

# *Regels voor veranderen*

ORGANISATIEVERANDERING BIJ REGELGEDREVEN  
UITVOERINGSORGANISATIES BINNEN EEN POLITIEK  
BESTUURLIJKE CONTEXT

Masterthesis:

*Arnoud Gernaat (nr. 300252)*

*Hans Louwhoff (nr. 300823)*

Scriptiebegeleider:

*Dr. L. den Dulk*

Tweede lezer:

*Prof. Dr. B. Steijn*

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Master Bestuurskunde

Arbeid, Organisatie en Management

Erasmus Universiteit, Rotterdam

## Voorwoord

*“The Bureaucracy is expanding to meet the needs of the expanding bureaucracy”  
Oscar Wilde*

Wij hebben met regelmaat van die typische voorwoorden gelezen bij onze medestudenten, aan het begin van hun scriptie. Waarbij een zucht van opluchting weerklinkt, dat de strijd gestreden en het leed geleden is, en de totale directe omgeving van de student wordt bedankt voor de steun. Voorafgaand aan het samenwerken aan deze scriptie hebben de auteurs afgesproken, niet eenzelfde voorwoord op te stellen. Immers, hoe moeilijk en pijnvergend kan een scriptie nu zijn? Zeker nadat je vrij geruisloos door een studie bent gerold. Bovendien zijn wij zelf verantwoordelijk voor het schrijven, daar heeft de directe omgeving niet direct mee te maken.

Helaas moeten we op ons voornemen terugkomen. Het was een titanenstrijd, tegen onszelf, tegen elkaar, tegen onze naar perfectie strevende scriptiebegeleidster. Als wij vooraf geweten hadden dat het schrijven van de scriptie zo een immense klus was, waren wij waarschijnlijk niet begonnen aan het schrijven ervan. Wij zuchten en steunen van opluchting, nu wij deze laatste woorden aan het papier kunnen toevertrouwen.

Maar het resultaat mag er zijn, al zeggen wij zelf. Grootse ambities hebben wij getracht te realiseren. Waarom zouden we iets makkelijk doen, per slot van rekening, als het ook complex en meeslepend kan?

En ja, het resultaat is niet alleen aan onszelf te danken. Primair gaat onze dank uit naar onze partners en families, die frustrerende maanden achter de rug hebben, waarbij wij minder beschikbaar voor hen waren en wij ook geen duidelijkheid konden geven waar we ons in het proces bevonden en wanneer dit afgerond zou zijn. Emotioneel en in de praktische ondersteuning waren zij er voor ons.

Daarnaast verdient onze scriptiebegeleidster, Laura den Dulk, hier een specifieke vermelding. Zoals gezegd heeft zij ons tot perfectie doen streven en ons zeer intensief en geduldig begeleid tijdens het scriptie proces. Een proces dat niet makkelijk was met twee eigenwijze studenten met meer praktijk dan academische ervaring. Ook Bram Steijn verdient hier een vermelding. Niet alleen was hij bereid tweede lezer te zijn, ook heeft hij ons, in de periode tussen afronding van het opleidingscurriculum en het starten aan de scriptie, regelmatig benadert om te vragen naar de status en of wij hulp nodig hadden met de afronding van de scriptie. Zijn deur stond altijd open. Wij danken hen voor hun steun en kritische doch opbouwende feedback.

Ook willen wij de organisaties SVB en DUO danken, en dan met name de organisatieleden die wij hebben mogen interviewen in het kader van ons onderzoek. Tot slot willen wij iedereen danken die interesse heeft getoond in deze scriptie en het scriptieproces waar wij doorheen zijn gegaan. Bij voorbaat dank aan diegenen die bereid zijn het te lezen, zo is ons werk niet helemaal voor niks geweest. Voorafgaand aan het lezen willen wij u danken voor de genomen moeite; dit is voor ons al een beloning op zich.

## Verantwoording samenwerking en taakverdeling

Na het behalen van al onze tentamens hebben we beiden een periode van bijna twee jaar van inactiviteit gekend. In die periode zijn bij ons afzonderlijk wel vele ideeën en onderwerpen de revue gepasseerd zonder dat het tot een begin van een afstudeerscriptie heeft geleid. Kennelijk is het alleen schrijven van een afstudeerscriptie een bijzonder taai proces.

Beiden zijn we op een moment tot het besef gekomen dat het toch wel erg zonde zou zijn de studie niet af te ronden. We hebben gedurende de afgelopen jaren sporadisch contact met elkaar onderhouden en in juni 2009 besloten de krachten te bundelen. Dat bleek echter zo eenvoudig nog niet. Het was lastig om twee eigenzinnige karakters achter één onderwerp te krijgen. Toen dat eenmaal was gelukt bleek het tijdens het wordingsproces lastig om twee verschillende levens met fulltime banen, andere maatschappelijke en sociale verplichtingen en verschillende privéomstandigheden zo op elkaar af te stemmen dat met enig tempo samengewerkt kon worden. Het is natuurlijk niet alleen maar lastig geweest. De samenwerking maakt dat je elkaar stimuleert en scherp houdt op planning en inhoud. Andere belangrijke voordelen zijn dat je samen meer literatuur kan bestuderen en uitgebreider onderzoek kan doen.

Hoofdstuk 1 van de scriptie is tot stand gekomen op basis van intensieve samenwerking. In het theoretische kader, hoofdstuk 2, hebben we de taken en verantwoordelijkheden verdeeld. Hans is verantwoordelijk voor de paragrafen 2.1 tot en met 2.5, betreffende de politiek-bestuurlijke context en de aard van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Arnoud is verantwoordelijk voor paragrafen 2.6 tot en met 2.7, over de veranderaanpak en processen, alsmede onderzoek dat reeds heeft plaatsgevonden ten aanzien van organisatieverandering bij publieke organisaties. Gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen de auteurs voor paragraaf 2.8, het conceptueel model. Hoofdstuk 3 behoorde tot de verantwoordelijkheid en taken van Arnoud, met uitzondering van paragraaf 3.4.2 over het onderzoeksproces bij DUO. Vervolgens heeft Arnoud onderzoek gedaan naar het veranderprogramma SVB 10 bij de Sociale Verzekeringsbank (hoofdstuk 4.1) en heeft Hans onderzoek gedaan naar de veranderprogramma's bij het agentschap Centrale Financiën Instellingen van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het zelfstandig bestuursorgaan de Informatie Beheergroep (hoofdstuk 4.2). Beiden organisaties vormen sinds 1 januari 2010 de Dienst Uitvoering Onderwijs. Tot slot hebben we gezamenlijk de onderzoeksresultaten vergeleken (paragraaf 4.3) en zijn we tezamen, na intensieve discussies, tot de conclusies, leerervaringen en aanbevelingen gekomen (hoofdstuk 5).

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Verantwoording samenwerking en taakverdeling .....	3
Inhoudsopgave .....	4
1. Inleiding .....	6
1.1 Motivatie .....	6
1.2 Onderzoeksgebied & vraagstelling .....	8
1.3 Relevantie .....	9
1.3.1 Maatschappelijke relevantie .....	9
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.4 Onderzoeksmethodologie .....	10
1.5 Structuur van de scriptie .....	12
2 Literatuurstudie & theoretisch kader .....	13
2.1 Inleiding theoretisch kader .....	13
2.2 De maatschappelijke context van regelgedreven uitvoeringsorganisaties .....	13
2.3 De politiek-bestuurlijke context .....	16
2.5 Bureaucratieën en ICT .....	27
2.6 Veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsinstellingen .....	29
2.6.1 De ontwerpbenadering .....	29
2.6.2 De ontwikkelbenadering .....	30
2.6.3 Ontwerpen en ontwikkelen .....	31
2.6.4 Samenvatting veranderaanpak bij uitvoeringsorganisaties .....	33
2.6.5 Organisatieverandering in een politiek-bestuurlijke context .....	34
2.7 Onderzoek naar organisatieverandering .....	35
2.7.1 Het verandervermogen van organisaties (Boonstra et al.; 2001) .....	35
2.7.2 Werelden van verschil (Werkman) .....	36
2.7.3 Onderzoek samengevat .....	38
2.8 Conceptueel model .....	39
3 Onderzoeksopzet .....	42
3.1 Methodologische karakteristieken van het onderzoek .....	42
3.2 Onderzoeksaanpak .....	43
3.3 Interviews op basis van conceptueel model .....	44
3.4 De aanpak van het onderzoeksproces .....	45
3.4.1 Het onderzoeksproces bij de SVB .....	45
3.4.2 Het onderzoeksproces bij DUO .....	47
3.5 Analyse van de onderzoeksresultaten .....	48
4 Analyse en resultaten onderzoek .....	49
4.1 Case Study: SVB .....	49
4.1.1 Veranderprogramma .....	49
4.1.2 De kenmerken en de relaties tussen de kenmerken nader onderzocht en bediscussieerd .....	51
4.1.2.1 Inzet veranderprogramma in context geplaatst .....	51
4.1.2.2 Bureaucratie .....	52
4.1.2.3 Veranderaanpak .....	53
4.1.2.4 Draagvlak en tijdsplanning .....	54
4.1.2.5 Risicomijding en rechtmatigheid .....	55
4.1.2.6 (Publieke) verantwoording .....	56
4.1.2.7 ICT .....	57
4.1.2.8 Verschillen door decentralisatie .....	58
4.1.2.9 Politieke spanningen .....	59
4.1.2.10 Cultuur .....	61
4.1.2.11 Nadere discussie onderzoeksresultaten SVB .....	62

4.2	Case Study: CFI en IB-Groep, later DUO.....	64
4.2.1	Veranderprogramma's .....	65
4.2.1.1	Servicegericht Uitvoeren .....	65
4.2.1.2	Herontwerp Studiefinanciering en Veranderplan Studiefinanciering.....	66
4.2.1.3	Fusie CFI en IB-Groep en de vorming van DUO.....	68
4.2.2	De kenmerken en de relaties tussen de kenmerken voor CFI en IB-Groep (later DUO) nader onderzocht .....	68
4.2.2.1	Motivatie veranderprogramma en relatie met maatschappelijke context .....	68
4.2.2.2	Bureaucratie.....	69
4.2.2.3	De veranderaanpak.....	71
4.2.2.4	Draagvlak .....	72
4.2.2.5	Verantwoorden.....	73
4.2.2.6	ICT .....	74
4.2.2.7	Relatie met de opdrachtgever.....	76
4.2.2.8	Kennis .....	79
4.2.2.9	Nadere discussie onderzoeksresultaten CFI en IB-Groep.....	80
4.3	Nadere discussie verschillen en overeenkomsten CFI en IB-Groep versus SVB ..	83
5	Conclusies, kanttekeningen & aanbevelingen.....	85
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen .....	85
5.1.1	Deelvraag I, de invloed van de kenmerken van de organisatie .....	85
5.1.2	Deelvraag II, de invloed van de kenmerken van de veranderaanpak.....	87
5.1.3	Deelvraag III, de invloed van de kenmerken van de politiek bestuurlijke context ..	88
5.1.4	Deelvraag IV, de onderlinge relaties tussen de kenmerken.....	90
5.2	Verschillen tussen het theoretische conceptueel model en het op onderzoeksresultaten gebaseerde model.....	92
5.3	Reflectie op bestuurskundige relevantie .....	93
5.4	Persoonlijke leerervaringen .....	94
5.5	Kanttekeningen bij het onderzoek .....	94
5.5.1	Algemene kanttekeningen bij het onderzoek .....	94
5.5.2	Generaliseerbaarheid van de bevindingen van dit onderzoek .....	95
5.6	Aanbevelingen naar aanleiding van deze studie.....	96
5.6.1	Aanbevelingen voor de bij het onderzoek betrokken organisaties .....	96
5.6.2	Aanbevelingen voor nader onderzoek en slotoverwegingen.....	98
	Literatuur .....	100

# 1. Inleiding

## 1.1 Motivatie

Een bestuurskundig relevant onderwerp vinden voor een scriptie is geen sinecure. Niet omdat er geen onderwerpen te bedenken zijn; de bestuurskunde is een breed vakgebied waar je tal van richtingen mee op kan. We hebben getracht een onderwerp te vinden dat onze gezamenlijke interesse heeft en welke beroepsmatig relevant is. Dat is gelukt; de auteurs zijn beroepsmatig werkzaam met veranderprocessen. Een van de auteurs, Hans Louwhoff, werkt bij een regelgedreven uitvoeringsorganisatie, de Sociale Verzekeringsbank. Zodoende zijn we uitgekomen bij het onderwerp organisatieverandering bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties.

Regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn een specifiek type organisaties die de taak hebben om uitvoering te geven aan specifieke wet- en regelgeving, aan hen toegewezen door de rijksoverheid, die van toepassing is op omvangrijke groepen burgers binnen de samenleving. De uitvoeringsprocessen van deze organisaties hebben een massaal administratief karakter. Aan de hand van de wet- en regelgeving stellen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties de rechten en de plichten van individuele burgers vast die hun weerslag vinden in uitkeringen, pensioenen en beschikkingen.

Dit type organisatie heeft van origine een Weberiaans Tayloristisch karakter. Dat wil zeggen dat de kenmerkende formalisatie van gedrag middels interne regels, de mechanische routinematige precisie waarmee wordt gewerkt en de verregaande controle en beheersingsmaatregelen de organisatie betrouwbaar en voorspelbaar maken. Deze kracht van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie heeft ook een duidelijke keerzijde, met name in relatie tot organisatie verandering.

Het karakter van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties is in de loop der tijd geëvolueerd. Zo heeft de ontwikkeling van ICT geleid tot automatisering van grote delen van de uitvoeringsprocessen. Daarbij stelt ICT de organisaties in staat de uitvoering van wet- en regelgeving in hoge mate te beheersen, controleren en te rationaliseren. Mede onder invloed van de omgeving en de toepassingsmogelijkheden van ICT, neemt de complexiteit van de wet- en regelgeving verder toe. Zo wordt wet- en regelgeving in toenemende mate ketenoverstijgend ontwikkeld (bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid) wat dwingt tot nauwe samenwerking met partners binnen de ketens. Deze samenwerking heeft betrekking op het delen van gegevens, alsmede gezamenlijke verantwoordelijkheid voor uitvoering van complexe wet- en regelgeving door de verschillende organisaties binnen die keten. Deze infocratisering is zodoende in toenemende mate afhankelijk van de ondersteunende ICT systemen.

De organisaties functioneren bovendien binnen een politiek-bestuurlijke context. Dat maakt dat zij met verschillende *constraints* van doen hebben welke de handelingsruimte van de organisaties beperken. Zo wordt niet alleen wet- en regelgeving uitgevoerd, maar zijn de organisaties zelf ook onderhevig aan wet- en regelgeving onder meer in de vorm van de Algemene wet bestuursrecht en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Verder dienen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zich publiekelijk en binnen de politiek-bestuurlijke context te verantwoorden voor enerzijds de rechtmatigheid van de stroom uitkeringen, pensioenen en beschikkingen, en anderzijds de bedrijfsvoering.

Het onderwerp veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties heeft ons van het begin af geboeid. Het heeft ons gepakt en niet meer losgelaten. Deels puttend uit eigen ervaring en bladerend door de literatuur kwam onmiddellijk de vraag boven hoe regelgedreven uitvoeringsorganisaties omgaan met organisatieverandering, juist

vanwege het complexe karakter van de organisatie enerzijds en anderzijds de politiek-bestuurlijke waarden waaraan zij moeten voldoen. Intuïtief lijkt er sprake van een paradigma, een spanningsveld dat moet worden gemanaged.

De meeste van ons die ervaring hebben met veranderprocessen van enige betekenis weten dat die zelden strak georkestreerd verlopen. Van alle organisatie verandertrajecten worden de doelstellingen in een magere 30% van de gevallen behaald (De Witte & Jonker, 2004; Boonstra, 2000; Ullrich, 1997; Pettigrew, 1997). Deze constatering staat niet op zichzelf. De ervaring leert ons dat nog los van de vraag of het voorgenomen eindresultaat wordt behaald, tijdens het proces plannen en budgetten onder druk komen te staan.

Regelgedreven uitvoeringsorganisaties moeten in een alsmaar complexer en veeleisende maatschappelijke en bestuurlijke context functioneren. Dit vergt veel van de betreffende organisaties. Om te kunnen blijven voldoen aan de veranderende eisen en wensen van opdrachtgevers en de burgers moeten zij regelmatig de producten, de diensten, de processen, de geautomatiseerde systemen en de organisatie aanpassen. Daartoe zijn omvangrijke en kostbare veranderprogramma's noodzakelijk. De regelgedreven uitvoeringsorganisatie is veelal belast met de uitvoering van complexe wet- en regelgeving. Uitvoeringsorganisaties lijken naar hun aard beheersorganisaties te zijn, gericht op beheersing van processen en risico's (Mintzberg, 1995; Morgan, 1994). Ze zijn sterk in het beheren en onderhouden van de kennis in de organisatie, van de omvangrijke administratieve processen en van de ondersteunende ICT systemen. In deze kracht schuilt deels een zwakte; het zijn doorgaans risicomijdende organisaties die niet gericht zijn op het ontwikkelen en veranderen van kennis, processen en systemen. Dit zou een belemmerende factor kunnen zijn bij organisatieverandering.

De burger heeft in eerste instantie vooral belang bij een stabiele, betrouwbare en voorspelbare uitvoering van de wet- en regelgeving, zodat hij krijgt waar hij recht op heeft. Veranderprocessen kunnen een bedreiging zijn voor de stabiliteit van de uitvoeringsprocessen. Opdrachtgevers zullen dat niet graag accepteren. Ontevreden burgers geven immers politieke en electorale onrust. Bovendien lijken de opdrachtgevers de laatste jaren weer sterk gericht op de beheersing van de op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. Is de politiek en de bestuurlijke context daarmee een andere belemmerende factor voor het veranderproces?

Bij het schrijven van deze scriptie is de Duitse socioloog, econoom, historicus en jurist Max Weber (1978) ons op meerdere manieren van dienst geweest. Zo wees hij ons de weg bij het in kaart brengen van de kenmerken van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties met zijn ideeën over de werking van het openbaarbestuur en de bureaucratie. Dat is echter niet het enige. Als socioloog benadrukte Weber het belang van het willen begrijpen van het sociaal handelen. Zelf sprak hij van het begrip *verstehen*. Het begrijpen en verklaren van het gedrag van mensen door het doen van grondig onderzoek. Verder sprak hij van *deuten*, *sinn*, *handeln* en *verhalten*. Oftewel het verklaren, de betekenis, de daad en het gedrag. Zonder ons op één lijn met Weber te willen stellen, hebben ook wij ons ten doel gesteld middels kwalitatief onderzoek het verloop van veranderprocessen binnen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties te willen begrijpen. Dat hebben we gedaan door tijdens ons onderzoek met een open blik naar de organisaties te kijken en naar de mensen te luisteren die bij op enigerlei wijze bij de veranderprocessen betrokken waren.

Vragen die we ons hebben gesteld zijn bijvoorbeeld hoe uitvoeringsorganisaties die zelf de kaders niet kunnen stellen en wiens *core business* bestaat uit het uitvoeren van regel & wetgeving (vgl. Kickert, 1998; 't Hart, 2002) omgaan met de weerbarstigheid van

veranderprocessen? Op welke wijze beïnvloeden de kenmerken van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie het veranderproces? En welke rol speelt de politiek bestuurlijke context waarin zij opereren? Actoren uit de politiek-bestuurlijke context bepalen tenslotte mede de regels van het spel. Interessante vragen genoeg om veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties tot het onderwerp te maken van onze afstudeerscriptie in het kader van de afronding van onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit.

## 1.2 Onderzoeksgebied & vraagstelling

Regelgedreven uitvoeringsorganisaties worden uitgedaagd om in een alsmaar complexere wordende context de dienstverlening te optimaliseren richting haar klanten. Deze context bestaat onder meer uit een samenleving die wordt gekenmerkt door dominante ontwikkelingen beschreven door auteurs als Giddens (1991) en Beck (1994) en het Sociaal Cultureel Planbureau (2004). Hierbij moet worden gedacht aan ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie en de demografie, de individualisering en de internationalisering. Later zullen we uitgebreider stilstaan bij deze ontwikkelingen. Nu volstaat de constatering dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties door deze ontwikkelingen in beweging zijn gekomen.

Ook uitvoeringsorganisaties zijn geen gesloten systeem (vgl. Cummings & Worley, 2001); de ontwikkelingen in de maatschappij en samenleving raken hen ook. De omgeving verwacht, waaronder klanten en opdrachtgevers, dat uitvoeringsorganisaties een bepaalde responsiviteit hebben richting maatschappij en samenleving. Dit zal op termijn altijd leiden tot organisatieverandering. Organizatieverandering zou in deze context als een iteratief proces gezien kunnen worden (Ullrich, 1997). Veranderprogramma's bij deze organisaties zijn echter complex. Belemmeringen die maken dat organisatieverandering wordt bemoeilijkt zullen terug te herleiden zijn tot organisatiekenmerken en kenmerken van de omgeving van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Daarnaast worden veranderprogramma's bemoeilijkt in de uitvoering, gezien het weerbarstige karakter en de beperkte stuurbaarheid van veranderprocessen zelf.

Met ons onderzoek naar veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties stellen wij ons ten doel meer inzicht te verkrijgen in de factoren die de uitkomsten van het veranderproces bij deze organisaties beïnvloeden. Daarmee luidt onze centrale vraagstelling als volgt:

*In hoeverre zijn kenmerken van de organisatie, de kenmerken van de veranderaanpak en de kenmerken van de politiek bestuurlijke context van invloed op veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties?*

De centrale vraagstelling splitsen we uit in de volgende deelvragen:

- I. In hoeverre zijn kenmerken van de organisatie van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?
- II. In hoeverre zijn kenmerken van de veranderaanpak van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?
- III. In hoeverre zijn kenmerken van de politiek bestuurlijke context van invloed op het verloop van veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties?



- IV. Welke onderlinge relaties vinden we tussen de kenmerken van de organisatie met de kenmerken van de veranderaanpak en de kenmerken van de politiek bestuurlijke context?

Het behandelen van de deelvragen helpt ons de centrale vraagstelling beantwoorden. In de conclusie zullen we antwoorden trachten aan te dragen voor de centrale vraagstelling.

### **1.3 Relevantie**

#### **1.3.1 Maatschappelijke relevantie**

De regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn instituties met veelal belangrijke maatschappelijke taken binnen het domein van de sociale zekerheid, het domein van de zorg en het domein van het onderwijs. Het zijn organisaties belast met de uitvoering van complexe wet- en regelgeving en verantwoordelijk voor het beheer van omvangrijke geldstromen binnen de samenleving. De eisen en wensen van burgers en opdrachtgevers ten aanzien van de dienstverlening van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn aan verandering onderhevig. De burger verlangt snellere en meer op de individuele behoefte afgestemde dienstverlening. De opdrachtgevers vragen een flexibeler en efficiënter uitvoeringsapparaat, onder meer om doelgroepgericht beleid uit te kunnen laten voeren. Voor de samenleving is het van belang dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties succesvol zijn in het aanpassen van hun processen en daarmee kunnen voldoen aan de veranderde vraag van burgers en opdrachtgevers. Omvangrijke en kostbare programma's worden gestart om de gevraagde veranderingen door te voeren. Maatschappelijk gezien is het van belang dat de veranderprogramma's zo succesvol mogelijk worden doorlopen. Het belang is tweeledig. Enerzijds gaat het hierbij om een verantwoorde besteding van de investeringsbudgetten die de regelgedreven organisaties uit de algemene middelen ter beschikking worden gesteld en anderzijds moet de dienstverlening op het gewenste niveau worden gebracht. Vanuit het perspectief van de opdrachtgevers bezien is het van belang dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zich om vormen tot efficiënte flexibele organisaties. Dat is immers een voorwaarde voor het snel en geruisloos kunnen implementeren van gewijzigde wet- en regelgeving.

Het veranderen van regelgedreven uitvoeringsorganisaties is als gevolg van specifieke kenmerken van de organisatie en de context waarin zij opereren complex. De organisaties zijn onderdeel van een maatschappelijk speelveld waar naast democratische controle, tal van waarden zoals rechtmatigheid en gelijkheid een rol spelen. Deze scriptie moet meer inzicht geven in de wijze waarop de kenmerken van de organisatie, de kenmerken van het veranderproces en de politiek bestuurlijke context de resultaten van het veranderproces beïnvloeden.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur wordt aandacht besteed aan de achtergrond en de werking van bureaucratische organisaties. Daarnaast zijn er bibliotheken vol geschreven over organisatieveranderingen en de daarmee gepaard gaande processen. Helaas blijkt er nauwelijks literatuur beschikbaar over veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Er is beperkt aandacht besteed aan de invloed van de organisatiekenmerken van deze specifieke groep organisaties en de politiek-bestuurlijke context in relatie tot de weerbarstigheid van veranderprocessen.

Wel is er aandacht in de literatuur voor de effecten van de politiek bestuurlijke context op het functioneren van de publieke uitvoeringsorganisaties. Wetenschappelijk gezien is onze scriptie relevant, omdat deze beoogt inzicht te geven in de relaties tussen zowel de organisatiekenmerken als de politiek bestuurlijke context en kenmerken van de veranderaanpak bij regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Daarbij krijgt de proceskant van organisatieverandering bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties in het bijzonder aandacht. Op deze wijze hopen we een door ons waargenomen lacune in de wetenschappelijke literatuur op het gebied van veranderprocessen bij een specifieke groep overheidsorganisaties aan te vullen.

### 1.4 Onderzoeksmethodologie

Voor deze scriptie hebben we een uitgebreid literatuur onderzoek uitgevoerd en een theoretisch kader gevormd. Initieel richtte zich dat vooral op de veranderprocessen zelf. Eenduidigheid onder auteurs over de oorzaken van falend verandermanagement is ver te zoeken. De verscheidenheid aan perspectieven zijn bijna zo talrijk als er auteurs zijn (vgl. Boonstra et al, 2001).

Zo focust Kotter (1997) op de rol van leiderschap in organisatie verandering. Schein (1992) benadrukt de weerbarstigheid van organisatieculturen. Van Cameron & Quinn (1999) kunnen we leren dat de organisatie cultuur congruent dient te zijn met de doelen en structuur. Beer & Nohria (2000) stellen dat verandertrajecten twee doelen kunnen nastreven, namelijk het vergroten van economische waarde dan wel het streven naar het ontwikkelen van organisatie capaciteiten. Beide doelstellingen vereisen andere verandertrajecten.

Anderen focussen op het creëren van een visie en het formuleren van een toekomstbeeld van de organisatie (Dent & Goldberg, 1999; Weisbord, 1987). Een aantal auteurs wijzen op het belang van het verminderen van weerstand bij medewerkers ten aanzien van verandering (Metselaer & Cozijnsen, 2002), in het bijzonder door het kanaliseren en sturen van emoties binnen de organisatie (Noer, 2001; Nguen Huy, 2000). Ook de verdeling van macht in organisaties en de noodzaak (politieke) steun te organiseren voor organisatieverandering (Pfeffer, 1982; Nadler, 1987) kan een belemmering zijn voor het succes van verandertrajecten.

Tot slot, hoewel niet uitsluitend, zijn er auteurs die het veranderproces als bepalend beschouwen voor het succes van de organisatieverandering (Ulrich, 1997; Cummings & Worley, 2001). Zo focust Ulrich (1997) zich in zijn boek in het bijzonder op het creëren van (organization) capabilities to change: “Managers, employees and organizations must learn to change faster and more comfortably”. Hij ziet dit als volgt voor zich: “*They need to define an organizational model for change, to disseminate that model throughout the organization, and to sponsor its ongoing application* (Ulrich, 1997:11).” Uit deze

benadering blijkt dat hij *'organization capabilities to change'* vooral ziet als een procesmodel dat organisatie specifiek dient te worden ontwikkeld en continu, iteratief als het ware, dient te worden toegepast.

Al snel werd onze aandacht geleid naar de theorie over verandervermogen van Boonstra et al. (2001) die naar het zich aan liet zien niet uitsluitend de nadruk legde op de kenmerken van het veranderproces, maar ook de kenmerken van de organisatie eraan toevoegde. Weliswaar kwamen we in deze theorie tautologieën tegen, dit kon ons echter er niet van weerhouden gebruik te maken van het concept. Het is immers niet een vreemde conclusie om te stellen dat er meerdere relaties bestaan tussen de kenmerken van de organisatie en de kenmerken van de veranderaanpak.

Wij veronderstellen dat de veranderaanpak doorgaans wordt afgestemd op de kenmerken van de organisatie in relatie tot het veranderdoel of de veranderkoers. Bovendien misten wij een aantal aspecten in de theorie van Boonstra et al. (2001). Zo wordt er weliswaar duidelijk een link gelegd tussen kenmerken van de organisatie en kenmerken van de veranderaanpak (wat in combinatie leidt tot verandervermogen), maar wordt er niet duidelijk een koppeling gemaakt naar een essentieel aspect van organisaties en organisatieverandering; de omgevingskenmerken. In de praktijk van ons onderzoeksonderwerp en de vraagstelling is ook de omgeving een interessant aspect. De wijze waarop regelgedreven uitvoeringsorganisaties invloed ondervinden van de politiek-bestuurlijke context waarin zij zich bevinden en hoe deze organisaties hier mee omgaan of op welke wijze dit de veranderaanpak beïnvloed is een interessant thema vanuit de bestuurskunde.

Vanwege de complexiteit en context van de omgeving van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie, hebben we uiteraard veel aandacht besteed aan wetenschappers die zich specifiek hebben beziggehouden en verdiept in regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Belangrijke auteurs die we in deze hebben betrokken zijn uiteraard Weber (1978), Taylor (1911), maar ook dichter bij de huidige tijd geroemde auteurs als Kickert (1998) en 't Hart (2002), om begrip te krijgen van de 'op afstand geplaatste overheidsorganisatie'.

Na het uitgebreide literatuuronderzoek gaan wij over tot een kwalitatief onderzoek. Dit onderzoek zal gebaseerd worden op *case study* onderzoek bij twee regelgedreven uitvoeringsorganisaties, namelijk Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Op een groot aantal dimensies zijn deze organisaties met elkaar te vergelijken. Vergelijkbare kenmerken zijn de financieringsstructuur, omvang en het feit dat het regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn. De verandertrajecten die momenteel bij beide organisaties gaande zijn, vertonen zowel verschillen als overeenkomsten. Bij de SVB betreft het een veranderprogramma dat gericht is op het realiseren van een aantal strategische ambities van de organisatie op het gebied van dienstverlening, doelmatigheid en flexibilisering van de organisatie. Bij CFI en IB-Groep betreft het ook veranderprogramma's ter verbetering van het dienstverleningsconcept en verbetering van de doelmatigheid van de ICT beheerinspanning. Een belangrijk verschil is dat CFI en IB-Groep tijdens de loop van de veranderprogramma's ook nog gefuseerd zijn. Een belangrijk gevolg hiervan is dat de bestuurlijke context waarin beide organisaties opereerden is veranderd. De organisatie vorm is immers veranderd. CFI was aanvankelijk een agentschap en de IB-Groep was een zelfstandig bestuursorgaan. De nieuwe organisatie DUO is een baten-lastendienst. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan. Daarmee is ook de juridische organisatievorm afwijkend. Op de juridische organisatievormen zullen we in deze scriptie niet nadrukkelijk stilstaan. Bij beide organisaties gaat het om tweede orde verandering (Boonstra, 2000; Beer, 2000; Werkman, 2006). Tweede orde veranderingen betreffen verandertrajecten die

grote impact hebben op werkprocessen en tot nieuwe wijze van (samen)werken dwingen.

Met behulp van interviews zullen we trachten een holistisch beeld te vormen van de kenmerken die van invloed zijn op regelgedreven uitvoeringsorganisaties die zich in een verandertraject bevinden. De interviews zijn gehouden met meerdere leden van de organisaties waar het onderzoek is uitgevoerd. Door meerdere perspectieven in te brengen hebben we het holistische beeld getracht te versterken. Zo hebben we medewerkers en managers uit het primaire proces, verandermanagers, stafdirecteuren en bestuurders geïnterviewd. De interviews zijn open ingestoken, waarbij evenwel gebruik is gemaakt van een itemlijst om onderwerpen ter tafel te brengen, mochten de onderwerpen niet spontaan naar voren komen.

Het onderzoek is zoals gezegd gericht op de mate waarin de kenmerken van regelgedreven uitvoeringsorganisaties, kenmerken van de context en de omgeving en de kenmerken van de veranderaanpak zelf het veranderproces beïnvloeden. Daarnaast onderzoeken we de relaties tussen de verschillende kenmerken.

## **1.5 Structuur van de scriptie**

In hoofdstuk 2 zullen we ingaan op de centrale concepten van deze scriptie gebaseerd op een uitvoerige bestudering van relevante theorieën omtrent de regelgedreven uitvoeringsorganisatie, organisatieverandering en de politiek-bestuurlijke context. Dit theoretisch kader is tot stand gekomen op basis van uitgebreid literatuur onderzoek. We zullen het begrip organisatieverandering verbinden met een theorie over verandervermogen van Boonstra et al. (2001); het begrip wordt opgetuigd aan de hand van een scala van organisatieontwerp aspecten enerzijds en aspecten van de veranderaanpak anderzijds. Daarbij voegen wij het aspect van de omgeving, de politiek-bestuurlijke context, toe. We komen uiteindelijk uit op een conceptueel model waarin de belangrijkste theoretische uitgangspunten naar voren komen.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de onderzoeksopzet. In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de wijze waarop we het onderzoek zullen uitvoeren. Ook zullen we stilstaan bij de wijze waarop we de onderzoeksresultaten analyseren, ingegeven door het betoog uit hoofdstuk 2 en de onderzoeksopzet in algemene zin.

Hoofdstuk 4 gaat in op het kwalitatieve onderzoek dat is uitgevoerd door de auteurs. Dit onderzoek is gebaseerd op inzichten opgedaan bij een tweetal regelgedreven uitvoeringsorganisaties en de verandertrajecten die zij doormaken. Het uiteindelijke doel is inzicht te verkrijgen in de kenmerken die een rol spelen bij organisatieverandering van regelgedreven uitvoeringsorganisaties en van welke relaties en onderlinge samenhang er sprake is.

Tot slot, in hoofdstuk 5, zullen de belangrijkste punten uit de voorgaande hoofdstukken worden behandeld. Om dan toe te komen aan het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Tevens kijken we terug op de wetenschappelijke relevantie van ons onderzoek en staan we kort stil bij onze persoonlijke leerervaringen. Het hoofdstuk sluit af met suggesties voor nader onderzoek.

## 2 Literatuurstudie & theoretisch kader

### 2.1 Inleiding theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een literatuurstudie de kenmerken van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie, de veranderaanpak en de politiek bestuurlijke context waarbinnen zij opereert beschreven.

Tijdens de literatuurstudie is ons gebleken dat organisatietheoretici vanuit diverse invalshoeken veel hebben geschreven over de kenmerken van verschillende organisatievormen. We hebben een keuze gemaakt voor de wat meer algemene theoretische benaderingen van Gareth Morgan (1992) en Henry Mintzberg (1992). Verder hebben we gebruik gemaakt van de meer specifieke theorievorming op het gebied van het functioneren van bureaucratieën van Max Weber (1978) en James Q. Wilson (1989). De invloed en rol van ICT hebben we beschreven aan de hand van Lips, Bekkers, Zuurmond e.a. (2005).

De algemene maatschappelijke context in de vorm van een aantal dominante ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen beschrijven we aan de hand van Giddens (1991), Beck (1994) en een rapport van Sociaal Cultureel Planbureau (2004). De politiek bestuurlijke context beschrijven we vooral aan de hand van Paul 't Hart (2002) en de rapporten van de commissies Gerritse (2007) en Kohnstamm (2004). Ons is opgevallen dat in de door ons bestudeerde literatuur wel aandacht is voor de verzelfstandiging van uitvoerende overheidstaken, maar weinig aandacht wordt besteed aan het verloop van grote veranderprogramma's bij de uitvoerende bureaucratieën van de overheid en de specifieke kenmerken daarvan. Zo heeft Kickert (1998 en 2002) aandacht besteed aan het in verschillende organisatievormen wegzetten van de uitvoerende taken, maar gaat hij niet in op de veranderprocessen als zodanig binnen deze organisaties. Daarentegen besteedt hij weer wel aandacht aan veranderprogramma's op de departementen. In de Angelsaksische literatuur is meer aandacht voor de bureaucratieën en de werking daarvan in relatie tot de context waarbinnen zij functioneren. Ook daar hebben we echter relatief weinig gevonden over het verloop van interne veranderprogramma's bij deze organisaties.

Per paragraaf sluiten we af met een korte samenvatting waarin we tevens zullen verantwoorden waarom we specifiek dat deel van de theorievorming hebben aangehaald. Daarbij zullen we aangeven wat onze verwachtingen zijn in relatie tot het onderzoeksgebied en onze vraagstelling.

### 2.2 De maatschappelijke context van regelgedreven uitvoeringsorganisaties

Onder invloed van een aantal dominante ontwikkelingen in de samenleving onder meer beschreven door auteurs als Giddens (1991), Beck (1994), Steijn (2001) en het Sociaal Cultureel Planbureau (2004) zijn publieke organisaties in beweging gekomen. Bij deze ontwikkelingen moet worden gedacht aan de volgende centrale thema's.

Internationalisering maakt dat de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties grensoverschrijdend wordt. De toename van migratiebewegingen leidt tot het al dan niet gedeeltelijk op bouwen van rechten in verschillende landen in het kader van bijvoorbeeld de sociale zekerheid, het exporteren van eenmaal opgebouwde rechten en

daarmee het ontstaan van samenloop van rechten. Deze ontwikkelingen dwingen de nationale overheden tot internationale samenwerking, harmonisering van wetten en uitwisseling van gegevens (SCP 2004).

Technische ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) maken het mogelijk bestanden van verschillende organisaties te koppelen. De vlucht die de consumentenelektronica & ICT heeft genomen maakt dat burgers 24 uur per dag, 7 dagen per week en locatieonafhankelijk informatie van overheidsinstanties kunnen ontsluiten en gegevens kunnen verstrekken (SCP 2004). Middels live-event-concepten wordt aansluiting gezocht bij de logica van de burger, hetgeen naar de mening van Bekkers (2001) tot de kanteling van dienstverlenende organisaties kan leiden.

Demografische ontwikkelingen leiden ertoe dat de overheid wordt geconfronteerd met een toenemende vraag aan zorg. Daarnaast moeten zij anticiperen op een krappere arbeidsmarkt. Vergrijzing en ontgroening hebben zodoende invloed op de gewenste kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, maar ook op de interne organisatie (SCP, 2009) en een herverdeling van middelen beschikbaar voor beleidsthema's.

De overheid herverdeelt de taken en belegt de uitvoering van verschillende regelingen dicht bij de burger. Gemeenten krijgen naast een loketfunctie, hierdoor ook meer uitvoerende taken.

De emanciperende burger, onder invloed van de individualisering, stelt meer eisen aan de dienstverlening van de overheid. De output van massaprocessen in de vorm van standaardproducten en dienstverlening en die vaak net niet aan de individuele behoeften voldoet, worden niet meer als vanzelfsprekend geaccepteerd. De burger wil kiezen en verlangt een snelle, afdoende en op maat gesneden reactie van de overheid. Hij bepaalt zelf in welke vorm en op welk tijdstip diensten en producten wordt afgenomen. Daarbij bepaalt hij zelf het voorkeurskanaal waarlangs hij in contact treedt met de overheidsinstanties (SCP, 2004).

Het begrip ketensamenwerking heeft zijn intrede gedaan. De verschillende uitvoeringsorganisaties van de overheid delen gegevens uit hun bestanden. Een aantal van hen zijn met het bezit van een basisregistratie een zogeheten authentieke bron en leveren daarmee halffabricaten aan andere uitvoeringsorganisaties. In toenemende mate zijn ze afhankelijk van de kwaliteit van elkaars gegevens en producten geworden. Deze verdere integratie en ketensamenwerking leiden tot inter-afhankelijkheid.

Het is echter niet alleen de burger die andere eisen aan de producten en dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties stelt. Ook de centrale en decentrale overheden stellen in hun rol als opdrachtgever andere eisen. De centrale overheid ziet zich genooddaakt snel te reageren op de conjuncturele bewegingen van de economie met taakstellingen en besparingsprogramma's. De taakstellingen worden veelal losgelaten op de uitvoeringsorganisaties. Van hen wordt verwacht dat zij in een kort tijdsbestek efficiencymaatregelen doorvoeren in de bedrijfsvoering.

Besparingsprogramma's vertalen zich veelal in gewijzigde wet- en regelgeving al dan niet gepaard gaand met overgangsregelingen voor de lopende rechten en plichten. De uitvoeringsorganisaties moeten die snel kunnen absorberen. De taakstellingen en besparingsprogramma's kunnen alleen worden verwerkt als de uitvoeringsorganisaties flexibel de veranderingen door kunnen voeren. Daarmee is flexibiliteit één van de belangrijkste eigenschappen geworden die de opdrachtgevers van de uitvoeringsorganisaties verlangen.

De conjuncturele bewegingen en de veranderende kijk op de rol en de taak van de overheid maken dat de aard van de huidige wetten en regelingen veranderen. In de tweede helft van de vorige eeuw zijn wetten en regelingen op het gebied van de sociale zekerheid, de zorg en de belastingen met een massaal karakter in het leven geroepen. De gehele bevolking of een groot deel daarvan werden onder de werking van de wetten en regelingen gebracht. Dat vroeg om organisaties die zich bekwaamden in de uitvoering van massale administratieve processen. De wetten en regelingen die momenteel tot stand komen kennen een aanzienlijk kleinere werkingssfeer. Ze hebben betrekking op specifieke doelgroepen onder de burgers. Een voorbeeld is de regeling voor Nederlanders die in 2008 als gevolg van de toenmalige spanningen in Libanon dat land snel moesten verlaten. Bij terugkeer in Nederland konden zij rekenen op een bijstandachtige financiële tegemoetkoming. De regeling werd snel in het leven geroepen en moest even zo snel worden uitgevoerd. Voor de uitvoeringsorganisaties betekent het dat zij hun processen zo moeten inrichten dat zij niet alleen wetten en regelingen met een massaal karakter uit moeten kunnen voeren maar ook maatwerk moeten kunnen leveren in het kader van de wetten en regelingen met een beperkte werkingssfeer. Een Weberiaanse eigenschap als stabiliteit strijd hier me met de flexibiliteit.

Met programma's als "andere overheid" geeft de centrale overheid aan veel waarden te hechten aan een klantgerichte overheid. De administratieve lastendruk voor de burger moet worden teruggedrongen en de uitvoeringsorganisaties moeten bij het beoordelen en vaststellen van de rechten en de plichten van de burger meer rekening houden met diens individuele omstandigheden.

#### *Samenvatting en verwachtingen*

In deze paragraaf hebben we de achtergronden geschetst van de veranderprogramma's bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties en daarmee de vraag beantwoord waarom deze organisaties zich genoodzaakt zien te veranderen.

De context waarbinnen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties functioneren verandert. Zij moeten opereren in een context die wordt gekenmerkt door een toenemende dynamiek, complexiteit en onderlinge afhankelijkheid. Daarmee veranderen de eisen die opdrachtgevers en burgers aan de regelgedreven uitvoeringsorganisaties stellen. Naar wij verwachten voelen deze organisaties zich genoodzaakt zich aan te passen aan de veranderende context. Dat vertaalt zich in strategieën gericht op een strategische positionering in de keten van uitvoeringsorganisaties. Waarbij ze gedreven worden door een zekere vorm van onderlinge concurrentie. Verder verwachten wij dat de opdrachtgevers geïnteresseerd zullen zijn in de verbetering van de dienstverlening en een verhoging van de doelmatigheid. Zij zullen daarvoor middelen ter beschikking stellen. Maar zij zullen niet bereid zijn hun eisen op het gebied van rechtmatigheid en dienstverlening af te zwakken. Deze wat ambigue opstelling zal tot problemen leiden in de uitvoering tijdens het veranderproces. Het veranderproces zal een extra belasting betekenen voor de uitvoeringsorganisatie. Dat vertaalt zich in extra risico's zonder dat de resultaten daaronder mogen leiden. Naar verwachting zal dat invloed hebben op het veranderproces en de verhouding met de opdrachtgever.

### 2.3 De politiek-bestuurlijke context

In deze paragraaf schetsen we de context waarbinnen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties actief zijn. Aan de hand van de literatuur worden achtereenvolgens het begrip zelfstandige bestuursorgaan en regelgedreven uitvoeringsorganisatie in algemene zin uiteengezet, de wettelijke kaders geschetst en de politiek bestuurlijke relatie met de opdrachtgever beschreven.

Ten slotte worden de recente ontwikkelingen rond de op afstand gezette uitvoeringsorganen geschetst.

De Algemene Rekenkamer noemt de waterschappen en de rijksuniversiteit Leiden als de oudste vorm van bestuursrechtelijke organen met een hoge mate van zelfstandigheid. De term zelfstandige bestuursorganen werd geïntroduceerd door Scheltema tijdens zijn inaugurele oratio in 1974. Scheltema sprak toen van instellingen en diensten waarvoor kenmerkend was “dat zij een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat zij dit werk tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten” (Scheltema 1974:7). Destijds vroeg hij al aandacht voor de mate waarin de bewindspersoon verantwoordelijk moet kunnen worden gehouden voor het zowel het inhoudelijk als bestuurlijk ambtelijk handelen en de controle op het handelen van de ZBO’s. Nog steeds actuele onderwerpen zoals verderop zal blijken.

Het begrip bestuursorgaan komt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In artikel 1.1 van de Awb wordt bepaald wat een bestuursorgaan is:

“een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig gezag bekleed.”

Van recente datum is de definitie vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van kracht geworden begin 2007. In artikel 1 wordt gesproken van:

“een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.”

Het tot stand komen van de Kaderwet ZBO’s moet worden gezien in het licht van het debat dat sinds de jaren ’80 over deze instellingen wordt gevoerd. Centraal daarbij stonden de volgende vragen: wanneer en onder welke voorwaarden is de instelling van een ZBO gerechtvaardigd? En hoe om te gaan met de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de uitvoering van de publieke taak anderzijds?

Met het instellen van een ZBO worden uitvoerende taken van de overheid belegd bij een bestuursorgaan dat niet direct onder hiërarchisch gezag van de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon valt. Daarmee vindt er effectief een scheiding plaats tussen beleid en uitvoering. Het beleidsvormende proces blijft grotendeels de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon en zijn departement. De gedachten achter de in de jaren ’80 en ’90 in gang gezette verzelfstandiging van publieke uitvoeringstaken waren de volgende:

- De bewindspersoon kon zich concentreren op de hoofdlijnen en het beleidsvormende proces.
- De ZBO’s zouden zich volledig kunnen richten op zowel de optimalisatie van de efficiëntie van de interne bedrijfsvoering als de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers (Kickert, 1998; ’t Hart, Wille e.a., 2002).



Dat zou een verschuiving mogelijk maken van een mechanistische bureaucratische toepassing van het beleid en de regels naar een meer efficiënte en omgevingsgerichte dienstverlening. Het feit dat de uitvoering niet meer onder de directe verantwoordelijkheid van de minister valt, zou minder snel leiden tot politiek-ambtelijke spanningen. De minister hoeft zich niet meer direct te verantwoorden in de Kamer voor het toen stijgende aantal controverses en affaires in de uitvoering. Verder zou het contact tussen de minister en de bestuurders van de ZBO's van karakter veranderen en in frequentie afnemen. Verder geven 't Hart, Wille e.a. (2002) aan dat de ont koppeling van beleid en uitvoering noodzaakt tot een toetsing van de effecten van het overheidsoptreden in de vorm van toezicht. De toezichtfunctie op de uitvoerende taken werd in dezelfde periode veelal verzelfstandigd en belegd bij ZBO's.

In de jaren '80 werden uitvoerende taken ook binnen de departementen verzelfstandigd in de vorm van agentschappen. In de praktijk van de sturingsrelatie tussen het departement en de uitvoering is het verschil tussen een ZBO en een agentschap niet groot. Dat is opvallend omdat een agentschap deel uitmaakt van het ministerie en daardoor rechtstreeks onder de verantwoording van de minister valt. 't Hart, Wille e.a. (2002) halen hun respondenten aan die verklaren dat niet de staatsrechtelijke vorm maar de politieke gevoeligheid bepalend is voor de mate waarin de bewindspersoon de behoefte heeft een verzelfstandigde organisatie aan te sturen. Hoe groter de politieke gevoeligheid, des te eerder wordt de uitvoeringsdienst geplaatst in een Zelfstandig Bestuursorgaan.

De bestuurders van ZBO's, de agentschappen en later de baten-lastendiensten zien het liefst een waterdichte scheiding tussen beleid en uitvoering. Dat geeft immers een zekere stabiliteit aan hun omgeving. Zowel Kickert (1998) als 't Hart, Wille e.a. (2002) geven aan dat een stabiele omgeving illusoir is. De bestuurders van de uitvoeringsorganisaties hebben immers niet alleen met wensen en verlangens van de opdrachtgevers op de departementen van doen. Zij opereren in maatschappelijk krachtenveld met daarin ook de belangenbehartigers van de klantenkring en de ketenpartners. De klantenkring en hun belangenbehartigers verwachten dat de uitvoerders responsief zijn ten aanzien van hun wensen en verlangens, ook wanneer die opgespannen voet staan met die van de opdrachtgevers.

Over het algemeen liggen de ideeën en de belangen van de opdrachtgevende departementen en de uitvoeringsorganisaties probleemloos in elkaars verlengde. De relatie tussen beide en uitvoering kan echter complex en ambigu zijn zodra er sprake is van middelenschaarste, hardnekkige uitvoeringsproblemen of externe politieke druk. De belangen kunnen dan uit elkaar lopen en partijen kunnen dan het wederzijds vertrouwen verliezen. 't Hart, Wille e.a. (2002) voeren respondenten op die in dergelijke gevallen spreken van de bemoeizucht met de uitvoering en hekelen de afrekencultuur onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het karakter van de contacten tussen de opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de politieke actualiteit en de gevoeligheid daarvan. Opereren de uitvoerders in de politieke luwte dan zijn de contacten minder intensief. De communicatie tussen de top van de uitvoeringsorganisaties en de opdrachtgever verloopt dan via het departementale middenkader en is sterk geformaliseerd.

Mede ingegeven door een kritisch verslag van De Algemene Rekenkamer (1994) begint eind jaren '90 het besef door te dringen, dat door het onderbrengen van overheidstaken bij ZBO's de politiek het uitvoeringsproces niet meer volledig kan beïnvloeden. Vooral als het gaat om de ZBO's belast met de uitvoering van regelgeving wilden en willen ministeries hun beïnvloedingsmogelijkheden behouden ('t Hart, Wille e.a., 2002).

De commissie Kohnstamm stelt in 2004 dat er sprake is van een wildgroei van het aantal ZBO's. De commissie verwoorde de gedachten achter de groei van het aantal als volgt:

- 1 het geven van bestuurlijke autonomie aan verschillen sectoren
- 2 een verbetering van het bedrijfsmatig functioneren van de overheid
- 3 minder belasting voor de bestuurlijke kern
- 4 het garanderen van een onafhankelijke oordeelsvorming

Deze gedachten zijn terug te vinden in instellingsmotieven zoals die zijn vastgelegd in artikel 3 van de Kaderwet. De tekst van het artikel luidt:

Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

De Kaderwet ZBO's is mede een gevolg van de roep opgesloten in het rapport van Kohnstamm en de zijnen (2004) om wettelijke kaders ten aanzien van het verzelfstandigen van overheidstaken. De commissie stelt vast dat er een probleem is ontstaan van politiek-bestuurlijke aard in de vorm van onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid doordat niet een welomschreven taak op afstand werd gezet maar de organisatie (Kickert 1998). Ministers zouden niet meer weten waarover zij gaan en ontberen controle-instrumenten. Met als gevolg dat het parlement niet meer weet waarop het de minister kan aanspreken en daarom maar de minister op alles aanspreekt. De commissie riep op tot het herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid door het uitvoeren van de meeste taken binnen de eigen organisatie van de minister. Mocht toch behoefte ontstaan aan het instellen van een zelfstandig overheidspersoon dan zijn nadere wettelijke kaders noodzakelijk. De kaders moesten betrekking hebben op het nut en de noodzaak van verzelfstandiging en het nauwkeurig vastleggen van de wederzijds bevoegdheden. De commissie besloot met de oproep de meeste van de toenmalige ZBO's op te heffen en om te vormen tot wat toen nog agentschappen heten en inmiddels baten-lastendiensten. Naar het oordeel van de commissie bestond er geen inhoudelijke en juridische noodzaak voor het bestaan van de meeste ZBO's.

Na het tot stand komen van de Kaderwet ZBO's krijgt de commissie Gerritse (2007) opdracht alle ministers te adviseren over het al dan niet onder werking van de kaderwet brengen van de onder hen ressorterende ZBO's. In reactie op het advies van de commissie heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten aanzien van de Sociale Verzekeringsbank bepaald de organisatie onder de werking van de Kaderwet te brengen en de ZBO-status te handhaven. De belangrijkste overweging voor wat betreft het handhaven van de ZBO-status was de scheiding die daarmee wordt aangebracht tussen beleid en de uitvoering van veelal complexe zij het regelgedreven uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. De minister gaf daarbij aan dat een ZBO in staat is om bij de uitvoering in het individuele geval te komen tot een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Dat voordeel moet zwaarder wegen dan het eventuele nadeel dat de uitvoering van de taak niet rechtstreeks onder de zeggenschap en de verantwoording van de minister valt, aldus de minister van SZW. Tevens heeft de minister overwogen dat eventuele transitiekosten van het ZBO naar een ander orgaan niet altijd opwegen tegen de verwachte voordelen. Met het brengen van de SVB onder de Kaderwet ZBO krijgt de minister ook de bevoegdheid de beleidsregels van de SVB vast te stellen. Eerder had de minister al de bevoegdheid de leden van de Raad van bestuur te benoemen en het verlenen van goedkeuring aan de jaarlijkse begroting.

Wilson (1989) is van mening dat het functioneren van regelgedreven uitvoeringsorganisaties niet verklaard kan worden door het feit dat het bureaucratieën zijn. Cruciaal is dat het publieke bureaucratieën zijn. Dat maakt dat zij niet vrij zijn in het bepalen van de benodigde middelen en de wijze waarop ze deze willen inzetten. Tevens zijn de bestuurders van de publieke bureaucratieën niet vrij in het bepalen van de hoofddoelen voor hun organisatie. De hoofddoelen worden bepaald door de politieke context en zijn daarmee een gegeven voor de bestuurders en hun organisatie. De omvang van de middelen die mogen worden ingezet is in eerste instantie niet een vraag die aan bureaucratische regels is onderworpen maar een politieke vraag. De politieke context van de publieke bureaucratie bepaalt immers waaraan en in welke mate publieke middelen worden besteed. Zo is ook de vraag of de uitvoeringsorganisaties rechtmatig opereren niet een juridisch bureaucratische vraag maar een politieke vraag. Het is immers de politieke context die de toleranties bepaalt. Wilson (1989) stelt vast dat de beantwoording van deze vragen niet taak georiënteerd is maar vooral een kwestie is van het terughoudend zijn met het ter beschikking stellen van middelen. Verder geeft hij aan, dat het voor de opdrachtgevers makkelijker is vast te stellen dat de regels gericht op deze *constraints*, zoals hij ze noemt, zijn overtreden, dan dat de uitvoeringsorganisatie zijn doelen heeft bereikt. Die doelen zijn namelijk niet zo eenduidig. Het uitkeren of collecteren van geldstromen is nog wel als eenduidig doel te definiëren. Moeilijker wordt het echter als dat ook rechtmatig én doelmatig én klantvriendelijk dient te geschieden. Managers van publieke bureaucratieën worden dan geconfronteerd met in de aard conflicterende waarden (Wilson, 1989; Ringeling, 2004). Onder andere uit deze onderliggende doelen komen de *constraints* voort op het gebied van budgetten, planning, publiek verantwoorden, personeelsbeleid en het gebruik van de gegevens van de burger.

Publieke managers besteden relatief meer aandacht aan het besturen van *constraints* dan aan de taken van de organisatie. Zij proberen voor de organisatie en zijn medewerkers zoveel mogelijk ruimte en autonomie te creëren om ongestoord de taken uit te kunnen voeren en de effecten van de *constraints* te beperken waar mogelijk. Naar de mening van Wilson zijn de effecten van de *constraints* en de politieke context op de bestuurders van de publieke bureaucratieën de volgende.

- Ten eerste is hun aandacht meer gefocust op de *constraints* dan de taken van de organisatie. Daarmee zijn ze meer proces georiënteerd dan outcome georiënteerd.
- Ten tweede neemt de invloed van de politiek bestuurlijke context op de publieke bureaucratie toe naar mate het aantal *constraints* groter is.
- Ten derde is het naleven van de regels en het volgen van de procedures en daarmee de rechtmatigheid vaak belangrijker dan de efficiëntie.
- Ten vierde de *constraints* aan gaande de inzet van middelen maakt bestuurders risicomijdend.
- Ten vijfde kennen de publieke bureaucratieën veel procedures gericht op het niet overtreden van de regels en het realiseren van de onderliggende doelen.
- Ten zesde zullen publieke bureaucratieën meer managers in dienst hebben dan hun private tegenhangers. Het managen van meer en zwaarder wegende *constraints* vraagt logischerwijs meer managementcapaciteit.
- Ten slotte betekent veel onderliggende doelen en de daarmee samenhangende *constraints* dat de discretionaire ruimte die de organisatie heeft zich in de top van de organisatie concentreert.

Naar mate de onderliggende doelen en *constraints* complexer zijn, brengen ze meer risico mee. Voor de bestuurders brengt het een extra risico met zich mee als de ruimte en daarmee de macht bij de professionals in de organisatie wordt belegd. De

bestuurders moeten zich immers verantwoorden naar de opdrachtgevers. Zij worden aangesproken op het niet naleven van de regels. (Wilson 1989).

De bestuurder die niet alleen zijn organisatie in stand houdt maar ook verandert, doet meer dan van hem wordt gevraagd. Primair verwacht de politieke context dat hij met zijn organisatie de publieke taak uitvoert en zich daarover verantwoordt. De politieke context is pas in tweede instantie geïnteresseerd in proces- en organisatieverbeteringen. De bestuurder die daar toch voor kiest neemt dus een extra risico. Het mislukken van dergelijke veranderingen kan namelijk grote gevolgen hebben voor de primaire taak. En dat is nu juist hetgeen waarover hij verantwoording dient af te leggen (Wilson, 1989).

### *Samenvatting en verwachtingen*

In de jaren '80 heeft de rijksoverheid uitvoerende taken verzelfstandigd. Daarmee is een scheiding tussen beleid en uitvoering gecreëerd. Bij het op afstand zetten van de uitvoerende taken is in de vorm van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en baten-lastendiensten voor verschillende constructies gekozen. De agentschappen zijn verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties binnen de departementen. Meer zelfstandigheid genieten de zelfstandige bestuursorganen. Zij maken geen deel uit van het departement. De baten-lastendiensten zijn van recentere datum. Ook zij maken weer deel uit van de departementen. Deze laatste vorm is ontstaan als gevolg van het debat over de wildgroei van het aantal zelfstandige bestuursorganen en de ministeriele verantwoordelijkheid. De politiek wenste begin deze eeuw meer invloed op de uitvoerende taken en ontwikkelde nieuwe wetgeving om de banden met de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties weer aan te halen. In de literatuur wordt beschreven dat politieke gevoeligheid van de uitvoerende taken de behoefte tot sturing van de bewindspersoon bepaalt en niet de staatsrechtelijke vorm.

De bestuurders van de uitvoeringsorganisaties proberen hun organisatie zo stabiel mogelijk te houden door deze zoveel mogelijk te vrijwaren van invloeden vanuit de departementen en belangengroepen. De taken kunnen dan ongestoord worden uitgevoerd. De bewegingsruimte voor de bestuurders van de uitvoeringsorganisaties is beperkt. De politiek bepaalt de doelen en de middelen die mogen worden ingezet om de doelen te bereiken. Deze doelen blijken ook niet altijd duidelijk te zijn. De doelen direct gerelateerd aan primaire uitvoerende taak zijn nog wel duidelijk. De onderliggende doelen zijn dat vaak niet. Het zijn deze onderliggende doelen die tot *constraints* leiden. De bestuurders van de uitvoeringsorganisaties besteden hun tijd vooral aan het managen van de *constraints* en minder aan het managen van de interne processen. De *constraints* maken de bestuurders risicomijdend.

Opnieuw valt de ambigue houding van de opdrachtgevers ten aanzien van de veranderprocessen op. Eerder zagen we al dat de opdrachtgever de noodzaak van de veranderingen onderkent maar daarnaast de risico's van dergelijke processen niet lijkt te aanvaarden. De resultaten moeten ongewijzigd worden behaald. Naar wij verwachten zijn de *constraints* ook van invloed op het verloop van de veranderprocessen. Dat zou betekenen dat de bestuurders gefocust zijn op de *constraints* en minder op het verloop van het veranderproces. Verder verwachten wij dat het risicomijdende gedrag en de fixatie op de regels belemmerend en vertragend werken voor het verloop van de veranderprocessen. De bestuurders zullen naar wij verwachten de invloed van de politiek bestuurlijke context op het veranderproces proberen te beperken door de opdrachtgever waar mogelijk op afstand te houden en niet meer dan strikt noodzakelijk te informeren over het verloop van het veranderprocessen. Daar kleeft het risico aan dat de opdrachtgever niet volledig en niet tijdig wordt geïnformeerd. Naar wij verwachten zal dit een zichzelf versterkend effect tot gevolg hebben. De opdrachtgever probeert zijn greep te versterken door meer *constraints* op te leggen en de bestuurders zullen proberen hun autonomie en daarmee bewegingsvrijheid te vergroten.

## 2.4 Kenmerken van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie

De Duitse Socioloog Weber (1978) legde begin 20ste eeuw zijn ideeën over de werking van het openbaar bestuur en de bureaucratie vast. Hij beschreef drie ideaaltypen gezagsverhoudingen, te weten: de traditionele (gebaseerd op gewoonte), de charismatische (leiderschap op basis van bijzondere persoonlijke eigenschappen) en de rationeel-legale. Het laatste type is een reactie op de eerste twee. Het leiderschap is gebonden aan regels, reglementen en procedures. Het wordt gelegitimeerd door het vastleggen van de regels in wetten. De bureaucratie is hierbij het ideaaltipe ondersteunende administratieve apparaat.

De regelgeleide rationele bureaucratie beschermt de burgers tegen het destijds geldende cliëntelisme in de samenleving, waarbij gezagsfunctionarissen burgers diensten bewezen in ruil voor gunsten of politieke steun. Een aantal door Weber (1978) gedefinieerde kenmerken van de rationeel-legale bureaucratie zijn:

- Een organisatie met een omschreven specifieke doelstelling. Het takenpakket is vastgelegd in regels. De continuïteit en consistentie van de processen worden geborgd door het schriftelijk vastleggen van de besluiten en de toegepaste regels.
- Een organisatie met een hiërarchische gezagsstructuur en met een duidelijke omschrijving van de rechten en plichten van de functionarissen waarbij ook het gezag aan regels is gebonden.
- De functionarissen hebben een permanent dienstverband, een vastgesteld salaris en vastgestelde arbeidsvoorwaarden. De hoogte van het salaris is afhankelijk van de plaats in de hiërarchie.
- De organisatie beschikt over gekwalificeerd personeel door gerichte opleiding.

Weber (1978) wees erop dat het ideaaltipe gericht was op continuïteit en een hoge mate van efficiëntie kende. Hij plaatste echter ook belangrijke kanttekeningen. Zowel Morgan (1992) als Udy (1959) wijzen erop dat ideaal als onderdeel van het begrip ideaaltipe dan ook niet als het beste moet worden beschouwd. Zij geven aan dat Weber met ideaaltipe een methodologisch concept aanduidde waartegen hij de empirische werkelijkheid kon afzetten. Hij beschouwde de bureaucratistische organisatievorm als een uiting van een algemener rationalisatieproces binnen de toenmalige samenleving met de nadruk op het belang van de relatie tussen middelen en doelstelling.

Weber (1978) waarschuwde voor de risico's van de toenemende bureaucratie en rationalisering. Het bureaucratiseringsproces zou leiden tot een beknotting van de vrijheid van de menselijke geest en uiteindelijk een bedreiging voor de waarden van de democratie vormen. De voortschrijdende bureaucratisering van het bestuur maakte de bureaucratie een nauwelijks te stoppen machtfactor. Bureaucratisering betekent immers dat experts de controle hebben over belangrijke maarschappelijke functies. Strikt genomen passen zij de regels toe en stellen zij zich geen ethische vragen bij de doelen van de organisatie. De experts van de bureaucratie zouden de politiek kunnen overheersen. Hier is de kiem gelegd voor de recente discours over de ministeriele verantwoordelijkheid en de positie die de ZBO's in nemen ten opzichte van de departementen.

De socioloog Weber (1978) wijst verder op de gevolgen van de kenmerkende regulering en supervisie van de activiteiten in de bureaucratistische organisatie voor de medewerkers. De niet aflatende planning en schematisering van het werk en de nadruk op de productiviteit, de navolging van de regels, evenals de verwachte discipline, plichtbetrachting en gehoorzaamheid geven de medewerkers nauwelijks ruimte voor creativiteit en initiatief. Morgan (1992) spreekt in dit verband dan ook van de

bureaucratische persoonlijkheid waarover de functionaris moet beschikken om in een dergelijke organisatie te kunnen werken.

De organisatie- en managementtheoreticus Morgan (1992) brengt met net behulp van verschillende metaforen het functioneren van organisaties in beeld. Zo beschrijft hij organisaties onder meer als een machine. In het type organisatie dat aan de hand van deze metafoor wordt beschreven, wordt net als dat bij een machine het geval is met een routinematige precisie gewerkt. Morgan (1992) laat de machinetafoor los op organisaties waarvan de omgeving ook een dergelijke precisie verwacht. Dit zijn bijvoorbeeld 'kantoorfabrieken' die omvangrijke administratieve processen uitvoeren zoals het beoordelen van schadeclaims of het verwerken van belastingaangiften. Hij meent dat bureaucratie organisaties als machines zijn ontworpen. Daar waar we eerder Weber (1978) hebben aangehaald die op de voordelen wees van dit type organisatie, zoals het borgen van de continuïteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering, wijst Morgan op de vastgestelde, routinematige, betrouwbare en voorspelbare wijze van functioneren van de mechanistische organisatie.

Ter introductie van de machinetafoor voert Morgan twee groepen managementtheoretici op te weten de vertegenwoordigers van het klassieke management en het scientific management. Beide groepen worden beschouwd als voorvechters van de bureaucratie organisatie vorm. De klassieken richten zich op de organisatie als geheel, terwijl het scientific management zich vooral richt op het ontwerpen en controleren van individuele taken binnen de organisatie. De klassieken beschouwen management vooral als een rationeel proces van planning, organisatie, beheersing, coördinatie en leiding. Morgan (1992) stelt dat zij de organisatie ontwerpen als een machine. Een samenhangend netwerk van onderling afhankelijke onderdelen gerangschikt in een vaste volgorde met nauwkeurig omschreven taken met veel aandacht voor het proces van leidinggeven en de ondergeschiktheid van het individuele aan het algemeen belang. Gezagsstructuren verzorgen de coördinatie van de activiteiten binnen de organisatie. Morgan (1992) geeft aan dat de kracht van de ideeën van de klassieke managementtheoretici ligt in de gedachte dat organisaties rationele systemen moeten zijn die zo efficiënt mogelijk hun doelen verwezenlijken. Direct daaropvolgend wijst hij op het ontbreken van aandacht bij de klassieken voor de menselijke maat. Het organiseren wordt vooral als een theoretisch probleem beschouwd. Het evenwicht tussen enerzijds de mens werkzaam in de organisatie en anderzijds de technische aspecten van de organisatie wordt bereikt langs de weg van doelgerichte selectie en training van de medewerkers. Of zoals Morgan het verwoordt; de mens wordt aangepast aan de eisen van de mechanische organisatie.

Het scientific management met Taylor als grondlegger gaat uit van de volgende vijf principes:

- de verantwoordelijkheid voor het organiseren van het werk ligt bij het management. De feitelijke scheiding van het doen door de medewerkers en het denken door de managers.
- gebruikmaken van wetenschappelijke methoden bij het zo efficiënt mogelijk ontwerpen van taken
- selecteren van de meeste geschikte medewerkers om de taken uit te voeren
- trainen van de medewerkers om het werk zo efficiënt mogelijk uit te voeren
- controleren van de prestaties om zich ervan te verzekeren dat de juiste werkprocedures worden gevolgd en de resultaten worden behaald.

Met behulp van deze principes worden functies verdeeld in gespecialiseerde componenten uitgevoerd door verschillende medewerkers. Onder invloed van het scientific management ontwikkelt de bureaucratie organisatievorm zich tot een

kantoorfabriek met sterk gespecialiseerde deeltaken. Het scheiden van denken en doen en de ver doorgevoerde functiedeling degradeerde de medewerkers van deze organisaties tot robots.

De mechanistische organisatievorm presteert efficiënt en effectief als:

- de uit te voeren taak duidelijk omschreven en eenvoudig is
- de omgeving een hoge mate van stabiliteit kent
- steeds weer opnieuw hetzelfde product wordt verlangd
- een grote mate van precisie is vereist
- de menselijke factor zich schikt en doet wat van hen wordt verlangd

De beperkingen van de mechanistische organisatievorm zijn de volgende:

- de organisatie kan zich slechts met grote moeite aanpassen aan een veranderende omgeving
- de organisatie kan zich ontwikkelen tot een bureaucratie waarin geen kritische vragen meer worden gesteld en waarin niet meer zelfstandig wordt gedacht
- de medewerkers zijn gedegradeerd tot machine onderdelen en worden daardoor in hun menselijke waardigheid bedreigd

De mechanistisch gestuurde organisatie is ontworpen met één bepaald doeleinde voor ogen en niet met het oog op innovatie. Bij een veranderende omgeving moet de organisatie als het ware compleet herontworpen worden. Creativiteit en flexibiliteit zijn dan belangrijker dan de alles overheersende zucht naar beheersing en efficiëntie (Morgan, 1992).

De ver doorgevoerde horizontale en verticale functiedeling maakt dat de medewerkers zich slechts voor kleine delen van het proces verantwoordelijk voelen en het proces als geheel niet overzien. Morgan (1992) spreekt in dit verband van hokjesgeest die de communicatie en het probleemoplossend vermogen bemoeilijkt.

De hokjesgeest leidt tot een fragmentarische benadering van de uitdagingen die ontstaan als gevolg van een veranderende omgeving. De geldende communicatiekanalen en procedures werken vertragend en leiden tot een 'van binnen naar binnen'-benadering van de ontstane problemen. Dit houdt in dat de mechanistische organisatie de problemen vanuit het bestaande beleid en de bestaande expertise probeert op te lossen. Daar waar de organisatie erin slaagt dat te doorbreken ligt een ander probleem op de loer. Het aanpassen van de interne communicatiekanalen en procedures brengt het gevaar met zich mee dat de routine wordt doorbroken met productieachterstanden als gevolg. De informatie komt langs de hiërarchische lijnen vaak langzaam bij de top van de organisatie waardoor deze besluiten neemt op basis van verouderde informatie. De bijsturing van het proces verloopt daardoor niet effectief. In een dergelijke situatie loopt de mechanistische organisatie vaak vast. De top van de organisatie gaat dan veelal over tot het inhuren van externe deskundigen en adviseurs. Zij ontberen echter de specialistische kennis van de processen en daarmee de kijk op waar het in de organisatie werkelijk om gaat. Zij zijn daardoor nauwelijks in staat een snel en afdoend advies te geven.

In het nauwgezet beschrijven van de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie schuilt het gevaar van apathie en onverschilligheid. Medewerkers weten naast hetgeen van hen wordt verwacht heel goed wat niet van hen wordt verwacht. Minutieuze functiebeschrijvingen in de mechanistische organisatie werken belemmerend als de organisatie wordt geconfronteerd met een veranderende omgeving. De dan ontstane problemen vragen om initiatief en flexibele aanpassing. De mechanistische organisatie maakt het de medewerkers moeilijk het gewenste initiatief en de gewenste flexibiliteit te tonen. Van hen wordt verwacht dat zij zich houden aan hun taak- en functieomschrijving in plaats van zich af te vragen wat de problemen betekenen voor het grote geheel. Kritische medewerkers worden vaak als lastig ervaren. Het gevolg

hiervan is dat zich een zekere machteloosheid van de medewerker meester maakt, wat uiteindelijk leidt tot apathie (Morgan, 1992).

De eerder genoemde verregaande horizontale en verticale functiedeling heeft nog een ander effect. De gespecialiseerde taken waarin de organisatie is verdeeld vallen onder de verantwoordelijkheden en daarmee de aansturing van bepaalde mensen of afdelingen. Als medewerkers en leidinggevenden volledig rationeel zouden handelen, handelen zij in het belang van de organisatie als geheel. Morgan (1992) stelt echter vast dat mensen in de mechanistische organisatie niet volledig rationeel handelen conform de gedachten van Weber. Zo kan het zijn dat handelen volgens de regels misschien nog wel in het belang van een specifieke afdeling is maar niet in het belang van de organisatie als geheel. Dit verschijnsel wordt versterkt door een schaarste van middelen binnen de organisatie. Schaarste van middelen werkt onderlinge concurrentie en wedijver in de hand.

Mintzberg (1992) houdt ons een vijftal organisatiestructuren voor. Zelf spreekt hij in dit verband van configuraties. We lichten er twee configuraties uit, te weten de machinebureaucratie en de professionele bureaucratie.

De machinebureaucratie is een regelgedreven organisatie ingericht op massale processen met gespecialiseerde routinewerkzaamheden en sterk geformaliseerde procedures in het uitvoerende gedeelte van de organisatie. De organisatie kent een omvangrijke bestuurlijke structuur en een sterk onderscheid tussen staf en lijn.

De hoge mate van rationalisatie en standaardisatie van de werkzaamheden maakt de output voorspelbaar. Een element dat we eerder bij Weber (1978) tegenkwamen.

De werkzaamheden in het uitvoerende deel van de organisatie zijn relatief eenvoudig van aard en na interne training door de medewerkers te verrichten. De formalisatie van gedrag van de medewerkers in combinatie met de sterke verticale specialisatie zijn belangrijke middelen om tot een voorspelbaar product te komen.

De regels en voorschriften schermen de uitvoering van het werk af voor de versturende invloed van de omgeving van de organisatie. De ver doorgevoerde standaardisatie bemoeilijkt aanpassingen van de processen. Problemen die daardoor ontstaan worden via de hiërarchie van de organisatie geëscaleerd en komen uiteindelijk bij de bestuurlijke top van de organisatie terecht. Zij worden geacht besluiten te nemen op basis van sterk ingedikte en gefilterde informatie die reeds een lange weg binnen de hiërarchie heeft afgelegd. Eerder zagen we dit fenomeen beschreven door Morgan (1992). Niet alleen de uitvoerende processen van de organisatie zijn aan regels en voorschriften gebonden. Ook de besluitvormende processen zijn onderhevig aan regels en voorschriften. Daarmee is ook de besluitvorming sterk gestandaardiseerd. Besluiten en bevelen worden via de hiërarchie naar beneden de organisatie ingestuurd en vervolgens wordt de feedbackinformatie in de organisatie verzameld door het middenkader weer omhoog gebracht. Een principe dat we ook bij de klassieke managementtheoretici tegenkwamen.

Een ander belangrijk kenmerk van de machinebureaucratie is de omvangrijke staforganisatie die de productienormen bepaalt. Mintzberg (1992) spreekt in dit verband van de omvangrijke technostructuur. Dit onderdeel van de organisatie is onder meer belast met het budgetteren, het ontwerpen van functies en taken, de inrichting van de plan- en controlcyclus en het ontwerpen van de bijbehorende managementinformatiesystemen. Hiermee geven zij ook invulling aan de absolute hang naar controle binnen de machinebureaucratie. Mintzberg (1992) spreekt zelfs van een obsessie. De processen moeten worden gevrijwaard van alle mogelijke versturende elementen. De bureaucratische machine moet ongestoord zijn voorspelbare product kunnen leveren. De obsessieve behoefte aan controle vertaalt zich in een hoge mate van risicomijdend gedrag en afkeer van verandering. Vormen van extern toezicht en externe



controle zullen leiden tot een verdere formalisering van de processen en de organisatie. Daarmee versterken ze dus de eigenschappen van de organisatie. Dit geldt bij uitstek voor publieke organisaties. Mintzberg (1992) duidt dit soort organisaties als de openbare machinebureaucratie. De openbare machinebureaucratie is niet allen bureaucratisch vanwege de aard van de werkzaamheden maar ook vanwege het feit dat ze zich openbaar moeten verantwoorden. Niet alleen over het eindproduct maar ook over wijze waarop ze bijvoorbeeld medewerkers aannemen en belonen en diensten van derden afnemen. Ook deze processen dienen rechtmatig te worden uitgevoerd en zijn met voorschriften en regels omkleed.

Het bepalen van de strategie binnen de machinebureaucratie verloopt top down. Deze wordt de organisatie van bovenaf opgelegd. Daarmee zijn formulering en uitvoering van de strategie strikt gescheiden processen.

De machinebureaucratie presteert goed in een eenvoudige en stabiele omgeving. Als de omstandigheden veranderen, doordat de omgeving complex en of dynamisch wordt ontstaan er problemen. In een dynamische omgeving is de uitvoering van taken immers nauwelijks te voorspellen en in een complexe omgeving is het niet mogelijk het werk tot eenvoudige taken te rationaliseren. De organisatie is dan ook ontworpen met een duidelijk doel voor ogen en daar volledig op ingericht.

Naar de mening van Mintzberg (1992) is de machinebureaucratie een starre configuratie. Daar komt bij dat de structuren van de machinebureaucratie niet in staat zijn tot aanpassing en leiden tot het onvermogen de strategie te veranderen op het moment dat de omstandigheden veranderen. Dat zal alleen lukken als de strategie buiten de structuur van de machinebureaucratie wordt ontwikkeld en de kenmerkende deling tussen formulering en uitvoering wordt opgeheven.

De verregaande horizontale en verticale arbeidsdeling binnen de machinebureaucratie leidt tot een differentiatie in de leidinggevende structuur en tot een sterke gerichtheid op functies. Naast communicatie- en coördinatieproblemen leidt dit tot het creëren en in standhouden van koninkrijke in de vorm van grotere en machtigere afdelingen binnen de organisatie. De managers laten zich verleiden tot onderlinge wedijver. Het risico bestaat dat de organisatie daarmee verwordt tot een politieke organisatie waarin de onderlinge wedijver en het winnen van het spel belangrijker wordt dan de dienstverlening aan de klant.

Ook binnen de tweede configuratie, de professionele bureaucratie, is de uitvoering stabiel en is het product daardoor voorspelbaar. Het werk is echter complexer dan bij de machinebureaucratie. Daarom zijn het de kennis en vaardigheden van de individuele professional die worden gestandaardiseerd door intensive training en een proces dat Mintzberg (1992) indoctrinatie noemt. Tijdens dat proces internaliseert de professional het waardesysteem van de organisatie en leert hij hoe hij zich in een bepaalde functie dient te gedragen. Hij voert zijn werkzaamheden tamelijk onafhankelijk uit van zijn collegae. Met de klant heeft hij echter wel een nauwe relatie. In essentie diagnosticeert de professional de behoefte van de klant. Daarmee wordt bepaald welk standaardprogramma de professional vervolgens voor de klant gaat uitvoeren. De klanten worden gegroepeerd op basis van de functionele specialisten waarvan ze gebruik maken. De groepering is vervolgens mede bepalend voor de inrichting van de organisatie.

De staforganisatie binnen de professionele bureaucratie staat ten dienste van de professional. Zij zijn ondersteunend aan de professional. In tegenstelling tot machinebureaucratie is de zogeheten technestructuur minder sterk ontwikkeld.

Mintzberg (1992) haalt onderzoek van Blau aan waaruit blijkt dat een professionele benadering van dienstverlening ernstig wordt gedwarsboomd door de bureaucratische drang alles volgens de regels en de voorschriften te doen. De behoefte van de klant laat zich immers niet regisseren door de regels en voorschriften van de bureaucratie.

De macht binnen de professionele bureaucratie is verbonden aan kunde, daar waar dat binnen de machinebureaucratie verbonden is aan de positie. De professionele bestuurders van de organisatie hebben de rol er voor te zorgen dat de professional ongestoord zijn werk kan doen. Zij opereren tussen de professionals en de wereld buiten de organisatie in de vorm van de departementen en de belangenorganisaties van de klanten. Ondanks het feit dat de professional tamelijk onafhankelijk van zijn collegae opereert, is hij afhankelijk van effectieve bestuurders voor een goede performance.

De professionals binnen de organisatie spelen gezien hun kennis en kunde een belangrijke rol bij het ontwikkelen en implementeren van de strategie van de organisatie. De professionals zullen zich daarbij ook laten leiden door de professionele opvattingen van hun *peers* buiten de organisatie. Verder geeft Mintzberg (1992) dat de strategie deels een optelling is van initiatieven en projecten die in de loop der tijd op voldoende draagvlak binnen de organisatie kunnen bogen.

De professionele bestuurder zal ook de performance van de organisatie willen verbeteren. Hij lanceert daartoe een aantal strategische initiatieven. In tegenstelling tot zijn collega in de machinebureaucratie kan hij die niet van bovenaf opleggen. Hij is afhankelijk van het draagvlak dat hij weet te verkrijgen van de professionals voor zijn veranderingen. Dat proces verloopt langs de weg der geleidelijkheid. Gebeurt dat niet dan bestaat het risico dat de professional de veranderingen afwijst. Zo zal de professional niet mee willen werken aan de rationalisatie van zijn vaardigheden. Dat zou immers een uitholling van zijn autonomie en status betekenen.

Uiteindelijk is ook de professionele bureaucratie een starre organisatie. Veranderingen komen maar langzaam tot stand en zijn afhankelijk van de bereidheid van de professional deze tot de zijne te willen maken. De innovatie binnen de organisatie is sterk afhankelijk van de bereidheid tot interdisciplinaire samenwerking tussen de professionals van de organisatie. Veranderprogramma's die bijvoorbeeld moeten leiden tot een andere categorisering van klanten en daarmee structuuraanpassingen van de organisatie zijn sterk afhankelijk van de bereidheid tot interdisciplinaire samenwerking. Daar waar de bestuurder in de machinebureaucratie de veranderingen nog van bovenaf kan opleggen is de verandermacht in de professionele organisatie meer verspreid over bestuurders en professionals. Iedereen zal zich in de veranderingen moeten kunnen vinden. Dat maakt dergelijke processen soms slepend gepaard gaande met politieke intriges. Ten slotte laat Mintzberg zien dat dergelijke processen nog eens extra bemoeilijkt worden door externe controle. Belangrijk voor de professional voor een goede taakuitoefening is het contact met de klant. Controlemaatregelen hebben invloed op zijn autonomie en daarmee op de relatie met de klant. Dat kan leiden tot een zekere mate van passiviteit aan de kant van de professional.

### *Samenvatting en Verwachtingen*

De Klassieke Weberiaanse Tayloristische bureaucratie is een organisatie gestuurd door procedures en regels. De organisatievorm kent een duidelijke hiërarchische gezagsstructuur. Doen en denken zijn gescheiden door de sterke verticale arbeidsdeling. De horizontale arbeidsdeling leidt tot taakspecialisatie. De formalisatie van gedrag, de mechanische routinematige precisie waarmee wordt gewerkt en de verregaande controle en beheersingsmaatregelen maken de bureaucratie een stabiele betrouwbare en voorspelbare organisatie met een grote mate van continuïteit. Het ideaaltype lijkt daarmee uitermate geschikt voor de taken waarmee de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn belast. Doorgaans betreft het massale processen welke tot omvangrijke geldstromen binnen de samenleving leiden, waaraan burgers hun bestaanszekerheid ontleen.

Er kleven ook duidelijke nadelen aan deze organisatievorm. De bureaucratische organisatievorm met de nadruk op routine, discipline, beheersing en efficiëntie werkt een zekere mate van apathie onder de medewerkers in de hand. Initiatief en creativiteit

onder de medewerkers worden eerder onderdrukt dan gestimuleerd. De mens wordt gedegradeerd tot productiefactor en is daarmee bijna ondergeschikt aan de organisatie en haar doelen. Daarnaast vertegenwoordigt de bureaucratische organisatievorm een bepaalde machtsfactor. Experts passen de regels toe en dreigen de overhand over de politiek te verkrijgen. Naar wij verwachten zullen opdrachtgevers proberen de macht van de bureaucratie te beteugelen.

De ver doorgevoerde horizontale en verticale arbeidsdeling maakt dat medewerkers zich vrijwel alleen verantwoordelijk voelen voor hun taak. Zij overzien het gehele proces niet. Een ander gevolg van de vergaande arbeidsdeling is dat informatie maar langzaam en gefilterd in de top van het bedrijf terechtkomt. Bijsturen is daardoor een moeizaam proces. Dat wordt versterkt door het niet altijd rationeel handelen in de organisatie en de onderlinge wedijver. Uiteindelijk ontstaat het beeld van een inflexibele organisatievorm. Deze functioneert goed zolang de omgeving stabiel is. Als de context echter verandert, heeft de organisatie grote moeite zich aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De inflexibiliteit en het geringe aanpassingsvermogen van de bureaucratische organisatievorm loopt als een rode draad door de literatuur (Weber, 1978; Morgan, 1992; Mintzberg 1992).

Daarbij verwachten wij dat de regels, de procedures, de voorschriften die de organisatie hanteert voor de uitvoering van haar taken ook van toepassing zijn op de veranderprocessen en daarmee een belemmering vormen. Deze belemmering wordt versterkt door de obsessieve behoefte aan controle en beheersing. De plicht tot publiek verantwoorden en het daarmee samenhangende risicogedrag zullen de veranderprocessen alleen maar verder belasten en bemoeilijken, zo verwachten wij.

Mochten die belemmeringen zich eenmaal voordoen dan zal de binnen de organisatie heersende apathie, de onderlinge wedijver en het geringe vermogen van bijsturing door het management voor nog grotere problemen zorgen tijdens de veranderprocessen.

De literatuur geeft geen statisch beeld van de bureaucratie. Het beeld evolueert duidelijk door de tijd. De evolutie verloopt van de Weberiaanse Tayloristische bureaucratie, via de machinebureaucratie naar een uitvoeringsorganisatie welke kenmerken van de professionele bureaucratie in zich heeft, met name in de ondersteunende en beleidsvormende onderdelen van de organisatie. Later zullen we daar een volgende stap aan toe voegen; de doorontwikkelingen naar de infocratie onder invloed van ICT. We verwachten dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties nog verschillende kenmerken van de verschillende evolutiestappen met zich meedragen. De zich langzaam maar zeker ontwikkelende uitvoeringsorganisaties krijgen met een nieuw fenomeen in de vorm van de professional te maken. De machtbalans tussen de bestuurders van de organisatie en de naar autonomie strevende professional zal naar wij verwachten een belangrijke bij de veranderprocessen behorende dimensie zijn. De mate waarin de bestuurders erin zullen slagen draagvlak te creëren voor de strategie bij de professional zal naar wij verwachten mede bepalend zijn voor het verloop van het veranderproces.

Natuurlijk realiseren we ons dat het in de literatuur veelal om een simplificatie van de werkelijkheid gaat om de theorie zo scherp mogelijk te kunnen formuleren. Wij verwachten dat de empirie ongetwijfeld tot nuancering van het ideaaltype zal leiden.

## **2.5 Bureaucratieën en ICT**

De informatisering van de uitvoeringsprocessen versterkt de bureaucratische eigenschappen van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. De toepassing van

informatietechnologie met als doel het vervangen van de menselijke intelligentie komt voort uit de pretentie van de beheersing. Grotere beheersing en rationalisering van de bedrijfsvoering zijn de waarden achter informatiseringsprocessen. Bovendien vertoont het karakter van het informatiseringsproces, bestaande uit de doel-middel-rationaliteit en de nadruk op standaardisering en formalisering, sterke overeenkomst met de door Weber beschreven eigenschappen van de bureaucratie als ideaaltype (Frissen, 1989).

Zuurmond en Meesters (2005) nuanceren het beeld van Frissen. Met hem zijn zij van mening dat de toepassing van ICT leidt tot een verdergaande beheersing van de organisatie. ICT neemt de beheersingscapaciteit over. Daartegenover schetsen zij een proces van de-bureaucratisering, de-formalisering en decentralisering van de organisatiestructuur. De rationeel legale bureaucratie, het ideaaltype van Weber, ontwikkelt zich tot een infocratie. De bureaucratie als organisatievorm geeft niet langer een bevredigende verklaring voor nieuw sociaal gedrag in de organisaties en het functioneren van organisaties als geheel. Eerder al hebben we de dominante ontwikkelingen in de maatschappelijke context, waarbinnen uitvoeringsorganisaties opereren, beschreven. Het zijn deze ontwikkelingen die maken dat de samenleving andere eisen stelt aan het functioneren van de uitvoeringsorganisaties van de overheid.

Ook Zuurmond en Meesters (2005) noemen een aantal van deze ontwikkelingen. Zo stellen zij dat de uitbreiding van het takenpakket van de overheid leidt tot een toename van de massaliteit van de uitvoeringsprocessen. Daarnaast schetsen ook zij een beeld van een uitvoeringsapparaat dat steeds complexere wet- en regelgeving moet uitvoeren met een werkingsfeer die zich tot kleinere doelgroepen beperkt. Ten derde geven zij aan dat de uitvoeringsorganisaties door de uitwisseling van gegevensbestanden steeds meer verweven met elkaar raken en de onderlinge afhankelijkheid toeneemt. Tot slot wijzen ook zij op de toegenomen dynamiek in de omgeving van de uitvoeringsorganisaties. Het zijn deze ontwikkelingen de toepassing van ICT die leiden tot de opkomst van de infocratie als opvolger van de bureaucratie. De kenmerken van de infocratie zijn de volgende:

- decentralisatie van de besluitvorming. Besluiten worden door gedecentraliseerde onderdelen van de overheid genomen.
- het ontstaan van een horizontale netwerkachtige structuur. De toenemende standaardisatie van de gegevensbestanden binnen de overheid maakt het onderling delen van informatie daarbinnen mogelijk.

De gedeelde ICT maakt niet alleen het delen van informatie mogelijk maar zorgt er ook voor dat het handelen van individuele medewerkers en hun organisaties onderling zijn gecoördineerd. Dat leidt onder meer tot de kanteling van de huidige uitvoeringsorganisaties, die we ook al bij Bekkers aantreffen (2001). De gekantelde uitvoeringsorganisatie, samenwerkend in een netwerkstructuur, is meer decentraal van structuur, wellicht meer organisch en daardoor beter in staat om in een dynamische en complexe context te opereren. In tegenstelling tot de professionele bureaucratie van Mintzberg is binnen de infocratie wel sprake van sterk gecontroleerd gedrag binnen de organisatie. De ICT toepassingen leiden immers tot een toegenomen beheersing. Zo is ook de infocratie een organisatievorm die nog steeds invulling geeft aan Weberiaanse en Taloristische waarden als continuïteit, effectiviteit, efficiëntie, voorspelbaarheid en calculeerbaarheid maar dan in een omgeving gekenmerkt door meer onderlinge afhankelijkheid, dynamiek en complexiteit aldus Zuurmond en Meesters (2005).

De toepassing van ICT binnen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties lijkt een volgende evolutiestap van dit soort organisaties in te luiden. Enerzijds leidt het tot verdergaande beheersing van de uitvoeringsprocessen en daarmee tot een versterking van het bureaucratische karakter van de organisatie. Anderzijds is er sprake van een de-

bureaucratisering doordat de besluitvorming in toenemende mate decentraal plaatsvindt en de onderlinge afhankelijkheid tussen uitvoeringsorganisaties toeneemt als gevolg van gegevensuitwisseling. Een gevolg hiervan is de mogelijke kanteling van de organisatie. Wij verwachten deze ontwikkelingen aan te treffen tijdens ons onderzoek. In welke mate de infocratie ook daadwerkelijk beter in staat is de toenemende dynamiek, onderlinge afhankelijkheid en complexiteit te hanteren is voor ons nog een vraag.

## **2.6 Veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsinstellingen**

In de volgende paragrafen zullen we aandacht besteden aan de wijze waarop regelgedreven uitvoeringsorganisaties veranderen, op basis van theorie en empirie. We zullen daarbij nagaan welke van de verander benaderingen het best passen bij het type organisatie, en waarom dat is. Daarbij is het uitgangspunt dat wij ons richten op organisatie verandering bij regelgedreven uitvoeringsinstellingen, die actief zijn in een complexe bestuurlijke context, van belang.

Zoals eerder in deze scriptie gesteld, bestaan er verschillende aanleidingen voor organisaties om een veranderingsproces in te zetten. Zo kan de situatie bestaan dat de omgeving andere eisen stelt aan de organisatie, dat strategieën niet meer passen bij ontwikkelingen in de markt. Organisatieverandering kan ook onderdeel uitmaken van een continue aandacht binnen de organisatie voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Volgens Beer et al. (1990a in Bennebroek Gravenhorst, 2002; Beer et al., 2000) worden veranderingen ingezet met de doelstelling één of meerdere ervaren problemen in de huidige situatie op te lossen. Bij het oplossen van problemen zal er een aanpak moeten worden gekozen. Over het algemeen worden er twee aanpakken onderscheiden; de ontwerp- en de ontwikkelbenadering.

Volgens Bennebroek Gravenhorst (2002) is het oplossen van problemen door middel van een ontwerpbenadering relatief eenvoudig, aangezien experts het probleem kunnen benoemen en vervolgens adequate maatregelen kunnen voorstellen. Binnen de ontwikkelbenadering zou het oplossen van problemen relatief lastig zijn, aangezien de eerste stap in het proces het gezamenlijk analyseren van problemen en de situatie is. Deze denkwijze houdt er echter geen rekening mee dat binnen de ontwerpbenadering problemen en oplossingen kunnen worden gedefinieerd vanuit een bij de expert levende relatief eenzijdige probleemdefinitie. Het gezamenlijk definiëren van problemen, zoals de ontwikkelbenadering voorstaat, zou in theoretische zin daarom meer kans hebben daadwerkelijk het probleem (of meerdere gekoppelde problemen) te definiëren en adequate voorstellen tot verbetering of oplossing te formuleren. Daarbij zal een groep betrokken in probleemdefinitie eerder in staat zijn oorzaken van symptomen te onderscheiden, ofwel tot een adequate sociale constructie te komen.

### **2.6.1 De ontwerpbenadering**

De ontwerpbenadering is een technische en rationele benadering van organisaties en zo beziet deze benadering organisatieverandering ook. Boonstra (1996; vgl. Jacobs, 2005; Werkman, 2006) stelt dat de benadering oplossingsgericht is, waarbij de problemen bekend worden veronderstelt en er gewerkt wordt met ontwerpprincipes en methodische aanpakken. De aandacht bij deze benadering gaat vooral uit naar de 'harde' kant van organisaties, zoals de organisatie structuur en het technische systeem, maar ook gebouwen, processen en het informatiesysteem. Het doel of de uitkomst van de

verandering is helder, en een precies stappenplan naar de gewenste situatie maakt verandering mogelijk (Caluwé, 1999). In de benadering baseert men zich vooral op empirie, zoals kengetallen, en rationeel planmatig denken. Het doordenken en definiëren van het ontwerp gaat vooraf aan de implementatie (Caluwé, 1999). Werkman (2006) wijst erop dat voor de ontwikkeling en toepassing van regels en voorschriften uit organisatie theorie vaak pasklare instrumenten worden ingezet, zoals ISO, de Balanced Scorecard en SWOT analyses.

Door deze expert benadering is er weinig ruimte voor inmenging en participatie van organisatieleden. Bovendien zou participatie van organisatieleden het ontwerp belemmeren, omdat het ontwerpen van de nieuwe organisatie niet uitgaat van de huidige organisatie, maar er naar streeft een ideaal type te creëren. Omdat organisatieleden zich bewust zijn van de eigen ervaringen met de bestaande werkmethode en procedures, past participatie niet in deze benadering. Besluitvorming, initiatie, coördinatie en controle van het proces ligt doorgaans bij de top van de organisatie (Boonstra et al, 1996; Boonstra, 2001). Paradoxaal genoeg is het bij de ontwerpbenadering van belang om complexiteit zoveel mogelijk te reduceren (Caluwé, 1999). Dit is mogelijk het gevolg van het vooral beheersbaar en stuurbaar willen houden van de organisatie.

In feite is er van een werkelijk verander 'proces' geen sprake. Wanneer de probleemdefinitie helder naar voren komt uit het diagnose proces, kan het nieuwe organisatie ontwerp worden ontwikkeld. Na ontwikkeling van het ontwerp wordt het veranderproces in feite als voltooid beschouwd (Van Kooten, 2007). In de praktijk kunnen we zien dat het verandertraject na het ontwerp niet voltooid is. Hoewel deelname aan de ontwerpfase uitsluitend is voorbehouden aan de top van de organisatie, ligt de verantwoordelijkheid voor het invoeren van het nieuwe ontwerp doorgaans bij anderen (Werkman, 2006). Veelal zijn dit projectmanagers en/of middenkader managers. Doordat de verantwoordelijken voor het doorvoeren van de verandering niet betrokken zijn geweest bij de diagnose noch het ontwerp, bestaat het risico dat er in het algemeen weinig draagvlak en begrip is voor het nieuwe ontwerp. Dit is met name zo wanneer het nieuwe organisatie ontwerp nieuwe manieren van (samen)werken en gedrag vereist. Daarnaast veronderstelt het vaststaande ontwerp weinig ruimte voor aanpassing.

Organisatietypen nauw verwant aan de 'machine bureaucratie', waar sprake is van een gestandaardiseerd product of dienst als uitkomst van een in verregaande mate geformaliseerd en gestandaardiseerd werkproces, tonen overwegend veel affiniteit met deze benadering (vgl. Mintzberg, 1983). Met name de regelgedreven uitvoeringsorganisaties uit het publieke domein, zullen doorgaans veel affiniteit tonen met de ontwerpbenadering, omdat zij worden gekenmerkt door dezelfde eigenschappen als traditionele machine bureaucratieën. Traditioneel lag de nadruk binnen deze organisaties op de waarden rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze waarden vereenzelvigen zich in hoge mate met het standaardiseren van het werk.

## 2.6.2 De ontwikkelbenadering

De ontwikkelbenadering heeft een ander vertrekpunt dan de ontwerpbenadering. In tegenstelling tot de ontwerpbenadering, beschouwt de ontwikkelbenadering de organisatie niet als een systeem dat geoptimaliseerd kan worden door ratio en het toepassen van heldere ontwerpprincipes, maar ziet zij de organisatie als bron van kennis, ervaringen en inzichten (Boonstra et al., 1996). Het gevolg is dat betrokkenheid

en participatie van organisatielieden een natuurlijk, bijna vanzelfsprekend, element is in het ontwikkelen van de organisatie. Organisatielieden worden betrokken bij de analyse en diagnose fase en worden geacht een belangrijke rol te spelen in het vormgeven van de verandering. Daarbij wordt niet uitsluitend aandacht besteed aan de 'harde' kant van de organisatie, maar krijgen cultuur, gedrag, zelflerend vermogen en samenwerken evengoed aandacht.

De besluitvorming kent in deze benadering een ander karakter dan bij de ontwerpbenadering. Waar de besluitvorming binnen de ontwerpbenadering lineair is (Caluwé, 1999) en vooral bij de top ligt, richt het proces zich in de ontwikkelbenadering op overleg en onderhandeling om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken (Boonstra et al, 1996; Werkman, 2006). Het organisatiemodel wordt niet volledig uitgedacht, maar komt incrementeel tot stand. De planning van de verandering wordt globaal uitgewerkt, waarbij flexibiliteit wordt behouden om bij te sturen (Boonstra et al, 1996).

Een ander aspect van de ontwikkelbenadering is dat het betrekken van de organisatielieden vaak mede als doel heeft gedragsverandering te realiseren (Boonstra, 1996; Ganzevoort, 1985). In die zin zijn de organisatielieden ook het subject van de verandering (Werkman, 2006).

De ontwikkelbenadering past op het eerste gezicht minder goed bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties of, meer in het algemeen, machine bureaucratieën. Met name bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties hebben we een ontwikkeling kunnen aanschouwen van simpele organisaties met simpele functies, naar complexe organisaties met simpele functies. Deze ontwikkeling is ingezet door vergaande automatisering en informatisering (vgl. Zuurmond et al., 2005). Een organisatie zoals de SVB of het DUO, is verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van een breed scala aan wet- en regelgeving. Door de ontwikkeling in het openbaar bestuur dat beleidsthema's integraal worden benaderd, haakt wet- en regelgeving in toenemende mate op elkaar in. Dit heeft effect op de interne organisatie van regelgedreven uitvoeringsorganisaties, alsmede op de organisatie in brede zin, zoals in het kader van ketensamenwerking tussen meerdere uitvoeringsorganisatie. De behoefte bestaat daardoor om de wet- en regelgeving zodoende niet meer vanuit silo's (parallel aan elkaar) binnen de organisatie uit te voeren. De consequentie is dat organisatieverandering complexer en meer onvoorspelbaar wordt, zeker wanneer de beoogde verandering impact heeft op de totale organisatie.

### **2.6.3 Ontwerpen en ontwikkelen**

De verschillen tussen ontwerpen en ontwikkelen zijn ogenschijnlijk groot. De ontwerpbenadering gaat uit van een statische situatie in het definiëren en inrichten van het nieuwe organisatiemodel door ontwerp principes toe te passen. De ontwikkelbenadering gaat uit van een dynamisch geheel, heeft als uitgangspunt dat organisaties zich systematisch en als systeem ontwikkelen en stelt zich hierdoor open voor tal van invloeden in de organisatie. Het betrekken van de organisatielieden past hier eveneens bij. Zie ook de tabel met verschillen tussen ontwerpen en ontwikkelen van Boonstra et al (1996) op de volgende pagina.

Ontwerpbenadering	Ontwikkelbenadering
Organisatie als bron van tekortkomingen	Organisatie als bron van ervaring
Nieuw organisatieontwerp met blauwdruk	Vanuit bestaande organisatie verbeteren
Top-down	Gebruik van kennis en inzicht personeel
Oplossingsgericht	Probleemgericht
Stabiele eindsituatie	Vergroting veranderingsvermogen
Eenmalig lineair proces	Voortdurend iteratief proces
Technisch-economische procesrationaliteit	Sociaal-politieke procesrationaliteit
Strakke normen en planning	Aandacht voor verandercapaciteit
Abstracte modellen Æ concrete werkwijzen	Concrete werkwijzen Æ abstracte modellen
Nadruk op expertkennis	Gebruik van materiekennis
Scheiding ontwerp en invoering	Vloeiende overgang tussen fasen

Tabel 1: Ontwerpen en ontwikkelen (bron: Boonstra et al., 1996)

Beide benaderingen kennen sterkten en zwakten. Hoe groter de complexiteit van de gewenste verandering, hoe meer voor de hand de ontwikkelbenadering ligt. Wel bestaat in dergelijke situaties het risico dat de verandering te weinig fundamenteel is (Boonstra et al., 1996). Daarentegen lijkt de ontwerpbenadering toepasselijk wanneer de organisatie zich in een crisis bevindt en snel ingrijpen noodzakelijk is, of in het geval de oplossing voor het probleem bekend is en relatief weinig of juist zeer veel impact heeft op de organisatie.

Boonstra et al. (1996) wijst op een aantal problemen met de ontwikkelbenadering, met name bij de klassieke organisaties. De belangrijkste problemen hebben betrekking op het geven van sturing en leiding binnen de organisaties. Verdeelde belangen, cultuur, verschillende doelstellingen maken het lastig om overeenstemming te verkrijgen in de verschillende fasen van het proces. Het scheppen van duidelijke kaders en vernieuwingsdoelstellingen zouden bij kunnen dragen, alsmede de inzichten van experts of materiedeskundige adviseurs in de organisatie. Structurele ontwikkelingsmodellen kunnen daarnaast worden ingezet om richting aan te geven en de leerprocessen te stimuleren in de organisatie. Structurele ontwikkelingsmodellen kunnen volgens Boonstra op hoofdlijnen de kaders van de nieuwe organisatie aangeven volgens de ontwerpbenadering, waarna bij concretisering en implementatie van de nieuwe organisatie ruimte wordt geboden aan de ontwikkelingsbenadering om leerprocessen te stimuleren. Naarmate het veranderproces vordert en de nieuwe organisatie vorm krijgt, kan in vervolgstappen meer nadruk worden gelegd op de ontwikkelingsbenadering. Dit hangt samen met de invloed en sturing die kan worden gegeven aan het veranderproces, welke steeds meer op een lager niveau in de organisatie ligt, zoals afdelingen en teams.

Cummings & Worley (2001) beschrijven eveneens een combinatie van de ontwerp- en ontwikkelbenadering in het organisatie verandermodel dat zij integrale strategische verandering noemen (Integrated Strategic Change). Dit model gaat uit van een interactief proces tussen de top van de organisatie en groepen medewerkers en verandermanagers die verantwoordelijk zijn gemaakt voor het ontwikkelen van het veranderprogramma. De top heeft daarbij een sterk sturende rol in het formuleren van de opdracht en de veranderkoers. Zij geeft heldere kaders en doelstellingen mee. De groepen medewerkers en verandermanagers trachten vervolgens een organisatieontwerp te ontwikkelen en ontwerp principes te definiëren waar de organisatie aan zou kunnen voldoen, zodanig dat de door de top gewenste veranderkoers gerealiseerd kan worden. In dit model zien we eveneens een dialoog



ontstaan tussen de top en de organisatie, waardoor er ruimte blijft bestaan voor bijstellen of het herzien van kaders en doelstellingen.

Zoals eerder aangegeven door Wilson (1989) vergt het managen van meer *constraints* logischerwijs meer managementcapaciteit. Ten slotte betekent veel onderliggende doelen en de daarmee samenhangende *constraints* dat de discretionaire ruimte die de organisatie heeft zich in de top van de organisatie concentreert. Naar mate de onderliggende doelen en *constraints* complexer zijn, brengen ze meer risico mee. Voor de bestuurders brengt het een extra risico met zich mee als de ruimte en daarmee de macht bij de professionals in de organisatie wordt belegd. De bestuurders moeten zich immers verantwoorden naar de opdrachtgevers. Zij worden aangesproken op het niet naleven van de regels. (Wilson 1989). Vandaar dat dit type organisatie vanuit dit perspectief altijd baat heeft en zal houden bij een (deels) ontwerpgerichte benadering.

#### 2.6.4 Samenvatting veranderaanpak bij uitvoeringsorganisaties

Van de verschillende veranderbenaderingen die kunnen worden gehanteerd, past van oudsher de ontwerpbenadering beter bij de bureaucratische regelgedreven uitvoeringsorganisatie (vgl. Boonstra, 1996). De immer rationele organisatie welke denkt in structuren, regels en procedures is gericht op beheersing. De organisatie heeft daardoor een voorkeur voor ontwerp gerichte verandering. De doel- en koersbepaling van het veranderproces zal dan plaatsvinden in de top van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties, eventueel ondersteund door staffunctionarissen en experts.

Tegelijkertijd is de complexiteit van de gewenste verandering binnen regelgedreven uitvoeringsorganisaties groot, doorgaans vanwege het willen waarborgen van de productiestandaarden, zodat de organisatie zich voor een keuze gesteld ziet ten aanzien van de veranderbenadering 'paradox'. Zij kan zich gedwongen zien tenminste deels een ontwikkelbenadering te hanteren. Die complexiteit van organisatieverandering schuilt vooral in de technologische aspecten van de organisatieverandering, en mogelijk ook daar waar gedragsverandering en andere manieren van (samen)werken gewenst is (Ganzevoort, 1985; Boonstra et al., 1996)

Dit is een paradigma voor organisatieverandering bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties; om beheersbaarheid van de organisatie te waarborgen en daarmee rechtmatigheids normen te realiseren in het primaire proces lijkt het noodzakelijk om in de reeds complexe organisatie een vorm van de ontwikkelbenadering te hanteren. De top en staffuncties van de organisatie hebben onvoldoende span of control en een te beperkt perspectief op het functioneren van de organisatie om geheel zelfstandig over te gaan tot ontwerp van de gewenste organisatie en daaropvolgend de implementatie te realiseren.

Vanuit de ontwikkelbenadering, worden juist zoveel mogelijk organisatieleden betrokken bij het analyseren van de problemen of ruimte voor verbetering. Meerdere lagen in de organisatie leveren hun bijdrage en sturing aan het proces. Vanuit die optiek bezien zien we dat er sprake is van een top down, bottom up, en proces sturing aan de verandering (Ullrich, 1997). Bovendien lopen fasen van diagnose en verandering door elkaar heen. Het proces is incrementeel van aard, waardoor de richting van de verandering flexibel is en tussentijds kan worden aangepast. Dit in tegenstelling tot de ontwerpaanpak, waarbij de diagnose, het ontwerp en de verandering als te onderscheiden stappen te zien zijn. Bovendien richt de ontwikkelbenadering zich vooral op het gedrag van mensen, als bron van kennis en ervaring, die kan bijdragen aan de

kwaliteit van de veranderaanpak. Er wordt veel aandacht besteed aan het uitwisselen van ideeën, informatie en ervaringen. Hierbij ligt er een focus op bottom up communicatie die relationeel van aard is.

Het toepassen van beide benaderingen, zoals Boonstra (1996) voorstelt met zijn concept van het structurele ontwikkelingsmodel en Cummings & Worley (2001) aandragen met het integrale strategische veranderingsmodel, lijkt een oplossing te bieden voor regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Des te meer omdat regelgedreven uitvoeringsorganisaties de waarden rechtmatigheid en doelmatigheid hoog in het vaandel hebben staan. Bovendien dienen deze organisaties zich publiek te verantwoorden, en worden zij gefinancierd met publieke gelden. In een politiek-bestuurlijke context is het onwenselijk om besluitvorming, controle en coördinatie teveel uit handen te geven, zoals het de ontwikkelingsbenadering voor staat.

### **2.6.5 Organisatieverandering in een politiek-bestuurlijke context**

De regelgedreven uitvoeringsorganisaties staan onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van ministeries en/of andere opdrachtgevers. Stabiliteit, beheersing en doelmatigheid zijn belangrijke waarden voor de organisatie en de politiek bestuurlijke context. Ministers en staatssecretarissen willen voorkomen dat zij zich in de tweede kamer moeten verantwoorden voor wantoestanden of wanbeleid bij de onder de ministeries vallende uitvoeringsorganisaties. Vanuit het principaal-agent principe hebben ministeries invloed op het beleid van de uitvoeringsorganisaties. Hoewel deze uitvoeringsorganisaties vaak ZBO's zijn en daarmee in theorie een zekere mate van zelfstandigheid hebben, zijn ze in hoge mate afhankelijk van de ministeries en eventuele andere opdrachtgevers. Zij verstrekken en stellen immers de budgetten vast.

Organisatieverandering brengt per definitie risico's met zich mee. Zo wijzen vele auteurs op het feit dat de meeste veranderingstrajecten niet succesvol zijn. Zo stelt Boonstra (Boonstra et al., 2001) in navolging van Bashein, Marcus en Riley (1994) en Davidson (1993) dat bijvoorbeeld herontwerp van de bedrijfsprocessen in meer dan 70% van de veranderprogramma's niet aan de verwachtingen voldoet. Voornemens tot organisatieverandering, zeker wanneer het grootse organisatie brede verandering betreft (ook wel transformaties genoemd), stellen bewindspersonen zodoende voor een dilemma. Tegelijkertijd is men zich ervan bewust dat ontwikkelingen in informatie- en automatiseringstechnologie, de behoefte doelgroep of beleidsthema specifiek te sturen in de maatschappij, verdergaande ketensamenwerking, internationalisering en veeleisende burgers, niet voorbij kan gaan aan regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Regelgedreven uitvoeringsorganisaties bevinden zich niet op een eiland, maar staan midden in de maatschappij. Hoewel niet zuiver te onderscheiden welke oorzaken en gevolg relaties in voorgaande redenering zitten, is het duidelijk dat effectieve en efficiënte uitvoering van wet- en regelgeving vereist dat uitvoeringsorganisaties zich ontwikkelen.

Rechtsmatigheid uitgangspunten zijn van belang in het toezicht vanuit ministeries op de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Omdat organisatieverandering, met name complexere en veelomvattende programma's veel tijd en geld kosten, zal de opdrachtgever hier de baten van moeten inzien. Dergelijke veranderprogramma's vergen doorgaans additioneel budget, wat maakt dat er intensieve gesprekken en onderhandeling plaats zullen vinden. Voor opdrachtgevers zoals ministeries is het daarbij van belang om enerzijds de hoogte van de budgetten te beperken voor veranderprogramma's, omdat zij zich hierover moeten verantwoorden. Anderzijds is het van belang om de risico's in operationele zin zoveel als mogelijk in te perken. Dit betreft

zowel het veranderprogramma zelf als de continuïteit van de dienstverlening. Rechtmatigheids normen worden getoetst en ook over deze aspecten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Voornemens bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties stellen opdrachtgevers echter eveneens voor een dilemma. Hoewel doelstellingen zoals de veranderkoers en de aanpak in grote lijnen weergegeven kunnen worden, zal het lastig blijken om zeer gedetailleerd en ontwerp matig te schetsen hoe het programma zich zal ontwikkelen. Hiervoor zijn de veranderprogramma's doorgaans te complex. Het sturen op output zijn voor opdrachtgevers als ministeries belangrijke sturingsmechanismen. Echter, bij het verstrekken van budgetten en het contractueel vastleggen van afspraken ten aanzien van het veranderprogramma, kan hier niet uitsluitend op gestuurd worden. Vertrouwen speelt dan een grote rol.

## **2.7 Onderzoek naar organisatieverandering**

Hoewel er veel onderzoek heeft plaatsgevonden naar organisatieverandering, blijkt het lastig onderzoeken te achterhalen naar organisatieverandering in de publieke sector. In het bijzonder organisatieverandering bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties, waarbij de politiek-bestuurlijke context als een factor wordt meegenomen, is niet te achterhalen.

In deze paragraaf zal daarom worden stilgestaan bij wetenschappelijke onderzoeken naar organisatieverandering in het algemeen, welke is uitgevoerd in Nederland. Er zal daarbij zoveel mogelijk stil worden gestaan bij onderzoeken die relevant zijn gezien het onderwerp van de scriptie. Door deze verdere afbakening komen we uit bij Boonstra et al. (2001) en Werkman (2006), omdat zij een veranderprocessen beschouwen vanuit een niet te specifieke, enge aspectmatige benadering. Deze onderzoeken zullen vooral het begrip over organisatieverandering verdiepen.

### **2.7.1 Het verandervermogen van organisaties (Boonstra et al.; 2001)**

Boonstra et al. (2001) stellen in het artikel waarin zij de resultaten van hun onderzoek bespreken, dat zij vertrekken bij het uitgangspunt dat het verandervermogen van organisaties afhankelijk is van de kenmerken van de organisatie en de kenmerken van de veranderaanpak. Hiermee wordt een ander uitgangspunt gekozen voor het verklaren waarom organisaties wel of niet slagen in het realiseren van organisatieverandering, dan gebruikelijk is. Auteurs verklaren doorgaans vooral aan de hand van specifieke kenmerken waarom organisatie verandering wel of niet succesvol is. Daarbij valt te denken aan kenmerken als de structuur, de cultuur, het leiderschap, veranderbereidheid, de verdeling van macht in de organisatie, de timing van het veranderproces, technologie en het informeren en communiceren over de verandering. Interessant aan de benadering van Boonstra et al. is dat zij een breder perspectief hanteren. Op basis van literatuuronderzoek en resultaten van onderzoek naar veranderingsprocessen zijn al de belangrijkste kenmerken van organisaties en veranderprocessen gedestilleerd die kunnen bijdragen aan organisatieverandering of een barrière kunnen vormen.

De verschillende configuraties die tot stand zijn gekomen met behulp van een clusteranalyse, zijn 'de innovatieve organisatie', 'de verlangende organisatie', 'de technologisch inerte organisatie', 'de onhandige organisatie' en 'de cynische organisatie'. Boonstra et al. beschrijven de typen organisaties welke vallen in de verschillende

configuraties. Op basis van het artikel kan voorzichtig geconcludeerd worden dat centrale en lokale overheden, en niet-commerciële dienstverleners, terug te vinden zijn in vrijwel elk type configuratie.

Vanwege de specifieke kenmerken van regelgedreven uitvoeringsorganisaties verwachten wij echter dat deze vooral te plaatsen zijn in de configuratie 'de technologisch inerte organisatie'.

Regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn te typeren als machine bureaucratieën, die sterk geformaliseerd zijn door scheiding van uitvoerings- en controlemechanismen (Mintzberg, 1986). Uitgebreide procedures en standaardisatie door middel van werkprocessen is hierbij bepalend voor het primaire proces. Omdat veel regelgedreven uitvoeringsorganisaties werkprocessen hebben geïmplementeerd en ontwikkeld op basis van automatisering- en informatietechnologie, verwachten we dat juist het technologische aspect van de organisatieverandering, veel impact heeft. Regelgedreven uitvoeringsorganisaties vandaag de dag hebben een uitgebreide technologische infrastructuur, die vaak bestaat uit verschillende systemen, samengevoegd onder invloed van een historie aan fusies en samenvoegingen van uitvoeringsorganisaties. Dit maakt organisatieverandering complex en tijdrovend. Technische systemen vormen in die zin een belangrijke barrière voor het succesvol realiseren van de organisatieverandering. Dit aspect zien we terug in de beschrijving van de 'technologisch inerte organisatie' door Boonstra et al (2001).

Kenmerken van de veranderaanpak die bij dit type organisatie veel aandacht verdienen volgens Boonstra et al. (2001), zijn het creëren van draagvlak, het verstrekken van informatie, en het managen en begeleiden van de invoering. Achterliggende gedachte hierbij is dat dit samenhangt met de complexiteit van het technologische deel van de verandering. Deze brengt namelijk spanningen met zich mee, waarbij organisatieleden weinig positieve effecten verwachten van de verandering zelf. Dit lijkt te kunnen worden verklaard uit het feit dat nieuwe systemen andere denk- en handelwijzen, andere competenties en kennis vergen. Dit is bij uitstek een aspect van de verandering waarop geïnvesteerd moet worden.

Draagvlak creëren, het verstrekken van informatie en het begeleiden van de invoering kan bijdragen aan het verminderen van spanning bij de organisatieleden. Een belangrijk element in deze is actieve begeleiding en training van de organisatieleden in de nieuwe systemen. Een beperkende factor hierbij is dat systemen doorgaans, na de ontwikkeling ervan, ontwerp gericht worden geïmplementeerd. Bovendien zal er binnen het primaire proces aandacht moeten blijven bestaan voor de continuïteit van de dienstverlening en de dagelijkse werkzaamheden. Dit leidt ertoe dat lijnmanagers en uitvoerende organisatieleden de aandacht moeten verdelen.

### **2.7.2 Werelden van verschil (Werkman)**

Werkman (2006) heeft in haar proefschrift 'Werelden van verschil' verschillende theoretische invalshoeken en onderzoeksmethoden gehanteerd om de weerbarstigheid van veranderprocessen aan te tonen. In het proefschrift staat de vraag centraal waarom actoren zoals medewerkers en verandermanagers bepaalde standpunten & perspectieven hanteren en handelingskeuzen maken ten tijde van organisatieverandering.

Op basis van het *survey* dat Werkman heeft uitgevoerd kan worden geconcludeerd dat de patronen in de aanpak van veranderprocessen en de context van verandering samenhangen met twee dimensies van de organisatie (Werkman, 2006: 118). Dit zijn de

dimensies verandervermogen en beheersingsgerichtheid. De dimensie verandervermogen betreft de het perspectief op organisatiekenmerken, de veranderaanpak en beleving van veranderingen, op een schaal uiteenlopend van negatief tot positief. Hoe een organisatie scoort op deze dimensie blijkt af te hangen van de keuze in veranderaanpak: ontwerp- of ontwikkelgericht.

De dimensie beheersingsgerichtheid betreft de negatieve dan wel positieve perspectieven op de structuur van de organisatie en politiek gedrag en spanningen in de organisatie. Een negatief perspectief is vooral te herleiden naar een strakke geformaliseerde structuur en een nadruk op het realiseren van het eigen belang. Een positief perspectief is vooral te herleiden tot een open en losse structuur, met betrekkelijk weinig formalisatie door middel van regels en procedures en weinig belangenuitoeffening.

De positie in de organisatie van het organisatielid blijkt van invloed te zijn op het perspectief ten aanzien van de kenmerken van de organisatie, de veranderaanpak en de verwachte resultaten. Zo zijn directieleden en anderen die sturing geven aan de verandering positiever dan OR-leden, uitvoerende werknemers en consultants of stafleden. Overheidsorganisaties scoren hoog op de dimensie beheersingsgerichtheid wat zich uit in een strakke structuur, formalisatie door regels en procedures en een gerichtheid op de eigen belangen. Tegelijkertijd blijkt volgens Werkman dat de veranderkoers juist bij deze organisaties duidelijker is, dat organisatieleden meer informatie krijgen over de veranderingen, er meer draagvlak wordt gecreëerd voor veranderingen en het verandermanagement een duidelijke begeleidende en sturende rol op zich neemt. De sturing door het verandermanagement kenmerkt zich door projectmatigheid.

Er wordt doorgaans volgens een blauwdruk gewerkt met vaste stappen en voorgeschreven procedures. Dit lijkt te wijzen op een meer ontwerpgerichte benadering van organisatieverandering. Daarnaast stelt Werkman dat de veranderingen binnen de beheersingsgerichte bureaucratieën de organisatieleden direct raken door de gevolgen voor de eigen werkzaamheden. De bij het veranderproces betrokken directie- en stafleden bedenken hoe uitvoerende medewerkers in de toekomst hun werk moeten doen. Organiseleiden kunnen daarbij weinig invloed uitoefenen op de veranderingen, wat maakt dat de organisatieleden weinig steun en inzet willen bieden voor de verandering en dat de uitkomstverwachting die zij hebben van de organisatieverandering laag is.

Hoewel deels dezelfde configuraties tot stand komen (de cynische organisatie en de innovatieve organisatie) in het werk van Werkman (2006), zijn er ook verschillen tot stand gekomen die het vermelden waard zijn. Zo onderscheidt Werkman niet de verlangende, de technologisch inerte en de onhandige configuratie. In plaats hiervan onderscheid zij de sceptische configuratie, de onduidelijke configuratie en de politieke configuratie.

De sceptische configuratie is een nieuw onderscheiden configuratie. De organisatieleden hebben overwegend negatieve perspectieven ten aanzien van de organisatiekenmerken en de veranderkoers. Alle aspecten worden negatief beoordeelt, zij het gematigder dan bij de cynische organisatie. Ook de steun en inzet voor het veranderproces is laag en de uitkomstverwachting beperkt. Onder de sceptische organisaties vallen onder meer de centrale overheidsorganisaties en grote uitvoerende overheidsorganisaties. Het zijn doorgaans beheersingsgerichte bureaucratieën met sterk geformaliseerde structuren en veel onderlinge competitie tussen groepen en individuen. Typerend is het gebrek aan autonomie in de organisatie. De veranderaanpak die wordt ingezet is vooral planmatig, waarbij gebruik wordt gemaakt van macht. De organisaties in deze configuratie hebben

een laag verandervermogen en veranderingen zijn groot en nemen vaak meerdere jaren in beslag.

De politieke configuratie laat zich echter redelijk vergelijken met de technologisch inerte organisatie qua scores op de organisatie- en veranderkenmerken. Met als belangrijkste verschil dat het organisatiekenmerk technologie beduidend beter wordt beoordeeld in de politieke configuratie. De organisatiekenmerken structuur en politieke relaties worden echter negatief beoordeeld, zeker in vergelijking met de technologisch inerte organisatie. Organisaties die vallen in het cluster van de politieke configuratie, zijn centrale overheidsorganisaties, lokale overheidsorganisaties en middelgrote organisaties in zakelijke en financiële dienstverlening. Werkman typeert ze als arena organisaties, onder invloed van een omgeving waarbij politiek (intern en extern) een belangrijke rol speelt. Desondanks heeft de organisatie een sterk geformaliseerde structuur. Het politieke aspect leidt tot spanningen en autonomiestreven. Veranderingen zijn vaak omvangrijk. De strategie die doorgaans dominant wordt ingezet is eveneens een planmatige strategie waarbij er echter ruimte wordt geboden aan inbreng van medewerkers door middel van onderhandeling en tijdens het implementatieproces.

De politieke en de sceptische configuratie hangt sterk samen met de dimensie beheersingsgerichtheid (Werkman, 2006: 129). Hier is sprake van een sterke formalisatie in structuur en procedures. Tegelijkertijd zijn groepen en individuen gericht op het eigenbelang, wat tot spanningen leidt. De organisatieleden zijn niet negatief over de aanpak van de veranderingen, maar verwachten niet dat de veranderingen positief zullen bijdragen aan de eigen werksituatie. De contrasterende conclusie die Werkman verbindt aan de politieke configuratie is dat organisatieleden desondanks hoge uitkomstverwachtingen hebben en zich relatief bereid opstellen om de steun en inzet te leveren aan het veranderproces. Dit hangt waarschijnlijk samen met het idee dat meedoen aan de verandering belangrijk is om invloed uit te blijven oefenen op de eigen positie (Werkman, 2006).

### **2.7.3 Onderzoek samengevat**

Op basis van de onderzoeken van Werkman, Boonstra en Bennebroek Gravenhorst (2001) en Werkman (2006) zijn de volgende belangrijke conclusies te trekken. Ten eerste zijn dat de configuraties waar de regelgedreven uitvoeringsorganisaties onder geplaatst kunnen worden. In het onderzoek door Werkman et al. (2001) menen we de regelgedreven uitvoeringsorganisaties het beste te kunnen plaatsen in het cluster van de technologisch inerte configuraties.

Wanneer we de door Werkman (2006) configuraties bestuderen, kunnen we concluderen dat de sceptische configuratie past bij de regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Werkman zelf stelt dat in deze categorie ook de uitvoeringsorganisaties van de overheid vallen en andere beheersingsgerichte bureaucratieën. Tegelijkertijd denken we veel van de aspecten van de politieke configuratie ook terug zullen vinden in regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Verder ontwikkelde en geprofessionaliseerde regelgedreven uitvoeringorganisaties zullen beter te plaatsen zijn in de politieke configuratie dan in de sceptische configuratie. Bovendien wordt beschreven door Werkman dat politieke configuraties te typeren zijn als arena organisaties, waarbij het politieke zich zowel binnen als buiten de organisatie afspeelt. Wij verwachten dat dit ook een belangrijke rol speelt bij de organisaties die wij onderzoeken. Met name omdat het organisaties betreft die omvangrijk zijn en een

belangrijke rol innemen in de politiek-bestuurlijke context. Veranderprogramma's brengen in deze context additionele dynamiek tot stand, wat zijn weerslag zal hebben op de organisatie.

## 2.8 Conceptueel model

In deze paragraaf beschrijven we het conceptueel model dat tot stand is gekomen op basis van de in de literatuur bestudeerde theorie als in de vorige paragrafen weergegeven. In het model zijn de kernelementen uit de vraagstelling en de deelvragen teug te vinden. Om te veel redundantie te voorkomen volstaan we hier met een korte uiteenzetting van het model.

Wij hebben in deze scriptie betoogd dat er drie belangrijke kenmerken zijn die van invloed zijn op de veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Dit zijn kenmerken van de organisatie, kenmerken van de politiek-bestuurlijke context en kenmerken van de veranderaanpak. We veronderstellen daarbij dat er onderlinge relaties bestaan tussen de verschillende kenmerken waardoor zij niet alleen van invloed zijn op het veranderproces maar ook elkaar onderling beïnvloeden.

In voorgaande paragrafen hebben we stilgestaan bij de aard en kenmerken van de regelgedreven organisatie. Organisaties ingericht op standaardisatie en efficiëntie, rechtmatigheid, geformaliseerd langs procedures en richtlijnen. Daarbij zijn we ingegaan op de rationaliteit van dit type organisatie aan de hand van Weber (1978), Morgan (1992) en Taylor (1976). Deze rationaliteit en formalisatie is met behulp van ICT toepassingen verder doorgevoerd in de organisaties (Frissen, 1989; Zuurmomd en Meesterse, 2005) en heeft vergaande effecten op het primaire proces. Het garandeert kwantitatieve en kwalitatieve eigenschappen van de te leveren diensten.

Gedreven door de veranderende eisen die opdrachtgevers en samenleving stellen, zullen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zich genoodzaakt zien tot het initiëren van omvangrijke en complexe veranderprogramma's met een belangrijke ICT component. Naar wij verwachten zal de motivatie voor deze veranderprogramma's deels worden ingegeven door de onderlinge concurrentie tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties in de keten waarin zijn opereren. De opdrachtgevers zullen zeker interesse hebben voor de aan de programma's verbonden verbetering van dienstverlening en verhoging van de efficiëntie. Zij zullen bereid zijn de programma's te ondersteunen met middelen. Zij zullen echter geen water bij de wijn doen als het gaat om de rechtmatigheid van de processen gedurende de veranderprogramma's. Dat zal naar wij verwachten een zekere spanning creëren. Naar de aard van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties veronderstellen wij dat ze moeite zullen hebben met het hanteren van deze spanning. Dat zal versterkt worden door de bureaucratische elementen als eerder beschreven die wij deels verwachten nog steeds in de organisaties aan te treffen. De bureaucratische elementen zullen leiden tot pogingen van het management en bestuurders om de veranderprogramma's op gelijke wijze als de uitvoeringsprocessen te beheersen. Daarbij zal de verregaande horizontale en verticale arbeidsdeling hen parten spelen. Dat leidt immers volgens de theorie tot trage communicatie, het aanreiken van vertekende informatie en een fragmentarische benadering van de veranderprocessen. Wij verwachten dat het gevolg hiervan is dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties moeite zullen hebben met het bijsturen van de veranderprocessen of de uitvoeringsprocessen tijdens de veranderprocessen. Kenmerkend voor de regelgedreven uitvoeringsorganisaties is dat zij zich publiek dienen te verantwoorden. Op basis van de theorie stellen wij vast dat het verantwoordingsproces leidt tot een hoge mate van risicomijdend gedrag. Naar wij

veronderstellen zullen we dit gedrag versterkt door de bijna obsessieve hang naar beheersing en de kenmerkende regels en procedures ook terugvinden in de veranderprocessen.

Verder verwachten wij dat de toegenomen afhankelijkheid van ICT toepassingen de veranderprogramma's meer risicovol maken zodra het programma een ICT component kent.

Ook hebben we de inbedding van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie in de politiek-bestuurlijke context beschreven. We zijn hierbij ingegaan op de relatie tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie, alsmede de discours van het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties. Naast deze inbedding in de politiek-bestuurlijke context, zijn er tal van maatschappelijke ontwikkelingen die invloed uitoefenen op de regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Hetzij indirect via de politiek-bestuurlijke context, hetzij direct via burgers en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen die elke organisatie treffen.

Naar wij verwachten geeft de politiek bestuurlijke context waarin de regelgedreven uitvoeringsorganisaties opereren een aparte dynamiek aan de veranderprocessen. Zo hebben wij al aangegeven, dat de opdrachtgevers de voorgestelde veranderprogramma's zullen omarmen, maar zullen weigeren concessies te doen op het gebied van de rechtmatigheid. De opdrachtgevers zullen het veranderproces op afstand volgen aan de hand van de verantwoordingscyclus. Ook hier verwachten we een zekere spanning. De op afstand gezette uitvoering valt immers niet direct onder de verantwoording van de minister. Daar waar het echter gaat om de besteding van de door het opdrachtgevende departement ter beschikking gestelde middelen zullen zij dat met meer dan gemiddelde belangstelling volgen. Zodra er zich problemen in de vorm van vertraging, budgetoverschrijding tegenvallende resultaten of erger de klant last van het veranderprogramma krijgt zal dat spanning geven op de relatie tussen op afstand geplaatste uitvoerder en het opdrachtgevende departement.

Een derde kenmerk dat we hebben ingebracht betreft de veranderbenadering. Deze kan ontwerp- of ontwikkelgericht zijn. Ook onderscheiden we op basis van de literatuur een tussen vorm; integrale organisatie vernieuwing (Cummings & Worley, 2001; Boonstra, 1996) waarbij elementen van de ontwerp- en ontwikkelbenadering in een enkel model van organisatieverandering wordt gebracht. Op basis van de literatuurstudie veronderstellen wij dat de ontwerp gerichte en planmatige benadering het beste past bij de regelgedreven uitvoeringsorganisatie. Tegelijkertijd, door een toenemende complexiteit in de inrichting van de organisatie en de aard van organisatie brede veranderingen, lijkt de ontwerpbenadering onvoldoende toereikend. Dit is met name het geval wanneer het primaire proces onderwerp is van verandering, in combinatie met een gewenste gedragsverandering bij medewerkers.

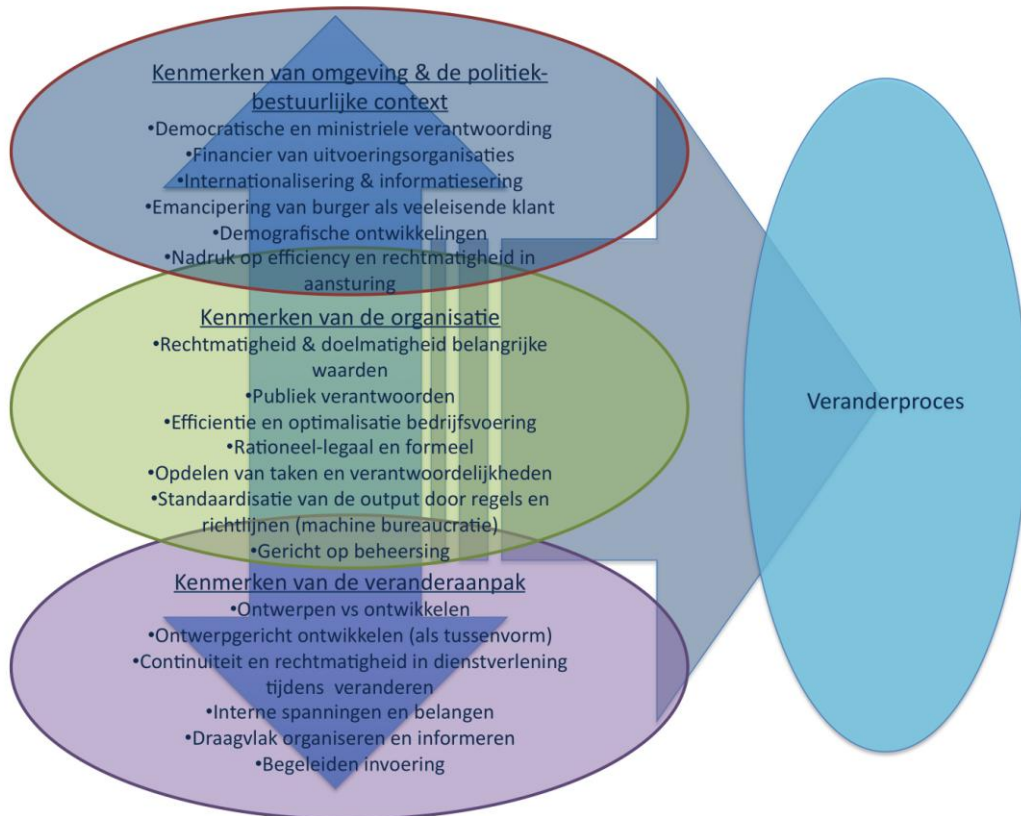
Tot slot verwachten wij dat de kenmerken van de organisatie, de kenmerken van de politiek-bestuurlijke context en de kenmerken van de veranderaanpak met elkaar in verband staan. De loop van het veranderproces is afhankelijk van deze onderlinge relaties en zorgen voor een spanningsveld waarbinnen gemanoeuvreed wordt. De invloed van één of meerdere kenmerken zal altijd context afhankelijk, ofwel situationeel bepaald zijn. In dit verband halen wij Mintzberg (1989) aan met zijn benadering van de contingentietheorie.

Zo verwachten wij dat de kenmerkende hang naar beheersing en het risico mijddende gedrag zullen worden versterkt door de complexiteit van het veranderprocessen. Dat zal zo veronderstellen wij weer consequenties hebben voor de te volgen planning van het veranderprogramma. Vertraging zal weer leiden tot een gespannen relatie met de



opdrachtgever wat naar onze verwachting de hang naar beheersing en het risicomijdende gedrag zal versterken.

Bovenstaande leidt tot onderstaande schematische weergave van het conceptueel model.



Figuur 1: het conceptueel model (Auteurs, 2010)

### 3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatief onderzoek. We proberen aan de hand van het theoretische en empirische uitgangspunten uit de literatuurstudie te achterhalen welke invloed uit gaat van de kenmerken van de organisatie, de veranderaanpak en de politiek-bestuurlijke context op verandertrajecten bij de regelgedreven uitvoeringsorganisatie. We willen antwoorden vinden op de vragen 'hoe' deze kenmerken op elkaar inwerken. Daarbij trachten we ook te achterhalen 'waarom' dit zo werkt bij de regelgedreven uitvoeringsorganisatie.

Het onderzoek heeft als doel een holistisch beeld te schetsen van de geselecteerde organisaties en relaties bloot te leggen tussen organisatie- en veranderkundige aspecten. Daarbij speelt de context een belangrijke rol; een interne context en een externe, maatschappelijk bestuurlijke context. Om een additionele dimensie toe te voegen, ter completering van het holistische beeld, zullen we diverse perspectieven binnen de organisatie introduceren. Dit kan worden gezien als het inbrengen van gelaagdheid in het onderzoek (Van Thiel, 2007).

Het perspectief van de uitvoerende medewerker, wel eens gezien als subject van de verandering (Werkman, 2008), kan ons inzicht geven in de wijze waarop de verandering zijn dagelijkse werkzaamheden beïnvloed(t) (heeft) en wat cruciale barrières en katalysatoren zijn geweest voor het effect van de verandering. Het perspectief van de directie of raad van bestuur kan ons inzicht geven in hoe zij relaties tussen kenmerken zien en interpreteren en hoe dit leidt tot keuzen in de veranderaanpak, maar ook doelstellingen van de verandering. Ook betrekken wij managers van uitvoeringsafdelingen, een groep die vaak een rol krijgt toebedeeld als *facilitator* van de verandering op de eigen afdeling terwijl de dienstverlening op niveau moet blijven. Tegelijkertijd kan het zo zijn dat deze managers relatief weinig invloed kunnen uitoefenen op de veranderaanpak zelf, waardoor zij in een spanningsveld terecht komen. Tot slot willen we het perspectief introduceren van de verandermanager; een adviseur in het geheel die nauw betrokken is bij het verandertraject en kennis heeft opgedaan van de relaties tussen contextuele aspecten uit de omgeving en kenmerken van de organisatie en de veranderaanpak.

#### 3.1 Methodologische karakteristieken van het onderzoek

In het bijzonder zullen wij ons richten op sociologische case studies (Glatthorn & Joyner, 2005; Van Thiel, 2007). Deze methode zou ons in staat moeten stellen een beeld te vormen van de kenmerken en factoren die van invloed zijn op regelgedreven uitvoeringsorganisaties die zich in een verandertraject bevinden.

De bestaande theorie zoals geformuleerd in het theoretisch kader geeft ons daarbij richting. We zullen proberen op basis van de uitkomsten van het onderzoek scherpte en diepte aan te brengen door de belangrijkste relaties, patronen en kenmerken te duiden. Wellicht dat we hierdoor, op basis van onze bevindingen, in staat zijn theorieën te herijken en aan te scherpen.

We hebben twee regelgedreven uitvoeringsorganisaties betrokken in dit onderzoek, die beide een organisatieverandering doormaken of hebben doorgemaakt. Op deze wijze proberen we na te gaan of factoren die het veranderproces beïnvloeden variëren tussen

organisaties en contexten of dat we een indicatie krijgen dat deze veralgemeeniseerd kunnen worden voor de regelgedreven uitvoeringsorganisaties.

De rol van de onderzoekers is in deze die van externe onderzoeker (Cummings & Worley; 2001). De externe onderzoeker kan sneller vertrouwen opwekken bij de organisatielieden die deelnemen aan het onderzoek. Met name doordat eventuele politieke druk en sociaal constructies en percepties niet leidend hoeven te zijn in het gesprek. Doordat de externe onderzoekers geen onderdeel uitmaken van de organisatie, het onderzoeksobject, zullen de resultaten meer betrouwbaar zijn. De aan het onderzoek deelnemende organisatielieden zijn vrij om de eigen percepties te delen.

We zullen dit kwalitatief onderzoek inhoud geven aan de hand van interviews. Deze methode zou moeten leiden tot het verkrijgen van diepgang en inzichten in de materie. Een nadeel waar we rekenschap van dienen te nemen bij het houden van de interviews, is dat er beïnvloeding plaatsvindt of kan vinden door de onderzoeker.

### 3.2 Onderzoeksaanpak

We zijn het onderzoek gestart met een open gesprek met een commissielid van de Rijksbrede Benchmarkgroep naar de invloed van de kenmerken van de organisatie en de veranderaanpak op verandertrajecten bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Het doel van het gesprek was te komen tot een verzameling van organisaties die aan de volgende criteria voldeden:

- het zijn regelgedreven uitvoeringsorganisaties
- de organisaties doorlopen of hebben een veranderproces doorlopen.

Uit dit gesprek met het commissielid van de Rijksbrede Benchmarkgroep bleken er een groot aantal organisaties in aanmerking te komen voor deelname aan het onderzoek. Regelgedreven uitvoeringsorganisaties in Nederland zijn in beweging. Te denken valt aan het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen(UWV), de Informatie Beheergroep (IB-Groep), Centrale Financiën Instellingen (CFI), en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

De veranderingen die deze organisaties doorgaan zijn zeer divers. Zo streeft het RDW ernaar zich te ontwikkelen van een simpele naar een complexe innovatieve organisatie. Het Kadaster is bijzonder, omdat zij goeddeels afhankelijk is van eigen inkomsten waarmee de dienstverlening gefinancierd wordt. De IB-Groep staat voor een fusie met CFI, welke combinatie het DUO zal gaan heten (Dienst Uitvoering Onderwijs). Het UWV is al jaren verwickeld in een complex en politiek gevoelig verandertraject. En de SVB heeft ingezet op een ontwikkeling naar een excellente dienstverlening, waarbij systemen en serviceteams worden ontwikkeld en samengevoegd om integrale dienstverlening over de grenzen van wet- en regelgeving mogelijk te maken en een breder scala aan diensten effectief en efficiënt aan te kunnen bieden aan klanten.

Uiteindelijk hebben we ervoor gekozen om de veranderprogramma's, welke voorafgaand aan de fusievorming hebben plaatsgevonden, bij CFI en de IB-Groep te betrekken in dit onderzoek, alsmede de SVB. De organisaties zijn vergelijkbaar qua processen en het zijn regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Het veranderprogramma SVB 10 bij de SVB vertoont overeenkomsten met de veranderprogramma's Servicegericht Uitvoeren bij CFI en Herontwerp SF en Veranderplan SF bij de IB-Groep. Een belangrijk verschil is dat de staatsrechtelijke organisatievorm van het aanvankelijk agentschap CFI en het zelfstandig bestuursorgaan IB-Groep met de fusie is veranderd in

de baten-lastendienst DUO. Wel zijn de veranderingen bij de verschillende organisaties als tweede orde veranderingen te typeren (Boonstra, 2000; Beer, 2000; Werkman, 2006). Tweede orde veranderingen betreft veranderingen die grote impact hebben op werkprocessen en tot nieuwe wijze van (samen)werken dwingen.

Zoals hierboven vermeld, hebben we met een groot aantal aspecten rekening gehouden in de selectie van de organisaties voor het onderzoek. Waar we echter niet toe in staat waren, is het selecteren op de veranderaanpak; of de organisaties ontwerpgericht dan wel ontwikkelgericht veranderen. Dit heeft goeddeels te maken met het feit dat eerst verdergaande kennis moet worden vergaard over de organisatie en op welke wijze de veranderaanpak is ingericht om hier een inschatting van te kunnen maken. Kwalificatie van de aard van de veranderaanpak blijkt lastig.

Vervolgens hebben we in overleg met onze contactpersonen bij de beide organisaties een aantal medewerkers op uitvoerend niveau, verandermanagers en leden van het management geselecteerd voor het afnemen van een open interview dat ongeveer een uur tot anderhalf uur in beslag nam.

### **3.3 Interviews op basis van conceptueel model**

We zullen ons bij de interviews specifiek richten op de inzichten van de organisatieleden over de kenmerken uit het conceptueel model die volgens de geïnterviewden een belangrijke rol spelen in het veranderproces.

De lijst van geïnterviewden is gebaseerd op de onderzoeksopzet om een holistisch beeld te verkrijgen ten aanzien van de veranderprogramma's die de organisaties doorlopen. Dat wil zeggen dat we er naar hebben gestreefd om medewerkers, teamleiders en managers uitvoering, stafdirecteuren, verandermanagers en leden van de raad van bestuur te betrekken in het onderzoek. In paragraaf 3.5.1 en paragraaf 3.5.2 zijn tabellen opgenomen met kenmerken van de geïnterviewden en het perspectief dat zij representeren.

De organisatieleden die we interviewen in het kader van het onderzoek, zijn zodoende niet willekeurig gekozen. Voor een deel waren we bij deze keuze afhankelijk van de bij het onderzoek betrokken organisaties. Daarbij is het van belang ons te realiseren dat niet elk organisatie lid even betrokken is bij de organisatieverandering, waardoor willekeurige selectie van te betrekken organisatieleden niet nuttig lijkt. Zo zijn er doorgaans maar een beperkt aantal organisatieleden verantwoordelijk of belast met specifieke posities in de organisatie.

Een nadeel van deze selectie is dat wij organisatieleden hebben betrokken die reeds actief betrokken zijn bij het veranderproces. Dit geldt eveneens voor de geïnterviewde uitvoerende medewerkers. Dit staat niet in verhouding tot de impact van de veranderprogramma's, welke invloed heeft op de totale organisatie. Organizeleden die ten tijde van het onderzoek nog weinig effect hebben ondervonden van het veranderprogramma zijn niet geïnterviewd. Het perspectief dat zij zullen hebben en de door hen gesignaleerde aandachtspunten voor de verandering zal wel degelijk verschillen van de medewerkers in de uitvoering die wel reeds betrokken zijn bij of invloed ondervinden van de organisatie verandering. Op andere niveaus, zoals op het niveau van teamleider en manager uitvoering, zullen deze perspectieven eveneens verschillen van vestiging tot vestiging.

Deze benadering wordt echter gelegitimeerd door de scope van het onderzoek enerzijds, anderzijds is dit de consequentie van het willen verkrijgen van een holistisch beeld door middel van kwalitatief onderzoek vanuit meerdere perspectieven. Bovendien willen wij relaties, patronen en de invloed van kenmerken op het veranderproces bestuderen. Dit kan alleen door organisatieleden te betrekken die onderdeel zijn van het proces.

Omdat het kwalitatief onderzoek betrof, zijn de interviews open ingestoken. Na een korte toelichting op de aanleiding voor het interview is de respondenten gevraagd te vertellen over hun ervaringen, belevingen en percepties tijdens en over de veranderprogramma's bij Centrale Financiën Instellingen en de Informatie Beheergroep. Tijdens het interview zijn waar nodig verdiepende vragen gesteld. Tijdens de meeste interviews is naast de persoonlijk ervaringen en belevenissen afhankelijk van de functie en voor zover ze niet spontaan aan de orde kwamen doorgevraagd op de volgende items (deze itemlijst is gebaseerd op het in paragraaf 2.8 uitgewerkte conceptueel model):

- het verloop van het veranderproces
- de veranderaanpak en de aansturing van het veranderproces
- de aard en kenmerken van de organisatie en de invloed daarvan op het verloop van het veranderproces
- de politiek bestuurlijke context in het algemeen en de relatie met de opdrachtgever in het bijzonder in relatie tot het veranderproces
- de gewenste en de feitelijke *outcome* van het veranderproces

De uitkomsten van het onderzoek zullen we uiteindelijk analyseren aan de hand van de thema's die we hebben achterhaald op basis van de interviews. De structuur van het theoretisch kader heeft daarbij als eerste handvat gediend. Aan de hand daarvan hebben we getracht een sterk onderscheid tussen de beschreven kenmerken te duiden, naast de onderlinge relaties. Via ons eerste handvat in de vorm van het theoretisch kader zijn we uiteindelijk gekomen tot het thema gewijs behandelen van de resultaten, omdat deze benadering het beste past bij holistisch onderzoek. Zoals eerder gesteld denken wij patronen, relaties en verbanden te vinden tussen de kenmerken van de politiek-bestuurlijke context, de organisatie en de veranderaanpak enerzijds en het veranderproces anderzijds of als resultante van voorgaande kenmerken. We zullen bij het behandelen van de thema's bediscussiëren welke inzichten dit ons biedt.

De resultaten uit het onderzoek zullen vervolgens worden vergeleken met de bevindingen uit de literatuurstudie uit het theoretisch kader om tot een algemene evaluatie en hoofdconclusies te komen.

### **3.4 De aanpak van het onderzoeksproces**

#### **3.4.1 Het onderzoeksproces bij de SVB**

De SVB is georganiseerd langs 9 regiokantoren, waarvan uit een groot aantal klanten in binnen- en buitenland worden bedient. In 2008 keerde de SVB 30 miljard uit aan uitkeringen conform diverse wetten, waarvan de belangrijkste de AKW en de AOW zijn. Om de dienstverlening te realiseren zijn er zo'n 3200 medewerkers in dienst van de SVB (SVB, 2010). De status van de organisatie in het politiek bestuurlijke stelsel is die van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO).

De SVB heeft ons toegestaan onderzoek te doen in de organisatie naar de organisatieverandering die zij ondergaat en daarmee samenhangende kenmerken en belemmeringen in organisatie, omgeving en proces.

Bij het onderzoek waren 13 organisatieleden betrokken, variërend van uitvoerende medewerkers tot bestuursleden en van verandermanagers tot stafdirecteuren en uitvoeringsmanagers. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van november 2009 tot en met januari 2010.

Zoals eerder beschreven is de aard van dit onderzoek kwalitatief, waarbij interviews met individuele organisatieleden de bron zijn van onderzoeksdata. De interviews duurden tussen de zestig minuten en twee uur. Vertrouwelijkheid van het onderzoek en de interviews is in elk gesprek benadrukt. Van de twee auteurs van deze scriptie, was alleen Arnoud Gernaat aanwezig bij de interviews. Dit in verband met de vertrouwelijkheid en risico's op verminderde onbevangen- en openheid van de mede auteur, Hans Louwhoff, werkzaam als vestigingsdirecteur bij de SVB en programmadirecteur van SVB10.

De organisatieleden die deelnamen aan het onderzoek waren werkzaam op het hoofdkantoor of op de vestiging Leiden, waar onder meer 'pilots' plaatsvonden om te verkennen wat de impact is van het overgaan op integrale service teams. Zie hieronder een tabel van de deelnemers aan het interview.

Respondent	Leeftijd
Medewerker 1	30-35
Medewerker 2	30-35
Medewerker 3	35-40
Teamleider 1	35-40
Manager uitvoering 1	55-65
Manager uitvoering 2	40-50
Verandermanager 1	40-50
Verandermanager 2	50-60
Verandermanager 3	40-50
Directeur 1	55-65
Directeur 2	55-65
Lid Raad van Bestuur 1	55-65
Lid Raad van Bestuur 2	55-65

Tabel 3: Respondenten SVB (Auteurs, 2010)

De organisatie heeft als doel een excellente dienstverlener te worden voor haar stakeholders. Onder de stakeholders wordt verstaan de burgers die gebruik maken van de diensten van de SVB en de opdrachtgevers zoals een aantal ministeries en de gemeenten.

Om excellente dienstverlener te worden tracht de organisatie de verkokering in de organisatie op te heffen. Verkokering is ontstaan doordat teams zich specifiek bezig houden met een enkel geheel aan wet- en regelgeving gericht op de AKW of de AOW, de ANW of andere wet- en regelgeving. De SVB heeft besloten integrale service teams samen te stellen die zich bezighouden met alle wet- en regelgeving (AKW en AOW en ANW en andere wet- en regelgeving). Dit geheel moet ondersteund worden door de implementatie van een nieuwe ICT infrastructuur, zodat de medewerkers niet meer met meerdere systemen hoeven te werken en, belangrijker nog, de nieuwe ICT infrastructuur integraliteit realiseert in de informatiehuishouding. In feite vertrekt de

organisatie bij ruim 4 primaire processen en gaat de organisatie toe naar een enkel primair proces.

De doelstellingen die zijn geformuleerd als veranderkoers bij de SVB zijn als volgt (SVB, 2008):

- De klant staat centraal; niet meer klant per regeling, maar een één klant die van meerdere regelingen gebruik kan maken indien hij of zij daarvoor in aanmerking komt.
- Snellere *time to market* voor wijzigingen in en nieuwe wet- en regelgeving.
- Het realiseren van lagere uitvoeringskosten, mede door het uitvoering geven aan steeds minder complexe wet- en regelgeving.
- Vergroten van flexibiliteit & capaciteit organisatiebreed, door vergroten inzet van medewerkers en het wegnemen van barrières tussen de verschillende silo's van dienstverlening (AOW en AKW)
- Blijvende focus op rechtmatigheid, tijdigheid en handhaving.

### 3.4.2 Het onderzoeksproces bij DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een fusie van CFI en de IB-Groep per 1 januari 2010. De organisatie is nog steeds op de twee locaties gevestigd; te weten het CFI gebouw te Zoetermeer en het kantoorcomplex van de IB-Groep te Groningen.

Voor het onderzoek bij CFI en de IB-Groep, later DUO, hebben we tien leden van de organisatie geïnterviewd. Om de relatie met de opdrachtgever en daarmee de invloed van de politiek bestuurlijke context te onderzoeken hebben we ook één medewerker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geïnterviewd. Daarnaast heeft één van de geïnterviewden langere tijd voor het zelfde departement gewerkt voordat hij recent in dienst van DUO trad.

De interviews hebben plaatsgevonden in periode van januari tot en met april 2010 bij OCW in Den Haag en op de DUO vestigingen in Groningen en Zoetermeer. Van de interviews die een uur tot anderhalf uur duurden zijn geluidsopnamen gemaakt. De opnamen zijn gebruikt om de interviews in een later stadium volledig schriftelijk uit te werken.

In overleg met onze contactpersoon bij DUO zijn we tot het onderstaande overzicht van leden van de organisatie gekomen die we vervolgens een interview hebben afgenomen. Bij de keuze voor deze organisatieleden heeft de beschikbaarheid en de bereidheid mee te werken aan het onderzoek een belangrijke rol gespeeld.

Respondent	Leeftijd
Stafmedewerker OCW	35-45
Programmamanager ICT	50-60
Medewerker Veranderprogramma	35-45
Implementatiemanager	50-60
Directeur Klantenservice	40-50
Medewerker OCW en later Senior medewerker afdeling Klantenservice DUO	35-45
Controller	40-50
Stafmedewerker	50-60
Stafdirecteur 1	40-50
Stafdirecteur 2	50-60
Hoofddirecteur	40-50

Tabel 4: Respondenten CFI en IB-Groep (Auteurs, 2010)

### 3.5 Analyse van de onderzoeksresultaten

De interviews die worden gehouden zijn doorgaans opgenomen op digitale recorders. Vervolgens zijn de interviews uitgeschreven in transcripten. In de gevallen waar dit onmogelijk was, is er door de interviewer een verslag gemaakt. Er is voor gekozen geen *member check* uit te voeren, wat zoveel betekent als het niet laten controleren van de verslagen door de geïnterviewde respondent op juistheid van het besprokene (Van Thiel, 2007). Daarmee wilden we voorkomen dat de respondenten geconfronteerd werden met de uitspraken die zij gedaan hebben, maar niet hadden willen doen.

De interviewverslagen en transcripten zijn vervolgens digitaal opgeslagen en gecodeerd. We hebben specifieke kleurencodes toegekend aan de onderwerpen die ter sprake zijn gekomen, zodat de verschillende gegevens met elkaar vergeleken kunnen worden. Enkele voorbeelden van de toegekende codering zijn: rechtmatigheid, bureaucratie, spanningen, ICT, kennis, capaciteit, veranderproces en de relatie met de opdrachtgever. We hebben echter geen gebruik gemaakt van een indexering systeem om onze data te rangschikken. Codering welke is gehanteerd richt zich op thema's, meningen en betekenissen die worden toegekend aan gebeurtenissen (Van Thiel, 2007).

Bij de interpretatie van de data hebben we vooral gebruik gemaakt van het vergelijken per thema, om contrasten of patronen te ontdekken. Daarbij trachten we constructen te ontdekken aan de hand waarvan de theorie een indicatie en richting heeft gegeven en ons kan helpen een antwoord te formuleren op de vraagstellingen.



## 4 Analyse en resultaten onderzoek

In dit hoofdstuk zullen we de resultaten van het onderzoek bespreken en analyseren. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de twee *case studies* waarop het onderzoek gebaseerd is. De eerste te bespreken *case study* is die van de Sociale Verzekeringsbank, de tweede te bespreken *case study* is die van CFI en IB-Groep later DUO.

### 4.1 Case Study: SVB

De Sociale Verzekeringsbank is een organisatie waar zo'n 3200 medewerkers werkzaam zijn, in 1 van de 10 locaties waar de SVB een regio vestiging heeft. In 2008 keerde de SVB ongeveer 30 miljard Euro uit aan ruim 5 miljoen klanten in binnen- en buitenland (SVB, 2010). De belangrijkste regelingen aan welke de organisatie uitvoering geeft zijn het AOW-pensioenen, de Kinderbijslag en het Nabestaandenpensioen.

Regeling	Aantal klanten	Uitkeringen in Euro	Totale uitvoeringskosten
AOW Pensioen	2.734.510	26,4 miljard	117 miljoen
Kinderbijslag (AKW)	1.922.704	3,4 miljard	66 miljoen
Nabestaandenpensioen Anw	115.178	1,3 miljard	24 miljoen

Bron: [www.svb.nl](http://www.svb.nl)

Naast de uitvoering van deze wet- en regelgeving is de organisatie actief voor tal van ministeries en andere opdrachtgevers (zoals gemeenten en andere regelgedreven uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het CAK).

De SVB staat voor het realiseren van een eerlijke en rechtmatige uitvoering aan de regelingen die tezamen de sociale zekerheid vormen. Uiteraard speelt efficiëntie en klantgerichtheid hierin een belangrijke rol.

#### 4.1.1 Veranderprogramma

De organisatie heeft zich tot doel gesteld een excellente dienstverlener te worden richten haar klanten, onder welke de burgers van Nederland en opdrachtgevende overheidsorganisaties verstaan kunnen worden. Het veranderprogramma dat hier verder inhoud aangeeft heet SVB 10 (ofwel 10 voor service).

De volgende sub doelstellingen ten aanzien van het verbeteren van de dienstverlening zijn geformuleerd (SVB, 2008):

- Implementatie integraal dienstverleningsconcept; de klant die meerdere producten afneemt, wordt geholpen over de grenzen van de verschillende wetten en regelingen heen.
- Snellere time to market voor wijzigingen in en nieuwe wet- en regelgeving.
- Het realiseren van lagere uitvoeringskosten.

- Vergroten van flexibiliteit & capaciteit organisatiebreed, door vergroten inzet van medewerkers en het wegnemen van barrières tussen de verschillende silo's van dienstverlening (AOW en AKW)
- Blijvende focus op rechtmatigheid, tijdigheid en handhaving.

Waar voorheen de organisatie was opgedeeld in back- en front offices enerzijds en opsplitsing naar subteams die zich voornamelijk bezig hielden met één van de twee belangrijkste wetten (AOW dan wel AKW), maakt de organisatie nu een ontwikkeling door naar integrale service teams. Dat is meer dan het herontwerpen van het proces. Naast het wegnemen van de scheiding tussen back- en front office, heeft de SVB besloten integrale serviceteams zo in te richten dat deze zich bezig houden met de uitvoering van vrijwel alle wet- en regelgeving waarmee de SVB belast is. De opdeling naar regio blijft wel bestaan.

Het beoogde voordeel van de verandering is dat burgers die contact opnemen met de SVB altijd direct worden geholpen door een medewerker van het integrale serviceteam, ongeacht de vraag die zij hebben. De medewerker uit het integrale serviceteam is bovendien in staat om de klant direct van dienst te zijn (door het opheffen van de scheiding tussen front- en back office). In uitzonderingsgevallen is het mogelijk dat de burger later wordt teruggebeld, omdat de medewerker van de SVB tijd nodig heeft om naar aanleiding van de vraag informatie in te winnen of nader onderzoek te doen. Bovendien, doordat de verschillende wetten in één integraal service team ondergebracht zijn, hoeft de klant slechts bij een loket een gebeurtenis, wijziging in gegevens of omstandigheden door te geven. Dit zou de efficiëntie van de dienstverlening verbeteren en bovendien een hoop administratieve rompslomp voor de klant besparen.

De ontwikkeling en implementatie van een nieuw ICT systeem en het verbeteren van de informatiehuishouding is een belangrijk onderdeel van de verandering. De organisatie heeft namelijk meerdere systemen om het primaire proces te kunnen ondersteunen en uit te voeren. Vrijwel elke wet waar uitvoering aan wordt gegeven heeft een eigen systeem. Deze systemen zijn ouder en niet met elkaar te integreren op een conventionele wijze. Dit wordt legacy genoemd. De oplossing die de organisatie heeft gevonden, heeft de vorm van een te ontwikkelen en implementeren nieuw en modern ICT systeem, dat als het ware een schil vormt om de bestaande systemen. Dit systeem kan daarbij wel communiceren met de bestaande systemen en onderling data uitwisselen. Bovendien is de implementatie een vereiste voor het goed kunnen uitvoeren van werkzaamheden door de medewerkers. Het is voor medewerkers vrijwel ondoenlijk om, naast de wet- en regelgeving, ook nog eens kennis en ervaring op te doen met verschillende systemen. Tot slot zullen moderne systemen ook op de (midden)lange termijn gemakkelijker kunnen worden aangepast aan nieuwe en communicatie- en interactie technologie (waarbij de ontwikkeling van internet, e-mail en telefonie een belangrijke rol speelt).

De impact van deze veranderingen op de organisatie is groot. Naast de voornoemde doelstellingen is er een belangrijk HRM component verbonden aan de verandering. Medewerkers uit diverse teams uit de oude structuur worden samengevoegd in nieuwe integrale serviceteams. Bovendien is een belangrijk component om de verandering te ondersteunen een uitgebreid opleidings- en trainingsprogramma welke de medewerkers zullen ondergaan. Om succesvol te zijn als organisatie zullen medewerkers zich bekend moeten maken met de diverse wet- en regelgeving welke door het team uitgevoerd zal worden, in combinatie met het leren werken met nieuwe (ICT) programma's.

## 4.1.2 De kenmerken en de relaties tussen de kenmerken nader onderzocht en bediscussieerd

### 4.1.2.1 Inzet veranderprogramma in context geplaatst

De organisatieleden geven allen aan het nut van het ingezette veranderingstraject en de doelstellingen die daarin geformuleerd zijn in te zien. De directeuren en verandermanagers merken op dat de ontwikkelingen in de maatschappij vragen om een nieuwe organisatie inrichting. *“Ketensamenwerking en een toenemend aantal opdrachtgevers waaronder praktisch alle gemeenten die specifieke eisen stellen ten aanzien van de uitvoering van wet en regelgeving, afhankelijk van hun politieke kleur, vereist een samenhang in de administratieve organisatie en een nieuwe business architectuur die aan deze eisen kan voldoen”* (Verandermanager 2, SVB). Een nieuwe Business Architectuur is een belangrijk onderdeel van het veranderprogramma. *“We werken nu met silo’s, systemen per regeling. Met deze legacy hebben veel regelgedreven uitvoeringsorganisaties te maken”* (Verandermanager 1, SVB). Om te voldoen aan de nieuwe eisen die de organisatie zichzelf stelt is het van belang integraal te gaan werken, met één systeem voor alle wet en regelgeving welke de SVB uitvoert.

Om voorbereid te zijn op de toekomst lijkt het veranderprogramma noodzakelijk. *“Zo is het de vraag of bevolkingsomvattende regelingen zoals de AKW of AOW nog zullen worden ontwikkeld in de toekomst. Eerder zien we een verschuiving van de behoefte naar specifieke, op groepen gericht beleid en wetgeving”* (Manager Uitvoering 2, SVB). Opdrachtgevers vinden we dan ook niet meer uitsluitend terug bij de ministeries, maar ook bij regionale overheden zoals gemeenten en provincies. Een modern ICT systeem, waarbinnen relatief eenvoudig nieuwe wet- en regelgeving kan worden geïmplementeerd, lijkt daarbij een pluspunt te zijn.

Vergrijzing van de maatschappij speelt eveneens een rol bij de SVB, ook in de relatie tot de uitvoeringskosten. Als de organisatie in staat is meer flexibiliteit en capaciteit te realiseren in de uitvoering, dan dalen de uitvoeringskosten per klant en regeling. *“Nu hebben we zo’n 3 miljoen klanten die gebruik maken van de AOW. Dit zal in de toekomst flink oplopen. Als het ons lukt om die grotere groep klanten te bedienen met hetzelfde aantal medewerkers, dan dalen de kosten per klant”* (Manager Uitvoering 3, SVB).

Het lijkt er in die zin op dat trends in de maatschappelijke context belangrijke drijfveren vormen om tot het veranderprogramma over te gaan (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1. en 2.2). Ketensamenwerking, internationalisering, beleid gericht op specifieke doelgroepen in plaats van de gehele bevolking, en de noodzaak snel in te kunnen spelen op wijzigingen in wet- en regelgeving door implementatie in uitvoeringssystemen komen regelmatig terug in de gesprekken als stimulans voor verandering. *“We willen flexibeler zijn en een snellere time to market realiseren bij wijzigingen in wet- en regelgeving of bij het voorbereiden van nieuwe wet- en regelgeving voor de uitvoering”* (Verandermanager 1, SVB). Het bij elkaar brengen van de werkzaamheden in de uitvoering op het gebied van de diverse wet- en regelgeving in integrale serviceteams realiseert mede deze flexibiliteit, maar heeft verstrekkende gevolgen. *“De reden tot het overgaan op een organisatie met integrale serviceteams is het realiseren van een enkele flexibele organisatie, daarbij speelt kostenbesparing een grote rol”* (Teamleider 1, SVB). Klantgericht werken in plaats van wet gericht werken zou ook hiertoe bijdragen. Verdere en specifiekere informatisering heeft daarbij een positief effect op de kostenstructuur van de dienstverlening.

Klanten van de SVB zullen daardoor in toenemende mate in staat zijn via internet de diensten van het SVB te betrekken. *“Dit zal ook tot gevolg hebben dat de kosten en manuren benodigd voor de uitvoering in het primaire proces zullen dalen”* (Manager Uitvoering 2, SVB). De rol van de medewerker in de uitvoering zal zich verbreden en verdiepen. Verbreding ten aanzien van expertise op verschillende wet- en regelgeving en verdieping doordat de medewerker een adviseur wordt voor klanten in het web van sociale wet- en regelgeving; ketenoverstijgend (Verandermanager 3, SVB).

De omgeving speelt een belangrijke rol in relatie tot het veranderprogramma. Zo stelt een verandermanager en een directeur dat *“de noodzaak om te veranderen en excellente dienstverlener te worden voor opdrachtgevers en klanten, onder meer gelegen is in overlevingsdrang van de organisatie. De ZBO's bestaan uiteindelijk bij de gratie van het politiek bestuur”* (Verandermanager 1, SVB). Wat voorkomen zou moeten worden is dat de organisatie een speelbal wordt. Door excellente dienstverlening te realiseren op zeer efficiënte en effectieve wijze, lijkt de organisatie zich veilig te willen stellen uit de greep van de overheid en het politiek bestuur. *“Op het moment dat de SVB excellente dienstverlener is, dan zal de politiek het niet in het hoofd halen om taken weg te halen bij de SVB en toe te kennen aan andere organisaties. Het bekend staan als betrouwbare dienstverlener met belangrijke taak, onder het brede publiek is zeer belangrijk”* (Directeur 1, SVB). Hoewel de motivatie te overleven als organisatie niet een primaire drijfveer kan zijn voor een overheidsorganisatie in ideaaltypische zin, ontspringt deze gedachte toch met regelmaat in de ervaren druk vanuit de politiek-bestuurlijke context. Er zijn meerdere regelgedreven uitvoeringsorganisaties die zich met wet- en regelgeving bezig houden op het gebied van de sociale zekerheid. *“Als toeslagen en dergelijke door de belastingdienst uitgevoerd kunnen worden op goede wijze, waarom dan ook niet de kinderbijslag (AKW)?”* (Directeur 1, SVB). *“Bovendien is het mogelijk & gemakkelijk om belangrijke wet- en regelgeving welke de SVB uitvoert te automatiseren en uit te besteden”* (Directeur 1, SVB).

In de Raad van Bestuur leeft het doemscenario dat de organisatie haar bestaansrecht zou kunnen verliezen, wanneer het veranderprogramma niet tot succes zou leiden, niet. Vanuit het perspectief van de Raad van Bestuur is *“het een interne en intrinsieke drang om vooruit en voorop te blijven lopen”* (Lid Raad van Bestuur 1, SVB).

#### 4.1.2.2 Bureaucratie

*“De organisatie is een bureaucratie, maar wel een moderne doorontwikkelde en prima solide organisatie”* (Manager Uitvoering 2, SVB). De interviews lijken te suggereren dat de SVB als regelgedreven uitvoeringsorganisatie kan worden gezien als bureaucratische organisatie, waarbij procedures en regels voor de uitvoering en het management van de organisatie een belangrijke rol speelt. Weber (1978) zijn typering van de rationeel-legale bureaucratie is hierin herkenbaar. Dat geldt eveneens voor de metafoor gehanteerd door Morgan (1992) voor dit type organisatie, waarbij de organisatie zich richt op het uitvoeren van routine matige omvangrijke administratieve processen. Dit komt ten goede aan het betrouwbaar en voorspelbaar functioneren van de organisatie. Bovendien menen we de theorieën van Mintzberg (1992), met name betreffende de machinebureaucratieën, te herkennen in de percepties en projecties van organisatieleden ten aanzien van de kenmerken van de organisatie. Standaardisatie van het werk binnen de machinebureaucratie geschiedt door het rationaliseren van het werk. In de uitvoerende kern komt dit tot uiting doordat het werk dat verricht wordt routine matig van aard is en geformaliseerd; de medewerker in de uitvoerende kern

heeft weinig autonomie en zeggenschap (Mintzberg, 1992). De medewerker voert taken uit binnen strak vormgegeven werkprocessen, waarbij naar de uitvoering vertaalde wet- en regelgeving (in de vorm van werkrichtlijnen en procedures) de kaders vormen. De besluitvorming binnen de SVB is hoofdzakelijk topdown van aard, hetgeen overeenkomt met de typering van de machinebureaucratie.

#### 4.1.2.3 Veranderaanpak

De verandermanagers hebben een duidelijke mening over de aanpak van de verandering. De verandermanagers stellen dat *“het veranderproces zeer voorzichtig, zorgvuldig en stapsgewijs benadert en begeleid wordt”* (Verandermanager 1, SVB). Eén van de verandermanagers stelt dat de initiële aanzet tot het veranderproces organisch of volgens een ontwikkelbenadering tot stand kwam. *“Terwijl het verloop en de totaliteit van het veranderprogramma en de inhoud van de plannen volgens een blauwdruk denken, dat wil zeggen ontwerpgericht, wordt gerealiseerd”*. Deze wijze van benadering van veranderinitiatieven blijkt sprekend te zijn voor de SVB. *“Vrijwel alle initiatieven worden op bureaucratische wijze en regelgedreven opgepakt. In die zin is de organisatie echt een blauwdruk organisatie”* (Directeur 1, SVB).

De dominante veranderaanpak die wordt ingezet is volgens de verandermanagers *“het betrekken van medewerkers uit de uitvoering en ICT bij de veranderaanpak”* (Verandermanager 1, SVB). Binnen de SVB wordt het verandertraject een programma genoemd. In het veranderprogramma is gebruikt gemaakt van een pilotstructuur. Zo is per vestiging een pilot ingericht om de haalbaarheid van het nieuwe bedrijfsvoeringmodel te onderzoeken. *“Concreet komt dit tot uiting in het opzetten van de pilots in de verschillende vestigingen en het bieden van een rol aan de Managers Uitvoering in diverse functionele organisatie brede overleggen”* (Verandermanager 2, SVB).

Binnen de Raad van Bestuur leeft de perceptie ten aanzien van het veranderprogramma dat *“het een zeer complex geheel is met een grote impact op de organisatie. Het managen van de samenhang in alle elementen is daarbij het lastigst. Het is een nieuwe manier van dienst verlenen, een overgang van oude naar nieuwe systemen, een professionalisering en verbreding wordt gevraagd van medewerkers in kennis en vaardigheden”* (Lid Raad van Bestuur 1, SVB). De ondersteunende afdeling aan de organisatie, de administratieve processen en organisatie; alles ondervindt impact van het veranderprogramma. Het hanteren van een consistente en integrale aanpak is hierdoor van belang. Door de extra efficiëntie en effectiviteit die gevraagd wordt, wil de organisatie ook een nadruk leggen op een even zo zorgvuldige dienstverlening van ondersteunende diensten. Door de Raad van Bestuur wordt gesteld dat er sprake is van *“een co-creatie benadering, wat inhoudt dat alle belanghebbenden samen de volgende stap zetten. Daarbij verandert de organisatie beheerst, waarbij de stappen onomkeerbaar zijn. Voorheen werd vooral blauwdruk gericht verandert, nu is er een integrale benadering aan de orde”* (Lid Raad van Bestuur 1, SVB). Met deze integrale benadering wordt bedoeld op het samenwerken tussen vestigingsdirecties en stafafdelingen ICT, Juridische Zaken en HRM in het kader van de organisatieverandering.

De medewerkers lijken de voorgaande beelden ten aanzien van de veranderaanpak niet geheel te herkennen. Zij stellen dat de doelen wel degelijk bekend zijn, maar dat *“De concrete invulling van het veranderprogramma en de eindsituatie minder helder is”* (Medewerker 2, SVB). *Niet alle antwoorden op alle vragen zijn hierdoor beschikbaar”*

(Medewerker 1, SVB). De medewerkers lopen hier tegen aan. Dit zou in de ogen van de medewerkers ook een kenmerk zijn van de organisatie. *“Er is bovendien te weinig aandacht voor wat wij aangeven in dit kader, maar ook op andere gebieden, richting het management en in de besluitvormingsstructuren zoals de pilot en overleg teams”* (Medewerker 2, SVB).

Het gevoel bij de medewerkers bestaat dat de pilot een bewuste keuze is geweest voor het creëren van draagvlak, *“terwijl eigenlijk al die tijd al vast stond dat het nieuwe bedrijfsvoeringmodel geïmplementeerd zou worden”* (Medewerker 3, SVB). Een zorg die de medewerkers delen in dit verband is de explorerende opzet van de pilots. De vraag die gesteld werd was of medewerkers zich wilden aanmelden indien zij mee willen doen aan de pilot om te werken in integrale service teams. *“Hierdoor hebben uitsluitend de beste en meest positieve medewerkers zich aangemeld. Het slagen van de pilot is daarom niet tekenend voor de totale medewerker populatie”* (Medewerker 2, SVB). Een andere medewerker stelt dat *“Onder de medewerkers die niet wilden participeren in de pilot, zitten mogelijk mensen die minder goed of niet mee kunnen in de verandering. De vraag is op welke wijze de organisatie met deze groep omgaat in het kader van opleiden en meekrijgen met de verandering”* (Medewerker 3, SVB).

Opvallend is dat er verschillende percepties zijn over de gehanteerde veranderaanpak, afhankelijk van vooral de *positie* van de persoon die aan het woord is. Toch lijkt het duidelijk dat van een ideaaltypische ontwikkelaanpak geen sprake is. Van een ideaaltypische ontwerpaanpak is weliswaar evenmin sprake, al zijn kenmerken van de ontwerpaanpak beduidend beter te herkennen bij de SVB. Binnen de SVB lijkt (onbewust) gekozen te zijn voor het inzetten van een structureel ontwikkelingsmodel (Boonstra, 1996). Zoals Boonstra stelt kunnen klassieke organisaties problemen hebben met de inzet van de ontwikkelaanpak, met name door de verschillende belangen die een rol spelen in organisatie onderdelen en het geven van leiding en sturing. Door de inzet van het structureel ontwikkelingsmodel worden de kaders van de organisatieverandering helder aangeduid, waarna de concrete invulling plaatsvindt (Boonstra, 1996). Naarmate de organisatieverandering vordert wordt er meer gebruik gemaakt van de ontwikkelaanpak om leerprocessen te stimuleren op afdeling- en team niveau. Dit zien we terug bij de SVB door het gebruik van de pilotstructuur, waarbij de medewerkers reeds ervaring opdoen met de nieuwe manier van werken en vereisten die gesteld worden. Daarbij kan gesteld worden dat de medewerkers zelf in deze subject van verandering zijn (vgl. Werkman, 2006). Het karakter van de pilotstructuur lijkt sterk functioneel van karakter te zijn in de veranderaanpak in die zin dat de verandermanagers weinig met de informatie van de pilot teams lijken te doen. Medewerkers uit de teams zelf stellen dat er weinig naar hen wordt geluisterd.

Omdat de top van de organisatie verantwoordelijk is voor het functioneren van de organisatie in zijn geheel, en afspraken maakt met betrekking tot de opdrachtgevers, zal de top van de organisatie altijd een bepaalde mate van controle willen hebben op de uitkomsten van de organisatieverandering en de aanpak zelf. Een ontwikkelgerichte aanpak pur sang, past zodoende niet bij een regelgedreven uitvoeringsorganisatie met een publieke taak (Wilson, 1989).

#### **4.1.2.4 Draagvlak en tijdsplanning**

Volgens de medewerkers zijn de belangrijkste factoren die invloed hebben op de verandering het realiseren van draagvlak bij de medewerkers en de tijdsplanning die

gehanteerd wordt om de verandering te realiseren. *“Het creëren van draagvlak zou zich vooral moeten richten op de groepen medewerkers die geen onderdeel zijn van de pilot teams”* (Medewerker 3, SVB).

Draagvlak wordt ook door de directeuren als een belangrijke factor gezien voor het slagen van het veranderprogramma. Zij leggen de nadruk voor het realiseren van draagvlak echter op het niveau van de (vestiging/staf)directeuren en niet zozeer de uitvoerende medewerkers.

De managers uitvoering zijn van mening dat er veel onrust bestaat onder de medewerkers ten aanzien van de verandering. *“De situatie binnen de SVB is chaotisch. De veranderingen gaan snel, te snel en zijn te veel in aantal. De impact op de medewerkers is groot”* (Manager Uitvoering 3, SVB). *“Hier is vanuit het programma management veel te weinig aandacht voor”*. De medewerkers moeten worden omgeschoold, terwijl de opleiding programma's welke op het hoofdkantoor worden ontwikkeld nog niet klaar zijn. Tijdsplanning lijkt in die zin van belang voor de acceptatie van de organisatieverandering en het draagvlak onder de medewerkers. Dit komt overeen met hetgeen Werkman (2006) stelt, dat de tijd die beschikbaar is voor het doorvoeren van organisatieverandering van belang is voor het succes en de acceptatie van de organisatieverandering. Ook het aantal veranderingen dat gelijktijdig wordt doorgevoerd speelt hierbij een rol. Binnen de SVB constateren we echter dat er verschillende percepties zijn over de tijdsplanning waarmee veranderingen worden doorgevoerd. Hoewel managers in de uitvoering van mening zijn dat de veranderingen te snel gaan, is het volgens de Raad van Bestuur gewenst als *“het tempo van veranderen wat hoger zou liggen”* (Lid Raad van Bestuur 2, SVB).

Ondanks de bereidheid van medewerkers om zich te ontwikkelen en nieuwe vaardigheden en kennis op te doen, wordt wel gesteld dat hier een zorgpunt zit. De meeste medewerkers zijn al langer in dienst en hebben een gemiddeld opleidingsniveau. *“Het is daarom de vraag in hoeverre de medewerkers in staat zijn zich te ontwikkelen”* (Medewerker 2, SVB). Bovendien vergt de verandering veel van de medewerkers. Een vraag die in deze context leeft is of de medewerkers in arbeidsvoorwaardelijke zin zullen worden gecompenseerd voor het opdoen en ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en kennis. *“Wat zit er in voor de medewerkers qua salariëring en arbeidsvoorwaarden, nu het werk dat van ons gevraagd wordt zwaarder wordt?”* (Medewerker 3, SVB). Het gemiddelde opleidingsniveau is op dit moment MBO+, maar het management lijkt toe te willen gaan naar een opleidingsniveau van HBO. Het aantrekken en behouden van personeel is in de ogen van de medewerkers een belangrijk thema.

#### **4.1.2.5 Risicomijding en rechtmatigheid**

De organisatieleden delen het perspectief dat de organisatie behoudend en risicomijdend is, wat merkbaar is tijdens organisatieverandering. *“Risiko's worden zoveel mogelijk beperkt door deze door middel van regels te voorkomen”* (Verandermanager 2, SVB). Er heerst binnen de organisatie een sterke focus op het primaire proces, waarbij er nadrukkelijk onderscheid is tussen staf- en lijn in de organisatie. Het bestuurlijke apparaat is omvangrijk en dient de organisatie in het streven naar onzekerheidsreductie en verdere standaardisatie van de output en het realiseren van rechtmatigheid in de uitvoering. Eén van de graadmeters voor de kwaliteit van het primaire proces is de rechtmatigheidstoets. *“Wanneer ingeschat wordt dat de risico's te groot worden,*

*bijvoorbeeld door daling van het rechtmatigheidspercentage, dan krijgt de top van de organisatie het benauwd. Het is dan de vraag of de bereidheid door te zetten, bij dergelijke weerstand, groot genoeg is” (Directeur 1, SVB). De organisatie is er trots op te voldoen aan de rechtmatige eisen: “De SVB is momenteel 1 van de weinige zo niet de enige overheidsorganisaties die aan de door de overheid opgelegde rechtmatige eisen voldoet” (Manager Uitvoering 2, SVB).*

Maar hoewel risico mijndend, moet het belang van continuïteit van de dienstverlening niet onderschat worden. *“Voor veel klanten van de SVB is het belang van de AOW en de AKW ontzettend groot, omdat dit een substantieel deel uitmaakt van het budget dat men per maand ter beschikking heeft” (Directeur 1, SVB). Er moet voorkomen worden dat er fouten in het proces of de bedrijfsvoering sluipen die een negatieve impact hebben op de beeldvorming van het politiek bestuur en de maatschappij.*

Ook de medewerkers zien dat de geïnstitutionaliseerde aandacht voor rechtmatigheid van de dienstverlening een belangrijke factor is in (het management van) de organisatie. Deze risicomijding komt ook op een andere wijze tot uiting in de organisatie, namelijk in de besluitvorming. Dit wordt door één van de directeuren ook benoemd: *“Na elke stap die in het veranderproces gezet wordt, bezint de organisatie en in het bijzonder de top van de organisatie zich of de goede richting is ingeslagen. Dit is naast een zwakte ook een kracht van de organisatie” (Directeur 2, SVB). Vanuit de verandermanagers wordt dit ‘behoudende’ echter anders beleefd, “het lijkt erop dat het bestuur zich niet committeert aan het veranderproces en ook niet als opdrachtgever” (Verandermanager 2, SVB).*

Zoals Mintzberg stelt zijn publieke ofwel openbare machine bureaucratieën nog meer risico mijndend van aard dan andere machine bureaucratieën. Dit heeft te maken met de publieke verantwoording die moet worden afgelegd over alle aspecten van de organisatie, niet uitsluitend de kwaliteit van het primaire proces en het voldoen aan de rechtmatige eisen. Dit beperkt echter ook de slagkracht van de organisatie, met name bij organisatieverandering. De organisatie is risicomijndend van aard, waardoor verandering in feite ook vermeden wordt. Organisatieverandering brengt risico's met zich mee. *“Omdat de organisatie risicomijndend en gedegen van aard is, heeft dat wel eens een negatieve impact op het verloop van veranderprocessen en de totstandkoming van initiatieven in de organisatie” (Lid Raad van Bestuur 1, SVB).*

#### **4.1.2.6 (Publieke) verantwoording**

De verandermanagers benadrukken dat *“de belangrijkste opdrachtgever zeer betrokken is bij het veranderproces, en in deze nauwgezet wil worden geïnformeerd” (Verandermanager 2, SVB). Het lijkt belangrijk om het ministerie aangeliend en geïnformeerd te houden. Per slot van rekening verwachten zij een goed resultaat in termen van continuïteit van de dienstverlening, en een efficiëntere en kostenbesparende dienstverlening op termijn (Lid RvB 2, SVB). Het ministerie heeft dan ook een investeringsbudget ter beschikking gesteld om het veranderprogramma te faciliteren. Daarbij wil het ministerie bij voorkeur al stap voor stap vernemen wat het verloop en de planning is van het programma, tot op detail niveau. “Daarmee hebben zij ook dwingende macht om de processen door te zetten of te bepalen” (Directeur 2, SVB). Soms ervaren de directeuren dat er tegen de stroom in wordt geroeid door het ministerie.*

Wat van invloed is, is de relatie met de belangrijkste opdrachtgevers. *“Met en voor hen hoopt de SVB excellente dienstverlening te realiseren tegen lage uitvoeringskosten. Dit zijn*



*belangrijke, harde randvoorwaarden voor het veranderprogramma*” (Lid Raad van Bestuur 2, SVB). Hierover is zeer uitgebreid onderhandeld met het ministerie SZW.

Tegelijkertijd worden opdrachtgevers ook nadrukkelijk als klanten gezien binnen de SVB. Zo leeft de verwachting dat de organisatie effectiever en efficiënter dienstverlening voor opdrachtgevers kan implementeren ondersteund door vernieuwde en moderne systemen. *“Opdrachtgevers zullen zich dan niet meer alleen concentreren bij de ministeries, maar zullen ook gemeenten en andere overheid organisaties kunnen betreffen”* (Manager Uitvoering 2, SVB). Wanneer dit gerealiseerd wordt, brengt dat zeker voordelen met zich mee voor de opdrachtgevers. Eén van de subdoelstellingen die zeer specifiek is, is het realiseren van een lange termijn kostenbesparing voor het rijk.

Het kan zijn dat de organisatieverandering welke de SVB ondergaat voor de belangrijkste opdrachtgevers risico's met zich meebrengt. *“De SVB is de enige ZBO die al langere tijd aan de rechtmatigeisen voldoet. De ontwikkeling dat de SVB eenzelfde zorgenkind zou kunnen worden zoals het UWV of de Belastingdienst voor ministeries en ministers, is een onwenselijk scenario”* (Manager Uitvoering 2, SVB). *“De minister zou zich niet willen verantwoorden voor de kamer als het veranderprogramma uitdraait op een fiasco, zoals destijds gebeurde bij het UWV* (Directeur 2, SVB).

#### 4.1.2.7 ICT

De verandering- en vernieuwing in de informatiehuishouding is een belangrijk onderdeel van het programma. Hoewel niet essentieel voor de overgang naar integrale serviceteams is het van belang om een geïntegreerde ICT architectuur en een enkele administratieve organisatie te bouwen. *“Hoewel vrijwel alle overheidsorganisaties het probleem van Legacysystemen kennen, wordt het lastiger om een nieuwe infrastructuur te realiseren wanneer de silo's op zichzelf goed functioneren en aan de rechtmatigeisen voldoen. Vanuit het ICT en rechtmatigheidperspectief wordt er namelijk geen interne noodzaak ervaren om te veranderen. En juist ICT heeft gedomineerd in de sturing van de organisatie, als 'enabler' van de moderne machine bureaucratie”* (Verandermanager 1, SVB). De nadruk die momenteel komt te liggen op het excelleren als dienstverlener, leidt daardoor tot weerstand in delen van de organisatie.

Vrijwel alle middenkader leidinggevendenden stellen in de interviews dat de organisatie een soort van opgedeeld is in twee werelden, culturen, systemen en structuren. Dit betreft de wereld van AKW en de wereld van AOW, gescheiden door belangrijke ICT systemen. ICT blijkt zodoende een belangrijk element in de organisatie van de SVB. ICT sturing lijkt zelfs het primaire proces te domineren. Daarmee lijken de bevindingen van dit onderzoek de theorie van Zuurmond et al. (2005) te ondersteunen, dat ICT de beheersingscapaciteit overneemt. Uit de interviews lijkt er niet direct bewijs te zijn voor het proces dat zij schetsen van de-bureaucratisering, de-formalisering en decentralisatie. Wel lijkt de organisatie weinig management lagen te hebben. Van verregaande verticale functiedeling lijkt geen sprake. Het analyseren van het functioneren van de organisatie aan de hand van Scientific Management, lijkt hierdoor minder of niet relevant. ICT en informatisering heeft vergaande verticale en horizontale functiedeling overbodig gemaakt. De ICT systemen zelf nemen grote delen van het administratieve en bureaucratische uitvoeringsproces voor hun rekening.

Een belangrijk component van de verandering is de nieuwe ICT infrastructuur. *“De systemen AKW en AOW zijn op dit moment volledig anders. Dit is een belemmering voor de*

*verandering*” (Medewerker 3, SVB). Hoewel het erop lijkt dat deze geïmplementeerd kan en zal worden rond eind 2010, zal er al stap voor stap overgegaan worden op het werken in de nieuwe integrale service teams. Dit betekent ook het opbreken van bestaande sociale structuren. *“De uitdaging van het veranderprogramma ligt er vooral in om in die tweedeling verandering te brengen”* (Verandermanager 3, SVB). Verwachtingen ten aanzien van deze doelstelling van het veranderprogramma zijn niet hoog gespannen. Maar *“De grootste afbreukrisico voor het veranderprogramma dat veel aandacht verdient zijn de (ICT)systemen. Het grootste deel van de kosten is hiermee gemoeid en dit is technisch het meest complexe deel van de verandering, bovendien bepalend voor de rechtmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening doordat de systemen de werkprocessen leiden”* (Lid Raad van Bestuur 2, SVB).

Een belangrijk onderdeel van de organisatieverandering is zodoende gerelateerd aan vernieuwingen in het technische systeem. Dit betekent aanpassingen aan en koppelingen tussen de complexe legacy systemen om deze vervolgens te laten besturen door een enkel ICT systeem. Zoals verandermanagers en een lid van de Raad van Bestuur al aangeven, bevindt zich in dit onderdeel van het veranderprogramma het afbreukrisico. Naast het feit dat dit het technologisch meest complexe deel is van het veranderprogramma, verdwijnt ook het grootste deel van het budget naar dit onderdeel. Boonstra (2001) stelt al dat omvangrijke technologische veranderingen zoals deze, een aparte dynamiek kennen en op bepaalde aspecten van de aanpak bijzondere aandacht verdienen. Ook in dit aspect van het veranderprogramma zit een spanning tussen ontwerpen en ontwikkelen. Incrementeel veranderen binnen de kaders van het ontwerp, is de meest voor de hand liggende aanpak.

#### **4.1.2.8 Verschillen door decentralisatie**

Wat opvalt binnen de SVB is de vergaande decentralisatie, doordat er vestigingen per regio zijn die in de toegekende regio verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de dienstverlening. Zodoende worden verschillen tussen vestigingen benadrukt, met name ook op culturele aspecten. De medewerkers merken op dat *“vestiging Leiden wil het beste jongetje van de klas wil zijn.... dit is te merken aan de flexibiliteit en wil van medewerkers om er wat van te maken”* (Medewerker 1, SVB).

Het beeld van het hoofdkantoor en de andere vestigingen is beduidend minder positief. *“De houding van het hoofdkantoor is star en weinig flexibel. Het lijkt alsof zij niet betrokken zijn bij het primaire proces en hier te ver van af staan”* (Manager Uitvoering 3, SVB). Een ander perspectief op de organisatie is dat deze gefragmenteerd is. Hoewel de organisatie getypeerd wordt als een machine bureaucratie, wordt gedacht dat er wel enige verschillen zitten in de wijze waarop per vestiging uitvoering wordt gegeven aan het primaire proces.

Daarbij vraagt Manager Uitvoering 1 zich af of het veranderingprogramma op de andere vestigingen een even grote kans van slagen hebben als de op de vestiging Leiden. *“Er zijn veel verschillen tussen de vestigingen onderling, zo is de vestiging Utrecht niet te vergelijken met de vestiging Leiden. Het is daar een puinhoop, zij hebben nauwelijks nog de vorige organisatieverandering IBVM (red: Integraal Bedrijfsvoeringsmodel) voltooid.”* Omdat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering in handen is van de vestigingsdirecties, is de bedrijfsvoering, organisatiecultuur en de resultaten op vestigingsniveau niet uniform organisatiebreed. Dit houdt wellicht niet zozeer verband met de mate waarin vestigingsdirecties autonomie toegekend hebben gekregen ten

aanzien van de bedrijfsvoering. Eerder lijkt dit verband te houden met de positie van vestigingsdirecties en het streven naar autonomie dat hieruit naar voren komt met het gevolg dat alle vestigingsdirecties toch de besluitvorming trachten te beïnvloeden. Dit is mogelijk een additionele barrière voor organisatieverandering.

#### 4.1.2.9 Politieke spanningen

De organisatie wordt ook regelmatig getypeerd als een politieke organisatie; *“het is een juridisch en politiek bedrijf, spanningen en gistingen zouden beter in de hand moeten worden gehouden in plaats van vrijelijk laten tieren. Dat wordt niet gedaan, de top zou hier meer aandacht aan moeten besteden”* (Directeur 2, SVB). Achterliggende ideeën of beweegredenen achter het handelen worden daarbij niet altijd geëxpliciteerd door de top van de organisatie. Dit lijkt te leiden tot het gevoel onder medewerkers dat de organisatie in mindere mate voldoet aan het rationeel bureaucratische. *“Beslissingen worden met regelmaat niet genomen of zijn onlogisch”*, aldus Teamleider 1 (SVB). Dit zou het gevolg kunnen zijn van de relatief grote afstand tussen het bestuur van de organisatie en de werkvloer, wat leidt tot communicatieproblemen, onbegrip en vervreemding.

Politieke belangen en spanningen lijken een belangrijke rol te spelen in de organisatie. Zo constateren de verandermanagers een gebrek aan leiderschap in de organisatie. *“Dit wordt pregnant zichtbaar doordat vestigings- en stafdirecteuren veel ruimte krijgen om informeel de besluitvorming te beïnvloeden, via de Raad van Bestuur en onderling. Daarbij wordt de eindverantwoordelijke programma manager van het veranderprogramma onvoldoende gesteund en zelfs gepasseerd”* (Verandermanager 1, SVB). Wellicht zou de positie van de programmamanager verantwoordelijk voor de verandering ook boven het college van directeuren moeten worden geheven. *“Doordat dit niet gebeurt is de verandermanager continu gebonden aan overtuiging- en onderhandelingsstrategieën”* (Directeur 1, SVB). Ook zou het samenwerken nadrukkelijker tot uiting moeten komen om doelstellingen te bereiken.

Mintzberg stelt over politieke belangen en spanningen dat deze in de hand worden gewerkt door de sterke gerichtheid op functies en posities door vergaande verticale en horizontale arbeidsdeling. Het gevolg hiervan zou zijn dat medewerkers zich richten op eigen belangen en het in stand houden van een bepaalde macht in de organisatie. Op afdelingen niveau leidt dit tot belangenstrijd (vgl. Mintzberg, 1992). Wellicht heeft dit te maken met het willen behouden van zoveel mogelijk autonomie (vgl. Werkman, 2006). Hoewel ver doorgevoerde arbeidsdeling niet direct een oorzaak lijkt te zijn voor spanningen en belangenstrijd in de organisatie, lijkt de decentralisatie welke tot uiting komt in negen vestigingen bij de SVB wel een rol te spelen. Politieke belangenstrijd vindt met name op het niveau van vestigings- en stafdirecteuren plaats, welke spanningen tot gevolg hebben.

De Raad van Bestuursleden ziet zichzelf vooral als sponsor van het veranderprogramma. Het risico dat zij vanuit hun rol zien, is de noodzaak dat *“zij als sponsor voldoende aangehaakt blijven bij de ontwikkelingen in het veranderprogramma. De aanzet en initiatie van het veranderprogramma kwam vanuit de Raad van Bestuur met een visie op excellente dienstverlening ten aanzien van klanten en opdrachtgevers. Daarna heeft, bij de ontwikkeling van het veranderprogramma en de implementatie, het beraad van directeuren zich een belangrijke rol toegeëigend. Zij voelen zich nu verantwoordelijk voor het programma. Echter, het is daarbij van belang dat zij niet vergeten de Raad van*

*Bestuur adequaat te informeren, en ons als sponsors betrokken en aangelijnd te houden in het proces en met name bij cruciale besluitvorming momenten*” (Lid Raad van Bestuur 2, SVB). Daarbij wordt tevens gesteld door de geïnterviewde bestuursleden dat de Raad van Bestuur zelf actief die sponsorschaprol moet uit dragen. Vanuit deze stellingname menen we te herleiden dat de Raad van Bestuur zichzelf weliswaar als opdrachtgever ziet, maar dat zij zich in feite op afstand geplaatst ervaart van de sturing aan het veranderprogramma. Evenwel blijkt ook hieruit dat er een machtsvacuüm bestaat in de organisatie; een vacuüm waar om gestreden kan worden. Mogelijk is dit het gevolg van onduidelijke afspraken en het niet concreet toekennen van verantwoordelijkheden in de organisatie, in ieder geval met betrekking tot het veranderprogramma. Het is dan de vraag of dit een bewuste keuze is al dan niet, of dat dit onder druk van consensus en belangenstrijd zo tot stand is gekomen. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat op het tactische / strategische niveau in de organisatie (op het niveau van de RvB en de Raad van Directeuren) de besluitvorming überhaupt meer politiek van aard is en gestoeld op dialoog en de bevoegd- en verantwoordelijkheden bewust minder worden ingekaderd. Dit past immers in het risicomijdende van de organisatie en zou de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen.

In ieder geval kunnen we op basis van de interviews concluderen dat deze politieke- en belangenstrijd zich met name afspeelt op het niveau van vestiging- & stafdirecteuren en op het niveau van de Raad van Bestuur. De spanningen en het autonomiestreven kan een gevolg zijn van het omvangrijke veranderprogramma dat wordt uitgevoerd, alsmede de politiek-bestuurlijke context die een belangrijke rol gaat spelen bij een organisatie die in beweging is, ook in relatie tot de publieke verantwoording die dient te worden afgelegd. Het zou echter ook kunnen zijn dat de mate van decentralisatie in de organisatie invloed heeft op het belangen en politieke spanningen. Doordat de organisatie meerdere vestigingen heeft met elk een redelijke mate van autonomie, wordt standaardisatie en communicatie binnen de organisatie bemoeilijkt. Dit leidt tot spanningen en minder controle en beheersing van de totale organisatie, vanuit het perspectief van de top van de organisatie.

Opvallend genoeg zien we in het verband van politieke spanningen dat het bureaucratisch systeem ruimte creëert voor actoren om te beïnvloeden. *“Het is een enorm geheel van radertjes en inter-acterende systemen, gebaseerd op formele autoriteit en beslissingbevoegdheid niveaus. Met name vestigingsdirecteuren gebruiken deze radertjes om zand in te strooien*” (Directeur 1, SVB). Daarbij wordt niet alleen rationale argumentatie gebruikt, gebaseerd op feiten. *“Met name gevoelens van de leden van de Raad van Bestuur zijn regelmatig doel van beïnvloeding*” (Directeur 1, SVB). Doordat verantwoordelijken gekend worden in alle aspecten van organisatieverandering bestaat er veel ruimte om intern te bediscussiëren wat de noodzaak en consequenties zijn voor een initiatief of verandering. *“Effectief leiderschap zou een antwoord hierop kunnen zijn*” (Directeur 1, SVB). Politieke, informele en persoonlijke belangen en spanningen in de organisatie zouden wellicht door leiderschap worden gekanaliseerd en gemanaged worden. *“Het is essentieel dat het programmamanagement en de programmamanager nadrukkelijker gesteund zou worden vanuit de top van de organisatie*” (Verandermanager 2, SVB).

Op basis van de interviews constateren we dat “het politieke” terug te zien is in de organisatie. Ofwel spanningen die draaien om belangen. De vraag is of dit element specifiek samenhangt met de veranderingen waarvan de organisatie invloed ondervindt. De organisatieleden die geïnterviewd zijn en dit element benoemen hebben doorgaans de positie van directeur binnen de organisatie of die van verandermanager. Dat zou erop kunnen duiden dat de spanningen en belangenstrijd zich beperkt tot een specifiek onderdeel van de organisatie. In dit geval de strategische top en het senior management.

De typische aanduiding van dit probleem door de organisatieleden, gebeurt aan de hand van de constatering dat er een leiderschapsprobleem is in de organisatie. Evenwel, een gebrek aan leiderschap in de organisatie komt doorgaans nadrukkelijker naar voren ten tijde van veranderingen dan in een stabiele situatie. Dit is het gevolg van het in beweging zetten van de organisatie. In ideaaltypische zin zijn bureaucratieën (vgl Weber, 1992) legaal-rationeel van aard en bestaat er niet een behoefte aan leiderschapskwaliteiten die persoonsgebonden zijn.

#### 4.1.2.10 Cultuur

*“De cultuur van de organisatie laat zich kenmerken door een sterke drang tot polderen en het bereiken van consensus, zeker in vergelijking met andere ZBO's of regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Dit bemoeilijkt de besluitvorming op belangrijke dossiers. Informele beïnvloeding van actoren vindt plaats, spanningen worden in die zin in de organisatie toegelaten”* (Verandermanager 1, SVB). Deze polder- en consensus cultuur lijkt vooral op de hogere niveaus zich te doen gelden.

Wat opvalt in de analyse is dat culturele kenmerken van de organisatie sterk naar voren komen. Het functioneren van de organisatie, met name in besluitvorming, wordt door de geïnterviewde organisatieleden goeddeels verklaart aan de hand van cultuur eigenschappen zoals het streven naar consensus, interne politieke besluitvorming en het typisch Nederlandse woord ‘polderen’. Ook bij het typeren van de organisatie door de medewerkers komt het cultuurconcept sterk naar voren. Typeringen als saamhorigheid, ambitie, sociaal worden daarbij gehanteerd. Ook zien we terug dat verschillen worden benadrukt tussen vestigingen, waarbij woorden als wij versus zij regelmatig gebezigd wordt. *“Er is sprake van meerdere culturen in de organisatie en ook binnen Vestiging Leiden, een AKW- en AOW- cultuur”* (Manager Uitvoering 2, SVB). De cultuur wordt door Manager Uitvoering 2 beschreven als ambitieus en sociaal. Hij legt uit: *“De mate waarin sturing wordt gegeven aan de praktijk varieert van vestiging tot vestiging, zo is kantoor Leiden ‘zakelijker’ dan de overige kantoren”*.

Of de cultuur een belangrijke rol speelt en invloed uitoefent op het veranderproces is echter lastig vast te stellen. Zo gebruiken de organisatieleden van de vestiging Leiden vooral typeringen die zouden slaan op de cultuur en het klimaat van de eigen vestiging. Dit lijken begrippen te zijn waarmee zij zichzelf identificeren. Ook spreekt er een verwachting uit dat de vestiging Leiden in vergelijking tot andere vestigingen beter in staat zal zijn het veranderprogramma te doorlopen. Maar ook binnen de vestiging Leiden worden verschillende subculturen onderkent. Mogelijk kunnen we hieruit afleiden dat de cultuur typering vooral betrekking heeft op het pilotteam, waar relatief veel (positieve)aandacht naar uitgaat gedurende het veranderprogramma.

De besluitvorming in de organisatie wordt beschreven aan de hand van cultuurkenmerken, zoals het streven naar consensus, de interne politieke besluitvorming en het ‘polderen’. Deze eigenschappen hebben, zeker zoals zij gekoppeld worden aan het veranderprogramma, duidelijk invloed op het veranderproces en de veranderaanpak. De vraag is echter of niet juist de politieke spanningen in combinatie met de decentralisatie binnen de organisatie de verklaring vormt. En dat de onderlinge relatie tussen de politieke spanning, de decentralisatie en de besluitvorming niet simpelweg wordt beschreven aan de hand van geduide cultuurkenmerken. Het lijkt erop dat in het onderzoek bij de SVB de cultuurkenmerken vooral worden gehanteerd als

semantiek; woorden waar een gemeenschappelijke betekenis aan wordt toegekend om inzichten in een proces te verduidelijken en over te brengen.

Aan het concept cultuur hebben wij geen aandacht besteed in het theoretisch kader, terwijl dit element toch in alle interviews is teruggekomen en benoemd. In bijna alle interviews werd als reactie op de vraag de organisatie te beschrijven, geduid op waarden zoals sociaal en ambitieus, doelmatig, en dergelijke. De enige interviews waarin aanduiding aan de hand van cultuurtyperingen niet primair waren, betreft het interview met de Verandermanagers, Directeur 2 en Lid Raad van Bestuur 2. Ook hierbij doet de vraag zich opdringen of de cultuurkenmerken niet als begrippen worden ingezet om inzicht te verschaffen. Desondanks blijkt dat de geïnterviewden waarde toekennen aan deze cultuurkenmerken, en zodoende zou het voor vervolg onderzoek interessant zijn dit aspect mee te nemen in het theoretisch kader en onderzoek.

#### **4.1.2.11 Nadere discussie onderzoeksresultaten SVB**

Op basis van de interviews menen wij te constateren dat de kenmerken van de organisatie, de veranderaanpak en de politiek-bestuurlijke context onderlinge relaties kennen en allen een belangrijke invloed hebben op het verloop van het veranderproces. Bij de SVB zijn er echter een aantal kenmerken die de organisatie in haar greep houden. Dit zijn de decentralisatie en de mede hieruit voortkomende en mee samenhangende politieke spanningen en beperkte bestuurbaarheid van veranderprocessen, de risicomijdende aard van de organisatie, de inbedding in de politiek-bestuurlijke context en de hiermee samenhangende noodzaak tot het afleggen van verantwoording. Ons standpunt is overigens niet dat de in de voorgaande paragrafen beschreven overige kenmerken en thema's geen rol spelen ten aanzien van het veranderproces. Wel zijn wij van mening dat vanuit de zojuist benoemde thema's de meeste invloed hebben op het veranderproces. Het zijn de thema's die verreweg de belangrijkste patronen vormen binnen de organisatie.

##### *Decentralisatie*

De vergaande decentralisatie komt op twee punten tot uiting. Ten eerste is er sprake van een vestigingsstructuur in de organisatie. Deze vestigingsstructuur maakt de afstand tussen het bestuur van de organisatie en werkvloer groot. Bij machinebureaucratieën in ideaal typische zin is de ervaren grote afstand tussen de top van de organisatie en de uitvoering een herkenbare eigenschap. We menen echter dat dit bij de SVB nog eens versterkt wordt door de vergaande decentralisatie door de vestigingsstructuur. Dit kan leiden tot communicatieproblemen en problemen op het gebied van de deling van informatie, waardoor de uitvoering weinig voeling heeft met de besluitvorming aan de top en de top weinig begrip zal hebben voor de houding en het onbegrip in de uitvoering.

Ten tweede is er sprake van een tweedeling in de organisatie, langs de ICT silo's AKW en AOW. Hoewel deze silo's parallel aan elkaar lopen, kunnen we stellen dat ook hier in feite sprake is van een bepaalde mate van decentralisatie. De silo's kennen elk hun eigen kenmerken op zich en worden gescheiden aangestuurd (in feite een vorm van horizontale functiedeling).

##### *Autonomiestreven en politieke spanningen*

We zien een patroon ontstaan van het streven naar autonomie in de verschillende delen van de organisatie, met name tussen vestiging en staf directeurs, wat politieke

spanningen tot gevolg heeft. Met name bij grootschalige veranderingen zullen deze spanningen nadrukkelijk tot uiting komen. Het belang of de noodzaak om te centraliseren bij veranderprogramma's, zodat er sprake is van eenduidigheid en regie, lijkt ook voor de SVB van belang. Anders gesteld is decentralisatie een belangrijke belemmering voor organisatieverandering. Een Kerngroep bestaande uit 20 leden, waarvan 10 vestigingsdirecteuren en 10 stafdirecteuren zullen in de besluitvorming niet effectief kunnen handelen. Paradoxaal genoeg lijkt hier sprake van een te beperkte gelaagdheid wat de efficiëntie en effectiviteit van de besluitvorming ernstig beperkt.

#### *Risicomijding als organisatiepatroon*

Tegelijkertijd constateren we een patroon van risicomijding in de organisatie. Risicomijding is een zichzelf versterkend patroon. De organisatie streeft ernaar om efficiëntie en rechtmatigheid in de uitvoering van de dienstverlening te realiseren en continu te verbeteren. Dit brengt spanningen met zich mee. Dit sluit aan op de bevindingen in het theoretisch kader van deze scriptie. Er is sprake van conflicterende waarden, zoals rechtmatigheid, doelmatigheid en klantgerichtheid (Wilson, 1989; Ringeling, 2004). De *constraints* die hieruit naar voren komen bepalen het speelveld binnen de organisatie. Zoals in paragraaf 2.3 hangen deze *constraints* samen met budgetteren, de beperkte middelen, het realiseren van eisen die gesteld worden aan de productie door het volgen van richtlijnen en procedures en vooral publiek verantwoord.

De inrichting van de organisatie is mede gebaseerd op het beperken van risico's, met tal van *checks* en *balances* om de organisatie te beheersen en aan te sturen volgens rationeel-legale uitgangspunten. De redelijke mate van decentralisatie contrasteert echter met risicomijding, met name wanneer er sprake is van organisatieverandering. Deels wordt dit beïnvloed en gecorrigeerd door centraal aangestuurde ICT systemen die effectief een groot deel van het werkproces inkaderen. Tegelijkertijd zijn de ICT systemen en de totale organisatie subject van verandering.

#### *Risicomijding in relatie tot organisatieverandering*

Verandering brengt risico met zich mee. Bij de tweede orde veranderingen is dit risico beduidend groter dan bij eerste orde veranderingen in de organisatie die dienen te leiden tot verdere optimalisatie. Dit maakt dat de veranderschuwe organisatie bij tweede orde organisatieverandering zich alert toont en nadrukkelijk de organisatie en de organisatieverandering wil beheersen. Verandering en beheersing staan in deze op zeer gespannen voet. Effectief zal dit leiden tot terughoudendheid in de besluitvorming, reflectie en bezinning. Met als gevolg dat politieke spanningen en autonomiestreven van partijen in de organisatie de angst voor risico's verder kunnen aanwakkeren en daarmee effectief veranderprocessen kunnen verlammen. Hoewel dit niet direct naar voren komt uit ons onderzoek bij de SVB, denken we dat er telkens weer een punt zal zijn in het veranderproces waarbij de status quo opnieuw bevochten zal worden.

#### *Risicomijding in relatie tot verantwoording en de politiek-bestuurlijke context*

Risicomijding staat binnen de organisatie niet op zich, het lijkt als het ware een geïnstitutionaliseerd kenmerk van de organisatie te zijn geworden onder invloed van jarenlang functioneren in een politiek-bestuurlijke context. Continue aandacht voor doelmatigheid, rechtmatigheid en het reduceren van onzekerheid in het primaire proces staat hierbij centraal. Dit heeft te maken met de publieke verantwoording die moet worden afgelegd over alle aspecten van de organisatie, niet uitsluitend de kwaliteit van het primaire proces en het voldoen aan de rechtmatige eisen. Risicomijding is in die zin een geïnstitutionaliseerde eigenschap geworden van de organisatie. Wilson (1989) stelt dat het een belangrijk kenmerk van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie is, dat deze een publieke bureaucratie is. Dit maakt dat de organisatie niet vrij is in het bepalen

van de benodigde middelen en de wijze waarop deze ingezet kunnen worden, noch het bepalen van de eigen organisatiedoelstellingen. Dit zijn politieke vragen, welke dienen te worden beantwoord door de politieke bestuurders. De bestuurders van de uitvoeringsorganisatie, dienen zich te verantwoorden voor de eerder gemaakte afspraken met de opdrachtgever in de vorm van de bewindspersoon. Dit leidt weer tot een verdere nadruk op risicomijding en centralisatie van de besluitvorming, wat de organisatieverandering bemoeilijkt.

## 4.2 Case Study: CFI en IB-Groep, later DUO

Sinds 1 januari 2010 vormen het voormalig agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) te Zoetermeer en het voormalig zelfstandig bestuursorgaan Informatie Beheergroep (IB-Groep) te Groningen de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij de DUO zijn circa 2.000 medewerkers in dienst verdeeld over twee locaties. In Zoetermeer zijn op de CFI vestiging ongeveer 400 medewerkers werkzaam en in Groningen op de IB-Groep vestiging zijn meer dan 1.500 medewerkers werkzaam. Als gevolg van de fusie zullen op termijn naar verwachting circa 100 arbeidsplaatsen van Zoetermeer naar Groningen worden overgeheveld. Het gaat hier voornamelijk om staffuncties. Zoetermeer zal ook in de nabije toekomst als vestiging blijven bestaan met vrijwel dezelfde uitvoerende taken als vóór de fusie. Opvallend is dat hoewel CFI en IB-Groep zijn gefuseerd nauwelijks enige verandering in de verdeling van taken over de beide vestigingen is aangebracht. Beide organisaties vormen onder een gemeenschappelijke directie de Dienst Uitvoering Onderwijs. Maar het zijn nog steeds de voormalige CFI medewerkers die in Zoetermeer de voormalige CFI taken uitvoeren en het zijn nog steeds de voormalige IB-Groep medewerkers die in Groningen de taken van de voormalige IB-Groep uitvoeren.

Een belangrijke kerntaak van de vestiging Zoetermeer is de bekostiging van de meer dan 9.000 onderwijsinstellingen die Nederland rijk is. DUO keert daartoe jaarlijks circa 30 miljard Euro uit op basis van zeven onderwijswetten en meer dan 100 aanvullende regelingen. Deze regelingen zijn een nadere uitwerking van de in de onderwijsbegroting opgenomen beleidsdoelen. In het kader van de bekostiging geeft de vestiging jaarlijks meer dan 180.000 kostenbeschikkingen af aan de onderwijsinstellingen en verwerken de medewerkers meer dan 40.000 telefoongesprekken. Daarnaast verstrekt de vestiging Zoetermeer informatie aan het onderwijsveld. De organisatie heeft daartoe een omvangrijke kennisbank ingericht met gegevens over onder meer de leerling-gebonden financiering, personele bekostiging, examens en gratis schoolboeken. De kennisbank voorziet in de informatie behoefte van het beleidsdepartement, de inspectie van het onderwijs en de andere partijen in het onderwijsveld. Ten slotte verstrekt de vestiging Zoetermeer adviezen aan het beleidsdepartement over uitvoering en regelgeving in de vorm van uitvoeringstoetsen (CFI 2010).

De belangrijkste en omvangrijkste uitvoeringstaak van de vestiging Groningen is het verstrekken van studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten krachtens de Wet Studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Jaarlijks wordt bijna 4 miljard Euro uitgekeerd. Daarnaast houdt de vestiging zich bezig met het innen van lesgelden krachtens de Les- en cursusgeldwet, het innen van studieschulden, het organiseren van examens, het erkennen van diploma's en het beheren van de diplomabank en ten slotte het uitvoeren van het proces van aanmelding, selectie en plaatsing hoger onderwijs.



De organisatie verwoordt haar visie kort samengevat als volgt: Duo is een betrouwbare en meedenkende partner voor de opdrachtgever. De dienst is de deskundige schakel tussen alle partijen in het onderwijsveld en de ketenpartners daarbuiten. Tevens is de dienst de spil in de onderwijsketen door het verzamelen en verstrekken van informatie. Door voortdurend te werken aan de verbetering van dienstverlening is de dienst een toekomst- en klantgerichte organisatie. En ten slotte is de organisatie een aantrekkelijke werkgever (DUO 2010).

De beide vestigingen van DUO houden zich bezig met het uitvoeren van complexe en omvangrijke wet- en regelgeving. Zij voeren daartoe even complexe en omvangrijke administratieve processen. De uitvoering van de processen worden vergaand ondersteund met behulp van ICT. De ICT wordt onderhouden en beheerd door interne ICT afdelingen. Om het beheer en onderhoud in goede banen te leiden heeft de organisatie zich georganiseerd in een vraag- en aanbodorganisatie. Enigszins gesimplificeerd zouden we kunnen zeggen dat de uitvoerende kern van de organisatie de vraagorganisatie vormt en het interne ICT bedrijf de aanbodorganisatie vormt.

#### 4.2.1 Veranderprogramma's

Tijdens het onderzoek hebben we van de gelegenheid gebruikgemaakt zowel bij CFI als IB-Groep onderzoek te doen naar verschillende min of meer parallel lopende veranderprogramma's. Aanvankelijk was dit niet de bedoeling; maar tijdens de interviews werden de programma's veelal in één adem genoemd of vergeleken. Zo hebben we bij CFI stilgestaan bij het veranderprogramma Service gericht Uitvoeren en bij de IB-Groep bij de veranderprogramma's Herontwerp Studiefinanciering en het Veranderplan Studiefinanciering (SF). Ten slotte besteden we ook nog, zij het kort, aandacht aan de recente fusie tussen CFI en de IB-Groep en de vorming van DUO.

##### 4.2.1.1 Servicegericht Uitvoeren

In 2003 is CFI van start gegaan met het veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren. Het veranderprogramma, dat 5 jaar in beslag heeft genomen, moest CFI veranderen van een taakgerichte organisatie in een procesgerichte organisatie. De doelstellingen van Servicegericht Uitvoeren waren:

- een verbetering van de dienstverlening aan de onderwijsinstellingen
- een modernisering van het ICT applicatielandschap. De uitvoeringsorganisatie zou hierdoor flexibeler worden en sneller in staat zijn nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving te implementeren.

CFI voerde aanvankelijk de verschillende complexe wetten en regelingen op het gebied van bekostiging en informatievoorziening onafhankelijk van elkaar uit. Dit betekende dat de klanten in de vorm van de onderwijsinstellingen per wet en regeling een beschikking kregen. Daarin werd het bedrag waarop de instelling recht had op basis van die specifieke onderwijswet of regeling vastgelegd. Ter ondersteuning van het uitvoeringsproces was per wet en regeling een ICT applicatie ontwikkeld. Met het doorlopen van Servicegericht Uitvoeren is het mogelijk geworden de klant één beschikking te geven. Daarmee wordt de klant in één keer een totaal overzicht geboden van de bekostiging. Om dit te kunnen bereiken moest het ICT applicatielandschap grondig worden herzien. CFI schakelde over op een andere ICT architectuur. Door de *know* van de *flow* te scheiden ontstond een *Service oriented* architectuur. Generieke

functionaliteit, zoals de werkstroombesturing, werd ondergebracht in aparte modules. De bedrijfsregels in de vorm van alle wetteksten, de teksten van de regelingen en de teksten van de interne beleidsregels werden ondergebracht in een zogeheten *rule engine*. Hierdoor werd het mogelijk de klant centraal te stellen in plaats van de wet- en regelgeving. De kanteling van de organisatie (Bekkers, 2001), zoals in een eerder hoofdstuk beschreven, was daarmee een feit. Het veranderprogramma is in de organisatie als omvangrijk en complex ervaren of zoals de beide geïnterviewde stafdirecteuren het achtereenvolgens verwoordden “*dit programma heeft een enorme impact op de organisatie gehad*” en “*de omvorming van een taakgerichte organisatie in een procesgerichte organisatie heeft heel veel betekend. Het was een enorme ingreep*”.

Servicegericht Uitvoeren kende een viertal assen; te weten: mens, ontwikkeling, proces en ICT. Gedurende het veranderprogramma heeft men getracht de vier assen integraal aan te sturen vanuit een stuurgroep waarin zowel de opdrachtgever, de DG Primair Onderwijs als de opdrachtnemer participeerden.

De kanteling van de organisatie betekende ook dat de kennis binnen de organisatie op een andere manier moest worden ingericht. Medewerkers veranderden van rol. Daarmee kwam een einde aan oude specialismen binnen de uitvoeringsorganisatie. Aanvullende opleiding en competentietraining waren noodzakelijk om medewerkers in staat te stellen invulling tegen aan hun nieuwe rol in de vorm van integrale beoordelaar. Daar waar zij in het verleden een positie hadden opgebouwd als specialist op het gebied van een specifiek deel van de wet en regelgeving moeten ze nu vorm en inhoud geven aan de integrale dienstverlening.

Voor het onderdeel organisatieontwikkeling van het programma Servicegericht Uitvoeren heeft CFI gebruik gemaakt van een zogeheten *greenfield* benadering. Een klein deel van de medewerkers experimenteerde met de nieuwe kennis en competenties in hun nieuwe rol terwijl hun andere collega's de staande organisatie vormden. Deze was verantwoordelijk voor het gaande houden van de uitvoering in de oude omgeving tot het einde van het veranderprogramma. Later meer hierover.

Het veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren stond aanvankelijk gepland voor de periode 2003 tot 2006. Uiteindelijk is het programma met een uitloop van twee jaar in 2008 afgerond. De programmakosten waren geraamd op circa 12 miljoen Euro. In 2008 bleek het gehele programma met een bedrag van 29 miljoen Euro meer dan twee maal zoveel te hebben gekost. De door het programma voortgebrachte nieuwe ICT architectuur bleek na afloop van het programma drie maal zoveel functionaliteit te bevatten als aanvankelijk gepland. Toch spreken alle betrokkenen met enige trots van een geslaagd programma. In de volgende paragrafen gaan we nader in op onder meer het gevoel van trots.

#### **4.2.1.2 Herontwerp Studiefinanciering en Veranderplan Studiefinanciering**

Voor wat betreft de doelstellingen zijn de veranderprogramma's Herontwerp SF en Veranderplan SF vergelijkbaar met het CFI veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren. De opzet en het verloop verschillen echter sterk.

Gedurende de periode 1997 tot 2009 heeft de IB-Groep tegen de achtergrond van taakstellingen en deels gewijzigde en deels nieuwe wet- en regelgeving heeft de IB-Groep verschillende malen geprobeerd het uitvoeringsproces SF en de bijbehorende ondersteunende systemen te vernieuwen. Het veranderprogramma Herontwerp SF is in 1997 van start gegaan en begin 2000 beëindigd.

De doelstellingen van Herontwerp SF waren:

- een modernisering van het applicatielandschap door het uitfaseren van de oude systemen en te vervangen door nieuwe technologie
- het verbeteren van de efficiëntie door de onderhoud- en beheerinspanningen terug te dringen en de efficiëntie van het uitvoeringsproces te verbeteren
- het verbeteren van de dienstverlening aan onderwijsvolgenden, hun ouders en de onderwijsinstellingen

Ambitieuze doelstellingen die toen golden en nu nog steeds tot speerpunt zijn verheven van het strategisch beleid van DUO. Op het ambitieniveau zullen we in latere paragrafen terug komen.

Aan het einde van Herontwerp SF zijn destijds de organisatieveranderingen doorgevoerd zonder dat de ondersteunende systemen werden geïmplementeerd. De organisatieveranderingen betroffen de implementatie van zelfsturende teams die integrale dienstverlening naar de klant tot stand moesten brengen. Aanvankelijk kende de uitvoeringsorganisatie een onderverdeling naar wet en regelgeving. Met de implementatie van de organisatieverandering werd uitvoeringsorganisatie net als bij CFI gekanteld. Omdat het systeemontwikkelingstraject, na meerdere doorstarts te hebben gekend, was vastgelopen en uiteindelijk gestopt, moesten de medewerkers met de zogeheten *legacy* systemen blijven werken. Medewerkers hadden dus per wet en per deel van de regelgeving verschillende ondersteunende ICT applicaties.

Later zijn de organisatieveranderingen teruggedraaid omdat het in de praktijk te complex bleek voor de medewerkers. De IB-Groep liep tegen de cognitieve grenzen van zijn medewerkers aan. De wet- en regelgeving kende als gevolg van talrijke aanpassingen in de loop der jaren veel overgangsregelingen. De medewerkers slaagde er onvoldoende in deze kennis zich eigen te maken en vielen na een aantal jaren terug op oude taakspecialisaties. De werkprocessen werden weer net zoals in het verleden onderverdeeld in de processen 'innen' en 'toekennen' met specialisaties voor bijzondere regelingen zoals lesgeelden. Daar kwam bij dat de *legacy* systemen in combinatie met de procesveranderingen te bewerkelijk was. Medewerkers moesten zich de functionaliteit van meer dan 200 schermen eigen maken.

De doelstellingen van het veranderprogramma Veranderplan SF zijn gelijk aan de bovenstaande.

In 2006 heeft de IB-Groep met het veranderprogramma Veranderplan SF een nieuwe poging ondernomen de processen en de ondersteunende systemen te vernieuwen.

De doelstellingen waren gelijk aan die van het eerdere veranderprogramma Herontwerp SF. Daarbij speelde ook dit maal de vorming van de basisregistraties in de keten een belangrijke rol. Met een basisregistratie is een uitvoeringsorganisatie leverancier van basisgegevens aan de uitvoeringspartners in de keten. De uitvoeringsorganisatie met een basisregistratie heeft een strategisch voordeel ten opzichte van de andere uitvoeringsorganisaties in de keten. De bestuurders gaan ervan uit dan eerder voor de uitvoering van nieuwe wet en regelgeving in aanmerking te komen (hoofddirecteur DUO). De vorming van de basisregistratie was dus een extra doelstelling ten opzichte van het eerdere traject. Als gevolg van productionele problemen in 2009 is ook dit veranderprogramma op aandringen van het departement na een onderzoek door een extern bureau stopgezet.

Delen van het programma zijn destijds wel geïmplementeerd. Die hadden vooral betrekking op de technische infrastructuur en de systeemontwikkelingstraten.

### 4.2.1.3 Fusie CFI en IB-Groep en de vorming van DUO

Onder impuls van de taakstellingen en de aanstelling van de Roel Bekker als 14<sup>de</sup> SG met als portefeuille de vernieuwing van de Rijksdienst is in 2007 het idee tot stand gekomen CFI en de IB-Groep te laten fuseren. Kort daarvoor had het kabinet het besluit genomen dat het aantal ambtenaren met 10.000 moest worden teruggebracht. Het departement beoogde met de fusie tussen CFI als toenmalig agentschap en de IB-Groep destijds nog een ZBO:

- het verbeteren van de relatie met de uitvoering door een sterkere koppeling tussen beleid en uitvoering
- synergie in de uitvoering
- efficiëntieverbetering en daarmee een gedeeltelijke realisatie van de OCW opgelegde taakstelling

De fusie kreeg uiteindelijk op 1 januari 2010 zijn beslag met de vorming van de baten-lastendienst DUO.

## 4.2.2 De kenmerken en de relaties tussen de kenmerken voor CFI en IB-Groep (later DUO) nader onderzocht

### 4.2.2.1 Motivatie veranderprogramma en relatie met maatschappelijke context

Als we naar de aanleiding voor de onderzochte veranderprogramma's kijken, zien we dat de in paragraaf 2.2 geschetste dominante ontwikkelingen in de samenleving voor zowel CFI als IB-Groep een belangrijke motivatie tot veranderen vormen. Eén van de hoofddirecteuren van de IB-Groep verwoordde het als volgt.

*“Het is een goede strategische compositie gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en gegeven de ontwikkelingen bij de rijksoverheid. De ketensamenwerking en de vorming van basisregistratie maar bijvoorbeeld ook de individualisering van de student, de nieuwe internetgeneratie en zo zijn er een aantal ontwikkelingen, die je kunt vormen naar een strategisch plan.”*

Of zoals de controller van voorheen CFI nu DUO aangaf:

*“de trigger voor de migratie zit in het toekomstige doel, eisen van klanten en eisen van ketenpartners. Daar moet je de migratie niet in jezelf zoeken maar in je omgeving.”*

Wetende dat de rijksoverheid bijna voortdurend op zoek is naar kostenreductie en in het verlengde daarvan het samenvoegen van uitvoeringsorganisaties oriënteren beide organisaties zich op hun strategische positie in het gehele veld van uitvoeringsorganisaties. Ze proberen daarmee hun positie in het veld veilig te stellen door het verbeteren van de efficiëntie van de processen en het verbeteren van de dienstverlening.

In paragraaf 2.2 hebben we aangegeven, dat er als gevolg van het delen van gegevensbestanden sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen ketenpartners.

De organisaties hebben elkaars gegevens nodig om hun eindproduct tot stand te kunnen brengen. Eén van de geïnterviewden somde een aantal ketenpartners van DUO op:

*“omdat wij natuurlijk heel veel communiceren met de Gemeentelijke Basisadministratie .....ook een relatie met de Belastingdienst, de basisregistratie Inkomens, en de Sociale Verzekeringsbank hebben.”*

Zowel de interne processen als de ondersteunende ICT moet worden aangepast op het delen van massale gegevensbestanden. De uitvoeringsprocessen gaan daarmee immers

over zowel de grenzen van wet- en regelgeving als de grenzen van de uitvoeringsorganisaties heen.

*“.....meerdere wetgevingen afhandelen, waar je vroeger eigenlijk per wet een handeling had. Nu zie je al een jaar of tien een verschuiving naar integraliteit, maar ook integraliteit van gegevensuitwisseling. Je ziet een verschuiving naar een andere rol van de organisatie in de keten als het gaat om gegevensuitwisseling.”* (Stafdirecteur 1, DUO).

De processen worden nu nog veelal in kolommen of silo's uitgevoerd. De door Bekkers (2001) in zijn artikel genoemde kanteling van de organisatie en de ondersteunende ICT is noodzakelijk om de integraliteit van de processen zowel in de uitvoeringsorganisatie als in de keten te kunnen realiseren. De controller van DUO onderstreepte de noodzaak nog eens: *“Uitwisseling wordt een steeds groter issue. Als dan je back office niet op orde is heb je een probleem.”*

Uit het onderzoek bij CFI en IB-Groep blijkt dat de motivatie voor de veranderprogramma's een intrinsieke is. Het zijn de uitvoeringsorganisaties die het veranderprogramma initiëren. Het opdrachtgevend departement speelt inhoudelijk noch veranderkundig een rol bij de ontwikkeling van het strategisch plan voor het veranderprogramma. Als het plan eenmaal is opgesteld, worden de mijlpalen en de planning met het departement afgestemd. Het departement verschaft immers de middelen in de vorm van een investeringsbudget. Het is de controller van DUO die signaleert:

*“het herontwerp van je eigen processen leidt niet direct tot een politiek doel en zo heeft het niet echt enorme aandacht van de opdrachtgever. De start van zo'n proces begint meestal bij de organisatie zelf c.q. bij het klantproces.”*

en

*“De vraag is natuurlijk waar in Nederland het uitvoeringsbeleid voor de ZBO's wordt gemaakt. Daar is geen sturing en sponsoring op vanuit de ministeries. Wat is nu de ambitie? Wat is nu de visie op de interactie tussen de uitvoeringsorganisaties en doelmatigheid? ik vind dat vanuit het beleidsdepartement nogal beperkt.”*

Het departement laat de kwaliteit van de dienstverlening aan de op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie over en bemoeit zich slechts met de kosten van het veranderprogramma (Kickert, 1998; 't Hart, Wille e.a. ,2002). De contacten met de bewindspersoon en zijn departement worden voor een belangrijk deel bepaald door de politieke actualiteit. Geeft die geen aanleiding tot intensieve afstemming dan krijgt de uitvoeringsorganisatie alle ruimte ('t Hart, Wille e.a. ,2002).

Ook de in paragraaf 2.2 geconstateerde trend dat steeds meer wet- en regelgeving gericht is op kleine specifieke doelgroepen kan steunen op de empirie.

*“Kleine groepen die benadeeld dreigen te worden, moeten worden gecompenseerd met aangepaste wet- en regelgeving. Dat maakt het complex en uitvoeringstechnisch erg lastig”* (senior adviseur DUO).

De uitvoeringsorganisaties starten omvangrijke veranderprogramma's om de beheer- en ontwikkelingsspanningen op ICT gebied terug te dringen en de complexiteit die samenhangt met de groeiende hoeveelheid wet- en regelgeving hanteerbaar te houden.

#### 4.2.2.2 Bureaucratie

In hoofdstuk twee hebben we met behulp van de theorieën van Weber (1978), Morgan (1989), Mintzberg (1992) en Wilson (1989) een beeld geschetst van de hedendaagse regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Het beeld was een organisatie die is ingericht op stabiliteit, continuïteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Dit wordt bereikt door een duidelijke hiërarchische gezagsverhouding, formalisering van gedrag, procedures en

voorschriften, routinematige processen, verregaande horizontale en verticale arbeidsdeling, verregaande beheersings- en controlemaatregelen, een management dat gericht is op behoud van autonomie en zich voornamelijk bezighoudt met de *constraints*. Kortom uitermate geschikt voor het uitvoeren van complexe wet- en regelgeving met een massaal karakter. De nadelen zijn evident. Regelgedreven uitvoeringsorganisaties hebben moeite zich aan te passen aan een veranderende omgeving. De bureaucratische organisatievorm leidt tot apathie en een gebrek aan creativiteit en initiatief. Het kan een machtsfactor op zich vormen. De medewerkers van deze organisaties overzien veelal het volledige proces niet. Informatie komt langzaam en gefilterd bij de top van de organisatie komt. Met als gevolg trage of geen adequate bijsturing.

Voor dat beeld vinden we op hoofdlijnen steun in de empirie. *“Grote veranderprogramma’s kan je niet zomaar in een uitvoeringsorganisatie wegzetten, dat zit niet in de genen van onze mensen”* (hoofddirecteur DUO).

Participeren in het veranderprogramma blijkt voor uitvoerende medewerkers lastig. Hier wreekt zich dat zij als gevolg van de verregaande horizontale en verticale arbeidsdeling het gehele proces niet overzien en daardoor lastig gevoel krijgen voor het waarom van de verandering.

*“Het idee dat de medewerker het grote geheel ziet dat kan je in ons soort organisaties niet altijd verwachten. De medewerkers zijn sec gericht op hun taken, die overzien het helemaal niet. Die heeft soms weinig klantcontact dus hoezo is het lastig als ik drie brieven stuur naar een klant en dat ik zes keer gegevens vraag?”* (stafdirecteur 2)

Als gevolg van het accent op de rechtmatigheid in de aansturing door het management van de uitvoeringsorganisatie als in de aansturing door het departement is de organisatie sterk geformaliseerd en omgeven met beheersingsmaatregelen. Dat maakt het lastig voor medewerkers het accent te verleggen naar bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening en daarvoor zich een andere werkwijze eigen te maken.

*“Een deel van onze medewerkers schiet bij veranderingen in een soort kramp. Mensen gaan dan naar zekerheden zoeken, ze gaan naar afspraken verwijzen, ze gaan duiken en allerlei schijnzekerheden zoeken. Dat heb je met name in die harde uitvoeringshoek. Het is ook moeilijk duidelijk te maken dat ze met z’n allen met hart en ziel aan die veranderingen moeten werken”* (stafdirecteur 2).

Niet alleen de medewerkers hebben moeite nut en noodzaak van de veranderingen te begrijpen en zonder meer mee te gaan in het veranderproces. Ook het lijnmanagement van de uitvoeringsorganisatie houdt vast aan de zekerheden en de voorspelbaarheid van de oude uitvoeringsprocessen en gezagslijnen.

*“Het lijnmanagement vond het veranderprogramma en de ontwikkelgerichte benadering nogal bedreigend. Hoe is dat allemaal georganiseerd? Bij wie moet ik zijn? Wie gaat daar over? Waar ligt dat nou vast?”* (implementatiemanager).

Bij de IB-Groep troffen we gedragingen aan die Wilson (1989) heeft beschreven. Hij gaf aan dat het management van uitvoeringsorganisaties probeert de invloeden van de omgeving op de eigen organisatie zoveel mogelijk te beperken. De bestuurslaag streeft naar zoveel mogelijk autonomie om hun beslis- en handelingsruimte zo groot mogelijk te maken.

*“De vorige bestuurder had zijn eigen bedrijf, zijn eigen winkel. Hij wilde zich zo min mogelijk door het departement laten leiden. Hij had zijn organisatie waarmee hij wet en regelgeving uitvoerde en legde daar verantwoording over af. En dat was het.”* (stafmedewerker).

#### 4.2.2.3 De veranderaanpak

Tijdens het onderzoek zijn ons belangrijke verschillen tussen CFI en IB-Groep opgevallen voor wat betreft de gekozen benadering van het veranderproces.

CFI lijkt meer bewuste keuzes gemaakt te hebben voor bepaalde veranderstrategieën in de verschillende fase van het veranderproces. In de ontwerpfase van het veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren heeft CFI gekozen voor de ontwerpbenadering. Tijdens deze eerste fase heeft men gekozen voor een duidelijke expertview waarbij behalve een aantal architecten en organisatieadviseurs geen andere leden van de organisatie waren betrokken. Het ontwerp is voorgelegd aan het managementteam van CFI. Het management heeft de opgeleverde blauwdruk uiteindelijk geaccordeerd en toestemming gegeven voor de verdere ontwikkeling en uitrol. Dit is niet geheel probleemloos verlopen.

*“Achteraf gezien heeft het lijnmanagement de blauwdruk van het systeemontwerp niet goed doorvoeld. Wat betekent dat nou? Dus daar waren ze niet goed op aangehaakt”* (implementatiemanager).

Servicegericht Uitvoeren bestond uit twee componenten; te weten een ICT component en een organisatieontwikkelingcomponent. De ICT component is verder vorm gegeven met behulp van een ontwerpbenadering. Voor de organisatieontwikkeling heeft CFI gekozen voor een ontwikkelgerichte benadering in een greenfield. Het greenfield is losgemaakt van de staande organisatie. Voor de bemensing van het greenfield heeft men gekozen voor een selecte groep gemotiveerde medewerkers. Deze medewerkers hebben middels een incrementeel ontwerpproces langs verschillende iteraties de nieuwe organisatie en de nieuwe functieprofielen ontwikkeld. Het greenfield is naar de mening van de geïnterviewden succesvol geweest. Hiermee vinden we steun voor hetgeen Werkman (2006) opmerkt. De open en losse cultuur van het greenfield heeft een positief effect op het verandervermogen van de organisatie.

Het had verandertechnisch ook een keerzijde. Medewerkers die geen deel uitmaakte van het greenfield hadden het idee dat zij in een sterfhuisconstructie zaten.

*“Er is een forse discussie intern geweest over al dan niet een sterfhuisconstructie. Of moeten we in één keer overgaan. Omdat dit soort trajecten toch lang duren moet je elke keer die keuze maken. In de programmaorganisatie die de nieuwe wereld maakte en ook uitvoerde, zaten toch de nieuwe helden. En het andere deel van de organisatie was toch een beetje de oude meuk”* (implementatiemanager).

Medewerkers in ‘het sterfhuis’ hadden sterk het gevoel dat zij de continuïteit van de dienstverlening moesten borgen en de ‘nieuwe helden’ met de leuke en gewaardeerde klussen aan de haal gingen. *“Dat gaf weerstand”* (implementatiemanager).

CFI heeft ervoor gekozen stap voor stap de regelingen naar de nieuwe omgeving over te halen. Het programma Servicegericht Uitvoeren heeft als eerste proces de financiering van het primair onderwijs opgepakt. Later volgde de andere processen. Verder is kenmerkend voor de benadering van CFI de verankering van het veranderproces bij het management van de organisatie. De implementatiemanager maakte gedurende het veranderproces deel uit van het managementteam.

Hoe anders kan het gaan. De IB-Groep heeft met eerst het programma Herontwerp SF en later het Veranderplan SF op belangrijke onderdelen andere keuzes gemaakt of juist geen keuzes gemaakt. De eerste fase van de beide programma’s is identiek verlopen aan Servicegericht Uitvoeren bij het CFI. Met een expertbenadering is *top down* een lijn uitgezet. Daarna zijn er nauwelijks overeenkomsten. De IB-Groep heeft geen bewuste keuze gemaakt voor een veranderaanpak. Het veranderprogramma werd voor een belangrijk deel bemenst met externen. Ook het programmamanagement was in handen

van externen. De top van de organisatie heeft zich nimmer zichtbaar voor de leden van de staande organisatie noch voor de leden van het programma geëngageerd aan het veranderproces.

*“Toen de ideeën rond Herontwerp SF zich vormden, had het aanvankelijk het commitment van de top van de organisatie. Dat is in de loop der tijd na de doorstart verdwenen. In de latere evaluatie zie je als belangrijk punt dat de leiding te weinig zichtbaar commitment uitstraalde. De top van het bedrijf heeft het te weinig ondersteund en uitgedragen. Dat werd heel sterk bij de programmamanagers neergelegd. Die werden ook telkens aan de kant gezet op het moment dat het echt uit de hand liep. De top heeft te weinig aan de sturing gedaan. Het veranderprogramma stond niet op de agenda van het managementteam” (programmamedewerker).*

Daarnaast heeft de IB-Groep verzuimd met kleine stappen te veranderen. Eén van de geïnterviewden die voor het aanhalen van deze kwalificatie niet nader geduid wilde worden, sprak van een *“megalomaan veranderprogramma”*.

*“We wilden het hele pallet opnieuw ontwikkelen, nieuwe speeltjes naar binnen fietsen. een service oriented architecture ontwikkelen, we wilden workflow management en we hadden een nieuw ontwikkeltool. Het was veel te groot en te complex. Ik denk dat we onszelf overschat hebben” (programmamedewerker).*

De programmamedewerker gaf aan dat het management van de IB-Groep geen kaders heeft meegegeven aan de programmaorganisatie.

*“De interne governance was zwak. Zo kende het veranderprogramma geen interne kaders op het gebied van financiën en verantwoording. Dat is vreemd want in going concern kennen we die wel” (programmamedewerker).*

Boonstra (1996) stelt juist dat duidelijke kaders en vernieuwingsdoelstellingen noodzakelijk zijn voor het welslagen van het veranderproces.

De ambitie lijkt met de IB-Groep aan de haal te zijn gegaan. Het veranderproces is acht maal vastgelopen en heeft even zoveel doorstarts gekend. De organisatie is niet in staat gebleken langs verschillende iteraties het veranderproces langzaam bij te sturen.

Opvallend daarbij is dat de geïnterviewden niet aankunnen geven welke lering getrokken is uit het vastlopen van de veranderprogramma's. Ze zijn sceptisch over het lerend vermogen van hun organisatie.

*“Het is pijnlijk om te moeten vaststellen dat het risico groot is, dat er weinig wordt gedaan met de constateringen van de evaluatie. Ik heb dan ook mijn twijfels over het lerend vermogen van deze organisatie. Je ziet toch weer dezelfde problemen ontstaan. De conclusie uit de laatste RBB benchmark was dat het lerend vermogen onze zwakte is. We hebben genoeg evaluaties en onderzoeken liggen. De uitkomsten lijken echter niet te worden geborgd en verankerd” (senior adviseur DUO).*

#### 4.2.2.4 Draagvlak

Een heldere probleemanalyse behoort vooraf te gaan aan het veranderproces. Het maakt de leden van de organisatie helder waarom het veranderproces van belang is voor de organisatie. Uit deze *case study* blijkt dat de veranderingen deels zijn ingegeven door de strategische ambities van de top van de uitvoeringsorganisaties. Daarmee is het probleem en het waarom achter de verandering niet voor alle leden van de organisatie duidelijk. Dit geldt zowel voor de leden van het middenmanagement als de uitvoerende medewerkers. Zij verwachten niet dat de verandering een positieve bijdrage levert aan de eigen werk situatie. Daardoor ontstaan er draagvlakproblemen. Medewerkers hebben het gevoel dat de klant tevreden is. *“Het moet anders dan het nu gaat.*



*Medewerkers vragen zich dan af: Ging het dan vroeger niet goed? Hoezo moet dit eigenlijk? Wie heeft hier om gevraagd?*" (stafmedewerker). Werkman (2006) stelt dat deze houding behoort bij de sceptische organisatie. De steun en de inzet van de leden van de sceptische organisatie is laag.

Met de verandering ziet de medewerker zijn positie afbrokkelen. In de nieuwe omgeving moet hij zich nieuwe kennis en competenties eigen maken en kan hij zich niet meer beroepen op zijn expertpositie. Dat heeft veel weerstand opgeleverd en heeft invloed gehad op het tempo van de veranderingen aldus de geïnterviewden. Sommige van de medewerkers onttrekken zich hieraan. Zij maken de vlucht naar voren. Participeren in het greenfield binnen het veranderprogramma betekent immers invloed op de uitkomsten van de verandering en daarmee op de eigen positie in de organisatie.

#### 4.2.2.5 Verantwoorden

De onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn allen publieke organisaties en dienen zich dan ook als zodanig te verantwoorden naar de opdrachtgever over de resultaten. Uit deze *case study* blijkt dat de aandacht van het opdrachtgevende departement gefocust blijft op rechtmatigheid van de *going concern* activiteiten. Ook tijdens de loop van het veranderprogramma blijft dat het geval.

Ten aanzien van de veranderprogramma's vraagt de opdrachtgever de uitvoeringsorganisatie vooral verantwoording af te leggen over de mijlpalen en de uitputting van het ter beschikking gestelde investeringsbudget. Daarmee stelt de opdrachtgever nauwelijks inhoudelijke eisen aan de veranderprogramma's.

*"de verantwoording is te allen tijde gewoon over going concern blijven gaan en nooit over het verandertraject. De SG is wel geïnteresseerd in: hoe gaat het met mijn 54 miljoen?"* (Controller, DUO)

Op de vraag waarin de opdrachtgever geïnteresseerd is antwoordde de stafdirecteur 1 van DUO:

*"Uiteindelijk is de opdrachtgever geïnteresseerd in het doorgaan van de verkoop tijdens de verbouwing van de winkel. De prestaties moeten adequaat zijn en blijven".*

Een ex-medewerker van OCW en inmiddels in dienst van DUO antwoordde op dezelfde vraag: *"Het is voor het departement gewoon een kwestie van geld. ....Het departement vraagt in relatie tot het veranderprogramma verantwoording over geld, tijd en uren ....."*.

De geringe inhoudelijke belangstelling van de opdrachtgever past in de lijn die we reeds zagen bij het ontstaan van de veranderprogramma's. Wilson (1989) wees al op de sturing op middelen door de politiek bestuurlijke omgeving van de uitvoeringsorganisaties. De besteding van de publieke middelen is immers een politiek issue. Verder wijst hij erop dat de politieke context pas in tweede instantie geïnteresseerd is in procesverbeteringen en verbetering van de dienstverlening. Inhoudelijk zijn de veranderprogramma's geen politiek issue. Ze worden dat pas op het moment dat de uitvoeringsorganisatie het afgesproken niveau van dienstverlening en rechtmatigheid niet meer kan handhaven als gevolg van het veranderprogramma. Of als het programma niet binnen planning en/of budget wordt afgerond. Dat is de IB-Groep overkomen tijdens de uitvoering van het veranderprogramma Veranderplan SF. De afgesproken servicelevels ten aanzien van de telefonische dienstverlening werden niet meer gerealiseerd. In een later stadium leidde dit tot een oplpend aantal klachten over de dienstverlening van de IB-Groep. Bovendien werd duidelijk dat de beloofde resultaten niet meer binnen budget en planning konden worden gerealiseerd. Dat is het moment waarop de bewindspersoon belangstelling krijgt voor het veranderprogramma en vervolgens ingreep.

*“We werden toen geconfronteerd met het volledig ineensstorten van de productie. We waren telefonisch niet meer bereikbaar. Het e-mailverkeer liep vast. De voorraden liepen op. Dat was natuurlijk een drama. We liepen daar ook politiek grote risico’s en dat ging helemaal niet goed.”* (hoofddirecteur, DUO)

Ook tijdens de veranderprogramma’s blijft het accent voor wat betreft de verantwoording op *going concern* liggen. Dat legt extra druk op de uitvoeringsorganisatie. Het voldoen aan de overeengekomen servicelevels en de rechtmatigheidscores naast de inspanning die moet worden geleverd voor het veranderprogramma vraagt veel van de organisatie. Tijdens het onderzoek werd ons duidelijk dat het aan de kant van de uitvoeringsorganisaties leidt tot risicoaversie. De organisaties zijn gemotiveerd het programma door te voeren maar vrezen de consequenties voor de effecten op de rechtmatigheid van de dienstverlening. Dat maakt dat de top van de uitvoeringsorganisatie zich blijft concentreren op *going concern* en in mindere mate op het verloop van het veranderprogramma. Dit verschijnsel heeft zich vooral bij de IB-Groep voorgedaan.

#### 4.2.2.6 ICT

De moderne uitvoeringsbureaucratieën zijn in toenemende mate afhankelijk van de ondersteunende ICT. In hoofdstuk 2 hebben we Frissen (1989) aangehaald die constateert dat met de toepassing van ICT de beheersing en de rationalisering van de uitvoeringsprocessen toeneemt. Zuurmond en Meesters (2005) houden ons de opkomst van de infocratie voor tegen de achtergrond van de toenemende massaliteit van de uitvoeringsprocessen en de toenemende complexiteit van wet en regelgeving. De oude uitvoeringsorganisatie in het domein van OCW proberen op deze uitdagingen het hoofd te bieden met behulp van het scheiden van de *know* en de *flow* in de uitvoeringsprocessen en de introductie van een *service oriented architecture*.

*“Onder de know wordt verstaan alle bedrijfsregels zeg maar alle kennis die in de organisatie aanwezig is in de vorm van wett- en regelgeving, beleidsregels werkinstructies maar ook standaard briefteksten. Deze worden ondergebracht in een Business rule engine. De flow is de proceslogica, zeg maar de werkstroombesturing”* (programmamanager ICT).

In de ICT applicaties wordt de regeltoepassing gescheiden van de procesgang. Het doel hiervan is nieuwe wet- en regelgeving sneller in de applicaties te kunnen opnemen. De regeltoepassing kan worden aangepast zonder de procesgang te hoeven aanpassen. In de oude applicaties waren regeltoepassing en procesgang met elkaar verweven. Dat leidde tot een steeds grotere beheer en ontwikkelingsinspanning en daarmee hoger kosten bij aanpassingen.

Door de regeltoepassing in een *business rule engine* onder te brengen neemt de beheersing, de formalisering en de standaardisering van de uitvoeringsprocessen verder toe. Het gedrag van medewerkers wordt verder geformaliseerd door de geautomatiseerde procesgang. De nieuwe technologie maakt het mogelijk de klant breder te informeren over zijn rechten. Daarbij gaat men ook over de grenzen van de eigen organisatie. Hiermee vinden we steun voor de door Zuurmond en Meester (2005) gesignaleerde horizontale netwerkstructuur die kenmerkend is voor de infocratie. Ketenpartners delen gegevens en de medewerkers helpen de klant door hem te informeren over zijn rechten en plichten mede in relatie tot aanpalende wet- en regelgeving die door andere organisaties worden uitgevoerd. Op deze wijze vormen zij de sociale netwerken binnen de keten als door Zuurmond en Meesters omschreven en vinden we aanwijzingen voor de de-formalisering van de organisatiestructuur.

Het scheiden van de regeltoepassing en de procesgang maakt ook de kanteling van de uitvoeringsprocessen mogelijk. Verschillende wet- en regelgeving wordt in de *business rule engine* met elkaar in verband gebracht.

*“Dat was een heel ingewikkeld traject met grote risico’s. Je gaat naar een hele andere manier van organiseren. Eerst organiseerde je rond een regeling en nu rond een systeem waarin alle regelingen met elkaar interfereren. Mensen moeten op een hele andere manier gaan werken”* (implementatiemanager).

Met de overstap van maatwerksoftware naar de modulair ingerichte pakketten is het ontwerp van ICT toepassingen veelal het vertrekpunt voor veranderprocessen geworden. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de modulaire pakketten moeten organisatie en medewerkers zich deels plooiën naar de functionaliteit van de ICT toepassingen. Hiermee vinden we langs een geheel andere weg steun voor de één van de in de theorie beschreven kenmerken van de bureaucratische organisatievorm. Zowel Weber (1978) als Morgan (1989) hebben aangegeven dat de mens bij deze organisatievorm het risico loopt ondergeschikt te worden gemaakt aan het productieproces.

De afhankelijkheid van ICT toepassingen brengt risico’s met zich mee voor het verloop van het veranderproces. Slaagt de ICT component van het veranderprogramma niet in het tijdig opleveren dan blijft de gewenste ondersteuning van de nieuwe procesgang uit. De herinrichting van de organisatie heeft dan al geheel of gedeeltelijk plaatsgevonden. Medewerkers hebben zich nieuwe kennis en competenties eigen gemaakt en daarmee invulling geven aan hun nieuwe functieprofiel zonder dat zij gebruik konden maken van de nieuwe systemen. Deze situatie heeft zich zowel tijdens Herontwerp SF als Veranderplan SF bij de IB-Groep voorgedaan. Het gevolg op de korte termijn was dat de medewerkers integrale dienstverlening naar de klant tot stand moesten brengen met behulp van de *legacy* systemen. In de praktijk kwam dat neer op het hanteren van 200 schermen. Dit was complex en het duurde bovendien lang voordat de medewerker de juiste informatie bij elkaar had om de klant afdoende te kunnen informeren. Daardoor kwam de continuïteit van de dienstverlening onder druk. Het gevolg op de lange termijn was dat medewerkers in oude reflexen vervielen. Zij vielen terug op oude specialismen. Daardoor is de organisatieverandering teruggedraaid.

*“De kanteling van de organisatie en de zelfsturende teams zijn destijds ingevoerd zonder de systeemondersteuning. Medewerkers moesten dus de klant integraal helpen maar wel met de oude systemen. Dat werkte niet. Je zag dat er weer specialismen ontstonden. Bij de afdeling Klantservice zie je dat we weer terug zijn naar de oude inrichting”* (programmamedewerker).

We vinden hiermee steun voor de constatering van Boonstra (2001) dat het technologische aspect een bepalende factor voor het veranderproces is geworden.

Hij wijst op de complexiteit in de organisatie als gevolg van de inzet van ICT applicaties en de samenhang met het technologische deel van de veranderprogramma’s. Dat levert spanning op aldus Boonstra. Het vraagt volgens Boonstra om andere competenties en een ontwikkelgerichte implementatie in een greenfield. Dat laat onverlet dat als het technologische gedeelte van het programma niet of te laat levert de verandering geen kans van slagen heeft.

De geïnterviewden geven aan dat het werken met nieuwe technologie en nieuwe ontwikkelmethoden vanwege de complexiteit een hoog afbreukrisico vertegenwoordigd. De gevolgen van de te maken keuzen wordt daardoor niet altijd volledig overzien.

*“De complexiteit van de keuze voor zo’n service oriented architecture is veel groter dan verwacht. Doordat je nieuwe technologie inzet, blijft het in ons soort organisaties toch het zwakke punt om beslissingen te nemen en keuzes te maken en die ook vast te houden”* (implementatiemanager).

De vertraging van twee jaar die Servicegericht Uitvoeren heeft opgelopen wordt onder meer hieraan geweten.

#### 4.2.2.7 Relatie met de opdrachtgever

In de voorgaande paragrafen hebben de relatie tussen de opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie al aangestipt. Zo hebben we vastgesteld dat de opdrachtgever nauwelijks een rol speelt bij het initiëren van de veranderprogramma's. De eenmaal ontwikkelde veranderprogramma's worden aan het opdrachtgevend departement voorgelegd met het oog op het verkrijgen van de middelen. Daar de besteding van publieke middelen een politiek issue is, volgt de het departement het veranderprogramma door monitoring van geld en tijd. Het veranderprogramma wordt inhoudelijk nauwelijks gevolgd. Inhoudelijk legt het departement het accent op het volgen van de continuïteit van de dienstverlening, het zogeheten *going concern*.

In deze paragraaf zullen we deze constatering verder analyseren aan de hand van de empirie en verder ingaan op de relatie tussen de opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie. Daarmee proberen we een beeld te schetsen van de politiek bestuurlijke context waarbinnen de regelgedreven uitvoeringsorganisatie acteert.

Op basis van het voorgaande en met behulp van Wilson (1998), Kickert (1998) en 't Hart, Wille e.a. (2002) is de opstelling van het opdrachtgevend departement al deels te verklaren. Met het op afstand plaatsen van de uitvoering in de vorm van agentschappen en ZBO's is een scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering. Het departement concentreert zich op het beleid en heeft daarmee een politieke taak. De uitvoering concentreert zich op haar beurt op efficiëntie van de interne bedrijfsvoering en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarmee is te verklaren dat het departement de inhoud van de veranderprogramma's aan de uitvoering laat. Dat lijkt goed te gaan zolang het veranderprogramma naar wens verloopt. Maar wat als de uitvoeringsorganisaties met problemen in de programma's kampen? En is de relatie tussen CFI als agentschap en departement gelijk aan de relatie tussen de IB-Groep als ZBO en het departement?

Verschillende geïnterviewden geven aan dat er op het departement nauwelijks kennis aanwezig is van de uitvoeringspraktijk. Het departement concentreert zich als gezegd volledig op de politiek en de beleidsvorming. Uit deze *case study* blijkt dat op het opdrachtgevend departement geen expertise aanwezig is om zich een goed beeld te kunnen vormen van de doelen die de uitvoeringsorganisaties met de veranderprogramma's nastreven. Ook ontbreekt het aan expertise om zich een beeld te kunnen vormen van het verloop van de veranderprogramma's. Daaruit mag worden geconcludeerd dat het opdrachtgevend departement nauwelijks zicht en grip heeft op de implementatie van het beleid in de uitvoering. De senior medewerker van Duo, die in het verleden ook op het departement heeft gewerkt, schetst het beeld als volgt.

*“Het zijn echt beleidsmensen die niet gewend zijn dergelijke programma's te volgen. Het is voor hen heel moeilijk om zo'n programma inhoudelijk te volgen.”*

Problemen met de uitrol van het veranderprogramma worden hierdoor laat of niet onderkend. De opdrachtgever stelt investeringsbudgetten voor de veranderprogramma's ter beschikking en blijkt tijdens de uitvoering van het programma niet in staat bij te sturen. De stafmedewerker van het ministerie van OCW verwoordt het onomwonden:

*“De sturing vanuit het departement is gewoon zwak. Wij zijn niet goed in het maken van heldere afspraken over middelen en randvoorwaarden en al helemaal niet erg goed in het handhaven daarvan. De praktijk tot nu toe is dat als DUO zegt:*

*het wordt een maandje later, dat ik eigenlijk niet anders kan zeggen dan: "Oh, wat vervelend voor je of wat vervelend voor ons". De sturing is gewoon zwak. De directie FEZ heeft die rol eigenlijk nooit ontwikkeld en vanuit de beleidsdirecties is er een hele andere oriëntatie."*

Binnen het departement is intern ook onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling. Wie gaat nu echt over de uitvoering? De staf medewerker van OCW weer:

*"Het is niet helemaal helder wie over de dienstverlening gaat. We hebben een beleidsdirectie die daar iets van moet vinden en we hebben een DG. Maar uiteindelijk beslist de SG. Het is niet helder waarom de SG beslist want het is de portefeuille van de DG. Als er politieke problemen rond de dienstverlening ontstonden, had de DG daar de meeste last van. Maar toch ging de SG naar de Tweede Kamer. Want die deed het dossier uitvoering. Ik heb de conflicten gezien."*

Het departement is voor het verkrijgen van een goed beeld van de voortgang van de veranderprogramma's volledig aangewezen op de uitvoeringsorganisaties. Het is afhankelijk van de informatie en de inzichten die de uitvoeringsorganisatie kan geven en wenst te geven. De gegeven informatie blijkt niet altijd volledig en correct te zijn. Bovendien komt de informatie niet altijd op de juiste plaats in de organisatie terecht. Een verschijnsel dat door Morgan (1992) is beschreven. Een programmamedewerker van DUO meldde: *"De informatie vanuit het programma kwam niet altijd terecht waar het terecht hoort te komen. Dat gold zowel voor de eigen organisatie als voor OCW"*.

Een ander aspect is het moment waarop informatie wordt gedeeld. De uitvoeringsorganisaties proberen lang problemen met de voortgang van het veranderprogramma te keren. Daarbij leeft oprecht de gedachte de problemen op korte termijn op te kunnen lossen en met goed nieuws naar de opdrachtgever te kunnen gaan. Lukt het niet het tij te keren dan stapelen de problemen zich op en moet men uiteindelijk met nog slechter nieuws naar de opdrachtgever. De hoofddirecteur van DUO beschrijft dit fenomeen. *"Je probeert altijd weer bij te stellen; altijd weer andere maatregelen te nemen. Maskeren van problemen naar je opdrachtgever helpt niet. Je krijgt toch een keer de discussie: waarom heb je het niet eerder gemeld? Ja, had gekund. Zijn we open naar het ministerie, krijg je ook geen applaus. Mijn ervaring is wel, je moet dat op het juiste moment doen. Kijk als je iets niet zeker weet, kan je rustig zeggen dat komt wel goed. Dan lieg je niet, je hebt het gevoel dat het goed komt. Maar als je zeker weet het gaat niet goed, dan kan je het maar beter melden."*

Op het departement realiseert men zich niet altijd over de juiste informatie te beschikken. Daarnaast slaagt men er onvoldoende in door het geschetste beeld heen te prikken en de vinger op de zere plekken te leggen.

*"Omdat we de verkeerde afspraken maken, vergeten we ook eisen te stellen aan de informatievoorziening die we nodig hebben om onze rol waar te maken. Dus wat gebeurt er? Wij krijgen steeds onjuiste en onbegrijpelijke informatie. Dit geldt zowel voor CFI als IB-Groep."* (stafmedewerker OCW).

Morgan (1992) schetste de effecten van het niet tijdig of volledig geïnformeerd zijn van de bestuurslaag. Het beperkt het vermogen van de organisatie problemen op te lossen en de processen bij te sturen. Dat verklaart mede waardoor de IB-Groep gedurende de periode 1997 tot 2009 kon volharden in acht pogingen het uitvoeringsproces SF op een andere leest te schoeien zonder dat het naar de mening van de geïnterviewden tot aantoonbare resultaten leidde. Een extern bureau heeft uiteindelijk het departement het inzicht verschaft over de werkelijke gang van zaken zowel ten aanzien van de bedrijfsvoering als de uitvoering van de veranderprogramma's. In het managementcontract 2010, gesloten door de bewindspersoon met de directie van DUO, staat het dan ook scherp geformuleerd:

*"... is aan het licht gebracht dat er m.n. bij de IB-Groep jarenlang onvoldoende is gestuurd op de relatie tussen taken en middelen, haalbaarheid van*

*uitvoeringsafspraken en formatie- en financiële kaders” (Ministerie van OCW, 2009).*

Het moge duidelijk zijn dat de relatie tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisaties gespannen was. Het departement zag het investeringsbudget verdampen zonder dat de uitvoeringsorganisatie resultaat boekte met de veranderprogramma's.

*“Wij weten dus niet wat we aan elkaar hebben. Dat leidt tot een hoop wantrouwen en gedoe. Dat werkt behoorlijk verstorend in de relatie” (stafmedewerker OCW).*

Op het eerste gezicht zouden we kunnen aannemen dat de gebrekkige expertise op het departement de uitvoeringsorganisaties enige ruimte biedt de veranderprogramma's ongestoord te door lopen. Het tegen deel blijkt waar. Het gevolg van de onzekerheid aan de kant van het departement is, aldus de geïnterviewden, dat het departement in de aansturing van teruggrijpt op indicatoren die wel helder zijn. En dat zijn de rechtmatigheidsindicator en de indicator ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Doordat deze ongewijzigd van kracht blijven, heeft de uitvoeringsorganisatie nauwelijks ruimte om de effecten van de extra inspanningen op te vangen. Daarmee gaat ook veel aandacht van het management naar de *going concern* activiteiten uitgaan. Op de vraag of de gebrekkige kennis bij de opdrachtgever tot ruimte voor de uitvoeringsorganisaties leidt werd op het departement aldus geantwoord:

*“Nee juist niet. Want het irriteert ons natuurlijk wel dat ze iedere keer vertraging melden. Er mankeert dan wel wat aan die organisaties. Maar omdat er geen infrastructuur is waarmee dat wantrouwen kan worden vertaald naar afspraken werkt dat behoorlijk verstorend in de relatie. ....We vallen dan terug op de harder informatie ten aanzien van de rechtmatigheid.” (stafmedewerker OCW).*

De druk op de uitvoeringsorganisatie wordt vergroot door de geheel eigen dynamiek van de politiek context. Ontwikkelingen in en signalen uit de samenleving vormen voor de politiek aanleiding tot de vraag om beleid. De bewindspersoon geeft hier, al dan niet gedwongen, gevolg aan en zet zijn beleidsambtenaren aan het werk. Zij ontwikkelen nieuwe wet- en regelgeving. In tijden van economische recessie spelen ook kostenreductie en taakstellingen een belangrijke rol. Omdat de bezuinigingen vaak al zijn ingeboekt, eist het departement snelle implementatie. Dit proces heeft voor het departement vanwege de politieke druk absolute prioriteit. Daarbij houdt het departement geen rekening met lopende veranderprogramma's bij de uitvoeringsorganisaties. Zij zullen schaarse capaciteit en kennis aan het veranderprogramma moeten onttrekken om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen implementeren. Het veranderprogramma loopt hierdoor vertraging op. Erger nog de nieuwe wet- en regelgeving kan leiden tot meer complexiteit in het veranderprogramma.

*“Ik merk zelf dat als er een nieuw wetgevingstraject kwam dat het heel snel gaat. Bezuinigingen worden snel ingeboekt. De regelgeving wordt aangepast en dan wordt er nog even snel met de uitvoering gebeld. En een nee is “not done”. Eigenlijk lijkt dat een crash scenario” (senior adviseur, DUO).*

#### *Na de fusie*

Geïnterviewden geven aan dat met de vorming van de baten-lastendienst DUO de verhouding met het departement langzaam veranderd. Zo werd men eerder betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid en wordt men in de gelegenheid gesteld de effecten op de uitvoering voor het voetlicht te brengen. De vraag is of dit verschijnsel een effect is van de gewijzigde staatrechtelijke vorm. De IB-Groep was immers een ZBO en maakte daarmee geen deel uit van de ministeriele verantwoordelijkheid. De ZBO opereerde op afstand van het departement. Als baten-lastendienst maakt DUO nu deel uit van het departement. De geïnterviewden wijten de verandering in de relatie met het departement nieuwe topman van DUO. *“Hij is een oud DG van het departement en weet*

*hoe de hazen lopen en heeft veel contacten op het departement waardoor de deuren opengaan*” (stafmedewerker DUO). De relatie met de opdrachtgever lijkt in het geval van DUO sterk te worden bepaald door de persoon. Uiteindelijk geven de geïnterviewden aan dat de optelling van de gewijzigde staatrechtelijke vorm én de persoon in de vorm van de nieuwe topman bepalend is voor de relatie met de opdrachtgever.

#### 4.2.2.8 Kennis

Tijdens het onderzoek is gebleken dat kennis en vooral schaarse kennis in meerdere opzichten een cruciale factor is voor het verloop van het veranderproces. De geïnterviewden geven aan dat de complexiteit en kennisintensiviteit van de processen is toegenomen. Dit is het gevolg van de kanteling van de processen en de voorschrijdende samenhang tussen de inrichting van de processen en de ondersteunende ICT. Weinig medewerkers hebben de het volledige overzicht over wet- en regelgeving, de uitvoeringsprocessen en de ondersteunende ICT. Een typerend verschijnsel voor de regelgedreven uitvoeringsorganisaties dat eerder werd beschreven aan de hand van Morgan (1992). Ten grondslag hieraan ligt soms ver doorgevoerde horizontale en verticale arbeidsdeling.

De kennis van deze kleine groep medewerkers is daarmee een schaars goed waarvan de organisatie in toenemende mate afhankelijk is. De kennis van deze medewerkers is nodig voor het welslagen van het veranderproces én voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving én voor het oplossen van de problemen die zich in *going concern* mogelijk voordoen als gevolg van de opeenstapeling. Deels wordt geprobeerd de schaarste op te heffen door het inhuren van externe capaciteit.

*“Herontwerp SF verliep niet volgens plan, dat was veel taaier dan we dachten met name omdat het aantal materiedeskundigen, die het geheel van de studiefinancieringsprocessen overzagen, heel beperkt was. Een man of zeven, meer niet” (stafdirecteur 2, DUO).*

en

*“Je bent afhankelijk van een kleine club mensen met specifieke kennis. Daar vraag je heel veel van en die komen in de spagaat tussen uitvoering en programma. Daarmee heb je een kennisprobleem” (Implementatiemanager, CFI).*

Het inhuren van externe capaciteit blijkt een oplossing die zijn grenzen kent. Het geeft extra druk op de middelen. Bovendien ontbeert het hen aan specifieke kennis van de uitvoeringsprocessen en de organisatie.

Eerder zagen we al dat ook aan de kant van de opdrachtgever het ontbreken van kennis en expertise over de uitvoeringspraktijk problemen geeft in de monitoring van de veranderprogramma's. Ook hier is dus sprake van een kennisprobleem dat van invloed is op het verloop van het veranderproces.

Ten slotte een laatste variant op het kennisprobleem. In de veranderprogramma's kampt men met de vraag of met de kanteling van de processen de cognitieve grenzen van de medewerkers zijn bereikt. De kanteling betekent immers integrale dienstverlening aan de klant. De uitvoeringsprocessen blijven niet beperkt tot de silo's maar gaan over de grenzen van de wet- en regelgeving heen. Dit effect wordt versterkt door de toenemende gegevensuitwisseling met de ketenpartners. Medewerkers moeten kennis hebben van meerdere wetten en regelingen en van aanpalende processen bij de ketenpartners. De vraag die een aantal van de geïnterviewden zich stelt is: kan een medewerker dat allemaal aan? Verder constateert men dat naarmate de kennisintensiviteit van de uitvoeringsprocessen toeneemt de opleidingsinspanning

groter wordt. Langdurige en zware opleidingstrajecten maken de organisatie inflexibel en bemoeilijken de uitrol van het veranderprogramma.

*“Niet elke medewerker kan dat in zijn hoofd krijgen. Als een medewerker op alle gebieden en alle kanalen thuis moet zijn, krijg je een enorm opleidingstraject voor je kiezen en ben je niet flexibel. Een opleiding voor het SF domein duurt nu al een halfjaar als gevolg van de wet en regelgevingen en de verschillende ondersteunende ICT applicatie” (implementatiemanager).*

Ook de medewerkers stellen zich hardop de vraag of zij in staat zullen zijn de kennis en de competenties zich eigen te maken. De mate waarin zij het vertrouwen hebben daarin te slagen is van invloed op het draagvlak voor het veranderproces.

#### **4.2.2.9 Nadere discussie onderzoeksresultaten CFI en IB-Groep**

Voor dat we aan de hand van de onderzoeksresultaten van de case studies CFI en IB-Groep nader stilstaan bij de wijze waarop de kenmerken van de organisatie, van de veranderaanpak en van de politiek bestuurlijke context op elkaar inwerken, brengen we de overeenkomsten en de verschillen tussen de beide organisaties in kaart.

##### *Verschillen en overeenkomsten CFI en IB-Groep*

CFI is een uitvoeringsorganisatie dat met circa 400 medewerkers voor een kleine groep van 9.000 klanten wet- en regelgeving uitvoert. De IB-Groep daarentegen voert met meer dan 1.500 medewerkers wet- en regelgeving uit voor circa 1,4 miljoen studenten en scholieren. De geïnterviewden zijn van mening dat de uitvoeringsprocessen van CFI overzichtelijker zijn. Na het doorlopen van het veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren geeft CFI in principe jaarlijks een beschikking af. Daarmee kent CFI een jaarcyclus. De IB-Groep heeft een doorlopende cyclus met meerdere contactmomenten met de klanten. Dat varieert van maandelijks tot enkele malen per jaar. De cyclus start met het toekennen van studiefinanciering en wordt na een aantal jaren beëindigd met het terugbetalen daarvan. Het wijzigen van wet en regelgeving leidt bij de IB-Groep tot herzieningen of overgangsrechten. Bij CFI heeft gewijzigde wet- en regelgeving doorgaans pas invloed op de bekostiging van het nieuwe studiejaar.

Kijkend naar de organisatievorm hebben we eerder vastgesteld dat CFI tot 1 januari 2010 als agentschap deel uitmaakte van het ministerie van OCW. De IB-Groep was een ZBO.

Beide uitvoeringsorganisatie voeren met behulp van ICT ondersteuning omvangrijke administratieve processen in het domein van het onderwijs uit. De organisaties voeren beide zelf het beheer en onderhoud van de ondersteunende ICT systemen uit. Als publieke organisaties zijn ze beide onderworpen aan een jaarlijkse verantwoordingscyclus.

Bovenstaande vergelijking leidt bij de geïnterviewden tot de conclusie dat de CFI als organisatie en de uitvoeringsprocessen overzichtelijker zijn dan de IB-Groep en de daarbij behorende uitvoeringsprocessen. Naar de mening van de geïnterviewden ziet de IB-Groep zich daardoor tijdens de veranderprogramma's voor meer complexiteit geplaatst dan CFI.

##### *Veranderaanpak*

De genoemde verschillen zullen ongetwijfeld mede van invloed zijn op het verloop van de veranderprocessen. Daarnaast is lijkt ons vooral van betekenis dat CFI meer dan IB-Groep bewuste keuzes heeft gemaakt voor een bepaalde veranderaanpak afhankelijk van de fase waarin het veranderprogramma zich bevond. CFI heeft achtereenvolgens



voor een ontwerpgerichte en ontwikkelgerichte benadering gekozen. Waarbij de ontwikkelgerichte benadering is toegepast in een greenfield. Verder heeft CFI gekozen voor een benadering waarbij de processen stuk voor stuk woren opgepakt. Zo is men begonnen met de bekostiging van het Primair Onderwijs. Deze benadering heeft weliswaar met een vertraging van een aantal jaar en bijna een verdubbeling van de aanvankelijk geraamde kosten naar de mening van de geïnterviewden tot een succesvolle implementatie geleid. De IB-Groep is gedurende een periode van tien jaar met twee veranderprogramma's met min of meer dezelfde doelstelling en meerdere doorstarts niet in staat geweest enige verandering van betekenis te implementeren. Leden van de organisatie en de omgeving wijten dat aan de bijna 'megalomane' omvang van het veranderprogramma. De IB-Groep heeft geprobeerd de uitvoeringsprocessen, de ICT ondersteuning, de inrichting van de organisatie en de kennis en competenties van de medewerkers in één keer te veranderen. Daarbij is de organisatie begonnen met een ontwerpbenadering. Verderop in het traject lijken er geen bewuste keuzes voor een bepaalde verandering te zijn gemaakt. Verder valt op dat de bestuurslaag van de organisatie het aanvankelijk commitment op het ontwerp later in het proces niet meer zichtbaar heeft uitgedragen. Naar onze mening is de benadering van CFI meer op beheerst veranderen gericht dan de weg die de IB-Groep heeft gekozen.

#### *Intrinsiek motivatie*

Als we kijken naar de aanleiding van de veranderingprogramma's zijn die als verwacht bijna één op één terug te voeren naar de dominante ontwikkelingen in de samenleving zoals we die in hoofdstuk 2 hebben omschreven. Opvallend vinden wij dat de motivatie vooral een intrinsieke is. CFI en IB-Groep hebben een visie op de toekomst en de strategische positionering van de organisatie ontwikkeld. Het opdrachtgevend departement heeft inhoudelijk daarbij geen rol van betekenis gespeeld. Dat brengt ons bij de relatie met de opdrachtgever.

#### *Relatie opdrachtgever*

De relatie met de opdrachtgever als onderdeel van de politiek bestuurlijke context waarbinnen de uitvoeringsorganisaties opereren heeft invloed op de veranderprocessen. Wat daarbij opvalt is dat de invloed minder direct is dan wij aanvankelijk dachten, maar zeker niet minder van betekenis is. Direct blijkt het ministerie nauwelijks invloed uit te oefenen op de veranderprocessen. De geïnterviewden voeren hiervoor het gebrek aan kennis van de uitvoeringspraktijk en het onvermogen de veranderprocessen scherp te monitoren als belangrijkste verklaring aan. De invloed op de veranderprocessen is er hoe paradoxaal dat ook moge lijken niet minder om. Het gevolg van het onvermogen de veranderprocessen te volgen en bij te sturen leidt tot een verhoogde aandacht voor de rechtmatigheid. Het statement dat tijdens de verbouwing de verkoop door moet gaan, legt extra druk op de uitvoeringsorganisaties. Het versterkt de aan de kenmerken van de organisatie inherente neiging tot beheersing bij de risico-averse uitvoeringsorganisaties. Dit effect trekt een zware wissel op besluitvorming en daarmee het tempo en de kosten van de veranderprocessen.

Verder zien we dat de prioriteit bij het departement ligt bij de wensen van de politiek. De wens tot gewijzigd beleid vertaalt zich veelal in nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. Daarbij laat het departement zich weinig gelegen liggen aan de druk op de uitvoeringsorganisaties als gevolg van de continuïteit van going concern opgeteld bij de inspanningen in het kader van de veranderprogramma's. Dat is mede van invloed op het verloop van de veranderprocessen hebben we vooral bij de IB-Groep vastgesteld. Maar ook de geïnterviewde leden van CFI noemen dit effect als factor van betekenis.

De staatsrechtelijk bestuurlijke vorm van de organisatie lijkt niet van significante betekenis voor de relatie met de opdrachtgever. Van de zijde van het departement werd

verklaard dat het gebrek aan inhoudelijke kennis en de gebrekkige monitoring voor zowel CFI als de IB-Groep gold. De afspraken die met de uitvoeringsorganisatie worden gemaakt ten aanzien van het ter beschikking stellen van het investeringsbudget voor de uitvoering van de veranderprogramma's verschillen niet of nauwelijks.

De gebrekkige kennis van de uitvoeringspraktijk bij het opdrachtgevend departement brengt ons bij de betekenis van de kenmerken van de organisatie.

#### *Kennis*

Verrassend voor ons was de cruciale betekenis van kennis in meerder opzichten voor het verloop van de veranderprocessen. Op de betekenis van het gebrek aan kennis bij het opdrachtgevend departement hebben we zojuist gereflecteerd.

Uit de interviews blijkt de afhankelijkheid van de uitvoeringsorganisaties van een beperkt aantal medewerkers dat brede kennis heeft van de ondersteunende ICT applicaties, de uitvoeringsprocessen, de inrichting van de organisatie en de wet- en regelgeving. Wellicht schapen met vijf poten maar van onmiskenbaar belang voor het verloop van het veranderproces én de continuïteit van going concern. De schaarste is een risicoverhogende factor voor het veranderproces.

#### *ICT*

Als verwacht aan de hand van Boonstra (2001) en Zuurmond en Meesters (2005) is de technologische component van de veranderprogramma's van invloed op het verloop van de veranderprocessen. De uitvoeringsorganisaties zijn afhankelijk van ICT voor wat betreft de uitwisseling van gegevens met de ketenpartners, de uitvoering van de processen en het vergroten van de wendbaarheid van de organisaties. De ICT is mede van invloed op de inrichting van de uitvoeringsprocessen, de inrichting van de organisatie en de kennis- en competentieprofielen van de medewerkers.

Bij de IB-Groep hebben we gezien dat het uitblijven van de nieuwe ondersteunende ICT systemen tot gevolg heeft gehad dat de doorgevoerde organisatieverandering en de verandering van de werkwijze geen stand hield. Daarmee lijkt het voor de uitvoeringsorganisaties bijna niet meer mogelijk enige verandering van betekenis door te voeren zonder verandering van de ondersteunende ICT. Dat verhoogt de complexiteit van de veranderprocessen en de afhankelijkheid van schaarse kennis binnen de organisaties.

#### *Lerend vermogen*

Natuurlijk lag het gezien de theorie in de lijn der verwachtingen dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties zich met moeite kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Toch was het gebrek aan lerend vermogen een verrassend element. De medewerkers van zowel het departement als de uitvoeringsorganisatie laten zich kritisch uit over het lerend vermogen. Met name de IB-Groep lijkt bij herhaling niet in staat de koers te verleggen aan de hand van de gedane evaluaties. Aanbevelingen uit de evaluaties blijken niet verankerd en geborgd te worden.

### 4.3 Nadere discussie verschillen en overeenkomsten CFI en IB-Groep versus SVB

Nog even de drie organisaties op een rij. De SVB is een regelgedreven uitvoeringsorganisatie met circa 3.400 medewerkers verdeeld over tien vestigingen en het hoofdkantoor waar de ondersteunende stafafdelingen zijn gevestigd. De organisatie voert voor meer dan 5 miljoen klanten de volksverzekeringen en een aantal kleinere regelingen uit. De SVB werkt voor meerdere opdrachtgevende departementen en de gemeenten. Afgezet tegen de in de voorgaande paragraaf nogmaals beschreven CFI en IB-Groep valt op dat de uitvoering binnen de SVB over verschillende locaties is verdeeld. Bij CFI en de IB-Groep is deze geconcentreerd. Verder valt op dat de SVB in tegenstelling tot CFI en IB-Groep voor meerdere opdrachtgevers werkt.

De aard van de uitvoeringsprocessen van de SVB zijn vrijwel gelijk aan die van de CFI en de IB-Groep. Ook hier gaat , zij het voor een omvangrijkere klantengroep om de uitvoering van omvangrijke administratieve processen.

De SVB is, net als de IB-Groep dat tot voor kort was, een ZBO.

#### *Intrinsieke motivatie*

Voor alle onderzochte veranderprogramma's gold dat de aanleiding gelegen is in de door ons beschreven dominante ontwikkelingen in de samenleving. De motivatie voor het veranderprogramma is in alle case studies een intrinsieke gebleken. Alle drie de organisaties hebben hun visie op de toekomst ontwikkeld en daarmee samenhangend zich georiënteerd op hun strategische positie in de ketens waarin zij opereren. Inhoudelijk hebben de opdrachtgevers geen eisen gesteld aan de veranderprogramma's

#### *Veranderaanpak*

We zouden kunnen zeggen dat de SVB het midden houdt tussen CFI en de IB-Groep. Alle drie de organisaties zijn van start gegaan met de keuze voor de ontwerpbenadering. CFI heeft in het vervolg daarop de meest expliciete keuzes gemaakt. Na de eerste fase is de organisatie verder gegaan met een ontwikkelgerichte benadering toegepast in een *greenfield*. De SVB heeft gekozen voor het doorontwikkelen van het dienstverleningsconcept in pilotteams. De IB-Groep heeft nauwelijks expliciete keuzes gemaakt na de eerste fase de veranderprogramma's. De SVB kiest net als CFI voor veranderen van proces voor proces. Waar CFI is begonnen met het proces bekostiging Primair Onderwijs, heeft de SVB gekozen voor het veranderen het proces uitvoering Algemene Kinderbijslagwet. De IB-Groep heeft geprobeerd de SF processen over de volle breedte in één keer aan te passen.

#### *Politiek bestuurlijke context*

In de case studie bij de SVB hebben we in de onderzoeksfase helaas geen toegang gekregen tot het opdrachtgevende moederdepartement SZW. Wel is duidelijk dat het moederdepartement SZW net als OCW sterk stuurt op de rechtmatigheid en continuïteit van *going concern*. De inhoudelijke sturing op het programma lijkt bij SZW iets sterker maar is ook daar altijd nog gering en met als bij OCW in belangrijke mate gericht op tijd en geld. De opdrachtgever legt de uitvoeringsorganisaties de in de theorie beschreven *constraints* op.

Ook bij SZW ligt de prioriteit op de implementatie van gewijzigde en/of nieuwe wet- en regelgeving las gevolg van de wens om nieuw beleid vanuit de politiek. Bij alle drie de organisaties zien we de indirecte druk vanuit de politiek bestuurlijke context op de veranderprogramma's.

*Kenmerken van de organisatie*

De kenmerken van de drie regelgedreven organisaties komen sterk overeen. De standaardisatie en formalisering van de processen en het gedrag van de medewerkers is ver doorgevoerd. De neiging tot beheersing is eveneens ver doorgevoerd. Het gaat hier immers om sterk risico-averse organisaties die zich publiek dienen te verantwoorden over de behaalde resultaten.

De drie organisaties zijn in hoge mate afhankelijk van hun ondersteunende ICT systemen. Bij alle drie de organisaties verhoogt de ICT de complexiteit van de veranderprogramma's.

Een opvallend verschil tussen enerzijds de SVB en anderzijds CFI en de IB-Groep is de gedecentraliseerde uitvoering en de door ons geconstateerde politieke spanningen die daarmee samenhangen. Daarvan lijkt bij CFI en de IB-Groep geen sprake te zijn.

Ook bij de SVB zien we, zij het minder uitgebreid dan bij CFI en de IB-groep het thema kennis terugkomen. Ook bij de SVB zijn er leden van de organisatie die zich afvragen of we met een integraal dienstverleningsconcept tegen de cognitieve grenzen van medewerkers aan lopen. Verder is het thema kennis in de SVB case study minder nadrukkelijk aan de orde.

## 5 Conclusies, kanttekeningen & aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zullen we toe komen aan het beantwoorden van de deelvragen en de hoofdvraag, zoals deze verwoord en gesteld zijn in hoofdstuk 1. Daarbij zullen we de belangrijkste elementen van de literatuurstudie en het onderzoek de revue laten passeren.

Daarna volgen de kanttekeningen die we willen stellen en een bredere discussie bij de aard van het onderzoek en de relevantie van de opgedane inzichten voor de praktijk. Tot slot volgen de aanbevelingen en slotopmerkingen.

### 5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling luidde als volgt:

*In hoeverre zijn kenmerken van de organisatie, de kenmerken van de veranderaanpak en de kenmerken van de politiek bestuurlijke context van invloed op veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties?*

De centrale vraagstelling splitsen we uit in de volgende deelvragen:

- I. In hoeverre zijn kenmerken van de organisatie van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?
- II. In hoeverre zijn kenmerken van de veranderaanpak van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?
- III. In hoeverre zijn kenmerken van de politiek bestuurlijke context van invloed op het verloop van veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties?
- IV. Welke onderlinge relaties vinden we tussen de kenmerken van de organisatie met de kenmerken van het veranderaanpak en de kenmerken van de politiek bestuurlijke context?

#### 5.1.1 Deelvraag I, de invloed van de kenmerken van de organisatie

De eerste deelvraag “In hoeverre zijn kenmerken van de organisatie van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?” zouden we, gebaseerd op de literatuurstudie en het onderzoek, als volgt willen beantwoorden.

De empirie komt overeen met onze verwachtingen zoals we die hebben verwoord in paragraaf 2.4. Eén van de geïnterviewden vrij citerend durven we te stellen dat veranderen niet in de genen van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie zit. De organisatievorm die zich weliswaar (heeft) ontwikkeld van de klassieke Weberiaanse Tayloristische bureaucratie langs de lijnen van de machinebureaucratie met elementen die in de organisatie die veel weg hebben van de kenmerken van de professionele bureaucratie van Mintzberg, blijft in de aard gericht op betrouwbaarheid, stabiliteit en voorspelbaarheid van haar uitvoeringsprocessen. Het doorlopen van omvangrijke en complexe veranderprogramma's brengt hier geen verandering in. Sterker nog; het voor de uitvoeringsprocessen kenmerkende idee dat publieke organisatie geen fouten mogen

maken en maximale rechtmatigheid na moeten streven, vertaalt zich door in de veranderprogramma's. Veranderprogramma's brengen bij uitstek, als gevolg van omvang en complexiteit, een verminderde beheersbaarheid met zich mee en uitnodigt uit tot het maken van fouten, doordat de op de output gerichte processen zelf aan worden gepast.

Als verwacht is de organisatie in de aard slecht in staat zich aan te passen aan een veranderende omgeving. Delen van de organisatie zijn in eerste instantie, zo lijkt het, ook niet bereid te veranderen. De noodzaak is immers niet alle medewerkers duidelijk. Aan de hand van Weber, Morgan en Mintzberg hebben we deze verschijnselen al beschreven.

Er is een zekere gelaagdheid in het gebrekkige vermogen zich aan te passen aan een veranderende omgeving te constateren. We hebben al geschetst dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties op metaniveau moeite hebben zich aan te passen. Een veranderende omgeving lijkt nog wel uit te nodigen tot het ontwikkelen van ambitieuze strategische koersen en het zelf initiëren van veranderprogramma's. Het feitelijk doorlopen blijkt zeer lastig. De tweede laag die onderscheiden is, is de verandering als gevolg van de noodzakelijke bijsturing binnen de eenmaal geïnitieerde veranderprogramma's. Bij de IB-Groep hebben we gezien dat de organisatie meerdere programma's met hetzelfde doel achtereen doorlopen heeft zonder dat het volgens de geïnterviewden tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het Veranderplan SF heeft zelfs acht maal een doorstart gekend. Ook de SVB heeft kort na ons onderzoek een doorstart gemaakt met SVB10. Twee van de drie onderzochte organisaties blijken ook grote moeite om binnen het veranderprogramma te anticiperen op verandering. Dit geldt ook voor de opdrachtgevende departementen. Ook zij lijken niet bij machte om reflecties op het verloop en de inhoud van veranderprocessen te vertalen in concreet handelen. Wij menen een verklaring te vinden in de in hoofdstuk 2 aangehaalde theorie. Veranderprogramma's en afspraken met de opdrachtgever, weliswaar niet van inhoudelijke aard, worden op een zelfde wijze geformaliseerd en daarmee geïnstitutionaliseerd als de *going concern* uitvoeringsprocessen, ofwel afspraken omtrent de reguliere bedrijfsvoering. Procedures zijn er niet om van af te wijken. Mensen in een bureaucratische omgeving worden geacht zich te conformeren aan de procedures. Weber en Morgan wijzen hier al op dit verschijnsel. Zij duiden de bureaucratie als een lastig te stoppen en op continuïteit gericht verschijnsel dat zichzelf daarmee in stand houdt.

We zijn in deze paragraaf begonnen met het schetsen van de ontwikkeling die de organisatievorm heeft doorgemaakt. Ontwikkelingen die we ook terugvinden in de door ons onderzochte regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Zo denken wij dat het vermogen dat de organisaties tonen om strategische plannen te ontwikkelen toeneemt naarmate deze organisatie al verder zijn geëvolueerd van een machinebureaucratie naar een uitvoeringsorganisatie met nadrukkelijk veel elementen van de professionele bureaucratie. De leden van de ICT afdelingen zouden wij willen kenschetsen als de professionals zoals door Mintzberg beschreven medewerkers van de professionele bureaucratie. Daar schuilt ook een deel van het probleem. Deze groep professionals is lastig aan te sturen door de bestuurslaag van de organisatie. Zij zijn eerder gericht op hun *peers* dan op bestuurders die afspraken met de opdrachtgever en *constraints* proberen te sturen. In de infocratie van Zuurmond en Meesters wint deze groep medewerkers aan verdere betekenis. In paragraaf 2.4 spraken wij de verwachting uit dat de machtsbalans tussen professionals en bestuurders een factor zou zijn die van invloed is op het verloop van het veranderproces. Bij de IB-Groep treffen we hiervoor zeker aanwijzingen aan. De bestuurslaag zowel op het departement als de uitvoeringsorganisatie heeft zich volledig gericht op *going concern* en bleek niet in staat de veranderprogramma's te sturen. Deze worden bemenst met en beheerst door

professionals. Bij CFI hebben we hiervoor minder sterke aanwijzingen aangetroffen.

Met de voortschrijdende toepassing van ICT raken we een ander kenmerk van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Te weten de toenemende afhankelijkheid van deze technologie. ICT heeft een grote invloed op het verloop van de veranderprocessen. De complexiteit leidt tot vertraging van de veranderprogramma's en tot budgetoverschrijding. In het geval van de IB-Groep hebben de pogingen de ondersteunende ICT systemen op een nieuwe leest te schoeien uiteindelijk mede geleid tot de beëindiging van de programma Herontwerp SF en Veranderplan SF.

Ook de verwachting dat de plicht tot publiek verantwoorden en de daarmee samenhangende risicoaversie de veranderprocessen alleen maar verder zullen belasten en bemoeilijken, menen wij aan de hand van de empirie te kunnen staven. Bij deelvraag III zullen we hierop verder ingaan. Daar zullen we ook het fenomeen van het niet tijdig of verminkt doorkomen van sturingsinformatie zoals we dat hebben beschreven onder de kenmerken van de organisatie nader duiden.

### **5.1.2 Deelvraag II, de invloed van de kenmerken van de veranderaanpak**

De tweede deelvraag "In hoeverre zijn kenmerken van de veranderaanpak van invloed op het verloop van veranderprocessen bij de regelgedreven uitvoeringsorganisaties?" willen we als volgt beantwoorden op basis van de literatuurstudie en het onderzoek.

Uit de onderzoeken bij de betrokken regelgedreven uitvoeringsorganisaties blijkt dat de keuze voor een bepaalde veranderaanpak weinig expliciet is. Veelal lijkt er sprake van een pragmatische of een zich ontwikkelende veranderaanpak. Keuzen voor de aanpak, ofwel ontwerp ofwel ontwikkelgericht ofwel een integraal of structureel ontwikkelmodel, kunnen terugkijkend of reflecterend worden vastgesteld. Daarmee lijkt de veranderaanpak minder invloed te hebben op het verloop van het veranderproces dan wij aanvankelijk dachten gebaseerd op de theorie welke in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen.

In de kern lijkt er sprake van een ontwerpgerichte aanpak bij de onderzochte organisaties. Daarbij zitten ontwikkelgerichte elementen bij, welke het beeld diffuus kunnen maken. Maar daar waar sprake is van ontwikkelgerichte elementen, wordt zelden alle medewerkers betrokken bij het veranderprogramma. De ontwikkelgerichte elementen worden zeer functioneel ingezet, zonder veel ruimte te bieden aan medewerkers voor inbreng op basis van hun ervaring, kennis en inzichten. Ook de veranderaanpak wordt hierop niet of nauwelijks aangepast. Eerder dienen de gesuggereerde ontwikkel-elementen informatie op te leveren voor de top en de experts van de organisatie. Informatie die ertoe dient om te evalueren en te bevestigen dat het veranderprogramma gebaseerd is op realistische uitgangspunten, zoals het ontwerp, de planning, de ontworpen werkwijzen en het meten van de procesrationaliteit (vgl. Boonstra, 1996).

Bij de organisaties waar de veranderprogramma's een belangrijk ICT component kennen, zien we terug dat er eveneens sprake is van een ontwerpgerichte aanpak. Omdat de complexiteit van de ICT systemen en infrastructuur echter groot is, wordt hier een incrementele ontwerpbenadering ingezet. De doelstellingen die worden gesteld aan de ICT omgeving en de ontwerpen hiervan zijn echter vastgesteld op basis van gepercipieerde tekortkomingen van de organisatie en dienen deze tekortkomingen op te lossen. Hier worden doorgaans verbindingen gelegd met gewenste structuurveranderingen. De technisch-economische procesrationaliteit beschreven door Boonstra

(1996) komt hierin nadrukkelijk naar voren. Helder gedefinieerde normen en planning zijn vastgelegd in het veranderprogramma.

### 5.1.3 Deelvraag III, de invloed van de kenmerken van de politiek bestuurlijke context

De derde deelvraag “In hoeverre zijn kenmerken van de politiek bestuurlijke context van invloed op het verloop van veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties?” willen we als volgt beantwoorden op basis van de literatuurstudie en het onderzoek.

Wilson (1989) stelt dat het belangrijkste kenmerk van de regelgedreven organisatie niet zozeer is dat het een bureaucratische organisatie is, maar vooral dat het een organisatie is die zich publiek dient te verantwoorden en wordt bekostigd. Daarmee is de organisatie niet vrij in het bepalen van de benodigde en de te besteden middelen, noch in het vaststellen van de organisatiedoelstellingen. Deze worden namelijk bepaald door de politieke context en zijn zodoende een gegeven voor de bestuurders en hun organisatie.

Bij DUO, de integratie van CFI en IB-Groep, heeft de politiek-bestuurlijke context een belangrijke rol gespeeld in het besluit tot fusie. Binnen de SVB lijken de ontwikkelingen in de maatschappij en ook de politiek-bestuurlijke context aanleiding zijn geweest voor het veranderprogramma. In beide *cases* willen de belangrijkste opdrachtgevers zich geïnformeerd weten op hoofdlijnen. Daarbij lijken zij aan te sturen op een zo voorspelbaar mogelijk en ontwerpgericht veranderproces. Tevens zijn nadrukkelijk eisen gesteld aan het realiseren van doelmatigheidseisen vanuit een financiële drijfveer, en het blijvend voldoen aan de rechtmatige eisen.

De politiek bestuurlijke context blijkt evenwel minder eenduidig dan we hadden verwacht. De relatie tussen opdrachtgevend departement en de uitvoeringsorganisatie is veelzijdig en soms zelfs ambigu. De tweezijdige behoefte aan afstemming is omgeven met gebrekkige kennis van de processen over en weer en schijnbaar tegengestelde belangen. Dat heeft een gespannen relatie tot gevolg als het gaat om het volgen en eventueel bijsturen van de veranderprogramma's.

Vanuit de politiek is met de inrichting van de commissies Kohnstamm en Gerritse veel aandacht voor de ministeriele verantwoordelijkheid. Het probleem wordt gekoppeld aan de organisatievorm van de uitvoeringsorganen. Moeten de uitvoeringsorganisaties nog wel ZBO's zijn en blijven? Tijdens ons onderzoek werd duidelijk dat het voor een opdrachtgevend departement lastig is om grip te krijgen op de uitvoeringsorganisaties. Dat geldt voor CFI als voormalig agentschap, voor de IB-Groep als voormalig ZBO, DUO als baten-lastendienst en de SVB eveneens als ZBO. De juridische organisatievorm lijkt hier niet onderscheidend. Het probleem lijkt terug te voeren op een kennisprobleem. De opdrachtgevende departementen hebben onvoldoende kennis van de uitvoeringspraktijk om de veranderprogramma's te kunnen monitoren. Het opdrachtgevend departement wil graag weten waar het ter beschikking gestelde investeringsbudget aan wordt besteed en tot welk resultaat dat leidt. Dat beeld blijkt lastig te verkrijgen. Naast het kennisprobleem speelt, ook het streven naar autonomie door de bestuurslaag van de uitvoeringsorganisatie een belangrijke rol (Wilson, 1989: 't Hart, Wille e.a., 2002). De bestuurders proberen de invloed van de omgeving op hun organisaties en de veranderprogramma's te beperken door onder meer te sturen op de *constraints* (Wilson, 1989; Kickert, 1998).



Als verwacht legt het opdrachtgevend departement in het kader van de verantwoording en sturing het accent op de rechtmatigheid. Ten aanzien van de door de uitvoeringsorganisaties geïnitieerde veranderprogramma's worden inhoudelijk geen eisen gesteld. Het verantwoordingsinstrumentarium wordt niet aan de veranderprogramma's aangepast. De enige eis die de departementen stellen is dat gedurende het veranderproces voldaan wordt aan de productie standaarden. Het accent dat bij deze productiestandaarden wordt gelegd op de rechtmatigheid versterkt het gevoel geen fouten te mogen maken bij de uitvoeringsorganisaties. In de bureaucratische organisatie leidt dit tot verdere risicoaversie en daardoor het streven naar onzekerheidsreductie in de veranderprogramma's. Vanuit een beheersingsfilosofie welke past bij de risicoaversie heeft de uitvoeringsorganisatie een natuurlijke hang naar een ontwerpgerichte benadering. De complexiteit van de programma's bij de uitvoeringsorganisaties welke betrokken zijn in dit onderzoek, passen echter niet bij een uitsluitend ontwerpgerichte benadering.

We komen daarmee tot de slotsom dat de departementen weinig directe invloed hebben of opeisen ten aanzien van het verloop of de inhoud van de veranderprogramma's. Sturing op productie en de mate waarin rechtmatigheid wordt gerealiseerd lijkt daarmee op straffen en belonen: indien doelstellingen niet worden gerealiseerd kan het departement de financiering van de veranderprogramma's beëindigen en daarmee feitelijk het veranderprogramma torpederen, zoals dat bij de IB-Groep is gebeurd. Bijsturen onderweg blijkt, nog op proces en veranderaanpak, noch op inhoud van het programma blijkt daarbij niet te gebeuren.

De indirecte invloed op veranderprogramma's bij uitvoeringsorganisaties daarentegen is wel groot. De politieke context vraagt regelmatig om nieuw beleid. Het departement ontwikkelt dat en verlangt van de uitvoering snelle implementatie. Daarbij lijken de departementen nauwelijks aandacht te hebben voor de veranderprogramma's en het beslag dat deze programma's op de uitvoeringsorganisaties leggen. Er doet zich dan een opeenstapeling voor zonder dat een bewuste keuze wordt gemaakt en daarmee de prioriteit wordt bepaald. Van de uitvoeringsorganisaties wordt op dat moment verlangd dat zij de nieuwe wet en regelgeving implementeren, de continuïteit van *going concern* garanderen en het programma binnen tijd en budget doorlopen. De uitvoeringsorganisaties hebben grote moeite aan alle verlangens te voldoen. Het leidt veelal tot een vertraging van het veranderprogramma en daarmee ook tot een mogelijke kostenstijging.

Verder is opvallend, dat de geïnterviewden van DUO aangeven dat de persoonlijke relatie een bepalende factor is voor de mate waarin afstemming met het departement plaatsvindt. In hoofdstuk 2 hebben we aan de hand van 't Hart al geschetst dat de behoefte tot afstemming en sturing wordt ingegeven door de politieke gevoeligheid en minder door de organisatievorm van de uitvoeringsorganisatie. Hieraan voegen wij toe dat de persoonlijke relatie de intensiteit en de kwaliteit van de afstemming mede bepaald. Ook hier is de staatsrechterlijke organisatievorm minder van belang dan dat wij aanvankelijk dachten.

Concluderend lijkt de politiek-bestuurlijke context een zeer belangrijke rol te spelen ten aanzien van de veranderprocessen die de in het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties ondergaan. Wel is duidelijk dat de invloed en de rol van de politiek-bestuurlijke context niet eenduidig is, dat er meerdere patronen, processen en relaties op elkaar inwerken en zich doen gelden.

#### 5.1.4 Deelvraag IV, de onderlinge relaties tussen de kenmerken

De vierde deelvraag “Welke onderlinge relaties vinden we tussen de kenmerken van de organisatie met de kenmerken van het veranderproces en de kenmerken van de politiek bestuurlijke context?” willen we als volgt beantwoorden op basis van de literatuurstudie en het onderzoek.

Het lijkt erop dat er duidelijke relaties zijn tussen de kenmerken van de organisatie, de veranderaanpak en de politiek-bestuurlijke context in relatie tot het veranderproces. In de kern zijn een aantal waarden te herkennen die verantwoordelijk zijn voor de kracht van de onderlinge relaties van de kenmerken op abstract niveau:

1. Het publieke karakter van de organisatie en de noodzaak dat zij zich verantwoord.
2. Het uitvoeren van een taak, waaraan vanuit de politiek-bestuurlijke context een aantal eisen worden gesteld en *constraints* worden opgelegd op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid.
3. De vergaande invloed vanuit een beheersingsgerichte sturingsfilosofie, onder invloed van de politiek-bestuurlijke context en de aard van de organisatie welke bureaucratisch is, welke te constateren is in elk aspect van de organisatie en de veranderaanpak.

Het lijkt er dus op dat de governance structuur, de politiek bestuurlijke context en de checks en balances welke de organisatie omgeven leidend zijn voor het veranderproces. Op zich is dit niet verwonderlijk. Mede omdat de politiek bestuurlijke context de waarden en *constraints* bepaalt, bepaalt zij goeddeels het strategisch kader van de organisatie.

Hoewel de *cases* uit ons onderzoek verschillende resultaten laten zien die zeer organisatiespecifiek zijn en zodoende niet te generaliseren voor alle cases, kunnen we toch een aantal conclusies trekken over de onderlinge relaties tussen de kenmerken.

De beperkte bestuurbaarheid van veranderprocessen, de inbedding in de politiek-bestuurlijke context en de hiermee samenhangende noodzaak tot het afleggen van verantwoording, en de onder invloed van ICT complexe aard van de organisaties zijn belangrijke aspecten die maken dat organisatieverandering weerbarstig is. Het patroon dat de kenmerken onderling met elkaar verbindt is het streven naar risicomijding.

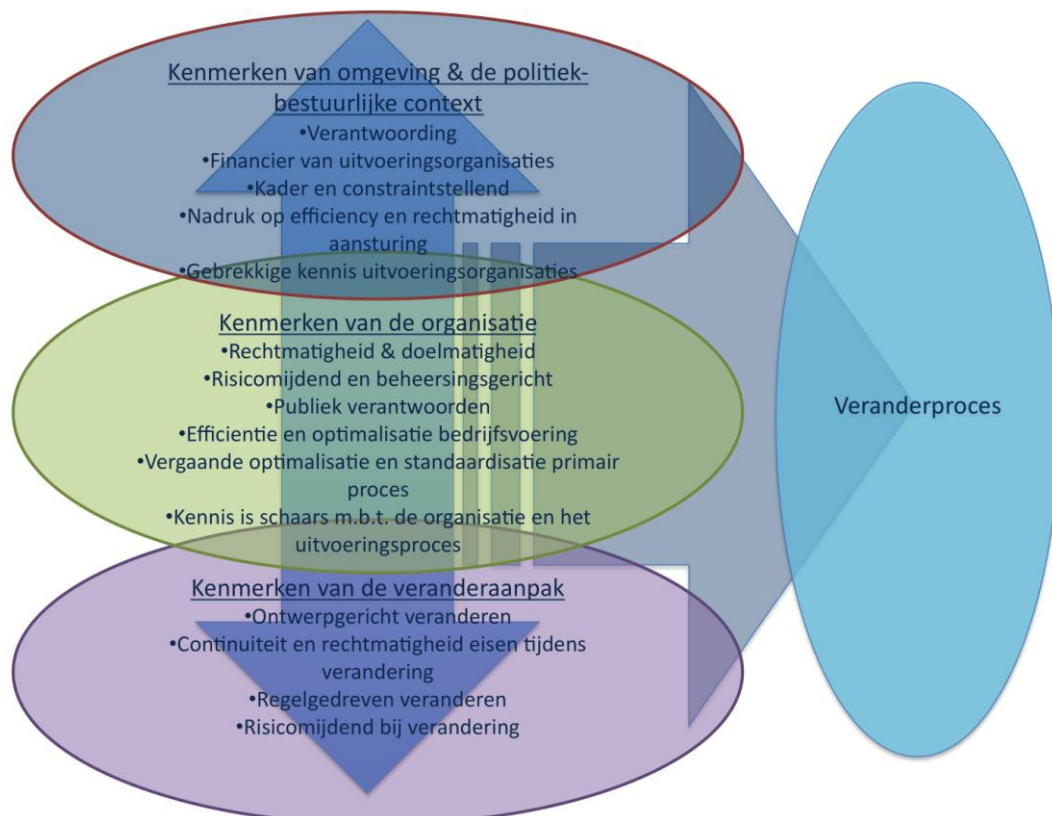
Risicomijding is een zichzelf versterkend patroon. De organisatie streeft ernaar om efficiëntie en rechtmatigheid in de uitvoering van de dienstverlening te realiseren en continu te verbeteren. Dit brengt spanningen met zich mee. Daarbij is er sprake van conflicterende waarden, zoals rechtmatigheid, doelmatigheid en klantgerichtheid (Wilson, 1989; Ringeling, 2004). De *constraints* die hieruit naar voren komen bepalen het speelveld binnen de organisatie. Bovendien is de inrichting van de organisatie mede gebaseerd op het beperken van risico's, met tal van *checks* en *balances* om de organisatie te beheersen en aan te sturen volgens rationeel-legale uitgangspunten, procedures en richtlijnen. Dit zien we met name bij de uitvoeringsorganisaties die gebonden zijn aan een complexe ICT infrastructuur, zoals IBG en SVB. Bestaande ICT infrastructuren zijn van groot belang voor de organisatie en het primair proces. Hierdoor is de organisatie complex in zijn aard.

Risicomijding staat binnen de organisatie niet op zich, het lijkt als het ware een geïnstitutionaliseerd kenmerk van de organisatie te zijn geworden onder invloed van jarenlang functioneren in een politiek-bestuurlijke context. Continue aandacht voor

doelmatigheid, rechtmatigheid en het reduceren van onzekerheid in het primaire proces staat hierbij centraal. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de publieke verantwoording die moet worden afgelegd over alle aspecten van de organisatie, niet uitsluitend de kwaliteit van het primaire proces en het voldoen aan de rechtmatige eisen. Wilson (1989) stelt dat het een belangrijk kenmerk van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie is, dat deze een publieke bureaucratie is. Dit voed het streven naar risicomijding bij de regelgedreven uitvoeringsorganisatie.

Verandering en beheersing staan in deze op zeer gespannen voet. Risicomijding, het werken volgens richtlijnen en procedures om te voldoen aan de bureaucratische vereisten is onderdeel van deze paradox. Concreet zien we dit terug in het veranderproces van de onderzochte organisaties. Veranderen betekent in de context van de bureaucratie het aanpassen of vervangen van regels en richtlijnen. Veranderen wordt hierdoor een zeer detaillistisch en tijdrovend proces. De complexiteit van de organisatie en de veranderdoelstellingen versterkt dit. Dit verklaart mede waarom er voor een primair ontwikkelgerichte aanpak geen ruimte is.

Ter illustratie van onze conclusies hebben we hieronder de belangrijkste aspecten per kenmerk weergegeven. Dit is het aangepaste conceptueel model.



Figuur 2: het conceptueel model gebaseerd op conclusies (Auteurs, 2010)

## 5.2 Verschillen tussen het theoretische conceptueel model en het op onderzoeksresultaten gebaseerde model

In paragraaf 2.8 hebben we het aan de hand van de theorie opgestelde conceptueel model beschreven. Het bovenstaande model is op basis van de empirie ontwikkeld. Het model geeft de meest dominant op elkaar inwerkende elementen weer en kijkt daarmee af van het model uit paragraaf 2.8.

In figuur 2 zijn de elementen kennis en kader- en constraint stellend toegevoegd aan de kenmerken van de omgeving en de politiek bestuurlijke context. Tijdens het onderzoek is ons opgevallen dat het gebrek aan kennis van de uitvoeringspraktijk aan de kant van de opdrachtgever van invloed is op de relatie tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties, op de veranderaanpak en daarmee op het verloop van het veranderproces. De opdrachtgever blijkt nauwelijks in staat het veranderproces te volgen en bij te sturen. Daarvoor in de plaats, houdt de opdrachtgever krampachtig vast aan de rechtmatigheid. Daarmee stelt het een bepalend kader waarbinnen het veranderproces plaats vindt. De veranderingen mogen immers niet leiden tot een afnemende rechtmatigheid. Dit kader vormt een belangrijke *constraint* voor de uitvoeringsorganisaties. Het beperkt de handelingsruimte van de uitvoeringsorganisaties tijdens het veranderproces. Het element kennis, of liever gezegd het gebrek aan kennis aan de kant van de opdrachtgevers werkt door in de kenmerken van de organisatie. De keuze van de opdrachtgever, bij gebrek aan kennis van de uitvoeringspraktijk, te sturen op de rechtmatigheid versterkt een aantal van de kenmerken van de organisatie. Op basis van de theorie constateerden wij al dat de uitvoeringsorganisatie sterk is gericht op de beheersing van de processen. De uitvoeringsorganisaties dienen zich publiekelijk te verantwoorden over doelmatigheid en rechtmatigheid. De sturing van de opdrachtgever op de rechtmatigheid versterkt het risicomijdend gedrag en de hang naar beheersing aan de kant van de uitvoeringsorganisaties. Dat verklaart een zekere hang naar de ontwerpgerichte benadering bij de uitvoeringsorganisaties. Zij proberen zoveel mogelijk te verandering te beheersen aan de hand van een blauwdruk. Dat lukt alleen in de eerste fase van het veranderproces. In de latere fasen van het veranderproces worden de organisaties geconfronteerd met toenemende complexiteit als gevolg van de noodzakelijke aanpassingen van de ondersteunende ICT systemen. Onder invloed hiervan wordt soms expliciet maar ook vaak impliciet gekozen voor de ontwikkelbenadering.

In figuur 2 is kennis als element aan de kenmerken van de organisatie toegevoegd. Onder meer door Zuurmond en Meesters (2005) is gewezen op de toenemende complexiteit van de regelgeving en de uitvoeringsprocessen. De toenemende afhankelijkheid van de ondersteunende ICT systemen verhoogt de complexiteit. Tijdens ons onderzoek hebben de geïnterviewden aangegeven, dat de kennis in de organisaties van zowel de wet- en regelgeving als de uitvoeringsprocessen en de ondersteunende ICT systemen schaars is. De uitvoeringsorganisaties zijn afhankelijk van een relatief kleine groep medewerkers voor wat betreft de veranderprocessen, het doorvoeren van veranderingen als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving en de continuïteit van *going concern*. Omdat het hier om schaarse capaciteit gaat heeft het invloed op het tempo van de veranderingen en daarmee op het veranderproces.

Het eerder genoemde risicomijdende gedrag van de uitvoeringsorganisaties is in figuur 2 als element toegevoegd aan de kenmerken van de veranderaanpak.

De eerder genoemde sturing door de opdrachtgever op de rechtmatigheid tijdens de veranderprocessen is van sterke invloed op de veranderaanpak. De uitvoeringsorganisaties proberen de veranderingen beheersbaar te maken. Eerder genoemde elementen als schaarse kennis en de toenemende complexiteit van de

uitvoeringsprocessen en de ondersteunende ICT systemen staan dit voor een groot deel in de weg.

### 5.3 Reflectie op bestuurskundige relevantie

In paragraaf 1.3.2 hebben wij de wetenschappelijke relevantie van ons onderzoek beschreven. We hebben daar vastgesteld dat de Bestuurskunde relatief weinig aandacht heeft besteed aan veranderprocessen bij specifiek de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. Het voornemen was deze geconstateerde lacune in te vullen door kwalitatief onderzoek te doen naar de relaties tussen de kenmerken van deze specifieke groep organisaties, de kenmerken van de politiek bestuurlijke context waarbinnen zij opereren, de kenmerken van de veranderaanpak en het veranderproces. Middels kwalitatief onderzoek hebben we beoogd verklaring te vinden voor en betekenis te geven aan het handelen en het gedrag dat we hebben waargenomen tijdens ons onderzoek.

Vooruitlopend op de aanbevelingen voor verder onderzoek in paragraaf 5.6.2, kunnen we hier al aangeven dat meer onderzoek aan de kant van de opdrachtgevers en onderzoek over een langere periode naar het verloop van de veranderprocessen is aan te bevelen. Enige bescheidenheid is dus gepast. Toch denken we redelijk geslaagd te zijn in het verklaren van de relaties tussen de genoemde kenmerken het verloop van het veranderproces.

Voor de Bestuurskunde lijkt ons het inzicht van belang dat de gebrekkige kennis van de uitvoeringspraktijk aan de kant van de opdrachtgever van invloed is op de gedragingen van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties en daarmee op het verloop van het veranderproces. Verder lijkt ons van belang dat de gedragingen aan de kant van de opdrachtgever de kenmerken van de organisatie versterken. De regelgedreven uitvoeringsorganisaties zijn in de aard risicomijdende organisaties. Dit zal vooral het geval zijn wanneer de taak van de uitvoeringsorganisatie als politiek gevoelig kan worden bestempeld. De sturing van de opdrachtgever op de rechtmatigheid tijdens de veranderprocessen en het feit dat regelgedreven uitvoeringsorganisaties zich publiek dienen te verantwoorden, versterkt het risicomijdende gedrag van deze specifieke groep organisaties. Wellicht zou het departementen, opdrachtgevers en de uitvoeringsorganisaties helpen als er een expertise centrum binnen de Rijksoverheid wordt ontwikkeld om uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers tot dienst te zijn bij complexe vraagstukken op het snijvlak van organisatie verandering, taakstellingen, sturingsrelaties en centrale coördinatie.

Tijdens ons onderzoek hebben we steun gevonden voor de constatering van Zuurmond en Meesters (2005) dat de complexiteit van wet en regelgeving toeneemt en daarmee de complexiteit van de uitvoeringsprocessen en de ondersteunende ICT systemen. Na ons onderzoek kunnen we daaraan toevoegen dat de regelgedreven uitvoeringsorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn van een relatief kleine groep medewerkers die over kennis beschikken van wet- en regelgeving, de uitvoeringsorganisatie en de werking van de ondersteunende ICT systemen. De toenemende complexiteit enerzijds en anderzijds de afhankelijkheid van schaarse kennis binnen de regelgedreven uitvoeringsorganisaties om deze complexiteit in goede banen te leiden is een risicofactor van betekenis voor het verloop van de veranderprocessen.

## 5.4 Persoonlijke leerervaringen

Verrassend voor ons was het inzicht dat vooral de persoon en zijn relaties bepalend blijkt te zijn voor de relatie en daarmee de samenwerking tussen opdrachtgevend departement en de uitvoeringsorganisatie. De staatsrechtelijke vorm van de uitvoeringsorganisatie, voorheen agentschap nu baten-lastendienst of ZBO blijkt minder bepalend te zijn voor de relatie met de opdrachtgever en de sturing door de opdrachtgever dan wij aanvankelijk hebben gedacht.

Ook het prominente belang van kennis zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de uitvoeringsorganisaties was verrassend.

We waren verbaasd door de pogingen van de IB-Groep, gedurende een decennium, om de organisatie, de uitvoeringsprocessen en de ICT architectuur aan te passen zonder noemenswaardig resultaat. Daarbij kwam het op ons over dat van alle hierbij opgedane ervaringen, er geen reflectie had plaatsgevonden op de veranderpogingen en zodoende achtereenvolgens dezelfde aanpak werd gekozen, bij elk nieuwe te starten veranderprogramma. Naar ons idee een verkwisting van publieksgeld. Opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie lijken in weerwil van evaluaties niet bij machten het veranderprogramma zodanig aan te passen op de contextuele factoren zodat het tot enig resultaat leidt.

Los van de inhoudelijke kant is onze belangrijkste leerervaring het uitstel van de oordeelsvorming. Het langere tijd werkzaam zijn in adviserende en leidinggevende functies, heeft ertoe geleid dat we snel ons oordeel en onze conclusies klaar hebben. Wij denken te weten hoe het in elkaar zit. De studie Bestuurskunde en vooral het schrijven van deze scriptie hebben ons geleerd ons geduld te bewaren en ons oordeel uit te stellen. Eerst waarnemen en vervolgens hetgeen is waargenomen overdenken, verhoogd de kwaliteit van de besluitvorming en leidt tot het zo noodzakelijke lerende vermogen.

## 5.5 Kanttekeningen bij het onderzoek

### 5.5.1 Algemene kanttekeningen bij het onderzoek

Er zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen bij het onderzoek. Deze hebben voornamelijk betrekking op de onderzoeksopzet.

Onze conclusies en het onderzoek hebben relevantie voor de door ons onderzochte casussen, maar zijn in mindere mate generaliseerbaar voor regelgedreven uitvoeringsorganisaties; methodologisch gezien was de scope van het onderzoek en het aantal betrokken organisaties te klein.

Meer in het algemeen kunnen we stellen dat de bevindingen uit ons onderzoek waarschijnlijk zullen opgaan voor regelgedreven uitvoeringsorganisaties die taken hebben welke als politiek gevoelig te bestempelen zijn. De in dit onderzoek betrokken organisaties, hebben politiek gezien een gevoelige taak, gelegen in de sociale zekerheid en in onderwijsfinanciering. Wanneer de toegekende taken politiek en bestuurlijk als gevoelig geïdentificeerd kunnen worden, zullen de beschreven patronen naar wij verwachten nadrukkelijker opgeld doen en herkenbaar zijn. Dit betreft de patronen tot risicomijding en onzekerheidsreductie onder toenemende invloed van politiek-bestuurlijke druk.

Deze patronen en relaties zullen minder snel opgeld doen in uitvoeringsorganisaties met een relatief politiek minder gevoelige taak. Vooral het streven naar risicomijding zal hierdoor minder zijn, met als gevolg dat de organisatie meer ruimte heeft om inhoud en vorm te geven aan het veranderprogramma. Het veranderprogramma en de daaruit voortvloeiende processen zullen minder snel 'blokkeren'. In de volgende paragraaf zullen we hier uitgebreider op in gaan en specifieker duiden of en voor welke categorieën uitvoeringsorganisaties de bevindingen uit het onderzoek generaliseerbaar zijn.

Een andere kanttekening die we zouden willen plaatsen is dat het interessant zou zijn geweest om het onderzoek uit te breiden met meerdere onderzoeksmomenten gedurende een langere periode bij de verschillende organisaties. Waarbij de verschillende onderzoeksfasen plaats zouden vinden (1) voorafgaand of bij initiatie van het verandertraject, (2) gedurende het verandertraject in verschillende fasen en (3) bij afronding van het veranderprogramma. Dit zou hebben kunnen bijdragen aan inzicht in oorzaken en gevolgen, de kracht van relaties tussen kenmerken en de wijze waarop de organisatiepatronen op elkaar inwerken en in kracht toenemen of inboeten.

Wat tijdens ons onderzoek naar voren is gekomen, is dat wij de cultuur als organisatiekenmerk niet als kenmerk hebben meegenomen in het theoretische kader. Terwijl het organisatiekenmerk 'cultuur' bij de SVB in vrijwel alle interviews benoemd werd. Omdat toegedichte cultuurkenmerken hier vooral descriptief werden gehanteerd is het wel de vraag of het betrekken van het kenmerk cultuur tot nieuwe inzichten zou leiden. Bovendien zou vanuit het kenmerk cultuur, terecht of niet terecht, in feite elk patroon in de organisatieprocessen of in onderlinge relaties kunnen worden verklaard. Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen wat het effect is van cultuur in de context van organisatieverandering bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties in een politiek-bestuurlijke context.

Een andere kanttekening welke we zouden willen plaatsen is dat ons onderzoek vooral gebaseerd is op interviews met organisatieleden van de twee organisaties. De rijkdom van onze analyse zou toe hebben kunnen nemen bij het bestuderen van de documenten aangaande de veranderprogramma's. Ook het interviewen van meer organisatieleden werkzaam bij de opdrachtgevers, waaronder wij de departementen verstaan welke primair verantwoordelijk zijn voor de 'aansturing' van de in het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties, zou van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Ten slotte hebben we ons veelal beperkt tot het interviewen van organisatieleden die nauw bij de veranderprocessen zijn betrokken. Dat kan een enigszins vertekend beeld op leveren. De betrokkenheid van deze leden van de organisatie kan leiden tot een verkokerde blik, waardoor we mogelijk beperkt zicht hebben gekregen op de bredere effecten van de veranderprocessen op de organisatie en haar medewerkers.

## 5.5.2 Generaliseerbaarheid van de bevindingen van dit onderzoek

Smullens en Van Thiel (2002) hanteren in hun artikel verschillende classificaties van agentschappen. Zij onderscheiden de agentschappen naar beleidsterrein, omvang, producten en taken. Bij de classificatie op basis van taken onderkennen zij de volgende categorieën:

- Beheer (van gebouwen of informatiebestanden)
- Geldelijke uitkeringen of inningen

- Inspectie en controle
- Opleiden, onderzoeken en voorlichten
- Registreren en vergunningen verlenen
- Anders

Het is een onderscheid dat we in meer bredere zin op de uitvoeringsorganisaties los kunnen laten ongeacht hun juridische en staatsrechtelijke vorm. Met de keuze voor CFI, IB-Groep en SVB hebben we ons bij het onderzoek naar het verloop van veranderprocessen bij regelgedreven uitvoeringsorganisaties in termen van Smullens en Van Thiel (2002) gericht op de categorie “geldelijke uitkeringen of inningen”. De vraag die zich nu voordoet is of we onze bevindingen kunnen generaliseren of dat ze zich beperken tot de groep door ons onderzochte regelgedreven uitvoeringsorganisaties.

Met onze keuze voor de genoemde regelgedreven uitvoeringsorganisatie hebben we ons een beperking opgelegd. Daarmee moeten we voorzichtig zijn met het generaliseren van onze bevindingen naar andere categorieën uitvoeringsorganisaties. We hebben immers geen onderzoek gedaan naar andere categorieën uitvoeringsorganisaties. Als we deze voorzichtigheid laten varen, moet het antwoord op de vraag of we onze bevindingen kunnen veralgemeniseren naar onze mening een ontkenning zijn. Natuurlijk zouden we kunnen stellen dat de meeste uitvoeringsorganisaties voor een belangrijk deel de door ons beschreven kenmerken vertonen.

We hebben echter ook aangegeven, dat voor de in ons onderzoek betrokken organisaties geldt dat de politiek-bestuurlijke context waarbinnen zij opereren de kenmerken van de organisatie versterken, en dan meer specifiek het patroon tot onzekerheidsreductie en risicomijding. Zo wordt de risico-averse houding van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties versterkt door de sturing op de rechtmatigheid van de uitvoeringsprocessen door de opdrachtgever. Het accent op de rechtmatigheid en de risicoaversie beïnvloeden het verloop van de veranderprocessen.

We menen dat de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein waarbinnen de uitvoeringsorganisatie opereert een belangrijke rol speelt in de relatie tussen de opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie. Wanneer we uitgaan van de categorisering van Smullens en Van Thiel, lijkt het of het belang van rechtmatigheid in de sturing vanuit het opdrachtgevend departement voor de verschillende categorieën niet gelijk is. Ook de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein zal waarschijnlijk per categorie verschillen. Zonder nader onderzoek te hebben gedaan zouden we daarmee kunnen stellen dat onze bevindingen niet gegeneraliseerd mogen worden voor alle categorieën. Wel zullen de bevindingen in redelijke mate generaliseerbaar zijn voor regelgedreven uitvoeringsorganisaties die ingedeeld kunnen worden in dezelfde categorie (geldelijke uitkeringen of inningen). Daarbij geldt dat de opgelegde (en door de uitvoeringsorganisaties ervaren) constraints en de politieke gevoeligheid van context tot context kan verschillen.

## **5.6 Aanbevelingen naar aanleiding van deze studie**

### **5.6.1 Aanbevelingen voor de bij het onderzoek betrokken organisaties**

**Keuze veranderaanpak onderdeel veranderprogramma**

De veranderaanpak zou meer invloed kunnen uitoefenen op het veranderproces, wanneer bewuste en expliciete keuzen worden gemaakt. Zeker wanneer daarbij wordt



uitgegaan van de kenmerken en de kracht van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties. De kracht van deze organisaties, welke als bureaucratisch getypeerd kunnen worden, is dan gelegen in het voorspelbaar doorlopen van processen die men zich heeft voorgenomen. Beheersing door formalisatie en standaardisatie zijn belangrijke gegevens voor en het functioneren van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie in een politiek-bestuurlijke context.

Concreet betekent dit ook dat de organisatie dan expliciet zeer ontwerpgericht, volgens procedures en richtlijnen zullen veranderen. Daardoor wordt het veranderproces en de aanpak als het ware geformaliseerd en gestandaardiseerd. Het veranderen wordt zodoende zelf een bureaucratisch proces.

Dit vergt echter een nadrukkelijk aanwezige expert rol in het kader van organisatieverandering. Zo zouden de kenmerken van de organisatie die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen en worden gepercipieerd als belemmerend voor het realiseren van de doelstellingen, onderwerpen kunnen worden specifieke verandertrajecten specifiek gericht op deze aspecten.

#### Kleine stappen

Omvangrijke en complexe en daarmee risicovolle veranderprogramma's of transformaties als bij de IB-Groep en de SVB zullen daarmee op het oog tot het verleden behoren. Wanneer bestuurders van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie noodzaak en ruimte zien voor verandering, lijkt het wenselijk om deze te vertalen naar kleine verandertrajecten die ontwerpgericht worden ingezet. Dit zal consequenties hebben voor de snelheid waarmee beoogde 'transformaties' gerealiseerd worden. Maar deze benadering geeft wel invulling aan de wens risico's te mijden en past bij de lage verandercapaciteit die typerend is voor het type organisatie (vgl. Werkman, 2006).

CFI heeft met het veranderprogramma Servicegericht Uitvoeren gekozen voor het zetten van dergelijke kleine overzichtelijke stappen. Telkens wordt een onderdeel van het proces opgepakt. Dat is een succesvolle benadering gebleken.

De IB-Groep heeft diverse malen geprobeerd de processen en de ondersteunende ICT systemen in zijn geheel te vervangen. Dat is niet gelukt. Ook de SVB lijkt hierop af te koersen met het Programma SVB10. Het verdient dan ook aanbeveling dat veranderprogramma's zelf, dan niet meer beogen het totale systeem van de organisatie te veranderen, maar eerder beogen *delen* van het proces, de organisatiestructuur, de ICT systemen en de uitvoeringsprocessen te verbeteren.

Het frontaal benaderen van de processen over de volle breedte brengt veel complexiteit op het gebied van ICT met zich mee. Bovendien lijken medewerkers een opeenstapeling van het aanleren van nieuwe kennis en competenties gecombineerd met nieuwe ondersteunende ICT systemen en een andere organisatie-inrichting niet of nauwelijks aan te kunnen. Ook hier lijkt het zetten van kleinere stappen een logische oplossing.

Bovendien wordt ingespeeld op de in de organisatie geïnstitutionaliseerde behoefte aan onzekerheidsreductie en de risicoaversie bij het beperken van het ambitieniveau bij veranderprogramma's.

#### Kennismanagement en resource management

Eerder hebben we geschetst dat de uitvoeringsorganisatie voor het slagen van de veranderprogramma's in toenemende mate afhankelijk zijn van de kennis van een kleine groep medewerkers. Het verdient aanbeveling om de kennis van de individuele medewerker met behulp van kennismanagement binnen de organisatie in kaart te brengen. Zo kan schaarse kennis verbreed en onderhouden worden. Op het moment dat behoefte bestaat aan bepaalde expertise kan deze snel en gericht worden ontsloten.

Kennismanagement kan worden versterkt met resource management. Zo kan voor elk programma-onderdeel inzichtelijk worden gemaakt, welke kennis waar en wanneer is ingezet en nog moet worden ingezet. De inzichten welke met behulp van kennis- en resource management worden verkregen leiden tot een betere beheersing van de veranderprogramma's. Kennisschaarste wordt eerder in het veranderproces zichtbaar waardoor het mogelijk wordt hierop te anticiperen.

#### Gemeenschappelijk projectportfoliomanagement

De departementen, geleid door de politieke actualiteit, leggen sterk de nadruk op ontwikkeling en de snelle implementeren van nieuw beleid. De uitvoeringsorganisaties richten zich vooral op de rechtmatigheid en de continuïteit van *going concern* en de realisatie van hun veranderprogramma's. Daar de middelen en de capaciteit beperkt zijn lijkt hier sprake van een belangentegenstelling. Het departement heeft echter belang bij een flexibele uitvoeringsorganisatie die met behulp van moderne ICT toepassingen in staat is nieuwe wet- en regelgeving snel te absorberen. De uitvoeringsorganisaties geven op hun beurt aan daarvoor de omvangrijke en complexe veranderprogramma's door te moeten voeren. Tijdens ons onderzoek is door de geïnterviewden aangegeven dat departement en uitvoeringsorganisatie niet tot een gemeenschappelijke prioriteitstelling komen. Het inrichten van een gemeenschappelijk projectportfoliomanagement maakt zichtbaar waarop de schaarse middelen en capaciteit worden ingezet. Het dwingt partijen tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Scheiding van beleid en uitvoering in ideaaltypische zin zou hiermee wel onder druk komen te staan.

#### Verbeteren samenwerking departement en uitvoeringsorganisatie

Veel lijkt er te verbeteren op het gebied van de samenwerking tussen de opdrachtgevende departementen en de uitvoeringsorganisaties. Het politieke debat rond de organisatievorm van de uitvoeringsorganisaties en de positie ten opzichte van het departement blijkt in de empirie geen garantie voor een effectieve afstemming en samenwerking. De afstemming en samenwerking tussen de baten-lastendienst DUO en het departement van OCW verbeterd volgens de geïnterviewden langzaam. Het verbeteren van de relatie met de uitvoering door een sterkere koppeling tussen beleid en uitvoering was ook een van de beoogde resultaten van de oprichting van DUO. In de praktijk blijkt dat mede afhankelijk van de persoonlijke relatie tussen bestuurders. Een onderliggend probleem blijkt het gebrek aan kennis op de departementen van de uitvoeringspraktijk. Investeren in deze kennis leidt op de korte termijn mogelijk tot meer resultaat dan de uitkomsten van het politieke debat over de organisatievorm. Investeren in kennis vergroot de mogelijkheid tot monitoring en tijdige scherpe inhoudelijke bijsturing van de complexe, omvangrijke en kostbare veranderprogramma's bij de uitvoeringsorganisaties.

### 5.6.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek en slotoverwegingen

Het is aan te bevelen om nader onderzoek uit te voeren naar de mate waarin de politiek-bestuurlijke context invloed uitoefent op de regelgedreven organisaties bij veranderprocessen en naar de veranderbaarheid van de organisaties zelf alsmede de aanpak die daar bij past.

Wat de auteurs betreft zou dit onderzoek nadrukkelijker het perspectief van de opdrachtgevers uit de politiek-bestuurlijke context inbrengen. Bovendien zou het interessant zijn, zoals eerder gesteld, om het beeld en ons begrip van de regelgedreven

uitvoeringsorganisatie in verandering te verdiepen door op meerdere momenten tijdens de veranderprocessen (bij voorkeur ook al voorafgaand aan het veranderproces) het kwalitatieve onderzoek te laten plaatsvinden. Dit zal meer inzicht bieden in de dynamiek van de veranderprocessen en de invloed van de kenmerken politiek-bestuurlijke context, de veranderaanpak en de organisatiekenmerken op het veranderproces en de onderlinge relaties. Patronen in de organisaties worden beter herkenbaar wanneer op het onderzoek op meerdere momenten plaatsvindt in de organisatie, waarbij dezelfde organisatieleden betrokken worden.

Het belang van organisatieverandering, ook al zijn veranderprocessen weerbarstig, kan groot zijn. De ontwikkeling van de maatschappij zal eisen aan de regelgedreven uitvoeringsorganisaties blijven stellen. Die eisen veranderen. Niet veranderen of verbeteren is in feite geen optie. Veranderingen kunnen positieve aspecten hebben, in de vorm van verbeterde doel- en rechtmatigheid, maar ook klantgerichtheid.

De auteurs hopen dat dit onderzoek aanleiding geeft tot vervolgonderzoek, met name ook gericht op het vergroten van de verandercapaciteit van de regelgedreven uitvoeringsorganisatie of methodieken die verandering tot stand kunnen brengen in de specifieke context van dit type organisatie. Daarbij ligt het meest voor de hand om veranderingen te zoeken en te realiseren in delen van de organisatie, processen en systemen, stapsgewijs.

Onderzoek naar de wijze van 'aansturing' van de regelgedreven uitvoeringsorganisaties door departementen lijkt ons hierbij eveneens van belang. De persoonlijke relatie tussen verantwoordelijken van het departement en de verantwoordelijken van de uitvoeringsorganisatie zouden een rol kunnen spelen in de vrijheid en ruimte die de uitvoeringsorganisatie krijgt om vorm en inhoud te geven aan het verandertraject. De reflex tot risicomijding zou hierdoor beperkt kunnen worden. Een ander interessant aspect van de sturingsrelatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie ligt wat ons betreft op het gebied van kennis, informatie en besluitvorming. Welke kennis en informatie is beschikbaar (of wordt beschikbaar gesteld) over de organisatie en het veranderprogramma, om tot gedegen besluitvorming over te gaan.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (1995). Verslag over 1994 deel 3: *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer: Kamerstuk 1994-1995, 24130, nr. 3.

Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.

Beer, M., Noria, N. (2000). *Breaking de code of change*. Boston: Harvard Business School Press.

Bekkers, V.J.J.M. (2001). *De mythen van de elektronische overheid*. Over retoriek en realiteit, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 4., pp. 277-295.

Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2002). *Sterke staaltjes van samenwerking. Survey-feedback voor het aanpakken van belemmeringen bij organisatieverandering*. Deventer: Kluwer.

Boonstra, J.J. (2000) *Lerend veranderen, Veranderd leren*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als hoogleraar Management van veranderingen in organisaties aan de Universiteit van Amsterdam op 10 februari 2000. Amsterdam: Vosiuspers.

Boonstra, J.J. , Gravenhorst, K.M. & Werkman, R.A. (2003): *Het veranderingsvermogen van organisaties*. In: Burger, Y. , In 't Veld , R.J. & Cortlever, S.J.M. (red.). *Facetten van Sioo*. Utrecht: Lemma, pp. 32-51.

Boonstra, J.J. (2005). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties*. 's Gravenhage.

Caluwé, L. de, Vermaak H. (2004). *Leren veranderen*. Alphen aan de Rijn.

Cameron, K., Quinn, R. (1999). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Academic Service.

Commissie Gerritse. (2007). *ZBO's binnen kaders*.

Commissie Kohnstamm. (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*.

Cummings T., Worley C. (2001). *Organization Development & Change*. Ohio.

Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.

Giddens, A. (1991). *The consequences of modernity*. Stanford: University Press.

Glatthorn A.A., Joyner R.J. (2005). *Writing the winning Thesis or Dissertation*. London, UK.

Hart, P. 't, A. Wille e.a.. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van Zelfstandige overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Kotter, J.P. (1997). *Leiderschap bij Verandering*. SDU Uitgevers.
- Metselaar, E. Cozijnsen, A. (2002) *Van weerstand naar veranderingsbereidheid*. Holland Business Publications.
- Mintzberg, H, (1992). *Organisatie structuren* (Utrechtse Vertaal Associatie Vert.). Schoonhoven: Academic Service Economie en Bedrijfskunde. (Oorspronkelijke uitgave 1983).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2009. Managementafspraken 2010 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs. Den Haag: OCW.
- Morgan, G. 1992. *Beelden van organisatie* (B.H. Loof Vert.). Schiedam: Scriptum Books (Oorspronkelijke uitgave 1986).
- Nadler, D.A. (1987) *Managing Organizational Change: an integrated perspective*. The Journal of Applied Behavioural Sciences.
- Noer, D. (2001). *Breaking free*. San Fransisco, Josey Bass.
- Pettigrew, A.M. (1997). *Slagen en falen bij transformatie van ondernemingen*. Nijenrode Management Review 3: 49-60.
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.
- Schein, E.H. (1991). *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco, Josey Bass.
- Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). Agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In A. Kraak & R. van Oosterom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht bestuursmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp. 36-44.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.
- Steijn, B. (2001). *Werken in de informatiesamenleving*. Gorcum B.V.
- Taylor, F.W. (1967). *The Principles of Scientific Management*. Harper Brothers.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum.
- Udy jr, S.H. (1959). "Bureaucracy" and "Rationality" in Weber's Organization Theory: An Empirical Study. *American Sociological Review*, Vol. 24, No. 6 (Dec. 1959), pp. 791-795.
- Ullrich D. (1997). *Human Resource Champions*. Boston, Harvard Business School Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society* (G. Roth and C. Wittich, eds.). Berkeley CA: University of California Press.

Weisbord, M. (1987). *Productie Workplaces: Organizing and Managing for Dignity, Meaning and Community*. San Fransisco.

Werkman, R.A. (2006). *Werelden van Verschil: hoe actoren in organisaties vraagstukken in veranderprocessen hanteren en creëren*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Werkman, R.A., Boonstra, J.J. & Elving, W.J.L. (2005): *Complexiteit en weerbarstigheid in veranderprocessen: patronen in het verandervermogen van Nederlandse organisaties*. In: M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie, 5, pp. 5-29.

Werkman, R.A., Boonstra, J.J. & Bennebroek Gravenhorst, K.M. (2001): *Het Veranderingsvermogen van Organisaties: Interpretatie van Vijf Configuraties en Implicaties voor de Praktijk van Organisatieverandering*. In: M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie, 2, pp. 7-27.

Wilson, J.Q. 1989, *Bureaucracy, What government agencies do and why they do it*. New York, NY: BasicBooks.

Zuurmond, A., Meesters, M. (2005). ICT en overheidsorganisatie. In M. Lips, V. Bekkers, A. Zuurmond (Reds.), *ICT en openbaar bestuur* (pp. 299-327). Utrecht: Lemma BV.

## Websites

<http://www.cfi.nl> (mei 2010)

<http://www.ib-groep.nl> (mei 2010)

<http://lexius.nl> (januari 2010)

<http://www.ocwduo.nl> (april 2010)

<http://www.rekenkamer.nl> (januari 2010)

<http://www.rijksoverheid.nl> (januari 2010)

<http://www.scp.nl> (december 2009)

<http://www.svb.nl> (januari 2010)