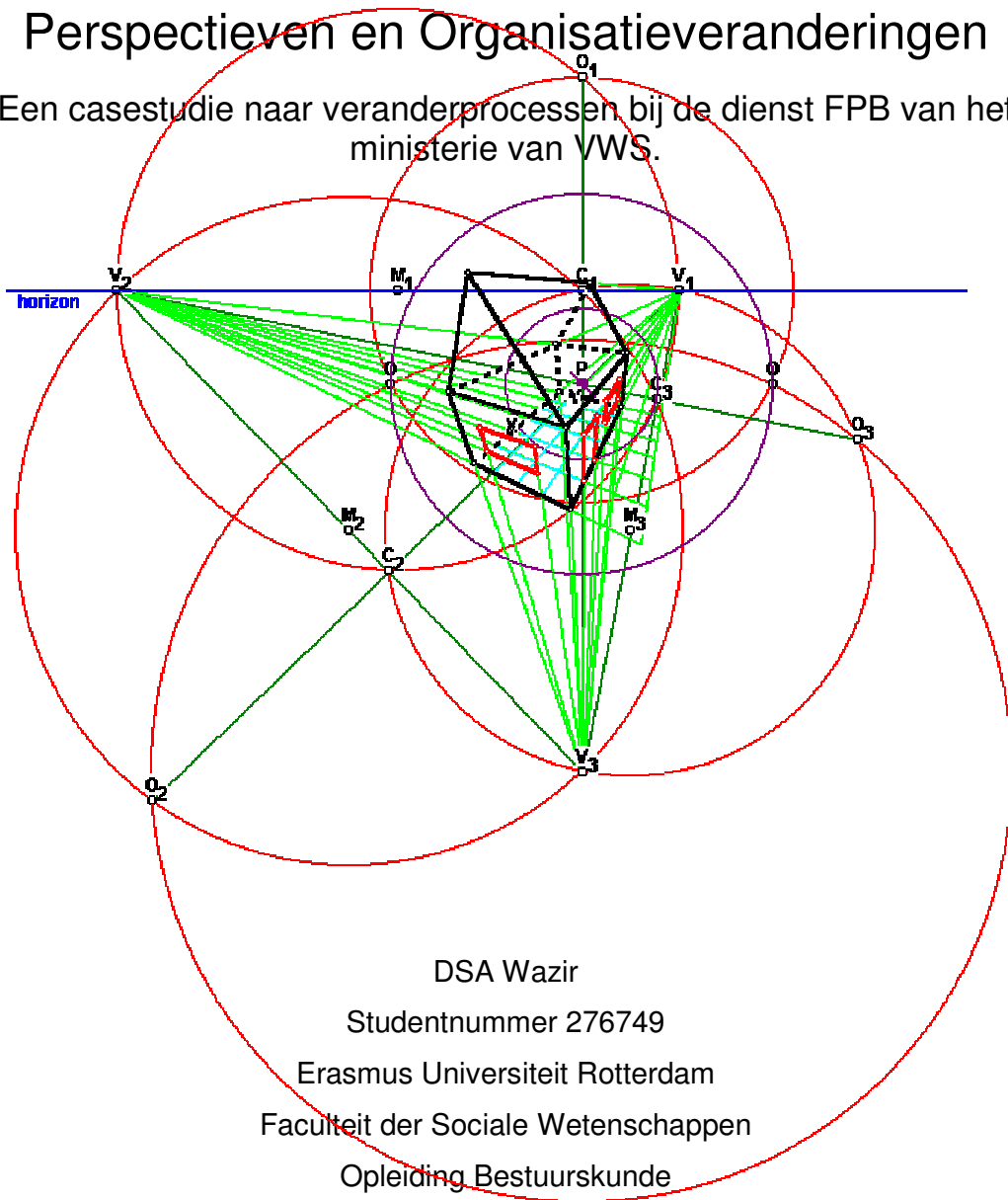


# Perspectieven en Organisatieveranderingen

Een casestudie naar veranderprocessen bij de dienst FPB van het ministerie van VWS.



DSA Wazir

Studentnummer 276749

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Publiek Management

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. Vincent Homburg

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. Frank Boons

## Voorwoord

Het is dan eindelijk zover. Eindelijk is die scriptie af. Vooral die laatste fase van de studie, het afronden van de scriptie, heeft langer geduurd dan de bedoeling was.

Een avondstudie op zich is al zwaarder, naast een drukke baan ook nog studeren. Tot dat de eindfase aanbrak, ging het studeren voortreffelijk. Maar ja, daarna moest het afstuderen nog volgen. Na een periode van aftasten van afstudeeronderwerpen, was daar eindelijk een keuze voor een onderwerp. En toen begon de vertraging pas echt. Eerst nog de nodige rugklachten en behandelingen. En dan bij ons ook nog eens gezinsuitbreiding, wat het afronden van die scriptie ook weer naar achter deed verschuiven. Maar zoals mijn vrouw het ook relativeert, “we hebben in die tijd toch twee leuke kindjes op de wereld gezet, dus maakt het niet uit!”

Nee, zo bekeken maakt het niet uit. Nu het af is zeker niet!

Hierbij wil ik Vincent Homburg als begeleider bedanken, voor het (bijna) letterlijk en figuurlijk achter de broek aanzitten. “You better finish it!”, zei hij terecht, nadat er meerdere momenten waren geweest van twijfel en wanhoop. Bedankt voor je geduld en vastberadenheid in je begeleiding! Ook wil ik bedanken Dulce de Windt, studieadviseur, voor haar advies en begrip. Frank Boons wordt ook hartelijk bedankt voor zijn kritische feedback tijdens de laatste loodjes.

En als laatste wil ik bovenal bedanken mijn echtgenote Ria. Zonder haar hulp zou het absoluut onmogelijk geweest zijn de studie af te ronden. Dat ze naast haar drukke baan, haar studie even opschortte, en volledig de kinderen en het huishouden voor haar rekening nam, zodat ik kon afronden, daarvoor ben ik haar heel heel erg dankbaar. Ik hoop hetzelfde te kunnen doen, zodat zij haar scriptie bestuurskunde ook spoedig kan af ronden.

En natuurlijk, Tariq en Diya, papa heeft jullie weinig aandacht gegeven de laatste maanden, want hij moest “weer studeren”. Maar nu is het dan afgelopen met dat ‘gestudeer’, ik heb weer alle tijd voor jullie!

ing. Dereyl Wazir  
Delft, Januari 2008

## Samenvatting

Deze studie richt zich op de organisatieveranderprocessen binnen de dienst Financieel en Personeel Beheer van het ministerie van VWS. Er hebben zich bij deze dienst twee opeenvolgende organisatieveranderingen voltrokken. Per 1 januari 2005 is de organisatie begonnen met een Frontoffice en Backoffice model, waarbij een productgerichte organisatie werd ingewisseld voor een procesgerichte organisatie. Op 1 oktober 2006 is de dienst vervolgens weer opnieuw begonnen, maar dan met een structuur ingericht naar producten. In dit onderzoek wordt de vraag beantwoord welke organisatieveranderingen zich hebben voorgedaan, en hoe deze veranderingen zijn te verklaren.

Ten behoeve van de verklaring wordt gebruik gemaakt van een sociaal-constructivistisch model van organisatieverandering, waarbij het verloop van veranderingen worden verklaard vanuit de perspectieven en repertoires van actoren. De centrale gedachte hierbij is dat organisatieveranderingen succesvol verlopen als ze aansluiten bij de repertoires van actoren. Als initiatieven en acties niet zijn gekoppeld aan repertoires, zal dat veelal leiden tot negatief en defensief gedrag, waardoor veranderprocessen mislukken.

De veranderingen bij FPB zijn in hoge mate te verklaren vanuit de koppelingen dan wel verankeringen van de verschillende perspectieven van actoren die zijn opgetreden.

Zo is de eerste reorganisatie doorgevoerd, terwijl er koppelingen waren met een negatieve reactie. Sommige noties werden in eerste instantie ook als niets nieuws ervaren. Er is ook sprake van een loyaliteit met dubbele bodem. Men ging wel mee met de veranderingen, maar bleef afwachten tot het zou falen.

In de tweede reorganisatie waren er veel meer koppelingen met positieve reacties. Mensen die in de eerste reorganisatie een afwachtende houding hadden aangenomen, zagen zichzelf gelijk krijgen omtrent hun kritiek, en omarmden de nieuwe reorganisatie.

Ook komt naar voren dat vooral de directeur een dubbele loyaliteit heeft aangenomen. Hij staat wel achter het besluit (van hoger hand) een andere structuur in te voeren, maar hij houdt ook vast aan zijn eigen denkbeelden omtrent de FO/BO, waardoor het model toch (verkapt) terugkomt in de afdelingen ingericht naar producten.

De belangrijkste aanbeveling welke voortvloeit uit dit onderzoek houdt in dat door het managen van de verschillende perspectieven van verschillende actoren, en het zichtbaar maken van bedoelde en onbedoelde wijzen waarop die perspectieven met elkaar verbonden raken, het mogelijk wordt veranderingsprocessen in goede banen te leiden met als resultaat een geslaagde reorganisatie.

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>5</b>
1.1 Aanleiding van het onderzoek .....	5
1.2 Probleemstelling .....	5
1.3 Theoretische oriëntatie .....	7
1.4 Methode van onderzoek .....	7
1.5 Leeswijzer .....	8
<b>2 Organisatieverandering en inertie</b> .....	<b>9</b>
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Reorganisaties en reorganiseren .....	9
2.2.1 Wat zijn organisaties? .....	9
2.2.2 Waarom reorganiseren? Wat verandert er en waarom? .....	12
2.3 Een sociaal-constructivistische visie op reorganisaties .....	13
2.3.1 Sociaal constructivisme .....	13
2.3.2 Repertoires en gedragingen .....	14
2.4 Verwachtingen omtrent reorganisaties .....	16
2.5 Synthese: Een conceptueel kader .....	17
<b>3 Methodologie</b> .....	<b>20</b>
3.1 Inleiding .....	20
3.2 Drie belangrijke onderzoeksvormen .....	20
3.3 Het gebruik van de casestudy .....	21
3.4 Samenhang Empire, Theorie en Analyse .....	22
<b>4 Dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB)</b> .....	<b>23</b>
4.1 Inleiding .....	23
4.2 Het ministerie van VWS en de rol FPB .....	23
4.3 Reorganisaties FPB .....	26
4.4 Frontoffice/Backoffice .....	28
4.4.1 Het officiële verhaal, de reorganisatie in vogelvlucht .....	28
4.4.2 Chronologische weergave .....	35
4.4.3 Verschillende Perspectieven .....	38
4.5 Inhoudelijke Domeinen .....	42
4.5.1 Het officiële verhaal, de reorganisatie in vogelvlucht .....	42
4.5.2 Chronologische weergave .....	48
4.5.3 Verschillende Perspectieven .....	51
<b>5 Analyse van de bestudeerde reorganisaties</b> .....	<b>55</b>
5.1 Inleiding .....	55
5.2 Frontoffice/Backoffice .....	57
5.2.1 Koppelingen en Verankeringen .....	57
5.2.2 Relatie Koppelingen/Verankeringen en Reorganisatieverloop .....	60
5.3 Inhoudelijke Domeinen .....	62
5.3.1 Koppelingen en verankeringen .....	62
5.3.2 Relatie Koppelingen/Verankeringen en Reorganisatieverloop .....	64
5.4 Steun per verwachting op basis van empirie .....	64
5.5 Samenvatting .....	66
<b>6 Conclusie en aanbevelingen</b> .....	<b>68</b>
6.1 Inleiding .....	68
6.2 Recapitulatie onderzoeksdesign .....	68
6.3 Antwoorden op deelvragen .....	69
6.4 Beantwoording centrale vraag .....	71
6.5 Reflectie op theorie .....	72
6.6 Aanbevelingen .....	75
<b>Literatuur</b> .....	<b>76</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Veel organisaties in de publieke sector hebben de afgelopen tijd pogingen ondernomen om uitvoerende onderdelen meer klantgericht in te richten. Sommige zijn daarin heel goed geslaagd (denk aan uitvoeringsorganisaties met zbo status, zie evaluaties van deze organisaties), in andere organisaties is dit in mindere mate gelukt. Op zich is dit niet zo verwonderlijk; het idee van klantgerichtheid is op zich al problematisch voor het openbaar bestuur (Van Duivenboden en Lips, 2000) en verschillende partijen binnen organisaties zullen anders aankijken tegen het transformatieproces van een aanbodgerichte naar een klantgerichte organisatie, en bovendien zich ook anders manifesteren in dit veranderingsproces (Van der Meer en Van Dijk, 2002).

In de praktijk van het openbaar bestuur is gebleken dat sommige organisaties succesvol zijn veranderd in klantgerichte organisaties, en dat organisatieveranderingen succesvol zijn doorgevoerd, terwijl in andere organisaties organisatieveranderingen zeer moeizaam verlopen, of zelfs worden teruggedraaid. In het algemeen geldt dat het slagen of falen niet eenvoudig dan wel eenduidig is te verklaren.

De vraag hoe veranderprocessen verlopen, is onderwerp van studie in het vak verandermanagement, dat deel uitmaakt van de studie Bestuurskunde, differentiatie publiek-private bedrijfsvoering.

In deze scriptie wordt een specifieke organisatieverandering geanalyseerd die zich in het recente verleden heeft afgespeeld bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Dienst is op 1 januari 2005 gestart met een nieuwe organisatiestructuur met de één loketgedachte, een kanteling van productgericht naar procesgericht, en met een Frontoffice en een Backoffice.

Al op 1 oktober 2006 is de Dienst wéér van start gegaan maar dan met een organisatiestructuur die veel gelijkenis vertoont met de structuur van vóór 1 januari 2005.

De belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek is dus vooral de verwondering over de opeenvolging van reorganisaties en de moeizame omgang met het fenomeen klantoriëntatie.

## 1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek staat dus centraal hoe organisatieveranderings-processen verlopen, en hoe dit verloop kan worden verklaard vanuit de visies van betrokken stakeholders.

Als basis voor dit onderzoek zal dienen de theorie van Van der Meer en Van Dijk (2002). Met behulp van die theorie geven zij een verklaring voor het soepel dan wel stroef verlopen van organisatieveranderingen. In paragraaf 1.3 wordt verder ingegaan op deze theoretische oriëntatie.

**Doelstelling** van het onderzoek zoals hier is verricht is het beschrijven van een aantal opeenvolgende reorganisaties en het verklaren van het verloop van de verschillende reorganisaties.

De **Centrale Vraagstelling** kan als volgt worden omschreven:

*Welke organisatieveranderingen hebben zich voorgedaan bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer, en hoe zijn deze veranderingen te verklaren?*

De centrale vraagstelling is ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek vertaald in deelvragen. De deelvragen geven gezamenlijk een antwoord op de hoofdvraag.

Deelvraag 1:

*Hoe kunnen organisatieveranderingen worden begrepen en welke concepten spelen een belangrijke rol bij het begrijpen van organisatieveranderingen?*

De eerste deelvraag heeft een duidelijk theoretisch karakter. Voordat organisatieveranderingen kunnen worden onderzocht moet er een theoretisch standpunt worden ingenomen over de richting van het onderzoek, en over de inhoud van de begrippen. Middels het theoretisch standpunt wordt een bepaalde basis gelegd welke in het onderzoek zal dienen als spiegel voor de waargenomen feiten.

Deelvraag 2:

*Welke organisatieveranderingen hebben zich afgespeeld bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer.*

De derde deelvraag is beschrijvend van aard en richt zich op de veranderprocessen die zich hebben afgespeeld binnen de dienst FPB. Het doel van deze deelvraag is om een zo objectief mogelijk beeld te geven van de reorganisatietrajecten.

Deelvraag 3:

*In welke mate kunnen de organisatieveranderingen bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer worden verklaard uit de uit de theorie afgeleide verwachtingen?*

Deze vierde deelvraag is analytisch van aard en vormt het belangrijkste deel van dit onderzoek. Het doel van deze deelvraag is, om aan de hand van de waarnemingen van de stakeholders omtrent de veranderprocessen, de waarnemingen te analyseren in termen van de eerder neergelegde concepten, om zodoende met een verklaring te komen voor het verloop van de veranderprocessen.

Deelvraag 4:

*Welke aanbevelingen voor organisatietransformatie zijn op te stellen?*

Deze laatste deelvraag leidt tot een aanbeveling. In hoofdstuk vijf wordt het onderzoek naar de organisatietransformatie van de dienst FPB afgesloten. De bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken zullen hier opnieuw worden geïnterpreteerd.

### **1.3 Theoretische oriëntatie**

Voor dit onderzoek heb ik me laten inspireren door het werk van Van der Meer en Van Dijk (2002). In hun werk hebben zij een onderzoek gedaan naar de reorganisatie van de dienstverlening bij diverse gemeenten waarin de notie van klantgerichtheid een belangrijke rol speelt. Diverse diensten van gemeenten waar burgers mee in aanraking kwamen, zijn in de afgelopen jaren bewuster geworden van de klantcontacten die zij als dienst hebben. De dienstverlening was vaak zodanig ingericht dat niet de klant als uitgangspunt werd genomen maar het product welke de klant kwam afhalen. Om verschillende redenen zijn gemeenten daarom uiteindelijk gaan investeren in de dienstverlening. Dit investeren in de dienstverlening wilde ook zeggen dat de organisatie anders ingericht moest worden. Het daarmee gepaard gaande veranderingsproces ging niet altijd even soepel. In hun werk verklaren Van der Meer en Van Dijk (2002) waarom organisatieveranderingen soms moeizaam en anders vlot verlopen.

Om te komen met een verklaring, hebben zij eerst een theorie geformuleerd. Deze theorie zegt, in hoofdlijnen, dat gedragingen en handelingen van actoren zijn terug te voeren op beelden en noties die actoren hebben van bepaalde begrippen. Deze repertoires, en of zienswijzen (perspectieven) van die actoren, kunnen al dan niet gekoppeld raken aan repertoires en of perspectieven van andere (dominante) actoren. Naarmate er meer koppelingen tussen actoren optreden inzake organisatie aangelegenheden, des te meer zal een organisatieverandering soepel verlopen. Het is dus zaak om eerst de actoren, de repertoires en of de perspectieven, en de koppelingen in kaart te brengen.

### **1.4 Methode van onderzoek**

Uitgaande van de centrale vraagstelling en de daarop gebaseerde deelvragen, kan binnen de opbouw van het onderzoek in hoofdlijnen een driedeling worden onderscheiden:

1. Het vaststellen van het onderzoekskader en het verzamelen van relevante literatuur en basisinformatie;

De concepten welke zijn neergezet door Van der Meer en Van Dijk (2002), komen ook goed van pas voor het onderzoek zoals hier verricht. Hun theoretische gedachtegang omtrent succes en falen van organisatieveranderingen wordt in dit onderzoek ook gehanteerd, en er word eventueel op voortgeborduurd.

Voor de casus is er aan de hand van documenten zoals: presentaties, nota's, memo's, evaluatie rapporten, organisatie en formatierapporten, rapporten van beleidsvoornemens, maar ook gearchiveerde e-mail en persoonlijke aantekeningen, een documentenstudie verricht.

Met behulp van de feiten uit deze documentenstudie is er een chronologische weergave gecreëerd, waarin de belangrijkste gebeurtenissen voorafgaande aan én tijdens de reorganisaties en veranderingsprocessen, in kaart zijn gebracht.

2. Het verzamelen van aanvullend empirisch materiaal door het houden van diepte-interviews in de organisatie welke is omgevormd naar een nieuwe organisatie;

Als eenmaal de belangrijkste gebeurtenissen (aan de hand van de documentenstudie) chronologisch in kaart zijn gebracht, dan is het nu zaak om te verifiëren hoe de belangrijkste actoren die gebeurtenissen hebben ervaren en hoe zij daarop hebben gereageerd.

Met half gestructureerde vragen, welke zijn opgesteld aan de hand van het verkregen materiaal uit de documentenstudie, én gebaseerd op de concepten uit het werk van Van der Meer en Van Dijk (2002), worden de interviews afgenomen.

3. Het analyseren van de empirische resultaten en de basisinformatie en het formuleren en toetsen van de resultaten.

Met het materiaal welke is verkregen uit de interviews, kan een vergelijking worden gemaakt tussen de ervaringen en reacties van de diverse actoren. Binnen deze vergelijkingen kan gezocht worden naar koppelingen tussen de diverse actoren, en kan gezocht worden op basis waarvan die koppelingen dan zijn opgetreden (bijvoorbeeld repertoire elementen die aansluiten). Wanneer de koppelingen (positieve dan wel negatieve) aanwezig blijken, en ook op basis van de theorie van Van der Meer en Van Dijk (2002) tot stand zijn gekomen, dan kan de methode volgens Van der Meer en Van Dijk (2002), een verklaring zijn voor de twee opeenvolgende reorganisaties en veranderingsprocessen in dit onderzoek.

## **1.5 Leeswijzer**

Deze studie is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk twee gaat in op het theoretische gedeelte van de vraagstelling, deelvraag één wordt beantwoord. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe naar organisaties gekeken kan worden, en met behulp van welke concepten organisatieveranderingen in deze casestudie zullen worden verklaard. Hoofdstuk drie behandelt de weg waarlangs onderzoek is gedaan. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op het empirisch gedeelte van het onderzoek. De onderzochte case FPB, met de twee opeenvolgende reorganisaties, wordt beschreven. De tweede deelvraag wordt dan beantwoord.

Hoofdstuk vijf bevat de analyse en interpretatie van het empirisch materiaal, deelvraag drie wordt hier beantwoord. Aan de hand van de concepten uit het theoretisch gedeelte wordt de case geïnterpreteerd, om vervolgens een verklaring te kunnen geven voor het reorganisatieverloop.

Deze studie naar de veranderprocessen bij de dienst FPB van het ministerie van VWS sluit af met hoofdstuk zes. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken opnieuw geïnterpreteerd. Daarna zal met het beantwoorden van de deelvragen en de centrale vraagstelling, het reflecteren en het doen van aanbevelingen, deze studie worden beëindigd.



## 2 Organisatieverandering en inertie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag (zie hoofdstuk 1). Tevens wordt hiermee het conceptueel kader van de scriptie opgebouwd.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In 2.2 wordt nader ingegaan op organisatieveranderingen (definitie, achtergronden, consequenties). Zo wordt eerst aangegeven wat organisaties zijn, vervolgens wordt duidelijk gemaakt wat organisatieveranderingen inhouden, en ten slotte wordt aangegeven waarom organisatieveranderingen nodig zijn.

Paragraaf 2.3 besteedt aandacht aan concepten die een belangrijke rol spelen bij het verklaren van het verloop van reorganisaties. Als eerst wordt een opsomming gegeven van de concepten omtrent organisatieveranderingen die bekend zijn. Vervolgens worden die concepten besproken die geschikt zijn om het verloop van organisatieveranderingen te begrijpen. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag, te weten *“Hoe kunnen organisatieveranderingen worden begrepen en welke concepten spelen een belangrijke rol bij het begrijpen van organisatieveranderingen?”*

In paragraaf 2.4 wordt op basis van de concepten aandacht gegeven aan verwachtingen omtrent reorganisaties. Er wordt duidelijk gemaakt volgens welke criteria een reorganisatie succesvol is.

In 2.5 wordt samenvattend het conceptueel kader gepresenteerd en worden de belangrijkste verwachtingen omtrent (succesvolle) reorganisaties herhaald.

### 2.2 Reorganisaties en reorganiseren

#### 2.2.1 Wat zijn organisaties?

In de sociale wetenschappen kan onderzoek gedaan worden naar dingen uit de ‘Real World’, de ‘werkelijkheid’. Om dit soort onderzoek te doen is er een bepaalde kijk nodig op die werkelijkheid. De werkelijkheid kan op meerdere manieren beschouwd worden. Die werkelijkheid kan namelijk beschouwd worden vanuit twee dominante wetenschapsfilosofieën. Namelijk het positivisme en het sociaal-constructivisme. Hieronder wordt voor elk een omschrijving gegeven:

Positivism: school of thought seeing reality as the sum of sense impressions, equating social sciences with natural sciences, employing a deductive logic and quantitative research methods.

Robson, Real World Research, 2002: p.550

Het positivisme ziet de werkelijkheid vanuit wetmatigheden, als een object die een oorzaak en gevolg karakter heeft.

Social constructivism (or constructionism): view that reality is socially constructed, i.e. that the phenomena of the social and cultural world and their meanings are created in human social interaction.

Robson, Real World Research, 2002: p.552

Sociaal-constructivisme is een bepaalde manier om naar de werkelijkheid te kijken. Volgens het Sociaal constructivisme is de werkelijkheid een product van zingeving, een sociale constructie, en dus niet zomaar een objectief gegeven. Men geeft betekenis aan eigen interpretaties en waarnemingen. Die betekenis beschouwt men vervolgens als de werkelijkheid en ontwikkelt daar eigen gedrag naar.

Ook naar organisaties kan gekeken worden vanuit deze twee dominante tradities/visies, de positivistische en de sociaal-constructivistische. Deze kijk levert het volgende op.

### **Positivisme**

De positivistische visie omvat het systeemdenken over organisaties.

Organisaties worden gezien als een systeem. Hieruit komen beelden van de organisatie zoals (De Man en Coun, 2002):

- De klassieke machine (gesloten systeem): organisaties zijn kunstmatig door mensen geconstrueerde verschijnselen en maken géén onderdeel uit van een groter geheel, de omgeving wordt dus niet meegenomen. De structuur van de organisatie is doordacht en rationeel ontworpen door de leiding, taakverdeling is gericht op efficiency en er is een duidelijke structuur van verantwoording.
- Informatieverwerkende machine (open systeem): organisaties zijn kunstmatig door mensen geconstrueerde verschijnselen en maken wel deel uit van een groter geheel, de omgeving wordt wel onderkend. De organisatie is zodanig ingericht dat zij optimaal is afgestemd op de omstandigheden waarbinnen zij dient te functioneren
- Organisme: organisatie wordt gezien als een natuurlijk verschijnsel. Het beeld van de organisatie is dat van een product die niet is ontstaan door het ontwerp van de leiding, maar door bottom-up processen waarin manieren van samenwerken zijn ontwikkeld door de mensen die dagelijks met elkaar omgaan. De organisatie wordt dan gekenmerkt door processen van groei en ontwikkeling die het resultaat zijn van spontane samenwerking tussen de delen.
- Zelforganisatie: organisatie wordt gezien als een natuurlijk verschijnsel. In tegenstelling tot het vorige beeld van organisaties, staat bij dit beeld niet de stabiliteit en beheersing van het systeem centraal, maar juist de spontane processen en verandering. Het beeld van de organisatie is dat van een systeem waarbij van binnenuit geordende patronen ontstaan, en die niet worden opgelegd van buiten- of van boven af. Er is géén hiërarchie die de samenwerkingsprocessen stuurt.

### **Sociaal-constructivisme**

De sociaal-constructivistische visie omvat het handelingsdenken over organisaties. Organisaties worden dan gezien als door mensen in interactie geconstrueerde verschijnselen. Menselijke en sociale verbanden worden op de voorgrond gesteld. Verschillende handelende partijen geven hun interpretaties aan wat er in de organisatie gaande is en onderhandelen daar ook over (De Man en Coun, 2002. p241).

Uitgangspunt is dat mensen hun handelen richten op zaken waaraan zij betekenis hechten. Zij nemen dingen waar volgens een bepaalde manier van denken. Deze manier van denken is voor een groot deel aangeleerd door ervaring, scholing, opvoeding en andere informele verbanden. Vervolgens ontwikkelen zij hun gedrag hiernaar.

Samenwerking binnen organisaties kan gezien worden als een handelen dat berust op de mate waarin mensen zin geven aan hun activiteiten. Bij het sociaal-constructivisme wordt het menselijke van organisaties benadrukt als onderdeel van de cultuur.

In de literatuur wordt, als het gaat over organisaties, het sociaal-constructivisme ook anders verwoord. Weick (1969) spreekt over 'het proces van organiseren'. Mensen opereren in een omgeving die volgens hem dubbelzinnig, ambigu is. En om aan die dubbelzinnigheid van begrippen en noties betekenis te geven is er dan een proces nodig. Een proces om dingen te verhelderen, duidelijk te maken, en te vatten in eenduidige kaders. Deze processen (van organiseren) zijn daarom zingevingsprocessen. In deze processen wordt de organisatie geconstrueerd. Weick gebruikt het werkwoord 'organiseren' om aan te geven dat de organisatie voortdurend in de interactieprocessen wordt gecreëerd (Van der Steen, 2000).

Een organisatie vanuit het sociaal-constructivisme wordt dan gedefinieerd in termen van organiseren:

"Organizing consists of the resolving of equivocality in an enacted environment by means of interlocked behaviors embedded in conditionally related processes."(Weick, 1969. p.91).

### **Scriptieonderzoek**

Dit onderzoek ten behoeve van de scriptie, speelt zich af binnen het sociaal constructivisme, en dat betekent dat ik mij in het verloop van dit onderzoek met name richt op, en niet zo zeer op de organisatie werkelijkheid zoals die spreekt uit de structuur en processen, de objectieve kenmerken van een organisatie, maar dat ik mij ga richten op percepties die mensen hebben van organisatie verschijnselen en percepties die mensen hebben van elkaar, en de gedragingen die daaruit voortvloeien. Dat is typisch een sociaal constructivistisch benadering, het past in een sociaal constructivistische visie op wetenschap, en in die traditie kan dit onderzoek worden geplaatst.

### 2.2.2 *Waarom reorganiseren? Wat verandert er en waarom?*

Er zijn tal van redenen waarom men organisaties wil veranderen. Bijvoorbeeld omdat de dienstverlening beter moet, omdat men klantgerichter, efficiënter en transparant wilt gaan werken, of omdat de techniek het mogelijk maakt werkprocessen anders uit te voeren (workflowmanagement). Ook kan het zijn dat er een nieuwe directeur of topbestuurder aantreedt, welke met een vernieuwde visie op bedrijfsvoering komt, die weer onder invloed staat van door de politiek genomen beslissingen. Wat de reden ook is, vaak wordt er een begin gemaakt door een nieuwe organisatiestructuur voor te stellen.

Van der Meer en Van Dijk (2002) hebben een algemene gedachtegang ontwikkeld en gaan ervan uit dat deze algemene gedachtegang over organisatorische veranderingen ook van toepassing is op organisatieveranderingen in de publieke sector.

Deze algemene gedachtegang zegt wat over “wat” er nu precies veranderd en “waarom”. Dat de structuur verandert omdat de leiding dat wil, dat is het meest voor de hand liggende antwoord. Maar een organisatieverandering is niet simpelweg de verandering van structuur omdat dat de beslissing is van de leiding. Volgens Van der Meer en Van Dijk (2002) zijn er ook andere actoren en factoren die van invloed zijn op het veranderingsproces.

Het totale veranderingsproces kan onderverdeeld worden in verschillende fasen, (deze fasen hoeven elkaar niet altijd direct op te volgen en zijn ook niet strikt van elkaar gescheiden): het begint allemaal met het principebesluit om over te gaan tot reorganiseren. Maar een reorganisatie is nooit één beslissing. Een principebesluit wordt vaak in een aantal ronden met verschillende actoren uitgewerkt en geconcretiseerd. De betreffende actoren (of stakeholders) zijn niet alleen de initiatoren aan de top van de organisatie (bijvoorbeeld de directie van de organisatie), maar ook externe adviseurs zijn vaak hierbij betrokken.

Wanneer eenmaal dit principe besluit er ligt, moet het geheel nog geïmplementeerd worden. Bij de implementatie komen opnieuw andere actoren in beeld die vanuit hun perspectief verder werken en handelen. Een plan wordt zo tijdens de implementatie onvermijdelijk geherdefinieerd. Bijvoorbeeld de Teamcoördinatoren (middenmanagement), die richtlijnen anders interpreteren en naar eigen inzicht uitvoeren. Actoren die in de implementatie fase invloed op het plan hebben zijn veelal vertegenwoordigd in het middenmanagement.

Waar het plan eenmaal is geïmplementeerd, wordt duidelijk wat het feitelijk functioneren van de organisatie in houdt. Bij het feitelijk functioneren in de nieuwe organisatie én het feitelijk functioneren van de nieuwe organisatie (conform de nieuwe structuur), kunnen opnieuw herdefinities optreden. Dit kan doordat weer nieuwe actoren erbij betrokken raken. Deze nieuwe actoren kunnen bijvoorbeeld klanten van de organisatie zijn, of andere instanties in de buitenwereld. Ook de reeds betrokken actoren spelen hier een grote rol, want zij kunnen tot de conclusie komen dat hun eerdere verwachtingen niet uitkomen. Tijdens het feitelijk functioneren zijn dit, invloeden die alle kunnen leiden tot expliciete of impliciete veranderingen van de nieuwe organisatie.

Dit feitelijk functioneren is dus duidelijk van invloed op het organisatorisch handelen. Zo is te zien dat in deze fase, niet enkel alleen de structuur verandert is, maar dat de structuurwijziging ook invloed heeft gehad op het organisatorisch handelen, de “cultuur” van de organisatie, vanwege het feitelijk functioneren.

Bij organisatieveranderingen gaat het initiatoren en plannenmakers veelal erom om dit organisatorisch handelen te beïnvloeden. Ze hebben reeds bij het eerste principebesluit tot reorganiseren, daarom al bepaalde verwachtingen van de impact die de structuurwijziging heeft op het organisatorisch handelen. Deze verwachtingen hoeven door het feitelijk functioneren en door toedoen van andere actoren niet altijd uit te komen. Zo ontstaan onbedoelde en ongewenste effecten van structuurveranderingen.

Vanuit deze algemene gedachtegang, door Van der Meer en Van Dijk (2002), kan er dus geredeneerd worden dat een structuurwijziging (een reorganisatie) invloed heeft op het organisatorische handelen (de cultuur) binnen een organisatie en daarmee heeft de structuurwijziging invloed op het totale veranderingsproces.

## **2.3 Een sociaal-constructivistische visie op reorganisaties**

### *2.3.1 Sociaal constructivisme*

Om aan te tonen hoe het kan dat deze algemene gedachtegang klopt, komen Van der Meer en Van Dijk (2002) via de volgende puntsgewijze aanpak tot de redenering, dat structuurkenmerken van invloed zijn op het organisatorisch handelen.

Deze structuurkenmerken spelen een rol, wanneer ze door betrokkenen worden geïnterpreteerd (op verschillende manieren). Ten eerste is er het *Repertoire*. Individuen beschikken over zingevingskader en handelingsrepertoire; dat zijn bepaalde manieren van denken en handelen. Repertoire wordt opgebouwd door interactie en ervaring. Patronen van denken en handelen kunnen dus veranderen onder invloed van nieuwe ervaringen en interacties. Repertoire wordt *Perspectief* genoemd wanneer het accent vooral ligt op manieren van “kijken en denken”.

Wanneer er meerder individuen in een organisatie zijn, zul je dus in die organisatie altijd gelijktijdig verschillende repertoires vertegenwoordigd zien (*Multipliciteit*). Dit is te verklaren doordat individuen verschillende ervaringen en een verschillende geschiedenis hebben. Deze individuen kijken dus ook vanuit een verschillend perspectief naar gebeurtenissen en plannen voor structuurveranderingen.

Het is ook denkbaar dat tussen individuele repertoires overlap ontstaan, wanneer die individuen een gezamenlijke geschiedenis of vergelijkbare ervaringen hebben, dit wordt dan het *Groepsrepertoire* genoemd.

Eenmaal gevormde groepsrepertoires worden vaak vertaald naar *Procedures en Routines* en worden vaak ook vastgelegd in “technologie” (informatiesystemen of ruimtelijke inrichting). Nadeel van dit laatste blijkt wanneer denkbeelden, dus repertoires van betrokkenen veranderen, dan blijkt het vastgelegde groepsrepertoire ( in procedures en routines) een grote hindernis voor verandering te zijn.

Wanneer actoren (individuen of groepen) hun (groeps)repertoires benutten om betekenis te geven aan wat er gaande is én om bepaalde gedrag te ontwikkelen dan spreek je van *Collectieve betekenisgeving*. Wanneer eenmaal betekenis in groepsverband wordt gegeven aan dingen die gaande zijn, dan wordt zo mogelijke dubbelzinnigheid (ambiguïteit) verminderd en kan als groep bepaald worden wat er te doen staat. Het kan als kern van ‘organiseren’ worden beschouwd (Weick 1979;Weick 1995).

Maar wat gebeurt er wanneer iets nog geen betekenis heeft? Vanuit het bestaande repertoire wordt er dan gezocht naar zingeving. Het nieuwe element wordt wel gekoppeld aan bestaande noties, maar dat geeft niet de juiste betekenis. Dit kan dus leiden tot verandering van het (groeps)repertoire. Dit omdat het nieuwe element bij elke actor aan andere bestaande noties wordt gekoppeld. Deze noties zijn dus per actor weer verschillend.

*Betekenisgeving aan iets wat nog geen betekenis heeft* laat iets nieuws ontstaan in de manieren van denken en handelen. Vanuit deze gedachte zullen verschillende individuen en groepen verschillend reageren op problemen en gebeurtenissen. Wanneer ze elkaars reacties ook waarnemen, zullen ze vervolgens op basis daarvan weer reageren en gedrag ontwikkelen. Er ontstaat op deze manier een sociaal proces waarin steeds nieuwe betekenissen en handelingspatronen tot stand kunnen komen, een *Sociale constructie*.

Vanuit deze puntsgewijze redenering is het nu, ook gegeven de thematiek en vraagstelling van dit onderzoek, mogelijk om op basis van repertoires en perspectieven de sociale constructie die is ontstaan te begrijpen.

Door een reconstructie van het procesverloop waarbij wisselwerking tussen de verschillende perspectieven op problemen en oplossingen in beeld worden gebracht, kan er naar verklaringen worden gezocht. Deze manier van benaderen, de sociaal-constructivistische benadering, biedt een mogelijkheid om te verklaren hoe de verschillende perspectieven ontstaan en veranderen en hoe ze de vormgeving, het functioneren en de impact van de organisatie mede bepalen.(Van der Meer en Van Dijk, 2002).

### 2.3.2 *Repertoires en gedragingen*

Hier worden enkele theoretische noties uitgewerkt die van belang zijn om te denken vanuit een sociale constructie.( Van der Meer en Van Dijk, 2002).

#### **Koppeling en aansluiting**

Wanneer repertoire-elementen van een actor verbonden raken met een gebeurtenis of handeling (bijvoorbeeld voornemen tot reorganiseren), wordt

dit *koppeling* genoemd. Overigens kan dit koppelen op verschillende manieren. Er kan bijvoorbeeld op een manier gekoppeld worden, die een positieve reactie teweegbrengt. Of op een manier die een negatieve reactie teweegbrengt. Afhankelijk van het exacte perspectief van de actor, wordt er door die actor een relatie gelegd met de gebeurtenis of handeling. Deze perspectieven kunnen bijvoorbeeld beelden zijn die men heeft op grond van ervaringen uit het verleden, of beelden over het eigen functioneren. Bij koppeling is het van belang in welke mate en op welke wijze een initiatief of actie *aansluit* bij het repertoire van de actor.

Wanneer zal er géén koppeling ontstaan? Dat is wanneer een bepaalde initiatief of actie als 'niets nieuws' wordt gezien. Want bij koppelen wordt er een nieuw element geïntegreerd in al aanwezige repertoires, waardoor deze repertoires dus veranderen. Zo gebeurt het dat initiatieven, acties of noties als nieuw element een plaats krijgen in de belevingswereld van de actor, maar door verbindingen met verschillende reeds bestaande repertoire-elementen, zal die plaats en de betekenis voor elke actor, verschillend zijn. Dit verklaart waarom er verschillende reacties en gedragingen zullen zijn op een initiatief, actie of notie.

### **Cognitieve en sociale koppeling**

Er kunnen twee manieren van aansluiting zijn. Wanneer er een aansluiting plaatsvindt op basis van inhoudelijke aspecten, dan heeft men het over *cognitieve koppeling*. Bij dit type aansluiting wordt het initiatief, actie of notie onderkend op basis van eigen waarden die men niet kan ontkennen. Een initiatief, actie of notie raakt zo gekoppeld aan bestaande cognitieve noties. Een andere vorm van aansluiting is *sociale koppeling*. Hier gaat het in tegenstelling tot koppeling op basis van inhoud, dan om de relatie tot degene die het initiatief of actie neemt. Ondanks dat er dan een sociale koppeling optreedt, zal in dit geval de inhoud ook geïnterpreteerd moeten worden vanuit het eigen perspectief. Er blijft dus een cognitieve koppeling nodig, maar de sociale koppeling maakt dat algehele koppeling makkelijker geschiedt.

### **Directe en indirecte koppeling**

Behalve de koppelingen sociaal en cognitief, kunnen koppelingen vooral *direct* of *indirect* zijn. Bij directe koppeling gaat het vooral over de betekenis die een actor aan een initiatief, actie of notie toekent en om de manier hoe die actor daarop reageert. Bij indirecte koppeling spelen andere actoren een rol. Zij zorgen ervoor dat de actor zijn aanvankelijke perspectief bijstelt wanneer hij waarneemt hoe de andere actoren reageren op het initiatief, actie of de notie. Deze andere actoren reageren natuurlijk vanuit een ander perspectief (gebaseerd op eigen repertoire). Deze relatie die de actor legt met andere actoren, is ook een sociale koppeling. Zulke sociale en/of indirecte koppelingen maken dat er een verandering op handelingsniveau optreedt. De nieuwe ervaringen die zo'n verandering meebrengen zijn op hun beurt weer input om de wijze van denken te veranderen.

	cognitief	sociaal
Direct	De inhoud van het plan raakt gekoppeld aan bestaande opvattingen en denkbeelden	De reactie op het plan wordt bepaald door de relatie met de initiator
Indirect	Derden brengen overwegingen en argumenten in waardoor elementen van het plan gekoppeld raken aan bestaande opvattingen en denkbeelden	De reactie op het plan wordt bepaald door de stellingname van de derde actoren die als belangrijk worden gezien

Tabel: Mogelijke vormen van koppeling van perspectieven (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p.42):

### Verankering

Het tegenovergestelde van koppeling is *verankering*. Het is bijna logisch dat koppelingen ook aan veranderingen onderhevig zijn, een koppeling kan steeds onder invloed bijgesteld worden. 'Het verwijst naar het ontstaan van nieuwe verbindingen, inkapseling van nieuwe elementen in bestaande repertoires' (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p.42). Verankering verwijst juist naar 'de wijze waarop bestaande repertoire-elementen met andere verbonden zijn en naar hoe repertoires met elkaar verbonden zijn' (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p.42). Wanneer repertoire-elementen al vaak aan andere repertoire-elementen zijn gekoppeld, of ze komen in veel repertoires voor, dan zijn deze elementen al sterk verankerd. Deze elementen zijn dan sterk verbonden met posities en of identiteit van de actor. Zulke elementen kunnen heel moeilijk worden veranderd, ze hebben een diepe betekenis en heilige plaats voor zo'n actor. Pas bij zeer gerichte koppeling kan deze betekenis of plaats veranderd raken. Deze verankeringen zijn de basis voor inertie, het moeilijk kunnen veranderen.

### 2.4 Verwachtingen omtrent reorganisaties

Op basis van de theoretische noties of concepten van de vorige paragrafen, kunnen enkele algemene verwachtingen worden geformuleerd (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p.43):

- Een initiatief of actie heeft meer invloed op het (denken en) handelen van een andere actor naarmate het initiatief of de actie meer aansluit bij het repertoire (perspectief) van die actor (cognitieve koppeling). De aard en richting van die invloed weerspiegelt de aard van de koppeling die tot stand is gekomen. (Deze zal dus lang niet altijd met de bedoelingen van de initiatiefnemer overeenkomen).



- Een initiatief of actie heeft meer invloed op het (denken en) handelen van een andere actor naarmate er een grotere identificatie is met de initiator en/of de sociaal-organisatorische afstand tot de initiator kleiner is (sociale koppeling). De aard en richting van die invloed weerspiegelt de interpretatie die de betreffende actor vanuit zijn eigen repertoire maakt van het initiatief of de actie.
- Een initiatief of actie heeft meer invloed op het (denken en) handelen van een andere actor naarmate voor die actor belangrijke of nabije derde actoren meer op het initiatief of de actie reageren (indirecte koppeling). (De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van de beide eerste verwachtingen, toegepast op de betreffende derde actoren).
- Repertoire-elementen die met veel andere repertoire-elementen verbonden zijn en/of van veel verschillende repertoires deel uitmaken, zullen moeilijker (of alleen bij zeer gerichte en gecombineerde koppeling) veranderen (verankering).

Bovenstaande verwachtingen kunnen goed gebruikt worden om draagvlak voor organisatieveranderingen te creëren. Op die manier hebben deze verwachtingen invloed op succes of falen van organisatieveranderingen. Hoe groter het draagvlak des te meer kans op een succesvol verloop. Hoe deze verwachtingen invloed kunnen hebben op succes of falen van organisatieveranderingen kan worden geconcretiseerd door de perspectieven van actoren op verschillende posities in de organisatie in beeld te brengen en te kijken welke veranderingen daarin zijn opgetreden. Door het managen van repertoires, perspectieven en de koppelingen tussen die repertoires en perspectieven, kan zo ingespeeld worden op het verloop van reorganisatieveranderingen.

In het analysegedeelte zal gebruik worden gemaakt van de repertoires en perspectieven van betrokken actoren in de casus, om het procesverloop te analyseren en te verklaren.

## **2.5 Synthese: Een conceptueel kader**

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: *Hoe kunnen organisatieveranderingen worden begrepen en welke concepten spelen een belangrijke rol bij het begrijpen van organisatieveranderingen?*

Met de aanname dat organisatiestructuur van invloed is op de organisatiecultuur wordt in dit onderzoek de basis gelegd voor een verdere uiteenzetting van de vraag hoe organisatieveranderingen kunnen worden begrepen en 'hoe' die structuur nu precies invloed heeft op de cultuur, gezien vanuit een sociaal-constructivistische benadering. Want als een reorganisatie (een wijziging in de organisatiestructuur), invloed heeft op het organisatorisch handelen (de cultuur), is dit vervolgens weer te verklaren door het gedrag van de actoren te analyseren.

Bij het begrijpen van organisatieveranderingen spelen een aantal concepten een belangrijke rol.

Door in de casus het gedrag van de actoren te analyseren in termen van repertoires/perspectieven van die verschillende actoren, en de mogelijke koppelingen en of verankeringen, wordt het mogelijk om wat te zeggen over dat gedrag die uiteindelijk van invloed is op het succes of op het falen van organisatieveranderingen.

Alvorens verder te gaan worden de concepten repertoires, perspectieven, koppelingen en verankeringen expliciet gedefinieerd.

Het *repertoire*, is een bepaalde manier van denken en handelen. Het wordt opgebouwd door interactie en ervaring, en bestaat uit repertoire-elementen. Het *perspectief*, is zoals het repertoire, maar dan een bepaalde manier van kijken en denken. Het weerspiegelt wat actoren belangrijk vinden vanuit hun eigen redenering.

*Koppelingen* ontstaan wanneer repertoire-elementen van een actor verbonden raken met een gebeurtenis of handeling.

*Verankeringen* ontstaan wanneer repertoire-elementen van een actor zodanig zijn ingebed in het repertoire waardoor er géén verbindingen optreden met nieuwe gebeurtenissen of handelingen.

Op basis van repertoires en perspectieven moet het mogelijk worden om de sociale constructie die is ontstaan te begrijpen. Door een reconstructie van het procesverloop waarbij wisselwerking tussen de verschillende perspectieven op problemen en oplossingen in beeld worden gebracht, kan er naar verklaringen worden gezocht. Deze manier van benaderen, de sociaal-constructivistische benadering, biedt een mogelijkheid om te verklaren hoe de verschillende perspectieven ontstaan en veranderen en hoe ze de vormgeving, het functioneren en de impact van de organisatie mede bepalen. (Van der Meer en Van Dijk, 2002)

Belangrijke vragen die helpen om de repertoires en of perspectieven in kaart te brengen zijn, de visie op de eigen rol in de organisatie, de visie op professionaliteit, klantgerichtheid en kwaliteit, beelden van andere groepen/actoren, visie op hoe de organisatie kan veranderen, visie op welke rol men daar zelf bij kan spelen.

In dit hoofdstuk komt ook naar voren hoe op basis van de concepten een organisatieverandering succesvol kan zijn.

Op basis van die concepten zal een organisatieverandering namelijk succesvol zijn wanneer initiatieven of acties omtrent organisatieverandering aansluiten bij het repertoire van actoren. Aansluiten kan op basis van cognitieve koppelingen (het inhoudelijk eens zijn met het initiatief of de actie). Of op basis van een sociale koppeling (wanneer actoren zich identificeren met de initiator). Of op basis van een indirecte koppeling (wanneer actoren zich identificeren met andere actoren die reeds zijn voorgegaan in het koppelen met het initiatief of actie).

Een organisatieverandering zal falen wanneer initiatieven of acties omtrent organisatieverandering als niets nieuws worden ervaren, er treden géén koppelingen op met het repertoire van actoren, of wanneer bestaande repertoire-elementen zodanig stevig zijn verankerd binnen het repertoire dat zij niet gekoppeld raken met nieuwe repertoire-elementen.

## **3 Methodologie**

### **3.1 Inleiding**

Om de vraagstelling “Welke organisatieveranderingen hebben zich voorgedaan bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer, en hoe zijn deze veranderingen te verklaren? te beantwoorden, dient een passende onderzoeksvorm geselecteerd te worden. In paragraaf 3.2 worden de meest gangbare onderzoeksvormen weergegeven. Paragraaf 3.3 geeft een nadere beschrijving van het gebruik van de casestudy ten behoeve van dit scriptieonderzoek. Paragraaf 3.4 geeft de samenhang weer tussen de empirie en de analyse.

### **3.2 Drie belangrijke onderzoeksvormen**

In zijn algemeenheid kunnen drie onderzoeksstrategieën worden onderscheiden (Braster, 2000. p.20). Van deze worden hier een omschrijving gegeven (Verschuren en Doorewaard, 2005):

- het experiment: is het type onderzoek waarmee ervaringen kunnen worden opgedaan met nieuw te creëren situaties of processen, en waarmee nagegaan kan worden wat de effecten van deze veranderingen zijn. De effecten komen in beeld door minimaal twee zoveel mogelijk gelijke groepen te creëren, waarbij de ene groep een speciale behandeling (interventie) ondergaat en de andere groep een andere of helemaal geen behandeling ondergaat. Hierna wordt er dan gekeken in hoeverre beide groepen van elkaar verschillen.
- het survey: is een type onderzoek waarbij de onderzoeker probeert een beeld te krijgen van een tijdruimtelijk uitgebreid fenomeen (Verschuren en Doorewaard, 2005. p153). Meest bepalend kenmerk is dat gegevens worden verzameld over een relatief groot aantal (minimaal 40 á 50) onderzoekseenheden. Een ander kenmerk is dat er gebruik wordt gemaakt van minder tijdrovende datagenering, dit gezien het groot aantal onderzoekseenheden. De schriftelijk enquête is een veelgebruikte manier van om deze gegevens te verzamelen.
- de casestudy: is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren en Doorewaard, 2005. p169). Belangrijk kenmerk voor casestudy is dat men werkt met een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Nog een kenmerk is dat veel meer in de diepte dan in de breedte (zoals in een survey) wordt gewerkt. Men kiest daarom voor de arbeidsintensieve vrije face-to-face-interview met open vragen.

### 3.3 Het gebruik van de casestudy

De keuze voor een geschikte onderzoeksvorm hangt af van factoren als de aard van de vraagstelling, het al dan niet beschikbaar zijn van geschikt onderzoeksmateriaal, de te verwachten medewerking van onderzoeksobjecten, en de beschikbare tijd en middelen en organisatie.

In dit onderzoek is gekozen voor het gebruik van de casestudy als onderzoeksstrategie.

Casestudy wordt door Braster (2000) omschreven als “een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden”.

Deze keuze voor een casestudy (in plaats van onderzoeksmethoden als een experiment of survey) vloeit voort uit de benadering van de werkelijkheid die is gekozen én de intensieve bestudering. De sociaal constructivistische benadering die is gekozen, kijkt naar organisaties als een verschijnsel die wordt geconstrueerd door menselijke en sociale verbanden op de voorgrond te plaatsen. Intensieve bestudering houdt in dat er over een langere periode onderzoek wordt gedaan. En de onderzoekseenheid is de dienst FPB. In dit onderzoek gaat het voornamelijk om het opsporen van factoren en mechanismen die inzicht verhogend werken en daarom een specifieke case analyse vergen.

In dit onderzoek wordt dus de organisatie van de dienst FPB als sociaal verschijnsel onderzocht over de periode van september 2003 tot januari 2007.

Bij het schrijven van deze scriptie is gebruik gemaakt van literatuur over veranderingen in organisaties. De literatuur is voornamelijk gebruikt om een theoretisch kader te verschaffen voor de case die in de scriptie centraal staat.

De case is beschreven op basis van documenten zoals presentaties, nota's, memo's, evaluatie rapporten, organisatie en formatierapporten, rapporten van beleidsvoornemens, maar ook op basis van gearchiveerde e-mail en persoonlijke aantekeningen. Deze documenten hebben enig inzicht verschaft in de werkelijkheid omtrent de reorganisaties zoals die is ervaren vanuit diverse belanghebbenden.

Voor het schrijven van de scriptie heb ik gesprekken (diepte-interviews) gevoerd met elf personen in en rondom de dienst FPB. Zelf heb ik als observant, door mijn functie bij FPB als Functioneel Beheerder van het WFM systeem, toegang gehad tot de documenten en tot de respondenten. Geïnterviewd zijn de directeur, de MT-leden, de teamcoördinatoren, de evaluatieonderzoeker en de OR voorzitter. De interviews hebben, zoals ook de bedoeling, kwalitatieve gegevens opgeleverd, verhalen over hoe de reorganisatieprocessen ervaren zijn.

Op basis van deze verhalen, is er een vertaalslag gemaakt naar wat voor de actoren het meest relevante is vanuit hun eigen redenering. Door de visie op

de eigen rol in de organisatie, de visie op professionaliteit, klantgerichtheid en kwaliteit, beelden van andere groepen/actoren, visie op hoe de organisatie kan veranderen en de visie op welke rol men daar zelf bij kan spelen, te filteren uit de verhalen, zijn vervolgens de perspectieven van die actoren in kaart gebracht.

De perspectieven die aldus zijn verkregen, zijn verder gebruikt in de analyse om vervolgens de centrale vraag te beantwoorden.

### **3.4 Samenhang Empire, Theorie en Analyse**

Zoals gezegd is de case beschreven op basis van diverse documenten, en zijn met behulp van het materiaal verkregen uit de diepte-interviews de perspectieven van de belangrijkste actoren geconstrueerd. De beschrijving van de case en de perspectieven van de actoren komen in hoofdstuk vier, het empirisch gedeelte, aan de orde.

In hoofdstuk twee zijn de theoretische veronderstellingen neergezet. Het begrip perspectief wordt hier beschreven, en ook wordt beschreven wat kan worden verwacht van de mate van invloed op het denken en handelen van actoren wanneer die perspectieven worden gerelateerd aan initiatieven of acties om te reorganiseren.

De analyse die vervolgens wordt verricht in hoofdstuk vijf, brengt de relaties naar voren tussen de perspectieven van de verschillende actoren. Vervolgens wordt per verwachting beschreven in welke mate er steun is op basis van de empirie uit hoofdstuk vier.

## 4 Dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB)

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag: *Welke organisatieveranderingen hebben zich afgespeeld bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer.*

Als eerst wordt er wat verteld over het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de rol van FPB daarbinnen. Vervolgens wordt beschreven hoe de FPB organisatie er uitzag voor de reorganisaties en na de reorganisaties.

### 4.2 Het ministerie van VWS en de rol FPB

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft als motto “Zorg voor mensen in een gezonde samenleving”. Taak van dit ministerie is het beleid te maken op het terrein van de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg en sport. In onderstaande kader wordt duidelijk wat het ministerie zelf aan de termen “Volksgezondheid”, “Welzijn” en “Sport” verbindt.

#### **Volksgezondheid**

VWS stimuleert mensen tot gezond gedrag: meer bewegen, niet roken, matig alcoholgebruik, veilig vrijen en gezond eten. Mensen die problemen hebben met hun gezondheid moeten tijdig een beroep kunnen doen op de huisarts, het ziekenhuis of andere vormen van gezondheidszorg. Zij zijn daarvoor verzekerd en hebben dus recht op zorg. Samen met ziektekostenverzekeraars, aanbieders van zorg en patiëntenorganisaties zorgt het ministerie van VWS dat er genoeg voorzieningen zijn en dat mensen voldoende keuzemogelijkheid hebben.

#### **Welzijn**

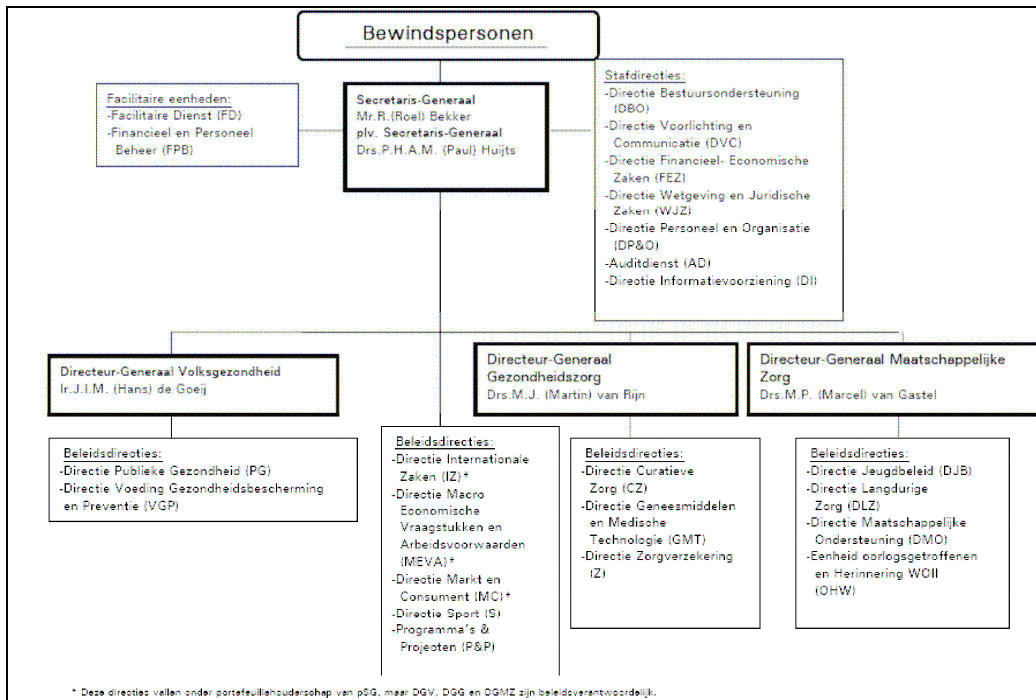
Ook Nederland kent groepen inwoners die minder (kunnen) profiteren van onze welvaartsstaat. Zij zijn in economisch opzicht niet zelfstandig of nemen niet actief deel aan de maatschappij. In samenwerking met departementen die zich bezighouden met economie, onderwijs, wonen en milieu versterkt het ministerie van VWS de sociale infrastructuur. Belangrijke onderdelen van het sociaal beleid zijn het vrijwilligerswerk en de jeugdzorg.

#### **Sport**

Sport bevordert de gezondheid, zorgt voor sociale contacten en draagt bij aan de zelfontplooiing. De 'sportieve missie' van het ministerie van VWS is het mogelijk maken dat iedereen op een verantwoorde manier kan sporten. Daarnaast besteedt het ministerie geld en aandacht aan topsport, zodat Nederland ook bij internationale toernooien een goede partij is.

Bron: <http://www.minvws.nl/organisatie/>

Bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, werken er ongeveer 5000 ambtenaren (2007). In onderstaande organogram wordt de organisatie als geheel getoond.



Organogram uit "Introductiedossier nieuwe bewindspersonen", Ministerie VWS februari 2007.

Binnen de organisatie van het ministerie valt de dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) onder de facilitaire eenheden, en staat ze formeel onder directe verantwoordelijkheid van de Secretaris Generaal (SG) en plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG). Omdat de pSG binnen het departement verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, heeft FPB in praktijk het meest te maken met de pSG.

FPB is tijdens Balans<sup>1</sup> ontstaan door clustering van een aantal uitvoeringstaken en dus geformeerd vanuit diverse directies. Sinds 1996 is een aantal wijzigingen doorgevoerd op de formatie (het aantal personeel) van FPB, veroorzaakt door het verplaatsen van taken binnen VWS, door reorganisaties en door in te vullen taakstellingen. Per 1 april 2004 bedraagt de structurele formatie 126,13 fte.

De dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) is eigenlijk een interne 'shared service' organisatie voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). FPB handelt zaken af met betrekking tot Personeel en Salaris voor heel VWS. Ze voert het Subsidie beheer namens VWS en ze voert de Begroting en Kasbeheer voor het ministerie. Feitelijk is FPB dus de uitvoerder van beleidstaken die zijn opgesteld door Directie Personeel en Organisatie (DPO) voor wat betreft Personeel en Materiele Zaken, en is FPB uitvoerder van beleidstaken die zijn opgesteld door Directie Financiële en Economische Zaken (FEZ) voor wat betreft het Subsidiebeheer en het Begroting en Kasbeheer.

<sup>1</sup> Balans: dat was grootschalig reorganisatie van het ministerie in maart 1995, de omvorming naar het huidige Volksgezondheid Welzijn en Sport in plaats van het Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (Kickert 2002)

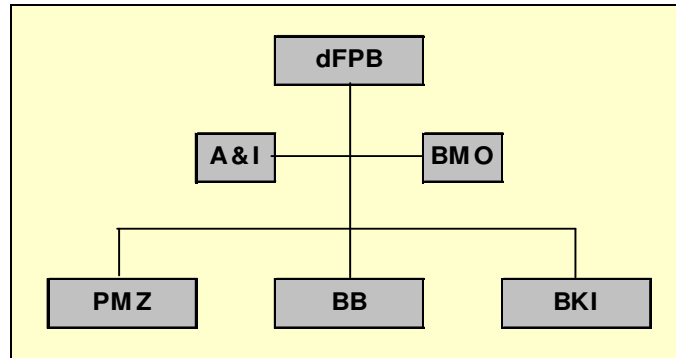


De dienst FPB is tot voor de eerste reorganisatie opgebouwd uit een viertal afdelingen en een bureau bedrijfsvoering- & managementondersteuning (BMO).

Deze afdelingen zijn:

- Personele & Materiële Zaken (PMZ)
- Beheer & Bekostiging (BB)
- Boekhouding, Kasbeheer & Informatie (BKI)
- Advies & Informatie (A&I)

Organogram:



De kerntaken van FPB zijn samen te vatten in een aantal taakclusters: de personele adviesfunctie; de uitvoering van de PSA-functie; de verzorging van de personeelsinformatievoorziening; de ondersteuning van de budgethouders bij de opstelling van de ontwerpbegroting en het bestedingsplan; de ondersteuning van de plaatsvervangend Secretaris-generaal in zijn verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoeringsaangelegenheden van het kerndepartement; het mede uitvoering geven aan het bestedingsplan; de administratieve-, kasbeheer- en boekhoudkundige functie; de ondersteuning van de administratieve organisatie/interne controle en bestuurlijke informatievoorziening; de verzorging van de financiële informatievoorziening; de adviesfunctie op financieel gebied; de bewaking en signalering op de subsidiecyclus; de uitvoering van de informatiebeheerfunctie (documentatie en archief) samenhangend met de FPB-taken.

Daarnaast vervult FPB binnen het totale proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording (VBTB) een adviserende, registrerende en toetsende rol. Voor beleidsdirecties manifesteert dit zich het duidelijkst in het eindtraject, waarin beleidsvoornemens concreet ten uitvoer worden gebracht. Ook vormt de dienst FPB een belangrijk onderdeel in de bedrijfsvoeringsketens, waarbij de focus duidelijk is gericht op klantgerichte dienstverlening. Ten slotte levert FPB een bijdrage aan een rechtmatige en efficiënte uitvoering van het financieel en personeel beheer.

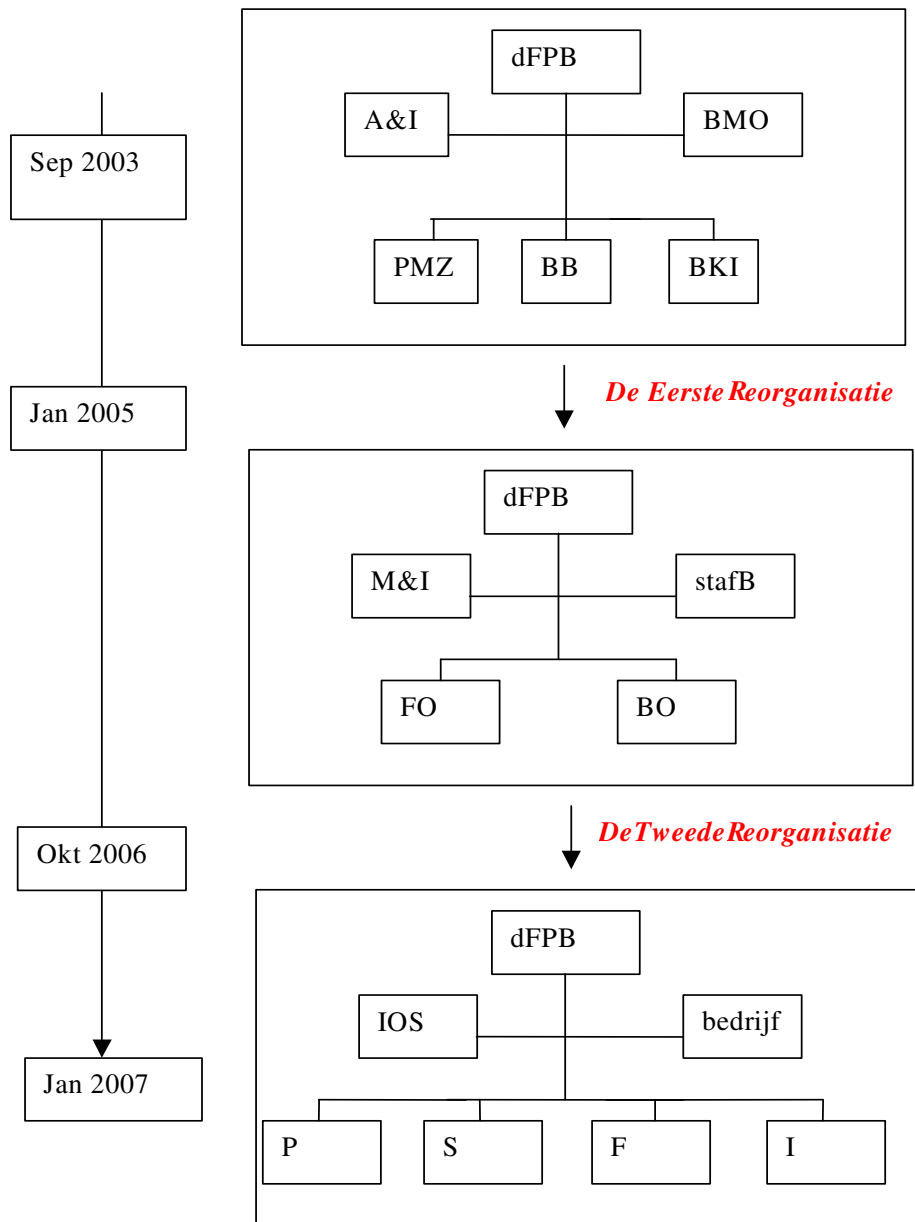
### **4.3 Reorganisaties FPB**

Bij de dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben zich binnen twee jaar, twee reorganisaties voorgedaan. Bij FPB is per 1 januari 2005 een reorganisatie doorgevoerd, waarbij een Frontoffice(FO) en Backoffice(BO) structuur is ingevoerd.

Wanneer dit net is ingevoerd is er vanaf het voorjaar van 2005 alweer sprake van een voornemen tot een nieuwe organisatieverandering. Dit voornemen heeft uiteindelijk geleid naar een reorganisatie per 1 oktober 2006, met een structuur naar inhoudelijke domeinen (Subsidies, Financiën, Personeel en Inkoop), in plaats van de FO/BO structuur.

In de twee volgende paragrafen worden de twee veranderingsprocessen en de resultaten van deze veranderingen beschreven. Per paragraaf is er een verdeling gemaakt naar sub paragrafen en wordt als eerste het officiële verhaal van de reorganisatie en de resultaten daarvan beschreven. Daarna wordt een chronologische weergave getoond, waarin de belangrijkste gebeurtenissen voorafgaande aan én tijdens de reorganisatie en het veranderingsproces, in kaart zijn gebracht. Vervolgens worden de perspectieven van de belangrijkste actoren beschreven. De perspectieven zijn gereconstrueerd uit het materiaal afkomstig uit de interviews.

De periode van onderzoek beslaat de tijd sinds september 2003 tot aan de reorganisatie van 2005, en de tijd sinds januari 2005 tot aan de reorganisatie van oktober 2006 en de tijd tot januari 2007 (de afbakening is dus periode september 2003 - januari 2007). In het schematisch overzicht hieronder is de organisatiestructuur te zien zoals die was en weer werd na de twee eerder genoemde reorganisaties.



- DFPB = Directeur FPB
- A&I = Advies & Informatievoorziening
- BMO = Bedrijfs- en Management Ondersteuning
- PMZ = Personeel en materiele zaken
- BB = Bekosting en Beheer
- BKI = Boekhouding, Kasbeheer & Informatie
- M&I = Monitoring & Informatievoorziening
- StafB = Staf Bureau
- FO = Frontoffice
- BO = Backoffice
- IOS = Informatie, Organisatie en Systemen.
- Bedrijf = Bedrijfsbureau
- P = Personeel
- S = Subsidies
- F = Financiën
- I = Inkoop

## 4.4 Frontoffice/Backoffice

### 4.4.1 *Het officiële verhaal, de reorganisatie in vogelvlucht*

Het officiële verhaal van deze reorganisatie wordt duidelijk als het Organisatie en Formatierapport (Ministerie VWS, 2004) wordt bestudeerd.

Daarin komt naar voren dat het onvermijdelijk was de FPB-organisatie anders in te richten per januari 2005.

#### **Het Waarom**

Eén van de belangrijkste aanleidingen voor het reorganiseren kwam mede voort uit de toegenomen interdepartementale aandacht voor bedrijfsvoeringsonderwerpen. Dit vereiste namelijk dat de dienstverlening naar directies binnen VWS ingrijpend organisatorisch werd veranderd.

Zo werd met de invoering van de VBTB-begrotingssystematiek in 2002, waarin een afzonderlijke bedrijfsvoeringsparagraaf is opgenomen, een belangrijke stap hiermee gezet.

Voorts speelde ook dat het financieel beheer bij VWS in 2003 nader onder de loep was genomen, daaruit kwam voort dat de uitvoering van het subsidiebeheer verbetering verdiende en dat veranderingen in het inkoopproces nodig waren. Dit legde uiteindelijk een extra druk op de FPB-organisatie. Want FPB was verantwoordelijk voor de uitvoer van het financieel beheer en het subsidiebeheer.

Een andere reden voor de reorganisatie bij FPB en die dus verregaande consequenties had voor de tot dan toe bestaande FPB-organisatie was: de invoering van P-Direct ofwel de Shared Service Center / Human Resource Management (SSC/HRM), een bundeling van interdepartementale bedrijfsvoeringtaken. Zoals in onderstaande kader staat, werd een lager werkaanbod voor FPB verwacht, en dus afname in personeel.

Het kabinet Balkenende II heeft in juli 2003 besloten om de personeelsregistratie en de salarisadministratie rijksbreed te bundelen in een SSC/HRM. Onder het motto 'zelfbediening' zal een groot aantal personeelsgerelateerde werkzaamheden in de nabije toekomst door VWS-medewerkers en managers zelf worden uitgevoerd. De hiermee gepaard gaande verlaging van het werkaanbod zal voor FPB ingrijpende gevolgen hebben. De Impactanalyse van het SSC/HRM (uitgangssituatie: 1 januari 2003) begroot de afname van de FPB-taken op 16,2 fte.

Bron: O&F-rapport. (Ministerie VWS, 2004. p8).

Ook als reden voor de reorganisatie bij FPB wordt genoemd: de ontwikkeling van een nieuw VWS-subsidiebeleid en het inrichten van een expertisecentrum op het terrein van subsidies. Beide zouden een afname in personeel tot gevolg hebben.

Twee belangrijke uitgangspunten van het nieuwe subsidiebeleid luiden:

1) Subsidies alleen nog in bijzondere gevallen.

De wet- en regelgeving en met name de reguliere financieringsstromen zoals premies, specifieke uitkeringen vormen de kern van het instrumentarium van VWS en moeten in principe voldoende mogelijkheden bieden voor het realiseren van de beoogde doelen.

2) VWS stuurt op afstand.

VWS vindt het niet langer haar kerntaak om de uitvoering van het subsidiebeleid (in ieder geval het beoordelen en het administreren) ter hand te nemen. Door de uitvoering te bundelen en meer op afstand te plaatsen, kan de verdeling van subsidies meer gericht en doelmatiger gebeuren. De uitvoering van het subsidiebeleid wordt dan gedaan door een beperkt aantal organisaties.

Bron: O&F-rapport (Ministerie VWS, 2004. p8).

Ten slotte is ook een belangrijke aanleiding het feit dat ook de dienst FPB niet gevrijwaard was van de rijksbrede volumetaakstellingen van de kabinetten Balkenende I+II (2002-2006). Opend tot eind 2007 diende FPB op grond van de taakstelling Balkenende I € 1,044 mln., oftewel 20,1 fte's, te bezuinigen. In de taakstelling Balkenende II is een teruggang van de formatie van FPB voorzien tot 85 fte, in te vullen door de komst van het SSC/HRM en de introductie van Workflowmanagement.

In de jaren 2005-2006 is een aanzienlijke winst te realiseren door de mogelijkheden van workflowmanagement (hierna: WFM) optimaal te benutten. Daarmee kan zowel een kwaliteitsslag als een efficiëncyslag worden behaald. Momenteel werkt FPB aan de implementatie van subsidieformats, een digitale subsidieportal, digitalisering P-dossiers en actualisering & optimalisering van de departementsbrede processen. Conform de langetermijnvisie wordt de bedrijfsvoering van VWS door één WFM-systeem ondersteund.

Bron: O&F-rapport (Ministerie VWS, 2004. p8).

In 2003/2004 was, in de FPB-organisatie, door middel van de kaasschaafmethode een deel van de eerste taakstelling toegewezen. Echter, de grenzen van de kaasschaafmethode waren bereikt, waardoor een fundamentele wijziging van de FPB-organisatie noodzakelijk was geworden.

Verder speelde ook de tevredenheid over de eigen positie van FPB, een rol. Zoals in onderstaande kader blijkt, was FPB zelf niet zo tevreden over die rol.

De dienstverlening van FPB heeft een sterk uitvoerend karakter. FPB reageert op nieuwe ontwikkelingen vaak afwachtend. Regelmatig wordt FPB te laat of niet geïnformeerd over op handen zijnde beleidswijzigingen. Door in een laat stadium op beleidswijzigingen met een uitvoeringscomponent te reageren, wordt FPB regelmatig geconfronteerd met ad hoc herstelacties.

Ook maakt FPB onderdeel uit van de bedrijfsvoeringsketen. Binnen deze keten heeft FPB een eigen verantwoordelijkheid, die op onderdelen niet geheel helder is. Zo kan bijvoorbeeld de relatie tot de concerncontrollers P&O en FEZ duidelijker worden vormgegeven. Hiervoor gaat FPB zich expliciet inspannen.

Bron: O&F-rapport (Ministerie VWS, 2004. p8).

Alle bovengenoemde ontwikkelingen maakte het noodzakelijk snel en doeltreffend in te spelen, en verregaande en structurele wijzigingen in de FPB-organisatie aan te brengen. Introductie van een nieuw organisatie-model was per definitie afdelingsoverstijgend.

### **Verwachting**

Met het doorvoeren van een reorganisatie wenste het managementteam van FPB een aantal zaken te bereiken. Zo moest het huidige Organisatiemodel,

welke was gebaseerd op een productgerichte benadering, worden getransformeerd in een procesgerichte benadering. Ook was het idee één loket voor de klant en één gezicht naar de klant te creëren en moest ook het “vraaggestuurd werken” worden benadrukt. Er moest een bundeling van gelijksoortige werkzaamheden komen. Medewerkers zouden breder ingezet moeten worden, waardoor een grotere flexibiliteit van de FPB organisatie kon worden bewerkstelligd. De bedrijfscultuur binnen FPB moest worden verbeterd. Er moest worden gewerkt aan versterking van de algemene positie door pro-actief op te treden en in een vroeg stadium te participeren in strategische overleggen. Voorbereid zijn op toekomstige ontwikkelingen, zoals introductie van workflowmanagement, SSC/HRM en het oppakken van nieuwe taken. En de taakstellingen Balkenende zouden moeten worden gerealiseerd.

Anders geformuleerd moest FPB in 2005, een interne Shared Service organisatie zijn die voor haar klanten de P-, F-, S- en I-activiteiten op een rechtmatige, effectieve en efficiënte manier uit zou voeren of ondersteuning zou verlenen bij uitvoering door de klanten zelf. FPB moest een organisatie zijn waarbij de onderwerpen sturing, toezicht, verantwoording en control adequaat zouden worden ingevuld. En FPB moest een autoriteit op uitvoeringsgebied (inclusief informatievoorziening) worden, die door FPB-klanten zou worden erkend en herkend.

### **Wijze van totstandkoming**

In formele zin was sprake van een reorganisatie, waardoor ten aanzien van het uitvoeringstraject zorgvuldigheid vereist was. De procedure voor het te voeren sociaal beleid (hoofdstuk VII van het ARAR) is gevolgd. Ook is de “VWS-procedure bij reorganisaties 2002” toegepast.

Het managementteam van FPB (het MT) had de voorkeur uitgesproken om de reorganisatie door “eigen mensen” te laten uitvoeren. Er werd daarom een projectgroep Reorganisatie opgericht. Wanneer extra expertise benodigd was, zou deze binnen het departement worden ingeroepen. Vanuit P&O werd door een P-adviseur en een O-adviseur ondersteuning verleend gedurende het volledige reorganisatietraject. Zij adviseerden de projectgroep vanuit hun expertise over de te volgen stappen.

Het MT en de projectgroep Reorganisatie vonden het van groot belang om bij FPB-medewerkers betrokkenheid en voldoende draagvlak te creëren. Zo zijn bij de totstandkoming van het O&F-rapport de FPB-medewerkers regelmatig geraadpleegd. In een aantal sessies met zowel MT, projectgroep als medewerkers zijn kaders vastgesteld en FPB-processen getoetst aan het nieuwe organisatiemodel. Ook heeft de projectgroep diverse voorlichtingssessies gehouden. Na besluitvorming in het MT heeft de directeur de uitkomsten in afdelingsoverleggen aan de medewerkers teruggekoppeld en vragen beantwoord. Tevens werd tussentijds met medewerkers gecommuniceerd via de *FPB mededelingen* en e-mail.

Eerder kwam uit een analyse van het MT en de projectgroep naar voren dat FPB beschikte over een aantal sterke punten, en over een aantal punten die voor verbetering vatbaar waren.

Een sterk punt was de kwalitatief goede uitvoering: FPB-medewerkers leverden een breed scala aan diensten en de kwaliteit van de uitvoering van al deze diensten bevond zich structureel op een hoog niveau. Een ander sterk punt was de ruime kennis van de uitvoeringswerkzaamheden: het hoge niveau van dienstverlening werd deels gerealiseerd door de ruime kennis van de uitvoeringswerkzaamheden gecombineerd met een jarenlange werkervaring. Voorts werd ook de klantgerichte en klantvriendelijke instelling van de medewerkers gezien als een sterk punt: in z'n algemeenheid kon gesteld worden dat bij FPB-medewerkers een grote bereidwilligheid bestond om klanten te helpen (positieve grondhouding). Ook werd een deel van de FPB-werkzaamheden in een tweetal piekperioden uitgevoerd, en gezegd kan worden dat met grote inzet en enthousiasme deze piekwerkzaamheden snel werden weggewerkt.

Naast deze sterke punten waren er een aantal verbeterpunten.

Zo een verbeterpunt was de versnipperde communicatie: klanten van FPB zijn de budgethouders van het kerndepartement, de VWS-medewerkers en externe klanten (leveranciers). De klantcontacten zijn divers en soms ongestructureerd. Zo heeft één klant bij meerdere FPB-afdelingen een aanspreekpunt.

Een ander verbeterpunt was de onvoldoende sturing op resultaat, kwaliteit en capaciteit: bij FPB verdiende sturing op resultaten en terugkoppeling verbetering. Uiteindelijk leverde FPB wel hoogwaardige dienstverlening, maar dit geschiedde soms pas nadat er voor "de buitenwereld" onzichtbare additionele werkzaamheden waren gerealiseerd. De sturing op de kwaliteit van de uitvoering werd nog beperkt gemeten, omdat de beschikbare infrastructuur onvoldoende was. Ook de manier waarop doorlooptijden werden gemeten en capaciteit werd gealloceerd, kende een verouderd karakter.

Een derde genoemde verbeterpunt was het versnipperd beheer van de administratieve organisatie: het verdiende de voorkeur (qua efficiency en continuïteit) dat de AO op één plek in de FPB-organisatie zou worden ingebed. Daarnaast kende de informatievoorziening van FPB een versnipperd karakter. Zo bestond een significante scheiding tussen personele en financiële informatie. Ook de samenhang tussen administratieve organisatie, informatievoorziening en het functioneel beheer op de systemen kon worden verbeterd.

En een laatst genoemd verbeterpunt betrof de cultuur: een reorganisatie van FPB moest dan ook een positief effect uit oefenen op de bestaande FPB-cultuur. De huidige cultuur moest op de volgende onderdelen worden verbeterd: meer "afspraak is afspraak" doorvoeren; stimulering van een meer pro-actieve werkhouding jegens klanten; het sterk aanwezige afdelingsgevoel ombuigen in een ruimer FPB-gevoel;

### **Uitgangspunten nieuw organisatiemodel**

Voor het nieuwe organisatiemodel werden er een aantal uitgangspunten gehanteerd.

Zo moest er één loket komen.

Want in het oude organisatiemodel had een klant meerdere aanspreekpunten en aanleveradressen. De taakgerichte indeling naar subsidies, personeelsmutaties, factuuradministratie e.d. leverde een diversiteit aan contactpersonen en vraagbaken op. Naast deze in-efficiency bestond ook een gebrek aan inzicht in het aanbod van het werkpakket en de kwaliteit van de aanlevering. Ten behoeve van de bereikbaarheid, de advisering, de aanlevering en de bijsturing op kwaliteit van aanlevering zou daarom één loket worden gehanteerd: de Frontoffice. Zoveel als mogelijk zouden de producten van FPB worden geleverd vanuit de Frontoffice. De klant melde zich immers met een vraag of met het te verwerken document bij de Frontoffice. De eerstelijns producten werden in de Frontoffice gerealiseerd. Het ging hierbij met name om advisering, het beantwoorden van informatievragen en “klaar-terwijl-u-wacht”-producten zoals werkgeversverklaringen.

Binnen de Frontoffice werd de functie van accountmanager geïntroduceerd. De accountmanager werd aanspreekpunt voor het gehele dienstenpakket van FPB, en had een aantal directies in zijn/haar pakket. Hij/zij zou nauw betrokken zijn bij het opstellen van SLA's en zou toe moeten zien op de voortgang en het nakomen van gemaakte afspraken.

Een ander uitgangspunt werd het principe van “Eén keer raken”. De beoordeling van aangeleverde stukken ter verwerking vond zoveel mogelijk volledig in de Frontoffice plaats. Dit moest voorkomen dat meerdere keren op een dossier werd teruggekomen. Dit “één keer raken”-principe leidde ertoe dat een groot deel van de toetsingstaak in de Frontoffice werd ondergebracht. Terugkoppeling of herstel van onvolkomenheden richting de klant moest idealiter maar éénmalig gebeuren.

Een volgend uitgangspunt was de Bundeling van informatiestromen. Evenals de klantcontacten waren de informatiestromen in het huidige organisatiemodel verdeeld naar taakgebieden. Hoewel de in-efficiency bij de totstandkoming van de informatie beperkt was, deze kwam vaak uit verschillende bronnen, was de analyse en de bespreking ervan onvoldoende efficiënt en effectief. Personele en financiële informatie heeft vaak raakvlakken qua inhoud en probleemanalyse. De bespreking van diverse rapportages gebeurde per taakgebied en kon beter worden geïntegreerd. Dit moest in de toekomst steeds meer gefaciliteerd worden door de ontwikkeling van een data-warehouse systeem. In het nieuwe organisatiemodel zou de verantwoordelijkheid voor informatiebeleid en informatievoorziening bij de afdeling Monitoring & Informatie komen te liggen. Naast de reguliere overzichten moest ook de monitor-informatie (beoordeling voortgang en kwaliteit) door M&I verder worden ontwikkeld.

Ook het Samenvoegen van gelijksoortige activiteiten was een uitgangspunt voor de nieuwe organisatie. Op diverse plaatsen in de organisatie werden gelijksoortige activiteiten, zoals archivering, informatieverstrekking, advisering en overleggen, uitgevoerd. Bundeling van deze activiteiten zou efficiencywinst en waar nodig ook kwalitatieve verbetering opleveren.



Voorts werd ook de 'Eenduidige projectaansturing' een uitgangspunt. Want op diverse terreinen voerde FPB projecten uit of nam FPB deel aan projecten, zowel intern als VWS-breed. Maar binnen de tot dan toe bestaande organisatiestructuur werden projecten zowel inhoudelijk als qua structuur op diverse wijzen uitgevoerd. De afstemming over de voortgang en de prioritering van projectcapaciteit werd hierdoor bemoeilijkt. Mede omdat projecten samenhangen met innovaties en substantiële wijzigingen in de administratieve organisatie zouden deze daarom worden gepositioneerd in de afdeling Monitoring & Informatie.

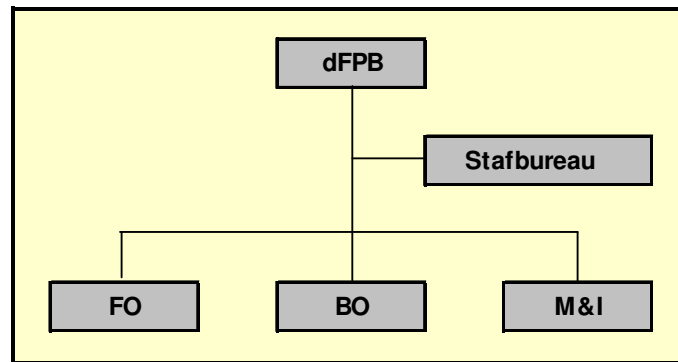
Het Procesgericht werken in plaats van productgericht werd natuurlijk ook een belangrijk uitgangspunt. FPB moest een meer procesgerichte inrichting van de organisatie krijgen. Procesgericht werken zou sturing op kwaliteit en doorlooptijd mogelijk maken. De nieuwe organisatie moest procesgericht werken in twee opzichten faciliteren: ten eerst moest de organisatie worden gekanteld naar een Frontoffice en een Backoffice. De Frontoffice moest het input-deel van de processen (intake en toetsing kwaliteit van de aanlevering) krijgen en de Backoffice moest het throughput-deel en output-deel (verwerking in de administraties, maken van brieven/besluiten, het archiveren, informatiebeheer e.d.) omvatten. Ten tweede moest binnen de Frontoffice en Backoffice de werkzaamheden worden gekanteld over de taakgebieden subsidies, financieel beheer en personeel beheer heen. Want taken als postverwerking, toetsing, data-entry, brieven maken zijn onafhankelijk van het vakgebied uit te voeren. Dit zou weer voordelen moeten hebben op het gebied van kwaliteit (de beste kwaliteit moest gaan overheersen) en capaciteit (flexibele inzet van capaciteit moest mogelijk worden). Voor deze kanteling zou gelden dat het een groeitraject betrof. Want eerst moesten de processen verder worden uitgewerkt en moesten de taakgebieden qua ontwikkeling naar elkaar toe groeien.

En als laatste uitgangspunt werd genoemd dat FPB 'Meer inbreng moest hebben in strategisch overleg'. Omdat de taken van FPB worden uitgevoerd binnen de bedrijfsvoeringsketen van VWS, en ontwikkelingen bij de klantdirecties dus gevolgen zullen hebben voor de aanlevering bij FPB, en ontwikkelingen in het bedrijfsvoeringsbeleid ook gevolgen zullen hebben voor de uitvoering door FPB. Vanuit de kennis die FPB heeft over de uitvoering kan FPB dan optreden als adviseur om de processen zo in te richten dat een efficiënte en kwalitatief goede uitvoering gewaarborgd wordt. Daarom moest strategie als taak in de nieuwe organisatie sterker worden verankerd. Deels zou dit moeten gebeuren door de vorming van de afdeling Monitoring & Informatie (M&I) waarin adviseurs AO en projectleiders zijn vertegenwoordigd. M&I moest als taak hebben de FPB-bijdrage te coördineren in strategische VWS-brede overleggen (en zonodig extern). Strategische besluitvorming binnen FPB zou overigens altijd door het MT van FPB plaatsvinden.

### **De nieuwe organisatie**

Met de vorige uitgangspunten als basis zou de dienst FPB dan opgebouwd worden uit een drietal afdelingen en een Stafbureau.

De afdelingen werden, zoals in onderstaande figuur is weer gegeven: Frontoffice (FO), Backoffice (BO) en Monitoring & Informatie (M&I).



Binnen dit organisatiemodel zou de aansturing van het Stafbureau gebeuren door de directeur FPB. De afdelingen zouden worden aangestuurd door een afdelingshoofd, die verantwoording moest afleggen aan de directeur FPB. In de Frontoffice en de Backoffice zou de directe aansturing plaatsvinden door teamcoördinatoren. De Frontoffice zou bestaan uit twee teams, de Backoffice uit drie teams. Eén van de teamcoördinatoren zou als plaatsvervanger van het afdelingshoofd worden aangewezen, waarbij de keuze bepaald zou worden door de directeur op grond van competenties. Doordat de omvang van de formatie van M&I dermate klein zou zijn, werd geen extra managementlaag nodig geacht. Eén van de medewerkers van M&I, die op grond van competenties gekozen zou worden door de directeur FPB, zou moeten optreden als plaatsvervangend afdelingshoofd.

De manier van aansturen zou wel verschillend zijn tussen de Frontoffice en de Backoffice. In de Frontoffice zou direct gestart worden met procesgerichte aansturing. Beide teamcoördinatoren zouden een procesdeel over de verschillende FPB-producten aansturen. In de Backoffice zou procesgericht aansturen nog niet mogelijk zijn. De teamcoördinator zou verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de output van zijn/haar team. Dit zou wel grote inhoudelijke kennis vereisen van het betreffende product. Het komen tot die benodigde kennis over alle FPB-producten, was wel nog een voorwaarde om die processtap te kunnen aansturen, en werd gezien als een groeitraject welke meer tijd zou kosten. De intentie was wel om op langere termijn ook de aansturing van de Backoffice procesgericht te maken. Uitzondering in de Backoffice waren het archief en het secretariaat, die door de werkzaamheden voor alle producten wel proces gestuurd konden worden.

#### 4.4.2 Chronologische weergave

De chronologie die hier wordt gepresenteerd heeft vooral waarde als weergave van de chaotische werkelijkheid van een reorganisatie die contrasteert met de gelikte trajecten zoals die in plannen vooraf vaak worden gepresenteerd.

De eerste (formele) tekenen van de eerste reorganisatie deden zich voor toen er op de vergadering van het Management Team (MT) op 25 september 2003 het onderwerp "Nieuwe organisatie vorm" op de agenda werd geplaatst. Tijdens het interview met de directeur, kwam naar voren dat er al begin september 2003 informeel sprake was van dit onderwerp. En daarvoor eigenlijk ook al, want hij was duidelijk naar 'binnengehaald' om FPB te reorganiseren.

Nadat het was besproken in het MT, werd dit onderwerp op 8 oktober 2003 gepresenteerd aan een select groepje (Managementteam, teamcoördinatoren en Adviseurs van FPB), onder de titel "FPB, Klaar voor de toekomst". Dit was de eerste aanzet voor de presentatie van het reorganisatievoornemen. Vervolgens werd er naar aanleiding van deze 'heide-sessie', op 9 oktober 2003 een e-mail gestuurd naar de medewerkers van FPB, met de mededeling dat er een besluit was genomen om over te gaan tot reorganisatie, én dat de nieuwe organisatie zou worden ingedeeld naar een Frontoffice en een Backoffice. Op 23 oktober werd de presentatie "FPB, klaar voor de toekomst", aan alle medewerkers FPB gepresenteerd.

De OR werd op 5 december 2003 formeel op de hoogte gebracht van het reorganisatievoornemen. Op 18 december volgde een bespreking van deze reorganisatie tussen de OR en de bestuurder, zijnde de plaatsvervangende Secretaris Generaal omdat die belast is met de bedrijfsvoering binnen VWS.

Op 15 december werd ook bekend wat de planning voor de reorganisatie werd en wie de reorganisatie zou uitvoeren. De projectleider reorganisatie werd een collega van FPB zelf, er was immers gekozen om de reorganisatie zelf intern uit te voeren in plaats van het uit te besteden aan externe adviseurs. Advies zou wel geboden worden door adviseurs van de directie Personeel & Organisatie.

De beslissing over de definitieve nieuwe Organisationsstructuur werd op 3 februari 2004 genomen op een 'Heidedag', door de Projectgroep reorganisatie + MT en Adviseurs.

In het kader van de aanstaande reorganisatie, werd bekend dat de bezetting (formatie) van FPB, tot dan (1 april) 126,13 fte bedroeg. Nadat door de projectgroep reorganisatie hard is gewerkt aan het Organisatie en Formatie(O&F) rapport, wordt deze beschikbaar gesteld op 1 juni. Hierin wordt de formatie na de reorganisatie bijgesteld. De bezetting wordt dan 103 fte.

Op 24 juni wordt door het OR een positief advies gegeven voor het reorganisatietraject van FPB, het mag door gaan. De directeur FPB verstuurt een e-mail aan de medewerkers om het OR advies bekend te maken.

Nadat het positief advies van de OR is ontvangen, kan doorgedaan worden met het plaatsingstraject/ procedure. Op 1 juli wordt er gestart met het plaatsingstraject/ procedure. En ook benaderd de directeur leden voor de Plaatsingsadviescommissie(PAC). Door de SG wordt formeel pas op 25 oktober de Plaatsingsadviescommissie (PAC) van FPB ingesteld en de leden benoemd.

In het kader van het plaatsingstraject/ procedure zullen de medewerkers eerst worden aangeschreven voor de belangstellingsregistratie (ze kunnen dan aangeven naar welke functie hun voorkeur uitgaat). Op 7 juli wordt de medewerkers per e-mail gemeld dat er in het kader van de belangstellingsregistratie een brief is verzonden naar het huisadres van de medewerkers.

Omtrent de verdeling van de afdelingen onder de beoogde afdelingshoofden verstuurt de directeur een e-mail op 7 juli, met de mededeling dat er nog geen besluit daarover genomen is vanwege de vakanties. Op 16 augustus maakt de directeur wel (zijn informele) voornemen tot plaatsen van namen voor de afdelingshoofden bekend. En op 19 augustus maakt de directeur bekend wie de teamcoördinatoren van de teams binnen de backoffice worden, dit na een groot aantal gesprekken gevoerd te hebben. In het frontoffice is het nog niet duidelijk wie de teamcoördinatoren zullen worden, dit vanwege de vakantie.

Omtrent P-direct heeft de directeur op 7 juli melding gemaakt van de overeenstemming die is bereikt met de bonden over overgang van personeel vanuit ministeries naar P-direct. Ook kondigt hij op 16 augustus aan een bijeenkomst te houden ten behoeve van P-direct en de daarmee te vervallen functies binnen FPB.

Op 20 augustus is het de sluitingsdatum voor de belangstellingsregistratie. Daarna volgt op 25 augustus een e-mail van directeur aan de medewerkers. Hierin geeft de directeur aan samen met het beoogd management, de plaatsing op de functies in de nieuwe organisatie te hebben doorgenomen aan de hand van de "vergelijkbaar/uitwisselbaarlijst" (deze is weer gebaseerd op de was/wordt tabel in het O&F rapport). Directeur geeft mee dat een ieder uiteindelijk een functie heeft gehad. En aan de hand van dit plaatsingsoverleg worden uiterlijk op 31 augustus de plaatsingsbrieven verzonden.

Van 30 augustus tot 10 september krijgen de medewerkers de tijd om schriftelijk hun bedenkingen te uiten. Alle bedenkingen over de reorganisatie die bij de directeur zijn aangeboden, worden op 27 september ter advisering voorgelegd aan de voorzitter van de PAC.

In tussen tijd gaat het reorganisatieproces verder en vindt op 31 september de eerste werkconferentie plaats. Toekomstig management (dat zijn de afdelingshoofden en teamcoördinatoren) van FPB zijn aanwezig, en ook is aanwezig de Projectgroep reorganisatie. Besproken wordt de opzet van de nieuwe afdelingen, de cultuur en communicatie binnen FPB, de Vorming&opleiding (V&O) en de huisvesting. Werkgroep V&O heeft een

inventarisatie gedaan van opleidingen benodigd voor elke functie in de nieuwe organisatie. En verder wordt er een prijsvraag uitgeschreven voor alle medewerkers, waarin gevraagd wordt naar een slogan voor de nieuwe FPB organisatie, (te winnen een dinerbon van 100 euro).

Per 1 oktober wordt de plaatsing officieel. In het MT wordt vervolgens op 11 oktober, besproken hoe moet worden om gegaan met de knelpunten welke ontstaan als gevolg van sommige plaatsingen, met andere woorden: wat gebeurt er met het werk bij plaatsingen van medewerkers die in hun oude functie werk deden dat in de nieuwe organisatie bij meerdere afdelingen terug komt? Dit wordt besproken aan de hand van een inventarisatie op persoonsniveau.

Een tweede werkconferentie FPB vindt plaats op 27 en 28 oktober. Hierin komen het MT met Projectgroep reorganisatie samen. Besproken worden de resultaten van de proceswerkgroepen, de 'bouwtekeningen' van de nieuwe afdelingen, de komende communicatie-inspanningen en de gewenste ontwikkeling van de cultuur binnen FPB.

Vervolgens wordt op 1 november door de Directeur aan de medewerkers (via e-mail), bekend gemaakt hoe de 'conceptbouwtekeningen' van de nieuwe afdelingen eruit zien. Ook geeft hij direct een samenvatting van de afgelopen werkconferentie. Dit in het kader van de nieuw voorgesteld werkwijze, nl: "Direct terugkoppelen".

De Directeur ontvangt op 15 november het advies van de Plaatsingsadviescommissie (PAC). PAC heeft zich dan ook uitgesproken over de 5 bedenkingen van FPB medewerkers. Op 19 en 22 november voert de directeur gesprekken met de 5 FPB-ers die bedenkingen hebben geuit richting PAC, omtrent de reorganisatie.

De derde en tevens laatste Werkconferentie in het kader van de reorganisatie vindt plaats op 17 en 18 november. Het belangrijkste wat wordt besproken is het vervolmaken van de 'bouwtekeningen' van de nieuwe afdelingen van FPB. Ook wordt er een draaiboek vastgesteld voor de communicatieactiviteiten, dit in het kader van het bekend maken van de reorganisatie en de gevolgen hiervan voor de omgeving van FPB. Voorts wordt ook een Werkgroep ingesteld die nog eens goed gaat kijken naar P-processen. Op 19 november wordt ook de 'Conceptbouwtekening' van het Stafbureau door de directeur voorgelegd aan zijn stafmedewerkers in de nieuwe organisatie.

Dan is het echt zover. Op 1 januari 2005 is daar de Start van de nieuw FPB Organisatie. Maar al op 17 januari blijkt dat de sturing van het P-proces een gevoelig proces is. Het is niet duidelijk wie wat doet. Daarom wordt door de MT van FPB een procesmanager aangewezen, die dit proces gaat monitoren. Het P-proces is een gevoelig proces vanwege de komst van P-Direct (SSC-HRM), en het is lastig omdat de komst hiervan aan verandering onderhevig is en geen duidelijkheid geeft. Het lijkt dan alweer uitgesteld te worden.

Op 1 februari 2005 vindt de Officiële start van de 'Pilot' Eenheid Inkoop plaats. Deze eenheid werd (als proef tijdelijk) vanuit de Facilitaire Dienst (FD) én Financiële en Economische Zaken (FEZ), bij FPB ondergebracht. De Eenheid inkoop is een samenvoeging van de verschillende uitvoerende spelers binnen het inkoopproces, namelijk Bureau Inhuur Externen (BIE) onderdeel van directie Financiële en Economische Zaken (FEZ), Coördinatie Commerciële aangelegenheden (CCA) onderdeel van de Facilitaire Dienst (FD) en FPB (facturen). Rond 11 maart vond de verhuizing plaats van de CCA en BIE naar FPB.

Uit bovenstaande chronologische weergave kan geconcludeerd worden dat het een min of meer chaotisch proces is geweest waarvoor geldt dat (1) er in belangrijke mate wordt afgeweken van de 'officiële' versie en (2) waar ook anderszins niet zomaar een lijn in valt te ontdekken.

#### *4.4.3 Verschillende Perspectieven*

Op basis van het materiaal verkregen uit de interviews worden de perspectieven op de omvorming van de FPB organisatie naar een procesgerichte organisatie hier gegeven. Per actor wordt precies en expliciet aangegeven wat diens perspectief is.

##### **Algemeen perspectief**

Het algemeen perspectief weerspiegelt de gedachtegang van vele FPB-ers en is gereconstrueerd door de bevindingen uit de interviews met de respondenten. Zo vindt menigeen dat de klanten van FPB tevreden moeten worden gehouden. En dat de reorganisatie niet mag voortkomen uit ontevredenheid van de klanten uit. Belangrijk is dat de organisatie goed heeft gefunctioneerd, en dat er geen problemen zijn geweest naar en vanuit de klanten.

Ook vindt men het belangrijk dat het beleidsvoornemen er is, zodat (officieel) bekend is wat er staat te gebeuren, anders blijft het maar bij geruchten. Wat voor medewerkers ook erg van belang is, is de functieplaatsing zodat er rust is in de organisatie.

##### **Perspectieven vanuit de PSG**

Uit de gesprekken met diverse respondenten, over hoe zij aankijken tegen het handelen van de pSG, wordt hier een reconstructie gemaakt van zijn perspectief.

De ambtelijke top, en dan vooral de pSG die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering op het departement, is loyaal aan politiek. Vanwege de aangekondigde taakstellingen vanuit de politiek zoekt de pSG naar mogelijkheden om die taakstellingen binnen zijn departement in te vullen. Hij komt zodoende met het idee dat de bedrijfsvoering wel efficiënter kan en dus met minder mensen.

##### **Perspectieven vanuit de Directeur**

Vooraf uit het gesprek met de directeur, en de gesprekken met Teamco's, is het perspectief van de directeur gereconstrueerd.

Het management, en vooral de directeur van FPB is loyaal aan de pSG. Hij moet de opdrachten van de pSG uitvoeren. Zelf vindt de directeur dat de

verkokering van FPB moet worden aangepakt, en dat er een organisatie moet worden neergezet die voorbereid is op het werken met minder mensen. Om de reorganisatie te leiden moet iemand met verandermacht worden binnengehaald omdat het zittend management geen verandermacht heeft, daarom is het logisch dat er een nieuwe directeur aantreedt.

Vanuit zijn perspectief is procesgericht werken beter dan productgericht, en komt dat de klantgerichtheid ten goede. Belangrijk is daarom dat de klantprocessen en de uitvoeringsprocessen apart georganiseerd worden, zodat de directiedoorsnijdende klantprocessen geclusterd kunnen worden. Ook is belangrijk voor de directeur dat FPB één gezicht moet krijgen naar de klanten toe, klanten hebben nu verschillende contactpersonen, en dat is slecht voor het imago van FPB.

In het kader van efficiency bedenkt de directeur dat medewerkers minder specialiteiten moeten krijgen, zodat ze multiple inzetbaar zijn. Daarbij past ook het vergroten van de uitdaging voor de medewerkers, ze moeten over meerdere disciplines heen werken. Voor wat betreft de ICT, deze moet efficiënter worden ingezet binnen FPB, in dienst van het primaire proces. Verder komt vanuit het perspectief van de directeur naar voren dat er een organisatiestructuur gekozen moet worden die klant en uitvoeringsprocessen scheidt. Een FO/BO model is daarom de enige oplossing voor zo'n structuur, en dit model moet er hoe dan ook komen. Vanuit zijn goeie ervaringen in het verleden met dit model komt hij tot deze conclusie. Behalve zijn eigen ervaringen kan er ook geleerd worden van andere organisaties die de FO/BO hebben ingevoerd.

Vanuit zijn perspectief moeten in de FO allround medewerkers werken, en in de BO de uitvoerders van de principebesluiten werkzaam zijn.

Voorts is belangrijk ook dat er zoveel mogelijk draagvlak is voor een nieuwe organisatie. Door veel gesprekken te voeren kan dat worden bereikt, mensen overtuigen van de keuzes. Zoeken naar mensen die wel open staan voor het veranderen en die erbij betrekken en hopen dat anderen zich erbij aansluiten. Een andere strategie is het laten uitvoeren van de reorganisatie door de eigen medewerkers, en door de toekomstige middenmanagement op te nemen in de projectgroep. Om invloed te houden op het proces, kiest de directeur daarom zelf een beïnvloedbare persoon als projectleider.

Over genomen besluiten die medewerkers persoonlijk raken, treurt hij niet. Dat medewerkers hem onaardig vinden vanwege genomen besluiten, vindt hij niet belangrijk, als zijn doel, een efficiënte niet verkokerde organisatie, maar wordt bereikt.

### **Perspectieven vanuit MT Lid BB**

Het perspectief is voornamelijk geconstrueerd uit de reacties van dit MT-lid. Zo is het duidelijk voor hem dat het subsidiebeheer door een reorganisatie op orde moet worden gebracht. Dit omdat de afhandelingstermijnen niet altijd worden gehaald vanwege de gehanteerde interne hoge kwaliteitseisen (zoals tot de cent nauwkeurig contoleren), en ook omdat het sanctiebeleid omtrent het subsidiebeheer niet wordt toegepast. Om deze problemen is de minister al door de algemene rekenkamer erop aangesproken. Als oplossing voor het subsidiebeheer ziet hij de ICT die beter moet worden ingezet om het subsidieproces te ondersteunen, er moet dus een andere manier van werken komen. En vooruitlopend daarop moet de organisatie klaar zijn voor werken

met ICT. Om met ICT te kunnen werken ziet hij daarom als de noodzaak van het invoeren van procesgericht werken in de organisatie. Belangrijk vindt hij ook dat een nieuw organisatiestructuur veel gelijkenis vertoont met de tot dan toe bekende manier van werken om problemen te voorkomen. Een soortgelijke structuur zal ook sneller geaccepteerd worden bij de vooral oudere achterban.

### **Perspectieven vanuit MT Lid BKI**

Het perspectief weergegeven hier is gereconstrueerd op basis van het gesprek met dit MT Lid, en de kijk van andere actoren op de afdeling BKI. Voor het MT Lid is belangrijk te weten wie zijn klanten zijn. Op zich is dat voor BKI zeer duidelijk, want de directie FEZ en het ministerie van Financiën zijn de enige klanten. De organisatie aan te passen voor deze twee klanten is daarom niet noodzakelijk.

### **Perspectieven vanuit MT Lid PMZ**

Het perspectief vanuit MT Lid PMZ, komt vooral voort uit het gesprek met deze persoon en uit de gedachten die andere actoren hadden omtrent PMZ. Voor een MT Lid die belast is met personeelstaken, is het zeer belangrijk dat de organisatie wordt voorbereid op het afstoten van taken naar P-direct. De reorganisatie ziet hij dan vooral als het middel om op de komst van P-direct voor te bereiden. Want met P-Direct zal het uitvoeringsdeel op het gebied van P-Taken in één keer overgeheveld moeten worden naar P-direct.

Voor dit MT Lid is ook belangrijk dat er bij een veranderende organisatie goed gecommuniceerd en gemasseerd wordt bij de medewerkers wat de nieuwe werkwijze wordt. Medewerkers moeten goed worden gemotiveerd en geënthousiasmeerd. Zo moet draagvlak worden gecreëerd, in plaats van te zeggen dat het van de "baas" moet. Er moet geen indruk gewekt worden dat het management niet achter de veranderingen staat. Omdat te voorkomen is het ook van belang om op de cruciale plekken in de organisatie goed gemotiveerde mensen neer te zetten. Zij die een gekozen structuur FO/BO goed kunnen overbrengen aan de medewerkers.

Hij vindt dat PMZ overigens een goed werkend concept heeft voor wat betreft de één-loket-gedachte, met een balie "werkwijzer", en dat moet vooral zo blijven, want het werkt goed.

Vanuit zijn perspectief moet een hoofd PMZ een grotere betrokkenheid hebben bij een reorganisatie, omdat hij de meeste affiniteit heeft met het personeel en hun belangen. Hij vindt jammer als dat niet gebeurt.

In het proces van totstandkoming van de reorganisatie vindt hij belangrijk dat de projectgroep regelmatig terugkoppelt aan de medewerkers, in plaats van op adhoc basis. Projectgroep moet een duidelijk opdracht hebben op het gebied van communicatie.

Verder denkt hij dat MT leden meer overtuigingskracht moeten hebben zodat het MT serieus wordt genomen door de medewerkers. Anders worden de plannen van het MT ook niet gedragen.

### **Perspectieven vanuit Alle Teamco's**

Het perspectief hier is gereconstrueerd op basis van de gesprekken met de verschillende teamcoördinatoren. Zo komt naar voren dat binnen dit perspectief van belang is dat er aan een goed werkend concept niet



gesleuteld moet worden. Een verandering van organisatiestructuur krijgt daarom ook niet veel bijval.

### **Perspectieven vanuit Teamco BB**

Het perspectief hier is gereconstrueerd vanuit het gesprek met deze teamco. Voor deze teamco moet er duidelijkheid zijn waarom men naar een FO/BO organisatie toe wilt. Zo is hij van mening dat er steeds wordt verhuld wat de eigenlijke reden is, en dat het eigenlijk om de volumetaakstelling gaat. En om dit te bewerkstelligen wordt door het MT gezocht naar methoden om onder het mom van beter en efficiënter met minder mensen te hoeven werken.

Wat voor hem belangrijk is bij een reorganisatie, is dat er geen verarming van taken optreedt, zodat zijn medewerkers een grote productbetrokkenheid blijven houden. Met het procesgericht werken in plaats van productgericht zal de productbetrokkenheid afnemen. Medewerkers zullen zich niet meer verantwoordelijk voelen voor het product, maar alleen voor hun deel van het proces. Ook voorziet hij dat het multiple inzetbaar maken van medewerkers ook de productbetrokkenheid niet ten goede zal komen. Overigens zijn de subsidiebeheerstaken te specialistisch om alle medewerkers in het BO dat aan te kunnen leren. Het vergt veel tijd anderen dat bij te brengen, dat vergroot alleen maar de werkdruk om lopende zaken af te krijgen. De kwaliteit van het subsidieproduct zal er onder lijden en dat mag niet.

Verder vindt hij dat voor het slagen van een organisatieverandering het belangrijk is dat er goed wordt geluisterd naar de medewerkers, en dat dingen niet worden “doorgedramd”. Ook moet er discussie mogelijk blijven over de te kiezen structuur, en moet door het management serieus worden omgegaan met waarschuwingen voor problemen over een structuur.

### **Perspectieven vanuit Teamco BKI en Teamco PMZ**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit de afzonderlijke gesprekken met deze twee teamco's. Uit het perspectief komt naar voren dat zij het belangrijk vinden dat er een organisatie is die klaar is voor de toekomst en die weerbaar is, die flexibel is en zich aanpast aan de veranderingen vanuit de samenleving en van VWS. Het imago van FPB is belangrijk. FPB moet géén starre, ouderwetse, niet transparante uitstraling meer hebben. Daarom moeten ook de medewerkers de urgentie om te veranderen worden bijgebracht. Ook in het kader van het imago is het van belang dat er een efficiënte organisatie staat. En een efficiënte organisatie met minder mensen kan, want er is niet altijd overal een piekbezetting nodig, medewerkers moeten daar ingezet worden waar het druk is.

### **Perspectieven vanuit Teamco BKI en Teamco BB**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit de afzonderlijke gesprekken met deze twee teamco's. Vanuit dit gekoppeld perspectief zien zij het hebben van inbreng in de keuze voor een structuur voor de nieuwe organisatie als zeer belangrijk. Voorts zijn ze beide van mening dat werkprocessen niet opgesplitst moeten worden in klantcontact werk en klantloos werk, omdat de aard van de werkzaamheden bij FPB dat niet wenselijk maken, men kan dan geen maatwerk meer leveren. Er moet daarom wat anders komen in plaats van het model met een FO en BO. Ze willen beide invloed hebben op de

gedachtegang van vooral de directeur, want willen in discussie over te kiezen structuur zodat het kan leiden naar andere inzichten.

### **Perspectieven vanuit Teamco BKI**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit het gesprek met deze teamco. Hij vindt belangrijk dat er goed van tevoren wordt nagedacht over wat de consequenties zijn van een nieuwe organisatie en hoe dat geïmplementeerd wordt, zodat er weinig verkeerd kan gaan bij de daadwerkelijke invoering.

### **Perspectieven vanuit HBMO**

Het perspectief hier is samengesteld uit het materiaal uit het interview met het voormalige hoofd BMO. Hij is van mening dat een reorganisatie niet te snel mag worden uitgevoerd. Er moet vooraf genoeg tijd worden gestoken in overbrengen van het nut en de noodzaak van veranderen. Mening van medewerkers moeten aan de orde worden gebracht, zodat er geen spanningen worden gecreëerd door medewerkers niet serieus te nemen. Ook het dreigen met verlies van bestaansrecht van FPB helpt niet, want dat maakt de medewerkers niet enthousiast. Voorts vindt hij belangrijk dat automatisering en procesgericht werken eerst duidelijk bij de medewerkers worden geïntroduceerd, ten behoeve van draagvlak.

## **4.5 Inhoudelijke Domeinen**

### *4.5.1 Het officiële verhaal, de reorganisatie in vogelvlucht*

In Oktober 2006 is FPB weer een reorganisatie rijker, dit maal zijn de FO en BO ontmanteld, en is er plaats gemaakt voor afdelingen, Subsidies, Personeel, Inkoop en Financiën.

Deze reorganisatie bij FPB van oktober 2006 komt als gevolg van een aantal aanleidingen.

### **Bedrijfsvoering**

De taakstellingen en de nadruk op efficiencyverbeteringen van de kabinetten Balkenende I en Balkenende II hebben geleid naar een nieuwe kijk op de bedrijfsvoering binnen de hele overheid.

Ook VWS moest zich gaan beraden over de inrichting van de bedrijfsvoering ("Visie op de Bedrijfsvoering 2005, Paul Huijts"). Al in het voorjaar van 2005 heeft dit voor VWS tot een besluit geleid.

De Ambtelijke Staf besloot namelijk om de Bureaus Bedrijfsvoering en Management Ondersteuning (BBMO's) om te vormen tot een zogenaamde 'light'-variant. In deze variant moesten de P-taken<sup>2</sup> niet meer terugkomen.

In de nota "Visie op de Bedrijfsvoering 2005" van de pSG, is een belangrijk genoemd onderdeel namelijk, het Centraliseren van de P-taken. P-Taken zijn onderdeel van de PIOFACH-Taken<sup>3</sup>, en maken deel uit van de bedrijfsvoering van een beleidsdirectie.

---

<sup>2</sup> Personeels taken en personeels gerelateerde taken

<sup>3</sup> PIOFACH: personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting

PIOFACH-taken zijn taken welke door elke beleidsdirectie afzonderlijk worden uitgevoerd. De directeur is naast zijn core-business, dus ook zelf verantwoordelijk voor zijn bedrijfsvoering. Iedere beleidsdirectie heeft daarom een Bureau Bedrijfsvoering en Management Ondersteuning (BBMO). Dit bureau voert de PIOFACH-taken uit voor de medewerkers binnen die directie.

Uit de visie van de pSG (zie kader), kan worden opgemaakt dat mede door de komst van P-Direct en Self-Service (P-Loket) het gewenst is dat de P-taken die door BBMO-medewerkers wordt uitgevoerd, reeds gecentraliseerd wordt.

P-Direct wordt de rijksbrede Personeels en Salaris Administratie. Het is de bedoeling dat alle departementen hun Personeels en Salaris Administratie (taken én eventueel medewerkers) overdragen aan een nieuw publiek rechtelijk orgaan (P-Direct). Personeels en Salaris Administratie wordt op deze manier gecentraliseerd in een Shared Services organisatie. Departementen zullen P-Direct vervolgens betalen per afgenomen diensten.

*P-direkt*

De meest in het oog springende ontwikkeling is de vorming van interdepartementale salarisadministratie P-direkt. Na introductie van dit systeem in januari 2007 (de verschillende ministeries zullen tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2008 bij P-direkt aansluiten) kunnen medewerkers en managers binnen de gehele rijksoverheid zelf on-line diverse p-zaken regelen. Denk hierbij aan de aanvraag en toekenning van verlof, aan- en afmelden van ziekteverzuim, toekennen van extra beloningen of periodieke beloningen e.d. In het kader van P-direkt zullen bijvoorbeeld ook p-dossiers worden gedigitaliseerd en overgedragen aan P-direkt; vanuit P-direkt zijn deze dossiers direct te raadplegen voor (bevoegde) medewerkers en leidinggevendenden. Dit wordt genoemd 'employee self service' en 'management self service'. Deze vormen van zelfbediening verlopen geheel met behulp van ICT (via het beeldscherm van de medewerker en bevoegd manager) en zijn rijksbreed uniform.

Dit informatie- en administratiesysteem heeft verschillende consequenties. Allereerst wordt het voor de medewerker en manager eenvoudiger om diverse p-zaken zelfstandig en snel te regelen. De noodzakelijke handelingen worden immers via de eigen PC uitgevoerd. Daarnaast leidt de introductie van P-direkt tot rijksbrede standaardisering van de uitvoering van diverse werkprocessen op het gebied van personeelszaken. P-direkt werkt alleen wanneer alle deelnemers aan dit systeem dezelfde werkprocessen hanteren. Ruimte voor departementale invulling of afwijkingen is dan ook niet mogelijk. Het is dus onontkoombaar dat door de introductie van P-direkt ook de werkprocessen en verantwoordelijkheidsverdeling binnen VWS wijzigen. Nu voeren medewerkers BMO een flink deel van de werkzaamheden uit om dit soort p-zaken te realiseren. Straks gebeurt een belangrijk deel van de benodigde handelingen door zelfbediening via het persoonlijke beeldscherm van medewerkers en management, zonder tussenkomst van medewerkers BMO.

Bron: Visie op de bedrijfsvoering, p6

Behalve de ontwikkelingen zoals de komst van zelfbediening (self-service) en de noodzaak om de huidige versnippering van kennis en gebrek aan uniformiteit in de uitvoering van p-taken door de diverse BBMO's, maakten ook de taakstelling op de BBMO het noodzakelijk deze keuze te maken (zie kader).

..... een belangrijke reden om de p-ondersteuning onder de loep te nemen: er rust nog steeds een taakstelling op de BBMO-functie. Het uitdelen van deze BBMO-taakstelling aan directies met handhaving van de huidige BMO-structuur zal tot taakverzwaring voor de achterblijvers

leiden zonder dat in de werkprocessen verandering komt. De ambtelijke leiding vindt dat onverantwoord.

Bron: Visie op de bedrijfsvoering, p8

In de visie van de pSG wordt er al een toespeling gemaakt, waar de p-taken ondergebracht dienen te worden. De te centraliseren P-Taken lijken het best thuis te horen bij FPB.

Bij sommige ministeries (VROM, BZK) is gekozen voor het creëren van één grote ondersteunende dienst waar financiële administratie, personeelsbeleid, facilitaire zaken e.d. in zijn samengebracht. Binnen VWS heeft de ambtelijke leiding daar bewust niet voor gekozen. Onze staf- en facilitaire diensten functioneren over het algemeen goed. Met het in de organisatie van VWS verankeren van FPB heeft VWS reeds een aantal jaar geleden belangrijke ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen gecentraliseerd.

Bron: Visie op de bedrijfsvoering, p4

FPB is als interne shared service organisatie al belast met de Personeels en Salaris Administratie. Met de komst van P-Direct zal FPB een deel van haar taak (met name de P-taken) moeten overdragen aan P-Direct.

..... de ambtelijke leiding [kiest] voor het centraal bij DP&O en/of FPB creëren van één afdeling p-ondersteuning waarbinnen vaste aanspreekpunten managers binnen VWS praktisch ondersteunen in alle p-zaken. Deze voorziening moet het karakter krijgen van een shared service voor alle directies.

Bron: Visie op de bedrijfsvoering, p8

Met de komst van deze extra P-taken en BBMO medewerkers naar FPB, lag het voor de hand dat de interne organisatie van FPB bijgesteld moest gaan worden.

### **Evaluatie**

Gezien het feit dat er zo kort geleden al een reorganisatie bij FPB was geweest (januari 2005), was het dan ook vanzelfsprekend de evaluatie van deze reorganisatie bij een eventuele bijstelling van de interne organisatie te betrekken. De geplande evaluatie (na anderhalf jaar) werd daarom naar voren gehaald.

De evaluatie is gehouden middels een 'Group Decision Room' onderzoek en middels een medewerker tevredenheids onderzoek, de 'toolkit'. Klanten en medewerkers konden hun mening geven over het effect van de reorganisatie. Als resultaat uit het evaluatieonderzoek kwamen ondermeer de volgende punten naar voren die wat zeggen over de noodzaak voor deze nieuwe reorganisatie. Zo bleek dat de medewerkers en klanten (nog) niet tevreden waren over de inrichting van de Front Office en de Back Office, dat medewerkers de voorkeur hadden voor productgericht werken in plaats van procesgericht werken en dat de medewerkers weinig vertrouwen hadden in de nieuwe organisatie.

### **Pilot Inkoop**

Ook was in 2005 bij FPB de Pilot Eenheid Inkoop uitgevoerd. Pilot omdat er na een jaar geëvalueerd moest worden, om duidelijk te krijgen waar de eenheid het best geëvalueerd kon gaan worden.

Deze eenheid werd dus op tijdelijke basis vanuit de Facilitaire Dienst (FD) en Financiële en Economische Zaken (FEZ), bij FPB ondergebracht. De Eenheid inkoop was een samenvoeging van de verschillende uitvoerende spelers binnen het inkoopproces, namelijk Bureau Inhuur Externen (BIE) onderdeel van directie Financiële en Economische Zaken (FEZ), Coördinatie Commerciële aangelegenheden (CCA) onderdeel van de Facilitaire Dienst (FD) en Factuurafhandeling van FPB.

Het doel van deze samenvoeging was het duidelijker positioneren van Inkoop binnen het departement. De Eenheid Inkoop verrichtte werkzaamheden op inkoopgebied voor het kerndepartement, de inwonende diensten en het RVZ.

De verhuizing van medewerkers van BIE en van CCA naar FPB had half maart 2005 plaatsgevonden. Omdat er géén reorganisatie mocht plaatsvinden was de formatie gestart met de opgetelde formatie van BIE, CCA en FPB.

De evaluatie die als afsluiting werd gemaakt, en die uiteindelijk was uitgevoerd door een Adviseur van FPB, pleite ervoor om deze eenheid het beste onder te brengen bij FPB.

Uit de evaluatie was namelijk naar voren gekomen dat indien de koppeling behouden bleef tussen de daadwerkelijke inkoopfunctie en de factuurafhandeling (welke al bij FPB was ondergebracht), het dan logisch was de eenheid ook te positioneren bij FPB. Bij loskoppeling van de daadwerkelijke inkoop met het financiële natraject zou de positionering bij iedere stafdirectie mogelijk zijn.

De medewerkers van de Eenheid Inkoop hadden ook aangegeven dat binnen een directie een onafhankelijke positie voor hen het belangrijkste was met een directe advieslijn richting de pSG. De diverse partijen hadden echter ook aangegeven meer voordelen te zien in de samenvoeging van de daadwerkelijke inkoop met het financiële traject.

### **De reorganisatie**

Ten einde een éénduidige organisatie neer te zetten waarin de nieuwe taken op het gebied van personeel geïntegreerd werden met de al bestaande FPB-taken, én de eenheid Inkoop in de FPB organisatie werd opgenomen, werd er gekozen voor één reorganisatie.

Voor wat betreft Centralisatie van P-Taken, zijn het eigenlijk twee veranderingstrajecten die als één reorganisatie werden beschouwd. Want behalve de nieuwe taken, was er ook sprake van ontvlechting van taken bij de directies en werden er nieuwe functies bij FPB gecreëerd waar ook de adviseurs en hoofden BBMO voor in aanmerking moesten kunnen komen. Omwille van deze eenduidigheid én om te zorgen dat er voldoende plaatsingsmogelijkheden zouden zijn, werd ervoor gekozen om de gevolgen van de centralisatie van P-taken en de benodigde veranderingen bij FPB naar

aanleiding van de evaluaties (Eenheid Inkoop en Reorganisatie 2005) in één nieuwe reorganisatie onder te brengen.

In diverse bijeenkomsten werden FPB medewerkers en afzonderlijk BMO-medewerkers van de directies ingelicht over de plannen.

De uiteindelijke organisatie kreeg een structuur, ingericht naar inhoudelijke domeinen, te weten: Subsidies, Personeel, Financiën en Inkoop. De vorige organisatiestructuur, met een Frontoffice en een Backoffice, werd losgelaten. In de nieuwe organisatie zouden wel “accounthouders” worden geïntroduceerd, die de contacten met de klanten zouden gaan onderhouden, en intern de zaak voor de klant zouden gaan begeleiden door de domeinen heen.

### **Totstandkoming**

Naar aanleiding van de visie op de bedrijfsvoering werd door de pSG eerst een opdracht gegeven om in de vorm van een beleidsvoornemen, de kaders te geven voor de inrichting van de P-ondersteuning op een centrale plek. Dit beleidsvoornemen, “*Klantgericht Denken en Handelen, nu en in de toekomst*” werd door een DBO adviseur opgesteld, en was eind 2005 beschikbaar. In dit voornemen werd al duidelijk (Ministerie VWS, 2005. p4) dat de te centraliseren P-taken het best gepositioneerd konden worden bij FPB. FPB had immers al ruime ervaring met uitvoering en beheer van personeelstaken.

Ook werd in dit voornemen al een nieuw organisatiemodel gepresenteerd voor FPB. Dit voorgestelde model ingericht naar domeinen Personeel, Subsidies, Boekhouding&Kas en Inkoop, moest het tot dan toe bestaande model FO/BO gaan vervangen. Aangegeven werd dat het FO/BO model niet langer gewenst was (Ministerie VWS, 2005. p7), omdat het uitgangspunt van het model, namelijk brede kennis van het gehele dienstenpakket van FPB voor de medewerkers, in de praktijk al te véél gevraagd was. En met de uitbreiding van het toekomstige P-takenpakket was het zaak dat de medewerkers zich gingen concentreren op alle voorkomende taken binnen de desbetreffende eenheid.

De vervolgstap, naar aanleiding van het beleidsvoornemen, was om te gaan werken aan het Organisatie en Formatie rapport.

In tegenstelling tot het vorige reorganisatietraject van FPB, werd in deze reorganisatie wel gekozen voor externe adviseurs, die het geheel gingen leiden. Het O&F-rapport werd dan ook opgesteld door adviseurs van Twynstra en Gudde.

Mede gezien de uitkomsten van de evaluatie van de reorganisatie 2005, werd er bij deze reorganisatie groot belang gehecht aan de betrokkenheid van medewerkers. Niet alleen in het kader van draagvlak, maar vooral ook vanwege de inhoudelijke expertise van medewerkers en de rol die een ieder moest gaan spelen bij de verdere ontwikkeling van cultuur en werkwijze.

Aan de tweedaagse werksessie die in het kader van de totstandkoming van het O&F rapport was georganiseerd, hadden, naast de MT-leden en

teamcoördinatoren, ook een aantal hoofden BBMO deelgenomen. Alle deelnemers hadden actief meegewerkt en geadviseerd over de inrichting, cultuur en werkwijze van de nieuwe FPB organisatie.

Medewerkers waren, voorafgaand aan deze sessie met MT en teamcoördinatoren, geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de aankomende reorganisatie. Direct na deze conferentie werden alle medewerkers in de gelegenheid gesteld om de resultaten van de tweedaagse te vernemen.

Vervolgens werd op 23 mei een brede medewerkers bijeenkomst georganiseerd, met als doel, behalve informatieoverdracht, input van medewerkers te krijgen op ondermeer vraagstukken op het gebied van cultuur en werkwijze. De uitkomsten van deze dag werden verwerkt in het O&F-rapport.

Het concept O&F-rapport werd op 13 juni aan alle betrokken medewerkers ter beschikking gesteld.

In het kader van het O&F traject werd ook een veranderplan opgesteld. In dit plan zouden onderwerpen en aanpak van verbeteractiviteiten op verschillende terreinen aan de orde moeten komen. Voorbeelden waren de aanpassing/verbetering van processen en systemen maar ook personeelsontwikkeling, managementontwikkeling, en cultuurontwikkeling. Bij de vormgeving, uitvoering en monitoring hiervan zouden de medewerkers van FPB nauw worden betrokken.

### **Uitgangspunten nieuw organisatie-model**

Voor de inrichting van de organisatie van FPB werd een aantal algemene principes en uitgangspunten geformuleerd en toegepast.

Het belangrijkste uitgangspunt was dat de organisatie op basis van inhoudelijke domeinen, en de werkwijze op basis van procesgericht werken moest worden ingericht. De keuze voor een inrichting op basis van inhoudelijke domeinen en een procesgerichte werkwijze werd gerelateerd aan de doelstellingen van de reorganisatie FPB 2005 en de evaluatie van april 2006.

De voornaamste doelstellingen voor 2005, waren het procesgericht werken, één loket voor de klant, het vraaggestuurd werken, de bundeling van gelijksoortige werkzaamheden, de bredere inzetbaarheid van medewerkers, de verbetering van de bedrijfscultuur, het pro-actief optreden naar klanten en het realiseren van taakstellingen.

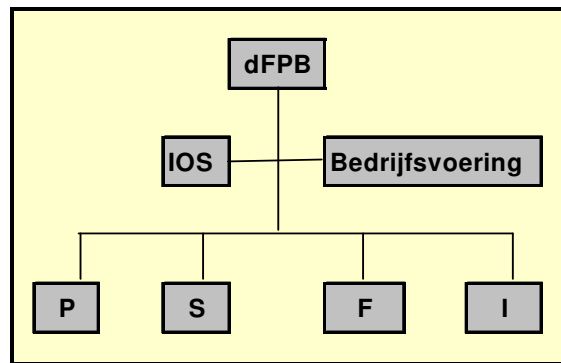
Terwijl er uit de evaluatie van de reorganisatie van 2005 bleek dat, met betrekking tot de uitvoering van het primair proces, verbetering nodig was op het gebied van een éénduidige aansturing, verbetering nodig was op het gebied van invoering van flexibel werken en verbetering nodig was bij het vergroten van de herkenbaarheid voor klanten.

Met de indeling naar domeinen zou de samenwerking en de communicatie bij de uitvoering van taken en totstandkoming van producten moeten worden vergemakkelijkt. Tevens zou de indeling naar domeinen een éénduidige aansturing ondersteunen. Flexibele inzet moest binnen de domeinen worden

vormgegeven. De logistieke processen zouden eenvoudiger te organiseren moeten zijn. Voor de verschillende interne klantgroepen, zouden de aanspreekpunten binnen FPB duidelijk(er) moeten worden, hiermee zou dan worden bijgedragen aan de herkenbaarheid voor klanten.

### **De nieuwe organisatie**

Op basis van de genoemde principes en uitgangspunten werd de nieuwe organisatie van FPB ingericht naar de verschillende domeinen. De nieuwe afdelingen werden, zoals in onderstaande figuur, Personeel, Subsidies, Inkoop, Financiën en de (staf)afdelingen Informatie, Organisatie en Systemen en Bedrijfsvoering FPB.



#### *4.5.2 Chronologische weergave*

Ook hier heeft de chronologie die wordt gepresenteerd vooral waarde als weergave van de chaotische werkelijkheid van een reorganisatie die contrasteert met de gelikte trajecten zoals die in plannen vooraf vaak worden gepresenteerd.

Medio 2005 wordt de Visie op de bedrijfsvoering van de hand van de pSG gepresenteerd. Hierin geeft de pSG zijn visie op de volumetaakstelling (Balkenende II), de voorbereiding op P-direct en in dat kader de centralisatie van P-taken, en de gevolgen voor de BBMO en voor FPB. Want er is dan al sprake van het onderbrengen van de te centraliseren P-taken bij FPB.

Op 27 september wordt er een memo van het collectief HBBMO (hoofden van Bureau Bedrijf en Management Ondersteuning) verstuurd aan de pSG. Hierin doen ze officieel een klacht over de dienstverlening van FPB. FPB is dan georganiseerd volgens het FO/BO model. De hoofden van Bureau Bedrijf en Management Ondersteuning uitten hun twijfels of de centrale P-taken wel bij FPB moeten worden ondergebracht.

Als reactie op deze e-mail stuurt de pSG op 28 september, een boze e-mail terug aan het collectief HBBMO. Daarin zegt hij dat het eleganter was geweest om mondeling de zorgen te bespreken, dan om een harde klacht over FPB op papier te zetten. Maar ook zegt hij dat de zorgen bij FPB bekend zijn, en dat zij er hard aan werken.

In het kader van de zorgpunten uit de memo aan de pSG, vindt er op 5 oktober overleg plaats tussen het collectief HBBMO en FPB. Er worden verbeter stappen aangekondigd door FPB.



Op 10 oktober 2005 komt voor het eerst de Stuurgroep "Centralisatie P-taken" bijéén. De leden zijn behalve de pSG, de directeur FPB, de directeur P&O, directeuren van drie andere directies, en een adviseur/verandermanager vanuit DBO. De adviseur krijgt dan als taak om een beleidsvoornemen op te stellen, om te komen tot centralisatie van de P-taken.

Er vindt op 4 november een workshop Risico Inventarisatie "Centralisatie P-eenheid" plaats. De resultaten zullen als input dienen voor Beleidsvoornemen-rapport.

Het Hoofd M&I van FPB verstuurt op 7 november een memo aan zijn collega's in het MT van FPB, getiteld: Advies positionering P-activiteiten. Dit is een pleidooi voor het onderbrengen van de P-activiteiten bij FPB.

In de tussentijd vindt er op 15 november een bijeenkomst plaats waar de afdelingshoofden en Teamcoördinatoren zijn uitgenodigd door directeur FPB, om de eerste 10 maanden van het gereorganiseerde FPB (naar FO/BO) te bespreken samen met 2 P&O adviseurs. Hier worden besproken de veranderingen die als gevolg van de reorganisatie in de organisatie en werkwijze zijn doorgevoerd, en de eigen rol in het veranderingsproces.

Terwijl er nog gesproken wordt over de vorige reorganisatie wordt op 28 december officieel bekend gemaakt dat er een Beleidsvoornemen is om te komen tot centralisatie P-taken, dit in opdracht van pSG. Het document heeft de titel: "Klantgericht Denken en Handelen, nu en in de toekomst", en is door de Verandermanager vanuit DBO opgesteld. Opmerkelijk punt in dit document is dat de nieuwe toekomstige structuur van FPB (naar inhoudelijke domeinen in plaats van de FO/BO structuur) al wordt beschreven.

De Ambtelijk Staf (Overleg van SG, pSG en DG's) stemt op 11 januari 2006 in met het beleidsvoornemen "Klantgericht werken, nu en in de toekomst", waarin dus het voornemen tot Centralisatie van Personeelstaken in het kerndepartement van VWS wordt beschreven. Dit voornemen (Centralisatie P-taken) wordt op 26 januari besproken met de OR, en de OR adviseert positief.

In tussen wordt op 16 januari voor de evaluatie van de vorige reorganisatie FPB, een adviseur van DP&O aangesteld om FPB te ondersteunen. Tevens moet de adviseur de evaluatie Inkoop meenemen. Zodra het project Centralisatie P-zaken gereed is, moet de adviseur vanaf april de nieuwe reorganisatie FPB in gang zetten. Op 13 april 2006 wordt het Evaluatierapport reorganisatie 2005 van FPB gepresenteerd.

In het kader van de nieuwe reorganisatie volgt er op 2 februari 2006 een presentatie van Directeur FPB aan de medewerkers. Er wordt een toelichting gegeven op de organisatie-ontwikkelingen bij of rond FPB. Een belangrijke zin uit deze presentatie van de directeur is: "Structuur FPB met een FO en BO blijft gehandhaafd."

Het Programmaplan Centralisatie P-taken wordt op 15 maart bekend gemaakt (het is uitgevoerd door een projectleider vanuit DPO). Dit plan heeft betrekking op de P-taken bij de directies die verdwijnen.

Op 23 maart wordt een andere Beleidsvoornemen tot (nieuwe) reorganisatie "FPB in beweging", aan de OR voorgelegd. Dit beleidsvoornemen is naar aanleiding van het voornemen Centralisatie P-Taken, de evaluatie van de vorige FPB reorganisatie naar FO en BO structuur, en de evaluatie van de 'Pilot' Eenheid Inkoop.

Een eerste Organisatie&Formatie werkconferentie vindt op 20 en 21 april plaats, met het MT en een werkgroep. Deze werkconferentie wordt geleid door externe organisatieadviseurs van Twynstra&Gudde. Deze adviseurs zijn ook belast met het schrijven van het uiteindelijke O&F-rapport.

Op 23 mei volgt er een brede medewerkers bijeenkomst, waarin informatieoverdracht plaats vindt, en waarin er input van de medewerkers op vraagstukken op het gebied van cultuur en werkwijze wordt gevraagd. Deze bijeenkomst is georganiseerd door dezelfde adviseur die ook de evaluatie reorganisatie 2005 van FPB heeft uitgevoerd. De input van de medewerkers wordt ook verwerkt in het O&F-rapport.

Het geïntegreerde O&F rapport "Centralisatie P-taken én reorganisatie FPB", versie 19 juni 2006 wordt door de Ambtelijke Staf van VWS op 21 juni goed gekeurd. Op 29 juni is er overleg tussen OR en pSG omtrent advisering van het O&F-rapport. Het OR geeft een positief advies af. Wel stelt ze dat een evaluatie vóór 1 januari 2008 moet worden gehouden. Na positief advies van de OR werd in juli gestart met de plaatsingsprocedure.

Op 1 oktober 2006 is het alweer zover: de Start van de Nieuwe FPB Organisatie in domeinen in plaats van de FO/BO structuur. In het kader van deze start vindt er op 6 oktober een eerste kleine verhuizing van (nieuwe) medewerkers plaats. De oude BMO-ers komen nu bij FPB, domein Personeel, te horen. Om deze medewerkers te huisvesten is hiervoor op de 19de etage ruimte vrijgemaakt door een andere directie, directie OHW, te vragen om te verhuizen, zodat de 19de, 18de en 17de etage nu volledig tot het FPB domein behoren.

Ter inluiding van de nieuwe FPB organisatie wordt er op 16 november een bedrijfsfeest gehouden van 16u tot 24u, borrelen en buffet. En de dag erna op 17 november vindt dan de grote verhuizing plaats. Alle medewerkers van de nieuwe afdelingen worden bij elkaar geplaatst, dus bijna iedereen moet verhuizen. Op 20 november worden alle medewerkers verrast met een Chocolate letter + gedicht van de Sint. Daarin wordt aangehaald dat de reorganisatie leidt naar de oude structuur en dat het gepaard gaat met alweer een verhuizing, maar daarom dus voor alle medewerkers, een lekkernij van de sint als gebaar.

De Directeur stuurt op 28 november een e-mail met de aankondiging van een FPB brede bijeenkomst voor alle medewerkers, op 5 december, dit moet een

maandelijks terugkerende bijeenkomst worden, waarin informeel gesproken kan worden en waarin wetenswaardigheden worden uitgewisseld. Er zal ook een concept veranderplan worden gepresenteerd, welke is opgesteld door (alweer een nieuwe) verandermanager vanuit DPO. Het veranderplan beschrijft de veranderingen die daadwerkelijk gedaan zullen moeten worden. Op 4 december (in plaats van de eerder aangekondigde 5 december) wordt de bijeenkomst gehouden en wordt het veranderplan gepresenteerd. Het plan moet verder vorm krijgen door de medewerkers er bij te betrekken. Het streven is dat het MT het veranderplan goedkeurt voor de Kerst.

Ook uit bovenstaande chronologische weergave kan geconcludeerd worden dat het een min of meer chaotisch proces is geweest waarvoor geldt dat (1) er in belangrijke mate wordt afgeweken van de 'officiële' versie en (2) waar ook anderszins niet zomaar een lijn in valt te ontdekken.

#### *4.5.3 Verschillende Perspectieven*

Hier worden de verschillende perspectieven op de tweede omvorming van de FPB organisatie beschreven. De perspectieven zijn gereconstrueerd op basis van het materiaal verkregen uit de interviews. Per actor wordt precies en expliciet aangegeven wat diens perspectief is.

##### **Algemeen Perspectief vanuit FPB**

Ook hier weerspiegelt het algemeen perspectief de gedachtegang van vele (niet alle) FPB-ers en is het gereconstrueerd door middel van de bevindingen uit de interviews met de respondenten. Zo is er de overlappende gedachtegang dat er géén problemen moeten zijn met de organisatiestructuur, anders moet er maar een andere structuur worden ingevoerd, of moet het proces liever nog worden teruggedraaid. Voorts is men van mening dat praktische problemen snel moeten worden besproken en snel moeten worden opgelost. Dit zou vooral kunnen door niet alles via het MT te spelen, want zo kan er veel snelheid gemaakt worden met het oplossen. Het MT wordt dus duidelijk als een vertragende factor gezien. Ook is men het er over eens dat er goed gecommuniceerd en geluisterd wordt met én naar de medewerkers. Door het bieden van voldoende ruimte om mee te denken over organisatiekaders en procesprincipes zal er meer draagvlak worden gecreëerd.

##### **Perspectieven vanuit de pSG**

Ook hier wordt uit de gesprekken met diverse respondenten, over hoe zij aankijken tegen het handelen van de pSG, een reconstructie gemaakt van zijn perspectief. Zo is duidelijk dat vanuit de ambtelijke top goed geluisterd wordt naar de opdrachtgevers van FPB. De opdrachtgevers (DPO en FEZ) van FPB zijn niet gelukkig met de structuur van FPB vanwege de klachten. Daarom is vanuit het perspectief van de pSG ook logisch dat een organisatiestructuur die het werk niet bevordert moet worden aangepast. Tevredenheid van de klanten staat voorop. En dus ook de tevredenheid van de opdrachtgever (principaal) is belangrijk. Voorts vindt de pSG het belangrijk dat directies binnen het departement goed (meewerkend en collegiaal) met elkaar overweg kunnen, daarom dat hij de centralisatie P-Taken ook goed blijft volgen. Voor hem heeft centralisatie P ook nog een ander belangrijke

reden. Want de bedrijfsvoering binnen het departement kan nog steeds efficiënter, daarom moeten P-Taken uit de directies gehaald worden en centraal worden geplaatst.

### **Perspectieven vanuit de Directeur**

Het perspectief van de directeur is vooral opgebouwd vanuit het gesprek met hem en de zienswijzen die andere actoren hebben gegeven omtrent de directeur zijn handelingen.

De directeur is van mening dat communicatieproblemen tussen FO en BO niet mogen ontstaan binnen zo'n structuur. Als dat wel gebeurt moet de noodzaak om problemen uit te werken (het initiatief) komen van FO én BO. Een nieuwe organisatievorm hoort tijd te krijgen om te groeien. Uit evaluaties moet lering worden getrokken, maar deze mogen niet direct reden zijn om alles terug te draaien. In zijn optiek kunnen FO en BO daarom gehandhaafd blijven, ondanks de afwijzing via de evaluatie. Belangrijk vindt hij wel dat er echte productiefuncties zijn omdat FPB een uitvoeringsdienst is. Zijn gedachtegang is nu mede gebaseerd op het feit dat Centralisatie P en Inkoop (als nieuwe afdeling) binnen de FPB organisatie moeten worden ingebed zoals door de pSG is gewenst, dit weerspiegelt de loyaliteit van de directeur aan de pSG en daarmee een verandering in zijn eerder perspectief, waarbij hij procesgericht werken prefereerde boven productgericht.

Ook is de directeur van mening dat rugdekking geboden door de pSG in de reorganisatieprocessen belangrijk is voor het slagen daarvan. Beslissingen genomen door de pSG worden door iedereen geaccepteerd uit loyaliteit aan zijn gezag.

Voor de directeur is net als bij de vorige reorganisatie, nog steeds van belang dat FPB één gezicht heeft, en dat er meer samenwerking en afstemming tussen de afdelingen is. Want dat komt het imago van FPB ten goede, daarom moet ook in deze reorganisatie daaraan worden vasthouden.

Wat betreft het opgang brengen van verandering ziet hij aspecten als grotere overredingskracht vanuit het MT, oudere mensen naar een andere baan bewegen, en nieuwe teamco's aanstellen met een frisse blik, als belangrijke manieren die voor verandering kunnen zorgen. En in uitzonderlijke gevallen moeten lastige tegenstanders van verandering op een zijspoor worden gezet, omwille van de voortgang.

### **Perspectieven vanuit MT lid FO**

Het perspectief is voornamelijk geconstrueerd uit de reacties van dit MT-lid. Zo vindt hij dat kwaliteit van de uitvoering niet in gevaar mag komen. En dat wil zeggen dat er géén klachten van de klanten mogen zijn. Daarom moet FPB zijn eigen taken goed uitvoeren. Ook de opdrachtgever (principaal) moet tevreden zijn met de uitvoer van de taken door FPB (agent).

Voorts vindt hij dat een FO niet te groot mag worden door de extra P-taken na de centralisatie. FO moet in verhouding met BO even groot zijn. Maar ook vindt hij belangrijk dat er nog wel procesgericht wordt gewerkt na de centralisatie P. Want hij ziet procesgericht werken nog steeds als de manier om efficiënter te werken.

### **Perspectieven vanuit MT lid BO**

Het perspectief is voornamelijk geconstrueerd uit de reacties van dit MT lid. Dit MT Lid is van mening dat er géén werkverschraling mag ontstaan voor de medewerkers. De medewerkers mogen zich niet gedegradeerd voelen zonder hun klantcontacten. Men moet het werk met plezier doen, belangrijk is dat medewerkers tevreden zijn, zodat ze niet gaan saboteren. Belangrijk aspect van BO was dat men kan werken zonder lastig gevallen te worden door klanten. En dat moet liever behouden blijven.

Aan de andere kant is ook belangrijk dat het model FO/BO niet meer herkenbaar terugkomt, zodat er minder weerstand is, maar dat er wel nog procesgericht gewerkt kan worden. Want procesgericht werken ziet ook hij nog steeds als de manier om efficiënter te werken. Behalve het onherkenbaar als FO/BO terugkomen, moeten medewerkers ook echt ervaren dat er geen scheiding meer is, en dat ze fysiek weer bij elkaar zitten in productafdelingen, omwille van succes van de verandering.

### **Perspectieven vanuit MT lid Stafbureau**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit het gesprek met dit MT Lid. Van belang vindt dit MT Lid dat de nieuwe organisatieopzet niet wordt ondermijnd door klanten en medewerkers. Deze opzet moet worden geaccepteerd. Ook is hij van mening dat een nieuwe organisatie ook genoeg tijd van de pSG moet krijgen om te groeien.

Wat hij belangrijk vindt is dat men (zowel klanten als medewerkers) zich aan de afspraken houdt. Zo vindt hij nog steeds dat er géén klantcontacten via BO horen te lopen, want klantcontacten moeten via FO. En vindt jammer dat MT en leiding niet correctief hebben opgetreden toen deze afspraken niet werden nagekomen. Sabotage vanuit de eigen organisatie zou hard moeten worden aangepakt.

Aan de andere kant denkt hij wel dat medewerkers vanaf het begin bij de reorganisatie betrokken moeten worden, zodat de reorganisatie niet “doorgedramd” hoeft te worden, met kans op sabotage. Medewerkers moeten achter genomen besluiten staan, want alleen zo ontstaat bredere draagvlak, en kan een reorganisatie slagen.

### **Perspectieven vanuit Teamco BO/S**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit het gesprek met deze teamco. Vindt jammer dat toezeggingen omtrent automatisering niet zijn nagekomen. De ondersteuning van de bedrijfsprocessen moet alsnog worden geboden middels de automatisering.

Hij is van mening dat FO en BO zich moeten beperken tot hun eigen taken, en niet elkaars taken moeten gaan uitvoeren. Maar in dat kader is belangrijk dat de taken van FO dusdanig zijn uitgevoerd dat BO direct verder kan met het werk. Beide afdelingen moeten daarom ook genoeg capaciteit hebben om het werk uit te voeren.

Voorts moeten medewerkers gemotiveerd zijn, en betrokken zijn bij het product zodat er een kwalitatief goed product wordt geleverd. En ook de Auditdienst moet tevreden zijn over de kwaliteit. Belangrijk is dat de beloofde service aan klanten ook wordt geboden.

Verder is hij ook van mening dat het MT ook serieus moet luisteren naar de medewerkers inzake voorstellen voor organisatiestructuur. En het MT moet verantwoordelijkheid erkennen en toegeven wanneer FO/BO is mislukt.

### **Perspectieven vanuit Teamco BO/PFI**

Het perspectief vanuit deze teamco is gereconstrueerd uit het interviewgesprek. Vanuit zijn perspectief hecht hij waarde aan het feit dat nieuw bedachte bedrijfsprocessen uitgedragen horen te worden door de ontwerpers. Want allen op die manier zullen de processen door de medewerkers geaccepteerd worden. Anderszins moeten medewerkers wel serieus worden genomen in hun commentaar en kritiek, als zij problemen signaleren.

Ook is hij van mening dat er serieuze redenen moeten zijn voor invoer van een nieuwe organisatiestructuur. Dit omdat het vooral een impact heeft op de mensen. Daarom vindt hij het belangrijk dat er niet voorbarig wordt gereageerd op politieke beslissingen zoals P-direct, alvorens het duidelijk is ingevoerd. De knip in processen ten behoeve van FO en BO, mag daarom niet worden gebaseerd op onzekere factoren, zoals P-direct.

Verder denkt hij dat een nieuw gekozen structuur geen al te grote stap mag zijn bij veranderen, het is beter als er kleine stapjes worden genomen. Bij grote stappen moet men ook bereid zijn in te grijpen wanneer die stap te groot blijkt. Men moet dan opzoek naar een tussenoplossing.

MT moet eerlijk zijn naar middenmanagement en medewerkers toe, inzake keuzes voor reorganisaties, als dat voortkomt uit een te grote stap.

Ook is hij nog steeds van mening dat klantcontacten moeten worden toegestaan vanuit de backoffice, omdat aard van het werk dat noodzakelijk acht. Een nieuwe structuur zal daar ook rekening mee moeten houden.

### **Perspectieven vanuit Teamco FO en teamco's BO**

Het perspectief hier is gereconstrueerd uit de afzonderlijke gesprekken met deze twee teamco's. Beide vinden dat het MT eerlijk moet zeggen wat redenen zijn voor reorganisatie. Voorts moet men écht inspraak krijgen, en niet dat de evaluatie als rechtvaardiging achteraf van politieke besluiten dient. Over de aanpak menen zij dat een reorganisatie van bovenaf moet worden gestuurd, er hoort een projectleider te zijn en er moet in werkgroepjes aan de processen gewerkt kunnen worden, omwille van draagvlak.

### **Perspectieven vanuit Pojectleider 1ste reorg**

Ook het perspectief hier is gereconstrueerd op basis van het materiaal uit het gesprek met deze ex-projectleider. Vanuit zijn perspectief is nog steeds belangrijk dat de eerder (ten tijde van de eerste reorganisatie) afgesproken maatregelen, zoals automatisering, alle klantcontacten via FO, en multiple inzetbaarheid van de medewerkers, moeten worden nagekomen en moeten worden doorgevoerd, omdat dat de afspraak was. Verder is hij van mening dat de nieuwe werkprocessen ook moeten worden uitgevoerd in een nieuwe organisatie, en niet dat nog steeds oude werkprocessen worden gehanteerd, want dat leidt tot problemen, zoals te zien in de FO/BO organisatie.

Hij vindt daarom dat het belangrijk is dat MT en leiding instaat zijn verder te kijken naar de toekomst dan alleen naar de problemen van de dag. Ze horen overzicht te hebben.

## 5 Analyse van de bestudeerde reorganisaties

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *In welke mate kunnen de organisatieveranderingen bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer worden verklaard uit de uit de theorie afgeleide verwachtingen?*

Om een antwoord te kunnen geven wordt eerst per reorganisatie een paragraaf gewijd aan het analyseren hoe de verschillende perspectieven (zie hoofdstuk 4) van de diverse actoren bij elkaar aansluiten, in welke vorm er koppelingen zijn opgetreden en waar er sprake is van verankeringen. In de laatste paragraaf wordt het verband gelegd tussen de koppelingen en verankeringen met het reorganisatieverloop.

Manieren van reageren hebben invloed op het reorganisatieverloop. Deze manieren van reageren komen weer voort uit de perspectieven. De analyse vindt plaats op basis van de concepten en verwachtingen, die in hoofdstuk twee, zijn gepresenteerd. Deze concepten en verwachtingen zullen hier eerst kort worden herhaald.

Actoren bezitten allemaal repertoires. Repertoires zijn gestabiliseerde manieren van denken en handelen. Wanneer het gaat om manieren van kijken en denken, wordt dat het perspectief genoemd. Deze manieren van kijken, denken en handelen, zijn door actoren vanuit ervaringen, kennis, waarnemingen en dergelijke opgebouwd. Deze ervaringen, kennis, waarnemingen en dergelijke kunnen dus aangeduid worden als de repertoire-elementen, die samen het repertoire van de actoren vormen.

Wanneer er een nieuw element, als zijnde een initiatief, actie of notie, wordt geïntroduceerd aan de actor, dan zal dit nieuwe element een plaats proberen te verkrijgen in het bestaande repertoire van de actor. Daartoe zal dit nieuwe element koppelingen proberen aan te gaan met reeds bestaande repertoire-elementen. Deze koppeling of aansluiting bij al bestaande repertoire-elementen kan zowel een positieve reactie als ook een negatieve reactie van handelen teweeg brengen. De elementen kunnen aansluiting vinden op basis van inhoudelijke aspecten, een cognitieve koppeling, of er kan een aansluiting plaatsvinden op basis van relaties met initiatiefnemers, dat is dan een sociale koppeling. Een andere vorm is de indirecte koppeling, deze treedt op via relaties met derde partijen. In alle gevallen verandert dan het repertoire van de actor, en daarmee ook het kijken, denken en handelen.

In geval dat het nieuwe element, géén koppeling tot stand kan brengen met reeds bestaande repertoire-elementen, dan wil dat zeggen dat de reeds bestaande repertoire-elementen stevig zijn verankerd binnen het repertoire. Het nieuwe element wordt dan ook niet opgenomen in het repertoire van de actor. Maar ook dan wordt het kijken, denken en handelen van de actor beïnvloed.

Deze bovenstaande concepten kunnen betrokken worden op organisatieveranderingen. Hoe actoren reageren op organisatieveranderingen vanuit hun repertoire, waardoor deze reacties dan impact hebben op het falen of juist op het succesvol verlopen van organisatieveranderingen, kan dan worden verklaard vanuit die repertoires.

Op basis van bovenstaande concepten zijn de algemene, abstracte verwachtingen, die kunnen leiden naar succes of falen van organisatieveranderingen als volgt weer te geven:

- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer een initiatief of actie meer aansluit bij het perspectief van die actor (Cognitieve koppeling).
- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer de actor zich meer identificeert met de initiatiefnemer (Sociale koppeling).
- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer de actor zich kan identificeren met andere actoren die al een sociale of cognitieve koppeling hebben gemaakt met het initiatief of de actie (Indirecte koppeling).
- Verwacht kan worden dat repertoire-elementen moeilijker zullen veranderen wanneer zij met veel andere repertoire-elementen verbonden zijn (Verankering). De verwachting is dat zij alleen zullen veranderen bij een zeer gerichte en gecombineerde koppeling.

Op basis van inzicht in de repertoires/perspectieven van betrokken actoren, kunnen de bovenstaande verwachtingen geconcretiseerd worden. Door het beschrijven hoe de perspectieven van actoren er in grote lijnen uitzien en welke veranderingen daarin zijn opgetreden, kan tot een analyse en verklaring van het procesverloop worden gekomen.



## 5.2 Frontoffice/Backoffice

De perspectieven op de omvorming van de FPB organisatie naar een procesgerichte organisatie zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 4 worden hier geanalyseerd in termen van koppelingen en verankeringen. Vervolgens wordt er een relatie gelegd tussen die koppelingen en verankeringen met het reorganisatieverloop.

### 5.2.1 Koppelingen en Verankeringen

In deze paragraaf wordt, voor de 1ste reorganisatie, zo helder als mogelijk weergegeven welke type koppelingen er zijn opgetreden en welke verankeringen.

#### **Cognitieve koppelingen**

Er is sprake van cognitieve koppelingen. Voor het management van FPB, en dan vooral voor de directeur, is vanuit het eigen perspectief belangrijk dat er ook iets zichtbaars moet gebeuren aan de verkokerde organisatie en de omgang met klanten. Het initiatief van de pSG om te reorganiseren is hierbij een belangrijke impuls. Vanuit het perspectief van de directeur gaat het niet alleen om loyaal zijn aan de pSG, maar is er vooral behoefte om de professionaliteit van FPB en de klantgerichtheid van FPB duidelijk te maken. Het initiatief van de pSG om een efficiëntere organisatie neer te zetten leidt bij de directeur tot een herdefinitie. Vanuit zijn professionele perspectief leidt dat tot de conclusie dat er één gezicht van FPB moet zijn voor de klant, en dat de organisatie niet verkokerd moet opereren. Aldus ontstaat het idee van het scheiden van klantprocessen en uitvoeringsprocessen, om deze vervolgens onder te brengen in een FO en een BO.

Vanuit de verschillende perspectieven van MT leden worden andere aanleidingen en of problemen gekoppeld aan het hergedefinieerd initiatief van de directeur. Aldus vindt er een herdefinitie plaats van het nut en de noodzaak om te reorganiseren. Waar de directeur vooral de verkokering van de organisatie wil aanpakken en voorbereid wil zijn op werken met minder mensen, wordt er vanuit de diverse andere perspectieven een vertaling gemaakt van het initiatief naar wat voor die andere actoren belangrijk is bij het veranderen. Zo zou het subsidieproces moeten worden aangepakt, terwijl ook het P-proces voorbereid moest worden op de overgang naar P-direct. Het initiatief raakte zo gekoppeld aan bestaande repertoire elementen (subsidieproces respectievelijk P-proces) van die actoren.

Het perspectief vanuit de directeur omtrent de verkokering wordt door enkele andere actoren, teamco's BKL en PMZ, ook gedeeld. Vanuit het perspectief van die actoren is het cultuurbelang, een weerbare en flexibele organisatie te vormen, ook de belangrijkste reden voor veranderen. Er vindt hier een cognitieve koppeling plaats, op basis van inhoudelijke argumenten die men vanuit de eigen logica ook erkent.

Ook het nut om efficiënter te werken vormt hier een inhoudelijke (cognitieve) koppeling. Repertoire elementen als efficiënter werken sluiten inhoudelijk bij elkaar aan. Immers is het duidelijk dat hetzelfde werk door minder mensen

uitgevoerd zal moeten worden. Dat kan allen door taken efficiënter uit te voeren.

### **Sociale koppelingen**

Er is sprake van sociale koppeling, de directeur is loyaal aan pSG en diens initiatief. Het oorspronkelijke initiatief om FPB te reorganiseren kwam vanuit de pSG. Dit heeft allemaal te maken met zijn gedachtegang rond het efficiënter maken van de bedrijfsvoering in het departement. FPB als onderdeel horende tot de bedrijfsvoering, moet dus ook efficiënter gaan werken, en uiteindelijk met minder mensen. Een efficiëntere FPB vormgeven is de taak van het management van FPB.

Een andere sociale koppeling treed op wanneer duidelijk is dat de gedachtegang van de directeur over de keuze FO/BO, niet ter discussie gesteld kan worden. Daar waar er nog twijfels zijn of de processen van FPB wel opgesplitst kunnen worden in klantcontact en klantloos werken, wordt al duidelijk dat het model helemaal niet ter discussie gesteld kan worden, maar dat het als een gegeven moet worden beschouwd. Dat er toch verder wordt gewerkt met dit model, kan worden uitgelegd als een reactie die is opgetreden door de relatie van de projectgroepleden met de directeur, een sociale koppeling dus. De projectgroepleden bevinden zich natuurlijk in een lastige positie ten opzichte van de directeur. De directeur kan, in de ogen van de leden, zorgen dat niet meewerkende leden niet terugkeren in de organisatie of terugkeren op een minderwaardige positie. Om dit te voorkomen zullen leden toch meewerken.

### **Indirecte koppelingen**

Vanwege de volumetaakstellingen opgelegd vanuit de politiek, treedt er een indirecte sociale koppeling op met het plan te reorganiseren. Op basis van de gedachte dat men met minder mensen hetzelfde werk moet gaan doen, en dat men daarom solidair moet zijn met de andere afdelingen (omdat alle afdelingen mensen zullen moeten inleveren), wordt die koppeling te weeg gebracht. Dat het initiatief tot reorganiseren voortkomt uit de dreiging van de volumetaakstellingen, staat daarmee als een paal boven water. De taakstelling was een factor die van buiten kwam, en maakte dat men nu wel bereid was om te kijken naar efficiënter werken binnen FPB als geheel.

Ook de factor P-direct, die van buiten kwam, zorgde voor een indirecte koppeling met het plan van de directeur om te reorganiseren. PMZ zou taken kwijttraken, en daarop moest men worden voorbereid.

En ook voor de Subsidie medewerkers, speelde een externe factor, de subsidieproblemen die al op ministerieel niveau waren terechtgekomen, een rol in de koppeling met het plan om de organisatie drastisch anders vorm te geven.

Het doorvoeren van het voorgestelde organisatiemodel FO/BO, heeft voorts te maken met de aanpak van de directeur. Het doorvoeren komt vermoedelijk door de strategie die de directeur heeft toegepast. De directeur heeft de reorganisatie door de eigen medewerkers laten uitvoeren.

Als het ware heeft de directeur hierop ingespeeld door het bewerkstelligen van indirecte en sociale koppelingen. Medewerkers die in eerste instantie negatief en defensief op de reorganisatie reageren, maar vervolgens zien dat collega's de reorganisatie als iets positiefs zien, zullen zich minder defensief gaan opstellen vanwege relaties met die andere collega's. Via die andere collega's brengt het voorstel van reorganisatie dan een andere reactie bij die medewerkers teweeg dan anders het geval zou zijn geweest (Van der Meer en Van Dijk, 2002. p42).

### **Verankeringen**

Er is sprake van een verankering wanneer wordt aangegeven dat PMZ al een goed werkend concept had. Zij hadden al een balie, de "werkwijzer", ingericht waar klanten terecht konden met hun vragen. Dus een één-loket gedachte wat betreft de Personeels aangelegenheden was er al en functioneerde goed. Met andere woorden was het FO/BO model met de één-loket gedachte 'niets nieuws' voor PMZ. In zulke gevallen hoeft er dus geen koppeling te worden verwacht, wanneer het initiatief als 'niets nieuws' wordt ervaren, want bij koppelen gaat het om het integreren van een nieuw element in bestaande repertoire (Van der Meer en Van Dijk, 2002. p40-41). Het raakte dus niet gekoppeld aan bestaande repertoire elementen, omdat die bestaande repertoire elementen stevig verankerd zijn.

Ook voor BKI was er geen noodzaak om de hele organisatievorm om te gooien, ze werkten immers alleen voor FEZ en voor het Ministerie van Financiën. Ze kenden hun klanten al.

In het bovenstaande geval raakt het voorstel voor de structuur wel aangesloten bij verschillende repertoire elementen van BKI, zoals klantgerichtheid en klantoriëntatie, maar tegelijkertijd leidde het tot een negatieve reactie omdat ze al klantgeoriënteerd bezig waren. Want eigenlijk ervaren ook zij het als 'niets nieuws'.

Ook bij BB vond men dat het niet nodig was om de structuur en vooral de werkwijze om te gooien, want het werk wat ze deden, deden ze goed. En de klantgeoriënteerde en procesgerichte structuur zou juist maken dat ze de klantcontacten zouden verliezen, en ook zou de kwaliteit van het product achteruitgaan.

Het voorstel van de nieuwe klant- en procesgerichte structuur raakte wel aangesloten aan repertoire elementen als klantoriëntatie, maar doordat elementen als productbetrokkenheid en kwaliteit sterker waren verankerd, ontstond er een negatieve reactie op de werking van een FO/BO model.

Ook over de keuze FO/BO en de multiple inzetbaarheid van medewerkers raken de verschillende perspectieven niet gedeeld. Het voorstel om de verarming in taken te compenseren met een taakverbreding in het BO was al bij voorbaat gedoemd te falen. Want met minder mensen dezelfde taken doen in minder tijd, maakte het onmogelijk om BO collega's nog eens in te werken op de andere terreinen. Dat de gedachte van vooral de directeur niet gedeeld werd, met name door BB, is hiermee dus zeker. Hij wilde juist in zijn perceptie een brede BO creëren, in plaats van een BO die productgericht zou werken, met het idee de uitdaging voor de medewerkers van BO te vergroten.

De directe verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van de FO/BO organisatie wordt (indirect) neergelegd bij het middenmanagement. Want de projectgroep die de organisatie moet inrichten bestaat hoofdzakelijk uit (beoogd) middenmanagement leden. Maar het dominant perspectief van het middenmanagement is vooral niet sleutelen aan een goed werkend concept, dus geen verandering in organisatiestructuur. Ook hier is dus sprake van een verankering.

Dat er een verschil in definitie van kwaliteit is opgetreden tussen het MT en met name BB, zorgt vooral dat BB moeilijk te overtuigen is van de noodzaak tot de reorganisatie. Bestaande repertoire elementen zoals kwaliteit van het product zijn vrij stevig verankerd bij de BB groep, en willen niet met de nieuwe repertoire elementen als klantgericht en procesgericht gekoppeld raken. Hier is dus sprake van een verankering.

Ook het “doordrammen” van de reorganisatie heeft eigenlijk gemaakt dat er bij velen juist het tegenovergestelde is bereikt. Waar het juist de bedoeling moest zijn om de reorganisatie, en de nieuwe repertoire-elementen te laten aansluiten bij de repertoires van de medewerkers, is door deze aanpak, juist meer verankering in de eigen repertoire-elementen teweeggebracht. Hierdoor werd er ook defensiever en afwachtend gereageerd.

Op gegeven moment wordt er toch meegegaan met de plannen, bijvoorbeeld de gekozen structuur, ondanks men het er niet mee eens is, dit weerspiegelt een zogenaamde loyaliteit met een dubbele bodem (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p126). Dus, ja zeggen maar nee doen. Want ogenschijnlijk wordt er meegewerkt, maar men ziet de voorgestelde veranderingen eigenlijk helemaal niet zitten. Men wacht dan rustig af tot de waarschuwingen de waarheid worden, “ik ga gewoon weer door, maar weet dat ik dat ooit gezegd heb, en kom niet uithuilen als het verkeerd gaat”. Of “dan zal je zien dat de praktijk gaat werken”. Zoals Van der Meer en Van Dijk (2002) aangeven, raken in dit soort situaties de perspectieven vooralsnog niet gekoppeld. Dit betekent dan dat er in de uitvoeringspraktijk veel minder veranderd dan beoogd werd.

De aanpak via de communicatie heeft niet zoveel aansluitingen gebracht. Daar waar communicatie kan zorgen voor meer aansluiting met het initiatief, is ze niet goed genoeg ingezet. Zoals uit diverse reacties blijkt is de communicatie slecht geweest. Door duidelijkere communicatie hadden nieuwe repertoire elementen zoals klantgericht, procesgericht en multiple inzetbaar, beter kunnen worden verankerd binnen de repertoires van de medewerkers.

### *5.2.2 Relatie Koppelingen/Verankeringen en Reorganisatieverloop*

Er blijkt geen eenduidige breed gedragen reden te zijn waarom er gereorganiseerd moet worden. Het is duidelijk dat men ieder voor zich invulling geeft aan wat de noodzaak is om te reorganiseren. Een gemeenschappelijke invulling wordt gevonden in de volumetaakstellingen welke zijn opgelegd vanuit het kabinet. Voorts zoekt men in de verkokering

van FPB een reden, en anderzijds worden ook zaken als P-direct en een problematisch subsidiebeheer als reden genoemd.

Dat er geen eenduidige strikte reden is om te reorganiseren leidt tot een halfslachtige medewerking van sommige actoren. Men is niet helemaal overtuigd van de noodzaak, dus heeft men ook een afwachtende houding.

Erger wordt de afwachtende houding wanneer er een organisatiestructuur wordt opgelegd waar sommigen geen heil inzien. Een structuur welke het werk opdeelt in klantcontact werken en klantloos werken, terwijl de aard van het werk van FPB het juist onmogelijk maakt deze opdeling te willen hebben. Ook het feit dat er verschraving van het werk op gaat treden, en er géén productbetrokkenheid meer is, zorgt ervoor dat men zich nog afwachtender gaat opstellen. Loyaliteit met dubbele bodem, men zegt mee te werken terwijl men de veranderingen liever niet heeft, en afwacht tot het (door weinig medewerking, bijvoorbeeld het blijven bestaan van klantcontacten vanuit BO) verkeerd gaat.

Wat het reorganisatieverloop ook dramatisch heeft beïnvloedt, is de aanpak. In eerste instantie is de aanpak van de directeur, om de reorganisatie door de eigen medewerkers uit te laten voeren, een goeie strategie. Daarmee poogt hij sociale en indirecte koppelingen met het plan tot reorganiseren te bewerkstelligen tussen de medewerkers, zodat het plan gedragen wordt. Desondanks is dat niet helemaal gelukt. Voornamelijk het ontbrekende communicatieplan, heeft gezorgd dat er weinig vertrouwen en draagvlak is gecreëerd in de reorganisatie. Dit is terug te leiden naar het feit dat er geen duidelijke reden zijn aan te dragen voor het reorganiseren. Doordat het belang van medewerkers, namelijk het verduidelijken van nut en noodzaak van reorganiseren, niet werd erkend, heeft dit geleid tot een mislukking. Medewerkers hebben het gevoel gehad dat de reorganisatie werd “doorgedramd”, en dat er niet werd geluisterd naar hen.

Het reorganisatieverloop van een productgerichte organisatie naar een procesgerichte, met een FO en BO, is door bovenstaande constatering daarom ontaard in een mislukking.

### **5.3 Inhoudelijke Domeinen**

De perspectieven zoals beschreven in paragraaf 4.5.3 worden hier geanalyseerd in termen van koppelingen en verankeringen. Daarna wordt er een relatie gelegd tussen die koppelingen en verankeringen met het verloop van deze reorganisatie.

#### *5.3.1 Koppelingen en verankeringen*

In deze paragraaf wordt, voor de 2<sup>de</sup> reorganisatie, zo helder als mogelijk weergegeven welke type koppelingen er zijn opgetreden en welke verankeringen.

#### **Cognitieve koppelingen**

Er is sprake van een cognitieve koppeling (zie algemeen perspectief), omdat men het er over eens is dat een organisatiestructuur moet worden aangepast wanneer dat voor problemen zorgt. De koppeling heeft te maken met mislukking van de vorige reorganisatie vanwege alle problemen die zijn ontstaan en zijn ervaren bij het invoeren van het FO en BO model. Het initiatief om (weer) te reorganiseren raakt dus verbonden met noties over mislukking, en foute organisatiestructuur, en terug naar een structuur met productafdelingen, het in feite terugdraaien van de vorige structuur. Frappant is dat vooral het MT inclusief de directeur niet wil spreken van het terugdraaien van de organisatiestructuur, terwijl het middenmanagement zich juist wel daarin uitspreekt.

Ook noties als goede communicatie en het creëren van draagvlak voor het slagen van een reorganisatie, zorgen voor een cognitieve koppeling. Door duidelijkere communicatie is het nut en noodzaak van deze reorganisatie beter aangesloten bij repertoires van de medewerkers. En hierdoor is er ook positief gereageerd.

Ook omtrent efficiënter werken raken perspectieven inhoudelijk gekoppeld. De pSG ziet het centraliseren van de P-Taken als een manier om de bedrijfsvoering efficiënter te maken. En vooral de MT-leden zien het procesmatig werken als manier om de FPB taken efficiënter uit te voeren, en dus de bedrijfsvoering van het departement efficiënter te helpen maken.

#### **Sociale koppelingen**

Er treedt een sociale koppeling op tussen het perspectief van de directeur en dat van de pSG. De directeur is namelijk loyaal aan de pSG, en is daarom van mening dat de wens van de pSG moet worden uitgevoerd. Daarom worden de gecentraliseerde P-Taken en de eenheid Inkoop door FPB opgenomen in de organisatie. Ook vanwege de loyaliteit aan de pSG, stemt de directeur in met het creëren van één afdeling waarin alle P-Taken (die bij FPB én de gecentraliseerde) zullen worden afgehandeld. Dit met als gevolg dat ook voor de andere taken, weer productafdelingen moeten worden ingericht. Dit is in tegenstelling tot de eerste gedachtegang van de directeur dat er procesgericht gewerkt moest worden vanuit een FO en BO, in plaats vanuit productafdelingen. Er is hier dus een verandering van het perspectief van de directeur opgetreden, hij vindt nu wél belangrijk dat er productieafdelingen zijn. Ook vanuit het perspectief van het MT Lid FO, wordt aangedrongen op het voorkomen van overbelasting van de FO als de P-Taken erbij komen.

Wat vooral ook een sociale koppeling weerspiegelt is het feit dat MT-leden ook vasthouden aan procesgericht werken, uit loyaliteit met de directeur. Immers was het voorstel, ten tijde van de eerste reorganisatie, om procesgericht te werken in een FO en een BO afkomstig van de directeur. Deze sociale koppeling versterkt het zoeken naar een cognitieve koppeling, die dan wordt gevonden in noties als efficiënter werken wanneer er procesgericht gewerkt wordt.

### **Indirecte koppelingen**

Een indirecte koppeling met plannen te reorganiseren treedt op wanneer vooral de teamco's FO en BO de resultaten van het evaluatieonderzoek vernemen. Doordat uit dit onderzoek blijkt dat klanten en medewerkers ontevreden zijn over procesgericht werken, wordt er ingestemd met de noodzaak iets daartegen te doen. Aanvankelijk vinden zij het te vroeg om alweer te reorganiseren. Ook de directeur stemt in en laat voor hem belangrijke aspecten, zoals multi inzetbaarheid van medewerkers en alle klantcontacten via een FO, los.

Ook treedt een indirecte koppeling op wanneer duidelijk wordt dat de pSG zich intensief met de reorganisatie bemoeit. Dit komt dan vooral omdat de pSG de te centraliseren P-Taken zo zorgvuldig mogelijk wil verplaatsen van de directies naar FPB. Doordat men dit gedrag van de pSG kan waarnemen, heeft dit ook effect op het ook zelf medewerking geven aan de reorganisatie. Deze indirecte koppeling heeft eigenlijk te maken met het feit dat men zich erbij neerlegt, vanwege de onomkeerbaarheid van de genomen beslissing vanuit de top van het departement, om de P-taken te centraliseren, en zodoende die taken bij FPB neer te leggen waardoor FPB anders georganiseerd moest worden.

Zo gebeurt het ook dat, omtrent de formele aanleiding, centralisatie P, repertoires aangesloten raken met noties als verdoezeling van de mislukking, én van boven opgelegd. Zo vindt men, vooral de teamco's, dat de echte problemen omtrent de organisatie worden verdoezeld, en dat centralisatie P als cosmetische ingreep wordt toegepast. Deze reactie wordt bepaald door de houding van een belangrijke (derde) actor, de pSG.

### **Verankeringen**

Het vast houden aan opvattingen omtrent procesgericht werken door de directeur weerspiegelt een verankering. De notie van een FO/BO is sterk verankerd in de repertoires van bijvoorbeeld de directeur. Er is hier daarom vooral sprake van een *dubbele loyaliteit* (Van der Meer en Van Dijk, 2002. p126). Men blijft loyaal aan de genomen beslissing vanuit de ambtelijke top, maar ook loyaal aan de eigen opvattingen omtrent een haalbare werking van de FO/BO structuur, omdat procesgericht werken nog steeds wordt gezien als methode om efficiënter te werken. Want ondanks dat de directeur zijn gedachten omtrent het handhaven van de FO/BO structuur leek te hebben losgelaten naar aanleiding van de evaluatie, komt de FO/BO toch weer terug binnen de domeinen, weliswaar met andere afdelingsnamen.

Het willen vasthouden aan klantcontacten vanuit de BO is ook een zekere verankering. De notie van klantgerichtheid houdt voor BO in dat zij maatwerk leveren waarbij het onderhouden van klantcontacten belangrijk is, immers vinden ze het belangrijk dat de beloofde services wordt geboden aan de

klanten. Het willen vasthouden aan productgericht werken, omwille van het leveren van kwalitatief goede producten en om werkverschraling voor medewerkers te voorkomen, weerspiegelt ook een verankering voornamelijk vanuit de BO.

### *5.3.2 Relatie Koppelingen/Verankeringen en Reorganisatieverloop*

In eerste instantie leidt het initiatief tot reorganiseren vooral bij management en middenmanagement tot defensief gedrag. Dit komt doordat men niet wil denken aan mislukking van FO/BO. Over het algemeen vindt men dat de structuur FO/BO niet lang genoeg heeft mogen draaien, en dat de geconstateerde kinderziektes na verloop van tijd wél zouden zijn opgelost.

Bij de medewerkers leidt het initiatief tot reorganiseren juist goed aangesloten, omdat men hun bezwaren en waarschuwingen voor FO/BO ziet bevestigd.

Door de dubbele loyaliteit die het management ervaart met het initiatief tot reorganiseren, werkt ze uiteindelijk mee aan de reorganisatie. De opvattingen over procesgericht werken in een FO en BO, worden daarom wél weer in de organisatie opgenomen. Mislukking van FO/BO wordt echter verdoezeld door aan te halen dat centralisatie P de reden voor verandering is.

Omtrent de gekozen structuur, zijn vooral de medewerkers weer zeer tevreden. Terug naar productafdelingen, en fysiek geen scheiding binnen afdelingen meer. Ook het loslaten van het principe van multiple inzetbaarheid, maakt dat medewerkers tevreden zijn. Nu kan men zich weer volledig concentreren op de eigen specialiteit, werken aan één product en indien nodig zelf klantcontacten onderhouden.

Door de overvloedige communicatie bij deze reorganisatie is het draagvlak voor alweer veranderen groot geweest. Medewerkers en ook management menen dat de aanpak dit maal beter is geweest dan bij de vorige reorganisatie, waar de dingen werden “doorgedramd”.

Door bovengenoemde punten is de nieuwe organisatie veel beter geaccepteerd, en is het reorganisatieproces goed verlopen en goed geslaagd.

## **5.4 Steun per verwachting op basis van empirie**

Per verwachting zal hier worden aangegeven in welke mate er steun is voor deze verwachting vanuit de empirie. Vervolgens kan er wat gezegd worden over wat de empirie ons kan leren over de theorie.

Eerste verwachting:

- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer een initiatief of actie meer aansluit bij het perspectief van die actor (Cognitieve koppeling).

Op basis van de cognitieve koppelingen in de case is er inderdaad invloed geweest op het denken en handelen van actoren.



Bij de eerste reorganisatie maken noties als verkokerde organisatie en professionaliteit van FPB mogelijk dat actoren positief reageren op plannen om te reorganiseren. Ook het belang van efficiënter werken maakt dat actoren bereid zijn om mee te werken aan een reorganisatie.

Het, in de tweede reorganisatie, denken aan een foute organisatiestructuur die voor problemen had gezorgd in de organisatie werd gestimuleerd, en het handelen naar het terugdraaien van die organisatiestructuur werd daarmee gesteund. Ook het denken aan hoe de reorganisatie goed uitgevoerd kon worden werd gestimuleerd door denken in termen van het creëren van draagvlak en voeren van een betere communicatie. Noties als efficiënter werken hebben ook gemaakt dat actoren positief zijn gaan handelen op reorganisatie-initiatieven.

Tweede verwachting:

- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer de actor zich meer identificeert met de initiatiefnemer (Sociale koppeling).

Op basis van de sociale koppelingen is er inderdaad invloed geweest op het denken en handelen van actoren.

Door de loyaliteit van de directeur aan de pSG, wordt zowel de eerste als de tweede reorganisatie ingezet. In de eerste reorganisatie handelen actoren (projectgroepleden) ook positief door mee te gaan met het door de directeur voorgestelde organisatiemodel, ondanks ze niet allen met het model eens zijn. De relatie tot de directeur speelt hierin een belangrijke rol.

In de tweede reorganisatie wordt ook door de loyaliteit van MT-leden aan de directeur, door de MT-leden ook vastgehouden aan een procesgerichte werkwijze.

Derde verwachting:

- Verwacht kan worden dat er meer invloed zal zijn op het denken en handelen van een actor, wanneer de actor zich kan identificeren met andere actoren die al een sociale of cognitieve koppeling hebben gemaakt met het initiatief of de actie (Indirecte koppeling).

Op basis van de indirecte koppelingen is er inderdaad invloed geweest op het denken en handelen van actoren.

In de eerste reorganisatie handelen actoren positief op een reorganisatie vanwege de volumetaakstelling die vanuit de politiek zijn opgelegd, en waarbij ze zich moeten neerleggen. Als reactie is er niets anders op dan elkaar te steunen, en dus solidair te zijn.

Andere indirecte koppelingen treden op door factoren als P-Direct en Subsidiebeheer, en maken dat actoren meegaan in de reorganisatieplannen. Andere indirecte koppelingen die van invloed zijn op het gedrag van actoren, zijn gecreëerd door de directeur door de actoren zelf de reorganisatie uit te laten voeren.

Doordat, tijdens de tweede reorganisatie, uit de evaluatie blijkt dat (andere actoren) negatief staan tegenover de FO/BO en het procesgericht werken, handelen andere actoren door in te stemmen met een nieuwe reorganisatie, ondanks ze er in eerste instantie niet aan willen denken. Ook beginnen actoren te handelen wanneer duidelijk blijkt dat initiatieven onomkeerbaar zijn, en dat zelfs het de directeur daar niet tegenin kan gaan.

Vierde verwachting:

- Verwacht kan worden dat repertoire-elementen moeilijker zullen veranderen wanneer zij met veel andere repertoire-elementen verbonden zijn (Verankering). De verwachting is dat zij alleen zullen veranderen bij een zeer gerichte en gecombineerde koppeling.

Repertoire-elementen zijn inderdaad moeilijk veranderd.

In de eerste reorganisatie werd de één-loket gedachte, en de noties klantgerichtheid als niets nieuws ervaren. Deze elementen kregen dus geen plaats binnen het repertoire van de actoren. Ook noties als productbetrokkenheid en de kwaliteit die daaruit voort vloeit waren veel steviger verankerd binnen repertoires, waardoor een notie als procesgericht geen plaats kreeg in het repertoire.

In de tweede reorganisatie is het repertoire element procesgericht werken van de directeur wil niet veranderen. Daardoor handelt hij er ook naar door vast te houden aan procesgericht werken in de nieuwe organisatie.

Ook repertoire-elementen als klantcontacten onderhouden vanuit een BO en productgericht werken willen niet veranderen, en zijn stevig verankerd. Hierdoor wordt uiteindelijk in de nieuwe organisatie weer toegegeven aan deze noties.

### **Lering uit de empirie**

De empirie heeft zich goed laten lenen om de theorie te toetsen. Uit de empirie blijkt dat de verwachtingen zoals uit de theorie zijn afgeleid wel voldoen. Minpunt is dat uit de verwachtingen niet duidelijk gemaakt kan worden wat het gedrag precies zal zijn, of het negatief dan wel positief zal zijn komt niet tot uiting uit de mate van invloed die iets, een initiatief of actie, heeft op het denken en handelen van actoren.

## **5.5 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: *In welke mate kunnen de organisatieveranderingen bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer worden verklaard uit de uit de theorie afgeleide verwachtingen?*

Door het beschrijven hoe de perspectieven van actoren er in grote lijnen uitzien (zie hoofdstuk 4) en welke veranderingen daarin zijn opgetreden, is via analyse een verklaring van het procesverloop van de organisatieveranderingen gegeven.

### **Eerste organisatieverandering**

Voor wat betreft de eerste reorganisatie van FPB, hebben de verschillende perspectieven van de actoren, en hun handelingsgedrag, gemaakt dat het veranderingsproces heeft geresulteerd in het falen van de nieuwe organisatie.

Dat komt onder andere doordat er bij de start geen eenduidige breed gedragen redenen blijken te zijn waarom er gereorganiseerd moet worden. Initiatieven raken niet gekoppeld. Om toch verder te gaan met het veranderingsproces geeft men ieder voor zich invulling aan wat de noodzaak is om te reorganiseren. Er treden dus herdefinities op. Ook nemen actoren een afwachtende houding aan welke erger wordt met een organisatiestructuur die van boven wordt opgelegd. Uiteindelijk leidt deze afwachtende houding tot een loyaliteit met dubbele bodem, men zegt mee te werken terwijl men de veranderingen liever niet heeft. Ook de mate van communicatie heeft een belangrijke invloed gehad op het procesverloop. Vooral het ontbreken van een communicatieplan en het "doordrammen" van de reorganisatie hebben gemaakt dat het veranderingsproces is mislukt.

### **Tweede reorganisatieverandering**

Voor wat betreft de tweede reorganisatie van FPB, hebben de verschillende perspectieven van de actoren, en hun handelingsgedrag, gemaakt dat het veranderingsproces heeft geresulteerd in een succes van de nieuwe organisatie.

Het initiatief tot reorganiseren leidt in eerste instantie vooral bij management en middenmanagement tot defensief gedrag, omdat men niet wil denken aan mislukking van FO/BO. Door de dubbele loyaliteit die het management ervaart met het initiatief tot reorganiseren, werkt ze uiteindelijk toch mee aan de reorganisatie.

De gekozen structuur leidt vooral bij de medewerkers tot grote tevredenheid. Medewerkers willen namelijk liever productgericht en specialistisch werken en zelf klantcontacten onderhouden.

Ook de overvloedige communicatie bij deze reorganisatie heeft gemaakt dat er meer draagvlak voor veranderen was.

## 6 Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken opnieuw geïnterpreteerd. De bevindingen zullen gebruikt worden om tot beantwoording van de centrale vraag te komen. In paragraaf twee wordt deze centrale vraag aan de orde gesteld. Paragraaf drie zal ingaan op de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf vier zal de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden beantwoord. In paragraaf vijf zal gereflecteerd worden op het onderzoek. En afsluitend zal in paragraaf zes de laatste deelvraag aan de orde komen, namelijk: *Welke aanbevelingen voor organisatietransformatie zijn op te stellen?*

### 6.2 Recapitulatie onderzoeksdesign

In dit onderzoek heeft het verloop van organisatieveranderingen centraal gestaan. Dit verloop wordt verklaard vanuit de visies van betrokken actoren.

Het doel van het onderzoek is het beschrijven van een aantal opeenvolgende reorganisaties en het verklaren van het verloop van die verschillende reorganisaties. De **Centrale Vraagstelling** is daarom als volgt geformuleerd: *Welke organisatieveranderingen hebben zich voorgedaan bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer, en hoe zijn deze veranderingen te verklaren?*

Dit onderzoek heeft zich afgespeeld binnen het sociaal constructivisme, en daarom is de focus gericht geweest op percepties die mensen hebben van organisatieverschijnselen en percepties die mensen hebben van elkaar, en de gedragingen die daaruit zijn voortgevloeid.

In dat kader is er gezocht naar een verklaring voor de organisatieveranderingen die zich hebben voorgedaan bij FPB.

De methode van onderzoek is als volgt geweest. Allereerst is het onderzoekskader vastgesteld en is er relevante literatuur en basisinformatie, verzameld. In dit onderzoek heb ik mij laten inspireren door het werk van Van der Meer en Van Dijk (2002). Voor de casus is er een documentstudie verricht aan de hand van relevante documenten. Vervolgens is er een chronologisch weergave gecreëerd. Als tweede is er aanvullend empirisch materiaal verzameld door het houden van diepte interviews in de organisatie. De interviews bestonden uit half gestructureerde vragen, welke waren gebaseerd op materiaal verkregen uit de documentenstudie en uit het werk van Van der Meer en Van Dijk (2002). En als laatste werd middels het verkregen materiaal uit de interviews een overzicht gemaakt van de diverse perspectieven. Vervolgens werd er een analyse gemaakt waar zich koppelingen en of verankeringen voordeden in de perspectieven van die diverse actoren. Middels de uitkomsten uit die analyse kon dan een verklaring worden gegeven voor het verloop en het resultaat, in termen van succes of falen, van de bestudeerde organisatieveranderingen.

### 6.3 Antwoorden op deelvragen

Allereerst worden de deelvragen hier beantwoord.

*Deelvraag1: Hoe kunnen organisatieveranderingen worden begrepen en welke concepten spelen een belangrijke rol bij het begrijpen van organisatieveranderingen?*

Om organisatieveranderingen te begrijpen wordt eerst gekeken naar wat organisaties zijn. Om te kunnen zeggen wat organisaties zijn, is het van belang te weten hoe er naar de werkelijkheid wordt gekeken. Er zijn twee dominante wetenschapsfilosofieën van waaruit gekeken kan worden, de positivistische en de sociaal-constructivistische. In dit onderzoek wordt naar organisaties gekeken vanuit de sociaal-constructivistische wetenschapsfilosofie. Op deze manier gekeken naar organisaties, zijn organisaties dan door mensen in interactie geconstrueerde verschijnselen. Bij veranderingen van organisaties wil dat dus zeggen dat er opnieuw door interactie tussen diverse stakeholders een verschijnsel wordt geconstrueerd.

Bij het begrijpen van organisatieveranderingen vanuit een sociaal-constructivistische benadering, spelen de concepten repertoire, perspectief, koppeling en verankering een belangrijke rol.

Organisatiekenmerken zoals structuur worden geïnterpreteerd door individuen die beschikken over zingevingskader en handelingsrepertoire; dat zijn bepaalde manieren van denken en handelen. Repertoire wordt opgebouwd door interactie en ervaring. Patronen van denken en handelen kunnen dus veranderen onder invloed van nieuwe ervaringen en interacties. Repertoire wordt *Perspectief* genoemd wanneer het accent vooral ligt op manieren van "kijken en denken".

Wanneer repertoire-elementen van een actor verbonden raken met een gebeurtenis of handeling (bijvoorbeeld voornemen tot reorganiseren), wordt dit *koppeling* genoemd. Koppelingen kunnen leiden tot een positieve reactie of tot een negatieve reactie. Koppelingen ontstaan op basis van inhoudelijke (cognitief) overeenkomsten, of ze ontstaan door relaties met andere actoren (sociaal). Ook kunnen ze indirect ontstaan via een derde partij.

Wanneer repertoire-elementen al vaak aan andere repertoire-elementen zijn gekoppeld, of ze komen in veel repertoires voor, dan zijn deze elementen al sterk verankerd. Deze elementen zijn dan sterk verbonden met posities en of identiteit van de actor. Deze elementen zullen daarom moeilijk verbonden raken met een nieuw gebeurtenis of handeling.

Met behulp van de concepten, kan er draagvlak voor organisatieveranderingen gecreëerd worden onder de actoren. Want door het ontstaan van koppelingen in repertoires die leiden tot een positieve reactie, is er meer kans op een groot draagvlak en dus voor succes van de organisatieveranderingen. Koppelingen in repertoires die leiden tot een negatieve reactie, of wanneer er géén koppelingen optreden vanwege verankeringen in repertoires, zullen veelal leiden tot minder draagvlak en uiteindelijk tot een falen van organisatieveranderingen.

Het is daarom van belang in reorganisatieprocessen oog te hebben voor de repertoires en perspectieven van de actoren, en met het oog op een succesvol verloop, zoveel mogelijk koppelingen te creëren tussen de diverse repertoires.

*Deelvraag 3: Welke organisatieveranderingen hebben zich afgespeeld bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer.*

Bij de dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) hebben zich twee organisatieveranderingen kort op elkaar voltrokken.

Tot vóór 1 januari 2005 bestaat de organisatie van FPB uit een viertal afdelingen, te weten: Personele & Materiële Zaken (PMZ), Beheer & Bekostiging (BB), Boekhouding, Kasbeheer & Informatie (BKI) en Advies & Informatie (A&I). Daarnaast is er ook nog een bureau Bedrijfsvoering- & managementondersteuning (BMO). FPB is tot dan toe duidelijk ingericht als een productgerichte organisatie.

Op basis van een aantal redenen wordt besloten een reorganisatie van FPB door te voeren. De belangrijkste genoemde redenen zijn, dat de dienstverlening van FPB naar directies binnen VWS te kort schoot, het financieel beheer en het subsidiebeheer slecht werden uitgevoerd, dat P-Direct (SSC/HRM) eraan kwam en dat FPB ook te maken kreeg met een bezuiniging, namelijk de rijksbrede volumetaakstelling.

Aldus is de organisatie per 1 januari 2005 begonnen met een structuur met een Frontoffice en Backoffice. Een zogenaamde procesgerichte organisatie in plaats van een productgerichte organisatie. Het procesgericht werken in plaats van productgericht was een belangrijk uitgangspunt. Procesgericht werken zou sturing op kwaliteit en doorlooptijd mogelijk maken. De organisatie van de dienst FPB werd per 1 januari 2005 opgebouwd uit een drietal afdelingen en een Stafbureau. De afdelingen werden, Frontoffice (FO), Backoffice (BO) en Monitoring & Informatie (M&I).

Na een functioneren van ongeveer een halfjaar van deze organisatie, blijkt dat er alweer veranderingen op komst zijn voor FPB. In een memo brengt de nieuwe pSG zijn visie op de bedrijfsvoering van het departement naar voren. Dit allemaal in het kader van de taakstellingen uit de kabinetten Balkenende I en Balkenende II en de daarmee gepaard gaande efficiencyverbeteringen.

Aldus is de dienst vervolgens op 1 oktober 2006 weer opnieuw begonnen, maar dan met een structuur ingericht naar productengroepen, ingericht naar inhoudelijke domeinen, te weten: Subsidies, Personeel, Financiën en Inkoop. En daarnaast de (staf)afdelingen Informatie, Organisatie en Systemen en Bedrijfsvoering FPB.

De vorige organisatiestructuur, met een Frontoffice en een Backoffice, werd hiermee dus definitief losgelaten.

*Deelvraag 4: In welke mate kunnen de organisatieveranderingen bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer worden verklaard uit de uit de theorie afgeleide verwachtingen?*

De organisatieveranderingen bij de dienst FPB kunnen in hoge mate worden verklaard vanuit de koppelingen dan wel verankeringen van de verschillende perspectieven van actoren die zijn opgetreden. De verwachting bij opgetreden koppelingen met een positieve reactie is een succesvol verloop van de organisatieverandering. Anderzijds is de verwachting bij opgetreden koppelingen met een negatieve reactie, of met opgetreden verankeringen, een falende organisatieverandering.

De eerste reorganisatie is doorgevoerd, terwijl er koppelingen waren met een negatieve reactie. En er waren verankeringen, sommige noties werden in eerste instantie als niets nieuws ervaren.

Voorts kan er geconstateerd worden dat er veelal sprake is van een loyaliteit met dubbele bodem. Mensen gingen wel mee met de veranderingen, maar bleven een afwachtende houding aannemen. Afwachten tot het zou falen.

In de tweede reorganisatie waren er veel meer koppelingen met positieve reacties. Mensen die in de eerste reorganisatie een afwachtende houding hadden aangenomen, zagen zich zelf gelijk krijgen.

Voorts is hier geconstateerd dat vooral de directeur een dubbele loyaliteit heeft aangenomen. Hij staat wel achter het besluit van een andere structuur, maar hij houdt ook vast aan zijn eigen denkbeelden omtrent de FO/BO, waardoor het model toch terugkomt in de afdelingen ingericht naar producten.

#### **6.4 Beantwoording centrale vraag**

De centrale vraag zal hier, door terug te grijpen naar het antwoord op de deelvragen, worden beantwoord.

*Welke organisatieveranderingen hebben zich voorgedaan bij de Dienst Financieel en Personeel Beheer, en hoe zijn deze veranderingen te verklaren?*

Bij de dienst FPB hebben zich twee organisatieveranderingen voltrokken. Per 1 januari 2005 is de organisatie begonnen met een structuur naar Frontoffice en Backoffice model. Een zogenaamde procesgerichte organisatie in plaats van een productgerichte organisatie.

Op 1 oktober 2006 is de dienst vervolgens weer opnieuw begonnen, maar dan met een structuur ingericht naar producten. Deze structuur vertoont veel gelijkenis met de structuur van voor de procesgerichte organisatie.

Organisatieveranderingen kunnen, om te beginnen, worden begrepen door te kijken vanuit een bepaalde werkelijkheid. Door te kijken vanuit de sociaal-constructivistische wetenschapsfilosofie, zijn organisaties dan door mensen in interactie geconstrueerde verschijnselen. Bij organisatieveranderingen wil dat dus zeggen dat er opnieuw door interactie tussen diverse stakeholders een verschijnsel, een organisatie, wordt geconstrueerd.

Bij het begrijpen van organisatieveranderingen vanuit een sociaal-constructivistische benadering, spelen de concepten repertoire, perspectief, koppeling en verankering een belangrijke rol.

Met behulp van de hierboven genoemde concepten, kan er draagvlak voor organisatieveranderingen gecreëerd worden onder de actoren. Want door het ontstaan van koppelingen in repertoires die leiden tot een positieve reactie, is er meer kans op een groot draagvlak en dus voor succes van de organisatieveranderingen. Koppelingen in repertoires die leiden tot een negatieve reactie, of wanneer er géén koppelingen optreden vanwege verankeringen in repertoires, zullen veelal leiden tot minder draagvlak en uiteindelijk tot een falen van organisatieveranderingen. Het is daarom van belang in reorganisatieprocessen oog te hebben voor de repertoires en perspectieven van de actoren, en met het oog op een succesvol verloop, zoveel mogelijk koppelingen te creëren tussen de diverse repertoires.

De twee opeenvolgende reorganisatieveranderingen van de dienst Financieel en Personeel Beheer, eerst van een productgerichte organisatie naar een procesgerichte, en vervolgens weer naar een productgerichte organisatie die procesgericht werkt, kunnen worden verklaard door te kijken in welke mate perspectieven van actoren gekoppeld zijn geraakt met initiatieven en noties, en aldus een positieve reactie hebben gehad op de organisatieveranderingen.

De structuur van FPB is tot tweemaal toe gewijzigd. De bestaande structuur, welke was ingericht naar producten is gewijzigd in een structuur waarbij men meer procesgericht te werk moest gaan. Processen werden opgeknipt en verdeeld over een Frontoffice en een Backoffice. Deze structuur is vooral op initiatief van de toen nieuw aangetreden directeur, ingevoerd. Deze structuur werd niet breed gedragen door de medewerkers, dit is te zien aan de mate waarin er koppelingen met een negatieve reactie zijn opgetreden. De directeur heeft wel gepoogd om koppelingen indirect te doen ontstaan doordat hij de reorganisatie heeft laten uitvoeren binnen de dienst zelf, door eigen medewerkers.

Doordat er veel weerstand was, in de vorm van een loyaliteit met dubbele bodem, dus ja zeggen maar nee doen, is uiteindelijk deze reorganisatie mislukt.

Dit heeft dus direct gemaakt dat er een tweede reorganisatie met weer een andere structuur is ingevoerd. Dit maal een structuur naar producten. Maar wel met procesgericht werken binnen de productafdelingen. Doordat medewerkers hun bezwaren tegen een FO/BO bevestigd zagen, waren ze juist nu tevreden over het in feite terugdraaien van de vorige reorganisatie. Door de communicatie is deze reorganisatie ook beter geaccepteerd binnen FPB. Ook de voorgestelde structuur werd geaccepteerd, want productbetrokkenheid werd hersteld, de multiple inzetbaarheid was van de baan en men kon waarnodig weer zelf klantcontacten onderhouden.

## **6.5 Reflectie op theorie**

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat perspectieven en repertoires van actoren van invloed zijn op het verloop van veranderingsprocessen wanneer het gaat om reorganisaties.

Door in te spelen op die repertoires en perspectieven is het daarom mogelijk veranderingen in een bepaalde richting te sturen. Initiatiefnemers van een



reorganisatie kunnen zo sturen in de richting van een succesvol verloop van het reorganisatieproces. Maar ook tegenstanders van een reorganisatie, die zich al dan niet bewust zijn van de invloed van repertoires en perspectieven, kunnen zo sturen op het falen van die reorganisatie.

Hoe dan ook is het, in het kader van verandermanagement, belangrijk de perspectieven en repertoires te managen. Daar waar het initiatiefnemers van een reorganisatie vooral gaat om het veranderen van het organisatorisch handelen, is het van belang eerst de perspectieven en repertoires in kaart te brengen. Vervolgens kan worden gestuurd naar koppelingen tussen die repertoires en naar het doorbreken van verankeringen van repertoire-elementen. Om organisaties te veranderen, moeten de voorstellen, initiatieven en acties omtrent die veranderingen wel gedragen worden binnen de organisatie. Ik zie de theorie van Van der Meer en Van Dijk(2002) dan ook als een manier om dat draagvlak te bewerkstelligen.

Voor wat betreft toegepaste veranderingsstrategieën in de casus, is er duidelijk sprake van een ontwerpstrategie bij de eerste reorganisatie van FPB. Kenmerk van een ontwerpstrategie is een gefaseerde opbouw. Er is eerst een probleem geïdentificeerd (in dit geval onvoldoende klantgericht werken), daarna is er op grond van kennis en ervaring (van de directeur) een ontwerp gemaakt van een beter ingerichte organisatie. Vervolgens zijn er stappen genomen om het ontwerp in te voeren. En in de implementatiefase zijn conform het plan veranderingen aangebracht in de structuur (naar FO/BO), in werkprocessen (opgeknapt), in taken en functies (frontoffice medewerkers en backoffice medewerkers) en in ondersteunende technologie (een balie infodesk, en een WFM systeem).

Ook in de tweede reorganisatie is er sprake van een ontwerpstrategie. Het probleem welke werd geïdentificeerd was de toename van P-Taken en het falen van FO/BO. Daarna is, op basis van kennis en informatie, een ontwerp gemaakt (door adviseur DBO) van een beter ingerichte organisatie. Dit ontwerp is vervolgens ingevoerd, door verandering van structuur (Domeinen S/F/P/I), werkprocessen en taken en functies, en technologie (infodesk alleen voor P, WFM systeem voor subsidies).

Een ontwikkelstrategie, kan in mindere mate worden waargenomen in de eerste reorganisatie. Kenmerk van een ontwikkelstrategie is de iteratieve werkwijze waarbij medewerkers uit alle betrokken organisatieonderdelen worden geraadpleegd. Doel is dat er door deelname in het ontwikkelproces een groter draagvlak voor de veranderingen mag worden verwacht. In de casus kan deze strategie terug worden gezien in het opzetten van de projectgroep reorganisatie en de werkgroepjes bestaande uit de medewerkers die gezamenlijk de reorganisatie hebben uitgevoerd.

Ook bij de tweede reorganisatie is deze strategie waar te nemen. Door deelname aan evaluaties, beide sessies van het MT en teamco's onderleiding van de externe adviseurs en medewerkerbijeenkomsten moest groter draagvlak voor de veranderingen worden bewerkstelligd.

Ook de strategie cultuurverandering kan worden waargenomen in de casus van de eerste reorganisatie. Kenmerk van cultuurverandering is dat verandering van denk en handelingspatronen van en in de organisatie

centraal staan. In de casus is vooral gewezen op de verkokering van FPB, en het hebben van één gezicht naar buiten. De feitelijke organisatie van dienstverlening werd veranderd en daarmee de wijze waarop de klant werd benaderd. Door één-loket in te voeren werd de infodesk "het gezicht" van FPB. En ook doordat de klantcontacten alleen via de FO mochten verlopen werd klanten op een nieuwe wijze tegemoetgetreden. Aan de andere kant zorgde verlies van klantcontact bij BO medewerkers ook voor verminderde inzet en betrokkenheid.

Ook bij de tweede reorganisatie is deze strategie waar te nemen. Klantcontacten werden weer voor iedereen toegestaan. Multiple inzetbaarheid was van de baan, en medewerkers zaten fysiek weer bij elkaar in productafdelingen.

De processtrategie wordt niet waargenomen in de casus van beide reorganisatie. Kenmerk van deze strategie is dat de organisatie zichzelf moet veranderen in plaats van dat een deskundige de oplossing bedenkt. Dus er wordt geen inhoudelijke richting aangegeven waarin de organisatie zich zou moeten veranderen.

Alle bekende veranderingsstrategieën, zoals ontwerpstrategie, ontwikkelstrategie, processtrategie, cultuurverandering, hebben impliciet als doel het inspelen op de perspectieven en repertoires doormiddel van het tot stand brengen van cognitieve, sociale of indirecte koppelingen. Belangrijk is wel om meer inzicht te krijgen in de werking van strategieën omdat bepaalde aanpakken soms bedoelde en soms onbedoelde gevolgen kunnen hebben, en per situatie verschillend kunnen zijn. Het beste is daarom om een strategie te ontwikkelen, waarbij de bekende strategieën ingemengde vorm terugkomen.

De verwachtingen omtrent reorganisaties, zoals door Van der Meer en Van Dijk (2002) geformuleerd (zie paragraaf 2.4), kunnen ook kritisch onder de loep worden genomen.

De theorie is heel erg abstract, en kost de nodige interpretatie om het ook toe te passen. Voorts hadden begrippen als 'koppelen', 'ontkoppelen', 'aansluiten' en 'aanhaken', beter omschreven dan wel gedefinieerd mogen worden. Het is niet altijd duidelijk of met deze begrippen hetzelfde wordt bedoeld. Ook zijn door Van der Meer en Van Dijk (2002), de kernbegrippen cognitieve, sociale of indirecte koppelingen en verankeringen niet expliciet vanuit de cases duidelijk ingevuld. Het blijft bij het in verhaalvorm noemen van koppelingen, maar onduidelijk is dan om welke type koppeling het gaat.

Een ander punt is de hanteerbaarheid van de theorie. Om perspectieven in kaart te brengen moet het nodige aan materiaal uit de actoren worden 'ontfutseld'. Want immers is het actoren meestal niets eens duidelijk wat hun eigen perspectief en repertoire is, waardoor zij dit ook niet direct kunnen beantwoorden in een directe vraag daarnaar. Voorts is het maar de vraag of perspectieven die worden gefiltreerd uit interviews, wel het werkelijke perspectief van de actoren representeert. Want interviews zijn immers momentopnamen. Dezelfde vragen kunnen namelijk op een ander moment andere antwoorden opleveren, en dus weer duiden op een ander perspectief.

Nog een ander belangrijke kantekening is er te plaatsen. Zo is het te betwijfelen of sociale koppelingen ook zullen optreden ingeval tegenstanders van veranderingen, zich niets aantrekken van de macht van initiatiefnemers. Het is onduidelijk hoe verder moet, indien perspectieven en repertoires van tegenstanders niet beïnvloed kunnen worden. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek, kan namelijk de vraag gesteld worden of onder sociale koppeling, ook geschaard moet worden de machtsverhoudingen tussen actoren. Bijvoorbeeld het feit dat een “lastige” middenmanager op een zijspoor wordt gezet vanwege zijn kritiek en eigenzinnig optreden omdat hij veranderingen tegenhoudt. Een sociale koppeling zou misschien wel optreden in het geval de middenmanager voor zijn positie en belangen zou vrezen in relatie met de directeur, en dan zou meewerken aan veranderingen. Maar nu die aansluiting met ideeën van de directeur er niet is, wordt de middenmanager weg gepromoveerd, naar de functie hoofd expertise centrum. Het is daarom de vraag of het aanwenden van de macht van de directeur, ook valt onder het tot stand brengen van sociale koppelingen.

## **6.6 Aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek en geïnspireerd door Van der Meer en Van Dijk (2002), kunnen enkele aanbevelingen voor organisatietransformatie worden gegeven.

Het zichtbaar maken van de verschillende perspectieven bij verschillende actoren, en het zichtbaar maken van bedoelde en onbedoelde wijzen waarop die perspectieven met elkaar verbonden raken is niet altijd even makkelijk maar wel belangrijk.

Door bestaande perspectieven te analyseren, kan er geanticipeerd worden op mogelijke reacties van actoren op initiatieven, acties of noties.

Door verschillende actoren in een vroeg stadium met elkaar in contact te brengen en te laten werken aan gezamenlijke oplossingen, kan ook gefaciliteerd worden dat er koppelingen ontstaan in perspectieven. Mogelijk kan er ook door inbrengen van andere groepen of nieuwe informatie, gefaciliteerd worden dat er indirecte koppelingen ontstaan.

Belangrijk is dat actoren ook beseffen dat eigen perspectieven veranderd kunnen worden, dus dat zij zich open opstellen.

## Literatuur

Braster, J. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen, Van Gorcum.

Caluwé, L. de en H. Vermaak (2002). *Leren Veranderen, Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer, Kluwer.

Doorewaard, H., Willem de Nijs (2002). *Organisatieontwikkeling en human resource management*. Utrecht, Lemma.

Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Kickert, W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering, Sociale reconstructies op de Ministeries van Justitie, landbouw, Onderwijs en Wetenschappen, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 's-Gravenhage, Elsevier.

Man, H. de en M. Coun (2002). *Kennismaking met de organisatiekunde*, Utrecht.

Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002). *De wereld achter het loket: over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*, Delft, Eburon.

Ministerie van VWS (2005). *Klantgericht Denken en Handelen, nu en in de toekomst. Beleidsvoornemen in opdracht van de pSG om te komen tot centralisatie van de p-taken*. 's-Gravenhage.

Ministerie van VWS (2004). *Een werkend perspectief!; FPB Organisatie- en formatierapport, VERSIE 2.5*. 's-Gravenhage.

Robson, C. (2002). *Real World Research, A Resource for Social Scientists and Practitioners-Researchers*, Second Edition. Oxford, Blackwell Publishing Ltd.

Verschuren, P. en H. Doorewaard (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Derde druk. Utrecht, Lemma.

Weick, K.E. (1969). *The social psychology of organizing*. Massachusetts, Reading.

Afbeelding Titelpagina:

Bron: [http://www.geocadabra.nl/geocadabra\\_perspectief.htm](http://www.geocadabra.nl/geocadabra_perspectief.htm)

Bijschrift: *Beweging: hoe gedraagt zich een constructie wanneer de oogpositie of kijkrichting wordt gewijzigd.*

### **Lijst van respondenten**

Jeroen Been	Directeur
Peter van de Zanden	MT-lid, BB, BO, S
John Mulders	MT-lid, BKI, FO, F
Olaf Plinck	MT-lid, PMZ, Stafbureau, Teamco P
Nico Baars	Teamco
Paul Zwinkels	Teamco
Ruud Friedrichs	Teamco
Max Bouma	HBBMO, Adviseur
Henk Huisman	Projectleider, Adviseur
Frank Voermans	OR-voorzitter
Ellen Storm	Evaluatieonderzoeker