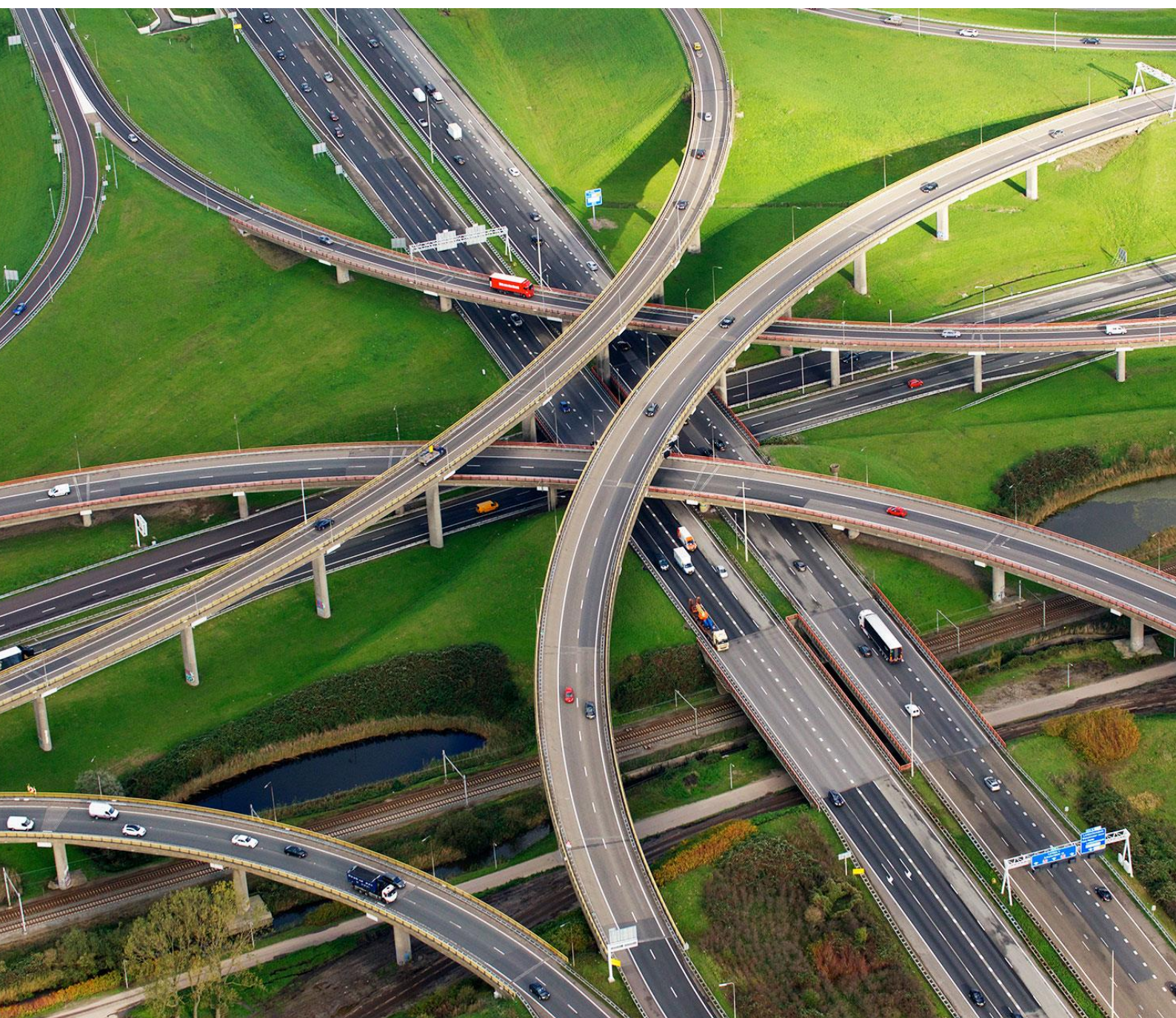


RIJKSWATERSTAAT IN TRANSITIE NAAR STURING OP RESULTAAT

Masterthesis over de organisatieverandering bij Rijkswaterstaat in de periode 2003-2008



Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek uitgevoerd ter afronding van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek gaat over de transitie richting een resultaatgerichte organisatie bij Rijkswaterstaat gedurende de periode 2003-2008. Hiermee staat de organisatie tentoon voor de verschuiving van heersend paradigma in de Bestuurskunde, van Traditioneel Model van Openbaar Bestuur naar Nieuw Publiek Management.

Het uitvoeren van dit onderzoek heeft een lange tijd in beslag genomen en is daarmee een intensief maar bovenal leerzaam traject gebleken. Een woord van dank naar alle respondenten en betrokkenen, zonder hen had dit onderzoek niet uitgevoerd kunnen worden.

Ik wil een speciaal woord van dank uiten naar mijn scriptiebegeleider, Dr. Henk Klaassen. Gedurende het proces is hij van grote steun geweest en heeft hij mij altijd met een gezonde dosis humor scherp gehouden en van advies voorzien. Ik ben blij dat we het samen tot een goed einde hebben gebracht en kijk dan ook terug op een prettige periode en een mooie afsluiting van mijn studie.

Naam:	Roderick Janssen
Studentnummer:	374204
Universiteit:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding:	Master Publiek Management
Stage organisatie:	Balance, Ervaring op Projectbasis
Begeleidend docent:	dr. H.L. Klaassen
Tweede lezer:	Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon
Datum:	24-07-2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemstelling	2
1.2.1 Doelstelling onderzoek	3
1.2.2 Hoofdvraag	3
1.2.3 Deelvragen	3
1.2.4 Onderzoeksmodel	3
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Theoretisch kader	6
2.1 Context: Veranderende paradigma's	6
2.2 Institutionele eisen aan een resultaatgerichte organisatie	8
2.2.1 Lijn- staforganisatie	9
2.2.2 Resultaatverantwoordelijke eenheden	9
2.3 Operationele eisen aan een resultaatgerichte organisatie	10
2.3.1 Sturing	11
2.3.2 Monitoring	12
2.3.3 Verantwoording	16
2.4 Eisen aan een succesvol verandertraject	18
2.4.1 Vier succesfactoren	18
2.5 Conceptueel model	20
3. Methodologische verantwoording	22
3.1 Operationalisatie	22
3.2 Onderzoeksstrategie	23
3.2.1 Enkelvoudige casestudy	23
3.2.2 IST, SOLL, GAP-methode	23
3.3 Onderzoeksmethodiek	24
3.3.1 Interviews	24
3.3.2 Documentanalyse	25
3.3.3 Informele gesprekken met betrokkenen, voormalig werknemers van Rijkswaterstaat en waarneming op (project)locaties	25
3.4 Validiteit	25
3.4.1 Interne validiteit	25
3.4.2 Externe validiteit	26

3.5 Betrouwbaarheid.....	26
4. Analyse.....	28
4.1 Rijkswaterstaat voor de transitie.....	28
4.1.1 Institutionele eisen: organisatie-inrichting.....	28
4.1.2 Operationele eisen: sturing, monitoring en verantwoording.....	30
4.2 Rijkswaterstaat na de transitie.....	36
4.2.1 Institutionele eisen: organisatie-inrichting.....	36
4.2.2 Operationele eisen: sturing, prestatie­meting en verantwoording.....	41
4.3 Het transitieproces.....	51
4.3.1 Vier succesfactoren.....	51
5. Conclusie.....	60
6. Aanbevelingen.....	67
7. Literatuur.....	70
8. Bijlagen.....	73
8.1 Bijlage 1: Overzicht eisen voor transitie naar een resultaatgerichte organisatie.....	73

1: Introductie



1. Introductie

1.1 Inleiding

‘Alles stroomt’ is een uitspraak van Heraclitus waarmee gerefereerd wordt aan een rivier waar continu nieuw water doorheen stroomt. Volgens Heraclitus kan men dus niet tweemaal in *dezelfde* rivier stappen, het is immers steeds ander water dat voorbij stroomt. De auteur doelt ermee op de structuur, dan wel vorm die men ziet, en de identiteit en eigenschappen die men aan de rivier toekent. Deze blijven hetzelfde, ondanks het feit – of misschien juist doordat – het steeds een andere rivier betreft. Met andere woorden: het gaat om het behoud van de structuur tijdens een fluctuerend proces, waarbij de unitaire vorm door de tijd heen behouden blijft maar waarbij de inhoud continu vervangen wordt (Kahn, 1978: p.168). Plato stelt in Kahn (1978: p. 167) dat eenzelfde vergelijking te trekken is met de mens: een baby krijgt bij zijn geboorte een naam en houdt deze als hij ouder wordt. Ondanks alle veranderingen zal hij altijd geïdentificeerd worden als dezelfde persoon die hij als baby was. Zijn karakter, gewoonten, overtuigingen, verlangens, angsten en pijn veranderen, maar toch zal hij altijd als dezelfde persoon worden aangemerkt. Dit impliceert dat, ondanks, maar ook *doordat* er verandering plaatsvindt, iets blijft voortbestaan. In wezen betekent dit dat verandering de enige constante is.

Dit gaat ook op voor de overheid en het openbaar bestuur. Dat openbaar bestuur is nog geen eeuw onderwerp van een echt academische discipline. De studie ervan gaat echter veel verder terug en het thema werd als besproken in de *Politica* van Aristoteles en in *De Vorst* van Machiavelli. In Europa begon de term ‘openbaar bestuur’ vanaf de 17^{de} eeuw opgang te doen om onderscheid te maken tussen het bestuur van publieke aangelegenheden binnen het territorium van de absolute monarch en het managen van de privéaangelegenheden binnen de hofhouding (Dutta, 1990 in Nasrullah, 2005: p.197).

Het openbaar bestuur in de oudheid en middeleeuwen verschilde in hoge mate van het openbaar bestuur van vandaag. In die tijd kenmerkte het zich als autoritair, patriarchaal en elitair. Haar voornaamste taken bestonden uit het handhaven van de openbare orde, het innen van belasting en het spreken van recht. Er waren slechts enkele ambtenaren die naar goeddunken van de monarch geselecteerd waren en wier status niet meer was dan ‘persoonlijke dienaar’ van de koning. Met het toenemen van de welvaart kwamen er steeds meer overheidstaken bij. Er kwam langzaam een einde aan de patriarchale staat en deze maakte plaats voor de opkomst van bureaucratische structuren. Dit resulteerde in de 19^{de} eeuw in de opkomst van de moderne verzorgingsstaat.

Door de tijd heen zijn de opvattingen over de organisatie van het openbaar bestuur veranderd. In de literatuur spreekt men wel over ‘een wisseling van het heersend paradigma’ (Klaassen, 2013). Deze veranderende opvattingen hebben hun weerslag op de manier waarop de publieke organisatie haar taken uitvoert en organiseert.

De laatste decennia verkeert de publieke sector in een turbulente transitiefase. Onder invloed van megatrends en krimpende budgetten veranderen de verwachtingen en behoeften vanuit de samenleving en daarmee de taakstelling en processen van de publieke organisaties (PWC, 2017). Zo hebben de bevolkingsgroei en hogere levensverwachting hun invloed op de samenstelling van de arbeidsmarkt en zorgt de versnellende verstedelijking ervoor dat er hogere eisen gesteld worden aan de infrastructuur en facilitaire voorzieningen in en rondom de steden. Daarnaast zet de digitale revolutie door, wat niet alleen van invloed is op het verwachtingspatroon bij de burger, maar wat ook de manier verandert waarop nieuwe diensten geleverd worden (PWC, 2017). De burger is mondiger, calculeert zijn risico's in en verwacht duidelijke resultaten van de overheid. Dit alles vraagt van de overheid dat zij in staat is in te spelen op kansen en ontwikkelingen die deze trends met zich meebrengen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties deed op 1 december 2003 de visie en het actieprogramma tot modernisering van de overheid aan de Tweede Kamer toekomen. In het actieprogramma werd de noodzaak van een grondige herstructurering van de overheid onderkend. Er bleek in het bijzonder uit dat de problemen waarmee Nederland te kampen had niet langer door de overheid alleen opgelost konden worden (Modernisering van de Overheid, 2003). De ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste halve eeuw waren onvoldoende vertaald in enerzijds de rollen van de burgers en het maatschappelijk middenveld, en anderzijds de overheid. Daarom stelde de minister dat modernisering van de overheid, in haar eigen werkwijze maar nog meer in haar relaties met het maatschappelijk middenveld, een hoge urgentie had.

1.2 Probleemstelling

Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, is verantwoordelijk voor aanleg, beheer en ontwikkeling van infrastructurele hoofdnetwerken (Rijkswaterstaat, 2017). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar RWS onder valt, ambieert een pioniersrol in de modernisering van de overheid (Ondernemingsplan, 2004: p.9). Zij stelden dat het actieprogramma 'Moderne overheid' uit 2003 vier hoofdpunten kende die ook voor Rijkswaterstaat golden: 1) betere dienstverlening aan de burger; 2) minder en effectief regelen; 3) de eigen organisatie beter organiseren: minder arbeidsintensieve werkprocessen en zo min mogelijk zelf doen; 4) de relaties met provincies en gemeenten vernieuwen (Ondernemingsplan, 2004: p.9).

Vanuit deze vier actielijnen is het 'Ondernemingsplan, een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat' (2004) opgesteld. Hierin stelde voormalig directeur-generaal Bert Keijts dat RWS haar bestaansrecht al ruim 200 jaar ontleent aan de vervulling van publieke kerntaken die cruciaal zijn voor de instandhouding van ons land. Door veranderende eisen, wensen en ontwikkelingen binnen het publiek domein zijn de werkwijze en invulling van deze kerntaken door de tijd heen veranderd. De calculerende burger verlangt een actieve rol van de overheid. Dit vertaalt zich naar een verwachting vanuit de politiek waarbij men hamert op een overheid die als uitvoeringsorganisatie goedkoper, kleiner en slagvaardiger wordt. Om in te spelen op deze veranderende verwachtingen stelde RWS zich in 2004 tot doel om een publieksgericht overheidsbedrijf te worden en te groeien in de rol van landelijk netwerkmanager (Ondernemingsplan, 2004: p.4). Om dat doel te kunnen verwezenlijken moest de organisatie haar werkprocessen en werkwijze ingrijpend veranderen.

Nu, 15 jaar later, is Rijkswaterstaat een voorloper gebleken wat betreft invulling geven aan de nieuwe manier van werken zoals beschreven in het actieprogramma 'Moderne overheid' uit 2003. In navolging van Rijkswaterstaat staan steeds meer publieke opdrachtgevers aan de vooravond van een verandering in de richting van deze nieuwe manier van werken. Kenmerken van deze tendens zijn dat overheidspartijen zich beperken tot de kerntaken, er een ontvlechting plaatsvindt tussen beleid en uitvoeringstaken en er een verplaatsing van bedrijfsactiviteiten plaatsvindt in de richting van de markt. Daar waar de overheid vroeger zelf de touwtjes in handen had, ontstaan er verschillende nieuwe vormen van sturing en samenwerken (Verhees et al., 2015: p.1).

Het implementeren van een nieuwe manier van werken, aansturen en samenwerken vergt veel van een organisatie, iets wat Rijkswaterstaat gedurende de periode 2003-2008 heeft ondervonden. Het einddoel dat als voorbeeld dient voor organisaties is helder, de weg ernaartoe blijft echter onduidelijk. Om deze reden is er voor gekozen om de transitie die Rijkswaterstaat heeft doorgemaakt gedurende de periode 2003-2008 in kaart te brengen en daar de leerpunten uit te destilleren. Er zijn tot op heden in de literatuur geen Nederlandse cases geanalyseerd die de succes- en faalfactoren van een dergelijke transitie in kaart brengen. Daarentegen zijn er verscheidene organisaties die voor eenzelfde vraagstuk staan, of hier in de toekomst voor komen te staan, en daarbij niet over handvatten beschikken om een dergelijk verandertraject adequaat aan te pakken.

1.2.1 Doelstelling onderzoek

RWS is voorloper gebleken van deze nieuwe manier van werken en heeft haar transitie al aan het begin van deze eeuw ingezet. De laatste jaren volgen meerdere publieke opdrachtgevers dit voorbeeld. In dit onderzoek wordt getracht gebruik te maken van de inzichten en ontwikkelingen die RWS tijdens haar transitiefase gedurende de periode 2003-2008 heeft doorgemaakt om deze te kunnen gebruiken voor overheidsorganisaties die in de toekomst voor eenzelfde transitie staan.

Vanuit dit kader luidt de doelstelling van dit onderzoek *‘het doen van aanbevelingen ten einde een bijdrage te kunnen leveren aan de transitie van inspannings- naar resultaatverplichting bij overheidsorganisaties, door de succes- en faalfactoren van de transitie bij Rijkswaterstaat gedurende 2003-2008 in kaart te brengen en hieruit de leerpunten te destilleren’*.

1.2.2 Hoofdvraag

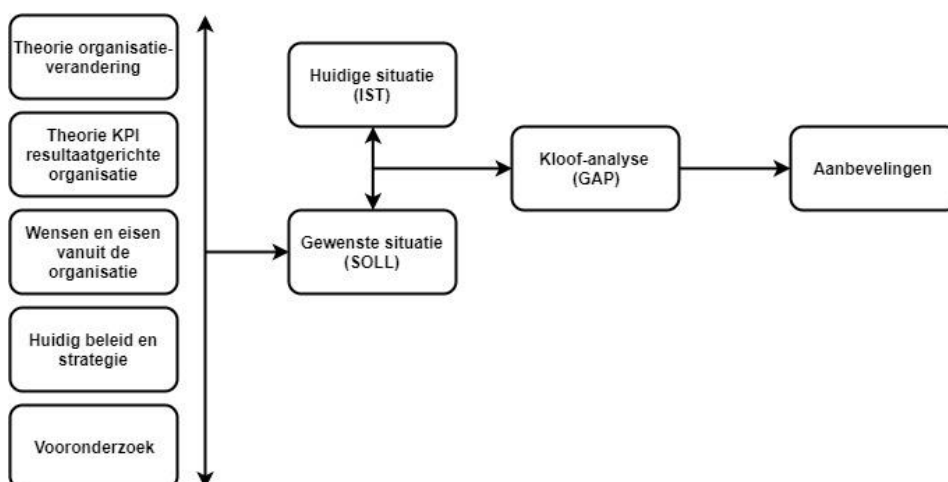
Wat zijn bij Rijkswaterstaat de succes- en faalfactoren geweest bij de transitie naar een resultaatgerichte organisatie gedurende de periode 2003-2008 en wat zijn hiervan de leerpunten voor andere overheidsorganisaties?

1.2.3 Deelvragen

Om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren is er veel informatie vereist. Deze scriptie is daarom opgedeeld in een zestal deelvragen die tezamen tot het antwoord op de hoofdvraag zullen leiden.

1. Welke eisen worden er vanuit de literatuur gesteld aan een resultaatgerichte organisatie?
2. Welke eisen worden er vanuit de literatuur gesteld aan organisatieverandering?
3. Wat was de situatie inzake de transitie naar een resultaatgerichte organisatie bij aanvang van Operatie Ondernemingsplan in 2003?
4. Wat was de situatie inzake de transitie naar een resultaatgerichte organisatie na afronding van Operatie Ondernemingsplan in 2008?
5. Wat was voor Rijkswaterstaat de gewenste situatie? Is deze bereikt – en zo niet – wat ligt hieraan ten grondslag?
6. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit het mogelijke verschil tussen de werkelijke en de gewenste situatie?

1.2.4 Onderzoeksmodel



1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De overheid verkeert sinds twintig jaar in een turbulente transitiefase, er is een verschuiving gaande richting een overheid die enkel zorg draagt voor de kerntaken en een grotere verantwoordelijkheid legt bij de burger en het maatschappelijk middenveld. Het gaat om een verschuiving waarbij sprake is van een dichotomie tussen beleid en uitvoeringstaken en waarbij een verplaatsing plaatsvindt van bedrijfsactiviteiten in de richting van de markt. RWS is als publieke opdrachtgever binnen de bouw- en infrastructuurketen de voorloper geweest wat betreft de transitie naar deze nieuwe manier van werken.

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie is tweeledig. Allereerst vloeit die relevantie voort uit de lessen die getrokken kunnen worden uit de transitie bij RWS. Ten tweede zou de analyse, die wordt gemaakt van het verloop, de succes- en faalfactoren en de inzichten van de transitie bij RWS, een bijdrage kunnen leveren aan soortgelijke transities bij andere overheidsorganisaties. Als er door deze inzichten fouten kunnen worden voorkomen draagt dit bij aan de effectieve besteding van middelen binnen de overheid.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek vloeit voort uit het samenvoegen van literatuur omtrent de verschuiving van het heersende paradigma en organisatieverandering enerzijds, en anderzijds uit de confrontatie hiervan met de praktijkcase van RWS. Er is veel geschreven over de verschuiving van het heersende paradigma. Het blijft in grote lijnen echter beperkt tot het benoemen van het fenomeen en er wordt weinig ingegaan op praktijkgevallen. Er bestaat nauwelijks of hooguit gebrekkige wetenschappelijke informatie waarin de transitie wordt onderzocht in een specifieke case van een input- of procesgeoriënteerde organisatie die wordt omgevormd in een resultaatgerichte organisatie. De resultaten uit dit onderzoeksrapport kunnen daarom beschouwd worden als toevoeging aan de literatuur.

1.4 Leeswijzer

De opzet van dit onderzoeksrapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft het theoretisch kader, waar theorieën zullen worden besproken omtrent de verschuiving van het heersende paradigma, het traditionele model van openbaar bestuur, nieuw publiek management en organisatieverandering binnen de publieke sector. In hoofdstuk 3 wordt de methodologische verantwoording gegeven, waarin beschreven wordt welke keuzes gemaakt zijn in het kader van de onderzoeksmethoden en -technieken. Ook wordt de validiteit en de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten besproken, alsmede mogelijke tekortkomingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 vindt de operationalisering plaats van de kernbegrippen, wat het kader zal verschaffen waarmee de data uit de documenten en interviews geanalyseerd kunnen worden. In hoofdstuk 4 worden de deelvragen beantwoord aan de hand van de verkregen data en daarbij geanalyseerd in het licht van het theoretisch kader. Hoofdstuk 5 bestaat uit de conclusie en aanbevelingen; hier wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden de succes- en faalfactoren van de transitie opgesomd.

2: Theoretisch kader



2. Theoretisch kader

De transitie naar een resultaatgerichte organisatie vergt verandering op tal van fronten. In dit theoretisch kader wordt allereerst ingegaan op de context waarbinnen deze transitie heeft plaatsgevonden binnen het openbaar bestuur. Vervolgens wordt er een onderscheid gemaakt tussen de institutionele en operationele eisen waar een resultaatgerichte organisatie aan moet voldoen. Eveneens wordt gekeken naar de eisen waaraan een succesvol verandertraject moet voldoen. Met 'institutionele eisen' worden de eisen bedoeld waar een resultaatgerichte organisatie qua inrichting en structuur aan moet voldoen. Bij 'operationele eisen' gaat het om de eisen op organisatorisch vlak. Deze operationele eisen vormen de karakteristieken van een organisatie waarin gewerkt wordt met een systeem voor prestatiemeting. Hiervoor zijn veranderingen op het gebied van sturing, monitoring en verantwoording noodzakelijk. Tot slot is een succesvol verandertraject afhankelijk van de eisen die gesteld worden aan de uitvoering van het veranderproces.



Figuur 1: Schematische weergave onderdelen theoretisch kader

2.1 Context: Veranderende paradigma's

In de laatste twee decennia van de vorige eeuw hebben zich binnen de publieke sectoren in westerse landen grote veranderingen voorgedaan. Overheden hebben geprobeerd in te spelen op technologische ontwikkelingen, globalisering en een veranderende internationale concurrentiepositie. Dit heeft eind 20^{ste} en vroeg 21^{ste} eeuw geleid tot drastische hervormingen binnen de publieke sector. Hughes (2003) stelt dat deze periode van verandering staat voor een verschuiving in het dominante paradigma. Er heeft een transitie plaatsgevonden van het traditionele model van openbaar bestuur, dat het grootste deel van de 20^{ste} eeuw dominant geweest is, naar een meer flexibele, marktgeoriënteerde vorm van publiek management (Hughes, 2003: p.1). Ostrom (1989) in Hughes (2003: p.3) merkt daarbij op dat beide paradigma's haaks op elkaar staan als het gaat om de manier van organiseren. Het grote verschil tussen de twee organisatievormen uit zich in keuze en dwang: zoekt men via marktprincipes naar een wenselijk resultaat of laat men zich dit opleggen door middel van de bureaucratische hiërarchie? Het gaat hier niet zomaar om een hervorming of een verandering qua organiseren of managementstijl, maar om een verandering van de rol van de overheid binnen de samenleving en een verandering van de relatie tussen de overheid en haar burgers (Hughes, 2003: p.1). Het nieuwe paradigma zet vraagtekens bij verschillende principes die jarenlang als fundamenten van het traditionele model werden gezien. In onderstaand schema staan links de zeven principes van het traditionele model van openbaar bestuur en rechts de punten die door het nieuwe paradigma worden bekritiseerd (Ibid.).

Traditioneel model van openbaar bestuur	Publiek management
1. Bureaucratie: Overheden moeten zich organiseren naar de hiërarchische, bureaucratische principes zoals verkondigd door Max Weber.	1. De bureaucratie is erg machtig en sterk, maar werkt niet naar behoren onder alle omstandigheden waardoor er negatieve gevolgen ontstaan.
2. One-best-way: De beste manieren om taken en procedures uit te voeren werden vervat in uitgebreide handleidingen. Het strikt volgen van deze scientific managementprincipes van Taylor (1911) zorgt ervoor dat een organisatie op de enige juiste manier bestuurd wordt.	2. Het zoeken naar de one-best-way is naïef en ontwijkend en zorgt voor starheid in een organisatie. Bij publiek management worden flexibele managementsystemen geïmplementeerd door overheden.
3. Bureaucratische voortbrenging: Vanaf het moment dat de overheid zich bemoeit met een beleidsterrein, veranderde zij automatisch in de directe leverancier van de goederen of diensten door de bureaucratie.	3. De voortbrenging door de bureaucratie is niet de enige manier waarop publieke goederen en diensten geleverd kunnen worden. Overheden kunnen in plaats van zelf overal in te voorzien ook opereren door middel van subsidies, contracten of reguleringen.
4. Dichotomie tussen politiek en bestuur: De overtuiging dat politiek en bestuur strikt gescheiden moeten zijn. Het bestuur wordt gezien als een instrument van de politiek en is er enkel om beleid uit te voeren en zich dus niet bezighouden met het maken van beleid (Wilson, 1941).	4. In werkelijkheid zijn politieke en bestuurlijke zaken al jaren met elkaar verweven maar de betekenis hiervan voor managementstructuren wordt nu pas duidelijk. Daar waar de bureaucratie voorheen afzonderlijk van de samenleving opereerde, eist het publiek nu transparantere verantwoordingsvormen.
5. Public interest: Van ambtenaren werd verwacht dat ze zich enkel laten motiveren door het dienen van de publieke zaak en daarbij onbaatzuchtig handelen.	5. Er zijn ambtenaren die gemotiveerd raken door het publiek belang maar het is onbetwistbaar dat ook zij soms de rol van politieke speler innemen. Daarnaast handelen ambtenaren ook uit eigen belang of uit belang van hun organisatie.
6. Professionele bureaucratie: Het openbaar bestuur werd gezien als een beroep dat veel aanzien genoot. Bestuurders moesten daarom neutraal zijn, een levenslange aanstelling genieten, in anonimiteit kunnen opereren en iedere politieke meerdere op dezelfde wijze kunnen dienen.	6. De ongebruikelijke arbeidsvoorwaarden die ambtenaren genoten worden nu steeds vaker betwist, bijvoorbeeld de aanstelling voor het leven die in de private sector bijna niet meer voorkomt.
7. Administratief: De taken van het openbaar bestuur dienen precies volgens de instructies te worden uitgevoerd zonder persoonlijke verantwoordelijkheid voor de resultaten.	7. De taken binnen het openbaar bestuur worden nu als meer managerial beschouwd. Dit vergt dat iemand de verantwoordelijkheid neemt voor de te bereiken resultaten in plaats van dat ambtenaren als uitvoerders worden gezien en enkel instructies opvolgen zonder verantwoordelijkheid te dragen.

Tabel 1: Veranderende paradigma's: van traditioneel model van openbaar bestuur naar Publiek Management

De term 'new public management' is op zich niet veel zeggend. Net als bij het traditionele model van openbaar bestuur dient de term als overkoepelend begrip van een verzameling doctrines en beschrijvingen die hebben geleid tot hervormingen binnen de publieke sector. Deze hervormingen vinden hun oorsprong in de jaren '80 van de vorige eeuw en waren erop gericht om een meer bedrijfsmatige manier van werken op het gebied van organiseren, managen, rapportering en verantwoording te introduceren (Dunleavy & Hood, 1994: p.9). In casu heeft dit gezorgd voor meer resultaatgerichtheid, prestatie meting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties,

privatisering, en de bevordering van concurrentie en marktwerking (Hood, 1991, 1995; De Vries en Van Dam 1998 in Korsten, 2004: p. 5). Om duidelijkheid te scheppen wat dit betreft stelt Pollitt (2007: p. 110) dat het New Public Management-concept een tweeledig karakter heeft. Enerzijds is het een theorie of verzameling academische doctrines die ervan uitgaan dat de publieke sector beter presteert door de toepassing van een bedrijfsmatige manier van werken en aansturen. Anderzijds is het een verzameling concepten en werkwijzen waarbij deze bedrijfsmatige manier van werken en aansturen in de praktijk toepassing vindt.

Christopher Hood (1991: p.4-5) heeft een opsomming gemaakt van verschillende aspecten die over de breedte van de gehele New Public Management-discussie terugkomen en daarmee kernachtig weergeven hoe de 'moderne overheid' georganiseerd moet worden.

Doctrine	Betekenis	Toelichting
1. 'Hands-on, professioneel management'	Actief en zichtbare handelings- en beoordelingsvrijheid voor bestuurders aan de top van organisaties	Het afleggen van verantwoording vraagt een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheid voor het nemen van actie, niet het verspreiden van macht
2. Expliciete standaarden voor prestatiemeting	Vastleggen van doelen, doelstellingen, succesindicatoren bij voorbaat in kwantitatieve termen	Het afleggen van verantwoording vraagt een duidelijke definitie van doelen en efficiëntie vraagt een strakke kijk op de doelstellingen
3. Grotere nadruk op het sturen op output	Verdeling van middelen en beloningssysteem verbonden aan prestaties; uiteenvallen van gecentraliseerd personeelsmanagement	Het resultaat is belangrijker dan het proces, sturen op resultaten in plaats van op middelen.
4. Verschuiving in de richting van het opdelen van onderdelen binnen de publieke sector	Decentralisatie en op afstand plaatsen van onderdelen van publieke organisaties in de vorm van interne en externe verzelfstandiging	Het was noodzakelijk om beheersbare eenheden te creëren en efficiëntievoordelen te behalen door gebruik van contractafspraken, zowel binnen als buiten de publieke sector
5. Verschuiving in de richting van meer competitie binnen de publieke sector	Gebruikmaken van termijncontracten en aanbestedingsprocedures	Rivaliteit als sleutel naar lagere kosten en hogere standaarden
6. Nadruk op managementpraktijken uit de private sector	Er werd afgestapt van de militaristische 'public service ethic', meer flexibiliteit qua werving en beloning van nieuw personeel en toenemend gebruik van pr-technieken	Het gebruik van 'bewezen' managementtechnieken uit de private sector werd noodzakelijk geacht
7. Nadruk op meer discipline en spaarzaamheid bij het inzetten van middelen	Verminderen van directe kosten, verhogen arbeidsdiscipline, afwijzen van eisen vakbonden, beperken van overhead	Noodzaak om de vraag naar middelen vanuit de publieke organisaties onder de loep te nemen onder het motto van 'meer doen met minder'

Tabel 2: Kenmerken New Public Management (Hood, 1991: p.4-5)

2.2 Institutionele eisen aan een resultaatgerichte organisatie

De institutionele eisen die gesteld worden aan resultaatgerichte organisaties betreffen het ontwerp-vraagstuk op het gebied van de inrichting en de structuur van de organisatie. De structuur is een cruciaal aspect van een organisatie. De manier hoe een organisatie is ingericht, is van grote invloed op de individuele prestaties, organisatieprestaties en de kwaliteit van de sturingsrelatie (Linkers, 2006: p.15). Binnen een organisatie is het van belang dat er sprake is van een heldere structuur en dat er tussen de eenheden binnen de collectief duidelijkheid bestaat over ieders rol-opvatting (Linker, 2006: p.24-25). Doordat iedere organisatie zich in een andere context bevindt en het iedere organisatie tot op zekere hoogte vrij staat om invulling te geven aan de organisatie-inrichting, is vrijwel geen enkele organisatie identiek. Door deze eigen identiteit op het gebied van organiseren en inrichten is het per geval verschillend wat de ideale omstandigheden zijn waaronder een

organisatie optimaal presteert. De opvattingen over hoe een organisatie ingericht zou moeten worden zijn in de bestuurskundige literatuur in gelijke tred veranderd met de paradigmawisselingen.

2.2.1 Lijn- staforganisatie

Vanuit het traditionele model van openbaar bestuur is de organisatiestructuur bij traditionele organisaties ingericht volgens de zogenaamde lijn-staf-organisatie (Van Amelsvoort, 1989: p.263). Deze lijn-staforganisatie komt voort uit de 'one-best-way'-benadering van Taylor (Kakar, 1970 in Hughes, 2003: p.27). Hierbij zijn alle organisatieactiviteiten opgesplitst en verdeeld over afdelingen met ieder een eigen specialisme. Hier worden soortgelijke functies samengebracht, omdat ze soortgelijke vaardigheden vereisen en zoveel mogelijk op dezelfde wijze moeten worden volbracht (Kapteyn, 2001: p.57). Al deze afdelingen worden strikt hiërarchisch aangestuurd, waarbij de sturing zich richt op de processen van de aangestuurde afdeling en waar de besluitvorming plaatsvindt in, en vanuit, een centraal, hoger gelegen punt (Van Amelsvoort, 1989: p.263). Er kan binnen deze organisatiestructuur een onderscheid gemaakt worden tussen differentiatie op het gebied van een specifieke taak in een productieproces, en differentiatie op het gebied van functie (Kapteyn, 2001: p.57). De oorzaak van bestuurlijke problemen binnen een organisatie wordt dan ook gezocht in een gebrek aan specifieke kennis op een deelterrein (Van Amelsvoort, 1989: p.263). De gebreken binnen deze organisatiestructuur en manier van aansturen komen voornamelijk aan het licht op het moment dat de organisatie zich in een complexe omgeving bevindt, waarbij zich onvoorspelbare situaties voordoen. Beslissingen worden immers vanaf een centraal en hoger gelegen punt genomen en voordat informatie de top van de organisatie bereikt, moet er, door de hiërarchische structuur, een lange weg met veel schakels afgelegd worden. Beslissingen worden hierdoor vaak op basis van onvolledige of met ruis vervuilde informatie genomen. Doordat de communicatielijnen bij deze organisatiestructuur enkel verticaal zijn, moest men om het organisatiebeleid integraal af te kunnen stemmen steeds met vertegenwoordigers van alle afdelingen rond de tafel gaan zitten (Ibid.).

2.2.2 Resultaatverantwoordelijke eenheden

Een resultaatgerichte organisatie vergt een heel andere organisatie-inrichting. Bij een resultaatgerichte indeling worden functies met een verschillend karakter samengebracht omdat ze gericht zijn op het voortbrengen van een bepaald product of dienst, dan wel gericht zijn op een bepaalde markt of geografisch gebied. Een dergelijke indeling is verbonden aan een meetbaar resultaat (Kapteyn, 2001: p.58 & Paumen, 2008: p.126). Kastelein (1987 in Van Amelsvoort, 1989: p.260) spreekt in dit kader van een resultaatverantwoordelijke eenheid. Uitgangspunt van een resultaatverantwoordelijke eenheid is dat de verantwoordelijkheid niet enkel bij een handvol individuen aan de top ligt, maar breed wordt gedragen door iedereen in de teams. Een resultaatverantwoordelijke eenheid wordt gedefinieerd als "een vaste groep medewerkers die gezamenlijk verantwoordelijk is voor een samenhangend geheel van taken, die ten dienste van een interne en/of externe klant worden uitgevoerd. Het team plant en bewaakt de voortgang, lost knelpunten op en verbetert processen en werkmethoden, zonder daarbij een beroep te doen op de leiding" (Paumen, 2008: p.126).

Een resultaatverantwoordelijke eenheid bevindt zich op macroniveau binnen de organisatie (Van Amelsvoort, 1989: p.259). Op mesoniveau bevinden zich de operationele eenheden en op microniveau de autonome eenheden. Binnen een organisatie zijn de resultaatverantwoordelijke eenheden, als overkoepelende organisatie-eenheid, gericht op een afgerond marktsegment of productieproces, verantwoordelijk voor de productiviteits-, kwaliteits- en omzet- of winstverantwoordelijkheid van de organisatorische eenheid. De operationele en autonome eenheden kunnen dus beschouwd worden als onderdelen van de resultaatverantwoordelijke eenheid. De mate van zelfstandigheid en ruimte tot zelfsturing binnen die eenheden is afhankelijk van de (top)structuur van de organisatie. De hogere bestuurslagen beperken zich tot

het stellen van kaders en randvoorwaarden en het bewaken van de te behalen resultaten. De resultaatverantwoordelijke eenheid, operationele eenheid en autonome eenheid tezamen moeten in staat zijn om, binnen de gestelde kaders, een eigen strategie te formuleren en te realiseren. Hierbij is een belangrijke voorwaarde dat het bedrijfsvoerings- en informatiesysteem van een organisatie is toegespitst op de autonomie en resultaatverantwoordelijkheid van de resultaatgerichte eenheden (Paumen, 2008: p.126 & Van Amelsvoort, 1989: p.260).

De operationele eenheid bestaat uit professionals met verschillende specialisaties en is samengesteld uit de verschillende voormalige stafdiensten, gericht op een afgerond marktsegment of productieproces. De operationele eenheid bestaat dus niet langer uit individuele stafmedewerkers, maar is zo ingericht dat de verschillende competenties zijn toegespitst op elkaar en het volbrengen van de taakstelling. Een operationele eenheid heeft verschillende autonome eenheden onder zich waar zij hun specialisme als groep aan ter beschikking stellen. Hiervan wordt verwacht dat zij dit zowel op verzoek doen als op eigen initiatief (Van Amelsvoort, 1989: p.259-260).

De autonome eenheid is de kleinste organisatorische eenheid binnen een organisatie (Van Amelsvoort, 1989: p.258) en is verantwoordelijk voor een verscheidenheid aan onderling samenhangende taken op het gebied van uitvoerende werkzaamheden die samen een afgebakend proces of procesdeel vormen (Van Amelsvoort, 1989: p.259). De taakgroep beschikt over een dusdanig zelfsturend vermogen dat ze zelf bepaalt welke werkmethoden ze gebruikt en hoe ze werkactiviteiten koppelt aan taak- en omgevingseisen (Cummings, 1981 in: Van Amelsvoort, 1989: p.259). Voorwaarde hierbij is dat dit gebeurt binnen de kaders die gesteld zijn door de organisatie en de individuele doelen in lijn liggen met de organisatiedoelstellingen. De autonome eenheid mag haar bevoegdheden vanuit het zelfsturend vermogen ook delegeren, maar hier dienen duidelijke normen aan verbonden te worden op het gebied van kwaliteit, kwantiteit, levertijd en kosten (Van Amelsvoort, 1989: p.259).

2.3 Operationele eisen aan een resultaatgerichte organisatie

De operationele eisen die gesteld worden aan resultaatgerichte organisatie behelzen het ontwerpvraagstuk op het gebied van de inrichting processen van de bedrijfsvoering van een organisatie. Bedrijfsvoering wordt door de Algemene Rekenkamer (in: Klaassen & Bordewijk, 2012: p.73) gedefinieerd als 'het geheel van de primaire en de ondersteunende processen van een huishouding, almede de daarop betrekking hebbende interne sturing en beheersing en de externe verantwoording daarover.' Klaassen en Bordewijk (2012: p.74) stellen dat er binnen de bedrijfsvoering van organisaties een drietal clusters van activiteiten te onderscheiden is. Dit onderscheid wordt in dit onderzoek gebruikt om aan te geven op welke drie 'fronten' er veranderingen plaats moeten vinden bij de transitie naar een resultaatgerichte organisatie. Hiertoe worden de drie fronten aangeduid als 'sturen', 'monitoren' en 'verantwoorden'.

1.	Sturen	Het vertalen van strategische keuzes in goede plannen en het koppelen van deze plannen aan financiële middelen
2.	Monitoren	Het vertalen van deze plannen in concrete bedrijfsactiviteiten waarvan de uitvoering moet kunnen worden gemonitord en waar mogelijk bijgestuurd
3.	Verantwoorden	Tot slot dienen de resultaten te worden geëvalueerd en dient men hier verantwoording over af te leggen

Tabel 3: Clusters aan activiteiten binnen bedrijfsvoering (Afgeleid van: Klaassen en Bordewijk, 2012: p.74)

2.3.1 Sturing

Bij de overgang naar een resultaatgerichte organisatie wordt de focus verlegd van sturen op het proces naar sturen op de in- en output van een organisatie.

Processturing

Om te duiden op welke fronten de sturing dient te veranderen bij de overgang naar een resultaatgerichte organisatie, wordt allereerst in kaart gebracht hoe de sturing op proces plaatsvindt. Bekkers (2012: p.91-94) spreekt van processturing als een vorm van klassieke sturing die aansluit bij het traditionele model van openbaar bestuur. Uitgangspunt bij deze vorm van sturing is dat de maatschappij en samenleving met alle problemen en vraagstukken maakbaar en beheersbaar zijn vanuit een centraal punt. De sturing is gericht op de gedetailleerde beheersing van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning. De organisatie wordt gezien als een geoliede machine, waarbij het primaire proces is opgedeeld in taken, waarbij alle organisatieonderdelen zich van hun taak bewust zijn en de uitvoering naadloos aansluit op andere organisatieonderdelen. Doordat processturing zich kenmerkt door regelgeleidheid is er weinig tot geen aandacht voor het zelfsturend vermogen van organisatieonderdelen.

Kenmerken van klassieke sturing
Maakbaarheid en vooruitgang. De overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. De overheid is bovengeschiedt aan de samenleving.
Sturend vermogen wordt vooral gezien als een structureringsvraagstuk van de sturende organisatie: de organisatie als machine, piramide en doelboom.
Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren. Deze is immers maakbaar.
Object van sturing zijn interne bedrijfsprocessen (throughput). De maatschappelijke context kan gericht worden beïnvloed, vooral door goede informatie.
Rationaliteit als toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.
Sturing, gericht op de gedetailleerde beheersing (command and control) van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning.

Tabel 4: Kenmerken klassieke vorm van sturing (Bekkers, 2012: p.91)

Sturing op in- en output parameters

Bij sturing op in- en outputparameters is het object van sturing de grens van een organisatie. Er worden dus in feite kaders opgesteld waarbinnen een organisatie beschikt over relatieve autonomie en ruimte tot zelfsturing. Door te sturen op in- en outputparameters wordt aangegeven welke prestaties er van hogerhand verwacht worden van de aangestuurde organisatie. Hier wordt, in tegenstelling tot klassieke vormen van sturing, niet direct gestuurd op de interne bedrijfsvoering en processen van de aangestuurde organisatie (De Bruijn, 2001 in Bekkers, 2012: p.102).

Zo wordt er bijvoorbeeld bij sturing op inputparameters een budget beschikbaar gesteld, doorgaans in de vorm van een lumpsum. Er wordt in dit geval ook wel gesproken van *inputfinanciering*. Hierbij maakt de aangestuurde organisatie op voorhand een schatting van de hoeveelheid productiemiddelen die nodig zijn om haar taken uit te voeren en gestelde doelen te bereiken. Een organisatie maakt bij deze vorm van financiering een onderscheid naar verschillende activiteiten en bijbehorende kosten en verdeelt op basis daarvan het budget (Linker, 2006: p.25). Dat deze vorm van sturing en financiering gericht is op de input, betekent niet dat de resultaten (output) en het uiteindelijke effecten (outcome) er niet toe doen. Er kunnen door de aansturende organisatie eisen gesteld worden op het gebied van de kwaliteit, kwantiteit en de effecten van de geleverde producten en diensten die met het budget gerealiseerd dienen te worden (Bekkers, 2012: p.103).

Eveneens kunnen er afspraken gemaakt worden over welke inspanningen er geleverd moeten worden (throughput) gedurende het proces, maar de beschikbare middelen zijn bij deze vorm van financiering leidend. Voordeel van deze financieringsvorm is dat organisaties op voorhand een budget beschikbaar hebben waar ze de komende periode mee kunnen werken. Deze vorm van financiering wordt doorgaans gebruikt bij overheidsorganisaties waarbij de kosten van de outcome op voorhand lastig meetbaar of te voorspellen zijn (Ibid.). Veelgebruikte instrumenten bij deze vorm van sturing zijn contractmanagement, budgettering en kengetallen (Bekkers, 2012: p.103).

Sturing op outputparameters wordt ook wel *output-financiering* genoemd. Ook hier wordt er een kader gesteld waarbinnen de aangestuurde organisatie relatieve autonomie heeft en beschikt over zelfsturing. Bij outputfinanciering wordt er op voorhand met de organisatie afgesproken welke kostprijs er met de productie van een goed of dienst gepaard gaat. De organisatie krijgt vervolgens een budget toebedeeld dat gebaseerd is op het afgesproken aantal geproduceerde eenheden, producten of diensten (q), vermenigvuldigd met de vooraf bepaalde kostprijs (p). Het staat de aangestuurde organisatie bij deze vorm van sturing vrij om haar productieprocessen in te richten naar eigen voorkeur. Het is zo dus mogelijk om met deze financieringsvorm niet enkel op hoeveelheden te produceren eenheden te sturen (zoals bij verkeersboetes of aantal uitgevaardigde vonnissen), maar bijvoorbeeld ook op producten of diensten die onderdeel uitmaken van een offerte van een infrastructureel project. Voordeel hiervan is dat er een prikkel tot efficiëntie ontstaat bij de betreffende organisatie (Linker, 2006: p.25-26). Op het moment dat zij namelijk minder kosten maken dan initieel toebedeeld, mag de organisatie dit verschil als reserve houden. Hiertegenover staat dat op het moment dat een organisatie niet voldoet aan de vooraf afgesproken hoeveelheid output of de eisen uit een offerte, er een deel van het budget moet worden terugbetaald. Deze vorm van financiering wordt vaak toegepast bij uitvoeringsorganisaties van de overheid waarbij relatief homogene producten (in vaak grote hoeveelheden) geproduceerd worden (Ibid.).

Sturing op grond van incentives

Sturing op grond van incentives stelt eveneens kaders op waarbinnen de aangestuurde organisatie relatieve autonomie heeft en er ruimte is tot zelfsturing. Door middel van prikkels en incentives wordt de aangestuurde organisatie, afhankelijk van het gewenste resultaat, verleid of ontmoedigd om bepaald gedrag te vertonen (Bekkers, 2012: p.107). Er is hier geen sprake van dwang. Op basis van een kosten-batenanalyse nemen aangestuurde actoren zelf de beslissing of zij zich conformeren aan de sturing of niet. Sturing op incentives ligt in het verlengde van sturing op in- en outputparameters, omdat er aan het wel of niet halen van de prestatiedoelstellingen consequenties verbonden kunnen zijn in de vorm van een beloning of sanctie. Het belangrijkste voordeel van deze sturingsvorm is de grote mate aan autonomie en ruimte voor zelfsturing.

De aangestuurde organisatie wordt in staat gesteld om op basis van haar eigen referentiekader een baten-lastenafweging te maken en een beslissing te nemen. Door rekening te houden met de context waarbinnen de sturing plaatsvindt, kan er zo heel gericht gestuurd worden (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1991 in Bekkers, 2012: p.107). Voorwaarde voor effectieve incentivesturing is dat er kennis en informatie voor handen is betreffende het afwegingskader van de aangestuurde actor en de omstandigheden waarbinnen de sturing plaatsvindt. Er moet namelijk voorkomen worden dat er, buiten de incentive waarop gestuurd wordt, meer factoren zijn die het afwegingskader van de aangestuurde organisatie beïnvloeden.

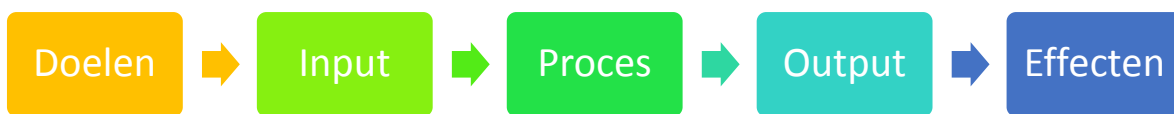
2.3.2 Monitoring

Door het meten en managen van prestaties is een organisatie in staat het productieproces te monitoren en kan er worden ingegrepen of bijgestuurd waar nodig. Dit maakt prestatie monitoring en -management tot een sturingsinstrument om controle over het voortbrengingsproces te houden. De new public management-trend

heeft er voor gezorgd dat organisaties in de publieke sector bedragen aan de te behalen doelstellingen zijn gaan koppelen om hier vervolgens, bij het opstellen van de jaarrekening, verantwoording over af te leggen. Daar waar de nadruk voorheen primair lag op input- en procesgegevens wordt momenteel verondersteld dat er beter kan worden gestuurd en verantwoord op basis van resultaten. De nadruk is hierdoor komen te liggen op output- en outcome gegevens (Klaassen & Bordewijk, 2012: p.73). Voordat een organisatie in staat is om prestaties te monitoren en daar verantwoording over af te leggen, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces

Voordat een organisatie resultaatgericht te werk kan gaan, moet ze in staat zijn om het feitelijke voortbrengingsproces in kaart te brengen. Het voortbrengingsproces betreft de feitelijke productie van goederen of diensten. Het voortbrengingsproces bestaat uit fases en kan als volgt schematisch worden weergegeven (Klaassen en Bordewijk, 2012: p.77-78):



Figuur 2: Feitelijk voortbrengingsproces (Naar: Klaassen & Bordewijk, 2012: p.77-78)

Allereerst zijn er doelen gesteld (eventueel door de organisatie zelf) die door middel van het primaire proces bereikt moeten worden. Hiervoor is een bepaalde hoeveelheid input nodig. De input heeft betrekking op de productiemiddelen die worden ingezet tijdens de productie van een dienst of goed. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen duurzame productiemiddelen, zoals kennis, gebouwen en machines, en productiemiddelen die gedurende het proces worden verbruikt, zoals geld, arbeid en grondstoffen. Gedurende het proces wordt de input met behulp van de productiemiddelen omgezet in de output, namelijk de geproduceerde goederen en diensten. De hamvraag bij dit hele voortbrengingsproces is, in hoeverre de geproduceerde goederen en diensten de beoogde effecten teweegbrengen en daarmee bijdragen aan de doelen van de organisatie (Klaassen en Bordewijk, 2012: p.77-78).

Inzicht in de te produceren producten

Allereerst moet er worden bepaald welke handelingen en activiteiten er, hoe en door wie, uitgevoerd moeten worden om de doelstellingen te bereiken. Deze handelingen en activiteiten worden gedefinieerd als producten. Producten kunnen geproduceerde diensten of eenheden zijn, maar ook handelingen of werkzaamheden die verricht moeten worden om tot een bepaald resultaat te komen (Schedler, 2004: p.373). Bij de transitie naar een resultaatgerichte organisatie moet er rekening worden gehouden met het soort producten dat een organisatie voortbrengt. De Bruijn (2006: p.23) maakt hierin onderscheid tussen type 1-producten waarbij prestatie meting mogelijk is en type 2-producten waarbij prestatie meting problematisch is.

Type 1-producten: Prestatiemeting mogelijk	Type 2-producten: Prestatiemeting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Een organisatie is product georiënteerd	Een organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproduktie: producten komen in relatie met anderen tot sta
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Uniforme producten	Variëteit aan producten
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Tabel 5: Type 1- en type 2 producten (De Bruijn, 2006: p.23)

Meervoudige producten. Veel producten of diensten die de overheid produceert zijn meervoudig. Dit houdt in dat de diensten of producten moeten voldoen aan verschillende, vaak conflicterende, waarden. De relatie tussen prestatiemeting en deze meervoudige producten is problematisch omdat het eenzijdige karakter van prestatiemeting geen recht doet aan het meervoudige karakter van de diensten of producten: een deel blijft zo onderbelicht waardoor de meting geen goed beeld van de daadwerkelijke prestatie oplevert (Bruijn, 2006: p.23).

Procesoriëntatie. Overheidsorganisaties bevinden zich tijdens de productie van diensten of producten niet in een isolement. Om tot beleid te komen dienen ze vaak samen te werken met andere partijen in een complex netwerk. Hierdoor kennen veel overheidsorganisaties een sterke procesoriëntatie: er wordt veel geïnvesteerd in overleg en onderhandelen. Bij prestatiemeting is het zaak om vooraf doelen te definiëren en deze te koppelen aan prestatie-indicatoren. Door de procesoriëntatie is dit echter problematisch. Vaak zijn de uitkomsten vooraf niet te voorspellen en loopt men het risico dat een goed proces teleurstellende producten voortbrengt. In dit kader is prestatiemeting simpelweg niet zinvol (Bruijn, 2006: p.23).

Coproductie. Doordat overheidsorganisaties zich bij de productie van diensten en producten in een complex netwerk begeven, komen veel producten in coproductie ook tot stand. “Bij coproductie gaat het om het produceren of ontwikkelen van publieke goederen of diensten die maatschappelijk waardevol zijn, waarbij zowel de burgers als coproductanten en de overheid als ‘professionals’ samenwerken, met als doel om de kwaliteit en de kwantiteit van deze publieke goederen of diensten te verbeteren of te verhogen” (Verschuere & Steen, 2015: p.7). Prestatiemeting is zo vormgegeven dat het ervan uitgaat dat een organisatie goederen of diensten autonoom produceert. Het direct koppelen van de inspanning van de organisatie aan de geleverde prestaties geeft zo dus een vertekend beeld van de werkelijkheid.

Vervlochten producten. Naast dat veel goederen en diensten in overleg met derden tot stand komen, is er binnen publieke organisaties ook vaak sprake van overlap. De goederen of diensten van de ene afdeling zijn vaak vervlochten met die van een andere. Zo kunnen bijvoorbeeld de doelen van Rijkswaterstaat voor het aanleggen van extra snelwegen vervlochten zijn met doelstellingen op het gebied van milieu. Hierdoor kunnen goede individuele prestaties op de indicatoren van organisatie A kwalijk uitpakken voor organisatie B of voor het beleid als geheel. Prestatiemeting kan zo bestaande verkokering binnen organisaties verder in de hand werken (Bruijn, 2006: p.24).

Causaliteit onbekend. Bij veel producten en diensten die de overheid produceert is de relatie tussen de inspanning en het resultaat onbekend of omstreden. Een voorbeeld hiervan zijn maatregelen die door de overheid genomen worden ten aanzien van alcohol, tabak of drugs. Beperken van het gebruik, door het opleggen van maatregelen, heeft als doel om het gebruik te ontmoedigen en zo de volksgezondheid te bevorderen. Het is echter onmogelijk om te achterhalen wat het precieze effect van een maatregel op de volksgezondheid is, omdat het slechts een van de factoren is die hierop van invloed is (Bruijn, 2006: p.24). In gevallen als deze gaat prestatiemeting aan haar doel voorbij aangezien er als gevolg van de geleverde input geen adequaat beeld geschetst kan worden van de daadwerkelijke prestatie.

Kwaliteit slecht definieerbaar. Naast dat producten en diensten die door de overheid geproduceerd worden vaak meervoudig zijn, in de zin van de waarden waar ze aan moeten voldoen, is eveneens in veel gevallen de kwaliteit van de geleverde producten en diensten niet eenduidig te bepalen door middel van prestatie-indicatoren (Bruijn, 2006: p.25). Het aantal patiënten dat een dokter op een dag ziet zegt immers niets over de kwaliteit van de zorg die geleverd wordt. Op het moment dat de dokter betaald krijgt naar gelang het aantal patiënten dat hij ziet, bestaat de kans dat, door de focus op de kwantiteit, de aandacht voor de kwaliteit op de achtergrond raakt. In dit geval heeft prestatiemeting een pervers effect op de kwaliteit.

Meervoudige productbetekenis. Ook kunnen producten en diensten in een andere context een andere betekenis hebben. Het gevolg hiervan is dat de prestaties van verschillende organisaties of professionals niet onderling met elkaar vergeleken kunnen worden. Door het verschil in betekenis in een andere context geeft prestatiemeting een vertekend beeld van de werkelijkheid aangezien de onderlinge prestaties niet te vergelijken zijn (Bruijn, 2006: p.25).

Complexe omstandigheden. Prestatiemeting werkt het best onder stabiele omstandigheden. De overheid bevindt zich echter in veel gevallen in een complex en dynamisch speelveld waarbij de omstandigheden verre van stabiel zijn. Denk hierbij aan gedrag van derden, waardoor causaliteiten veranderen, aan de steeds veranderende samenstellingen van coproductie of aan vervlechting. Hoe dynamischer de omstandigheden zijn waaronder prestatiemeting plaatsvindt, hoe problematischer het is om tot een gedegen prestatiemeting te komen. En zelfs als de prestaties gemeten kunnen worden, zijn ze door de steeds veranderende omstandigheden lastig met elkaar te vergelijken (Bruijn, 2006: p.25).

Inzicht in de kostprijzen

Als de producten geïdentificeerd en beschreven zijn, moet voor ieder van deze producten worden bepaald welke kosten er in termen van arbeid en geld mee gemoeid zijn. Dit om het feitelijke voortbrengingsproces inzichtelijk te krijgen en te kunnen monitoren. Om te komen tot een gedegen monitoring van de bedrijfsvoering is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de kosten die gemaakt moeten worden om goederen en diensten te produceren (Hakvoort & Klaassen, 2013: p.73).

Toeslagcalculatie in traditionele organisaties. Traditionele organisaties die op basis van inputbudgettering gefinancierd worden, maken veelal gebruik van de methode van toeslagcalculatie. Bij deze methode worden de kosten die niet direct aan een product toerekenbaar zijn met behulp van percentages als toeslag opgeteld bij de directe kosten. Die kosten worden dan direct toegerekend aan de producten (kostenobject) en de indirecte kosten worden gelinkt aan de kostenplaats en verdeeld volgens het veroorzakingsprincipe (Hakvoort & Klaassen, 2013: p.78). Dit houdt in dat de kosten van bijvoorbeeld de afdeling P&O, die een faciliterende rol vervult en waarvan de kosten niet direct aan producten toegerekend kunnen worden, worden verdeeld over andere afdelingen naar gelang het aantal personeelsleden dat binnen de afdeling werkzaam is (Linker, 2006: p.251). Dit verband wordt echter niet gemeten, maar verondersteld. Nadeel hiervan is dat deze manier van kostentoedeling niet nauwkeurig is en daardoor geen handvatten biedt voor verbetering van de doelmatigheid van een organisatie. Doordat de universele verdeelsleutels vaak geen recht doen aan de aard, diversiteit en intensiteit van de onderling geleverde activiteiten, is het uitoefenen van invloed op de kostenbeheersing en de mate waarin er gestuurd kan worden beperkt (Ibid.).

Toeslagcalculatie in resultaatgerichte organisaties. In bovenstaande vorm van kostprijsbepaling worden de indirecte kosten dus doorbelast aan de verschillende afdelingen binnen de organisatie. De afdelingen binnen een traditionele organisatie dragen zelf echter geen verantwoordelijkheid over de gemaakte kosten. Deze ligt bij de leiding of het bestuur van de organisatie. Eerder in dit theoretisch kader is aan bod gekomen dat als een organisatie resultaatgericht wil worden, haar structuur daarop aangepast dient te worden (Kapteyn, 2001: p.58). Door de herindelings naar resultaatverantwoordelijke eenheden wordt er een verantwoordingsfunctie ingepast. Hierdoor worden zowel de directe kosten als de indirecte kosten, die worden doorbelast op grond van onderlinge dienstverlening, per resultaatverantwoordelijke eenheid inzichtelijk gemaakt. Het hoofd van een resultaatgerichte eenheid bezit een 'eigenaarsrol' en ziet zodoende welke kosten er aan zijn resultaatverantwoordelijke eenheid worden doorbelast (Linker, 2006: p.252). Doordat de resultaatverantwoordelijke eenheden zelf budgetverantwoordelijkheid genieten, wordt er een incentive voor

kostenbewustzijn van onderop gecreëerd. Omdat voor iedere dienst betaald wordt, ontstaat zo een prikkel om zuiniger met de afgenomen diensten om te gaan en om dienstverlening aan de kaak te stellen die onder de maat is (Ibid.).

Activity based costing. Voor een resultaatgerichte organisatie is de meest ideale wijze om inzichtelijk te krijgen wat de kostprijs van één eenheid is de activity based costing-methode met resultaatverantwoordelijkheid. Uitgangspunt van deze manier van kostprijsbepaling is dat de gemaakte kosten niet zonder meer worden toebedeeld aan de eindproducten, maar er gekeken wordt welke activiteiten (waar en van wie) aan ten grondslag liggen (Hakvoort & Klaassen, 2013: p.78-79). Er moet dan geregistreerd worden welke activiteiten er nodig zijn om een eindproduct of de realisatie van een doel te verwezenlijken, en door wie ze worden uitgevoerd. Deze activiteiten kunnen, ieder voor zich of juist in combinatie, geregistreerd worden als producten of als activiteitengroepen. Hieraan wordt een kostprijs toegekend waardoor het inzichtelijk wordt wat het kost om één eenheid te produceren en uiteindelijk het eindproduct of doel te verwezenlijken. Kenmerken van deze vorm van kostprijsbepaling zijn volgens Ernst & Young (2009) en Hakvoort & Klaassen (2013: p.79):

- directe kosten worden toegerekend aan het product, indirecte kosten op basis van het daadwerkelijke verbruik (causaliteit);
- toerekening op basis van activiteitenanalyse;
- voordelen: meest accurate berekening;
- nadelen: administratieve belasting.

2.3.3 Verantwoording

De producten die daadwerkelijk uit het productieproces voortkomen, vormen de gerealiseerde output van de organisatie. Deze output wordt gemeten in meetbare eenheden, in termen van hoeveelheid en kwaliteit. Aanverwante producten worden vaak samengevoegd omdat zij in samenspel uitgevoerd worden voor een bepaald doel. Dit vormt het resultaat van de geproduceerde eenheden en kan vervolgens vergeleken worden met de doelstellingen die volgen uit de behoefte en wensen van de samenleving of de politiek. Het afleggen van verantwoording over de geleverde resultaten speelt bij een resultaatgerichte organisatie een belangrijke rol.

Binnen het traditionele model van openbaar bestuur werd een strikte scheiding verondersteld tussen het ambtelijk apparaat en de politiek. Deze scheiding tussen politieke besluitvorming en de ambtelijke uitvoering (onder andere verondersteld door Weber) had tot gevolg dat er enkel via de politiek verantwoording naar het volk afgelegd kon worden. Iedere ambtenaar was in feite verantwoordelijk, via de hiërarchische structuur van het departement naar de politiek of via de politiek naar de bevolking (Hughes, 2003: p.244). De ambtenaar fungeerde volgens dit model als een soort instrument dat alles wat de politiek hem opdraagt 'waardevrij' uitvoert (Kapteyn, 2001: p.163). Iedere handeling is volgens die denkwijze dus toe te schrijven aan degene die politiek verantwoordelijk is, omdat de ambtenaar slechts geacht werd te functioneren als onderdeel van een geoliede machine. Gevolg hiervan is dat er in feite geen verantwoording over de uitvoering van beleid werd afgelegd en de ambtenaar ook niet persoonlijk werd aangesproken op wanprestaties.

Dit werkt in de hand dat er een gesloten organisatie ontstaat waarbij individuele ambtenaren zich niet verantwoordelijk voelen voor hun handelen en de grondslag vanuit de politiek vergeten (Hughes, 2003: p. 236). Leaders binnen ambtelijke organisaties konden zich verschuilen achter anonimiteit door simpelweg te stellen dat hun afdeling de opdracht vanuit de politiek had uitgevoerd.

De enige vorm van verantwoording naar de bevolking vond vervolgens plaats via de politiek. Dit kon in de vorm van het aftreden van een minister, omdat hij politiek verantwoordelijk was voor het handelen binnen zijn departement, of gebeuren tijdens verkiezingen, als een partij afgerekend werd op haar beleid (Hughes, 2003: p.244-245).

Een resultaatgerichte organisatie stelt daarentegen hoge eisen aan klantgerichtheid, responsiviteit en de persoonlijke verantwoordelijkheid van managers. De transitie van traditioneel openbaar bestuur naar een resultaatgerichte organisatie vergt een wezenlijk andere kijk op verantwoording.

Kenmerken van een verantwoordingssysteem binnen resultaatgerichte organisaties is dat er taken worden toebedeeld aan specifieke personen die vervolgens verantwoordelijk worden gehouden voor het uitvoeren van de taken binnen de opgestelde kaders en het beschikbaar gestelde (beperkte) budget. Volgens de OECD (1991: p.10 in Hughes, 2003) moet er, om zo'n systeem van verantwoording te laten werken, duidelijkheid bestaan over de volgende zaken:

- Een duidelijk overeengekomen definitie van taken en prestatie-indicatoren.
- Een goede organisatie en controle van middelen.
- Een systeem voor het monitoren en rapporteren van de voortgang.
- Stimulansen en sancties voor het al dan niet bereiken van de doelen.

Daarnaast staat klantgerichtheid hoog in het vaandel. Een resultaatgerichte organisatie kan dichterbij de burger komen te staan door hem meer bij beslissingen te betrekken. Dit kan middels een adviserende rol, door middel van contact met een belangengroep of simpelweg door duidelijk te maken dat de organisatie begrijpt dat de goedkeuring van de bevolking van belang is voor haar functioneren (Hughes, 2003: p.248). Hierbij is van belang dat leidinggevendenden een goede verstandhouding met klanten als vast onderdeel van hun takenpakket gaan zien.

Bij de overgang naar een verantwoordingssysteem binnen een resultaatgerichte organisatie komen drie zaken kijken (Hughes, 2003: p.249-251). Allereerst moet de transparantie binnen een organisatie worden vergroot. Door te specificeren wat er van ieder onderdeel binnen een organisatie wordt verwacht en dit te vergelijken met wat er daadwerkelijk wordt gedaan, worden de prestaties en wanprestaties binnen een organisatie aan het licht gebracht. Terwijl er binnen het traditionele model vrijwel geen mogelijkheden waren om aan te tonen of resultaten al dan niet behaald werden, zorgt dit voor een incentive voor organisatieonderdelen om te presteren en tegelijk wanprestaties zichtbaar te maken voor de politiek en de bevolking.

Ten tweede moeten managers persoonlijk verantwoordelijk worden gesteld voor het al dan niet behalen van resultaten. Daar waar vaak onduidelijkheid bestaat over wie voor wat binnen welke termijn verantwoordelijk is, moeten contracten worden opgesteld waarin targets en doelen zijn gespecificeerd. Het uitgangspunt is dat de leidinggevende binnen een organisatieonderdeel, die betrokken is of betrokken zou moeten zijn, eindverantwoordelijk is. Hiermee wordt niet bedoeld dat hij verantwoordelijk is voor iedere individuele fout van een ondergeschikte. Dit is pas het geval als dit systematisch gebeurt, en temeer als er door de betrokken manager geen preventieve maatregelen genomen zijn. Op deze wijze zijn leidinggevendenden verantwoordelijk, maar niet op een onredelijke wijze.

Tot slot is vertrouwen binnen het systeem van verantwoording van essentieel belang. Een manager moet de ruimte krijgen om toebedeelde taken naar eigen inzicht met minder gedetailleerde regels uit te voeren, zonder bemoeienis en controle. Dit zorgt ervoor dat managers het gevoel krijgen dat er vertrouwd wordt op hun capaciteiten, autonomie ervaren en zich verantwoordelijk voelen voor hun taken. Dit in tegenstelling tot het traditionele openbaar bestuur waar alles volgens vooraf opgestelde regels en procedures moest verlopen.

2.4 Eisen aan een succesvol verandertraject

2.4.1 Vier succesfactoren

In de organisatiekundige literatuur zijn de afgelopen decennia zeer veel theorieën en casestudies verschenen over het transformeren, hervormen en zelfs opnieuw uitvinden van organisaties. Sirkin et al. (2005) stellen dat er vier factoren van cruciaal belang zijn bij het laten slagen van een veranderingstraject. Allereerst is de duur van het verandertraject, en dan in het bijzonder de tijd tussen de tussentijdse beoordelingen, van cruciaal belang. Ook bepalend zijn de capaciteiten van de personen in de betrokken projectteams en de inzet en betrokkenheid van de leidinggevende en het betrokken personeel. Een vierde factor betreft de extra inspanningen die de werknemers gevraagd worden bij het doorvoeren van de verandering (Ibid.).

Als de vier factoren gecombineerd worden, ontstaat er een continuüm, met aan de ene kant trajecten die succesvol zijn en aan de andere kant trajecten die falen. Karakteristieken van een verandertraject dat voorbestemd is tot succes (aan de ene zijde van het continuüm) zijn (Sirkin et al., 2005: p.2):

- een (relatief) kort traject, of traject met frequente tussentijdse beoordelingen;
- uitgevoerd door een bekwaam, gemotiveerd en hecht team;
- steun genietend van de leiding, het topmanagement en betrokken werknemers;
- wordt geïmplementeerd in een organisatie of afdeling die ontvankelijk is voor verandering;
- waar weinig extra inspanning van de werknemers noodzakelijk is.

Daartegenover staan de karakteristieken van een verandertraject dat voorbestemd is tot falen (aan de andere kant van het continuüm) (Ibid.):

- een (relatief) lang en gespreid traject, met weinig tot geen tussentijds beoordelingen;
- uitgevoerd door een onervaren, ongemotiveerd en onsamenhangend team;
- geen steun genietend van de leiding, het topmanagement en betrokken werknemers;
- geïmplementeerd in een organisatie of afdeling die niet ontvankelijk is voor verandering;
- waar veel extra werk verzet moet worden door de werknemers.

De duur van het traject

Binnen organisaties heerst vaak de overtuiging dat hoe langer een verandertraject en de implementatie ervan duurt, hoe groter de kans is dat het verandertraject faalt. Naar verloop van tijd sluit de opportunity window, worden de doelstellingen vergeten, verliezen sleutelfiguren hun interesse en stapelen de problemen zich op (Sirkin et al., 2005: p.2). Dit kan worden tegengegaan door frequent te beoordelen en te rapporteren over de voortgang. Een langdurig verandertraject dat frequent wordt beoordeeld en waarvan de voortgang wordt gerapporteerd heeft meer kans van slagen dan een kort verandertraject waarbij dit niet gebeurt. De maximale tijd die tussen de beoordelingen en voortgangsrapportages zit, hangt af van de mate van complexiteit. Zo wordt bij complexe verandertrajecten gesteld dat de tijd tussen de beoordelingen maximaal twee weken mag zijn en bij eenvoudige verandertrajecten maximaal acht weken, dit om de kans dat problemen optreden na deze periode exponentieel toeneemt (Sirkin et al., 2005: p.2-3).

De beste manier om het project tussentijds te beoordelen en de voortgang te rapporteren is door het plannen en benoemen van de te bereiken mijlpalen, mijlpunten (c.q. ijkpunten) en door het meten en delen van de effecten die hieruit voortkomen. Het gaat hier in het bijzonder om het benoemen van belangrijke vorderingen, acties of prestaties, zodat de bestuurders de vorderingen van het verandertraject aan kunnen tonen ten opzichte van de vorige beoordeling (Sirkin et al., 2005: p.3). Iedere mijlpaal, in het bijzonder de mijlpalen die niet of slechts deels gehaald worden, moeten uitvoerig besproken worden. Er treedt dan namelijk een leereffect op, zodat ieder team in staat is zichzelf continu te verbeteren. Belangrijk is dat het bestuur, de teams en overige sleutelfiguren de zwaktes kunnen benoemen en de processen, waar nodig, te wijzigen. Daarbij kunnen ze akkoord gaan met meer of andere middelen of besluiten een heel andere richting in te slaan (Ibid.).

Capaciteit van de uitvoerende projectteams

De capaciteit van de uitvoerende projectteams wordt bepaald door de mate waarin organisaties kunnen vertrouwen op betrokken managers en werknemers om het verandertraject tot een goed einde te brengen. Idealiter bestaat een team enkel uit de beste mensen, in de realiteit is dit echter niet altijd het geval. Vaak staan leidinggevendenden niet graag hun beste mensen af aan een uitvoerend projectteam, omdat het reguliere werk hieronder zou kunnen lijden (Ibid). Sirking et al. (2005: p.3) stellen dat om verandertrajecten te laten slagen werknemers een stap extra moeten zetten om, naast het verandertraject, ook het reguliere werk af te krijgen.

Aangezien er bij een verandertraject verschillende activiteiten, middelen, onvoorziene omstandigheden, druk en externe prikkels komen kijken, is het zaak dat de teams hecht zijn en goed worden geleid. Belangrijk is de samenstelling van het team: de rollen, verplichtingen, en verantwoordelijkheden van alle leden moeten voor iedereen duidelijk zijn en er moet een leider aangewezen worden (Ibid.). Leidinggevendenden moeten zelf zorgdragen voor de samenstelling van de teams en hiertoe zelf alle mogelijkheden aanwenden. Bepaald moet worden hoeveel tijd er wanneer, en door wie, besteed gaat worden en middels welke parameters de beoordeling plaatsvindt.

Steun van sleutelfiguren

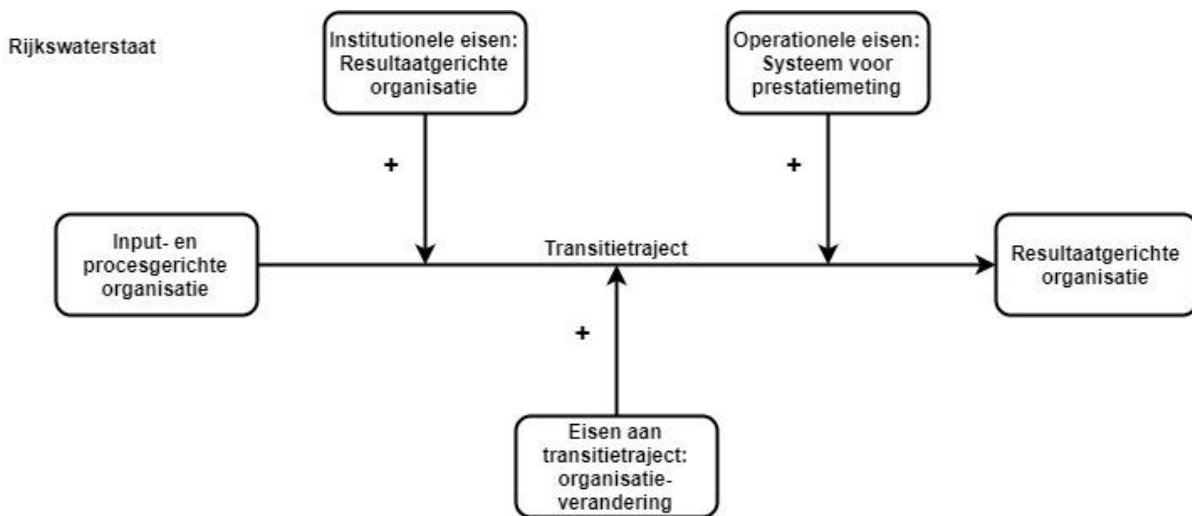
Ten einde een verandertraject tot een goed einde te brengen, moeten organisaties de steun en inzet van twee groepen werknemers bevorderen en veiligstellen (Sirkin et al., 2005: p.4). Allereerst moet de zichtbare steun van de meest invloedrijke leidinggevendenden verkregen worden. Dit hoeven niet per definitie de hoogste in de rangorde te zijn, zolang ze maar veel invloed binnen de organisatie hebben en rekening houden met het enthousiasme – of het gebrek daaraan – van de werknemers die met de gevolgen van het verandertraject te maken krijgen. Die werknemers vormen de tweede groep sleutelfiguren in het verandertraject. Steun vanuit de top van de organisatie is belangrijk om de werknemers te enthousiasmeren en mee te krijgen die met de gevolgen van de verandering om moeten gaan (Ibid.). Als zij namelijk zien dat de top van de organisatie niet zichtbaar achter het verandertraject staat, zullen zij zelf niet snel tot verandering overgaan. Sirkin et al. (2005: p.4) hanteren daarbij de vuistregel dat de rest van de organisatie pas overtuigd raakt van de steun van de top, als die top driemaal zo veel moeite doet om zijn steun kenbaar te maken. Organisaties onderschatten vaak de rol en invloed van senior leidinggevendenden of managers in een verandertraject. Hierdoor wordt er vaak te laat, of onvolledig, met hen gecommuniceerd over welke boodschap er, op welke manier, uitgedragen moet worden. Dit leidt tot onvolledige informatieoverdracht, misvattingen of managers die het verandertraject bewust tegenwerken (Ibid.). Organisaties onderschatten eveneens hun mogelijkheden om de steun van de medewerkers te verkrijgen. Vaak kan persoonlijke communicatie al een wereld van verschil maken.

Additionele inspanning

Bij verandertrajecten of reorganisatietrajecten realiseren organisaties zich vaak niet - of weten daar niet goed mee om te gaan - dat werknemers naast het verandertraject ook hun dagelijkse werkzaamheden uit moeten voeren. Als er bovenop die werkzaamheden veel van hen gevraagd wordt, kan dit tot gevolg hebben dat zij zich tegen het verander- of reorganisatietraject gaan verzetten (Sirkin et al., 2005: p.5-6). Er moet dus nagedacht worden over hoeveel er van de werknemers geëist kan worden, om over te kunnen gaan op een nieuwe manier van werken. In het ideale geval bedraagt dit niet meer dan 10% extra werkzaamheden. Gaat het over deze grens dan is de kans groot dat er complicaties optreden die het verandertraject negatief beïnvloeden. Om deze negatieve complicaties te voorkomen kan er besloten worden om sleutelfiguren te ontlasten door ze enkel nog de kerntaken uit te laten voeren. Een andere manier is om tijdelijke medewerkers in te schakelen, zoals een recent gepensioneerde manager om routinewerkzaamheden uit te laten voeren (Ibid.).

2.5 Conceptueel model

In dit onderzoek staat de transitie naar een resultaatgerichte organisatie binnen Rijkswaterstaat centraal. In het theoretisch kader staan allereerst de eisen beschreven waar een organisatie in theorie aan moet voldoen om binnen de bestuurskundige literatuur het predicaat resultaatgericht te kunnen dragen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de institutionele en de operationele eisen. Die betreffen respectievelijk de eisen die gesteld worden aan de structuur van de organisatie en de eisen die gesteld worden aan de inrichting van de processen binnen de organisatie. Het theoretisch kader wordt afgesloten met de eisen waar een succesvolle organisatieverandering in theorie aan moet voldoen. Deze drie theoretische concepten vormen tezamen onderstaand conceptueel model. In dit model staan de theoretische concepten en de veronderstelde relaties weergegeven (Verschuren & Doorewaard, 2007: p. 279-280).



Figuur 3: Conceptueel model

Hier staan het transitietraject van een input- en procesgerichte organisatie naar een resultaatgerichte organisatie schematisch weergegeven. Het verandertraject kan succesvol of niet-succesvol verlopen, afhankelijk van de mate waarin voldaan wordt aan de gestelde eisen. De institutionele en operationele eisen en de eisen aan de organisatieverandering hebben ieder voor zich een modererende invloed op het transitietraject. De mate waarin er wordt voldaan aan de institutionele eisen, de operationele eisen en de eisen aan een succesvol transitietraject bepalen in welke mate de organisatie haar doel bereikt, te weten de omvorming tot een resultaatgerichte organisatie. Hieruit volgt dat het bereiken van dit doel de afhankelijke variabele is in dit model.

3: Methodologische verantwoording



3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk komen de operationalisatie, de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethodiek aan bod. In de operationalisatie worden de theoretische kernconcepten nader gedefinieerd, zodat duidelijk wordt wat er wel en niet onderzocht wordt. In de onderzoeksstrategie wordt beschreven op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd en worden de gemaakte keuzes verantwoord. In de onderzoeksmethodiek wordt tot slot toegelicht op welke wijze de dataverzameling tot stand is gekomen.

3.1 Operationalisatie

Het doel van het operationaliseren van de theoretische kernconcepten is het vertalen van de theorie in meetbare variabelen (Van Thiel, 2014: p.45). Dit zorgt ervoor dat de theorie, in de vorm van opgestelde hypothesen, aan de hand van de empirische data getoetst en geanalyseerd kan worden. Bij het operationaliseren van de theoretische kernconcepten worden doorgaans een drietal stappen doorlopen (Van Thiel, 2014: p.43). Allereerst wordt er een definitie gegeven van de theoretische kernconcepten zodat duidelijk wordt wat er precies onderzocht wordt. Vervolgens worden er voor ieder kernconcept een of meerdere variabelen opgesteld. Deze geven aan op welke wijze het kernconcept in de praktijk voorkomt. Voor ieder van deze variabelen wordt bepaald of ze afhankelijk of onafhankelijk zijn, om ze vervolgens te operationaliseren door er meetbare indicatoren aan te koppelen (Evers, 2015: p.92-93). Tot slot moet er een waarde aan de indicatoren gekoppeld worden die aangeeft hoe de verschillende variabelen zich tot elkaar, en tot het kernconcept, verhouden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de theoretische kernconcepten, de institutionele eisen, operationele eisen en eisen aan een succesvol transitietraject, te definiëren en is inzichtelijk gemaakt als een set aan eisen waaraan moet worden voldaan voordat men kan spreken van een resultaatgerichte organisatie. De verkregen data zijn geoperationaliseerd op hoofdthema's, en per hoofdthema is gekeken in welke mate er is voldaan aan de verschillende eisen. Er is geen gebruikgemaakt van indicatoren per eis, aangezien de hoofdthema's voldoende direct waarneembaar zijn en zodoende geen verdergaande operationalisering behoeven (Verschuren & Doorewaard, 2007: p.144-145).

Dit onderzoek is deductief-inductief van aard. Verschuren en Doorewaard (2007: p.48-49) spreken van een praktijkgericht onderzoek als de doelstelling is een bijdrage te leveren aan een bestaande situatie. Dit onderzoek is praktijkgericht en deductief van aard omdat er bestaande theorieën gebruikt worden om de succes- en faalfactoren bij de transitie richting een resultaatgerichte organisatie aan te tonen en te verklaren (Van Thiel, 2014: p.26). Er zal door middel van de eisen die geformuleerd zijn in het theoretisch kader getoetst worden in hoeverre er na de transitie gesproken kan worden van een resultaatgerichte organisatie en in hoeverre de succes- en faalfactoren die uit de transitie voortkomen vanuit de theorie te verklaren zijn.

Bij het uitvoeren van deductief onderzoek is een bepaalde mate van kennis omtrent het onderzoeksprobleem vereist (Ibid.). Hier is een uitgebreid literatuuronderzoek aan voorafgegaan waarbij steeds gekeken is of de theoretische concepten aansluiten bij de empirie. Hierdoor is er een schat aan kennis opgedaan omtrent het onderzoeksprobleem en sluit het theoretisch raamwerk goed aan op de praktijk. De resultaten van het onderzoek kunnen hierdoor op een goed gefundeerde wijze worden verklaard.

Bij inductief onderzoek observeert de onderzoeker de empirische werkelijkheid. Op basis van die observaties wordt het onderzoeksprobleem vastgesteld en wordt er getracht te beschrijven hoe dit probleem ontstaat en onder welke voorwaarden het optreedt. Op basis daarvan worden verbanden verondersteld die getoetst kunnen worden en als fundament kunnen dienen voor de vorming van een nieuwe theorie (Van Thiel, 2014: p.24-25). Van deze manier van onderzoek doen is in deze scriptie echter geen sprake. Het onderzoek is toch deels inductief van aard, omdat de verkregen data doorlopend worden vergeleken met het theoretisch raamwerk. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat bepaalde eisen aan de transitie richting een resultaatgerichte

organisatie bij Rijkswaterstaat niet in het theoretisch kader voorkomen, maar wel van belang zijn om de succes- en faalfactoren adequaat in kaart te brengen. Deze onverwachte eisen kunnen bij andere organisaties echter wel bijdragen aan een beter verloop van toekomstige transitie. Er is hier dus sprake van deels inductief onderzoek omdat op deze manier de onverwachte eisen als aanvulling kunnen dienen op de bestaande literatuur omtrent de transitie naar een resultaatgerichte organisatie. Van Staa en Evers (2010: p.8-9) spreken in dit geval van een combinatie van deductief en inductief onderzoek, oftewel deductief-inductief onderzoek. Doordat er sprake is van deductief-inductief onderzoek komen de veronderstelde verbanden tussen de geoperationaliseerde variabelen voort uit het theoretisch raamwerk. Hieruit volgt logischerwijs dat de eisen die voortkomen uit de theorie worden opgesteld voordat er met het verzamelen van data daadwerkelijk begonnen wordt. De thematische codes zijn hierdoor deductief van aard. Doordat het onderzoek ook een inductief karakter heeft, kunnen ook de onverwachte resultaten, als deze zich voordoen en relevant zijn voor het onderzoek, worden meegenomen in de resultaten, zonder dat hier op voorhand naar gezocht wordt (Evers, 2015: p.89).

3.2 Onderzoeksstrategie

In deze scriptie wordt gebruikgemaakt van de 'case' Rijkswaterstaat, voorafgaand aan en ten tijde van Operatie Ondernemingsplan (2000-2009). Hierbij wordt gekeken wat de leerpunten van deze case zijn voor eenzelfde transitie bij andere overheidsorganisaties. Aangezien het aantal onderzoeksobjecten laag is en het aantal variabelen hoog, is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode: een zogenaamde casestudy. Omdat dit onderzoek enkel gaat over de case van Rijkswaterstaat, is er gekozen voor een *enkelvoudige casestudy*.

3.2.1 Enkelvoudige casestudy

De casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij één enkele case object van onderzoek is en in een praktijksituatie wordt onderzocht. Er wordt hierbij een holistische benadering gehanteerd, wat inhoudt dat er hoofdzakelijk kwalitatieve gegevens verzameld worden over alles wat te maken heeft met dit specifieke geval (Van Thiel, 2014: p.86). De casestudy is een vorm van toegepast (praktijkgericht) onderzoek. Hier is voor gekozen omdat met dit onderzoek wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de oplossing voor een concreet probleem of proces (Ibid.). Hierdoor ligt de focus enkel op de transitie (richting een resultaatgerichte organisatie) bij de case van Rijkswaterstaat. Leerpunten uit één specifieke case zullen dus toegepast worden op toekomstige homogene cases. Resultaten generaliseren en toepassen kan dan riskant zijn (Flyvbjerg, 2006 in Van Thiel, 2014: p.87 & 89).

3.2.2 IST, SOLL, GAP-methode

Het uitgangspunt van de IST, SOLL, GAP-methode is het in kaart brengen van de situatie waar een organisatie zich op dat moment in bevindt (IST), om deze vervolgens te vergelijken met de situatie waarin de organisatie zich zou willen (SOLL) bevinden. Het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste situatie heet de GAP. Om tot de ideale situatie te komen moet een organisatie de GAP zien te overbruggen (Spape, 2017).

In dit onderzoek zijn op basis van de literatuur omtrent organisatieverandering en resultaatgerichte organisaties eisen en criteria opgesteld waar in theorie aan moet zijn voldaan om tot een resultaatgerichte organisatie te komen. Dit behelst zowel het proces van organisatieverandering, als de eisen die aan zo'n organisatie worden gesteld. Deze kenmerken en criteria dienen als basis voor het interviewschema waar de respondenten mee bevroegd zullen worden. Op deze manier kan er een adequaat beeld geschetst worden van hoe de situatie na Operatie Ondernemingsplan zich verhoudt tot het doel van de reorganisatie, en eveneens in hoeverre de verschillen verklaard kunnen worden vanuit de literatuur.

3.3 Onderzoeksmethodiek

Er zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van brontriangulatie door gebruik te maken van drie verschillende wijzen van dataverzameling (Verschuren & Doorewaard, 2007: p. 183-186).

- Semigestructureerde interviews
- Documentanalyse
- Informele gesprekken met betrokkenen, voormalig werknemers van Rijkswaterstaat en waarneming op (project)locaties.

3.3.1 Interviews

De interviews zijn afgenomen bij mensen uit de directie of het hoger management. Een van de voorwaarden voor het mogen interviewen van de respondenten was het anoniem verwerken van de data in de scriptie. Alle respondenten waren ruim voor aanvang van Operatie Ondernemingsplan werkzaam bij Rijkswaterstaat, waardoor zij allen de veranderingen binnen de organisatie hebben meegemaakt. Omdat Operatie Ondernemingsplan al enige tijd geleden tot uitvoering is gebracht is er gebruikgemaakt van de ‘sneeuwbal’-methode. Bij de sneeuwbal-methode wordt er een eerste respondent geselecteerd, om van daaruit in contact te komen met andere personen die bij het onderwerp betrokken zijn geweest. Op deze manier is er gewaarborgd dat de respondenten daadwerkelijk betrokken zijn geweest bij de reorganisatie om zo het onderzoek af te bakenen en de praktijk op een juiste wijze in kaart te brengen. Om een zo breed mogelijk inzicht in de transitie te krijgen, is er voor gekozen om respondenten te selecteren die werkzaam zijn geweest bij verschillende afdelingen binnen Rijkswaterstaat. Daarnaast is geprobeerd om eveneens drie respondenten te selecteren die nu werkzaam zijn bij andere organisaties, te weten het Rijksvastgoedbedrijf en het Waterschap in Zeeland. Deze drie hebben echter ook ten tijde van de transitie bij Rijkswaterstaat gewerkt.

Er is in dit onderzoek gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit houdt in dat er vooraf, aan de hand van het theoretisch kader, is bekeken welke onderwerpen er aan bod dienen te komen en dat dit per onderwerp wordt bijgehouden. Daarnaast wordt er aan de respondenten de ruimte gegeven voor eigen inbreng, zodat ook aspecten die mogelijk in de theorie onderbelicht gebleven zijn aan bod komen (Verschuren & Doorewaard, 2007: p. 230-233). Er is daarom duidelijk gevraagd naar persoonlijke ervaringen en naar ideeën met betrekking tot leerpunten voor andere organisaties. De lijst van geïnterviewde personen is als volgt:

Naam	Functie
Bonny Donders	Projectdirecteur Regionaal Ontwikkelprogramma
Cornelis Nauta	Hoofd Realisatie West RVB
Frans Hendrixx	Projectmanager Rijkswaterstaat
Ajold Muntinghe	Directeur Bedrijfsvoering RWS
Jan Slager	Directeur Vervanging & Renovatie RWS
John Van der Haar	Strategisch Adviseur Kennisinkoop RWS
Roger Mol	Directeur Inkoop & Contractmanagement RWS Grote Projecten en Onderhoud
Ron Peddemors	Programmamanager Rijkswaterstaat
Wies Vonck	Programma/portfoliodirecteur Sluizen Rijkswaterstaat
Wim Anemaat	Directeur Inkoop- en Contractmanagement

3.3.2 Documentanalyse

In dit onderzoek zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van documenten over de transitie bij Rijkswaterstaat. Operatie Ondernemingsplan, zoals de transitie binnen Rijkswaterstaat heette, is een veelbesproken en veel beschreven onderwerp. Om de veranderingen bij Rijkswaterstaat in deze periode in kaart te brengen, zal er gebruik worden gemaakt van verschillende evaluaties en rapporten die zowel door Rijkswaterstaat zelf als door extern ingeschakelde adviesbureaus zijn opgesteld. Allereerst is er gebruikgemaakt van 'Koers bedrijfsvoering Rijkswaterstaat 2003', waarin de problemen in de bedrijfsvoering beschreven staan waar Rijkswaterstaat in de periode voorafgaand aan Operatie Ondernemingsplan mee te maken had (Koers bedrijfsvoering RWS, 2003: p.3). Het volgende document is het document "Operatie Ondernemingsplan". Hierin staan de doelstellingen en de noodzaak voor de transitie beschreven en vormt zodoende een belangrijke databron (Ondernemingsplan, 2004). Daarnaast zijn er door Twynstra en Gudde evaluaties uitgevoerd over de voortgang en het uiteindelijke resultaat van Operatie Ondernemingsplan (Evaluatie reorganisatie Bedrijfsvoering RWS, 2006). Tot slot is er om het proces van de transitie door de jaren heen in kaart te brengen gebruikgemaakt van het boek 'Veranderend getij, Rijkswaterstaat in crisis' van Marcel Metze (Metze, 2010). Dit boek vormt de basis van de documentanalyse en betreft een 'inside casestudy', waarin het gehele proces, van begin tot na de evaluatie, staat beschreven.

3.3.3 Informele gesprekken met betrokkenen, voormalig werknemers van Rijkswaterstaat en waarneming op (project)locaties

Dit onderzoek is uitgevoerd gedurende en na een stageperiode bij een bedrijf dat extern personeel detacheert aan Rijkswaterstaat. De periode voorafgaand aan het onderzoek, waarin het onderzoeksonderwerp bepaald werd, bestond uit het voeren van verschillende verkennende gesprekken met personen die een verleden hebben bij Rijkswaterstaat, alsmede met personen die op dat moment bij Rijkswaterstaat werkzaam waren. De informatie die hieruit is voortgekomen was drijfveer voor het gekozen onderzoeksonderwerp. Naast de informele gesprekken is een groot deel van dit onderzoek uitgevoerd op de werkvloer, waardoor er een goed beeld is ontstaan van de dagelijkse gang van zaken van de nieuwe manier van werken bij Rijkswaterstaat.

3.4 Validiteit

3.4.1 Interne validiteit

Neuman (2004: p.105-130) stelt dat de validiteit van een onderzoek betrekking heeft op of er daadwerkelijk gemeten wordt wat er in het onderzoek beoogd wordt te meten. De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek. Voorwaarde voor het borgen van de interne validiteit is een heldere afbakening van de casus en dat de operationalisatie van de theoretische kernconcepten een juiste weergave geeft van het theoretisch raamwerk. Op deze manier corresponderen de empirische resultaten met de theorie en kunnen uitspraken worden onderbouwd (Verschuren & Doorewaard, 2007: p. 138-139, 182). Om de interne validiteit te borgen is er in dit onderzoek voor gekozen om bij Rijkswaterstaat enkel de periode waarin Operatie Ondernemingsplan werd uitgevoerd te analyseren. Op deze manier wordt voorkomen dat er verwarring ontstaat met veranderingen die later dan tijdens deze periode zijn doorgevoerd. Omdat dit onderzoek een ex-post evaluatie betreft en het theoretisch kader uit drie hoofdthema's bestaat, is er voor gekozen om ook te operationaliseren op hoofdthema's. Bij het uitvoeren van de semi gestructureerde interviews bestaat het risico dat de respondenten de interviewvragen niet zoals vooraf beoogd interpreteren en dat sommige onderwerpen in meer of mindere mate aan bod komen. Dit kan afbreuk doen aan de interne validiteit. Door vooraf met de respondenten door te nemen welke onderwerpen aan bod gaan komen en in welke context en tijdspanne de vragen geïnterpreteerd moeten worden is gepoogd dit tegen te gaan.

3.4.2 Externe validiteit

De externe validiteit van het onderzoek gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten over personen, situaties en perioden. Verschuren & Doorwewaard (2007: p.138-139, 182) stellen hierover dat de externe validiteit aangeeft in welke mate resultaten die uit een onderzoek voortkomen toegepast kunnen worden in andere, vergelijkbare, situaties of casussen. Voor dit onderzoek betekent dit dat de aanbevelingen die volgen uit de resultaten en de analyse toegepast kunnen worden bij andere uitvoeringsorganisaties die aan de vooravond staan van eenzelfde transitie richting een resultaatgerichte organisatie. De lezer van dit onderzoek dient zich echter te realiseren dat de inhoud enerzijds gebaseerd is op de ervaringen en belevingen van de respondenten en anderzijds op de data die is verkregen vanuit de documenten en het boek dat over de reorganisatie geschreven is. Er is getracht om respondenten te selecteren die representatief zijn, echter heeft de gekozen onderzoeksopzet als consequentie dat bepaalde zaken vanuit het perspectief van de respondenten anders zijn ervaren. Dit geldt eveneens voor het boek dat is geschreven door Marcel Metze (2010), vanwege de kritische aard van het boek is hier vanuit Rijkswaterstaatsperspectief destijds onwelgevallig op gereageerd. Veel van de resultaten in dit onderzoek zijn hieruit voortgekomen, hierdoor bestaat het risico dat de resultaten onderhevig zijn aan de perceptie van de schrijver. De resultaten werden echter in grote mate onderschreven door de respondenten, waardoor dit risico beperkt aanwezig is.

Dit onderzoek betreft een casestudy die is gefocust op de periode 2003-2008. Daar het inmiddels ruim 10 jaar later is, betreft het geen casestudy die één op één vergelijking toelaat maar een casestudy die beoogd inzicht te geven in de eisen en het verloop van de processen bij een reorganisatie van dien aard, met als doel voor andere organisaties daar lering uit te trekken. Rijkswaterstaat is immers een voorloper gebleken op het gebied van de transitie richting sturing op resultaat. Ondanks dat er geen enkele organisatie één op één te vergelijken is met Rijkswaterstaat, hebben organisaties die voor een dermate grote verandering staan te maken met vergelijkbare problematiek. Dit leidt er toe dat de inzichten verkregen uit dit onderzoek gebruikt kunnen worden als algemene leidraad bij toekomstige organisatieveranderingen.

3.5 Betrouwbaarheid

Op het gebied van de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt er door Neuman (2004: p.105-130) onderscheid gemaakt tussen interne- en externe betrouwbaarheid. Om de interne betrouwbaarheid te waarborgen is er in dit onderzoek voor gekozen om respondenten te betrekken die vanuit hun positie, ervaring of kennis dicht bij het onderwerp staan. Daarnaast is het van belang om, in het geval van onderzoek naar één specifieke case, respondenten te betrekken die vanuit verschillende perspectieven met het onderwerp te maken hebben gehad. Er is in dit onderzoek veelal gebruik gemaakt van het boek dat over de reorganisatie bij Rijkswaterstaat geschreven is, 'Veranderend Getij' van Marcel Metze. Hierdoor bestaat het risico dat de resultaten die voortkomen uit dit onderzoek 'biased' zijn. Om hier nuance in aan te brengen en te voorkomen dat de resultaten van het onderzoek enkel de perceptie van één persoon of groep personen vertegenwoordigen is er voor gekozen om in aanvulling op het boek respondenten van verschillende hiërarchische niveaus én respondenten die inmiddels niet meer werkzaam zijn bij Rijkswaterstaat te interviewen. Tot slot wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van bronnen triangulatie door data te verzamelen van betrokken respondenten, officiële stukken, een boek dat geschreven is over de transitie en informele gesprekken met betrokkenen (Verschuren & Doorewaard, 2007: p.184). De externe betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek (Neuman, 2004: p.105-130). Om de externe betrouwbaarheid te borgen wordt er in de methodologische verantwoording en het onderzoeksmodel beschreven op welke wijze dit onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast geeft het conceptueel model de veronderstelde relaties tussen de variabelen weer en zijn deze allen uitgewerkt in het theoretisch kader. In de analyse komen deze theoretische concepten allen aan bod waardoor er een helder beeld ontstaat op welke wijze de variabelen terugkomen in de analyse.

4: Analyse



4. Analyse

4.1 Rijkswaterstaat voor de transitie

In het conceptueel model wordt een transitietraject van een input- en procesgerichte organisatie naar een resultaatgerichte organisatie verondersteld. Ten einde vast te kunnen stellen in hoeverre de transitie naar een resultaatgerichte organisatie bij de casus RWS is gelukt, én hier de succes- en faalfactoren uit te destilleren wordt allereerst de situatie voorafgaand aan Operatie Ondernemingsplan (hierna OO) in kaart gebracht.

4.1.1 Institutionele eisen: organisatie-inrichting

Vanuit het theoretisch kader worden de institutionele eisen omschreven als het ontwerpvraagstuk op het gebied van de inrichting, de structuur en de coördinatievormen binnen een organisatie. Voor het Rijkswaterstaat van voor de aanvang van OO wordt verondersteld dat het gaat om een proces gestuurde staf-lijnorganisatie.

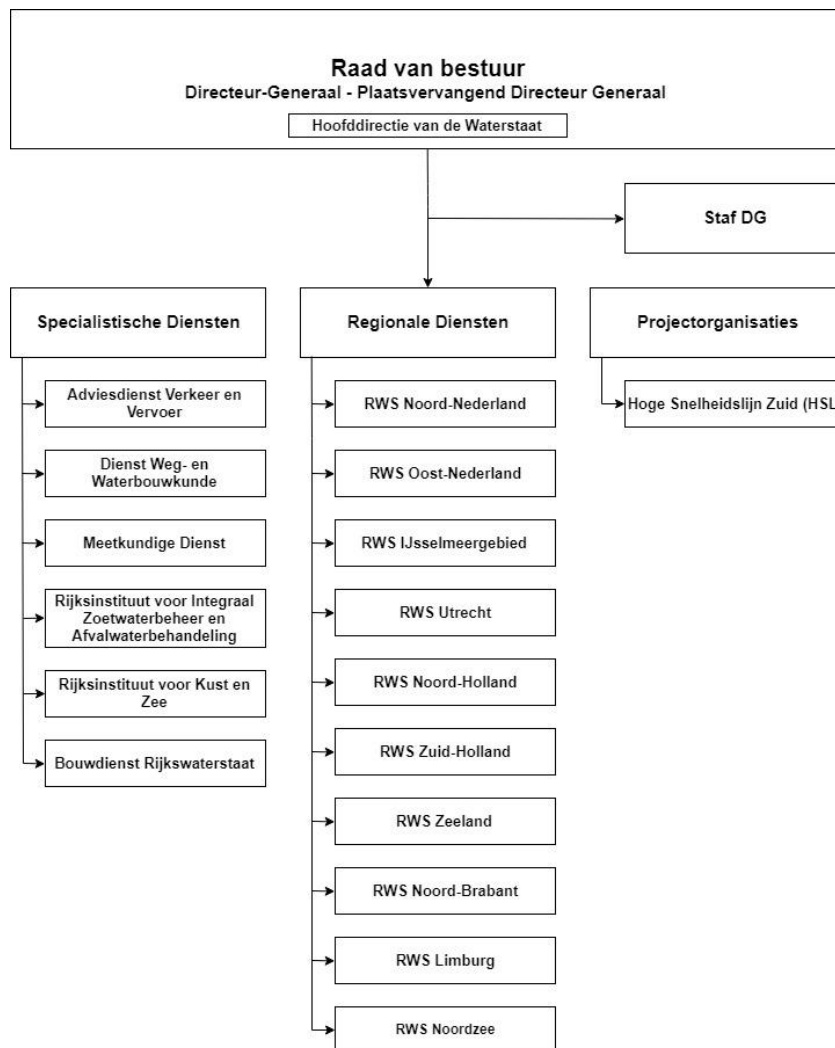
De organisatie-inrichting

Vanuit de theorie wordt er in een staf-lijnorganisatie verondersteld dat de organisatieactiviteiten zijn opgesplitst en verdeeld over afdelingen met ieder een eigen specialisme. RWS telde voor aanvang van OO, in het najaar van 2003, twaalfduizend medewerkers die waren verdeeld over de volgende organisatieonderdelen (Metze, 2010: p. 21 en Linker, 2006: p.111):

- 1. Tien regionale diensten.** De regionale diensten waren verantwoordelijk voor het toezicht op de waterstaat binnen de regio. Naast het toezicht deden zij de voorbereiding, uitvoering en het beheer van projecten en het onderhoud van de (water)wegen en 'kunstwerken'¹. Ook behoorde het oplossen van de vervoers- en verkeersproblematiek binnen de regio tot de taken van de regionale diensten. De regionale diensten waren op hun beurt opgedeeld in 42 dienstenkringen, met ieder hun eigen taakgebied, budget en autonomie binnen de regio.
- 2. Zes specialistische diensten.** De specialistische diensten leverden de technische en wetenschappelijke ondersteuning en de technische kennis die nodig is voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering. De kennis binnen deze diensten stond ter beschikking aan alle diensten binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- 3. Projectdirecties.** Voor grote projecten zoals de Hogesnelheidslijn-Zuid en later de Betuweroute werden aparte projectdirecties aangesteld.

1 Rijkswaterstaattjargon voor alle water- en infrastructurele werken.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 4: Organogram Rijkswaterstaat (2003) vóór aanvang Operatie Ondernemingsplan

In het organogram is te zien dat de organisatie enerzijds was opgesplitst in specialistische diensten en anderzijds in regionale diensten en projectdirecties. De specialistische diensten leverden de technische en wetenschappelijke ondersteuning die nodig was voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. In deze specialistische diensten waren, zoals in de theorie wordt verondersteld, gelijksoortige functies omtrent één specialisme samengebracht. Dit was eveneens te zien binnen de regionale diensten. Zij waren onderverdeeld in verschillende dienstkringen, waarbij iedere dienstenkring belast was met een eigen taak, daar een budget voor kreeg toegekend en autonomie genoot bij de uitvoering binnen de eigen regio.

Aan het hoofd van de regionale en specialistische diensten stond een hoofdingenieur-directeur (HID). Zoals in de theorie over de staf-lijnorganisaties wordt verondersteld, worden de regionale en specialistische diensten door de HID'en strak hiërarchisch aangestuurd. De HID'en vormden samen met de raad van bestuur de hoofddirectie van RWS en beschikten, ieder op hun beurt, over een eigen directieteam waarmee zij leidinggaven aan hun regio of specialistische dienst. Formeel waren de HID'en waren ondergeschikt aan de directeur-generaal (DG), die verantwoordelijk was voor de dagelijkse leiding. In werkelijkheid hadden zij echter de touwtjes in handen (Metze, 2010: p.24).

Het RWS van voor OO kenmerkte zich door een centrale aansturing vanuit een hoger gelegen punt, máár niet, zoals men zou verwachten, onder strikte leiding van de Raad van bestuur. Hier wijkt de casus van RWS af van de situatie zoals geschetst in de theorie. De macht lag in de praktijk bij de HID'en. Een van de oorzaken hiervan is dat zij binnen de regio het predicaat 'de vertegenwoordiger van de minister' droegen. Deze titel zorgde ervoor dat zij zowel onder- als nevengeschikt waren aan de directeur-generaal. Binnen RWS noemde men dit 'zowel een pet als een hoge hoed op hebben'.

Folkert Post, voormalig HID van RWS Zuid-Holland stelt in Metze (2010: p.25) dat niet enkel de regio's autonoom waren. De regio's bestonden op hun beurt uit tweeënveertig dienstenkringen die ieder hun eigen taakgebied en budget kenden en binnen hun grenzen hun eigen gang konden gaan. Bij de respondenten was een veelgehoord geluid dat RWS destijds het contact met de 'buitenwereld' volledig kwijt was. Contacten waren versnipperd, de diensten binnen de regio's waren enkel bezig met hun eigen taak en werkten compleet langs elkaar heen. Dit had tot gevolg dat niemand wist waar een ander precies mee bezig was. Tekenend hierbij was dat bij de bediening van één sluis, drie partijen betrokken waren: de onderhoudsdienst, de scheepsvaartdienst en de technische dienst. Op het moment dat er een defect ontstond werd de verantwoordelijke HID door alle drie de diensten gebeld. Door het decentrale karakter van RWS beschikten de verschillende hiërarchische niveaus over hun 'eigen' koninkrijkjes, dat van de HID'en tot aan de dienstkringen in de regio's. Een poging tot verandering in deze structuur werd gezien als een aanval die in potentie afbreuk kon doen aan de macht waar men over beschikte (Metze, 2010: p.24-25).

Uit de gesprekken met de respondenten is gebleken dat qua organisatie-inrichting RWS vóór aanvang van OO een staflijnstructuur had. Er was daarnaast binnen de regio's en diensten sprake van een collectieve machtsstructuur, waarbij de macht, met name in de regio's, in de handen van de HID'en lag, terwijl de regio's en diensten ten opzichte van elkaar juist versnipperd waren (Metze, 2010: p.24-25). Hierdoor kan gesteld worden dat de situatie, voorafgaand aan OO, overeenkomt met de verwachtingen uit de theorie.

4.1.2 Operationele eisen: sturing, monitoring en verantwoording

De theorie noemt eisen 'operationele eisen' als ze het ontwerpvraagstuk van de bedrijfsvoering en de inrichting van de processen betreffen. In lijn met de verschuiving van het heersend paradigma, van traditioneel model van openbaar bestuur naar nieuw publiek management, wordt er verwacht dat RWS, voorafgaand aan OO, een sterk procesgerichte en input-gestuurde organisatie was.

Sturing

RWS was als technocratische organisatie gewend om het hele proces van ontwerp tot uitvoering zelf te doen. Voor zover er tijdens de uitvoering derde partijen werden ingeschakeld, kregen zij een contract met een blauwdruk waarop precies geschreven stond hoe een project uitgevoerd moest worden. Dit proces werd binnen RWS ook geen uitbesteden genoemd, maar inkopen. Men kocht de arbeidskracht en middelen dan wel in, maar doordat RWS zelf precies voorschreef hoe het project uitgevoerd moest worden, bleef de organisatie zelf de uitvoerder. Als een project ten einde liep werd de uitvoering onderworpen aan een uitvoerige kwaliteitstest, zodat goed kon worden nagegaan of alles zo gebouwd was als vooraf gespecificeerd (Metze, 2010: p.122-123).

Processturing

Gekeken naar de kenmerken van processturing, zoals onderscheiden in het theoretisch kader, is bij bovenstaande manier van werken duidelijk te zien dat de vraagstukken bij RWS vanuit een centraal punt uitgedacht, ontworpen en vervolgens, door middel van gedetailleerde beheersing, tot uitvoering werden gebracht. Een van de respondenten stelt hierover dat RWS een enorme hoeveelheid papierwerk overhandigde

aan de opdrachtnemers, vaak aannemers, waarin precies beschreven stond welke bout op welke plaats in een te bouwen brug moest komen en waar welk soort zand binnen een bepaalde fase van het project gestort moest worden. De processen, zoals de uitvoering van de projecten, waren opgedeeld in verschillende fases. In iedere fase moest een ander deel van het project, een andere taak, worden uitgevoerd. Een van de respondenten zegt hierover dat de aannemer daardoor zelf een lijst had met handelingen die verricht moesten worden. Iedere partij die betrokken was bij de uitvoering van een project wist hierdoor precies wat er wanneer verwacht werd en hoefde dan ook niets anders te doen dan wat vooraf stond voorgeschreven. Op basis van het bovenstaande kan gesteld worden dat de situatie bij RWS correspondeerde met de kenmerken van processturing en de organisatie kon worden bestempeld als een proces-gestuurde organisatie.

Als er echter gekeken wordt naar de situatie voorafgaand aan OO, is er een ander beeld te zien. In Koers bedrijfsvoering Rijkswaterstaat (2003: p.6) wordt gesproken over de besturingsfilosofie van de organisatie. RWS hanteert in die periode het IBO-besturingsmodel. Dit model zet niet langer begrotingsuitputting centraal, maar gaat uit van besturing en beheersing van de organisatie volgens een planmatige en beheerste uitvoering op basis van gemaakte afspraken over de kosten, opleverdatum, kwaliteit en kwantiteit (Koers bedrijfsvoering Rijkswaterstaat 2003: p.6).

Hieruit kan worden afgeleid dat, in tegenstelling tot wat er verwacht werd bij aanvang van dit onderzoek, RWS een viertal jaar voor de aanvang van OO al een manier van werken geadopteerd had, met focus op kosten, producten en resultaat, die in meer of mindere mate correspondeert met sturing op in- en outputparameters, zoals beschreven in het theoretisch kader. De verklaring die Metzke (2010: p.51) geeft, is dat er binnen RWS al sinds 1995 regelmatig geroepen werd dat RWS een resultaatgerichte organisatie moest worden. In de jaren die daarop volgden zijn verschillende verkenningen uitgevoerd naar hoe dit doel bereikt zou moeten worden. De IBO-besturingsfilosofie, die al toepassing vond in andere departementen, was een van de centraal geopperde oplossingen. De organisatie kwam, drie jaar na invoering van deze besturingsfilosofie, echter tot de conclusie dat de besturingsfilosofie in praktijk niet goed werkte (Koers bedrijfsvoering, 2003: p.7). Hiervoor werden een tweetal redenen gegeven die inzicht geven in hoe RWS er, voorafgaand aan OO, operationeel voor stond.

1. Outputsturing niet volledig doorgevoerd.

De invoering van het IBO-besturingsmodel had als doel om outputsturing binnen de organisatie centraal te stellen. In de praktijk bleek dit echter niet goed te werken. De redenen die hiervoor aangevoerd kunnen worden is dat RWS zelf werd aangestuurd op basis van inputsturing en -financiering en gebruikmaakte van het kasstelsel (Koers bedrijfsvoering, 2003: p.7). Dat kasstelsel leende zich niet voor sturing op resultaat. RWS kreeg, in lijn met de Rijksbegroting, ieder jaar een budget toebedeeld waar de organisatie bepaalde doelstellingen mee moest realiseren. Dit bedrag werd vastgesteld op basis van de aanwezige capaciteit en de doelstellingen van de organisatie en de politiek. De prestaties werden bij deze vorm van financiering gekoppeld aan een maximumbedrag, waardoor er voor de organisatie een incentive ontstond om het beschikbare budget volledig uit te putten in plaats van er zo efficiënt mogelijk mee om te gaan (Welten, 1997: p.2-5). Een van de respondenten zegt hierover dat de budgetten ieder jaar opnieuw werden vastgesteld en toegekend, onderbenutting van het budget werd gezien als het niet hebben gehaald van de doelstellingen. De overheid meende dat in een jaar met onderbenutting er te weinig in het water- en wegennet was geïnvesteerd. Daarnaast kon het tot gevolg hebben dat het budget van het jaar daarop werd gekort omdat de onderbenutting bewees dat het ook met minder kon.

Daarnaast is het kasstelsel gebaseerd op de registratie van ontvangsten en uitgaven, waardoor enkel de fluctuaties werden geregistreerd die financieel waren afgewikkeld. Bij een investering werd alleen de investeringsuitgave op het moment geboekt dat deze financieel werd afgewikkeld. Dit zorgde ervoor dat een

jaarbudget in theorie in één keer kon worden uitgeput, terwijl er in de daaropvolgende jaren, waarin de investering daadwerkelijk in gebruik genomen werd, niet op werd afgeschreven. Doordat de afschrijvingstermijn van een investering niet werd meegenomen, ontstond er een vertekend beeld van de werkelijke kosten. Hierdoor kon er geen adequate berekening van de kostprijs van investeringen plaatsvinden, wat essentieel is in een resultaatgerichte organisatie (Welten, 1997: p.2-5). Een voorwaarde om op resultaat te kunnen sturen is volgens de theorie het in kaart brengen van het feitelijk voortbrengingsproces (Klaassen en Bordewijk, 2012: p.77-78). Dit was in bovenstaande situatie niet mogelijk, omdat er geen adequate informatie was over de productiemiddelen die moesten worden ingezet om tot de gewenste output te komen. Hieruit volgt dat een organisatie niet goed op resultaat kan sturen als er gebruik wordt gemaakt van een kasstelsel en de focus niet ligt op het resultaat maar op het uitputten van de budgetten.

2. Grote regionale verschillen.

In de paragraaf over de organisatie-inrichting, voorafgaand aan OO, zijn het decentrale karakter en de sterk gefragmenteerde machtsverhoudingen binnen de organisatie reeds benoemd. In de jaren die volgden op de roep om RWS resultaatgericht te maken, zijn er in verschillende diensten uiteenlopende verandervoorstellen gedaan. Door het decentrale karakter van RWS wist men in de ene dienst echter niet waar men in de andere dienst mee bezig was. Er werd toen door het toenmalige bestuur gehoopt dat door deze 'noodgedwongen' bottom-up aanpak, waarbij binnen de organisatie verschillende veranderinitiatieven werden opgezet, op den duur vanzelf één stroom zou ontstaan en het tot een breed gedragen algemene organisatieverandering zou komen. Dit werd binnen RWS ook wel de duizend-bloemen-methode genoemd, verwijzend naar de bloemen die binnen de organisatie, verspreid over tijd en plaats, tot bloei zouden komen (Metze, 2010: p.51). Tot de invoering van de IBO-besturingsfilosofie werd, in tegenstelling tot de regionale veranderinitiatieven, centraal besloten. Er werd echter voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering decentraal te beleggen. Gevolg hiervan was dat de bedrijfsvoering binnen iedere dienst in grote lijnen op die van de andere leek, maar dat er regionaal enorme verschillen ontstonden (Koers bedrijfsvoering, 2003: p.7). Voorbeeld hiervan is dat de regionale en specialistische diensten door de jaren heen eigen manieren van 'inkopen' hadden bedacht. RWS was zodoende niet langer een organisatie die opereerde vanuit één gezichtspunt, maar één met verschillende gezichten. Op een gegeven moment waren er vierhonderdnegen inkoopplekken, waar ruim vierhonderdduizend contracten per jaar werden afgesloten met vijftigduizend verschillende partners, allen geadviseerd door verschillende inkoopadviseurs (Metze, 2010: p.122-123).

Uit de gesprekken met respondenten is voortgekomen dat RWS van oudsher (en voor aanvang van OO) een sterk proces-gestuurde en input-gefinancierde organisatie was. Er zijn verschillende initiatieven geweest om resultaatgericht te werk te gaan vanuit een 'regierol' (Metze, 2010: p.51). Dat blijkt ook uit Koers Bedrijfsvoering RWS (2003: p.7) waarin wordt gesteld dat deze initiatieven niet geslaagd zijn doordat enerzijds de outputsturing niet volledig was doorgevoerd en er anderzijds grote regionale verschillen bestonden waardoor het bestuur de grip op de organisatie was kwijtgeraakt. Zoals de theorie suggereert, was RWS, voorafgaand aan OO, een proces-gestuurde en input-gefinancierde organisatie.

Monitoring

Inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces

Het gevolg van deze regionale verschillen voor de organisatie-brede bedrijfsvoering was dat de top van RWS te weinig zicht had op het financiële beheer bij de regionale diensten en tweeënveertig dienstenkringen (Metze, 2010: p.38). Door dit gebrek aan inzicht kon het gebeuren dat de regionale diensten dusdanig veel financiële verplichtingen aangingen dat het jaarbudget al in februari al voor ruim negentig procent was uitgeput én men geen idee had hoeveel contracten er nog op stapel stonden.

In het theoretisch kader wordt gesteld dat voor het kunnen meten en monitoren van de prestaties van een organisatie, het feitelijk voortbrengingsproces inzichtelijk moet zijn. Hierdoor kan deels worden verklaard waarom de organisatie destijds op input en proces bleef sturen, terwijl men volgens de IBO-besturingsfilosofie dat formeel op output zou moeten doen. Door de verkokering beschikte iedere dienst over een eigen instrumentarium voor de bedrijfsvoering van de organisatorische eenheid. In Koers bedrijfsvoering (2003: p.8-9) wordt gesteld dat het instrumentarium tijdrovend is in gebruik, de koppeling van middelen aan de producten slecht ondersteund, en dat de door de verkokering ontstane verschillen in instrumentarium en gebruikswijzen de kwaliteit, juistheid, vergelijkbaarheid en uniformiteit van de bedrijfsvoerings-informatie ernstig hebben geschaad. Het ontbreken van een actueel overzicht in het financieel beheer van RWS, voor aanvang van OO, maakt het onmogelijk om prestaties te kunnen meten en te monitoren en daarmee te kunnen sturen op output.

Inzicht in de te produceren producten

Een volgende eis ten aanzien van het meten en monitoren van prestaties is inzicht hebben in de te produceren producten. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen type 1-producten waarbij prestatiemeting mogelijk is en type 2-producten waarbij prestatiemeting problematisch is. RWS is een grote organisatie met een breed takenpakket. Hierdoor is het lastig om een eenduidige conclusie te trekken wat betreft de aard van de producten. Daarom is er in deze analyse gekozen voor grote projecten, zoals het aanleggen van (snel)wegen, bruggen of tunnels. Wat betreft de enkel- of meervoudigheid van producten, moet het weg- en waternet voldoen aan verschillende eisen op het gebied van kwaliteit. Een brug bijvoorbeeld, moet gedurende een lange periode gebruikt worden en moet daarom voldoen aan meerdere eisen op het gebied van veiligheid. Daarnaast zijn er voor dezelfde brug eisen vanuit de politiek; er is immers slechts een beperkt budget beschikbaar. Tot slot zijn er de weggebruikers die een goede doorstroom van het verkeer verlangen en geen last willen hebben van files. Het besparen op de kosten kan in ogen van de politiek een indicator van succes zijn, terwijl dit ten koste kan gaan van de kwaliteit met betrekking tot de veiligheid of de doorstroom van het verkeer. RWS produceert zodoende meervoudige producten. RWS was, zoals in paragraaf 4.2.1 onder 'Sturing' reeds aan bod is gekomen, een van oudsher procesgestuurde en procesgeoriënteerde organisatie. RWS kenmerkte zich door de traagheid waarmee processen op gang kwamen; er heerste een cultuur van vriendelijkheid, omzichtigheid en heel veel overleg (Metze, 2010: p.60). Oorzaak is dat RWS projecten in de fysieke leefomgeving realiseert. Hierdoor heeft men continu te maken met vergunningen, externe uitvoerders, gemeentes, provincies en milieuorganisaties waar veel mee overlegd moet worden.

Metze (2010: p.214-215) stelt hierover dat geplande werkzaamheden door onvoorspelbare omstandigheden vertraging op kunnen lopen en waardoor het lastig is om voorspellingen te doen. Hiermee in lijn ligt dat de producten die RWS produceert onvermijdelijk tot stand komen op basis van coproductie. In het licht van de theorie is het daardoor lastig om prestaties te meten en te monitoren omdat RWS de producten niet autonoom produceert. Er is altijd een grote mate van afhankelijkheid van andere partijen. Daarnaast heeft RWS te maken met verschillende milieueisen. Het kan voor RWS belangrijk zijn om zo snel mogelijk een stuk snelweg aan te leggen in verband met de fileproblematiek, terwijl een ander onderdeel van het ministerie juist verantwoordelijk is voor het beperken van fijnstof. Daarentegen is de causaliteit bij de producten van RWS bekend. RWS produceert haar producten in de fysieke leefomgeving: (vaar)wegen, bruggen, tunnels. Dit zijn tastbare producten waarvan het effect, bijvoorbeeld het verminderen van fileproblematiek, meetbaar is. De kwaliteit van de producten die RWS produceert is in prestatie-indicatoren uit te drukken. Aangezien producten echter meervoudig zijn, dienen de prestatie-indicatoren ook hier recht aan te doen. Het volstaat niet om de producten op basis van één of slechts enkele indicatoren te beoordelen. De betekenis van de producten die RWS voortbrengt is evenwel enkelvoudig. Een brug is een brug, ook in de ogen van andere organisaties die ermee te maken hebben. Datzelfde geldt voor de (water)wegen en overige kunstwerken.

Tot slot bevindt RWS zich bij haar productie in een complex en dynamisch speelveld. Ieder project dat wordt uitgevoerd is anders en vergt andere vormen van samenwerking met verschillende partijen. Hierdoor is het bovendien lastig om prestaties, als die überhaupt meetbaar zijn, van verschillende projecten te vergelijken.

Bovenstaande analyse van het type producten dat RWS produceert vindt uitdrukking in onderstaande tabel. Hierin komt naar voren dat de producten van RWS over meer kenmerken beschikken die prestatiemeting problematisch maken dan kenmerken die prestatiemeting mogelijk maken. Volgens een van de respondenten komt dit met name door de omstandigheden en de omgeving waarin de projecten worden uitgevoerd. Hij stelt dat uniforme capaciteitsbepaling en uitvoeringsplanning onbegonnen werk is. Hierbij dient in acht genomen te worden dat deze analyse betrekking heeft op grote projecten zoals de aanleg van (snel)wegen, bruggen of tunnels. Als de dienstverlening van RWS verder ontrafeld zou worden, dan kan er een ander beeld naar voren komen bij een specifieke dienst die uitgevoerd is door een dienstenkring of regio.

Type1-producten: Prestatiemeting mogelijk	Type 2-producten: Prestatiemeting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Een organisatie is product georiënteerd	Een organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproductie: producten komen in relatie met anderen tot stand
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Uniforme productbetekenis	Meervoudige productbetekenis
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Tabel 6: Analyse type producten RWS (De Bruijn, 2006: p.23)

Inzicht in de kostprijzen

De theorie veronderstelt dat een traditionele organisatie, die op basis van inputfinanciering wordt gefinancierd, gebruikmaakt van de methode van toeslagcalculatie. Zoals reeds onder de kop 'Inzicht in het feitelijke voorbrengingsproces' aan bod is gekomen, had de top van RWS weinig tot geen zicht op de staat van het financieel beheer binnen de verschillende organisatorische eenheden. Metzke (2010: p.56) stelt in zijn boek dat RWS, voor aanvang van OO in 2003, kampte met een overhead van ruim 30%. Dit geld kwam niet ten goede aan de (vaar)wegen maar verdween in de organisatie zelf. Waar de overhead precies vandaan kwam, was niet duidelijk, er werd onder andere een aanzienlijke 'verborgen werkeloosheid' verondersteld, tot tien procent van het totale personeel. Gesprekken met respondenten bevestigden dit beeld. Een aantal jaren voor de aanvang van OO was het voor iedereen gebruikelijk om uren te schrijven. Men zou verwachten dat dit een eerste stap was om inzicht te krijgen in hoeveel uur er, door wie en aan wat besteed werd en dat er eveneens een betrouwbaardere link gelegd kon worden tussen indirecte kosten en kostenplaatsen. Met deze informatie werd echter niets gedaan. Op de werkvloer werd het gezien als onnodig en tijdrovend en werd daarom op een gegeven moment afgeschaft. Het belangrijkste was dat de productie gehaald werd; hoeveel uur daar, door wie, aan besteed was, werd niet relevant geacht. Doordat niet werd bijgehouden hoeveel uur er aan verschillende werkzaamheden besteed werd, was het zelfs lastig om te bepalen waar de hoge overhead vandaan kwam. Deze kon enkel uitgedrukt worden als percentage van de totale omzet. Er kan daarom geconcludeerd worden dat de indirecte kosten verdeeld werden over de organisatie als geheel en niet gelinkt werden aan de kostenplaats. In lijn met wat er vanuit de theorie verondersteld wordt, was het daardoor lastig om invloed uit te oefenen op de kostenbeheersing binnen de organisatie.

Daarnaast maakte RWS gebruik van het kasstelsel. In het kasstelsel is het jaar waarin de uitgaven worden gedaan de basis voor sturing en verantwoording (Koers bedrijfsvoering 2003: p.16 & Welten, 1997: p.2-5). Bij consumptieve uitgaven is dit geen probleem, omdat deze binnen hetzelfde jaar ook gebruikt worden. Bij investeringsuitgaven zorgt dit er echter voor dat de gehele investering in één jaar geboekt wordt, terwijl deze, zeker in het geval van een tunnel of een brug, tientallen jaren verbruikt wordt. Doordat er enkel incidentele

hoge uitgaven plaatsvonden en er niet werd afgeschreven over tijd, ontstond er in de jaren die daarop volgden een vertekend beeld van de daadwerkelijke kosten. Door enkel de investeringskosten mee te nemen in de afweging om een investering te doen, waren kostenprijzen minder accuraat te berekenen. De incidentele hoge investeringen zorgden namelijk voor fluctuaties in tarieven tussen verschillende jaren. Een resultaatgerichte organisatie stuurt op de kosten per product, berekend op basis van het verbruik van productiemiddelen voor dat jaar. De totale kasuitgaven uit het kasstelsel zijn ontoereikend en om deze reden hier niet voor geschikt (Koers bedrijfsvoering 2003: p.17-18).

De top van RWS had te weinig zicht op het financiële beheer bij de regionale diensten en dan van tweeënveertig dienstenkringen. Hierdoor was er geen inzicht in het feitelijk voorbrengingsproces voor aanvang van OO (Metze, 2010: p.38). Uit de analyse van het type producten van RWS bleek dat er meer factoren zijn die prestatiemeting problematisch maken. Uit de gesprekken met respondenten bleek dat met name het halen van de jaarlijkse productie belangrijk was, niet hoeveel uur er door wie aan een bepaalde taak besteed werd. Doordat er geen uren werden geschreven en enkel de overhead binnen een regio als percentage van het totaal kon worden weergegeven, was er geen sprake van inzicht in de kostprijzen. Dit is kenmerkend voor een traditionele, input-gefinancierde organisatie van openbaar bestuur en de oorzaak van de problemen die leidden tot de roep om resultaatgerichtere werkvormen bij RWS.

Verantwoording

RWS stond als organisatie bekend als gesloten en technocratisch, ook wel ‘een staat in de staat’ genoemd. Werknemers van RWS waren trots, als er een nieuw stuk snelweg aangelegd werd, dan zag men dit vooral als hun eigen weg. Om de weg er mooi bij te laten liggen moest alles wijken, een extra wegafzetting was geen uitzondering. De files en economische schade die dat veroorzaakte, leidde tot onvrede bij de weggebruikers en politiek (Metze, 2010: p.68). Een van de respondenten stelt hierover dat men vroeger lak aan de maatschappij had. Er stond weleens wat in de krant, maar RWS lag destijds lang niet zo onder een vergrootglas als nu. Door de digitalisering is het echter veel makkelijker om fouten of disfunctioneren aan het licht te brengen. Destijds was er ook geen informatienummer of klachtenloket.

De druk vanuit de politiek nam in de jaren voorafgaand aan OO steeds meer toe. Zoals kenmerkend in het traditionele model van openbaar bestuur, werd geen verantwoording afgelegd aan de gebruikers van de producten, maar enkel aan de politiek. RWS was, voor aanvang van OO, tegelijk een organisatie die losstond van de politiek en, tot kort voor 2003, zelfs van het eigen departement. In feite opereerde RWS tot die tijd volledig autonoom, het beleid voor rijks- en waterwegen werd zelf gemaakt, zelf uitgevoerd en zelf geïnspecteerd (Metze, 2010: p.41). Hoewel RWS formeel moest handelen binnen de perken van de politiek, betrof het dus een organisatie met een eigen wil en de macht om hier zelf invulling aan te geven. Dhr. Van Maanen, destijds secretaris-generaal van Verkeer & Waterstaat legt dit uit in Metze (2010: p.40-41). Hij stelt dat als politici een brug wilden bouwen en de medewerkers van RWS vonden dat het een tunnel moest zijn, men net zo lang bleef argumenteren tot de politici instemden met een tunnel. Dit wordt onderschreven door de respondenten. RWS kon voor aanvang van OO derhalve getypeerd worden als een gesloten organisatie waarbij de individuele ambtenaren vergaten dat hun handelen een grondslag vanuit de politiek vereiste.

RWS was voor aanvang van OO een gesloten en sterk technocratische organisatie die zich weinig van de perceptie van de samenleving aantrok (Metze, 2010: p.40-41 &68). Dit wordt onderschreven door de respondenten. Werknemers van Rijkswaterstaat voelden geen drang om verantwoording naar buiten toe af te leggen en binnen de cultuur van RWS was het ongewoon om elkaar aan te spreken op de resultaten. De situatie op het gebied van verantwoording voorafgaand aan OO correspondeerde zodoende met die van het traditioneel model van openbaar bestuur.

4.2 Rijkswaterstaat na de transitie

RWS heeft zichzelf in 2004 als doel gesteld om een publieksgericht overheidsbedrijf te worden en te groeien in de nieuwe rol van landelijk netwerkmanager (Ondernemingsplan, 2004: p.4). Om dat doel te kunnen verwezenlijken moesten de werkprocessen en werkwijze op de schop en stond RWS op personeel vlak voor enorme uitdagingen. Om te kunnen analyseren in hoeverre de doelstellingen uit OO behaald zijn, en in hoeverre dit strookt met de eisen die gesteld worden aan een resultaatgerichte organisatie, worden allereerst de doelstellingen op hoofdpunten in kaart gebracht. Vervolgens wordt er per theoretisch concept ingegaan op de doelstellingen van OO, de situatie na OO en in hoeverre dit strookt met de verwachtingen vanuit de theorie.

1. Meer kwaliteit leveren met minder mensen. De politiek verwacht meer productie van RWS, van € 2.7 naar € 3.8 miljard met een taakstelling van minimaal 1000 fte. RWS stelt zichzelf ten doel om hiertoe op een minder arbeidsintensieve manier te gaan werken. Tussen 2003 en 2008 moet er een bruto reductie plaatsvinden van 2200 tot 2600 fte, waar deels mensen met andere kwaliteiten voor in de plaats zullen komen. Netto wordt voorzien dat er een reductie plaatsvindt van 1.800 tot 2.200 fte in 2008 (Ondernemingsplan, 2004: p.12-13).

2. Huis op orde. RWS stelt zichzelf ten doel om in 2008 omgevormd te zijn tot een agentschap waarbij de bedrijfsvoering op orde is en het management van de organisatie 'in control' is. De DG en de HID'en sluiten realistische managementcontracten over de te leveren prestaties, dragen hier verantwoordelijkheid over en spreken elkaar aan indien nodig (Ondernemingsplan, 2004: p.15).

3. Gecentraliseerd Rijkswaterstaat. RWS stelt zichzelf ten doel om in 2008 te kunnen opereren als één organisatie. Binnen de grenzen gesteld door de politiek is de wil van de samenleving leidend. Uit de behoefte van de samenleving volgen landelijke prioriteiten die worden doorvertaald naar de werkprogramma's van de regionale directies (Ondernemingsplan, 2004: p.15).

4. Markt, tenzij... In 2008 is RWS getransformeerd van een organisatie die zelf alles uitvoert tot een organisatie die zich enkel nog op de 'voorkant' van het ontwerp- en uitvoeringsproces focust. De markt krijgt de mogelijkheid om naar eigen inzicht en creativiteit invulling te geven aan het ontwerp en de uitvoering waarbij RWS de rol van regisseur op zich neemt en hierbij stuurt op prijs en kwaliteit (Ondernemingsplan, 2004: p.16).

4.2.1 Institutionele eisen: organisatie-inrichting

Vanuit het theoretisch kader worden de institutionele eisen omschreven als het ontwerp-vraagstuk op het gebied van de inrichting, de structuur en de coördinatievormen binnen een organisatie. Voor het RWS van voor de aanvang van OO wordt verondersteld dat het een resultaat-gestuurde organisatie was, opgebouwd uit resultaatverantwoordelijke eenheden.

Wat betreft de structuur van de organisatie wordt er in het Ondernemingsplan (2004) gesteld dat er de komende jaren geen grote structuuraanpassingen, zoals het samenvoegen van diensten, worden doorgevoerd. Binnen de diensten zullen wel veranderingen plaatsvinden ten einde de verschillende diensten naar elkaar toe te laten groeien en te laten functioneren als één RWS (Ondernemingsplan, 2004: p.29). Hiertoe zijn onderstaande doelstellingen opgesteld.

Er zal in dit deel van de analyse, per doelstelling uit het Ondernemingsplan (2004) op het gebied van de structuur van de organisatie, beschreven worden in hoeverre deze doelstelling behaald zijn, om vervolgens in het licht van de theorie te kijken of de situatie na OO strookt met de eisen die gesteld worden aan een resultaatgerichte organisatie.

1. **Afslanking van de organisatie.** RWS moet meer gaan doen met minder mensen. Netto wordt er een reductie beoogd van 1.800 tot 2.200 fte netto in 2008 (Ondernemingsplan, 2004: p.12-13).
2. **Nieuwe topstructuur.** De top van RWS wordt gevormd door drie personen: de directeur-generaal, de plaatsvervangend directeur-generaal en een nieuw toegevoegde chief financial officer (CFO). Zij zullen in samenspraak de functie van directeur-generaal op zich nemen. Daarnaast zal de hoofddirectie ophouden te bestaan. In plaats daarvan wordt er een directieteam RWS samengesteld, bestaande uit de DG en de regionale HID'en, en een raadgevend directieteam, bestaande uit de DG en de specialistische HID'en (Ondernemingsplan, 2004: p.26&30).
3. **Aanstellen directeuren bedrijfsvoering.** RWS heeft een topprioriteit gemaakt van het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Alle directies van de specialistische en regionale diensten en de projectdirecties krijgen hiertoe een directeur bedrijfsvoering toegewezen. De nieuwe directeuren bedrijfsvoering zullen de acties die hiervoor nodig zijn strak en planmatig aansturen met als doel het verbeteren van het samenspel en de integratie van het bedrijfsmatige en het primaire proces (Ondernemingsplan, 2004: p.29-30).
4. **Reorganisatie staf DG en corporate diensten.** De agentschapsvorming en andere manier van sturen vragen van RWS dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen besturing gerelateerde zaken enerzijds en bedrijfsmatige vernieuwingsimpulsen en shared services anderzijds. De besturings-gerelateerde taken ter ondersteuning van de DG worden toebedeeld aan de staf DG. De overige ondersteunende taken, die te bundelen zijn met taken vanuit andere diensten, worden toegewezen aan een nieuw op te richten corporate dienst (Ondernemingsplan, 2004: p.30).
5. **Specialistische diensten.** De specialistische diensten gaan zich toeleggen op hun rol op het vlak van kennis en innovatie. De taken van de specialistische diensten zullen gebundeld worden. Zij gaan de regionale directies ondersteunen met specialistische kennis, wat betekent dat zij een grotere rol zullen gaan spelen in het voorbereiden van werkzaamheden voor de regionale directies (Ondernemingsplan, 2004: p.15&31).
6. **Dienstenkringen.** De dienstenkringen blijven belangrijk en zullen na afloop van OO centraal worden aangestuurd (Ondernemingsplan, 2004: p.31).

Afslanking van de organisatie

RWS heeft voor aanvang van OO een netto reductie van het personeelsbestand voorzien van 1.800 tot 2.200 fte. In onderstaande tabel is te zien dat in de periode 2002-2008 het personeelsbestand van RWS op papier met 1908 fte is afgenomen. De daadwerkelijke uitstroom was echter veel hoger, met name groot in de periode 2002-2005. Destijds konden medewerkers vanaf het moment dat zij de 57 jarige leeftijd hadden bereikt, met behoud van 70% van hun inkomen vervroegd met pensioen. Deze regeling bleek zo aantrekkelijk dat er een groter deel dan beoogd (en in een rapper tempo) is uitgestroomd. Door de krappe arbeidsmarkt kon men minder snel dan verwacht aan goed personeel komen. Dit had tot gevolg dat RWS de jaren daarna te kampen had met personele onderbezetting.

Jaartal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formatie	11.300	10.900	10.530	10.160	9.790	9.440	9.392
Totaal	11.300	10.900	10.530	10.160	9.790	9.440	9.392
Bezetting	11.300	10.900	9.615	8.651	8.803	9.019	9.145

Tabel 7: Ontwikkeling formatie en bezetting 2002-2008 (naar Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.10)

Nieuwe topstructuur

De eerste stappen die, na aanvang van OO, geheel in lijn met de doelstellingen zijn genomen, waren het toevoegen van een financieel directeur (Chief Financial Officer) aan het bestuur van de organisatie, het opheffen van de hoofddirectie, waarin de DG nevensgeschikt aan HID'en en de regie voerden over de organisatie en het oprichten van een directieteam- en raadgevend directieteam RWS. Dit stelde het driekoppig bestuur in staat om de gehele organisatie vanuit één centraal punt aan te sturen en betekende voor de HID'en een ingrijpende verandering. Het nieuwe directieteam RWS bestaat uit de tien regionale hoofdingenieurs-directeuren. Daar waar zij voorheen in de hiërarchie naast de DG stonden, hebben zij nu allen een stap terug moeten doen waardoor ze direct onder de leiding van het driekoppige bestuur zijn komen te staan. Het raadgevend directieteam RWS bestond uit de overige HID'en uit de voormalig specialistische diensten. Voor hen was de klap des te groter, omdat zij door de veranderingen op het gebied van de specialistische diensten eveneens ondergeschikt raakten aan de HID'en uit de regionale diensten (Metze, 2010: p.65-66 & 115).

Aanstellen directeuren bedrijfsvoering

Naast dat de HID'en een stap terug moesten doen doordat zij formeel ondergeschikt aan het bestuur werden gemaakt, kregen zij geheel in lijn met de doelstellingen ook allen een door de CFO persoonlijk benoemde directeur bedrijfsvoering toegewezen. Deze nieuwe directeuren waren niet alleen verantwoordelijk voor de financiële huishouding binnen de regio van de HID, maar kregen eveneens bevoegdheden op het gebied van juridische zaken, informatietechnologie en personeelszaken. Bovendien werden ze gezien als een soort waakhond doordat zij werden gepositioneerd direct naast de HID'en en directe toegang tot het bestuur genoten om de bedrijfsvoering en de efficiëntieslag te waarborgen. Hieruit blijkt duidelijk dat RWS van het op orde brengen van de bedrijfsvoering een topprioriteit had gemaakt. De HID'en werden hierdoor feitelijk onder curatele van het bestuur gesteld (Metze, 2010: p.69&84).

Reorganisatie staf DG en corporate dienst

In lijn met de doelstellingen werd eind 2003 op het hoofdkantoor aangekondigd dat een deel van de vierhonderdvijftig medewerkers (120) in Den Haag zou blijven als ondersteuning van het dagelijks bestuur door de DG, de plaatsvervangend DG en de CFO. De overige werknemers werden overgeplaatst naar een nieuw op te richten corporate dienst. De oprichting van de corporate dienst moest ervoor zorgen dat expertise op één centrale plaats gebundeld zou worden om RWS efficiënter te kunnen laten werken. Deze nieuwe dienst zou, naast de medewerkers die voorheen op het hoofdkantoor werkten, bestaan uit ondersteunende werknemers uit de regionale en specialistische diensten die door de bundeling en inkrimping herplaatst moesten worden. De dienst ging op deze wijze vanuit een centraal punt en organisatie breed ondersteuning bieden aan de regionale en specialistische diensten op het gebied van automatisering, financiën, personeelsbeleid, communicatie, contractzaken en facilitair management (Metze, 2010: p.62&149).

Specialistische diensten

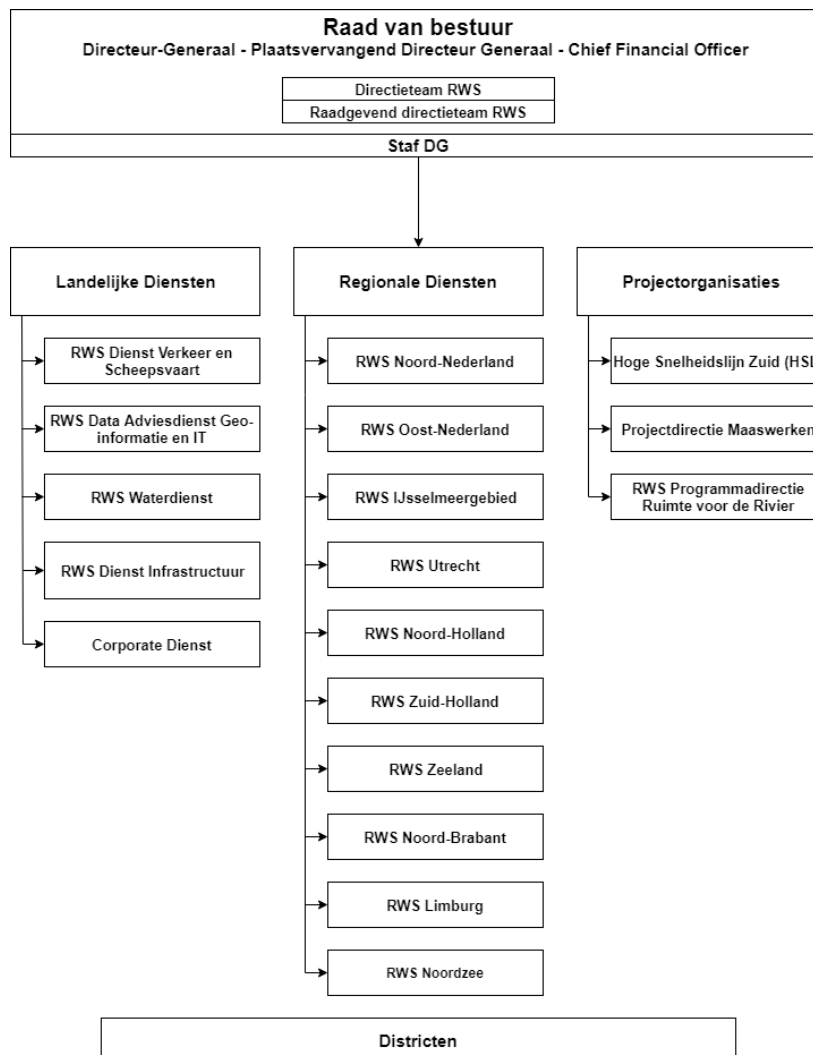
In de doelstellingen van OO stond dat de taken van de zes specialistische diensten gebundeld zouden worden waardoor het aantal specialistische diensten zou worden teruggebracht tot vier. Uit Evaluatie batenlastendienst (2010: p.12-13) blijkt dat dit eind 2007 was volbracht. De diensten hebben zich naast hun rol als kennis- en expertisecentrum toegelegd op een actieve rol met medeverantwoordelijkheid bij de uitvoering van projecten. Ook de specialistische 'corporate dienst', die hierboven is beschreven, werd in deze periode ingesteld. Deze nieuwe rol van de specialistische diensten had ook gevolgen voor de rol van de HID'en die aan het hoofd ervan stonden. Zij waren niet langer lid van het directieteam RWS en hun invloed beperkte zich daardoor tot enkel het voeren van overleg met het bestuur in een raadgevend directieteam. Hierdoor kwamen zij formeel onder het gezag te staan van hun dagelijkse opdrachtgevers, te weten de regio's en HSL-projectdirecties (Metze, 2010: p.66).

Dienstenkringen

Hoewel gezegd was dat er qua structuur van de organisatie geen ingrijpende veranderingen zouden worden doorgevoerd, zijn de tweeënveertig dienstenkringen omgevormd tot achttien droge en achttien natte buitendiensten, die later 'districten' werden genoemd. Qua takenpakket hebben zij meer taken op het gebied van beheer toegewezen gekregen, maar op het gebied van onderhoud minder. Ook moesten ze meer gaan samenwerken met de regionale directies. Daarnaast waren zij nu niet langer enkel verantwoordelijk voor hun taak binnen hun eigen gebied, maar moesten ook over de grens van hun gebied heen kijken. Het wegennet moest bijvoorbeeld als één geheel gaan functioneren zodat er een landelijke doorstroom kon worden gegarandeerd (Metze, 2010: p.69&93). Dit gebeurde vanuit de doelstelling van de centrale aansturing van de dienstenkringen, waarbij niet langer enkel de eigen regio centraal staat maar er grensoverschrijdend te werk wordt gegaan.

Rijkswaterstaat heeft zichzelf voorafgaand aan OO op het gebied van de organisatie-inrichting een aantal doelstellingen opgelegd. Ze zijn erin geslaagd om de organisatie af te slanken, van ruim 11.000 naar 9.000 medewerkers. Er is een nieuwe topstructuur van drie personen, waaronder een CFO, gekomen en ten einde de bedrijfsvoering op orde te brengen is er aan iedere regiodirectie een directeur bedrijfsvoering toegevoegd. De specialistische diensten zijn teruggebracht van zes naar vier landelijke diensten en de dienstenkringen zijn van tweeënveertig dienstenkringen omgevormd tot achttien droge en achttien natte diensten. Tot slot is het hoofdkantoor gereorganiseerd en is er een corporate dienst in het leven geroepen voor landelijke ondersteunende werkzaamheden (Metze, 62, 65, 66, 69, 84, 93, 115, 149 & Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.10).

In onderstaande afbeelding staat de structuur van de organisatie in de casus RWS na afloop van OO in 2008 weergegeven.



De organisatie-inrichting

In het theoretisch kader wordt verondersteld dat een resultaatgerichte organisatie qua structuur is opgebouwd uit resultaatverantwoordelijke eenheden, waarbij functies met een verschillend karakter zijn samengebracht omdat ze gericht zijn op het voortbrengen van een bepaald product of dienst, of gericht zijn op een bepaalde markt of geografisch gebied (Kapteyn, 2001: p.58).

In Ondernemingsplan (2004) werd gesteld dat er de komende jaren geen grote structuuraanpassingen, zoals het samenvoegen van diensten, zouden plaatsvinden. Vergeleken met het organogram van RWS, vóór aanvang van OO, kan er inderdaad niet gesproken worden van grote structuurveranderingen. RWS telde na afloop iets meer dan 9000 medewerkers, ruim 2000 minder dan voor aanvang van het transitietraject. Het valt allereerst op dat de zes specialistische diensten zijn vervangen door vier landelijke diensten én een corporate dienst. De landelijke diensten zijn ontstaan met als doel om op landelijk niveau in de uitvoering van projecten een actieve rol te nemen en daar ook de verantwoordelijkheid voor te dragen in projecten waar specialistische kennis geboden is. Zo heeft de Dienst Infrastructuur de leiding bij de aanleg van grote projecten. Zij werken daartoe intensief samen met de regionale diensten en genieten daarbij veel aanzien vanwege hun specifieke expertise op hoog niveau (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.25).

Gekeken naar de eisen die gesteld worden vanuit de theorie is dit een voorbeeld waarbij functies met een verschillend karakter worden samengebracht, omdat ze gericht zijn op het voortbrengen van een product, waar ook de verantwoording over gedragen wordt. Dit is eveneens te zien bij de voormalig dienstenkringen die zijn omgevormd van tweeënveertig dienstenkringen naar achttien droge- en achttien natte diensten (later districten genoemd). De veranderingen qua organisatiestructuur hielden voor deze districten in dat zij niet langer enkel verantwoordelijk waren voor één taak binnen hun gebied, maar vanaf nu integraal te werk moesten gaan bij de uitvoering van verschillende werkzaamheden en daarbij ook over de grens van hun gebied heen moesten kijken. Het wegennet bijvoorbeeld, moest als één geheel gaan functioneren zodat er een landelijke doorstroom kon worden gegarandeerd (Metze, 2010: p.69).

De eis dat 'een team zelfstandig plant, de voortgang bewaakt, knelpunten oplost en processen en werkmethoden verbetert, zonder daarbij beroep te doen op de leiding', heeft met name betrekking op de uitvoering van de projecten. Door de respondenten wordt een beeld geschetst dat gedurende OO het credo 'markt, tenzij...' een steeds grotere rol is gaan spelen. RWS heeft zich hierdoor een regierol moeten aanmeten en heeft hiertoe organisatie breed het IPM-model ingevoerd. Dit model is erop gericht om de interne en externe samenwerking te optimaliseren door een project op te delen in vijf processen en aan ieder van deze processen een rol toe te kennen. Gedurende alle fases is zo duidelijk welk lid van het projectteam verantwoordelijk is voor welke taken (Rijkswaterstaat, 2019). Deze manier van uitvoeren is bij uitstek een voorbeeld van het werken met resultaatverantwoordelijke eenheden.

In lijn met de figuur *Organisatiemodel resultaatgerichte organisatie* op pag 11 (uit het theoretisch kader) beperken de hogere bestuurslagen zich in bovengenoemd proces tot het stellen van kaders en randvoorwaarden en het bewaken van de te behalen resultaten. Met leidinggevend wordt afgesproken over welk budget zij gedurende een bepaalde periode kunnen beschikken, welke taken ze daarmee uit moeten voeren en aan de hand van welke (meerjaren)planning het uitgevoerd dient te worden. Deze afspraken, samen met een aantal prestatie indicatoren, zoals de omzet per medewerker, percentage van het werk dat wordt uitbesteed en de klanttevredenheid, worden vervolgens vastgelegd in managementcontracten. De managementcontracten zijn van toepassing op alle leidinggevend van hoog tot laag. Dit begint bovenaan bij het bestuur dat een managementcontract afsluit met de HID van een bepaalde regionale dienst. De HID'en moeten op hun beurt managementcontracten afsluiten met hun directeuren en districts- en afdelingshoofden, die op hun beurt verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (Metze, 2010: p.145-146).

Uit het bovenstaande volgt dat er op deze wijze direct onderscheid wordt gemaakt op verschillende hiërarchische niveaus. De regionale diensten, met aan het hoofd de HID die een managementcontract sluit met het bestuur, vormen in dit verhaal de resultaatverantwoordelijke eenheden op macroniveau. Vervolgens bestaan de regio's uit verschillende districten, die een illustratie zijn van de operationele eenheden uit de theorie. Tot slot zijn er de autonome, uitvoerende projectteams die de lopende infrastructurele projecten en de andere uitvoeringsopgaven van RWS in de uitvoering managen.

Hoewel er qua structuur geen grote veranderingen zijn doorgevoerd, leende de opzet van RWS zich in het licht van de theoretische eisen voor een organisatiestructuur met resultaatverantwoordelijke eenheden. Wel moet opgemerkt worden dat de structuur van de organisatie er op papier goed uit kan zien, maar dat die dat in de praktijk niet hoeft te zijn. Paumen (2008: p.126) stelt hierover dat een belangrijke voorwaarde voor het goed laten functioneren van een organisatie-inrichting met resultaatverantwoordelijke eenheden is dat het bedrijfsvoerings- en informatiesysteem van de organisatie inderdaad is toegespitst op die autonomie en resultaatverantwoordelijkheid. De manier waarop er invulling wordt gegeven aan de processen en bedrijfsvoering is zodoende afhankelijk van de structuur, en andersom.

Dit laatste is goed te zien in het eerste deel van de analyse van de situatie voorafgaand aan OO. Hier bleek dat outputsturing niet volledig was doorgevoerd en er grote regionale verschillen bestonden waardoor de bedrijfsvoering chaotisch was en de organisatie niet resultaatgericht te werk kon gaan. Hieraan lagen een aantal zaken ten grondslag, zowel op het gebied van de structuur als de inrichting van de processen. De veranderingen op het gebied van de nieuwe topstructuur, de aanstelling van directeuren bedrijfsvoering en de afslanking van de organisatie, zijn de structuurveranderingen van de organisatie. De verandering in de topstructuur was nodig om de HID'en hun hoge hoed af te pakken en daarmee een eerste stap te zetten om het feodale stelsel te ontmantelen. Het toevoegen van de directeuren bedrijfsvoering was nodig om grip te krijgen op de bedrijfsvoering binnen de verschillende regionale en specialistische diensten. Het afslanken van de organisatie was tot slot nodig om de organisatie te ontdoen van de verborgen werkeloosheid en de overhead terug te dringen. Deze zaken worden nader toegelicht in het volgende deel van de analyse, bij 'sturing, prestatie meting en verantwoording'.

Gedurende OO zijn er geen grote structuurveranderingen doorgevoerd. Op verschillende hiërarchische niveaus zijn de processen echter dusdanig anders ingericht dat er resultaatverantwoordelijke eenheden zijn ontstaan (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.25 & Metzke, 2010: p.69). De respondenten stellen dat door middel van het ingevoerde IPM-model in de uitvoering resultaatverantwoordelijke eenheden zijn ontstaan. Daarnaast zijn er over verschillende hiërarchische niveaus managementcontracten afgesloten waarbij personen, dan wel teams, verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor resultaten (Metzke, 2010: p.145-146). Hierdoor kan gesteld worden dat de structuur van RWS zich leende voor een organisatie-inrichting met resultaatverantwoordelijke eenheden, waarmee er aan de eis vanuit de theorie is voldaan. De mate waarin een organisatie-inrichting functioneert, hangt echter uiteindelijk samen met de inrichting van de bedrijfsvoeringsprocessen (Paumen, 2008: p.126).

4.2.2 Operationele eisen: sturing, prestatie meting en verantwoording

Wat betreft het ontwerp vraagstuk op het gebied van de inrichting processen van de bedrijfsvoering wordt er in Ondernemingsplan (2004: p.24) gesteld dat RWS zich wil ontwikkelen tot publieksgericht overheidsbedrijf, dat zorgvuldig en doelmatig te werk gaat met overheidsgelden en daar op een heldere wijze verantwoording over aflegt. Voorwaarde hiervoor is dat de bedrijfsvoering op orde is en het bestuur van de organisatie de zaken weer onder controle heeft. Om dit te bereiken wil RWS bedrijfsmatig, resultaatgericht en kostenbewust te werk gaan, met realistische afspraken en duidelijkheid over producten en diensten.

Sturing

In Ondernemingsplan (2004) is de volgende doelstelling op het gebied van sturing opgesteld.

1. Het operationaliseren van het nieuwe sturingsmodel en het bedrijfsmodel RWS.

Het nieuwe sturingsmodel dat RWS na OO hanteert is geënt op het versterken van de sturingsrelatie tussen de directeur-generaal en de hoofdingenieur-directeur. De wensen vanuit de politiek en de afspraken omtrent de ontwikkelopgaven en taken die de directeur-generaal maakt met de secretaris-generaal, worden binnen RWS doorvertaald naar managementcontracten. Deze worden gesloten tussen verschillende hiërarchische niveaus, van de DG met elke HID, van de HID tussen de afdelingshoofden en van daaruit met het hoger management binnen de verschillende diensten (Ondernemingsplan, 2004: p.25 & Metzke, 2010: p.145-146).

Met de HID'en van de regionale diensten worden afspraken gemaakt omtrent de primaire productie. Op het moment dat er bij de primaire productie specialistische kennis vereist is nemen de regionale HID'en de rol van opdrachtgever aan om de hulp van de specialistische HID'en in te schakelen. Daarnaast hebben de specialistische HID'en taken op het gebied van de ontwikkeling van innovatieve producten en corporate ontwikkelingen. Het zwaartepunt van het nieuwe sturingsmodel ligt op de relatie tussen de DG en de regionale HID'en en de verantwoordelijkheden die bij de laatste groep worden gelegd. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor de prestaties en bedrijfsvoering binnen hun eigen regionale dienst, maar moeten ook RWS-brede opdrachten uitvoeren en belangen behartigen. Dit vereist tevens een intensivering van de samenwerking tussen de HID'en onderling. Hiertoe zal er gebruik worden gemaakt van drie typen sturingswijzen: MIT/SNIP, Service Level Agreements en Capaciteitsafspraken (Ondernemingsplan, 2004: p.26). Eerder in deze analyse werd gesteld dat RWS destijds het IBO-besturingsmodel hanteerde. Dit model zette niet langer begrotingsuitputting centraal, maar ging uit van een besturing en beheersing volgens een planmatige en beheerste uitvoering op basis van gemaakte afspraken over de kosten, opleverdatum, kwaliteit en kwantiteit (Koers bedrijfsvoering Rijkswaterstaat 2003: p. 6). Deze besturingsfilosofie bleek in de praktijk echter niet goed te werken, doordat de outputsturing niet volledig was doorgevoerd, het gehanteerde kasstelsel niet toereikend was voor het sturen op resultaat en er grote verschillen bestonden tussen de regionale diensten wat betreft de bedrijfsvoering. Het invoeren van het nieuwe sturingsmodel zou moeten bijdragen aan de oplossing van deze knelpunten.

RWS is een grote organisatie met verschillende afdelingen en een breed takenpakket. Om deze reden komt het niet als een verrassing dat er niet één manier van sturing binnen de organisatie gehanteerd wordt. Verschillende soorten taken vereisen immers verschillende manieren van sturing. Daarnaast kunnen de sturingsrelaties ook onderverdeeld worden tussen de sturing binnen RWS zelf en de sturing die RWS uitoefent in de richting van de markt. In de doelstelling voor het nieuwe sturingsmodel wordt gesteld dat dit model bestaat uit drie sturingswijzen, te weten MIT/SNIP, Service Level Agreements en capaciteitsafspraken. Die hebben allen hun focus op een ander onderdeel van de organisatie. In Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat (2010: p.21) wordt dit onderscheid als volgt gemaakt.

Product	Sturingstype	Instrumenten
Aanleg en Groot Onderhoud (> € 30 miljoen)	Projectsturing	MIRT-spelregelkader
Netwerkmanagement, onderhoud en beheer (regulier)	Prestatiesturing	Meerjarige Servicelevel agreements, waarin afspraken de zogenoemde prestatie-indicatoren (PIN's) met bijbehorend serviceniveau worden overeengekomen
Beleidsondersteuning en -advies (BOA)	Capaciteitssturing	Afspraken over inzet capaciteit

Tabel 8: Producten, sturingstypen en instrumenten (naar Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.21)

Sturing op inputparameters

Een van de respondenten legt uit dat projecten voor aanleg en groot onderhoud, met een waarde hoger dan € 30 miljoen, direct worden uitgevoerd en gefinancierd in opdracht van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het sturingsinstrument dat hiertoe gebruikt werd is, in tegenstelling tot wat er in de doelstellingen werd beoogd niet MIT/SNIP geworden maar het MIRT, dat is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT bestaat uit projecten en programma's waarbij het rijk in samenwerking met de regio werkt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland (Spelregels MIRT, 2016: p.6). Zoals bij de veranderingen op het gebied van de structuur van RWS reeds aan bod gekomen is, wordt er wat betreft de uitvoering samengewerkt met de dienst Infrastructuur die gespecialiseerd is in grote projecten (Evaluatie baten-lastendienst RWS, 2010: p.24). Respondent 3, zelf projectmanager van zulke grote projecten, stelt dat er – bij wijze van spreken - op voorhand bepaald wordt, aan de hand van een lijst, welke capaciteit er beschikbaar is voor een project met grootte X dat aan eisenlijst Y moet voldoen. Gekeken naar de theorie correspondeert dit met de eis dat een budget beschikbaar wordt gesteld aan de hand van een schatting van de hoeveelheid productiemiddelen die nodig is om taken uit te voeren en gestelde doelen te bereiken. Daarbij worden er ook eisen gesteld aan de kwaliteit en kwantiteit.

Wat betreft de verantwoording over bijvoorbeeld de budgetten stelt respondent 3 dat er bij Groot Onderhoud op voorhand aangegeven moest worden hoeveel omzet er per jaar gedraaid zou worden. Als er aan het einde van het jaar minder geld was uitgegeven, moest hij als projectmanager op het matje komen en zich verantwoorden. Geld uitgeven betekende dat je project 'in control' was, geen geld uitgeven betekende dat er iets aan de hand kon zijn. Hieruit komt duidelijk het verschil naar voren tussen de verschillende sturingswijzen binnen de organisatie. In Evaluatie baten-lastendienst (2010: p.25) wordt gesteld dat de beheersing in termen van tijd en geld van dergelijke grote projecten voor zowel RWS als het ministerie een hele opgave is. Er zijn verschillende partijen met verschillende belangen waar rekening mee moet worden gehouden en dat zorgt ervoor dat de scope van een project regelmatig aangepast moet worden. Dit leidt ertoe dat het lastig is om een voorspelbare financiële situatie te creëren, onder andere doordat de geplande werkzaamheden door onverwachte omstandigheden vertraging op kunnen lopen en daarmee extra kosten met zich meebrengen (Metze, 2010: p.214). Dit correspondeert met de eisen dat de kosten van het project, de outcome, lastig voorspelbaar zijn en de in te zetten middelen leidend.

Er vindt daarnaast nog op een andere wijze sturing op inputparameters plaats, namelijk door middel van capaciteitssturing. Bij deze vorm wordt er vooraf gekeken welke capaciteit een landelijke dienst beschikbaar heeft voor kennisontwikkeling, innovatieve corporate ontwikkelingen of het bijdragen aan projecten. De invulling van de precieze taken is daarbij niet op voorhand beschreven, de in te zetten middelen die moeten voldoen aan bepaalde eisen zijn leidend. Daarnaast vindt er sturing op inputparameters plaats doordat RWS moet voldoen aan Rijksbrede doelstellingen op het gebied van grootte van het interne apparaat en de externe inhuur (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.23).

Sturing op outputparameters en incentives

De volgende doelstelling uit OO heeft betrekking op sturing op outputparameters en incentives.

2. Invoering van het baten-lastenstelsel en de agentschapsstatus

Het verkrijgen van de status van agentschap was een belangrijke pijler van OO. Agentschappen werken volgens een 'resultaatgericht sturingsmodel'. Hierin vindt samenwerking plaats tussen de beleidsdirectie, het agentschap zelf en de secretaris-generaal waar het agentschap onderdeel van uitmaakt. Onderling maken ze afspraken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's (Rijksoverheid, 2019). Het verkrijgen van de status van

agentschap zorgt ervoor dat de organisatie op afstand geplaatst wordt van het departement. Het is daarmee een schoolvoorbeeld van de nieuwe publieke managementstheorie (Hood, 1991: p.4-5).

Op het hoogste hiërarchische niveau bij RWS is de directeur-generaal, als opdrachtnemer, verantwoordelijk voor het leveren van producten en diensten die moeten voldoen aan verschillende eisen tegen bepaalde voorwaarden. Hiertoe sluit de DG van RWS een managementcontract met de SG van het Ministerie van V&W met daarin outputafspraken over de te leveren diensten en producten. Binnen de gestelde kaders van deze afspraken is RWS zelf verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering en de wijze van uitvoeren (Evaluatie batenlatendienst, 2010: p.22-23). Gekeken naar de eisen uit de theorie aangaande sturing op outputparameters is in bovenstaande situatie het object van sturing de grenzen van de organisatie, moeten er een afgesproken aantal producten en diensten geproduceerd worden en staat het de aangestuurde organisatie vrij om de productieprocessen in te richten naar eigen voorkeur. Deze afspraken worden door middel van managementcontracten, met daarin Service Level Agreements, door vertaald binnen de organisatie van RWS. Hiertoe zijn er zeven KPI's opgesteld waar de HID'en binnen hun regio op worden beoordeeld (Ondernemingsplan, 2004: p.26):

1.	Realisatie van het programma	5.	Percentage nieuwe contractvormen ten opzichte van het totaal aantal aanbestedingen
2.	Klanttevredenheid	6.	Kosten van de eigen organisatie ten opzichte van de hoeveelheid uitbesteed werk
3.	Medewerkerstevredenheid	7.	Aantal fte's en percentage overhead
4.	Omzet per fte		

Tabel 9: KPI's voor HID-en in hun regio

3. Versterkt invoeren professioneel opdrachtgeverschap als dominante werkwijze

Een andere wijze waarop outputsturing doorwerkt in de organisatie na afloop van OO is het principe 'markt, tenzij...'. Dat betekent dat de uitvoerende taken op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud zoveel mogelijk aan de markt zullen worden overgelaten. Dit hield in dat niet alleen de uitvoering daaraan werd overgelaten, maar dat ook grote delen van het ontwerp en de voorbereiding zouden worden uitbesteed (Metze, 2010: p.123). De gedachte hierachter was dat op deze wijze de markt optimaal benut kon worden om een optimale prijs/kwaliteitverhouding te realiseren van de output van RWS (Ondernemingsplan, 2004: p.27).

Bovendien zouden, daar waar RWS voorheen de gehele uitvoering tot in detail voorschreef, er enkel nog functionele eisen worden gesteld aan de projecten en zou er enkel op hoofdlijnen worden gestuurd. Hierdoor zou er meer ruimte ontstaan voor de opdrachtnemer om naar eigen inzicht en innovatiekracht invulling te geven aan de uitvoering. Deze veranderde manier van werken vereiste andere capaciteiten van de werknemers bij RWS. Dat moest gemiddeld hoger opgeleid zijn, meer gericht zijn op samenwerking met andere organisaties en beschikken over meer communicatieve vaardigheden. Terwijl vroeger het gehele proces van ontwerp tot realisatie door RWS zelf werd uitgevoerd, moest er nu een stapje terug worden gedaan naar enkel een regierol (Metze, 2010: p.91-92). De tijd dat RWS zelf zowel het ontwerp als de uitvoering en de regie uitvoerde, is hiermee echt voorbij. Een voorbeeld daarvan is de verbreding van de A4. Voorheen zaten de werknemers van RWS samen met de aannemer in een bouwkeet, vlak naast waar er gewerkt werd. Het team van RWS dat in de zomer van 2007, 3 jaar na aanvang van het ondernemingsplan, betrokken was bij het A4-project zat nu in een kantoorpand in Den Haag, op 20 kilometer afstand. RWS beschrijft enkel nog waar de weg aan moet voldoen en de aannemer doet het ontwerp en de uitvoering (Metze, 2010: p.201-202). Het project is opgeknipt in een aantal delen, waarbij voor ieder deel is afgesproken op welke datum het opgeleverd moet worden. Vervolgens is het project door de aannemer opgesplitst in 1400 producten, die bij afronding, per stuk worden gefactureerd. RWS heeft vervolgens de taak om te controleren of alles conform de afspraken wordt opgeleverd en of de kwaliteit van het opgeleverde werk aan de eisen voldoet.

Bovenstaande beschrijving strookt, wat betreft de theorie, met name met de eerste drie eisen van sturing op outputparameters, te weten dat het object van sturing de grenzen van de organisatie zijn, de organisatie op basis van een afgesproken kostprijs een budget toebedeeld krijgt waar een afgesproken aantal producten of diensten voor geproduceerd moet worden en het de aangestuurde organisatie vrij staat om de productieprocessen in te richten naar eigen voorkeur. RWS is geen uitvoeringsorganisatie die relatief homogene producten maakt en voldoet daarmee niet aan de eis vanuit de theorie. Er kan wel gesteld worden dat wegen, bruggen en tunnels relatief homogeen zijn, maar de omstandigheden, betrokken partijen en belangen zijn bij ieder project anders. Dit maakt de productie van RWS tot een complexe aangelegenheid. Binnen RWS zelf is er niet of nauwelijks sprake van sturing op grond van incentives. Het invoeren van professioneel opdrachtgeverschap als dominante werkwijze heeft hier ten opzichte van de markt verandering in gebracht. Daar waar voorheen alles tot in detail voorgeschreven werd, heeft de markt ruimte gekregen om binnen de gestelde kaders naar eigen inzicht invulling te geven aan het ontwerp en de uitvoering. Dit komt tot uiting in de verschillende wijzen en contractvormen waarop projecten aan de markt worden uitbesteed. Om zo'n aanbesteding te kunnen winnen moet er een plan van aanpak geschreven worden waarin partijen of consortia volgens een vast stramien beschrijven waarom zij de ideale uitvoerders zijn. Bij de outputspecificaties in het contract kan RWS bepalingen toevoegen die een sanctie opleveren indien er iets niet goed gaat. Bij de aanbesteding van de Coentunnel bepaalde het contract bijvoorbeeld dat de aanbestedende partij na de bouw ook verantwoordelijk zou zijn voor het onderhoud. Een onderdeel hiervan was dat de tunnel zoveel mogelijk in bedrijf moest zijn. De aanbesteder zou daarvoor een 'beschikbaarheidsvergoeding' ontvangen, waarop gekort zou worden als er rijbanen (onnodig) afgesloten zouden zijn tijdens het onderhoud. Ook kan er een prestatiekorting worden opgelegd als het onderhoud niet aan de kwalitatieve standaarden voldoet. Dit motiveert de partijen om het werk zo efficiënt en kwalitatief hoogstaand als mogelijk uit te voeren (Metze, 2010: p.220-221).

Dit is een duidelijk voorbeeld waarbij er geen sprake is van dwang, maar waarbij de aangestuurde organisatie door middel van prikkels wordt verleid om bepaald gedrag te vertonen en daarbij zelf afweegt of zij zich conformeert aan de sturing of niet. Aan het halen van de doelstellingen zijn consequenties verbonden en de aangestuurde partij krijgt zelf de ruimte om hier invulling aan te geven.

Binnen RWS zelf ontbreekt er echter een prikkel tot efficiëntie. Dit heeft te maken met het feit dat RWS onderhevig is aan meervoudige sturing. Bij een agentschapsrelatie tussen een departement en een uitvoeringsorganisatie ligt de nadruk op sturing op output. De ministeries betalen immers voor geleverde producten en diensten en met die inkomsten zijn de agentschappen zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering (Rijksoverheid, 2019). Bij RWS vindt er echter (zoals beschreven bij het nieuwe sturingsmodel RWS) inputsturing plaats vanuit de beleids-DG aangaande aanleg- en onderhoudsprojecten groter dan € 30 miljoen, wat gebeurt naast de outputsturing vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat op regulier beheer en onderhoud. Deze scheiding maakt sturing ingewikkeld, omdat de kosten voor regulier beheer en onderhoud in grote mate voortvloeien uit beslissingen die worden genomen tijdens de aanleg.

Daar bovenop wordt er Rijks breed gestuurd op input wat betreft doelstellingen op het gebied van de grootte van het interne apparaat en de externe inhuur. Hierdoor vindt er in feite kassturing plaats op een baten-lastendienst. Daardoor worden de vrijheden, die de organisatie heeft verkregen door de omvorming tot agentschap ingeperkt, alsmede de outputsturing die daarmee gepaard gaat. Dit heeft negatieve gevolgen voor de mogelijkheden tot interne sturing en het maken van organisatie brede afwegingen. Daarnaast wordt er gesteld dat prestatie-indicatoren bij outputsturing binnen RWS na OO nog onvoldoende duidelijk zijn omschreven. De gedefinieerde producten bevatten veelal een hoog abstractieniveau, terwijl de prestatie-indicatoren veelal erg operationeel zijn. Dit zorgt ervoor dat beleidsmatige afwegingen worden bemoeilijkt (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.9 & 22-23 & 27).

Dit beeld wordt bevestigd door een van de respondenten, zelf directeur aanleg en groot onderhoud bij RWS. Hij gaat zelfs een stap verder door te stellen dat RWS in veel gevallen nog niet in staat is om de oude rol van zichzelf af te schudden en zich het 'professioneel opdrachtgeverschap' aan te meten. Hij stelt dat de contracten weliswaar zijn vormgegeven volgens de nieuwe maatstaven, maar dat er door RWS 'bijlages' worden toegevoegd met daarin verdieping op de functionele eisen. Dit heeft tot gevolg dat de opdrachtnemers van RWS op papier veel ruimte hebben, maar dat het proces in grote mate nog wordt voorgeschreven. Een ander voorbeeld dat hiermee in lijn ligt is het basis-onderhoudsniveau (BON).

Het BON is een 'pakket aan maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud dat volgens RWS noodzakelijk is om de beheerde infrastructuur op langere termijn in stand te houden en naar behoren te laten functioneren' (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.27). Het model schrijft enerzijds een set aan werkzaamheden voor, waardoor de ruimte voor eigen invulling door de opdrachtnemer beperkt wordt. Anderzijds is de kostenraming gebaseerd op gemiddelde onderhoudskosten. Dit is dan gelijk het minimale kostenniveau waar een project aan moet voldoen. In andere gevallen wordt er gesproken van achterstallig onderhoud. Zo kan er gesteld worden dat de invoer van prestatiesturing op beheer en onderhoud na afloop van OO nog niet de gewenste effecten teweeg hebben gebracht op het gebied van het vergroten van de doelmatigheid en efficiëntie (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.28).

RWS heeft zich als doel gesteld om een nieuw sturingsmodel te operationaliseren, ter vervanging van het IBO-besturingsmodel dat niet optimaal functioneerde. Binnen het nieuwe sturingsmodel worden twee verschillende sturingswijzen gehanteerd: input- en resultaatsturing (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.21). Inputsturing vindt plaats door middel van capaciteitssturing op het gebied van innovatie en ondersteuning en op basis van projectsturing bij aanleg en groot-onderhoudsprojecten (>€30 miljoen). Dit laatste wordt direct vanuit het departement aangestuurd en gefinancierd. De beheersing van dergelijke grote projecten, in termen van tijd en geld, is door onvoorziene omstandigheden voor zowel RWS als het ministerie een onbegonnen zaak. Het ministerie is daarbij niet gericht op resultaatsturing en om deze reden is deze sturingsvorm niet wenselijk (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.25).

Met het verkrijgen van de status van agentschap is RWS binnen de van bovenaf opgelegde kaders zelf verantwoordelijk voor haar eigen bedrijfsvoering en de wijze van uitvoeren (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.22-23). Van deze vorm van resultaatsturing vindt binnen de organisatie een doorvertaling plaats door middel van het sluiten van managementcontracten die verschillende hiërarchische niveaus bestrijken (Ondernemingsplan, 2004: p.25 & Metz, 2010: p.145-146). Een andere vorm van resultaatsturing krijgt vorm met de regierol in de uitvoering onder het principe 'markt, tenzij...' (Metz, 2010: p. 91-92 & 123).

De contracten die met de markt gesloten worden zijn op basis van sturing op resultaat en sturing op incentives, dit om hen te prikkelen de afspraken in het contract na te komen en efficiënt te werk te gaan (Metz, 2010: p.220-221). Hiermee is er deels aan de eis qua sturing in het theoretisch kader voldaan, omdat er nog steeds sprake is van inputsturing binnen een substantieel deel van de organisatie. Binnen RWS ontbreekt de prikkel tot efficiëntie doordat RWS onderhevig is aan meervoudige sturing. Er vindt kassturing plaats op een baten-lastendienst waardoor de vrijheden die de organisatie heeft verkregen worden ingeperkt door de omvorming tot agentschap en de outputsturing die daarmee gepaard gaat (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.9 & 22-23 & 27). Respondent 11 stelt dat RWS in veel gevallen nog niet in staat is om de oude rol van zichzelf af te schudden en zich het 'professioneel opdrachtgeverschap' aan te meten. De invoer van prestatiesturing op beheer en onderhoud heeft na afloop van OO nog niet de gewenste effecten teweeggebracht op het gebied van het vergroten van de doelmatigheid en efficiëntie (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.28).

Monitoring

Inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces

In de analyse van de situatie voorafgaand aan OO wordt wat betreft de eis 'inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces' duidelijk dat door de regionale verschillen, ontstaan door de sterk gefragmenteerd machtsstructuur en het decentrale karakter van RWS, de top van RWS te weinig zicht had op het financiële beheer bij de regionale diensten en dienstenkringen. Gevolg hiervan was dat men niet in staat was om te sturen en onvoldoende invloed kon uitoefenen op de bedrijfsvoering als geheel. Om hier verandering in aan te brengen was 'het huis op orde' een belangrijk onderdeel van OO. Met de omvorming tot agentschap, het oprichten van de corporate dienst en het toevoegen van directeuren bedrijfsvoering aan de directieteams binnen de regionale en specialistische diensten (zie analysedeel organisatie-inrichting) werd beoogd om deze doelstelling te realiseren. In Evaluatie baten-lastendienst (2010: p.33) wordt gesteld dat het op orde hebben en houden van het financieel beheer een belangrijke voorwaarde is voor toekenning van de status van agentschap. Dit ligt in lijn met de eis vanuit de theorie, waar gesteld wordt dat ten einde het feitelijk voortbrengingsproces in kaart te brengen er actuele, uniforme en sluitende informatie nodig is over respectievelijk de doelen, de input, het proces, de output en de effecten. De bedrijfsvoering van RWS is door de auditdienst van het ministerie beoordeeld als 'op hoofdlijnen op orde'. De oprichting van het Shared Service Center, de corporate dienst, heeft ervoor gezorgd dat de administraties van de regionale en landelijke diensten gecentraliseerd zijn. Vervolgens is er organisatiebreed een gestandaardiseerd ERP-systeem ingevoerd waardoor de bedrijfsvoering en administraties volgens een uniforme wijze verlopen. In lijn hiermee zijn de vaste kosten van RWS, inclusief de overhead, eveneens afgenomen. Daar waar bij aanvang van OO de overhead rond de dertig à vierendertig procent lag, is dit eind 2007 gezakt naar tweeëntwintig à drieëntwintig procent. De genomen maatregelen hebben effect gehad, maar de veranderingen zijn niet in staat gebleken om het oorspronkelijke doel van vijftien tot achttien procent te halen (Metze, 2010: p.214-215).

RWS heeft de bedrijfsvoering op hoofdlijnen inderdaad op orde, maar er zijn een aantal zaken die ervoor zorgen dat het feitelijk voortbrengingsproces op sommige punten lastig in kaart te brengen is. In de vorige paragraaf is aan bod gekomen dat RWS gebogen gaat onder verschillende vormen van sturing, te weten outputafspraken met de SG en inputafspraken met de beleids-DG. Deze meervoudige sturing heeft tot gevolg dat ook het financiële model van RWS een hybride karakter heeft. De inputsturing loopt via het kasstelsel en de outputsturing via het baten-lastenstelsel (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.31). RWS maakt hierdoor, naast de nieuwe baten-lastenadministratie, gebruik van een verplichtingenkasadministratie. Dit is ook een van de redenen dat de vaste kosten en overhead van RWS gedurende OO zijn afgenomen. Toch geeft dit een vertekend beeld van de werkelijkheid omdat een deel daarvan via de uitbesteding naar de projectkosten is verschoven. Hierdoor staat het niet meer op de begroting van RWS maar moet het wel door het Rijk worden betaald (Metze, 2010: p.214-215).

Daarnaast is onderaan de vorige paragraaf het basis onderhoudsniveau besproken. Doordat er wordt gewerkt met gemiddelde bedragen, vermenigvuldigd naar gelang de grootte van het project, en doordat er geen overzicht is van de noodzakelijke toekomstige werkzaamheden, is een doelmatig financieel beheer niet mogelijk. Men weet simpelweg niet hoe hoog de kosten in de toekomst uit zullen vallen (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.34). Tot slot is er bij RWS geen sprake van een verband tussen uitbreiding van de infrastructuur en budgetverhoging bij beheer en onderhoud. De nieuwe infrastructuur wordt namelijk niet geactiveerd op de balans. Dit heeft tot gevolg dat er ook niet wordt afgeschreven en er zodoende geen geld voor vervangingsinvesteringen gespaard wordt. RWS staat hierdoor, op het gebied van onderhoud, vervanging en renovaties, van tijd tot tijd voor financiële verrassingen (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.34).

De doelstelling 'het huis op orde' was een belangrijk onderdeel van OO en moest het bestuur in staat stellen om weer grip te krijgen en invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering. Door de omvorming tot agentschap,

het toevoegen van de directeurs bedrijfsvoering, het opzetten van de corporate dienst, de invoering van een uniform bedrijfsvoeringssysteem en -beleid is RWS er in hoofdlijnen in geslaagd om de bedrijfsvoering op orde te krijgen en de overheadkosten terug te dringen (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.33-34 & Metzke, 2010: p.214-215). RWS kent verschillende vormen van sturing. Dit heeft tot gevolg dat het financiële model van RWS een hybride karakter heeft: zowel een baten-lasten als een verplichtingenkasadministratie (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.31). Hierdoor is er een vertekend beeld van de situatie van de bedrijfsvoering van RWS ontstaan (Metzke, 2010: p.214-215). RWS heeft na afronding van OO grote stappen gezet op het gebied van het op orde krijgen van de bedrijfsvoering. Hiermee is deels voldaan aan de eis van inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces.

Inzicht in de op te leveren producten

Het inzicht wat betreft de op te leveren producten is na OO in 2008 niet veranderd ten opzichte van de situatie voor 2003. Tijdens de transitie zijn zowel de structuur en de inrichting van de processen op de schop gegaan. De producten die RWS produceert en de mate waarin prestatiemeting mogelijk dan wel problematisch is, is onveranderd. Ter resumé onderstaand het overzicht van de analyse aangaande de producten van RWS.

Type1-producten: Prestatiemeting mogelijk	Type 2-producten: Prestatiemeting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Een organisatie is product georiënteerd	Een organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproductie: producten komen in relatie met anderen tot stand
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Uniforme productbetekenis	Meervoudige productbetekenis
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Tabel 10: Type 1- en Type 2 producten RWS

Inzicht in de kostprijzen

Vanuit het theoretisch kader wordt verondersteld dat beste wijze om de kostprijs van één eenheid inzichtelijk te krijgen, de activity based costing methode met resultaatverantwoordelijkheid is. Zoals reeds in het eerste deel van de analyse aan bod kwam, werden bij RWS voor aanvang van OO de indirecte kosten niet gelinkt aan een kostenplaats, maar evenredig verdeeld over de organisatie als geheel. Er bestonden immers grote regionale verschillen in de bedrijfsvoering en het ontbrak de top van de organisatie aan in- en overzicht. Zo was het schrijven van uren afgeschafte, omdat destijds niets met deze data werd gedaan.

Zoals in de paragraaf 'Inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces' werd getoond, heeft de organisatie sinds OO op financieel administratief vlak een transformatie ondergaan. Daar waar de kosten en uitgaven ten tijde van het oude kasstelsel waren onderverdeeld in projectuitgaven, directe uitvoeringsuitgaven en indirecte uitvoeringsopgaven, zou het nieuwe baten-lastenstelsel veel meer geënt zijn op meetbare afspraken en toebedeelde verantwoordelijkheden (Metzke, 2010: p.145). Nu is gebleken dat het baten-lastenstelsel niet volledig is doorgevoerd. Dit had tot gevolg dat een deel van de organisatie gefinancierd wordt door het kasstelsel en een deel via het baten-lastenstelsel.

De aanleg- en grootonderhoud-projecten groter dan € 30 miljoen werden direct gefinancierd vanuit het infrafonds van het ministerie. Daarnaast maakte RWS interne kosten om deze projecten te realiseren. De kosten werden berekend volgens een generiek opslagpercentage. In Evaluatie baten-lastendienst (2010: p. 36-37) wordt gesteld dat toen RWS werd omgevormd tot baten-lastendienst er bewust voor is gekozen om bureaucratie te vermijden door een eenvoudige methodiek te hanteren met een beperkt aantal producten en eenvoudige verdeelsleutels. Dit is opmerkelijk te noemen aangezien de hoogte van opslagpercentages niet in iedere situatie recht doet aan de daadwerkelijke kosten. Als de kosten van een project toenemen dan betekent

dat niet automatisch dat de interne kosten bij RWS ook toenemen. RWS gebruikte dit generieke opslagpercentage zodoende ook om andere kosten, de overhead, mee af te dekken (Metze, 2010: p.214-215 & Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.36).

Een deel van de efficiencyslag die ze pretendeerden te hebben gemaakt lag hieraan ten grondslag. Hierdoor kan er gesteld worden dat RWS op dit vlak geen inzicht had in de daadwerkelijke kostprijzen van enerzijds de projectaanaanleg en het grootonderhoud en anderzijds de interne organisatie. In een resultaatgerichte organisatie zouden de daadwerkelijke kosten, evenredig met de activity based costing methodiek, het uitgangspunt moeten zijn. Een opslagpercentage zorgt immers niet voor een incentive om projectkosten te beperken, eerder andersom.

In het eerste deel van de analyse waarin de situatie voorafgaand aan OO in kaart gebracht is, werd er gesteld dat RWS op het gebied van kostprijsberekeningen werkte volgens de toeslagcalculatie in traditionele organisaties. Idealiter zou een resultaatgerichte organisatie werken volgens de activity based costing methode, wat in de casus na afloop van OO niet het geval was. Wel hebben de afdelingen binnen de organisatie, door het invoeren van managementcontracten met prestatieafspraken op basis van prestatie-indicatoren, verantwoordelijkheid gekregen over de kosten en het wel of niet halen van afspraken. De regionale diensten, met aan het hoofd de HID, zijn hierdoor meer dan vroeger aanspreekbaar op het wel of niet behalen van resultaten (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.30).

In bovenstaande situatie lag de nadruk niet op harde kostprijzen. Dit wordt onderschreven door de respondenten. De interne kostprijsberekeningen vinden nog steeds plaats volgens het vergelijken van voor- en nacalculaties op basis van begrote inzet van fte, de inkoop van externen en de uiteindelijke inzet en inkoop. Een van de respondenten zegt hierover dat er een tweedeling te bespeuren is. Enerzijds wordt er via het professioneel opdrachtgeverschap grip gehouden op de opdrachtnemers die volgens plan de afspraken moeten nakomen en daarbij per opgeleverd product worden betaald. Anderzijds heb je de organisatie zelf, waar mensen nog steeds, waar nodig, ingezet worden. De respondent, die zelf controller is binnen RWS, stelt dat de organisatie daarbij geen idee heeft hoelang persoon X aan een project werkt en dat de precieze kostprijs niet interessant is. Op hoofdlijnen worden er managementcontracten afgesloten met een HID. Overeenkomstig de theorie over toeslagcalculatie in resultaatgerichte organisaties bezitten zij de eigenaarsrol. Zij maken op hun beurt afspraken met hun ondergeschikten en zorgen ervoor dat ook zij zich aan hun afspraken houden omdat dit anders afstraalt op henzelf. Er is binnen RWS echter geen sprake van registratie welke organisatorische eenheid gebruikgemaakt heeft van welke dienst. Hierdoor kan er in het licht van de theorie wel gesteld worden dat er een eigenaarsrol is toebedeeld voor de beheersing van de kosten, maar dat dit geen andere gevolgen heeft dan dat men erop kan worden aangesproken.

Wat betreft de kostprijsberekening werkt RWS ook na OO met vaste opslagpercentages voor kosten. Bij de omvorming tot baten-lastendienst is er bewust voor gekozen om bureaucratie te vermijden door een eenvoudige methodiek te hanteren met een beperkt aantal producten en eenvoudige verdeelsleutels (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.36-37). Door het sluiten van managementcontracten zijn, in tegenstelling tot de situatie voor OO, personen aanspreekbaar geworden voor het wel of niet halen van resultaten (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.30). Hierdoor is er na OO sprake van een eigenaarsrol voor bepaalde kosten. Kostprijsberekeningen vinden plaats op basis van toeslagpercentages en voor- en nacalculaties van begrote inzet en daadwerkelijke inzet. Hierdoor ligt er geen nadruk op daadwerkelijke kostprijzen en is er niet voldaan aan de eis vanuit de theorie.

Verantwoording

In het theoretisch kader wordt gesteld dat er bij een verantwoordingssysteem in resultaatgerichte organisaties er taken worden toebedeeld aan specifieke personen die vervolgens persoonlijk verantwoordelijk worden gehouden voor het uitvoeren binnen kaders en budget. Een van de veranderingen die RWS heeft doorgemaakt is die van een rijk van autonome eilandjes naar één koninkrijk met een sterk landelijk gevoel van verantwoordelijkheid dat bovendien aanspreekbaar is op prestaties (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.30). De uniformering van de bedrijfsvoering en de veranderingen op het gebied van de structuur en processen hebben ervoor gezorgd dat het bestuur grip heeft gekregen op de organisatie. Hierdoor zijn er, overeenkomstig de eisen uit de theorie, personen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het resultaat. Ook zijn er duidelijkere definities van taken gekomen en is er een uniforme wijze van prestatiemeting. Na OO zijn zowel organisatorische eenheden als personen aanspreekbaar geworden op hun prestaties.

Ab Lambarts, destijds CFO, geloofde heilig in financiële prikkels en in een schandpaaleffect: wie is de beste en wie is de slechtste? Hij introduceerde dit zowel onder de HID'en als bij de dienstenkringhoofden. Hij was van mening dat men in het kader van de bedrijfsmatige manier van werken beter transparant kon zijn over dit soort cijfers. Hierdoor kan er gesteld worden dat er voldaan is aan de eis vanuit de theorie dat de transparantie binnen een organisatie moet worden vergroot en dat leidinggevendend persoonlijk verantwoordelijk gehouden moeten worden voor het resultaat. Het elkaar aanspreken op prestaties gebeurt echter nog niet in alle gevallen, RWS kenmerkt zich na afloop van OO nog steeds door risicomijdend gedrag en onwil om elkaar te bekritisieren (Metze, 2010: p.214-215).

Aan de derde eis, dat vertrouwen binnen het systeem van verantwoording hoog in het vaandel moet staan, is gedurende OO en kort daarna minder voldaan. Het driekoppig bestuur had namelijk de HID'en ontdaan van hun hoge hoed en de macht naar zich toe getrokken. Deze nieuwe gecentraliseerde wijze van sturen stuitte op weerstand bij de HID'en. De overtuiging heerste dat er te veel centraal geregeld werd en men had het gevoel dat het nieuwe driekoppige bestuur taken niet meer aan hen over durfde te laten. Ook vonden ze dat het nieuwe directieteam RWS, waar zij sinds de aanvang van OO deel van uitmaakten, in de praktijk weinig invloed had. Andere veelgehoorde opmerkingen waren dat het 'esprit de corps' verdwenen was. Het bestuur gedroeg zich uit de hoogte en dulde volgens hen geen tegenspraak. Gevolg hiervan was dat men zich niet langer veilig genoeg voelde om dingen ter discussie te stellen (Metze, 2010: p.83).

Deze reactie lijkt in eerste instantie begrijpelijk. Dale & Urwick (1960) schrijven in Van Amelsvoort (1989: p.265) dat door het veranderen van een hiërarchische structuur men het risico liep op politieke conflicten doordat werknemers die voorheen hoog gepositioneerd waren vaak moeite hebben met een lagere positie en het bijkomende verlies van status (Dale en Urwick, 1960 in Van Amelsvoort, 1989: p.265). Naarmate OO vorderde verminderde het tumult, enerzijds omdat het bestuur vaker het gesprek aanging en doorkreeg dat de steun van de HID'en heel belangrijk was, en anderzijds wellicht omdat er na verloop van tijd gewenning optrad.

Een andere vorm die belangrijk is in een verantwoordingssysteem binnen resultaatgerichte organisaties is klantgerichtheid en verantwoording richting het publiek. RWS heeft hierop ingespeeld door in het ondernemingsplan het voornemen op te nemen te veranderen in een publieksvriendelijke netwerkorganisatie. Om dit te bereiken moest onder andere de invulling van de taken veranderen en de klantgerichtheid worden verbeterd. Een van de acties om dit te bereiken betrof het openen van een landelijk informatienummer. Vlak na de lancering kwamen hier al 25 duizend telefoontjes per jaar binnen en drie jaar later zelfs 55 duizend. Daarnaast had RWS, ter verbetering van de klantgerichtheid, toegezegd te werken aan actieve informatievoorziening, goede bereikbaarheid voor vragen, suggesties en klachten, invoering van prestatienormen en regelmatige externe prestatiebeoordeling. Klanttevredenheid werd hierom benoemd tot

key performance indicator in de managementcontracten tussen de HID'en en de directeur-generaal (Metze, 2010: p.107, 110 & 112).

Een ander voorbeeld van het verbeteren van de klantbeleving is te zien bij de weg- en verkeersleiding. De weginspecteurs aldaar zijn tegenwoordig uitgerust met een gps-systeem, waardoor er continu gemonitord kan worden welke weginspecteur zich het dichtst bij een calamiteit bevindt. Daar waar weginspecteurs voorheen enkel actief waren binnen hun eigen wegendistrict of dienstenkring, gaan zij nu grensoverschrijdend te werk. Voorheen moesten ze soms tientallen kilometers rijden voor ze op de plek van bestemming arriveerden, terwijl een collega uit een ander district binnen enkele minuten aanwezig had kunnen zijn maar binnen het eigen district moest blijven (Metze, 2010: p.174). Deze verandering in aansturing van de diensten zorgt ervoor dat de beleving van het publiek aangaande de dienstverlening van RWS drastisch verbetert.

Op het gebied van verantwoording is RWS na afloop van OO geworden tot één organisatie met een sterk gevoel van verantwoordelijkheid waarin individuen aangesproken kunnen worden op hun resultaten (Evaluatie batenlastendienst, 2010: p.30). Er zijn personen verantwoordelijk gemaakt voor resultaat, er zijn duidelijkere definities van taken gekomen en een uniforme wijze van het meten van prestaties. Hierdoor is er voldaan aan de eisen vanuit het theoretisch kader op het gebied van verantwoording binnen resultaatgerichte organisaties. RWS blijft echter gekenmerkt door risicomijdend gedrag en onwil om elkaar te bekritisieren (Metze, 2010: p.214-215). Aan de eis dat er vertrouwen moet bestaan is niet voldaan doordat er conflicten zijn ontstaan door de sceptische houding van het bestuur en door veranderingen in de hiërarchische structuur (Metze, 2010: p.83). Tot slot is klanttevredenheid benoemd tot key performance-indicator in de managementcontracten tussen de HID'en en de directeur-generaal (Metze, 2010: p.107, 110 & 112). Hiermee is voldaan aan de eis van klantgerichtheid.

4.3 Het transitieproces

4.3.1 Vier succesfactoren

De duur van het traject

Vanuit de theorie wordt gesteld dat naar mate een verandertraject en de implementatie ervan lang duurt, de kans op falen toeneemt. OO begon onder leiding van het nieuwe driekoppige bestuur voortvarend, er werden strategiesessies georganiseerd en ze hielden het directieteam scherp. Na verloop van tijd veranderde de stemming. Er ontstond een algemene onvrede, waarbij mensen meeknikten en elkaar vertelden wat er allemaal fout zou zijn, zonder dat er gesproken werd over concrete oplossingen (Metze, 2010: p. 60). Een van de redenen hiervoor was de traagheid waarmee het proces op gang kwam.

Dit was te wijten aan de cultuur binnen RWS, een cultuur van vriendelijkheid, omzichtigheid en heel veel overleg. Voorbeeld hiervan waren de vergaderingen van de hoofddirectie. Deze beperkten zich niet tot de grote lijnen, maar bespraken een breed scala aan onderwerpen, tot in detail. De grootte van het directieteam was bovendien aanzienlijk toegenomen. Na klachten van de HID'en over hun geringe inbreng, besloot het bestuur om ook RWS-brede aangelegenheden aan de HID'en voor te leggen. Dit had uiteindelijk tot gevolg dat er één groot directieoverleg ontstond, waar zowel het directieteam als het raadgevend directieteam een zetel in had. Dit zorgde er regelmatig voor dat men door tijdgebrek onderwerpen moest laten liggen tot de volgende vergadering.

Daarnaast is de traagheid waarmee het veranderproces op gang kwam te verklaren door de wens van het nieuwe driekoppige bestuur om allereerst draagvlak te creëren voor de veranderingen die het ondernemingsplan te weeg zou gaan brengen. Onduidelijk was hoe de werkvloer op de voorgenomen

veranderingen zou reageren. Die had immers al vele veranderinitiatieven voor de kiezen gekregen en de verwachting was dat er verandermoeheid zou optreden. Tot dan ontbrak er steeds samenhang tussen de initiatieven en de resultaten zakten op termijn weg in het bureaucratisch moeras van de sterk technocratische organisatie. Veel werknemers waren daarom ook sceptisch over OO.

Dit werd extra gevoed doordat de DG geen strakke en behapbare tijdslimiet had vastgesteld. OO was grofweg opgedeeld in drie delen. De implementatie en uitvoering van het Ondernemingsplan zou vier jaar in beslag nemen, van 1 januari 2004 tot 1 januari 2008 (Metze, 2010: p.79). In de periode 2004-2005 moest de financiële situatie in kaart worden gebracht, en vervolgens op orde. In de periode 2006-2007 moest RWS publieksgerichter worden en tot slot zouden de afslanking van de organisatie en de structurele veranderingen verspreid worden over de gehele vier jaar. Het enige concrete doel dat werd gesteld was de omvorming tot agentschap op 1 januari 2006.

Door enkel globaal te beschrijven wat er in een bepaalde periode uitgevoerd zou worden en niet vooraf de te bereiken mijlpalen te benoemen en duidelijk te kwantificeren, liep RWS al vanaf de start achter de feiten aan. De gedachte was dat hier gedurende het proces verder invulling aan gegeven zou worden. Door het benoemen van belangrijke vorderingen en behaalde prestaties houd je medewerkers betrokken en kunnen successen samen gevierd worden. In het theoretisch kader wordt gesteld dat er bij complexe verandertrajecten maximaal twee weken tussen de tussentijdse beoordelingen mag zitten. Bij RWS was deze termijn een half jaar. Het is dan ook niet gek dat de betrokkenheid en veranderbereidheid na verloop van tijd afnam.

Dit werd zichtbaar tijdens bijeenkomsten van de top van RWS, bestaande uit 300 hogere managers en leidinggevendenden. Zij werden ieder half jaar bijeengeroepen om de voortgang van het ondernemingsplan te bespreken. Tijdens deze bijeenkomsten was het de gewoonte om een overzicht te geven van de voortgang en de behaalde mijlpalen. Hier werd al na anderhalf jaar duidelijk dat het ondernemingsplan niet vorderde als beoogd. De resultaten van een personeelsenquête en een rapport van de extern adviseur gaven aan dat het plan van het bestuur, om het ondernemingsplan vanaf de top geleidelijk de hele organisatie in te laten zinken, niet was gelukt. Het urgentiebesef van het ondernemingsplan was bij de helft van het middenmanagement en twee derde van de werkvloer niet aanwezig en meer dan de helft van de medewerkers waren niet op de hoogte waar de reorganisatie überhaupt over ging. Daarnaast werd de reorganisatie ervaren als omvangrijk, onsamenhangend en te complex (Metze, 2010: p.137-138). Het hoger management bleek onvoldoende in staat om het waarom van de reorganisatie uit te leggen en zo het urgentiebesef op medewerkers over te brengen. Een van de oorzaken hiervoor was dat er te weinig tussentijdse beoordelingen hadden plaatsgevonden om iedereen betrokken te houden en de voortgang te kunnen monitoren.

De literatuur stelt dat naarmate een verandertraject en de implementatie ervan langer duurt, de kans op falen toeneemt. Voorafgaand aan OO waren er enkel globaal periodes afgesproken waarin bepaalde onderdelen van het transitietraject uitgevoerd moesten worden. Er was slechts één concreet doel vastgesteld, te weten de omvorming tot agentschap op 1 januari 2006. Door enkel in grote trekken te beschrijven wat er in een bepaalde periode uitgevoerd ging worden en door de te bereiken mijlpalen niet vooraf te benoemen en te kwantificeren liep RWS al vanaf de start achter de feiten aan. Door het twee wekelijks aanduiden van belangrijke vorderingen en behaalde prestaties en door het samen vieren van successen, hadden de medewerkers meer betrokken kunnen blijven. Dit werd echter slechts één keer per half jaar gedaan. Doordat er te weinig tussentijdse beoordelingen plaatsvonden, vervaagde het urgentiebesef van medewerkers steeds verder. De transitie werd door medewerkers als te omvangrijk, onsamenhangend en te complex ervaren (Metze, 2010: p.137-138). Het verandertraject begon dus voortvarend, maar door het bovenstaande, in samenhang met de traagheid waarmee het proces op gang kwam, ontstond er al snel algeheel gevoel van onvrede (Metze, 2010: p.60). De traagheid was te wijten aan de heersende cultuur van vriendelijkheid, omzichtigheid en eindeloos overleg. Het

transitietraject werd hierdoor langer dan nodig, iets wat met frequentere tussentijdse beoordelingen voorkomen had kunnen worden.

Capaciteit van de uitvoerende projectteams

Om de transitie in goede banen te leiden en de organisatie gedurende het traject van advies te voorzien, werd er een extern adviseur ingehuurd. De extern adviseur was gespecialiseerd in het omvormen van productgerichte organisaties. Een van de voorstellen die zij aan het begin van OO deden was het oprichten van een apart Projectbureau Ondernemingsplan. Het driekoppige bestuur was voornemens om zelf alle veranderinitiatieven te coördineren. Dit vond de adviseur geen goed idee aangezien zij dan te veel met de uitvoeringsdetails zouden worden belast. Bert Keijts wilde zelf echter de touwtjes in handen houden en in plaats van de oprichting van een apart projectbureau wees hij de drie hoofdthema's van het ondernemingsplan toe aan zichzelf en zijn twee medebestuurders. Bert Keijts zelf was verantwoordelijk voor de afslanking van de organisatie en de algemene gang van zaken. CFO Ab Lambarts was verantwoordelijk voor 'het huis op orde', de financiële en administratieve reorganisatie. En plaatsvervangend DG Luc Kohsiek had de verantwoordelijkheid voor het HRM-beleid en de omvorming van RWS tot een publieksgerichte netwerkorganisatie (Metze, 2010: p.111).

Er kan gesteld worden dat doordat het driekoppig bestuur alle taken op zich genomen had er, overeenkomstig met de theorie, sprake was van een hecht team, dat de rollen, verplichtingen, en verantwoordelijkheden van de leden van het veranderteam duidelijk waren en dat er in de persoon van Bert Keijts een duidelijke leider was. De vraag is echter of het team wel bestond uit de beste mensen, of liever gezegd, of het bestuur zelf geschikt was om naast leidinggeven aan de organisatie óók geschikt was om de organisatieverandering te leiden? Er moest immers bepaald worden hoeveel tijd er wanneer en door wie besteed zou worden aan de transitie, terwijl de dagelijkse gang van zaken ook doorging. Dit heeft ervoor gezorgd dat naarmate OO vorderde de druk op het bestuur toe nam en men zich te veel met de uitvoeringsdetails bemoeide. Bij de uitvoering en de implementatie van de veranderingen speelden de HID'en, als hoofd van de regionale diensten, een belangrijke rol. Naar hun mening was het nieuwe driekoppige bestuur niet in staat was om de transitie tot een goed eind te brengen. Zij vonden dat ze niet met dit bestuur over de productie konden praten zoals zij dat in het verleden met vorige bestuurders wel konden. Het huidige bestuur kon in hun optiek enkel praten over getallen, en niet over de fabriek zelf. Dit was volgens hen te wijten aan dat de top zelf niet in de diensten gewerkt had en daardoor niet wist wat er speelde op de werkvloer. Daarbij kwam dat de HID'en door de structuurveranderingen als gevolg van OO hun hoge hoeden waren kwijtgeraakt. Hierdoor ontstond er frictie binnen de top van RWS (Metze, 2010: p.161-162).

Voorbeeld hiervan was een van de bijeenkomsten tussen de HID'en en de externe adviseurs om de voortgang van OO te bespreken. Tijdens die meetings kwam het uitvoerende directieteam ter sprake. Men beraadde zich op de woorden van Bert Keijts die gesteld had dat het directieteam als eenheid moest opereren en als een eenduidig besluitvormingsorgaan moest functioneren. Men vroeg zich openlijk af hoe het directieteam RWS daadwerkelijk een team kon zijn, als het bestuur zich in de praktijk boven de HID'en gesteld waande? Doordat het bestuur, naast onderdeel van het directieteam, ook formeel de baas was over de HID'en was er volgens laatstgenoemden een werksituatie ontstaan tussen ongelijken die zo geen eenheid meer konden vormen.

Bert Keijts was echter van mening dat er pas sprake kon zijn van een eenheid als iedereen zijn steentje daaraan bijdroeg. Hij verweet de HID'en dat zij het belang van hun dienst en regio boven het belang van RWS als 'eenheidsstaat' stelden. Hij verweet hen dat ze, ondanks heldere afspraken in de managementcontracten informatie achterhielden of niet op tijd deelden, dat afspraken niet nagekomen werden en er niet aan de bel getrokken werd op momenten dat doelstellingen gemist dreigden te worden. Er was hier volgens hem een

duidelijke structuur voor ingericht, waarbij aan het eind van Q1 gemonitord zou worden hoe de zaken ervoor stonden zodat er op tijd kon worden bijgestuurd (Metze, 2010: p.161-162).

Om deze redenen kan gesteld worden dat er bij RWS, in tegenstelling tot wat de theorie eiste, geen sprake was van een hecht team dat leiding gaf aan zowel de organisatie zelf als het verandertraject. Dit kan een van de oorzaken zijn geweest van de problemen die gedurende OO zijn ontstaan.

Doordat het driekoppige bestuur het advies van de extern adviseur om een apart projectbureau in het leven te roepen om OO te leiden in de wind had geslagen, kwam zowel de uitvoering van OO als de dagelijkse leiding van de organisatie op de schouders van het bestuur terecht (Metze, 2010: p.111). Conform de literatuur was er hierdoor inderdaad sprake van een hecht veranderteam, waarin de rollen, verplichtingen, en verantwoordelijkheden van de leden duidelijk waren en waarin er in de persoon van Bert Keijts een duidelijke leider was. Maar door deze beslissing nam de hoeveelheid werk en de druk, naarmate OO vorderde, steeds verder toe. Het bestuur was voor de uitvoering en implementatie sterk afhankelijk van de HID'en die aan het hoofd stonden van de regionale diensten. Door de veranderingen in de hiërarchie heerste er scepsis en een sfeer van wantrouwen. Hierdoor ontstonden er over en weer verwijten en was er sprake van een kloof tussen het bestuur en de directie. In tegenstelling tot de eis die de theorie stelt, was er weliswaar sprake van een bekwaam team, maar was er geen team dat, hecht en gemotiveerd, leiding gaf aan zowel de organisatie zelf als het verandertraject.

Steun van sleutelfiguren

Toen bepaald moest worden hoe de verandering zou worden aangepakt, waren er twee opties. De eerste was de polderende, consensus zoekende manier, waarbij er eerst draagvlak gezocht wordt alvorens er besluiten worden genomen. De tweede was de doortastende benadering met daadkrachtige leiders die knopen doorhakken. Bij eerdere pogingen werd uitgegaan van een bottom-up aanpak. Daarbij werden binnen de organisatie verschillende veranderinitiatieven genomen met het idee dat deze vanzelf tot één stroom samen zouden vloeien en voor een breed gedragen algemene organisatieverandering zouden zorgen. Deze aanpak, ook wel de duizend-bloemen-methode genoemd, heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. De nieuwe DG en CFO waren van mening dat RWS een top-down methodiek moest hanteren, waarbij de top van RWS zelf stevig de leiding zou nemen om de ombouw tot agentschap vorm te geven en de daarmee samenhangende veranderingsprojecten. Zij zagen de eerdere inspanningen als een onderdeel van een tweeledig proces. Daarbij zou de organisatie eerst bewust gemaakt worden, door middel van de duizend-bloemen-projecten, waardoor men aan het idee gewend zou raken dat er veranderd moest worden. Vervolgens was het aan de nieuwe DG om door middel van een duidelijk plan, OO, het daadwerkelijke startsignaal te geven. Daarbij zou dan een duidelijke top-down koers worden uitgezet om het verandertraject in goede banen te leiden (Metze, 2010: p.51-52).

Gekeken naar de eisen uit het theoretisch kader is hiermee deels voldaan aan de eis steun te krijgen van invloedrijke personen en leidinggevendenden binnen de organisatie. Zij hebben het verandertraject immers geopperd én geleid. De enige groep met substantiële invloed binnen de casus RWS die nog ontbreekt zijn de HID'en. In het eerste deel van de analyse, bij de situatie voorafgaand aan OO, is gesteld dat de HID'en van oudsher de meeste macht hadden. De HID'en waren volgens het nieuwe bestuur dan ook het grootste obstakel om de reorganisatie te laten slagen. Doordat de HID'en jarenlang aan het hoofd hebben gestaan van hun eigen koninkrijkes was hun macht groot. Het nieuwe bestuur was zich er van bewust dat zij in hoge mate afhankelijk waren van de HID'en om van het ondernemingsplan een succes te maken. Illustratief hiervoor is dat zij, tijdens een van de vergaderingen waarin de plannen voor OO besproken werden, de HID'en hebben laten beloven actief mee te werken aan de reorganisatie, of anders op te stappen (Metze, 2010: p.132). Dat laatste lag in lijn met de top-down koers van het nieuwe bestuur.

In de vorige paragraaf is gebleken dat door deze manier van aansturen de spanningen tussen het bestuur en de HID'en hoog opliepen en dat de directie daardoor niet als een team leiding gaf aan OO. Het bestuur heeft de HID'en, die qua autonomie en macht behoorlijk hadden moeten inboeten, willen binden aan het ondernemingsplan door ze actief in te zetten bij het plan. Zij kregen de opdracht om plannen, waarvan de kaders reeds waren uitgezet, verder naar eigen inzicht uit te werken. De gedachte hierachter was dat ze op deze manier betrokken, ofwel 'medeplichtig' zouden worden aan de uitvoering van het ondernemingsplan en zich er meer verantwoordelijk voor zouden voelen (Metze, 2010: p.93-94).

De tweede eis uit het theoretisch kader betreft het verkrijgen van de steun van de werknemers die het meest met de verandering te maken hebben. Hiertoe is de nieuwe DG de eerste maanden na zijn aanstelling door het land getrokken om bij de regionale en specialistische diensten gesprekken te voeren met de top en een dwarsdoorsnede van het personeel. Deze (bottom-up) rondreis leverde een stortvloed aan zelfkritiek op, maar daarnaast kwam er een duidelijke boodschap uit voort: wat het plan ook wordt, zorg dat het helder is, en zorg dat het, in tegenstelling tot eerdere veranderinitiatieven, daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Eerdere veranderinitiatieven waren namelijk mislukt of hadden slechts beperkte resultaten opgeleverd. Er heerste zodoende scepsis aangaande de nieuwe veranderplannen. De overtuiging heerste dat Keijts er binnen de top en het hoger management van RWS wel in zou slagen een 'besef van urgentie' te creëren. Of dat ook op de werkvloer zou lukken was echter onwaarschijnlijk. Vanuit de lagere regionen van de organisatie kwam sterk naar voren dat de RWS-cultuur in takt moest blijven, inclusief de zelfstandige posities van de dienstenkringen en regionale directies. Dit is begrijpelijk omdat men, door het decentrale karakter van RWS, veel autonomie genoot en die niet wilde verliezen.

Na het inventariseren van de houding van het personeel ten opzichte van een nieuwe organisatieverandering ging het bestuur de maanden nadat de top van de organisatie op de hoogte gesteld was van het ondernemingsplan zelf het land in om het ondernemingsplan te presenteren bij managers en medewerkers actief binnen de regionale en specialistische diensten van de organisatie (Metze, 2010: p.92). De algemene stemming onder de managers en de werknemers in de buitendienst was dat het ondernemingsplan tamelijk rauw op hun dak kwam vallen. Zij hadden het idee dat al het oude niet goed was en het direct anders moest, zonder dat duidelijk was wat dit dan precies was. Een deel van het ondersteunend personeel zou naar het regionale hoofdkantoor worden verplaatst om vanuit hier zaken centraler op te pakken. Dit hield in dat op sommige vlakken de dienstenkringen aan autonomie moesten inboeten, daar waar zij voorheen binnen hun dienstenkring zelf (bijna) alle beslissingen moesten nemen, moest dit vanaf nu in samenspraak met het regionale hoofdkantoor (Metze, 2010: p.92-93).

Naarmate de reorganisatie vorderde, namen de berichten over zwakke veranderingsgezindheid, matige prestaties en een hoge mate van onduidelijkheid toe en daarmee de onvrede. Terwijl OO al ruim halverwege was, was men nog ver verwijderd van de gestelde doelen. Het driekoppig bestuur was van mening dat zij niet gesteund werd door de interne organisatie en dat ze er niet langer op kon vertrouwen dat de HID'en hun managementcontracten zouden naleven alsmede de contracten die zij op hun beurt met hun eigen medewerkers sloten. En driekwart van de werknemers van RWS was op zijn beurt ontevreden over de gang van zaken, zo bleek uit een extern uitgevoerd onderzoek. In hun ogen was de top onvoldoende op de hoogte van wat er op de werkvloer speelde, en waren zij voornamelijk bezig met hun eigen carrière, vergaderingen en grootschalige bijeenkomsten met het management (Metze, 2010: p.142&154). Volgens het management binnen de regionale en specialistische diensten waren het bestuur en de HID'en voornamelijk bezig geweest met onderling gesteggel, en waren zij de binding met de rest van de organisatie verloren. Voor hen was het frustrerend om op de werkvloer het onbegrip over de noodzaak van de transitie te horen en vanuit het bestuur het verwijt te krijgen dat ze niet genoeg meewerkten. Ze voelden zich weggezet als vijanden, terwijl ze juist

mee wilden werken en betrokken wilden zijn in plaats van hiërarchisch te worden aangestuurd (Metze, 2010: p.154).

Het zal duidelijk zijn dat de top van de organisatie gedurende de eerste jaren van OO er niet in is geslaagd, de steun te verkrijgen van werknemers die met de praktijk met de verandering te maken kregen, noch van overige invloedrijke leidinggevendenden die uitvoering moesten geven aan die veranderingen. In een rapport van Deloitte over de resultaten van OO wordt gesteld dat de top de organisatie onvoldoende verander-klaar gemaakt had. Zij stelden dat de externe druk vanuit de politiek te weinig is gebruikt om diep tot in de organisatie door te dringen. Gevolg hiervan was dat OO, met name in de top van de organisatie, tot leven kwam en voor veel medewerkers in de uitvoering een papieren wereld is gebleven (Metze, 2010: p.215).

Bij de keuze hoe de verandering aangepakt moest worden is er gekozen voor een doortastende benadering waarbij de DG als daadkrachtige leider een duidelijk plan met een top-down koers uit zou zetten (Metze, 2010: p.51-52). Voor de uitvoering van OO was het bestuur echter afhankelijk van de steun van de HID'en, de personen die van oudsher de meeste macht binnen de organisatie hadden (Metze, 2010: p.132). Door de top-down benadering en de veranderingen in de hiërarchie zijn de spanningen tussen HID'en en bestuur hoogopgelopen. Om de HID'en toch betrokken te krijgen, liet het bestuur ze actief onderdeel uitmaken van het plan, waardoor ze verantwoordelijkheid kregen voor het slagen van het verandertraject (Metze, 2010: p.93-94). Om de steun van de werknemers te vergaren maakte de DG er een gewoonte van om jaarlijks door het land te trekken om bij de regionale en specialistische diensten gesprekken te voeren met de top en een dwarsdoorsnede van het personeelsbestand (Metze, 2010: p.92). Doordat eerdere veranderinitiatieven waren mislukt of slecht beperkte resultaten hadden opgeleverd, heerste er scepsis aangaande de nieuwe veranderplannen. Halverwege genoot het bestuur te weinig steun van de werknemers, stuitte op weerstand en er werden afspraken niet nagekomen (Metze, 2010: p. 142&154). De werknemers hadden de indruk dat het bestuur en de HID'en voornamelijk bezig waren geweest met onderling gesteggel en hadden ze de binding met de rest van de organisatie verloren. Uit dit alles kan worden geconcludeerd dat de top van de organisatie er niet in was geslaagd de organisatie voldoende verander-klaar te maken en genoeg steun te vergaren van noch de invloedrijke personen als de werknemers die met OO te maken hadden gekregen (Metze, 2010: p.215).

Additionele inspanning

Nog voor aanvang van OO werd het driekoppige bestuur door de extern adviseur geadviseerd om een apart projectbureau op te tuigen om de organisatieverandering te leiden en in goede banen te leiden (Metze, 2010: p.111). Het bestuur was voornemens om, ondanks dat dit sterk werd afgeraden, alle veranderinitiatieven zelf te coördineren. Gevolg hiervan was dat het bestuur naast de dagelijkse gang van zaken in een organisatie met de grootte van RWS óók belast was met de uitvoering van de organisatieverandering. Gedurende de eerste jaren van de uitvoering van OO nam de werkdruk voor het bestuur - en daardoor ook voor het directieteam - steeds grotere vormen aan. Doordat het bestuur de touwtjes zelf strak in handen heeft willen houden moesten zij overal een beslissing over nemen, ieder besluit, ontwerp of implementatieplan had hun stempel nodig alvorens het kon aanvangen. Dit gecombineerd met een organisatiecultuur waarin overleg en vergaderen de boventoon voerden liep voor hen uit op een onhoudbare situatie. Daarnaast moesten de normale werkzaamheden ook worden volbracht. Hierdoor kunnen er vraagtekens worden gezet bij of het bestuur voldoende rekening gehouden heeft met de werkdruk die gedurende het verandertraject toe zou nemen en bovenop de dagelijkse gang van zaken zou komen. Aan de eis vanuit de theorie om sleutelfiguren, in dit geval het bestuur zelf en de HID-en en eventueel delen van het hoger management, nog enkel kerntaken uit te laten voeren is niet voldaan.

Ook in de onderste regionen van RWS nam de druk gedurende het verandertraject toe. Een van de veel gehoorde klachten, zelfs na 3 jaar OO, is de te hoge werkdruk door het te kort aan personeel. Door de snelle uitstroom van medewerkers en de behoefte aan medewerkers met andere kwalificaties stond het aantal vacatures op vierhonderdvijftig op een totaal aantal medewerkers van negenduizend. Daarnaast is er door de veranderde kwalificaties nog steeds sprake van een mismatch tussen de gewenste kwalificaties en de kwalificaties waarover de medewerkers van RWS beschikken (Metze, 2010: p.190-191). Het managen van de nieuwe diensten en districten en het aanmeten van het professioneel opdrachtgeverschap nam onder andere door deze mismatch dusdanig veel tijd in beslag dat er in veel gevallen te weinig tijd over bleef voor dagelijkse werkzaamheden. Doordat in sommige delen van de organisatie de dagelijkse werkzaamheden niet meer naar behoren uitgevoerd konden worden ontstond er een te kort op de beoogde uitgaven en productie (Metze, 2010: p.137). Volgens de extern adviseur nam de druk op het driekoppige bestuur toe, raakte hun geduld op en werden zaken niet afgemaakt. Gevolg hiervan was dat ook onderling spanningen toenamen, er minder tijd samen werd doorgebracht en de begeleiding en beoordelingen van de HID-en er bij inschoot (Metze, 2010: p.136). Gekeken naar de eis vanuit de theorie dat er goed nagedacht moet worden in hoeverre werknemers te maken krijgen met additionele inspanningen zijn er een tweetal gebeurtenissen aan te merken waar niet goed over is nagedacht.

Er was besloten om de inkrimping van RWS op natuurlijke wijze tot stand te laten komen. Zonder gedwongen ontslagen moesten 2600 tot 3800 medewerkers vertrekken. Hiermee werd met name geogd op versnelde uitstroom van ouderen, maar ook het niet verlengen van tijdelijke contracten en inperken van de inhuur van buiten (Metze, 2010: p.70&98). Om de ouderen te motiveren om RWS eerder te verlaten werd de regeling voor vervroegde uittreding verruimd. Daar waar medewerkers voorheen als zij de leeftijd van 60 jaar hadden bereikt met vervroegde uittreding konden, werd dit, in het kader van de Rijksbrede afslankingsopgave, door minister Remkes van Binnenlandse Zaken tijdelijk verlaagd naar 57 jaar. Dit maakte het voor de oude garde binnen RWS aantrekkelijk om eerder met pensioen te gaan (Metze, 2010: p.98). Men had echter niet voorzien dat op zeventien werknemers na, alle zevenenvijftig plussers van de regeling gebruik zouden maken. Dit betrof bijna 1500 werknemers in korte tijd, terwijl vooraf was voorzien dat dit gefaseerd over een periode van vier jaar zou plaatsvinden. Door de massale uitstroom van oude werknemers is er een tekort aan personeel te ontstaan. Hierdoor hebben veel lopende projecten vertraging opgelopen en is er kostbare kennis en ervaring verloren gegaan (Metze, 2010: p.99).

Daarnaast kwam men er pas na invoering van het marktprincipe en het professioneel opdrachtgeverschap achter dat een groter deel van de medewerkers dan verwacht niet over de vereiste kennis en kunde beschikte om zich deze nieuwe manier van werken eigen te maken. Een ander substantieel deel van de medewerkers ontbrak het simpelweg aan het vermogen en de wil om zich de nieuwe rol als opdrachtgever, in plaats van uitvoerder, aan te meten (Metze, 2010: p.128). Bij de bouwdienst werden door de nieuwe manier van werken een groot aantal ontwerpers overbodig en zij bleken lang niet allemaal in staat en/of bereid om uitbestedingen te begeleiden of toezicht te houden op de planvorming en uitvoering van projecten (Metze, 2010: p.192). Door deze mismatches moesten dure externe krachten worden ingehuurd om de dienst draaiende te houden. Daar kwam bovenop dat er destijds sprake was van krapte op de arbeidsmarkt, aangezien RWS meer en meer mensen ging inhuren. De markt merkte dat er veel verdiend kon worden aan het verhuren aan RWS en verleidde de meer talentvolle werknemers van RWS om bij hen in dienst te komen. Hierdoor werden de personele problemen vergroot die ontstaan waren door het niet goed nadenken over additionele inspanning van werknemers.

Door het afslaan van het advies van de extern adviseur om een apart Projectbureau Operatie Ondernemingsplan in het leven te roepen, was het bestuur zowel belast met de dagelijkse gang van zaken (van het zeer grote RWS) als met de uitvoering van de organisatieverandering (Metze, 2010: p.111). Hierdoor is er niet voldaan aan de eis die de literatuur stelt, om sleutelfiguren, in dit geval het bestuur zelf, de HID'en en eventueel delen van het hoger management, nog enkel kerntaken uit te laten voeren. In de onderste regionen was zelfs na drie jaar OO de te hoge werkdruk een veelgehoorde klacht. Die was ontstaan door het tekort aan personeel, veroorzaakt door de te snelle uitstroom van medewerkers. Die te snelle uitstroom was weer het gevolg van de Remkens-regeling en de mismatch op het gebied van kennis en kwaliteiten die ontstond door de veranderde werkzaamheden en eisen binnen RWS (Metze, 2010: p.190-191). Gekeken naar de eis vanuit de theorie dat er goed nagedacht moet worden in hoeverre werknemers te maken krijgen met additionele inspanningen, illustreren laatstgenoemde voorbeelden situaties waarin dit niet goed is gedaan. Als gevolg hiervan konden in delen van de organisatie de dagelijkse werkzaamheden niet meer naar behoren uitgevoerd worden en ontstond er een tekort op de beoogde uitgaven en productie. Hierdoor nam de druk op het bestuur verder toe, werden zaken niet afgemaakt en werden de onderlinge spanningen verder aangewakkerd (Metze, 2010: p. 136-137).

De transitie bij RWS was zodoende:

- *een (relatief) lang traject met weinig tussentijdse beoordelingen;*
- *dat werd uitgevoerd door een bekwaam, maar matig gemotiveerd en nogal onsamenshangend team;*
- *dat de steun genoot van de leiding, in mindere mate van het management en na verloop van tijd in nog mindere mate van de werknemers;*
- *de transitie werd geïmplementeerd in een organisatie die sceptisch stond tegenover verandering;*
- *en waar veel extra inspanning van de werknemers noodzakelijk was.*

5: Conclusie



5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de resultaten die geanalyseerd zijn in het licht van de theoretische concepten.

In hoofdstuk 1 is de probleemstelling besproken. Daarbij zijn ook de aanleiding van dit onderzoek alsmede de doelstelling, hoofdvraag, deelvragen, het onderzoeksmodel en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie aan bod gekomen.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doen van aanbevelingen ten einde een bijdrage te kunnen leveren aan de transitie van inspannings- naar resultaatverplichting bij overheidsorganisaties, door de succes- en faalfactoren van de transitie bij Rijkswaterstaat gedurende 2003-2008 in kaart te brengen en hieruit de leerpunten te destilleren'.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

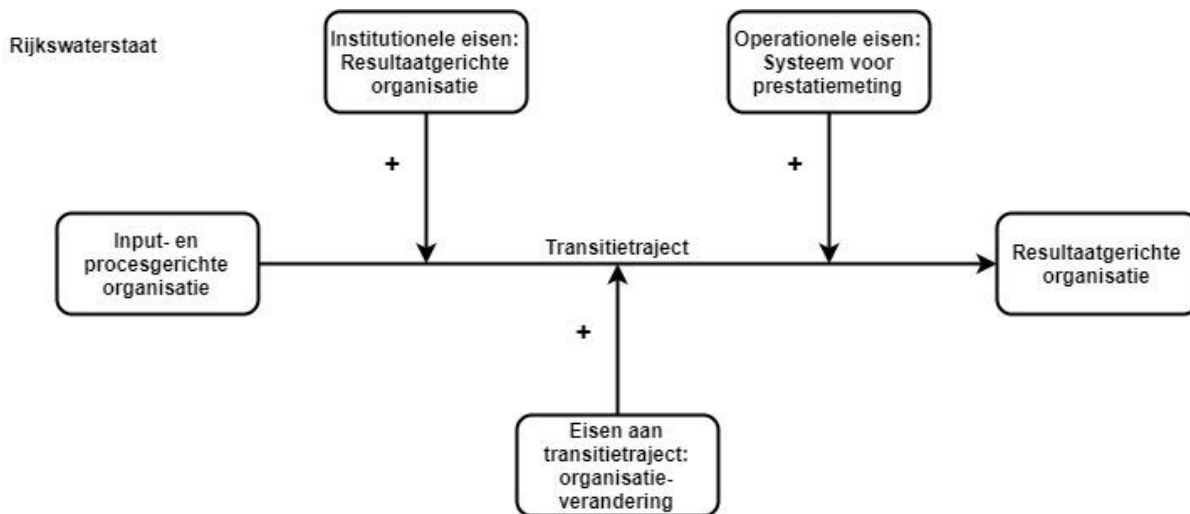
Wat zijn bij Rijkswaterstaat de succes- en faalfactoren geweest bij de transitie naar een resultaatgerichte organisatie gedurende de periode 2003-2008 en wat zijn hiervan de leerpunten voor andere overheidsorganisaties?

De hoofdvraag is opgebouwd uit de volgende deelvragen:

1. *Welke eisen worden er vanuit de literatuur gesteld aan een resultaatgerichte organisatie?*
2. *Welke eisen worden er vanuit de literatuur gesteld aan organisatieverandering?*
3. *Wat was de situatie inzake de transitie naar een resultaatgerichte organisatie bij aanvang van Operatie Ondernemingsplan in 2003?*
4. *Wat was de situatie inzake de transitie naar een resultaatgerichte organisatie na afronding van Operatie Ondernemingsplan in 2008?*
5. *Wat was voor Rijkswaterstaat de gewenste situatie? Is deze bereikt – en zo niet – wat ligt hieraan ten grondslag?*
6. *Welke lessen kunnen er getrokken worden uit het mogelijke verschil tussen de werkelijke en de gewenste situatie?*

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader gegeven. Hier is de context weergegeven waarbinnen de reorganisatie bij Rijkswaterstaat zich heeft afgespeeld, te weten de verschuiving van het heersend paradigma van traditioneel openbaar bestuur naar nieuw publiek management. Vervolgens zijn er eisen opgesteld waar een organisatie volgens de literatuur aan moet voldoen om het predicaat 'resultaatgericht' te dragen. Deze eisen zijn onderverdeeld in de institutionele eisen en de operationele eisen. Deze behelzen respectievelijk de eisen die gesteld worden aan de inrichting van de structuur van een organisatie en de eisen die gesteld worden aan de inrichting van de processen op het gebied van sturing, monitoring en verantwoording van een organisatie. Tot slot zijn er, naast de eisen op het gebied van de inrichting van de organisatie, eisen geformuleerd waaraan een succesvol verandertraject volgens de literatuur moet voldoen.

Bovenstaande theoretische concepten vormen, toegepast op de casus Rijkswaterstaat, het volgende conceptueel model:



Figuur 6: Conceptueel model

In hoofdstuk 3 staat in de methodologische verantwoording beschreven op welke wijze dit onderzoek is uitgevoerd. In dit onderzoek is er geoperationaliseerd op kernthema's, namelijk de inrichting van de organisatiestructuur, de organisatieprocessen en het verloop van het verandertraject. Daarnaast is er gekozen voor een enkelvoudige casestudy die volgens een ex-post evaluatie is uitgevoerd. Om de verschillen tussen de daadwerkelijke en de gewenste situatie in kaart te brengen is de ist, soll, gap-methode gehanteerd. De data in dit onderzoek zijn vergaard door middel van documentanalyses, interviews en informele gesprekken met betrokkenen, voormalig werknemers van Rijkswaterstaat en waarneming op projectlocaties. Tot slot wordt er in dit hoofdstuk een analyse van de validiteit en betrouwbaarheid gemaakt.

Hoofdstuk 4 bevat de resultaten en de analyse van de resultaten in het licht van de theorie. Hier zijn de volgende zaken naar voren gekomen:

Rijkswaterstaat voorafgaand aan OO in 2003

Organisatie-inrichting

Uit de gesprekken met de respondenten is gebleken dat qua organisatie-inrichting RWS vóór aanvang van OO een staf-lijn organisatiestructuur had. Er was daarnaast binnen de regio's en diensten sprake van een collectieve machtsstructuur, waarbij de macht, met name in de regio's, in handen van de HID'en lag, terwijl de regio's en diensten ten opzichte van elkaar juist versnipperd waren (Metze, 2010: p.24-25). Hierdoor kan er gesteld worden dat de situatie voorafgaand aan OO overeenkomt met de verwachtingen vanuit de theorie.

Sturing

Uit de gesprekken met respondenten is voortgekomen dat RWS van oudsher (en voor aanvang van OO) een sterk proces-gestuurde en input-gefinancierde organisatie was. Er zijn verschillende initiatieven geweest om resultaatgerichter te werk te gaan vanuit een 'regierol'. Zo blijkt ook uit Koers Bedrijfsvoering RWS (2003: p.7), waarin wordt gesteld dat deze initiatieven niet geslaagd zijn doordat enerzijds de outputsturing niet volledig was doorgevoerd en er anderzijds grote regionale verschillen bestonden waardoor het bestuur de grip op de organisatie kwijtraakte. Overeenkomstig de verwachting vanuit de theorie was RWS voorafgaand aan OO een proces-gestuurde en input-gefinancierde organisatie.

Monitoring

De top van RWS had te weinig zicht op het financiële beheer bij de regionale diensten en de tweeënveertig dienstenkringen. Hierdoor was er geen sprake van inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces voor aanvang van OO (Metze, 2010: p.38). Uit de analyse van het type producten dat RWS aflevert, bleek dat er meer factoren zijn die prestatiemeting problematisch maken. Uit de gesprekken met de respondenten bleek dat met name het halen van de jaarlijkse productie belangrijk was, en niet hoeveel uur er door wie aan een bepaalde taak besteed was. Doordat er geen uren werden geschreven en enkel de overhead binnen een regio als percentage van het totaal kon worden weergegeven, was er geen sprake van inzicht in de kostprijzen. Deze resultaten zijn illustratief voor een input-gefinancierde organisatie naar het traditioneel model van openbaar bestuur en de problemen die ten grondslag lagen aan de roep om een resultaatgerichtere werkwijze bij RWS.

Verantwoording

RWS was voor aanvang van OO een sterk technocratische en bovendien gesloten organisatie die zich weinig van aantrok van de perceptie van de samenleving (Metze, 2010: p.40-41 &68). Dit wordt onderschreven door de respondenten. Werknemers van Rijkswaterstaat voelden geen drang om verantwoording naar buiten toe af te leggen en binnen de cultuur van RWS was het ongewoon om elkaar aan te spreken op de resultaten. De situatie op het gebied van verantwoording, voorafgaand aan OO, correspondeert zodoende met die van het traditioneel model van openbaar bestuur.

Rijkswaterstaat na afloop van OO in 2008

Organisatie-inrichting

Rijkswaterstaat heeft zichzelf voorafgaand aan OO op het gebied van de organisatie-inrichting een aantal doelstellingen opgelegd. Ze zijn erin geslaagd om de organisatie af te slanken, van ruim 11.000 naar 9.000 medewerkers. Er is een nieuwe topstructuur gekomen van drie personen, waaronder een CFO, en ten einde de bedrijfsvoering op orde te brengen is er aan iedere regiodirectie een directeur bedrijfsvoering toegevoegd. De specialistische diensten zijn teruggebracht van zes naar vier landelijke diensten en de dienstenkringen zijn van tweeënveertig dienstenkringen omgevormd tot achttien droge en achttien natte diensten. Tot slot is het hoofdkantoor gereorganiseerd en is er een corporate dienst in het leven geroepen voor landelijke ondersteunende werkzaamheden (Metze, 62, 65, 66, 69, 84, 93, 115, 149 & Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.10).

Gedurende OO zijn er geen grote structuurveranderingen doorgevoerd. Op verschillende hiërarchische niveaus zijn de processen echter dusdanig anders ingericht dat er resultaatverantwoordelijke eenheden zijn ontstaan (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.25 & Metze, 2010: p.69). De respondenten stellen dat door middel van het ingevoerde IPM-model in de uitvoering resultaatverantwoordelijke eenheden zijn ontstaan. Daarnaast zijn er over verschillende hiërarchische niveaus managementcontracten afgesloten waarbij personen, dan wel teams, verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor resultaten (Metze, 2010: p.145-146). Hierdoor kan gesteld worden dat de structuur van RWS zich leende voor een organisatie-inrichting met resultaatverantwoordelijke eenheden. Hierdoor is er aan de eis vanuit de theorie voldaan. Het niveau waarop een organisatie-inrichting functioneert, hangt uiteindelijk echter samen met de inrichting van de bedrijfsvoeringsprocessen (Paumen, 2008: p.126).

Sturing

RWS heeft zich als doel gesteld om, ter vervanging van het IBO-besturingsmodel dat niet optimaal functioneerde, een nieuw sturingsmodel te operationaliseren. Binnen het nieuwe sturingsmodel worden twee verschillende sturingswijzen gehanteerd, te weten input- en resultaatsturing (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.21). Inputsturing vindt plaats door middel van capaciteitssturing op het gebied van

innovatie en ondersteuning en op basis van projectsturing bij aanleg en groot-onderhoudsprojecten (>€30 miljoen). Dit laatste wordt direct vanuit het departement aangestuurd en gefinancierd. De beheersing in termen van tijd en geld van dergelijke grote projecten is door onvoorziene omstandigheden, voor zowel RWS als het ministerie, een onbegonnen zaak. Het ministerie is daarbij niet geënt op resultaatsturing en om deze reden is deze sturingsvorm niet wenselijk (Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, 2010: p.25). Met het verkrijgen van de status van agentschap is RWS, binnen de van bovenaf opgelegde kaders, zelf verantwoordelijk voor haar eigen bedrijfsvoering en de wijze van uitvoeren (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.22-23). Van deze vorm van resultaatsturing vindt binnen de organisatie een doorvertaling plaats door middel van het sluiten van managementcontracten over verschillende hiërarchische niveaus (Ondernemingsplan, 2004: p.25 & Metze, 2010:p.145-146). Een andere vorm van resultaatsturing krijgt vorm door het aanmeten van de regierol in de uitvoering onder het motto 'markt, tenzij...' (Metze, 2010: p. 91-92 & 123). De contracten die met de markt gesloten worden zijn gebaseerd op 'sturing op resultaat' en 'sturing op incentives', dit om hen te prikkelen de afspraken in het contract na te komen en efficiënt te werk te gaan (Metze, 2010: p.220-221).

Binnen RWS ontbreekt deze prikkel tot efficiëntie doordat RWS onderhevig is aan meervoudige sturing. Er vindt kassturing plaats op een baten-lastendienst waardoor de vrijheden worden ingeperkt die de organisatie heeft verkregen door de omvorming tot agentschap en de outputsturing die daarmee gepaard gaat (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.9 & 22-23 & 27). Een van de respondenten stelt dat RWS in veel gevallen nog niet in staat is om de oude rol van zich af te schudden en zich het 'professioneel opdrachtgeverschap' aan te meten. De invoer van prestatiebesturing op beheer en onderhoud heeft na afloop van OO nog niet de gewenste effecten op het gebied van het vergroten van de doelmatigheid en efficiëntie teweeggebracht (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.28).

Monitoring

De doelstelling 'het huis op orde' was een belangrijk onderdeel van OO en moest het bestuur in staat stellen om weer grip te krijgen en invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering. Door de omvorming tot agentschap, de toevoeging van de directeuren bedrijfsvoering, het opzetten van de corporate dienst en de invoering van een uniform bedrijfsvoeringssysteem en -beleid is RWS er op hoofdlijnen in geslaagd om de bedrijfsvoering op orde te krijgen en de overhead terug te dringen (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.33-34 & Metze, 2010: p.214-215). RWS kent verschillende vormen van sturing. Dit heeft tot gevolg dat het financiële model van RWS een hybride karakter heeft: zowel een baten-lasten- als een verplichtingenkasadministratie (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.31). Hierdoor is er een vertekend beeld ontstaan van de situatie van de bedrijfsvoering (Metze, 2010: p.214-215). RWS heeft na afronding van OO grote stappen gezet op het gebied van het op orde krijgen van de bedrijfsvoering en hiermee is deels voldaan aan de eis van inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces.

Wat betreft de kostprijsberekening werkt RWS ook na OO met vaste opslagpercentages voor kosten. Bij de omvorming tot baten-lastendienst is er bewust voor gekozen om bureaucratie te vermijden door een eenvoudige methodiek te hanteren met een beperkt aantal producten en eenvoudige verdeelsleutels (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.36-37). Door het sluiten van managementcontracten zijn in tegenstelling tot de situatie voor OO personen aanspreekbaar geworden voor het wel of niet halen van resultaten (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.30). Hierdoor is er na OO sprake van een eigenaarsrol voor bepaalde kosten. Kostprijsberekeningen vinden plaats op basis van toeslagpercentages en voor- en nacalculaties van begrote inzet en daadwerkelijke inzet. Hierdoor ligt er geen nadruk op daadwerkelijke kostprijzen en is er niet voldaan aan de eis vanuit de theorie.

Verantwoording

Op het gebied van verantwoording is RWS na afloop van OO geworden tot één organisatie met een sterk gevoel van verantwoordelijkheid, waarin individuen aangesproken kunnen worden op hun resultaten (Evaluatie baten-lastendienst, 2010: p.30). Er zijn personen verantwoordelijk gemaakt voor resultaat, er zijn duidelijkere definities van taken gekomen en een uniforme wijze van het meten van prestaties. Hierdoor is er voldaan aan de eisen vanuit het theoretisch kader op het gebied van verantwoording binnen resultaatgerichte organisaties. RWS blijft echter gekenmerkt door risicomijdend gedrag en onwil om elkaar te bekritisieren (Metze, 2010: p.214-215). Aan de eis dat er vertrouwen moet bestaan is niet voldaan, doordat er door de sceptische houding van het bestuur en door veranderingen in de hiërarchische structuur conflicten zijn ontstaan (Metze, 2010: p.83). Tot slot is klanttevredenheid benoemd tot key performance indicator in de managementcontracten tussen de HID'en en de directeur-generaal (Metze, 2010: p.107, 110 & 112). Hiermee is voldaan aan de eis van klantgerichtheid.

Het transitieproces

Duur van het verandertraject

Voorafgaand aan OO waren er enkel globaal periodes afgesproken waarin bepaalde onderdelen van het transitietraject uitgevoerd moesten worden. Er was slechts één concreet doel vastgesteld, te weten de omvorming tot agentschap op 1 januari 2006. Door enkel globaal te beschrijven wat er in een bepaalde periode uitgevoerd ging worden en niet vooraf de te bereiken mijlpalen te benoemen en duidelijk te kwantificeren, liep RWS al vanaf de start achter de feiten aan. Door het tweewekelijks benoemen van belangrijke vorderingen en behaalde prestaties en het samen vieren van successen hadden de medewerkers meer betrokken kunnen blijven. Dit werd binnen RWS echter slechts eens per half jaar gedaan. Doordat er te weinig tussentijdse beoordelingen plaatsvonden, verdween het urgentiebesef van medewerkers. De transitie werd door hen als te omvangrijk, onsamenhangend en complex ervaren (Metze, 2010: p.137-138). Het verandertraject binnen RWS begon dus voortvarend, maar door het bovenstaande en dat in samenhang met de traagheid waarmee het proces op gang kwam, ontstond er al snel een collectieve onvrede (Metze, 2010: p.60). De traagheid was te wijten aan de heersende cultuur van vriendelijkheid, omzichtigheid en eindeloos overleg.

Capaciteit van de uitvoerende projectteams

Het driekoppige bestuur sloeg het advies van de ingehuurde extern adviseur in de wind om een apart projectbureau in het leven te roepen om OO te leiden. Dat heeft ervoor gezorgd dat zowel de uitvoering van OO als de dagelijkse leiding van de organisatie op de schouders van het bestuur terecht kwam (Metze, 2010: p.111). Overeenkomstig de literatuur is er hierdoor inderdaad sprake van een hecht team, waarin de rollen, verplichtingen, en verantwoordelijkheden van de leden van het veranderteam duidelijk zijn en waarin er (in de persoon van Bert Keijts) een duidelijke leider is. Maar door deze beslissing nam de hoeveelheid werk en de druk naarmate OO vorderde steeds verder toe. Het bestuur was voor de uitvoering en implementatie sterk afhankelijk van de HID'en aan het hoofd van de regionale diensten. Door de veranderingen in de hiërarchie heerste er scepsis en een sfeer van wantrouwen. Hierdoor ontstonden er over en weer verwijten en was er sprake van een kloof tussen het bestuur en de directie. In tegenstelling tot de eis uit de theorie was er zodoende weliswaar sprake van een bekwaam team, maar geen sprake van een hecht en gemotiveerd team dat leiding kon geven aan zowel de organisatie zelf als het verandertraject.

Steun van sleutelfiguren

Toen besloten moest worden hoe de verandering aangepakt zou worden, is er gekozen voor een doortastende benadering, waarbij de DG als daadkrachtige leider een duidelijk plan met een top-down koers uit zou zetten om het verandertraject in goede banen te leiden (Metze, 2010: p.51-52). Voor de uitvoering van OO was het bestuur echter afhankelijk van de steun van de HID'en, de personen die van oudsher de meeste macht binnen

de organisatie genoten (Metze, 2010: p.132). Door de top-down benadering en de veranderingen in de hiërarchie zijn de spanningen tussen HID'en en bestuur hoog opgelopen. Om de HID'en toch betrokken te krijgen liet het bestuur ze actief onderdeel uitmaken van het plan waardoor ze een eigen verantwoordelijkheid kregen voor het slagen van het verandertraject (Metze, 2010: p.93-94). Om de steun van de werknemers te verkrijgen, maakte de DG er een gewoonte van om jaarlijks door het land te trekken om bij de regionale en specialistische diensten gesprekken te voeren met de top en een dwarsdoorsnede van het personeelsbestand (Metze, 2010: p.92). Doordat eerdere veranderinitiatieven waren mislukt, of slechts beperkte resultaten hadden opgeleverd, heerste er scepsis aangaande de nieuwe veranderplannen. Halverwege genoot het bestuur te weinig steun van de werknemers, stuitten zij op weerstand en werden afspraken niet nagekomen (Metze, 2010:p. 142&154). Vanuit het werknemersperspectief waren het bestuur en de HID'en voornamelijk bezig geweest met onderling geruzie, en waren zij de binding met de rest van de organisatie verloren. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de top van de organisatie er niet in is geslaagd de organisatie voldoende verander-klaar te maken en de steun te vergaren van de meerderheid van de mensen met invloed en evenmin van de steun van de werknemers die in de uitvoering met OO te maken hebben gekregen (Metze, 2010: p.215).

Additionele inspanning

Door het afwijzen van het advies van de extern adviseur om een apart Projectbureau Operatie Ondernemingsplan in het leven te roepen, was het bestuur, naast de dagelijkse gang van zaken (in een enorme organisatie als RWS), óók belast was met de uitvoering van de organisatieverandering (Metze, 2010: p.111). Hierdoor is er niet voldaan aan de eis vanuit de literatuur om sleutelfiguren, in dit geval het bestuur zelf, de HID'en en eventueel delen van het hoger management, alleen nog kerntaken uit te laten voeren. In de onderste regionen was zelfs na drie jaar OO de te hoge werkdruk een veelgehoorde klacht. Die was ontstaan door het tekort aan personeel, veroorzaakt door de te snelle uitstroom van medewerkers. Die te snelle uitstroom was weer het gevolg van de Remkens-regeling en de mismatch op het gebied van kennis en kwaliteiten die ontstond door de veranderde werkzaamheden en eisen binnen RWS (Metze, 2010: p.190-191). Gekeken naar de eis vanuit de theorie dat er goed nagedacht moet worden in hoeverre werknemers te maken krijgen met additionele inspanningen, zijn laatstgenoemde voorbeelden illustratief voor situaties waarin dit niet goed is gedaan. Als gevolg hiervan konden in sommige delen van de organisatie de dagelijkse werkzaamheden niet meer naar behoren uitgevoerd worden en ontstond er een tekort op de beoogde uitgaven en productie. Hierdoor nam de druk op het bestuur verder toe, werden zaken niet afgemaakt en vierden onderlinge spanningen hoogtij (Metze, 2010: p. 136-137).

6: Aanbevelingen



6. Aanbevelingen

Na de resultaten geanalyseerd te hebben en een conclusie te hebben gevormd omtrent de veranderingen die binnen RWS hebben plaatsgevonden alsmede het proces hoe deze verlopen zijn kan de balans worden opgemaakt wat betreft de leerpunten voor andere organisaties tijdens toekomstige vergelijkbare verandertrajecten. Ondanks dat het in dit onderzoek een case study betreft die één op één vergelijking niet toelaat, geeft dit onderzoek inzichten in hoe de processen tijdens een verandertraject met een dermate grote omvang verlopen. Hier kunnen organisaties die voor eenzelfde of vergelijkbare verandering staan lering uit trekken.

De volgende leerpunten volgen uit de transitie die Rijkswaterstaat in de periode 2003-2008 heeft doorgemaakt:

1. Zorg voor eenheid binnen de organisatie

Al voorafgaand aan OO zijn er verschillende initiatieven geweest om binnen RWS resultaatgerichter te werk te gaan vanuit een 'regierol'. Deze initiatieven zijn niet geslaagd doordat er grote regionale verschillen bestonden. Het bestuur had hierdoor geen grip op de organisatie en kon de veranderingen niet doorvoeren. Binnen Rijkswaterstaat zijn in de periode na 2003 veel veranderingen doorgevoerd om de 'macht' te centraliseren. Hierdoor is men er in geslaagd om de organisatie weer als een eenheid te organiseren en heeft OO meer succes gehad.

2. Zorg voor inzicht in de staat van het financieel beheer van de organisatie

De top van RWS had te weinig zicht op het financiële beheer bij de regionale diensten en de tweeënveertig dienstenkringen. Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen sturen op resultaat is inzicht in het feitelijk voortbrengingsproces, de kostprijzen en de te produceren goederen. Hiervan was voor aanvang van OO geen sprake bij RWS. Zonder inzicht in de staat van het financieel beheer kunnen er eveneens geen kostprijzen worden berekend en kan er niet gestuurd worden op resultaat.

3. Zorg voor een eenduidig sturings- en financieringsmodel

Binnen het nieuwe door RWS ingevoerde sturingsmodel worden twee verschillende sturingswijzen gehanteerd. Doordat zowel de sturing als financiering in het sturingsmodel deels vanuit het ministerie kwam en deels vanuit de organisatie zelf, is er een hybride model ontstaan. In de casus RWS is hiervoor gekozen omdat het ministerie niet op resultaatsturing is geënt en het daarom niet wenselijk werd geacht dit te implementeren. Gevolg hiervan is dat er kassturing plaatsvond op een baten-lastendienst, hierdoor ontbrak de prikkel tot efficiënte in een deel van de organisatie. Ditzelfde geldt voor het financieringsmodel. De meervoudige sturing heeft tot gevolg gehad dat het financiële model van RWS een hybride karakter heeft: zowel een baten-lasten- als een verplichtingenkasadministratie. Hierdoor kon er gemakkelijk met kosten zoals overhead geschoven worden en is er, ondanks dat er enorme stappen zijn gezet en de bedrijfsvoering op hoofdlijnen op orde is gebracht, een vertekend beeld ontstaan van de situatie van de bedrijfsvoering.

4. Zorg voor een adequate kostprijsberekening

Indien er met producten gewerkt wordt en er inzicht verkregen wil worden in de kostprijs van het produceren van deze producten is het aan te bevelen om te werken met de activity-based-costing methodiek. Bij de omvorming tot baten-lastendienst bij RWS is er bewust voor gekozen om bureaucratie te vermijden door een eenvoudige methodiek te hanteren met een beperkt aantal producten en eenvoudige verdeelsleutels. Hierdoor ligt er geen nadruk op daadwerkelijke kostprijzen en kan er niet optimaal op resultaat worden gestuurd. Echter is het organisatieafhankelijk of dit wenselijk is.

5. Zorg voor een breed gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel

Op het gebied van verantwoording is RWS na afloop van OO geworden tot één organisatie met een sterk gevoel van verantwoordelijkheid, waarin individuen aangesproken kunnen worden op hun resultaten en handelen. Zonder dat medewerkers elkaar aan kunnen spreken op elkaar handelen en resultaten blijft men in een organisatie in dezelfde patronen hangen en komen veranderinitiatieven niet van de grond.

6. Zorg voor frequente tussentijdse beoordelingen en het vieren van mijlpalen

Bij RWS was voorafgaand aan OO geen duidelijke planning opgesteld wanneer er tussentijdse beoordelingen plaats zouden vinden en welke doelen er op welk moment gehaald moesten worden. Er was slecht één concreet doel vastgesteld en globaal periodes afgesproken waarin bepaalde onderdelen van het transitietraject aan bod zouden komen. Door het tweewekelijks benoemen van belangrijke vorderingen en behaalde prestaties en het samen vieren van successen hadden de medewerkers meer betrokken kunnen blijven. Door dit niet te doen zwakte de veranderbereidheid naar verloop van tijd steeds verder af en ontstond er collectieve onvrede.

7. Zorg voor voldoende steun voor de reorganisatie binnen de organisatie

Voor de uitvoering van OO was het bestuur echter afhankelijk van de steun van de HID'en, de personen die van oudsher de meeste macht binnen de organisatie genoten. Door de top-down benadering en de veranderingen in de hiërarchie zijn de spanningen tussen HID'en en bestuur hoog opgelopen. Hierdoor dreigde de transitie meermaals te ontsporen. Om de HID'en toch betrokken te krijgen liet het bestuur ze actief onderdeel uitmaken van het plan waardoor ze een eigen verantwoordelijkheid kregen voor het slagen van het verandertraject.

Daarnaast waren veel medewerkers verander moe door de vele veranderinitiatieven die de jaren voorafgaand aan OO de revue waren gepasseerd. Doordat deze eerdere veranderinitiatieven waren mislukt, of slechts beperkte resultaten hadden opgeleverd, heerste er scepsis aangaande de nieuwe veranderplannen. Het bestuur had zich hier meer bewust van moeten zijn.

8. Zorg er voor dat medewerkers in voldoende mate worden vrijgespeeld voor de uitvoering van de reorganisatie

Door het afwijzen van het advies van de extern adviseur om een apart Projectbureau Operatie Ondernemingsplan in het leven te roepen, was het bestuur, naast de dagelijkse gang van zaken (in een enorme organisatie als RWS), óók belast was met de uitvoering van de organisatieverandering. Naar verloop van tijd nam de hoeveelheid werk toe en steeg de druk op de schouders van het bestuur. Hierdoor kwamen zij tijd tekort en liep de transitie vertraging op.

7: Literatuur



7. Literatuur

- van Amelsvoort, P. J. L. M. (1989). Een model voor de moderne besturingsstructuur volgens de sociotechnische theorie. *Gedrag En Organisatie*, 2(4), 253–267.
- *Agentschappen*. (z.d.). Geraadpleegd 14 maart 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen>
- Andersson Elffers Felix. (2010). *Vind een weg of maak er een: Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat*. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vigo6j7moizr>
- Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Bordewijk, O., & Klaassen, H. L. (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grote gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Bordewijk, P., & Klaassen, H. L. (2012). *Begroten met beleid, pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Evers, J. (2015). *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*. Boom Lemma uitgevers.
- HOOD, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- *Integraal projectmanagement*. (2019, 25 maart). Geraadpleegd 7 maart 2019, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx>
- Kapteyn, L. J., & de Bie, D. (2001). *Organisatietheorie voor non-profit*. Bohn Stafleu van Loghum.
- Klaassen, H. L., Hakvoort, J. L. M., & Talsma, A. T. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties: handboek public management*. Den Haag: Sdu.
- Korsten, A. F. A. (2011). *New Public Management*. Geraadpleegd van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- Linker, P. J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*. Koninklijke Van Gorcum.
- *Megatrends*. (z.d.). Geraadpleegd 5 mei 2017, van <https://www.pwc.nl/nl/themas/megatrends.html>
- Metze, M. A. H. M. (2010). *Veranderend getij: Rijkswaterstaat in crisis: “log, te duur, te ondoorzichtig”, de nieuwe man, een nieuwe koers, de “generaal”, de Heren Zeventien, de coup, de leegloop, het verzet : het verhaal van binnenuit*. Balans.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Spelregels van het MIRT*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/11/21/spelregels-van-het-mirt/Spelregels+MIRT+2016.pdf>
- Nasrullah, A. M. (2005). From Public Administration to New Public Management: An Analysis. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 197–204, 197.
- Paro, B. B., & van Delft Westerhof, M. P. (1999). Prestatiemeting als onderdeel van de ‘planning en control’-cyclus. *Checklisten Algemeen Management*, 27.
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *ADMINISTRAȚIE ȘI MANAGEMENT PUBLIC*, 8.
- Schedler, K. (2004). 15. DEVELOPING PERFORMANCE INDICATORS AND MEASUREMENT SYSTEMS IN PUBLIC INSTITUTIONS. *Research in Public Policy Analysis and Management*, 13, 371–394. [https://doi.org/10.1016/S0723-1318\(04\)13015-6](https://doi.org/10.1016/S0723-1318(04)13015-6)
- Sirkin, H. L., Keenan, P., & Jackson, A. (2005). Hard Side of Change Management. *Harvard Business Review*.
- Spape, R. (z.d.). *Afstudeergeroeres: Van Ist naar Soll*. Geraadpleegd 7 juli 2017, van <https://www.afstudeergeroeres.nl/3-2-4-5-2-van-ist-naar-soll/>
- Van Staa, A., & Evers, J. (2010). “Thick analysis”: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon, Jaargang 15*(1).
- van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge.
- Verhees, F., van Marrewijk, A., Leendertse, W., & Arts, J. (2015). Publiek en privaat: een spannende relatie in de bouw- en infraketen. *Beleidsonderzoek Online*, 0(20). <https://doi.org/10.5553/BO/221335502015000020001>
- Verschuere, B., & Steen, T. (2015). Cocreatie en Coproductie van Publieke Diensten: een Uitdaging. *Editoriaal, Januari*.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma.
- Welten, T. P. M. (1997). Kostencalculatie voor de dienstverlening in de non-profitsector. *Praktijkboek Financieel Management*, 36.
- *Wendbare samenleving*. (z.d.). Geraadpleegd 5 mei 2017, van <https://www.pwc.nl/nl/marktsectoren/publieke-sector/themas/wendbare-samenleving.html>
- *Zo werkt de overheid: hoe werkt de democratie?* (z.d.). Geraadpleegd 5 mei 2017, van <https://www.overheid.nl/zo-werkt-de-overheid/hoe-werkt-de-democratie/grondwet/>

8: Bijlagen



8. Bijlagen

8.1 Bijlage 1: Overzicht eisen voor transitie naar een resultaatgerichte organisatie

Uit het theoretisch raamwerk volgt een set van eisen waar een resultaatgerichte organisatie aan moet voldoen.

Institutionele eisen

Organisatiestructuur

Het ontwerpvraagstuk betreffende de manier waarop een organisatie en haar processen zijn ingericht.

Staf-lijn organisatie

Kenmerken zijn een organisatievorm waarbij:

- alle organisatieactiviteiten zijn opgesplitst en verdeeld over afdelingen met ieder een eigen specialisme;
- gelijksoortige functies zijn samengebracht, omdat ze soortgelijke vaardigheden vereisen en zoveel mogelijk op dezelfde wijze moeten worden volbracht;
- afdelingen strikt hiërarchisch worden aangestuurd;
- de sturing zich richt op de processen van de aangestuurde afdeling;
- de besluitvorming plaatsvindt in, en vanuit, een centraal, hoger gelegen punt;
- een onderscheid kan worden gemaakt tussen differentiatie op het gebied van een specifieke taak in een productieproces of op het gebied van functie;
- de communicatielijnen verticaal gericht zijn tussen de verschillende hiërarchische niveaus;
- bestuurlijke problemen worden toegeschreven aan een gebrek aan kennis over een deelterrein;
- problemen aan het licht komen als de organisatie zich in onvoorspelbare situatie bevindt;
- de communicatielijnen verticaal zijn ingericht waardoor informatie veel schakels langs moet en daardoor last heeft van ruis.

Resultaatverantwoordelijke eenheden

Kenmerken aan een organisatievorm waarbij:

- functies met een verschillend karakter zijn samengebracht omdat ze gericht zijn op het voortbrengen van een bepaald product of dienst, of gericht zijn op een bepaalde markt of geografisch gebied en gekoppeld aan een meetbaar resultaat;
- de verantwoordelijkheid voor een samenhangend geheel van taken breed wordt gedragen door iedereen in de teams;
- het team zelfstandig plant en de voortgang bewaakt, knelpunten oplost en processen en werkmethoden verbetert, zonder daarbij beroep te doen op de leiding.
- de hogere bestuurslagen beperken zich tot het stellen van kaders en randvoorwaarden en het bewaken van de te behalen resultaten.
- onderscheid gemaakt wordt macro-(resultaatverantwoordelijke eenheden), meso-(operationele eenheden) en microniveau(autonome eenheden), waarbij de kleinere trap steeds een onderdeel van de grotere trap is.
- het bedrijfsvoerings- en informatiesysteem van een organisatie moet worden toegespitst op de autonomie en resultaatverantwoordelijkheid van de resultaatgerichte eenheden.

Operationele eisen

De operationele eisen die gesteld worden aan resultaatgerichte organisatie behelzen het ontwerpvraagstuk op het gebied van de inrichting processen van de bedrijfsvoering van een organisatie.

Sturing

Het vertalen van strategische keuzes in goede plannen en het koppelen van deze plannen aan financiële middelen.

Processturing

Een vorm van klassieke sturing waarbij

- men er van uitgaat dat de maatschappij en samenleving met alle problemen en vraagstukken maakbaar en beheersbaar zijn vanuit een centraal punt;
- de sturing is gericht op de gedetailleerde beheersing van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning;
- het primaire proces is opgedeeld in taken;
- alle organisatieonderdelen zich van hun taak bewust zijn;
- de uitvoering naadloos aansluit op andere organisatieonderdelen;
- er geen aandacht is voor het zelfsturend vermogen van organisatie onderdelen.

Sturing op input parameters

Een nieuwe vorm van sturing waarbij

- het object van sturing de grenzen van een organisatie zijn;
- wordt aangegeven welke prestaties er op hogerhand van de aangestuurde organisatie verwacht worden;
- een budget beschikbaar wordt gesteld aan de hand van een schatting van de hoeveelheid productiemiddelen die nodig zijn om taken uit te voeren en gestelde doelen te bereiken;
- door de aansturende organisatie eisen gesteld worden op het gebied van de kwaliteit, kwantiteit en effecten van de geleverde producten en diensten die met het budget gerealiseerd dienen te worden;
- de beschikbare middelen leidend zijn, maar wel afspraken kunnen worden gemaakt over welke inspanningen er geleverd moeten worden (throughput) gedurende het proces;
- de kosten van de outcome op voorhand lastig meetbaar of te voorspellen zijn.

Sturing op outputparameters

Een nieuwe vorm van sturing waarbij

- het object van sturing de grenzen van een organisatie zijn;
- de organisatie op basis van een afgesproken kostprijs een budget toebedeeld krijgt waar een afgesproken aantal producten of diensten voor geproduceerd moet worden;
- het de aangestuurde organisatie vrij staat om de productieprocessen in te richten naar eigen voorkeur;
- er een prikkel tot efficiëntie ontstaat bij de aangestuurde organisatie;
- de aangestuurde organisatie vaak een uitvoeringsorganisatie betreft waarbij relatief homogene producten gemaakt worden.

Sturing op grond van incentives

Een nieuwe vorm van sturing waarbij

- het object van sturing de grenzen van een organisatie zijn;
- de aangestuurde organisatie door middel van prikkels of incentives wordt verleid of ontmoedigd om bepaald gedrag te vertonen;
- geen sprake is van dwang, de aangestuurde organisatie neemt op basis van een kosten-batenanalyse zelf de beslissing of zij zich conformeert aan de sturing of niet;
- aan het wel of niet behalen van doelstellingen consequenties verbonden zijn;
- er veel ruimte is voor eigen autonomie en zelfsturing is;

- kennis en informatie betreffende het afwegingskader en de omstandigheden van de aangestuurde organisatie een voorwaarde voor goed functioneren zijn.

Eisen aan het monitoren en meten van prestaties

Inzicht in het feitelijke voortbrengingsproces

Om te komen tot een gedegen monitoring van de bedrijfsvoering is het noodzakelijk dat het feitelijke voortbrengingsproces in kaart wordt gebracht.

Het feitelijke voortbrengingsproces is opgedeeld in fases en gaat over de feitelijke productie van goederen of diensten in een organisatie. Om het feitelijke voortbrengingsproces in kaart te brengen is er actuele, uniforme en sluitende informatie nodig over respectievelijk de doelen – input – proces – output – en de effecten.

Inzicht in de te produceren producten

Producten kunnen geproduceerde diensten of eenheden zijn, maar ook handelingen of werkzaamheden die verricht moeten worden om tot een bepaald resultaat te komen.

Type 1 producten

Productsoorten waarbij prestatiemeting mogelijk is.

Kenmerken van type 1 producten zijn

- producten zijn enkelvoudig van aard;
- de organisatie is product georiënteerd
- autonome productie;
- producten staan op zichzelf;
- causaliteiten zijn bekend;
- kwaliteit van de producten is door middel van prestatie indicatoren te definiëren;
- producten zijn uniform;
- omgeving waar de organisatie zich in bevindt is stabiel;

Type 2 producten

Productensoorten waarbij prestatiemeting problematisch is.

Kenmerken van type 2 producten zijn

- producten zijn meervoudig van aard;
- de organisatie is proces georiënteerd;
- producten komen in relatie met anderen tot stand;
- producten zijn vervlochten met andere producten;
- causaliteiten zijn onbekend;
- kwaliteit van de producten is niet door middel van prestatie indicatoren te definiëren;
- productbetekenis varieert;
- omgeving is dynamisch.

Inzicht in de kostprijzen

Om te komen tot een gedegen monitoring van de bedrijfsvoering is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de kosten die gemaakt moeten worden om goederen en diensten te produceren.

Toeslagcalculatie in traditionele organisaties

- Kosten die niet direct aan een product toerekenbaar zijn worden met behulp van percentages als toeslag bij de directe kosten opgeteld.
- Directe kosten worden toegerekend aan het product.

- Indirecte kosten worden gelinkt aan de kostenplaats en verdeeld volgens het veroorzakingsprincipe(universele verdeelsleutels).
- Verband tussen indirecte kosten en de kostenplaats wordt verondersteld en niet gemeten.
- Afdelingen dragen geen verantwoordelijkheid over de gemaakte kosten.

Toeslagcalculatie in resultaatgerichte organisaties

- Kosten die niet direct aan een product toerekenbaar zijn worden met behulp van percentages als toeslag bij de directe kosten opgeteld.
- Directe kosten worden toegerekend aan het product.
- Indirecte kosten worden gelinkt aan de kostenplaats en verdeeld volgens het veroorzakingsprincipe(universele verdeelsleutels).
- Verband tussen indirecte kosten en de kostenplaats wordt verondersteld en niet gemeten.
- Door de organisatie-inrichting met resultaatverantwoordelijke eenheden is er een verantwoordingsfunctie ingepast.
- Doorbelaste kosten worden zo per resultaatverantwoordelijke eenheid inzichtelijk gemaakt.
- Prikkel om zuiniger met af te nemen diensten om te gaan.

Activity Based Costing met resultaatverantwoordelijkheid

Kosten worden toebedeeld op basis van waar en door wie de activiteiten die ten grondslag liggen aan het product gemaakt zijn.

Kenmerken:

- directe kosten worden toegerekend aan het product, indirecte kosten op basis van het daadwerkelijke verbruik(causaliteit);
- Registratie van activiteiten en door wie ze worden uitgevoerd.
- Toerekening op basis van activiteitenanalyse.

Kostprijsproblematiek

Problemen die ontstaan bij het bepalen van de kostprijs in termen van arbeid en geld bij de voortbrenging van producten.

Het bepalen van de kostprijs van een product kan in praktijk problematisch zijn omdat:

- grote diversiteit aan producten vereist homogenisering en vervolgens categorisering van de producten om een hanteerbaar kostprijsstelsel te ontwikkelen;
- omschrijving van producten in de publieke sector minder eenduidig is dan in de private sector. Hierdoor wordt er gewerkt met productspecificaties.
- het binnen overheidsorganisaties gaat om het leveren van diensten, hier zijn voornamelijk personeelskosten mee gemoeid en spelen materiaalkosten geen rol van betekenis.
- personeelskosten vaak enkel indirect aan de geproduceerde kosten toe te wijzen zijn. Dit vereist een oplossing voor de verdeling en toewijzing van deze kosten.

Verantwoording

Uitleggen of verklaren over het wel of niet behalen van doelstellingen die volgen uit de behoefte en wensen van de samenleving of de politiek.

Verantwoording volgens traditioneel model van openbaar bestuur

Kenmerken bij verantwoording ten tijden van het traditioneel model van openbaar bestuur:

- vond verantwoording richting de bevolking door de strikte scheiding tussen ambtenarij en politiek enkel plaats via de politiek;

- fungeerde de ambtenaar als instrument van de politiek;
- hield in dat ieder handelen en denkwijze van een ambtenaar werd gezien als waarde vrij en toe te schrijven aan de wil van de politiek;
- werd er door de ministeriële verantwoordelijkheid geen verantwoording voor individuele wanprestaties door de ambtenarij afgelegd;
- ontstond er veelal een gesloten organisatie waarbij de individuele ambtenaren vergeten dat hun handelen een grondslag vanuit de politiek vereist;

Verantwoordingssysteem bij resultaatgerichte organisaties

Een verantwoordingssysteem bij resultaatgerichte organisaties kenmerkt zich door:

- taken die aan specifieke personen worden toebedeeld en met verantwoordelijkheid over de uitvoering;
- een hoge mate van klantgerichtheid door het betrekken van burgers;
- dat leidinggevend en het hebben van een goede relatie met klanten in hun takenpakket hebben;
- een hoge mate van transparantie over de prestaties binnen de organisatie (eenheden);
- dat managers (door middel van contracten) verantwoordelijk worden gehouden over het wel of niet behalen van resultaten;
- dat vertrouwen en autonomie hoog in het vaandel staat;

Eisen aan een systeem van verantwoording in resultaatgerichte organisaties zijn:

- duidelijk overeengekomen definities van taken en prestatie meten;
- een goede organisatie en controle van middelen;
- systeem voor monitoren en rapporteren van de voortgang;
- stimulansen en sancties voor het wel of niet bereiken van de doelen;

Eisen aan succesvol verandertraject

Vier factoren

Vier factoren die van cruciaal belang zijn voor het laten slagen van een verandertraject:

- de duur van het verandertraject;
- de capaciteiten van de betrokkenen;
- inzet en betrokkenheid van de leidinggevende en het betrokken personeel;
- de vereiste extra inspanningen voor werknemers.

Duur van een verandertraject

Ten einde een verandertraject succesvol te volbrengen moet op het gebied van de duur van het traject:

- de voortgang frequent beoordeeld en gerapporteerd worden;
- de tijd tussen de beoordelingen afhangen van de complexiteit van het traject;
- de te bereiken mijlpalen gepland en benoemd worden en het meten en delen van de effecten die hieruit voortkomen;
- iedere niet behaalde mijlpaal uitvoerig besproken worden in het kader van het leereffect;
- het bestuur, de teams en sleutelfiguren in staat zijn om zwaktes te benoemen en daar waar nodig processen te veranderen.

Capaciteit van de uitvoerende projectteams

Ten einde een verandertraject succesvol te volbrengen moet op het gebied van het uitvoerend projectteam:

- het team bestaan uit de beste mensen;
- het team hecht zijn en goed worden geleid;

- de rollen, verplichtingen, en verantwoordelijkheden van alle leden van de teams moeten voor iedereen duidelijk zijn;
- er moet een leider aangewezen worden;
- leidinggevend zelf verantwoordelijk zijn voor de samenstelling van het team;
- worden bepaald hoeveel tijd er wanneer, en door wie, besteed gaat worden en middels welke parameters de beoordeling plaatsvindt;

Steun van sleutelfiguren

Ten einde een verandertraject succesvol te volbrengen moet op het gebied van steun van sleutelfiguren:

- de steun van de meest invloedrijke personen en leidinggevend binnen de organisatie verkregen worden;
- de steun van de werknemers die het meest met de verandering te maken hebben verkregen worden;
- de meest invloedrijke personen en leidinggevend de tweede groep in hun enthousiasme meekrijgen;
- moet er tijdig, volledig gecommuniceerd worden over welke boodschap er op welk moment, op welke manier moet worden uitgedragen.

Additionele inspanningen

Ten einde een verandertraject succesvol te volbrengen moet op het gebied van de additionele inspanningen:

- er goed nagedacht worden in hoeverre werknemers te maken krijgen met additionele inspanningen;
- er zorg voor dragen dat het verandertraject niet meer dan 10% extra werkzaamheden met zich meebrengt;
- overwegen om sleutelfiguren nog enkel kerntaken uit te laten voeren.

Kenmerken succesvol verandertraject:

- een (relatief) kort traject, of traject met frequente tussentijdse beoordelingen;
- uitgevoerd door een bekwaam, gemotiveerd en hecht team;
- dat de steun geniet van de leiding, het top management en betrokken werknemers;
- wordt geïmplementeerd in een organisatie of afdeling die ontvankelijk is voor verandering;
- en waar weinig extra inspanning van de werknemers noodzakelijk is.

Kenmerken verandertraject voorbestemd tot falen:

- een (relatief) lang en gespreid traject, met weinig tot geen tussentijds beoordelingen;
- uitgevoerd door een onervaren, ongemotiveerd en onsamenhangend team;
- dat geen steun geniet van de leiding, het top management en betrokken werknemers;
- geïmplementeerd in een organisatie of afdeling die niet ontvankelijk is voor verandering;
- en waar veel extra werk verzet moet worden door de werknemers.