford, L. H., & Helm, J. (2009). Government and Governance: The value of project management in the public sector. *Project Management Journal*, 40(1), 73–87.
<https://doi.org/10.1002/pmj.20107>
- Creswell, J. W., & Poth, C. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Approaches*.
https://openlibrary.org/books/OL28633749M/Qualitative_Inquiry_and_Research_Design
- Elliott, I. C. (2020). Organisational learning and change in a public sector context. *Teaching Public Administration*, 38(3), 270–283. <https://doi.org/10.1177/0144739420903783>
- Errida, A., & Lotfi, B. (2021). The determinants of organizational change management success: Literature review and case study. *International Journal Of Engineering Business Management*, 13, 184797902110162. <https://doi.org/10.1177/18479790211016273>
- Fernández, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *PAR. Public Administration Review*, 66(2), 168–176.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Flynn, D., & Du, Y. (2012). A case study of the legitimation process undertaken to gain support for an information system in a Chinese university. *European Journal Of Information Systems*, 21(3), 212–228. <https://doi.org/10.1057/ejis.2011.27>
- Hansen, L. K., & Svejvig, P. (2022). Seven decades of project portfolio management research (1950–2019) and perspectives for the future. *Project Management Journal*, 53(3), 277–294.
<https://doi.org/10.1177/87569728221089537>

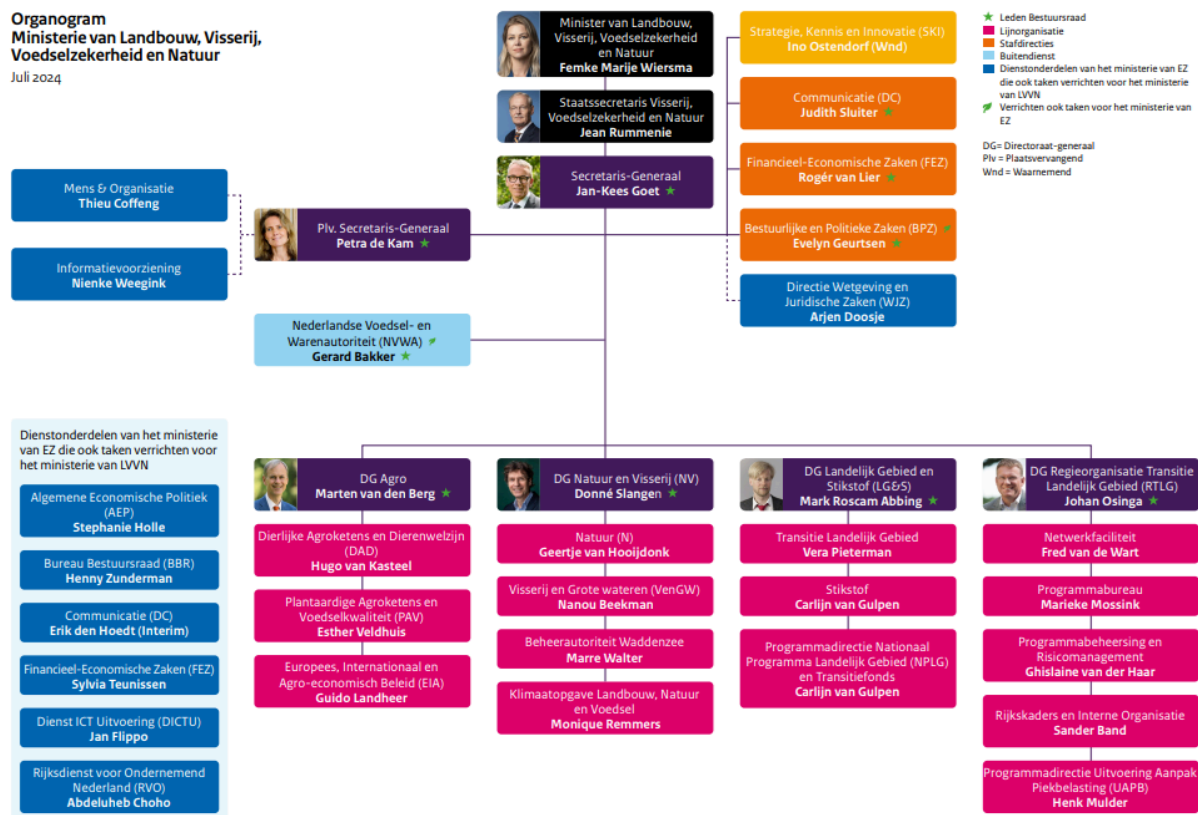
- Hansma, L., & Elving, W. (2008). Leading Organizational change; The role of top management and supervisors in communicating organizational change. *Convergence: The International Journal of Research Into New Media Technologies*.
https://pure.uva.nl/ws/files/4310991/62840_300233.pdf
- Klein, N., Ramos, T. B., & Deutz, P. (2021). Factors and strategies for circularity implementation in the public sector: An organisational change management approach for sustainability. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 29(3), 509–523.
<https://doi.org/10.1002/csr.2215>
- Kock, A., Schulz, B., Kopmann, J., & Gemünden, H. G. (2020). Project portfolio management information systems' positive influence on performance – the importance of process maturity. *International Journal Of Project Management*, 38(4), 229–241.
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2020.05.001>
- Lacerda, F. M., Martens, C. D. P., & De Freitas, H. M. R. (2016). A Project Portfolio Management model adapted to non-profit organizations. *Project Management Research And Practice*, 3, 5120.
<https://doi.org/10.5130/pmrp.v3i0.5120>
- Maceta, P. R. M., & Bersanetti, F. T. (2019). Comparison of project portfolio management practices in the public and private sectors in Brazil: characteristics, similarities, and differences. *International Journal of Managing Projects in Business*, Volume 13(Issue 7), 1405–1422.
<https://doi.org/10.1108/IJMPB-09-2018-0176>
- Mosavi, A. (2014). Exploring the roles of portfolio steering committees in project portfolio governance. *International Journal of Project Management*, 32(3), 388–399.
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.004>
- Ministerie van LNVN (juli, 2024a). *2050 begint nu! LNV-Witboek*. [PDF bestand]. Niet gepubliceerde interne bron.
- Ministerie van LNVN (2024b). *Analyse Kerndepartement LNV*. [PDF bestand]. Niet gepubliceerde interne bron.
- Patanakul, P. (2022). How to Achieve Effectiveness in Project Portfolio Management. *IEEE Transactions On Engineering Management*, 69(4), 987–999.
<https://doi.org/10.1109/tem.2020.2964316>
- Petro, Y., Ojiako, U., Williams, T., & Marshall, A. (2019). Organizational ambidexterity: using project portfolio management to support project-level ambidexterity. *Production Planning & Control (Print)*, 31(4), 287–307. <https://doi.org/10.1080/09537287.2019.1630683>
- Pradana, I. P. Y. B., Susanto, E., & Kumorotomo, W. (2022). Analyzing the critical factors for innovation sustainability in the public sector: evidence from Indonesia. *International Journal Of Public Sector Management*, 35(7), 733–748. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-02-2022-0044>
- Purnuș, A., & Bodea, C. (2014). Project Prioritization and Portfolio Performance Measurement in Project Oriented Organizations. *Procedia: Social & Behavioral Sciences*, 119, 339–348.
<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.039>

- Rafferty, A. E., Jimmieson, N. L., & Armenakis, A. A. (2012). Change readiness. *Journal of Management*, 39(1), 110–135. <https://doi.org/10.1177/0149206312457417>
- Roberts, P., & Edwards, L. H. (2023). Portfolio management: A new direction in public sector strategic management research and practice. *Public Administration Review*, 83(4), 947–959. <https://doi.org/10.1111/puar.13633>
- Rousseau, D. M., & Have, S. T. (2022). Evidence-based change management. *Organizational Dynamics*, 51(3), 100899. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2022.100899>
- Splitter, V., Seidl, D., & Whittington, R. (2024). Getting heard? How employees learn to gain senior management attention in inclusive strategy processes. *Strategic Management Journal (Print)*. <https://doi.org/10.1002/smj.3602>
- Tanner, G., & Otto, K. (2015). Superior–subordinate communication during organizational change: under which conditions does high-quality communication become important? *The International Journal of Human Resource Management*, 27(19), 2183–2201. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1090470>
- TwynstraGudde in opdracht van ministerie van LNV (juni, 2023). *Rapport 'Afwegen en prioriteren.'* [PDF bestand]. Niet gepubliceerde interne bron.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (4de editie). Coutinho.
- Wirick, D. W. (2009). Public-sector project management meeting the challenges and achieving results. In *John Wiley & Sons eBooks*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BB03812943>

Bijlage A - Organogram LVVN

Organogram Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Juli 2024



0224-001

Bijlage B - Geïnterviewde medewerkers

Namen in alfabetische volgorde	Functie
Alexander Buitenhuis	Medewerker
Annemiek Nienhuis	MT-lid
Carlos Koeleman	Beleidsmedewerker
Foppe de Vries	MT-lid
Henk-Jan Kok	Beleidscontroller
Hoebert Hiemstra	Programmamanager
Hugo van Kasteel	Directeur
Ilse van Dijk	Beleidsmedewerker
Marcel van Raaij	Plaatsvervangend Directeur
Marije Sesink	Beleidsmedewerker
Monique Remmers	Programmamanager
Nynke Feenstra	Medewerker pool EZ/LVVN
Pascal de Ruyter	Beleidsmedewerker en Coördinator
Petra de Kam	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
Ralf van de Beek	MT-lid
Regine Agter	Beleidsmedewerker en Coördinator
Sander Band	MT-lid

Bijlage C - Informatie- en toestemmingsformulier

Informatieformulier

Introductie

Mijn naam is Michiel Doesburg. Ik doe de Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voor mijn scriptie doe ik onderzoek naar de invoering van portfoliomanagement bij LNV. Het doel van het onderzoek is om tot adviezen te komen over welke stappen de organisatie (nog) moet zetten om dat verandertraject goed te doorlopen.

Mijn LNV email is m.s.doesburg@minlnv.nl, welke tot augustus actief is. Daarna ben ik bereikbaar op mijn privé mail: michieldoeseburg2@gmail.com. Op mijn privé telefoonnummer 06 27 25 64 69 ben ik altijd bereikbaar.

Dataverzameling

In een interview van 30 minuten tot ongeveer een uur zal de onderzoeker vragen stellen over onder andere LNV als organisatie, over de medewerkers, over portfoliomanagement en over de rol van de politiek en de directie in het verandertraject. De enige persoonsgegevens die genoteerd worden zijn de functie binnen de organisatie.

Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden. De transcripten van het gesprek worden in geen geval gedeeld, niet binnen en niet buiten LNV. De enige uitzondering is eventuele inzage door Prof. Sandra van Thiel, de scriptiebegeleider.

Vergoeding

Er is geen vergoeding verbonden aan dit onderzoek.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data (transcripten) zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie voor 10 jaar. De audio opnames van de interviews worden binnen enkele weken verwerkt tot een transcript en hierna definitief verwijderd.

Het delen van data

Ik deel de data in principe met niemand. De enige uitzondering is Prof. Sandra van Thiel, mijn scriptiebegeleider, die enkele transcripten zal kunnen inzien. Dat is een verplicht onderdeel van het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met Michiel Doesburg.

Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Michiel Doesburg of Prof. Sandra van Thiel (vanthiel@essb.eur.nl).

Toestemmingsformulier – Invoering PFM bij LNV

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

Bovendien geef ik toestemming om:

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken, zonder dat hier enige persoonsgegevens bij vermeld worden		
Ik geef toestemming om bij mijn citaten mijn functie binnen de organisatie te vermelden, zolang deze niet terug te leiden is naar mij als persoon		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: _____

Datum: _____

Handtekening: _____

Bijlage D - Interviewhandleiding

Naam interviewer:

Functie geïnterviewde:

Datum:

Tijdstip begin en einde:

Introductie:

Goedemorgen/middag, heel fijn dat je de mogelijkheid hebt gevonden om een interview te doen. Ik doe mijn scriptieonderzoek naar de invoering van PFM binnen LNV met als onderzoeksvraag hoe dat veranderproces vormgegeven moet worden. Met die insteek ben ik verscheidene werknemers van LNV aan het interviewen om een goed beeld te krijgen van hoe de organisatie er nu voor staat met betrekking tot PFM. Ik ga 10 a 12 vragen stellen over specifieke aspecten van het veranderproces, maar daarnaast is het goed om ook een gesprek met elkaar te voeren. Het doel is namelijk om dieper op onderwerpen in te kunnen gaan. Het interview duurt ongeveer een uur/45 minuten/30 minuten.

Ethische aspecten:

De deelname aan dit onderzoek is altijd op vrijwillige basis. Op ieder moment is het mogelijk te besluiten niet langer deel te willen nemen en in dat geval zetten we het interview stop. Alle interviews worden opgenomen om getranscribeerd te worden naar een transcript. Bij dit transcript staat alleen de functie benoemd, niet de naam van de geïnterviewde of andere persoonlijke gegevens. De transcripten worden daarnaast ook niet gedeeld binnen de organisatie of daarbuiten, maar worden tezamen geanalyseerd om brede conclusies te trekken. Er kunnen citaten uit de transcripten gebruikt worden in de scriptie, maar alleen op een manier dat deze niet terug te leiden zijn naar een persoon.

→Geef consentformulier en laat deze ondertekenen

→Vraag of de deelnemer nog vragen voor mij heeft voordat we beginnen

→Zet de opname aan

Beginnende vragen:

- Kan je me wat vertellen over je functie binnen LVVN en hoe lang je deze al vervult?
- Hoe vind je LVVN als organisatie om binnen te werken?

Onderzoeksvragen:

Indicatoren	Interviewvragen	Vervolg vragen
<i>Geformuleerde en breed bekende organisatiedoelen</i>	Welke maatschappelijke doelen probeert LVVN te bereiken?	Zijn er bepaalde principes of waarden waar LVVN voor staat?

<i>Consistent beeld bij medewerkers van stakeholders van de organisatie en hun wensen</i>	Wie zijn de stakeholders van LVVN en wat willen zij?	
<i>Complexiteit van organisatiecontext en ontwikkeling daarvan</i>	In wat voor omgeving bevindt LVVN zich nu, qua politiek en maatschappij? Hoe verwacht je dat die omgeving zich gaat ontwikkelen de komende jaren?	
<i>Bekendheid bij alle medewerkers van noodzaak tot en visie op invoering Portfoliomanagement</i>	Wat houdt Portfoliomanagement precies in? Waarom is ervoor gekozen om Portfoliomanagement te gaan gebruiken bij LVVN? Hoe gaat Portfoliomanagement de organisatie helpen?	
<i>Concrete werkzaamheden om visie te realiseren in implementatieplan</i>	Welke concrete werkzaamheden moeten er binnen LVVN gaan plaatsvinden om Portfoliomanagement goed toe te passen?	Hoe zal Portfoliomanagement jouw functie raken qua extra taken om uit te voeren?
<i>Verwachte obstakels voor organisatieverandering in implementatieplan</i>	Welke dingen staan er in de weg om Portfoliomanagement goed te gaan toepassen?	
<i>Change readiness: bestaande mate van werkdruk op de werkvloer</i>	Hoe ervaar je de werkdruk bij LVVN?	Hoe ervaren anderen de werkdruk?
<i>Veranderinterventies ontworpen door trekkers van de verandering met causale onderbouwing</i>	Zijn er al workshops of informatiesessies georganiseerd voor Portfoliomanagement?	Hoe heb je die ervaren?

<i>Vaststellen en overtuigen van acceptatieverleners door trekkers van de verandering</i>	Wie moet Portfoliomanagement echt gaan uitdragen binnen LVVN?	
<i>Weerstand onder medewerkers</i>	Zie je het zelf zitten om Portfoliomanagement te gaan gebruiken? Hoe kijken andere medewerkers tegen Portfoliomanagement aan?	Waarom wel of niet?
<i>Incidenten rondom organisatieverandering en hoe daar mee is omgegaan</i>	Zijn er tot zover dingen gebeurd die je vertrouwen in de invoering van Portfoliomanagement hebben aangetast?	
<i>Zichtbare steun voor invoering Portfoliomanagement vanuit de Bestuursraad</i>	Is er steun voor de invoering van Portfoliomanagement bij de Bestuursraad?	Hoe laten zij dat zien?
<i>Steun bij minister en uitvoeringsorganisaties</i>	Staan RVO en NVWA achter de invoering van Portfoliomanagement? Staat de minister achter de invoering van Portfoliomanagement?	
<i>Indruk van medewerkers van beschikbaarheid middelen voor organisatieverandering</i>	Zijn er genoeg middelen beschikbaar voor om Portfoliomanagement goed in te voeren?	

Afsluitende vragen:

- Wat is er nog niet ten sprake gekomen maar wil je wel nog delen?
- Hoe vind je dat het interview verlopen is?
- Wie binnen LNV zou ik verder nog moeten spreken?

→Bedank de respondent voor de deelname aan het onderzoek.

Bijlage E - Codeboom

