

De invoering van marktanaloge bedrijfsvoering bij het ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

'Zoveel hoofden, zoveel zinnen'

Masterscriptie
Parttime-programma Bestuurskunde
Mei – December 2006

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

De invoering van marktanaloge bedrijfsvoering bij het ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

'Zoveel hoofden, zoveel zinnen'

Masterscriptie
Parttime-programma Bestuurskunde
Mei – December 2006

Ron van den Ende (289185)
Turkay Yucel (292608)

Scriptiebegeleider : Prof. Dr. A.B. Ringeling
Tweede lezer : Dr. F.B. van der Meer



Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van het evaluatieonderzoek naar de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In september 2004 begonnen wij, Turkey Yucel en Ron van den Ende, aan de parttime opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In ons dagelijkse werk hadden wij als ambtenaren, ieder afzonderlijk bij onze werkgevers, te maken met zakelijk bedrijfsmatig werken. Turkey bij de Dienst Gemeentewerken Rotterdam als unitleider Gebouwen Advies en Ron als accountmanager bij het ministerie van VROM.

Door het volgen van de masteropleiding Bestuurskunde hebben wij de afgelopen drie jaar nieuwe inzichten gekregen over het bijzondere karakter van de overheid, de werking ervan en wat zij tot stand brengt. Onze interesse rond de vraag waarom de overheid bedrijfsmatig wil werken, waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient, is in de loop van onze studie verder toegenomen. Waar komt die behoefte vandaan? Waarom wil men dat? Is de overheid te vergelijken met het bedrijfsleven? Kunnen, en zo ja in welke mate, instrumenten ter verhoging van de efficiency uit het bedrijfsleven worden ingevoerd? Met deze en andere vragen als vertrekpunt hebben wij nu, zo'n twee jaar later, in het kader van onze masterscriptie, gedurende de periode mei 2006 tot januari 2007 onderzoek verricht bij het Ministerie van VROM. Sinds 2005 is bij het Ministerie van VROM onder de naam ZEUS de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering ingevoerd. ZEUS staat in dit verband voor Zeer Excellente Uitvoering van het Secundair Proces.

Dit eindverslag kent als subtitel 'Zoveel hoofden, zoveel zinnen'. Tijdens ons onderzoek is gebleken dat dit in de meest letterlijke zin kan worden opgevat. Binnen VROM spelen ontelbare belangen op vele niveaus en posities die in veel gevallen invloed hebben op de werking van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Dit eindverslag is ook een spiegel voor VROM. Een spiegel die niet alleen antwoord geeft op wat mensen van het werken met de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering vinden maar ook op wat er gezegd en gevoeld wordt van-binnen-uit over de richting, over de zinvolheid en de relaties met elkaar.

Dit voorwoord willen wij afsluiten met een woord van dank aan de mensen die het mogelijk gemaakt hebben deze studie te volgen om het uiteindelijk met dit onderzoek te kunnen afronden. Allereerst willen wij onze scriptiebegeleider de heer Arthur Ringeling bedanken voor zijn opbouwende en waardevolle commentaar. Onze dank gaat ook uit naar de vele medewerkers van het Ministerie van VROM die door middel van interviews, kritische kanttekeningen, gevraagde- en ongevraagde adviezen voor waardevolle bijdragen aan deze scriptie hebben gezorgd. De heer Peter Welling bedanken wij in het bijzonder voor zijn medewerking als opdrachtgever namens VROM. Hij heeft ons maximaal de gelegenheid gegeven deze opdracht zonder belemmeringen uit te voeren.

Tot slot zijn wij dank verschuldigd aan onze beide echtgenotes Seyma en Cora maar ook onze kinderen Ali en Fatih, Jasper en Joeri. De afgelopen drie jaar zijn er (te) vaak momenten geweest dat zij concessies moesten doen om ons tijd te gunnen voor het volgen van onze studie.

Maart 2007

Turkey Yucel Ron van den Ende

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1 Probleemanalyse; schets van het empirisch vraagstuk	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Deelvragen	6
1.4 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie	7
1.5 Onderzoeksopzet	7
1.5.1 Documentstudie	8
1.5.2 Interviews door middel van een survey-enquête	8
1.5.3 Participerende observatie	8
1.5.4 Diepte interviews	9
1.6 Methodologische verantwoording	9
1.7 Opdracht	10
2. Theoretische opvattingen	11
2.1 Beleidstheorie	11
2.2 Organisatievormen binnen het openbaar bestuur	11
2.3 Het systeemmodel en het partijenmodel	12
2.4 Verzakelijking binnen overheidsorganisaties	13
2.5 Verschillen tussen overheid en bedrijf	14
2.6 Publiek management als bedrijfsmanagement	15
2.7 Organisatiediagnose en verandering	18
2.8 Theorieën over weerstand	19
2.9 Conclusie over de theorieën; de toepassing in ons verdere onderzoek.	21
3. Het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering	23
3.1 Vraaggestuurd werken	27
3.2 Marktanalooq werken	27
3.3 Transparanter werken	28
3.4 Centrale sturing	29
3.5 Conclusie over de inhoud van de beleidstheorie	29
4. Resultaten van het onderzoek	31
4.A Wat vinden de medewerkers zelf	31
4a.1 Vraaggestuurd werken	32
4a.1.1 Concernstaf	32
4a.1.2 Opdrachtgever	33
4a.1.3 Opdrachtnemer	36
4a.2 Marktanalooq werken	38

4a.2.1	Concernstaf	38
4a.2.2	Opdrachtgever	39
4a.2.3	Opdrachtnemer	41
4a.3	Transparanter werken	44
4a.3.1	Concernstaf	45
4a.3.2	Opdrachtgever	45
4a.3.3	Opdrachtnemer	47
4a.4	Centrale sturing	50
4a.4.1	Concernstaf	50
4a.4.2	Opdrachtgever	50
4a.4.3	Opdrachtnemer	52
4B.	Participerende observatie	54
4b.1	Vraaggestuurd werken	54
4b.2	Marktanalooq werken	55
4b.3	Transparanter werken	55
4b.4	Centrale sturing	55
4C.	Diepte interviews	56
4c.1	Vraaggestuurd werken	56
4c.2	Marktanalooq werken	57
4c.3	Transparanter werken	58
4c.4	Centrale sturing	59
5.	Marktanalooq Bedrijfsvoering geanalyseerd	61
5.1	De invoering van marktanalooq bedrijfsvoering in het kort	61
5.2	Beantwoording van de deelvraag 1: vraaggestuurd werken	63
5.2.1	Deelconclusie van de deelvraag 1: vraaggestuurd werken	66
5.3	Beantwoording van de deelvraag 2: Marktanalooq werken	67
5.3.1	Deelconclusie van de deelvraag 2: Marktanalooq werken	69
5.4	Beantwoording van de deelvraag 3: Transparanter werken	70
5.4.1	Deelconclusie van de deelvraag 3: Transparanter werken	72
5.5	Beantwoording van de deelvraag 4: Centrale sturing	73
5.5.1	Deelconclusie van de deelvraag 4: Centrale sturing	77
5.6	Beantwoording van de centrale vraag	77
6.	Conclusies en aanbevelingen	79
6.1	Conclusies	79
6.2	Aanbevelingen	82
	Literatuurlijst	85
	Overige geraadpleegde bronnen	87
	Enquêtevragen	89
	Overzicht respondenten	91

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse; schets van het empirisch vraagstuk

Vanaf 2001 is er bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) als gevolg van de reorganisatie van de bedrijfsvoering sprake van een ingrijpende verandering. Deels door de politiek gedwongen (taakstellingen, reductie aantal ambtenaren) moet VROM naar wegen zoeken die ertoe dienen te leiden dat efficiënter met belastinggeld wordt omgegaan. De reorganisatie van de bedrijfsvoering bij VROM heeft globaal twee doelstellingen. In de eerste plaats dient mede door de reductietaakstelling van de politiek (de Kabinetten Balkenende 1 en 2) het aantal arbeidsplaatsen met 350 gereduceerd te worden en anderzijds dient de kwaliteit van de bedrijfsvoering aanzienlijk te verbeteren. Om dit te realiseren wordt er een projectbureau ZEUS (Zeer Excellente Uitvoering van het Secundair proces) geformeerd die een voorbereidende, ondersteunende en deels uitvoerende rol vervult. Door het projectbureau ZEUS wordt onder meer een projectplan ZEUS vervaardigd. Het projectplan ZEUS noemt in het kader van deze reorganisatie de volgende knelpunten:

De bedrijfsvoering kan beter. VROM moet de interne bedrijfsvoering meer en beter laten aansluiten op het primair proces. Wat de definities zijn van primair en secundair proces staat weergegeven in uitgereikte informatie voor de VROM-managers.

Definities

We hebben het over beleidsondersteunende taken en over bedrijfsvoering. Ook gebruiken we wel eens de term secundair proces. Waar hebben we het precies over? En welke term zullen we hanteren?

Beleidsmedewerkers maken onderdeel uit van het primair proces. Primair zijn de politiek en maatschappelijk gerichte activiteiten van VROM: beleid, handhaving van beleid, advisering van de bewindslieden en uitvoering van bijvoorbeeld de huursubsidieregeling.

De secundaire taken van de VROM-organisatie zijn als volgt te omschrijven: de interne bedrijfsvoering van VROM, gericht op het zo efficiënt en effectief mogelijk laten functioneren van het primair proces. We zouden het daarom zo kunnen formuleren: we hebben bij de operatie ZEUS over alle niet-beleidsmedewerkers van VROM. Die werken allemaal in het secundair proces. Voor het gemak hanteren we in het vervolg voor al de medewerkers in het secundair proces de term bedrijfsvoering (uit: Operatie ZEUS: Beleidstaken efficiënter ondersteunen, informatie voor de managementdag VROM, mei 2002).

'De verdeling van bedrijfsvoeringcapaciteit over drie managementlagen (Secretaris-Generaal, Directeuren-Generaal en directeuren) en over ca. 40 posities van integraal management waarborgt in zekere mate een goede aansluiting op de primaire processen maar zij leidt ook tot versnippering, kwetsbaarheid bij solofuncties en (op onderdelen) vergaande vervlechting van ondersteuning in het primair proces. Voorts blijkt dat het tussen lijn en staf ontbreekt aan de volgende zaken: visie op de plaats van de bedrijfsvoering binnen VROM, duidelijkheid over taken en rollen, strakke kaderstelling, professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en regelmatig overleg over verwachtingen en functioneren.' (projectplan Zeus, mei 2002).

De bedrijfsvoering moet de planning en controlcyclus beter ondersteunen. Er is behoefte aan meer samenhang en aan samenloop tussen de begroting- en de jaarplancycclus. Daarnaast moet zij integraal zijn en betrekking hebben op zowel doelen en effecten in de primaire processen als op de daarvoor ingezette middelen. Plannen en verantwoording moeten zijn toegespitst op relevante stuurparameters. De ervaren 'overkill aan informatie' moet verdwijnen. Door uniformering en standaardisatie van dit bedrijfsproces en door het verwijderen van overbodige kaderstelling, normen en regels dient de totale werklast in de cyclus te worden verlicht. Naast genoemde knelpunten worden ook ontwikkelingen van buiten VROM in de analyse meegenomen zoals een groeiende interdepartementale beleidsafstemming, ontwikkelingen op het gebied van Informatie en Communicatie Technologie, de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, de behoefte om zogenaamde shared services op interdepartementaal niveau te organiseren etc. Als gevolg hiervan wordt geconstateerd dat VROM op een aantal punten een probleem heeft die om oplossingen vragen. Er moet binnen de totale VROM-begroting structureel ruimte worden gevonden om tekorten in de Personeel en Materieel-begroting te dichten, om meer beleidscapaciteit in te kunnen zetten en om te kunnen

investeren in vernieuwing in de bedrijfsvoering, zoals in de Informatie en Communicatie Technologie. Er is behoefte aan een betere informatiestroom vanuit de bedrijfsvoering richting Bestuursraad. Het gaat om de juiste, geïntegreerde informatie die tijdig en overzichtelijk is. Er lijkt ook een probleem te zijn met de kwaliteit van de dienstverlening die door de staf aan de beleidsdiensten wordt geleverd (VROM, issueverkenning Centrale Sector, 2000) en er is geen duidelijk sturingsconcept. 'Vaak is niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, wie wat aanstuurt, binnen welke regels en kaders men moet blijven en wie de regels en kaders vaststelt. Hierdoor ontstaat veel ruis tussen lijn en staf en tussen de verschillende lagen in het lijnmanagement' (Projectplan ZEUS, mei 2002). De oplossing voor de geconstateerde problemen wordt gezocht in een reorganisatie van verschillende staffuncties binnen de bedrijfsvoering naar een gemeenschappelijk dienstenmodel waarbij door de zogenaamde 'economie of scale en skills' efficiencywinst moet worden geboekt. Verder kan bij het samengaan van functionarissen uit één PIOFAH-kolom (Personeel, Informatisering, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting-kolom) in één gemeenschappelijke dienst ook verbetering van de kwaliteit optreden. De aanname is dat er dan een professionelere werkomgeving ontstaat. In een vervaardigd schetsontwerp wordt aangegeven dat de winst in kwaliteit van informatie en overige diensten alleen zal ontstaan als er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze liggen op het gebied van werkwijze, werkhouding en in belangrijke mate in duidelijkheid over het sturingsconcept (Projectplan ZEUS, mei 2002). Aan de hand van de geconstateerde knelpunten worden een aantal eisen geformuleerd waaraan de nieuwe organisatiestructuur van de VROM-bedrijfsvoering moet voldoen. De knelpuntenanalyse en de daaruit afgeleide eisen aan de nieuwe organisatiestructuur hebben ertoe geleid dat bij de reorganisatie van de bedrijfsvoering VROM een Gemeenschappelijk Dienstenmodel als uitgangspunt wordt genomen. Kern van dit Gemeenschappelijke Dienstenmodel is dat alle ondersteunende taken in principe centraal worden georganiseerd, waardoor er sprake is van een zo groot mogelijke uniformering van de bedrijfsvoering. De klant (lees: het primair proces) wordt hierdoor meer eenduidig geadviseerd en ondersteund en krijgt daarbij een grotere rol bij de bepaling van het soort en de kwaliteit van de producten die zij wil afnemen. Daarnaast vindt door middel van dit model een striktere scheiding plaats tussen de verschillende taken en rollen in de bedrijfsvoering (beleid, kaderstelling, advisering en uitvoering). Besloten wordt dat het integraal management gehandhaafd blijft op drie niveaus (Secretaris-Generaal, Directeuren-Generaal, directeuren) (Projectplan ZEUS, mei 2002). In 2004 en 2005 krijgt de reorganisatie van de bedrijfsvoering VROM nieuwe impulsen met de komst van een nieuwe projectleider ZEUS. Het begrip marktanaloge bedrijfsvoering wordt geïntroduceerd. Er verschijnen talrijke nota's, notities en rapporten waarin de beoogde wijze van marktanalooft functioneren is uitgewerkt. De organisatie van de bedrijfsvoering wordt expliciet vanuit de volgende principes vormgegeven: vraaggestuurd, marktanalooft, transparant en centraal gestuurd. In hoofdstuk 3 zullen deze principes door ons worden uitgewerkt.

1.2 Probleemstelling

De door onze geformuleerde probleemstelling bestaat uit een doelstelling met daarnaast een centrale vraagstelling met onderliggende deelvragen.

Doelstelling

Doel van ons onderzoek is een kennisbijdrage te leveren aan de discussie rond het invoeren van beheerinstrumenten bij de overheid waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor ons evaluatieonderzoek luidt als volgt: Werkt de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM als beoogd?

1.3 Deelvragen

Om het antwoord op de centrale vraagstelling te kunnen formuleren hebben wij deze in een aantal deelvragen onderverdeeld.

Als hierboven vermeld is sinds 2005 het concept van Marktanaloge Bedrijfsvoering bij het Ministerie van VROM ingevoerd. Vanaf dat moment is de organisatie van de bedrijfsvoering vanuit vier principes vormgegeven: vraaggestuurd, marktanaloo, transparanter en meer centraal gestuurd. In de nota 'Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM, uitwerking sturingskader' staat nader beschreven wat met deze principes bedoeld wordt.

Vraaggestuurd betekent dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk, voor wat betreft de bedrijfsvoering, dienstbaar is aan het primair proces en op aanvraag producten en diensten levert (binnen de algemeen vastgestelde kaders).

Marktanaloo betekent dat er een verzakelijking in de onderlinge relaties wordt beoogd en bewerkstelligd. Het beoogde gevolg is een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten (ofwel een versobering maar toch van voldoende kwaliteit).

Transparant betekent dat de kosten van de secundaire processen helder in beeld worden gebracht met als beoogd gevolg dat het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld wordt en dat het meer mogelijk wordt hierop te sturen.

Voorheen was het mogelijk om de bedrijfsvoering binnen de diensten bij VROM verschillend op te zetten. Nu zal er door centrale sturing sprake zijn van een meer uniforme aanpak.

Op basis van deze vier uitgangspunten worden in het kader van ons onderzoek de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Is de Gemeenschappelijke Dienst door het vraaggestuurd werken dienstbaar aan het primair proces?
2. Is er door middel van Marktanaloge Bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden?
3. Is door de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld?
4. Is er door de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering sprake van meer centrale sturing?

1.4 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

'De samenleving vraagt in toenemende mate om een overheid die in staat is met beschikbaar gestelde middelen maatschappelijke problemen op te lossen. Zij noopt de overheid tot permanente aandacht voor efficiency, effectiviteit, slagvaardigheid en wendbaarheid in primaire processen. Dit stelt eisen aan een slimme organisatie van de ondersteuning' (projectplan ZEUS, mei 2002). Werd dit in 2002 gesignaleerd binnen het Ministerie van VROM, in 2006 is de opvatting niet anders. Bestrijding van de bureaucratie is in de verkiezingsprogramma's van de drie landelijke politieke partijen een belangrijk thema. De grote partijen lijken vooral met miljardenbezuinigingen op de overheid tegen elkaar op te bieden in de opmaat naar de verkiezingen van november 2006. De PvdA wil het meest snijden in de overheidsorganisatie. De oppositiepartij die van oudsher zweert bij een sterke overheid als schild voor de zwakken wil 3,6 miljard euro weghalen bij de rijksoverheid, provincies en gemeenten. De waterschappen dienen te worden afgeschaft. Het CDA mikt op 2,5 miljard euro als de overheid effectiever werkt. De VVD wil 1,75 miljard euro weghalen bij de hoogste bestuurslagen. Het aantal ambtenaren bij beleidsdirecties en inspecties kan volgens de liberalen met een kwart minder toe. De kabinetten Balkenende hebben reeds flink het mes gezet in de ambtenarij. Tussen 2002 en 2005 is het personeelsbestand van de Rijksdienst met 8,2% afgenomen. Daardoor zijn er nu 10.215 rijksambtenaren minder dan vier jaar geleden (bron: Algemeen Dagblad, 18 september 2006). De vanuit bestuurskundig perspectief interessante vraag is of, en zo ja hoe, de overheid er in slaagt deze politieke eisen te effectueren waarbij met minder mensen en middelen beter moet worden gepresteerd.

1.5 Onderzoeksopzet

Ons onderzoek is evaluatief van aard. Het gaat bij dit onderzoek om het meten van de effecten van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering bij VROM in de praktijk. Hierbij wordt door ons onderzocht of en zo ja in hoeverre de vooraf geformuleerde doelstellingen van marktanaloge bedrijfsvoering zijn gerealiseerd. Wij hebben bij ons onderzoek gebruik gemaakt

van vier methoden om data te verzamelen: documentstudie, interviews door middel van een survey-enquête, participerende observatie en diepte interviews (zogenaamde face-to-face interviews).

1.5.1 Documentstudie

We hebben de aanwezige documentatie over het reorganisatietraject ZEUS gebruikt alsmede de specifieke informatie over de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering. De documenten die wij hebben verzameld en geanalyseerd geven ons inzicht in het systeem van marktanaloge bedrijfsvoering, de voorgeschiedenis tot aan de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering en overige informatie. Verder maken wij gebruik van documenten die betrekking hebben op het veranderingsproces binnen het Ministerie van VROM zoals notulen, verslagen en informatiebulletins van onder andere werkgroepen die aan het veranderingsproces van ZEUS een bijdrage hebben geleverd.

1.5.2 Interviews door middel van een survey-enquête

Om gegevens te verzamelen en te analyseren over de werking van marktanaloge bedrijfsvoering in de praktijk wordt door ons een survey-enquête uitgevoerd (P.G. Swanborn, 1981). Voor de survey-enquête wordt gekozen omdat het aantal personen waarvan wij informatie willen ontvangen groot is, het aantal variabelen (eigenschap of kenmerk waarop eenheden van elkaar kunnen verschillen) groot is, motieven, houdingen en opinies van betrokkenen van relevant belang zijn, er niet al te moeilijke vragen over de werking van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering worden gesteld aan de leden van de (operationele) populatie. Tot de populatie worden door ons alle medewerkers van VROM gerekend. Elke VROM-medewerker heeft in meer of mindere mate, direct of indirect met bedrijfsvoering te maken. Voor dit onderzoek lichten wij een segment uit de totale populatie. Door segmentatie komen we op de zogenaamde operationele populatie. Tot de operationele populatie behoren medewerkers werkzaam bij de Concernstaf (dit zijn de beleidsadviseurs van de eigenaar van het model Marktanaloge Bedrijfsvoering i.c. de Secretaris-Generaal), medewerkers werkzaam bij de opdrachtgever (de diensten en directies van VROM) en medewerkers werkzaam bij de opdrachtnemer (de Gemeenschappelijke Dienst). Omdat van deze medewerkers uit hoofde van hun taak een actieve rol wordt verwacht voor wat betreft het werken in de bedrijfsvoering noemen wij hen de 'spelers'. Voor toetsing van de werking van het model Marktanaloge Bedrijfsvoering bij de spelers wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst (inclusief toelichting over het onderzoek). Deze vragenlijst is per e-mail verzonden, met daarbij het verzoek aan de spelers deze voor een bepaalde datum te retourneren. De geformuleerde vragen sluiten zo veel mogelijk aan bij het taalgebruik en -referentiekader van de spelers. We maken hierbij gebruik van een vaste vraagstelling (gestructureerde enquête). Er bestaat voor de spelers wel een mogelijkheid om een aparte toelichting te geven. Er is een vrije antwoordmogelijkheid. Antwoorden van de respondenten worden zoveel mogelijk letterlijk genoteerd en in een latere fase door ons gecodeerd in een stelsel van (te ontwerpen) antwoordcategorieën.

Voor de start van ons onderzoek hebben wij een kleine (niet representatieve) mondelinge inventarisatie gehouden onder enkele spelers naar de meest effectieve vorm van enquêteren. Vrijwel unaniem had bij de door ons benaderde spelers de vrije antwoordmogelijkheid de voorkeur. Zij voelen zich niet in een multiple-choice situatie gedwongen en hebben daardoor het gevoel dat er aan haar of zijn mening meer recht wordt gedaan. Omdat het bij ons onderzoek ook om een meting naar mening en gedrag gaat wordt in het enquête -formulier de techniek van zincompletering toegepast. Nadat een van de principes uit de systematiek is weergegeven (bijv. 'Door de kosten van de secundair processen helder in beeld te hebben wordt het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld en is het mogelijk hierop te sturen') wordt gevolgd door de te completeren zin 'Ik denk dat dit niet zo werkt in de praktijk omdat.....' of 'Ik denk dat dit zo werkt in de praktijk omdat.....'. Naast de te houden schriftelijke enquête zullen we ook door ons geselecteerde medewerkers interviewen door middel van een diepte interview.

1.5.3 Participerende observatie

Met de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering zijn er nieuwe functies ontstaan en ingevoerd zoals die van accountmanager. Ron van den Ende is een van de accountmanagers werkzaam bij VROM. Ruim tweeënehalf jaar is in de praktijk ervaring opgedaan met de werking van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering. In totaal werken er vier accountmanagers bij het dienstbureau van de Gemeenschappelijke Dienst. De rol van de accountmanagers is onder meer het stroomlijnen van de

relaties tussen opdrachtgevers (de Diensten en directies van VROM) en opdrachtnemer (de Gemeenschappelijke Dienst). Als taken houden de accountmanagers zich onder meer bezig met de voorbereiding van de leveringsovereenkomsten, de coördinatie van de Producten- en Dienstencatalogus, de afhandeling van officiële klachten die binnen komen bij de Gemeenschappelijke Dienst. Daarnaast zijn accountmanagers een algemeen aanspreekpunt voor de Gemeenschappelijke Dienst. Het bijwonen van de diverse overleggen zoals werkoverleg, coördinerende overleggen tussen dienst- en directiebureaus, accountgesprekken et cetera dragen bij aan de opgedane kennis van en ervaring met het werken in de context van marktanaloge bedrijfsvoering binnen een publiekbestuurlijke organisatie als VROM. Naast het afnemen van interviews is de accountmanager gedurende de afgelopen twee jaar in de gelegenheid geweest, door middel van participerende observatie, kennis met betrekking tot de werking van marktanaloge bedrijfsvoering op te doen en uit te breiden. 'De methode van participerende observatie biedt voordelen maar kent tegelijkertijd ook nadelen. Zo zijn bepaalde voorvallen (persoonlijk handelen in een bepaalde situatie) die in het kader van participerende observatie worden waargenomen lastig te vergelijken en is de causaliteit nauwelijks te onderzoeken omdat er te weinig eenheden bij betrokken zijn' (P.G. Swanborn, 1981). Een belangrijk probleem betreft de generaliseerbaarheid van de bevindingen die worden opgedaan vanuit participerende observatie. Daarom wordt in ons onderzoek, naast de gegevens die verzameld zijn door middel van interviews en participerende observatie, ook gebruik gemaakt van gegevens ontleend aan andere bronnen zoals eerder genoemde en bestudeerde documenten.

1.5.4 Diepte interviews

In 'Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek' beschrijft Swanborn de mogelijkheid om naast een survey-enquete een 'face-to-face' of diepte-interview uit te voeren. Om meer informatie te verkrijgen van respondenten hebben wij additioneel een aantal halfgestructureerde interviews gehouden om nadere informatie te verkrijgen van enkele personen die over meer dan gemiddelde kennis beschikken over de door ons te bestuderen werking van Marktanaloge Bedrijfsvoering bij VROM. Op verzoek van de respondenten zijn de resultaten niet naar personen te herleiden.

1.6 Methodologische verantwoording

Voor de complexe en dynamische bestuurlijke praktijk zoals bij VROM geldt dat zij zich niet eenvoudig laat onderzoeken via een overwegend empirisch-analytisch model met onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Bestuurlijke praktijken passen lastig in een strak causaal model. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor een onderzoeksbenadering die meer toepassingsgericht is. 'Het is voor de bestuurskunde en voor het bestuurskundig onderzoek van vitale betekenis om aandacht te schenken aan de toepassingsmogelijkheden. Het accent ligt dan meer op praktische rationaliteit dan op wetenschappelijke rationaliteit. Waar een door een partij in het openbaar bestuur ervaren probleem uitgangspunt is voor de masterscriptie en waar die scriptie derhalve bruikbare handelingsvoorschriften moet opleveren, daar past een wat andere aanpak voor onderzoek dan tot dusver is aangegeven. Een aanpak die meer rekening houdt met het oplossen van een concreet ervaren bestuurskundig vraagstuk' (Hakvoort, 1995: pp 205-217). Binnen de bestuurskunde wordt onderscheid gemaakt tussen een ruime en beperkte opvatting van de bestuurskunde als vakgebied. In de ruime opvatting van de bestuurskunde is de gehele publieke sector het studieobject, dat wil zeggen niet alleen de overheidsbureaucratie en de politieke gezagsdragers, maar ook semi-overheidsinstanties en allerlei particuliere organisaties met publieke taken. De beperkte opvatting van de bestuurskunde richt zich vooral op het functioneren van de overheid en in het bijzonder op het ambtelijk apparaat. De redenering hier achter is dat er onderscheid aangebracht moet worden tussen het nemen en uitvoeren van beslissingen. Er wordt dan specifiek gekeken naar de optimale inrichting van het ambtelijk apparaat en de werkprocessen die zich daarbinnen afspelen. Volgens sommige auteurs zou de overheid veel van het bedrijfsleven kunnen leren. Rosenthal stelt bijvoorbeeld dat de bestuurskunde in deze visie primair een managementwetenschap is die zich richt op het verbeteren van de machinerie van de overheid (Rosenthal, 1977: pp 46-47). Omdat deze scriptie zich richt op een specifieke organisatie en de diverse processen die binnen deze organisatie als gevolg van een veranderingsproces zijn opgestart, is er sprake van de beperkte opvatting van de bestuurskunde.

1.7 Opdracht

Namens de Bestuursraad VROM is de heer drs. P.J. Welling (plaatsvervangend Secretaris-Generaal van VROM) verantwoordelijk voor de invoering van het systeem van marktanaloge bedrijfsvoering. De in dit kader geformuleerde opdracht luidt als volgt.

'Nu er binnen VROM ruim anderhalf jaar gewerkt wordt volgens de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering dient er een analyse 'van buiten naar binnen' vervaardigd te worden waarbij naast een beeldschets (hoe was de situatie, anno 2001, voor de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering) en redenen (wat was de directe aanleiding voor de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering en welke problemen werden onderkend) er een tussenbalans opgemaakt dient te worden (is het gekozen model van marktanaloge bedrijfsvoering gegeven de onderkende problemen het juiste model) waarbij effecten in beeld worden gebracht en aanbevelingen worden gedaan'.

2. Theoretische opvattingen

Dit hoofdstuk begint met de behandeling van de zogenaamde 'beleidstheorie' (paragraaf 2.1). Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen die door sommige auteurs de beleidstheorie wordt genoemd. Verder gaan we op grond van theoretische opvattingen nader in op diverse aanleidingen om tot verandering van onderdelen binnen het openbaar bestuur over te gaan en de wijze waarop die veranderingen gezien moeten worden (paragrafen 2.2 en 2.3). Wij besteden in paragraaf 2.4 aandacht aan opvattingen die voortkomen uit het zogenaamde 'new public management' en de hiervan afgeleide kenmerken. In paragraaf 2.5 brengen wij de overeenkomsten en verschillen tussen overheid en bedrijfsleven in beeld. Aan de hand van het werk van Noordegraaf behandelen wij in paragraaf 2.6 de betekenis van bedrijfsmatig werken in een publieke organisatie. Naast het 'wat' en 'waarom' geven wij tot slot de specifieke opvattingen van diverse auteurs weer in paragrafen 2.7 en 2.8 waarin we aandacht besteden aan 'hoe' organisatie-veranderingen volgens theoretische opvattingen het best kunnen worden opgezet en uitgevoerd.

2.1 Beleidstheorie

In het artikel 'Beleid berust op veronderstellingen' behandelt Hoogerwerf (1984) de zogenaamde beleidstheorie. Aan bestuurlijke handelingen liggen veronderstellingen ten grondslag. Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen die men de beleidstheorie noemt. Volgens Hoogerwerf is de heersende opvatting dat het bij een beleidstheorie gaat om de veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. De relaties worden geïnterpreteerd in termen van relaties tussen beginselen en normen (normatieve relaties), oorzaken en gevolgen (causale relaties) en doeleinden en middelen (finale relaties). Het gaat met name om de argumentatieketens van normatieve, causale en finale aard. Glasbergen en Simonis (1979) gebruiken voor beleidstheorie ook wel het begrip 'sturingstheorie'. Zij verstaan onder een sturingstheorie het veronderstelde verband tussen aanwending van de middelen en het bereiken van het doel. Wij hanteren in ons onderzoek het begrip 'beleidstheorie'. Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen middelen niet worden bereikt. Bovendien kan een onjuiste veronderstelling tot hoge kosten leiden. Om te analyseren of de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering bij VROM werkt zoeken wij in de literatuur aansluiting bij het artikel van Bekkers en Ringeling ('Vragen over beleid, perspectieven op waardering, 2003). De 'werkt het' vraag houdt zich primair bezig met de prestaties – succes en falen – van overheidsbeleid. De 'werkt het' vraag bevat in wezen twee criteria: beleid moet zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn. Volgens Bekkers en Ringeling is beleid doeltreffend indien de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelen. Ook neveneffecten en synergie van andere maatregelen zijn hierbij van belang. Neveneffecten zijn effecten die niet in de bedoeling van de beleidsvoerders lagen. Synergie is een situatie waarin het effect van twee of meer samenwerkende of gecombineerde organen of functies groter is dan de som van de effecten die elk van de organen of functies alleen zouden kunnen opwekken (Van Dale, 1995). 'Beleid is doelmatig wanneer dit gebeurt tegen lage relatieve kosten in verhouding tot de maatschappelijke baten. Criteria als consistentie, effectiviteit en efficiency vormen centrale maatstaven in probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek. De belangrijkste ambitie van beleidsonderzoek in het kader van de 'werkt het' vraag is gelegen in het ex ante (vooraf) en ex post (achteraf) beoordelen van de relatieve doelmatigheid en doeltreffendheid van mogelijke oplossingen. De doeltreffendheid van beleid kan ex post worden vastgesteld, mits er adequate indicatoren zijn om de mate van doelrealisering te beoordelen' (Bekkers en Ringeling, 2003)

2.2 Organisatievormen binnen het openbaar bestuur

In deze paragraaf gaan wij in op de diverse aanleidingen om tot verandering van een organisatie over te gaan en de wijze waarop die veranderingen gezien moeten worden. Binnen het openbaar bestuur bestaan verschillende organisatievormen.

De belangrijkste daarvan zijn de bureaucratische, de professionele en de projectmatige organisatie. De bureaucratische organisatievorm kenmerkt zich door een hiërarchische opbouw, een uitsplitsing van taken en werving van deskundig personeel. Dat mensen in deze organisatie zich laten leiden door regels en procedures in plaats van hun persoonlijke voorkeur is een kenmerk van een dergelijke organisatie. De nadruk ligt op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. Het begrip bureaucratie roept binnen de samenleving doorgaans negatieve associaties op, dit in tegenstelling tot het meer positieve imago van professionele organisaties als adviesbureaus en accountantskantoren. Binnen het openbaar bestuur bestaan volgens de literatuur ook organisaties die als professioneel worden geduid: onderwijsinstellingen, universiteiten en welzijnsorganisaties. 'Professionele organisaties kenmerken zich doordat zij relatief ingewikkeld werk verrichten wat specifieke kennis en vaardigheden van de medewerkers vereist. De werknemers van een dergelijke professionele organisatie hebben een specialistische opleiding genoten, waardoor zij binnen de organisatie zelfstandig hun werkzaamheden verrichten. Professionele en bureaucratische organisaties functioneren niet optimaal als ze worden geconfronteerd met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn. Ook ondervinden zij moeilijkheden bij de aanpassing aan wisselende omstandigheden. De scherpe taakverdeling, de nadruk op routinematig handelen en de standaardisatie van vaardigheden belemmeren de flexibiliteit en innovatie die in dergelijke situaties nodig zijn. Met een projectorganisatie beoogt men een structuur op maat te leveren voor een in de tijd begrensde en scherp omschreven taak. Echter de tijdelijkheid van een projectorganisatie en de onduidelijkheid wie nu de baas is binnen de projectorganisatie leiden soms tot problemen' (Rosenthal, 1977).

Het openbaar bestuur wordt gezien als het geheel van organisaties en activiteiten gericht op de besturing van de maatschappij. De goede besturing van de maatschappij is niet alleen afhankelijk van verstandige politieke en bestuurlijke beslissingen, maar ook van professioneel opererende organisaties. Rosenthal (1977) noemt in dit kader als voorbeelden het Centraal Bureau van de Statistiek en de douaneambtenaren op Schiphol die als zodanig onderdeel uitmaken van het openbaar bestuur. Het is voor een organisatie of onderneming essentieel, om in verband met het voortbestaan van de organisatie, adequaat te reageren op veranderingen in de omgeving. Klanten stellen immers hogere eisen aan de kwaliteit van de producten en dienstverlening. Veranderingen in de omgeving zijn voor een organisatie regelmatig aanleiding om tot een nieuwe organisatievorm over te gaan. Over hoe de nieuwe organisatievorm eruit moet zien en opgebouwd dient te worden bestaat een redelijke overeenstemming. Het gaat om flexibele en modulair opgebouwde organisatievormen (Boonstra, 1991:1). Bij de veranderingen die een organisatie ondergaat, wordt in de diverse theorieën beschreven dat wanneer groepen binnen een organisatie hun eigen werk kunnen regelen dit ten goede komt aan de flexibiliteit, de effectiviteit van de organisatie en de kwaliteit van de arbeidssituatie. (Boonstra, 1991:13).

2.3 Het systeemmodel en het partijenmodel

Organisaties kunnen ook worden gezien als netwerken van subeenheden die eigen belangen hebben, maar die elkaar ook nodig hebben. Bij het creëren van een interne markt kunnen zich spanningen en mogelijk conflicten voordoen. Aan de ene kant kunnen partijen op korte termijn hun eigen belangen centraal stellen. Aan de andere kant zullen diezelfde partijen genoodzaakt zijn om op langere termijn met elkaar samen te werken en steeds weer met elkaar zaken te doen. Dit geldt sterker naarmate er meer sprake is van verplichte winkelnering. Mastenbroek besteedt in het kader van organisatieontwikkeling en –verandering aandacht aan twee typen van verandering. Ten eerste gaat het om verandering gericht op het beter oplossen van de problemen die zich voordoen tussen en binnen organisatie-eenheden. Dit is het operationele niveau. Ten tweede gaat het om ontwerp-vraagstukken met betrekking tot de effectieve inrichting van organisaties en de samenhang tussen deelveranderingen. Dit wordt het conditionerende niveau genoemd (Mastenbroek 1998: 20). De interne markt en de relaties tussen de gemeenschappelijke diensten en de afzonderlijke directies zouden nader bezien kunnen worden vanuit het systeemmodel. Het systeemmodel kent twee typen relaties, te weten instrumentele relaties en sociaal-emotionele relaties. Elke relatie kent daarbij een competitieve en een coöperatieve impuls. Er is daarbij een spanning aanwezig tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid (Mastenbroek 1998: 34-35). Op de interne markt hebben de relaties een competitieve (zakelijke) dimensie, maar ook een coöperatieve want

er is sprake van gedwongen winkelnering en men heeft elkaar nodig om goed te kunnen functioneren. Het accent zal liggen op de instrumentele relatie. De sociaal-emotionele relaties zullen wel een rol spelen want men behoort allen tot dezelfde organisatie (dus een zeker 'wij'-gevoel), maar eigen identiteit en eigenbelang zullen een sterkere nadruk krijgen (dus competitie).

Een andere manier om de interne markt en de relaties tussen de betrokken actoren nader te beschouwen is vanuit een partijenmodel. Ook het partijenmodel kent twee relaties namelijk machts- en onafhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties (Mastenbroek 1998: 35-36). 'Machts- en afhankelijkheidsrelaties zijn relaties tussen mensen die gekenmerkt worden door het in bepaalde mate bepalen van, of richting geven aan, het gedrag ten opzichte van elkaar. Het gedrag is gericht op het handhaven en opbouwen van status en prestige en op het consolideren en verder ontwikkelen van de eigen machtspositie. Hier treft men een spanningsbalans aan tussen wederzijdse afhankelijkheid en autonomie. In onderhandelingsrelaties verdelen mensen in organisaties allerlei schaarse goederen onder elkaar. Mensen en/of eenheden zijn gerelateerd aan elkaar en daarbij worden vaak ruilprincipes (voor wat hoort wat) gehanteerd. Hier treft men een spanningsbalans aan tussen de maximale totale baten en het maximale eigen aandeel. De machts- en afhankelijkheidsrelatie wordt gezien als de belangrijkste, omdat men hier vindt wat bij alle andere ook te vinden is: de spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid' (Mastenbroek 1998: 36-38). Machts- en afhankelijkheidsrelaties zullen op de interne markt ongetwijfeld een rol gaan spelen, maar aangezien op deze markt het verdelen van schaarse goederen toch centraal staat zal de nadruk komen te liggen op de onderhandelingsrelatie. Er zal een spanning ontstaan tussen het maximaliseren van de eigen baten en het maximaliseren van de totale baten van de organisatie. Mogelijk ontstaat een tegenkracht omdat er sprake is van gedwongen winkelnering en men gedwongen is om overeenstemming te bereiken en met elkaar in zee te gaan omdat men ook in de toekomst op elkaar aangewezen blijft. Veel organisatieproblemen bevatten onderhandelingsaspecten. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheden en tegelijkertijd eigen belangen. Mastenbroek onderscheidt drie soorten van strategisch gedrag om hiermee om te gaan; 'Als eerste samenwerken: deze vorm van strategisch gedrag is op zijn plaats als men overeenkomstige belangen en doelen heeft. Als tweede onderhandelen; dit is de juiste strategie als er sprake is van verschillende, soms tegenstrijdige belangen, maar ook van een zodanige afhankelijkheid dat er voor beide partijen voordelen aan de overeenkomst verbonden zijn en als derde vechten. Deze strategie is het meest waarschijnlijk zolang, in geval van tegenstrijdige belangen, een partij meer meent te kunnen winnen door 'vechten' dan door te onderhandelen. Men probeert de andere partij te onderwerpen, men probeert een machtsoverwicht te verkrijgen. Onderhandelen kan hierbij de meerwaarde van de wederzijdse afhankelijkheid vergroten in de zin van, van elkaar leren profiteren' (Mastenbroek 1998: 139-146).

2.4 Verzakelijking binnen overheidsorganisaties

De aandacht voor resultaatgerichte overheidsorganisaties en ambtenaren is vanaf de jaren tachtig grotendeels gebaseerd op het zogeheten New Public Management (nieuw publiek management). De Vries en Van Dam (1998) merken op dat: 'Het lastig is om deze benadering aan een enkele auteur toe te schrijven. Het is meer een verzameling experimenten in de praktijk van het openbaar bestuur, dan een samenhangende en consistente theorie. De term is ironisch genoeg vooral gebruikt door critici die langzamerhand vraagtekens zetten bij de bedrijfsmatige benadering van de overheid'. Het nieuw publiek management kent volgens Ferlie, Ashburner, Fitzgerald en Pettigrew (1996) vier belangrijke kenmerken; 'Het verhogen van efficiency waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient, het afslanken van de overheid, het streven naar excellentie van overheidsorganisatie en het stimuleren van ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën. Daarnaast is er in het nieuw publiek management aandacht voor transformatieprocessen van overheidsorganisaties en de introductie van marktwerking op allerlei terreinen van overheidsbeleid. De kernboodschap van het nieuw publiek management is dat ambtelijke organisaties en ambtenaren meer ondernemend en zakelijker moeten functioneren'. Bekkers (1998) haalt de verzakelijking van de bedrijfsvoering aan: 'Aan het begin van de jaren tachtig worstelen veel overheidsorganisaties met het saneren van de uitgaven en het op orde brengen van de financiële huishouding. De bedrijfsvoering werd verzakelijkt om de efficiency van de organisaties te bevorderen. Veelal ging dit gepaard met bezuinigingen, heroverwegingen en reorganisaties. Andere opvattingen over management en sturing deden hun

intrede. Niet langer was de interne werking van een organisatie(-onderdeel) het aangrijpingspunt voor sturing, maar de input en output. Door invoering van budgetteringsstelsels en prestatiebegrotingen kwam het accent te liggen op de prestaties of de output van een organisatie'.

'Het nieuw publiek management kent twee belangrijke achterliggende uitgangspunten: neo-klassieke economische theorieën over de efficiency van de markt en management-theorieën over private organisaties. Neo-klassieke economische theorieën geven de superioriteit van het marktmechanisme aan. Efficiency ontstaat als besluitvormingsprocessen via het mechanisme van vraag en aanbod verlopen. De overheidsbureaucratie dient daarom zo klein mogelijk te zijn: de kleinste begroting is nog altijd de beste begroting. Deze economische theorieën zijn vooral van invloed op de radicale vorm van het nieuw publiek management. Private management-theorieën, gebaseerd op onderzoeken in private organisaties, zijn hierbij voor de overheid tot voorbeeld gesteld. Deze theorieën spelen vooral bij de meer gematigde richting van het nieuw publiek management een rol. De overheid dient in deze te streven naar excellentie, een term die kenmerkend is voor het nieuw publiek management. Om deze graad van perfectie te bereiken zou de overheidssector managementinzichten uit de private sector moeten overnemen. Het streven naar effectiviteit en efficiency wordt hierbij als hoogste goed gedefinieerd. De overheid moet de traditionele bureaucratie doorbreken en zich meer richten op prestatie-indicatoren en 'output'-sturing' (De Vries, Van Dam, 1998).

Een klassieke bron voor inzicht in de principes van de ambtelijke organisatie en het functioneren van ambtenaren zijn de opvattingen van Max Weber. De socioloog Weber maakt een diepgaande analyse van de kapitalistische economie en de plaats daarin van de overheidsbureaucratie. De overheidsbureaucratie is volgens Weber; 'Een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de markteconomie, die zonder vertrouwen en een rechtssysteem niet goed functioneert. Een vrije markteconomie werkt namelijk op basis van overeenkomsten tussen personen waarbij vertrouwen van belang is. Zonder een rechtssysteem en een overheidsbureaucratie zijn overeenkomsten en een markteconomie niet mogelijk' (Collins, 1986). Een andere belangrijke opvatting is dat: 'Publiek management meer waarden in zich draagt dan effectiviteit en efficiëntie. De benadering van management en organisatie bij de overheid is ruimer dan de bedrijfskundige interpretatie van het begrip management'. Publiek management is niet louter een zaak van verhoging van effectiviteit en efficiëntie, maar bijvoorbeeld ook van legaliteit en legitimiteit, van andere waardenpatronen dan de strikt bedrijfsmatige. Immers, het openbaar bestuur is anders dan het bedrijfsleven met name in de aard van en de wisselwerking met de maatschappelijke en politieke omgeving. De 'omgeving' van de overheid wordt gekenmerkt door politieke democratie en rechtsstaat. De maatschappelijke, politieke, juridische en economische context van het openbaar bestuur en de publiek sector zijn kenmerkend' (M. Veerswijk en WJM Kickert, 2004). Bij paragraaf 2.5 gaan wij verder in op de verschillen tussen overheid en bedrijf. 'Organisaties kunnen ook worden benaderd als sociale constructies waarin collectief handelen betekenis of zin krijgt. Een organisatie kan zich richten op de resultaten die men wilt behalen, maar binnen een organisatie kan men zich ook richten op het proces van totstandkoming; men is dan voornamelijk gericht op de navolging van regels en voorschriften en is product georiënteerd' (M. Veerswijk en W.J.M. Kickert, 2004). Weber heeft ook een aantal typische kenmerken van overheidsbureaucratie genoemd, waar een schriftelijke bedrijfsvoering er een van is. In de beschrijving van de bedrijfsvoering van VROM komen deze verschillende oriëntaties aan de orde. 'Hervormingen en reorganisaties zijn niet alleen een interne aangelegenheid bij de overheid. Hervormingen in management en organisatie in het openbaar bestuur worden ook beïnvloed door externe maatschappelijke en politieke omstandigheden' (Rainey, Backoff, and Levine (1976, 1989).

2.5 Verschillen tussen overheid en bedrijf

'Publieke organisaties en bedrijven lijken op veel punten op elkaar, maar verschillen ook sterk op essentiële punten. Overheidsorganisaties kunnen dan wel meer als een bedrijf functioneren, maar zijn uiteindelijk geen bedrijf. Hoewel de overeenkomsten tussen overheidsorganisaties en bedrijven lijken toe te nemen kunnen er zeven belangrijke verschillen tussen publieke en private organisaties worden onderscheiden. Op de eerste plaats is de omgeving van publieke organisaties complexer dan die van private organisaties. Topambtenaren dienen verantwoording af te leggen aan een minister die uiteindelijk het vertrouwen moet hebben van de meerderheid van het parlement. Deze verantwoordingsstructuur is anders dan die van private

organisaties. Het afleggen van verantwoordelijkheid in private organisaties is relatief eenvoudiger omdat de winst en verliescijfers eenduidiger zijn. Een minister daarentegen moet elk punt kunnen verantwoorden. In de tweede plaats heeft een deel van de beslissingen die door publieke organisaties worden genomen het karakter van dwang. De overheid kent uiteindelijk een geweldsmonopolie, waardoor er sprake is van een gezaghebbende toedeling van waarden. Overheidsorganisaties zijn gerechtigd burgers tot bepaalde handelingen te dwingen. Ten derde moeten managers in de publieke sector omgaan met een politieke agenda die ten dele buiten de organisatie is vastgesteld. Er is sprake van een taakorganisatie of een beleidsorganisatie en niet van een marktorganisatie' (Simons, 1989).

'Een vierde punt is dat resultaatverantwoordelijkheid binnen de overheidsorganisatie dikwijls lastig te realiseren valt, omdat de 'output' en de 'outcomes' van overheidsorganisaties in vele gevallen niet zijn te operationaliseren waardoor evaluatie van resultaten een moeilijk karwei is. De 'output' heeft betrekking op de activiteiten die worden uitgevoerd, terwijl 'outcomes' naar de effecten van deze activiteiten verwijzen. Bovendien is het vaststellen van doelen en de effecten in de publieke sector geen technische aangelegenheid, maar een politiek geladen kwestie. In de vijfde plaats is de overheid verantwoordelijk voor collectieve goederen die het bedrijfsleven op basis van bedrijfseconomische criteria links laat liggen. Overheidsmanagers hebben daardoor ten dele te maken met 'onmogelijke' opgaven omdat deze zeer lastig oplosbaar zijn: bijv. het daklozenprobleem. In de zesde plaats heeft de overheid met allerlei, dikwijls tegengestelde waarden en normen te maken. Het waardenrationeel handelen is bij de overheid zeker zo belangrijk als het doelrationeel handelen. Het gaat met andere woorden niet alleen om het product, maar ook om het proces. Ten slotte kent politieke besluitvorming eigen wetten en gebruiken, die zowel het verloop als de uitkomsten beïnvloeden. Om zowel de te behalen doelen als de te hanteren middelen van de ambtelijke organisatie ondergeschikt behoren te zijn aan politieke beslissingen, dienen politieke processen expliciet aandacht te krijgen'(De Vries, Van Dam, 1998).

2.6 Publiek management als bedrijfsmanagement

In 'Management in het publieke domein' gaat Noordegraaf uitgebreid in op het zogenaamde bedrijfsmanagement.

'Bedrijfsmanagement betekent dat publieke organisaties zakelijker gaan werken. Het streven is hierbij om, ondanks alle lastige – grenzeloze, ambigue en omstreden – condities, of eigenlijk juist door deze condities zo 'strak, simpel en soepel' mogelijk te reorganiseren en te managen. Er dient, ten eerste, op efficiënte wijze gepresteerd te worden, er moeten resultaten worden 'neergezet' en er moeten duidelijke effecten worden gerealiseerd. Het betekent op de tweede plaats dat producten die worden geleverd kwalitatief aan de maat zijn. Op de derde plaats betekent dit dat de bedrijfsleiding zich goed oriënteert op de marktomstandigheden en op de toekomst zodat kansen worden benut en bedreigingen worden afgewend. Anders gezegd; de organisatie opereert strategisch. Belangrijke voorwaarden voor bedrijfsmanagement zijn publieke managers die 'in control' zijn en die planmatig en doelbewust organiseren. Nog belangrijker is dat er sprake is van de juiste omstandigheden. Ook al wordt op de interventiefuik (spanningsvolle situatie waarin veel moet en weinig kan) met strak, simpel en soepel management gereageerd; een realistische benadering van publiek management houdt rekening met de haalbaarheid van zulk management. Dat heeft met issues te maken, die zichtbaar en meetbaar zijn, en die niet al te veel politiek gedoe geven. Het heeft ook met institutionele omstandigheden te maken: niet teveel politieke organen, niet teveel externe belanghebbenden, niet teveel waakhonden. Wordt niet aan deze omstandigheden voldaan, dan komt bedrijfsmanagement in de problemen' (Noordegraaf, 2004).

'Bedrijfsmanagement en daaruit voortvloeiende instrumenten gaan uit van een meetbare en controleerbare wereld' (Noordegraaf, 2004). 'Bedrijfsmanagement heeft binnen de overheid in toenemende mate geleid tot een sterk kosten-baten bewustzijn. Gestimuleerd door een sterk prijsbesef zijn managers, bestuurders en beleidsmakers zich gaan beseffen dat productie in termen van kosten en baten kan worden uitgedrukt. Het is de afgelopen jaren duidelijk geworden dat denken in kosten en baten op allerlei verschillende manieren gestalte kan krijgen. Het kan betrekking hebben op het transparant maken van primaire productie-processen in organisaties maar het kan ook betrekking hebben op het systematiseren van beleidsprocessen waarbij de besluitvorming beter gefundeerd wordt door bewuster en rationeler met afwegingen om te gaan. Binnen en vooral tussen organisaties wordt ten gevolge van het bedrijfsmatig denken gewerkt aan de introductie van concurrentie en marktachtige

omstandigheden. Via (prijs)prikkels, nieuwe interorganisatorische relaties en aanbestedingsprocedures, en ook via nieuwe ideeën over klanten en 'vraagsturing' wordt geprobeerd om organisaties of delen daarvan prestatie-gericht, kosten- en kwaliteitsbewuster te laten opereren. Omdat het per definitie lastig is om in het openbaar bestuur 'echte' markten te creëren wordt in dit verband gesproken over quasi-markten (Branden, 2001) en geregleerde concurrentie (Noordegraaf, 2004). Bedrijfsmanagement is niet altijd automatisch overal toepasbaar. Noordegraaf stelt dat ondanks de populariteit en brede verspreiding het bedrijfsmatig nieuw publiek management niet zondermeer kan worden ingepast. Noordegraaf: 'Bedrijfsmanagement leidt niet automatisch tot strak, simpel en soepel management, en als dat wel het geval is, is zo'n soort management niet automatisch wenselijk. Een van de bezwaren is van normatieve aard. De introductie van nieuw publiek management is een lastig punt omdat voor- en tegenstanders vanuit verschillende normatieve en ideologische posities starten. Als voorbeeld: Indien wordt geconstateerd dat productieprocessen in de publieke sector voortdurend worden verstoord door grillige politieke onderhandelingen, dan kunnen we vervolgens twisten, niet alleen over de mate waarin dat onvermijdelijk, maar ook over de mate waarin het acceptabel is. Dat impliceert een discussie over de rol en functies van de politiek, en die discussie is goeddeels politiek. Voor iemand die politiek ziet vanuit de idee van de staat als politieke gemeenschap als de gekanaliseerde strijd om maatschappelijke waarden, zal opgepast moeten worden met al te soepele productieprocessen in de publieke sector. Efficiëntie wordt dan gezien als een mogelijke waarde, naast vele andere. Voor iemand die politiek ziet als een veredelde vorm van strategische planning, kan er niet genoeg efficiencywinst worden geboekt. De beoordeling van nieuw publiek management is dus politiek geladen' (Noordegraaf, 2004).

De vraag is of wij, ondanks de politieke lading van de beoordeling, tot een meer geobjectiverde plaatsbepaling van bedrijfsmanagement kunnen komen. Dit wordt door Noordegraaf uitgewerkt in twee stappen. 'Allereerst wordt er van uitgegaan dat nieuw publiek management zowel nodig als onmogelijk is. Er wordt met andere woorden niet gekozen voor het verwerpen van nieuw publiek management, noch voor het blindelings accepteren ervan. Deze ambivalente houding past bij de interventiefuik: de fuik maakt strakke aanpakken nodig, zowel in de functionele als symbolische zin, maar tegelijk onmogelijk. Vervolgens zal ervan uit worden gegaan dat bedrijfsmanagement meer of minder op zijn plaats is, meer of minder 'past', afhankelijk van de omstandigheden. Sommige issues en instituties lenen zich prima voor strakke bedrijfstaal, terwijl andere issues en instituties zich evident niet lenen voor simpele, strakke en soepele aanpakken. De kritiek op nieuw publiek management wordt daarmee niet zozeer uitgewerkt door enkel op algemene praktische of normatieve bezwaren te wijzen, maar door issues en instituties centraal te stellen en te onderzoeken of bedrijfsmanagement daar in termen van sturingslogica bij past'. Noordegraaf stelt verder: 'Wanneer we ons eerst op de issues richten waar bedrijfsmanagement zich wel en niet voor leent, dan kunnen we in grove termen concluderen dat de bedrijfseconomische logica van bedrijfsmanagement om issues vraagt die relatief eenduidig en meetbaar zijn, en dat de meer bestuurspolitieke logica's van andere benaderingen bij minder eenduidige, minder meetbare en meer politiek geladen issues passen. Hiermee maken we het politieke karakter van de discussie over nieuw publiek management tot onderdeel van de kritieke reflectie. Wanneer de opvattingen over de aanpak van productieprocessen strijdig zijn, weten we dat we met een politiek issue te maken hebben en dat de bedrijfseconomische logica van het nieuw publiek management niet geschikt is om het issue effectief aan te pakken. Wanneer we de issues waar publieke organisaties voor staan centraal stellen dan blijkt hoe problematisch een dergelijke omvormingsoperatie kan zijn. In grove termen geldt dat achter vele van die vooral maatschappelijke issues en achter de geëigende aanpak daarvan een bestuurspolitieke logica schuilgaat, zowel door het complexe karakter van de issues, als door hun democratische en rechtsstatelijke inbedding. Veel van zulke issues kennen omstreden probleemdefinities, onduidelijke causale relaties en moeilijk meetbare kwaliteiten. Ook in de bedrijfskunde en bedrijfseconomie zelf wordt overigens gewaarschuwd tegen een blinde toepassing van bedrijfseconomisch getint management. Allerlei bedrijfskundigen zien dat de werking van bedrijven niet strikt bedrijfseconomisch gekleurd is en zo waarschuwen vooral voor een blinde toepassing van bedrijfseconomische toepassing van bedrijfsprincipes op issues die sterk met de publieke sector verbonden zijn, zoals veiligheid, onderwijs en cultuur' (Noordegraaf, 2004). Het Centraal Planbureau is op grond van een economische analyse kritisch over marktprikkels in het openbaar bestuur (CPB, 2004). Uit een reflectie op bedrijfseconomische logica in het openbaar bestuur wordt duidelijk dat wijze waarop zo'n logica via managementinstrumenten gestalte kan krijgen, afhankelijk is van een aantal kritische issuekenmerken. Issues die niet al te sterk maatschappelijk zijn

ingebod en niet al te onderhevig zijn aan moeilijk beheersbare politieke en maatschappelijke krachten, lenen zich goed voor bedrijfsmanagement. Een bedrijfseconomische aanpak leent zich voor issues die niet al te sterk met marktfalen gepaard gaan, niet al te veel last hebben van externe effecten. Issues moeten stuur- en beheersbaar zijn. Dus issues die in termen van inputs, outputs, outcomes operationaliseerbaar zijn en in termen van oorzaak-gevolgrelaties kenbaar. Tot slot moeten issues standaardiseerbaar zijn. Dus issues die in standaarden te vangen zijn en die niet al te veranderlijk zijn zodat de standaarden geldig blijven. Verder kan de bruikbaarheid van bedrijfsmanagement ook benaderd worden door de issues vanuit hun plek in het publieke domein te analyseren. Veel van die issues kennen op de een of andere manier een bestuurspolitieke logica en die staat op gespannen voet met de bedrijfseconomische oriëntatie' (Noordegraaf, 2004). Noordegraaf stelt dat een issue zoals bijv. een reorganisatie omstreden is. 'De reden daarvan is dat de belangen van verschillende partijen in het geding zijn en dat van elk van de partijen zal strijden voor een zo goed mogelijke uitkomst. Dat kan natuurlijk afgewezen worden op grond van overwegingen van bedrijfs- of algemeen belang, maar de ervaring leert dat zo'n strijd onvermijdelijk is omdat in die strijd vaak ook de strijd om wat het individueel-, bedrijfs- of algemeen belang is, besloten ligt. Het algemeen belang bestaat in zo'n visie niet buiten de strijd maar is er onderdeel van. Dus naarmate issues meer omstreden zijn en naarmate de strijd ook meer gaat over wat individuele-, gedeelde- of gemeenschappelijke belangen van strijdende partijen zijn, is bedrijfsmanagement minder geschikt om issues te managen. Issues interfereren met elkaar. Het is vaak lastig om een issue er uit te lichten, omdat maatregelen voor andere issues ongewenste effecten kunnen hebben, of omdat de aanpak van dat ene issue op zijn beurt ongewenste effecten elders kan sorteren. Issues komen vaak voort uit andere issues of maken het onvermijdelijk dat andere issues aangepakt worden. In het algemeen geldt dat naarmate er sprake is van minder interferentie en een issue meer op zichzelf staat is een bedrijfseconomische logica meer voor de hand liggend. Daarnaast moeten issues niet te veelvormig, onzichtbaar en 'zacht' zijn, ze moeten voor zich spreken, ze moeten tastbaar zijn. De kans dat publieke organisaties of managers met relatief eenvoudige issues geconfronteerd worden, zodat bedrijfsmanagement mogelijk is, is groter naarmate de issues 'kleiner' zijn, dat wil zeggen, minder betrokkenen kennen, minder verband houden met andere issues en minder ver in de toekomst spelen, en naarmate issues 'harder' zijn, dat wil zeggen, meer manipuleerbaar, meer tastbaar en beter te standaardiseren. Bedrijfsmanagement is dan ook vooral op zijn plaats binnen organisaties of wanneer gelijkgestemde organisaties concrete problemen willen aanpakken. De zaken kunnen dan strak, simpel en soepel aangepakt worden. Het zijn echter niet alleen issues die bepalen hoe managerial opgetreden kan worden. Ook de institutionele context waarin publieke organisaties opereren, oefent een grote invloed uit op de wijze waarop gemanaged en georganiseerd kan worden.

De invloed van institutionele contexten is vaak dubbelzinnig. Aan de ene kant is het de institutionele context die de druk om bedrijfsmatig te opereren opvoert, aan de andere kant is het diezelfde context die het nauwelijks mogelijk maakt om bedrijfsmatig te opereren. Vanuit de Tweede Kamer, de Ministerraad, politieke partijen, controleorganen (Rekenkamer), burgerbewegingen en bedrijven is de roep om organisatorische hervorming en krachtige managerial ingrepen toegenomen, en ook de roep om op heldere wijze rekenschap af te leggen. Diezelfde instanties maken het tegelijkertijd evenwel lastig om 'lean and mean' te organiseren en om strakke organisatievormen en krachtige ingrepen te realiseren. Dat komt vooral door het feit dat de institutionele context in meerdere of mindere mate de neerslag vormt van de maatschappelijke strijd om belangen. Publieke organisaties opereren in een geïnstitutionaliseerd veld vol checks & balances, procedures, routines en referentiekaders. Naarmate de institutionele checks, zoals het parlement of de Algemene Rekenkamer, een directere invloed uitoefenen op de organisatie, en naarmate de verwachtingen of claims van de verschillende checks tegengesteld zijn, is het – los van het issue – lastiger om bedrijfsmatig te opereren. Voor wat betreft de institutionele omstandigheden zijn de voorwaarden voor een goed werkend bedrijfsmanagement dat er niet teveel politieke organen dienen te zijn, niet teveel externe belanghebbenden en niet teveel waakhonden. Als aan deze omstandigheden niet wordt voldaan dan komt bedrijfsmanagement in de problemen want bedrijfsmanagement en de hieruit voortvloeiende instrumenten gaan uit van een meetbare en controleerbare wereld' (Noordegraaf, 2004).

Samengevat:

Een bedrijfseconomische aanpak leent zich voor issues die:

- standaardiseerbaar zijn. Dus issues die in standaarden te vangen zijn en die niet al te veranderlijk zijn zodat de standaarden geldig blijven
- manipuleerbaar zijn. Dus issues die in termen van inputs, outputs, outcomes operationaliseerbaar zijn en in termen van oorzaak-gevolg relaties kenbaar
- issues moeten niet te veelvormig, onzichtbaar en 'zacht' zijn, ze moeten voor zich spreken, ze moeten tastbaar zijn.
- er dienen niet teveel politieke organen te zijn, niet teveel externe belanghebbenden en niet teveel waakhonden
- niet al te sterk met marktfalen gepaard gaan, niet al te veel last van externe effecten hebben en;
- naarmate er sprake is van minder interferentie en een issue meer op zichzelf staat is een bedrijfseconomische logica meer voor de hand liggend.
- naarmate issues meer omstreden zijn en naarmate de strijd ook meer gaat over wat individuele-, gedeelde- of gemeenschappelijke belangen van strijdende partijen zijn, is bedrijfsmanagement minder geschikt om issues te managen.

2.7 Organisatiediagnose en verandering

Sinds de introductie, van het begrip organisatie-veranderkunde in de jaren vijftig hebben voortdurend ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van 'veranderen'. In de door ons geraadpleegde literatuur, met name 'Organisatiediagnose en Verandering' van Vrakking en Cozijnsen wordt een 6-stappenmodel gepresenteerd. Het model volgt de stappen waaruit een integraal veranderingsproces bestaat en behandelt stap voor stap de relatieve veranderkundige inzichten, theorieën en instrumenten. Hoewel dit boek niet primair als 'bestuurskundige literatuur' wordt opgevoerd vinden wij het als onderzoekers een hanteerbaar naslagwerk om de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering nader te analyseren op basis van geboden veranderkundige inzichten, theorieën en instrumenten. Volgens de auteurs is; 'Organisatiediagnose een fundamenteel aspect van elk totaal veranderingsproces. Op meerdere momenten is diagnose onmisbaar. Dit begint bij het signaleren en interpreteren van organisatieproblemen; daarna speelt diagnose een grote rol bij het kiezen van de juiste organisatieontwerpen en het vaststellen van het veranderingsvermogen van organisaties. De resultaten van een dergelijke diagnose zijn tweeledig. Enerzijds leveren ze een duidelijk beeld op van de organisatie en de eventuele problemen, daarnaast bieden deze resultaten ook concrete aanknopingspunten voor veranderingsacties' (Vrakking & Cozijnsen, 1992). Volgens de auteurs heeft de organisatieveranderkunde de etikettering van 'relatiesleutelen' overstegen. Daarnaast merken ze op dat zogenaamde 'blauwdrukken' voor veranderingsprocessen niet bestaan. Sinds begin jaren '50 het begrip 'planned-change' is geïntroduceerd is het inzicht over veranderkundig bezig zijn verder ontwikkeld en is er het nodige veranderd. 'Veranderkundig bezig zijn is zeker niet meer synoniem aan het werken volgens een bepaalde procesmethode in de zin van bijvoorbeeld begeleidend bezig zijn met groepen. Professionele organisatieveranderaars letten nu veel meer op een goede afstemming van geschikte organisatie-ontwerpen en de juiste beheersingstechnieken voor het veranderingsproces zelf. Een integrale benadering, waarin alle facetten van een organisatie aan bod komen, is onmisbaar' (Vrakking & Cozijnsen, 1992). Een belangrijk aandachtsgebied dat door Vrakking en Cozijnsen wordt onderkend is: Het omgaan met verschillende gedragingen van mensen in organisaties tijdens veranderingsprocessen. Daarom speelt de organisatiepsychologie ook een belangrijke rol als het gaat om het begrijpen van de dynamiek van veranderingsprocessen, zoals bijvoorbeeld weerstand tegen veranderingen of een verandering in de bestaande cultuur van een organisatie. In beide gevallen is de menselijke factor een cruciale veranderingsdimensie.' (Vrakking & Cozijnsen, 1992). Ook wordt door de auteurs in toenemende mate het belang van de situationele component van het veranderen van organisaties onderkend: 'zo hebben dienstverlenende bedrijven vaak een ander type medewerkers, bijvoorbeeld qua opleiding, dan productiebedrijven en dikwijls verschillen ook de bedrijfscultuur en het soort problemen. Ook zijn veranderingsprojecten zelf uiteenlopend van karakter: bij een bank is een veranderingsproject misschien gericht op de vergroting van de klantgerichtheid, bij accountants op verdediging van het marktaandeel, terwijl een -bedrijf zeker wil zijn dat de technologie up-to-date is. Bij gemeenten en andere overheden daarentegen ziet men alle facetten van de organisatie veranderen, veelal in de richting van een toenemende focus op kerntaken en privatisering.' (Vrakking & Cozijnsen, 1992).

'Een essentiële schakel bij organisatieveranderingen is de organisatiediagnose. Een organisatiediagnose stelt

het management in staat de organisatieproblemen correct te interpreteren maar vooral ook om de juiste veranderingsinstrumenten te kiezen. Een organisatiediagnose is dus onmisbaar bij effectief veranderen (Vracking & Cozijnsen, 1992).’ De organisatiediagnose heeft zowel een curatieve als een voorspellende waarde in de zin van: wat is er aan de hand, welke oplossingen hebben we en wat kunnen we verwachten gegeven onze situatie? Volgens de auteurs is het verstandig bij een organisatiediagnose te beginnen met het proberen zicht te krijgen op bestaande of te verwachten knelpunten in de organisatie. Dit is meestal het startpunt van een veranderingsproces. Daarna moet een visie op de verbeterde organisatie uitmonden in een nieuw organisatieontwerp. Nadat het ontwerp van de nieuwe organisatie – conceptueel – gereed is en feitelijk ingevoerd dient te worden is een andere vorm van diagnose noodzakelijk, namelijk een diagnose van het veranderingsvermogen van de organisatie zelf. Een dergelijke diagnose geeft adviseurs of managers zicht op de mogelijkheden en vooral ook de onmogelijkheden om de veranderingen succesvol door te voeren. Een passende strategie kan daarop afgestemd worden. Het gaat hierbij dan vooral om de vraag hoe omgegaan zal worden met cruciale organisatiefacetten zoals beleid, structuur, communicatie, cultuur en klantgerichtheid (Vracking & Cozijnsen, 1992). Maar een organisatiediagnose heeft ook een veranderkundige dimensie (Breuer, 1985). In de meeste gevallen zal op basis van een organisatiediagnose ook een veranderkundige visie ontwikkeld dienen te worden. Zo’n diagnose kan allereerst een antwoord geven op de vraag in hoeverre en ten koste van wat – zo mogelijke alternatieve routes - uitgezet kunnen worden die tot verbetering van het huidige functioneren in de bestaande situatie kunnen leiden. Een eerste organisatiediagnose leidt vaak tot een eerste fase van een veranderingstraject namelijk het vaststellen van de – nog papieren – nieuwe organisatie. Auteurs, zoals in dit geval Vracking en Cozijnsen, geven aan dat: ‘de hierop volgende fase even moeilijk zoniet moeilijker is want de voorgestane veranderingen moeten nog in de bestaande organisatie worden ingevoerd. De praktijk laat zien dat veel vernieuwingsprojecten in deze fase fout lopen, niet die resultaten laten zien die men er oorspronkelijk van verwacht had of die zelfs uiteindelijk mislukken. Organisaties blijken achteraf vaak niet in staat geweest om complexe vernieuwingen op de juiste wijze door te voeren.’ (Vracking & Cozijnsen, 1992) Auteurs geven aan dat ‘Het hierbij vooral organisaties betreft die te typeren zijn als ‘onveranderbaar’, ‘niet-innovatiegericht’ en ‘weerstandgevoelig’. Het lijkt erop dat veel reorganisatieprojecten steeds mislukken vanwege, of stuklopen op, medewerkers die niet op de juiste wijze kunnen omgaan met een vernieuwing of deze eenvoudigweg niet accepteren’ (Vracking & Cozijnsen, 1992). Er worden in dit verband twee onontbeerlijke eigenschappen aangehaald. ‘Het leervermogen en het acceptatievermogen. Het leervermogen heeft vooral betrekking op de snelheid waarmee medewerkers qua kennis en inzicht leren om te gaan met de vernieuwing of verandering. Het acceptatievermogen zegt iets over de veranderingsbereidheid van medewerkers. Een knelpunt in een veranderingsproces is vaak de lage veranderingsbereidheid van de werknemers. Problematischer kan het worden als de lage bereidheid omslaat in weerstand tegen veranderingen’ (Vracking & Cozijnsen, 1992).

2.8 Theorieën over weerstand

Kurt Lewin is waarschijnlijk de eerste geweest die een theoretische onderbouwing gaf aan het begrip weerstand tegen verandering. ‘Als mensen in een organisatie psychologisch onder druk komen te staan gaan zij tegenkrachten ontwikkelen. Het ontwikkelen van tegenkrachten gebeurt merendeels onder veranderende omstandigheden, omdat situaties minder stabiel en voorspelbaar worden. Deze tegenkrachten worden ‘weerstand tegen verandering’ genoemd. (K. Lewin, 1948) Lippitt bouwt hierop voort. Hij definieert weerstand als ‘any force directed away from the change objective’. In zijn visie bestaat in ieder veranderingsproces een ambivalentie tussen ‘change forces’ en ‘resistance forces’. De balans kan doorslaan naar de ene of de andere kant. Verschillende motieven, capaciteiten en situationele factoren, die het gedrag van de te veranderen persoon beïnvloeden, kunnen daartoe de doorslag geven. Wat betreft de motieven worden er door Lippitt een aantal psychologische factoren aangedragen: angsten (‘ik weet niet of ik er in de praktijk mee om kan gaan’), schuld (‘ik kan het tegenover mijn collega’s niet maken om er aan mee te doen’), vervreemding (‘de vernieuwing kan mij nooit vervangen’), persoonlijk nadeel (‘ik zal er financieel alleen maar op achteruitgaan’), behoefte (‘wat komt overeen met wat ik leuk of prettig vond’), bedreiging (‘als het doorgaat, dan zal mijn positie verzwakt worden’) en twijfel (‘ik weet niet welke risico’s eraan vastzitten’). (Lippitt, 1986). Voor sommige medewerkers kunnen veranderingen een pure bedreiging vormen voor hun takenpakket of voor hun

verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een afdelingsmanager zal soms het directe toezicht op zijn afdelingsmedewerkers verliezen. Voor anderen ligt de bedreiging in het feit dat ze wellicht met een nieuwe werkwijze moeten omgaan. Verwijzend naar eerder opgedane inzichten uit onderzoek geven Vrakking en Cozijnsen aan dat weerstand tegen verandering een zeer menselijk verschijnsel is en eigenlijk eenvoudig te begrijpen. Een mens probeert een zekere evenwichtstoestand te handhaven.

'Gewoonten en onveiligheidsgevoelens van een individuele medewerker spelen ook een belangrijke rol. Introductie van vernieuwingen zal tot grote weerstanden leiden als deze haaks staat op de heersende waarden van medewerkers. Hoe sterker een vernieuwing taboes, rituelen of gewoonten doorbreekt, hoe meer weerstand er te verwachten is. Onderkend wordt dat emotionele en rationele weerstand samen kunnen gaan. Veranderaars komen in de meeste gevallen te staan tegenover, groepen van, medewerkers die vooralsnog niet direct bereid zijn om te veranderen. Vaak is weerstand niet openlijk te herkennen, soms is deze diffuus en niet zichtbaar. Om als veranderkundige te kunnen omgaan met weerstand in organisaties is het nodig hier inzicht in te krijgen. Het verminderen van de weerstand is onlosmakelijk verbonden met het verhogen van de veranderingsbereidheid' (Vrakking en Cozijnsen, 1992). Vrakking en Cozijnsen bieden door middel van vijf met name genoemde methoden concrete handvatten om met weerstand om te gaan; de informatiestrategie, de ondersteuningsstrategie, de onderhandelingsstrategie, de overtuigingsstrategie en de afdwingstrategie. 'Bij veel weerstand moet met beginnen met de informatiestrategie. Indien de weerstand groot is, zal het management niet kunnen verwachten dat deze met het geven van informatie snel zal dalen. De informatiestrategie is vaak een langdurige zaak waarin medewerkers op allerlei manieren moeten en willen kennismaken met het nieuwe gegeven. Hoe minder druk wordt gezet op de noodzaak van de verandering, des te meer en des te eerder kan verwacht worden dat de bereidheid om op zijn minst mee te denken over de wenselijkheid van veranderingen zal ontstaan. Angsten, bedreigingen en twijfels moeten zoveel mogelijk met behulp van deze strategie weggenomen worden. Duidelijkheid staat hier voorop. Een van de grootste problemen voor het management het management zelf is. Het liefst zou men de veranderingen snel willen doorvoeren en nu wordt men opgehouden door allerlei tegenwerpingen, aanmerkingen, suggesties om de zaak nog eens goed te bekijken. Het lijkt wel dat niemand bereid is zich spontaan achter de veranderingen te scharen behalve enkelen die het van meet af aan al zagen zitten, de zogenaamde 'trekkers'. Met de ondersteuningsstrategie wordt begonnen als velen enig heil zien in de vernieuwing. Het management dient de weerstand tegen de veranderingen bespreekbaar te maken. Meestal kan dat aan de hand van individuele gesprekken. Ondersteunen houdt in dat men de betrokkene meedeelt dat de bestaande veranderingen onontkoombaar zijn, dat er nu geruime tijd van alle kanten tegenaan is gekeken en dat allerlei ideeën, gericht op verbetering, zijn meegenomen en meegewogen. Is tijdens individuele gesprekken gebleken dat de meerderheid van de groep wel door de bocht is, dan kan men vervolgens gezamenlijk bespreken hoe men het beste met de veranderingen kan gaan experimenteren. Hier komt de onderhandelingsstrategie om de hoek kijken. Vanuit hun weerstand tegen verandering wil nog steeds een aantal mensen het experiment zo klein mogelijk, zo kort mogelijk, zo weinig omvattend mogelijk, laten plaatsvinden. Wellicht zullen enkelen nog steeds elke verantwoordelijkheid voor experimenteren, implementeren willen afschuiven onder het voorwendsel dat de vernieuwing nog steeds hun zegen niet heeft. Dan wordt het ontwikkelen van onderhandelingspunten een belangrijke uitdaging. Volgens Lippitt (1986) is een belangrijk element in een dergelijk onderhandelingsproces het hanteren van een tijdsperspectief, waarin verplichtingen en beslissingen onherroepelijk zijn.

De overtuigingsstrategie kan worden gehanteerd als het management tijdens genoemde onderhandelingen het gevoel krijgt dat de zaak bewust getraineed wordt door enkelen die verzet blijven aantekenen. Het is een krachtige strategie waarin onomwonden wordt gezegd waarom de veranderingen nodig zijn, waarin sterk wordt gewezen op de voordelen ervan. Men stuurt nu aan op een duidelijke plaatsbepaling van voor- en tegenstanders. Als er onder de steeds toenemende druk toch nog mensen zijn die 'blijven dwarsliggen' dan kan de afdwingstrategie worden toegepast. Men stelt de betrokkenen voor de keuze: wil men meewerken of niet, en in het laatste geval moet men er zelf de consequenties uit trekken. Deze consequenties houden in dat ze niet verder door kunnen blijven functioneren in hun huidige positie of zelfs in deze organisatie. Het is dus buigen of barsten geworden' (Vrakking & Cozijnsen, 1992).

2.9 Conclusie over de theorieën; de toepassing in ons verdere onderzoek.

Op basis van de literatuur moet de moderne overheid met behulp van bedrijfsmatige principes presteren, omdat kritische burgers minder overheid en meer waar voor hun geld willen. Volgens deze theorieën kunnen publieke organisaties in termen van strategie, structuur en cultuur zelfbewuster worden en kan de overheid net als bedrijven meer 'value for money' leveren. Het doel dat met deze theorieën wordt nagestreefd is beter functionerende publieke organisaties te vormen. In dit hoofdstuk is door ons ingegaan op de theoretische inzichten die ons verder helpen bij het leggen van de relaties tussen de behandelde theorieën en die op enigerlei wijze in verband staat met ons onderzoek. Vanuit deze beschreven inzichten en relaties kijken we naar de empirie bij VROM. De relaties tussen de verschillende theoretische inzichten die in voorgaande paragrafen behandeld zijn leren ons dat een vooraf vervaardigde beleidstheorie elementen in zich draagt vanuit onder meer verandermanagement, new public management en bedrijfsmanagement. Deze elementen kunnen indien op de juiste manier op elkaar afgestemd een bijdrage leveren aan de optimalisatie van de (interne) bedrijfsvoering van publiekbestuurlijke organisaties als bijvoorbeeld VROM. Als onderzoekers zijn wij nieuwsgierig naar de theoretische benadering van de praktijkcasus bij VROM; de invoering van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering. In ons onderzoek speelt theorie een centrale rol. De door ons gehanteerde theoretische opvattingen bieden ons de mogelijkheid om enerzijds onze casus in de context te plaatsen en anderzijds biedt de theorie ons een handreiking om het wel- of niet functioneren van marktanaloge bedrijfsvoering aan de praktijk te toetsen en ons perspectief aan te scherpen. Het op basis van de theorie in de context plaatsen doen wij door ons af te vragen of er een verband is (en zo ja welk) tussen de inzet van middelen en het bereiken van het doel. De 'beleidstheorie' in paragraaf 2.1 leert ons onder meer dat indien beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd dit tot gevolg kan hebben dat de doeleinden van het beleid met de gekozen middelen niet worden bereikt. In paragraaf 2.2 zien wij op basis van de theorie dat er binnen het openbaar bestuur sprake kan zijn van verschillende organisatievormen. De belangrijkste daarvan zijn de bureaucratistische, de professionele en de projectmatige organisatie. De bureaucratistische organisatievorm kenmerkt zich door een hiërarchische opbouw, een uitsplitsing van taken en werving van deskundig personeel. Dat mensen in deze organisatie zich laten leiden door regels en procedures in plaats van hun persoonlijke voorkeur is een kenmerk van een bureaucratistische organisatie. De nadruk ligt op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. We zien in de theorie ook terug dat bureaucratistische organisaties niet optimaal functioneren als ze worden geconfronteerd met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn. De scherpe taakverdeling, de nadruk op routinematig handelen en de standaardisatie van vaardigheden belemmeren de flexibiliteit en innovatie die in dergelijke situaties nodig zijn. In ons onderzoek formuleren we antwoorden op de vraag wat er gebeurt wanneer een bureaucratistische organisatie wordt geconfronteerd met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn. In de theorie wordt door Mastenbroek in paragraaf 2.3 een onderscheid gemaakt tussen machts- en afhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties. Machts- en afhankelijkheidsrelaties zijn relaties tussen mensen die gekenmerkt worden door het in bepaalde mate bepalen van of richting geven aan het gedrag ten opzichte van elkaar. Het gedrag is gericht op het handhaven en opbouwen van status en prestige en op het consolideren en verder ontwikkelen van de eigen machtspositie. Hier treft men een spanningsbalans aan tussen de maximale totale baten en het maximale eigen aandeel. Het is interessant of en zo ja in hoeverre er sprake is van een spanningsbalans tussen wederzijdse afhankelijkheid en autonomie na invoering van marktanaloge bedrijfsvoering bij VROM. In paragraaf 2.4 halen we enkele opvattingen over het zogenaamd new public management aan. Het new public management streeft onder meer naar het verhogen van efficiency waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient, het afslanken van de overheid, het streven naar excellentie van overheidsorganisaties en het stimuleren van ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën. Door middel van ons onderzoek willen wij vaststellen of en zo ja in welke mate deze nagestreefde verhoging van efficiency, het streven naar excellentie en het stimuleren van een ondernemende geest binnen VROM gestalte heeft gekregen. Hoewel publieke organisaties en bedrijven op veel punten op elkaar lijken verschillen zij ook sterk op essentiële punten. Om ons perspectief verder te onderbouwen zetten wij in paragraaf 2.5 de verschillen tussen overheid en bedrijf op een rij. In paragraaf 2.6 maken wij gebruik van de theoretische noties van Noordegraaf (2004). Hij gaat onder andere op praktische wijze in op de (on)mogelijkheden voor wat betreft meet- en hanteerbaarheid van bedrijfsmanagement. Naast de invoering van een nieuwe systematiek van werken in de bedrijfsvoering draagt de reorganisatie van VROM nog één dimensie in zich.

Naast de invoering van een nieuwe systematiek voor de bedrijfsvoering is er ook tegelijkertijd sprake van een reorganisatie waarbij een personele afslanking aan de orde is. Om deze reden hebben wij in paragrafen 2.7 en 2.8 onze theoretische veronderstellingen verder uitgebreid met theorieën over organisatiediagnose en verandering en een paragraaf diagnose en weerstand.

3. Het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk beschrijven wij in het kort het proces van invoering van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering bij VROM. Daarnaast staan wij stil bij een aantal opgetekende meningen die voor aanvang van de formele invoering zijn vastgelegd. Tot slot behandelen wij een aantal principes die de basis vormen voor de ingevoerde systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering namelijk; vraaggestuurd werken, marktanalogo werken, transparanter werken en centrale sturing.

De invoering van marktanaloge bedrijfsvoering

De reorganisatie ZEUS (Zeer Excellente Uitvoering van het Secundair proces) is gestart om de bedrijfsvoering, slimmer, efficiënter en beter te organiseren zodat het primair beleid van VROM beter ondersteund wordt met minder mensen. Het in 2002 geformuleerde doel was een fundamentele herbezinning op de beleidsondersteunende taken c.q. de bedrijfsvoering van VROM. De aanname was dat er zowel binnen als buiten VROM sprake was van een aantal ontwikkelingen die de noodzaak onderstreepden van een meer efficiënte bedrijfsvoering. Genoemd worden de aspecten die de noodzaak en de start van de operatie ZEUS rechtvaardigden. Het projectplan ZEUS schetst de ontwikkelingen die de noodzaak en urgentie voor een efficiëntere bedrijfsvoering aangeven. 'De samenleving vraagt in toenemende mate om een overheid die in staat is met beschikbare middelen maatschappelijke problemen tot een oplossing te brengen. Hierbij wordt volgens VROM terecht van de overheid verlangd dat zij efficiënt, effectief, slagvaardig en wendbaar is in beleid. Daarnaast moest er bezuinigd worden op de Rijksoverheid. Vanuit de kabinetten Balkenende 1 en 2 heeft VROM een taakstelling gekregen. Deze taakstelling impliceerde voor VROM dat de processen van de bedrijfsvoering en ondersteuning kritisch moesten worden doorgelicht om financiële middelen vrij te maken. Het toenmalige sturingsconcept van VROM was in de praktijk niet duidelijk. Er ontstond regelmatig ruis tussen lijn en staf en tussen de verschillende lagen in het lijnmanagement. Zo moesten informatiestromen kwalitatief verbeterd worden vanuit de bedrijfsvoering richting (top)management. Tot slot moest de ongewenste versnippering van kennis in de bedrijfsvoering worden aangepakt. De capaciteit in de bedrijfsvoering was niet alleen over drie lagen van integraal management verdeeld maar daarbinnen ook over circa 40 managementposities wat naast ongewenste versnippering ook leidde tot kwetsbaarheid bij solofuncties. De oplossing werd gezocht in de reorganisatie van verschillende ondersteunende functies naar een zogenaamd Gemeenschappelijke Dienstenmodel waarbij door schaalvoordelen en vaardigheden efficiencywinst moest worden behaald. Er werden uitgangspunten geformuleerd waardoor het werk in de toekomst goed gedaan kon worden met minder mensen. De geformuleerde uitgangspunten waren dat er een verandering van de structuur moest plaatsvinden waarbij zoveel mogelijk ondersteunende taken in de Gemeenschappelijke Dienst werden ondergebracht. Hiermee zou worden bereikt dat door schaalvergroting het werk met minder mensen gedaan kon worden. Daarnaast moesten de werkprocessen zo sober mogelijk worden ingericht. Door bijvoorbeeld een proces over zo weinig mogelijk schijven te laten lopen zijn er minder overleggen en afstemmingsmomenten nodig waardoor er minder werk hoeft te worden verricht. Indien dezelfde processen op verschillende plaatsen in de organisatie plaatsvinden moesten deze op dezelfde manier dienen te worden ingericht. Hiermee diende te worden bereikt dat de informatie uit die processen eenvoudig is samen te voegen en medewerkers eenvoudiger onderling uitwisselbaar zijn' (Projectplan ZEUS, mei 2002).

De aanname was dat door verregaande automatisering het werk met minder mensen kon worden gedaan. Het beoogde resultaat van ZEUS moest een kwalitatief betere en efficiëntere bedrijfsvoering van VROM zijn. De Gemeenschappelijke Dienst moest gaan werken in opdracht van de beleidsdirecties die als klanten werden gedefinieerd. De nieuw te vormen Concernstaf moest de strategie en de kaders vaststellen waarbinnen de Gemeenschappelijke Dienst moest gaan werken zodat er een duidelijke centrale sturing kwam. Dit betekende dat binnen de Gemeenschappelijke Dienst diverse onderdelen op het gebied van facilitaire dienstverlening en administratieve activiteiten zouden worden ondergebracht zoals de financiële- en personeelsadministratie. Daarnaast zouden er specialistische diensten als Communicatie en Juridische Zaken worden ondergebracht. De operatie ZEUS is niet alleen gestart om kwalitatief goede en efficiënte ondersteuning aan het primair proces te bieden. Door de taakstelling vanuit

de kabinetten Balkenende werd er door de Bestuursraad VROM besloten dat er een personeelsreductie van 350 arbeidsplaatsen binnen het secundair proces moest plaatsvinden.

Cijfers personele bezetting per 01-01-2002

Onderdeel	% in arbeids- plaatsen	% in arbeidsplaatsen	Aantal arbeidsplaatsen
	Primair	Secundair	Totaal
Centrale Sector	10,45	89,55	807,3
Directoraat Generaal Wonen	63,19	36,81	804,6
Directoraat Generaal Ruimtelijke Ordening	70,40	29,60	274,1
Directoraat Generaal Milieu	63,46	36,54	579,9
VROM-Inspectie	77,31	22,69	529,7
Rijksgebouwendienst	56,83	43,17	960,5
VROM-totaal	53,31	46,69	3956,0

Bron: Operatie ZEUS: Beleidstaken efficiënter organiseren, 2002, p7

Op basis van bovenstaande cijfers blijkt dat ca. 47% van de VROM-medewerkers valt onder het secundair proces. Dat zijn circa 1.800 arbeidsplaatsen.

Bij aanvang van de operatie ZEUS zijn werkgroepen met VROM-medewerkers, ondersteund door adviesbureau KPMG, aan de slag gegaan om de werkprocessen voor de nieuwe organisatie te beschrijven. Participatie van eigen VROM-medewerkers werd door de leiding in deze fase belangrijk gevonden. Per 1 januari 2004 ging het project ZEUS een nieuwe fase in: van ontwerpfase naar bouwfase. Het projectbureau ZEUS kreeg hiermee inhoudelijk een andere rol. Van het maken van plannen en schrijven van basisdocumenten naar een meer coördinerende taak. Hierbij hoorde qua profiel een ander type projectleider die ook als verandermanager ging functioneren. Zijn opdracht was de nieuwe organisatie van de bedrijfsvoering per 1 januari 2006 op volle sterkte laten draaien (VROM, Nieuwsbrief Stand van Zaken, nr. 26, december 2003). Met de komst van deze nieuwe projectleider ZEUS vindt een verandering van aanpak plaats en het begrip 'Marktanaloge Bedrijfsvoering' wordt geïntroduceerd. De bottom-up benadering verandert feitelijk in een meer top-down gerichte aanpak. Door de nieuwe projectleider wordt het probleem geherdefinieerd en de aanvankelijke geformuleerde en beoogde ambitie van 'zeer excellente uitvoering' wordt bijgesteld in termen van 'een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten'. Door de Bestuursraad VROM wordt de nota 'Kader voor de sturing van de bedrijfsvoering VROM op hoofdlijnen' vastgesteld. Deze nota is een ruim honderd pagina's tellend document dat de gehele systematiek van het marktanalooq werken bij VROM in volle omvang en heel gedetailleerd in beeld brengt. De nota bevat uitwerkingen over onder meer de onderwerpen; managementafspraken, identificatie van producten en diensten, hoe om te gaan met tariefstelling doormiddel van hantering van een kostprijsmodel, kostprijsberekeningen en tarievenvaststelling, budgetherverdeling, vaststellen van productvolumes, 'rondrekenen', herijking van bedrijfsprocessen, prestatie indicatoren voor de Gemeenschappelijke Dienst-directies en risico-analyses voor de Gemeenschappelijke Dienst directies.

De nota wordt top-down, in directe interactie met de Bestuursraad VROM, tot stand gebracht. De uitwerking van het kader wordt volgens eigen zeggen van het projectbureau ZEUS 'veel interactiever aangepakt' onder meer door presentaties bij alle belangstellende management-teams van VROM. Deze presentaties dienden twee doelen; overdracht van informatie en

verzamenen van aandachtspunten die de nota binnen VROM oproept. De presentatieronde strekte zich uit over de periode van maart tot mei 2004. In totaal is het kader voor de sturing 33 maal bij de diverse managementteams van VROM gepresenteerd.

Meningen

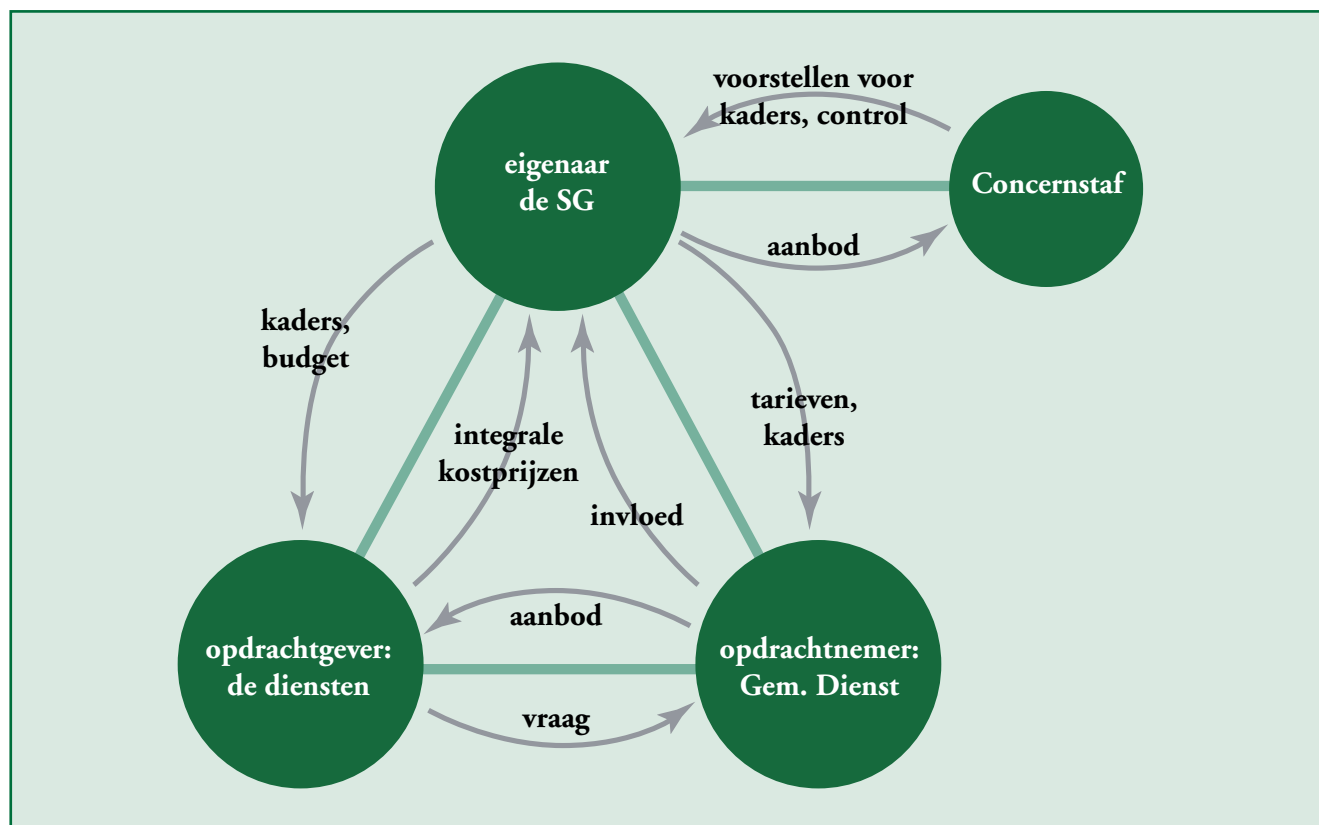
Uit de door het projectbureau ZEUS vervaardigde rapportage 'Resultaten sondering sturingskader bij de managementteams van VROM' van 8 juni 2004 valt op te tekenen hoe verschillend de meningen liggen. Er bestaat een 'kloof' tussen de belevingswereld van de diensten en directies enerzijds en de projectleider ZEUS anderzijds. De diensten en directies zijn voornamelijk gefocust op de wijze waarop zijn straks van de 'dienstverleners' op afstand' gebruik kunnen gaan maken en de risico's die hiermee samenhangen. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de kwaliteit van de toekomstige dienstverlening en de wijze waarop die kwaliteit door hen beïnvloed kan worden.

Tijdens de presentaties hebben zich uiteenlopende houdingen bij de managementteams gemanifesteerd. Deze liepen uiteen van belangstellend en opbouwend kritisch tot afkerig en cynisch. Daarbij was het opvallend dat de voorzitters van de managementteams nog niet in alle gevallen 'voor het verhaal' gingen staan' (VROM, Resultaten sondering sturingskader, 2004)' Uit genoemde rapportage van het projectbureau ZEUS komt naar voren dat er acceptatie bestaat voor het concept van vraagsturing, het nastreven van transparantie in de kosten van de bedrijfsvoering van VROM en het inbouwen van prikkels aan de aanbod- en de vraagzijde ter bevordering van de efficiency. Er bestaan twijfels of en hoe het precies zal gaan werken. Er bestaat angst dat de voordelen niet tegen de nadelen zullen opwegen. Daarbij bestaat het beeld van toenemende administratieve lasten, eenzijdige focus op kosten en het op de achtergrond raken van aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening door de Gemeenschappelijke Dienst. Tijdens genoemde informatieronden door de projectleider ZEUS worden diverse vragen gesteld over voorbeelden van organisaties die ervaring hebben met systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering. VROM is van alle departementen het eerste ministerie dat volgens deze systematiek gaat werken en qua voorbereiding samen met het ministerie van BZK voorop loopt. Volgens de projectleider ZEUS is de werking bewezen bij talrijke baten- en lastendiensten. Er wordt wel onderkend dat er qua stelsel een verschil is tussen de begrotingssystematiek van een departement als VROM (zgn. kasverplichtingenstelsel) en een Zelfstandig Bestuursorgaan (stelsel van baten en lasten). De opvatting van de projectleider ZEUS is dat het niet zozeer om de vorm van de organisatie gaat maar om de wil en het vermogen om efficiënt te willen werken als organisatie (VROM, Algemene vragen over marktanaloge bedrijfsvoering, juni 2004). Het jaar 2004 wordt als overgangsjaar beschouwd. In dit overgangsjaar 2004 moet de omslag gemaakt worden van de oude naar de nieuwe organisatiestructuur waarin de invoering van een marktanaloge bedrijfsvoering wordt voorbereid. Het begrip interne marktwerking doet zijn intrede alsmede begrippen die zijn ontleend aan de marktsector zoals; prestatie-indicatoren, productvolumes, het kostprijsmodel, optimale prijs-kwaliteit verhouding, rondrekenen etc.

De eerste helft van 2004 wordt door het de projectleider ZEUS benut om de kaders voor een marktanaloge bedrijfsvoering nader uit te werken. De Bestuursraad VROM heeft in juli 2004 besloten dat het jaar 2005 een proefjaar is voor het werken volgens de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Door middel van deze systematiek wordt gestreefd naar een optimale prijs-kwaliteit verhouding binnen de bedrijfsvoering van VROM. Met het eindigen van het proefjaar per 31 december 2005 wordt het projectbureau ZEUS opgeheven en gaat VROM 'echt' in bedrijf. Door middel van het model en de hierbij beschreven systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering werd de ideale toekomstige werking van de bedrijfsvoering bij VROM geschetst. De nota Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM, uitwerking sturingskader wordt in het kader van dit onderzoek door ons beschouwd als het belangrijkste basis document voor marktanalogoog werken binnen VROM. Met het marktanalogoog vormgeven van de bedrijfsvoering van VROM werd als doel een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten nagestreefd. Dit moest worden bereikt door vraaggestuurd te werken, meer resultaatgericht (marktanalogoog) te werken, het transparanter maken van de kosten van de bedrijfsvoering en meer centraal te sturen. Volgens het projectbureau ZEUS past de invoering van deze systematiek in de (politieke) tendens van versobering, verzakelijking en modernisering van de overheid die het huidig kabinet voor ogen staat (Project Andere Overheid). In de systematiek zijn de relaties tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer leidend, dienen producten en diensten te worden verrekend en kostenbeheersing en bevordering van efficiency zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant centraal te staan. De rollen in de nieuwe organisatieopzet worden als volgt verdeeld. De Secretaris-

Generaal is eigenaar van de bedrijfsvoeringsfunctie van VROM. Zij stelt de kaders vast waarbinnen de opdrachtgevers en de opdrachtnemers vrijheid van handelen hebben. De Concernstaf staat de eigenaar terzijde bij de uitoefening van haar taken. De Directeuren-Generaal, de Inspecteur-Generaal en de Secretaris-Generaal (voor de Concernstaf) zijn de opdrachtgevers. Zij kopen producten in bij de Gemeenschappelijke Dienst en de voorzitter van het Directieteam van de Gemeenschappelijke Dienst (de plaatsvervangend Secretaris-Generaal) is opdrachtnemer. Hij (de Gemeenschappelijke Dienst) levert de door de opdrachtgevers gevraagde producten en diensten. In onderstaand schema staan de belangrijkste spelers weergegeven en zijn door middel van verbindinglijnen hun onderlinge relaties benoemd.

Om het producten en diensten aanbod van de Gemeenschappelijke Dienst helder en eenduidig in kaart te brengen wordt een zogenaamde Producten- en Dienstencatalogus ontwikkeld. Volgens de systematiek dient de Secretaris-Generaal als eigenaar van het model jaarlijks de Producten- en Dienstencatalogus vast te stellen. Voorstellen voor aanpassing van de Producten- en Dienstencatalogus dienen door de Gemeenschappelijke Dienst te worden gedaan. De opdrachtgevers kunnen via een Klantenraad, bestaand uit plaatsvervangend Directeuren-Generaal alsmede enkele directeuren van de Concernstaf, invloed uitoefenen op de eigenaar om de Producten- en Dienstencatalogus aan te passen. Als de eigenaar de signalen van de opdrachtgever volgt, zal zij de Gemeenschappelijke Dienst opdracht geven om de voorstellen voor aanpassing van de Producten- en Dienstencatalogus te ontwikkelen. Volgens de geldende kaders zijn de spelers gehouden aan spelregels. Zo dient de Secretaris-Generaal de hoogte van de in rekening te brengen tarieven op de integrale kostprijs van de betreffende producten te baseren. In tegenstelling tot in het bedrijfsleven wordt geen 'winstopslag' gecalculeerd omdat het uitgangspunt is dat de kostprijs gelijk is aan het tarief. De dienstverlening van de opdrachtnemer aan de opdrachtgever wordt vastgelegd in een jaarlijks af te sluiten leveringsovereenkomst. De leveringsovereenkomst wordt afgesloten tussen de Directeur-Generaal, Inspecteur-Generaal, Concernstaf en de voorzitter van het directieteam van de Gemeenschappelijke Dienst. De leveringsovereenkomst heeft betrekking op de producten en diensten van de Gemeenschappelijke Dienst en heeft een looptijd van een jaar. Bijstelling en herprioritering van deze overeenkomst gedurende het jaar is mogelijk.



3.1 Vraaggestuurd werken

'Het Ministerie van VROM werkt per 1 januari 2005 met een marktanaloge bedrijfsvoering. Directies vragen om producten en diensten en betalen hiervoor. Met de introductie van dit vraag- en aanbodmodel ontstaat er een zakelijke relatie tussen de directies en diensten aan de ene kant (de opdrachtgevers) en de Gemeenschappelijke Dienst (de opdrachtnemer) aan de andere kant. De Gemeenschappelijke Dienst verrekent de geleverde producten en diensten met de opdrachtgever. Door er een prijskaartje aan te hangen worden kosten duidelijk zichtbaar gemaakt, en ontstaat er een prikkel om op de kosten te letten. Opdrachtgevers krijgen een budget om de Gemeenschappelijke Dienst te betalen' (informatieblad 1; Marktanaloo werken, december 2004).

Volgens de nota sturingskader Marktanaloge Bedrijfsvoering hebben de diensten en directies belang bij een adequaat producten- en dienstenpakket. Consultatie van deze groep moet de behoefte aan en tevredenheid over het pakket en voorwaarden in beeld brengen. Voor management en medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst wordt een missie geformuleerd die als volgt luidt:

1. Wij (de Gemeenschappelijke Dienst) leveren producten en diensten voor de bedrijfsvoering, waardoor anderen binnen VROM hun werk goed kunnen doen.
2. Wij werken vraaggestuurd en in opdracht binnen de door de Bestuursraad gestelde kaders.
3. We willen als professionele opdrachtnemers werken voor professionele opdrachtgevers.
4. We doen wat mag om het de opdrachtgever naar de zin te maken en wanneer het niet kan volgens de wens van de opdrachtgever, dan kunnen we dat altijd uitleggen. We laten het onze klant direct weten als een opdracht niet volgens opdracht verloopt.
5. We leveren optimale kwaliteit, want we werken voortdurend aan de kwaliteit van onze medewerkers en onze producten.
6. Wij zorgen er voor dat de Gemeenschappelijke Dienst altijd met een gezicht naar buiten treedt door zoveel mogelijk onderling af te stemmen, elkaar aan te vullen en te ondersteunen.
7. Wij leveren een uitdagende werkomgeving voor onze medewerkers. Iedereen kan werken aan de eigen competenties en daarmee bijdragen aan de kerncompetenties van de Gemeenschappelijke Dienst.
8. De Gemeenschappelijke Dienst levert op basis van hetgeen is overeengekomen tijdens de totstandkoming van de leveringsovereenkomst producten en diensten aan de opdrachtgever. De grondhouding van de opdrachtnemer is: 'we helpen je zo goed mogelijk en als iets niet mag kunnen we het uitleggen'.

3.2 Marktanaloo werken

'Met marktanaloo werken wordt bedoeld dat het werken gebaseerd is op marktprincipes, hoewel er geen sprake is van concurrentie en van een vrije markt' (informatieblad 1; Marktanaloo werken, december 2004).

Het werken volgens marktanaloo wijze betekent dat de diensten als opdrachtgever betalen voor de producten die zij afnemen. De Gemeenschappelijke Dienst dient als leverancier zijn kosten te dekken uit de betaling voor de opdrachten die hij van zijn opdrachtgevers krijgt. De diensten sluiten daarom jaarlijks een overeenkomst met de Gemeenschappelijke Dienst. De Gemeenschappelijke Dienst heeft een beperkt aantal opdrachtgevers (Directeuren-Generaal, de Inspecteur-Generaal en de Secretaris-Generaal) en zeer veel afnemers (klanten), namelijk iedereen die iets afneemt. Benadrukt wordt dat Marktanaloo niet verward dient te worden met marktconform want er is geen sprake van concurrentie, daarentegen is er wel sprake van verplichte winkelnering. Bij het formuleren van de voordelen voor verrekenen volgens marktanaloo wijze werd onder meer aangenomen dat transparantie van kosten leidt tot een 'natuurlijke' beweging richting doel. Als zichtbaar is wat de verschillende bedrijfsvoeringactiviteiten kosten is het ook mogelijk op deze kosten te gaan sturen. Wat wil de organisatie betalen voor haar ondersteuning en op welk niveau moet die dan liggen om toereikend te zijn? Transparantie van kosten leidt zo tot een 'natuurlijke' beweging in de richting van het doel, namelijk: een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten. Er zal sprake zijn van een prikkel aan de vraagzijde. Doordat de vrager (opdrachtgever) moet betalen voor zijn wensen vraagt hij zich eerder af of het wel echt nodig is wat hij vraagt (is het de moeite waard?). Dit stimuleert om de vraag te beperken (als ik het niet vraag hou ik geld over voor andere dingen). Daar tegenover staat een prikkel aan de aanbodzijde. Doordat de Gemeenschappelijke

Dienst binnen een vastgesteld tarief (kostprijs) moet werken ligt daar een prikkel om efficiënt te werken. Hoewel de diensten binnen VROM qua begrotingssystematiek (met uitzondering van de Rijksgebouwendienst) binnen het kas-verplichtingenstelsel functioneren werden er door de Bestuursraad VROM door goedkeuring van de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM, Uitwerking sturingskader, spelregels van toepassing verklaard die op het oog meer passend zijn bij een baten- en lasten dienst.

Onderdeel van de besluitvorming waren spelregels over sanctionering indien de Gemeenschappelijke Dienst er in enig jaar niet in slaagt om binnen de kostprijs te leveren. In dit kader werden twee sancties genoemd: de eerste was dat indien de Gemeenschappelijke Dienst er onder normale omstandigheden er niet in slaagt om binnen de kostprijs te kunnen produceren (incidenteel dan wel structureel) en dit derhalve verwijtbaar is aan de Gemeenschappelijke Dienst, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties in eerste instantie zullen worden afgewenteld op de Gemeenschappelijke Dienst (en binnen de Gemeenschappelijke Dienst op de betreffende directie) en in tweede instantie op de Secretaris-Generaal (de eigenaar). De tweede sanctie betrof het niet binnen de kostprijs kunnen produceren. Als het niet binnen de kostprijs kunnen produceren het gevolg is van een 'van buiten komend' (al dan niet verwijtbaar) oorzaak, worden de daaruit voortvloeiende financiële consequenties in een VROM -brede context bekeken. De Secretaris-Generaal (eigenaar) dient te beslissen of iets verwijtbaar is.

De invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering betekende dat er een kostprijsmodel opgezet moest worden. Het kostprijsmodel is volgens de nota een middel om de administratieve lasten te verlagen of letterlijk 'het bewerkstelligen van een realistische transparantie in relatie tot het kostenbewustzijn'. Transparantie wil in dit kader zeggen: helder over de opbouw van de kosten per product voor nu en voor de toekomst. Realistisch wil zeggen dat ook echt alle kosten voor het secundair proces in beeld worden gebracht en er geen 'onzichtbare' posten indirect worden betaald. Door deze transparantie kon de Gemeenschappelijke Dienst sturen op kostenbeheersing. Anderzijds werd de totaalsom van de kosten voor het secundair proces inzichtelijk zodat de budgethouder (de Secretaris-Generaal) hier in zijn geheel op kon sturen om het op een aanvaardbaar niveau te stellen. Het kostprijsmodel moest consistent en gemakkelijk te onderhouden zijn, zodat de tarieven van jaar tot jaar op dezelfde wijze berekend kunnen worden, zonder dat grote prijsverschillen ontstaan. Bij de tariefstelling moest worden gestreefd naar zo min mogelijke afwijkingen van de regel: de integrale kostprijs is in principe de te betalen prijs (=tarief). Daarnaast moest benchmarking mogelijk zijn. Als duidelijk is welke kosten opgenomen zijn in de prijs is het mogelijk de tarieven van VROM te vergelijken met de prijsstelling bij anderen. Er werden geen voorzieningen voor risico's en winstmarge getroffen; in de kostprijs diende alleen werkelijke kosten te worden opgenomen. Productontwikkeling moest geen onderdeel van de kostprijs zijn, maar diende te verlopen via een apart budget 'productontwikkeling' genaamd waarvan de Secretaris-Generaal budgethouder is.

3.3 Transparanter werken

Er moet helder worden gemaakt welke producten en diensten door de Gemeenschappelijke Dienst geleverd worden. Het producten- en dienstenpakket van de Gemeenschappelijke Dienst is hiervoor nader uitgewerkt in een zogenaamde Product- en Dienstencatalogus van de Gemeenschappelijke Dienst. Volgens de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering is planning en verantwoording geen doel op zichzelf, maar dient deze ervoor om inzichtelijk te maken of de Gemeenschappelijke Dienst haar afspraken nakomt. Op deze manier wordt het risico voor elke managementlaag inzichtelijk gemaakt en is bijsturen mogelijk. De opvatting was dat het succes van een zakelijke bedrijfsvoering staat of valt met transparantie. Transparantie wil zeggen dat je, op elk moment, inzicht hebt in de kosten van producten en diensten en in de voortgang van de levering. Dat betekent in de praktijk dus dat het doel niet is om een papieren planning- en controlcyclus in het leven te roepen, maar juist om in de dagelijkse praktijk op alle niveaus een 'cultuur' van planning en verantwoording te ontwikkelen.

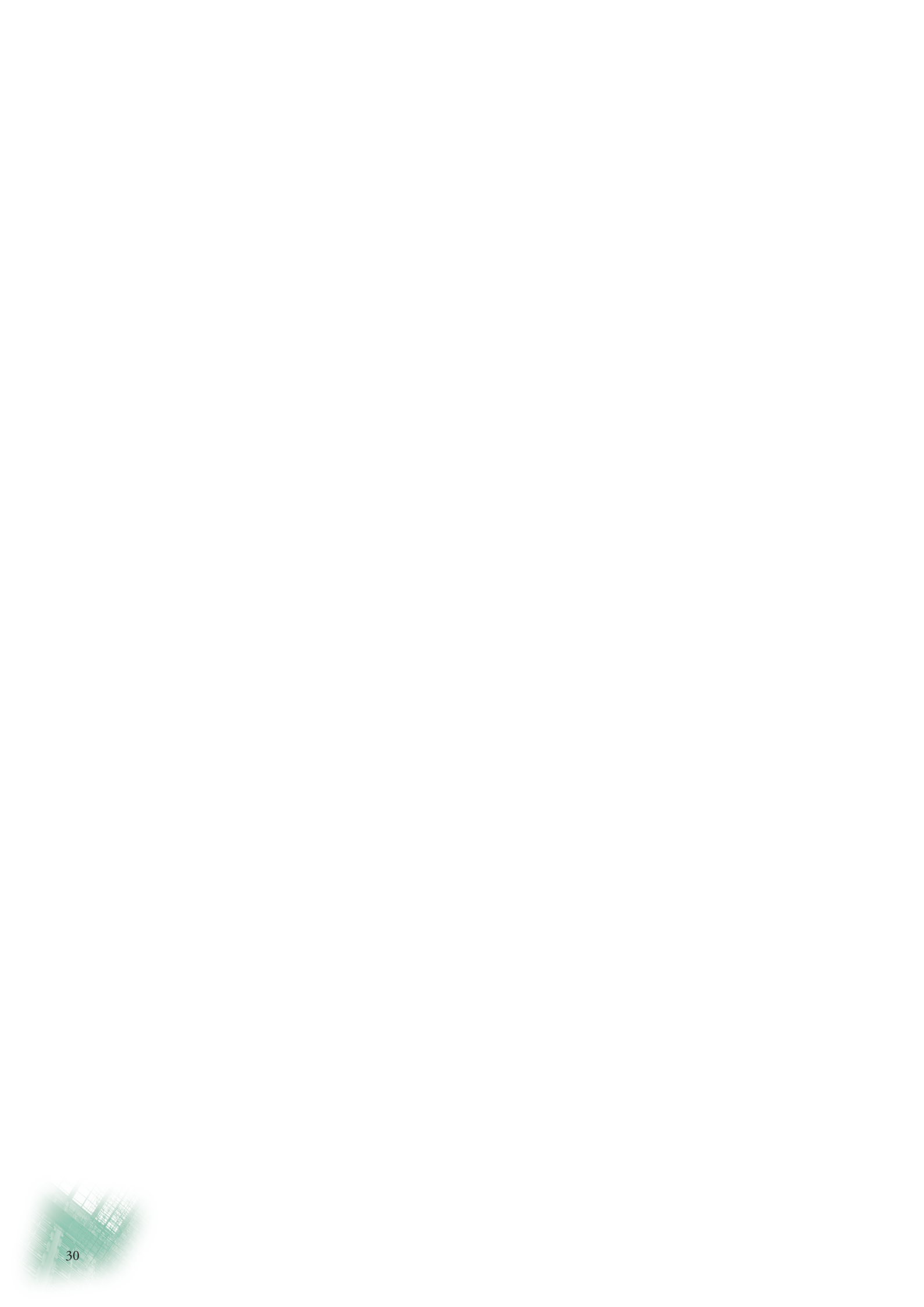
3.4 Centrale sturing

Door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering zou er meer dan voorheen sprake zijn van een uniforme aanpak en centrale sturing van de bedrijfsvoering VROM. Dit zou onder andere moeten worden gerealiseerd door de processen en procedures te doorlopen als beschreven in het sturingskader Marktanaloge Bedrijfsvoering. Daarnaast geeft het kader weer hoe de interacties tussen de Secretaris-Generaal en de Concernstaf er uit dienen te zien. De Concernstaf doet de Secretaris-Generaal voorstellen voor kaderstelling en audits.

3.5 Conclusie over de inhoud van de beleidstheorie

In hoofdstuk 2 behandelen wij enkele theorieën over beleid. Aan bestuurlijke handelingen liggen veronderstellingen ten grondslag. Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen die beleidstheorie wordt genoemd. Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen middelen niet worden bereikt. Bovendien kan een onjuiste veronderstelling tot hoge kosten leiden. (A. Hoogerwerf, 1984). Volgens de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering Sturingskader is de geformuleerde missie van het project ZEUS het: 'Bewerkstelligen van een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten (versobering, maar van voldoende kwaliteit). Daarnaast het realiseren van eenheid in sturing en het tot stand brengen van verzakelijking in relaties door inzicht in kosten te vergroten (transparantie). Dit laatste door meer resultaatgericht en vraaggestuurd te werken'. In 2004 wordt deze missie aangevuld met de voorwaarden om 'de winkel open te houden' door te organiseren en te improviseren en het tonen van wederzijds begrip van partijen naar elkaar. ZEUS moet soelaas bieden voor veel ervaren problemen zoals de verschillende interpretaties van integraal management, de onduidelijke sturing, de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, de zware coördinatielasten en het tekort op de begroting voor personele- en materiele uitgaven. Hoewel er in de ons ter beschikking staande documenten doelen worden geformuleerd, middelen worden aangehaald, randvoorwaarden geschetst etc. is hier volgens ons geen sprake van een beleidstheorie zoals hiervoor door ons geschetst. Van verschillen tussen overheid en bedrijfsleven wordt geen melding gemaakt, over mogelijk te verwachten effecten met het oog op onderlinge relaties (in de theorie de machts- en afhankelijkheidsrelaties) wordt niets gezegd en ook voor het creëren van draagvlak voor het nieuwe model van marktanaloge bedrijfsvoering is onvoldoende aandacht alsook het voorkomen van weerstand tegen de reductie van het aantal ambtenaren lijkt op basis van de stukken geen belangwekkend aandachtspunt. Uitgaand van een ingrijpende geplande organisatieverandering verdient het aanbeveling om op basis van de beleidstheorie alle elementen die onderdeel zijn van de verandering in hun verband te overzien en op elkaar af te stemmen. In de ons ter beschikking staande documenten is geen aandacht besteed aan de cultuur ofwel het denken en voelen van medewerkers in de organisatie. Ons inziens is het gedrag van medewerkers medebepalend voor het welslagen van de invoering van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering.

Als mensen in een organisatie psychologisch onder druk komen te staan gaan zij tegenkrachten ontwikkelen. Zoals we op grond van de theorie zagen gebeurt het ontwikkelen van tegenkrachten merendeels onder veranderende omstandigheden, omdat situaties minder stabiel en voorspelbaar worden. Een lage veranderingsbereidheid van medewerkers kan dan omslaan in weerstand tegen veranderingen. De beschrijving, en de invoering van, de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering komt op grond van de bestudeerde documenten over als een structuuraanpak. Op basis van empirisch onderzoek verwachten wij door ons empirisch onderzoek de effecten (beoogd en niet-beoogd) van deze aanpak in beeld te kunnen brengen.



4. Resultaten van het onderzoek

Dit hoofdstuk is binnen dit onderzoeksverslag een relatief lange rapportage van empirische bevindingen. Ons 'ruwe' onderzoeksmateriaal, met name de response op de door ons uitgezette enquête, was omvangrijk. Wij zijn van mening dat dit verslag behalve een weergave van ons onderzoek ook handvatten dient aan te reiken voor een eventuele praktische vervolgaanpak. Om deze reden hebben wij een groot deel van de empirische bevindingen in dit hoofdstuk opgenomen. Met name dit hoofdstuk kan worden beschouwd als een 'spiegel'. Deze spiegel reflecteert een zelfstandig beeld en geeft niet alleen antwoord op wat mensen van het werken met de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering vinden maar ook wat er gezegd en gevoeld wordt van-binnen-uit omtrent VROM, de richting, zinvolheid en de relaties met elkaar.

4.A Wat vinden de medewerkers zelf

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de door ons uitgevoerde survey-enquête, participerende observatie en de face-to-face interviews beschreven. De organisatie van de bedrijfsvoering bij VROM is vanuit de volgende principes vormgegeven: vraaggestuurd, marktanalooq, transparantie en meer centrale sturing. In de volgende paragrafen worden de praktische ervaringen van de medewerkers met deze principes nader uiteengezet. Tot de totale populatie worden alle medewerkers van VROM gerekend. Door segmentatie vindt bepaling van de zogenaamde operationele populatie plaats; dit zijn de medewerkers werkzaam bij de Concernstaf (de beleidsadviseurs), medewerkers werkzaam bij de opdrachtgever (de diensten en directies van VROM) en medewerkers werkzaam bij de opdrachtnemer (de Gemeenschappelijke Dienst).

Voor toetsing van de werking van het model marktanaloge bedrijfsvoering bij leden van de operationele populatie is gebruik gemaakt van een vragenlijst (inclusief toelichting over het onderzoek). De response op deze enquête is goed te noemen. Van de 80 verzonden formulieren aan medewerkers binnen de operationele populatie zijn 68 ingevulde formulieren retour ontvangen. Vier medewerkers hebben expliciet aangegeven (om verschillende redenen) geen bijdrage te kunnen of willen leveren aan dit onderzoek. Acht medewerkers hebben (ook na rappelleren) in het geheel niet gereageerd. Binnen het aantal terug ontvangen reacties van 68 formulieren is een driedeling te maken. Tien geënquêteerde medewerkers zijn werkzaam bij de Concernstaf, negenentwintig geënquêteerde medewerkers zijn werkzaam bij diensten en directies (opdrachtgevers) en negenentwintig geënquêteerde medewerkers zijn werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst (de opdrachtnemer/adviseur). Omdat naast leden van de Bestuursraad, leden van de diverse directieteams alsook leden van de diverse managementteams in de gelegenheid zijn gesteld hun opinie te geven over de werking van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering zijn wij van mening dat er sprake is van een representatief onderzoek. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgezette formulieren, de retour ontvangen formulieren alsook het aantal medewerkers dat niet gereageerd of geweigerd heeft deel te nemen aan ons onderzoek.

Schaalniveau	Globale functieduiding	Uitgezette enquête-formulieren	Retour ontvangen	Niet gereageerd / geweigerd
Schaal 16 en hoger	(plv) Directeur Generaal & directeuren	13	8	5
Schaal 14 en 15	Midden managers en (beleids)coördinatoren	20	17	3
Schaal 12 en 13	(senior)adviseurs Lager management	34	32	2
Tot schaal 12	Adviseurs en overigen	13	11	2
Totaal		80	68	12

Enkele van de door ons ondervraagde personen hebben aangegeven op persoonlijke titel geïnterviewd te willen worden en niet uit hoofde van hun functie. Wij hebben na verzoek toegezegd dat de gedane uitspraken en resultaten van onderstaande weergave van de interviews niet tot of naar personen te herleiden zal zijn. Er is door ons gekozen voor een volgorde van weergave waarbij eerst vraag 1 van het formulier beantwoord wordt door achtereenvolgens de Concernstaf, daarna de opdrachtgever en tot slot de Gemeenschappelijke Dienst. Daarna vraag 2 waarbij dezelfde ordeningsvolgorde wordt aangehouden. Daarna vraag 3 etc. Hiernavolgend treft u de resultaten van de enquête volgens genoemde ordeningssystematiek aan.

4a.1 Vraaggestuurd werken

VROM wil de interne bedrijfsvoering door middel van de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering meer en beter laten aansluiten op het primair beleidsproces. Om antwoorden te verkrijgen op de werking van deze principes is aan de leden van de operationele populatie als eerste de volgende vraag gesteld: De Gemeenschappelijke Dienst is in de praktijk ten aanzien van de bedrijfsvoering dienstbaar aan het primair proces en levert op aanvraag (binnen algemeen geldende kaders), is dit juist, onjuist of anders?

4a.1.1 Concernstaf

Het merendeel van de respondenten werkzaam bij de Concernstaf is van mening dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk niet zondermeer dienstbaar is aan het primair proces en levert op aanvraag. De Gemeenschappelijke Dienst heeft weliswaar een faciliterende- en ondersteunende rol maar dient zich wel te houden aan de vigerende wet- en regelgeving; dit geldt dus ook voor het zelfstandig aanbieden van standaardproducten, het zelfstandig als Gemeenschappelijke Dienst beperkt toestaan van de vraag naar maatwerkproducten (daar waar wel vraag is van de diensten). Respondenten werkzaam bij de Concernstaf vinden dat de Gemeenschappelijke Dienst onvoldoende in staat is (en onvoldoende gewicht in de schaal legt) om het management er op attent te maken dat niet alles kan en zeker niet in die gevallen waarbij de minister in de problemen kan komen. De geleverde kwaliteit van de dienstverlening na de start van ZEUS (medio 2004) wordt door de respondenten van de Concernstaf niet altijd als voldoende ervaren. Wel wordt erkend dat bij aanvang van ZEUS de kaderstellende rol van de Concernstaf zelf onvoldoende uit de verf kwam.

Een knelpunt dat door respondenten van de Concernstaf wordt ervaren is dat de Gemeenschappelijke Dienst ook VROM-brede taken moet uitvoeren. Een groot deel van de beschikbare dagdelen voor de Gemeenschappelijke Dienst gaat daaraan op. Hierdoor kunnen de overige dienstonderdelen hun vraag niet altijd gehonoreerd zien. Daardoor ontstaat het gevoel dat de VROM-brede activiteiten altijd voorgaan. De ene klant van de Gemeenschappelijke Dienst lijkt dus meer gelijk dan de andere hetgeen als onwenselijk wordt beschouwd. Ook aan dit proces wordt gewerkt om de inzichtelijkheid ervan te vergroten en desgewenst de prioriteiten nogmaals in de Bestuursraad te laten vaststellen. Door de respondenten van de Concernstaf wordt ook gesteld dat de Gemeenschappelijke Dienst dienstbaar is aan het primair proces en inzicht wenst te geven in het proces van vraag en aanbod maar dat dit niet erg snel gaat en eigenlijk pas sinds de plannen voor 2007 hierin duidelijkheid lijkt te komen. De Gemeenschappelijke Dienst werkt voor een deel vraaggestuurd. Het aanbod van de Gemeenschappelijke Dienst is deels bepalend, omdat diensten verplicht zijn bepaalde vooraf vastgestelde volumes af te nemen van de Gemeenschappelijke Dienst. Hiervoor hebben ze budget ontvangen, dus is de prikkel aanwezig om het budget volledig uit te putten. Bij de vaststelling van de leveringsovereenkomsten staat zowel de vraag van de diensten als het aanbod centraal. De Gemeenschappelijke Dienst levert de producten en diensten en is hierdoor ondanks beperkingen dienstbaar aan het primair en secundair proces. Volgens respondenten van de Concernstaf is het niet zo dat de Gemeenschappelijke Dienst in alle gevallen vraaggestuurd werkt. De mate van dienstverlening (lees: beschikbare capaciteit bij de Gemeenschappelijke Dienst) wordt grotendeels door departementale projecten bepaald en centraal gestuurd.

Respondenten vinden ook dat het zogenaamd vraaggestuurd werken van de Gemeenschappelijke Dienst voor een groot deel moeilijk is vol te houden. 'Pro forma worden wijzigingen aan het basispakket of de VROM brede diensten wel aan de Bestuursraad (en dus de lijn) voorgelegd maar de massa is te groot en ondoorzichtig om een goede afweging te kunnen maken. De Bestuursraad kan niet ieder jaar beslissingen nemen over het dienstenpakket van de Gemeenschappelijke Dienst. De veranderingsmogelijkheden zijn met vast personeel ook beperkt.

Enkele respondenten van de Concernstaf zijn van mening dat de Gemeenschappelijke Dienst voor een groot deel dienstbaar is aan het primaire proces. De ondersteuning die de Gemeenschappelijke Dienst levert zorgt ervoor dat de primaire processen kunnen worden uitgevoerd (zaken als huisvesting, archivering en dergelijke moeten nu eenmaal in een gebouw en/of organisatie worden verzorgd). Voor grote delen van de dienstverlening van de Gemeenschappelijke Dienst geldt echter dat deze weer ondersteuning bieden aan de ondersteuning. Ook zijn zij van mening dat de vraagsturing in de praktijk nog niet optimaal werkt. Dit heeft volgens de respondenten van de Concernstaf verschillende oorzaken. Aan de aanbod zijde door de beperking van het aanbod door de financiële kaders en anderzijds door de geringe flexibiliteit van het aanbod en aan de vraagkant door het ontbreken van een beperking van de vraag ('Er is geen gebrek aan geld'). Uitgangspunt was bij aanvang van de reorganisatie dat de Gemeenschappelijke Dienst er voor de Directeuren-Generaal is. Maar de respondenten van de Concernstaf signaleren dat de Gemeenschappelijke Dienst er ook voor zichzelf is. Soms omdat de Gemeenschappelijke Dienst zelf de opdrachtgever is (hetgeen niet of amper zichtbaar wordt gemaakt), maar ook om ervoor te zorgen dat iedereen voldoende te doen heeft. Dus het systeem is vraaggestuurd, maar alles zal worden gedaan om zoveel vraag te doen ontstaan dat in ieder geval sprake is van een volledig belegde portefeuille (en eigenlijk heb je het dan toch weer over inputsturing). Een voorbeeld daarvan zijn de personeel- en organisatieadviseurs van de Gemeenschappelijke Dienst. Toen een ondervraag van de diensten helder werd is de 'personeel- en organisatorische- 'basis' dienst' uitgevonden. Respondenten van de Concernstaf zijn van mening dat het van een volledig belegde portefeuille maar een klein stapje is naar omzet-maximalisatie, die kan ontstaan in een situatie met weinig financieel besef (geen gevoel voor prijs/product verhouding en geen gevoel voor producten/beschikbaar budget).

Sommige respondenten van de Concernstaf zijn het oneens met de stelling dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primaire proces. Zij menen dat de diensten/directies veelal andere wensen hebben. Bovendien levert de Gemeenschappelijke Dienst niet wat zou moeten (denk aan voorzieningen op het gebied van ICT). De vraag is in hoeverre de 'algemeen' van toepassing verklaarde kaders van marktanaloge bedrijfsvoering echt dienstbaar zijn aan de primaire processen of in hoeverre de eigenaren van de processen, de diensten en directies, dat zo ervaren. Er doen zich in het proces van vraag en aanbod diverse disfunctionele verschijnselen voor.

4a.1.2 Opdrachtgever

De helft van de respondenten van de zijde van de diensten en directies is het niet eens met de stelling dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primaire proces. Deze medewerkers vinden dat het model in de praktijk onterecht 'heilig' is verklaard. Het primaire proces (hoewel de klant koning zou moeten zijn) ervaart niet dat de Gemeenschappelijke Dienst dienstbaar is aan het secundaire proces. Bij respondenten van de diensten en directies leeft vaak nog het gevoel dat de Gemeenschappelijke Dienst het primaire proces onbedoeld en onbewust tegenwerkt, door dat de Gemeenschappelijke Dienst zich te houden heeft aan allerlei regels en kaderstellingen. Bij de start van Marktanaloge Bedrijfsvoering is het beeld bij VROM niet compleet gemaakt. Daarmee wordt door de respondenten van de diensten en directies bedoeld dat niet tot in alle details alle taken zijn geïnventariseerd. De kennelijk minder belangrijk geachte taken voor Marktanaloge Bedrijfsvoering zijn soms essentiële zaken voor directies die merken dat taken nu tussen wal en schip vallen. Mede hierdoor zijn de respondenten van de zijde van de diensten en directies van mening dat Gemeenschappelijke Dienst niet dienstbaar is aan het beleidsproces van VROM. De kaders werken beperkend. Vanwege de gebrekkige flexibiliteit ervaart de klant het niet leveren op aanvraag als een knelpunt. Ten opzichte van de tijd voor ZEUS verloopt het merendeel van bedrijfsvoeringactiviteiten trager door de vele ingebouwde schijven waardoor de negatieve bureaucratie is toegenomen. Daarbij komt dat de Gemeenschappelijke Dienst onvoldoende oog heeft voor specifieke problemen van diensten en directies. De dienstbaarheid geldt niet alleen voor het primaire proces maar ook voor het secundaire proces zelf. De Gemeenschappelijke Dienst levert op aanvraag alle producten en diensten conform de Producten en Dienstencatalogus aan vragers binnen VROM, zelfs aan haar eigen dienst. In de praktijk wordt door de Gemeenschappelijke Dienst ook aan de Concernstaf geleverd, tenzij de taken van de Concernstaf als primaire proces worden gezien. De Gemeenschappelijke Dienst levert veel zonder aanvraag (de basis-diensten) en is bovendien in haar aanbod niet toegesneden op de processen van bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst. De Gemeenschappelijke Dienst levert onvoldoende op aanvraag. Te veel kaders die van bovenaf worden opgelegd. 'De Bestuursraad heeft besloten ...' Over die kaders is vooraf onvoldoende afstemming met: de

opdrachtgevers. De Bestuursraad is ook niet het juiste gremium om over bedrijfsvoeringszaken te praten. Respondenten van de diensten en directies menen dat levering op maat hierdoor niet echt mogelijk is dus dienstbaarheid van de Gemeenschappelijke Dienst is ver te zoeken. Dit wordt versterkt door het van Gemeenschappelijke Dienst zijde niet willen zoeken naar oplossingen binnen de grenzen van de kaders. Gedwongen winkelnering en bijvoorbeeld de discussies in de Bestuursraad over de leveringsbijeenvakomen maakt het vertrouwen bij de diensten en directies er in het geheel niet groter op.

Ten aanzien van het vraaggestuurd werken wordt opgemerkt dat de dienstbaarheid van de Gemeenschappelijke Dienst voor de regiokantoren niet positief is onder meer door het niet snel kunnen leveren in en aan de regio's. Bijvoorbeeld zaken als cartridges voor de printers ('jullie komen volgende maand aan de beurt') en dat soort zaken. Men vindt dat de Gemeenschappelijke Dienst vaak veel te ver af staat van het dagelijks functioneren van bijvoorbeeld een inspecteur of een opsporingsambtenaar; het werken voor deze functionarissen wordt daardoor in de praktijk daadwerkelijk belemmerd. Er wordt ook gesuggereerd dat de omslag in denken en handelen bij klant en Gemeenschappelijke Dienst tijd nodig heeft. Procedures en afspraken lopen via te veel besluitvormingsorganen en worden van 'bovenaf' opgelegd zonder afstemming op werkvloer-situaties. Zowel van de zijde van de opdrachtgever als van de opdrachtnemer is men nog onvoldoende gewend aan de nieuwe cultuur en nieuwe werkwijze. De woorden 'in de praktijk' moet helaas nog steeds gelezen worden als 'in theorie'. Een andere opmerking is dat de bedrijfsvoering nog steeds een zaak is tussen de Gemeenschappelijke Dienst en de Dienst- en directiebureaus. De (meeste) directeuren voelen zich niet verantwoordelijk voor bedrijfsvoering. Dat wordt overgelaten aan het directiebureau of dienstbureau. De dienstbaarheid van de Gemeenschappelijke Dienst is enerzijds juist en anderzijds onjuist omdat de Gemeenschappelijke Dienst uit twee delen bestaat. Enerzijds zijn vrijwel alle lijntaken met betrekking tot de uitvoering, bij ZEUS gecentraliseerd. Denk daarbij aan het VROM Administratie Kantoor, de Facilitaire- en Informatie Dienst en een aantal personele en -organisatorische onderdelen van de VROM Advies en Expert Dienst. Hier is van werken op aanvraag geen sprake, maar behoren die clubs binnen het afgesproken kader optimaal en zowel qua inzet van mens en middelen efficiënt te produceren voor de diensten. Daarnaast bestaan er een aantal werkzaamheden – met name de VROM Advies en Expert Dienst, die een dienstverleningselement in zich hebben. Dat zou op aanvraag van de diensten moeten gaan. Vanuit management en sturing gedacht zou de omvang van de structurele capaciteit van die diensten onderwerp van gesprek moeten zijn. In tegenstelling tot het VROM Administratiekantoor want daarvan is de benodigde capaciteit eenduidig te berekenen.

De andere helft van de respondenten werkzaam bij de opdrachtgever is van mening dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk niet zondermeer dienstbaar is aan het primair proces en niet op aanvraag levert. Kern is dat het in de praktijk uiteindelijk de Bestuursraad van VROM is die zegt wat er moet gebeuren en niet de medewerkers die met een bepaald budget hun werk moeten doen. Het model is slechts beperkt vraaggestuurd. De praktijk laat zien dat er in hoge mate sprake is van hiërarchische sturing gekoppeld aan budgetsturing. Als bijv. een bepaalde klus vanuit de politiek of door de Bestuursraad belangrijk wordt gevonden wordt via de lijn druk uitgeoefend om dat geregeld te krijgen. Als iets per se moet blijkt er extra geld vrijgemaakt te kunnen worden uit beleidsartikelen waardoor overvraag kan worden gefinancierd. De mening is ook dat marktanalooq werken sowieso niet echt mogelijk is binnen een organisatie als een ministerie die politiek gestuurd wordt middels een strakke hiërarchie en met een budget. Uiteindelijk gaat het er dus toch om hoeveel budget een Directeur-Generaal voor zijn ondersteuning kan lospraten. De budgetverdeling is in de praktijk omgeven door de vluchtroutes en is dus minder objectief dan het lijkt. De beschikbare capaciteit van 2007 vanuit de Gemeenschappelijke Dienst is gebaseerd op het niveau 2006 exclusief toegekende overvraag en externe inhuur. Hiermee daalt de beschikbare capaciteit voor de verschillende diensten. Deze daling wordt nog versterkt doordat eerst de VROM brede activiteiten zijn geïnventariseerd en toegewezen. Resultaat is een bijna halvering voor de op de diensten toegespitste maatwerkproducten.

Aan de zijde van de diensten en directies heerst de beleving dat de link tussen de Gemeenschappelijke Dienst en het primair proces niet zo sterk is. Men vraagt zich af of bij de Gemeenschappelijke Dienst wel voldoende affiniteit heeft met het primair proces (omgekeerd ook trouwens): weet men wel voldoende van elkaar waar men mee bezig is. Men denkt dat het overgrote deel van de contacten van de Gemeenschappelijke Dienst met de andere bedrijfsvoeringonderdelen (dienst- en directiebureaus)

is blijven lopen. Sommige medewerkers ervaren dat men meer met de vraag of het binnen de kaders blijft, bezig is dan met het leveren op aanvraag aan het primair proces. De Gemeenschappelijke Dienst is ook dienstbaar aan zichzelf (het secundair proces), de Leiding en de Concernstaf. Opgemerkt wordt dat de onderdelen van de Gemeenschappelijke Dienst eigen beleid zijn blijven voeren (met name op de gebieden Communicatie, Juridische Zaken en Personele aangelegenheden). De Gemeenschappelijke Dienst heeft ook eigen belangen doordat deze aan zichzelf levert. Het primair proces moet namelijk heel precies de wensen kenbaar maken, vervolgens worden deze wensen beoordeeld vanuit de Gemeenschappelijke Dienst-deskundigheid.

De Gemeenschappelijke Dienst stelt zich in de ogen van de diensten en directies nog onvoldoende klantgericht op; de dienstbaarheid laat te wensen over. Dit hangt ook sterk af van de opdrachtnemende partij, die soms dienstbaar is en soms niet. Er zijn voorbeelden waarop de opdrachtgever een half jaar moest wachten op de uitvoering van de opdracht (zonder goede communicatie daarover), maar ook opdrachten die meteen worden uitgevoerd.

De echte vraagsturing vindt slechts plaats op het maatwerk, dat financieel een marginaal deel van de kosten uitmaakt. Als gevolg van de algemeen geldende kaders is nog steeds een groot deel van de dienstverlening een standaard of basisdienst. Voor een echte vraagsturing moeten ook deze diensten/producten meer tot maatwerk verworden. Voorts geldt dat de Rijksgebouwendienst directe prikkels voelt uit kostenstijgingen. Voor de overige VROM-diensten is het grotendeels nog een 'papieren' exercitie, waardoor er onvoldoende prikkels gevoeld worden tot efficiency en kostenverlaging. De Gemeenschappelijke Dienst kan niet altijd de gevraagde producten leveren. Of de producten wel leveren maar niet op het door de dienst/directie gewenste tijdstip. Ook voldoen in de ogen van de respondenten van de diensten en directies de aangeboden diensten in de praktijk niet aan de gewenste kwaliteit. Het principe is mooi, maar de praktijk van met name een beleidsdirectie is weerbarstiger. In de praktijk is de expertise of kwaliteit niet in voldoende mate bij de Gemeenschappelijke Dienst aanwezig en worden dus niet de goede dingen geleverd en komt de vraag vaak tot stand na een proces van vragen en aanbieden. Dit is op zich een goede werkwijze, omdat de expertise van de opdrachtnemer de opdrachtgever kan helpen met het formuleren van de vraag. De Gemeenschappelijke Dienst stelt zich soms niet dienstbaar op maar eigenwijs. De discussie gaat dan te lang of de opdrachtgever zijn opdracht wel bij de Gemeenschappelijke Dienst kwijt kan. Dit is de discussie of de Gemeenschappelijke Dienst alleen adviseurs levert, of ook handjes die het werk kunnen doen. De standaardisatie is zo ver doorgeslagen dat de kaders onvoldoende ruimte bieden om aan de vraag te voldoen. Hier wordt door anderen bepaald wat het primair proces nodig heeft. Een voorbeeld is de manier waarop de roep om PDA's (Personal Digital Assistent) met het agendasysteem te kunnen synchroniseren, wordt opgelost door een belachelijk dure PDA in het assortiment op te nemen met mogelijkheden waarom niet wordt gevraagd (bijvoorbeeld een navigatiesysteem). Op andere plaatsen bijvoorbeeld bij adviezen over personeelszaken of over financiële aangelegenheden wordt het niet vragen van meer ondersteuning onmiddellijk vertaald tot de veronderstelling dat de dienst teveel personeels- of financiële mensen heeft achter gehouden en niet een vraagteken geplaatst bij de centraal beschikbare hoeveelheid adviescapaciteit. Daarentegen wordt daar waar wel capaciteit wordt gevraagd op de rem getrapt. Samen met het feit dat de vraag slechts 5% mag afwijken van de in het vorige jaar gebruikte capaciteit vinden respondenten van de diensten en directies dat het op een aantal terreinen meer lijkt op een aanbodgestuurde in plaats van vraaggestuurde organisatie.

Enkele respondenten van de diensten en directies zijn van mening dat het dienstbaar zijn aan het primair proces teveel kaders vraagt die nodig zijn om de zaken goed te stroomlijnen en dat zeker in een grote organisatie als VROM het primair proces voorop hoort te staan. De bedrijfsvoering is altijd ondersteunend. Laat onverlet dat de bedrijfsvoering efficiënt georganiseerd moet worden. Opgemerkt wordt dat men bij de kaders er voor moet worden gezorgd dat ze werkbaar zijn en niet als te dwingend worden ervaren door de klant. In de regel kunnen kaders rekenen op weinig begrip bij de klant. De Gemeenschappelijke Dienst faciliteert en ondersteunt het primair proces. Daarbij bepaalt het primair proces (de klant), of liever gezegd hoort de klant te bepalen, wat ze aan facilitaire ondersteuning wenst en niet omgekeerd. Tevens kunnen de beleidsdirecties hun verzoeken indienen bij de daartoe aangewezen diensten. De vraag van de beleidsdirecties is min of meer te plannen. Echter er is steeds sprake van afwijkingen van de geplande vraag, tijdens de loop van het jaar, als gevolg van incidenten of wijzigingen van beleid.

4a.1.3 Opdrachtnemer

Meer dan de helft van de respondenten die werkzaam zijn bij de Gemeenschappelijke Dienst is het eens met de stelling dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primair proces. De Gemeenschappelijke Dienst is de centrale organisatie, conform de wijze waarop VROM de functies heeft belegd, die alle bedrijfsvoeringstaken uitvoert ten behoeve van het optimaal kunnen functioneren van het primair proces. Met de centralisering van de bedrijfsvoering wordt ook een efficiëncyslag beoogd. Voorwaarde is wel dat het centraal georganiseerd blijft en niet langzaam maar zeker weer decentraal groeit. Het primair proces is altijd leidend. Het secundair proces moet altijd in het teken staan van het primair proces. Hierbij wel de kantekening dat de expertise zoals aanwezig bij de Gemeenschappelijke Dienst wel zo efficiënt en effectief mogelijk dient te worden ingezet ten behoeve van de primair processen. Het primair proces stelt op basis van haar benodigdheden eisen aan het secundair proces. Wel dient er een wisselwerking te zijn tussen de visie van het primair proces en het pro-actief hierop voorbereiden vanuit het secundair proces (in dit geval de Gemeenschappelijke Dienst). Het secundair proces moet tijdig de 'voortgang in de praktijk' kunnen volgen. Het heeft geen zin vandaag vanuit het primair proces een bedrijfspand op locatie X te vragen als op deze locatie geen panden aanwezig zijn of nog gebouwd moeten worden. Respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst vinden dat de Gemeenschappelijke Dienst ondersteuning biedt aan de beleidsdiensten (op alle terreinen van de bedrijfsvoering) om de primaire (beleids)doelstellingen van VROM te kunnen realiseren. Ze voelen zichzelf dus dienstverlener ten behoeve van het primair proces. Zolang de kaders helder zijn, is het aan de afnemer om te besluiten om wel of niet af te nemen. Wel kan er sprake zijn van producten in het algemeen belang. Hierover dient de Bestuursraad een uitspraak te doen. Diensten geven jaarlijks aan wat ze ongeveer nodig (denken te) hebben aan ondersteuning en dit wordt gedurende het jaar gespecificeerd in directe opdrachten. Wel kan de inschatting van de benodigde diensten (aard en kwantiteit) volgens respondenten van de Gemeenschappelijke Dienst beter. Nu wordt er aan het begin van het jaar ruim ingeschat, vervolgens wordt er formeel aangegeven dat er niet aan kan worden voldaan, maar vreemd genoeg geldt ook de leveringsplicht van de Gemeenschappelijke Dienst. En dat de opdrachtgever bepaalt welke en hoeveel producten en diensten hij afneemt moet wel gebeuren aan de hand van afspraken volgens het principe van de gedwongen winkelnering. Om de vraagsturing reëler te maken, is het noodzakelijk dat er voor de diensten (als zij besparen op de ondersteuning) er een 'incentive' tegenover te zetten. Uitgangspunt moet zijn dat de Gemeenschappelijke Dienst op basis van de vraag capaciteit levert. Immers, de Gemeenschappelijke Dienst heeft ervaring en kennis (materie kennis, klant en organisatie kennis, ervaringskennis) gebundeld en kan deze efficiënt inzetten. Voor een groot deel van het werk ligt het voortouw (de vraag) inderdaad bij andere onderdelen van VROM dan de Gemeenschappelijke Dienst zelf. Sommige opdrachtgevers bij diensten gedragen zich tegenwoordig steeds meer als echte opdrachtgever. Voor maatwerk worden ook individuele opdrachten afgesloten en bewaakt. Op deze manier worden er betere afspraken gemaakt omtrent doel, kwaliteit, doorlooptijd en resultaat, kosten van opdrachten.

Het belangrijkste bestaansrecht van de Gemeenschappelijke Dienst is het bestaan van het primair proces. Onder het primair proces worden alle politiek en maatschappelijk gerichte activiteiten van VROM-medewerkers gerekend zoals beleid, handhaving van beleid, advisering van de bewindslieden. Het secundair proces betreft alle werkzaamheden die betrekking hebben op de bedrijfsvoering. In de praktijk zijn de kaders (vastgesteld door de Bestuursraad) belangrijk, omdat die de speelruimte van de Gemeenschappelijke Dienst en van de diensten aangeven. Binnen die speelruimte moet de Gemeenschappelijke Dienst zo goed mogelijk de klant bedienen. Volgens respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst verbetert dit langzaam. Na de reorganisatie was de focus erg gericht op het intern functioneren (wat ook logisch is na zo'n ingrijpende reorganisatie), nu wordt er op de klant en de behoefte van de klant steeds beter ingespeeld door de Gemeenschappelijke Dienst. Dit is wel een kwestie van een cultuuromslag en dat is niet binnen 2 jaar geregeld. Voor delen van het VROM Administratie Kantoor en van de Facilitaire- en Informatie Dienst moet dit wel uitgevoerd worden binnen strakke kaders, waar de diensten niet altijd begrip voor hebben. (huisvestingsnorm, rechtmatigheidseisen, enz.)

Iets minder dan de helft van de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst is van mening dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk niet zondermeer dienstbaar is aan het primair proces en als zodanig niet op aanvraag levert. Dienstbaar zijn aan het primair proces en leveren op aanvraag is weliswaar in de kaders omschreven, de praktijk blijkt echter anders. De Gemeenschappelijke Dienst-directies laten zich niet altijd sturen door de vraag, maar werken ook

aanbodgestuurd. Bovendien hebben de diensten zelf nog capaciteit binnen de organisatie om andere activiteiten te ontplooiën. De afbakening wat een Dienst doet en wat de Gemeenschappelijke Dienst is helaas niet bij elke dienst hetzelfde. Het is wel de bedoeling, en vaak gaat het goed, dat de Gemeenschappelijke Dienst dienstbaar is aan het primair proces en levert op aanvraag. De Gemeenschappelijke Dienst wordt echter nog teveel ingeschakeld als bewaker/handhaver van de kaders. Soms nemen de medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst ook zelf die rol op zich, mogelijk omdat die medewerkers voor de reorganisatie wel die rol hadden. Er heeft ook in het weekbericht van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal gestaan dat hij vond dat de Gemeenschappelijke Dienst de kaders moest handhaven.

Respondenten van de Gemeenschappelijke Dienst signaleren dat er blijkbaar breed in de hele organisatie onvoldoende besef is dat iedereen (zeker ook de opdrachtgevers) verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de kaders, en dat er van vraagsturing niks terecht komt als die taak alleen bij de Gemeenschappelijke Dienst wordt neergelegd. Het is het best te omschrijven als halfslachtig. De klant heeft niet altijd het gevoel invloed te hebben op de producten en diensten die door de Gemeenschappelijke Dienst geboden worden. Ook de kaders die voor de Gemeenschappelijke Dienst gelden zijn enger dan op de vrije markt. Zo moet de Gemeenschappelijke Dienst aan alle klanten en diensten leveren maar kan zij onrendabele stukken niet afstoten omdat er sprake is van een vaste formatie. Daarnaast ondersteunt de Gemeenschappelijke Dienst ook voor een groot deel haar eigen (secundaire) processen. De Gemeenschappelijke Dienst levert aan alle klanten binnen VROM. Het onderscheid in primair en secundair proces wordt niet als zodanig beleefd. De klanten komen uit alle geledingen van VROM. De Gemeenschappelijke Dienst is naast leverancier voor het primair proces ook dienstbaar aan onderdelen van de bedrijfsvoering. Hier wordt niet alleen geleverd op aanvraag, maar ook geadviseerd over de aanvraag zelf. De Gemeenschappelijke Dienst gedraagt zich bij leveren van aanvragen ook zelf kaderstellend en daarmee is 'dienstbaarheid' een conflict geworden. Tevens verleent de Gemeenschappelijke Dienst ook basisdiensten, waarin de klant feitelijk geen echte keuze heeft (alle kleuren zijn mogelijk, zolang het maar zwart of wit is). De relatie primair proces en secundair proces is niet een op een te geven. In praktijk is dienstbaarheid aan het primair proces voor groot deel van de uitgaven moeilijk aan te geven. Dit werd al duidelijk tijdens het -gerichte 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'- begrotingsproces waarbij is gekozen om een groot deel van de kosten voor het secundair proces niet onder de beleidsartikelen te boeken.

Feitelijk is slechts op een klein deel van de Gemeenschappelijke Dienst het volledige 'u vraagt wij draaien principe' van toepassing. Voor een behoorlijk deel van de door de onderdelen van de Gemeenschappelijke Dienst geleverde diensten is sprake van een aanbodgerichte benadering (VROM Administratie Kantoor, Directie Juridische Zaken, Facilitaire- en Informatie Dienst). Natuurlijk is er wel sprake van een formele opdrachtgever doch in de praktijk ontbeert de opdrachtgever de feitelijk benodigde kennis om voor al deze processen over de volle linie als professioneel opdrachtgever te kunnen opereren. Erg is dat overigens niet. Je moet immers ook niet overal op willen sturen.

Enkele respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst zijn het niet eens met de stelling dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primair proces. De opvatting onder deze respondenten is dat niet de hele Gemeenschappelijke Dienst dienstbaar is ten opzichte van het primair proces. Eén van de vier Gemeenschappelijke Dienst-directies (de Directie Juridische Zaken) maakt zelf onderdeel uit van dat primair proces. Wel is er sprake van samenwerking met beleid, en dat verloopt voor een groot deel op basis van vraagsturing. Echter, de Directie Juridische Zaken heeft ook zelfstandige taken (vaak, maar niet alleen, in de sfeer van juridische control) waarbij geen sprake is van vraagsturing. Met andere woorden; de strategische sturing en prioriteitstelling binnen diensten en VROM gebeurt hierbij niet echt. In de praktijk blijkt het meer aanbodgestuurd te zijn dan vraaggestuurd. 'We blijken ons als VROM moeilijk los te kunnen maken van het oude denken, namelijk vanuit begroting en fte's.' aldus één van de respondenten.

4a.2 Marktanalooq werken

De bedrijfsvoering van VROM is marktanalooq vormgegeven. Streven is hierbij een verzakelijking in onderlinge relaties en een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten ('versobering, maar voldoende kwaliteit'). Op basis van theoretische opvattingen als eerder in ons onderzoek aangehaald kan verzakelijking worden gedefinieerd als: 'Het verhogen van efficiency waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient, het afslanken van de overheid, het streven naar excellentie van overheidsorganisatie en het stimuleren van ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën'. Feitelijk is het begrip 'verzakelijking' door VROM niet nader uitgewerkt in de systematiek van marktanalooq bedrijfsvoering. De vraag is evenwel of het streven naar 'verzakelijking' in onderlinge relaties en een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten bij VROM werkt, niet werkt of anders werkt?

4a.2.1 Concernstaf

Enkele respondenten werkzaam bij de Concernstaf vinden dat de bedrijfsvoering van VROM marktanalooq werkt in de praktijk en dat de relaties zijn verzakelijkt door afsluiten van leveringsovereenkomsten, uitbrengen van leveringsrapportages en verantwoording op basis van tijdschrijfrapportages plaatsvindt. Eén van de respondenten: 'Dit werkt zo in de praktijk iets teveel marktanalooq! Je kunt je niet aan de indruk onttrekken dat inzet van de Gemeenschappelijke Dienst omzettericht is en geen zelfreinigend vermogen kent (als je onderbezetting hebt neem je afscheid van mensen of geef je ze andere klussen). Er worden nogal verbluffende offertes gedaan voor bepaalde klussen waarbij het bewaken van prijs/prestatie ver uit het zicht lijkt. Het 'klantbelang' (anders dan de smoes van we bieden 'hoogwaardige kwaliteit') is hier soms ver te zoeken!'

Enkele andere respondenten van de Concernstaf zijn van mening dat de bedrijfsvoering van VROM feitelijk anders werkt dan marktanalooq. Het systeem van Marktanalooq Bedrijfsvoering is wel goed voor het inzicht met betrekking tot de bestede uren aan ondersteunende activiteiten t.b.v. het primair proces. Of daarmee de verzakelijking is toegenomen is volgens hen niet het geval. Momenteel wordt erg hard gewerkt aan het verduidelijken van benodigde uren voor 2007, zowel VROM-breed als dienst georiënteerd. Deze extra werkzaamheden verzakelijken het model niet. Daarnaast is de financiële prikkel ook niet hard genoeg wanneer meer uren wordt afgenomen dan overeengekomen. Het blijven uiteindelijk vestzak-broekzak ervaringen waar diensten veel energie in moeten steken. De term 'monopolygeld' wordt niet voor niets veel gebruikt als men spreekt over de financiële prikkel. De kwaliteit van de dienstverlening wordt voor sommige onderdelen inmiddels als voldoende ervaren maar kan nog wel beter.

De meeste respondenten die werkzaam zijn bij Concernstaf vinden dat de bedrijfsvoering van VROM niet marktanalooq werkt in de praktijk. Marktanalooq Bedrijfsvoering levert wel kosteninzicht maar geen kostenbewustzijn. Dit is inherent aan de vormgeving van het systeem binnen VROM. Een opdrachtgever heeft geen vast budget (bijvoorbeeld naar rato van personeelsomvang in het primair proces) wat al naar gelang de behoefte wordt ingezet in de bedrijfsvoering of elders. Het jaarbudget van een opdrachtgever wordt bepaald door de uitgeoefende vraag aan het begin van het jaar en de gerealiseerde omzet aan het einde. Voor 2007 worden bijvoorbeeld eerst de VROM-brede projecten ingevuld en wordt de rest van de dagdelen evenredig verdeeld op basis van ervaringscijfers. Ook is het niet mogelijk om overgebleven budget voor een ander doel of zelfs een ander vakgebied (bijvoorbeeld dagdelen op het gebied van Personeel en Organisatie ruilen voor dagdelen communicatie) in te zetten. De lijn ervaart geen prikkel om zuinig met de capaciteit om te gaan. Enerzijds doordat er binnen de Gemeenschappelijke Dienst weinig prikkels zijn om de kosten te beheersen (de diensten moeten toch wel betalen) en anderzijds omdat de diensten ook te weinig proberen de kosten te beheersen. Oorzaken hiervoor zijn divers maar tezamen levert het in ieder geval geen goed functionerend systeem. Anders gezegd; je kunt het wel de vorm geven, maar er is meer voor nodig. Kan je budget echt op zijn? Als iets beleidsmatig moet, dan gebeurt het toch. Dat is het eigene van een politiek bedrijf. Daarbij wordt gemeld dat het lijkt alsof de bedrijfsvoering vooralsnog niet goedkoper is geworden, maar eerder duurder. Als voorbeeld noem ik de kwaliteit van outsourcing via Getronics Pink Roccade, die is soms beneden de maat.

Sommige respondenten menen dat de marktanaloge vormgeving heel dun is. Immers klanten moeten bij de Gemeenschappelijke Dienst 'kopen'. Zij, hebben eigenlijk, zoals eerder vermeld, weinig invloed op de producten en diensten, en op de prijzen. Als het gaat over de capaciteit van de VROM Advies en Expert Dienst dan gaan allerlei VROM-brede projecten voor. Ook het draaien als in een markt betekent: contacten zakelijker en formeler worden. De vraag moet beter dan voorheen worden gespecificeerd, en het product zal meer dan voorheen moeten voldoen aan geformuleerde minimale vereisten. Vooraf moet ook worden afgesproken wanneer wordt geleverd en tegen welke prijs. Achteraf moet een duidelijke afrekening plaatsvinden, financieel, en inhoudelijk. Als je kijkt naar processen en systemen dan merk je dat dit model houtje touwtje in elkaar steekt (zie het kostprijsmodel), maar ook merk je dat het zo werken niet echt de VROM-cultuur is. En dan verwordt het heel snel tot een papieren berg zonder echte toegevoegde waarde. Het doel van het geheel was een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten. Kwaliteit is moeilijk te meten. Die geringere kosten zijn vooralsnog zeker niet gerealiseerd. Wat dat betreft is het doel nog niet bereikt. Er gaat veel energie verloren bij het tot stand brengen van transacties en disfunctioneel/strategisch handelen, macht en invloed, transactiekosten.

4a.2.2 Opdrachtgever

Respondenten die werkzaam zijn bij de opdrachtgevende diensten zijn het eens met de stelling dat verzakelijking in onderlinge relaties en een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten werkt. Ze menen dat dit zo werkt in de praktijk als alle condities wordt voldaan; de praktijk leert ook dat VROM nog een lange weg te gaan heeft, waarschijnlijk zal dit op de langere termijn wel werken, maar nu is men nog in de beginfase. Nog veel te veel (nieuwe) spelregels; de digitalisering die nog niet op orde is; de verkeerde formatie-opbouw en de verdeling van het werk en de taken tussen het primair- en secundair proces.

Enkele respondenten werkzaam bij de opdrachtgevende diensten zijn van mening dat verzakelijking niet zondermeer een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten in de hand werkt. Sommige respondenten geven aan dat de marktanaloog bedrijfsvoering van VROM anders werkt, omdat er geen sprake is van een markt. Immers als politiek/bestuurlijke noodzaak aanwezig is dan worden zaken gewoon 'overruled'. Als bovendien de verplichte afname van de Gemeenschappelijke Dienst niet kan worden gehonoreerd vanwege gebrek aan capaciteit en aan de andere kant geen externe partijen mogen worden ingeschakeld dan is er geen markt. Er is wel een verzakelijking opgetreden in onderlinge relaties. Het 'leveren' vindt waarschijnlijk niet tegen geringere kosten plaats. Voordeel is dat de kosten nu meer inzichtelijk zijn. Door het hoger management, maar ook door medewerkers zelf, worden weinig keuzen gemaakt die de versobering toestaan: alles blijft belangrijk, weinig acceptatie dat het soberder moet. Het kan wel soberder, met voldoende kwaliteit, als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan: goed werkende systemen, eenduidige cijfers. Dat is bij VROM nergens het geval (bijvoorbeeld er is altijd discussie over de overzichten uit PerCC, het personeels-registratiesysteem, er is geen eenduidig VROM-financieel systeem, de cijfers van de Gemeenschappelijke Dienst over afgenomen producten ontbraken lange tijd en zijn nu nog niet betrouwbaar). De verzakelijking is niet doorgevoerd binnen VROM. Afspraak is geen afspraak. De opdrachtnemer en opdrachtgever spelen hun rol niet goed ('we zijn allemaal toch collega's, niemand wordt ergens op afgerekend'). In de praktijk wordt er dus niet goed teruggekoppeld, worden deadlines overschreden zonder dat iemand zich er druk over maakt. Er wordt weinig geëscaleerd. Kern is dat in de praktijk het uiteindelijk de top van de organisatie is die zegt wat er moet gebeuren en niet een markt van medewerkers die met een bepaald budget zijn werk moet doen. Het is dus slechts ten dele marktanaloog. Wel is er sprake van verzakelijking, dit hangt ook nauw samen met het punt transparantie. Het is veel duidelijker wat er wordt gedaan en hoeveel dat kost. Ook de vraag of iets nodig is wordt vaker gesteld. Het kwaliteitsaspect komt ook meer in beeld omdat de opdrachtgever en de leveranciers andere clubs zijn, waardoor men kritischer kan zijn. Een andere opmerking is dat dit anders werkt omdat men vindt dat men op een aantal plaatsen door de kwaliteitsbodem gezakt is. Informatie over de besteding van zelfbeheerbudgetten (daar waar een hoog kostenbewustzijn bij de directies van Directoraat Generaal Milieubeheer aanwezig was) is nu nauwelijks meer beschikbaar zodat daar de zakelijke houding als sneeuw voor de zon verdwijnt. Er is geen of nauwelijks controle meer mogelijk op een verantwoord gebruik van telefoons, catering, vergaderaccommodaties, NS-ticketprinter, etc.

De meeste respondenten die werkzaam zijn bij opdrachtgevende diensten vinden dat de bedrijfsvoering van VROM niet marktanalogue werkt in de praktijk. Dit werkt niet zo in de praktijk en slaat zelfs zover door dat de bureaucratie alleen maar toeneemt. In de verzakelijking is tevens waarneembaar dat de versobering de boventoon voert. Te vaak gaat dit ten koste van de kwaliteit. Per zaak is dit een afweging tussen soberheid en kwaliteit. Vergeten wordt dat een opeenstapeling van soberheidsmaatregelen de kwaliteit meer naar beneden kan brengen dan de afzonderlijke zaken bij elkaar opgeteld. Ten aanzien van de kosten bestaat de indruk dat die alleen maar toenemen (toename bureaucratie = toename van zinloos werk = toename van kosten). Voorheen waren directies volledig in control. Nu worden keer op keer paniekactiviteiten uitgevoerd, waarvoor ook inzet van directies wordt gevraagd om ontstane problemen op te lossen. Het is tot op heden niet gelukt om een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten te laten draaien. Door middel van de in 2006 opgestarte projecten Verbetering financiële processen en Verbetering personele processen wordt hard gewerkt aan verbetering van de huidige werkprocessen (ook onder het motto; voldoende kwaliteit, versobering en – maar dat wordt nog niet hardop gezegd - met minder mankracht). Immers, de opdrachtgever en opdrachtnemer laten zich op het operationele niveau nauwelijks door budgettering en kostprijzen beïnvloeden. Overigens verdient het de aandacht om voortdurend de hoofdlijn in de gaten te houden en ook daadwerkelijk facturen te sturen. Dan wordt inzichtelijk of bezuiniging ook daadwerkelijk worden bereikt, zodat diensten resultaat zien van hun acties hetgeen resulteert in daadwerkelijk minder doorberekende kosten. Voorbeeld: per user-id (computer aansluiting per gebruiker) wordt in de leveringsovereenkomst nu ruim € 3.000,- per jaar in rekening gebracht. De dienst VROM-Inspectie kan er ongeveer 70 stopzetten. De Gemeenschappelijke Dienst kan niet aangeven of dit ook daadwerkelijk tot een bezuiniging van ruim € 200.000 leidt. De verzakelijking dient zich nog verder uit te kristalliseren, zowel aan de zijde van de Gemeenschappelijke Dienst als aan de klantkant. Respondenten werkzaam bij de opdrachtgevende diensten signaleren bij de Gemeenschappelijke Dienst een nog onvoldoende, maar wel verbeterd, gevoel voor het feit dat de Rijksgebouwendienst een vraaggestuurde dienst is die zich over haar kosten bij de klant moet verantwoorden. Een onvoldoende zakelijke houding bij de Gemeenschappelijke Dienst (waardoor kostenverhogingen voor de Rijksgebouwendienst of onvoldoende dienstverlening) gaat dan wrevel wekken. Geringere kosten zijn nadrukkelijk door de Secretaris-Generaal in het vooruitzicht gesteld bij de start van de Marktanalogue Bedrijfsvoering. In de praktijk laat die kostendaling zich niet zien. Met andere woorden de kosten zijn nog niet aantoonbaar gedaald (bezetting staf versus primair proces is nog steeds te hoog, kostprijzen hebben stijgende tendens) en de kwaliteit is gelijk gebleven of zelfs gedaald (dit laatste betreft o.a. financieel- administratieve processen, financieel-economische advisering en dienstverlening). Sommige respondenten geven aan dat de filosofie van Marktanalogue Bedrijfsvoering doorgeslagen is. Met de oorspronkelijke doelstellingen heeft men geen moeite. Die begrijpt men en men vindt dat binnen de Rijksgebouwendienst ook. Echter wordt in de praktijk te star omgegaan met de afspraken en regels. Mede door interpretatie op wat de diensten onder Marktanalogue Bedrijfsvoering verstaan en het toelaten van verschillen per dienst, daar waar het de organisatie van PIOFAH (taken op het gebied van Personele, Informatie, Organisatorische, Financiële, Automatiserings- en Huisvestingszaken) betreft, functioneert Marktanalogue Bedrijfsvoering nu nog matig. Men ziet wel pogingen tot verzakelijking maar is er geen sprake van een toereikende bedrijfsvoering en zijn de kosten alleen maar toegenomen. Er is dus nog een hele weg te gaan en kan het best wat worden mits er beter wordt geluisterd naar de wensen, en noodkreten, van de diensten. Daarnaast wordt gemeld dat er geen sprake is van een marktanalogue werking. Bij marktwerking is er sprake van vraag en aanbod. Binnen VROM is er geen sprake van een vrije vraag en van een vrij aanbod. De directies moeten hun vragen binnen bepaalde kaders aangeven. Het aanbod is niet vrij omdat er sprake is van gedwongen winkelnering binnen de Gemeenschappelijke Dienst.

Er is twijfel of een verzakelijking van de onderlinge relaties heeft plaatsgevonden. Politiek is een ander metier dan een bedrijf runnen. Daar zul je altijd rekening mee moeten houden. Er worden vanuit de beleidsdirecties vragen gesteld waarbij rekening moet worden gehouden met wensen van de Tweede Kamer, e.d. en vanuit internationale instanties (Europese Commissie). Deze vragen zijn niet altijd van zakelijke aard (voldoen aan verplichtingen). Ook voor de instelling van de Gemeenschappelijke Dienst was er sprake van een zakelijke aanpak. Een andere reactie is dat er bij de lijntaken helemaal geen sprake kan zijn van marktwerking. Een bepaalde capaciteit en kwaliteit is een gegeven. En daar heb je een eenduidig te bepalen budget voor nodig. Voor de VROM Advies en Expert Dienst zou je wel een bepaalde marktwerking kunnen voorstellen, die het kostenbewustzijn zou verbeteren. Er is dan in werkelijkheid geen sprake van gedwongen winkelnering; in voorkomend geval worden bovendien

externen ingehuurd omdat de gewenste kwaliteit niet kan worden geleverd. De vraag is dan wat je onder marktanaloo werken verstaat. De gedwongen winkelnering draagt daar zeker niet toe bij. Er is voor de Gemeenschappelijke Dienst geen enkele prikkel om klantgericht te werken. Zij houden zich aan de formele kaders, van maatwerk kan nauwelijks sprake zijn. Waarop worden zij afgerekend? Dit geldt uiteraard ook voor de opdrachtgever. Van verzakelijking is dus nog geen sprake. De opdrachtgever blijft vaak mopperen richting de opdrachtnemer. Nu ook weer bij de nieuwe leveringsovereenkomst voor het jaar 2007. De opdrachtgever krijgt het gevoel af te moeten nemen wat er beschikbaar is, niet wat zij nodig heeft. Dat is wel begrijpelijk, maar daardoor werkt het niet echt. De ondervraag op een thema (bijvoorbeeld Personeel en Organisatie) wordt toch verdeeld over de diensten. Over de geringe kosten zijn nu discussies gaande. Dit naar aanleiding van de nota aan de Bestuursraad met betrekking tot de Producten en Dienstencatalogus. Veel wordt duurder en het is lastig voor de Gemeenschappelijke Dienst om de oorzaken hiervan aan te geven. Wel moet gezegd worden dat hier verbetering in komt. Bedrijfsvoering wordt alleen maar duurder. Marktanaloo Bedrijfsvoering leidt niet tot versobering aan apparaatskosten maar een 'verhoging' ervan. Daarnaast is het Marktanaloo Bedrijfsvoeringsmodel bureaucratischer want er worden nog steeds te weinig afwegingen gemaakt. De afwegingsruimte is door de gestelde kaders ook niet zo ruim, althans volgens sommige respondenten, (hier wordt verwezen naar de discussie over Gemeenschappelijke Dienst-capaciteitsinzet voor communicatie) en men denkt dat men het spel met z'n allen ook nog niet volledig kan of wil spelen. De verzakelijking in relaties ziet men op de werkvloer wel steeds verdergaan: medewerkers van het directiebureau richten zich op het ondersteunen van vooral het management en zijn veel minder gericht op medewerkers. Er zijn ook andere ervaringen dat men als een collega wordt behandeld en te woord gestaan en geholpen en zo behandelt men anderen ook (uitzonderingen daargelaten). Er zijn ook twijfels of een zakelijke relatie automatisch resulteert in een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten. Kanttekening is of met de nagestreefde verzakelijking ook de beoogde versobering en bezuiniging wordt bereikt. De ervaring bij ons leert dat het veel extra tijd heeft gekost en nog steeds kost.

De verplichte winkelnering wordt door meerdere respondenten aangehaald. Daarbij vindt men dat het management van VROM zich te veel gebonden voelt aan de invoering van Marktanaloo Bedrijfsvoering en bij een minder goede werking van het systeem niet direct geneigd zal zijn dat openlijk te onderkennen en maatregelen te treffen. Verder zijn veel kosten op korte termijn niet beïnvloedbaar en dit argument wordt veel misbruikt om de te hoge prijsstelling voor de diensten van de Gemeenschappelijke Dienst te vergoelijken. Het geluid klinkt steeds luider en vaker: 'we houden elkaar lekker bezig'. Ook vermeld wordt dat de beginselen van marktwerking niet volledig zijn doorgevoerd. Zonder echt eigen budget voor de diensten en zonder vrije winkelkeuze kan er geen sprake zijn van marktanaloo werken. Immers de Gemeenschappelijke Dienst is tot nu toe slechts gedeeltelijk is geslaagd een toereikende bedrijfsvoering te realiseren en de kosten zijn veel te hoog. Overigens staat de prijsvorming volstrekt los van een vrije marktsituatie. Er wordt ook gemeld dat procedures te lang duren, managementinformatie niet klopt, de vragende diensten per saldo meer tijd kwijt zijn aan marktanaloo bedrijfsvoering. Valkuil ten aanzien van marktanaloo bedrijfsvoering is dat de VROM-organisatie louter uit VROM-medewerkers bestaat.

4a.2.3 Opdrachtnemer

Enkele respondenten die werkzaam zijn bij de Gemeenschappelijke Dienst zijn het eens met de stelling dat de verzakelijking in onderlinge relaties en een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten werkt. Volgens hen geldt dit voor wat betreft de verzakelijkte relatie, maar minder voor wat betreft de efficiency. VROM beschikt over ruime budgetten. Het soberheids- en efficiencystreven ligt hiermee eerder bij de opdrachtnemer (Gemeenschappelijke Dienst, tevens medebewaker van de kaderstelling) dan bij de klant. Tevens wordt er gedacht aan inzet van mensen en middelen tegen een vergoeding. Voorheen was dit per opdracht niet zo duidelijk zichtbaar. Er is meer zicht ontstaan op de kosten van bepaalde producten. Tarieven en volumes zijn vastgesteld in Producten- en Dienstencatalogus.

Een derde van de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst is van mening dat toenemende verzakelijking niet zondermeer een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten in de hand werkt. De verzakelijking in onderlinge relaties werkt nog niet volgens sommige respondenten. Dit omdat binnen een politiek - bestuurlijke omgeving andere

mechanismen de boventoon voeren. Daarbij blijkt dat de vraag vanuit de diensten niets met versobering van doen heeft en de Gemeenschappelijke Dienst toch wel een leveringsplicht heeft. De kadersteller heeft niet altijd sluitende kaders en geeft vaak toe aan de vraag. Mede omdat de Marktanaloge Bedrijfsvoering functioneert binnen VROM, dus binnen een overheidscontext. De cultuur speelt daarbij ook een rol. Afspraak is geen afspraak, medewerkers worden niet gedisciplineerd indien zij zich niet houden aan de taakverdelingen. Bij discussies in de Bestuursraad worden te vaak uitvluchten gezocht in de cijfers. Verder werkt de prijsprikkel nog niet erg. Dit zou een belangrijk middel moeten zijn om Marktanaloge Bedrijfsvoering te realiseren. In de praktijk hebben (sommige) diensten geld genoeg. Verder bleek verrekening ook voor de Gemeenschappelijke Dienst geen noodzaak in verband met onderuitputting die zich de afgelopen twee jaar voordeed. Daarbij is de bedrijfsvoering wel goedkoper geworden. Er zijn binnen de bedrijfsvoering 350 formatieplaatsen gesnoeid. Er zijn nu veel externen, die waren er echter ook voor ZEUS. Belangrijkste winst is dat de transparantie is verbeterd. De vraag is wel of de kwaliteit voldoende is. Volgens de Klanttevredenheidsmeting scoort de Gemeenschappelijke Dienst redelijk. Het valt echter wel op dat er veel onvrede bestaat over het functioneren van de Gemeenschappelijke Dienst. Met name omdat de Gemeenschappelijke Dienst te duur zou zijn. De toereikendheid van de bedrijfsvoering wordt wel gerealiseerd maar van versobering is maar beperkt sprake omdat het motto 'klant vraagt en wij draaien' ingevoerd is. Er is geen beperkte financiële ruimte en als dit al zo is wordt de extra vraag uit beleidsgelden gefinancierd. Beter zou zijn een vast bedrag bij Gemeenschappelijke Dienst voor apparaatskosten te stallen waarmee prioriteiten en prioriteiten gesteld moeten worden. Hiermee zou ook de inhuur van externen aan banden gelegd worden. Immers organisaties als de VROM Advies en Expert Dienst die daadwerkelijk vraaggestuurd werken huren continue in als de kwantiteit en/of kwaliteit niet in huis is. Dit gaat tegen de doelmatigheidsafspraken van het Regeerakkoord in waarbij is afgesproken dat de inhuur van externen teruggedraaid moet worden. De huidige Marktanaloge Bedrijfsvoering werkt extra inhuur tegen hoge kosten in de hand. Je kan de koek maar een keer verdelen en dit gaat uiteindelijk leiden tot inefficiënte bedrijfsvoering waarbij onnodig bezuinigd gaat worden op intern personeel. Je ziet dit gewoon aankomen. Kortom; belangen ook binnen Marktanaloge Bedrijfsvoering moeten wat bijgestuurd worden. We worden steeds verder uitgeleverd aan externe partijen, door outsourcing, waarbij uiteindelijk de hoofdprijs betaald wordt omdat ambtenaren over het algemeen te weinig ondernemerskennis bezitten. Dit is een onnatuurlijk zintuig dat met Marktanaloge Bedrijfsvoering versterkt wordt. Kwaliteit is wel goed maar kan altijd beter mits men zich met de 'corebusiness' bezig houdt bij de specifieke adviestaken en medewerkers niet te veel bezig houden met tijdverantwoordingen naar diverse 'sous-chefs'. Meten is weten maar dat moet je laten doen door een hele kleine groep en niet door alle lagen van de Gemeenschappelijke Dienst-onderdelen heen waarmee onnodig veel overheadtijd gependend wordt met het verzamelen en verwerken van gegevens tot non-informatie waar niemand uiteindelijk iets mee doet maar wel veel tijd=geld kost. Het strekt zich ook uit over taken die niet tot de bedrijfsvoering behoren. Ook geldt dat de verrekening ingewikkeld en bureaucratisch is en eigenlijk behalve medewerkers van de bedrijfsbureaus niemand echt geïnteresseerd is om er veel mee te doen. Misschien moet men verplichte winkelnering handhaven maar de afnamevolumes afschaffen?

Sommige respondenten geven aan dat het anders werkt, omdat het kostenbewustzijn bij de VROM-populatie nog onvoldoende ontwikkeld en er nog voldoende geld is bij de beleidsdiensten. VROM bevindt zich in een politieke omgeving met specifieke kenmerken zoals het kunnen voordoen van snelle wijzigingen, directies nog redelijk vrij en buiten alles om kunnen opereren, er geen afrekencultuur is (ook niet bij het management) en onduidelijk is ingevuld wat 'sobere, maar voldoende kwaliteit' inhoudt. Bij de rapportages over het kwaliteitsoordeel van de klant/afnemer wordt er door het management naar gestreefd om minimaal een zeven te halen? Is dit sober? Een andere opdrachtnemer meent dat er wel een verzakelijking in de relatie met de opdrachtgever is. Men ziet met name veel meer helderheid in de afspraken door het invullen van opdrachtformulieren: wat krijg je voor hoeveel geld. Opdrachtgevers gaan ook beter nadenken over wat zij nou eigenlijk willen van hun ondersteuning. Het is niet meer vanzelfsprekend. Maar het kenmerk van marktwerking is natuurlijk concurrentie en winst maken. Daardoor ga je pas echt proberen de kosten te drukken. En die twee principes worden niet toegepast. In het begrotingsstelsel zit nu eenmaal dat iemand die meer geld probeert over te houden gestraft wordt omdat hij dan minder krijgt voor volgend jaar. Zolang dat niet gaat veranderen heeft het geen zin te spreken van marktwerking.

Opvallend is dat ook de meeste respondenten die werkzaam zijn bij de Gemeenschappelijke Dienst vinden dat de bedrijfsvoering van VROM niet marktanalogue werkt in de praktijk. Het blijkt erg lastig op zo korte termijn de slag te maken naar de Marktanalogue Bedrijfsvoering. Veel dienstonderdelen zijn dit niet gewend en zien in de praktijk niet het voordeel van deze werkwijze. In de praktijk blijkt dat in gevallen van nood altijd weer oplossingen te verzinnen zijn. In een marktconforme bedrijfsvoering kan dat natuurlijk niet. Dat maakt dat het systeem ongeloofwaardig is voor velen. Wel is het leerzaam dat verantwoording moet worden afgelegd voor bestede inzet en geld. Het ware gewent op een minder gekunstelde wijze ditzelfde doel te bereiken. De opdrachtgevers weten lang niet altijd hoe om te gaan met hun opdrachtgeverschap en de informatievoorziening vanuit de Gemeenschappelijke Dienst is onvoldoende om op te sturen voor de Diensten. De daadwerkelijke kostenbeheersing ontbreekt veelal bij de Gemeenschappelijke Dienst (wel kostenbewaking aanwezig). Slechts een select deel van de organisatie weet hoe het model Marktanalogue Bedrijfsvoering werkt. Het kost hierdoor veel moeite om de effecten van aanpassingen uit te leggen. Daarbij geldt dat er te lang sprake is van een oefenjaar in plaats van transparante doorbelasting tot op alle niveaus waarbij het principe 'de vervuiler betaald' het uitgangspunt moet zijn. Er lijkt in de afgelopen twee jaar niet echt sprake te zijn van een versobering, maar meer 'u vraagt wij draaien', ongeacht wat de kosten zijn, kijk maar bijvoorbeeld naar uitzendkrachten. Men krijgt niet de indruk dat er sprake is van een verzakelijking, de Gemeenschappelijke Dienst wordt door de diensten 'misbruikt', men mag tenslotte geen 'nee' zeggen. Daarnaast blijft men een overheidsorganisatie die heel erg inputgericht is. Logisch ook omdat dit vanuit bijvoorbeeld een Ministerie van Financiën of Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties ook wordt gevraagd. Daarnaast lijkt marktanalogue gelijk te staan aan meer bureaucratie, althans zo als men dit bij VROM heeft ingericht.

Doordat zaken in de bedrijfsvoering uit handen zijn gegeven, wordt vanuit de diensten veel meer informatie (niet altijd zinnig) gevraagd, plus dat de Gemeenschappelijke Dienst zich over iedere minuscuul aspect moet verantwoorden. De spelregels van Marktanalogue Bedrijfsvoering verhouden zich daarnaast niet met het feit dat men binnen VROM te maken heeft met inputsturing. Het model leidt dus tot onnodige bureaucratie en de stelling kan verdedigd worden dat het er alleen maar duurder van geworden is (en dat dan natuurlijk vooral voor de onderdelen van de Gemeenschappelijke Dienst die geen bedrijfsvoering zijn). Hierdoor is veel overbodige bureaucratie ontstaan, terwijl de diensten zich nauwelijks door het prijsmechanisme laten leiden. Enerzijds zijn opdrachtgevers/budgethouders niet gewend om op een dergelijke wijze te sturen, anderzijds zijn de betrokken onderdelen zowel qua bemensing als qua instrumentarium, nauwelijks in staat om 'ondernemertje te kunnen spelen'. Als voorbeelden van een ontoereikend instrumentarium kunnen o.a. worden genoemd; de inflexibiliteit ten aanzien van het kas- en verplichtingenstelsel, het niet volledig mogen overhevelen van budgetten van potje A naar potje B, een doorgeschoten parafencultuur (tot voor kort was het zo dat een afdelingshoofd binnen de Gemeenschappelijke Dienst geen enkele budgettaire tekenbevoegdheid had), het niet elektronisch mogen bestellen, verplichte vergaande controles op kleine facturen en dergelijke. Al met al heb je wellicht wel met 50 randvoorwaarden te maken. De speelruimte is marginaal. Ondertussen heeft de praktijk al uitgewezen, dat ook de opdrachtgever niet of nauwelijks uit de voeten kan met het model. Waar het om gaat is, dat een sobere, kwalitatief goede ondersteuning wordt geboden aan het primair proces.

Teneinde te waarborgen dat dit secundair proces efficiënt is ingericht, dienen andere instrumenten dan de Marktanalogue Bedrijfsvoering te worden ingezet om te meten of 'wij' niet teveel betalen. De zakelijke verhouding is deels ontstaan door de opdrachtnemer/opdrachtgever relatie (met daaraan gekoppeld intakes, resultaatafspraken en evaluaties) maar aan een aantal randvoorwaarden is niet voldaan, men mist nog de financiële prikkel die moeilijk is te realiseren in één kas-verplichtingenstelsel (hierdoor wordt het rondpompen van 'geld'), men mist ook nog voldoende kaderstelling (wat accepteert de Gemeenschappelijke Dienst wel en wat niet). In de praktijk is het nu zo dat de Dienst vraagt en de Gemeenschappelijke Dienst levert maar de expertise die binnen de Gemeenschappelijke Dienst aanwezig is wordt op deze manier tekort gedaan. Er ontstaat teveel 'heen en weer geschuif met personeel' en worden de medewerkers op projecten niet altijd zo efficiënt mogelijk ingezet. De geringere kosten, waar de diensten op zouden moeten sturen, is voor hen geen doel. Als het belangrijk gevonden wordt vinden de diensten er altijd geld voor. Verder wordt de Gemeenschappelijke Dienst niet afgerekend op toereikende bedrijfsvoering, maar zijn de kwaliteitseisen van de Bestuursraad, de diensten en van zichzelf hoger dan toereikend. Zeker als je het over sober hebt, lijken

de diensten het daar over het algemeen niet mee eens te zijn. De verzakelijking in de onderlinge relaties lijkt langzaam maar zeker wel beter te gaan. Een knelpunt hierbij is dat betrokkenen lang niet altijd rolvast zijn en dat de klant graag op de stoel van de Gemeenschappelijke Dienst gaat zitten en vice versa. Daarnaast zijn er een aantal dienstonderdelen die vragen om heel specifieke deskundigheid voor het uitvoeren van werkzaamheden door de Gemeenschappelijke Dienst. Dergelijke expertise komt niet voor in de Producten- en Dienstencatalogus. Daarnaast vraagt dit weer specifieke aansturing van deze ingehuurde expertise wat weer extra capaciteitsvraag oplevert. Deze werkwijze is inefficiënt, duur en zorgt voor een forse overvraag. Overigens is wel sprake van verzakelijking daar er gewerkt wordt met contracten/opdrachten op basis van concrete producten en dat is winst voor de organisatie. De versobering wordt nog niet bereikt. Om een adequate bedrijfsvoering in stand te houden worden er thans tientallen externen in huis gehaald. De kwaliteit die door de interne VROM-medewerkers (afdeling Interim Management VROM) wordt geleverd scoort hoog. Dit kan niet gezegd worden van de kwaliteit die Getronics Pink Roccade levert t.a.v. de ICT-faciliteiten. Ook andere zaken, zoals bijvoorbeeld het tijdig afleveren van een aantal laptops is niet mogelijk. Het lijkt dat afhankelijkheid van derden, zoals van Getronics Pink Roccade, niet altijd borg staat voor de juiste kwaliteit in de dienstverlening. De vragende diensten en directies zijn niet van plan genoeg te nemen met de zogenaamde 'versobering'. Men ervaart dat in de praktijk de bedrijfsvoeringonderdelen onder druk worden gezet omdat ze te duur zijn, terwijl aan de klant-kant de omslag tot versobering nog steeds niet gemaakt is en zeker niet gestimuleerd wordt. In de markt is er momenteel een beperkt streven naar lagere kosten, maar juist naar meeropbrengst. Deze kunnen kostprijs verhogend werken.

De verzakelijking wordt bemoeilijkt door het gebrek aan keuze vrijheid (gedwongen winkelnering) waardoor de focus te veel wegblijft van het leveren van een goede kwaliteit. Dus ook hier is onduidelijk of de klant kan kiezen hoe hij zijn geld uitgeeft en welke dienstverlening daarvoor nodig is (cq. marktanaloo) of dat we willen sturen op kaders en versobering van de dienstverlening. Men ziet niks van versobering, klanten blijven dus vragen (er is een overvraag), klanten voelen de kosten niet hard in hun portemonnee (het verrekenstelsel is achter de schermen) en Gemeenschappelijke Dienst-medewerkers worden niet afgerekend op budgetoverschrijdingen of te lage declarabiliteit. De kwaliteitseisen aan de bedrijfsvoering zijn er niet minder om geworden. Bovendien wordt er naar gestreefd klanten zo tevreden mogelijk te stellen. Misschien omdat er uiteindelijk altijd geld genoeg is binnen VROM. Er is sprake van verplichte winkelnering en vooral leverplicht en er wordt niet gestuurd op prioriteiten en afnamevolumes. Waarschijnlijk ook omdat het niet 'tussen de oren zit' van de klant en omdat de flexibiliteit aan de aanbodzijde ontbreekt. Het marktanaloo werken wordt belemmerd door de onmogelijkheid van de overheid (inclusief VROM) om de Gemeenschappelijke Dienst organisatie te laten opereren als een Besloten Vennootschap. Men ziet dat er pogingen worden gedaan op te sturen op kwaliteit en dat men stuurt op verplichte winkelnering. De Gemeenschappelijke Dienst stuurt niet op interne kosten. Men geeft aan dat een oplossing voor deze problemen zou kunnen zijn om de Gemeenschappelijke Dienst te splitsen in twee concurrerende Gemeenschappelijke Diensten zodat de klant kan kiezen. Een andere mogelijkheid is de klant de mogelijkheid te geven om elders te shoppen. De medewerkers die het moeten doen zijn hierop niet geselecteerd en moeten het 'spel' nog leren. Bovendien wordt de tucht van de markt niet gevoeld. Er blijkt toch voldoende geld beschikbaar om 'leuke' dingen te doen. Kennelijk beschikt VROM over voldoende geld. Er wordt wat dat betreft geen enkele urgentie gevoeld. In de praktijk ziet men als rode draad dat geld bij beleidsmedewerkers niet echt een issue is maar dat het doel wel belangrijk wordt geacht. Men ziet wel dat het kostenbewustzijn bij de bedrijfsvoeringsmensen in zijn algemeenheid toeneemt door de continue aandacht daarvoor in hun omgeving en doordat zij zich over hun prestaties moeten verantwoorden. Het gaat dan echter wel om hun eigen prestaties en niet zozeer over de doelmatigheid van beleidsgeld. Er is ook geen (reëel) afrekenmechanisme of sprake van een afrekencultuur. Binnen VROM is men niet gewend elkaar aan te spreken op resultaten. Op deze wijze wordt de beoogde verzakelijking niet gerealiseerd.

4a.3 Transparanter werken

Om antwoorden te verkrijgen op de werking van deze principes is aan de geënquêteerden de volgende vraag gesteld: door de kosten van de secundaire processen helder in beeld te hebben wordt het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld en is het mogelijk hierop te sturen, de antwoordmogelijkheden zijn: werkt dit zo, werkt dit niet zo of het werkt anders in de praktijk?

4a.3.1 Concernstaf

Enkele respondenten die werkzaam zijn bij Concernstaf zijn eens met de stelling dat het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld wordt en het hierop sturen is mogelijk.

Enkelen van hen denken dat dit zo werkt in de praktijk, omdat opdrachtgevers nu eerder worden geconfronteerd met de kosten; aangezien jaarlijks een 'claim op de ruif' wordt gedaan en 'overvraag' niet wordt toegestaan betekent dit dat je min of meer zo reëel mogelijk moet ramen. Dat de leverancier hier wel eens een ander beeld bij heeft wordt regelmatig gemerkt. 'Checks en balances' zijn in beginsel aanwezig. Andere medewerkers denken daar anders over, omdat het helder in beeld brengen van de kosten zeker met het huidige Marktanaloge Bedrijfsvoering-model wordt gerealiseerd. De vraag is wel of de huidige inspanning die geleverd wordt voor het inzichtelijk maken van de secundaire kosten opwegen tegen de besparingen die het Marktanaloge Bedrijfsvoeringsmodel oplevert. Het lijkt erop dat dit momenteel nog meer kost dan dat het oplevert. Of het daarom momenteel de medewerkers prikkelt om daarop te sturen vraag men zich af, het prikkelt de leidinggevende zeker wel en dat is ook een belangrijk resultaat. Overigens, met een centrale bedrijfsvoering is het makkelijker alle kosten in beeld te brengen. De leveringsrapportages, ook die aan de Bestuursraad, en de jaarverantwoording zijn echter niet altijd even makkelijk leesbaar.

Meer dan de helft van de ondervraagde Concernstaf medewerkers denkt dat het kostenbewustzijn niet bereid wordt in de praktijk. Kostenbesef is natuurlijk goed, maar het is de vraag of de medewerker op basis van het kosteninzicht een andere keuze maakt. Vooral nog is dat niet het geval, zie bijvoorbeeld de discussie rond Communicatie. Daaruit kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat inzicht in de kosten niet leidt tot enige bijstelling van de vraag, niet op medewerkersniveau en niet op het niveau van de bestuurder. Zolang er aanvaardbare dekkingen zijn voor de financiële problemen die ontstaan (financiering vanuit programmabudget, hopen op meevallers, etc.) worden er geen andere keuzes gemaakt. Daarbij geldt dat voor medewerkers te veel kostendrijvers zijn die niet door de medewerkers kunnen worden beïnvloed. En daarnaast geldt dat er niet of nauwelijks (en terecht) op zo'n detailniveau wordt afgerekend voor afgenomen diensten dat de kosten een invloed op de vraag uitoefenen. Voor grote delen van de dienstverlening geldt dat een medewerker of een directeur geen keuze heeft of hij de dienst nodig heeft of niet, de basisdienstverlening wordt toch geleverd en betaald. Indien nodig is er altijd geld. Het is de vraag of de echte kosten (incl. transactiekosten) echt in beeld komen. Verder is de vraag of de 'kosten' voor 'ambtenaren' nu echt een relevante factor zijn of dat andere organisatiepolitieke factoren en het belang van zaken van het wel of niet kunnen realiseren, zelfs tegen economisch niet verantwoorde kosten, veel relevanter zijn. De gemiddelde medewerker vindt het niet interessant. Inmiddels is er een behoorlijk inzicht in de kosten van de secundaire processen en blijkt dat op het niveau van de hoofden van de dienstbureaus dat er steeds meer aandacht komt om de kosten te beheersen door onder meer afnamevolumes te beperken.

4a.3.2 Opdrachtgever

Enkele respondenten die werkzaam zijn bij de opdrachtgevende diensten en directies zijn het eens met de stelling dat het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld wordt en het hierop sturen mogelijk is. Enkele medewerkers denken dat dit zo werkt in de praktijk. Hoewel nog steeds een verbeteringslag moet worden gemaakt bij met name projectleiders. Volgens sommige medewerkers is deze slag bij de directeuren en directie- en dienstbureaus wel gemaakt. Anderen denken dat dit voor een deel niet zo werkt in de praktijk; in het primair proces (leert de praktijk) moeten gewoon dingen gebeuren, die niet stuurbaar zijn.

Enkele respondenten werkzaam bij de opdrachtgevers zijn van mening dat het kostenbewustzijn van de medewerkers niet zondermeer geprikkeld wordt door de kosten van de secundaire processen helder in beeld te krijgen en hierop te sturen. Zij denken dat dit anders werkt in de praktijk, omdat vele kosten impliciet zijn en vooraf van de begroting worden gehaald zonder dat medewerkers, diensten, zich verantwoordelijk voelen of dat zij verantwoordelijk zijn voor hun aandeel hierin. Het zou pas transparant zijn als diensten een totaal budget ter beschikking krijgen waarvan zij hun primair product dienen te bekostigen inclusief de inspanning om tot dat product te komen (personeel, huisvesting, administratie, enz.). Als er al sprake is van prikkelen van het kostenbewustzijn van medewerkers dan is er alleen sprake van prikkelen van het kostenbewustzijn van de medewerkers uit het secundair proces. Deze medewerkers werken echter in opdracht van en hebben geen keuze of invloed op het kostenaspect. Er is dus totaal geen sprake van kostenbewustzijn. Integendeel, medewerkers zien dat standaardzaken veel

duurder zijn geworden zoals bijvoorbeeld het reizen met een huurauto en dat de procedure om zo'n auto voor de deur te krijgen bovendien zeer bureaucratisch is. Uiteraard geldt het budget als een rem. Maar als er iets moet gebeuren dan zijn er omwegen om het budget te vergroten via de beleidsartikelen. De beleidsdirecties zijn hier dus sterk in het voordeel ten opzichte van de stafdirecties. Daarnaast kan via de lijn (de Bestuursraad of andere club) druk worden uitgeoefend om de Directie Financieel Economische Zaken te laten schuiven in de begroting.

De meeste respondenten werkzaam bij opdrachtgevers denken dat bevorderen van het kostenbewustzijn niet zo werkt in de praktijk. Enerzijds heeft het kostenbewustzijn wel tot het besef geleid dat er een omslag nodig is. Vooral in het begin was hier gehoor voor. Anderzijds zijn er mensen die roepen dat het allemaal vestzak-broekzak is, dat er gerekend wordt met 'pepernoten', dat er met overheidsgeld per definitie makkelijker wordt omgegaan dan met privaat geld. Men heeft de indruk dat deze stroming de laatste tijd de overhand neemt. Dit komt mede doordat de opbrengst van ZEUS een teleurstelling aan het worden is. Aangezien het model te ingewikkeld is om te doorgronden, behoudens enkele bedrijfsvoeringspecialisten bij de diensten, is de belangstelling voor een werkend model bij managers en medewerkers in het primair proces minimaal. Daarnaast is er binnen het begrotingstelsel van de rijksoverheid geen enkele prikkel dat geboekte efficiencywinsten kunnen worden behouden door de desbetreffende beleidsonderdelen. De wijze van omgang tussen interne opdrachtnemer en interne opdrachtgever is te gekunsteld en wordt op een te hoog abstractieniveau vorm gegeven, terwijl dat bij inschakeling van externe opdrachtgevers veel transparanter ingeregeld is. Tot op heden zijn de kosten voor veel medewerkers (nog) niet duidelijk. De kosten zijn nu nog veelal een directe vertaling van de uitgaven. Als intern geen menskracht beschikbaar is, wordt externe vervanging gezocht voor een vaak andere prijs. Dus het tarief wordt bepaald afhankelijk van in hoeverre de werkzaamheden intern dan wel extern worden verricht. Verder zijn veel medewerkers onbekend met de kosten. Met andere woorden het inzicht krijgen in de kosten is schijnbaar moeilijk. Er verschijnt een Producten en Diensten Catalogus. Echter hoe de kosten worden opgebouwd is niet duidelijk. De catalogus wordt gebruikt binnen het Directiebureau, andere medewerkers krijgen daarvan niets te zien of zijn daarin niet geïnteresseerd. Daarom zal het kostenbewustzijn niet geprikkeld worden. Verder zijn de beleidsmedewerkers zo met hun werk bezig dat de kosten vaak een bijkomstigheid zijn. Een ander probleem met het kostenbewustzijn is het feit dat een groot aantal kosten op dienstniveau worden afgerekend. Het maakt dan voor de directies niet uit of zij meer of minder dan hun planning gebruiken. Men krijgt geen signaal, dat er bijvoorbeeld een uitputting van het budget heeft plaatsgevonden. Men gaat gewoon zijn gang. Daar waar sturing van een concreet budget mogelijk is, is er wel sprake van kostenbewustzijn. Het beste voorbeeld is Communicatie. Daar wordt in principe vooraf een budget vastgesteld en ingevuld met voorstellen en de daaraan verbonden kosten. Indien daarin wijzigingen worden aangebracht, heeft dat consequenties voor andere voorstellen.

Sommige respondenten werkzaam bij de diensten en directies merken op dat management en medewerkers niet sturen op de kosten van iets maar meer op de beschikbaarheid van een en ander. Het is niet zo belangrijk en vaak is de tijdsdruk te hoog om een goede afweging te kunnen maken, dus wordt het maken van een afweging alleen maar als belemmerend ervaren door management en medewerkers uit met name het primair proces. Met name het management zou zich aangesproken moeten voelen en niet het personeel dat ergens werkt. Zij voeren hun taken uit en het management dient voor een doelmatige inbedding van hun werkzaamheden in de organisatie zorg te dragen. 'Het heeft ook geen zin om de monteur van een autowerkplaats te laten zien hoe duur hij of de hele autowerkplaats is. Dat is een zaak van het management, hij moet gewoon auto's repareren'. Zaken als een efficiënte inbedding in een organisatie of een juiste prijsstelling is de verantwoordelijkheid van de managers. Juist het management moet geprikkeld worden door kosteninzicht maar of dat bij VROM het geval is betwijfelt men. Zolang de klant voldoende budget heeft, maakt hij zich geen zorgen. En al zeker niet als hij 95%, één van de spelregels, van het door hem begrote maatwerk sowieso moet betalen, ongeacht de daadwerkelijke afname. Dan moeten wel de kosten helder in beeld zijn en zover is dat nog niet. Je ziet nu een omgekeerd beeld. Het wordt allemaal duurder, veel meer bureaucratie. De opbouw van de kosten is nog niet transparant. De opdrachtgever heeft nog onvoldoende inzicht wat hij werkelijk heeft afgenomen. Hierin zit wel verbetering door de vervaardigde rapportages. Daarbij is het zo dat de medewerkers/diensten onvoldoende worden 'getriggerd' om scherp te calculeren. De Gemeenschappelijke Dienst levert nog in een aantal gevallen niet de juiste informatie of te laat. Daar het kosteninzicht in de praktijk wel een belangrijke randvoorwaarde is, maar belangrijker is dat er een 'echte

noodzaak' ontstaat die kostenbewustzijn creëert. Die is bij de Gemeenschappelijke Dienst en de klanten nog in onvoldoende mate aanwezig. Sturing moet met name plaats vinden door de Bestuursraad. Daar is sturing op het ambtelijk apparaat een minder uitdagend issue dan het tackelen van beleidsproblemen.

De respondenten werkzaam bij de diensten en directies zijn van mening dat het kostenbewustzijn slecht ontwikkeld is. Het wordt allemaal toch betaald. Als het op dienstniveau al niet werkt dan kun je niet verwachten dat de daar werkende medewerkers ook kostenbewust zijn. Qua transparantie is er nog een hele weg te gaan maar het zou een stuk helpen wanneer het management van VROM er naar zou handelen. Goed voorbeeld doet volgen. De gemiddelde beleidsmedewerkers maakt zich nog steeds niet zo druk om de kosten van secundaire processen. Medewerkers in het primair proces kan je niet vragen of zij dit zo ervaren terwijl ze niets te maken hebben met de kosten. Immers, de beleidsmedewerkers hebben niet altijd affiniteit met financiën. Zij zien de secundair processen als ballast. Het is wel een eventueel sturingsinstrument voor het management. De leveringsovereenkomst wordt gezien als boekhouding en elkaar bezighouden. Een medewerker heeft nog steeds geen idee wat een factuur afhandelen kost, wat haar of zijn werkplek kost etc. Van de medewerkers die in de bedrijfsvoering werkzaam zijn, mag toch wel verwacht worden dat ze altijd al kostenbewust waren. Hiervoor heb je geen Marktanaloge Bedrijfsvoering nodig. Het secundair proces is in een groot aantal stukken opgeknipt en de verantwoordelijkheid is weggehaald van de werkvloer. Daarbij zijn de kosten van de secundaire processen niet helder bij degenen die er over beslissen en het kostenbewustzijn is slecht ontwikkeld. Het zou wél zo kunnen werken maar bij VROM is dat nog niet voor elkaar.

Iedereen beschouwt de 'budgetten' als monopoly geld en niet als echt geld. Het is onduidelijk hoe de budgetten of de beschikbare capaciteit is toegedeeld aan de verschillende diensten/directies. En als er al een verdeling is, wordt deze zonder veel discussie met de diensten eenzijdig aangepast en moet de vraag binnen het beschikbare 'budget' worden gebracht. Bovendien kan er maar zeer beperkt worden geschoven (95% is vast) bij de besteding. Het 'budget' is ook niet uitwisselbaar met de echte financiële budgetten (behalve als er bijgepast moet worden maar geen beloning als je zuinig bent). Er wordt dus niet een echte kostenbewuste afweging gemaakt. Men rekent dan ook gewoon in benodigde dagdelen in plaats van kosten ten laste van een budget. Er wordt toch niet meer afgenomen dan strikt noodzakelijk is.

4a.3.3 Opdrachtnemer

Een kwart van de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst is het eens met de stelling dat het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld wordt en het sturen hierop mogelijk is. Toenemende transparantie maakt het beter mogelijk om te sturen op kosten. Het sturen op kosten is echter voor medewerkers in het algemeen nauwelijks mogelijk. De budgetten liggen bij de diensten, op dat niveau is meer sturing mogelijk. Bijvoorbeeld het aantal user-id's (computeraansluitingen) is hoger dan hetgeen is afgesproken. De prijs per user-id is ca. 4.000 euro. Het kostenbewustzijn is zeker verhoogd ogenschijnlijk het meest bij de leden van Bestuursraad en binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Het gevaar van volledige transparantie naar de klant is dat je veel discussies krijgt op details (bijvoorbeeld overzicht bestede uren versus fixed-price opdrachten). In feite veroorzaakt dit onnodig een verhoging van de transactiekosten want uiteindelijk dient alles gefinancierd te worden uit die ene VROM-begroting. In de praktijk wordt feitelijk veel meer gestuurd op de beschikbaarheid van dagdelen en declarabiliteit van medewerkers, dan dat er vraag is van de diensten. Bij de Gemeenschappelijke Dienst bestaat geen inzicht in zaken die bij de klanten blijven liggen. De kosten worden goed zichtbaar bij de maatwerkopdrachten. Opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn wel bewuster geworden met betrekking tot de kosten. Daarbij worden per saldo VROM-breed, volgens hen, minder externen ingehuurd hoewel dat moeilijk is vast te stellen. Het duidelijk in beeld brengen van de processen maakt het mogelijk om de kosten inzichtelijk en toewijsbaar te maken. Hierdoor wordt het dus theoretisch mogelijk voor de opdrachtgever om daarop te sturen. Verondersteld wordt echter dat 80 tot 90% van de door budgethouders uit te voeren activiteiten, voortvloeien uit door het Kabinet toebedeelde taken. Niet of minder uitvoeren is feitelijk geen keuze. De vraag is waar die keuzevrijheid dan wel zit. Mogelijk bij die andere 10 a 20 % van het beschikbare budget. Stel nu dat de budgethouder daadwerkelijk zou kiezen voor het sturen op dit dus 'niet substantiële' deel, dan is het gevolg hiervan dat hij/zij mogelijk een deel van het beschikbare budget niet of op andere wijze uit zal geven. In het huidige kas-verplichtingen-stelsel raakt zo'n budgethouder dit budget op termijn simpelweg kwijt. Hiervoor lopen

de klanten niet warm. Een andere oplossing zou kunnen zijn door met hetzelfde budget meer diensten uit te gaan voeren of meer producten op het gebied van beleidsontwikkeling te gaan leveren. Daar zit feitelijk ook niemand op te wachten. Tenslotte bestaat nog de mogelijkheid om dit vrijvallende budget aan andere zaken uit te geven ofschoon dit binnen een kas-verplichtingenstelsel formeel niet mogelijk is. Mocht dit aan de orde zijn, dan zou je jezelf daarbij af moeten vragen, hoe zinvol of noodzakelijk die uitgaven dan zijn.

Een kwart van de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst is van mening dat het kostenbewustzijn van medewerkers niet zondermeer geprikkeld wordt door de kosten van de secundaire processen helder in beeld te krijgen en hierop te sturen. Beleidsmedewerkers zijn op zich niet zo gevoelig voor kosten maar letten eerder op de prestatie die zij moeten leveren ofwel de outcome van hun inspanningen. Doordat medewerkers uit de bedrijfsvoering zich constant moeten verantwoorden over hun eigen inzet en het door hun uitgegeven budget ziet men in zijn algemeenheid daar wel een toegenomen kostenbewustzijn. Het kostenbewustzijn spreekt maar een deel van de medewerkers als opdrachtnemers aan. Bovendien is naar de mening van sommigen nog steeds de invulling en frequentie van rapportages niet zodanig ingericht dat er sprake is van 'helder in beeld hebben'. Daarbij vinden de rapportages naar de klanten nog onvoldoende op projectniveau plaats waardoor echte sturingsmogelijkheden ontbreken. Invoering van marktanaloge bedrijfsvoering kan hier naar verwachting wel een flinke verbetering in aanbrengen. Er is enigszins sprake van een verhoging van kostenbewustzijn, het kostenbewustzijn van de Gemeenschappelijke Dienst-medewerkers is sterker toegenomen dan dat van de andere diensten. Daarbij wordt gemeld dat het kostenbewustzijn van de gemiddelde medewerker niet erg hoog wordt ingeschat. Daar moeten andere maatregelen voor worden bedacht. Overigens is de financiële prikkel niet altijd leidend. De transparantie is toegenomen, maar heeft ook een keerzijde. Kosten van een product mogen niet zo inzichtelijk worden gemaakt, omdat de hoogte van de kosten voor een slechte beeldvorming zorgt; er moet dus gezocht worden naar andere vormen van presentatie.

Sommige respondenten geven aan dat over de kosten van de secundaire processen altijd een discussie bestaat. Er worden verschillende grondslagen gehanteerd om de kosten te berekenen en als er een grondslag wordt gekozen, is hier ook altijd discussie over ('zoals met alles bij VROM'). Dit punt werkt dus deels niet omdat de transparantie niet wordt bereikt. Voor een deel werkt het niet omdat inzicht alleen geen gedragsverandering bij mensen teweegbrengt. Hier zou dan specifiek op moeten worden gestuurd. Ofwel; kosten zijn nog niet goed transparant gemaakt. Het gaat volgens sommige ook niet altijd om kosten inzichtelijk te maken, (hoe duur is een adviseur), maar meer om inzichtelijk te maken wat de Gemeenschappelijke Dienst doet voor diensten. Kortom, het gaat niet alleen om absolute kosten, maar ook om relatieve en vergelijkbare kosten. Ook het inzicht in de kosten kan beter uitgewerkt worden dan in het huidige kostprijsmodel omdat het in de huidige situatie te complex is en daardoor moeilijk uit te leggen is aan managers. Een andere respondent geeft aan dat er meer dient te worden gedaan om de (kostenbewustzijn) omslag te bewerkstelligen, al was het alleen maar omdat een politiek bedrijf anders werkt dan een 'normaal' bedrijf.

De helft van de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst geven aan dat bevordering van het kostenbewustzijn niet werkt in de praktijk. Aangegeven wordt dat de kosten transparant zijn geworden voor de bedrijfsvoering, echter diensten worden hier niet speciaal door geprikkeld voor wat betreft de afname van hun producten. Ze vinden de bedrijfsvoering te duur. Niet alle kosten worden transparant doorgezet naar de klant. Dit laatste is wel mogelijk maar er wordt vooral vanwege de complexiteit in de doorbelasting geaggregeerd tot eenheden die onvoldoende sturingsinformatie geven aan het primair proces. Het primair proces heeft zelf geen belang bij het inzichtelijk maken van deze kosten aangezien men er tot heden niet op aangesproken werd en dat eigenlijk alleen maar als 'lastig' ervaart. Het primair proces besteedt bij voorkeur aandacht aan de eigen inhoud en niet aan het secundaire proces.

Sommige respondenten geven aan dat het de gemiddelde medewerker niet interesseert wat dingen kosten. Je kan je ook afvragen of dat belangrijk is. Een respondent: 'Als je goedkoop je belangrijkste drijfveer is moet je uiteindelijk de laatste medewerker het pand maar laten sluiten.' Het management moet wel informatie hebben waarop zij kunnen sturen. Maar vraag een manager waarop hij wil sturen en hij laat het zijn adviseurs vaak uitwerken. Het belang ervan lijkt schone schijn. Hier kan verbetering

in aangebracht worden door korte managementrapportages over realisatiecijfers en normen op de verschillende gebieden te produceren met kengetallen en stuurgetallen. Deze info (en het maakt dan niet uit of je het een balanced score card noemt of een overzicht met kerninformatie) moet je niet laten vervuilen met nieuwigheden of vergelijkingsoverzichten tussen directies want hiermee wordt de kerninformatie alleen maar onduidelijk. Wanneer je gegevens vraagt van medewerkers, denk aan tijdschrijven, wees dan consequent en doe dit voor de gehele VROM-organisatie anders werkt dit in de praktijk niet goed uit en worden er steeds meer uitzonderingen gemaakt met goede argumenten. Medewerkers die iets moeten invullen met allerlei sturingsinfo zullen altijd neigen cijfers kloppend te maken met gestelde normen en zolang klanten niet tekenen voor werkbriefjes ('moet je ook niet willen omdat we geen externen zijn') worden cijfers uiteindelijk onbetrouwbaar. Helemaal als systemen niet gesloten zijn en de managementinfo eruit kan komen door de diverse onderdelen met een kwaliteitssausje dan wel aangepast kunnen worden in spreadsheetprogramma's. Wat is dan uiteindelijk de echte waarde van deze vorm van kostenbewustzijn?

Door sommige respondenten wordt opgemerkt dat het kostenbewustzijn niet zo werkt in de praktijk en dat dit tijdens de contacten met de opdrachtgever naar voren komt. Als hun vraag wordt omgezet in een voorstel in een opdracht met een prijskaartje er aan schrikken ze vaak van het bedrag. Daarbij zijn zij van mening dat zolang er niet een beloning is voor het zuinig omgaan met geld zal het een opdrachtgever toch uiteindelijk weinig kunnen schelen wat het kost zolang als er toch genoeg' in de kas zit'. Kostentransparantie wordt voornamelijk gebruikt om het secundair proces te besturen niet om daarmee een prikkel te geven aan 'de business'. De doorbelasting is halfslachtig. Omdat het kas-verplichtingenstelsel gehanteerd wordt is het meer een toneelspel. Het kas-verplichtingenstelsel nodigt niet voldoende uit tot doelmatig werken. Verder vraag men zich af of er voldoende baten staan tegenover de kosten die verloren gaan aan discussies over dagdelen. Er is klaarblijkelijk wel voldoende geld binnen VROM om veelvuldig gebruik te maken van zeer dure externen. Met andere woorden; geld is geen probleem waardoor er dus ook niet op wordt gestuurd. Bestellingen lopen meestal centraal via de dienstbureaus, waar naar de noodzaak wordt gekeken en niet naar geld, het gaat er immers om dat het primair proces goed wordt gefaciliteerd. De prikkels om hierop te sturen zijn onvoldoende uitgewerkt of als zodanig niet bekend bij de medewerkers. De consequenties van niet-kostenbewust functioneren betekent dat dit gedrag niet wordt afgestraft. Daarbij geldt dat de medewerkers de kosten vaak niet kennen. Bovendien blijkt bijvoorbeeld bij het VROM Administratie Kantoor dat meer dan de helft van de kostprijs bestaat uit door het VROM Administratie Kantoor niet te beïnvloeden kosten en Gemeenschappelijke Dienst brede overhead kosten. Daarnaast is het systeem dermate gecompliceerd dat het eerder als last dan als beïnvloedbaar instrument wordt beschouwd. Ook hebben medewerkers (zoals bijvoorbeeld projectleiders) nog onvoldoende andere instrumenten om binnen hun eigen project voldoende zicht op het budgetverloop te hebben. De Gemeenschappelijke Dienst-kosten worden veelal algemeen omgeslagen omdat verrekening en kostenbeheersing niet goed worden ingevuld. Wie wil er in dit pand echt sturen op geld? Tot voor kort waren de kosten lang niet zo transparant als men wilde. Pas nadat de eerste beheersrapportage is verschenen in juni 2006 werd duidelijk waarop en hoe diensten en directies kunnen sturen op kosten. De kostenbeheersing wordt alleen in de Gemeenschappelijke Dienst transparant gemaakt door in beeld te brengen wat iets kost. De opdrachtgevendende onderdelen van VROM hebben, in tegenstelling tot de Gemeenschappelijke Dienst, erg veel (beleids)geld ter beschikking en zijn dan ook niet echt 'prijzbewust'. Voor medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst (althans in ieder geval voor Directie Juridische Zaken) ontstaat daardoor een moeilijke verhouding met beleid, want ze worden maximaal onder druk gezet om snel te leveren met een beroep op de Marktanaloge Bedrijfsvoering. Voor zover de prikkel al werkt, werkt die dus alleen binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Dit is volgens sommige respondenten een ongewenste situatie. Een andere reactie van een respondent is dat de kosten niet transparant zijn. Immers een willekeurig afdeling moet van alles afnemen zonder dat er een mogelijkheid bestaat om deelpakketten af te nemen. In veel gevallen moet de klant zaken afnemen die hij helemaal niet wil hebben (bijvoorbeeld; iedereen heeft Excel op zijn pc staan en betaalt ervoor; slecht 10% van de beleidsambtenaren gebruikt deze tool).

4a.4 Centrale sturing

Om antwoorden te verkrijgen op de werking van deze principes (centrale sturing) is aan de geënquêteerden als laatste de volgende vraag gesteld: voorheen was het mogelijk om de bedrijfsvoering binnen de diensten bij VROM verschillend op te zetten, nu is er sprake van centrale sturing, is dit juist, onjuist of anders?

4a.4.1 Concernstaf

Meer dan de helft van de respondenten die werkzaam zijn bij Concernstaf onderschrijft de stelling dat de bedrijfsvoering centrale sturing kent. Er is een redelijk uniforme aanpak in de opzet van de organisatie. De opdrachten worden steeds meer binnen kaders verstrekt en uitgevoerd. Voor de processen is echter nog veel werk nodig (zie project Verbetering Financiële Processen en project Verbetering Personele en Organisatorische processen). Veel van de processen worden gestandaardiseerd en alle diensten kennen verplichte winkelnering bij de Gemeenschappelijke Dienst. Desondanks zijn er nog verschillen binnen de diensten te herkennen hoe omgegaan wordt met bedrijfsvoeringsaspecten, zoals inhuur externen en de administratie. Er is in de praktijk bij VROM sprake van centrale sturing omdat besluiten voor de inzet van bedrijfsvoering in de Bestuursraad genomen worden. De uitvoering van Bestuursraad besluiten kan nog wel uniformer en meer gecentraliseerd worden aangestuurd. De eerste centralisatieslag is gemaakt waarbij het resultaat is dat de uniformiteit wel verbeterd is. Voor een beter resultaat is nog meer centrale aansturing gewenst. Daarmee is in de voorbereidingsfase nog voordeel te halen. Het model en de ZEUS organisatie zijn zeker geslaagd in een eerste aanzet tot centralisatie van een uniforme bedrijfsvoering.

Iets minder dan de helft van de respondenten werkzaam bij de Concernstaf is van mening dat er binnen de bedrijfsvoering geen sprake is van een centrale sturing. Sommige respondenten spreken van een mix. Diensten hebben nog steeds de eigen bedrijfsvoering. Wel zijn de processen gestandaardiseerd (met name Personele en Organisatorische - processen) en wordt meer vanuit centraal gestuurd en toegezien op juiste hantering en toepassing regelgeving. Er wordt hierbij opgemerkt dat er een verschil is tussen centrale sturing en uniforme processen. Je zou er van uit mogen gaan dat processen binnen de Gemeenschappelijke Dienst zijn geüniformeerd en dat de wijze van aanlevering vanuit de diensten in deze processen ook is geüniformeerd. De slag naar uniformering van de processen binnen de diensten is echter nog lang niet afgerond. Volgens sommige zijn er wel grote stappen gezet op dit vlak en de vorming van de Gemeenschappelijke Dienst heeft hier wel een verbetering gebracht. Er is in de praktijk wel sprake van meer of minder succesvolle pogingen tot centrale sturing maar eigenaren van processen en gebruikers zullen toch op zoek gaan naar de mogelijkheden om de processen zoveel mogelijk toe te passen aan de eigen behoeften en voorkeuren. De uniforme opzet versus de verschijnselen en processen zoals je die dagelijks in de praktijk waarneemt. Het formele handelen versus het informele handelen, frontstage versus backstage gedrag etc.

Enkele respondenten werkzaam bij de concernstaf vinden dat er in de praktijk bij VROM geen sprake is van centrale sturing. Zij menen dat de Directeuren-Generaal toch een eigen verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de inrichting van hun eigen organisatie. Je ziet ook verschillen tussen de verschillende Directeuren-Generaal, de ene dienst heeft de bedrijfsvoering ruimer opgezet dan de andere, de ene dienst heeft meer activiteiten dan de andere dienst doorgedecentraliseerd. Bij de ene dienst is de discipline weer wat steviger ingezet dan de andere. Wel is er meer uniformiteit met betrekking tot de inrichting dan voorheen. Daarbij komt dat er nu als gevolg van de inrichting van de Gemeenschappelijke Dienst sprake is van standaardisering van een aantal processen wat ook van invloed is op de activiteiten rond de bedrijfsvoering van de Directeuren-Generaal, en uiteindelijk zal dat weer doorwerken op de inrichting. Daarnaast moet er dan ook centrale sturing op de beleidsprocessen zijn. Bovendien wordt sturing niet alleen bepaald wordt door gemaakte afspraken, maar ook door cultuur (mensen, normen, waarden, typische eigenheid werkveld e.d.).

4a.4.2 Opdrachtgever

Er is in de praktijk bij VROM sprake van centrale sturing, althans dat vindt een derde van de geënquêteerde medewerkers werkzaam bij diensten en directies, omdat allerlei processen centraal opgezet zijn en worden, waaraan de afnemers zich hebben te conformeren. Alles is gericht op een goedlopende Gemeenschappelijke Dienst en daar moeten de klanten zich naar voegen.

Er wordt vanuit een centrale kaderstelling gewerkt. Het is de vraag waar VROM beter mee af is. Steeds meer processen worden centraal georganiseerd. Daarmee is de doelmatigheid van de Gemeenschappelijke Dienst verhoogd, echter de doelmatigheid van de diensten en de ondersteuning van de diensten zijn verlaagd. Toch is er nog veel vrijheid om een stukje bedrijfsvoering zelf nog een keer dunnetjes over te doen. Immers, binnen de diensten wordt nog steeds ruimte gegeven om op de werkvloer op verschillende manieren de bedrijfsvoeringstaken in te vullen. Er wordt nu door de gehele organisatie door middel van centrale sturing gewerkt. Er zijn wel nog uitzonderingen. Bijvoorbeeld binnen de Gemeenschappelijke Dienst zijn er twee organisaties die offertes aanvragen, te weten het Inkoopcentrum en Outsourcing (op automatiseringsgebied). Men vindt dit een foute aanpak. Men dwingt de diensten een bepaalde werkwijze te volgen, maar binnen het eigen onderdeel werkt men wel anders. Een ander respondent meent dat er sprake is van centrale sturing door de Bestuursraad. De vraag is wel of de Bestuursraad het juiste gremium is. Er is sprake van veel kaders en richtlijnen met een zwaar accent op control door de Concernstaf. De vraag is wel in hoeverre dat model aansluit bij de besturingsfilosofie van drie lagen van integraal management bij VROM.

Een derde van de geënquêteerde medewerkers van de diensten en directies vindt dat er in de praktijk bij VROM niet zondermeer sprake is van centrale sturing. Er is wel meer uniformiteit in processen gekomen en meer eenheid binnen VROM, door middel van bijvoorbeeld managementinformatie, maar hier wordt nog onvoldoende op doorgepakt. Veel basisprocessen kun je op een eenvoudiger manier uniformeren en beheersen met geautomatiseerde systemen. Hier heeft men een expliciete opvatting over. Daar heeft men het na ZEUS volledig in laten afweten: reisdeclaraties, personeelsdossiers, verlof, facturen, personeelsmutaties, etc. worden nog handmatig verwerkt en als er dan geen dwang is om dat via een bepaald proces te doen dan komen daar steeds meer verschillen in. Daarnaast accepteert niet elke integraal manager dat bepaalde directie- of dienstspecifieke zaken niet meer passen in dit concept. Sommige medewerkers van Rijksgebouwendienst hebben bedenkingen bij de centrale VROM-sturing. Er is in de praktijk bij VROM weliswaar sprake van centrale sturing en een uniforme aanpak maar daardoor wordt onvoldoende rekening gehouden met specifieke kernmerken van de Rijksgebouwendienst-processen. De bedrijfsvoering van de Rijksgebouwendienst wordt noodzakelijkerwijs deels centraal geregeld, maar ook decentraal.

Anderen vinden het weer goed dat er van verdere uniformering sprake is. Dat levert veel schaalvoordelen op. Het is in het algemeen niet nodig de bedrijfsvoering binnen een departement verschillend te organiseren. Toch is er nog de nodige ruimte. In de praktijk maken binnen VROM de Directeuren-Generaal de dienst uit. VROM Informatisering en Digitalisering is hiervan een voorbeeld maar ook de informatieplattegronden als ook het beheer van de mappenstructuur. Dit laatste lijkt geüniformeerd te zijn maar in de praktijk kan iedereen in hoge mate bestanden op de Q- schijf overplaatsen naar VROM Informatisering en Digitalisering.

Enkele respondenten vinden dat er soms sprake van centrale sturing. Dit ligt ook erg aan de Concernstaf die hierin een belangrijke rol speelt. Er zijn uniforme processen opgesteld, de organisatie in het secundair proces is na ZEUS (min of meer) uniform uitgewerkt. De praktijk is echter heel anders. Elke dienst doet alles op zijn eigen manier. Het lijkt dat er sprake is van een centraal sturingsprincipe, maar centrale sturing is het niet. De machtsmiddelen ontbreken hiervoor. Dit zou een inlevering betekenen van integraal management. De bedrijfsvoering is nog steeds te divers, alleen de af te nemen diensten voor bedrijfsvoering zijn centraal geregeld. Men heeft ook de indruk dat het begrip bedrijfsvoering te veel in 'enge zin' wordt bedoeld in deze vraag. Bedrijfsvoering in ruime zin is het hele stelsel om een bedrijf te leiden en de missie te verwezenlijken. Dit betekent ook de wijze van werken bij de totstandkoming van het primair product. Het is in dit verband dan misschien ook beter om te spreken over de secundair processen of ondersteuningsprocessen. Weliswaar zijn een aantal zaken geüniformeerd (met name de informatievoorziening), maar diensten blijven vasthouden aan eigen werkwijzen en informatievoorziening, ook omdat de kwaliteit (t.a.v. informatievoorziening en dienstverlening) als ontoereikend wordt ervaren. De uniforme werkwijze wordt in de praktijk (gaandeweg) redelijk tot goed bereikt. Tussen centrale sturing en het werken van het Marktanaloge Bedrijfsvoering ziet men geen verband anders dan een theoretische die in de praktijk niet tot werking komt. Er is schijnbaar sprake van een centrale sturing die een uniforme aanpak moet garanderen. Door het ontbreken van kaders vanuit de Concernstaf ontstaan er gaten die door de diensten zelf worden gevuld. Volgens een respondent; 'Voor de centrale sturing blijft over dat op bureaucratische wijze de vrijheid aan banden wordt gelegd'.

Een derde van de geënquêteerde medewerkers werkzaam bij diensten en directies vindt dat er in de praktijk bij VROM geen sprake is van centrale sturing, door het ontbreken van goed doordachte en met de diensten besproken kaders. Het VROM Administratie Kantoor werkte in het begin doodleuk op drie verschillende, dienst specifieke, manieren. Men heeft nog steeds het gevoel dat de kaderstelling door de Concernstaf van onvoldoende kwaliteit is. Terwijl de Gemeenschappelijke Dienst haar uiterste best doet om zaken te stroomlijnen. Het blijkt in de praktijk dat nog veel diensten hun bedrijfsvoering op hun eigen wijze inrichten. Er is nog steeds onduidelijkheid over welke organisatie-eenheid op last van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal beleidsmatig verantwoordelijk is voor de Marktanaloge Bedrijfsvoering. De Gemeenschappelijke Dienst kan het niet zijn omdat deze dienst de uitvoerder is (maar in de praktijk wel allerlei beleidsvoorstellen aan de Bestuursraad voorbereidt) en de Directie Financieel Economische Zaken of een andere partij pakt deze rol niet op. Elke dienst is in meer of mindere mate zelf taken blijven uitvoeren. Een centrale regie is er ten dele wel maar geldt weer niet voor alles. Dit is een van de oorzaken voor het mindere functioneren van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Dit heeft er toe geleid dat nog niet echt kwalitatieve producten worden geleverd tegen minder kosten of geringere inspanning. Met als gevolg dat de onvoldoende dienstverlening noodzaakt tot het leggen van noodverbanden (zoals bijvoorbeeld een schaduwboekhouding). Doordat er teveel uitzonderingen zijn en hier geen paal of perk aan wordt gesteld blijven er verschillen bestaan.

Sommige respondenten menen dat de Concernstaf zowel haar kaderstellende rol alsook haar toezicht houdende taak met betrekking tot de uitvoering van al die processen binnen de gegeven kaders, niet waarmaakt. De Concernstaf heeft de kwaliteit aantoonbaar niet in huis. Zelfs de directeur van de Directie Financieel Economische Zaken maakt terugtrekkende bewegingen onder het mom dat het management verantwoordelijk is, dus zij zelf maar om toereikende kaders moeten vragen. Het initiatief en de verantwoordelijkheid op dit terrein wordt vanuit de Concernstaf meer en meer geschuwd. Een slechte ontwikkeling. Het impliciete verwijt van Directie Financieel Economische Zaken aan de VROM leiding is terecht in de zin dat de Concernstaf alleen maar haar verantwoordelijkheden effectief kan uitvoeren als men volledig gedekt wordt door het management. Dat ontbreekt in grote mate bij VROM. Bijvoorbeeld naar de bedrijfsvoeringsrapportage waaruit blijkt dat er tussen de diensten grote verschillen bestaan bij gebruikmaking van het en bij het naleven van de financiële spelregels (bijvoorbeeld bij informele opdrachtverlening).

4a.4.3 Opdrachtnemer

Een derde van de geënquêteerde opdrachtnemers vindt dat er in de praktijk bij VROM sprake is van centrale sturing, omdat de Concernstaf steeds beter gaat sturen en kaders gaat stellen en omdat veel diensten nu door de Gemeenschappelijke Dienst centraal aangeboden worden (VROM Administratie Kantoor, inkoop, archieven, advies, HRM advies enz.) die vroeger decentraal geregeld waren. Er wordt meer op uniforme wijze gewerkt. Echter een en ander is nog niet efficiënt. Om meer efficiëntie te bereiken moeten processen verder worden geoptimaliseerd en gestroomlijnd; dat kost tijd. Er worden echter goede stappen voorwaarts gemaakt specifiek ook in de Informatie-kolom. De beheersbaarheid van de Informatiekolom is aan het verbeteren hoewel er nog vele knelpunten opgelost moeten worden. Er wordt hard gewerkt aan kaderstelling om deze beheersbaarheid verder verbeteren en transparant te maken. Ondanks alle aanloopproblemen heeft de praktijk na ZEUS toch wel aangetoond dat, daar waar een uniforme aanpak is doorgevoerd, dit zeer behoorlijke efficiencyvoordelen heeft opgeleverd. Het succes van deze werkwijze is afhankelijk van de discipline die de bestuurders van deze organisatie aan het management van de diensten oplegt om niet buiten de beginselen van het concept van de ZEUS organisatie te opereren. Met de vorming van de Gemeenschappelijke Dienst is er eindelijk een centrale sturing ontstaan, waardoor de grote verschillen onderling sterk verminderd zijn. De centrale sturing klopt wel bij de diensten, maar niet bij de Gemeenschappelijke Dienst. Er zijn verschillende voorbeelden dat het binnen de Gemeenschappelijke Dienst nog wat aan eenheid gedaan kan worden; zoals de vervaardiging van: éénduidige Gemeenschappelijke Dienst-leveringsrapportages, gebruik van eenduidige tijdschrijfsystemen door alle Gemeenschappelijke Dienst-directies, éénheid in klachtenprocedures etc. In de praktijk is afgelopen jaren gebleken dat Marktanaloge Bedrijfsvoering toch een item van irritatie was bij diensten hoewel deze nu langzaam aan het slijten is.

Volgende stap moet zijn een verdere centralisatie van middelen van het secundair proces waarbij verder geen verrekening meer

plaats gaat vinden gedurende het jaar. Wel vindt er op dienstniveau een periodieke verantwoording plaats van wat is uitgegeven ten opzichte van de oorspronkelijk middelen. Prioriteiten worden dan in Bestuursraad bepaald en beleidsdiensten kunnen zich volledig met primair proces bezig houden. Server Based Computing is wellicht een goed voorbeeld van hoe centrale sturing tot snelle en betere resultaten kan leiden. We moeten alleen van incidentele sturing naar structurele sturing. Er is sprake van centrale sturing omdat de klant gedwongen winkelnering en kaders heeft meegekregen. Als hij daar, willens en wetens, van afwijkt, is dat zijn eigen verantwoordelijkheid. De Rijksgebouwendienst bekleedt hierin echter wel een bijzondere positie. Lastig blijft dat VROM wel een zware controle cultuur (vooraf) heeft, maar dat men weinig mensen aanspreekt op ongewenst gedrag (achteraf).

Een derde van de geënquêteerde opdrachtnemers vinden dat er in de praktijk bij VROM niet zondermeer sprake is van centrale sturing, omdat het principe wel wordt gehuldigd, maar besluitvorming en handelen te veel ruimte laten voor eigen interpretatie. Al was het maar omdat in formele zin het begrip 'integraal management' niet is afgeschaft. De lijn is in ieder geval ingezet, wat een goede zaak is. Nog steeds bestaan er echter verschillende werkwijzen. Dit wordt deels veroorzaakt door het ontbreken van specifieke centrale sturing en kaders. Deels wordt dit veroorzaakt door de cultuur binnen VROM, waarin ruimte wordt gelaten om ieder keer werkwijzen ter discussie te stellen en de eigen gewenste werkwijze te volgen. Opgemerkt wordt dat de centrale sturing via de Bestuursraad hoort te lopen, maar elke Dienst toch vindt dat hij heel speciaal en afwijkend is. Creëren van uitzonderingen maakt het proces lastig en foutgevoelig. Overigens, sommige directies maken geen deel uit van de bedrijfsvoering en zijn ook niet anders georganiseerd dan vroeger. Voor wat betreft de sturing is er dan ook geen verschil tussen vroeger en nu, zij het dat de Marktanaloge Bedrijfsvoering wel helpt bij het verder professionaliseren van de programmering van werk. Marktanaloge Bedrijfsvoering heeft geleid tot meer uniformering, maar in de praktijk wordt erg veel maatwerk geleverd en ook schaduwsystemen bij de klanten zijn aan de orde van de dag. Hoewel de bedrijfsvoering binnen de diensten meer is geüniformeerd dan voor ZEUS, zijn er nog steeds verschillen per dienst. Bij het Directoraat Generaal Milieubeheer zijn er omvangrijke directiebureaus die voor een deel ook het functioneren van de Gemeenschappelijke Dienst belemmeren waardoor centrale sturing te wensen overlaat. Dat heeft te maken met de rolverdeling Gemeenschappelijke Dienst-Concernstaf en Concernstaf –diensten. Dan nog niet eens zo zeer op papier maar wel de wijze waarop dit door de Concernstaf wordt ingevuld. De centrale sturing wordt niet op alle aspecten vormgegeven. Het mits/tenzij wordt nog breed toegepast ook al vindt bijvoorbeeld een vergelijkbaar proces (beleid maken) driemaal plaats voor een andere inhoud, dan zie je ook driemaal een ander proces vormgegeven worden. De centrale sturing is voor het allergrootste deel wel het geval, maar er blijven, kleine, onderdelen hardnekkig en straffeloos de regels van gedwongen winkelnering bij de afdeling Inkoopcentrum of de afdeling Desk Top Publishing omzeilen. Er is sprake van een verdergaande centralisatie maar dit is nog niet doorgevoerd of doorgekomen bij iedereen. Er wordt nog veel beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid, vooral de Rijksgebouwendienst is hier sterk in. De invoering van I-governance, Prince 2, Informatieplanning en E-strategie kunnen leiden tot meer sturingsbesef in de top.

Doordat de beleidsdiensten nu voor veel meer processen door één Gemeenschappelijke Dienstonderdeel worden ondersteund via één procedure is er meer uniformiteit.

Een derde van de geënquêteerde opdrachtnemers vindt dat er in de praktijk bij VROM geen sprake is van centrale sturing. Men probeert zaken wel centraal te sturen en op een aantal vlakken gebeurt dat ook wel, maar VROM heeft zeer de neiging om op bepaalde punten toch weer uitzonderingen te verzinnen, wat ten koste gaat van de efficiency en uniformiteit en wat meestal meer geld kost. Hierna worden een aantal reacties van respondenten weer gegeven. Hoewel de processen zoveel mogelijk eenduidig beschreven zijn heeft iedere Directie en of Dienst zijn eigen prioriteiten en zal hier ook op inkopen (de vraag is of dit de juiste prioriteiten zijn en of deze ook niet centraal bepaald dienen te worden). Er wordt nog steeds het model van integraal management gehanteerd. Slechts bij het administratieve deel van de uitvoeringsprocessen ziet men een uniformering. Bij de meeste andere processen staat het diensten vrij dit binnen hun organisatieonderdeel in te vullen zoals zijzelf wensen. Bijvoorbeeld het aannamesbeleid (niet de trainees), de wijze waarop sollicitatieprocedures worden gevolgd, gedragscodes in externe overleggen, proces van begrotingsvoorbereiding, bloemetje voor de directeur, waterkoelers, totstandkoming jaarverantwoording, interne controlplannen, mate van diepgang van toelichtingen op het Planning & Control proces, enz.

Er is sprake van integraal management en de diensten hebben met name in de financiële kolom hun processen op eigen wijze ingericht. Zo is de controlfunctie binnen het Directoraat Generaal Milieubeheer anders ingericht dan bij Directoraat Generaal Wonen. Vanuit het project Verbetering Financiële Processen wordt er thans naar gestreefd de administratieve processen te uniformeren. In de top ontbreekt goede discussies over en kennis van de ontwikkelingen om tot een goede sturing te komen. Ook lijkt de bereidheid op dit niveau om prioriteiten te stellen nauwelijks aanwezig. We worden natuurlijk uiteindelijk gestuurd door de actualiteit van de politiek en daarin is de bedrijfsvoering ondersteunend. Haalbaarheids- en uitvoeringstoetsen ontbreken vaak. Er worden nog steeds door Diensten bedrijfsvoeringzaken gedaan. Bijvoorbeeld de regiokantoren regelen en betalen hun eigen bedrijfsvoering. De Rijksgebouwendienst, als onderdeel van VROM, heeft zelfs een eigen bedrijfsvoering-organisatie. De afspraken over de stekkers en de stopcontacten binnen een bedrijfsproces zijn nog steeds niet gemaakt. Afspraken die nodig zijn voor samenwerking worden gemaakt op het verkeerde niveau.

4B. Participerende observatie

Een van de gehanteerde methoden is de participerende observatie. Aan de hand van deze methode willen we ook de effecten van de systematiek van marktanalogue bedrijfsvoering bij VROM in de praktijk weergeven. Bij het ondersteunend Dienstbureau van de Gemeenschappelijke Dienst van VROM werken vier accountmanagers. De rol van de accountmanagers is onder meer het stroomlijnen van de relatie tussen opdrachtgevers (de Diensten en directies van VROM) en opdrachtnemer (de Gemeenschappelijke Dienst). Qua werkzaamheden houden de accountmanagers zich onder meer bezig met de voorbereiding van de leveringsovereenkomsten, de coördinatie van de Producten- en Dienstencatalogus, de afhandeling van officiële klachten die binnen komen bij de Gemeenschappelijke Dienst. Daarnaast zijn accountmanagers voor klanten het algemeen aanspreekpunt van de Gemeenschappelijke Dienst. De accountmanagers hebben ca. tweeënehalf jaar ervaring met het werken volgens de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering. Het bijwonen van de diverse soorten overleg zoals werkoverleg, coördinerende overleggen tussen dienst- en directiebureaus, individuele gesprekken etc. hebben de kennis van 'binnen uit' vergroot over het werken volgens de regels van marktanalogue bedrijfsvoering binnen een publiek-bestuurlijke organisatie als VROM. In 2004 en 2005 is gewerkt aan de invoering van marktanalogue werken binnen VROM. Tijdens de voorbereiding zijn talrijke nota's, notities en rapporten verschenen waarin de marktanalogue werkwijze is uitgewerkt. Het bereiken van 'op een effectieve manier marktanalogue werken' wordt niet alleen tot stand gebracht door het afkondigen van spelregels. Via schriftelijke uitingen, van ondermeer de projectleider ZEUS, wordt het consequent handelen 'in de geest van de afspraken', doorzettingsvermogen en wilskracht van groot belang geacht waardoor de opgestelde regels echt zouden moeten gaan 'leven'. Daarbij werd vooral op de sleutelrol van de leidinggevendenden binnen VROM gewezen.

4b.1 Vraaggestuurd werken

De uitoefening van gewenste rollen als voorgeschreven in de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering conflicteert met een taakuitoefening waarbij detaillisme en formalisme verlangd wordt. Er is op meerdere posities nog geen duidelijk commitment voor wat betreft de rollen. Volgens het model ben je opdrachtgever of opdrachtnemer, hier hoort een basishouding bij en je kunt hierbij geen vrijblijvendheid permitteren anders werkt het model niet helemaal zoals het in het kader Marktanalogue Bedrijfsvoering is voorgeschreven. De accountmanagers die bij verschillende diensten en directies werkzaamheden verrichten merken dat er duidelijk 'lokale' verschillen zijn in taak- en rolopvatting. In de meeste gevallen is er van vraaggestuurd werken door de Gemeenschappelijke Dienst niet echt sprake. Hoe gewenst ook: de Gemeenschappelijke Dienst kan ook niet altijd de gevraagde producten en/of diensten leveren. Of kan de producten wel leveren maar niet op het door de opdrachtgevers gewenste tijdstip. Ook voldoen de aangeboden diensten in de beleving van opdrachtgevers niet aan de gewenste kwaliteit. Het feit dat er sprake is van gedwongen winkelnering voor diensten en directies stuit op weerstand bij de diensten en directies. Een deel van de onduidelijkheid wordt veroorzaakt omdat het producten en diensten-assortiment ruimte laat voor interpretatie. Wat is het product eigenlijk? Hoe goed moet het zijn? Aan welke geobjectiveerde kwaliteitseisen moet het voldoen? Zijn opdrachtgever en opdrachtnemer het hier over eens? Het soms weinig specifiek en meetbare karakter van producten en diensten biedt ruimte

voor improductieve welles-nietes discussies. Het weergeven van het assortiment aan producten en diensten in de Producten- en Dienstencatalogus structureert enigszins maar in de praktijk onvoldoende. De gewenste kwaliteit van opdrachtgevers past niet altijd binnen de gestelde kaders. De observanten vinden dat het model slechts beperkt vraaggestuurd is. Ook vinden zij dat de praktijk laat zien dat er in hoge mate sprake is van hiërarchische sturing gekoppeld aan budgetsturing. De organisatie werkt hierdoor op onderdelen naar binnen gericht. Veel producten en diensten zijn basisvoorzieningen die er voor elke medewerker moeten zijn en waar VROM als werkgever voor moet zorgen. De producten en diensten waar VROM 'gewoon' voor moet zorgen zijn ondermeer; beveiliging, catering, bibliotheek, aansluitingen computers etc. Uit de praktijk blijkt dat als er sprake is van een calamiteit ingegeven vanuit de politiek er hoe dan ook geld worden vrijgemaakt om een oplossingen te bereiken.

4b.2 Marktanaloo werken

Met uitzondering van de Rijksgebouwendienst (een 'baten-lasten-dienst') lijkt Marktanaloo Bedrijfsvoering voor veel medewerkers bij de VROM-diensten nog grotendeels een 'papieren' exercitie. De diensten streven een maximale dienstverlening van de Gemeenschappelijke Dienst na, het lijkt of er amper of geen rem is op de vraag van diensten. De bij de inrichting van Marktanaloo Bedrijfsvoering voorziene afweging van vele wensen tegen een beschikbaar budget doet zich ogenschijnlijk amper of niet voor. Dit omdat diensten beschikken over ruime budgetten, omdat er gemakkelijke programmabudget wordt ingezet voor besteding via de Gemeenschappelijke Dienst, of omdat de financiële problematiek niet als zodanig wordt ervaren. Door het ontbreken van een rem om de vraag groeit de dienstverlening van de Gemeenschappelijke Dienst en de daarmee samenhangende kosten. Dit strookt niet met eerdere besluitvorming dat bedrijfsvoering niet meer mag kosten. Hierbij 'wreekt' zich het feit dat er geen enkele actief monitorende actor is binnen de bedrijfsvoering van VROM (zie hieronder bij centrale sturing).

4b.3 Transparanter werken

Het berekenen van de kostprijs en de tarieven vindt plaats door middel van het kostprijsmodel. Dit is een complex Excel-bestand. Dit beslaat zo'n 20 bladzijden die bijna allemaal door formules aan elkaar zijn gekoppeld. Het invoeren van de gegevens gebeurt handmatig waardoor een grondige controle noodzakelijk is. Eenmaal een foutief gegeven invoeren gevolgen kan hebben voor alle tarieven van de Gemeenschappelijke Dienst. Het steeds willen aanpassen van de tarieven naar de wensen van de diensten en directies heeft tot gevolg dat het kostprijsmodel onbeheersbaar wordt. De kennis van het model beperkt zich tot enkele medewerkers en de systematiek is complex met veel en een toenemend aantal afhankelijkheden. Ondanks deze bewerkelijkheid maakt het wel de kosten inzichtelijk. Door dit kosteninzicht is meer dan voorheen duidelijk waar de Gemeenschappelijke Dienst zich mee bezig houdt en welke inspanning daarmee gemoeid is.

4b.4 Centrale sturing

Verdere optimalisering van marktanaloo bedrijfsvoering is te bereiken wanneer de Bestuursraad de doelstellingen van Marktanaloo Bedrijfsvoering blijft bevestigen. Dit betekent dat de Bestuursraad het wil, het volhoudt en niet wijkt. De Bestuursraad streeft dus krachtig het model van Marktanaloo Bedrijfsvoering na en getuigt daarvan op meerdere manieren. Vanuit de functie van accountmanager wordt het beeld herkend dat op meerdere plaatsen in de organisatie vrijblijvend met het strikt werken volgens de regels van marktanaloo bedrijfsvoering wordt omgegaan. Tijdens de studie is ondermeer aandacht besteed aan de twee moralen en hun mogelijke verwarring binnen de overheidsdienst; de moraal van de handel en die van de overheidsdienst. In 'Culturen van besturen' haalt Herman van Gunsteren de auteur Jane Jacobs aan voor wat betreft de twee moralen en de verwarring. Het commerciële morele syndroom ('de handel') kenmerkt zich door; het vrijwillig maken van afspraken, het soepel samenwerken met vreemden, het ontplooiën van initiatief en ondernemerszin, openstaan voor inventiviteit en nieuwe ontwikkelingen en het oneens zijn in dienst van de taak. Daarnaast onderscheidt Herman van Gunsteren het morele syndroom van de wachters ('de overheidsdienst') waarbij hij als kenmerken onderscheidt; onthoud je van handel drijven, wees gehoorzaam en gedisciplineerd, hou je aan traditie, respecteer hiërarchie, wees loyaal, bedrieg ten behoeve van de taak en bedrijf uiterlijk vertoon. Binnen een organisatie hebben de twee moralen elkaar nodig maar ze kunnen niet worden vermengd. Wanneer vanuit het perspectief van de twee genoemde moralen naar de praktijk binnen VROM wordt gekeken kan worden geconstateerd dat deze twee moralen worden vermengd. Op managementposities waarbij, gegeven marktanaloo bedrijfsvoering,

de moraal van de handel zou moeten gelden is dat niet altijd het geval. Het is daarbij binnen VROM onduidelijk wie de gestructureerde aandacht op het gebied van monitoring van de Marktanaloge Bedrijfsvoering voert. Ook is niet duidelijk welke taken aan het houderschap van dit model worden toegerekend. Is dit meer dan monitoring of niet? Houdt dit ook de aanjaag- en veranderfunctie in? Welke rol vervult de Concernstaf als kadersteller in deze? Zou de Concernstaf niet de aanjaag- en veranderfunctie namens de eigenaar explicieter moeten invullen? Wie handhaaft het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering?

4C. Diepte interviews

Een andere onderzoeksmethode die is gebruikt zijn de persoonlijke interviews. In 'Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek' beschrijft Swanborn de mogelijkheid om naast een survey-enquête een 'face-to-face' interview uit te voeren. Om meer informatie van respondenten over de werking van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering als geheel te verkrijgen hebben wij aanvullend een aantal persoonlijke interviews gehouden met personen die ons inziens over meer dan gemiddelde kennis beschikken over de werking van Marktanaloge Bedrijfsvoering bij VROM. Wij hebben de respondenten vier vragen voorgelegd met daarbij een vrije antwoordmogelijkheid. Gevraagd is naar de mening over de werking van het vraaggestuurd werken als gevolg van Marktanaloge Bedrijfsvoering, de mening over marktanaloo werken als gevolg van Marktanaloge Bedrijfsvoering, de mening over transparanter werken en de beoogde gevolgen in het kader van Marktanaloge Bedrijfsvoering en tot slot de mening over de beoogde centrale sturing als gevolg van Marktanaloge Bedrijfsvoering.

Hierna wordt de uitwerking van de gehouden interviews van bovenstaande vragen nader beschreven.

4c.1 Vraaggestuurd werken

De slogan 'Zeer Excellente Uitvoering van het Secundair proces'(ZEUS) later afgezwakt tot 'Een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten' is vooralsnog niet waargemaakt. De hoofdtak van de Gemeenschappelijke Dienst moet zijn dat de nodige producten en diensten tegen een zo'n laag mogelijk prijs worden geleverd. Omdat afgesproken is dat producten en diensten alleen van de Gemeenschappelijke Dienst worden afgenomen, is er onvoldoende prikkel om kosteneffectief te opereren: diensten zijn toch aangewezen op de Gemeenschappelijke Dienst. Ik ben van mening dat verplichte winkelnering sowieso geen prikkel tot kostenbeheersing of kwaliteitsverbetering veroorzaakt. De kostenbeheersing komt niet van de grond zeker niet van de kant van de diensten en directies. Er blijven moeizame discussies met diensten en directies over tekorten, overvraag en dekking van meerkosten. We doen niet aan afrekenen want VROM kent geen afrekencultuur. Dit is volgens mij ook geen cultuur om na te streven. Als dit wel zou gebeuren zijn mondt de enigszins gewenste verzakelijking uit in verharding en zit VROM als organisatie op een dood spoor.

De door Marktanaloge Bedrijfsvoering normatief beschreven rollen worden niet altijd goed uitgevoerd. Binnen diensten en directies vindt de afweging van de vraag amper of niet plaats zoals voorzien omdat het niet gaat om de kosten; het gaat om de beleidsprestatie. En vanuit de Gemeenschappelijke Dienst wordt toch wel geleverd, los van de beschikbare capaciteit, los van de vraag of de vraag wel zo legitiem is. De Concernstaf zelf is te veel bezig geweest met zaken zoals de afwikkeling van overvraag en de afdekking van de financiële problematiek. Feitelijk is de Concernstaf niet toegekomen aan taken zoals bijvoorbeeld de bepaling welke producten en diensten wel zo nodig zijn, en welke uitgaven VROM voor zijn Gemeenschappelijke dienst over zou moeten hebben. De diensten blijven ongeremd een maximale dienstverlening nastreven, er lijkt geen rem op de vraag van diensten. De bij de inrichting van het Marktanaloge Bedrijfsvoering voorziene afweging van vele wensen tegen een beperkt beschikbaar budget doet zich nauwelijks voor. Diensten beschikken over ruime budgetten en als dit niet het geval is worden er programmabudgetten ingezet voor besteding bij de Gemeenschappelijke Dienst. Door het ontbreken van een rem op de vraag groeit de dienstverlening door Gemeenschappelijke Dienst en de daarmee samenhangende kosten. Dit strookt niet met eerdere genomen besluiten dat de bedrijfsvoering niet meer mag gaan kosten.

De relatie tussen de Gemeenschappelijke Dienst en de klanten is een verplichte vraaggestuurde relatie. Indien alles zonder problemen verloopt en er sprake is van een goede samenwerking tussen lijnmanagers en Gemeenschappelijke Dienst, dan kan een dergelijk model als gevolg van meer eenduidigheid en standaardisering zeker grotere efficiency bewerkstelligen. Het komt echter voor dat er zich spanningen voordoen tussen de individuele lijnmanagers en de Gemeenschappelijke Dienst omdat producten en diensten niet tijdig geleverd worden of naar het oordeel van de lijnmanager aan kwaliteit te wensen overlaat. Probleem daarbij is dat vooral kwaliteit niet altijd even gemakkelijk objectief is vast te stellen. Dit leidt soms te vervelende discussie en ander gedoe. Ook kun je waarnemen dat niet alle 'klanten' van de Gemeenschappelijke Dienst gelijkwaardig zijn. Producten die de directies en de diensten afnemen kunnen bijvoorbeeld verschillen in omvang of er kan een verschillend politiek belang worden gehecht aan de processen bij directies, waardoor de ene directie meer macht en/of status kan hebben als de andere directie. Dit kan in situaties waar knopen moeten worden doorgemaakt tot spanningen en/of conflicten leiden tussen directies en Gemeenschappelijke Dienst, maar ook tussen directies onderling. Over het opstellen van budgetten en budgetonderhandelingen ben ik laconiek. De budgetonderhandelingen worden niet door mij zelf gevoerd, maar ik lever wel onderbouwde informatie. Indien het budget niet gehonoreerd wordt is dat formeel 'niet mijn verantwoordelijkheid, maar die van de departementsleiding'. Ik juich op zich de verzakelijking wel toe en zeker ook meer openheid en transparantie. Risico's op manipuleren met informatie is denk ik minder groot of niet aanwezig. Als dat gaat gebeuren doen mensen op centraal niveau hun werk niet goed. Mijn 'motto' is 'wie betaalt, die bepaalt'. Ik vind dat ik duidelijke eisen kan en moet stellen aan de kwaliteit van diensten/producten en ook kan bepalen wat ik afneem. Ik beschouw mezelf als lijnmanager duidelijk en zakelijk. Ik verwacht ook veel producten/diensten extern te blijven afnemen, omdat die producten/diensten niet door de Gemeenschappelijke Dienst worden geleverd (ondanks dat de Gemeenschappelijke Dienst formeel leveringsplicht heeft).

De kern van het proces ligt in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Marktanalooq werken is niet alleen een zaak van structuren en procesbeschrijving maar vooral ook van cultuur en werkwijze. Vrijblijvendheid is absoluut 'not done!' Het zogenaamde 'non-interventiegedrag' dat de VROM-cultuur kenmerkt dient te worden teruggedrongen.

4c.2 Marktanalooq werken

VROM kent volgens mij teveel een cultuur van 'laat duizend bloemen bloeien'. Er is niet duidelijk één VROM-cultuur en zeker niet een zakelijke. De vraag is of dat erg is. Er is voor wat betreft marktanalooq werken ook niet één VROM-belang anders dan dat de notie dat we zuinig met belastingcenten moeten omgaan. De focus moet volgens mij meer op het aanbod en de prestaties van de Gemeenschappelijke Dienst gericht zijn. Het 'aanbod' van de Gemeenschappelijke Dienst moet duidelijker worden. Wat heeft zij aan de organisatie VROM toe te voegen qua ondersteuning? Wat is de toegevoegde waarde? Waarom moet ik juist bij de Gemeenschappelijke Dienst aan willen kloppen als klant in plaats van bij de leverancier op de hoek? Graag wil ik deskundige medewerkers als partner beschouwen op het terrein van ondersteuning, nu ervaar ik dat nog niet. Medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst zitten (positieve uitzonderingen daargelaten) op afstand hun werk te doen zonder er blijk van te geven zich zorgen te maken over mijn belangen als klant. Verplichte winkelnering werkt volgens mij belemmerend bij verdere uitwerking en ontwikkeling van een systeem als Marktanalooq Bedrijfsvoering. Er is sprake van een behoorlijke informele organisatie en er wordt veel informeel samengewerkt. Veel medewerkers hebben zo hun eigen netwerk. De verzakelijking van de relaties na de transitie heeft steeds meer tot gevolg dat er minder vrijheid is om dingen te regelen. Het informele verdwijnt steeds meer of wordt veel lastiger. Hierdoor verdwijnt de smeerolie uit de machinerie.

De (informele) samenwerking die er nu is, en die in heel veel gevallen tot goede beleidsprestaties heeft geleid, verandert in toenemende mate door eigenbelangen, die straks veel sterker gaan spelen en uiteindelijk contra-productief zijn. Het kostprijsmodel – toch wel de kern van de Marktanalooq Bedrijfsvoering – is heel moeilijk te beheren. De kennis van het systeem is beperkt beschikbaar. Omdat er geen gerichte applicatie beschikbaar is blijft het een houtje-touwtje-werkwijze. De aansluiting op de begrotingsadministratie is zeer moeilijk te maken. Daardoor blijft het zeer moeilijk een goed inzicht te krijgen in de budgetbeheersing.

De systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering vergt - zeker omdat sprake is van het in rekening brengen van de kosten van geleverde diensten en producten, en het afrekenen in geld en kwaliteit - veel van de organisatie. De bureaucratie is voor mijn gevoel zeker niet afgenomen. Op allerlei terreinen moeten concrete en gedetailleerde afspraken over producten en diensten worden gemaakt. En als afspraken niet of niet toereikend worden nagekomen, dan moet dit op een zakelijke manier worden afgewikkeld. Dat is niet de VROM-cultuur. En daarmee leidt de Marktanaloge Bedrijfsvoering tot veel ambtelijke drukte zonder grote toegevoegde waarde. De systematiek moet simpeler kunnen. Het systeem van opdracht-verstrekking en levering lijkt een doel op zich te worden in plaats van het middel om het primair proces goede ondersteuning te bieden tegen lagere kosten. Een risico bij de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering is disfunctioneel gedrag. De ondersteunende producten en diensten die van de Gemeenschappelijke Dienst moeten worden afgenomen zijn zeer divers en veelal is de relatie tussen de input in termen van personeel en materieel en de output niet zo makkelijk te leggen, alhoewel voor de calculatie en verrekening zal worden uitgegaan van standaard eenheden en bijbehorende integrale kostprijzen. Ook is lang niet altijd even eenduidig te bepalen hoeveel eenheden van een product of dienst feitelijk nodig zullen zijn ter ondersteuning van het primaire proces. Een dergelijke situatie kan gemakkelijk aanleiding geven tot het manipuleren met informatie door de lijnmanager, zowel bij de budget-onderhandelingen als bij het afleggen van verantwoording over de besteding van de budgetten en mogelijke budgetoverschrijdingen. Over het geheel beschouwd denk ik dat het systeem eigenlijk geen werkende doelmatigheidsprikkels bevat. De Gemeenschappelijke Dienst levert producten en diensten op vraag van de diensten en heeft een leveringsplicht. Door de leveringsplicht wordt elke vraag van de diensten even serieus genomen - er wordt geen nee verkocht - en er vindt geen nadere prioritering plaats. De verplichte winkelnering voor de diensten dwingt de Gemeenschappelijke Dienst niet tot een scherpe focus op. Door de verplichte levering en de verplichte winkelnering ontstaat de situatie dat de omzet van de Gemeenschappelijke Dienst blijft stijgen. De Gemeenschappelijke Dienst ervaart financiële problematiek, die bijvoorbeeld ontstaat door de grote vraag of als gevolg van een te geringe focus op het kostenniveau, niet als een probleem. De rekening wordt toch betaald, of door de diensten, of door het concern VROM. De nagestreefde en toenemende verzakelijking heeft wel positieve effecten in termen van kostenbewustzijn, maar heeft zeker ook schaduwkanten in de zin van verslechterende onderlinge collegiale relaties, stress en gevolgen voor de motivatie en zullen aanleiding zijn of geven tot mogelijk disfunctioneel gedrag.

Met het opheffen van het projectbureau ZEUS ontbeert de organisatie een 'hoeder van het model' op bestuurlijk niveau. Bij aanpassingen van het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering is het zaak het goede te behouden zoals transparantie, het verder concretiseren van vraaggestuurd werken en het zorgen van de juiste prikkels om het model goed te laten werken.

4c.3 Transparanter werken

De nieuwe werkwijze heeft tot doel om het efficiënt en zo zuinig mogelijk handelen te bevorderen en zichtbaar te maken. Er is door de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering meer transparantie ontstaan (wie doet wat, waarom en wanneer). Meer dan vroeger is er een duidelijker organisatiestructuur (loketten bij de Gemeenschappelijke Dienst) en door de Producten en Dienstencatalogus van de Gemeenschappelijke Dienst. De Gemeenschappelijke Dienst levert haar producten en diensten tegen een integrale kostprijs, dat wil zeggen inclusief de overhead waaronder de kosten van coördinatie, de kosten die de Gemeenschappelijke Dienst moet maken om producten en diensten extern in te kopen en de kosten van administratie. Voorwaarde hierbij is transparantie van kosten. De inkoop van producten en diensten leidt echter ook aan de zijde van de lijnmanager tot kosten. Deze kosten komen niet in de kostprijs tot uitdrukking en zijn aan te merken als transactiekosten. Deze kosten van onder andere overleg, offerteprocedures, coördinatie en administratie doen zich ook voor als extern moet worden ingekocht, maar hoewel ze niet zichtbaar zijn (gemaakt) bestaat in toenemende mate het risico dat deze transactiekosten zullen stijgen met name in situaties waarin er discussies of conflicten ontstaan over kwaliteit of levering van producten (ook gezien de gedwongen winkelnering) of ten gevolge van het administratieve systeem van interne verrekening. Een toename van de transactiekosten heeft een negatieve invloed op de realisatie van de doelstellingen.

4c.4 Centrale sturing

De Bestuursraad heeft steeds meer expliciet de rol van scheidsrechter. Complicerende factor is dat de Bestuursraad vele rollen vervult (petten) zowel naar de Gemeenschappelijke Dienst als naar de beleidsdirecties. Ik zie ondermeer de rollen als manager op afstand en supervisor. Verder bepaalt de Bestuursraad momenteel veel te nadrukkelijk wat wel of niet mag en wat wel of niet kan in de bedrijfsvoering. Terwijl dit in een ideaal-situatie niet het geval hoort te zijn wil de Bestuursraad steeds meer grip krijgen op de processen bij zowel de Gemeenschappelijke Dienst als bij de beleidsdirecties. De Bestuursraad beslist bijvoorbeeld in toenemende mate over de besteding van middelen door strikter toezicht en is zij naast eigenaar zelf ook één van de klanten op de interne markt. De veelheid van rollen en het feit dat straks alle spanningen en/of conflicten als ze niet onderling kunnen worden opgelost op het hoogste niveau aan de orde zullen komen leidt er, denk ik, toe dat de rol van scheidsrechter en conflictbemiddelaar in toenemende mate een lastige rol is die veel tijd zal blijven vergen. De Bestuursraad heeft dus een veel te nadrukkelijke rol gekregen voor wat betreft het bepalen over wat wel of niet mag, waar men wel middelen en geen middelen voor krijgt. De bestuursraad moet besturen en niet boekhouden! Lijnmanagers krijgen bij knelpunten of tekorten minder gelegenheid om dat binnen de eigen budgetten op te lossen door een striktere scheiding tussen primair en secundair proces. Het is in de nieuwe situatie veel minder flexibel, meer rigide en er zijn ook minder vrije onderhandelingen tussen partijen hetgeen ook niet motiverend werkt voor de uitoefening van je functie. Er treedt een duidelijke verharding in plaats van verzakelijking op in de relaties en er wordt strikter op budgetoverschrijdingen gelet. Over hieraan verbonden sancties of beloningen is mij nog niets bekend. Als de toekomst is dat straks iedere minuut werkzaamheden van de Gemeenschappelijke Dienst geld kost, zal dat waarschijnlijk gaan leiden tot manipulatie van informatie.



5. Marktanaloge Bedrijfsvoering geanalyseerd

In dit hoofdstuk analyseren wij de werking van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Bij het door ons uitgevoerde onderzoek is gebruik gemaakt van de multimethode-aanpak, waarbij verschillende dataverzamelmethode, ook wel methodische triangulatie genoemd, (enquêtes, observatie en diepte interviews) tegelijkertijd worden gebruikt. Op basis van de verzamelde gegevens in de voorgaande hoofdstukken zullen we in dit hoofdstuk ingaan op het invoeren van beheersinstrumenten bij de overheid waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient. Dit met als doel antwoorden te formuleren op de deelvragen en daarmee antwoord op de centrale vraag te geven. De centrale vraag luidt: 'werkt de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM?'

We hebben de volgende vier deelvragen gesteld:

1. Is de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk dienstbaar aan het primair proces door middel van vraaggestuurd werken?
2. Is er door middel van marktanaloge bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden?
3. Wordt in de praktijk door marktanaloge bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld zodat hierop gestuurd kan worden?
4. Is er door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering sprake van centrale sturing en een uniforme aanpak van de bedrijfsvoering binnen VROM?

Aan de hand van de uitkomsten van bovengenoemde vier deelvragen alsmede de theoretische opvattingen als door ons opgetekend in hoofdstuk twee zullen wij antwoord geven op de centrale vraag of de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering werkt in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM.

5.1 De invoering van marktanaloge bedrijfsvoering in het kort

In het hoofdstuk drie hebben we de ontstaansgeschiedenis van de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering beschreven, welke onder de naam van ZEUS ('Zeer Excellente Uitvoering van het Secundair proces') werd uitgevoerd. De aanname was dat er zowel binnen als buiten VROM sprake was van een aantal ontwikkelingen die de noodzaak ondersteunden van een meer efficiënte bedrijfsvoering. Het veranderingsproces moest uitkomsten opleveren die een bijdrage leverden aan de geformuleerde doelstellingen. Doel was de bedrijfsvoering, slimmer, efficiënter en beter te organiseren zodat het beleid beter ondersteund wordt met minder mensen. Volgens de aanname was de bedrijfsvoering inefficiënt georganiseerd. De directies en diensten waren tot die tijd min of meer autonoom in hun bedrijfsvoering en vooral in het organiseren van hun 'eigen' secundaire processen. Volgens theoretische opvattingen kan het openbaar bestuur worden gedefinieerd als het geheel van organisaties en activiteiten dat gericht is op de besturing van de maatschappij. De goede besturing van de maatschappij is niet alleen afhankelijk van verstandige politieke en bestuurlijke beslissingen, maar ook van professioneel opererende organisaties. Met een dergelijke organisatie beoogt VROM een structuur op maat te leveren voor een in de tijd begrensde en scherp omschreven taak. Zoals we in de vorige alinea zagen was de Bestuursraad genoodzaakt om de inefficiënt georganiseerde bedrijfsvoering van VROM en de daarbij behorende secundaire processen volgens een structuur op maat en in de tijd begrensde en scherp omschreven taak te organiseren. Aan de hand van het theoretische hoofdstuk hebben we gesignaleerd dat veronderstellingen die ten grondslag liggen aan bestuurlijke handelingen dienen te worden geëxpliciteerd. Beleid berust op een geheel van causale en andere veronderstellingen die men de beleidstheorie noemt. Volgens Hoogerwerf is de heersende opvatting dat het bij een beleidstheorie gaat om de veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. De relaties worden geïnterpreteerd in termen van relaties tussen beginselen en normen

(normatieve relaties), oorzaken en gevolgen (causale relaties) en doeleinden en middelen (finale relaties). Het gaat met name om de argumentatieketens van normatieve, causale en finale aard.

Als een beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen middelen niet worden bereikt. Een andere essentiële bouwsteen bij organisatieveranderingen kan de organisatiediagnose zijn. Een organisatiediagnose stelt het management in staat de organisatieproblemen goed te interpreteren maar vooral ook om de juiste veranderingsinstrumenten te kiezen. De organisatiediagnose heeft zowel een curatieve als een voorspellende waarde in de zin van: wat is er aan de hand, welke oplossingen hebben we en wat kunnen we verwachten gegeven onze situatie? Volgens Vrakking en Cozijnsen is het verstandig bij een organisatiediagnose te beginnen met het proberen zicht te krijgen op bestaande of te verwachten knelpunten in de organisatie. Dit is meestal het startpunt van een veranderingsproces. Daarna moet een visie op de verbeterde organisatie uitmonden in een nieuw organisatieontwerp.

Het Ministerie van VROM heeft in 2002 doelstellingen geformuleerd gericht op een fundamentele herbezinning op de beleidsondersteunende taken c.q. de bedrijfsvoering van VROM. Deze herbezinning kent een meer organisatorische dan personele invalshoek. Wij constateren dat op dat moment noch sprake was van een alles omvattende beleidstheorie noch van een alles omvattende organisatiediagnose als hierboven aangegeven. Er was onvoldoende integrale diagnose van de organisatie en het veranderingsvermogen waarbij de mogelijkheden en vooral ook de onmogelijkheden in beeld werden gebracht om de veranderingen succesvol door te voeren. Het gaat hierbij dan vooral om de vraag hoe omgegaan zal worden met cruciale organisatiefacetten zoals communicatie, cultuur en personeelsbelangen. Per 1 januari 2004 ging ZEUS een nieuwe fase in: van ontwerpfase naar bouwfase. Het projectbureau ZEUS kreeg hiermee inhoudelijk een andere rol. Er vindt een verandering van aanpak plaats en het begrip 'Marktanaloge Bedrijfsvoering' wordt geïntroduceerd. De projectleider kreeg de opdracht om de nieuwe bedrijfsvoeringorganisatie per 1 januari 2006 op volle sterkte laten draaien. Door de nieuwe projectleider wordt het probleem geherdefinieerd en de aanvankelijke beoogde ambitie van 'zeer excellente uitvoering' wordt bijgesteld in termen van 'een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten'. In diverse theorieën zien we bij veranderingen die een organisatie ondergaat, wanneer groepen binnen een organisatie hun eigen werk kunnen regelen dit ten goede komt aan de flexibiliteit, de effectiviteit van de organisatie en de kwaliteit van de arbeidssituatie. (Herbst, Susman, 1976; Boonstra, 1991). Ondanks deze wetenschap wordt er voor gekozen om de beoogde organisatieverandering top-down door de nieuwe projectleider ZEUS uit te laten voeren.

In hoofdstuk twee zagen we dat organisaties ook gezien kunnen worden als netwerken van subeenheden die eigenbelangen hebben, maar die elkaar ook nodig hebben. Bij het creëren van een interne markt, bijvoorbeeld in de vorm van een Gemeenschappelijke Dienst, kunnen zich dan ook gemakkelijk spanningen en mogelijk ook conflicten voordoen. Aan de ene kant kunnen partijen op korte termijn hun eigen belangen centraal stellen. Aan de andere kant zullen diezelfde partijen genoodzaakt zijn om op langere termijn met elkaar samen te werken en steeds weer met elkaar zaken te doen. Dit geldt sterker naarmate er meer sprake is van verplichte winkelnering.

In 2004 wordt door de Bestuursraad VROM 'Het kader voor de sturing van de bedrijfsvoering op hoofdlijnen' vastgesteld. Het vastgestelde kader wordt door middel van presentaties aan diverse managementteams van VROM onder de aandacht gebracht. Een weergave van de resultaten is terug te vinden in het rapport 'Resultaten sondering sturingskader bij de managementteams van VROM'. Tijdens de presentaties hebben zich uiteenlopende houdingen bij de managementteams gemanifesteerd. Deze liepen uiteen van belangstellend en opbouwend kritisch tot afkerig en cynisch. Dit heeft vooral te maken met onderlinge spanningen en mogelijk ook conflicten zoals we ook in de vorige alinea hebben kunnen zien. In theoretische noties wordt onderkend dat het kunnen omgaan met verschillende gedragingen van mensen in organisaties tijdens veranderingsprocessen van essentieel belang is. De organisatiepsychologie speelt een belangrijke rol als het gaat om het begrijpen van de dynamiek van veranderingsprocessen, zoals bijvoorbeeld weerstand tegen veranderingen of een verandering in de bestaande cultuur van een organisatie. Letterlijk valt te lezen in de rapportages dat de voorzitters van de managementteams nog niet in alle gevallen 'voor het verhaal' gingen staan. We zien hier duidelijk dat er een 'kloof' bestaat tussen de belevingswereld van de diensten en directies enerzijds en de invoering van de marktanaloge systematiek anderzijds. De diensten en directies zijn voornamelijk gefocust op de wijze waarop zijn straks van de 'dienstverleners' op afstand gebruik kunnen maken en de risico's die hiermee

samenhangen. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de kwaliteit van de toekomstige dienstverlening en de wijze waarop die kwaliteit door hen beïnvloed kan worden. Immers een verplichte winkelnering heeft een negatieve klank bij met name bij de inkoopende diensten. Dit omdat zij minder goed invloed uit kunnen oefenen op de geleverde diensten en/of producten. Ondanks deze afnemende invloed, was er wel acceptatie voor het concept van vraagsturing, het nastreven van transparantie in de kosten van de bedrijfsvoering en het inbouwen van prikkels aan de aanbod- en de vraagzijde ter bevordering van de efficiency. Er bestonden wel enige twijfels onder het management met name of en hoe het precies zou gaan werken. Sommige managers vinden dat de voordelen niet tegen de nadelen zouden opwegen. Daarbij bestond het beeld van toenemende administratieve lasten, eenzijdige focus op kosten en het op de achtergrond raken van aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening door de Gemeenschappelijke Dienst (Bron: VROM, uit de rapportage 'Resultaten sondering sturingskader bij de managementteams van VROM' van 8 juni 2004). In de theorie wordt onderkend dat emotionele en rationele weerstand samen kunnen gaan. Het management komt in de meeste gevallen te staan tegenover, groepen van, medewerkers die vooralsnog niet direct bereid zijn om te veranderen. Vaak is weerstand niet openlijk te herkennen, soms is deze diffuus en niet zichtbaar. Om als verandkundige te kunnen omgaan met weerstand in organisaties is het nodig hier inzicht in te krijgen. Het verminderen van de weerstand is onlosmakelijk verbonden met het verhogen van de veranderingsbereidheid. Wij zijn van mening dat VROM niet adequaat is omgegaan met deze eerste openlijke signalen van, ontbreken van, draagvlak voor de invoering van het model Marktanaloge Bedrijfsvoering. Bij weerstand moet met beginnen met de informatiestrategie. Indien de weerstand groot is, zal het management niet kunnen verwachten dat deze met het geven van informatie snel zal dalen. De informatiestrategie is vaak een langdurige zaak waarin medewerkers op allerlei manieren moeten en willen kennismaken met het nieuwe gegeven. Hoe minder druk wordt gezet op de noodzaak van de verandering, des te meer en des te eerder kan verwacht worden dat de bereidheid om op zijn minst mee te denken over de wenselijkheid van veranderingen zal ontstaan. Angsten, bedreigingen en twijfels moeten zoveel mogelijk met behulp van deze strategie weggenomen worden.

Ondanks de kloof en cynisme en het ontbreken van draagvlak onder de diverse integraal managers, werd in juli 2004 door de Bestuursraad VROM besloten dat het jaar 2005 een proefjaar is voor het werken volgens de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Hiermee is de Gemeenschappelijke Dienst gevormd. De eerste helft van 2004 is door de projectleider ZEUS benut om de kaders voor een marktanaloge bedrijfsvoering uit te werken. De geformuleerde kaders (spel- en rekenregels) die bij een marktanaloge wijze van werken horen werden aan de praktijk getoetst. Na het beëindigen van het proefjaar werd per 1 januari 2006 het werken volgens de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering definitief ingevoerd. Hierna ging de Gemeenschappelijke Dienst in opdracht van de beleidsdirecties aan het werk. Tevens werd de Concernstaf gevormd. Zij moesten de strategie en de kaders vaststellen waarbinnen de Gemeenschappelijke Dienst zou gaan werken zodat er duidelijker centraal gestuurd kon gaan worden. Binnen de Gemeenschappelijke Dienst zou een onderdeel zich bezig gaan houden met facilitaire dienstverlening. Er kwam ook een VROM-Administratiekantoor waar administratieve activiteiten zoals de financiële- en personeelsadministratie werden gebundeld. Ook specialistische diensten zoals Communicatie en Juridische Zaken kregen een plaats in de Gemeenschappelijke Dienst.

In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens de deelvragen zoals deze in paragraaf 1.3 zijn gepresenteerd worden beantwoord.

5.2 Beantwoording van de deelvraag 1: vraaggestuurd werken

In deze paragraaf behandelen we de deelvraag een die luidt: Is de Gemeenschappelijke Dienst door het vraaggestuurd werken dienstbaar aan het primair proces?

Uit de documenten maken wij op dat de Gemeenschappelijke Dienst in theorie dienstbaar is aan het primair proces. De relaties tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer conform de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering van het Ministerie van VROM zijn in theorie geregeld (Bron: De nota sturingskader Marktanaloge Bedrijfsvoering). Hierbij beoordeelt de Klantenraad

de klanttevredenheid en adviseert zij over de samenstelling van de Producten- en Dienstencatalogus. Er zijn ook duidelijke managementafspraken gemaakt ten aanzien van het vraaggestuurd werken tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze afspraken hebben met name betrekking op de continuïteit, de producten- en dienstencatalogus en de tarieven die daarbij worden gehanteerd, de leveringsvoorwaarden, de kostendekkendheid en de omvang van de Gemeenschappelijke Dienst. Er is daarnaast voor het management en medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst een gezamenlijke missie geformuleerd. Het komt er op neer dat de Gemeenschappelijke Dienst zo goed als mogelijk producten en diensten voor de bedrijfsvoering binnen de gestelde kaders aan het primaire proces zal leveren, waarbij de optimale kwaliteit van het te leveren product voorop staat.

Reflectie op de gevonden feiten

Uit de gehouden interviews blijkt dat de meningen onder de respondenten zeer verdeeld zijn ten aanzien van het dienstbaar zijn aan het primair proces van de Gemeenschappelijke Dienst. Zoals we uit tabel 1 kunnen opmaken geeft tweedederde van de respondenten aan dat ze het hetzij oneens zijn hetzij anders denken over de dienstbaarheid aan het primair proces. Onderstaande tabel geeft de cijfermatige resultaten uit de enquête met betrekking tot de deelvraag een weer.

	Eens	Oneens	Anders	totaal
Concernstaf	2	2	6	10
Opdrachtgever	3	13	13	29
Opdrachtnemer	15	2	12	29
Totaal	20	17	31	68

Tabel 1: weergave van de reacties in cijfers uitgedrukt.

Uit hoofdstuk vier blijkt dat het merendeel van de respondenten werkzaam bij de Concernstaf van mening is dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk niet zondermeer dienstbaar is aan het primair proces en als zodanig op aanvraag levert. Ze geven niet aan dat ze het eens of oneens zijn met deze vraagstelling. Dit is een opmerkelijke constatering, want de medewerkers van het Concernstaf hebben geen direct belang bij de relatie tussen de opdrachtgevende diensten en opdrachtnemende Gemeenschappelijke Dienst. De Concernstaf is voor een beperkt deel afhankelijk van geleverde producten en diensten van de Gemeenschappelijke Dienst. Ondanks deze opmerkelijke constatering van de meerderheid van de respondenten vinden enkele respondenten dat de Gemeenschappelijke Dienst voor een groot deel wel dienstbaar is aan het primair proces. Ze merken hierbij wel op dat de vraagsturing in de praktijk nog niet optimaal functioneert. Voor grote delen van de dienstverlening van de Gemeenschappelijke Dienst geldt immers ook dat deze weer ondersteuning biedt aan de ondersteunende functies zelf. Veelal wordt gemeld dat de Gemeenschappelijke Dienst voor een deel vraaggestuurd werkt. Daarbij zien we regelmatig terug dat het aanbod van de Gemeenschappelijke Dienst vaak bepalend is met name in die gevallen waarbij diensten verplicht zijn vooraf bepaalde volumes af te nemen van de Gemeenschappelijke Dienst. Hiervoor hebben ze reeds een budget ontvangen. De prikkel is aanwezig om het budget volledig uit te putten.

In ons theoretische deel hebben we geconstateerd dat organisaties gezien kunnen worden als netwerken van subeenheden die eigen belangen hebben, maar die elkaar ook nodig hebben. Bij het creëren van een interne markt kunnen zich spanningen en mogelijk conflicten voordoen. Aan de ene kant kunnen partijen op korte termijn hun eigen belangen centraal stellen. Aan de andere kant zullen diezelfde partijen genoodzaakt zijn om op langere termijn met elkaar samen te werken en steeds weer met elkaar zaken te doen. In dit kader is bij de vaststelling van de leveringsovereenkomsten zowel sprake van een vraag van de diensten als het vaststaande aanbod van basisproducten van de Gemeenschappelijke Dienst (producten en diensten op het

gebied van beveiliging, huisvesting, groenvoorziening, catering et cetera). Hierdoor kan niet gesteld worden dat er sprake is van volledige vraagsturing.

We hebben geconstateerd dat slechts enkele respondenten werkzaam bij opdrachtgevende diensten vinden dat de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, dienstbaar is aan het primair proces door middel van vraaggestuurd werken. De meeste reacties waren of het niet eens of dachten anders over de dienstbaarheid van de Gemeenschappelijke Dienst. Hier zien we de tegenstrijdige belangen manifest worden. De reacties zijn overigens niet verwonderlijk; de opdrachtgevende diensten willen niet graag volgens een methode van verplichte winkelnering werken maar willen in sommige gevallen graag de sturing van de bedrijfsvoering in eigen beheer houden. De Gemeenschappelijke Dienst levert veel producten en diensten zonder dat er sprake is van een aanvraag (de basis-diensten), daarnaast is het aanbod niet toegesneden op de behoeften van met name 'afwijkende' klanten als bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst. Volgens respondenten staat de Gemeenschappelijke Dienst vaak te ver af van het dagelijks functioneren van een inspecteur of een opsporingsambtenaar. Procedures en afspraken lopen over teveel schijven en worden van 'bovenaf' opgelegd zonder afstemming met de klant of het daadwerkelijk 'inleven in werkvloer-situaties'. Respondenten zijn van mening dat het teveel de Bestuursraad van VROM is en niet de medewerkers die met een bepaald budget hun werk moeten doen. De praktijk laat zien dat er in hoge mate sprake is van hiërarchische sturing gekoppeld aan budgetsturing. De echte vraagsturing vindt slechts plaats op het maatwerk, dat financieel een marginaal deel van de kosten uitmaakt.

Meer dan de helft van de respondenten die werkzaam zijn bij de Gemeenschappelijke Dienst zijn het eens is met de stelling dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primair proces. Dit is wat ons betreft niet verwonderlijk. Immers de Gemeenschappelijke Dienst is de opdrachtnemende dienst en zal vanuit eigen (werkgelegenheids)belang (hetgeen ons tussen-de-regels-door is toevertrouwd door respondenten) niet snel vinden dat zij niet dienstbaar is aan het primair proces. Er worden diverse argumenten door de respondenten opgevoerd om dit te onderbouwen. Iets minder dan de helft van de respondenten werkzaam bij de opdrachtnemer is van mening dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk niet zondermeer dienstbaar is aan het primair proces en als zodanig op aanvraag levert. Zij menen enerzijds wel dienstbaar te zijn aan het primair proces omdat wordt gewerkt zoals in het theoretische kaders is omschreven maar dat dienstbaarheid vanuit het perspectief van het primair proces een andere invulling krijgt. Aangenomen wordt dat een efficiënter werkende organisatie met minder mensen af kan. De Gemeenschappelijke Dienst-directies laten zich niet altijd sturen door de vraag, maar werken ook aanbodgestuurd. Eén van de vier Gemeenschappelijke Dienst-directies (de Directie Juridische Zaken) maakt zelf onderdeel uit van dat primair proces. De Directie Juridische Zaken heeft ook zelfstandige taken waarbij geen sprake is van vraagsturing.

De subtitel van dit eindverslag luidt: 'zoveel hoofden, zoveel zinnen'. Wij constateren dat er veel tegenstrijdige meningen en tegengestelde belangen zijn van de medewerkers die werkzaam zijn bij de diverse diensten (wij-zij denken). Elke individuele medewerker geeft in meer of mindere mate zijn of haar mening in termen van eigenbelang weer. De opdrachtgevende diensten willen graag onafhankelijk zijn en opereren, de opdrachtnemende diensten willen graag hun bestaansrecht behouden en zo hun werk. De medewerkers van de Concernstaf proberen de gulden midden weg te bewandelen en met iedereen bevriend zijn en de samenwerkingsrelaties tussen de diensten in stand te houden. Het echte 'wij-gevoel' op VROM-niveau zien wij niet terug. Dit wordt ondermeer bevestigd door de diepte interviews.

Beoogde effecten met betrekking tot het vraaggestuurd werken.

Op basis van ons onderzoek constateren wij dat het vraaggestuurd werken, waarbij het doel was dat de Gemeenschappelijke Dienst meer dienstbaar zou zijn aan het primair proces, overwegend niet heeft gewerkt zoals het vanuit de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering was bedoeld. Dit ligt met name in het feit dat de meeste diensten en in het bijzonder de managers van deze diensten zelf de sturing van de bedrijfsvoering in eigen beheer willen houden en kunnen inrichten. Daarbij willen zij ook hun eigen verantwoordelijkheid opeisen en betrokkenheid onder het middenkader realiseren. Wij constateren ook dat het van 'bovenaf' opleggen van taken veelal averechts werkt.

Hoewel de medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst zelf vinden dat de bedrijfsvoering dienstbaar is aan het

primair proces, spreken de overige respondenten ('de klanten') dit tegen. Eigenbelang bij de respondenten werkzaam bij de Gemeenschappelijke Dienst lijkt hier debet aan. Zoals wij eerder aangaven geeft elk individuele medewerker in meer of mindere mate zijn of haar mening in termen van eigenbelang weer. De opdrachtgevers willen graag onafhankelijk opereren, de opdrachtnemers willen graag hun bestaansrecht behouden en zo hun werk. De VROM cultuur lijkt vooral gericht op het handhaven en opbouwen van status en prestige en ontwikkelen van eigen machtsposities neemt hier een centrale rol in. We zien hier een spanning tussen wederzijdse afhankelijkheid en autonomie. Tegen deze achtergrond zal vraaggestuurd werken onder de condities als geformuleerd door de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering ons inziens moeilijk of niet slagen.

5.2.1 Deelconclusie van de deelvraag 1: vraaggestuurd werken

Onze deelconclusie is dat in dit geval, zoals Mastenbroek ook benadrukt, machts- en afhankelijkheidsrelaties (tussen opdrachtnemers en opdrachtgevers) op de interne markt bij VROM een rol spelen. Aangezien op deze markt het verdelen van schaarse goederen toch centraal staat zal de nadruk komen te liggen op de onderhandelingsrelaties. Er is een spanning tussen het maximaliseren van de eigen baten en het maximaliseren van de totale baten van de organisatie. Zoals ook te verwachten is ontstaan er tegenkrachten doordat sprake is van gedwongen winkelnering en de medewerkers gedwongen worden overeenstemming met elkaar te bereiken en met elkaar in zee te gaan vooral omdat zij in de toekomst op elkaar aangewezen zullen blijven.

Hoewel over de invoering van het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering en de invulling van de rollen door de Bestuursraad VROM is besloten en dit door middel van ondermeer managementafspraken is onderbouwd en vastgesteld, lijkt er nog geen duidelijk overeenstemming voor wat betreft de rollen. De basishouding van de opdrachtgever of opdrachtnemer vertoont nog vrijblijvendheid. Er wordt geconstateerd dat niet altijd de gevraagde producten door de Gemeenschappelijke Dienst geleverd kunnen worden. Of er kan wel worden geleverd maar niet op het door de dienst/directie gewenste tijdstip. De aangeboden diensten voldoen niet altijd aan de gewenste kwaliteit van de opdrachtgever. Gedwongen winkelnering voor diensten en directies stuit op weerzin bij de diensten en directies. De verplichte winkelnering leidt niet tot een prikkel om de kostenbeheersing of kwaliteitsverbetering na te streven. Omdat er toch geld genoeg is komt de kostenbeheersing niet echt van de grond. Als gevolg hiervan vinden er soms moeizame discussies plaats tussen de leverancier en klanten. Mastenbroek besteedt aandacht aan de spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. Hij geeft aan dat op de interne markt de relaties een competitieve (zakelijke) dimensie hebben, maar ook een coöperatieve want er is sprake van gedwongen winkelnering en men heeft elkaar nodig om goed te kunnen functioneren. Het accent zal liggen op de instrumentele relatie. De sociaal-emotionele relaties zullen wel een rol spelen want medewerkers behoren allemaal tot dezelfde organisatie (dus sociaal gezien een zeker 'wij'-gevoel), maar eigen identiteit en eigenbelang van de afdeling zullen een sterkere nadruk krijgen (dus competitie en wij-zij denken). De diensten streven een maximale dienstverlening na, het lijkt of er amper of geen rem is op de vraag van diensten. Als reden hiervoor wordt gegeven dat er over ruime budgetten wordt beschikt en indien noodzakelijk er programmabudgetten ingezet worden. Binnen diensten vindt de afweging van de vraag amper of niet plaats zoals voorzien. De Gemeenschappelijke Dienst levert los van de vraag of de vraag wel legitiem is en/of er beschikbare capaciteit aanwezig is. Dit is overigens volgens de afgesproken missie van de Gemeenschappelijke Dienst. Niemand wordt 'echt afgerekend' (meerdere respondenten geven aan dat VROM geen 'afrekencultuur' kent). Als dit wel zo zou zijn mondt volgens respondenten verzakelijking uit in verharding en zit VROM als organisatie op een dood spoor.

De relatie tussen de Gemeenschappelijke Dienst en de diensten is een verplichte vraaggestuurde relatie. Indien alles zonder problemen verloopt en er sprake is van een goede samenwerking tussen lijnmanagers en Gemeenschappelijke Dienst, dan kan een dergelijk model als gevolg van meer eenduidigheid en standaardisering zeker een grotere efficiency bewerkstelligen. Probleem is dat vooral kwaliteit niet altijd even gemakkelijk objectief vast te stellen is. Volgens respondenten leidt dit vaak tot gedoe. Verder zijn alle 'klanten' van de Gemeenschappelijke Dienst niet gelijkwaardig in die zin dat de directies die de diensten afnemen bijvoorbeeld kunnen verschillen in omvang of er kan een verschillend politiek belang worden gehecht aan de processen bij directies, waardoor de ene directie meer macht en/of status kan hebben als de andere directie. Dit kan in situaties waar knopen

moeten worden doorgehakt tot spanningen en/of conflicten leiden tussen directies en Gemeenschappelijke Dienst, maar ook tussen directies onderling. Marktanaloo werken is niet alleen een zaak van structuren en procesbeschrijving maar vooral ook van cultuur. Of je nu opdrachtgever of opdrachtnemer bent, er hoort sprake te zijn van een afdwingbare basishouding. Hierbij is vrijblijvendheid absoluut ongewenst. Het zogenaamde 'non-interventiedrag' dat de VROM-cultuur kenmerkt dient te worden teruggedrongen. Het gedrag is gericht op het handhaven en opbouwen van status en prestige en op het consolideren en verder ontwikkelen van de eigen machtspositie. Hier treft men een spanningsbalans aan tussen wederzijdse afhankelijkheid en autonomie. Conclusie van deze deelvraag is dat de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk voor een deel dienstbaar is aan het primair proces door middel van vraaggestuurd werken.

5.3 Beantwoording van de deelvraag 2: Marktanaloo werken

In deze paragraaf nemen we de deelvraag twee onder de loep die luidt: Is er door de invoering van Marktanaloo Bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden?

Het doel van het Marktanaloo werken was het realiseren van een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten. Zoals we ook in het theoretische deel hebben kunnen zien, zijn veranderingen in de omgeving, veelal ingegeven door politiek, voor een publieke organisatie regelmatig aanleiding om tot een nieuwe organisatievorm over te gaan. Het nieuw publiek management heeft de aandacht voor resultaatgerichte overheidsorganisaties en ambtenaren vanaf de jaren tachtig gevestigd. Hierbij werd het bedrijfsleven veelal als voorbeeld genoemd en de marktwerking in de vorm van concurrentie en verzakelijking op allerlei terreinen van overheidsbeleid geïntroduceerd. De kernboodschap van het nieuw publiek management is dat ambtelijke organisaties en ambtenaren meer ondernemend moeten functioneren. Feitelijk is het begrip 'verzakelijking' door VROM niet nader uitgewerkt. Bij VROM kan iedereen 'verzakelijking' op eigen wijze interpreteren.

Weber geeft aan dat de overheidsbureaucratie een noodzakelijke voorwaarde is voor het functioneren van de markteconomie. Veelal wordt vergeten dat de publieke organisaties meer waarden in zich dragen dan uitsluitend effectiviteit en efficiëntie. Daarbij is de cultuur binnen de overheidsorganisatie een andere belangrijke dimensie. We hebben gezien dat de respondenten constateren dat de contacten zakelijker en formeler zijn geworden, waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld wordt aangehaald. Behoeften moeten beter dan voorheen worden gespecificeerd, en het product zal meer dan voorheen moeten voldoen aan geformuleerde minimale eisen. Ook moet vooraf worden afgesproken wanneer geleverd wordt en tegen welke prijs. Achteraf moet een duidelijke afrekening plaatsvinden, financieel, en inhoudelijk. Ook worden er afspraken gemaakt hoe administratieve lasten kunnen worden beperkt en wordt dit in de nodige kaders vastgelegd. De invoering van Marktanaloo Bedrijfsvoering betekende ook dat er een kostprijsmodel bijgehouden diende te worden. In het kostprijsmodel werden de kostencomponenten en hun onderlinge verhouding per product aangegeven. Uitgangspunten voor het kostprijsmodel waren onder meer een verlaging van de administratieve lasten, bevordering kostenbewustzijn, een consistent en makkelijk te onderhouden model, het mogelijk maken van benchmarking.

Op grond van de aanwezige documentatie concluderen wij dat er in theorie voldoende maatregelen zijn getroffen om een verzakelijking in onderlinge relaties te laten plaatsvinden. Verzakelijking nastreven en daadwerkelijk goedkoper worden blijken in deze twee verschillende grootheden te zijn. De meeste reacties van de respondenten waren dat het lijkt of de bedrijfsvoering er vooralsnog niet goedkoper op is geworden, maar eerder duurder. Ook gaven ze aan dat door middel van de invoering van Marktanaloo Bedrijfsvoering er niet echt een verzakelijking in onderlinge relaties is opgetreden. De onderstaande tabel geeft dit ook heel duidelijk weer. De meeste respondenten zijn van mening dat er door de leveringsplicht van de Gemeenschappelijke Dienst eigenlijk geen versoering plaats vindt en dat de kwaliteit soms te wensen over laat. Er is weinig invloed op de producten, diensten en op de prijzen. Marktanaloo Bedrijfsvoering levert wel kosteninzicht maar geen kostenbewustzijn. De meeste geënquêteerden zijn het niet eens met de opvatting dat er door middel van marktanaloo bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties is opgetreden. Onderstaande tabel geeft de cijfermatige resultaten uit de enquête met betrekking tot deelvraag twee weer.

	Eens	Oneens	Anders	totaal
Concernstaf	2	7	1	10
Opdrachtgever	2	22	5	29
Opdrachtnemer	3	20	6	29
Totaal	7	49	12	68

Tabel 2: weergave van de reacties in cijfers uitgedrukt.

Reflectie op de gevonden feiten

Op enkele respondenten na reageren de meeste medewerkers die werkzaam zijn bij Concernstaf dat de bedrijfsvoering van VROM in de praktijk niet marktanalogue werkt. Enkele respondenten denken daar anders over of zijn eens met de stelling. Bijvoorbeeld het jaarbudget van een opdrachtgever wordt bepaald door de uitgeoefende vraag aan het begin van het jaar en de gerealiseerde omzet aan het einde. Met andere woorden een opdrachtgever heeft geen vast budget wat naar behoefte wordt ingezet in de bedrijfsvoering of elders. Ook is het niet mogelijk om overgebleven budget voor andere doeleinden of zelfs een ander vakgebied in te zetten. Hierdoor heeft de lijn geen prikkel om zuinig met de capaciteit om te gaan. Er wordt aangegeven dat er geen markt is binnen het Ministerie van VROM zoals we in het bedrijfsleven kennen. Zonder echt eigen budget voor de diensten en zonder vrije winkelkeuze kan er geen sprake zijn van marktanalogue werken, aldus de respondenten werkzaam bij opdrachtgevendende diensten. De verplichte winkelnering wordt ook hier door meerdere medewerkers aangehaald. Indien een politiek/bestuurlijk probleem aan de orde is dan worden zaken gewoon 'overruled' en de oplossing en financiering tot prioriteit verheven. Als bovendien de verplichte afname van de Gemeenschappelijke Dienst niet kan worden gehonoreerd vanwege gebrek aan capaciteit en aan de andere kant geen externe partijen mogen worden ingeschakeld dan is er geen markt. Respondenten werkzaam bij de diensten vinden dat er wel een verzakelijking is opgetreden in onderlinge relaties. Ook zij vinden dat Marktanalogue Bedrijfsvoering wel kosteninzicht levert maar geen kostenbewustzijn, immers kosten waren eerst minder of in het geheel niet inzichtelijk. Ook wordt aangegeven dat de opdrachtgever en opdrachtnemer hun rol niet goed spelen, het motto is 'we zijn allemaal toch collega's?!' In de praktijk wordt niet goed teruggekoppeld, deadlines worden overschreden zonder dat iemand zich er druk over maakt, er wordt weinig geëscaleerd. Een 'afrekencultuur' zoals in het bedrijfsleven van toepassing is, wordt niet binnen de VROM herkend, niemand wordt ergens op afgerekend. Medewerkers van opdrachtnemende diensten vinden dat de verzakelijking in onderlinge relaties nog niet werkt. Binnen een politiek - bestuurlijke omgeving zijn andere zaken prioritair.

Van versobering is maar beperkt sprake, omdat het motto 'de klant vraagt en wij draaien' van toepassing is. Hoewel de prijsprikkel een belangrijk middel zou moeten zijn om Marktanalogue Bedrijfsvoering te realiseren, werkt dit nog niet. Verder blijkt verrekening ook voor de Gemeenschappelijke Dienst geen noodzaak in verband met het niet volledig benutten van de beschikbare budgetten (de zogenaamde 'onderuitputting') die zich de afgelopen twee jaar heeft voorgedaan. De Gemeenschappelijke Dienst wordt als te duur ervaren hetgeen leidt tot onvrede. Uit de in 2006 door bureau Intomart gehouden Klanttevredenheidsmeting VROM scoort de Gemeenschappelijke Dienst daarentegen op onderdelen redelijk tot goed. Hierbij wordt opgemerkt dat het genoemde klanttevredenheidonderzoek is gehouden onder alle medewerkers van VROM waarbij de outcome van de Gemeenschappelijke Dienst (=producten, diensten, contacten, tevredenheid) werd beoordeeld.

Een van de onderdelen van VROM is de Advies en Expert Dienst die daadwerkelijk vraaggestuurd werkt en indien noodzakelijk inhuurt als de capaciteit niet in huis is. Dit gaat tegen de doelmatigheidsafspraken van het Regeerakkoord (Balkenende 1 en 2) in, waarbij is afgesproken dat inhuur externen teruggedraaid moet worden. De huidige Marktanalogue Bedrijfsvoering werkt extra inhuur voor hoge kosten in de hand. Dit leidt uiteindelijk tot inefficiënte bedrijfsvoering waarbij onnodig bezuinigd gaat worden op intern personeel. Dit is ook tegen de spelregels van Marktanalogue Bedrijfsvoering zelf in en dit leidt zeker niet tot een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten. Medewerkers van diensten vinden dat de verrekening ingewikkeld en bureaucratisch is en behalve medewerkers van de bedrijfsbureaus is niemand echt geïnteresseerd om er veel mee te doen.

Ook medewerkers van de Gemeenschappelijke Dienst vinden dat er in de afgelopen twee jaar niet echt sprake is geweest van een versoering, maar meer 'u vraagt wij draaien', ongeacht wat de kosten zijn. Ook zij krijgen niet de indruk dat er sprake is van een verzakelijking in de vorm van resultaatgericht, bedrijfsmatig en klantgericht werken, terwijl de diensten zich nauwelijks door het prijsmechanisme laten leiden. Het model leidt tot onnodige bureaucratie en de stelling kan verdedigd worden dat het er alleen maar duurder op is geworden. Er is geen duidelijkheid wat meer prioriteit heeft; of de klant kan kiezen hoe hij zijn geld uitgeeft en welke dienstverlening daarvoor nodig is of dat strak gestuurd wordt op de vastgestelde kaders van Marktanalogue Bedrijfsvoering en versoering van de dienstverlening. Momenteel worden beide variaties onderscheiden. Hier zien wij als onderzoekers een knel ontstaan als eerder onderkend in de theoretische noties. Professionele en bureaucratische organisaties functioneren niet optimaal als ze worden geconfronteerd met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn. Ook ondervinden zij moeilijkheden bij de aanpassing aan wisselende omstandigheden. De scherpe taakverdeling, de nadruk op routinematig handelen en de standaardisatie van vaardigheden belemmeren de flexibiliteit en innovatie die in dergelijke situaties nodig zijn. De diensten blijven ogenschijnlijk ongelimiteerd vragen waardoor er overvraag ontstaat, daarbij voelen de klanten de kosten niet hard in hun portemonnee. De Gemeenschappelijke Dienst-medewerkers worden niet afgerekend op budgetoverschrijdingen en te lage declarabiliteit. De kwaliteitseisen aan de bedrijfsvoering, zijn er niet minder om geworden. De afweging van vele wensen tegen een beschikbaar budget doet zich amper of niet voor. Volgens de respondenten is er sprake van een behoorlijke informele organisatie en er wordt veel informeel samengewerkt. De medewerkers hebben zo hun eigen netwerk. Er is niet duidelijk één VROM-cultuur en, als die er al is, is dit zeker geen zakelijke. De geënquêteerden menen dat verzakelijking van de relaties na de transitie steeds meer tot gevolg heeft dat er minder vrijheid is om dingen te regelen. Door de verplichte winkelnering ontstaat de situatie dat de omzet van de Gemeenschappelijke Dienst blijft stijgen. Hierdoor zal de verzakelijking in onderlinge relaties niet echt optreden. Indien de Gemeenschappelijke Dienst een financiële problematiek signaleert, bijvoorbeeld door de grote vraag of als gevolg van een te geringe focus op het kostenniveau, wordt dit niet als probleem ervaren. Daar waar de Gemeenschappelijke Dienst de keuze heeft hier passief of actief mee om te gaan wordt vaak voor de passieve houding gekozen. De rekening wordt toch wel betaald door de diensten of door het Concern VROM.

Beoogde effecten met betrekking tot de verzakelijking

De beoogde effecten voor wat betreft de verzakelijking in onderlinge relaties zijn overwegend niet opgetreden. Dit ligt met name in het feit dat het algemeen belang, zoals in dit geval bij het Ministerie van VROM, essentieel is. Zoals we eerder opmerkten, was het doel van het marktanalogue werken een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten te realiseren. Ondanks deze beoogde doelstelling zullen veranderingen in de omgeving, vooral ingegeven door politiek, voor een bestuurlijke organisatie als VROM moeite kosten dit waar te maken. Politiek-bestuurlijke organisaties dragen meer waarden in zich dan uitsluitend effectiviteit en efficiëntie. Daarnaast is de cultuur van VROM een belemmerende factor: er heerst geen zakelijke cultuur waarbij mensen 'worden afgerekend'. Een vergelijking met een onderneming, opererend in de markt, gaat mank. De eerste aanzet tot verzakelijking is gezet maar de voorzetting van deze werkwijze wordt geremd/verhinderd door de interne cultuur en het gegeven dat VROM een politiek-bestuurlijke organisatie is. Binnen de markteconomie is het uiteindelijke (organisatie)-doel geldelijk gewin. Dit is binnen de publieke sector niet aan de orde.

5.3.1 Deelconclusie van de deelvraag 2: Marktanalogue werken

Volgens Rosenthal wordt meer de nadruk gelegd op zaken als publieke ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie en competitie en een klantgerichte oriëntatie. Hiermee wordt aan de verzakelijking binnen de overheidsorganisaties meer vorm en inhoud gekregen. Beoogde doelstelling hiervan was om de overheidsorganisatie gelijk te laten functioneren als het bedrijfsleven. Aan de hand van de bestudeerde documentatie kunnen wij concluderen dat in theorie heel veel geregeld is ten aanzien van verzakelijking binnen het VROM en daarbij het bedrijfsleven als voorbeeld is gesteld. Ondanks blijkt dit in de praktijk anders te werken. Ook zien we dat deze veranderingen in de vorm van verzakelijking voor sommige medewerkers een pure bedreiging vormen voor hun takenpakket of voor hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hier is meer sprake van het individuele 'werkgelegenheidsbelang' dan het VROM'organisatiebelang'.

We hebben naar aanleiding van deze deelvraag uit de antwoorden kunnen opmaken dat er geen markt aanwezig is binnen het Ministerie van VROM zoals we in bijvoorbeeld het bedrijfsleven kennen. Mastenbroek beschrijft een publieke organisatie en onderstreept dat er zich binnen de interne markt conflicten en spanningen kunnen voordoen. Dit speelt vooral op het operationele niveau. De interne markt en de relaties tussen de gemeenschappelijke diensten en de afzonderlijke directies bestaat uit sociaal-emotionele en instrumentele relaties. In dit kader kunnen spanningen ontstaan tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. Uit reacties van de respondenten kunnen we opmaken dat er door de nagestreefde verzakelijking positieve effecten in termen van kostenbewustzijn zijn ontstaan. We zien ook schaduwkanten in de zin van verslechterende onderlinge collegiale relaties. De diensten zijn doorgaans niet van plan genoeg te nemen met versobering. Wij concluderen dat het kostenbewustzijn bij de medewerkers werkzaam in de bedrijfsvoering in het algemeen toeneemt door de continue aandacht daarvoor in hun omgeving en doordat zij zich over hun prestaties moeten verantwoorden. Het gaat dan echter wel om hun eigen persoonlijke taak en de hieraan verbonden werkzaamheden en niet over de doelmatige besteding van beleidsgeld. Conclusie is dat er geen sprake is van noch een marktconforme noch een volledige marktanaloge werking. Bij marktwerking is er sprake van vraag en aanbod. Binnen VROM is er geen sprake van een vrije vraag en vrij aanbod. Het aanbod is niet vrij omdat er sprake is van gedwongen winkelnering binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Het kenmerk van marktwerking is concurrentie en winst maken. Deze twee principes gelden niet in de huidige systematiek. In het begrotingsstelsel zit nu eenmaal dat iemand die meer geld probeert over te houden 'gestraft' wordt omdat hij dan minder krijgt voor het volgend jaar.

5.4 Beantwoording van de deelvraag 3: Transparanter werken

In deze paragraaf behandelen we deelvraag drie die luidt: Is door de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld?

We hebben in de theorie kunnen zien dat bedrijfsmanagement binnen de overheid in toenemende mate heeft geleid tot een sterker kosten-baten bewustzijn. Noordegraaf beschrijft het bedrijfsmanagement en de hieruit voortvloeiende instrumenten die uitgaan van een meetbare en controleerbare wereld. Hierdoor zijn managers, bestuurders en beleidsmakers prijsbewuster geworden en zijn gaan beseffen dat productie in termen van kosten en baten kan worden uitgedrukt. Met als gevolg dat door het transparanter maken van kosten de besluitvorming beter gefundeerd is qua kosten en rationeler met afwegingen wordt om gegaan. Ook hebben we gezien dat publieke organisaties en bedrijven op vele punten op elkaar lijken, maar ook sterk kunnen verschillen op essentiële punten. Hoewel overheidsorganisaties als een bedrijf kunnen functioneren, zijn ze uiteindelijk geen bedrijf. We hebben de belangrijkste verschillen tussen bedrijven en overheidsorganisaties in hoofdstuk twee beschreven. Een van de belangrijkste punten was de resultaat-verantwoordelijkheid.

In ons theoretisch hoofdstuk en in de vorige alinea hebben in het kort de filosofie van bedrijfsmanagement behandeld. Door middel van marktanaloge werken bij VROM zou in de praktijk het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld moeten worden. Er is onder meer een Product- en Dienstencatalogus vervaardigd. De uitwerking van de Product- en Dienstencatalogus heeft in drie 'slagen' plaatsgevonden. Ten eerste de identificatie van producten en diensten, ten tweede de uitwerking van het kerndeel in een producten- en dienstencatalogus ten behoeve van de opdrachtgever en de afnemer en als laatste uitwerking van het kerndeel in een kostenbeheersingssysteem ten behoeve van de Gemeenschappelijke Dienst. Op basis hiervan kunnen de opdrachtgevendende diensten hun keuzen/wensen uit diverse categorieën 'basis', 'standaard' of 'maatwerk' maken. Hierdoor hebben de diensten een gedetailleerd overzicht van producten en diensten, inclusief bestelwijze en tarief. Tevens wordt bij elk van de producten aangegeven op welke wijze de Gemeenschappelijke Dienst de, met het totstandbrengen van de producten en diensten, gemoeide kosten diende te gaan beheersen.

Reflectie op gevonden feiten

Ondanks dat er in theorie bij VROM veel zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering en in het bijzonder kostenbeheersing is geregeld, constateren we dat de geëquireerden het overwegend oneens zijn met de stelling dat door het marktanaloge werken

het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld wordt en dat hier op gestuurd kan worden. Samen met Noordegraaf kunnen we aan de hand van de empirie concluderen dat bedrijfsmanagement lang niet overal automatisch toepasbaar is.

Onderstaande tabel geeft de cijfermatige resultaten uit de enquête met betrekking tot deelvraag drie weer.

	Eens	Oneens	Anders	Totaal
Concernstaf	1	6	3	10
Opdrachtgever	1	22	6	29
Opdrachtnemer	5	16	8	29
Totaal	7	44	17	68

Tabel 3: weergave van de reacties in cijfers uitgedrukt.

Hoewel er een behoorlijk inzicht in de kosten van de secundaire processen is, vindt de gemiddelde medewerker het niet interessant. De opmerking wordt wel gemaakt dat kostenbesef goed is, maar het is de vraag of de medewerker op basis van kosteninzicht andere keuzen gaat maken. Vooral nog is dat niet het geval, als voorbeeld wordt de discussie rond de dagdelen 'communicatie' gegeven. Bij een dergelijk voorbeeld leidt dit niet tot enige bijstelling van de vraag, niet op medewerkerniveau en niet op het niveau van de bestuurder. Zolang er aanvaardbare dekkingen zijn en dus geen financiële knelpunten worden er geen andere keuzes gemaakt. Er wordt ook vermeld dat er heel veel kosten zijn die door de medewerkers niet kunnen worden beïnvloed. Er wordt ook niet of nauwelijks op detailniveau afgerekend voor afgenomen diensten. De basisdienstverlening wordt veelal geleverd en betaald dus een medewerker of directeur heeft geen keuze of hij de dienst nodig heeft of niet. Met andere woorden; een groot aantal kosten wordt op dienstniveau afgerekend. Het maakt dan voor de directies niet uit of zijn meer of minder gebruiken. Dit bevordert het kostenbewustzijn niet echt en kan zeker niet als prikkel worden gezien. Volgens sommige respondenten brengt de Marktanaloge Bedrijfsvoering wel kosten helder in beeld. Daarbij vraagt men zich wel af of de huidige inspanning die geleverd wordt voor het inzichtelijk maken van de kosten van de bedrijfsvoering opwegen tegen de besparingen die Marktanaloge Bedrijfsvoering zou moeten opleveren. Het lijkt erop dat het momenteel meer kost dan dat het oplevert. De gemiddelde beleidsmedewerker maakt zich niet druk om de kosten van de secundaire processen. Men gaat er vanuit dat zij niet altijd affiniteit met financiën hoeven te hebben. Zij zien de secundaire processen momenteel eerder als ballast. Ook vinden zij dat sturen op kosten een zaak van het management is. Men gaat er vanuit dat de medewerkers die in de bedrijfsvoering werkzaam zijn kostenbewust zijn. Van de gemiddelde beleidsmedewerker kan niet worden verwacht dat hij zich bezighoudt met de vraag wat bijvoorbeeld een factuur afhandelen kost, wat zijn of haar werkplek kost etc..

Wij constateren dat meer dan de helft van de medewerkers werkzaam bij opdrachtnemende diensten het oneens is met de stelling dat het kostenbewustzijn werkt in de praktijk en sturen binnen VROM hierop mogelijk is. Bij de opdrachtgevende diensten zien we dat beleidsmedewerkers niet zo kostenbewust bezig zijn; voor hen is de outcome van hun beleidsinspanningen belangrijker. Het beheren van het 'kostprijsmodel' wordt als zeer complex ervaren met een toenemend aantal afhankelijkheden. Er wordt aangegeven dat de kennis van het systeem zeer beperkt beschikbaar is. Ondanks deze complexiteit van het kostprijsmodel wordt de systematiek wel gezien als grote verdienste van de afgelopen periode. Administraties ondersteunen dit zicht inmiddels en zonder die informatie lijkt kostenbeheersing onmogelijk. Hierdoor wordt het kostenbewustzijn deels aantoonbaar geprikkeld en gestuurd. Doordat de Gemeenschappelijke Dienst naar kosteninzicht streeft, zijn de integrale kosten transparanter dan voorheen. Hoewel het kostprijsmodel bewerkelijk is garandeert het kostprijsmodel dat het inzicht in kosten versus prestaties blijvend is. Volgens sommige respondenten heeft de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering invloed op de motivatie van de lijnmanagers. Met betrekking tot deze motivatie bestaat een duidelijk risico op een negatieve invloed van het nieuwe systeem enerzijds vanwege de (te) strakke taakstellingen en anderzijds vanwege de gedwongen winkelnering. Hierdoor voelen de lijnmanagers zich beperkt in hun taakuitvoering. Zij beschouwen de veranderende werkwijze als een aantasting van

hun integrale managementverantwoordelijkheid. Ondanks voorgaande opmerkingen heeft de invoering van Marktanaloge Bedrijfsvoering meer transparantie opgeleverd, bijvoorbeeld wie doet wat, waarom en wanneer. Volgens enkele geïnterviewde medewerkers is de organisatiestructuur (loketten bij de Gemeenschappelijke Dienst) ten opzichte van vroeger duidelijker en de geleverde producten en diensten inzichtelijker geworden. Doordat de Gemeenschappelijke Dienst haar producten en diensten tegen een integrale kostprijs levert, (inclusief de kosten van coördinatie, in te kopen externe producten en diensten en de administratiekosten), zorgt het kostprijsmodel dat de integrale kostenprijs transparanter in beeld wordt gebracht. De gemaakte kosten, door inzet van bijvoorbeeld de lijnmanager, worden niet in de kostprijs meegenomen. Deze kosten zijn aan te merken als transactiekosten.

Beoogde effecten met betrekking tot het kostenbewustzijn

De beoogde effecten ten aanzien van verhoging van het kostenbewustzijn zijn overwegend niet is opgetreden. Dit ligt met name in het feit dat publieke organisaties en bedrijven op vele punten op elkaar lijken, maar op essentiële punten verschillen. Hoewel overheidsorganisaties als een bedrijf kunnen functioneren, zijn ze uiteindelijk geen bedrijf. De beoogde effecten treden ook in dit geval niet op, dit heeft vooral te maken aan het feit dat de publieke organisaties continue onder de schijnwerpers van de politiek staan. De managers, bestuurders en beleidsmakers zijn weliswaar prijsbewuster geworden en zijn gaan beseffen dat productie in termen van kosten en baten kan worden uitgedrukt. Ook wordt door het transparanter maken van kosten de besluitvorming beter gefundeerd en politieke afwegingen rationeler gemaakt. Ondanks dit is de gemiddelde beleidsmedewerker, hoewel er wel sprake is van kostenbesef, weinig geïnteresseerd in kostenbeheersing. Dit behoort niet tot zijn of haar hoofdtaak. Belangrijkste taak is het zorgen voor kwalitatief goed beleidsmatig werk en zal zich niet laten leiden tot enige bijstelling van zijn taken, niet op medewerkerniveau en niet op het niveau van de bestuurder. Zolang er aanvaardbare financiële dekkingen en geen knelpunten aanwezig zijn dan zullen er geen andere keuzes worden gemaakt. Zoals bij vele publieke organisaties worden daarnaast de basisdienstverlening door ondersteunende stafafdelingen geleverd. Met als gevolg dat er een groot aantal kosten op het 'onzichtbare' dienstniveau wordt betaald. In dat geval maakt het dan voor de directies/medewerkers niet uit of zij meer of minder gebruiken. Daarnaast sorteert de afgekondigde 'gedwongen winkelnering' een negatief effect.

5.4.1 Deelconclusie van de deelvraag 3: Transparanter werken

Op grond van de aanwezige documentatie vinden wij dat in theorie de benodigde basisprincipes in voldoende mate aanwezig zijn om het doel van kostenbewustzijn na te kunnen streven. De kaders zijn door het management vastgesteld alsook de bepaling van de opdrachtstromen, de kostenstructuur en de beschrijving van de processen. Het theoretisch model staat. Uit de reacties van de respondenten kunnen we concluderen dat de Gemeenschappelijke Dienst er op onderdelen het nodige aan doet kosten zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken waardoor de kosten transparanter zijn geworden dan voorheen. Sommige kosten van de secundaire processen kunnen en worden meer en duidelijker in beeld gebracht. Hierdoor kan er meer op kosten gestuurd worden.

We kunnen tegelijkertijd concluderen dat, hoewel het werken volgens de nieuwe systematiek in toenemende mate tot kosten inzicht leidt, deze manier van werken in werkelijkheid niet leidt tot een aantoonbare prikkeling van het kostenbewustzijn bij met name diensten en directies. Hoewel er enkele respondenten zijn die het eens zijn met de stelling denkt het overgrote deel van de medewerkers bij de Concernstaf, de diensten en de Gemeenschappelijke Dienst dat kosteninzicht en bewustzijn niet automatisch leidt tot ander gedrag en dat sturing hierop mogelijk is. Dit is ook volgens Noordegraaf mede gelegen aan het feit dat publieke organisaties continue onder de schijnwerpers van de (grillige) politiek moeten functioneren.

5.5 Beantwoording van de deelvraag 4: Centrale sturing

In deze paragraaf behandelen we deelvraag vier die luidt: Is er door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering sprake van meer centrale sturing?

In de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM, uitwerking sturingskader, zijn er door de Bestuursraad VROM besluiten genomen over alle onderwerpen die te maken hebben met de sturing van een marktanaloge bedrijfsvoering van VROM. In het algemeen is door besluitvorming de organisatie van de bedrijfsvoering marktanalogoog vormgegeven. Dat wil zeggen dat de relatie tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer leidend is, producten en diensten worden verrekend en dat kostenbeheersing zowel aan aanbod – als aan de vraagkant centraal staat. De managementafspraken die in het kader van de marktanaloge bedrijfsvoering van VROM zijn gemaakt, zijn volgens genoemde nota in lijn met de inhoud van de interne sturingsfilosofie van VROM. De interne sturingfilosofie is beschreven in een aparte nota 'het Managementcharter'. Deze nota die separaat vorm is gegeven door de Directie Personeel, Organisatie en Informatie is geen document voortkomend uit de uitwerking van marktanaloge bedrijfsvoering. Er wordt in dit kader slechts naar verwezen. Om deelvraag vier te beantwoorden is van belang hoe de relatie tussen de Secretaris-Generaal als eigenaar van het model van de Marktanaloge Bedrijfsvoering en de Concernstaf VROM is vormgegeven. De Concernstaf bestaat uit directeuren van de concernstafdirecties. Dit zijn de directeuren van de directie Personeel, Organisatie en Informatie, de directie Communicatie, de directie Financiële en Economische Zaken en de Auditdienst. De Concernstaf ondersteunt de Secretaris-Generaal en de Bestuursraad gevraagd en ongevraagd bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de bedrijfsvoering binnen VROM, de kwaliteit van de bedrijfsvoeringskolommen binnen VROM, de continuïteit in de bedrijfsvoering van VROM en de kaders aan opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. De Auditdienst heeft onder meer als taak om de door de Gemeenschappelijke Dienst berekende kostprijzen te toetsen om discussie over de juistheid van de aan deze kostprijzen ten grondslag liggende berekeningen te voorkomen. Deze toetsing is tweeledig: is het kostprijsmodel juist toegepast (is de overeengekomen 'formule' gehanteerd) en of de juiste gegevens bij de berekeningen zijn gebruikt. Wij constateren dat de meningen onder respondenten sterk zijn verdeeld over de opvatting dat er door het marktanalogoog werken sprake is van meer centrale sturing en derhalve een meer uniforme aanpak van de bedrijfsvoering binnen VROM.

Onderstaande tabel geeft de cijfermatige resultaten uit de enquête met betrekking tot de deelvraag vier weer.

	Juist	Onjuist	Anders	Totaal
Concernstaf	4	2	4	10
Opdrachtgever	9	10	11	30
Opdrachtnemer	9	8	11	28
Totaal	22	20	26	68

Tabel 4: weergave van de reacties in cijfers uitgedrukt.

Reflectie op de gevonden feiten

Volgens de respondenten van de Concernstaf is er sprake van een redelijk uniforme aanpak in de opzet van de organisatie van de bedrijfsvoering. De opdrachten worden in toenemende mate binnen kaders verstrekt en uitgevoerd. Veel van de processen zijn of worden gestandaardiseerd en alle diensten kennen vooralsnog een verplichte winkelnering bij de Gemeenschappelijke Dienst. Wel worden de verschillen binnen de diensten aangestipt. Binnen de afzonderlijke diensten wordt nog steeds op 'eigen wijze' omgegaan met bedrijfsvoeringaspecten, zoals bijvoorbeeld de inhuur externen en de administratie.

De pogingen tot centrale sturing worden wel herkend (als meer of minder succesvol), maar tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat eigenaren van processen / gebruikers blijvend op zoek zullen gaan naar de mogelijkheden om de processen zoveel mogelijk toe te passen aan de eigen behoeften en voorkeuren. Wanneer wordt gesproken over de eigen rol van opereren is het opvallend dat vaak meer de verschillen dan de overeenkomsten tussen diensten en directies binnen VROM worden aangestipt. Een beschrijving en verklaring van dit soort processen terug vinden wij in de theorie terug. Mastenbroek beschouwt vanuit het zogenaamde 'partijenmodel' de interne markt en de relaties tussen betrokken actoren nader. In dit kader worden twee relaties onderscheiden namelijk machts- en afhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties (Mastenbroek 1998: 35-36). Er is sprake van een

spanningsbalans tussen wederzijdse afhankelijkheid en autonomie. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheden en tegelijkertijd eigen belangen. Mastenbroek onderscheidt drie soorten van strategisch gedrag om hiermee om te gaan (Mastenbroek 1998: 139-146): samenwerken, onderhandelen en vechten. Bij samenwerken is strategisch gedrag op zijn plaats als men overeenkomstige belangen en doelen heeft. Onderhandelen is de juiste strategie als er sprake is van verschillende, soms tegenstrijdige belangen, maar ook van een zodanige afhankelijkheid dat er voor beide partijen voordelen aan de overeenkomst verbonden zijn.

De strategie van vechten is het meest waarschijnlijk zolang, in geval van tegenstrijdige belangen, een partij meer meent te kunnen winnen door 'vechten' dan door te onderhandelen. Men probeert de andere partij te onderwerpen, men probeert een machtsverwicht te verkrijgen.

Onderhandelen kan de meerwaarde van de wederzijdse afhankelijkheid vergroten in de zin van elkaar leren 'profiteren'. De legitimatie van het gedrag van 'onderhandelen en/of vechten' wordt door respondenten min of meer gelegitimeerd door te wijzen op het feit dat de Directeuren-Generaal als integraal manager toch een eigen verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de inrichting van hun eigen organisatie. Respondenten vinden wel dat er daarnaast ook centrale sturing op de beleidsprocessen moet zijn. Respondenten van de diensten en directies (opdrachtgevers) zijn van mening dat door de vorming van de Gemeenschappelijke Dienst en de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering de rest van de organisatie zich te veel moet voegen naar de centraal vastgestelde kaders. Daarmee lijkt de doelmatigheid van de Gemeenschappelijke Dienst weliswaar verhoogd, echter de doelmatigheid van de diensten en de ondersteuning van de diensten is afgenomen. Er is in de beleving van respondenten nog veel vrijheid om een stukje bedrijfsvoering zelf nog een keer dunnetjes over te doen. De vraag is in hoeverre het model van marktanaloge bedrijfsvoering conflicteert met de ook van toepassing zijnde besturingsfilosofie van integraal management (de drie management lagen; Secretaris-Generaal, Directeuren-Generaal en van de directeuren).

Een derde van de geënquêteerde opdrachtgevers vindt dat er in de praktijk bij VROM niet zondermeer sprake is van centrale sturing. Er is wel meer uniformiteit in processen gekomen en meer eenheid binnen VROM (onder andere op het gebied van managementinformatie), maar hier wordt nog onvoldoende op 'doorgepakkt'. Veel basisprocessen kun je op een eenvoudiger manier uniformeren door middel van bijvoorbeeld geautomatiseerde systemen. In uniformering heeft de Gemeenschappelijke Dienst het voorlopig nog af laten weten op onderwerpen als reisdeclaraties, personeelsdossiers, verlof, facturen en personeelsmutaties. Dit wordt nog handmatig verwerkt.

Daarnaast is er nog steeds ruimte voor integraal managers om maatregelen als gevolg van marktanaloge bedrijfsvoering die niet passen in 'zijn of haar straatje' te omzeilen en het op bepaalde directie- of dienstspecifieke manier aan te pakken. Uitgaand van de theorie wordt niet voldaan aan de eisen die bedrijfsmanagement aan publieke managers stelt. Noordegraaf: 'Belangrijke voorwaarden voor bedrijfsmanagement zijn publieke managers die 'in control' zijn en die planmatig en doelbewust organiseren. Nog meer dan goede managers vraagt het evenwel de juiste omstandigheden. Ook al wordt op de interventiefuik (spanningsvolle situatie waarin veel moet en weinig kan) met strak, simpel en soepel management gereageerd, een realistische benadering van publiek management houdt rekening met de haalbaarheid van zulk management. Dat heeft met issues te maken, die zichtbaar en meetbaar zijn, en die niet al te veel politiek gedoe geven. Het heeft ook met institutionele omstandigheden te maken: niet te veel politieke organen, niet teveel externe belanghebbenden, niet te veel waakhonden. Als hier niet aan wordt voldaan zijn problemen in bedrijfsmanagement voorspelbaar. Bedrijfsmanagement en daaruit voortvloeiende instrumenten gaan uit van een meetbare en controleerbare wereld' (Noordegraaf, 2004).

In de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering is de Rijksgebouwendienst een vreemde speler. Respondenten van de Rijksgebouwendienst zijn van oordeel dat binnen de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering onvoldoende rekening wordt gehouden met specifieke kernmerken van vigerende processen als van toepassing bij deze dienst. In tegenstelling tot de overige diensten bij VROM is de Rijksgebouwendienst een baten en lasten-dienst die te maken heeft met marktprijzen en tarieven. Er zijn respondenten die het goed vinden dat van centrale sturing en uniformering sprake is. Dat levert ogenschijnlijk veel schaalvoordelen op. De bedrijfsvoering is nog steeds te divers ingericht, alleen de af te nemen diensten voor bedrijfsvoering zijn centraal geregeld. De indruk bestaat dat het begrip bedrijfsvoering te 'eng' wordt uitgelegd, toegepast en uitgewerkt. Bedrijfsvoering moet in ideale zin het hele stelsel omvatten dat nodig is om een bedrijf te leiden en de missie te verwezenlijken. Dit betekent ook de wijze van werken en ondersteunen bij het tot stand brengen van primaire beleidsproducten. De uniforme

werkwijze binnen de ondersteunende processen wordt in de praktijk (langzaam maar zeker) redelijk tot goed bereikt. Door het ontbreken van kaders vanuit de Concernstaf zijn of ontstaan er gaten die door de diensten zelf worden gevuld. Centrale sturing betekent op dit moment niet meer dan dat op bureaucratische wijze de vrijheid van de diensten aan banden wordt gelegd. Terwijl de Gemeenschappelijke Dienst haar uiterste best doet om zaken te stroomlijnen heeft men nog steeds het idee dat de kaderstelling vanuit de Concernstaf van onvoldoende kwaliteit is.

Het is na twee jaar nog steeds onduidelijk welk organisatie-eenheid op last van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal beleidsmatig verantwoordelijk is voor de Marktanaloge Bedrijfsvoering. Het directieteam van de Gemeenschappelijke Dienst heeft besloten dat het hoofd van het Dienstbureau van de Gemeenschappelijke Dienst houder is van het model binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Niet duidelijk is welke taken aan het houderschap van dit model worden toegerekend. Elke dienst is in meer of mindere mate zelf taken blijven uitvoeren. Een centrale regie is er ten dele wel maar geldt weer niet voor alles. Dit is wellicht één van de oorzaken voor het mindere functioneren van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Er worden nog niet echt kwalitatieve producten geleverd tegen minder kosten of geringere inspanning. Met als gevolg dat onvoldoende dienstverlening noodzaakt tot het leggen van noodverbanden (zoals bijvoorbeeld een schaduwboekhouding). Respondenten appelleren in meer of mindere mate aan de kwantificeerbaarheid en kwalificeerbaarheid van producten en diensten van het 'assortiment' van de Gemeenschappelijke Dienst. Het door ons gehanteerde theoretisch kader spreekt van issues als synoniem voor het assortiment producten en diensten van VROM. Noordegraaf: 'Een bedrijfseconomische aanpak leent zich voor producten en diensten die standaardiseerbaar, die niet al te veranderlijk zijn, die manipuleerbaar zijn. Dus producten en diensten die in termen van inputs, outputs, outcomes operationaliseerbaar zijn en in termen van oorzaak-gevolgrelaties kenbaar. Daarnaast moeten producten en diensten niet al te veelvormig, onzichtbaar en 'zacht' zijn, ze moeten voor zich spreken, ze moeten tastbaar zijn. Er dienen niet teveel politieke organen te zijn, niet teveel externe belanghebbenden en niet teveel waakhonden'. Doordat er bij VROM teveel uitzonderingen zijn blijven er verschillen bestaan. Dit omdat de diensten het gevoel hebben weinig te vertellen te hebben over de interne marktwerking bij de Gemeenschappelijke Dienst.

Sommige respondenten menen dat de Concernstaf zowel haar kaderstellende rol alsook haar toezicht houdende taak met betrekking tot de uitvoering van al die processen binnen de gegeven kaders, niet waarmaakt. Een derde van de geënquêteerde respondenten die werken bij de diensten of directies vinden dat er in de praktijk bij VROM wel sprake is van centrale sturing, omdat de Concernstaf steeds beter gaat sturen en kaders gaat stellen en omdat veel diensten nu door de Gemeenschappelijke Dienst centraal aangeboden worden (VROM Administratie Kantoor, inkoop, archieven, advies, HRM advies enz.) die vroeger decentraal geregeld waren. De centrale sturing klopt wel bij de diensten, maar niet bij de Gemeenschappelijke Dienst. Alhoewel hierover wordt gesproken zien de diensten toch verschillende voorbeelden dat binnen de Gemeenschappelijke Dienst nog aan eenheid verbeterd kan worden. Enkele voorbeelden: éénduidige Gemeenschappelijke Dienst-leveringsrapportages, gebruik van één enkel tijdschrijfsystemen, éénheid in klachtenprocedures etc. In de praktijk bleek de toepassing van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering een bron van irritatie bij de diensten. Dit gevoel verdwijnt langzaam. Volgende stap moet een verdere centralisatie zijn van producten en diensten van het secundair proces waarbij geen verrekening meer plaats vindt gedurende het jaar. Wel dient er op dienstniveau een periodieke verantwoording plaats te vinden van wat er is uitgegeven ten opzichte van de oorspronkelijk middelen. Prioriteiten worden dan in Bestuursraad vastgesteld en de beleidsdirecties kunnen zich volledig met het primair proces bezig houden. De systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering heeft geleid tot meer uniformering, maar in de praktijk wordt erg veel maatwerk geleverd en ook schaduwsystemen bij de klanten zijn aan de orde van de dag. Hoewel de bedrijfsvoering binnen de diensten meer is geüniformeerd zijn er nog steeds verschillen per dienst te onderkennen. Bij het Directoraat Generaal Milieubeheer zijn er omvangrijke directiebureaus die voor een deel ook het functioneren van de Gemeenschappelijke Dienst belemmeren waardoor centrale sturing te wensen overlaat. De centrale sturing is voor het allergrootste deel van toepassing, maar er blijven (kleine) onderdelen hardnekkig de regels van gedwongen winkelnering bij de afdeling Inkoopcentrum of de afdeling 'Desk Top Publishing' omzeilen. Er is sprake van een verdergaande centralisatie maar dit is nog niet doorgevoerd of doorgedrongen bij eenieder. Er wordt nog veel beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid, vooral de Rijksgebouwendienst is hier sterk in. Er geldt nog steeds het model van integraal management.

Slechts bij het administratieve deel van de uitvoeringsprocessen ziet men een uniformering. Bij de meeste andere processen is er nog veel te veel vrijheid bij de diensten om zaken zelf in te vullen. Bijvoorbeeld het aannamebeleid, de wijze waarop sollicitatieprocedures worden gevolgd, gedragscodes in externe overleggen, proces van begrotingsvoorbereiding, bloemetje voor de directeur, waterkoelers, totstandkoming jaarverantwoording, interne controlplannen, mate van diepgang van toelichtingen op het Planning & Control proces, enz. Ook binnen de financiële kolom zijn processen op eigen wijze ingericht. Zo is de controlfunctie binnen Directoraat Generaal Milieubeheer anders ingericht dan bij Directoraat Generaal Wonen. Vanuit het project Verbetering Financiële Processen wordt er thans naar gestreefd de administratieve processen te uniformeren.

Een verdere verbetering van marktanaloge bedrijfsvoering is te bereiken wanneer de Bestuursraad de doelstellingen van Marktanaloge Bedrijfsvoering herbevestigt en zelf de regels consistent naleeft en hier niet van afwijkt. Op managementposities waarbij (gegeven marktanaloge bedrijfsvoering) de 'moraal van de handel' zou moeten gelden door open te staan voor inventiviteit en vernieuwing, de durf het oneens te zijn in dienst van de taak et cetera wordt traditioneel ambtelijk denken, risicomijdend gedrag, detaillisme en formalisme ten toon gespreid. De Bestuursraad bepaalt momenteel te nadrukkelijk wat wel of niet mag en wat wel of niet kan in de bedrijfsvoering. Terwijl dit idealiter niet het geval hoort te zijn lijkt de Bestuursraad steeds meer grip te willen krijgen op de beheerprocessen bij zowel de Gemeenschappelijke Dienst als bij de beleidsdirecties.

Beoogde effecten met betrekking tot de centrale sturing

De beoogde effecten ten aanzien van de centrale sturing zijn redelijk uniform binnen diensten opgetreden. Dit omdat er processen gestandaardiseerd zijn. Omdat nog niet alles gestandaardiseerd is er nog steeds sprake van verschillen in aanpak binnen de afzonderlijke diensten. Er wordt nog steeds op 'eigen wijze' omgegaan met bedrijfsvoeringaspecten zoals bijvoorbeeld de inhuur van externe medewerkers. Hoewel er zulke uitzonderingen plaatsvinden, wordt er naar gestreefd om de centrale sturing te laten slagen. De eigenaren van deze processen zijn regelmatig op zoek naar verbeteringen om de processen zoveel mogelijk toe te passen aan de eigen behoeften en voorkeuren. Er is bijvoorbeeld op het gebied van managementinformatie meer uniformiteit in processen gerealiseerd. Om meer effect te sorteren kan VROM de basisprocessen eenvoudiger uniformeren door middel van het gebruik van geautomatiseerde systemen. Volgens respondenten worden kansen in de praktijk nog onvoldoende benut. Daarnaast vinden de beoogde effecten ten aanzien van de centrale sturing ten dele plaats omdat er nog steeds ruimte aanwezig is voor integraal managers om maatregelen als gevolg van marktanaloge bedrijfsvoering die niet passen in 'zijn of haar straatje' te omzeilen en het op bepaalde directie- of dienstspecifieke manier aan te pakken.

De Gemeenschappelijke Dienst is 'hoeder' van het model Marktanaloge Bedrijfsvoering. Het is niet duidelijk welke taken aan het 'hoederschap' van dit model worden toegerekend. Hierdoor is elke dienst in meer of mindere mate zelf taken blijven uitvoeren. Hierdoor is er op papier centrale regie die in de praktijk nauwelijks merkbaar is. Dit is een van de oorzaken waardoor beoogde effecten van de centrale sturing ten dele functioneert. De bedrijfsvoering is dus nog steeds te divers ingericht, alleen de af te nemen diensten voor bedrijfsvoering zijn centraal geregeld. Door het ontbreken van voldoende kaders vanuit de Concernstaf zijn of ontstaan er gaten die door de diensten dan maar zelf, worden gevuld. Centrale sturing betekent in de ogen van meerdere respondenten op dit moment niet veel meer dan dat op; 'bureaucratische wijze de vrijheid van de diensten aan banden wordt gelegd'. Er is volgens wel een kentering waarneembaar. Doordat de Concernstaf beter gaat sturen en kaders gaat stellen en veel diensten nu door de Gemeenschappelijke Dienst centraal aangeboden worden, is er sprake van toenemende centrale sturing.

5.5.1 Deelconclusie van de deelvraag 4: Centrale sturing

De veelheid van rollen die vervuld worden door de Bestuursraad (onder meer die van scheidsrechter en conflictbemiddelaar) zullen de komende tijd, in toenemende mate, naar verwachting veel tijd blijven vergen. Momenteel hebben lijnmanagers bij knelpunten of tekorten minder gelegenheid om dat binnen de eigen budgetten op te lossen door een striktere scheiding tussen primair en secundair proces. Het is in de nieuwe situatie veel minder flexibel, meer rigide en er zijn ook minder vrije onderhandelingen tussen partijen hetgeen ook niet motiverend werkt voor de uitoefening van de managementfunctie. Door de systematiek schiet men door. Er treedt een duidelijke verharding in plaats van verzakelijking op in relaties en er wordt strikter op budgetoverschrijdingen gelet. Over hieraan verbonden sancties of beloningen is niets bekend. Als de toekomst

is dat straks iedere minuut werkzaamheden van de Gemeenschappelijke Dienst geld kost volgens het principe van 'uurtje factuurtje' zal dat waarschijnlijk gaan leiden tot manipulatie van informatie. De Auditdienst zou volgens het kader Marktanaloge Bedrijfsvoering onder meer de berekende kostprijzen moeten toetsen op juistheid. Vooralsnog heeft de Auditdienst niets met deze verantwoordelijkheid gedaan.

5.6 Beantwoording van de centrale vraag

In dit hoofdstuk hebben wij met behulp van de gegevens welke bij de deelvragen zijn gepresenteerd getracht antwoord te geven op vier deelvragen die ons leiden naar de beantwoording van de centrale vraag. Tevens hebben we gepoogd vast te stellen of de geplande verandering door middel van Marktanaloge Bedrijfsvoering effect heeft gesorteerd.

Allereerst hebben we het proces in beeld gebracht van de totstandkoming van de Marktanaloge Bedrijfsvoering. Ten tweede hebben we geprobeerd om antwoord te geven op de eerste deelvraag, waarbij de vraag luidde of de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk, door middel van vraaggestuurd werken, dienstbaar is aan het primair proces. De reacties van de respondenten waren zeer verdeeld ten aanzien van het dienstbaar zijn aan het primair proces van de Gemeenschappelijke Dienst. Tevens hebben we kunnen constateren dat er wel voldoende kaders aanwezig zijn om vraaggestuurd te kunnen werken waarbij diensten en directies de vrijheid hebben om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. Hoewel het lijkt of de Marktanaloge Bedrijfsvoering dienstbaar is aan het primair proces wordt door respondenten aangegeven dat de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering slechts in beperkte mate dienstbaar en vraaggestuurd is. Ook kunnen we constateren dat er in de praktijk in hoge mate sprake is van hiërarchische sturing gekoppeld aan budgetsturing. Indien er een calamiteit ontstaat die door de politiek wordt ingegeven kan er hoe dan ook geld vrijgemaakt worden om tot oplossingen te komen. In zulke situaties is er geen sprake van vraaggestuurd werken binnen de door de Gemeenschappelijke Dienst vastgestelde kaders. Samengevat kunnen wij constateren dat de Gemeenschappelijke Dienst in de praktijk door middel van vraaggestuurd werken ten dele dienstbaar is aan het primair proces.

De tweede deelvraag luidde: is er door middel van marktanaloge bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden? De meeste respondenten beantwoordden deze vraag ontkennend. Zij zijn het niet met de opvatting eens dat er door middel van marktanaloge bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties is opgetreden. We zien wel reacties van respondenten die vinden dat er in toenemende mate sprake is van verzakelijking en er meer kostenbewustzijn is ontstaan. Schaduwkanten die aan de zogenaamde verzakelijking kleven zijn de voor het gevoel verslechterende onderlinge collegiale relaties. Verzakelijking wordt grotendeels veroorzaakt door het werken met contracten en formele opdrachten. Er wordt ook geconstateerd dat er bij VROM geen sprake is van een afrekencultuur. Elkaar op resultaten aanspreken is 'not done'. Mede hierdoor wordt de beoogde verzakelijking niet volledig gerealiseerd. Samengevat kan worden geconcludeerd dat er wel positieve effecten in termen van kostenbewustzijn zijn opgetreden maar dat er geen volledige verzakelijking in onderlinge relaties tot ontwikkeling is gekomen.

Vervolgens hebben we getracht om antwoord te geven op de deelvraag drie, deze vraag luidde: wordt in de praktijk door marktanaloge bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld zodat hierop gestuurd kan worden? Er zijn voldoende basisprincipes en kaders aanwezig om kostenbewust te kunnen werken. De meeste geënquêteerden zijn het niet eens met de stelling dat er door het marktanalogoog werken het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld is en dat als zodanig hierop gestuurd kan worden. Het model van marktanaloge bedrijfsvoering zou in opzet het kostenbewustzijn bevorderen maar de praktijk wijst uit dat om allerlei redenen de noodzaak of behoefte niet altijd gevoeld wordt en dat hier niet op gestuurd wordt. Kortom, de prikkels zijn in theorie wel aanwezig maar sorteren in de praktijk geen effect. Met als gevolg dat er in de praktijk door marktanaloge bedrijfsvoering het kostenbewustzijn onvoldoende aantoonbaar prikkelt en er onvoldoende kan worden gestuurd.

Als laatste hebben we de deelvraag vier beantwoord, die luidde: is er door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering sprake van centrale sturing met als gevolg een uniforme aanpak van de bedrijfsvoering van VROM?

We hebben kunnen constateren dat de meningen onder de respondenten zijn verdeeld voor wat betreft de opvatting dat er door het marktanalooq werken sprake is van meer centrale sturing en hierdoor van een meer uniforme aanpak van de bedrijfsvoering van VROM. Hoewel volgens de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering de Concernstaf de Secretaris-Generaal en de Bestuursraad gevraagd en ongevraagd adviseert bij de uitoefening van de verantwoordelijkheden vindt dit volgens respondenten onvoldoende plaats. De wens is dat de Bestuursraad haar rol goed invult. De Bestuursraad zal een consequente coördinerende rol moeten vervullen bij de budgetonderhandelingen en een consequente scheidsrechterlijke rol bij de verdeling van de gelden om spanningen te voorkomen. Daarbij wordt ook opgemerkt dat de Auditdienst de toebedeelde rol in de context van Marktanaloge Bedrijfsvoering beter in moet invullen. Uniformering van werkwijzen binnen de ondersteunende processen worden in de praktijk redelijk tot goed bereikt. Het is volgens de respondenten nog steeds onduidelijk welke organisatie-eenheid beleidsmatig verantwoordelijk is voor het onderhouden van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. Ook wordt vermeld dat de centrale sturing bij de diensten lijkt te kloppen, maar niet bij de Gemeenschappelijke Dienst. Alhoewel dit formeel wel het geval lijkt te zijn zien de diensten feitelijk toch verschillende voorbeelden dat er binnen de Gemeenschappelijke Dienst nog het een en ander eenduidigheid verbeterd kan worden. Volgens respondenten worden er door de Gemeenschappelijke Dienst nog geen éénzijdige leveringsrapportages geleverd, zijn tijdschrijfsystemen niet éénzijdig, ontbreekt het aan éénheid in klachtenprocedures etc. Samengevat is er wel voor een deel sprake van centrale regie maar die geldt ook weer niet voor alles. Wij stellen vast dat de sturing niet alleen wordt bepaald door de besluitvorming van de Bestuursraad, maar ook door cultuur (mensen, normen, waarden, typische eigenheid van het werkveld en dergelijke).

Dit alles overwegend komen we tot de beantwoording van de centrale vraag die luidt: 'Werkt de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM?'

Ons onderzoek wijst uit dat de bedrijfsvoering in de praktijk door middel van vraaggestuurd werken voor een deel dienstbaar is aan het primair proces. De Gemeenschappelijke Dienst levert deels op aanvraag producten en diensten binnen algemeen geldende kaders. Voor wat betreft verzakelijking in de onderlinge relaties kunnen we constateren dat er geen sprake is van een verzakelijking op grote schaal. Er is zijn wel positieve ontwikkelingen waarneembaar ten aanzien van het kosteninzicht. Hoewel de secundaire processen transparant in beeld zijn of worden gebracht hebben wij niet kunnen constateren dat dit in de praktijk effect heeft gehad in termen van prikkeling van het kostenbewustzijn bij medewerkers.

We hebben geconstateerd dat er ten dele sprake is van een uniforme aanpak door centrale sturing. Er is centrale regie maar die geldt niet voor alles. De sturing wordt niet alleen bepaald door de besluitvorming van de Bestuursraad, maar ook door de informele organisatie; de cultuur.

Dit alles overwegende kunnen we constateren dat de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het ministerie van VROM overwegend niet werkt. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zullen wij op een samenvattende en vergelijkende wijze de gevonden resultaten weergeven en hieraan gekoppeld onze conclusies en aanbevelingen weergeven. De centrale vraagstelling voor ons onderzoek luidde als volgt: 'Werkt de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM?' Om het antwoord op de centrale vraagstelling te kunnen formuleren werd deze door ons in vier deelvragen opgesplitst.

1. Is de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk dienstbaar aan het primair proces door middel van vraaggestuurd werken?
2. Is er door middel van marktanaloge bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden?
3. Wordt in de praktijk door marktanaloge bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld zodat hierop gestuurd kan worden?
4. Is er door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering sprake van centrale sturing met als gevolg een uniforme aanpak van de bedrijfsvoering binnen VROM?

Deelvraag 1.

Is de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk dienstbaar aan het primair proces door middel van vraaggestuurd werken?

Uit ons onderzoek blijkt dat de werkzaamheden ten behoeve van het primair proces wel binnen de door het Ministerie van VROM gestelde formele kaders worden uitgevoerd maar dat er binnen die kaders veel vrijheid voor diensten en de afdelingen bestaat om zelfstandig beslissingen te nemen. De benodigde basisprincipes om vraaggestuurd te werken ter ondersteuning van het primair proces zijn binnen VROM voldoende aanwezig. Op grond van ons onderzoek lijkt er in de praktijk meer aandacht voor de uitvoerende taken op zichzelf dan voor processen die zich daadwerkelijk richten op ondersteuning van het primaire proces.

Door het vaststellen van het theoretisch kader van Marktanaloge Bedrijfsvoering is het secundair proces dienstbaar aan het primair proces onder meer door het vraaggestuurd werken (een klant-leverancier relatie). Op micro-, meso- en macroniveau is gewenste besturingstructuur binnen VROM vormgegeven door middel van de Concernstaf, opdracht-gevende diensten en directies en een opdrachtnemende Gemeenschappelijke Dienst.

Uit toetsing van het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering aan de praktijk door middel van observatie en interviews blijkt dat het model (Marktanaloge Bedrijfsvoering) in de praktijk slechts beperkt vraaggestuurd is. De praktijk leert dat er in voorkomende gevallen sprake is van een traditionele hiërarchische sturing gekoppeld aan budgetsturing in tegenstelling tot vraaggestuurd werken van de Gemeenschappelijke Dienst in opdracht van een klant.

In principe wordt vraagsturing als een goed uitgangspunt ervaren. Er moet dan wel meer sprake zijn van vraagsturing en minder aanbodsturing zoals thans het geval is.

De Gemeenschappelijke Dienst dient bij opzet en wijzigingen van het assortiment in de Producten en Dienstencatalogus meer naar het klantbelang te kijken. Nu vindt er veelal discussie plaats binnen de Gemeenschappelijke Dienst over wat kan of vanuit de Gemeenschappelijke Dienst gewenst is. Wat de klant wil wordt in het voortraject niet of nauwelijks geïnventariseerd.

Mastenbroek onderscheidt in het partijenmodel machts- en afhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties. Deze relaties (in het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering het meest tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) worden in de praktijk niet alleen vormgegeven door middel van structuren en procesbeschrijvingen. Marktanalooog werken is niet alleen een zaak van structuren en procesbeschrijving maar (vooral) ook van cultuur en werkwijze. Er is in zekere zin sprake van een afdwingbare

bashouding. Hierbij past geen vrijblijvendheid. Het 'non-interventiegedrag' dat de VROM-cultuur kenmerkt dient af te nemen wil een werkwijze volgens Marktanalogue Bedrijfsvoering verder verbeterd te worden. Momenteel lijkt gedrag gericht op het handhaven en opbouwen van status en prestige en op het consolideren en verder ontwikkelen van de eigen machtsposities binnen diensten of directies te domineren. Hierbij is sprake van een spanning tussen wederzijdse afhankelijkheid en commitment (het VROM-belang) en autonomie (de eigen dienst of directie). Als gevolg hiervan constateren wij dat de Gemeenschappelijke Dienst, ten aanzien van de bedrijfsvoering, in de praktijk ten dele dienstbaar is of kan zijn aan het primair proces. Er wordt door respondenten aangegeven dat de Gemeenschappelijke Dienst veel levert zonder aanvraag (de basis-diensten) en daarnaast bovendien het aanbod van producten en diensten (alsmede de hoogte van de prijzen) niet is toegesneden op de processen van 'afwijkende' klanten als bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst. Ook wordt ervaren dat de Gemeenschappelijke Dienst vaak te ver af staat van het dagelijks functioneren van een inspecteur of een opsporingsambtenaar. De fysieke afstand tussen Den Haag en de regionale vestigingen in het land speelt hierbij een rol. Ook vindt men dat de omslag in denken/handelen richting de klant bij de Gemeenschappelijke Dienst veel tijd vraagt. Procedures en afspraken lopen over teveel schijven en worden van 'bovenaf' opgelegd zonder afstemming met de klant of inleving in 'situaties op de werkvloer'.

Deelvraag 2.

Is er door middel van marktanalogue bedrijfsvoering een verzakelijking in onderlinge relaties opgetreden?

Uit de reactie van de respondenten blijkt dat er een toenemende mate van verzakelijking is opgetreden alsook positieve effecten in termen van toenemend kosteninzicht. Er worden ook schaduwkanten gesignaleerd in de zin van verslechterende onderlinge collegiale relaties. Een deel van de verzakelijking ontstaat omdat gewerkt wordt met contracten en formele opdrachten en op basis van concrete producten. Het blijkt wel dat de 'klant' niet van plan is genoeg te nemen met de zogenaamde 'versobering'. De ervaring is dat in de praktijk de bedrijfsvoeringonderdelen onder druk worden gezet omdat ze te duur zijn, terwijl aan de klantkant de omslag tot versobering nog steeds niet gemaakt is en ook niet gestimuleerd wordt. VROM kent geen 'afrekencultuur'. Binnen VROM zijn de medewerkers niet echt gewend elkaar aan te spreken op resultaten. We kunnen constateren dat het kostenbewustzijn bij medewerkers werkzaam in de bedrijfsvoering in het algemeen toeneemt onder meer door de continue aandacht hiervoor in hun omgeving en doordat zij zich over hun prestaties moeten verantwoorden. Het gaat dan echter wel het meest om het verrichten van eigenstandige werkzaamheden waarbij de gerichtheid op toegevoegde waarde voor het primair proces niet zo'n grote rol lijkt te spelen. Wij concluderen dat er geen sprake is van een volledige marktanalogue werking. Bij marktwerking is er sprake van vraag en aanbod. Binnen VROM is er geen sprake van een vrije vraag en aanbod. Het aanbod is niet vrij omdat er sprake is van gedwongen winkelnering binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Het kenmerk van marktwerking is natuurlijke concurrentie en winst maken. Deze twee principes zien we bij VROM niet terug. In het kas-verplichtingenstelsel is het zo dat iemand die geld overhoudt in feite 'gestraft' wordt. Het overschot vloeit terug naar de algemene middelen en voor volgend jaar wordt zijn/haar budget naar beneden toe bijgesteld. Zolang dat niet verandert heeft marktwerking geen zin.

Deelvraag 3.

Wordt in de praktijk door marktanalogue bedrijfsvoering het kostenbewustzijn aantoonbaar geprikkeld zodat hierop gestuurd kan worden?

Uit de documentatie kan worden opgemaakt dat in theorie de benodigde basisprincipes in voldoende mate aanwezig zijn om kostenbewust te kunnen werken. De kaders zijn door de Bestuursraad vastgesteld alsmede de bepaling van de opdrachtstromen, de kostenstructuur en de beschrijving van de processen. Deze voldoen in theorie aan de vereiste kenmerken van bedrijfsmatig werken. Het model van marktanalogue bedrijfsvoering kan in opzet het kostenbewustzijn bevorderen maar de praktijk wijst uit dat om allerlei redenen de noodzaak of behoefte niet altijd gevoeld wordt (of niet gevoeld wil worden) en dat hier niet op

gestuurd wordt. De prikkels zijn in theorie wel aanwezig maar sorteren in de praktijk onvoldoende effect. Uit de reacties van de respondenten kunnen we opmaken dat de Gemeenschappelijke Dienst er op onderdelen het nodige aan doet kosten zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken; kosten zijn transparanter geworden dan voorheen. Het overgrote deel van de medewerkers bij Concernstaf, Opdrachtgevers en Opdrachtnemers denken dat sturing op kostenbewustzijn niet mogelijk is. De gemiddelde beleidsmedewerker heeft ten aanzien van de kosten van secundaire processen weinig interesse. Zijn/haar hoofdtaak is het zorgen voor kwalitatief goed beleidsmatig werk. In het algemeen kan worden gesteld dat publieke organisaties en bedrijven op veel punten op elkaar lijken, maar op essentiële punten ook sterk verschillen. Overheidsorganisaties kunnen dan wel meer als een bedrijf functioneren, maar zijn uiteindelijk geen bedrijf. Feitelijk draagt het publiek management meer waarden in zich dan effectiviteit en efficiëntie. De benadering van management en organisatie bij de overheid is ruimer dan de bedrijfskundige interpretatie van het begrip 'management'. Hierbij gaat het niet alleen om de economische waarden van effectiviteit en efficiëntie, maar bijvoorbeeld ook van legaliteit en legitimiteit.

Deelvraag 4.

Is er door de invoering van marktanaloge bedrijfsvoering sprake van centrale sturing met als gevolg een uniforme aanpak van de bedrijfsvoering binnen VROM?

Volgens de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM ondersteunt de Concernstaf de Secretaris-Generaal en de Bestuursraad gevraagd en ongevraagd bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheden ten aanzien van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering binnen VROM, de kwaliteit van de bedrijfsvoeringskolommen binnen VROM, de continuïteit in de bedrijfsvoering van VROM en de kaders aan opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.

Wil het concept van Marktanaloge Bedrijfsvoering in de praktijk slagen is volgens respondenten een belangrijke voorbeeldrol weggelegd voor de Bestuursraad. De Bestuursraad zal (hierbij ondersteund door de Concernstaf) een consequente coördinerende rol moeten vervullen bij de budgetonderhandelingen en een consequente scheidsrechterlijke rol bij de verdeling van de gelden om spanningen te voorkomen. De Auditdienst heeft volgens de nota Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM onder meer als taak om de door de Gemeenschappelijke Dienst berekende kostprijzen te toetsen om discussie over de juistheid van de aan deze kostprijzen ten grondslag liggende berekeningen te voorkomen. De vraag die wordt gesteld is of de Auditdienst dit daadwerkelijk doet. Respondenten zijn verdeeld over de opvatting dat er door marktanaloo werken sprake is van meer centrale sturing en hierdoor een meer uniforme aanpak van de bedrijfsvoering van VROM. Respondenten van diensten dragen verschillende voorbeelden aan voor wat betreft verbetering van eenduidigheid van werken binnen de Gemeenschappelijke Dienst. Als voorbeelden worden genoemd: éénheid in leveringsrapportages van de Gemeenschappelijke Dienst, gebruik van eenduidige tijdschrijfsystemen door medewerkers van Gemeenschappelijke Dienst-directies, éénheid in klachtenprocedures etc. Binnen de afzonderlijke diensten wordt nog steeds op 'eigen wijze' omgegaan met bedrijfsvoeringsaspecten, zoals bijvoorbeeld de inhuur externen en de administratie. Elke dienst is in meer of mindere mate zelf taken blijven uitvoeren. Een centrale regie lijkt er wel te zijn maar die geldt ook weer niet voor alles. Geconstateerd wordt dat er binnen de context van het marktanaloo werken sprake is van onderlinge afhankelijkheden maar tegelijkertijd ook (soms tegengestelde) belangen. Gesignaleerd wordt dat sturing niet alleen bepaald wordt door de besluitvorming van de Bestuursraad op papier en gemaakte afspraken, maar ook door cultuur (mensen, normen, waarden, typische eigenheid van het werkveld en dergelijke). Op meerdere managementposities wordt binnen VROM vrijblijvend met het strikt werken volgens de regels van marktanaloge bedrijfsvoering gewerkt. De belangrijkste oorzaak hiervan zijn de verschillen in cultuur en werkwijze bij de verschillende dienstonderdelen van VROM. In tegenstelling tot de overige diensten bij VROM is de Rijksgebouwendienst een 'echte' baten en lasten-dienst die te maken heeft met marktconforme prijzen en tarieven.

Het is bij respondenten onduidelijk welke organisatie-eenheid beleidsmatig verantwoordelijk is voor het onderhouden van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering. De uniforme werkwijze binnen de ondersteunende processen wordt in de praktijk redelijk tot goed bereikt. Marktanaloge bedrijfsvoering leent zich voor producten en diensten die: standaardiseerbaar en die niet al te veranderlijk zijn. Producten en diensten die in termen van inputs, outputs, outcomes operationaliseerbaar zijn

en in termen van oorzaak-gevolgrelaties kenbaar. Producten en diensten moeten niet te veelvormig, onzichtbaar en 'zacht' zijn, ze moeten voor zich spreken, ze moeten tastbaar zijn. Er dient niet te veel sprake te zijn van marktfalen en niet al te veel last hebben van externe effecten.

6.2 Aanbevelingen

Tot slot doen wij onze aanbevelingen aan de opdrachtgever de heer drs. P.J. Welling. De centrale vraagstelling voor ons onderzoek luidde als volgt: 'Werkt de systematiek van marktanaloge bedrijfsvoering in een politiek-bestuurlijke organisatie als het Ministerie van VROM?' Op grond van ons onderzoek, analyses en conclusies doen wij u, ingeleid door onze overwegingen, de volgende aanbevelingen:

1

Marktanalogue werken is niet alleen een zaak van structuren en procesbeschrijving maar (vooral) van cultuur en werkwijze. Of je nu opdrachtgever, opdrachtnemer of eigenaar van het model bent; het werken volgens de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering vraagt in zekere zin een afdwingbare basishouding. In een aantal documenten waaronder de nota Topstructuur VROM uit 2003 wordt onderkend dat: 'Binnen VROM een afspraak niet altijd een afspraak lijkt te zijn. Beslissingen zijn vaak het startpunt van een nieuwe discussie. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat op het niet nakomen van een afspraak vaak geen sanctie staat. Een andere oorzaak kan liggen in het ontbreken van helderheid in en bekendheid met gemaakte afspraken' en 'Binnen VROM wordt vrijblijvend omgegaan met veel afspraken, procedures en essentiële input bij producten. Dit ondanks het feit dat veel partijen deze afspraken, procedures en input wel moeten volgen of nodig hebben voor het goed en correct uitvoeren van de werkzaamheden. Geconcludeerd kan worden dat deze vrijblijvendheid op het gebied van afspraken, procedures en input de kwaliteit van het werk onder druk zet' (nota Topstructuur VROM, 2003). Op basis van ons onderzoek constateren wij dat de tijd bij VROM voor een groot deel 'heeft stilgestaan'. Als het er op aan komt lijkt de VROM-cultuur op alle niveaus te worden gekenmerkt door 'non-interventiedrag'. De Bestuursraad VROM heeft in 2004 het besluit genomen Marktanalogue Bedrijfsvoering binnen het ministerie van toepassing te verklaren. Als de Bestuursraad Marktanalogue Bedrijfsvoering werkelijk wil laten werken als besloten in juni 2004 behoort zij 'krachtig' de nieuwe waarden die dit met zich meebrengt na te streven, dienen de leden van de Bestuursraad dit vol houden en hier niet van af te wijken. Anders gezegd; de Bestuursraad dient in dit geval 'voorop' te gaan en richting VROM-organisatie en krachtig te getuigen van de nieuwe waarden die gekoppeld zijn aan de invoering van marktanalogue bedrijfsvoering.

Ons advies:

Wij constateren dat op dit moment de cultuur van VROM zich nog niet leent voor verzakelijking zoals de systematiek van Marktanalogue Bedrijfsvoering vereist. VROM kent geen 'afrekencultuur'. Binnen veel onderdelen van VROM is sprake van vrijblijvendheid en 'non-interventiedrag'. Het systeem past niet bij het type organisatie. Op grond hiervan adviseren wij u Marktanalogue Bedrijfsvoering als 'totaalsysteem' af te schaffen.

2

Het model van Marktanalogue Bedrijfsvoering is hoofdzakelijk te duiden als een economisch model gericht op effectiviteit en efficiency. Een publieke organisatie als VROM draagt meer waarden in zich dan uitsluitend effectiviteit en efficiency. De benadering van management en organisatie bij de overheid is ruimer dan de bedrijfskundige interpretatie van het begrip 'management'. Publiek management is niet alleen een zaak van verhoging van effectiviteit en efficiëntie, maar ook van legaliteit en legitimiteit. Het openbaar bestuur verschilt in dat opzicht van het bedrijfsleven al is alleen al door de aard van en de wisselwerking met de maatschappelijke en politieke omgeving. De 'omgeving' van VROM wordt gekenmerkt door politieke democratie en rechtsstaat. De maatschappelijke, politieke, juridische en economische context van het openbaar bestuur en de publieke sector zijn kenmerkend.

Er gaat bij de soms krampachtige toepassing van de spel- en rekenregels van Marktanaloge Bedrijfsvoering veel energie verloren bij het tot stand brengen van transacties. Door de vele, ogenschijnlijke legitieme, belangen binnen VROM ontstaat er op veel niveaus een strijd om de macht (wie heeft het wanneer voor het zeggen en onder welke voorwaarden? Kunnen de spelregels van de bedrijfsvoering het primair proces domineren? Kan de bedrijfsvoering van VROM überhaupt 'nee verkopen' aan het primair proces?). Deze en andere vragen waar VROM mee worstelt veroorzaken regelmatig disfunctioneel en strategisch gedrag waardoor het spelen van het spel volgens de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering extra hoge, en nu nog vaak onzichtbare, (transactie)kosten met zich meebrengt. De invoering van de systematiek van Marktanaloge Bedrijfsvoering heeft ook positieve ontwikkelingen gebracht. Wij noemen het inzichtelijk maken van het producten en dienstenaanbod van de Gemeenschappelijke Dienst door middel van de zogenaamde Producten en Diensten Catalogus, het duidelijk in beeld brengen wat bedrijfsvoering kost via het zogenaamde 'kostprijsmodel' en het werken aan verbeteringen van de helpdesk en de servicebalie. Door de komst van een duidelijke 'frontoffice bedrijfsvoering' wordt verdere verbetering verwacht.

Ons advies:

Het model van Marktanaloge Bedrijfsvoering is hoofdzakelijk te duiden als een economisch model gericht op effectiviteit en efficiency. Een publiekbestuurlijke organisatie als VROM draagt meer waarden in zich dan uitsluitend effectiviteit en efficiency. Om niet 'het kind met het badwater weg te spoelen' adviseren wij u om het goede in stand te houden en verder te verbeteren. Wij denken hierbij aan het vraaggestuurd werken voor producten en diensten die dit mogelijk maken zoals levering van werkplekken, reprografie, groenvoorziening en het leveren van VROM-applicaties met een bijbehorende duidelijke tariefstructuur.

3

Diensten en directies vinden dat de Gemeenschappelijke Dienst vaak veel te ver af staat van het dagelijks functioneren van het primair proces. Wij constateren dat niet alle 'klanten' van de Gemeenschappelijke Dienst gelijkwaardig zijn. Producten en diensten die de directies en de diensten afnemen kunnen bijvoorbeeld verschillen in omvang of er kan een verschillend politiek belang worden gehecht aan de processen bij directies, waardoor de ene directie meer macht, status of rechten kan hebben dan de andere directie. Dit kan in situaties waar knopen moeten worden doorgemaakt tot spanningen en/of conflicten leiden tussen directies en Gemeenschappelijke Dienst, maar ook tussen directies onderling. Naarmate producten en diensten meer omstreden zijn ontstaat er meer strijd over wat individuele-, gedeelde- of gemeenschappelijke belangen binnen VROM zijn. Momenteel werkt de Gemeenschappelijke Dienst met basis, standaard en maatwerkproducten en diensten. Een aantal van zulke producten en diensten kennen soms omstreden probleemdefinities, onduidelijke causale relaties en in de regel moeilijk voor de klant meetbare kwaliteiten. De Gemeenschappelijke Dienst kan zich meer dienstbaar maken aan het primair proces als zij zich duidelijker profileert (wat leveren we en onder welke condities) en een assortiment aanbiedt van producten en diensten die standaardiseerbaar en niet al te veranderlijk zijn, die in termen van inputs, outputs, outcomes operationaliseerbaar zijn, die in termen van oorzaak-gevolgrelaties kenbaar zijn, niet te veelvormig, onzichtbaar en 'zacht' zijn, die voor zich spreken, die tastbaar zijn, die niet te veel onderhevig zijn aan marktfalen en die en niet al te veel last hebben van externe effecten. De opdrachtgever vindt de dienstverlening op zich wel goed is maar heeft hinder van de administratieve rompslomp eromheen. Als voorbeeld noemen wij de toedeling van aantallen uren voor communicatie-activiteiten en ICT-voorzieningen.

Ons advies:

Inventariseer en orden het huidige assortiment van producten en diensten van de Gemeenschappelijke Dienst op basis van bovengenoemde criteria en bekijk het vanuit het perspectief van de klant. Op zich geeft de Producten- en Dienstencatalogus een duidelijk beeld wat VROM te bieden heeft. Kies voor een andere verrekensystematiek en breng de rapportagestructuur van leveringsrapportages e.d. terug. Kies voor anders informeren van de opdrachtgever in deze moderne tijd. Analoog aan organisaties als bijvoorbeeld Eneco moeten opdrachtgevers/klanten direct kunnen zien wat ze waar hebben besteld en wat de status is van deze bestelling.



Literatuurlijst

- Bekkers, V.J.M. & Ringeling, A.B. (2003). Vragen over beleid, perspectieven op waardering. Lemma. Utrecht.
- Bekkers, V.J.M. & Zouridis, S & Korsten, A.F.A. (1998). Denken over dienstverlening, de klant is koning. Otto Cramwinckel. Amsterdam.
- Boonstra, J.J. e.a. (1991). Integrale organisatieontwikkeling. Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen. Elsevier. Den Haag.
- Branden, T. (2001). A Wilderness of Mirrors, Universiteit Twente. Enschede.
- Breuer, F. (1985) Organisatiediagnose in de praktijk. Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid pag. 401-415 Uitgever M&O (november/december 1985).
- Ferlie, E. Ashburner, L. Fitzgerald en Pettigrew, A. (1996). The New public Management in Action. Oxford University Press. Oxford.
- Glasbergen, P. & Simonis, J. (1979). Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat. Kobra. Amsterdam.
- Gunsteren, H. van (1994). Culturen van besturen (hst.14, culturen van calculatie). Boom. Amsterdam & Meppel.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). Bestuurskundig onderzoek. Eburon. Delft.
- Hakvoort, J.L.M. en Veenswijk, M. (1997). Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties. Eburon. Delft.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen. Acta Politica 4. Indianapolis. New York.
- Kickert, W.J.M. (2002). Verhalen van verandering. Elsevier. 's-Gravenhage.
- Lewin, K. (1948). Resolving personal conflicts, Harper and Row. New York.
- Lippitt, R. (1986). Het gebruik van weerstand als een positieve bron van vernieuwing. Kluwer. Deventer.
- Lippitt, R. & Watson, J. & Westley, B. (1958). The dynamics of planned change, a comparative study of principles and techniques. Brace & Co. New York.
- Mastenbroek, W.F.G. (1998). Conflicthantering en organisatieontwikkeling. Samsom. Alphen a/d Rijn.
- Noordegraaf, M. (2004). Management in het publieke domein. Coutinho. Bussem.
- Rainey, H.G. e.a. (1989). What Makes Public Organizations Distinctive. Jossey Bass. San Fransisco. In Kickert, W.J.M. (red.) Organisatie en Management in de Publieke Sector. Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Rosenthal, U. et al (1977). Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Samsom. Alphen a/d Rijn.
- Simon, M. (1995). Taakorganisatie, marktorganisatie en de twilight zone, in: Noordegraaf, M. et al. (red.) De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho. Bussum.
- Swanborn, P.G. (1987). Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek (hst.7, de enquête). Boom. Amsterdam, Meppel.
- Veenswijk, M. & Kickert, W.J.M. Organisatie & Management in de Publieke Sector (Reader) Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksverheid (1993), (1994). Samson. Alphen a/d Rijn.
- Vrakking, W.J. & Cozijnsen, A.J. (1992). Organisatiediagnose en organisatieverandering. Bedrijfsinformatie. Samson. Alphen a/d Rijn.
- Vries, J. de & Dam M. van (1998). Politiek-Bestuurlijk Management. Samson. Alphen a/d Rijn.
- Weber, M. (1982). Politik als Beruf. Duncker en Humblot. Berlin

Overige geraadpleegde bronnen

Issue verkenning Centrale Sector VROM	F. Boere, februari 2000
Wat is er aan wiens hand? (naar een Centrale Sector nieuwe stijl)	IBAS-Consultancy, juni 2001
Schetsontwerp ZEUS; discussienota	Ministerie VROM, mei 2002
Operatie ZEUS: Beleidstaken efficiënter ondersteunen (informatie voor de managementdag VROM)	Ministerie VROM, mei 2002
Even bijpraten over de taakstelling van het kabinet (digitale nieuwsbrief)	Ministerie VROM, september 2002
Probleemanalyse ZEUS	Ministerie VROM, oktober 2002
Projectplan ZEUS	Ministerie VROM, 2002
Nota Topstructuur	Ministerie VROM, augustus 2003
Nieuwsbrief Stand van Zaken	Ministerie VROM, nr.26, december 2003
Centrale doelen, decentrale uitvoering	Centraal Planbureau, 2004
Marktanaloge Bedrijfsvoering VROM, uitwerking sturingskader	Projectbureau ZEUS, juni 2004
Resultaten sondering sturingskader bij de managementteams van VROM	Projectbureau ZEUS, juni 2004
Marktanaloog werken, informatieblad 1	Ministerie VROM, december 2004
Relatiedriehoek, informatieblad 2	Ministerie VROM, december 2004
Producten- en Dienstencatalogus, informatieblad 3	Ministerie VROM, december 2004
Leveringsovereenkomst, informatieblad 4	Ministerie VROM, december 2004
Eindrapportage Model MAB Verantwoording Gemeenschappelijke Dienst	Ministerie VROM, januari 2006
Rapportage Risk Control Groep	Ministerie VROM, februari 2006



Enquêtevragen

Vragenlijst MAB

Sinds 2005 is bij VROM het concept van MAB (Marktanaloge Bedrijfsvoering) ingevoerd. Dit houdt in dat de organisatie van de bedrijfsvoering vanuit de volgende vier uitgangspunten is vormgegeven:

1. vraaggestuurd
2. marktanaloog
3. transparant
4. centrale sturing

Omdat u in de praktijk een van de bovengenoemde rollen in het model vervult zijn wij geïnteresseerd naar uw persoonlijke mening over de vier uitgangspunten van MAB en de werking hiervan in de praktijk. U wordt verzocht per uitgangspunt, een van de drie mogelijkheden te beantwoorden.

Principe 1. Vraaggestuurd

De Gemeenschappelijke Dienst is in de praktijk ten aanzien van de bedrijfsvoering dienstbaar aan het primaire proces en levert op aanvraag (binnen algemeen geldende kaders).

- Dit is juist omdat...
- Dit is onjuist omdat...
- Dit is anders omdat...

Principe 2. Marktanaloog

De bedrijfsvoering van VROM is marktanaloog vormgegeven. Streven is hierbij een verzakelijking in onderlinge relaties en een toereikende bedrijfsvoering tegen geringere kosten (versobering, maar voldoende kwaliteit)

- Dit werkt zo in de praktijk...
- Dit werkt niet zo in de praktijk...
- Dit werkt anders omdat...

Principe 3. Transparantie

Door de kosten van de secundaire processen helder in beeld te hebben wordt het kostenbewustzijn van medewerkers geprikkeld en is het mogelijk hierop te sturen.

- Ik denk dat dit zo werkt in de praktijk...
- Ik denk dat dit niet zo werkt in de praktijk...
- Anders omdat...

Principe 4. Centrale sturing

Voorheen was het mogelijk om de bedrijfsvoering binnen de diensten bij VROM verschillend op te zetten, nu is er sprake van een uniforme aanpak.

- Juist, er is in de praktijk bij VROM sprake van centrale sturing omdat...
- Onjuist, er is in de praktijk bij VROM geen sprake van centrale sturing omdat...
- Anders omdat...

Wat ik verder nog kwijt wil over MAB...



Overzicht respondenten

Naam van de respondent

E. van Arkel
B.L.J. Bakker
Drs. L.A. Bakker RA
A.M.H. Bertens
E. Beumer
F. Blom
Drs. J.K. van den Boogaard
J.U. Bos
Ir. J.W.H. Brock
Drs. C.W.J. Broeke
Drs. E.C. Broekhuijzen
J.H.M. Dolje
Ir. C.M.I.M. van Driel
H.E. Dijkema
E.W.J. van Eekelen AC
Drs. J.F.T. van Erpers-Roijaards
H.A. van Ettekoven
Ing. A.P. Fase
Drs. P. Franx
R.M.F. van Gent QC
Drs. J.H. Groen
H. Groenendijk QC
Drs. J.L. van Gulik
Mr. J.W.C.H. Heeren
Drs. T.C. van Hees
S.E.C.M. v.d. Helm
P. Hoogewoning RE RA
Mr. M.J.E.M. Jager
Drs. P.R. Jankipersad
A.J. de Jong
H.J. Juch
Drs. J.P. op den Kamp
Mr. dr. drs. J.F. Koers
Ing. W.A.I. van den Kwartel
Mr. J.P.A. Lame
Ing. P.J. de Lange
L.C.A. Lexmond
Ir. C. Lever
Mr. H.J.H. May
Drs. J.J.G.. Nieuwendijk
Ir. J.M. Osinga
A.A.M. Oud
Drs. M. Peers
Drs. P.A.M. Paardekooper
A.T.J. Reeuwijk
W. Simons
Drs. J.C. van Scherpenzeel
Drs. J.A.M. van Slobbe
Drs. M.E.B. Schulze
Drs. G.F. de Smet
Drs. E. Snelders
Drs. P.J.J. Steeghs
Drs. K. Stegink

Werkzaam bij

VROM-Inspectie Haarlem
Directoraat Generaal Milieubeheer
Concernstaf
Directoraat Generaal Ruimte
Gemeenschappelijke Dienst
Concernstaf
Rijksgebouwendienst
Directoraat Generaal Milieubeheer
Gemeenschappelijke Dienst
VROM-Inspectie
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Milieubeheer
Concernstaf
Gemeenschappelijke Dienst
VROM Inspectie
Concernstaf
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Concernstaf
Gemeenschappelijke Dienst
VROM-Inspectie Rotterdam
VROM-Inspectie Eindhoven
Rijksgebouwendienst
Gemeenschappelijke Dienst
Concernstaf
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Ruimte
Gemeenschappelijke Dienst
VROM-Inspectie
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Wonen
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Milieubeheer
Directoraat Generaal Ruimte
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Wonen
Concernstaf
Gemeenschappelijke Dienst
Concernstaf
VROM-Inspectie Rotterdam
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Ruimte

H.M. Thijssen
S. Tilakdharie Msc.
Drs. Ing. P. Torbijn
Mr. F. de Veer
J. Verhulst
P. Verschut
C.J. Volbeda- Van Oerle
Ing. H.R. de Vries
Drs. P.M.J. de Vries
J.M. de Werk
Drs. A.R. Witte
Mr. G.J.R. Wolters
T. Wijnia
P.C.M. de Zeeuw RSE
E.S. Zijlstra-Douma

Gemeenschappelijke Dienst
Gemeenschappelijke Dienst
Directoraat Generaal Ruimte
Directoraat Generaal Milieubeheer
VROM Raad
Rijksgebouwendienst
Gemeenschappelijke Dienst
VROM-Inspectie Groningen
Directoraat Generaal Wonen
Directoraat Generaal Wonen
Concernstaf
VROM-Inspectie
Rijksgebouwendienst
VROM-Inspectie
Raad voor de Wadden

