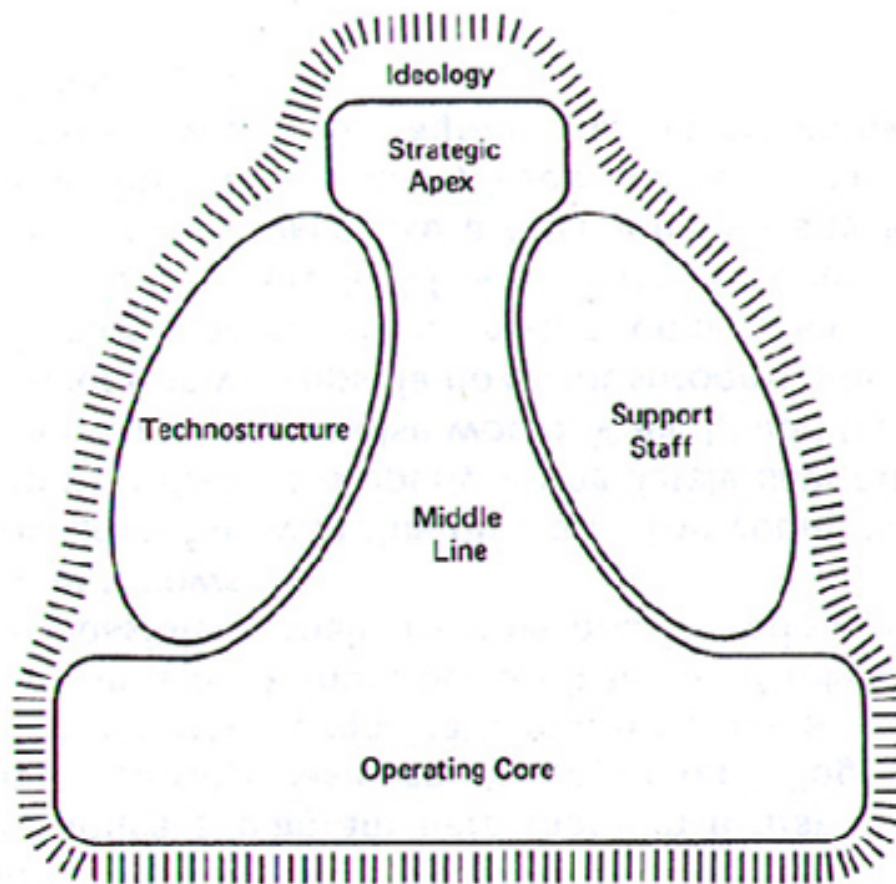


Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders

Een vergelijkende casestudy



Figuur op de voorkant afkomstig van Mintzberg (1992: 106). Deze figuur geeft de zes fundamentele organisatie-elementen, welke elke organisatie in een bepaalde mate kent. Mintzberg's configuratietheorie is gebaseerd op deze figuur.

Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders

Een vergelijkende casestudy

Afstudeerscriptie doctoraalstudie Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

16 december 2005

Auteur: Arjan Witte

Eerste lezer: Dr. F.K.M. van Nispen tot Pannerden

Tweede lezer: Dr. H.J.M. Fenger

Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders; Een vergelijkende casestudy.

Voorwoord

Voor u ligt, na veel pijn en moeite, eindelijk de finale versie van mijn doctoraal scriptie voor de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. U kunt nauwelijks vermoeden, hoe blij ik ben met de afronding van deze scriptie en daarmee met de afronding van mijn studie.

Ik ben ook veel dank verschuldigd aan de heren Rob Moioli, Frits van Erpers Roijaards en Mario Mulders zonder wie mijn stageperiode lang niet zo leerzaam en leuk zou zijn geweest. Hierbij bedank ik verder alle andere medewerkers van de directie Financiële en Economische Zaken van het ministerie van VROM voor de gastvrijheid en voor alle andere hulp, die zij hebben geboden.

Daarnaast kom ik er natuurlijk niet onder uit om alle medewerkers te bedanken van de ministeries van LNV, OC&W en VROM, die hebben bijgedragen aan mijn scriptie dan wel door het beschikbaar stellen van tijd voor een interview, dan wel door het invullen van een enquêteformulier. Zonder hun hulp had ik deze scriptie nooit kunnen voltooien.

Vervolgens mijn dank aan de eerste lezer en stagebegeleider dr. Frans van Nispen en aan de tweede lezer dr. Menno Fenger voor hun inzet.

Nu nog een kort dankwoord aan alle mensen met wie ik op de universiteit heb mogen samenwerken gedurende mijn studietijd. Ik bedank speciaal alle commissieleden, waarmee ik heb mogen werken en mijn bestuursgenoten van HET 18^{de} bestuur van de Sociale Faculteitsvereniging Cedo Nulli. Tevens bedank ik alle mensen, waarmee ik heb samengewerkt in de Faculteitsraad FSW en tijdens mijn werkzaamheden als (First) Ambassador van de opleiding bestuurskunde. Ik heb al deze 'nevenwerkzaamheden' als zeer waardevol beschouwd voor mijn persoonlijke ontwikkeling, maar ook voor mijn universitaire ontwikkeling.

Ten slotte, in het geheel niet onbelangrijk, mijn dank aan familie en vrienden, die op de één of andere manier hebben bijgedragen aan mijn scriptie of aan de rest van mijn studietijd. In het bijzonder mijn ouders, die een financiële bijdrage beschikbaar hebben gesteld om mijn studie te kunnen volgen.

Arjan Witte

17 november 2005

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	6
Lijst van Figuren, Tabellen, Grafieken en Infoboxen	8
Lijst van Afkortingen	10
Samenvatting	11
1 Inleiding	13
1.1 Probleemstelling.....	13
1.1.1 Doelstelling	13
1.1.2 Vraagstelling	15
1.2 Theoretisch Kader.....	17
1.2.1 Conceptueel Kader.....	17
1.2.2 Analyse kader	17
1.3 Methodologische verantwoording	19
1.3.1 Opzet onderzoek	19
1.3.2. Methodologische Verantwoording	20
1.4 Leeswijzer	22
2 Theoretisch Kader	23
2.1 Conceptueel Kader	23
2.1.1 Organisatiestructuur van Mintzberg.....	23
2.1.2 Coördinatiemechanismen van Mintzberg	25
2.1.3 Configuraties van Mintzberg.....	27
2.1.4 Mintzberg en de cases	33
2.2 Analyse kader	35
2.2.1 Beleid	35
2.2.2 Beleidsinstrumenten	36
2.2.3 Subsidies	37
2.2.4 Kaders	39
2.2.5 Verbetering van het beleidsproces en het beleidsproduct	41
2.3 Relatie conceptueel kader en analysekader.....	47
2.3.1 Technostructuur, Strategische Top en Uitvoerende Kern	47
2.3.2 Beleid, Beleidsinstrumenten en Subsidies	47
2.3.3 Kaderstelling, Kaders en Intervenierende Variabelen.....	48
2.3.4 Verband tussen stroomlijning van kaders en doelmatigheid/ kwaliteit	48
3 Historische Achtergrond	50
3.1 Historische Achtergrond.....	50
3.1.1 Regeerakkoord	51
3.1.2 Programma 'Andere Overheid'	51
3.2 Empirisch Veld	53
3.3 Casus 1: het ministerie van LNV.....	54
3.4 Casus 2: het ministerie van OC&W	55
3.5 Casus 3: het ministerie van VROM.....	57
4 Analyse	61
4.1 Definitie doelmatigheid in de praktijk	61
4.2 Definitie kaders in de praktijk	62
4.3 Definitie van stroomlijning in de praktijk.....	62
4.4 Oude Kaders	63
4.5 Voor- en nadelen van kaders.....	64
4.6 Oorzaken van de voor- en nadelen van kaders.....	68
4.7 Verband stroomlijning kaders en doelmatigheid van het beleidsproces.....	68
4.7.1 Stroomlijning, Doelmatigheid en Beleidsprocessen	68
4.7.2 Stroomlijning en Doelmatigheid in de Enquête	70

4.7.3	Vergelijking op basis van de Enquête	71
4.7.4	Stroomlijning en Doelmatigheid in de Interviews.....	72
4.7.5	Slotbeschouwing.....	73
4.8	Interveniërende variabelen en een Trade-off.....	74
4.8.1	Interveniërende variabelen in de Enquête.....	74
4.8.2	Interveniërende variabelen in de Interviews.....	77
4.8.3	Kwaliteit vs. Doelmatigheid.....	78
4.9	Slotbeschouwing.....	79
5	Conclusies en Aanbevelingen	82
5.1	Conclusies.....	82
5.1.1	Deelconclusies.....	82
5.1.2	Conclusies	84
5.1.3	Reflectie.....	85
5.2	Aanbevelingen	86
Bibliografie	.....	88
Literatuur	.....	88
Internet	.....	89
Wetten	.....	90
Bijlagen	.....	91

Lijst van Figuren, Tabellen, Grafieken en Infoboxen

Figuren

Figuur 1: Stroomschema van het onderzoek.	19
Figuur 2: Zes fundamentele organisatie-elementen o.b.v. Mintzberg (1992: 106)	24
Figuur 3: Coördinatiemechanismen van Mintzberg (Mintzberg, 1992: 110)	26
Figuur 4: Fundamentele trekkende krachten in de organisatie (Mintzberg, 1992: 119).	28
Figuur 5: De ondernemersorganisatie (Mintzberg, 1992: 120)	29
Figuur 6: De machineorganisatie (Mintzberg, 1992: 120)	29
Figuur 7: De professionele organisatie (Mintzberg, 1992: 121).	30
Figuur 8: De gediversifieerde organisatie (Mintzberg, 1992: 121).	31
Figuur 9: De innovatieve organisatie (Mintzberg, 1992: 122).	32
Figuur 10: De zendingsorganisatie (Mintzberg, 1992: 122).	32
Figuur 11: De politieke organisatie (Mintzberg, 1992: 123).	33
Figuur 12: Veronderstelde effecten van een algemene subsidieregeling op de leden van de doelgroep (Herweijer, 1994: 29).	38
Figuur 13: Model van doelmatigheid, rijksbreed in gebruik (Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid 2001: 18).	44
Figuur 14: Verband tussen stroomlijning van kaders, het beleidsproces, de beleidsproducten en -diensten en de beleidsprestaties. Tevens is de plaats van de begrippen aangegeven in de beleidscyclus van: input, throughput, output en outcome.	49
Figuur 15: Relatiedriehoek (www.vera.vrom, 23-02-2005)	58

Infoboxen

Infobox 1: Bijkomende en situationele factoren, die de keuze van ontwerpparameters beïnvloeden (Mintzberg, 1992: 113-117)	27
--	----

Tabellen

Tabel 1: Overzicht configuraties van Mintzberg en de bijbehorende kenmerken van deze configuraties (Mintzberg, 1992: 118).	28
Tabel 2: Voorbeelden van beleidsinstrumenten ingedeeld in de dimensie sturingsmodellen (preek, wortel en zweep) en de dimensie vormen dirigerend/constituerend, algemeen/individueel en verruimend/beperkend (Van der Doelen, 1989: 53, 55 en 57)...	37
Tabel 3: Typologie van budgetoverdracht (Herweijer, 1994: 28).	37
Tabel 4: Wat vinden de respondenten van de kaders? En hoe gaan ze om met kaderstelling? De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	63
Tabel 5: Voordelen van kaderstelling.	66
Tabel 6: Nadelen van kaderstelling.	67
Tabel 7: Is het belangrijk, dat kaders gestroomlijnd worden en het proces doelmatig verloopt? De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	69
Tabel 8: De ministeries van LNV, OC&W en VROM en of kaders de De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	71
Tabel 9: De ministeries van LNV, OC&W en VROM en of gestroomlijnde kaders de De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	71
Tabel 10: Communicatie en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	74
Tabel 11: Ambtelijke leiding en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.	75

Tabel 12: Politieke leiding en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.....	75
Tabel 13: De eigen belevingswereld en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.....	76
Tabel 14: Kennisniveau en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.....	76
Tabel 15: Overzicht van de belangrijkste bevindingen.	81

Grafieken

Grafiek 1: Totaal - Kaders helpen om de kwaliteit van de regelgeving te verhogen, maken het werk gemakkelijker, leveren tijdwinst op, leveren minder personeelsinzet op en leveren minder directe kosten op (%).	70
Grafiek 2: Totaal – Gestroomlijnde kaders helpen om de kwaliteit van de regelgeving te verhogen, maken het werk gemakkelijker, leveren tijdwinst op, leveren minder personeelsinzet op en leveren minder directe kosten op (%).	70
Grafiek 3: Ik vind dat de kaders goed uitvoerbaar zijn (%).	77

Lijst van Afkortingen

AC	Audit Committee
AD	Audit Dienst
BR	Bestuursraad
BSG	ureau Secretaris Generaal
CSt	Concernstaf
De Checklist	Checklist Beleidsvoorstellen
De Kwaliteitsstappen	Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving
DCC	Directie Concern Communicatie
DG	Directeur Generaal
DGM	Directoraat Generaal Milieubeheer
DGR	Directoraat Generaal Ruimte
DGW	Directoraat Generaal Wonen
FEZ	Financieel en Economische Zaken
GD	Gemeenschappelijke Dienst
HFR	Handleiding Financiële Regelingen
JZ	Juridische Zaken
LMV	Lokale Voedselkwaliteit en Verkeer
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
MT OCW	Managementteam Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OC&W	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PAO	Programma 'Andere Overheid'
POI	Personeel, Organisatie en Informatie
pSG	plaatsvervangend Secretaris Generaal
S&K	(team) Strategie en Kaderstelling
SG	Secretaris Generaal
VAK	VROM Administratie Kantoor
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Samenvatting

De directie Financieel en Economische Zaken houdt zich onder meer bezig met kaderstelling op financieel gebied. Tijdens mijn stage bij de directie FEZ van het ministerie van VROM heb ik gewerkt aan een project om kaders te stroomlijnen met betrekking tot subsidieregelgeving. Het betreft zowel kaders, met betrekking tot het beleidsproces als kaders met betrekking tot het beleidsproduct. Uit een vooronderzoek bleek, dat er nogal wat problemen kleven aan kaderstelling en stroomlijning van kaderstelling, waardoor ik besloten heb om aan deze problematiek mijn scriptie te wijden. Hieruit volgt de onderstaande onderzoeksvraag, die in dit onderzoek is uitgesplitst in een vijftal deelvragen.

In hoeverre leiden gestroomlijnde kaders tot een beter beleidsproces en daardoor tot betere beleidsproducten?

Om deze vraagstelling te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om allereerst kort in te gaan op de begrippen 'kaders', 'stroomlijning' en 'beter'. Onder 'beter' wordt in dit onderzoek verstaan, dat het proces doelmatiger is en dat de beleidsproducten een hogere kwaliteit hebben. Kaders zijn intern werkende beleidsinstrumenten, die tot doel hebben processen, producten en diensten te verbeteren, teneinde de organisatiedoelstellingen zo dicht mogelijk te benaderen. Onder stroomlijning wordt verstaan: het duidelijker maken van kaders door bijvoorbeeld vereenvoudiging, een betere structuur of samenvoeging.

1. Hoe was het beleid met betrekking tot kaderstellingen eerst geregeld?
2. Wat is er goed en slecht aan het 'oude' beleid van kaders stellen met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving?
3. Wat zijn de oorzaken van de goede en/of slechte punten van het beleid van kaderstelling met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving?
4. In hoeverre is er een verband tussen het 'nieuwe' beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregelgeving en een doelmatiger beleidsproces?
5. In hoeverre hebben interveniërende variabelen een positief dan wel een negatief effect gehad op de doelmatigheid van het beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregelgeving?

Het organisatiestructuurmodel van Henry Mintzberg vormt de theoretische basis van het onderzoek, waarbij de relatie tussen de technostructuur en de uitvoerende kern centraal staat. De technostructuur wil de arbeidsverdeling coördineren met behulp van standaardisatie van werkzaamheden, wat in feite kaderstelling en stroomlijning van kaderstelling is. De uitvoerende kern coördineert bij voorkeur met op basis van standaardisatie van opleiding en kennis. Uit het onderzoek blijkt, dat deze verhouding ook centraal staat bij stroomlijning van kaderstelling en mogelijke doelmatigheidsverbeteringen als gevolg van stroomlijning van kaderstellingen.

In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende vormen en definities van doelmatigheid voor, welke centraal staan in de tweede helft van hoofdstuk 2. Binnen de overheid bestaan ook verschillende definities, maar de meeste gebruikte definitie gaat toch uit van bedrijfsmatige efficiëntie in enge zin inclusief het begrip zuinigheid. Dat wil niet zeggen, dat er veel bruikbare methoden zijn om beleidsprocessen of beleidsproducten te onderzoeken op doelmatigheid, vandaar dat dit onderzoek ook op een kwalitatieve manier inzicht geeft in de hierboven geschetste problematiek.

Op basis van de resultaten van een korte enquête onder een beperkte onderzoeksgroep van beleidsmedewerkers, die ervaring hebben met de ontwikkeling van subsidieregelgeving en een twaalfstal kwalitatieve interviews met kernpersonen uit de drie, in het onderzoek betrokken,

ministeries (ministeries van LNV, OC&W en VROM) ben ik gekomen tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Doelmatigheid is binnen de rijksoverheid, voor wat betreft het eigen functioneren, nog nauwelijks een discussiepunt. Dus of gestroomlijnde kaderstelling daadwerkelijk doelmatigheid in het beleidsproces teweegbrengt, zal veel mensen een worst wezen. Desondanks luidt de hoofdconclusie luidt als volgt:

- **Gestroomlijnde kaders *kunnen* sterk bijdragen aan de doelmatigheid en aan de kwaliteit van een beleidsproces, omdat kaders eenvoudiger worden en gemakkelijker te vinden zijn. Daar staan natuurlijk alle kosten tegenover, welke gemaakt moeten worden om kaders te realiseren. Maar in hoeverre de verbetering van de doelmatigheid werkelijk wordt gerealiseerd is sterk afhankelijk van een aantal interveniërende variabelen.**
- **Gestroomlijnde kaders *kunnen* daarnaast bijdragen aan de kwaliteit van het beleidsproduct zowel direct als via een verbeterd beleidsproces, omdat gestroomlijnde kaders de rechtmatigheid, de financiële verantwoordelijkheid enzovoorts beter in de gaten houden. Maar de 'oude' kaders borgden de kwaliteit ook al goed, waardoor het verband veel minder sterk is. Maar ook hiervoor geldt, dat een aantal interveniërende variabelen van grote invloed zijn op de realisatie van deze kwaliteitsverbeteringen.**

Interveniërende variabelen zoals: vorm, communicatie, draagvlak, eenduidigheid en helderheid zijn van grote invloed op het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en doelmatigheid. Stroomlijning van kaders behoudt de voordelen van kaderstelling en komt tegemoet aan de nadelen van kaderstelling en de achterliggende oorzaken ervan, waardoor stroomlijning de doelmatigheid van het beleidsproces en de kwaliteit van het beleidsproduct kan verhogen, zonder dat er een trade-off ontstaat. Maar als de verhouding zoek is kan er wel een trade-off ontstaan. Of wel de doelmatigheid wordt minder, omdat men de kwaliteit heel erg wil verhogen of wel de kwaliteit wordt minder, omdat men doelmatigheid te veel prioriteit geeft, wat dan ten koste van de kwaliteit gaat.

Vervolgens blijkt, dat stroomlijning van kaders door de technostructuur met behulp van andere actoren goed wordt geacht, maar onderlinge afstemming met andere beleidsmedewerkers en met leden van de technostructuur, de ondersteunende staf en het middenkader wordt als aanvulling op een gestroomlijnd kader ook belangrijk geacht. Dit coördinatiemechanisme hoort bij de innovatieve configuratie van Mintzberg (Mintzberg: 1992: 118). Daarnaast vertrouwen beleidsmedewerkers veel op de eigen kennis en ervaring. Een gestroomlijnd kader zien zij ook als een aanvulling op de eigen expertise. Het gestroomlijnde kader kan helpen bij het eigen beleidsproces, maar houdt ook de kennis vast voor nieuwe medewerkers. Gestroomlijnde kaders zorgen dus ook voor standaardisatie van bekwaamheden, dat een kenmerk is van de professionele configuratie (Mintzberg, 1992: 118). De ideale organisatiestructuur voor stroomlijning van kaders is dus een mix van de machineconfiguratie, de innovatieve configuratie en de professionele organisatie. Dan kunnen veel nadelen worden opgeheven en veel interveniërende variabelen worden omzeild.

Ten slotte komt dit onderzoek tegemoet aan de wetenschappelijke relevantie, omdat er meer inzicht is verkregen in de invloed van de organisatiestructuur op stroomlijning van kaders en de gevolgen daarvan. Tevens is er inzicht verkregen in het doelmatigheidsvraagstuk binnen de interne werkzaamheden van ministeries. Doelmatigheid wordt niet gezien als primair belang en is dat misschien ook niet, gezien belangen van effectiviteit, rechtmatigheid enzovoorts. Voor interne werkzaamheden zijn zuinigheid, X-efficiëntie en allocatieve efficiëntie misschien wel de enige vormen van doelmatigheid, die binnen ministeries nuttig kunnen zijn. Vervolgens biedt dit onderzoek een waardevol inzicht in de materie van kaderstelling en stroomlijning van kaderstelling, waardoor het tegemoet komt aan de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Het onderzoek geeft inzicht in de voor- en nadelen van kaderstelling, de achterliggende oorzaken en de interveniërende variabelen. Het onderzoek geeft de mogelijkheden van stroomlijning aan en tevens de factoren, waarmee rekening gehouden moet worden om de doelen van stroomlijning te kunnen bereiken.

1 Inleiding

Het enthousiasme van de heren Rob Moioli en Frits van Erpers Roijaards werkte al aanstekelijk door de telefoon en zeker tijdens het eerste gesprek op woensdag 19 januari 2005 op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: ministerie van VROM). Zij hebben in mij interesse opgewekt voor de problematiek van stroomlijning en zo mogelijke deregulering van interne kaderstelling. De kaders zijn veelal afkomstig van staforganisaties en zijn van invloed op de dagelijkse beleidspraktijk van de uitvoerende medewerkers in de organisatie. De stageopdracht bestaat formeel uit het stroomlijnen van de kaderstellingen subsidieregelingen. Dat houdt in dat, er een handleiding voor de ontwerpers van subsidieregelingen wordt ontworpen, waarin alle kaderstellingen en eisen van diverse stafafdelingen zijn samengevoegd, geïntegreerd en gedereguleerd. Allereerst is er een onderzoek gedaan onder diverse staf- en dienstmedewerkers of er (nog) behoefte aan een dergelijke handleiding bestaat. Vervolgens heb ik een 'plan van aanpak' geschreven voor het project, om een integrale handleiding subsidieregelgeving te ontwikkelen. Eind 2005 of begin 2006 zal dit project ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De 'één loketgedachte' hierachter trekt mij enorm aan. De beleidsmedewerker is als het ware de 'klant' van de staforganisatie. Net zoals de tendens om één loket te creëren voor de burger, waar hij met al zijn vragen terecht kan, kan de beleidsmedewerker terecht bij 'één loket' in zijn contacten met de staforganisaties. De staforganisaties zijn in deze optiek dan ook ondergeschikt aan de beleidsmedewerkers en dienen dus hun kaders in te richten op een zodanige manier, dat deze kaders en regels op een zo eenvoudig mogelijke manier voor de klant zijn te gebruiken.

Daarnaast heeft het huidige kabinet veel aandacht voor een 'Andere Overheid' met minder regels en een lagere administratieve last. Dit project is vooral extern gericht, maar zou ook goed van toepassing kunnen zijn op interne regeldruk, interne complexiteit van regels en kaders en op de interne administratieve lastendruk. De kaderstellende directies van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: OC&W) en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) hebben al dergelijke handleidingen voor de beleidsambtenaren opgesteld. Van andere ministeries is, bij mij, nagenoeg niets bekend of er enige aandacht is voor dezelfde problematiek. In deze scriptie maak ik een interdepartementale vergelijking tussen de ministeries van OC&W, LNV en VROM. Het doel is om te onderzoeken of deze stroomlijningsoperaties bijgedragen hebben of zouden kunnen bijdragen aan een doelmatiger verloop van het beleidsproces van de ontwikkeling van subsidieregelgeving en aan een hogere kwaliteit van het uiteindelijke beleidsproduct. Kaderstelling heeft nu eenmaal het doel om de kwaliteit van de beleidsproducten te verhogen en het beleidsproces doelmatiger te maken door standaardisering van arbeidsprocessen.

1.1 Probleemstelling

Deze paragraaf bestaat uit de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek. Het eerst genoemde onderdeel behandelt de wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie van het onderwerp van het onderzoek en het laatstgenoemde onderdeel behandelt de centrale onderzoeksvraag, de deelvragen en de bijbehorende hypothesen.

1.1.1 Doelstelling

Deze paragraaf bestaat uit enkele alinea's over de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek en enkele alinea's over de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Welke bijdrage levert deze scriptie aan het wetenschapsgebied van de bestuurskunde? Of bij welke theorieën zoekt deze scriptie aansluiting? De paragraaf over de maatschappelijke relevantie geeft aan op welke manier het onderzoek relevant is voor 'de maatschappij'. Concreet wat heeft het ministerie van VROM, de directie FEZ, het team Strategie en Kaderstelling (hierna: S&K) en

de beleidsmedewerker aan het onderzoek? De bestuurskunde analyseert en verklaart niet alleen, maar wil ook verbeteringen aangeven, waardoor deze scriptie eindigt met een aantal aanbevelingen.

Wetenschappelijke relevantie

“De bestuurskunde houdt zich bezig met de inrichting en werking van het Openbaar Bestuur” (Hakvoort, 1996: 8). Stroomlijnen en dereguleren van kaderstellingen met betrekking tot subsidieregelgeving betreft in de eerste plaats het ministerie van VROM en in de tweede plaats enkele andere ministeries. Een ministerie maakt onderdeel uit van het Openbaar Bestuur en valt zodoende dus onder het kenobject van de bestuurskunde. Daarnaast gaat het onderwerp over de werking van kaderstellingen in het ministerie en dus over de werking van het Openbaar Bestuur.

“De bestuurskunde heeft zeker de pretentie een dergelijk vakwetenschap te zijn. Niet alleen door te beschrijven en te verklaren (descriptie), maar ook door voor te schrijven en door toepassingsgerichte handelingsmethodieken te ontwikkelen (prescriptie)” (Hakvoort, 1995: 12). In deze scriptie wil ik niet alleen beschrijven en verklaren hoe stroomlijnen en van kaderstellingen bijdraagt aan de verbetering van het beleidsproces met betrekking tot subsidieregelgeving, maar wil ik ook aanbevelingen doen om het functioneren te verbeteren.

Reguleren heeft tot doel om gedragingen van burgers, bedrijven en andere maatschappelijke actoren te beperken. Hetzelfde geldt voor interne regulatie, waar de gedragingen van de uitvoerende ambtenaren worden ingeperkt door regulering. Er ontstaat door regulering minder beleidsvrijheid voor de ambtenaar om beslissingen naar eigen inzicht te nemen. In de laatste decennia zijn er veel interne regelgevingen en kaderstellingen ontwikkeld om beleidsvrijheid in te perken en daarmee de rechtsgelijkheid van de burgers te beschermen. Hierdoor is er veel regelgeving ontstaan, waardoor het moeilijker is geworden om door de bomen het bos nog te zien. Als gevolg hiervan is er een tegenbeweging ontstaan om ten eerste over te gaan tot het stroomlijnen van kaderstellingen om meer duidelijkheid te scheppen en vervolgens kaderstellingen te dereguleren om effectiever en efficiënter te kunnen werken. Het project ‘Andere Overheid’ en het regeerakkoord van het kabinet Balkenende vragen beiden aandacht voor stroomlijning en deregulering van de extern werkende en intern werkende regelgeving om zo een stimulans te geven om te komen tot een effectievere functionerende en efficiëntere functionerende overheidsorganisatie. Hierbij sluit het onderzoek aan bij het werk van Mintzberg over de structuur van organisaties. Voornamelijk bij de aanwezigheid van de onderdelen ‘ondersteunende staf’ en ‘technostructuur’ en de relaties, die deze organisaties hebben met de ‘uitvoerende kern’. Deze relaties bestaan onder meer uit kaderstellingen en eisen vanuit de technostructuur naar de uitvoerende kern toe. Ten tweede leidt vermindering en vereenvoudiging van regelgeving tot een vermindering van de interne administratieve last, waardoor er minder ambtenaren nodig zouden kunnen zijn.

Maatschappelijke relevantie

In de stage zal ik vooral op zoek gaan naar de best-practices in stroomlijning van interne kaderstellingen. Leidt stroomlijning nu daadwerkelijk tot een grotere doelmatigheid of tot een kwaliteitsverbetering van het uiteindelijke beleidsproduct. Het beleidsproduct is niet alleen een regeling zelf, maar ook een uitvoeringsorganisatie, aanvraagformulieren, enzovoorts.

Het is relevant voor een ministerie en voor de aparte organisatieonderdelen om inzicht te hebben in de effecten van stroomlijning van kaderstellingen met betrekking tot subsidieregelgeving. Het heeft betrekking op de doelmatigheid van het beleidsproces en de kwaliteit van het beleidsproduct en de relaties tussen de verschillende actoren. Bewerkstelligt het beleid inderdaad een verhoging van de doelmatigheid binnen de organisatie? Welke interveniërende variabelen hebben hierop positieve- dan wel negatieve invloed? Samen met kennisvermeerdering over stroomlijning van kaderstelling betreffende subsidieregelgeving en praktische tips om te komen tot stroomlijning van kaderstelling in de vorm van bijvoorbeeld een integrale handleiding, geeft dit een maatschappelijke relevantie aan het onderzoek.

De integrale handleiding subsidieregelgeving, waarvoor ik in mijn stage de eerste opzet heb gemaakt, draagt bij aan efficiëntere kaderstellingen en draagt zodoende bij aan een lastenverlichting voor beleidsmedewerkers tijdens het beleidsproces. De beleidsmedewerkers hoeven minder gegevens te zoeken, lopen tegen minder problemen aan, hebben minder hulp nodig en zullen minder fouten maken, waardoor de kwaliteit van het beleidsproduct ook toe zal nemen. Echter er zijn ook interverniërende factoren te noemen, die ertoe bij kunnen dragen, dat stroomlijning minder doelmatigheid teweeg brengt dan voorspelt of juist meer doelmatigheid teweeg brengt dan verwacht.

1.1.2 Vraagstelling

Er zijn voor een beleidsmaker veel interne en externe kaders, waarmee hij rekening moet houden bij de ontwikkeling van een nieuwe subsidieregelgeving. Er bestaat op het ministerie van VROM geen handleiding, die deze verschillende kaders bij elkaar brengt, zodat er overzicht en duidelijkheid ontstaat voor de beleidsmaker bij aanvang van zijn werk. Op de ministeries van LNV en OC&W blijken dergelijke handleidingen al te bestaan, die als doel hebben om een zekere mate van stroomlijning te bewerkstelligen, zodat de beleidsmedewerker een hulpmiddel krijgt aangereikt bij zijn werkzaamheden. Ik vraag me af in hoeverre deze stroomlijningstrajecten bijdragen aan een verbetering van het beleidsproces om te komen tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving en een verbetering van het beleidsproduct. Hierdoor kom ik op de volgende onderzoeksvraag, welke ik hieronder presenteer.

Onderzoeksvraag

In hoeverre leiden gestroomlijnde kaders tot een beter beleidsproces en daardoor tot betere beleidsproducten?

Om deze vraagstelling te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om allereerst kort in te gaan op de begrippen 'stroomlijning', 'kaders' en 'beter'. Onder 'beter' is in dit onderzoek verstaan dat het beleidsproces doelmatiger is en dat de beleidsproducten een hogere kwaliteit hebben. Onder 'stroomlijning' wordt verstaan: het duidelijker maken van kaders door bijvoorbeeld vereenvoudiging, een betere structuur of samenvoeging. Deze kaders worden in het onderzoek voornamelijk teruggebracht tot financiële kaders. Kaders zijn intern werkende beleidsinstrumenten, die tot doel hebben processen, producten en diensten te verbeteren, teneinde de organisatiedoelstellingen zo dicht mogelijk te benaderen. In het analysekader kom ik uitgebreider terug op deze definities en de achterliggende theoretische en empirische aspecten. Tevens beperkt het onderzoek zich tot het beleidsproduct subsidies en tot het beleidsproces om subsidieregelgeving te ontwikkelen. In het empirische kader wordt verder ingegaan op deze inperkingen van het onderzoek.

Deelvragen

De, hieronder geformuleerde, deelvragen vormen een logisch geheel om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag wordt als het ware 'ontleed' door de onderzoeksvraag in te delen in kleinere, te onderzoeken eenheden. Hieronder worden de vijf deelvragen van het onderzoek gepresenteerd.

1. Hoe was het beleid met betrekking tot kaderstellingen eerst geregeld?

Belangrijk is om eerst te bekijken hoe het 'beleid' van kaderstelling door de technestructuur met betrekking tot het beleidsproces van de ontwikkeling van subsidieregelgeving vroeger was vormgegeven.

Hypothese: Er worden kaders gesteld (werkzaamheden en processen standaardiseren) om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren en een efficiënter beleidsproces te realiseren. Deze kaders zijn vaak specialistisch, ingewikkeld en daardoor moeilijk toepasbaar.

2. Wat is er goed en slecht aan het 'oude' beleid van kaders stellen met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving?

In de tweede deelvraag ga ik in op de goede en de slechte aspecten van het 'oude' beleid met betrekking tot kaderstelling. Het is waarschijnlijk, dat kaderstelling zowel een aantal goede effecten als een aantal slechte effecten teweegbrengt. Een belangrijk punt voor nieuw beleid is om de goede punten van het 'oude' beleid te handhaven en de slechte punten te verbeteren.

Hypothese: De slechte punten zijn een ondoelmatig beleidsproces en een mindere kwaliteit van de subsidieregelgeving dan beoogd. De goede punten bevinden zich op het gebied van rechtmatigheid, gebruik maken van standaardisatie en inhoudelijk sterke regelingen.

3. Wat zijn de oorzaken van de goede en/of slechte punten van het beleid van kaderstelling met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving?

Wat zijn de oorzaken van de goede en minder goede punten van het beleid? Deze vraag is essentieel om te achterhalen welk nieuw beleid nodig en een positief effect kan hebben op het beleidsproces. Tevens kunnen bij deze deelvraag een aantal interveniërende variabelen naar boven komen.

Hypothese: Oorzaken van een ondoelmatig proces zijn de complexiteit, de omvang van de totale kaderstellingen en onbekendheid van de doelgroep met de kaders. Oorzaken van een lagere kwaliteit van de subsidieregelgeving dan beoogd zijn de onbekendheid met en het niet gebruik maken van de kaders. Tevens kunnen de kaders te specialistisch zijn om toegepast te kunnen worden door de doelgroep.

4. In hoeverre is er een verband tussen het 'nieuwe' beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregelgeving en een doelmatiger beleid proces?

In deze deelvraag ga ik op uitgebreid in het 'nieuwe' beleid van stroomlijning van kaderstellingen en de gevolgen voor de doelmatigheid van een beleidsproces om te komen tot subsidieregelgeving. Is er sprake van tijdwinst, de inzet van minder personeel of een besparing op directe kosten?

Hypothese: Het 'nieuwe' beleid zal tot een doelmatiger beleidsproces leiden en mogelijk ook tot een hogere kwaliteit van de beleidsproducten. De beleidsmedewerker hoeft bijvoorbeeld minder lang te zoeken naar de informatie, die ergens anders in de organisatie al bekend is.

5. In hoeverre hebben interveniërende variabelen een positief dan wel een negatief effect gehad op de doelmatigheid van het beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregelgeving?

In deze laatste deelvraag ga ik voornamelijk in op de invloed van interveniërende variabelen op het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en de doelmatigheid van het beleidsproces. Daarnaast sta ik in deze deelvraag stil bij een mogelijke trade-off tussen de doelmatigheid van een beleidsproces en de kwaliteit van het uiteindelijke beleidsproduct. Deze factoren bepalen of het stroomlijningbeleid daadwerkelijk de gevolgen heeft, die vooraf beoogd waren.

Hypothese: Een groot aantal interveniërende variabelen zullen een positieve dan wel een negatieve invloed hebben op de doelmatigheid van het proces. In het bijzonder verwacht ik, dat goede communicatie van kaders en aandacht van de politieke/ambtelijke leiding een sterk positief effect hebben op de doelmatigheid. Daarnaast valt niet uit te sluiten, dat andere interveniërende variabelen van invloed blijken te zijn. Gedurende het onderzoek zullen er ongetwijfeld meer interveniërende variabelen bekend worden.

1.2 Theoretisch Kader

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij het conceptueel kader, waarin de theorie van Henry Mintzberg over het organisatiestructuurmodel centraal staat. Vervolgens wordt er in de tweede subparagraaf ingegaan op het analysekader van het onderzoek. Centraal in het analysekader staan theoretische beschouwingen over beleid, beleidsinstrumenten, het subsidie-instrument en verbetering van het beleidsproces en het beleidsproduct (doelmatigheid en kwaliteit).

1.2.1 Conceptueel Kader

De bril waarmee ik naar de werkelijkheid kijk, beperkt per definitie mijn gezichtsveld. De werkelijkheid hoe organisaties in elkaar zitten, wordt door mijn conceptueel kader ingekaderd door het organisatiestructuurmodel van Henry Mintzberg.

In het kort gaat Mintzberg uit van zes fundamentele organisatieonderdelen (strategische top, middenkader, uitvoerende kern, technostrucuur, ondersteunende staf en ideologie), die in elke organisatie formeel dan wel informeel opereren. Deze organisatieonderdelen zijn allen kenmerkend voor een bepaalde strategie om arbeidsverdeling en coördinatie tot stand te brengen. Mintzberg noemt deze strategieën 'coördinatiemechanismen' (rechtstreeks toezicht, standaardisatie van arbeidsprocessen, standaardisatie van bekwaamheden, standaardisatie van resultaten, onderlinge afstemming en standaardisatie van normen). De derde categorie van kenmerken van de verschillende organisatiesoorten is het type decentralisatie (verticaal - horizontaal, beperkt - volledig - selectief). Tevens zijn er nog een aantal situationele factoren en zogenaamde ontwerpparameters van belang.

Mintzberg hanteert een configuratiebenadering, die uitgaat van het in elkaar schuiven van alle onderdelen. "De elementen van de structuur en zelfs die van de situatie moeten daarbij zo worden, dat er samenhang ontstaat" (Mintzberg, 1992: 117). De fundamentele samenhang kan worden verklaard door de trekkende krachten, die bestaan in organisaties (leidinggevende trekkracht, rationaliseringstrekkkracht, samenwerkingstrekkkracht, balkaniseringstrekkkracht, professionaliseringstrekkkracht, de ideologische trekkracht van samen de schouders eronder zetten en de politieke trekkracht van uiteen trekken). Dit resulteert in een zevental ideaaltypische configuraties, waarmee geen enkele organisatie exact overeenkomt. Het model is dan ook een karikatuur, vereenvoudiging van de werkelijkheid.

Desondanks biedt dit model een helder conceptueel kader voor deze scriptie, omdat pogingen voor doelmatigheidsverbetering vaak voortkomen vanuit het organisatieonderdeel 'technostrucuur', vaak door middel van standaardisatie van arbeidsprocessen en werkzaamheden. Kaderstelling en stroomlijning van kaders hebben vaak tot doel om een doelmatiger organisatie te stimuleren en een hogere kwaliteit te bewerkstelligen.

1.2.2 Analyse kader

Het analysekader behandelt de begrippen beleid, beleidsinstrumenten, het subsidie-instrument en doelmatigheid, omdat deze begrippen centraal staan bij de analyse van de onderzoeksgegevens. Vooral aan de verschillende definities van doelmatigheid in de wetenschappelijke literatuur besteed ik veel aandacht. In de bijlagen 20 tot en met 23 besteed ik aandacht aan de toepassing van doelmatigheid in de praktijk door de Algemene Rekenkamer en de drie onderzochte ministeries.

Om het onderzoek 'behapbaar' te maken heb ik in dit onderzoek een aantal belangrijke keuzes moeten maken, welke hieronder worden toegelicht. Tevens worden deze keuzes samengevat in een stroomschema (zie figuur 1), waarmee deze subparagraaf eindigt. In paragraaf 2.2 worden deze begrippen verder uitgewerkt en in subparagraaf 2.2.6 komen de begrippen doelmatigheid en kwaliteit specifiek aan de orde.

Keuze 1; In het onderzoek zal ik mij richten op het vaststellen van een mogelijke verbetering van het beleidsproces om subsidieregelgeving te ontwikkelen, doordat de doelmatigheid

toeneemt. Het criterium kwaliteit van het beleidsproduct neem ik alleen zijdelings mee in het onderzoek. Een mogelijke trade-off tussen beide criteria, betrek ik wel in het onderzoek.

Keuze 2; In het onderzoek maak ik gebruik van een enge definitie van bedrijfsmatige efficiency, in het bijzonder de definitie van kostenminimalisatie, omdat deze definitie aansluit bij de gangbare definitie van zowel de Algemene Rekenkamer als het Ministerie van VROM. Doelmatigheidsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer worden op alle ministeries uitgevoerd en deze definitie vormt dan ook het uitgangspunt voor de interne definities van de verschillende ministeries. De definitie in het onderzoek sluit aan bij een inputoriëntatie dus gaat uit van bedrijfsmatige efficiency en vooral kostenminimalisatie. Ik beperk me tot beheersdoelmatigheid, dat wil zeggen doelmatigheid van de output ofwel doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de verschillende definities van doelmatigheid en de problemen, die daarbij ontstaan. Vooralsnog geef ik alleen de definitie van doelmatigheid en de verdere toelichting kunt u vinden in paragraaf 2.2.6.

Doelmatigheid is de mate waarin het bereiken van het doel (vaststaand gegeven; zelfde optimale kwaliteit) geschiedt tegen minimale kosten (inzet van middelen in termen van geld, personeel en tijd).

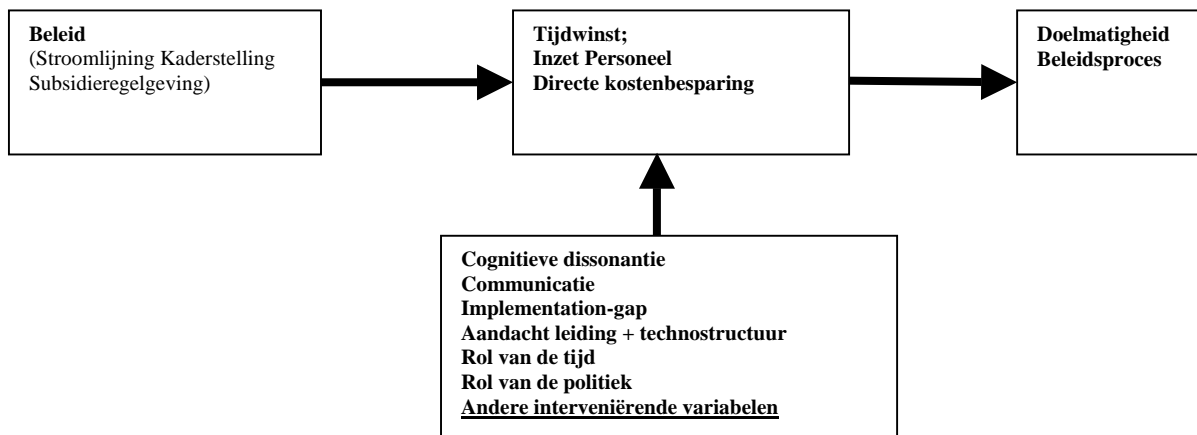
Keuze 3; In het onderzoek betrek ik drie prestatie-indicatoren (tijdswinst, geld en personeel) van doelmatigheid. Door drie van de indicatoren te gebruiken, wil ik een meer divers beeld geven van doelmatigheid dan alléén kosten. Deze drie indicatoren zijn natuurlijk wel om te rekenen naar kosten, maar ook zonder omrekening kunnen zij een duidelijker beeld geven van doelmatigheid. Om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen berekenen moet je de kostprijs per product berekenen en indicatoren voor de kwaliteit bepalen. Je kunt de kostprijs bepalen van een ontwikkelingstraject, maar je kunt het nooit vergelijken, omdat de eisen, die aan elke regeling gesteld worden, compleet anders zijn. Hierdoor ben ik genoodzaakt om de *subjectieve* doelmatigheid van het beleidsproces te bekijken als gevolg van stroomlijning van kaderstelling ten aanzien van de ontwikkeling van subsidiereggeving.

Keuze 4; In het onderzoek ben ik me bewust van de aanwezigheid van interveniërende variabelen. In paragraaf 2.2.6 noem ik ook een aantal voorbeelden van interveniërende variabelen, die zowel positief als negatief kunnen uitwerken op de doelmatigheid van een beleidsproces. In het onderzoek moet ik me bewust blijven van deze en andere, nog onbekende, interveniërende variabelen.

Keuze 5; In het onderzoek ben ik me tevens bewust van een mogelijke trade-off tussen doelmatigheid van het beleidsproces en de kwaliteit van de beleidsproducten (de output). Om een mogelijke verbetering van de doelmatigheid van het beleidsproces vast te stellen, moet de kwaliteit van de output ceterus paribus zijn. Dat wil zeggen, dat de kwaliteit gelijk moet blijven, wat overeen komt met de interpretatie van het doelmatigheidsbegrip door het ministerie van Financiën.

Het Stroomschema van het onderzoek

Hieronder volgt het stroomschema van dit onderzoek o.b.v. de bovenstaande vijf keuzes.



Figuur 1: Stroomschema van het onderzoek.

1.3 Methodologische verantwoording

In subparagraaf 1.3.1 beschrijf ik de opzet van het onderzoek, de keuze voor de verschillende onderzoekstechnieken en de keuze voor de cases en de respondenten. Vervolgens worden in subparagraaf 1.3.2 de belangrijkste wetenschappelijke technieken, om informatie te vergaren, beschreven en daarbij de mogelijke problemen, die kunnen optreden, zoals fouten, die je als onderzoeker kunt maken. Fouten maken de onderzoeksresultaten minder betrouwbaar. Door gebruik te maken van verschillende technieken in deze vergelijkende casestudy, wordt het onderzoek betrouwbaarder. Tevens geef ik hier aan hoe ik zoveel mogelijk de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zal waarborgen.

1.3.1 Opzet onderzoek

Allereerst bestaat het onderzoek uit het samenstellen van een relevant theoretisch en empirisch kader. Het theoretische kader gaat in het conceptuele gedeelte in op het organisatiestructuurmodel van Mintzberg. In het analysekader worden de resultaten weergegeven van mijn literatuuronderzoek naar de begrippen beleid, beleidsinstrumenten, subsidies, kaders, doelmatigheid en kwaliteit in de wetenschappelijke literatuur en in de praktijk.

Vervolgens heb ik een drietal relevante cases geselecteerd op grond van de bruikbaarheid voor het onderzoek. De keuze is gevallen op de ministeries van LNV, OC&W en VROM. De historische context en de cases worden in hoofdstuk 3 toegelicht.

Vervolgens heb ik totaal een twaalfal kwalitatieve interviews gehouden, verspreid over deze drie ministeries. Per ministerie heb ik een interview gehouden met één medewerker van de directie Financieel en Economische Zaken, die ervaring heeft met het opstellen van kaders. Ik heb één interview per ministerie gehouden met een medewerker van de Audit Dienst (hierna: AD), die ervaring heeft met operational auditing. Daarnaast heb ik met twee beleidsmedewerkers per ministerie gesproken. Het betrof in alle gevallen beleidsmedewerkers met ervaring op het gebied van de ontwikkeling van subsidieregeling.

Ik heb gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst, waarbij een aantal vaste onderwerpen aan bod kwam, die grotendeels overeenkwamen met de deelvragen van de

probleemstelling. Daarnaast heb ik de mogelijkheid, voor het stellen van vervolgvragen, opgehouden ter verduidelijking van eerdere antwoorden en om relevante nieuwe feiten boven tafel te krijgen waar vooraf geen rekening mee was gehouden. De respondenten voor de interviews zijn geselecteerd op grond van hun functie en ervaring in deze functie.

Daarnaast heb ik een aantal enquêteformulieren verspreid onder beleidsmedewerkers van de drie verschillende ministeries. Een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksmethode van een enquête, zoals ik er gebruik van heb gemaakt, vind u in paragraaf 1.3.2. In bijlage 4 treft u het enquêteformulier aan en in bijlage 19 wordt een profielschets gegeven van de respondenten, zodat u die informatie in uw achterhoofd kunt houden als u de resultaten van deze enquête tegenkomt in de volgende hoofdstukken.

1.3.2. Methodologische Verantwoording

Het onderzoek is gebaseerd op een twaalfal interviews en een enquête onder een beperkt aantal respondenten. Deze beide onderzoekstechnieken hebben het leeuwendeel van de informatie geleverd als onderdeel van de casestudy. Zoals uit de bespreking van deze beide onderzoekstechnieken hieronder zal blijken, gaat het hoofdzakelijk om *meningen* van respondenten. Deze meningen hoeven niet per definitie de absolute waarheid te zijn. Een mening wordt bijvoorbeeld gekleurd door de positie van de respondent in de organisatie, zijn (meest recente) ervaringen en zijn persoonlijke normen, waarden en overtuiging. Een mening is een opinie en geeft een geringe afstand tot de absolute waarheid. Er zit in dit onderzoek een risico ingebakken, omdat ik gebruik maak van meningen uit interviews en een enquête. Door gebruik te maken van de techniek van de enquête en van de techniek van het interviews heb ik de problemen, door gebruik te maken van meningen, deel ondervangen. Tevens helpt het grote aantal interviews (12) de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. De conclusies zullen uiteindelijk voor het grootste deel gebaseerd zijn op informatie, welke afkomstig is van deze twee onderzoekstechnieken. De conclusie is dus gebaseerd op meningen en maar voor een klein deel op feiten, die naar voren zijn gekomen in verschillende onderzochte documenten en literatuur.

Casestudy; Het onderzoek is een vergelijkende casestudy, waarbij gebruik is gemaakt van meerdere onderzoekstechnieken. Robert Yin geeft in zijn boek (2003: 85) aan dat een casestudy aan betrouwbaarheid en validiteit wint door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden. De casestudy is een kwalitatieve onderzoeksdesign welke van nature een slechte naam heeft in de wetenschappelijke literatuur over wetenschapsleer. Robert Yin (2003: 86) noemt een zestal onderzoeksmethoden met de zwakke en de goede punten van deze methoden. Het betreft onder meer documentenonderzoek, archiefstukkenonderzoek, interviews (waaronder ook survey), directe observatie en participerende observatie. Geen enkele methode is superieur, volgens Yin (2003), maar gezamenlijk kunnen ze goed als basis dienen voor een casestudy. In het onderzoek is zowel gebruik gemaakt van literatuur en documenten onderzoek als van vraaggesprekken met kernpersonen uit de betreffende organisaties. Tevens is er gebruik gemaakt van een korte enquête onder een beperkt aantal respondenten om extra gegevens te genereren. Door gebruik te hebben gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden geeft het onderzoek een meer evenwichtige vergelijking van de ministeries. Het hele onderzoek is feitelijk een mini-benchmark met een vergelijking tussen drie ministeries waar alle drie de organisaties voordeel uit zouden kunnen halen. Deze vergelijkende casestudy geeft door het vergelijken een betere validiteit aan het onderzoek. Tot slot heb ik bewust en onbewust observaties gedaan tijdens mijn stageperiode, welke onlosmakelijk zijn verbonden met het onderzoek.

Waarom heb ik gekozen voor de cases: ministerie van LNV, ministerie van OC&W en ministerie van VROM? De ministeries van LNV en OC&W kenden allebei minimaal één voorbeeld van stroomlijning van kaders met betrekking tot de ontwikkeling van subsidies, die ook minimaal tweeënhalf jaar oud waren. Het ministerie van VROM staat op het punt een vergelijkbaar stroomlijningstraject op te starten, nadat ik tijdens mijn stage een onderzoek heb gehouden onder beleidsmedewerkers naar de problemen met betrekking tot kaders en de behoeften aan stroomlijning van kaders. Het ministerie van VROM kan met dit onderzoek nog zijn voordeel doen, waardoor dit ministerie de derde casus is in dit onderzoek.

Benchmarking; “Het systematisch onderzoeken van de prestaties [en maatschappelijke effecten] en achterliggende processen en werkwijzen van één of meer toonaangevende referentieorganisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze best-practices, met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren” (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2002: 16).

Omdat dit onderzoek een vergelijking is tussen ministeries, maak ik gebruik van de techniek “benchmarking”. Het grote verschil is, dat ik ook kijk naar organisaties waar geen of minder ervaring is opgedaan met betrekking tot interne stroomlijning en deregulering van kaderstellingen van subsidieregelingen.

Literatuur en Documenten Onderzoek; In het onderzoek zal ik veelvuldig gebruik maken van literatuuronderzoek. Voor het samenstellen van het ‘theoretisch kader’ heb ik verschillende bronnen van bestuurskundige literatuur nodig. Maar ook voor het empirische kader en voor de opzet van het onderzoek zal ik geschreven bronnen gaan onderzoeken. In mijn literatuuronderzoek zal ik mij vooral richten op het kwalitatief analyseren van deze documenten, waardoor ik mij op de inhoud van deze documenten ga richten en niet of nauwelijks op uiterlijke kenmerken van het document of de tekst.

Belangrijk is om vooraf vast te stellen welke literatuur en welke andere documenten in aanmerking komen om te worden gebruikt in het onderzoek. Daarnaast is het ook belangrijk voor het onderzoek om vooraf te weten welke gegevens van belang zijn om een antwoord te kunnen formuleren op de probleemstelling. Naar welke gegevens ben ik op zoek? Met behulp van een analyseschema wil ik deze bronnen bestuderen.

Vraaggesprekken; Het vraaggesprek zal de belangrijkste onderzoekstechniek in mijn onderzoek zijn, omdat ik door middel van deze techniek zelf de vragen kan stellen, waardoor het ook waarschijnlijker wordt, dat ik over de juiste antwoorden kan beschikken om de onderzoeksvraag te analyseren. Voorafgaand aan de interviews maak ik een interviewschema aan de hand waarvan ik de interviews wil gaan houden. De vragen zal ik groeperen in een aantal vragen en instructies om door te vragen per hypothese, zodat het interview een duidelijke structuur heeft voor zowel de geïnterviewde als voor mijzelf.

Het onderzoek zal bestaan uit open vragen, waardoor ik meer informatie kan verkrijgen van het beperkte aantal respondenten. In het onderzoek zal ik twee of drie respondenten interviewen per ministerie. In ieder geval één respondent op een strategieafdeling en één respondent aan de uitvoerende kant van de organisatie. Ik wil ook graag een vraaggesprek houden met een besluitvormer. Waarschijnlijker is, dat ik die informatie moet vergaren door middel van documentanalyses, omdat de personen, die ook daadwerkelijk bij de besluitvorming zijn betrokken, moeilijker toegankelijk zijn.

Het vraaggesprek zal half gestructureerd zijn, omdat ik zeker wil weten, dat alle vragen aan de orde komen, die nodig zijn om alle hypothesen te onderzoeken. De vragen wil ik per hypothese/onderwerp aan de orde laten komen, maar er moet altijd ruimte zijn voor vervolgvragen met betrekking tot hetzelfde onderwerp. Alle respondenten wil ik dezelfde hoofdvragen voorleggen, maar de vervolgvragen hoeven niet bij alle respondenten terug te komen. In het interviewschema zal ik aangeven bij welke vragen ik mogelijk wil doorvragen en welke aspecten ik dan expliciet onder de aandacht van de geïnterviewde wil brengen (Emans, 1986: 120).

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, wil ik alle gesprekken opnemen en zal ik tijdens het gesprek enige aantekeningen maken om de structuur van het gesprek te noteren. Op basis van deze aantekeningen en de opname van het gesprek wil ik zo spoedig mogelijk na het vraaggesprek, een letterlijk verslag maken. Nadat ik alle verslagen verwerkt heb, wil ik pas beginnen met de analyse van het materiaal. Op deze manier hoop ik, dat zo min mogelijk van mijn eigen (voor)oordelen en interpretaties de interviewverslagen zullen beïnvloeden. Met behulp van een analyseschema wil ik zo objectief mogelijk de gegevens destilleren, die bruikbaar zijn voor de beantwoording van de deelvragen.

Participerende observatie; Tijdens de stage maak je deel uit van de organisatie, waarin je werkt. Weliswaar maak je niet helemaal deel uit van de organisatie, omdat je als stagiair een

andere positie hebt en daardoor toch een buitenstaander bent binnen de organisatie. Terwijl je de stageopdracht uitvoert en werkt binnen de organisatie, ben je tegelijkertijd ook bezig met observeren. Als het ware worden er twee rollen van je verwacht: de deelnemer en de observator. In de rol van deelnemer wordt verwacht dat ik me gedraag volgens de regels van de groep waarin ik participeer. Terwijl ik in de rol van observator op een neutrale en afstandelijke wijze moet registreren wat er gebeurt (Hakvoort, 1996: 141-144). In deze scriptie zal ik minimaal gebruik maken van de techniek van participerende observatie, omdat ik mij gedurende de stage vooral wil richten op de stageopdracht, welke niet helemaal overeenkomt met de onderzoeksvraag van deze scriptie. Desondanks zal ik wel gebruik maken van enkele observaties, die ik gedaan heb gedurende mijn stageperiode bij het Ministerie van VROM. Hierbij moet ik alert zijn, dat ik niet bevooroordeeld mijn observaties doe, zodat deze te gekleurd zijn door mijn participerende rol in de organisatie. Omdat het moeilijk is om met het scheiden van de rollen om te gaan, zal ik zo min mogelijk gebruik maken van deze techniek.

Enquête; Om geconstateerde feiten en meningen te kunnen generaliseren van een grotere groep kun je gebruik maken van de techniek van statistisch onderzoek. De beste methode om goed te kunnen generaliseren is om ad random een groep respondenten te selecteren en deze een enquête af te nemen en de resultaten hiervan statistisch te analyseren.

In mijn onderzoek zal ik gebruik maken van de techniek van de enquête, maar slechts ter onderbouwing van feiten en niet met de pretentie om te kunnen generaliseren. De respondenten zullen selectief worden uitgezocht op grond van hun functie en hun betrokkenheid als (beleids-)medewerker (geweest) bij de ontwikkeling van subsidieregelgeving. Deze respondenten kunnen mogelijk zinvolle antwoorden en meningen geven op de, in de enquête, gestelde vragen respectievelijk op de gepresenteerde stellingen.

De enquête zal kort zijn met ongeveer vier vragen over algemene kenmerken van de respondent (ervaring, welk ministerie, leidinggevend of niet, aantal subsidies aan meegewerkt enz.) Ten tweede zullen de respondenten een aantal stellingen krijgen voorgelegd, waarop ze kunnen antwoorden 'geen mening' (score 0) of op een vijfpuntenschaal van 'zeer mee oneens' tot 'zeer mee eens'. Deze resultaten kunnen de bevindingen vanuit de interviews en vanuit ander bronnenonderzoek ondersteunen, doordat globaal de mening van meerdere beleidsmedewerkers kan worden onderzocht, wat onmogelijk was geweest met behulp van interviews.

De enquête zal per e-mail worden verstuurd naar beleidsmedewerkers met ervaring op het gebied van de ontwikkeling van subsidieregelgeving van de ministeries van VROM, LNV en OC&W. Met enkele herinneringsmails zal ik de respons proberen te verhogen, zodat ik meer gegevens tot mijn beschikking heb en de argumenten voortvloeiend uit de enquêteresultaten krachtiger worden.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretische raamwerk, waarbinnen dit onderzoek plaats vindt. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek, zoals in paragraaf 1.1.1, hangt nauw samen met hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de (historische) context van het onderzoek, wat nauw samenhangt met de maatschappelijke relevantie van het onderzoek, zoals ook in paragraaf 1.1.1 beschreven. Tevens worden de drie cases beschreven en toegelicht. Vervolgens vindt de beschrijving, de analyse en de verklaring van de empirische gegevens vanuit het empirisch onderzoek plaats in hoofdstuk 4. Bijlagen 24-27 geven algemene bevindingen en de bevindingen van de drie casestudy's weer. De informatie in hoofdstuk 4 is ontleent aan deze belangrijke bijlagen, omdat hoofdstuk 4 een dwarsdoorsnede geeft van de casestudy's. De vergelijking, de benchmarking, vindt dan ook in het analysehoofdstuk plaats. In hoofdstuk 5 worden de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Ten slotte vindt u de literatuurlijst en een lijst met de bijlagen.

2 Theoretisch Kader

Het theoretische model van Henry Mintzberg over de structuur van de organisatie vormt het conceptueel kader van deze scriptie. Deze theorie bepaalt de manier, hoe ik in deze scriptie naar de werkelijkheid kijk. Ik zet als het ware een bril op, waarmee ik kijk naar het object van studie. Deze bril bestaat uit het organisatiestructuurmodel van Henry Mintzberg. Het analysekader stelt als het ware de vragen aan deze werkelijkheid. In paragraaf 2.2, het analysekader, komen de begrippen kwaliteit en doelmatigheid aan de orde. Tevens wordt een korte theoretische beschouwing gegeven over de begrippen: beleid, beleidsinstrumenten en subsidies, omdat deze begrippen een centrale plaats innemen in de onderzochte casus.

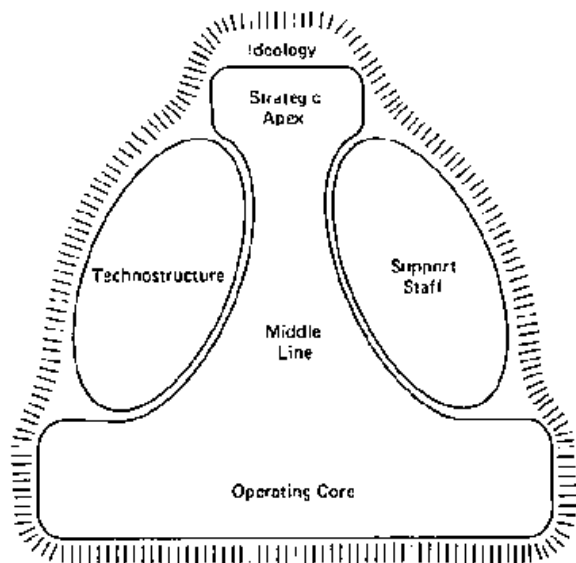
2.1 Conceptueel Kader

Het conceptueel kader is de bril, waarmee je naar de werkelijkheid kijkt. Ik kijk naar het (intern) functioneren van een organisatie, in het bijzonder naar het beleid, dat zij voeren ten aanzien van het verstrekken van subsidies. De relaties in een organisatie tussen de staf en lijn, zoals beschreven door Mintzberg, dienen als conceptueel kader. Door de 'bril' van de theoretische concepten van het organisatiestructuurmodel kijk ik naar het onderwerp van studie, namelijk de stroomlijning en deregulering van interne kaderstellingen voor subsidieregelingen. Na de reorganisatie bij het ministerie van VROM is er een duidelijke technostructuur ingesteld, welke een zeer kleine uitgave is van de oude 'Centrale Staf'. De opdracht van deze technostructuur is om de ambtelijke en politieke leiding in alles te ondersteunen door gebruik te maken van onder meer kaders met als doel de werkzaamheden van de organisatie onder controle te houden. Op dienstniveau ontbreekt sinds de reorganisatie de capaciteit om een eigen variant van een technostructuur te hebben. Het ministerie van VROM neigt bij mijn binnenkomst in februari 2005 naar een machineconfiguratie in termen van Mintzberg's theorie.

2.1.1 Organisatiestructuur van Mintzberg

Het model van Mintzberg past binnen de contingentiebenadering, waarbij de wisselwerking tussen de organisatie en de omgeving centraal staat. Rosenthal e.a. (1996: 189) zeggen: "De contingentiebenadering gaat ervan uit, dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen organisatie en omgeving". De kenmerken van de organisatie en de kenmerken van de omgeving moeten op elkaar afgestemd zijn en als dat niet het geval is, dan moeten door middel van reorganisatie de kenmerken van de organisatie worden aangepast aan de omgeving met als doel een effectievere organisatie te creëren. Niet één organisatievorm is per definitie goed, maar bij iedere omgeving past één organisatievorm op dat moment het beste. Verandert de omgeving, dan kan het zo zijn, dat ook de organisatievorm zou moeten veranderen om een effectieve organisatie te houden. Niet bij elke verandering in de omgeving zou de organisatievorm gelijk moeten worden aangepast, omdat het soms doelmatiger is om door te werken met een iets minder effectieve organisatievorm, totdat het rendabel is om te organisatiestructuur te veranderen (Mintzberg, 1992: 104). Achtereenvolgens komen de fundamentele organisatie-elementen, de coördinatiemechanismen en de configuraties van Mintzberg aan bod.

De organisatiestructuur is, volgens Mintzberg, afhankelijk van de verschillende organisatieonderdelen, die hij onderscheidt. De grootte van de onderdelen bepaalt de inrichting en de werking van de organisatie. Mintzberg onderscheidt zes fundamentele organisatie-elementen: ideologie, strategische top, middenniveau, uitvoerende kern, de technostructuur en de ondersteunende staf (Mintzberg: 1992: 106). In zijn eerdere werk (Mintzberg, 1983: 11) maakte het organisatie-element 'ideologie' geen deel uit van het model, wat consequenties had voor de configuraties van organisaties, die Mintzberg onderscheidt. Figuur 2 geeft deze zes kernonderdelen schematisch weer als onderdeel van de organisatie.



Figuur 2: Zes fundamentele organisatie-elementen o.b.v. Mintzberg (1992: 106).

Aan de basis van alle organisaties vinden we de uitvoerende kern. Deze groep mensen produceert daadwerkelijk de goederen en de diensten. De daadwerkelijke productie is de kerntaak van de organisatie. In een ministerie zijn dat bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers, die beleidsonderzoek doen en vervolgens nieuw beleid ontwerpen en bijvoorbeeld de vergunningverlenende ambtenaar, die een subsidieregeling uitvoert door in individuele gevallen een beschikking te maken.

Het tweede fundamentele organisatie-element is de strategische top, die het hele systeem overziet. In een ministerie is, dat ambtelijk de SG, maar politiek gezien de minister en de staatssecretaris. De minister is politiek verantwoordelijk voor het hele ministerie en de secretaris-generaal is ambtelijk verantwoordelijk voor het ministerie, maar de minister is ook verantwoordelijk voor haar ambtelijk apparaat inclusief de SG.

Als de organisatie groter wordt komen er meer tussenliggende niveaus bij met managers. Hoe groter de organisatie wordt des te meer managers er nodig zijn in de organisatie. In een ministerie zijn dat bijvoorbeeld de DG's, de directeuren, de afdelingshoofden en de teamleiders. Een ministerie heeft traditioneel een sterk hiërarchische organisatie met veel medewerkers op deze tussenliggende niveaus, die een sterk schuin aflopende organisatiestructuur met zich meebrengt volgens Mintzberg.

“Wanneer de organisatie nog complexer wordt, is doorgaans een nieuwe categorie mensen nodig, die we analytici noemen” (Mintzberg, 1992: 106). Deze mensen hebben ook een bestuurlijke taak met dit verschil, dat zij het werk van anderen formeel plannen en besturen. Deze mensen samen noemt Mintzberg de technostructuur van een organisatie. Dit element van een organisatie valt buiten de normale lijnhiërarchie van een organisatie. In het ministerie van VROM valt bijvoorbeeld de directie Financieel Economische Zaken onder het begrip ‘technostructuur’ van Mintzberg.

Veel organisaties hebben daarnaast ook nog een aantal stafdiensten, welke Mintzberg samen de ondersteunende staf noemt. Onder deze benaming vallen bijvoorbeeld de postkamer, de voorlichtingsdienst, het kantinebeheer en de schoonmaakploeg. In een ministerie bestaan ook veel van deze ondersteunende stafeenheden, die in het ministerie van VROM allemaal georganiseerd zijn binnen de Gemeenschappelijke Dienst (hierna: GD). In de GD van het ministerie van VROM zijn onder meer het VROM Administratie Kantoor, de Facilitaire Dienst en de directie Juridische Zaken (hierna: JZ) ondergebracht. Kenmerkend is, dat deze ondersteunende staf een bedrijf - klant relatie heeft tot de rest van het ministerie en net als de technostructuur buiten de normale lijnhiërarchie valt. Pulkkinen (1977: 11) definieert het begrip staf als volgt: “staff assists, advices and counsels line executives and has no direct authority over any portions of the organization except, of course, immediate subordinates within a staff unit”. Deze definitie omvat zowel de technostructuur van Mintzberg als de ondersteunende staf van Mintzberg. De verschillende functies van deze beide organisatie-elementen zijn theoretisch

goed te onderscheiden, maar in de praktijk is dat onderscheid moeilijker te maken. Een voorbeeld is de ondersteunende functie van een juridische afdeling, maar tegelijkertijd is deze afdeling binnen VROM bijvoorbeeld ook kaderstellend bezig en daarmee zou de directie JZ ook deel moeten uitmaken van de technostructuur. Het is dus mogelijk en van belang, in het kader van Mintzberg's theorie, om een afdeling in te delen in de technostructuur of in de ondersteunende staf op basis van de specifieke taak, die ze op dat moment uitoefent. Pulkkinen (1977: 13) maakt onderscheid tussen een algemene staf en een gespecialiseerde staf. De eerste vorm van staf komt min of meer overeen met de technostructuur en de tweede met de ondersteunende staf van Mintzberg. De algemene staf houdt overzicht en adviseert, controleert en assisteert op hoofdlijnen de strategische top en de lijn. De gespecialiseerde staf heeft zich toegelegd op een bepaald specialisme, zodat de rest van de organisatie (dus ook de algemene staf) daar een beroep op kan doen, omdat zij die kennis en kunde niet zelf in huis hebben.

Het zesde en laatste fundamentele organisatie-element welke Mintzberg onderscheidt, is de ideologie van de organisatie. In plaats van de term 'ideologie' wordt tegenwoordig ook wel vaak het woord organisatiecultuur gebruikt. "De ideologie omvat de tradities en overtuigingen van een organisatie die haar onderscheiden van andere organisaties en het skelet van de structuur een vorm van leven verlenen" (Mintzberg, 1992: 106-107).

Alle mensen, die binnen de organisatie werkzaam zijn, vormen een interne coalitie, die allemaal proberen het interne systeem te beïnvloeden. Binnen het systeem strijden de werknemers bijvoorbeeld om de verdeling van macht. Buiten de organisatiestructuur bevinden zich externe partijen, die trachten de organisatie zelf, de besluitvorming en de acties van de organisatie te beïnvloeden. Mintzberg (1992: 107) noemt dat de externe coalitie, die zich in meer of mindere mate actief of passief kan gedragen naar de organisatie toe. Deze externe coalitie bestaat voor een ministerie bijvoorbeeld uit vakbonden, lagere overheden, andere ministeries, politici, burgers, bedrijven, leveranciers, belangengroepen, enzovoorts.

2.1.2 Coördinatiemechanismen van Mintzberg

Mintzberg (1992: 108-111) beweert, dat elke georganiseerde activiteit van mensen er voor zorgt, dat er twee verschillende en tegenstrijdige eisen ontstaan. Ten eerste moet er een verdeling van de arbeid plaatsvinden en ten tweede moet er coördinatie plaatsvinden van deze werkzaamheden om te komen tot een bepaalde activiteit. Mintzberg onderscheidt een zestal coördinatiemechanismen, die organisaties gebruiken om de werkzaamheden te coördineren en uit te voeren.

Ten eerste noemt Mintzberg het coördinatiemechanisme van de *onderlinge afstemming*. Door middel van informele contacten, bijvoorbeeld tijdens de lunch of door even naar de werkplek van een collega te lopen, wordt coördinatie bereikt. De liaisoninstrumenten worden in organisaties gebruikt om de onderlinge afstemming te verbeteren. Een voorbeeld hiervan zijn taakgroepen en integratie van managers.

Het tweede coördinatiemechanisme is het *rechtstreekse toezicht* van één persoon op een aantal andere personen. Deze chef coördineert de te verrichten activiteiten door middel van aanwijzingen en orders aan de personen, die aan hem ondergeschikt zijn in de organisatie. De strategische top kan een span of control ontwikkelen om toch rechtstreeks toezicht te kunnen houden op een steeds groter wordende organisatie.

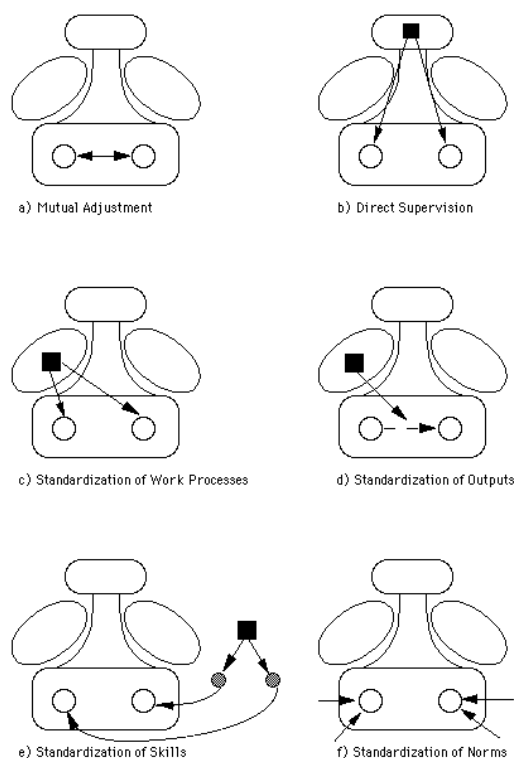
Het derde coördinatiemechanisme bestaat uit *standaardisatie van werkzaamheden*. Meestal zorgt de technostructuur van de organisatie, maar soms ook de ondersteunende staf, de strategische top of het tussenliggende niveau, voor de coördinatie tussen de verschillende werknemers, die met elkaar te maken hebben. Zij coördineren de verschillende taken in (voornamelijk) de uitvoerende kern door middel van het specificeren van werkzaamheden. De technostructuur stelt normen op, die algemeen geldig zijn voor alle werknemers waar van de werkzaamheden met elkaar te maken hebben. Twee voorbeelden van instrumenten, die bijdragen aan de standaardisatie van werkzaamheden, zijn bijvoorbeeld gedragsformalisering en het specificeren van functies.

Standaardisatie van resultaten is het vierde coördinatiemechanisme, dat Mintzberg noemt in zijn model. Dit mechanisme is gebaseerd op een specificatie van resultaten van de verschillende taken in de organisatie. Deze specificaties geven bijvoorbeeld de vorm aan van het te produceren goed of de te produceren dienst of ze geven een financieel kader, waaraan

de ondergeschikte eenheden zich moeten houden. Instrumenten, die bijdragen aan standaardisatie van resultaten zijn bijvoorbeeld: groepering van eenheden, actieplanningssystemen en prestatiebeheersingssystemen.

Het op één na laatste coördinatiemechanisme is *standaardisatie van bekwaamheden en kennis*. De medewerkers hebben in een (interne) opleiding dezelfde kennis opgedaan, zodat bijna automatisch de werkzaamheden worden gecoördineerd.

Tot slot noemt Mintzberg (1992: 109) de *standaardisatie van normen*, waardoor iedereen binnen de organisatie functioneert op basis van dezelfde normen en waarden, zodat coördinatie bijna automatisch wordt verkregen. Deze standaardisatie van normen kan bijna automatisch ontstaan als gevolg van een eensgezinde cultuur in combinatie met voorlichting, maar standaardisatie van normen kan ook negatief worden opgedrongen door middel van indoctrinatie. Volgens Mintzberg (1992: 109) "kunnen we deze coördinatiemechanismen beschouwen als fundamentele structurelementen, de lijm, die de organisatie bijeenhoudt". In figuur 3 worden de coördinatiemechanismen van Mintzberg schematisch samengevat op basis van dezelfde organisatiestructuur, zoals in figuur 2 is weergegeven.



Figuur 3: Coördinatiemechanismen van Mintzberg (Mintzberg, 1992: 110).

De instrumenten, die ik hierboven heb genoemd als voorbeeld van instrumenten, die kunnen bijdragen aan het desbetreffende coördinatiemechanisme, zijn door Mintzberg (1992: 111-113) ontwerpparameters genoemd. Deze ontwerpparameters worden weer beïnvloed door situationele en bijkomende factoren, zoals de bestaansduur en omvang, de technische systemen, de omgeving en macht. Mintzberg noemt een aantal van deze factoren, die in de literatuur bekend zijn, in de vorm van hypothesen (Mintzberg, 1992: 113-117). Voor dit onderzoek acht ik een korte opsomming van deze hypothesen voldoende (zie infobox 1).

Bestaansduur en omvang

- Hoe ouder een organisatie, hoe geformaliseerder haar gedrag.
- Hoe groter een organisatie, hoe geformaliseerder haar gedrag.
- Hoe groter een organisatie, hoe uitgebreider haar structuur; dat wil zeggen, hoe sterker de functies en eenheden zich hebben gespecialiseerd, hoe sterker de bestuurlijke componenten zijn ontwikkeld.
- De structuur weerspiegelt de bestaansduur van de bedrijfstak.

Technische systemen

- Hoe groter de regulerende werking van het technische systeem: ofwel, hoe sterker het de werkzaamheden van de uitvoerders beheerst: hoe meer de uitvoerende werkzaamheden zijn geformaliseerd, hoe bureaucratischer de structuur van de uitvoerende kern is.
- Hoe complexer het technische systeem, hoe uitgebreider en professioneler de ondersteunende staf.
- Automatisering van de uitvoerende kern vormt een bureaucratisch bestuurlijke structuur om tot een organische.

De omgeving

- Hoe dynamischer de omgeving van een organisatie, hoe organischer haar structuur.
- Hoe complexer de omgeving van een organisatie, hoe gedecentraliseerder haar structuur.
- Hoe groter de verscheidenheid van de markten waarmee een organisatie te maken heeft, hoe groter de neiging om bij te verwachten voordelen van schaalgrootte over te gaan tot opsplitsing in op bepaalde markten afgestemde eenheden of divisies.
- Extreme vijandigheid in haar omgeving dwingt elke organisatie tot tijdelijke centralisatie van haar structuur.

Macht

- Hoe sterker de externe beheersing van een organisatie, hoe meer gecentraliseerd en hoe meer geformaliseerd haar structuur.
- Een verdeelde externe coalitie geeft aanleiding tot een gepolitiseerde interne coalitie, en omgekeerd.
- Modeverschijnselen begunstigen de structuur van het moment (en van de cultuur), soms zelfs als die ondergeschikt is.

Infobox 1: Bijkomende en situationele factoren, die de keuze van ontwerpparameters beïnvloeden (Mintzberg, 1992: 113-117).

2.1.3 Configuraties van Mintzberg

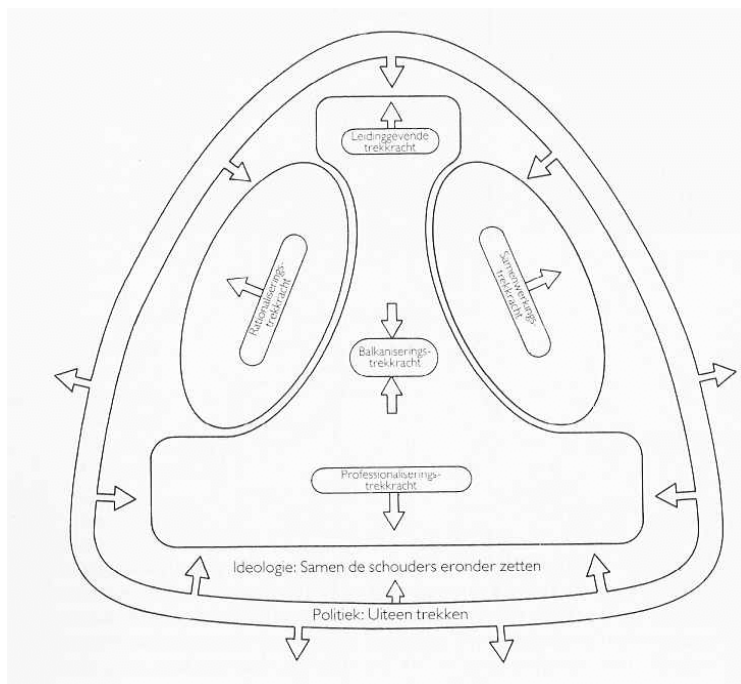
Op basis van de fundamentele structurelementen, de coördinatiemechanismen en het type decentralisatie en centralisatie onderscheidt Mintzberg een zevental configuraties van organisaties. Tabel 1 geeft een overzicht van deze configuraties, waarna ik deze configuraties één voor één zal bespreken. Bij centralisatie verschuift de macht meer naar één enkele positie in de organisatie en bij decentralisatie is de beslissingsmacht verspreid over een groot aantal personen. Bij horizontale decentralisatie verschuift de formele- en informele macht meer naar de stafeenheden en de uitvoerende kern en bij verticale decentralisatie is er sprake van machtsverschuiving van formele macht naar de lijnmanagers lager in de hiërarchie (Mintzberg, 1992: 113).

In Mintzberg's boek 'Structure in Fives' (1983: 23) onderscheidt Mintzberg maar vijf configuraties namelijk de eerste vijf van de onderstaande tabel. In Mintzberg's latere werk (1992: 118) heeft hij daaraan de zendingsorganisatie en de politieke organisatie toegevoegd, omdat het fundamentele organisatie-element 'ideologie' in dat latere werk voor het eerst was meegenomen. In de onderstaande tabel en in de onderstaande alinea's bespreek ik de configuraties vanuit zijn latere werk om een zo actueel mogelijk beeld van zijn theorie te geven. In het bijzonder de politieke configuratie is belangrijk voor het onderzoek, omdat een ministerie in een politieke omgeving opereert.

Configuratie	Voornaamste coördinerende mechanisme	Kernelement van de organisatie	Type decentralisatie
Ondernemersorganisatie	Rechtstreeks toezicht	Strategische top	Verticale en horizontale centralisatie
Machineorganisatie	Standaardisatie van arbeidsprocessen	Technostructuur	Bepaalde horizontale decentralisatie
Professionele organisatie	Standaardisatie van bekwaamheden	Uitvoerende kern	Horizontale decentralisatie
Gediversifieerde organisatie	Standaardisatie van resultaten	Tussenliggend niveau	Bepaalde verticale decentralisatie
Innovatieve organisatie	Onderlinge afstemming	Ondersteunende staf	Selectieve decentralisatie
Zendingsorganisatie	Standaardisatie van normen	Ideologie	Decentralisatie
Politieke organisatie	Geen	Geen	Varieert

Tabel 1: Overzicht configuraties van Mintzberg en de bijbehorende kenmerken van deze configuraties (Mintzberg, 1992: 118).

Tussen alle zeven configuraties, die hierboven genoemd zijn, werken “een aantal op de organisatie inwerkende naar buiten gerichte krachten vanuit haar samenstellende delen” (Mintzberg, 1992: 118). In figuur 4 worden deze krachten uitgebeeld en benoemd. Als één van de krachten gaat overheersen, dan wordt de organisatie gedwongen om een bepaalde configuratie aan te nemen, zodat de organisatiestructuur het beste past bij de omgeving.



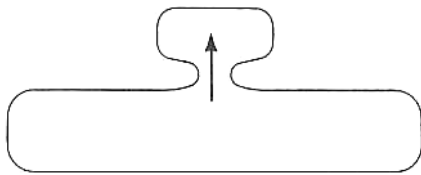
Figuur 4: Fundamentele trekkende krachten in de organisatie (Mintzberg, 1992: 119).

Mintzberg onderscheidt de leidinggevende trekkracht, die door de strategische top wordt uitgeoefend. De tweede trekkracht is de balkaniseringtrekkracht, die door het middenkader wordt uitgeoefend om zoveel mogelijk macht bij de tussenliggende managementniveaus te houden. De derde trekkracht is de professionaliseringstrekkkracht, die door de uitvoerende kern wordt uitgeoefend door bijvoorbeeld interne opleidingen te bewerkstelligen. Ten vierde onderkent Mintzberg de rationaliseringstrekkkracht, welke kracht door de technostructuur wordt uitgeoefend door steeds meer standaardisatie van werkprocessen te ontwikkelen. Tenslotte wordt de samenwerkingstrekkkracht uitgeoefend door de ondersteunende staf, omdat bij veel samenwerking coördinatie door de ondersteunende staf steeds noodzakelijker wordt. Twee bijzondere trekkkrachten zijn de ideologische- en de politieke trekkracht, die respectievelijk de

organisatie naar binnen drukt door samen de schouders er onder te zetten en de organisatie uit één trekt door politieke factoren.

Ondernemersorganisatie

De strategische top oefent kracht uit om de leiding strak in handen te houden. Met andere woorden: de strategische top wil zoveel mogelijk greep houden op de besluitvorming in de organisatie. De strategische top wil de greep behouden door zoveel mogelijk rechtstreeks toezicht te houden op de uitvoerende kern. Hierdoor zal er in de organisatie zo min mogelijk plaats zijn voor de tussenliggende niveaus. In deze configuratie, die we de ondernemersorganisatie noemen (zie figuur 5), is ook weinig plaats voor de technostructuur en voor de ondersteunende staf. Een organisatie kan toegeven aan deze trekkracht, gericht op leidinggeven, omdat er bijvoorbeeld in de organisatie een grote behoefte is aan strategische visie. Hierdoor vindt er in de organisatie zowel verticale als horizontale centralisatie plaats.

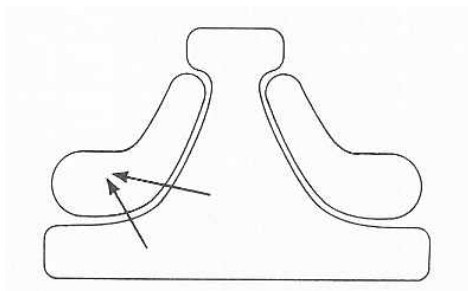


Figuur 5: De ondernemersorganisatie (Mintzberg, 1992: 120).

De structuur van een ondernemersorganisatie is zeer beperkt aanwezig. De structuur is vaak eenvoudig, informeel, flexibel en er zijn weinig ondersteunende stafdiensten en er is vaak ook weinig of geen middenkader. De Algemeen Directeur is de eenhoofdige leiding van de organisatie, die de organisatie beheerst door rechtstreeks toezicht. De ondernemersorganisatie is vaak een relatief kleine organisatie, welke ook nog vaak in de beginfase zit van haar bestaan. De omgeving is meestal dynamisch, maar wel overzichtelijk en het leiderschap is sterk (soms charismatisch, soms autocratisch) en flexibel, omdat de leider anders niet in staat is om de organisatie te beheersen. De organisatiestrategie is vaak doelbewust en visionair, maar wel flexibel en spontaan op detailniveau. Een ondernemersorganisatie is in staat snel in te spelen op veranderende omstandigheden en werkt doelbewust, maar deze kleine organisaties zijn sterk afhankelijk van de (kwaliteiten) van de leider en daardoor kwetsbaar en deze organisaties blijven beperkt qua omvang (Mintzberg, 1992: 124-137).

Machineorganisatie

De technostructuur wil graag rationalisering binnen de organisatie bevorderen om een beperkte horizontale decentralisatie teweeg te brengen, waardoor zij zelf meer macht krijgt binnen de organisatie. De organisatie kan daar aan toegeven, omdat er vaak veel behoefte is aan een doelmatige manier van werken door bijvoorbeeld routinematig te werk te gaan. Dat is mogelijk is als men bijvoorbeeld de arbeidsprocessen weet te standaardiseren (coördinatiemechanisme). De machineconfiguratie (zie figuur 6) wordt gekenmerkt door "een volledig uitgewerkte lijn- en stafstructuur, gericht op beheersing en bescherming van de uitvoerende kern" (Mintzberg, 1992: 120).



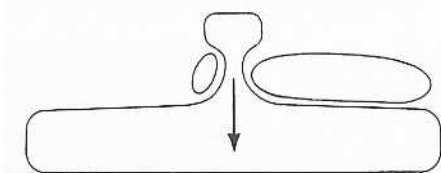
Figuur 6: De machineorganisatie (Mintzberg, 1992: 120).

De machineorganisatie heeft een structuur, die gekenmerkt wordt door een gecentraliseerde bureaucratie, veel officiële procedures, gespecialiseerd werk, strikte scheiding van werkzaamheden en een uitgebreide hiërarchie. De technostructuur is zeer sterk ontwikkeld en werkt alleen voor de leiding en niet voor de tussenliggende niveaus. Zij is belast met de standaardisatie van werkzaamheden en controlewerkzaamheden. Machineorganisaties zijn meestal grote en volwassen organisaties en zij komen veel voor in stabiele en overzichtelijke omgevingen. Grootschalige productie en grootschalige dienstverlening lenen zich voornamelijk voor deze configuratie, waarbij rationalisatie een hoofdrol speelt. In een machineorganisatie is vaak een grote weerstand tegen veranderingen, waardoor veranderingen voornamelijk plaatsvinden door middel van strategische 'revoluties' na een lange periode van instabiliteit (Mintzberg, 1992: 138-159).

De machineconfiguratie van Mintzberg heeft veel kenmerken van het bureaucratie-model van Max Weber. Een bureaucratie wordt gekenmerkt door veel regels en veel formele procedures, die de organisatie in staat stelt om doelmatiger te werken, dezelfde gevallen gelijk te kunnen behandelen enzovoorts. Een gevolg van het bureaucratie-model is standaardisering van arbeidsprocessen en werkzaamheden, waardoor een grote hoeveelheid regels onontbeerlijk zijn, dit leidt tot formalisering. "Formalization refers to the extent to which an organization's structures and procedures are formally established in written rules and regulations" (Rainey, 1997: 175). Een aantal auteurs (Hage en Aiken, 1969 en Pugh, Hickson en Hinnings, 1969) heeft een meetmethode ontwikkeld om de mate van formalisering vast te stellen. De aanwezigheid van een handleiding voor interne regels in een organisatie maakt onderdeel uit van de variabelen en is één van de indicatoren voor vergaande formalisatie. Andere indicatoren zijn: de mate van codificatie van functies, de mate van functiebeschrijvingen en de mate van details van deze beschrijvingen en de observatie van regels, volgens Hage en Aiken (1969: 371). De mate van centralisatie, complexiteit en organisationele gelaagdheid zijn, naast formalisatie, structuur, variabelen, die een organisatie vormgeven, volgens beide auteurs. (1969: 371).

Professionele organisatie

In de configuratie, die Mintzberg de professionele organisatie (zie figuur 7) noemt, is de uitvoerende kern er in belangrijke mate in geslaagd om de invloed van de lijn- en staffunctionarissen te beperken. Deze situatie heeft zij bereikt door een trekkracht van professionalisering, welke gebaseerd is op het coördinatiemechanisme van standaardisatie van bekwaamheden, doordat er in een organisatie behoefte was aan perfectionering van deskundigheid. Deze trekkracht zorgt ervoor, dat er zowel een volledige horizontale als een volledige verticale decentralisatie ontstaat ten gunste van de leden van de uitvoerende kern. Hierdoor zijn de organisatie-elementen technostructuur en tussenliggend niveau beperkt, maar er is wel sprake van een uitgebreide ondersteunende staf om deze belangrijke professionals bij te staan.



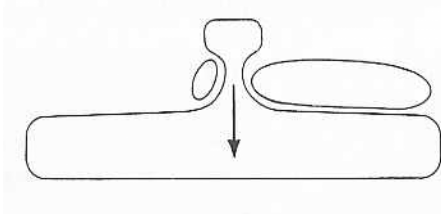
Figuur 7: De professionele organisatie (Mintzberg, 1992: 121).

De professionele organisatie kenmerkt zich in haar structuur door een grote uitvoerende kern met professionals, met een grote 'machineachtige' ondersteunende staf ten bate van de professionals in de uitvoerende kern. De professionals hebben allen een opleiding genoten en handelen, veelal zelfstandig, op basis van hun professie en zijn onderworpen aan het beheersingssysteem van hun professie. De context van een professionele organisatie is vaak zeer complex, maar tegelijkertijd stabiel. Deze configuratie vind je vaak terug in de dienstensector (bijvoorbeeld: bankwezen, accountancy, onderwijs). De totale strategie is vaak stabiel, maar op detailniveau voortdurend veranderend. De strategieën zijn bepaald op grond van het professionele oordeel en een collectieve keuze, soms na bestuurlijke goedkeuring. Een

professionele organisatie brengt democratie en autonomie met zich mee, maar men ziet vaak misbruik van de professionele autonomie optreden, huiver voor innovatie en coördinatieproblemen tussen vakgebieden en functiegebieden (Mintzberg, 1992: 180-201).

Gediversifieerde organisatie

Het tussenliggend niveau heeft behoefte aan een grote mate van autonomie, waardoor zij een balkaniseringsstrekkende kracht uitoefent, zodat de organisatie beperkt verticaal wordt gedecentraliseerd. De macht komt bij de afzonderlijke eenheden en hun managers te liggen. De organisatie geeft toe aan deze tendens om afzonderlijke markten effectief te kunnen bedienen met bijvoorbeeld gespecialiseerde werknemers. De sturing door de strategische top van de organisatie vindt voornamelijk plaats door standaardisatie van resultaten, zodat de eenheden een redelijk beperkte autonomie hebben en de technostructuur en de ondersteunende stafeenheden beperkt van omvang zijn. Deze aparte divisies functioneren binnen kaders redelijk autonoom, waardoor zij ook weer behoefte krijgen aan een eigen ondersteunende staf, technostructuur en managers op het tussenliggende niveau. Hierdoor vormen deze aparte divisies zelf een machineconfiguratie binnen de gediversifieerde organisatievorm (zie figuur 8) van de organisatie als geheel. De organisatie van de Erasmus Universiteit is een goed voorbeeld van een gediversifieerde organisatie. De faculteiten zijn een machineorganisatie binnen de machineorganisatie van de universiteit als geheel.

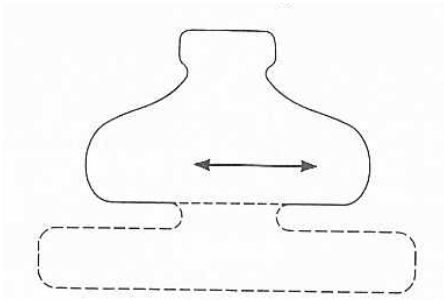


Figuur 8: De gediversifieerde organisatie (Mintzberg, 1992: 121).

De afzonderlijke divisies zijn allemaal gericht op een bepaald gedeelte van de markt of de samenleving. Deze divisies nemen veelal de vorm aan van de machineorganisatie tot op het niveau van de divisiedirecteur. De divisies vallen gezamenlijk onder één hoofdkantoor. Deze hoofdorganisatiestructuur neemt gedeeltelijk ook de vorm aan van een machineconfiguratie met daarbinnen de organisatiestructuur van de verschillende divisies. De context waarin een gediversifieerde organisatie opereert, is marktdiversiteit. De grootste en meest volwassen organisaties vormen zich vaak om in een gediversifieerde configuratie. Van oudsher vaak een particuliere organisatie, maar steeds vaker komt deze configuratie ook voor bij de overheid. Het hoofdkantoor houdt de concernstrategie in de gaten en de afzonderlijke divisies managen hun afzonderlijke bedrijfsstrategieën (Mintzberg, 1992: 160-179).

Innovatieve organisatie

De innovatieve configuratie (zie figuur 9) ontstaat als de ondersteunende staf een op samenwerking gerichte trekkracht uitoefent op de organisatie. Er ontstaan dan multidisciplinaire teams van staf- en lijnfunctionarissen en soms zelfs inclusief leden van de uitvoerende kern, die gebruik maken van het coördinatiemechanisme van de onderlinge afstemming, waardoor er op selectieve basis decentralisatie plaatsvindt. In de innovatieve configuratie zijn veel van de oorspronkelijke scheidslijnen verdwenen, doordat de diverse organisatie-elementen als het ware versmelten in één enkel systeem.

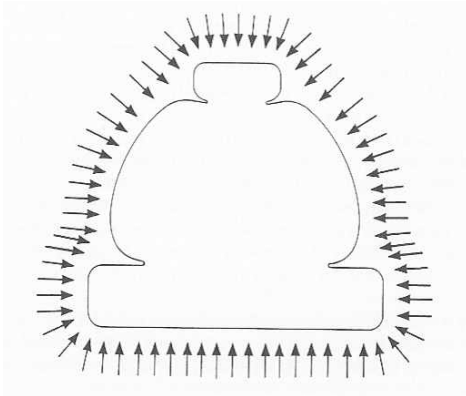


Figuur 9: De innovatieve organisatie (Mintzberg, 1992: 122).

De structuur van een innovatieve organisatie is vluchtig, organisch en selectief gedecentraliseerd. De context is complex en dynamisch en bestaat bijvoorbeeld uit hightech, veelvuldige verandering van producten en tijdelijke en zeer grote projecten. De organisaties zijn veelal jong, omdat bureaucratie toeneemt met de jaren. Het proces is veelal lerend van onderaf, zelfontwikkeld en gevormd door de deelnemers zelf. De effectiviteit van de organisatie neemt toe, maar de efficiëntie neemt af in een innovatieve organisatie. Deze configuratie is uitermate geschikt voor innovatieve projecten, doordat men samenwerkt met alle betrokken actoren (staf, management en uitvoering). Soms loopt de innovatieve organisatie dwars door (als een matrixstructuur) de organisatie heen, waardoor deze configuratie tegelijk met een andere configuratie kan plaatsvinden (Mintzberg, 1992: 202-224).

Zendingsorganisatie

De ideologie van de organisatie zorgt ervoor, dat de boel bij elkaar blijft en oefent daartoe een naar binnen werkende trekkraft uit, die helpt om de organisatie samen te laten optrekken. Als deze standaardisatie van normen echter gaat overheersen, dan ontstaat er een zendingsorganisatie (zie figuur 10), waarbij men ervan uitgaat, dat elk lid van de organisatie handelt en beslist naar de normen van de organisatie, omdat zij altijd het beste voor zullen hebben met de organisatie als geheel. In deze configuratie is er sprake van decentralisatie in de allerzuiverste vorm, zoals bij een echte zendingsorganisatie, waar men allemaal dezelfde normen hanteert (bijvoorbeeld vanuit de bijbel), zodat er geen sturing nodig is.

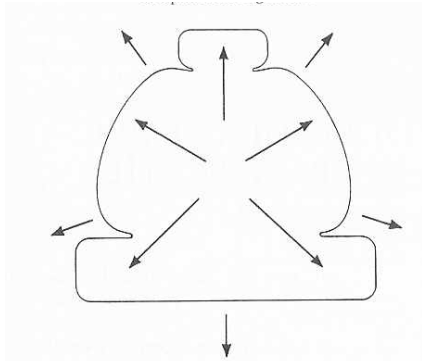


Figuur 10: De zendingsorganisatie (Mintzberg, 1992: 122).

De zendingsconfiguratie is soms een zelfstandige organisatie, maar wordt meestal over andere configuraties heen geschoven. Een systeem van waarden en overtuigingen heeft een naar binnen trekkende kracht op de organisatie. Men voelt zich verbonden door een gezamenlijk doel, tradities, legenden, (charismatisch) leiderschap en dat wordt versterkt doordat de werknemers zich hiermee kunnen identificeren. Coördinatie vindt plaats door middel van standaardisatie van normen en wordt versterkt door selectie, socialisering en indoctrinatie. De zendingsorganisatie bestaat vaak uit kleine gedecentraliseerde eenheden, maar wel met een sterke normatieve controle (Mintzberg, 1992: 225-238).

Politieke organisatie

De politiek zorgt voor een trekkracht naar buiten, waardoor de organisatie als het ware uit elkaar wordt getrokken. Op elke organisatie kan deze trekkracht van invloed zijn, maar als deze gaat overheersen is er geen enkel organisatie-element en geen enkel coördinatiemechanisme dominant in de organisatie. In dat geval is er sprake van een politieke configuratie (zie figuur 11) zonder stabiele vorm van centralisatie of decentralisatie.



Figuur 11: De politieke organisatie (Mintzberg, 1992: 123).

De politieke configuratie ligt vaak over andere configuraties heen, wat betekent, dat in alle andere configuraties de politieke configuratie een rol kan spelen. Soms is de politieke configuratie zo sterk, dat het een eigen rol kan spelen. Macht staat centraal in de politieke configuraties, vaak illegaal, maar soms ook legitiem. Deze machtsspelletjes zorgen voor conflicten in de organisatie, waardoor personen en/ of eenheden zich van elkaar verwijderen. De conflictdimensies (gematigd/ intens, beperkt/uitgezaaid en blijvend/kortdurend) leveren een viertal soorten conflicten op: confrontatie, wankele alliantie, gepolitiseerde organisatie en een volkomen politiek strijdperk. De politiek in de politieke configuratie kan een rol vervullen om veranderingen door te voeren, die door bestaande legitieme machtssystemen worden tegengehouden (Mintzberg, 1992: 239-255).

2.1.4 Mintzberg en de cases

Tabel 1 (pagina 28) geeft een overzicht van de verschillende configuraties met de bijbehorende kernelementen, coördinatiemechanismen en het type decentralisatie. Deze tabel gebruik ik hier om de situatie van de drie verschillende cases te typeren op grond van de, hierboven geschetste, theorie van Mintzberg. Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven, hebben twee van de drie ministeries recent te maken gehad met een reorganisatie, waarbij de organisatie werd aangepast aan de veranderde behoeften. Hieronder zal ik kort de organisatiestructuren van de ministeries van LNV, OC&W en VROM behandelen in relatie tot de theorie van Mintzberg. Houdt u hierbij tabel 1 in gedachten. Voor alle drie de ministeries geldt, dat ze werken binnen een politieke configuratie, waarbij er veel externe druk is van verschillende partijen, waardoor de organisatie naar buiten wordt gedrukt. Een zendingsconfiguratie, waarbij de ideologie de organisatie samenhoudt, vindt je soms terug, maar geldt vaak meer voor de eigen DG. In de interviews merkte ik vaak, dat men zei: "hier bij Cultuur, daar bij Onderwijs, bij Landbouw, bij FEZ" en zelden gebruikten de respondenten zinsneden als: "bij OC&W, hier bij VROM" of "her bij het rijk".. Een gediversifieerde organisatiestructuur zou hierbij passen, maar de huidige organisatiestructuren van deze drie ministeries zijn hier niet echt op ingericht.

Ministerie van LNV

De configuratie van het ministerie van FEZ is een machineconfiguratie, omdat FEZ al kaders uitvaardigde in 1999, toen de Handleiding Financiële Regelingen uitkwam. FEZ fungeerde toen al als één van de leden van de technostructuur, welke verplichtende normen en hulpmiddelen uitvaardigde, die de werkzaamheden standaardiseerde. Deze handleiding was samengesteld in een multidisciplinaire groep van verschillende leden van de technostructuur. Maar deze multidisciplinariteit beperkte zich voornamelijk tot de technostructuur. Dat in de praktijk blijkt, dat lang niet iedereen de kaders gebruikt, is een gebrek, maar verandert niets aan de organisatiestructuur. De handleiding heeft tot gevolg gehad, dat men meer zaken zelf ging

doen. Ook hier zie je, net als bij de ministeries van VROM en OC&W, dat er meer behoefte is aan onderlinge afstemming dan aan kaders, waardoor men hier ook neigt naar een meer professionele organisatie.

Ministerie van OC&W

Het ministerie van OC&W heeft recentelijk een reorganisatie ondergaan, wat geleidt heeft tot een zogenaamd SG-DG model, waarbij alle sturing via de lijn gaat (zie bijlage 15: 1/7). De SG vaardigt de kaderstelling officieel uit en is verantwoordelijk voor de implementatie daarvan. De ondersteunende stafeenheden en de technostructuur bestaan wel, maar vallen officieel direct onder de SG. Bij het ministerie van OC&W is dus sprake van een machineconfiguratie met een sterke invloed van de strategische top, waardoor deze configuratie ook kenmerken heeft van een ondernemersorganisatie.

Deze reorganisatie heeft nogal wat veranderingen teweeggebracht, waardoor er grote onduidelijkheid is welk organisatieonderdeel probleemeigenaar is van welk probleem. Hierdoor is hun gestroomlijnde kader betreffende de ontwikkeling van subsidieregelgeving niet actueel gehouden en is er nauwelijks nog enige aandacht voor geweest. Als gevolg van de reorganisatie moesten alle kaders weer aangepast worden aan de nieuwe situatie door de (nieuwe) probleemeigenaar. Voor veel financiële processen blijft de directie FEZ probleemeigenaar, waardoor de technostructuur, weliswaar indirect door het SG-DG model, het coördinatiemechanisme van standaardisatie van werkzaamheden kan blijven inzetten. Net zoals bij het ministerie van VROM blijft er een 'strijd' tussen de uitvoerende kern en de technostructuur.

Ministerie van VROM

Het ministerie van VROM heeft te maken gehad met een recente reorganisatie, waarbij er een 'echte' technostructuur is gevormd en een 'echte' ondersteunende staf. Vroeger vormden deze organisatieonderdelen samen de Centrale Sector. Daarnaast hadden de decentrale eenheden, de DG's, een eigen grote ondersteunende staf en technostructuur, welke nu ook zijn ondergebracht in de huidige technostructuur en ondersteunende staf. Tijdens de reorganisatie is de organisatiestructuur van een gediversifieerde organisatie, waarbij de resultaten gestandaardiseerd werden en het middenkader belangrijker was, overgegaan in een meer machineorganisatie, waarbij de 'macht' van de technostructuur is toegenomen. De technostructuur staat onder de directe leiding van de SG zelf, waardoor zij ook invloed heeft op werkzaamheden van de technostructuur.

De machineconfiguratie brengt ook de nodige problemen met zich mee, waaronder een tegenstrijdigheid tussen kaderstelling en standaardisatie van bekwaamheden, zoals deze centraal staan in een professionele organisatie. De uitvoerende kern vindt zichzelf competent genoeg om niet altijd met kaderstelling te hoeven werken. Zij zoeken, op basis van de eigen ervaringen en door onderlinge afstemming met de ondersteunende staf, de technostructuur en andere actoren, het soms liever zelf uit. De innovatieve configuratie past het beste bij deze houding, waarbij het belangrijk is, dat er tijd en ruimte is om tot onderlinge afstemming te komen. Stroomlijning van kaderstelling kan dat ondersteunen, maar het kan ook helpen om de bekwaamheden van de uitvoerende kern verder te standaardiseren, waardoor men meer neigt richting een professionele organisatievorm. Ten slotte zorgt stroomlijning voor een zekere mate van standaardisatie van normen, die de organisatie bij elkaar houdt en de zelfwerkzaamheid bevordert en daarmee ook de mate van professionaliteit van de werknemers.

2.2 Analyse kader

Het analysekader behandelt alle begrippen, die nodig zijn voor een goed begrip van het onderzoek. De begrippen doelmatigheid, kwaliteit, kaderstelling, beleid, beleidsinstrumenten en subsidies komen aan bod in de onderstaande subparagrafen.

2.2.1 Beleid

Hoogerwerf (1989: 20) omschrijft beleid als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen”. Deze definitie is er slechts één van de vele in gebruik zijnde definities van verschillende auteurs. Maar deze definitie omvat wel de kernbegrippen, welke, in één of andere vorm, voorkomen in bijna alle definities. Het gaat om de begrippen ‘streven’, ‘doeleinden’ en ‘middelen’. Allereerst ga ik hier verder in op het streven in deze definities. Andere definities spreken van ‘plannen’, ‘denkbeelden’ en ‘handelen’, maar deze definitie gebruikt het streven naar..., wat eigenlijk alle andere woorden in zich heeft. Sommige auteurs gebruiken de woorden ‘middelen’ en ‘doeleinden’ niet letterlijk, maar Hoogerwerf (1989: 21) gaat er vanuit, dat “een beleid doeleinden en middelen bevat. Sterker nog: doeleinden en middelen vormen de grondstructuur van elk beleid”. De overheid wil iets bereiken en gaat dat bereiken met de inzet van iets. Het eerste ‘iets’ is het te bereiken doel, wat men zeer politiek kan verwoorden, maar ook sterk juridisch of economisch. Het tweede ‘iets’ kan vervangen worden door middelen of wel beleidsinstrumenten. Op de theorie over beleidsinstrumenten zal ik in de volgende subparagraaf verder ingaan.

De term ‘beleid’ wordt vaak gebruikt binnen de overheid, maar kan ook in private context voorkomen. Al kent elk beleid doeleinden, dat wil nog niet zeggen, dat deze doeleinden soms niet vaag zijn. De doelen zijn soms vaag en de relatie tussen de doelen en de middelen is soms ook niet helder en die relatie is zeker niet vaak gebaseerd op wetenschappelijk verantwoord onderzoek. Zelden zorgt de inzet van één beleidsinstrument ervoor, dat het complete doel wordt bereikt. Hoe omvangrijker en abstracter het doel is geformuleerd, hoe moeilijker er een verband is te leggen tussen middelen en doelen. Vaak wordt er dan ook een instrumentenmix ingezet van verschillende beleidsinstrumenten om samen het doel zoveel mogelijk te bereiken. Vandaar, dat de eerdergenoemde definitie ook spreekt van het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden. Het tijdselement uit de bovengenoemde definitie komt in weinig definities voor en is een persoonlijke keuze van Hoogerwerf.

Deze definitie zou misschien kunnen impliceren, dat beleid altijd rationeel is. Hoogerwerf (1989: 21) doelt dan op “doelgericht, doeltreffend en doelmatig. Beleid kan rationeel zijn, maar is vaak ook irrationeel. Er bestaat immers ook symbolisch beleid”, wat op geen enkele manier rationeel te noemen is in termen van doeltreffendheid, doelgerichtheid en doelmatigheid, maar dat kan wel rationeel genoemd worden in politieke termen. Het is rationeel om symbolisch beleid te voeren, waardoor bijvoorbeeld het veiligheidsgevoel van de burger toeneemt zonder dat er daadwerkelijk iets verandert.

Welke doelen komen in aanmerking? En in welke mate van abstractie? De keuze voor concrete doeleinden ligt bij de politieke beleidsvoerder, maar wordt vaak sterk bepaald door ‘hogere’ doelen, zoals sociale rechtvaardigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, veiligheid, vrijheid, rechtmatigheid, legaliteit, legitimiteit, ordeijkheid enzovoorts. Deze hogere doelen zijn vaag en abstract, maar bepalen wel de keuze voor concrete en daarmee min of meer haalbare doelen. Deze abstracte en hogere doelen kunnen conflicterend zijn en er kan een trade-off zijn tussen deze verschillende doelen. In de laatste alinea van paragraaf 2.2.6 ga ik dieper in op theorievorming rond ‘trade-off’.

“Beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Het is tegelijk ook een antwoord op een probleem. Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen” (Hoogerwerf, 1989: 21). Een probleem is een discrepantie tussen een bestaande of verwachte situatie en een maatstaf, een norm of beginsel. Voordat men beleid maakt, moet men eerst het probleem definiëren en het doel formuleren. De mate van het verschil tussen beide bepaalt welk(e) middel(en) er ingezet moeten worden en in welke zwaarte en tegen welke kosten. Daarnaast is de persoonlijke voorkeur van de beleidsontwerper en de besluitvormer van belang. De keuze voor de beleidsinstrumenten wordt mede bepaald door de beleidstheorie, welke gebaseerd kan zijn op: een finale relatie tussen doelen en middelen, een causale relatie tussen

oorzaak en gevolg of een normatieve relatie tussen waarden en beginselen en in het beleid gebruikte normen. De beleidstheorie geeft aan wat men verwacht, wat kan gebeuren als gevolg van het beleid. Bijvoorbeeld als men organisatie X een subsidie verstrekt om het poetsen van tanden onder kinderen te bevorderen, verwacht men, dat de subsidie een stimulans is om meer en kwalitatief betere voorlichting te geven.

Ten slotte zijn er verschillende visies op beleid. Rosenthal (1996: 80-93) noemt de analytische visie en de politieke visie op beleid. De eerste visie gaat uit van rationele probleemoplossing met behulp van doelen en middelen. Het beleidsproces vindt plaats in opeenvolgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling en heroverweging. Het beleidsproces is een combinatie van analyse en bepaling van beleidsinstrumenten. Het evaluatieonderzoek is toegepast en gericht op doelbereiking. De, hierboven geciteerde bestuurskundige, dhr. A. Hoogerwerf is één van de belangrijkste theoretici van de analytische visie. De politieke visie gaat uit van politieke strijd als de essentie van beleid. Het beleidsproces is incrementeel¹ een permanente strijd van onderhandelingen en coalitievorming. De politieke strijd gaat verder tijdens de uitvoering en de evaluatie van beleid. De theoretici Lindblom, Wildavsky en Kingdon zijn bij de politieke visie in te delen. Als tegenhanger van het fasenmodel van Hoogerwerf zijn bijvoorbeeld het stromenmodel van Kingdon en het rondemodell van Teisman ontstaan.

2.2.2 Beleidsinstrumenten

Decennia geleden heerste meer de gedachte, dat de samenleving maakbaar en daardoor goed bestuurbaar was. In deze traditie is de instrumentenleer ontwikkeld van de 'zweep, preek en de wortel' in populaire bewoordingen. Andere termen zijn respectievelijk: wetgeving, communicatie en geldelijke stimulans. Tegenwoordig wordt deels afgezien van de rationele werking van de beleidsinstrumenten om beleidsdoelen te realiseren. Een meer politieke benadering is daarvoor in de plaats gekomen, maar Van der Doelen benoemt toch de waarde van de instrumentenleer in de huidige context. "De huidige aanzetten tot een instrumentenleer hebben niet de strekking politieke keuzes overbodig te maken. Wel systematiseren deze aanzetten de beschikbare kennis op het gebied van de beleidsinstrumenten" (Van der Doelen, 1989: 45).

Van der Doelen (1989: 48-50) omschrijft als grondslag van de instrumentenleer drie sturingsmodellen. Ten eerste het communicatieve sturingsmodel, welke uitgaat van de wil van de overheid om het gedrag van mensen aan te passen door middel van het verstrekken van informatie om de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden in positieve zin te veranderen. De metafoor van de 'preek' wordt vaak gebruikt voor beleidsinstrumenten, die uitgaan van het communicatieve sturingsmodel. Het economische sturingsmodel gaat uit van de 'homo economicus', die bezig is zijn eigen welvaart te maximaliseren. Het gewenste gedrag wordt aantrekkelijker gemaakt door een verandering teweeg te brengen in de kosten en baten van bepaalde alternatieven. De metafoor, die hierbij past is de 'wortel', zoals men een dier een wortel voorhoudt waar hij achteraan loopt. Volgens Van der Doelen (1989: 49) "blijken in de praktijk financiële stimuli, zoals heffingen en subsidies, begeleid te worden door bepaalde regels". Het kan dus gaan om een combinatie van bepaalde beleidsinstrumenten. Het laatste sturingsmodel van Van der Doelen is het juridische sturingsmodel. Dit model komt men al tegen in de klassieke oudheid bij de Grieken en de Romeinen. De metafoor, die men hierbij gebruikt is de zweep, waarmee je iemand dwingt om iets te doen of juist iets na te laten.

Om de instrumentenleer verder in te delen hanteert Van der Doelen (1989: 52-58) een drietal dimensies, waarin beleidsinstrumenten voorkomen. Elke dimensie heeft twee extremen waartussen de beleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld. De eerste dimensie is de dirigerende/constituerende vorm van gedragsbeïnvloeding. De tweede dimensie bestaat uit een continuüm van algemeen/individueel en tenslotte onderscheidt Van der Doelen de dimensie van verruimende/beperkende vormen van gedragsbeïnvloeding. Op basis van deze drie dimensies en het eerder genoemde onderscheid in sturingsmodellen geef ik hieronder een overzicht van voorbeelden van beleidsinstrumenten, ingedeeld in categorieën.

¹ Incrementeel is beleid vormen in kleine stappen. Je past het beleid steeds aan de veranderde situatie aan en om besluitvorming te krijgen is het noodzakelijk om geen grote stappen te doen.

	Dirigerend	Constituerend	Algemeen	Individueel	Verruimend	Beperkend
'Preek'	Voorlichting	Onderwijs, Onderzoek	Massamedia	Advies	Voorlichting	Propaganda
'Wortel'	Prijsregulering	Infrastructurele werken	Prijsregulering	Heffing	Subsidie	Heffing
'Zweep'	Gebod, Verbod	Grondwet, Staatsrecht	Wet	Vergunning	Overeenkomst	Gebod, Verbod

Tabel 2: Voorbeelden van beleidsinstrumenten ingedeeld in de dimensie sturingsmodellen (preek, wortel en zweep) en de dimensie vormen dirigerend/constituerend, algemeen/individueel en verruimend/beperkend (Van der Doelen, 1989: 53, 55 en 57).

In het onderzoek voor het ministerie van VROM gaat het in het algemeen om de ontwikkeling van financiële regelingen. Financiële regelingen hebben betrekking op het economische sturingsmodel, waarbij men door middel van financiële prikkels probeert het gedrag van mensen op een zodanige wijze te beïnvloeden, dat hun eigen kosten-batenanalyse anders uitpakt. De subsidie staat in de bovenstaande tabel als een verruimende vorm van het economische sturingsmodel. Een subsidie is een geldelijke bijdrage, onder voorwaarden, van een overheidsorganisatie om een bepaald organisatiedoel te bereiken door middel van activiteiten van derden. In de volgende paragraaf ga ik hier verder op in.

2.2.3 Subsidies

Een subsidie wordt verleend in de vorm van een beschikking door een bevoegd bestuursorgaan. Voor een subsidiebeschikking gelden dezelfde delen van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) voor wat betreft de subsidies geldigheid hebben op algemene beschikkingen in de zin van artikel 1.3 lid 2 Awb. De definitie luidt: "onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van een afwijzing van een aanvraag daarvan" (art. 1.3 lid 2 Awb). Titel 4.1 Awb geeft enkele algemene wetsbepalingen over beschikkingen. Vervolgens geeft de Awb in Titel 4.2 een aantal wetsartikelen, welke specifiek gaan over een subsidiebeschikking. De bepalingen in de Awb m.b.t. subsidies vormen algemene kaders waaraan alle subsidieregelingen van de overheid moeten voldoen, zodat deze subsidieregelingen legitiem zijn en een rechtmatig beleidsinstrument van de overheid vormen.

Budgetoverdracht

Herweijer (1994: 28) geeft een typologie van budgetoverdracht, waarin ook de subsidie is opgenomen als speciale vorm van budgetoverdracht. Actor A is in de volgende tabel de subsidieverlenende instantie, bijvoorbeeld het ministerie van VROM en actor B is de subsidieontvangende actor.

	Op grond van andere bevoegdheid is er al inspanningsplicht voor B	Op grond van andere bevoegdheid is er geen inspanningsplicht voor B
Door budgetoverdracht ontstaat bestedingsverplichting	1. Specifieke uitkering voor bepaalde verplichte activiteit	3. Subsidie voor bepaalde vrijwillige activiteit
Door budgetoverdracht ontstaat geen bestedingsbinding	2. Algemene uitkering voor verplichte activiteit	4. Gift voor onbepaalde activiteit

Tabel 3: Typologie van budgetoverdracht (Herweijer, 1994: 28).

Algemene – gedifferentieerde subsidies

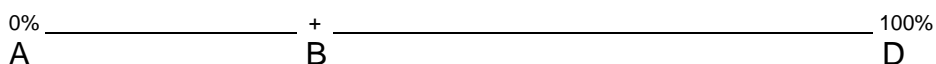
In de literatuur wordt onderscheid gemaakt (Herweijer, 1992: 27) tussen algemene subsidies en gedifferentieerde subsidies. "In een algemene subsidieregeling worden de doelgroep (de kring van rechthebbenden) en twee basisvoorwaarden (de gewenste activiteit X en de bestedingsbinding) in algemene termen uiteengezet" (Herweijer, 1994: 29). Als je tot de doelgroep behoort en je voldoet aan beide basisvoorwaarden dan heb je automatisch recht op subsidie. Volgens Herweijer (1994: 27) "wordt vaak verondersteld, dat een algemene subsidieregeling leidt tot een tekortschietend gebruik van de subsidiemogelijkheid, aanzienlijke cadeaueffecten en verkwisting, maar lage uitvoeringskosten, terwijl een gedifferentieerde subsidieregeling leidt tot een hoog gebruik, beperkte cadeaueffecten en geringe verkwisting, maar hoge uitvoeringskosten".

Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders; Een vergelijkende casestudy.

Situatie voor subsidie

Percentage van doelgroep dat X doet

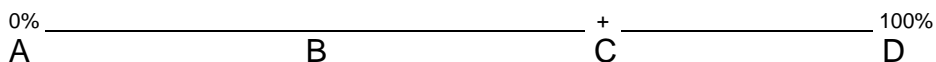
Percentage dat X nog niet doet



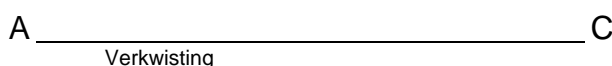
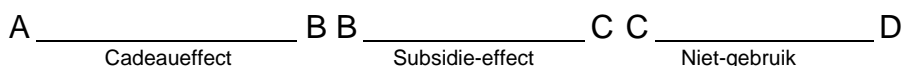
Situatie na subsidie

Percentage van doelgroep dat X nu doet

Percentage dat X niet doet



Effecten bijkennis voor-na-vergelijking



Figuur 12: Veronderstelde effecten van een algemene subsidieregeling op de leden van de doelgroep (Herweijer, 1994: 29).

Het cadeaueffect is het effect, dat ook het percentage van de doelgroep, dat activiteit X al verrichtte aanspraak op de subsidie kan maken; het geld geef je dus als het ware cadeau aan deze actoren. Het niet-gebruik is het percentage van de doelgroep, dat ook na de subsidieregeling geen gebruik maakt van de regeling en waardoor dus ook het gewenste effect niet wordt bereikt. De verkwisting wordt veroorzaakt, doordat de actor misschien minder kostenbewust handelt, zodra hij een subsidie ontvangt. Dit probleem staat in de literatuur bekend als 'moral hazard' (Lane, 1993: 115, 187).

De gedifferentieerde subsidieregeling heeft als doel om een preciezere regeling te formuleren, waardoor er minder cadeaueffecten, minder verkwisting en een hoger gebruik ontstaan. Het achterliggende doel is om het subsidie-instrument effectiever te kunnen inzetten om een beleidsdoel te realiseren. Om het cadeaueffect te verlagen worden bepaalde leden van de doelgroep uitgesloten van het recht op subsidie. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om actoren uit te sluiten, die de gewenste activiteit zelf al uitvoeren of zelf al hebben uitgevoerd. Tevens kan je eisen opnemen waaruit blijkt, dat de subsidieaanvrager alleen de gewenste activiteit kan verrichten als hij de subsidie van de subsidieverlener ontvangt. Om de kans op verkwisting te verkleinen kan het toezicht door de subsidieverleners op de subsidieontvanger worden geïntensiveerd. Hierbij is het wel noodzakelijk, dat de subsidieverlener meer informatie vergaart over de subsidieontvanger. Om aan deze informatie te komen kan het noodzakelijk zijn om in de subsidieregeling alvast een aantal eisen te stellen m.b.t. deze informatie, zodat de subsidieontvanger hier wettelijk aan vast zit. Andere clausules bevatten bijvoorbeeld de voorwaarden, dat elk jaar opnieuw de subsidie moet worden aangevraagd, dat de subsidieontvanger zelf een percentage van de kosten op zich neemt of dat de subsidie pas wordt uitbetaald of zelfs definitief vastgesteld als er controle heeft plaatsgevonden van de jaarstukken en blijkt, dat de activiteit tegen acceptabele kosten is uitgevoerd. Ten slotte kan het niet-gebruik worden verlaagd door het subsidietarief aan te passen naar behoefte van de subsidieontvanger. Net zoals je subsidieontvangers uitsluit als zij de gewenste activiteit al uitvoeren zonder subsidie, kan je het tarief verhogen voor actoren, die nog steeds niet financieel in staat zijn of gemotiveerd zijn om de gewenste activiteit uit te voeren. Als zij aanspraak kunnen maken op een hoger subsidiebedrag, willen zij wellicht wel de gewenste activiteit uitvoeren, zodat het niet-gebruik van de regeling daalt. Hiervoor zijn ook weer extra voorwaarden nodig in de subsidieregeling, die stellen in welke situatie je op welk subsidiebedrag aanspraak mag maken.

Doeltreffende subsidie – doelmatige subsidie

In paragraaf 2.2.1 is al gesproken over verschillende mogelijke doelen. Welk doel na wordt gestreefd, hangt af van de persoonlijke voorkeur van de besluitvormer. Soms is het mogelijk om meerdere doelen tegelijk na te streven met één beleidsinstrument en soms kunnen de doelen in een bepaalde situatie juist conflicterend zijn. Dan is er sprake van een trade-off tussen één of

meerdere doelen. De sterkte van de trade-off wordt bepaald door verschillende factoren en het instrument dat wordt ingezet. Aan het einde van paragraaf 2.2.6 ga ik dieper in op trade-off in de wetenschappelijke literatuur. Uit figuur 13 blijkt de verhouding tussen de doelen doelmatigheid en doeltreffendheid. Welke subsidievariant je ook kiest. Er is een trade-off tussen doelmatigheid en doeltreffendheid aanwezig, zoals ik hieronder verder zal toelichten.

De keuze voor een algemene subsidieregeling, een gedifferentieerde subsidieregeling of een tussenvorm wordt bepaald door het beleidsdoel, dat je met het beleidsinstrument wilt bereiken. Over het algemeen is een gedifferentieerde subsidieregeling doeltreffender (effectiever) dan een algemene subsidieregeling. Volgens (Herweijer, 1994) nemen de cadeaueffecten en de verkwisting bij een gedifferentieerde subsidieregeling af, maar daar tegenover staat een stijging van de uitvoeringskosten. Ten eerste moeten er meer kosten worden gemaakt om de regeling rechtmatig en efficiënt te ontwerpen, maar een belangrijker verhoging van de kosten betreffen de uitvoeringskosten om de beschikking te nemen en om de voorwaarden, die daarin staan, te controleren. De doelmatigheid van een gedifferentieerde subsidieregeling is dus minder dan bij een algemene subsidieregeling, waar een effectievere regeling tegenover staat.

2.2.4 Kaders

De Comptabiliteitswet 2001 legt een aantal verantwoordelijkheden op financieel gebied neer bij 'Onze Ministers', iedere minister met betrekking tot het ministerie, waarvan hij met de leiding is belast. Deze verantwoordelijkheden bevatten "de verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting van hun ministeries" (artikel 19 lid 1 Cw 2001), "verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt" (artikel 20 lid 1 CW 2001), "verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van hun ministerie" (artikel 21 lid 1 Cw 2001) en "het financieel beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt overigens zo doelmatig mogelijk ingericht" (artikel 22 lid 1 Cw 2001). Tevens is de minister verantwoordelijk voor het initiëren van periodiek onderzoek naar de bedrijfsvoering (artikel 21 lid 3 Cw 2001) en periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (artikel 20 lid 2 Cw 2001). Volgens de Comptabiliteitswet 2001 valt onder de bedrijfsvoering het financiële beheer, het materiële beheer en de administraties, die worden bijgehouden ten behoeve van het beheer.

Op grond van artikel 27 lid 1 Cw 2001 dragen de ministers de zorg voor de begrotingszaken en de zorg voor de daarbij behorende administraties over aan de centrale directie Financieel en Economische Zaken van hun eigen ministerie. Volgens hetzelfde artikel omvat deze zorg ook het toezicht houden op de uitvoering van de begroting en het beoordelen van voorstellen betreffende de begroting (artikel 27 lid 2 Cw 2001). De directeuren van deze centrale directies worden aangewezen door de vakminister in samenspraak met de minister van Financiën. Om te voldoen aan de wettelijke taken van de centrale directie FEZ, ontwikkelen deze directies interne instrumenten om deze doelstellingen te halen. Deze interne instrumenten worden ook wel kaders genoemd. Als er geen wettelijke grondslag is, dan kunnen er toch kaders worden ontwikkeld om sturing te geven aan het beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie. Dan niet op grond van de wet, maar in dienst van de minister en de ambtelijke leiding. Kaders kunnen de eenheid van beleid bevorderen, de wettelijke taken en bevoegdheden waarborgen, het financiële beheer op orde houden en controleren, de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid bevorderen enzovoorts. Kaders hebben geen directe externe werking, maar kunnen indirect van invloed zijn op de beleidsprocessen en beleidsproducten, die door het ministerie worden geproduceerd.

De doelstelling van kaderstellingen kan verschillen. In de opzet van het Handboek FEZ van het ministerie van VROM is de doelstelling van kaderstelling opgenomen. De doelstelling is: "het stellen van organisatorische randvoorwaarden, die nodig zijn voor het op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze ontwikkelen, vaststellen en realiseren van de organisatiedoelstellingen" (Opzet Handboek FEZ, 1999: 3). Deze doelstelling is geformuleerd vanuit financieel oogpunt. Een directie JZ of een directie Voorlichting zal waarschijnlijk een andere invulling geven aan deze definitie van kaderstelling. Zij zullen wellicht in plaats van doelmatigheid en rechtmatigheid, openbaarheid, legitimiteit of ordelijkheid belangrijker vinden. De directie FEZ baseert de kaders voornamelijk op financiële wetten (bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet 2001) en werkt daarbij veel samen met het ministerie van Financiën. Een directie JZ werkt veel samen met het ministerie van Justitie en baseert kaders meer op

juridische wet- en regelgeving. Een directie Voorlichting baseert zijn kaders bijvoorbeeld op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), die regels geeft voor het verplicht verstrekken van bepaalde informatie aan burgers.

Definitie van Kaders

Op grond van de bovenstaande verhandeling over kaders ben ik tot de volgende definitie van kaders gekomen.

Kaders zijn intern werkende beleidsinstrumenten, die tot doel hebben processen, producten en diensten te verbeteren, teneinde de organisatiedoelstellingen zo dicht mogelijk te benaderen.

Kaderstelling is het beleid om kaders te maken. Het woord 'kaderstelling' kan dan in de bovenstaande definitie worden ingevuld in plaats van 'kaders' en het woord 'beleidsinstrumenten' moet vervangen worden door het woord 'beleid'. Hieronder zal ik puntsgewijs deze definitie van kaders toelichten.

- Een kader is een middel om bepaalde organisatiedoelen te bereiken. Een kader is dus een beleidsinstrument van de departementsleiding of organisatieonderdelen, die voor de departementsleiding werken. Kaders zijn geen doel op zichzelf, maar slechts een middel om bepaalde doelen te bereiken. Kaders werken alleen intern binnen een organisatie of binnen meerdere organisaties. Maar dat wil niet zeggen, dat de kaders niet afkomstig kunnen zijn van externe partijen, zoals de Europese Unie of het ministerie van Financiën. Ze hebben alleen geen directe werking voor burgers, bedrijven of andere belanghebbenden.
- Wat zijn dan de doelen van kaderstelling? De doelen van kaders zijn: het verbeteren van de processen in een organisatie. In dit onderzoek wordt dat doel beperkt tot verbetering van het beleidsproces van subsidieregulering en meer specifiek: verbetering van het beleidsproces door de doelmatigheid te verhogen. Tevens kan een doel van kaders zijn om producten en diensten te verbeteren. In dit onderzoek staat verbetering van het beleidsproduct centraal als gevolg van kwaliteitsverbetering.
- De doelen van kaders zijn geen doel op zich zelf, want het doel van kaderstelling is uiteindelijk om via deze tussendoelen de uiteindelijke organisatiedoelen na te streven. Deze doelen kunnen abstract zijn, zoals rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook concreet uitgewerkt zijn in beleidsdoelen. Een voorbeeld is een doeltreffende subsidie aan tandartsen om het poetsen van tanden onder kinderen te bevorderen.
- Kaders kunnen verplichtend worden opgelegd aan de medewerkers van de uitvoerende kern als de leiding daartoe bevoegd is of de macht heeft. De Europese Unie kan bijvoorbeeld via wetgeving de lidstaten verplichtingen opleggen. Het ministerie van Financiën heeft via de wet de bevoegdheid om op financieel gebied kaders te stellen. Op een andere manier kan het ministerie van Financiën, die bevoegdheid ontleen aan de status van de minister in de Ministerraad of aan formele besluitvorming in de ministerraad. Als kaders verplichtend zijn opgelegd en interne werking hebben, worden ze ook echt 'kaders' genoemd.
- Er bestaan ook niet-verplichtende kaders, maar deze worden dan vaak 'handreikingen', 'handleidingen', 'hulpmiddelen' of 'leidraden' genoemd. Onder mijn definitie vallen zowel verplichtende als niet-verplichtende kaders, maar in de tekst komen ook, als ik doel op de niet-verplichtende variant, andere woorden terug.
- Ten slotte blijft de vraag staan: wat staat er nu in kaders? Kaders bevatten organisatorische randvoorwaarden om een proces goed te doorlopen en kwalitatief goede producten en diensten te produceren, i.c. een goed (doelmatig) beleidsproces met betrekking tot subsidieregulering en een kwalitatief goed beleidsproduct (subsidieregeling) hebben. Aan deze normen moet men zich houden en binnen deze randvoorwaarden moet men werken. Daarnaast blijven natuurlijk de wettelijke

voorschriften van kracht. Kaders kunnen dus algemene doelen bevatten, maar ook richtlijnen, procedurevoorschriften, detailaanwijzingen, toetsen, eisen enzovoorts. Een breed scala aan namen, maar ze kunnen allemaal onder de noemer 'normen' worden geschaard. Als ik in dit onderzoek over normen spreek, spreek ik over de inhoud van kaders. Voor een aantal voorbeelden van normen, die in een kader voor de ontwikkeling van subsidieregeling kunnen voorkomen, verwijst ik u naar bijlage 27.

Hierboven heb ik een definitie gegeven van 'kaders' met een uitgebreide toelichting daarop. Deze definitie heb ik expres zeer breed gehouden, omdat in de praktijk een brede definitie gebruikelijk is. Als ik in de interviews toelichting moest geven om helderheid te verschaffen op de betekenis van het begrip 'kaders', heb ik een brede definitie gegeven. (De meeste respondenten gebruikten ook één of andere variant van deze brede definitie.)

2.2.5 Verbetering van het beleidsproces en het beleidsproduct

In deze subparagraaf analyseer ik de afhankelijke variabelen van dit scriptieonderzoek, verbetering van het beleidsproces en verbetering van het beleidsproduct subsidies. Ik heb een tweetal criteria ontwikkeld om een mogelijke verbetering van het beleidsproces en/of het beleidsproduct vast te stellen. Het gaat in het onderzoek erom of het mogelijk is een positief effect vast te stellen (een verbetering van het beleidsproces en het beleidsproduct) als gevolg van stroomlijning van kaders. Als het beleidsproces doelmatiger verloopt of als de kwaliteit van de beleidsproducten toeneemt, spreek ik in dit onderzoek over een 'verbetering'. Dat wil zeggen, dat het beleidsproces na stroomlijning van kaders doelmatiger verloopt en/of de subsidieregeling na het stroomlijningsbeleid een hogere kwaliteit heeft in vergelijking met het beleidsproces en/of subsidieregeling vóór het stroomlijningbeleid. Daarbij is het onontbeerlijk om bij enkele interveniërende variabelen stil te staan, die van invloed (positief of negatief) kunnen zijn op het verband tussen stroomlijning en verbetering van het beleidsproces en/of het beleidsproduct. Tevens wordt bij de mogelijkheid van een trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit stilgestaan.

Kwaliteit van het beleidsproduct

Eén indicator om een verbetering van het proces van de ontwikkeling van subsidieregeling vast te stellen, is de kwaliteit van het beleidsproduct, de output van een beleidsproces. Als het beleidsproces verbetert, kan het zijn, dat het proces alleen doelmatiger verloopt. Maar het is ook mogelijk, dat een verbetering van het beleidsproces inhoudt, dat de kwaliteit van het eindproduct hoger wordt. Een gestroomlijnd beleidsproces zorgt voor duidelijker en beter te vinden informatie, waardoor deze kaders beter kunnen worden toegepast, zodat vervolgens de kwaliteit van de output kan verbeteren. De output is in deze casus een opgestelde regeling inclusief een uitvoeringsorganisatie, administratieprotocollen, evaluatieplannen enzovoorts. Het gaat uitdrukkelijk om de ontwikkeling van complete subsidieregeling van het eerste prille begin tot de organisatie van de uitvoering en de besluitvorming. De kwaliteit van de regeling is een verantwoordelijkheid van de minister, omdat een hoge kwaliteit van de regeling beheersbaarheid, rechtmatigheid en bovenal effectiviteit van de regeling met zich meebrengt. De Comptabiliteitswet (art. 20 lid 1) legt de verantwoordelijkheid voor een doeltreffend en doelmatig beleid, welke aan de departementale begroting ten grondslag ligt, expliciet bij de minister. Op grond van deze wet is een goede kwaliteit van de regeling van groot belang voor de minister. Namens de minister zijn de concernstafdirecties belast met het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Prestatie-indicatoren van kwaliteit van het beleidsproduct

Om een verhoging van de kwaliteit van de regeling vast te stellen als gevolg van stroomlijning van kaders met betrekking tot subsidieregeling, noem ik een aantal indicatoren. Deze indicatoren kunnen aangeven of de kwaliteit van de output is toegenomen.

- Een eerste indicator voor de kwaliteit van regeling is de mate, waarin de subsidieontvangers in staat zijn om in één keer aan de voorwaarden te voldoen en de benodigde bescheiden in één keer aan te leveren.

- Een tweede indicator is de mate waarin de telefonische hulplijn van een subsidieregeling wordt geraadpleegd met vragen over de toepassing en de inhoud van de regeling.
- Ten derde kunnen het aantal bezwaarschriften een indicator vormen voor de kwaliteit van subsidieregelgeving en voor de kwaliteit van de uitvoering van subsidieregelgeving. Het is dan belangrijk om te achterhalen, wat de oorzaak is van het bezwaarschrift, zodat alleen de mogelijke afname van de bezwaarschriften als gevolg van de kwaliteit van de regelgeving als indicator voor kwaliteit van regelgeving kan worden meegenomen.
- Ten vierde kan de mate van budgetoverschrijding een indicator zijn voor de kwaliteit van de regeling. Als de begroting wordt overschreden is dat een indicator voor de kwaliteit van de regeling, omdat een kwalitatief goede regeling alle bepalingen bevat om de subsidieregeling beheersbaar te houden.
- Ten vijfde kan de mate van protesten van burgers en belangengroepen een indicator zijn voor de kwaliteit van een beleidsproduct. Als er veel protest is, kan de kwaliteit en de effectiviteit van subsidieregelgeving te wensen over laten, maar het is ook mogelijk, dat er onenigheid is over andere onderwerpen, die niet zozeer met de kwaliteit van de regelgeving van doen hebben.
- Ten zesde kunnen rapportages van de AD, van de Algemene Rekenkamer, van de accountant en andere (interne) rapportages een oordeel bevatten over de kwaliteit van de regelgeving. Deze rapportages bevatten voornamelijk oordelen over de rechtmatigheid, de doelmatigheid, de beheersbaarheid en de doeltreffendheid van de subsidieregelgeving. Als er in een rapportage in vergelijking met de oude situatie een positiever oordeel wordt geveld, dan kan worden aangenomen, dat de kwaliteit van de regelgeving is toegenomen.
- Ten zevende kan de mate van overeenstemming over subsidieregelgeving tussen alle interne actoren, zoals de concernstafdirecties, de beleidsdirecties, Juridische Zaken en de controllers een indicator zijn voor de kwaliteit van beleidsproducten.
- Ten slotte kan de mate, waarin de beoogde doelgroep gebruik maakt van de subsidieregeling, een indicator zijn voor de kwaliteit van de regelgeving. De doelgroep van een subsidieregeling is dan klaarblijkelijk voldoende gedefinieerd en de verschillende voorwaarden in de regeling zijn voldoende helder geformuleerd.

Doelmatigheid in de wetenschappelijke literatuur

Op deze plaats geef ik een korte beschouwing over het begrip 'doelmatigheid' in de wetenschappelijke literatuur (zie bijlage 28). Vervolgens sta ik kort stil bij doelmatigheid in de praktijk. Bijlage 28 bevat een uitgebreide verhandeling over doelmatigheid in de wetenschappelijke literatuur, waarop ik mij in deze alinea's baseer.

Ik maak onderscheid tussen definities van doelmatigheid in enge en in ruime zin. Het Platform Doelmatigheid (1997: 12) van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants en het EIM (1998: 23-25) definieert doelmatigheid als een "containerbegrip van economy, efficiency en effectivity". Deze definitie is een voorbeeld van een ruime definitie, die ongeveer gelijk staat aan 'doelmatigheid van beleid' (zie figuur 13).

De meeste auteurs gebruiken een enge variant, waarbij doelmatigheid de relatie is tussen de input en de output, wat ook wel 'doelmatigheid van de bedrijfsvoering' wordt genoemd (zie figuur 13). Een voorbeeld van een enge definitie van doelmatigheid, die ook centraal staat in de rijksoverheid, is de bedrijfseconomische doelmatigheid. De bedrijfseconomische definitie kent een tweetal varianten: kostenminimalisatie en effectmaximalisatie (zie bijlage 28). De definitie, die ik gebruik in dit onderzoek, is een variant op kostenminimalisatie. Kostenminimalisatie wil zeggen, dat men kijkt "of de beleidsprestaties, respectievelijk –effecten niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden" (Algemene Rekenkamer, 2003: 3). Het verschil tussen deze definitie en mijn eigen definitie is, dat ik 'kwaliteit' heb toegevoegd, omdat dat beter aansluit bij de praktijk (zie bijlage 23). Dit onderzoek hanteert, zoals u in hoofdstuk 1 al heeft gezien, de volgende definitie:

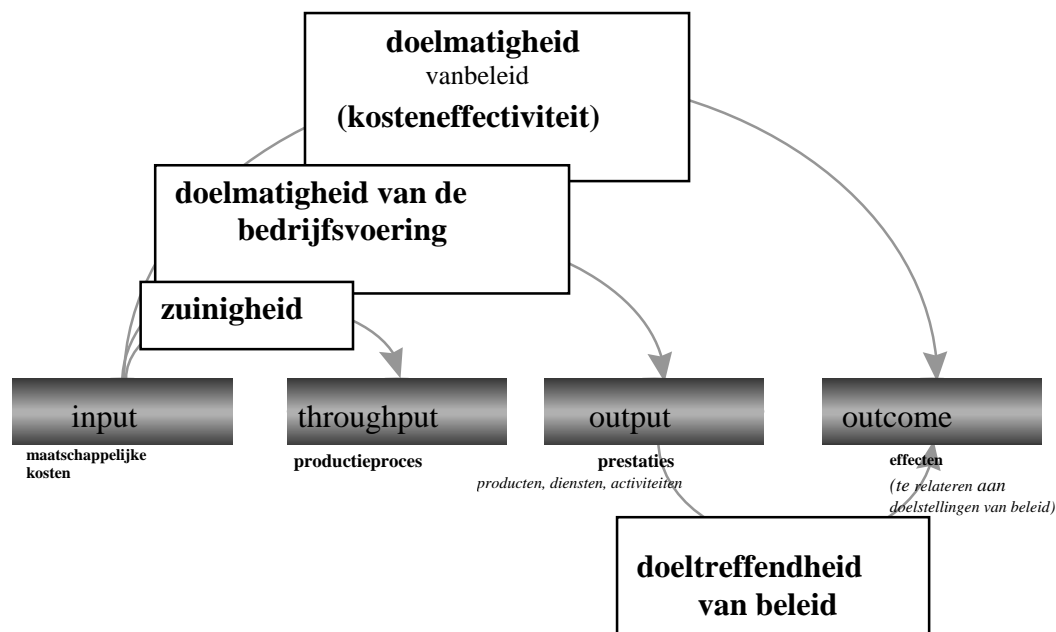
Doelmatigheid is de mate waarin het bereiken van het doel (vaststaand gegeven; zelfde optimale kwaliteit) geschiedt tegen minimale kosten (inzet van middelen in termen van geld, personeel en tijd).

Naast de bedrijfseconomische definitie van doelmatigheid behandel ik in bijlage 28 nog een tweetal definities uitgebreid: allocatieve efficiëntie en X-efficiëntie. Allocatieve efficiëntie is gebaseerd op de vraag is: of een bepaalde taak efficiënter kan worden gedaan door de markt of door de overheid. Een beleidsproduct van de overheid is bijvoorbeeld inefficiënt als het product efficiënter door de markt had kunnen worden geproduceerd (zie bijlage 28). X-efficiëntie, ook wel interne efficiëntie genoemd, wordt als volgt gedefinieerd: "Hiermee wordt de mate bedoeld waarin een onderneming tegen de objectief laagst mogelijke kosten produceert" (Dietz, 1996: 298). Als er een geringe concurrentie of geen concurrentie is op de markt, zoals bij een overheidsorganisatie vaak het geval is, dan komen X-inefficiëntie relatief vaak voor (zie bijlage 28). Bijlage 28 noemt behandelt verder nog kort: technische efficiëntie, eco-efficiëntie, energie-efficiëntie en dynamische efficiëntie.

Doelmatigheid in de Overheidspraktijk

In de praktijk zullen de meeste rijksorganisaties zich conformeren aan de definitie van doelmatigheid, zoals deze is voorgeschreven door het ministerie van Financiën (zie figuur 13). In de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid 2001 wordt een definitie gegeven van doelmatigheid, waarbij doelmatigheid van de bedrijfsvoering de relatie is tussen de input en de output (2001: 18). Deze definitie valt samen met de enge definitie van doelmatigheid uit de wetenschappelijke literatuur. In de bijlagen 20 tot en met 23 worden achtereenvolgens de definities van doelmatigheid, zoals in gebruik bij respectievelijk de Algemene Rekenkamer, het ministerie van LNV, het ministerie van OC&W en het ministerie van VROM, behandeld. Deze definities zijn gebaseerd op de algemene definitie van het ministerie van Financiën, waardoor ze allemaal op elkaar lijken. Tevens zijn deze bijlagen illustratief hoe er wordt omgegaan met doelmatigheid in de praktijk. Bij de ministeries van LNV en OC&W moest eerst, door een medewerker van de directie FEZ, navraag worden gedaan, wat de interne definitie van doelmatigheid is. Doelmatigheid van beleid is de relatie tussen input en outcome en valt grotendeels samen met de ruime definitie van doelmatigheid in de wetenschappelijke literatuur. Vaak wordt voor deze laatste vorm van doelmatigheid ook de term 'doeltreffendheid' gebruikt.

In het handboek FEZ van het ministerie van VROM is de theorie over doelmatigheid opgenomen en ook in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (2001: 18) staat de theorie over doelmatigheid vermeld. In de praktijk wordt er voornamelijk in algemene termen gesproken over doelmatigheid zonder dat er concrete meetmethoden bestaan. Doelmatigheid lijkt in de praktijk geen primair belang te zijn in de organisatie. Wellicht wel in de gedachten van de medewerkers, maar in ieder geval weinig in concreet meetbare projecten. Een voorbeeld: kaderstelling moet een doelmatiger proces teweegbrengen, wat een logische redenering is. Als je werkprocessen standaardiseert, dan geeft dat een doelmatiger beleidsproces. Maar het is vrijwel onbekend hoe dat precies werkt en hoeveel dat kan besparen in de kosten.



Figuur 13: Model van doelmatigheid, rijksbreed in gebruik (Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid 2001: 18).

Prestatie-indicatoren van doelmatigheid

In het onderzoek wordt gekeken naar de beheersdoelmatigheid van een primair beleidsproces, namelijk de beheersdoelmatigheid van het proces om subsidiereggeving te ontwerpen. De prestatie is in deze casus een subsidieregeling, die ontworpen is, goedgekeurd is, uitgevoerd kan worden en voldoet aan alle eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid, doeltreffendheid, doelmatigheid enzovoorts. In het doelmatigheidsonderzoek kijk ik of dezelfde subsidieregeling (zelfde kwaliteit) had kunnen worden ontworpen met de inzet van minder middelen in termen van geld, personeel en tijd. In een beleidsproces gaat het om verschillende middelen zoals: personeelskosten, huisvestingskosten, organisatiekosten, out-of-pocket-kosten, inhuur van externen, onderzoekskosten, enzovoorts. De personeels-, huisvestings-, en organisatiekosten houden verband met tijd. Hoe meer tijd er besteed wordt aan regeling A, hoe meer van de bovenstaande kosten moeten worden doorberekend aan regeling A; en hoe minder tijd er over is om aan andere activiteiten te besteden (bijvoorbeeld ontwerpen van regeling B). Bij kostenminimalisatie is het belangrijk om eerst vast te stellen of de regelgeving dezelfde kwaliteit heeft, zodat men zich vervolgens kan focussen op de input: of er minder kosten kunnen worden gemaakt om dezelfde kwaliteit te leveren.

- Een eerste indicator om doelmatigheid vast te stellen is de inzet van personeel. Het is doelmatig om dezelfde werkzaamheden uit te voeren met de inzet van minder personeel. De inzet van personeel brengt hoge kosten met zich mee, omdat salaris en de bijbehorende sociale afdrachten een substantieel deel vormen van de bedrijfsvoeringskosten. Als de kaders zijn gestroomlijnd, zou er minder personeel nodig kunnen zijn om een beleidsproces tot een goed einde te brengen. Er hoeft minder informatie te worden ingewonnen bij derden en men hoeft niet zelf het wiel uit te vinden. Het directe gevolg is, dat er bijvoorbeeld ook minder huisvestingskosten en dergelijke hoeven te worden doorberekend bij een specifiek project.
- Directe kosten vormen een tweede prestatie-indicator om een doelmatiger beleidsproces vast te stellen. In het bijzonder gaat het om zogenaamde 'out-of-pocket-kosten', wat directe kosten zijn, die daadwerkelijk bovenop de departementale begroting komen. Voorbeelden zijn de kosten voor inhuur van externen, de kosten van advertenties in de media, het verlenen van faciliteit voor overleggen met belangengroepen, de aanschaf van kantoorartikelen enzovoorts.
- Een derde prestatie-indicator van doelmatigheid is de tijdwinst. Gestroomlijnde kaderstellingen kunnen tot gevolg hebben, dat medewerkers minder tijd kwijt zijn aan

het opzoeken van informatie, die al bekend is in de organisatie. Tijdwinst kan ontstaan, doordat informatie sneller is gevonden, maar ook omdat de planning strakker in elkaar zit. Tevens kan tijdwinst worden gerealiseerd, doordat kaders makkelijker en dus sneller kunnen worden toegepast en minder informatie op andere manieren hoeft te worden ingewonnen.

Interveniërende variabelen

Er kunnen naast doelmatigheid tal van andere factoren van invloed (positief en negatief) zijn op de relatie tussen gestroomlijnde kaders en een beleidsproces van subsidieregelgeving. In de onderstaande opsomming ga ik hier verder op in. Tussen [haakjes] staan enkele indicatoren om de aanwezigheid van de interveniërende variabelen en de mate van invloed van de interveniërende variabelen vast te stellen.

- **Cognitieve dissonantie**; de betrokken actoren doen gewoonweg niets met de nieuwe kaders, omdat zij denken daar niets mee op te schieten of de noodzaak er niet van in zien. Als deze interveniërende variabele optreedt, dan heeft deze een negatief effect op de sturingsmogelijkheden van kaderstellingen en tegelijkertijd op de sturingsmogelijkheden van gestroomlijnde kaders. Het is mogelijk, dat de uitvoerende kern bewust geen gebruik wil maken van gestroomlijnde kaders. [Een kader is wel gelezen door iemand, maar wordt toch niet gebruikt. Afkeer van de technostructuur en haar kaders.]
- **Communicatie**; nieuw beleid moet duidelijk gecommuniceerd worden naar de doelgroep van het beleid. Als er kaders worden ontworpen, kunnen ze de doelmatigheid van de beleidsprocessen en de kwaliteit van de beleidsproducten alleen goed beïnvloeden als zij bekend zijn bij de doelgroep van de kaders. De doelgroep wordt i.c. gevormd door beleidsmedewerkers, die belast worden met de ontwikkeling of wijziging van subsidieregelgeving. [Op hoeveel manieren gecommuniceerd: mail, persoonlijk, brief, intranet enzovoorts. De aanwezigheid van een cursus om te leren omgaan met het nieuwe kader. De mate, waarin de achterliggende doelen worden uitgelegd.]
- **Implementation-gap**; er is een verschil in kennis en/of werkwijze tussen de beleidsmakers en de kaderstellers. Het verschil kan bijvoorbeeld zitten in andere, niet aansluitende, voorkennis. Een andere mogelijkheid, dat gebruik wordt gemaakt van te moeilijke terminologie. Het verschil kan ook zitten in een andere interpretatie en/of in een andere beleving van de noodzaak, enzovoorts. Concluderend zijn er tal van factoren te noemen m.b.t. de inhoud van kaders, die een goede implementatie van kaders in de weg kunnen staan.
- **Aandacht**; de grotere doelmatigheid kan worden veroorzaakt, doordat de technostructuur opeens aandacht heeft voor het werk op de werkvloer tijdens het ontwikkelen van een kader. Soms worden beleidsmedewerkers direct betrokken bij de ontwikkeling van kaders door bijvoorbeeld zitting te nemen in een klankbordgroep. Aandacht kan een stimulans zijn om doelmatiger te werken zonder dat het kader zelf daar aan bijdraagt. Deze aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van vergelijkende onderzoeken, kan een stimulans vormen om je beter op te stellen, wat vervolgens een verhoging van de doelmatigheid met zich mee kan brengen. [Aandacht van technostructuur. Aandacht van de ambtelijke- of politieke leiding. Aandacht van de directe lijnmanager.]
- **Discrepancie tussen beleidsmedewerkers en kaderstellers**; Het kennisniveau en/of de belevingswereld van kaderstellers en beleidsmedewerkers komt niet overeen. Kaderstellers zijn vaak vakspecialisten op bepaalde terreinen, terwijl de beleidsmedewerker meer een all-rounder moet zijn. Dat kan tot gevolg hebben, dat er discrepantie is tussen het kennisniveau en de belevingswereld van kaderstellers en beleidsmedewerkers. [Is het kader begrijpelijk? Is het kader uitvoerbaar? Is het kader toepasbaar? Heeft het kader een goede balans tussen volledigheid en een beperkte omvang?]
- **Rol van de tijd**; Als er tijdsdruk staat op een beleidsproces, door welke reden dan ook, dan kunnen eenvoudige gestroomlijnde kaders helpen om heel snel een beleidsproces te doorlopen en alle relevante aspecten te gebruiken. Als er te weinig tijd is, dan

gebruikt men alleen de belangrijkste kaders. Andersom is het ook mogelijk, dat tijdsdruk ervoor zorgt, dat de kaders helemaal niet gebruikt of slecht toegepast worden, waardoor de kwaliteit van het beleidsproces en het beleidsproduct onder druk komt te staan. Het beleidsproces is dan alleen in de meeste enge zin doelmatig, maar in bredere zin is dat ondoelmatig. [Is er tijdsdruk? Wie legt dat op? Wat zijn de gevolgen?]

- **Rol van de politiek;** De politiek kan tijdsdruk leggen op een beleidsproces, waardoor de kwaliteit van het proces en van de producten onder druk kunnen komen te staan. Daardoor kunnen ook de uiteindelijke beleidsprestaties minder doelmatig en effectief zijn. Tevens kan de politiek eisen stellen aan een beleidsproces of een beleidsproduct, wat de kwaliteit of doelmatigheid niet ten goede zal komen. Daarnaast is het mogelijk, dat de politiek eisen stelt, die strijdig zijn met de geldende kaders. Als de kaders alleen in het eigen ministerie geldig zijn dan is de minister bevoegd om de kaders aan te passen of in strijd met de kaders te handelen. Maar als de kaders afkomstig zijn van derden, zoals de Europese Unie of het ministerie van Financiën, dan is er een probleem.

In de enquête heb ik een vijftal interveniërende variabelen meegenomen: communicatie, interesse van de ambtelijke leiding, interesse van de politieke leiding, mate van overeenkomen van het kennisniveau en de belevingswereld van beleidsmedewerkers en de kaders. In de interviews zal ik open staan voor alle interveniërende variabelen of ik ze nu hierboven al heb bedacht of dat ze nieuw zijn, dat maakt niet uit. In paragraaf 4.8 kom ik uitgebreid terug op deze en andere interveniërende variabelen.

Trade-off tussen kwaliteit en doelmatigheid

Okun (1975: 119) beweert, dat de markt en de bijbehorende waarden, zoals efficiency, een plaats moeten hebben. De markt moet ruimte krijgen om die dingen goed te doen, die ze goed kan. De tucht van de markt kan volgens Okun, bijvoorbeeld de macht van bureaucratieën limiteren en de vrijheid verzekeren in verband met staatsinvloed. Zolang er maar een zekere mate van concurrentie aanwezig is, reageert de markt goed op consumenten en producenten, zodat er ook voldoende innovatie plaatsvindt. Desondanks is de markt, volgens Okun, niet geschikt voor alle taken, omdat de markt van negatieve invloed kan zijn op andere niet economische waarden, zoals gelijkheid. In zijn boek behandelt Okun de, volgens hem zeer grote, trade-off tussen gelijkheid en efficiency.

Ook tussen andere waarden kan een trade-off bestaan, maar ze kunnen elkaar ook juist ondersteunen. Okun ziet een grote trade-off tussen een waarde van de markt en een waarde van de samenleving, maar ook andere combinaties kunnen zorgen voor een trade-off. Eén voorbeeld is een mogelijke trade-off tussen gelijkheid en vrijheid, welke Deborah Stone (2002: 130) behandelt. Om gelijkheid te houden, moet de overheid geld afpakken van andere personen, zodat daarmee de vrijheid wordt beperkt. Aan de andere kant is er *geen* trade-off, omdat macht, rijkdom en kennis de basis zijn voor echte vrijheid. Als de overheid deze bronnen rechtvaardig verdeelt onder alle burgers, dan geeft dat positieve vrijheid, doordat men de controle over het eigen leven heeft. Een ander voorbeeld uit het boek van Stone (2002: 107) betreft de waarden 'efficiency' en 'zekerheid'. Er ontstaat *een* trade-off als mensen niet gemotiveerd zijn om te werken, omdat ze zekerheid hebben. Daardoor daalt de productiviteit en vervolgens daalt de zekerheid weer. Aan de andere kant is er *geen* trade-off als de menselijke productiviteit daalt, waardoor de efficiency en de zekerheid afnemen. Vooral in maatschappijen waar een hoge zekerheid de norm is, komt dat veel voor. Deborah Stone geeft in haar boek meer voorbeelden van trade-off's tussen verschillende waarden, maar het hangt er van af, hoe je formuleert en waar je de nadruk op legt, of er wel of geen trade-off is tussen twee waarden. Er zijn verschillende waarden te noemen, die tegenstrijdig kunnen werken en zodoende onderzocht kunnen worden op de mogelijkheid van trade-off's: doelmatigheid, doeltreffendheid, sociale rechtvaardigheid, vrijheid, zekerheid, veiligheid, rechtmatigheid, legitimiteit, ordelijkheid, kwaliteit, democratisch enzovoorts.

Vervolgens zal ik één voorbeeld van een trade-off zelf uitwerken tussen de waarden sociale rechtvaardigheid en doelmatigheid. Er ontstaat een trade-off: als men doelmatig werkt, moet er een arbeidsverdeling plaatsvinden. Er kan ongelijkheid ontstaan in het inkomen, doordat bepaalde functies beter betalen. Er ontstaat geen trade-off tussen deze beide waarden als: de sociale rechtvaardigheid toeneemt, iedereen zich goed voelt en zich serieus genomen voelt.

Daardoor is men bereid harder te werken voor deze (goede) samenleving, waardoor de doelmatigheid stijgt. In dit onderzoek staat een mogelijke trade-off centraal tussen de waarden kwaliteit en doelmatigheid. Nog specifiek gaat het om de doelmatigheid van het beleidsproces en de kwaliteit van het beleidsproces en het beleidsproduct. Is er een trade-off tussen deze beide waarden? Of ondersteunen deze beide waarden elkaar juist? In hoofdstuk 4 kom ik hier uitgebreid op terug en in de conclusies ga ik er ook verder op in.

Het criterium doelmatigheid geeft aan of in het beleidsproces minder kosten hadden kunnen worden gemaakt om dezelfde output te produceren. De verwachting is, dat het stroomlijningsbeleid van kaderstellingen een positief effect zal hebben op de doelmatigheid van het beleidsproces met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving. De verwachting is, dat het beleid ook een positief effect zal hebben op het criterium kwaliteit van de output, omdat informatie beter beschikbaar is gekomen, waardoor kaders beter kunnen worden toegepast. Een trade-off tussen beide criteria ontstaat: als door stroomlijning van kaderstellingen de kwaliteit van de output toeneemt, omdat informatie beter beschikbaar is gekomen. Hierdoor is het echter mogelijk, dat de doelmatigheid afneemt als gevolg van extra bekende kaders, waardoor deze ook worden toegepast en de kwaliteit van de output toe kan nemen. In de wetenschappelijke literatuur is deze trade-off reeds bekend. "If services are provided at maximum efficiency, it can be expected that there is a real trade-off between cost en quality, lower costs requiring lower quality of service. However, if there is substantial inefficiency in service provision, it may be possible to reduce costs whilst simultaneously maintaining or improving quality of service" (Bailey, 1995: 381). Als de kwaliteit minstens gelijk is gebleven, geven kostenbesparingen aan, dat de efficiëntie is verbeterd. Bailey geeft ook aan, dat het moeilijk is om een gelijkblijvende kwaliteit vast te stellen, wat een voorwaarde is om efficiëntie door kostenminimalisatie vast te stellen. Kwaliteit kan gemeten worden door bepaalde prestatie-indicatoren te benoemen en vervolgens periodiek te meten. De vraag is: welke indicatoren zijn geschikt om kwaliteit te meten? In deze paragraaf heb ik een eerste aanzet gegeven om dit te benoemen.

2.3 Relatie conceptueel kader en analysekader

In deze paragraaf zal ik de relaties tussen het conceptueel kader en het analysekader toelichten in verschillende alinea's, waarboven steeds een tussenkop is geplaatst.

2.3.1 Technostructuur, Strategische Top en Uitvoerende Kern

Het conceptueel kader behandelt het organisatiestructuurmodel van Henry Mintzberg. De inrichting en werking van de organisatie bepalen mede de doelmatigheid van beleidsprocessen in de organisatie. De beleidsprocessen zijn tevens gebonden aan de randvoorwaarden, die inherent zijn aan de organisatiestructuur. Het streven naar doelmatigheid is voornamelijk een belangrijke zaak voor de strategische top, voor de leden van de technostructuur, omdat de taak van dit laatstgenoemde organisatieonderdeel onder meer standaardiseren van werkzaamheden en processen is. Kaders zijn beleidsinstrumenten, in dienst van de technostructuur, die standaardisatie kunnen bewerkstelligen. De technostructuur kan onder meer een doelmatiger beleidsproces trachten te bereiken door het standaardiseren van werkzaamheden en processen. Deze vorm van standaardisatie is een coördinatiemechanisme behorend bij de technostructuur. Kaderstelling evenals stroomlijning van kaderstellingen zijn instrumenten voor het standaardiseren van werkzaamheden en processen. De technostructuur is verantwoordelijk voor het stellen van kaders en om deze vervolgens aan te passen, te dereguleren en/ of te stroomlijnen. De leden van de uitvoerende kern hebben, volgens de theorie van Mintzberg, vaak andere belangen dan het streven naar meer doelmatigheid. Het leveren van een goede kwaliteit en het behalen van deadlines kunnen bijvoorbeeld een grotere rol spelen. Daarnaast kunnen andere, niet rationele, factoren een rol spelen.

2.3.2 Beleid, Beleidsinstrumenten en Subsidies

Waarom staan de theoretische beschouwingen over beleid, beleidsinstrumenten en subsidies nu in het theoretische kader?

- Ten eerste beperkt het onderzoek zich tot beleidsprocessen met betrekking tot subsidies. Door de behandeling van 'subsidies' wordt meer inzicht verkregen in de complexiteit van het subsidie-instrument, waardoor men enig idee krijgt hoeveel factoren van belang zijn bij de ontwikkeling van subsidieregelgeving. (Zie bijlage 27: voor een klein overzicht van verschillende normen, die gelden voor subsidieregelgeving). De noodzaak voor kaders en stroomlijning van kaders betreffende subsidieregelgeving kan daaruit blijken.
- Ten tweede is kaderstelling vergelijkbaar met beleid met dit verschil, dat het intern werkende is. Kaders zijn vergelijkbaar met beleidsinstrumenten met hetzelfde verschil, dat het intern werkende beleidsinstrumenten zijn. Zoals ik in de inleiding in hoofdstuk 1 al aangaf, vind ik de klant-relatie tussen de technostructuur en de uitvoerende kern interessant. De technostructuur maakt instrumenten, die een hulpmiddel, al dan niet verplichtend, zijn voor de uitvoerende kern.

2.3.3 Kaderstelling, Kaders en Intervenierende Variabelen

Kaderstelling en stroomlijning van kaderstelling is intern beleid. De technostructuur kan de werking van kaderstelling verbeteren door nieuwe kaders te ontwikkelen en oude kaders te stroomlijnen of te dereguleren. Daarnaast is het mogelijk om zaken te verbeteren bij de intervenierende variabelen met als doel om de werking van de kaders te verbeteren zonder de kaders aan te hoeven passen. Als je bijvoorbeeld de communicatie verbetert of de cognitieve dissonantie aanpakt, dan is dat van invloed op het verband tussen de werking van (gestroomlijnde) kaders en de doelen van kaderstelling.

"Kaders zijn intern werkende beleidsinstrumenten" (zie paragraaf 2.2.4), doordat ze een instrument zijn om de doelen van kaderstelling te bereiken. Kaderstelling heeft onder meer tot doel om de doelmatigheid en de kwaliteit van het beleidsproces te bevorderen door het standaardiseren van werkzaamheden en processen. Een tweede doel van kaderstelling is om de kwaliteit van de beleidsproducten en –diensten te waarborgen en zo nodig te verbeteren en daardoor de organisatiedoelstellingen zo dicht mogelijk te benaderen. De definitie van kaders als beleidsinstrument en kaderstelling als beleid is gebaseerd op de analytische visie van beleid, waarbij rationaliteit centraal staat.

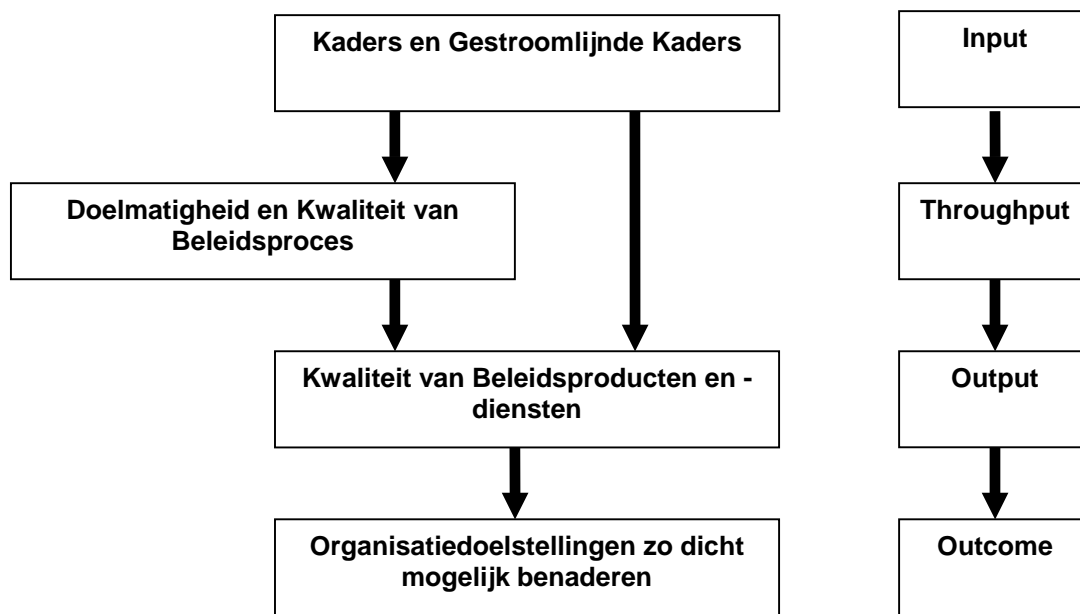
Als je een politieke visie van beleid aanhangt, dan moet je nieuwe kaderstelling bijvoorbeeld zien als een poging van de strategische top om invloed en macht te krijgen op het werk van de uitvoerende kern. Stroomlijning van kaderstelling heeft dan tot doel om de machtspositie te verstevigen en de invloed op het beleidsproces en de beleidsproducten te vergroten. De directie FEZ is alleen geïnteresseerd in de financiële aspecten van het beleidsproces en de beleidsproducten. Om deze financiële aspecten te beheersen, moet de directie FEZ detaillistische kaders maken, die bij voorkeur verplichtend worden opgelegd. De politieke visie kan tot het absurde worden doorgetrokken, maar er zit wel een kern van waarheid in. Bij de bespreking van de intervenierende variabelen en in de conclusies kom ik hierop terug. De definitie van 'kaders' op basis van de analytische visie op beleid staat centraal in dit onderzoek.

2.3.4 Verband tussen stroomlijning van kaders en doelmatigheid/ kwaliteit

Het verband tussen stroomlijning van kaders en de doelmatigheid van het beleidsproces is al in hoofdstuk 1 toegelicht met behulp van figuur 1. Het stroomschema geeft weer, dat stroomlijning van kaderstelling beleid kan zijn van de technostructuur. De indicatoren om doelmatigheid te kunnen vaststellen zijn in dit onderzoek: tijdwinst behalen, minder inzet van personeel en besparing op de directe kosten. Deze drie indicatoren kunnen indiceren of het beleidsproces doelmatiger is geworden als gevolg van stroomlijning van kaders. Op het eerste gezicht lijkt het logisch, dat stroomlijning van kaders de doelmatigheid bevordert, omdat kaders worden vereenvoudigd, de structuur wordt verbeterd, de teksten worden toegankelijker, de omvang wordt verminderd, enzovoorts.

Al deze voordelen van stroomlijning impliceren, dat stroomlijning van kaders de doelmatigheid en de kwaliteit van de (beleids)processen en de kwaliteit van de beleidsproducten en –diensten verhoogt. Voor kaderstelling zijn verbetering van de kwaliteit en van de doelmatigheid het directe doel, maar het achterliggende doel is om de organisatiedoelstellingen zo dicht mogelijk

te benaderen. Een doelmatig en kwalitatief hoogstaand beleidsproces draagt bij aan organisatiedoelstellingen, zoals een doelmatige bedrijfsvoering voeren en een leuke en uitdagende werkgever zijn. Daarnaast kan een doelmatig en kwalitatief hoogstaand beleidsproces bijdragen aan een hogere kwaliteit van de beleidsproducten en –diensten, maar de kaders zelf kunnen ook direct van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsproducten en –diensten. Deze complexe beschouwing heb ik schematisch weergegeven in figuur 14. In de onderstaande figuur heb ik ook de termen: input, throughput, output en outcome toegevoegd. Deze termen geven duidelijkheid over de plaats van kaders in een beleidsproces.



Figuur 14: Verband tussen stroomlijning van kaders, het beleidsproces, de beleidsproducten en -diensten en de beleidsprestaties. Tevens is de plaats van de begrippen aangegeven in de beleidscyclus van: input, throughput, output en outcome.

Kan op grond van de theorie deze relatie worden verondersteld? Als u een aanhanger van de analytische visie van beleid bent, is dit verband goed voor te stellen en geeft figuur 14 alleen maar een logische redenering weer. Bent u een aanhanger van de politieke visie van beleid, dan is figuur 14 klinkklare onzin. Beide visies bieden waardevolle inzichten in kaderstelling, maar als basis voor het onderzoek kies ik voor de analytische visie van beleid. De interveniërende variabelen en de bijbehorende conclusies worden ook beïnvloed door de politieke visie van beleid.

Tot slot wordt de relatie tussen de kaderstellers (de technostructuur) en de beleidsmedewerkers (uitvoerende kern) in het organisatiestructuurmodel van Mintzberg ook genoemd. Deze relatie bestaat onder meer uit standaardisatie van processen door middel van bijvoorbeeld kaders. Daarnaast bestaat de relatie ook uit onderlinge afstemming en een collega-relatie. Mintzberg's theorie lijkt voornamelijk gebaseerd op rationaliteit, maar laat ook ruimte over voor een politieke visie, doordat het model bijvoorbeeld rekening houdt met omgevingsfactoren en de politiek.

3 Historische Achtergrond

Dit hoofdstuk geeft allereerst de historische achtergrond van het onderzoek en de stage weer. Tevens kadert hoofdstuk 3 de grote en omvangrijke empirie in tot een hanteerbare grootte voor het onderzoek. Het empirische kader bepaalt het analyiseniveau, de relevante onderzoekseenheden en de geselecteerde onderzoekseenheden. Het empirische kader vormt de basis voor de opzet van het onderzoek en daarmee voor de selectie van de relevante documenten en respondenten. Ten slotte worden in hoofdstuk 3 de drie cases gepresenteerd, welke centraal staan in deze vergelijkende casestudy. De ministeries van LNV, OC&W en VROM vormen de drie cases.

3.1 Historische Achtergrond

Door het eerste kabinet Lubbers is een maatschappelijke tendens naar deregulering ingezet. Naar aanleiding van, door premier Lubbers, geschetste problemen (Rijksvoorlichtingsdienst, 1983 november: 1) heeft dat kabinet een aantal onderzoeken in gang gezet, waaronder de Commissie Geelhoed, de Stuurgroep Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Stuurgroep Deregulering (woning)bouwregelgeving. Deze onderzoeken waren gericht op stroomlijning en deregulering van externe wetgeving en andere regelgeving. In 1986 kwam de projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering met haar eindrapport: 'De Regels Beheerst', nadat zij een jaar eerder met een tussenrapport was gekomen (projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering, 1985). Voor enkele ministeries was dat tussenrapport de aanleiding om alvast te starten met departementale deregulering van de interne bedrijfsvoering. Deze projectgroep legde de nadruk op een overkill aan interne regelgeving, waardoor de bedrijfsvoering niet optimaal was georganiseerd. De projectgroep heeft een aantal aanbevelingen gedaan in haar actieprogramma 'deregulering bovendepartementale beheersregels' (projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering, 1986: 3-15) om te komen tot een doelmatiger bedrijfsvoering, in het bijzonder op het gebied van bovendepartementale en departementale beheersregels. De aanbevelingen hebben betrekking op stroomlijning en deregulering van financiële regels, personeelsregels, informatieregels, publicatieregels, administratieregels, vervoersregels, huisvestingsregels en inkoopregels. Het ging om deregulering van een relatief klein aantal regels, volgens bijlage 6 van het rapport, waar alle geldige beheersregels worden opgesomd. In het eindrapport staan een aantal voorstellen, die al waren goedgekeurd door de betrokken ministers. Maar er staan ook een aantal aanbevelingen in, waarover alleen was besloten welke instantie de voorstellen in behandeling zou nemen. In de samenvatting van het eindrapport (projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering, 1986: 2) ziet de projectgroep een cultuurverandering ontstaan met een mondiger ambtenaar, een grotere aandacht voor bedrijfsmatig werken en een verandering van 'opleggen' naar 'overleggen', zowel op bovendepartementaal als op departementaal niveau. Ook per departement heeft de projectgroep een aparte inventarisatie gemaakt van hun pogingen om de beheersregels te dereguleren. Bij het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer was een werkgroep ingesteld, die zich heeft gebogen over de departementale regelgeving. Deze werkgroep heeft de regels geïnventariseerd en getoetst aan de criteria, zoals geformuleerd in het tussenrapport 'Geen Regel Te Veel' (projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering, 1986: 63).

In het Programma 'Andere Overheid' (hierna: PAO) komen zowel de termen deregulering, stroomlijning als heroverwegingen veelvuldig voor. Deze drie termen hebben veel met elkaar te maken. Van Nispen (1993: 5) definieert heroverweging als: "een toepassing van beleidsanalyse....., waarbij onderscheid dient te worden gemaakt tussen beleidsanalyse op basis van vrijwilligheid en beleidsanalyse die wordt afgedwongen". Een heroverweging valt onder een gedwongen beleidsanalyse. Men heroverweegt welke taken de overheid moet doen en welke regelgeving daarbij noodzakelijk is. Men analyseert het bestaande beleid en besluit tot handhaving, afschaffing of maatregelen, die daartussen in liggen, zoals dereguleren van het beleid en stroomlijning van het beleid. Deregulering is niet eenvoudig, zoals Van Nispen (1986) beweert ten aanzien van het onderwijs, de volksgezondheid en het welzijn. "Per saldo zou er sprake zijn van een geringere toename van nieuwe regelingen dan voorzien. Overigens blijkt

het parlement hier mede schuldig aan, aangezien zij 114 keer met succes om wijziging van bestaande, c.q. nieuwe regelgeving heeft verzocht. Voor zover het streven naar deregulering zich heeft gericht op bestaande regelingen blijkt het zich te hebben vertaald in een vermindering op onderdelen, zoals het instrumentarium en vereenvoudiging" (Van Nispen, 1986: 23).

De kabinetten Balkenende 1 en Balkenende 2 besteden ook ruimschoots aandacht aan de tendens van stroomlijnen en dereguleren van interne, op de eigen organisatie gerichte, regelgeving, die van kracht is in interne werkprocessen en relaties. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende 2 wordt hier veel aandacht aan besteed. In de volgende subparagrafen wordt de aandacht gevestigd op meer recente ontwikkelingen op het gebied van interne regelgeving, zoals deze plaatsvinden in het tweede kabinet Balkenende.

3.1.1 Regeerakkoord

Op basis van het regeerakkoord van het kabinet Balkenende 2, gesloten op 16 mei 2003, is het Programma 'Andere Overheid' ingevoerd. In het regeerakkoord tussen het CDA, de VVD en D66 is het eerste hoofdstuk ingeruimd voor de titel 'meedoen, meer werk, minder regels' (www.regering.nl/regeringsbeleid, 22-02-2005). In dit hoofdstuk staat: "Het kabinet zet zich in voor een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving. Daartoe zal beleid worden gevoerd om de concurrentiekracht van Nederland te herstellen, regelzucht en bureaucratie te verminderen, de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken en veiligheid te waarborgen" (www.regering.nl/regeringsbeleid, 22-02-2005). Op basis van dit eerste hoofdstuk uit het regeerakkoord is, onder verantwoordelijkheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, het Programma 'Andere Overheid' gestart (www.andereoverheid.nl, 01-11-2005).

3.1.2 Programma 'Andere Overheid'

"Een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Dat is het doel van het Programma 'Andere Overheid'. Het project omvat een groot aantal verbeteracties en initiatieven. Deze zijn opgebouwd rondom vijf thema's" (andereoverheid.nl: 01-11-2005).

1. De overheid moet haar dienstverlening verbeteren. De dienstverlening, veelal aan de burger, maar ook aan bedrijven, moet efficiënter en beter. Onder dit hoofdthema vallen twee subthema's: de elektronische overheid en kwaliteit van de uitvoering. De elektronische overheid heeft als concrete doelstelling, dat in 2007 65% van de overheid elektronisch is. Het doel is, dat er een betere informatievoorziening aan burgers en bedrijven ontstaat, dat informatie slimmer aan de overheid kan worden geleverd en dat de informatie door de overheid beter en slimmer wordt gebruikt. Hiervoor is het noodzakelijk om elektronische basisvoorzieningen aan te schaffen en vervolgens moeten deze basisvoorzieningen optimaal worden benut. Elektronische toegang tot de overheid, elektronische authenticiteit, elektronische informatie-uitwisseling en een persoonlijk eenduidig nummer, het Burger Service Nummer, zijn enkele voorbeelden, die vallen binnen het subthema, de elektronische overheid. Het subthema: kwaliteit van de uitvoering is gericht op een betere uitvoering van overheidstaken. Klantvriendelijkheid is daarvoor belangrijk en met een goede feedback kan de overheid zijn functioneren verbeteren. Er moet bijvoorbeeld professioneler worden omgegaan met brieven en e-mail. Daarnaast moeten overheden worden vergeleken met behulp van benchmarking om het kwaliteitsniveau te verhogen. In het actieprogramma, 'Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties of Samenvoeging van Uitvoeringstaken', zoekt de overheid naar mogelijkheden om de uitvoering te stroomlijnen en de dienstverlening te verbeteren" (andereoverheid.nl: 01-11-2005). Mijn onderzoek maakt gebruik van de techniek van benchmarking en heeft stroomlijning als kernelement. Enkele voorbeelden van projecten zijn: prestatievergelijkingen, kwaliteitscontracten met de burger, effectiviteit van uitvoering subsidies en het gezamenlijk onderbrengen van inkomensafhankelijke regelingen, zoals dat nu bij de belastingdienst vorm begint te krijgen in de dienst Toeslagen.
2. Burgers, bedrijven, instellingen en andere maatschappelijke organisaties willen, dat de overheid minder regels oplegt en meer ruimte geeft voor eigen initiatief. Eén doel van

het Programma 'Andere Overheid' is om de bureaucratie te verminderen. De discussie over administratieve lasten voert hoogtij en alle ministeries moeten daarom de lasten voor bedrijven en burgers, die voortvloeien uit rijksregelgeving, verminderen. De wetten en andere regelgeving moeten tegen het licht worden gehouden en vervolgens, waar mogelijk, worden vereenvoudigd, geharmoniseerd, samengevoegd of afgeschaft. Een concreet doel is om de administratieve lasten van regelgeving van het rijk in deze kabinetsperiode met een kwart te verminderen. Hiervoor is onlangs een nulmeting verricht, waarbij alle administratieve lasten van regelgeving van het rijk en van de Europese Unie zijn geïnventariseerd en berekend. Nieuwe regelgeving moet nu vooraf worden getoetst op de administratieve lastendruk door middel van de Actal-toets. Deze toets geldt niet voor subsidies, omdat tegenover deze lastendruk een financiële compensatie staat in de vorm van de subsidie. Maar in de praktijk blijkt het ook bij subsidieregulering belangrijk te zijn om zo min mogelijk administratieve lasten te veroorzaken. Het subthema onder deze doelstelling is: deregulering. Enkele projecten bij dit subthema zijn: herijken van departementale regels, stroomlijnen en reductie landelijke toetsen, 25% reductie van de administratieve lasten als gevolg van regelgeving van het rijk, Europese regeldruk, vraagsturing en zelfregulering.

3. De overheid kijkt kritisch naar zichzelf, zowel naar haar taken als naar haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de interne organisatie en de werkwijze van het rijk moeten beter en eenvoudiger. Door middel van het Programma "Andere Overheid" wil de overheid zichzelf beter organiseren. Waar krijgen voor je belastinggeld door een gemeenschappelijke bedrijfsvoering, zodat er geen geld overboord gaat en de overheid met zo min mogelijk middelen, zoveel mogelijk kan bereiken. De bovenstaande opmerkingen vallen binnen het subthema: bedrijfsvoering. De volgende projecten dragen bij aan het bereiken van de doelen van dit subthema: bundeling ICT overheid, samenvoegen rijkscommunicatie, archiefselectie, doelmatiger aankopen en aanbesteden, beperking inhuur externen en kwaliteit personeelsbeleid. In de projecten van dit subthema zie je wederom doelmatigheid naar voren komen in de zin van 'zuinigheid'. Het tweede subthema is het herontwerp van de rijksoverheid of wel de takenanalyse van de taken van de overheid. Herontwerp van de structuur van het rijk met als doel om een effectievere overheid te creëren. Je hoeft als overheid niet alles te doen en als je wat doet, moet je rekening houden met de administratieve lasten van burgers en bedrijven. De vraag is: doet de overheid de goede dingen en doet zij deze goed. Enkele projecten die bijdragen aan de realisatie van dit subthema zijn: nieuw ontwerp inrichting rijk, integrale herbezinning op de taken, versoering adviesstelsel, betere werkwijze door innovatie en meer gebruik maken van de mogelijkheden voor publiekprivate samenwerking. Het laatste subthema onder deze hoofddoelstelling is het thema: toezicht. Een handiger vorm zoeken van toezicht houden door bijvoorbeeld betere onderlinge afstemming. De burgers en bedrijven moeten minder last hebben van toezicht en er moet slimmer toezicht komen op verzelfstandigde organisaties. Tevens moeten de burgers zelf meer toezicht houden op elkaar. Enkele projecten onder dit thema zijn: kaderstellende visie op toezicht, alternatieven op verticaal toezicht, vereenvoudiging en stroomlijning van het toezicht op de publieke uitvoering en gezamenlijke bedrijfsbezoeken door verschillende rijksinspecties.
4. Rijk, provincies en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen. Ze hebben daarom een 'Vitale Coalitie' gesloten om het Programma 'Andere Overheid' samen op te pakken. Samenwerking tussen overheden is daarom ook een doel van dit programma. Twee projecten zijn: het aanpakken van knelpunten in rijksregelgeving en het doorlichten van alle specifieke uitkeringen². Deze doelstelling van het Programma 'Andere Overheid' sluit aan bij het onderwerp van deze scriptie. Het doel is, dat de rijksoverheid de relatie met de gemeenten en provincies vernieuwt en de knelpunten oplost in rijksregelgeving, die gelden voor gemeenten. Ten slotte moet bureaucratie tussen overheden worden vermeden. Als gevolg hiervan worden de specifieke uitkeringen doorgelicht om de lastendruk te verminderen en de verantwoordingsmethoden aan te laten sluiten bij de reeds aanwezige verantwoordingsinformatie bij de lagere overheden. Binnen dit

² Specifieke uitkeringen zijn subsidies, die aan lagere overheden worden gegeven om vervolgens deze verder te verdelen.

hoofdthema zijn een tweetal actieprogramma's opgezet namelijk: het actieprogramma IPO en het actieprogramma VNG. Deze actieprogramma's bestaan uit verschillende thema's, zoals toezicht, elektronische dienstverlening en minder regels in het actieprogramma IPO en dienstverlening, deregulering, benchmarking, sanering specifieke uitkeringen en (inter)bestuurlijk toezicht in het actieprogramma VNG.

5. Mondige en vaardige burgers kunnen hulp bieden om te komen tot die krachtige overheid, die luistert én slagvaardig is. Luisteren naar de burgers is daarom het vijfde doel van het Programma 'Andere Overheid'. Op verschillende terreinen worden burgers betrokken bij beleidsontwikkeling, zoals onlangs bij het ministerie van VROM met betrekking tot onderwerpen, die te maken hebben met de eigen woonomgeving. Het actieprogramma stimuleert en ondersteunt deze initiatieven.

Dit onderzoek past goed bij thema 3, waarbij de overheid kritisch naar zichzelf moet kijken. De interne organisatie en de werkwijze moet beter, wat dichterbij de buurt kan komen als de resultaten van dit onderzoek goed worden toegepast en de aanbevelingen worden uitgevoerd. Dit onderzoek raakt daarnaast: doelmatigheidsvraagstukken, de sanering van de administratieve lasten, het kwaliteitsniveau van de overheid verhogen door middel van benchmarking en de discussie over de administratieve lasten. Tevens is stroomlijning en deregulering van departementale regelgeving belangrijk in het programma. Vooral extern gerichte regelgeving staat in de belangstelling, maar in deze lijn is interne, gestroomlijnde en gedereguleerde kaderstelling een voorwaarde om goede externe regelgeving te ontwikkelen.

3.2 Empirisch Veld

De drie ministeries, die in het onderzoek centraal staan, zijn de ministeries van LNV, OC&W en VROM, maar de focus zal liggen bij het ministerie van VROM, omdat daar mijn stage zich heeft afgespeeld. Een maatschappelijk doel van dit onderzoek is, dat in de eerste plaats het ministerie van VROM leert van ervaringen met stroomlijning van kaderstelling bij de ministeries van LNV en OC&W. In de tweede plaats kunnen alle drie de ministeries van elkaar leren. De ministeries van LNV en OC&W zijn geselecteerd op grond van de aanwezigheid van een gestroomlijnd kader met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregulering. Het ministerie van VROM is geselecteerd, omdat ten eerste daar mijn stage heeft plaatsgevonden, waardoor de toegang tot gegevens makkelijker was. Ten tweede is daar uit een onderzoek van mijn hand de behoefte gebleken aan stroomlijning van kaders. Tijdens mijn stage heb ik een opzet geschreven voor een project om te komen tot deze gestroomlijnde kaders, waardoor ik in aanraking kwam met eerdere stroomlijningstrajecten van onder meer de ministeries van LNV en OC&W.

Het empirische veld wordt verder ingekaderd, omdat ik mij in het onderzoek beperk tot het intern functioneren van de organisatie en in het bijzonder het functioneren van het beleidsproces en de kwaliteit van het beleidsproduct betreffende subsidieregulering. Deze beperkingen aan de beleidskant van het onderzoek zorgen er voor, dat ik dieper in kan gaan op de materie. Aan de kaderkant van het onderzoek richt ik mij op alle kaders, maar omdat ik stage heb gelopen bij de directie FEZ en respondenten heb gesproken van drie directies FEZ, ligt de focus toch bij financiële kaders.

De relevante onderzoekseenheden zijn personen, die werkzaam zijn bij verschillende organisatieonderdelen van de drie ministeries. Om een eerlijke vergelijking te maken en genoeg informatie te vergaren voor drie casestudy's, heb ik gesproken met vier respondenten per ministerie. Eén respondent van de directie FEZ als vertegenwoordiger voor de kaderstellers (technostructuur), één respondent van de Audit Dienst (hierna: AD) als onafhankelijk onderzoeker naar beleidsprocessen en twee respondenten van twee verschillende beleidsdirecties (uitvoerende kern) per ministerie. De bijlagen 1-3 geven de organogrammen weer van de drie cases, waarbij die organisatieonderdelen zwart zijn omrand waar de respondenten werkzaam zijn. De geselecteerde onderzoekseenheden worden in de volgende drie paragrafen per ministerie genoemd en toegelicht.

3.3 Casus 1: het ministerie van LNV

De eerste casus betreft het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (hierna: LNV), waar in 1999 en in 2001 enkele interne kaderstellingen zijn ontwikkeld met betrekking tot respectievelijk de ontwikkeling van subsidieregelgeving en algemene regelgeving. Deze producten ben ik tijdens mijn stage bij het ministerie van VROM tegengekomen, wat de aanleiding was om deze casus bij het onderzoek te betrekken.

Inleiding

De taken van het huidige ministerie van LNV waren voor 1935 ondergebracht bij verschillende ministeries. Pas in 1935 is het ministerie van Landbouw en Visserij ontstaan. Sinds 1982 vallen Natuurbeheer en Openluchtrecreatie ook onder het ministerie, waardoor het ministerie de naam LNV kreeg met Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Sinds 1 juli 2003 is de 'V' van Visserij vervangen door de 'V' van Voedselkwaliteit. De huidige minister is de heer C. P. Veerman van het CDA.

"Voedsel en groen van internationale klasse'. Onder dit motto werkt het ministerie van LNV aan veilig, verantwoord geproduceerd voedsel en een vitale natuur. Het platteland moet economisch gezond blijven met behoud van landschap en cultuur. Tenslotte wil LNV de internationale concurrentiekracht van de agrarische sector versterken, met maatschappelijk verantwoord ondernemen als uitgangspunt" (minInv.nl: 01-11-2005). Om deze missie te bereiken werkt het ministerie van LNV samen met andere actoren en waarnodig stelt LNV kaders, stimuleert LNV en financiert LNV. Deze missie verwijst naar een viertal thema's, waarmee LNV zich bezig houdt, namelijk: groen ondernemen - innovatieve kracht, nieuwe paden - vitale natuur, veilig voedsel - bewuste keus en vertrouwt platteland - verrassend perspectief.

Organisatie en Reorganisatie

De organisatiestructuur van het ministerie van LNV is onderverdeeld in een viertal soorten directies namelijk: de stafdirecties, de uitvoerende diensten, de projectdirecties en de beleidsdirecties (zie bijlage 3). De stafdirecties zijn vergelijkbaar met de technostructuur uit Mintzberg's theorie. De uitvoerende diensten behoren tot de uitvoerende kern, omdat zij net als beleidsdirecties werken aan de kernproducten en -diensten van een ministerie. De projectdirecties werken feitelijk in een matrixverband dwars door de organisatie heen, waardoor deze projectdirecties eigenlijk een innovatieve configuratie zijn binnen een machineorganisatie.

De geïnterviewden hebben niet gesproken over een recente reorganisatie behalve over de toevoeging van Voedselkwaliteit aan het ministerie en de toevoeging van de AD. Hierdoor is het niet mogelijk om dieper in te gaan bij het ministerie van LNV op het thema 'reorganisatie'.

LNV en PAO

Het Programma 'Andere Overheid' is binnen LNV ook invloedrijk. Er is een speciaal projectbureau voor de administratieve lasten en op 1 maart 2005 maakte LNV bekend, dat de helft van de departementale regelgeving al is geschrapt en dat er nu minder dan 800 regelingen over zijn (andereoverheid.nl: 01-11-2005). Ook heeft LNV al een departementale takenanalyse uitgevoerd, wat een onderdeel is van het derde hoofdthema van PAO (minInv.nl: 01-11-2005). De website van het Programma 'Andere Overheid' meldt een aantal projecten van het ministerie van LNV onder de titels: LNV zet ondernemerspet op voor reductie administratieve lasten; handel in plaats van papierhandel bij grenscontroles; slimmere, snellere en goedkopere inspectie van groente en fruit en praktijkpanels vergroten de klantvriendelijkheid van de dienst Regelingen.

FEZ, Kaders en Stroomlijning

Voordat PAO begon heeft de directie FEZ van het ministerie van LNV het initiatief genomen om de interne kaderstelling onder de loep te nemen. Omdat LNV veel met het beleidsinstrument 'subsidie' werkt, zowel vanuit eigen financiering als vanuit Europese gelden, is de aandacht allereerst gevestigd op de ontwikkeling van subsidieregelgeving. In 1999 is de Handleiding Financiële Regelingen (hierna: HFR) ontstaan, wat een hulpmiddel (vroeger verplichtend) is

voor beleidsmedewerkers, die worden geconfronteerd met een opdracht om een financiële regeling te ontwerpen en in het bijzonder een subsidieregeling. De HFR is een product van samenwerking tussen verschillende stafdirecties, waaronder Juridische Zaken en Communicatie. Het project is getrokken door de directie FEZ, omdat de hoofdmoot van subsidieregeling wordt gevormd door financiële aspecten. Het project voegde oude kaders samen, verwoorde ongeschreven aspecten en vereenvoudigde de kaders tot een inleiding, een serie checklisten en bijlagen. Zo ontstond er een gestroomlijnd kader met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregeling. Vanaf het eerste prille begin tot de organisatie van de uitvoering. Vanaf de eerste startnota via een ex-ante evaluatie, besluitvormingsprocedures en de organisatie van de uitvoering tot het ontwerpen van aanvraag- en beschikkingsformulieren.

Een tweede product van stroomlijning betreft de 'Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving' (hierna: De Kwaliteitsstappen) uit 2002, welke hoofdzakelijk door de directie Juridische Zaken is ontwikkeld. Dit product bracht alle aspecten samen, welke nodig zijn om wetgeving te maken en goedgekeurd te krijgen. De directie FEZ speelde hierin een marginale rol, maar desondanks sluit de Kwaliteitsstappen goed aan bij de HFR. De huidige status van beide gestroomlijnde producten is, dat ze nog in omloop zijn, maar de HFR lijkt bijna niemand meer wat te zeggen en de Kwaliteitsstappen is wel bekend bij de meeste werknemers, maar wordt zelden expliciet toegepast.

3.4 Casus 2: het ministerie van OC&W

Bij de start van mijn stageproject heb ik de 'Checklist Beleidsvoorstellen' (hierna: De Checklist) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in handen gekregen, wat de aanleiding vormde voor de start van het stroomlijningproject van kaders van het ministerie van VROM. Hierdoor ben ik mij verder gaan verdiepen in de effecten van een gestroomlijnd kader. Dit was de directe aanleiding om dit onderzoek te gaan verrichten en het ministerie van OC&W op te nemen in deze vergelijkende casestudy.

Inleiding

De hoofdzetel van het ministerie is gevestigd aan de Rijnstraat in Den Haag in een nieuw gebouw van 27 verdiepingen. De hoofdzetel wordt ook wel het bestuursdepartement genoemd. Rond het bestuursdepartement staan een aantal verzelfstandigde organisaties, zoals het Nationaal Archief, de Raad voor Cultuur, de Onderwijsraad en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. De huidige minister is mevrouw Maria van der Hoeven en zij wordt bijgestaan door de staatssecretarissen de heer Mark Rutte en mevrouw Medy van der Laan.

Op de website formuleert het ministerie van OC&W haar missie als volgt: "Wij werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland" (minocw.nl: 01-11-2005). Concreet heeft deze missie geresulteerd in een viertal doelen, namelijk, dat iedereen goed onderwijs volgt; iedereen zich voorbereidt op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid; iedereen cultuur kan beleven en leraren, kunstenaars en wetenschappers hun werk kunnen doen. Zij kunnen de doelen bereiken, doordat zij toegewijd zijn aan de publieke zaak, deskundig en professioneel zijn, aanspreekbaar zijn en stimulerend zijn voor de eigen medewerkers. Deze missie en de doelen komen terug in de organisatiestructuur (zie bijlage 2).

Het ministerie van OC&W stelt de volgende beleidsprioriteiten voor de komende jaren: "minder regels & meer ruimte en een heldere verantwoording; een kennissamenleving, die werkt; meer mensen in het onderwijs; meer mensen die meedoen" (minocw.nl, 01-11-2005). De eerste prioriteit is een direct gevolg van het Programma 'Andere Overheid' en dus ook van het Regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende.

Organisatie en Reorganisatie

Zoals hiervoor al aangegeven is, bestaat het ministerie uit een bestuursdepartement, waar de leiding berust bij het Managementteam OCW (hierna: MT-OCW). Het MT-OCW wordt gevormd door de SG als voorzitter, de pSG als vice-voorzitter en de drie DG's. De SG is eerste manager in lijn voor een aantal stafdiensten, zoals de directie FEZ, de directie Voorlichting, de directie Internationaal Beleid en de directie Bestuursondersteuning en Advies. De pSG is onder meer

verantwoordelijk voor de directie Juridische Zaken, het Facilitair bedrijf, HRM en het AD met de kanttekening, dat de laatst genoemde onafhankelijk is, waardoor de pSG alleen verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van de AD en niet voor de onderzoeken. De SG is de manager van de technostructuur, terwijl de pSG manager is van de ondersteunende staf. Bij veel ministeries zie je dezelfde verdeling terug, dat de SG meer op beleid is gefocust en de pSG meer op de bedrijfsvoering. Daarnaast kent het ministerie van OC&W een drietal DG's: DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap (DGHBW), DG Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV) en DG Cultuur en Media (DGCM). Staatssecretaris Medy van der Laan is voornamelijk verbonden aan het DGCM en staatssecretaris Mark Rutte is voornamelijk verbonden aan het DGHBW.

De huidige organisatiestructuur is het gevolg van de reorganisatie van 2003, waarbij het SG-DG model is ingevoerd, waarbij de SG, de pSG en de DG's samen het Managementteam OCW vormen. Het MT-OCW is gezamenlijk verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het ministerie en samen met de bewindslieden vormen zij de bewindsliedenstaf. De sturing vindt direct via de lijn plaats. Ieder lid van het MT-OCW is verantwoordelijk voor een aantal directies, waarvoor hij of zij de sturing verzorgt.

OC&W en PAO

De departementale takenanalyse van OC&W wordt anders aangepakt dan bij andere ministeries. Er wordt bij OC&W beleidsconcurrentie ingevoerd, doordat er drie analyses worden uitgevoerd door verschillende groepen. De eerste analyse wordt uitgevoerd door een werkgroep 'gewone' ambtenaren. De tweede analyse door de jongerenorganisatie van het departement en een derde analyse wordt uitgevoerd door een groep studenten van de universiteit, die vanuit bestuurskundige hoek de departementale takenanalyse gaat maken (andereoverheid.nl: 01-11-2005).

Eén van de beleidsprioriteiten van OC&W is: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording. Deze prioriteit is rechtstreeks een gevolg van het Programma 'Andere Overheid', waarbij de rijksbrede administratieve lastendruk centraal staat (minocw.nl: 01-11-2005). Er moeten minder externe regels komen, maar ook intern kan de slag gemaakt worden om een lagere lastendruk op de eigen medewerkers te hebben. In dat kader past stroomlijning van kaders, wat beleidsprocessen doelmatiger kan maken. Tevens zijn eenvoudiger en minder regels bevorderlijk voor de kwaliteit van het beleidsproduct, omdat er minder fouten gemaakt kunnen worden.

FEZ, Kaders en Stroomlijning

De directie FEZ heeft al vóór de meest recente reorganisatie, onder leiding van Peter van Putten en Carina Hulzing de Checklist Beleidsvoorstellen samengesteld. De Checklist doet een poging om de wirwar aan kaders betreffende de ontwikkeling van financiële regelgeving te ontwarren. Deze checklist is een gestroomlijnd kader, waarmee de directie FEZ alle beleidsvoorstellen kan toetsen op alle financiële aspecten, die komen kijken bij subsidieregulering. Deze checklist is verspreid onder alle beleidsmedewerkers en is geplaatst op intranet. Daarnaast is er een Toezichtkader Beleidsvoorstellen ontwikkeld, dat een samenvatting is van de eerdergenoemde checklist. Het eerste product is in de praktijk een hulpmiddel voor beleidsmedewerkers geworden en het tweede product is een hulpmiddel voor de toetsingsmedewerkers van de directie FEZ geworden. Door de reorganisatie en de verhuizing van het ministerie van Zoetermeer naar Den Haag is de checklist niet actueel gehouden. De oude intranetversie is wel overgezet naar het nieuwe intranet, maar de weblinks werken niet meer. Hierdoor is het gebruik van deze checklist vermoedelijk behoorlijk afgenomen.

Daarnaast maakt de directie FEZ elk jaar een Planning & Controll-kalender en is zij bezig om kaders te herzien en aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur. Ook 'De Checklist' wordt misschien weer herzien. De beide geïnterviewden van deze directie zien kaderstelling en stroomlijning van kaderstelling als een voortdurende cyclus. Er is behoefte aan nieuwe kaderstelling. Er komt nieuwe kaderstelling. Deze is dan weer te moeilijk of te groot, dus niet effectief genoeg en er wordt weer gestroomlijnd. Als er veel kaders bestaan, is stroomlijning steeds noodzakelijker.

3.5 Casus 3: het ministerie van VROM

Mijn stage heeft zich afgespeeld bij de directie FEZ van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM), waardoor deze casus, vrijwel automatisch, bij het vergelijkende onderzoek is betrokken. Het ministerie van VROM moest nog starten met het stroomlijnen van kaderstellingen betreffende de ontwikkeling van subsidiereggeving, waardoor zij nog kan leren van de eerder opgedane ervaringen bij de ministeries van LNV en OC&W.

Inleiding

Het ministerie van VROM is in 1982 ontstaan, toen de tak Milieubeheer werd toegevoegd aan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De huidige minister is mevrouw Sybilla Dekker van de VVD en zij heeft in haar portefeuille Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. In departementale termen respectievelijk: Ruimte en Wonen. Zij wordt ondersteund door staatssecretaris de heer Pieter van Geel van het CDA, die speciaal aandacht heeft voor de tak Milieubeheer. In interne termen: Milieu. In totaal werken er ongeveer 4000 ambtenaren bij VROM, die grotendeels gehuisvest zijn in de hoofdzetel aan de Rijnstraat in Den Haag.

“Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) stelt zichzelf de volgende prioriteiten: het scheppen van een prettige woonomgeving, het voeren van een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en de ontwikkeling van een duurzame toekomst” (minvrom.nl: 01-11-2005). Het ministerie van VROM houdt zich dus bezig met wonen, ruimte en milieu. De organisatiestructuur van VROM (zie bijlage 1) richt zich ook op deze gebieden, zodat er drie inhoudelijke DG's zijn gevormd met de namen: Wonen, Ruimte en Milieu. Daarnaast heeft VROM de taak om toezicht te houden op alle wetgeving op het gebied van milieu, wonen en ruimte. De VROM-inspectie heeft tot taak om deze toezichthoudende functie in te vullen in het land. Daarom heeft zij ook de beschikking over een uitgebreide inspectiedienst met vestigingen in verschillende regio's.

Organisatie en Reorganisatie

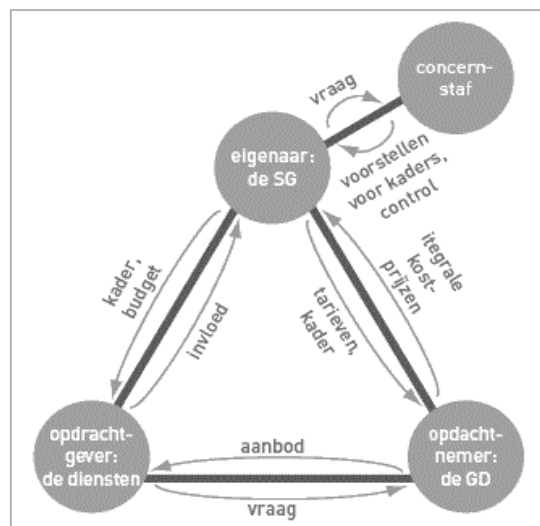
Zoals in de voorgaande alinea's is beschreven, bestaat het ministerie van VROM uit een drietal inhoudelijke DG's en de VROM-inspectie. Daarnaast is er de Gemeenschappelijke Dienst (hierna: GD), waar onder meer de adviesdiensten, de juridische dienst, het administratiekantoor en het inkoopcentrum onder vallen. Mintzberg zou de GD de ondersteunende staf van deze organisatie noemen. Vervolgens is er een relatief kleine Concernstaf met de directies Financieel en Economische zaken, Concerncommunicatie, Personeel, Organisatie en Informatie en het Bureau van de SG. Mintzberg zou deze directies samen de technestructuur van de organisatie noemen, omdat zij werkzaamheden coördineren voor de departementsleiding. Tenslotte is er een onafhankelijke dienst met de naam Auditdienst (hierna: AD), die onafhankelijk onderzoek uitvoert naar beleidsprocessen (operational audit), naar financiële processen (financial audit) en naar ICT-processen (IT-audit). De Algemene Rekenkamer gebruikt onder meer de bevindingen van de AD voor de eigen rapporten. De beide andere ministeries kennen ook een AD, omdat deze standaard is voorgeschreven door het rijk. De organisatiestructuur van het ministerie van VROM is het gevolg van de laatste reorganisatie onder de naam 'Zeus'.

“Zoals bekend is het onvermijdelijk, dat onderdelen van ons ministerie van tijd tot tijd onderwerp zijn van het proces van organisatiewijzigingen. VROM is immers een dynamische organisatie, die actief wil kunnen inspelen op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Bovendien is het, evenals in het particuliere bedrijfsleven, soms noodzakelijk binnen het ministerie veranderingen door te voeren, die de efficiency en effectiviteit van het primaire en secundaire proces garanderen” (www.vera.vrom, 24-02-2005). De organisatie moest beter aansluiten bij de omgeving, wat volgens Mintzberg de reden is om te reorganiseren. In het kader van deze reorganisatie is er een leidraad opgesteld met daarin het stappenplan, de waarborgen voor het personeel, de regelingen, het reorganisatiebesluit enzovoorts. In het handboek voor de reorganisatie staan de regels om te komen tot formatierapporten per DG. De directie FEZ staat bijvoorbeeld vermeld in het Organisatie- en Formatierapport van de Concernstaf. De functiebeschrijvingen in combinatie met de salaris- en niveauschalen maken deel uit van het

O&F-rapport van de Concernstaf. De belangrijkste vernieuwing ten gevolge van de reorganisatie is de vorming van de GD. De GD is de nieuwe ondersteunende stafeenheid met onder meer de Facilitaire Dienst, het VROM Administratiekantoor, de VROM Advies- en Expert Dienst en de directie Juridische Zaken. De GD valt indirect onder de pSG, die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. De GD is vergelijkbaar met het begrip 'ondersteunende staf' van het organisatiestructuurmodel van Mintzberg³. Een tweede verandering betreft de oude Centrale Sector, die in omvang geslonken is naar ongeveer 130 fte. De nieuwe naam is de Concernstaf (hierna: CSt) en staat onder indirecte leiding van de SG. De CSt is de ondersteuning voor de ambtelijke en politieke leiding van het ministerie, dus de SG, de pSG, de Bestuursraad (hierna: BR) en de bewindslieden. De Concernstaf is vergelijkbaar met het organisatieonderdeel 'technostructuur' van het organisatiestructuurmodel van Mintzberg.

ZEUS Bouwfase

Op 1 januari 2005 is in het ministerie van VROM de marktanaloge bedrijfsvoering ingevoerd. De consequenties hiervan zijn onder meer, dat de bedrijfsvoeringdiensten en de bedrijfsvoeringproducten tussen de GD en de andere diensten met een gesloten beurs moeten worden verrekend. Om de marktanaloge bedrijfsvoering in te kunnen voeren, was het belangrijk om de relaties duidelijk te stellen tussen de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. In figuur 15 wordt dat schematisch verduidelijkt voor het ministerie van VROM.



Figuur 15: Relatiedriehoek (www.vera.vrom, 23-02-2005).

Het doel van 'ZEUS' is te komen tot een transparantere en doelmatiger interne bedrijfsvoering. Door het marktanalooog denken moet de 'klant' beter nadenken welke diensten hij wil 'inkopen', hoeveel de opdrachtgever daarvan nodig denkt te hebben en welke opdrachtformulering hij meegeeft. Hierdoor moet de kwaliteit omhoog gaan, omdat je de kwaliteit krijgt, die je hebt gevraagd. Je moet dus alleen maar de benodigde kwaliteit bestellen. 'ZEUS' sluit direct aan bij de doelstelling uit het Regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende en van het Programma 'Andere Overheid', om de interne bedrijfsvoering efficiënter in te richten.

VROM en PAO

Het ministerie van VROM herkent in het Programma 'Andere Overheid' een viertal hoofdlijnen, welke zij met prioriteit wil implementeren om te komen tot een beter functionerende overheid (www.vera.vrom.nl, 23-02-2005).

- Ten eerste gaat de overheid haar dienstverlening aan de burgers verbeteren, omdat voldoende, relevante en betrouwbare informatie voor burgers van de overheid een

³ In de eerste paragraaf van hoofdstuk 2 is het organisatiestructuurmodel van Henry Mintzberg (1992) uitgebreid aan de orde geweest, waardoor ik me hier zal beperken tot het simpelweg noemen van het model.

noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot meer zelfregulering en zelfhandhaving. VROM wil voornamelijk de digitale informatievoorziening via Internet en de digitale dienstverlening verbeteren om het bovenstaande doel dichterbij te brengen.

- Het tweede doel is, dat de overheid minder en anders de zaken gaat regelen. Het ministerie van VROM heeft in haar beleidsagenda als kernpunt opgenomen het saneren, moderniseren en dereguleren van regelgeving in combinatie met vergroting van het zelfoplossende vermogen van de samenleving. Voor burgers en ondernemers zijn de regels voor ruimte, milieu en wonen van het ministerie van VROM niet altijd eenvoudig en helder. Het ministerie van VROM telt ongeveer 400 verschillende regelingen, bestaande uit wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het ministerie van VROM wil deze regelingen moderniseren en kritisch kijken of deze regelingen nog nuttig zijn. Dit proces werkt tegenwoordig onder de naam 'modernisering van de VROM-regelgeving' en vroeger heette dit project 'Herijking'.
- Het derde hoofddoel, door het ministerie van VROM weergegeven, is, dat de rijksoverheid zich beter moet gaan organiseren. "VROM streeft naar bundeling in de uitvoering van subsidie- en inkomensafhankelijke regelingen en vernieuwing van het stelsel van toezicht en handhaving" (www.vera.vrom, 23-02-2005). Verder zijn bezuinigingen op externe adviezen van belang om de doelstelling te bereiken. Binnen het ministerie van VROM is het project 'ZEUS' in uitvoering, dat tot doel heeft om te komen tot een marktanaloge bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering van VROM moet hierdoor worden gemoderniseerd en daardoor doelmatiger functioneren.
- Ten slotte gaat de rijksoverheid haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen. Het ministerie van VROM past deze doelstelling toe op alle onderdelen van het ministerie. Deze doelstelling is vooral belangrijk bij "de inrichting van het beleidsproces van de sanering van regelgeving, bij de ordening van investeringsstromen en bij de uitvoering van toezicht en handhaving waar de relaties tussen Rijk en andere overheden centraal staan" (www.vera.vrom, 23-02-2005).

FEZ, Kaders en Stroomlijning

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van het project, waaraan ik heb deelgenomen in mijn stageperiode bij de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van VROM. In het scriptieonderzoek vormen kaderstellingen en stroomlijning van kaderstellingen het te onderzoeken object.

Adviesrapport inzake 'Ontwikkeling van Ministeriële Subsidieregelgeving'

In 2001 heeft de AD van het ministerie van VROM een procesbeoordeling uitgevoerd van de beleidsprocessen van de ontwikkeling van een tweetal ministeriële subsidieregelingen (Maes & Sparrentak, 2001: 1). Deze regelgeving is ontwikkeld onder leiding van de directie Lokale Milieukwaliteit & Verkeer (verder: directie LMV) van de DG Milieu van het ministerie van VROM. Het proces 'ontwikkeling ministeriële subsidieregeling' is één van de processen, die moest worden beoordeeld naar aanleiding van een nota, welke besproken was in het Audit Committee (hierna: AC) in juni 2001, in het kader van de controlefunctie voor het jaar 2001. "Omdat een routinematige werkwijze een voorwaarde is voor een procesbeoordeling, is in overleg met de beleidsdirectie besloten om de in aanzet toetsende procesbeoordeling een primair adviserend karakter te geven" (Maes en Sparrentak, 2001: 2). Het proces bij de directie LMV was ten tijde van het rapport niet routinematig en niet gestandaardiseerd, waardoor het adviesrapport vooral aanbevelingen doet om te komen tot een beter proces van ontwikkeling van subsidieregeling. De aanbevelingen, waartoe zij komen, richten zich op integratie, standaardisatie, communicatie, toepassing en een projectgroep oprichten. In de volgende alinea worden deze aanbevelingen nader toegelicht.

- Integreren van de eisen en kaders van verschillende disciplines en actoren, die betrokken zijn bij het proces van de ontwikkeling van een ministeriële subsidieregeling.
- Standaardisatie door middel van een modeldraaiboek voor de ontwikkeling van subsidieregeling, waarin zoveel mogelijk alle eisen, kaders en procedures zijn opgenomen. Hierbij moeten ook afspraken worden gemaakt over standaardisatie van

formulieren en dossiervorming. Het rapport geeft hiertoe zelf een eerste aanzet in hoofdstuk 4 (Maes en Sparrentak, 2001: 14-21) met een procedurebeschrijving, waarin al een aantal kaders, eisen en toetsen zijn benoemd. Tevens is er een overzicht gemaakt van actoren, die betrokken moeten worden in het beleidsproces voor consultatie en/of autorisatie.

- De communicatie over de procedures en instructies verbeteren om draagvlak bij de uitvoerenden te creëren, zodat zij meer betrokken raken bij het nut en de noodzaak van kaders en toetsen.
- De goede werking van procedures en instructies waarborgen door de toepassing te bewaken. Als je een modeldraaiboek hebt, dan moet je ook monitoren op welke manier deze wordt toegepast.
- De auteurs van het adviesrapport adviseren tenslotte om een multidisciplinaire projectgroep in te stellen, die belast wordt met de uitwerking van de bovenstaande aanbevelingen (Maes en Sparrentak, 2001: 5).

Project 'Stroomlijnen kaderstellingen subsidieregeling'

In januari 2005 heeft het team Strategie en Kaderstelling (verder: team S&K) van de directie FEZ een startdocument opgesteld om te komen tot een zekere stroomlijning van kaders met betrekking tot subsidieregelingen (Erpers Roijaards, 2005). De aanleiding voor het team S&K om dit te gaan doen, was het bovengenoemde adviesrapport van Maes en Sparrentak (2001), namens de AD. Het adviesrapport was gericht op twee cases in de directie LMV, maar op basis van het rapport werd door het AC geadviseerd, dat er misschien wel VROM-breed behoefte is aan een integraal kader voor opzet en toetsing van subsidieregelingen. Het project met als doel: "Komen tot een geïntegreerde leidraad of handleiding voor het maken van financiële regelingen" (Erpers Roijaards, 2005: 1) begon met een onderzoek onder de beleidsdirecties en kaderstellende afdelingen of er nog (steeds) behoefte was aan een leidraad voor het opstellen van subsidieregelingen.

De grote vraag is of de geconstateerde behoefte aan stroomlijning ook een positief effect heeft op de doelmatigheid van het beleidsproces en op de kwaliteit van het beleidsproduct om te komen tot subsidieregeling. Vooruitlopend op dit onderzoek heb ik een projectplan geschreven om kaders met betrekking tot subsidieregeling integraal te stroomlijnen met behulp van de technostructuur, de ondersteunende staf en de uitvoerende kern.

4 Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van mijn empirisch onderzoek gepresenteerd. Het empirisch onderzoek besloeg een twaalfstal kwalitatieve interviews met respondenten van drie verschillende ministeries, zoals ik in de hoofdstukken 1 en 3 al heb toegelicht. Daarnaast heb ik een korte enquête verspreid onder 47 beleidsmedewerkers van de drie ministeries, waarvan 28 respondenten de enquête hebben ingevuld en geretourneerd. Voor een profielschets van de respondenten kunt u bijlage 19 raadplegen en voor verdere methodologische verantwoording kunt u paragraaf 1.3 er nog eens op nazien. Bijlage 4 bevat de originele vragenlijst. De resultaten van deze enquête zijn in grafiekvorm terug te vinden in de bijlagen 24-27 en komen ook selectief in dit hoofdstuk terug. Bijlage 24 bevat de algemene bevindingen van het empirisch onderzoek en is voornamelijk gebaseerd op de enquête. De bijlagen 25-27 bevatten achtereenvolgens de bevindingen van de cases: ministerie van LNV, ministerie van OC&W en ministerie van VROM. Deze drie bijlagen zijn steeds opgebouwd volgens hetzelfde stramien op basis van de deelvragen.

Omdat het onderzoek gebaseerd is op een twaalfstal kwalitatieve interviews en een enquête onder een beperkt aantal respondenten, is de analyse van de gegevens voornamelijk gebaseerd op de meningen van de respondenten. Dit blijkt al uit de bespreking in paragraaf 1.3. Deze meningen hoeven niet per definitie de absolute waarheid te zijn. Een mening wordt bijvoorbeeld gekleurd door de positie van de respondent in de organisatie, zijn (meest recente) ervaringen en zijn persoonlijke normen, waarden en overtuigingen. De conclusies zullen uiteindelijk ook voor het grootste deel gebaseerd zijn op informatie, die afkomstig is van één van deze twee onderzoekstechnieken. De conclusies zijn dus voornamelijk gebaseerd op meningen en maar voor een klein deel op feiten, die naar voren zijn gekomen in de verschillende onderzochte documenten en in de literatuur. Houdt u deze korte beschouwingen over feiten en meningen in het achterhoofd als u het onderstaande hoofdstuk leest.

De eerste paragraaf behandelt de definitie van 'doelmatigheid' in de praktijk. Vervolgens besteedt paragraaf 4.2 aandacht aan het begrip 'kaders' in de praktijk en paragraaf 4.3 gaat over de definitie van 'stroomlijning' in de praktijk. Daarna gaan de paragrafen 4.4 - 4.8 in op de afzonderlijke deelvragen teneinde een benchmark te maken tussen de algemene bevindingen en de bevindingen van de drie ministeries. Tot slot vindt in paragraaf 4.9 een slotbeschouwing plaats, alvorens ik in hoofdstuk 5 mijn conclusies geef.

4.1 Definitie doelmatigheid in de praktijk

In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende definities voor van doelmatigheid. Ten eerste kun je onderscheid maken tussen een ruime en een enge definitie van doelmatigheid. De enge definitie ziet doelmatigheid als de relatie tussen de input en de output. Vooral de bedrijfseconomische variant van de enge definitie: inputminimalisatie en outputmaximalisatie komt in de beleidspraktijk veel voor. De officiële definitie van het Rijk, zoals verwoord in de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid 2001 (2004: 18), komt bij alle drie de ministeries terug. In de bijlagen 20-23 zijn de definities weergegeven, zoals deze door respectievelijk de Algemene Rekenkamer en de ministeries van LNV, OC&W en VROM zijn uitgewerkt. In deze bijlagen zie je, dat er enkele nuances zijn aangebracht.

De medewerker van de directie FEZ van het ministerie van VROM was op de hoogte van de interne definitie en had deze ook mede opgesteld, maar de medewerkers van de directies FEZ van de beide andere ministeries hebben eerst navraag moeten doen, wat de definitie van hun ministerie precies inhoudt. Dat is een indicator, dat de definitie van doelmatigheid en het gebruikmaken van doelmatigheid nog niet heel belangrijk wordt geacht. Het gaat hierbij om medewerkers van de directie FEZ, die bij uitstek over deze kennis zouden moeten beschikken.

Ook uit de interviews met de andere respondenten blijkt, dat men abstract wel weet waar doelmatigheid om draait, maar een precieze definitie formuleren, dat bleek lastig voor veel geïnterviewden. Veel respondenten gebruikten een enge variant van doelmatigheid, maar

tijdens het interview bleek, dat een ruimere variant, waarbij doelmatigheid als relatie tussen input en outcome wordt gezien, ook voorkomt. Nadat men er over nadacht had, bleek dat men deze variant: 'doelmatigheid van beleid', soms belangrijker vond. Deze vorm van doelmatigheid komt veel overeen met effectiviteit. Geen enkele respondent kwam met een definitie, die op zuinigheid sloeg of op een andere vorm van efficiëntie, zoals ik die heb gegeven in paragraaf 2.2.6. Deze onduidelijkheid over de betekenis van doelmatigheid bij enkele respondenten is ook een indicator, dat doelmatigheid vaak niet als primair belang wordt gezien. Eén respondent van het ministerie van LNV zei: "dat zij het niet belangrijk vindt om zelf doelmatig te werken, omdat andere doeleinden belangrijker zijn, maar dat het wel van het grootste belang is om met het beleid doelmatigheid te bevorderen".

4.2 Definitie kaders in de praktijk

Er bestaat nogal een verscheidenheid aan definities van kaders in de praktijk. In paragraaf 2.2.4 heb ik mijn definitie van 'kaders' al toegelicht. Uit die verhandeling blijkt al hoe lastig het is om een definitie te geven van het begrip 'kaders'. Uit het empirische materiaal blijkt, dat de definities variëren van: kaders zijn hulpmiddelen en zijn dus bedoeld om de beleidsmedewerker te ondersteunen bij zijn of haar werk, tot een tweede, veel voorkomende, definitie van kaders: de randvoorwaarden, waarmee je rekening moet houden bij het formuleren van beleid. Een laatste variant is een definitie, waarbij er in meer of mindere mate sprake is van een verplichtend karakter van de kaders. Onder de brede term 'kaders' vallen interne kaders, maar ook kaders met een directe werking vanuit andere ministeries (bijvoorbeeld de ministeries van BZK en Financiën) of vanuit de Europese Unie. Binnen het ministerie van LNV komen bijvoorbeeld veel regels rechtstreeks van Brussel af, omdat de Europese Unie (hoofd)financier is van veel subsidiereggeving en van de bijbehorende gelden, die dit ministerie uitgeeft.

Kaders bevatten geschreven normen, die binnen een organisatie gelden en waaraan de beleidsproducten en -diensten, de beleidsprocessen en de medewerkers zich moeten conformeren. De normen kunnen in het kader heel abstract gesteld zijn, doordat ze bijvoorbeeld een abstract beleidsdoel behelzen, maar de normen kunnen ook zeer detaillistisch zijn. Een voorbeeld daarvan is: een stapsgewijze handleiding om een boeking te doen in de financiële administratie door middel van het noteren van de kostensoort, de kostenplaats en de kostendrager, via het verifiëren van de declaratie en de betaling tot de uiteindelijke boeking. In de interviews hebben de respondenten vaak voorbeelden genoemd van kaders en van de normen, die in deze kaders staan.

Omdat er een grote verscheidenheid aan definities de ronde doet, ben ik alle interviews begonnen met de vraag: wat verstaat u onder kaders en kaderstelling? De bovenstaande varianten deden in één of andere vorm allemaal de ronde en ik heb zelfs een enkele keer de respondenten geholpen om de definitie van 'kaders' helder voor ogen te krijgen. Na de eerste vraag bestond er duidelijkheid over het begrip 'kaders', maar desondanks bleek soms later, dat de respondenten de definitie toch nog niet helder genoeg voor ogen hadden. Beide beleidsmedewerkers van het ministerie van OC&W werkten bijvoorbeeld met een kaderwet, die eigenlijk buiten de gangbare definitie van kaders valt, omdat deze kaderwetten externe werking hebben. Maar ook kaderwetten hebben een interne werking, omdat de oude kaderwet vaak de basis vormt voor een nieuwe en gewijzigde kaderwet. De oude kaderwet, de ervaringen met de oude kaderwet samen met de huidige (interne) kaders, vormen het kader voor het beleidsproces om een nieuwe- of gewijzigde kaderwet te maken. Eén respondent van het ministerie van LNV en twee respondenten van het ministerie van OC&W waren betrokken bij de wijziging van een subsidiewet in de vorm van een soort kaderwet. Maar zij maakten alledrie nauwelijks gebruik van nieuwe kaders, waardoor zij het risico liepen, dat zij geen rekening hielden met nieuwe voorschriften.

4.3 Definitie van stroomlijning in de praktijk

De term 'stroomlijning' brengt automatisch een positieve connotatie met zich mee. Ook de respondenten gaven allemaal definities, waarbij deze positieve of minder negatieve houding centraal staat ten opzichte van de 'oude' kaders. Stroomlijning van kaders is, dat kaders:

- Minder strijdig met elkaar zijn.

- Beter op elkaar worden afgestemd.
- Logischer en consistentier zijn opgebouwd.
- Een betere structuur krijgen.
- Dezelfde structuur en terminologie krijgen.
- Bij elkaar worden gebracht, samengevoegd en, indien onnodig, afgeschaft (gedereguleerd).
- Zo goed mogelijk toegankelijk zijn.
- Duidelijk en eenduidig zijn.
- Verschijnen in de vorm van een checklist in plaats van in veel geschreven teksten.
- Beter worden vormgegeven.

Er is geen duidelijk verschil aan te geven tussen de definities van de verschillende respondenten van de verschillende ministeries. De respondenten benadrukten allemaal één of meerdere aspecten van stroomlijning van kaders, maar al deze aspecten hebben met elkaar te maken.

In de volgende vijf paragrafen ga ik achtereenvolgens in op de vijf deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 4.8 vindt de slotbeschouwing plaats, alvorens ik in hoofdstuk 5 tot de conclusies kom en vervolgens aanbevelingen geef.

4.4 Oude Kaders

In deze paragraaf behandel ik de eerste deelvraag: *Hoe was het beleid met betrekking tot kaderstellingen eerst geregeld?* Hoe kaderstelling vroeger was georganiseerd, verschilt natuurlijk per ministerie. In deze paragraaf ga ik in op de mate, waarin de respondenten op de hoogte zijn van het bestaan van kaders en hoe zij vervolgens omgaan met de kaders. De gegevens zijn voornamelijk afkomstig van de enquête, die ik gehouden heb onder enkele beleidsmedewerkers van de drie ministeries (zie paragraaf 1.3, bijlage 4, 19 en 24).

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Ik ben op de hoogte van alle kaders, die voor mijn werk gelden (%)	33%	88%	50%	57%
Ik vind kaders belangrijk voor mijn werk (%).	83%	88%	57%	72%
Ik volg de aanwijzingen/ regels uit de kaders strikt op (%).	17%	50%	14%	25%
Ik vind, dat er te veel kaders zijn (%).	33%	51%	57%	50%
Ik vind, dat de kaders goed uitvoerbaar zijn (%).	0%	38%	36%	29%

Tabel 4: Wat vinden de respondenten van de kaders? En hoe gaan ze om met kaderstelling? De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

Uit tabel 4 blijkt, dat 57% van de respondenten op de hoogte is van alle kaders, die voor hun werk gelden. Dat betekent, dat 43% van de respondenten aangeeft het niet met deze stelling eens te zijn of 'neutraal' te zijn. De wisselende reacties uit de interviews lijken deze resultaten te ondersteunen.

Tevens blijkt uit tabel 4, dat een grote meerderheid van de respondenten kaders belangrijk vindt voor hun werk. Het percentage van het totaal van de ministeries ligt boven de 70%. Opvallend is, dat de respondenten van het ministerie van VROM kaders minder belangrijk vinden voor het dagelijkse werk, dan de respondenten van de andere ministeries. Dit verschijnsel kan veroorzaakt worden, doordat de helft van alle respondenten werkzaam is bij het ministerie van

VROM, waardoor deze resultaten een evenwichtiger beeld geven van het ministerie van VROM in vergelijking met het beeld bij de andere twee ministeries.

De respondenten geven aan, dat zij kaders belangrijk voor hun werk vinden, maar toch blijkt, dat maar 25% van de respondenten (zie tabel 4) het 'eens' tot 'zeer eens' is met de stelling: of zij de aanwijzingen en regels uit de kaders strikt opvolgt? Bij de resultaten van de tweede stelling van tabel 4, zie je duidelijk dezelfde tendens bij het ministerie van VROM als bij de derde stelling uit tabel 4. Deze respondenten geven aan kaders minder belangrijk te vinden dan gemiddeld en tegelijkertijd geven ze ook aan minder strikt om te gaan met de aanwijzingen en regels uit de kaders. Deze beide beweringen zijn logischerwijs met elkaar in overeenstemming. Als je kaders minder belangrijk vindt voor je dagelijks werk, dan zal je waarschijnlijk de neiging hebben om de kaders ook minder te gebruiken of er minder strikt mee om te gaan. Waar ligt de oorzaak van deze discrepantie tussen enerzijds het erkennen van het belang van kaders en anderzijds het niet zo strikt omgaan met kaders?

De rijen vijf en zes van tabel 4 geven misschien enig inzicht in deze materie. Uit deze rijen uit tabel 4 blijkt, dat meer dan de helft van de respondenten vindt, dat er te veel kaders zijn. Bovendien vindt 29%, dat de kaders niet goed uitvoerbaar zijn en is nog eens 39% van de respondenten hierin 'neutraal'. Opvallend is, dat de respondenten van het ministerie van OC&W op vier van de vijf vragen positiever, dan wel minder negatief, zijn over de huidige kaders en kaderstelling in het algemeen. Is het mogelijk, dat de kaders bij het ministerie van OC&W beter zijn dan de kaders van andere ministeries? Of is de cultuur anders? Of zijn er minder kaders? Hoewel kaders behoorlijk belangrijk worden gevonden door de respondenten en geïnterviewden, wordt er toch niet door iedereen goed gebruik gemaakt van de kaders. Hierin ligt een probleem, dat rechtstreeks voortvloeit uit de doelen van kaderstelling. Samenvattend blijkt, dat over het algemeen de geënquêteerde beleidsmedewerkers kaderstelling wel belangrijk vinden voor het dagelijkse werk en ook redelijk op de hoogte zijn van de bestaande kaders. Maar vervolgens volgen zij de aanwijzingen en regels uit de kaders niet strikt op en geven zij bovendien aan, dat er te veel kaders zijn. Tevens zijn de kaders niet altijd even goed uitvoerbaar. In de volgende alinea's zal ik stilstaan bij het 'oude' beleid van kaderstelling.

Bij alle drie de ministeries zie je de tendens naar meer multidisciplinaire kaders, waarbij steeds meer rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van de kaders. Tegelijkertijd wordt er ook steeds meer gebruik gemaakt van de ervaring, die in de beleidspraktijk aanwezig is. Er zijn bij het ministerie van OC&W en bij het ministerie van VROM processen gaande om kaders verder te stroomlijnen en daardoor vooral actueler te maken. In beide gevallen is dat een direct gevolg van een reorganisatie. De reorganisatie heeft de organisatiestructuur veranderd en daarmee ook de (beleids-)processen, omdat bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden zijn verschoven. Tevens brengt een reorganisatie vaak nieuwe doelstellingen en nieuwe prioriteiten met zich mee. Ook een nieuw kabinet brengt nieuwe speerpunten met zich mee, zoals het Project 'Andere Overheid', dat door de kabinetten Balkenende is geïnitieerd.

Als kaders verplicht worden gesteld door bijvoorbeeld de SG, zoals bij het ministerie van OC&W, dat zie je, dat er beter gebruik gemaakt wordt van de kaders. Verplichtende kaders worden beter gebruikt, maar roepen soms ook weerzin op bij de beleidsmedewerkers. Eén respondent zei in een interview in het kader van mijn stageopdracht, dat: "een nieuw gestroomlijnd kader vooral niet verplichtend moest worden, omdat dat weerzin op zal wekken bij de beleidsmedewerkers". Er bestaan in alle drie de ministeries ook facultatieve kaders, welke als hulpmiddel bedoeld zijn. De Leidraad Financiële Regelingen is een voorbeeld van het ministerie van VROM, de Checklist Beleidsvoorstellen is een voorbeeld van het ministerie van OC&W en de Kwaliteitsstappen en de HFR zijn voorbeelden van het ministerie van LNV.

4.5 Voor- en nadelen van kaders.

In deze paragraaf behandel ik de tweede deelvraag van dit onderzoek, die luidt: *Wat is er goed en slecht aan het 'oude' beleid van kaders stellen met betrekking tot de ontwikkeling van subsidiereggeving?* De voordelen van kaders komen eerst aan bod gevolgd door de nadelen van kaders. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de voordelen op basis van de casestudy's (zie bijlagen 25-27), gevolgd door een schematische vergelijking van deze voordelen tussen de ministeries. Ik volg hetzelfde stramien voor de bespreking van de nadelen.

Tot slot kom ik in een vergelijking tussen de drie ministeries tot de eerste voorzichtige conclusies met betrekking tot de tweede deelvraag.

Voordelen

- Ten eerste borgen kaders de organisatiedoelen en het overkoepelende strategische beleid. De waarden en ideologieën van de organisatie vinden hun weerslag in de kaders in de vorm van normen. Hierdoor ontstaat een zekere mate van eenheid en uniformering binnen het ministerie en in het bijzonder in de (beleids-)producten en de (beleids-)diensten.
- Ten tweede dragen kaders er zorg voor, dat er geen onrechtmatig of zelfs illegaal beleid kan worden ontworpen. Kaders bieden het ministerie een soort raamwerk, waarmee het ministerie zich kan verantwoorden naar derden toe. Externe partijen kunnen aan de kaders zien, wat het ambitieniveau is van het ministerie en welke zaken zij formeel goed heeft geregeld. Als er fouten worden gemaakt, kunnen de externe actoren zien of het een institutionele fout is (door geen of foute kaders) of een incidentele fout.
- Ten derde hebben centraal opererende kaderstellende instanties vaak specifieke expertises in huis, waarvoor geen ruimte is in de formatie van de diensten. Deze experts houden de actualiteiten op hun expertisevlak in de gaten en verwerken deze in nieuwe of gewijzigde kaderstelling. Tevens zijn zij vaak de contactpersoon voor externe kaderstellers, zoals het ministerie van Financiën en de Europese Unie.
- Ten vierde creëert kaderstelling helderheid voor het ministerie over de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren in een beleidsproces, maar ook helderheid in de verwachtingen van derden en helderheid over de te volgen procedures, het format, de wettelijk eisen enzovoorts.
- Een vijfde voordeel bestaat uit het borgen van een bepaald kwaliteitsniveau door kaders. Er worden (minimale) eisen gesteld aan het beleidsproces en het beleidsproduct, waardoor een (minimale) kwaliteit wordt gewaarborgd.
- Ten zesde zorgen kaders voor standaardisering van processen en producten binnen het ministerie, waardoor de processen efficiënter worden en de resultaten beter vergelijkbaar zijn.
- Ten slotte kunnen kaders een “tricky voordeel” bieden aan beleidsmedewerkers, omdat zij zich achter de kaders kunnen verschuilen. Hiermee kunnen zij de eigen verantwoordelijkheid deels ontlopen. Deze houding is tegelijk ook een nadeel voor de organisatie als geheel, omdat de professionals aan de basis op die manier geen verantwoordelijkheid nemen voor de eigen werkzaamheden.

In de onderstaande tabel worden de bovenstaande voordelen schematisch samengevat, zodat men de verschillen tussen de ministeries ziet.

De voordelen: het wiel niet meer hoeven uitvinden en eenheid creëren werden door respondenten van de drie ministeries genoemd. De voordelen, genoemd door de geïnterviewden van het ministerie van LNV, hebben voornamelijk betrekking op de praktische kant. De geïnterviewden van de ministeries van OC&W en VROM benadrukten vooral de institutionele kant van het beheersen van processen, het borgen van verantwoordelijkheden en het managen van verwachtingen. De respondenten van het ministerie van VROM benadrukten tevens de voordelen van kaders door standaardisatie, door doelmatigheidsverbetering en kwaliteitsverhoging. Het verschil is te verklaren, omdat de ministeries van OC&W en VROM onlangs te maken hebben gehad met een reorganisatie (in termen van Mintzberg een grote strategische revolutie), waarbij er opeens veel aandacht was voor organisatiedoelen, ideologie en institutionele en structurele factoren. Het ministerie van LNV kent geen recente reorganisatie, waardoor de praktische kant van kaders meer in de aandacht staat.

Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders; Een vergelijkende casestudy.

	LNV	OC&W	VROM
Wiel niet meer hoeven uitvinden	X	X	X
Eenheid/ Gezamenlijke doelen afdwingen	X	X	X
Hulpmiddel (nieuwe) medewerkers	X		
Kaderstellers hebben specifieke expertise	X		
Systematische doorlopen traject, dus risico's afdekken	X		
Zekerheid geven of je het wel goed doet	X		
Nepvoordeel: je kunt je achter de kaders verschuilen	X		
Beheersing van processen door technestructuur en leiding		X	
Borgt verantwoording aan derden		X	X
Geeft helderheid aan de maatschappij, verwachtingen managen. (kwaliteit)		X	X
Borgt verantwoordelijkheden		X	
Standaardisatie			X
Kwaliteit en doelmatigheid van producten en processen omhoog			X

Tabel 5: Voordelen van kaderstelling.

Nadelen

Als nadelen van kaderstelling worden een vijftal hoofdgroepen van nadelen genoemd in de casestudy's uit de bijlagen 25-27. Hieronder vat ik deze groepen van nadelen van kaders samen.

- Ten eerste veroorzaakt kaderstelling extra planlast, ook wel interne administratieve druk genoemd. Het beleidsproces kan langer duren en deze investering zal terugverdiend moeten worden door kwalitatief betere beleidsproducten en beleidsprocessen in de meest ruime zin van het woord of door een inhaalslag in doelmatigheid tijdens andere delen van het beleidsproces.
- Ten tweede is er een natuurlijke discrepantie tussen het streven naar volledigheid en het maken van bruikbare kaders. Kaders hebben vaak de neiging om detaillistisch te worden, waardoor ze moeilijker in de beleidspraktijk zijn te gebruiken. Maar tegelijkertijd zijn de kaders wel vollediger, waardoor zij beter tegemoet komen aan de voordelen van kaders.
- Ten derde kan kaderstelling de beleidsvrijheid beperken en daarmee de creativiteit van de medewerkers doden, zodat er moeilijker nieuwe ideeën tot stand zullen komen. Men kan de kaders behandelen als een simpele invuloefening, waardoor het werkplezier kan afnemen en er een sleur kan komen in het werk en in de producten of diensten. Tevens kan het moeilijker zijn om een goede aansluiting bij de praktijk te vinden, omdat de situatie in de praktijk niet altijd overeenkomt met de ideale en theoretische situatie, die vaak in kaders wordt weergegeven.
- Ten vierde biedt kaderstelling automatisch ruimte voor een verschillende interpretatie van de kaders. De kaders zijn namelijk nooit geheel volledig en er zal dus altijd onenigheid kunnen ontstaan over de interpretatie van de kaders. Volgens een respondent is de interpretatie van de kadersteller altijd leidend, waardoor er geen misverstand kan ontstaan, maar het levert ongetwijfeld vertraging op in het beleidsproces.

- Tenslotte brengt kaderstelling een investering met zich mee, omdat je de kaders goed moet onderhouden. Kaders moeten actueel blijven, aansluiten bij de organisatiestructuur, gemonitord worden en geëvalueerd worden. Tevens moet er toezicht gehouden worden op een correcte naleving van de kaders en moet er capaciteit beschikbaar zijn om degenen, die de kaders moeten toepassen, te ondersteunen bij de interpretatie en toepassing van de kaders.

In de onderstaande tabel worden de nadelen van kaders per ministerie samengevat, waardoor ik ze met elkaar kan vergelijken.

	LNV	OC&W	VROM
Extra administratieve lastendruk	X	X	
Kaders zijn te omvangrijk en te specialistisch	X		
Discrepantie tussen volledigheid en bruikbaarheid	X	X	
Beleidsproces wordt invuloefening en doodt de creativiteit	X	X	X
Minder beleidsvrijheid, dus soms conflict tussen ideaal en praktijk	X		X
Doel onduidelijk	X		
Tijdsverlies en stugheid door inbedding van bijna alle actoren	X	X	
Werkplezier medewerker minder		X	
Kosten onderhoud: actueel houden, toezicht houden, evalueren enzovoorts		X	X
Onduidelijkheid, dus ruimte voor interpretatie		X	

Tabel 6: Nadelen van kaderstelling.

Ook bij het noemen van de nadelen blijken de respondenten van het ministerie van LNV onevenredig vaak praktische nadelen te noemen, terwijl de respondenten van het ministerie van OC&W zich meer focussen op extra kosten voor onderhoud, tijdsverlies en dergelijke. De respondenten van het ministerie van VROM laten een afwisselender beeld zien, maar zij hebben in totaal ook minder nadelen opgenoemd.

Samenvatting en vergelijking.

Samenvattend kan ik concluderen, dat een aantal van de genoemde voor- en nadelen in steeds andere bewoordingen voorkwam in de interviews bij alle drie de ministeries. Er zitten geen grote verschillen tussen de genoemde voor- en nadelen van de kaderstellende respondenten, de toezichthoudende respondenten en de respondenten afkomstig van de beleidsafdelingen. Toch zie je hier, dat de kaderstellende respondenten meer de voordelen benadrukken en de beleidsontwikkende respondenten meer de nadelen aanstippen (zie bijlagen 25-27), dat is eigenlijk zoals verwacht. Als kadersteller ben je bijna per definitie positiever over kaders dan de personen, die de kaders moeten uitvoeren. Zij ervaren, dat soms als het opdringen van kaders met normen in de vorm van allemaal regeltjes; of zij dat niet kunnen verzinnen. Het is belangrijk om de achterliggende oorzaken te achterhalen van de voor- en nadelen, zodat men de voordelen ook in de gestroomlijnde kaders kan blijven waarborgen. Daarnaast moeten de gestroomlijnde kaders de nadelen van 'gewone' kaderstelling zoveel mogelijk opheffen. In de volgende paragraaf ga ik in op de achterliggende oorzaken.

4.6 Oorzaken van de voor- en nadelen van kaders

In deze paragraaf ga ik in op de derde deelvraag van dit onderzoek, die luidt: *Wat zijn de oorzaken van de goede en/of slechte punten van het beleid van kaderstelling met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving?*

Kaders zijn instrumenten van onder meer het coördinatiemechanisme 'standaardisatie van werkzaamheden', dat tot doel heeft om de werkzaamheden binnen de organisatie in goede banen te leiden. De algemene ideologie van de organisatie, maar ook de gezamenlijke waarden in de organisatie, worden geïntegreerd in kaders in de vorm van organisatienormen. Deze ideologie houdt de organisatie bij elkaar en zorgt, dat de organisatie meer functioneert als een eenheid. Om doelmatige kaders te ontwikkelen worden kaders meestal op één centrale plaats ontwikkeld, al dan niet met behulp van andere organisatieonderdelen. Volgens de theorie van Mintzberg is de technestructuur het aangewezen organisatieonderdeel om kaders te ontwikkelen. Zij initiëren weliswaar nieuwe kaders, al dan niet als gevolg van externe ontwikkelingen, maar het is vaak noodzakelijk, dat de ambtelijke leiding deze initiatieven ondersteunt. De meeste voordelen komen dan ook voort uit het bereiken van enige coördinatie. Bij het ministerie van LNV (voorbeeld: de HFR) bleek en bij het ministerie van OC&W (SG-DGmodel) blijkt, dat steun van de leiding van grote positieve invloed is op de effecten van kaders. Kaders worden dan meer gebruikt en serieuzer toegepast. Tevens scheppen kaders duidelijkheid over de normen, waaraan beleidsprocessen en beleidsproducten moeten voldoen. Bovendien ontstaat er duidelijkheid over de taken en de verantwoordelijkheden van de diverse actoren in het beleidsproces.

Wat betreft de oorzaken van de nadelen van kaders, deze zijn eigenlijk terug te brengen tot standaardisatie en de kosten. Allereerst ga ik in op standaardisatie, dat een aantal negatieve gevolgen met zich mee kan brengen. Standaardisatie kan de creativiteit en het werkplezier van werknemers aantasten, doordat veel zaken standaard vastliggen en er geen ruimte is om daarvan af te wijken. Het werk wordt dan bijna 'lopendebandwerk', waardoor de uitdaging verdwijnt en de motivatie sterk vermindert bij werknemers in de uitvoerende kern.

Een tweede oorzaak van de nadelen van kaders betreft de kosten van het ontwikkelen en onderhouden van kaders. Het betreft niet alleen de directe kosten van personeel enzovoorts, maar ook kosten in de zin van tijd en in de zin van de druk, die op de organisatie ligt, in de zin van concurrentie van doelen en taken. Kaders moeten up-to-date, bruikbaar, toepasbaar, enzovoorts zijn, wat een investering vraagt van de organisatie, voordat er uiteindelijk winst mee gemaakt kan worden. Winst is natuurlijk in de zin van voordeel voor de organisatie door bijvoorbeeld meer doelmatigheid, effectiever beleid, meer legitimiteit en legaliteit.

4.7 Verband stroomlijning kaders en doelmatigheid van het beleidsproces

In deze paragraaf behandel ik de vierde deelvraag, die luidt: *In hoeverre is er een verband tussen het 'nieuwe' beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregelgeving en een doelmatiger beleidsproces?*

4.7.1 Stroomlijning, Doelmatigheid en Beleidsprocessen

'Stroomlijning van kaders' klinkt goed, zoals u al eerder heeft gezien in paragraaf 4.3. Stroomlijning brengt op zichzelf al een positieve of een minder negatieve gedachte met zich mee. Ook in de enquête is de stelling gedeponereerd: of de respondenten het in hun eigen belang respectievelijk in het belang van het ministerie vinden om kaders te stroomlijnen? Op beide stellingen werd met grote meerderheid instemmend gereageerd (zie tabel 7 en bijlage 24: grafieken 6 en 7). Helaas bood de enquête geen mogelijkheid om de achterliggende redenen van deze antwoorden te achterhalen. Het is waarschijnlijk dat de positieve bijklank van het begrip 'stroomlijning' één van de redenen is.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Ik vind het in het belang van het ministerie om kaders te stroomlijnen (%).	50%	75%	86%	75%
Ik vind dat het in mijn belang is om kaders te stroomlijnen (%).	33%	75%	79%	68%
Het is belangrijk, dat een proces doelmatig verloopt (%).	83%	100%	91%	93%
Kaders dragen bij aan de doelmatigheid van het proces (%).	83%	63%	57%	64%

Tabel 7: Is het belangrijk, dat kaders gestroomlijnd worden en het proces doelmatig verloopt? De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

Ook de term 'dereguleren' heeft een positieve bijklank, maar desondanks laten de grafieken een afwisselend beeld zien. Dereguleren betekent, dat er regels moeten verdwijnen, wat automatisch betekent, dat er minder mogelijkheden voor sturing overblijven. Stroomlijning wil zeggen, dat dezelfde uitgangspunten blijven bestaan, maar dat deze bijvoorbeeld helderder worden opgeschreven, beter worden vormgegeven of bij elkaar worden gebracht in één document. Op zichzelf zal stroomlijning van kaders de efficiëntie moeten bevorderen, omdat men bijvoorbeeld de kaders eerder kan vinden of omdat richtlijnen eenvoudiger zijn opgeschreven.

Welk belang wordt er nu gehecht aan doelmatigheid in de organisatie? Een overgrote meerderheid van 93% van de respondenten (zie tabel 7 en bijlage 24: grafiek 8) vindt het belangrijk, dat een proces doelmatig verloopt. Er is klaarblijkelijk een groot besef, dat de overheid doelmatig moet werken, maar het is minder duidelijk of kaders nu helpen om het beleidsproces doelmatig in te richten en te doorlopen. In tabel 7 ziet u de resultaten op de stelling: of kaders bijdragen aan de doelmatigheid van het proces? Meer dan 60% van de respondenten is het 'eens' of 'zeer eens' met deze stelling. Deze grafieken geven een indicatie van een mogelijk verband tussen stroomlijning van kaders en de doelmatigheid van een beleidsproces.

Het is moeilijk om feitelijk vast te stellen of stroomlijning van kaders werkelijk de doelmatigheid van het beleidsproces verhoogt. Per definitie zou stroomlijning een positieve bijdrage moeten leveren aan de doelmatigheid van het beleidsproces. Hiervoor zijn verschillende sterke argumenten te geven.

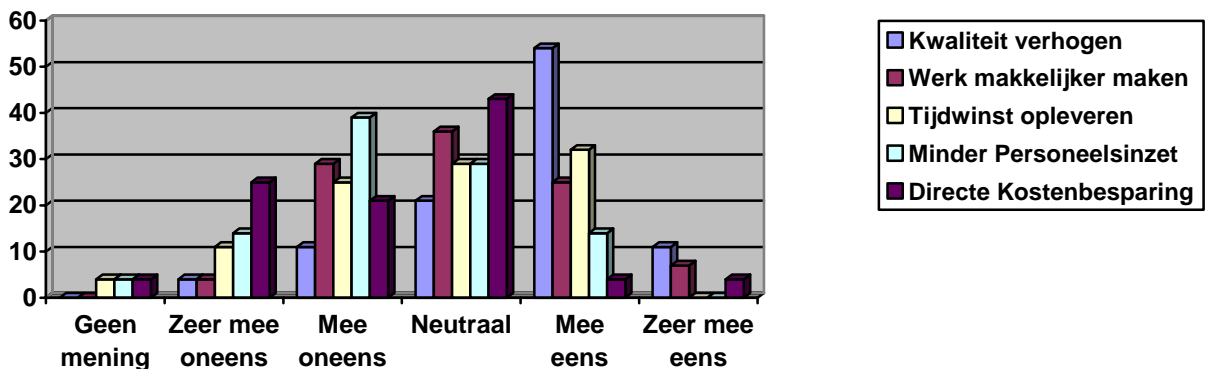
- Ten eerste impliceert stroomlijning, dat er een beter overzicht ontstaat van de verschillende bestaande kaders, waardoor er meer duidelijkheid is welke kaders bestaan en welke relevant zijn. Hierdoor zal er minder tijd verloren gaan aan het zoeken naar alle relevante kaders, waardoor het beleidsproces doelmatiger zal verlopen.
- Een tweede argument betreft, dat stroomlijning impliceert, dat de kaders intern vereenvoudigd worden, zodat de kaders makkelijker en beter toepasbaar zijn. Hierdoor zal minder tijd verloren gaan om de kaders te lezen, te interpreteren en toe te passen, waardoor wederom het beleidsproces doelmatiger zal verlopen.
- Ten derde impliceert stroomlijning, dat er duidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden en taken van verschillende actoren, waardoor deze tijdig bij het proces kunnen worden betrokken. Hierdoor zullen er achteraf minder fouten blijken te zijn gemaakt en zullen er minder opmerkingen gemaakt zijn, waardoor het totale proces doelmatiger zal verlopen.

Stroomlijning impliceert veel en vooral positieve veranderingen, die het werk gemakkelijker maken, waardoor de doelmatigheid zal toenemen. In de meeste gevallen zal het gaan om doelmatigheidsverbetering als gevolg van het creëren van tijdwinst. Of dat vervolgens een besparing oplevert in de personeelskosten is maar zeer de vraag. In het ministerie van VROM heb ik ervaren, dat als je eerder klaar bent met een project er gewoon een nieuw project naar je toe wordt geschoven, waarvoor anders geen of minder tijd zou zijn. Als er tijdwinst wordt gegenereerd heeft dat automatisch tot gevolg, dat er minder kosten aan het project worden toegewezen, zoals huisvestings- en telefoonkosten, de zogenaamde doorberekeningskosten.

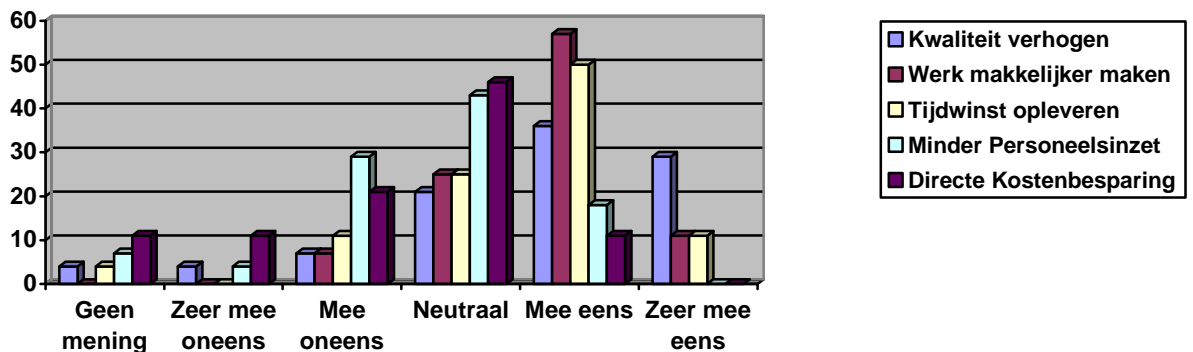
Per beleidsproces zal het verschillend zijn of kaders met zich meebrengen, dat er minder actoren nodig zijn in een projectgroep of dat er minder directe kosten gemaakt hoeven worden, zoals het inhuren van experts.

4.7.2 Stroomlijning en Doelmatigheid in de Enquête

Op basis van deze logica heb ik in de enquête een aantal vragen opgenomen om de invloed van kaders en van gestroomlijnde kaders op de kwaliteit en de doelmatigheid van een beleidsproces te vergelijken. Ik kan wel denken, dat gestroomlijnde kaders de doelmatigheid bevorderen, maar wat vinden de respondenten ervan, die ervaring hebben met kaderstelling. De grafieken 1 en 2 geven, op basis van alle respondenten, weer of de respondenten van mening zijn, dat kaders en stroomlijning van kaders de kwaliteit verhogen, het werk gemakkelijker maken, tijdwinst opleveren, voor minder personeelsinzet zorgen en een directe kostenbesparing bewerkstelligen. In de bijlagen 25-27 komen dezelfde grafieken terug, maar dan op basis van de resultaten van elk ministerie apart, dus geldend voor één ministerie.



Grafiek 1: Totaal - Kaders helpen om de kwaliteit van de regelgeving te verhogen, maken het werk gemakkelijker, leveren tijdwinst op, leveren minder personeelsinzet op en leveren minder directe kosten op (%).



Grafiek 2: Totaal – Gestroomlijnde kaders helpen om de kwaliteit van de regelgeving te verhogen, maken het werk gemakkelijker, leveren tijdwinst op, leveren minder personeelsinzet op en leveren minder directe kosten op (%).

Aan het verloop van beide grafieken kunt u zien, dat gestroomlijnde kaders de kwaliteit verhogen, het werk gemakkelijker maken en tijdwinst genereren in vergelijking met 'gewone' kaders. Tussen de stellingen over directe kostenbesparing en minder personeelsinzet zie ik geen duidelijk verband. Ook in de grafieken 1 en 2 ziet u, dat beide begrippen een minder duidelijk beeld geven, maar wel een iets negatiever beeld geven. Samen met het begrip 'tijdwinst' zijn deze twee begrippen een indicator van doelmatigheid (zie paragraaf 2.2.5). Het is noodzakelijk om een balans samen te stellen van de kosten en de baten van stroomlijning om een mogelijk verband tussen doelmatigheid en stroomlijning van kaders werkelijk aan te kunnen

tonen. In het eerste geval gaat het om kosten, zoals de ontwikkelingskosten van kaders, de kosten om de gestroomlijnde kaders te communiceren en actueel te houden. De baten bestaan onder meer uit doelmatigheidswinst, zoals u net al zag, voornamelijk in de vorm van 'tijdwinst'. Tijdwinst kan overigens nog meer voordelen hebben, zoals het eerder oplossen van maatschappelijke problemen, waardoor de politiek zijn doelen sneller kan halen.

4.7.3 Vergelijking op basis van de Enquête

In tabel 8 staan de percentages van de respondenten vermeld, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de vijf gepresenteerde stellingen: of kaders de kwaliteit van het beleidsproduct verhogen, het werk makkelijker maken, tijdwinst opleveren, voor minder personeelsinzet zorgen of een directe kostenbesparing opleveren? De laatste drie vragen zijn indicatoren voor doelmatigheid. Tabel 8 en 9 zijn samengesteld op basis van twee grafieken per bijlage uit de bijlagen 25-27 en op basis van de grafieken 1 en 2 in de vorige paragraaf. Het gaat om de grafieken, die dezelfde stellingen behandelen als deze tabel. Voor de originele, exacte vraagstelling in de enquête verwijs ik u naar bijlage 4.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Kwaliteit verhogen	67%	75%	57%	65%
Werk makkelijker maken	17%	38%	35%	32%
Tijdwinst opleveren	17%	25%	21%	32%
Minder personeelsinzet	0%	38%	7%	14%
Directe kostenbesparing	0%	0%	14%	8%

Tabel 8: De ministeries van LNV, OC&W en VROM en of kaders de De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

In tabel 9 zijn alle percentages vetgedrukt weergegeven als deze percentages hoger zijn, dan de vergelijkbare percentages betreffende dezelfde stellingen en ministeries in tabel 8. Verder is deze tabel op dezelfde manier samengesteld als tabel 8.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Kwaliteit verhogen	50%	75%	68%	65%
Werk makkelijker maken	50%	75%	71%	68%
Tijdwinst opleveren	34%	88%	57%	61%
Minder personeelsinzet	0%	25%	21%	18%
Directe kostenbesparing	0%	13%	14%	11%

Tabel 9: De ministeries van LNV, OC&W en VROM en of gestroomlijnde kaders de De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

Er blijkt grote overeenstemming te zijn onder de respondenten, dat gestroomlijnde kaders het werk makkelijker maken (verschil is 36%) en tijdwinst opleveren (verschil is 29%). De beide andere indicatoren van doelmatigheid, namelijk directe kosten en personeelsinzet, laten een wisselend beeld zien. De verschillen zijn ook relatief klein, namelijk 4% en 3%. Blijkbaar wordt doelmatigheid vooral bevorderd in de vorm van tijdwinst. Minder eenduidig zijn de resultaten bij de stelling: of (gestroomlijnde) kaders de kwaliteit verhogen? Het totaal is precies gelijk, waarbij het percentage van het ministerie van OC&W gelijk is gebleven, het percentage van het ministerie van LNV een lichte daling laat zien en het percentage van het ministerie van VROM juist een lichte stijging laat zien. Een wisselend beeld dus. De enige kanttekening, die ik hierbij kan maken is, dat er veel meer respondenten van het ministerie van VROM hebben meegedaan aan de enquête (6 respondenten van LNV en 14 respondenten van VROM). Ik neig dus richting een kleine verhoging van de kwaliteit als gevolg van stroomlijning van kaders. In de

volgende subparagraaf behandel ik de resultaten van de kwalitatieve interviews met betrekking tot het verband tussen stroomlijning van kaders en de doelmatigheid van een beleidsproces om te komen tot subsidieregeling.

4.7.4 Stroomlijning en Doelmatigheid in de Interviews

Uit de ervaringen met de 'Kwaliteitsstappen' en de 'Handleiding Financiële Regelingen (HFR)' van het ministerie van LNV en met de 'Checklist Beleidsvoorstellen' van het ministerie van OC&W blijkt, dat deze gestroomlijnde kaders bij hebben gedragen aan een kwalitatief beter en doelmatiger beleidsproces. Tenminste voor zolang het duurde, want zowel de Checklist als de HFR en in minder mate ook de 'Kwaliteitsstappen' hebben afgedaan, omdat er geen aandacht meer voor was en de kaders niet actueel werden gehouden. Desondanks zien bijna alle respondenten in, dat gestroomlijnde kaders in principe de kwaliteit en de doelmatigheid van het beleidsproces verbeteren en de kwaliteit van het beleidsproduct verhogen. Objectief gezien kan dit verband worden verdedigd, doordat stroomlijning van kaders zorgt voor minder vindplaatsen van kaders, meer korte checklisten en samenvattingen in plaats van lange verhalen, een eenvoudiger structuur met beslisbomen en een integrale weergave van kaders. Deze opmerkingen maak ik na een analyse van de voorbeelddocumenten van de ministeries van LNV en OC&W en de opzet voor een nieuw gestroomlijnd kader van het ministerie van VROM. Het betreffen allemaal gestroomlijnde kaders, die van toepassing zijn op de ontwikkeling van subsidieregeling. Hieraan zijn wel een aantal randvoorwaarden verbonden, die van essentieel belang zijn om te kunnen profiteren van het positieve verband. Op deze randvoorwaarden, in wetenschappelijke termen ook wel 'interveniërende variabelen' genoemd, zal ik in de volgende paragraaf verder ingaan. Tevens zal ik dan aandacht besteden aan de verhouding tussen kwaliteit en doelmatigheid.

Op basis van de resultaten van de enquête en de interviews blijkt, dat een ruime meerderheid positiever is over de mogelijkheid van gestroomlijnde kaders om de doelmatigheid te bevorderen in vergelijking met de mogelijkheid van de oude kaders om de doelmatigheid te bevorderen. Het betreft hier de mening van een aantal respondenten en dus geen objectief weerlegbare feiten. Desondanks is het mogelijk om een goede verklaring te geven, welke de geconstateerde meningen onderbouwt. Stroomlijning wil zeggen, dat je in vergelijking met de oude situatie de kaders beter structureert, eenvoudiger maakt, beter uitvoerbaar maakt, overlap weghaalt, op elkaar afstemt, beter toegankelijk maakt enzovoorts. Het betreft dus altijd een vergelijking met de oude situatie. Deze voordelen van stroomlijning zorgen ervoor, dat het werk gemakkelijk wordt, zoals ook blijkt uit de meningen van de respondenten, zoals weergegeven in de grafieken 1 en 2 en tabellen 8 en 9. Tevens zorgt stroomlijning van kaders voor een kwaliteitsverbetering van het beleidsproces en het beleidsproduct, zoals ook uit dezelfde grafieken en tabellen blijkt. Op grond van deze enquête lijkt er dus een verband te bestaan tussen stroomlijning van kaders en een doelmatiger proces. Dezelfde grafieken geven ook aan, dat het volgens de respondenten vooral gaat om een doelmatigheidsverbetering in de vorm van tijdswinst. De beide andere indicatoren van doelmatigheid, die ik in paragraaf 2.2.6 heb gepresenteerd, komen volgens deze respondenten nauwelijks voor. Een oorzaak hiervan zou kunnen liggen in de grootte van een overheidsorganisatie, waar minder personeelsinzet in één project leidt tot een verschuiving van deze overvloed naar andere projecten. Bovendien zijn verschillende actoren altijd nodig in een beleidsproces met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregeling, maar deze actoren hoeven er wel minder tijd in te steken als de gestroomlijnde kaders goed zijn toegepast. Hetzelfde geldt voor de directe kosten, waarbij ik de aantekening maak, dat niet alle directe kosten per definitie nodig zijn in een beleidsproces. Inhuur van externen is bijvoorbeeld niet nodig als de expertise en capaciteit in huis is door de aanwezigheid van vakspecialisten of specifieke kaders. Hoe meer tijdswinst je genereert, hoe minder indirecte kosten en hoe minder personeelskosten er moeten worden overgeslagen op het desbetreffende project.

Tot slot blijkt uit de enquête nauwelijks een verband tussen stroomlijning van kaders en de kwaliteit van het beleidsproduct. 'Gewone' kaders blijken al (zie grafiek 1) te zorgen voor de kwaliteit van de beleidsproducten en de kwaliteit van het beleidsproces. Het percentage van de respondenten, dat het 'eens' of 'zeer eens' is met de stelling, is dan ook hoog (tabel 8), maar in tabel 9 blijft het percentage hoog. Een verklaring is, dat kaders altijd al de kwaliteit moeten borgen, omdat dat een kerntaak is van kaders. Als de kaders worden gestroomlijnd, worden

alleen die normen aangepast, die onnodig zijn. De normen, die bepaalde kwaliteitsaspecten borgen, moeten op de één of andere manier in het gestroomlijnde kader terugkomen.

4.7.5 Slotbeschouwing

In deze subparagraaf vat ik de bevindingen van deze paragraaf samen en trek ik daaruit de eerste conclusies.

Balans van Baten en Lasten

Vervolgens is de vraag of deze doelmatigheidsverbeteringen aan de batenkant van kaderstelling voldoende zijn om op te wegen tegen de kosten om gestroomlijnde kaderstelling te ontwikkelen, te onderhouden en te communiceren? De kosten van kaders bestaan uit het ontwerpen van een nieuwe structuur en het inhoudelijk doornemen en zondig herschrijven van de oude kaders. Vervolgens moeten deze gestroomlijnde kaders regelmatig worden geëvalueerd en daarna aangepast. Tevens moet er toezicht gehouden worden op de naleving. Deze kosten om de naleving van kaders te bewaken, blijven bestaan of het nu gaat om de oude of om de gestroomlijnde kaders. Bovendien dienen die kosten ook andere doelen dan verbetering van de doelmatigheid. In de balans moeten alleen de éénmalige kosten worden opgenomen voor het ontwerpen van de gestroomlijnde kaders. Op den duur zal de balans dus positief uitvallen richting de baten kant, maar waar exact het break-evenpoint ligt hangt af van de precieze kosten en de precieze baten in geld gewaardeerd.

Doelmatig

Ten slotte wat heeft deze vergelijking van doelmatigheid in de theorie en in de praktijk van overheidsland ons nu opgeleverd? Ten eerste heeft iedereen het over doelmatigheid en iedereen vindt het belangrijk om doelmatig te werken, maar tegelijkertijd vinden veel mensen het moeilijk om doelmatigheid te definiëren. De keuze voor een definitie maakt nogal een verschil. Of je nu doelmatigheid definieert als zuinigheid, waarbij het puur gaat om de productiefactoren, de input, zo goedkoop mogelijk inkopen of dat je doelmatigheid definieert in brede zin, waarbij doelmatigheid eigenlijk gelijkstaat aan effectiviteit. Een derde optie is om doelmatigheid in enge zin te definiëren als relatie tussen de input en de output van een beleidsproces. Voor deze optie heb ik gekozen, maar dan is het nog steeds onduidelijk hoe je doelmatigheid objectief kan meten. Wat is een gelijkblijvende output ofwel een gelijkblijvende kwaliteit? En hoe stel je dan een vermindering van de input vast? Of wat is een gelijkblijvende input (nog redelijk vast te stellen)? Maar wat is vervolgens een verhoging van de output in een beleidsproces? Wanneer is de kwaliteit verbeterd? En welke maatstaven gebruik je om een verhoging van de kwaliteit vast te stellen? En dan hebben we het alleen nog maar over bedrijfsmatige doelmatigheid en niet eens over eco-efficiency, X-efficiëntie en dynamische efficiency. In een beleidsproces, waar zoveel andere aspecten belangrijk zijn, is het vrijwel onmogelijk om expliciet aandacht te besteden aan doelmatigheid. Veel respondenten vinden doelmatigheid van het beleidsproces dan ook van ondergeschikt belang aan bijvoorbeeld rechtmatigheid, legaliteit, effectiviteit van het beleid en doelmatigheid van het beleid. En ik kan ze geen ongelijk geven! Misschien moet de overheid zich hoofdzakelijk beperken tot zuinigheid, X-efficiëntie en allocatieve efficiency in haar eigen werkprocessen en zich vooral richten op een effectief en doelmatig beleid. Maar er zijn eigenlijk nog nauwelijks goede meetinstrumenten ontwikkeld om de doelmatigheid van beleid vast te stellen in ex-post of ex-ante onderzoek.

Voorlopige conclusie

Stroomlijning van kaders kan de doelmatigheid en dus de kwaliteit van een beleidsproces verbeteren. Tevens kunnen gestroomlijnde kaders de kwaliteit van de subsidieregelgeving, het beleidsproduct verhogen, maar dit laatste verband is minder sterk en voornamelijk gebaseerd op de enquête en op logica. Op basis van meningen van ervaren respondenten kan ik deze voorlopige conclusies trekken. Deze conclusies zijn voorlopig, omdat ik in de volgende paragraaf nog aandacht besteed aan enkele interveniërende variabelen en een mogelijke trade-off tussen kwaliteit en doelmatigheid, die van invloed kunnen zijn op dit verband. Zeker is, dat stroomlijning van kaders een aantal nadelen opheft van 'oude' kaders.

In de volgende paragraaf ga ik specifiek in op het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en de doelmatigheid van het beleidsproces met inachtneming van enkele interveniërende variabelen, die van invloed zijn op het verband tussen stroomlijning van kaders en doelmatigheid. Tevens wordt aandacht besteed aan een mogelijke trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit. De grafieken 1 en 2 lijken voornamelijk aan te geven, dat kwaliteit verhogen en doelmatiger werken elkaar juist ondersteunen.

4.8 Interviërende variabelen en een Trade-off

In deze paragraaf behandel ik de laatste deelvraag van dit onderzoek, die luidt: *In hoeverre hebben interveniërende variabelen een positief dan wel een negatief effect gehad op de doelmatigheid van het beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregeling?*

In deze paragraaf ga ik eerst in op enkele interveniërende variabelen, zowel op basis van de resultaten van de enquête als op basis van de interviews. Vervolgens beëindig ik de paragraaf met de bespreking van een mogelijke trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit.

4.8.1 Interviërende variabelen in de Enquête

In de enquête heb ik enkele mogelijke interveniërende variabelen onderzocht. Het betreft de variabelen: communicatie, interesse van de ambtelijke leiding, interesse van de politieke leiding, de mate van overeenkomst tussen de belevingswereld van kaders en medewerkers en het vereiste kennisniveau om kaders toe te passen. In de enquête komen steeds twee stellingen per interveniërende variabele terug. De eerste stelling betreft steeds: of de desbetreffende interveniërende variabele belangrijk is voor de effectiviteit van kaders? De tweede stelling stelt: of de interveniërende variabele in hun specifieke werkomgeving goed geregeld is? Hieronder zal ik per twee stellingen over één interveniërende variabele een beschouwing geven met behulp van een tabel. Deze lijst van interveniërende variabelen is niet uitputtend, maar is noodzakelijkerwijs limitatief om het onderzoek zodanig in te perken, dat het behapbaar blijft.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Goede communicatie van kaders is belangrijk voor de effectiviteit van kaders (%).	100%	100%	100%	100%
Nieuwe of gewijzigde kaders worden goed gecommuniceerd (%).	17%	0%	7%	8%

Tabel 10: Communicatie en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

Uit tabel 10 blijkt, dat een goede communicatie door alle respondenten wordt gezien als een belangrijke tot zeer belangrijke voorwaarde om effectieve kaders te hebben. Effectieve kaders zijn kaders, die zoveel mogelijk tegemoet komen aan de beoogde doelstellingen van de kaders. Kaders beogen onder meer het beleidsproces doelmatiger en kwalitatiever te laten verlopen en de kwaliteit van de regelgeving te verhogen. Daarnaast zijn er doelstellingen, die weliswaar buiten het bereik van dit onderzoek liggen, maar wel voorkomen, zoals legitimiteit genereren en legaliteit van de regelgeving waarborgen. Vervolgens blijkt uit tabel 10 tevens, dat het merendeel van de respondenten van mening is, dat de communicatie van kaders op het moment van het onderzoek niet goed was. Van het totaal was 64% het 'oneens' of 'zeer oneens' met de stelling en van de respondenten van het ministerie van VROM ligt dit percentage nog hoger met 78% (zie bijlage 24: grafiek 10 en 11). In vergelijking met respondenten van de andere twee ministeries zijn de respondenten van het ministerie van LNV nog het meest positief over de communicatie van de kaders in hun ministerie, maar ook hier zijn weinig respondenten positief.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
De interesse van de ambtelijke leiding in kaderstelling is belangrijk voor de effectiviteit van kaders (%).	83%	100%	93%	89%
De ambtelijke leiding heeft interesse in kaderstelling (%).	50%	38%	36%	39%

Tabel 11: Ambtelijke leiding en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

Hetzelfde patroon komt terug in tabel 11, waar de interveniërende variabele 'interesse van de ambtelijke leiding' centraal staat. 89% van alle respondenten geeft aan, dat de mate van interesse van de ambtelijke leiding voor kaderstelling belangrijk tot zeer belangrijk is voor de effectiviteit van kaderstelling. Onder de respondenten van het ministerie van OC&W is dat percentage zelfs 100%. Indien kaderstelling wordt gepromoot en ondersteund door de ambtelijke leiding, dan zal de kaderstelling voor de 'gewone' werknemer ook meer leven. Tevens is het mogelijk, dat het gebruik maken van kaderstelling door de ambtelijke leiding als een verplichting wordt opgelegd, waardoor de uitvoerende kern niet om kaders heen kan. Toch blijkt uit tabel 11, dat slechts 39% van de respondenten vindt, dat de ambtelijke leiding interesse heeft in kaderstelling. Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn, dat kaderstelling intern gericht is en daarom meestal geen politieke prioriteit heeft. Er zullen waarschijnlijk weinig Kamervragen over kaderstelling komen en is er nauwelijks kans, dat kaderstelling in het nieuws komt. Maar kaderstelling is bij uitstek een interne aangelegenheid van de ambtelijke organisatie, waarvoor, volgens mij, de ambtelijke leiding zorg moet dragen.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
De interesse van de politieke leiding in kaderstelling is belangrijk voor de effectiviteit van kaders (%).	50%	78%	64%	67%
De politieke leiding heeft interesse in kaderstelling (%).	17%	25%	21%	21%

Tabel 12: Politieke leiding en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

De derde interveniërende variabele betreft: of de interesse van de politieke leiding belangrijk is voor effectieve kaderstelling? Tabel 12 geeft een meer afwisselend beeld in vergelijking met tabel 11. Klaarblijkelijk zijn de respondenten het over deze stelling minder eens. Wellicht vinden de respondenten dat kaderstelling primair de verantwoordelijkheid is van de ambtelijke leiding. De politieke leiding is weliswaar politiek verantwoordelijk voor het ministerie, maar de dagelijkse leiding (van de bedrijfsvoering) berust voornamelijk bij de ambtelijke leiding. Kaderstelling behoort tot de bedrijfsvoering van een ministerie en valt daarmee in eerste instantie onder de ambtelijke leiding. In het ministerie van VROM is bijvoorbeeld de SG de direct leidinggevende van de directies, die behoren tot de technestructuur. Vervolgens blijkt uit tabel 12 ook, dat de politieke leiding minder interesse heeft in kaderstelling dan de ambtelijke leiding, volgens de respondenten van deze enquête. Ondanks dat de respondenten aangeven, dat de interesse van de politieke leiding voor kaderstelling minder belangrijk is dan de interesse van de ambtelijke leiding, is er nog steeds een grote meerderheid, die de interesse van de politieke leiding voor kaderstelling wel belangrijk vindt. In dat licht bezien is het wellicht zorgelijk, dat deze interesse klaarblijkelijk ontbreekt. In een ministerie is de minister de persoon, waarvoor iedereen uiteindelijk werkt. Interesse van zijn of haar kant voor kaderstelling zou wellicht een positieve invloed kunnen hebben op de effectiviteit van kaderstelling.

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Het is belangrijk dat kaders aansluiten bij mijn belevingswereld voor de effectiviteit van kaders (%).	67%	88%	65%	71%
Kaders sluiten aan bij mijn belevingswereld (%).	0%	13%	21%	14%

Tabel 13: De eigen belevingswereld en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

De vierde onderzochte variabele is: of het van belang is, dat kaders aansluiten bij de belevingswereld van de uitvoerende kern? Uit tabel 13 blijkt, dat een grote meerderheid de aansluiting van kaders bij de belevingswereld van de uitvoerende kern belangrijk vindt voor de effectiviteit van kaders. Alleen bij het ministerie van VROM zijn de respondenten minder eensgezind. Voor beide meningen zijn argumenten te geven. Enerzijds is het eenvoudiger als kaders aansluiten bij de belevingswereld van diegenen, die ze moeten gebruiken, zodat ze beter en sneller toepasbaar zijn, waardoor de kaders effectiever zijn. Anderzijds is het mogelijk dat, als kaders altijd moeten aansluiten bij de belevingswereld van de uitvoerende kern, er geen recht gedaan kan worden aan moeilijke kaders, die wel echt noodzakelijk zijn. Of kaders nu daadwerkelijk aansluiten bij de belevingswereld van de beleidsmedewerkers, blijkt tevens uit tabel 13. 36% van de respondenten is het met die stelling 'oneens' of 'zeer oneens'. 46% is neutraal bij deze stelling en slechts 14% is positief over de stelling: dat kaders aansluiten bij de eigen belevingswereld (zie bijlage 24: grafiek 18 en 19).

	LNV	OC&W	VROM	Totaal
Het is belangrijk dat kaders aansluiten bij mijn kennisniveau voor de effectiviteit van kaders (%).	50%	63%	50%	54%
Kaders sluiten aan bij mijn kennisniveau (%).	0%	25%	64%	39%

Tabel 14: Kennisniveau en Kaderstelling. De percentages zijn de som van de respondenten, die het 'eens' of 'zeer eens' zijn met de gepresenteerde stellingen.

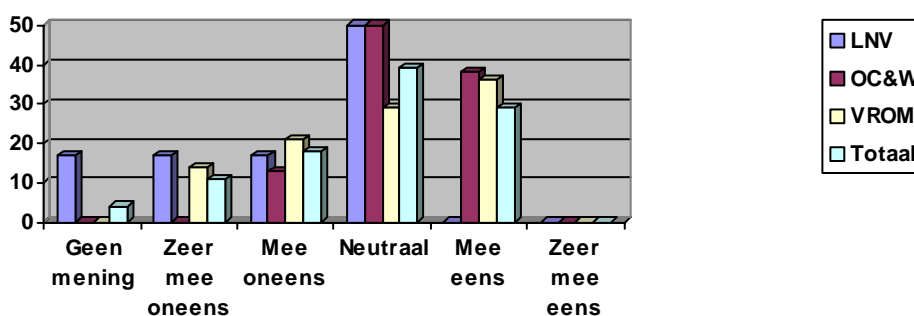
Ten slotte de vraag of het belangrijk is, dat kaders aansluiten bij het kennisniveau van de uitvoerende kern in verband met de effectiviteit. Uit bijlage 24 (grafieken 20 en 21) en tabel 14 blijkt, dat de respondenten van de ministeries van LNV en OC&W allemaal van mening zijn, dat het inderdaad belangrijk is voor de effectiviteit van kaders, dat deze aansluiten bij hun eigen kennisniveau of zij zijn 'neutraal' bij deze stelling. Een argument vóór deze stelling is, dat als je kaders goed snapt je de kaders beter en sneller kunt toepassen, waardoor de effectiviteit van kaders toeneemt. 36% van de respondenten van het ministerie van VROM is het 'oneens' met deze stelling (zie bijlage 24: grafiek 20 en 21). Een argument tegen deze stelling is, dat je soms geen concessies kan doen aan de inhoud van een kader zonder de beoogde doelen van het kader aan te tasten en daarmee de effectiviteit van het kader aan te tasten. Uit tabel 14 blijkt tevens, dat de respondenten redelijk negatief zijn over de mate waarin het kennisniveau van de kaders aansluit bij het eigen kennisniveau.

De enquête geeft dus aan, dat alle bevroegde interveniërende variabelen van invloed blijken te zijn op het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en doelmatigheid. Zowel communicatie van kaders, de interesse in kaderstelling van de ambtelijke leiding als aansluiting van de kaders bij de belevingswereld van de uitvoerende kern en in mindere mate de interesse van de politieke leiding in kaderstelling en het overeenkomen van het kennisniveau van de kaders met het kennisniveau van de uitvoerende kern, blijken van invloed te zijn op het verband tussen stroomlijning en een doelmatig beleidsproces.

4.8.2 Intervenierende variabelen in de Interviews

Daarnaast zijn er in de interviews een groot aantal criteria genoemd, in wetenschappelijke termen intervenierende variabelen genoemd, welke van invloed zijn op de effectiviteit van kaders. Als kaders effectief zijn, wil dat zeggen, dat de doelen van kaderstelling zoveel mogelijk worden gehaald. Zoals al eerder opgemerkt, kunnen er verschillende doelen achter kaderstelling zitten. Een doelmatig proces genereren door standaardisatie van werkzaamheden is er één van, maar kwalitatief goede beleidsproducten afleveren, legitiem werken en effectief beleid maken zijn enkele andere doelen. Hieronder volgt een samenvatting van de intervenierende variabelen, die in de voorgaande paragrafen door de geïnterviewden zijn genoemd.

- Ten eerste moeten kaders goed uitvoerbaar zijn, doordat ze reëel zijn opgesteld met aandacht voor de toepassing in de dagelijkse beleidspraktijk. Anders moet er teveel worden gelezen, te veel moeite worden getroost om de kaders te doorgronden en/of te veel moeite worden gedaan om een toepassing in de praktijk te ontwikkelen. Grafiek 3 laat zien, dat de huidige kaders niet altijd goed uitvoerbaar zijn, terwijl dat wel belangrijk is voor de effectiviteit van kaders.



Grafiek 3: Ik vind dat de kaders goed uitvoerbaar zijn (%).

- Kaders moeten actueel worden gehouden, zodat er geen overbodige zaken in staan en er ook geen gaten zitten in de kaderstelling. Als de kaders niet actueel zijn, worden ze of helemaal niet meer gebruikt of men moet zelf nog op zoek naar relevante kaders, waardoor het proces inefficiënter wordt.
- Kaders moeten in overeenstemming zijn met de huidige wet- en regelgeving, zoals deze intern en extern geldt. Deze voorwaarde geldt ook voor 'gewone' kaders en is niet alleen belangrijk uit doelmatigheidsoverwegingen, maar ook in het belang van rekenschap en rechtmatigheid. Uit doelmatigheidsoverwegingen is het belangrijk, omdat men anders onrechtmatige beleidsproducten maakt, die nooit ingevoerd kunnen worden, waardoor men helemaal opnieuw moet beginnen.
- Kaders moeten eenduidig zijn, zodat er geen ruimte is voor interpretatie. Kaders moeten duidelijk de vrijheid aangeven en op sommige punten juist beperken. Als er steeds weer opnieuw onderhandeld moet worden over de interpretatie van de normen dan brengt dat ondoelmatigheid teweeg.
- Gestroomlijnde kaders moeten een heldere en duidelijke structuur hebben, waarin alleen in eenvoudige, duidelijke, bondige en heldere taal de kernelementen zijn opgenomen. Onder die voorwaarde is het gestroomlijnde kader beter toegankelijk voor de beleidsmedewerker, omdat het aansluit bij zijn belevingswereld en zijn tijdschema. Een voorbeeld van kaders in de vorm van enkele korte checklisten is in dit verband genoemd.
- Kaders moeten een goede verantwoordelijkheidsverdeling aangeven, zodat iedere actor tijdig wordt betrokken in het beleidsproces en die taken kan doen, waarin hij het beste is. Op deze manier treedt er achteraf geen tijdverlies op en doet iedereen de werkzaamheden, waarin hij het beste is, dus ongetwijfeld het doelmatigst werkt.

- Een goede lay-out en een digitale toepassing kunnen de doelmatigheid verhogen, doordat men het kader makkelijker kan inzien, beter de relevante informatie kan scheiden van de irrelevante informatie en sneller kan doorklikken naar gedetailleerdere vervolginformatie.
- Nieuwe (gestroomlijnde) kaders moeten bekend zijn bij de gebruikers door een goede communicatie vooraf over de inhoud, de toepassing en de achterliggende doelen. Met het oog op een goede implementatie, zodat de beoogde doelen van kaderstelling worden bereikt, is een goede communicatie nodig. Tevens wordt dan duidelijk, wat de gevolgen kunnen zijn van het niet-gebruiken van de kaders, zowel voor het proces als voor de medewerker persoonlijk (sancties). Niet-gebruik of verkeerd gebruik kan leiden tot een ondoelmatiger beleidsproces.
- Gestroomlijnde kaders moeten goed worden afgestemd met andere actoren, zowel met andere kaderstellers, leden van de technostructuur, als met de toekomstige gebruikers, leden van de uitvoerende kern. Een goede afstemming zorgt voor minder overlap en minder dubbel werk in het ontwikkelingstraject van nieuwe gestroomlijnde kaders.
- De meeste respondenten zijn van mening, dat draagvlak creëren van grote invloed is op het toekomstige effect van gestroomlijnde kaders. Draagvlak kan onder meer gecreëerd worden door hen te betrekken bij de ontwikkeling van kaders en open te staan voor hun ervaringen tussentijds. Op grond van de praktijkervaring kunnen de kaders ongetwijfeld worden verbeterd, waardoor de kwaliteit toeneemt, maar ook een draagvlak blijft bestaan. Kaders moeten een duidelijk doel hebben, zodat hierdoor draagvlak kan ontstaan bij diegenen, die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn.
- Aandacht van de leidinggevende wordt slechts door één respondent genoemd, terwijl uit de enquête blijkt, dat veel meer personen deze interveniërende variabele van invloed achten. Blijkbaar is deze variabele niet één van de belangrijkste, omdat de respondenten er zelfstandig bijna niet over begonnen in de interviews.
- Als kaders te strikt zijn en als verplichtend worden ervaren, kan er aversie ontstaan bij de beleidsmedewerkers, waardoor zij zouden kunnen weigeren om kaders toe te passen of kaders onjuist toe te passen.

De bovenstaande opsomming geeft veel voorwaarden, die van positieve dan wel negatieve invloed zijn op het verband van stroomlijning van kaders en een doelmatiger beleidsproces. Alvorens er nader onderzoek is gedaan naar deze interveniërende variabelen, kan daarop anticiperend alvast rekening met deze variabelen worden gehouden. In hoofdstuk 5 zal ik daar in de aanbevelingen op terugkomen. Maar allereerst zal ik hieronder ingaan op een mogelijke trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit.

4.8.3 Kwaliteit vs. Doelmatigheid

Allereerst ga ik in op een mogelijke trade-off tussen een doelmatig beleidsproces als gevolg van stroomlijning van kaderstelling en een kwalitatief hoogstaand beleidsproces en daarmee een kwalitatief hoogstaand beleidsproduct. Zoals ik in de vorige alinea al heb betoogd, lijken kwaliteit en doelmatigheid elkaar in dit geval juist te ondersteunen. Zowel tijdwinst, de belangrijkste indicator van doelmatigheid in dit onderzoek, als kwaliteit ondergaan in de tabellen 8 en 9 een vergelijkbare trend. Dit lijkt ook logisch, omdat stroomlijning ervoor zorgt, dat er geen kaders worden vergeten en de kaders correct worden toegepast, waardoor de kwaliteit van het beleidsproces en het beleidsproduct toeneemt. De basisassumptie bij deze bewering is, dat de kaders zelf van goede kwaliteit zijn, omdat de 'fouten' in een kader zich als een domino-effect kunnen verspreiden.

Is er nu een trade-off tussen kwaliteit enerzijds en doelmatigheid anderzijds? De gegevens laten een zeer verschillend beeld zien. Aan de ene kant zorgt stroomlijning van kaders voor een doelmatiger proces, doordat men op de hoogte is van alle normen en actoren, die tijdig betrokken dienen te worden bij het beleidsproces. Hierdoor neemt ook de kwaliteit van het beleidsproduct toe, tegelijkertijd met een toename van de doelmatigheid van het beleidsproces. Anderzijds zorgt een duidelijke structuur ervoor, dat meer eisen bekend zijn bij de beleidsmedewerker, waardoor hij deze vervolgens ook allemaal dient toe te passen. Het proces wordt in dat geval ondoelmatiger, maar de kwaliteit van het beleidsproduct neemt wel toe. In het

laatste geval is er sprake van een trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit. Als men een enge definitie gebruikt van doelmatigheid, dan is het goed mogelijk, dat er een trade-off is tussen doelmatigheid en kwaliteit, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Het is ook mogelijk, dat zowel de kwaliteit als de doelmatigheid wordt bevorderd door stroomlijning van kaders. Indien men een brede definitie van doelmatigheid gebruikt, dan is doelmatigheid een integraal onderdeel van kwaliteit en is er eigenlijk nooit sprake van een trade-off.

Daarnaast is het mogelijk, dat de term 'stroomlijning van kaders' wordt misbruikt voor het toevoegen van veel nieuwe normen, die wellicht ongeschreven reeds bestonden, maar vanaf dat moment expliciet toegepast moeten gaan worden. In dat geval wordt onder stroomlijning verstaan, dat het proces wordt gestroomlijnd en niet de kaders, waardoor ook de ongeschreven aspecten expliciet benoemd zullen worden.

4.9 Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing presenteer ik een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk. In tabel 15 zijn de drie cases afgezet tegen een aantal belangrijke kenmerken uit het onderzoek. Het eerste belangrijke kenmerk is: de 'huidige configuratie' van de organisatie op basis van de theorie van Mintzberg (zie paragraaf 2.1.4). Het tweede kenmerk is: 'basisinformatie', de aanwezigheid van en gestroomlijnd met betrekking tot de ontwikkeling van subsidiereggeving. Het derde kenmerk is: de belangrijkste 'voordelen' van kaderstelling (zie tabel 5) en het vierde kenmerk is: de belangrijkste 'nadelen' van kaderstelling (zie tabel 6). Het vijfde kenmerk is de mate van doelmatigheidsverbetering en het zesde kenmerk is: de invloed van interveniërende variabelen op het, bij kenmerk vijf genoemde, verband. Tot slot is het zevende kenmerk: 'betere coördinatiemechanismen' en daarmee een betere configuratie volgens het onderzoek. Hieronder zal ik de inhoud van tabel 15 (pagina 81) toelichten.

1. Alle drie de ministeries kennen overwegend een machineconfiguratie, dat een kenmerk is voor grote bureaucratieën. Het ministerie van OC&W heeft, door het nieuwe SG-DG model, beperkte kenmerken van een ondernemersconfiguratie, waarbij het MT-OCW de strategische top vormt. Desondanks is ook daar de machineconfiguratie de overheersende configuratie. De technostructuur werkt in alle drie de ministeries, onder (in)directe leiding van de SG, aan standaardisatie van werkzaamheden en coördinatie van werkzaamheden voor de departementsleiding.
2. De ministeries van LNV en OC&W zijn goed te vergelijken, omdat beide organisaties een bepaald integraal stroomlijningstraject kennen met betrekking tot de ontwikkeling van financiële regelingen. Deze gestroomlijnde kaders bestaan al minstens tweeënhalf jaar en kunnen dus goed geëvalueerd worden. Het ministerie van VROM kent wel andere stroomlijningstrajecten en financiële kaderstelling. De Leidraad Financiële regelingen is daarvan een voorbeeld, maar dat (gestroomlijnde) kader is geen integraal kader van de technostructuur, zoals het geval is bij de beide andere ministeries. Een specifiek multidisciplinair project ten aanzien van de ontwikkeling van subsidiereggeving is nog in ontwikkeling.
3. Alle de drie de ministeries noemen de voordelen: niet steeds het wiel opnieuw hoeven uitvinden en eenheid creëren in doelen. Het ministerie van LNV noemt vooral praktische voordelen, terwijl de ministeries van OC&W en VROM meer de nadruk leggen op institutionele en structurele voordelen van kaders. Het verschil kan veroorzaakt zijn, doordat de ministeries van OC&W en VROM een recente reorganisatie hebben doorgemaakt, waardoor er onevenredig aandacht is voor institutionele en structurele factoren.
4. Globaal geven alle respondenten samen ongeveer dezelfde voor- en nadelen van kaderstelling aan, waaruit blijkt, dat men dezelfde voordelen ziet in kaderstelling. De respondenten van het ministerie van LNV leggen meer de nadruk op praktische nadelen en de andere ministeries leggen de nadruk meer op institutionele en structurele nadelen. Kaderstelling wordt dan ook wel geaccepteerd als noodzakelijk, omdat men de voordelen er wel van kan inzien. Dat neemt niet weg, dat niet alle kaders als nuttig worden ervaren. Bovendien noemt men ook nadelen van kaders, die onmogelijk opgeheven kunnen worden door stroomlijning van kaders. Het doel van stroomlijning is

immers om de voordelen van kaders te behouden en zoveel mogelijk van de nadelen van kaders op te heffen zonder daarbij nieuwe nadelen te veroorzaken.

5. Uit de casestudy's van de ministeries van LNV en OC&W blijkt, dat stroomlijning van kaders doelmatigheid teweeg kan brengen in het beleidsproces. Zolang de gestroomlijnde kaders gebruikt werden, was de kwaliteit en de doelmatigheid van het beleidsproces en daardoor de kwaliteit van de beleidsproducten hoger. De huidige effecten van de gestroomlijnde kaders zijn moeilijk aan te geven, doordat de gestroomlijnde kaders hooguit nog indirect worden toegepast. Ook de respondenten van het ministerie van VROM verwachten op grond van andere ervaringen met stroomlijning van kaders, dat stroomlijning van kaders positieve effecten teweeg kan brengen, waaronder een doelmatigheidsverbetering en een kwaliteitsverhoging. Deze bevindingen worden ondersteund door de bevindingen in de enquête.
6. Het optreden van, het bij punt vijf beschreven, verband en de sterkte van dat verband is sterk afhankelijk van vele interveniërende variabelen, zoals onder meer communicatie, structuur en omvang, aandacht en interesse van de leiding, rol van de tijd, rol van de politiek, naleving en actualiteit. Een deel van deze bevindingen wordt ondersteund door de resultaten van de enquête, omdat ik daar in de enquête expliciet naar heb gevraagd. De andere bevindingen zijn op basis van de interviews gedaan.
7. Tot slot blijkt, dat stroomlijning van kaders door de technestructuur met behulp van andere actoren goed wordt geacht, maar onderlinge afstemming met andere beleidsmedewerkers, met leden van de technestructuur, de ondersteunende staf en het middenkader wordt als aanvulling op een gestroomlijnd kader ook belangrijk geacht. Dit coördinatiemechanisme hoort bij de innovatieve configuratie van Mintzberg (Mintzberg: 1992: 118). Daarnaast vertrouwen beleidsmedewerkers veel op de eigen kennis en ervaring. Een gestroomlijnd kader zien zij dan ook als een aanvulling op de eigen expertise. Het gestroomlijnde kader kan helpen bij het beleidsproces, maar houdt ook de kennis vast voor nieuwe medewerkers. Gestroomlijnde kaders zorgen dus ook voor standaardisatie van bekwaamheden, dat een kenmerk is van de professionele configuratie (Mintzberg, 1992: 118). De ideale configuratie voor stroomlijning van kaders is dus een mix tussen de machineconfiguratie, de innovatieve configuratie en de professionele organisatie. Dan kunnen veel nadelen worden opgeheven en veel interveniërende variabelen ten goede worden ingezet.

In hoeverre komen de geschetste veranderingen van de organisatiestructuur daadwerkelijk tot stand? Er is te weinig aandacht voor het behoud van kennis en interne opleidingen en cursussen met betrekking tot het omgaan met kaderstelling, waardoor de professionele organisatievorm nog onvoldoende aandacht en plaats krijgt. De innovatieve organisatievorm komt steeds vaker terug, zowel in de vorm van projectgroepen met betrekking tot de ontwikkeling van beleid als projectgroepen met betrekking tot ondersteunende processen, waaronder de ontwikkeling van kaderstelling.

Maar de machineconfiguratie blijft de overheersende organisatievorm, waarbij onbedoeld de gediversifieerde organisatievorm nog invloed heeft. Om de gevolgen van de politieke context te ondervangen is het noodzakelijk om op basis van een gezamenlijke ideologie en waarden, iets meer kenmerken van een zendingsorganisatie te ontwikkelen.

Doelmatigheid van Gestroomlijnde Kaders; Een vergelijkende casestudy.

	LNV	OC&W	VROM
1. Huidige configuratie	Machineorganisatie	Machineorganisatie (invloed van ondernemers)	Machineorganisatie
2. Basisinformatie	1999: Handleiding Financiële Regelingen. 2001: Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens.	2002: Checklist Beleidsvoorstellen.	2005-2006: Verwacht: Integrale Handleiding Subsidieregelgeving.
3. Voordelen kaderstelling	Wiel niet uitvinden, eenheid creëren, hulpmiddel voor medewerkers, kaderstellers hebben specifieke expertise, systematisch een traject doorlopen, zekerheid geven aan beleidsmedewerkers, nepvoordeel: achter kaders verschuilen.	Wiel niet uitvinden, eenheid creëren, beheersing van processen door technostructuur, verantwoording borgen, helderheid voor maatschappij.	Wiel niet uitvinden, eenheid creëren, verantwoording borgen, helderheid voor maatschappij, standaardisatie, kwaliteit en doelmatigheid omhoog.
4. Nadelen kaderstelling	Onbekendheid; Draagvlak; Actualiteit; Omvangrijkheid en specialistisch; Dood van de creativiteit en beleidsvrijheid	Actualiteit; Planlast; Beleidsvrijheid ondermijnen en hoge kosten toezicht houden	Onderhoud, conflict met praktijk; Te specifieke details
5. Doelmatigheid	Vroeger verplichtend, dus gebruikt, waardoor doelmatiger en kwalitatiever beleidsproces. Huidige indirecte effecten zijn onbekend.	Veel gebruikt voor reorganisatie, maar door verhuizing en reorganisatie niet actueel gehouden. Toen doelmatiger en kwalitatiever beleidsproces. Huidige indirecte effecten zijn onbekend.	Er is vraag naar kaderstelling van de beleidsmedewerkers wegens vervallen financiële capaciteit bij de diensten. Wisselend gebruik van andere kaders en wisselende verhoging van doelmatigheid en kwaliteit van het beleidsproces. Positieve verwachtingen van <i>integraal</i> gestroomlijnd kader.
6. Intervenierende variabelen	Het bovenstaande verband is sterk afhankelijk van intervenierende variabelen.	Het bovenstaande verband is sterk afhankelijk van intervenierende variabelen.	Het bovenstaande (verwachte) verband is sterk afhankelijk van intervenierende variabelen.
7. Betere coördinatiemechanismen	Kennis behouden en onderlinge afstemming met alle actoren i.c.m. hulpmiddel van eigen directie of technostructuur	Kennis behouden en onderlinge afstemming met alle actoren i.c.m. hulpmiddel van technostructuur of eigen kaderwet	Kennis behouden en onderlinge afstemming met alle actoren i.c.m. hulpmiddel van technostructuur

Tabel 15: Overzicht van de belangrijkste bevindingen.

5 Conclusies en Aanbevelingen

5.1 Conclusies

In hoofdstuk 1 stelde ik een centrale onderzoeksvraag, die ik ontleed heb in een vijftal deelvragen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre leiden gestroomlijnde kaders tot een beter beleidsproces en tot betere beleidsproducten?

Voordat ik over ga tot de presentatie van de conclusies van dit onderzoek, wil ik twee opmerkingen maken. De eerste opmerking is, dat doelmatigheid bij de overheid nauwelijks nog een discussiepunt is. Er wordt wel vaak gesproken over een 'efficiencyslag maken' of over 'doelmatiger werken', maar in de praktijk wordt dat nauwelijks meetbaar gemaakt. Doelmatigheid blijft vaak een subjectief doel, wat ver na bijvoorbeeld rechtmatigheid en rekenschap pas belangrijk wordt in de onderzochte ministeries. De vraag of doelmatigheid leeft binnen de overheid, heb ik mij van tevoren niet gesteld, maar deze bevindingen vielen mij op tijdens het onderzoek.

De tweede opmerking is, dat deze conclusies, net als het hoofdstuk 'analyse', voornamelijk gebaseerd zijn op de meningen van de respondenten van de enquête en de 12 geïnterviewden. Ik ben daar al eerder uitgebreid op ingegaan, waardoor ik u voor een verdere toelichting terug verwijs naar paragraaf 1.3.

5.1.1 Deelconclusies

In deze paragraaf zal ik eerst deze deelvragen beantwoorden alvorens ik antwoord geef op de centrale onderzoeksvraag. Onder de schuin en vet gedrukte deelvraag staat een bondig antwoord geformuleerd op basis van bevindingen, die ik in hoofdstuk 4 heb besproken.

1. Hoe was het beleid met betrekking tot kaderstellingen eerst geregeld?

Kaders werden vroeger veel gemaakt vanuit de eigen specifieke expertise, waardoor de kaders vaak nogal specialistisch waren en daardoor overtrokken van ingewikkelde terminologie. Bovendien werden kaders apart van elkaar gemaakt, zowel apart van andere financiële kaders als van kaders van andere organisatiedelen van de technostructuur. Hierdoor was er een wirwar aan kaders ontstaan binnen het departement. Ik heb het dan nog niet eens over de interdepartementale kaders of Europese kaders. Kaders werden ook relatief onafhankelijk van de beleidspraktijk gemaakt en vastgesteld door de technostructuur, waardoor er een grote discrepantie kon ontstaan tussen een inhoudelijk ideaal kader enerzijds en een goed toepasbaar kader anderzijds.

2. Wat is er goed en slecht aan het 'oude' beleid van kaders stellen met betrekking tot de ontwikkeling van subsidiereggeving?

De voordelen zijn: borgen van organisatiedoelen, borgen van maatschappelijke waarden, zoals legaliteit en legitimiteit, specifieke expertise in huis bij de kaderstellers, helderheid over taken en verantwoordelijkheden van verschillende actoren, borgen van kwaliteit en doelmatiger beleidsprocessen creëren.

De nadelen zijn: extra planlast, discrepantie tussen bruikbaarheid en volledigheid, ruimte voor interpretatie en dus ook ongelijkheid, doodt de creativiteit om originele oplossingen te vinden en een grote investering in kaderstelling.

De voordelen van kaders zijn natuurlijk goed en moeten in de te stroomlijnen kaders behouden en optimaal benut worden, maar de nadelen moeten idealiter worden opgeheven. In de praktijk kunnen sommige nadelen worden opgeheven, maar andere nadelen kunnen alleen worden verminderd. Ook is het niet uit te sluiten, dat er nieuwe nadelen zullen ontstaan, omdat de gestroomlijnde kaders andere nadelen met zich mee brengen, waardoor bijvoorbeeld de gestroomlijnde kaders moeten weer worden gestroomlijnd.

3. Wat zijn de oorzaken van de goede en/of slechte punten van het beleid van kaderstelling met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregeling?

De voordelen worden vooral veroorzaakt door een eenheid te creëren, waardoor de organisatie op vergelijkbare wijze werkt en de ideologie en de waarden worden nagestreefd.

De nadelen worden veroorzaakt door standaardisatie, waardoor de creativiteit, de uitdaging en het werkplezier verminderen kan. Bovendien worden enkele nadelen veroorzaakt door de investering, zowel in termen van geld als in termen van tijd, in de ontwikkeling, in het onderhoud, in de evaluatie, in het monitoren en in het toezicht houden op de naleving van de kaders. Of deze oorzaken kunnen worden opgeheven door stroomlijning van kaderstelling ziet u in de volgende twee deelconclusies.

4. In hoeverre is er een verband tussen het 'nieuwe' beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregeling en een doelmatiger beleidsproces?

Stroomlijning van kaderstelling kan bijdragen aan de doelmatigheid en de kwaliteit van het beleidsproces vooral in de vorm van tijdswinst, maar er moet een kosten-batenanalyse worden gemaakt van stroomlijning van kaderstelling om deze bewering met zekerheid te kunnen staven. Daarnaast hebben gestroomlijnde kaders een klein positief verband op de kwaliteit van het beleidsproduct, zowel direct als via een beter beleidsproces. Maar omdat de oude kaders normen in zich hebben, die tot doel hebben om de kwaliteit te borgen, is het verband nauwelijks aanwezig. Bij stroomlijning van kaders moeten alle bestaande kaders blijven bestaan, die nog steeds een doel dienen. Daardoor blijft de invloed van de kwaliteit redelijk gelijk. Of de bovenstaande verbanden optreden en in welke mate wordt bepaald door een aantal interveniërende variabelen.

Omdat alle periodieke onderhoudskosten ook aanwezig zijn bij oude kaderstelling, moeten in deze balans alleen de éénmalige ontwikkelingskosten worden meegenomen, waardoor op den duur de balans positief zal uitslaan richting de batenkant van stroomlijning van kaderstelling. Waar het break-evenpoint exact ligt hangt af van de exacte op geld gewaardeerde kosten en baten.

Als je feitelijke, in geld uitgedrukte, doelmatigheid wil vaststellen is het noodzakelijk om een gelijkblijvende kwaliteit van het beleidsproduct vast te stellen en zeer gedetailleerd de input, ook in termen van tijd en geld, te onderzoeken. Dat onderzoek is nauwelijks haalbaar, omdat een gelijkblijvende kwaliteit eigenlijk niet is vast te stellen. Met een beetje goede wil is het vervolgens wel mogelijk om de diverse input, uitgedrukt in geld, te onderzoeken en te vergelijken.

5. In hoeverre hebben interveniërende variabelen een positief dan wel een negatief effect gehad op de doelmatigheid van het beleid van stroomlijning van kaderstellingen subsidieregeling?

Interveniërende variabelen zoals: vorm, communicatie, draagvlak, eenduidigheid, helderheid, enzovoorts (zie paragraaf 4.8) hebben een positieve dan wel negatieve invloed op de effectiviteit van kaderstelling en op de doelmatigheid en kwaliteit van het beleidsproces in het bijzonder. Het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en de doelmatigheid van het beleidsproces is sterk afhankelijk van de bovengenoemde interveniërende variabelen.

Als men een enge definitie van doelmatigheid hanteert, is er soms sprake van een trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit als men de kaders stroomlijnt, maar dat hoeft niet het geval te zijn. In het theoretische kader heb ik de keuze gemaakt voor de bedrijfsmatige enge definitie van doelmatigheid, waardoor in dit onderzoek er wel vaak sprake is van een trade-off. Als men

een brede definitie aanhangt, dan is er nooit sprake van een trade-off tussen doelmatigheid en kwaliteit, omdat doelmatigheid dan een integraal onderdeel is van kwaliteit. Als de doelmatigheid stijgt, dan stijgt de kwaliteit ook en andersom.

5.1.2 Conclusies

Na de behandeling van de deelconclusies, zal ik in deze subparagraaf de eindconclusies van dit onderzoek geven.

Gestroomlijnde kaders *kunnen* sterk bijdragen aan de doelmatigheid en aan de kwaliteit van een beleidsproces, omdat kaders eenvoudiger worden en gemakkelijker te vinden zijn. Daar staan natuurlijk alle kosten tegenover, welke gemaakt moeten worden om kaders te realiseren. Maar in hoeverre de verbetering van de doelmatigheid werkelijk wordt gerealiseerd is sterk afhankelijk van een aantal interveniërende variabelen.

Gestroomlijnde kaders *kunnen* daarnaast bijdragen aan de kwaliteit van het beleidsproduct zowel direct als via een verbeterd beleidsproces, omdat gestroomlijnde kaders de rechtmatigheid, de financiële verantwoordelijkheid enzovoorts beter in de gaten houden. Maar de 'oude' kaders borgden de kwaliteit ook al goed, waardoor het verband veel minder sterk is. Maar ook hiervoor geldt, dat een aantal interveniërende variabelen van grote invloed zijn op de realisatie van deze kwaliteitsverbeteringen.

- Belangrijk om te weten is dus welke factoren nu van grote invloed zijn? Ten eerste een goede en gedegen communicatie van nieuwe en gewijzigde kaders. Ten tweede een constante aandacht van de (ambtelijke) leidinggevende voor kaderstelling. Ten derde is het belangrijk om draagvlak te creëren voor kaders onder de uitvoerende kern, omdat dat bijdraagt aan een goed gebruik van de kaders. Ten slotte is het belangrijk om de kaders altijd zo actueel mogelijk te houden.
- De invloed van bovengenoemde interveniërende variabelen op de doelmatigheid en kwaliteit van het proces en de kwaliteit van het beleidsproduct lijken sterk samen te hangen met het theoretische model van Mintzberg. De technostructuur wil coördineren door middel van standaardisatie van werkzaamheden, zoals het stroomlijnen van kaders. Hierbij moet zij meer nadenken over de wensen van de uitvoerende kern (meepraten, communicatie) en stilstaan bij het natuurlijke coördinatiemechanisme van onderling afstemmen. Mogelijk is samenwerken in multidisciplinaire, dwars door de organisatie heenlopende, groepen handig om alle belangen van verschillende organisatieonderdelen te betrekken in een stroomlijningstraject en draagvlak te kweken bij de uitvoerende kern. Tot slot is de aandacht van de ambtelijke hiërarchische leiding voor kaderstelling onontbeerlijk, omdat de technostructuur feitelijk voor hen werkt.
- Ligt de oorzaak van alle problemen bij de technostructuur en de ambtelijke leiding en hun manier van werken? Integendeel, denk ik. De uitvoerende kern moet de kaders meer gaan zien als nuttige hulpmiddelen, waarmee zij en de organisatie hun voordeel kunnen doen. Deze kaders hebben een nut en vaak ook een noodzaak voortvloeiend uit bijvoorbeeld rechtmatigheid. Daarnaast beschikt de technostructuur vaak over echte vakspecialisten, die met kaderstelling werk uit handen nemen van de uitvoerende kern. Uiteindelijk hebben alle organisatieonderdelen een zelfde doel te dienen. Een combinatie tussen een machineconfiguratie, een innovatieve configuratie en een professionele configuratie is het meest ideaal om de beste resultaten te behalen (zie paragraaf 4.7 en 4.9). Kortom, een combinatie tussen standaardisatie van arbeidsprocessen (kaderstelling en vooral stroomlijning van kaderstelling), onderlinge afstemming, standaardisatie van bekwaamheden (gestroomlijnd kader houdt kennis vast en biedt ondersteuning) en het bijbehorende professionele gedrag vertonen, is de beste manier. Men ziet dan ook zowel de rationaliseringstrekkkracht, de professionaliseringstrekkkracht als de samenwerkingstrekkkracht terugkomen (Mintzberg, 1992: 119). De politieke trekkkracht is altijd van invloed in een ministerie en zou gecompenseerd kunnen worden door de ideologische trekkkracht, doordat men gaat strijden voor gezamenlijke doelen en daarbij het potentiële nut van kaders gebruikt.

5.1.3 Reflectie

In deze paragraaf geef ik ten eerste een reflectie de wetenschappelijke relevantie, waarna ik beschrijf, wat dit onderzoek nu betekent voor de, in hoofdstuk 1 beschreven, maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Reflectie op het Wetenschappelijke Relevantie

De theorie van Mintzberg geeft een goed inzicht in de 'strijd' tussen verschillende organisatieonderdelen om verantwoordelijkheden te hebben en taken uit te voeren. In de praktijk zie je duidelijk verschillen tussen de verschillende manieren om coördinatie te bereiken. De technostructuur is vooral bezig om processen en beleidsproducten te standaardiseren, terwijl de uitvoerende kern veel zaken redelijk zelfstandig wil doen. Tevens hebben zij meer oog voor details, waar zij in de beleidspraktijk tegen aanlopen. Stroomlijning van kaderstelling brengt een zekere mate van formalisatie met zich mee, wat een aantal voordelen kan opleveren als de uitvoerende kern er de voordelen maar van inziet en daarnaar handelt. Alleen met volledige medewerking van de uitvoerende kern is het mogelijk om voordeel te halen uit stroomlijning van kaders, waardoor de doelmatigheid en de kwaliteit van de beleidsprocessen en de kwaliteit van de beleidsproducten kunnen toenemen. De uitvoerende kern wil vaak coördinatie bereiken door uit te gaan van de benodigde kwaliteiten van de medewerkers, maar ook zij realiseert zich, dat kaderstelling tegemoet kan komen aan gebrek aan expertise op de werkvloer. In een beleidsproces kan de projectgroep of de zelfstandige beleidsmedewerker nu eenmaal niet beschikken over zoveel soorten expertise als de technostructuur. Een combinatie van de voordelen van een machineconfiguratie, een innovatieve configuratie en een professionele configuratie zou ideaal kunnen zijn. Men combineert dan kaders met de ervaring van de beleidsmedewerkers en vernieuwende krachten.

Een ministerie werkt in een grote politieke configuratie, waardoor de organisatiestructuur soms 'naar buiten wordt getrokken'. Een klein beetje meer een naar binnen werkende trekkracht, voortgekomen uit een gezamenlijke ideologie van de hele organisatie, zou deze problemen kunnen oplossen. Probleem is, dat de ideologie van een organisatieonderdeel vaak centraal staat. Het uitleggen van de gezamenlijke doelen is dus ook heel belangrijk om kaderstelling haar nut te laten bewijzen.

Wat heeft deze vergelijking van doelmatigheid in de theorie en in de praktijk bij de overheid ons nu opgeleverd? Ten eerste heeft iedereen het wel over doelmatigheid en vindt iedereen het belangrijk om doelmatig te werken, maar tegelijkertijd vinden veel mensen het moeilijk om doelmatigheid te definiëren. De keuze voor een definitie maakt nogal een verschil. Of men nu doelmatigheid definieert als zuinigheid, waarbij het puur gaat om de productiefactoren, de input, zo goedkoop mogelijk inkopen of dat men doelmatigheid in brede zin definieert, waarbij doelmatigheid eigenlijk gelijkstaat aan effectiviteit, dat is een groot verschil. Een derde optie is om doelmatigheid in enge zin te definiëren als een relatie tussen de input en de output van een beleidsproces. Voor deze optie heb ik gekozen, maar dan is het nog onduidelijk hoe je doelmatigheid objectief kan meten. Wat is een gelijkblijvende output ofwel kwaliteit? En hoe stel je dan een vermindering van de input vast? Of wat is een gelijkblijvende input (nog redelijk vast te stellen)? Maar wat is vervolgens een verhoging van de output in een beleidsproces? Wanneer is de kwaliteit verbeterd? En welke maatstaven gebruik je om een verhoging van de kwaliteit vast te stellen? En dan hebben we het alleen nog maar over bedrijfsmatige doelmatigheid en niet over eco-efficiëntie, X-efficiëntie of dynamische efficiency. In een beleidsproces, waar zoveel andere aspecten belangrijk zijn, is het vrijwel onmogelijk om expliciet aandacht te besteden aan doelmatigheid. Veel respondenten vinden doelmatigheid van het beleidsproces dan ook van ondergeschikt belang aan bijvoorbeeld rechtmatigheid, legaliteit, effectiviteit het van beleid en doelmatigheid van het beleid. En ik kan ze geen ongelijk geven! Misschien moet de overheid zich hoofdzakelijk beperken tot zuinigheid, X-efficiëntie en allocatieve efficiency in haar eigen werkprocessen en zich vooral richten op een effectief en doelmatig beleid. Maar hiervoor zijn eigenlijk nog nauwelijks goede meetinstrumenten ontwikkeld om de doelmatigheid van het beleid vast te stellen in ex-post of ex-ante onderzoek.

Tot slot komt dit onderzoek tegemoet aan de wetenschappelijke relevantie, omdat er meer inzicht is verkregen in de invloed van de organisatiestructuur op stroomlijning van kaders en de gevolgen daarvan. Tevens is er inzicht verkregen in het doelmatigheidsvraagstuk binnen de interne werkzaamheden van ministeries. Doelmatigheid wordt niet gezien als primair belang en

is dat misschien ook niet, gezien belangen van effectiviteit, rechtmatigheid enzovoorts. Voor interne werkzaamheden is zuinigheid misschien wel de enige vorm van doelmatigheid, dat een nuttig doel kan zijn.

In deze scriptie heb ik een onderzoeksopzet gemaakt met behulp van verschillende methoden en technieken. Ik heb een beschrijving gegeven van de empirische gegevens. Ik heb deze gegevens geanalyseerd en verklaard en vervolgens zal ik in dit hoofdstuk nog aanbevelingen doen om de huidige stand van zaken te verbeteren. Zoals ik in paragraaf 1.1.1 geschreven heb, is dit wat de bestuurskunde pretendeert te zijn, waardoor ik ruimschoots voldaan heb aan de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Reflectie op Maatschappelijke Relevantie

Wat betekent heeft dit onderzoek bijgedragen aan de maatschappelijke relevantie van het onderzoek?

Vervolgens biedt dit onderzoek een waardevol inzicht in het verband tussen stroomlijning van kaderstelling en de doelmatigheid en kwaliteit van een beleidsproces en de kwaliteit van beleidsproducten, waardoor dit onderzoek tegemoet komt aan de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Het onderzoek geeft inzicht in de voor- en nadelen van kaderstelling, de achterliggende oorzaken en de interveniërende variabelen. Het onderzoek geeft de mogelijkheden van stroomlijning aan en tevens de factoren, waarmee rekening gehouden dient te worden om de doelen van stroomlijning te kunnen bereiken. De stagegever, de directie FEZ van het ministerie van VROM, kan daarmee zijn voordeel doen. Tevens kunnen de andere directies FEZ van andere ministeries er van leren. Daarnaast biedt deze scriptie een handvat voor beleidsmedewerkers, waardoor er deels een self-fulfilling prophesy kan ontstaan.

Vervolgens kan de rijksoverheid dit onderzoek gebruiken om kaders te stroomlijning en daardoor het beleidsproces te verbeteren. Daardoor kan ook de kwaliteit van de beleidsproducten toenemen, waardoor de beleidsprestaties in kwaliteit en effectiviteit kunnen toenemen (zie paragraaf 2.3).

Is het onderzoek generaliseerbaar? Moeilijk! De opzet is gebaseerd op een vergelijkende casestudy. Ik heb drie cases onderzocht en deze vertoonden veel overeenkomsten, maar ook wel verschillen. Hierdoor is het onderzoek moeilijk generaliseerbaar, maar dat neemt niet weg, dat te verwachten valt, dat andere ministeries op een vergelijkbare wijze werken en vergelijkbare problemen tegenkomen. Ik heb gebruik gemaakt van de meningen van verschillende respondenten, daardoor dit onderzoek moeilijk over is te doen. Er is geen garantie, dat dezelfde respondenten, dezelfde informatie verschaffen. Zeker niet in het licht bezien, dat zij na het interview en het lezen van dit onderzoeksverslag ongetwijfeld het onderwerp beter beheersen

5.2 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen voortvloeien uit de, in de vorige paragraaf getrokken, conclusies? Hierbij wil ik opmerken, dat er vanzelfsprekend nog andere aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van deze scriptie, maar ik wil mij beperken tot de, in mijn ogen, meest relevante aanbevelingen welke kunnen bijdragen aan de verbetering van de doelmatigheid van het beleidsproces betreffende de ontwikkeling van subsidieregelgeving en aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsproducten.

- Initieer onderzoek naar de effectiviteit van kaderstelling. Deze vraag is slechts zijdelings aan de orde gekomen bij de analyse van de vijfde deelvraag. Uit het onderzoek blijkt, dat kaderstelling eigenlijk nooit zo effectief is als het potentieel zou kunnen zijn. Er kunnen meer interveniërende variabelen worden onderzocht dan ik in dit onderzoek heb gedaan.
- Pas de organisatiestructuur aan, zodat er zowel ruimte is voor coördinatie door standaardisatie van arbeidsprocessen door middel van (stroomlijning van) kaderstelling als voor onderlinge afstemming en standaardisatie van bekwaamheden door het behouden van kennis en ervaring, mogelijk met behulp van kaderstelling als voor het behoud van een bepaalde mate van beleidsvrijheid.

- Richt je alleen op het verbeteren van doelmatigheid als andere organisatiedoelen daardoor niet klem komen te zitten. De overheid mag niet met geld smijten en moet doelmatigheid nastreven, maar waarden als effectiviteit, rechtmatigheid, legitimiteit enzovoorts hebben prioriteit boven doelmatigheid van beleidsprocessen.
- Maak een kosten-batenanalyse van stroomlijning van kaders, waarbij niet alleen de financiële aspecten worden meegenomen, maar ook de sociale kosten en baten. Om deze analyse in geld te kunnen uitdrukken, moet er wel een meetinstrument worden ontwikkeld om de baten te berekenen. De kosten van stroomlijning van kaders zijn wel goed aan te geven.
- Ga door met het stroomlijnen van kaderstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van subsidieregelgeving en pak deze trajecten vooral multidisciplinair aan (financiële kaders, communicatiekaders, wetmatige kaders, enzovoorts).
- Besteed veel aandacht aan de communicatie van de kaders. Breng ze uitgebreid onder de aandacht. Organiseer, indien nodig, bijeenkomsten (cursussen) om de werking en toepassing uit te leggen. En houdt vooral de aandacht levend, ook jaren later, zodat het gebruik niet vermindert en ook nieuwe medewerkers van het bestaan op de hoogte zijn.
- Breng alle relevante leidinggevenden moeten apart op de hoogte en overtuig hen van het nut en de noodzaak van deze gestroomlijnde kaders. Als zij zich actief inzetten voor het gebruik van deze gestroomlijnde kaders door de eigen medewerkers, dan is het waarschijnlijker, dat deze ook daadwerkelijk worden toegepast.
- Maak gebruik van alle relevante actoren vanuit de technestructuur, maar ook vanuit de toekomstige gebruikers van de gestroomlijnde kaders. Betrek dus enkele leden van de uitvoerende kern, het liefst van verschillende DG's en Directie, bij de ontwikkeling van nieuwe kaders en de stroomlijning van (oude) kaders. Dat wil niet zeggen, dat je overal in mee moet gaan, want de kadersteller moet zich houden aan vaststaande gegevens vanuit de wet of de politieke en/of ambtelijke leiding. Deze manier van werken kost extra tijd gedurende het proces van kaderstelling, maar bevordert het draagvlak voor de kaders en daarmee het toekomstige gebruik en vervolgens het uiteindelijke effect van kaders.
- Houd de gestroomlijnde kaders volledig actueel. De gebruikers moeten blindelings kunnen vertrouwen op de geldigheid van deze kaders. Het document moet volledig en actueel zijn, zodat de beleidsmedewerker zeker is dat hij of zij niet verder hoeft te zoeken en de informatie compleet is.

Bibliografie

Literatuur

- Bailey, Stephan J. (1996), *Public Sector Economics; Theory, Policy and Practice*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London, Macmillan Press LTD
- Dietz, F.J. (red), W.J.M. Heijman en E.P. Kroese (1996, 3^{de} druk), *Micro Economie*, Houten, Stenfert Kroese (Educatieve Partners Nederland)
- Directie Financieel Economische Zaken, ministerie van VROM (1999), *Opzet Handboek FEZ*, Den Haag
- Doelen, F.C.J. van der (1989), *Beleidsinstrumenten en energiebesparing; Hoofdstuk 3: Naar een taxonomie van beleidsinstrumenten*, proefschrift, Enschede, pp. 45-61 in: *Reader Bestuurskunde 2.2 (1998-1999)*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Emans, B. (1986, 2^{de} druk), *Interviewen; Theorie, techniek en training*, Groningen, Wolters-Noordhoff
- Erpers Roijaards, Frits (2005, 18 januari versie 0.2), *S&K-startdocument 'Stroomlijnen kaderstellingen Subsidieregelingen'*, Den Haag, Ministerie van VROM - Directie FEZ - Afdeling Kaderstelling en Begrotingszaken - Team Strategie & Kaderstelling
- Hage, J. en M. Aiken (1969), *Routine Technology; Social Structure, and Organizational Goals*, in: *Administrative Science Quarterly*, 1969, 14, 366-376
- Hakvoort, J.L.M. (1996, 2^{de} druk), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, Eburon
- Hazeu, Cock A. (2000), *Institutionele Economie; Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussem, Uitgeverij Coutinho
- Herweijer, M. (1994), *Effecten van Subsidies, beleidswetenschap*, jrg 8 nr 1:27-44, in: *Reader Beleidsinstrumenten (2003)*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Hoogerwerf, A. (1989), *Beleid, processen en effecten; 12 De Beleidsinhoud*, in: A. Hoogerwerf (red), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, pp. 20-23
- Lane, Erik-Jan (1993), *The Public Sector: Concepts, Models & Approaches*, Londen, Sage
- Maes, G. en J.J.A. van Sparrentak (2001, 21 november), *Adviesrapport inzake 'ontwikkeling van ministeriële subsidieregeling'*, Den Haag, Ministerie van VROM
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (1999), *Handleiding Financiële Regelingen: deel 1 en deel 2*, Den Haag, Ministerie van LNV
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2001), *Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens: voorgenomen regelgeving*, Den Haag, Ministerie van LNV
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001), *Checklist Beleidsvoorstellen*, Den Haag, Ministerie OC&W
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001), *Toezichtkader Beleidsvoorstellen*, Den Haag, Ministerie OC&W
- Mintzberg, Henry (1983), *Structure in Fives; Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs
- Mintzberg, Henry (1992), *Mintzberg over management: de wereld van onze organisaties* [vert. uit het Engels door Th.H.J. Tromp], Amsterdam/ Antwerpen, Contact, vert. van: Mintzberg, Henry (1989), *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations (1989)*, New York, The Free Press

- Nispen tot Pannerden, Frans K.M. van (1993), *Het dossier Heroverweging*; Proefschrift, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Okun, Arthur M. (1975), *Equality And Efficiency; The Big Tradeoff*, Washinton, D.C., The Brookings Institution
- Projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering (1985), *Geen Regel Te Veel; tussenrapport van de projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering (1986), *De regels beheerst: eindrapport van de Projectgroep Deregulering Interne Bedrijfsvoering*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Pugh, D.S., D.J. Hickson en C.R. Hinnings (1969), *An Emperical Taxonomy of Work Organizations*, in: *Administrative Science Quarterly*, 1969, volume 14, 115-126
- Pulkkinen, Kyösti (1977), *Staff Behaviour; study of staff units and project groups in the structure and process of organization*, Helsinki, Helsingin kauppaorkeakoulu
- Rosenthal, U, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist (1996, 5de druk), *Openbaar Bestuur; Beleid, organisatie en Politiek*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink
- Stone, Deborah (2002), *Policy Paradox; The art of Political Decision Making*, New York/ Londen, W.W. Norton & Company
- Wolf, Charles (1998), *Markets of Governments: choosing between imperfect alternatives*, Cambridge, The MIT Press
- Yin, Robert K. (2003, 3de druk), *Casestudy Research; Design en Methods*, Thousand Oaks Ca, Sage Publications

Internet

- Algemene Rekenkamer (29-10-2003), *Internetbijlage bij de 'Handreiking meten van doelmatigheid; technieken voor het meten van doelmatigheid*, Den Haag, Algemene rekenkamer (bijlage 20)
- Giesecke, Michiel, http://www.michael-giesecke.de/theorie/dokumente/08_soziale_kom/schema/08_grundtendenz_organisatio_n_dim.htm, Duitsland
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <http://www.andereoverheid.nl/andereoverheid/web/>, 01-11-2005, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, <http://www.minInv.nl>, 01-11-2005
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, <http://minocw.nl>, 01-11-2005
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Intranet (ZEUS Bouwfase) <http://vera.vrom/smartsite.dws?id=9462>, Den Haag, 23-02-2005
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Intranet (Programma Andere Overheid)* <http://vera.vrom/smartsite.dws?id=34046>, Den Haag, 23-02-2005
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Intranet (Reorganisatie)*: <http://vera.vrom/smartsite.dws?id=39497>, Den Haag, 24-02-2005
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, <http://www.minvrom.nl>, 01-11-2005
- Rijksvoorlichtingendienst; <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/index.jsp>, 22-02-2005, Den Haag

Wetten

- Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 inzake reguliere prestatiegegevens en periodiek evaluatieonderzoek (Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid 2001)
- Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur, Wet openbaarheid van bestuur (Wob), inwerkingtreding 01-05-1992, Den Haag, 01-05-2005
- Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht), inwerkingtreding 01-01-1994, laatste wijziging Stb. 2004 nr. 37, Den Haag, 01-05-2005
- Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk; Comptabiliteitswet 2001 (Cw 2001), inwerkingtreding 01-09-2002, Den Haag, 01-03-2005

Bijlagen

Bijlage 1	Organogram van het Ministerie van VROM
Bijlage 2	Organogram van het Ministerie van OC&W
Bijlage 3	Organogram van het Ministerie van LNV
Bijlage 4	Enquêteformulier
Bijlage 5	Vragenlijst Interviews
Bijlage 6	Lijst van Respondenten
Bijlage 7	Interview Coen Coopman (31 mei 2005)
Bijlage 8	Interview Rob Schutte en John Massaar (2 juni 2005)
Bijlage 9	Interview Ton Kets (7 juni 2005)
Bijlage 10	Interview Liesbeth Kap (8 juni 2005)
Bijlage 11	Interview William Bonte en Harm van Dijk (8 juni 2005)
Bijlage 12	Interview R.J. Wetting, RO (9 juni 2005)
Bijlage 13	Interview Bregje van Erve en Nicolette Hoogmolen (10 juni 2005)
Bijlage 14	Interview Leo Stoffels (14 juni 2005)
Bijlage 15	Interview Ghislaine van der Haar en Erik van Barele (17 juni 2005)
Bijlage 16	Interview Jan van Krimpen (23 juni 2005)
Bijlage 17	Interview Mario Mulders (24 juni 2005)
Bijlage 18	Interview Johan Dijkema (28 juni 2005)
Bijlage 19	Profiel Respondenten van de korte enquête
Bijlage 20	Doelmatigheid en de Algemene Rekenkamer
Bijlage 21	Doelmatigheid en het ministerie van LNV
Bijlage 22	Doelmatigheid en het ministerie van OC&W
Bijlage 23	Doelmatigheid en het ministerie van VROM
Bijlage 24	Algemene bevindingen
Bijlage 25	Case 1: ministerie van LNV
Bijlage 26	Case 2: ministerie van OC&W
Bijlage 27	Case 3: ministerie van VROM
Bijlage 28	Doelmatigheid in de wetenschappelijke literatuur