

## 7 ORGANISEREN MET BELEID

S. van Thiel en V.M.F. Homburg

Beleid komt tot stand in en wordt uitgevoerd door organisaties. Daarmee zijn organisaties een belangrijke factor in het succes (of falen) van de overheid. Dit hoofdstuk gaat daarom over organisaties binnen en buiten de overheid die belast zijn met het ontwerpen en uitvoeren van beleid.

### 7.1 *Inleiding*

In de Nederlandse Grondwet is vastgelegd dat er drie bestuurslagen zijn (rijk, provincie en gemeenten). Daarnaast bestaat er een scala aan andere organisaties die in toenemende mate betrokken zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid.

In dit hoofdstuk wordt een aantal van dergelijke organisatievormen belicht, waarbij ingegaan wordt op mogelijke voor- en nadelen van het gebruik van deze alternatieven. Het ontwerpen van organisaties wordt besproken, waarbij gebruik wordt gemaakt van organisatiekundige inzichten.

Uitgangspunt voor dit hoofdstuk is dat de lezer bekend is met de wijze waarop beleid tot stand komt. Er wordt enige bekendheid met organisaties in het openbaar bestuur verondersteld.

De leerdoelen van dit hoofdstuk zijn:

1. het verwerven van kennis van diverse organisatievormen voor de uitvoering van beleid;
2. het verwerven van inzicht in criteria voor de keuze van bepaalde organisatievormen;
3. het verwerven van inzicht in de mogelijke problemen die voortvloeien uit gekozen organisatievormen;
4. het beschrijven van bestaande organisatievormen;
5. het ontwerpen van nieuwe organisatievormen.

### 7.2 *Trends en ontwikkelingen in het openbaar bestuur*

De organisatie van de overheid is in de loop van de tijd steeds complexer geworden. Het bureaucratische model dat volgens Max Weber (1864-1920) het ideale model was voor de (westerse) overheid, heeft plaatsgemaakt voor een complex netwerk van organisaties en bestuurslagen. Hieraan liggen twee trends ten grondslag. Ten eerste, de overheid heeft veranderingen aangebracht in haar eigen interne organisatiestructuur. Ten tweede, de overheid maakt steeds meer gebruik van andere, soms private organisaties, met name voor de uitvoering van beleid. Beide trends worden hierna kort toegelicht.

#### 7.2.1 Veranderingen binnen het overheidsapparaat

Halverwege de jaren zeventig werd duidelijk dat de overheid moest inkrimpen. De overheidsbureaucratie raakte steeds meer overbelast door de groei van overheidstaken tijdens de uitbouw van de verzorgings-

staat na de Tweede Wereldoorlog. De hiërarchische structuur, met verticale gezagslijnen, strikte controle en discipline (Rosenthal et al., 1996:168, Mintzberg, 1997:218-221), zorgde ervoor dat de top van de organisatie steeds meer ambtenaren tegelijk moest aansturen en controleren. Hierdoor nam de kans op fouten en vertragingen in de procedures toe en stegen de overheidsuitgaven, zowel om de uitvoering van nieuwe taken te betalen als vanwege de hoge kosten van interne coördinatie. Bezuinigingen alleen leverden niet genoeg op, de overheid moest ook daadwerkelijk inkrimpen en taken afstoten.

Om de interne coördinatie te verbeteren, hebben verschillende ministeries, provincies en gemeenten besloten tot een reorganisatie waarin voor een 'platter', minder hiërarchisch model werd gekozen. Gemeenten vervingen bijvoorbeeld hun traditionele secretarie-dienstenmodel voor sectoren- of concernmodellen (zie figuur 5.1).

Hier ongeveer figuur 5.1 invoegen

Verwacht werd dat door verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie te leggen, beleid op een efficiëntere en effectievere wijze tot stand zou komen of uitgevoerd zou worden. Immers, zo werd geredeneerd, afdelingen die dicht bij de praktijk staan, weten beter welk beleid nodig is en hoe dat het beste of goedkoopste ontwikkeld en uitgevoerd kan worden. Naast een beter kostenbewustzijn (efficiëntie) werd ook aangenomen dat meer verantwoordelijkheid voor directeuren en ambtenaren zou leiden tot meer inzet en dus een grotere doeltreffendheid (effectiviteit). In sommige gevallen werd er zelfs voor gekozen delen van de organisatie een aparte, zelfstandige status te geven. Voorbeelden van dergelijke interne verzelfstandiging zijn de agentschappen binnen de Nederlandse ministeries (Ministerie van Financiën, 1998).

Het idee dat het overhevelen van verantwoordelijkheden leidt tot meer efficiëntie en effectiviteit is ook gebruikt door de rijksoverheid om taken te decentraliseren naar provincies en gemeenten (territoriale decentralisatie). Achterliggende gedachte was dat gemeenten dicht bij de burger staan en dus niet alleen beter zullen weten wat burgers nodig hebben maar ook direct door de burger ter verantwoording kunnen worden geroepen als het beleid niet goed is of niet goed wordt uitgevoerd.

### 7.2.2 Afstoten en uitbesteden van taken

Naast veranderingen in de structuur van de overheid zelf, is er nog een andere strategie gebruikt om de interne coördinatie te verbeteren en de uitgaven te beperken, namelijk het afstoten van onderdelen en uitbesteden van taken aan andere organisaties. Het gaat hier bijna uitsluitend om de *uitvoering* van beleid. Het *maken* van beleid is nog steeds voorbehouden aan de overheid. Wel worden soms beleidsvoorbereidende taken uitbesteed, denk bijvoorbeeld aan advisering door commissies, en het laten doen van evaluatief onderzoek en/of haalbaarheidsstudies door onderzoeksinstituten.

De scheiding van beleidsontwikkeling en -uitvoering is gebaseerd op het idee dat het twee verschillende competenties zijn die elk aan deskundigen moeten worden overgelaten; de uitvoering aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties, het maken van beleid aan kerndepartementen. De praktijk wijst echter uit dat juist de ervaring van beleidsuitvoerders nodig is om beleid te kunnen maken dat voldoet aan de behoeften van burgers. Daarom worden er na een scheiding van beleid en uitvoering toch vaak weer nieuwe regelingen getroffen voor samenwerking of uitwisseling (zie paragraaf 7.4.4 over interfaces).

Er zijn tal van varianten om taken af te stoten of uit te besteden. Privatisering is zo'n variant. Een staatsbedrijf wordt verkocht, of de overheid verkoopt haar belang in een staatsdeelneming. Een bekend voorbeeld is de voormalige PTT. Een tweede variant is het uit- of aanbesteden van taken. De overheid laat meerdere bedrijven een offerte uitbrengen voor de uitvoering van een bepaalde taak en kiest vervolgens de beste (goedkoopste) offerte. In sommige gevallen worden overheidsorganisaties gedwongen mee te bieden. Een bekend voorbeeld in Nederland is de vuilnisophaaldienst in een groot aantal gemeenten door het private bedrijf BFI. Een privaat bedrijf voert dan een publieke taak uit. Daarmee verschilt het van de derde variant: Publiek Private Samenwerking (PPS), waarbij de overheid *samen* met particuliere bedrijven de financiering en uitvoering van projecten ter hand neemt. Meest bekend zijn infrastructuur- en nieuwbouwprojecten.

De laatste variant die hier wordt besproken is externe verzelfstandiging; het op afstand zetten van onderdelen van de overheidsorganisatie, meestal van een ministerie. De extern verzelfstandigde eenheid wordt een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat zelf volledig verantwoordelijk is voor de beleidsuitvoering (Van Thiel, Leeuw & Flap, 1998). De minister is alleen nog verantwoordelijk voor het maken van het beleid dat het ZBO uitvoert en voor het toezicht op het ZBO. Jaarlijks onderhandelen het ministerie en het ZBO over de te leveren prestaties en het budget. Zie paragraaf 7.3 voor een voorbeeld.

De overheid kan dus kiezen uit diverse typen organisaties om beleidstaken uit te voeren, variërend van agentschappen tot private ondernemingen. Welk type organisatie in welke situatie of voor welke taak wordt gekozen, is in eerste instantie een politieke afweging waarvoor geen eensluidende richtlijnen bestaan. Toch zijn er inmiddels een paar vuistregels ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Commissie Sint, 1994; Aanwijzingen, 1996). Paragraaf 7.4 presenteert een beslisschema met criteria voor de keuze van uitvoeringsorganisaties.

### 7.2.3 Problemen en uitdagingen

De veranderingen in de structuur van het overheidsapparaat en het afstoten en uitbesteden van taken hebben geleid tot een toegenomen complexiteit en hybriditeit van het openbaar bestuur. De simpele driedeling van rijk, provincie en gemeente is vervangen door een complex geheel van bestuurslagen, waarin tal van tussenvormen zijn ontstaan of nieuwe lagen. Burgers en bedrijven ontdekken deze complexiteit bijvoorbeeld in hun contacten met uitvoeringsorganisaties. Zo krijgt een bedrijf dat aanspraak wil maken op een technolo-

giesubsidie in eerste instantie te maken met de uitvoeringsorganisatie Senter, een agentschap, en niet met de bedenkers van de subsidieregelingen op het Ministerie van Economische Zaken. Studenten die gebruik maken van de studiefinanciering krijgen in eerste instantie te maken met de uitvoeringsorganisatie IB-Groep, een zelfstandig bestuursorgaan, en niet met de ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. En treinreizigers moeten voortaan verhaal halen bij de (verzelfstandigde) Nederlandse Spoorwegen als ze hun treinkaartje te duur vinden. Daarvoor kunnen ze niet (meer) terecht bij de overheid.

De wijze waarop de uitvoering van beleid is georganiseerd, wordt wel beschouwd als de achilleshiel van de gehele beleidsketen (Maarse, 1989). Omdat de doelgroep van het beleid via de uitvoeringsorganisatie met beleid in aanraking komt, komt het nogal eens voor dat de organisatie van de uitvoering onder vuur komt te liggen in plaats van het beleid of de beleidsmakers. Treffende voorbeelden hiervan zijn te vinden in de sociale zekerheidssector (de organisatie van de sociale verzekeringen was begin jaren negentig onderwerp van onderzoek van een parlementaire enquêtecommissie, de commissie Buurmeijer), maar ook in het geval van de studiefinanciering (denk aan de bezetting door studenten van de Informatiseringsbank in Groningen in 1990). Op meer lokaal niveau spelen bijvoorbeeld problemen rondom de aanbesteding van nieuwbouw- of infrastructurele projecten en de privatisering van muziekscholen, zwembaden, bibliotheken en musea.

In de praktijk blijkt het scheiden van het maken en uitvoeren van beleid minder makkelijk dan gedacht. Zo blijven ministers toch gedeeltelijk verantwoordelijk voor de taakuitvoering door ZBO's (zie hierover het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer, 1995). Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moeten er afspraken worden gemaakt tussen het ministerie en de verzelfstandigde organisatie over het uitwisselen van informatie (zie paragraaf 7.4.4 over interfaces). In het geval van privatisering worden veelal toezichthouders ingesteld, die moeten controleren of de nieuwe bedrijven geen misbruik maken van hun voormalige monopoliepositie (denk bijvoorbeeld aan de OPTA die de KPN controleert). Wat dus ogenschijnlijk was bedoeld als versimpeling, leidt in de praktijk vaak tot nieuwe afspraken en extra taken. Kickert et al. (1998) spreken in dit verband van de 'mythe van verzelfstandiging'. De regels en eisen waaraan verzelfstandigde organisaties moeten voldoen, zijn soms zelfs strakker dan toen zij nog onderdelen van de overheid waren.

Het gebruik van private organisaties voor publieke taken leidt tot een vervaging van de grenzen tussen de publieke en private sector. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rechtspositie van het personeel. In sommige ZBO's heeft het personeel dezelfde rechtspositie als ambtenaren, terwijl voor andere organisaties een andere CAO geldt. Hybriditeit is ook zichtbaar in de cultuurverandering van verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties. De oriëntatie van de organisatie wordt verlegd van een (publieke) taak naar de (private) markt (In 't

Veld, 1995). Organisaties doorlopen daarbij een proces van onthechting van de overheid, heroriëntatie door het zoeken naar een eigen identiteit en tenslotte internalisatie van de nieuwe eigen visie, normen en waarden (Hakvoort en Veenswijk, 1998).

### **7.3 Een voorbeeld: Studiefinancieringsbeleid**

Het maken en uitvoeren van studiefinancieringsbeleid wordt gekenmerkt door het gebruik van verschillende organisatievormen: van directie binnen het ministerie (tot 1989), via interne verzelfstandiging (in 1989) tot een zelfstandig bestuursorgaan (in 1994). In de loop van deze ontwikkelingen zijn beleidsontwikkeling en uitvoering steeds verder van elkaar gescheiden.

#### **7.3.1 Tot 1989: Centrale Directie Studiefinanciering**

Voordat de Wet Studiefinanciering (WSF) in 1986 in werking trad bestond er een stelsel van rijksstudietoelagen. Studenten konden in aanmerking komen voor een toelage indien bijvoorbeeld hun ouders niet voldoende inkomen hadden om de kosten van de studie te betalen. Deze regeling was ontworpen door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en werd uitgevoerd binnen het ministerie door de Afdeling Rijksstudietoelagen, later Centrale Directie Studiefinanciering. Deze directie was weliswaar onderdeel van het ministerie, maar was er niet gehuisvest. In het kader van de deconcentratie van rijksdiensten had het ministerie namelijk tussen 1969 en 1985 een aantal directies van Den Haag naar Groningen verhuisd, waaronder deze directie. Ondanks de fysieke afstand bepaalde het ministerie nog steeds zaken als personeelsbeleid en financiën (Kuiper et al., 1992). De minister was volledig verantwoordelijk voor alle activiteiten van de directie die viel onder het hiërarchische gezag van de Directeur Generaal Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (DGHW). Voor zaken die te maken hadden met financiën en personeel moest men bij de stafdirecties zijn die daar mee belast waren. Het maken en uitvoeren van studiefinancieringsbeleid waren dus niet organisatorisch van elkaar gescheiden, alleen fysiek.

In 1986 werd het stelsel van rijksstudietoelagen vervangen door de Wet Studiefinanciering. Deze wet gaf alle studenten van 18 jaar en ouder het recht op een basisbeurs. Dit stelsel had twee doelen: ouderonafhankelijkheid voor studenten en vergroten van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Naast de basisbeurs had men recht op een ouderlijke bijdrage. Indien ouders dat niet konden betalen, kon de student in aanmerking komen voor aanvullende financieringen en/of een lening.

Voor de uitvoering van deze wet werd een speciaal geautomatiseerd systeem ontwikkeld. Er ontstonden echter veel technische problemen in de uitvoering; beurzen werden te laat uitbetaald, telefoonlijnen raakten overbezet, verwerking van gegevens duurde veel te lang, enzovoorts. Belangrijkste oorzaak was dat de wet veel te snel ingevoerd moest worden. In 1988 kwam een crisisteam orde op zaken stellen (Noorde-

graaf en Kickert, 1993). Besloten werd dat de uitvoering verzelfstandigd moest worden; beleid en uitvoering dienden gescheiden te worden.

### 7.3.2 Van 1989 tot 1994: de Informatiseringsbank

In 1989 werd de directie Studiefinanciering samengevoegd met enkele andere directies die ook in Groningen waren gehuisvest tot de Informatiseringsbank. Deze organisatie bestond uit zes produktgroepen waarvan de Produktgroep Studiefinanciering de grootste was. De Informatiseringsbank was belast met de uitvoering van de WSF terwijl op het ministerie de aspectdirectie Studiefinanciering binnen DGHW de beleidsontwikkeling verzorgde. Wel werd afgesproken dat nieuw beleid eerst door de Informatiseringsbank getoetst zou worden op uitvoerbaarheid.

Het ontwerpen en uitvoeren van studiefinancieringsbeleid werden dus gescheiden. De interne verzelfstandiging gaf de Informatiseringsbank zelfbeheer over personele en materiële zaken. De ministeriële afdelingen die hier voorheen mee waren belast, verhuisden naar Groningen en werden onderdeel van de Informatiseringsbank. De minister behield echter volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSF door de Informatiseringsbank. In een managementcontract werd afgesproken wat de prestaties van de uitvoeringsorganisatie zouden zijn en wat de budgetten zouden zijn. In een bijbehorend informatieprotocol werden afspraken over de uitwisseling van informatie vastgelegd.

De interne verzelfstandiging bood echter geen oplossing voor de problemen rondom de uitvoering van de WSF. Naast de technische problemen rondom bereikbaarheid en dergelijke, werd nu ook duidelijk dat de wet tot een structureel tekort op de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen leidde. Er was veel kritiek op de wet en de uitvoering, zoveel zelfs dat het de minister bijna zijn positie kostte (Ter Bogt, 1997). Daarom werd er een onderzoek gedaan door een groep Groningse bestuurskundigen (Boxum, de Ridder en Scheltema, 1989) naar welke organisatievorm de problemen wel op zou kunnen lossen. Privatisering, dat wil zeggen verstrekking van beurzen door een bank, bleek geen haalbare optie. Uiteindelijk werd besloten tot externe verzelfstandiging. Dat verminderde enerzijds de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering, anderzijds werd verwacht dat het de uitvoeringsorganisatie meer ruimte en mogelijkheden zou geven om de uitvoering bedrijfsmatiger aan te pakken. In 1993 werd de Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank goedgekeurd door het parlement, zodat per 1 januari 1994 het zelfstandig bestuursorgaan Informatie Beheer Groep kon worden opgericht.

### 7.3.3 Vanaf 1994: Informatie Beheer Groep

De externe verzelfstandiging gaf IB-Groep meer bevoegdheden dan de Informatiseringsbank voorheen had. Binnen het budget voor de apparaatskosten (de personele en materiële kosten van de uitvoering zelf) mag IB-Groep zelf alle beslissingen nemen. Overschotten mogen worden behouden. De minister is wel verantwoordelijk voor de programmakosten (de uitgaven aan basisbeurzen enzovoorts) maar verder is de

ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot het ontwikkelen van beleid en het toezicht houden op de uitvoeringsorganisatie. Als toezichthouder is een Raad van Toezicht ingesteld, waarvan de leden door de minister worden benoemd. Deze RvT staat boven de centrale directie die de activiteiten aanstuurt van de productgroepen, waarvan studiefinanciering er één is.

De directie Studiefinancieringsbeleid is nog steeds verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid, terwijl IB-Groep voortaan verantwoordelijk is voor de gehele bedrijfsvoering. De externe verzelfstandiging gaf IB-Groep de mogelijkheid om de bedrijfsvoering te veranderen. Zo is er nu een baten-lastenstelsel ingevoerd ter vervanging van het kas-verplichtingenstelsel, dat de organisatie onder andere in staat stelt reserveringen te maken op de begroting. Sinds 1994 heeft IB-Groep veel geïnvesteerd in verbetering van de dienstverlening aan klanten, zoals studenten, onderwijsinstellingen en het ministerie. Zo worden er nu kwaliteitsindicatoren gebruikt om de prestaties te meten en is er een Kwaliteitshandvest opgesteld waarin staat op welke dienstverlening klanten recht hebben. Die klantgerichte oriëntatie wordt vooral duidelijk in de meest recente reorganisatieplannen, het zogenaamde herontwerp. In plaats van producten zullen voortaan klanten centraal staan. Paragraaf 7.4 gaat hier verder op in.

Het ontwikkelen en uitvoeren van het studiefinancieringsbeleid zijn dus in de loop van de tijd gescheiden. In de praktijk zijn er echter veelvuldig contacten tussen de directie Studiefinancieringsbeleid en IB-Groep. Zo dient elke beleidswijziging vooraf getoetst te worden door IB-Groep op de uitvoerbaarheid ervan, zoals op welke termijn de wijziging doorgevoerd kan worden en de kosten die daarmee gepaard gaan. Ook wisselen de directie en IB-Groep informatie uit. IB-Groep levert bijvoorbeeld informatie die de directie gebruikt om de begroting voor studiefinanciering op te stellen. De directie Studiefinancieringsbeleid en het zelfstandig bestuursorgaan IB-Groep hebben elkaar nodig om hun eigen taak te kunnen vervullen.

## **7.4 Organisatie-ontwerp**

### 7.4.1 Organisatie van de beleidsketen

Tot op heden zijn met name de trends van verzelfstandiging en privatisering besproken. Hierbij is de vraag aan de orde welke organisaties zijn betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid. In paragraaf 7.3 is al aangegeven dat er verschillende alternatieven zijn: aanvankelijk vond de uitvoering van de studiefinancieringswetgeving plaats binnen het ministerie, vervolgens werd er besloten tot interne verzelfstandiging, en nadat het alternatief van een private uitvoeringsorganisatie was verworpen, besloot men tot externe verzelfstandiging. De keuze voor één van deze alternatieven is niet willekeurig, maar volgt uit een aantal beslisstappen.

De eerste vraag die aan de orde is, is of de uitvoering organisatorisch gescheiden moet worden van de beleidsvorming. Als er wordt gekozen voor scheiding van beleid en uitvoering, is vervolgens de vraag of de

uitvoering moet geschieden door een overheidsorganisatie of door een private onderneming. In het laatste geval spreekt men van uitbesteding, in het eerste geval van verzelfstandiging. Als voor de optie van verzelfstandiging wordt gekozen, blijft nog de vraag open staan of de uitvoering plaats moet vinden op provinciaal of gemeentelijk niveau (territoriale decentralisatie). Is dit niet het geval, dan kan nog worden gekozen voor uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (door een agentschap), of voor uitvoering door een ZBO, waarvoor de minister alleen op hoofdlijnen (en niet op detailniveau) aansprakelijk is.

Het totale beslisschema is weergegeven in figuur 5.2.

Hier figuur 5.2 invoegen.

Het doorlopen van het beslisschema vergt steeds gecompliceerde bestuurlijk-politieke afwegingen (Gazendam & Homburg, 1999) waarbij naast efficiency en effectiviteit (zogenaamde instrumentele overwegingen) ook publieke verantwoording en legitimiteit (normatieve overwegingen) een rol spelen. Over het algemeen geldt dat naarmate een beleidsonderwerp meer politiek gevoelig is, er een voorkeur is voor een minder verre gaande vorm van verzelfstandiging. Het wordt dus minder wenselijk geacht de uitvoering van politiek gevoelig beleid te laten plaatsvinden bij organisaties die in mindere mate verantwoording hoeven af te leggen ten opzichte van politici. In de praktijk wordt het uiteindelijke besluit echter ook wel beïnvloed door andere factoren, zoals de tradities en gewoonten op een beleidsterrein, de aanwezigheid en mate van participatie van belangengroepen, et cetera.

#### 7.4.2 Structuur binnen organisaties

Om overheidsbeleid succesvol te laten zijn, is het ook nodig te kijken hoe taken *binnen* organisaties worden uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag hoe de omvangrijke taak van het uitvoeren van de studiefinancieringswetgeving door IB-Groep wordt verdeeld over verschillende organisatie-onderdelen, en over de vraag hoe de activiteiten van deze afzonderlijke organisatie-onderdelen vervolgens weer worden gecoördineerd.

Het zou natuurlijk mooi zijn als er algemeen geldende principes voor het ontwerp van uitvoeringsorganisaties zouden bestaan. Dergelijke principes zouden dan als een soort ideaaltypisch referentiemodel kunnen dienen.

In de organisatiekunde hebben klassieke auteurs als Henri Fayol, Frederick Taylor en Lyndall Urwick bijgedragen aan het ontwikkelen van algemeen geldende principes waarmee organisaties (als ware het machines) ontworpen kunnen worden - inzichten die nu bekend staan onder de noemer 'scientific management' (Morgan, 1986). Inmiddels is echter uit organisatiekundig onderzoek wel bekend dat een "one best



way to organize”, zoals die wordt gepropageerd in de scientific management-traditie, niet bestaat. In de praktijk bestaan er veel verschillende organisaties en uit onderzoek is gebleken dat er geen direct verband bestaat tussen de structuur van organisaties alléén (dat wil zeggen, de wijze waarop taken zijn verdeeld en vervolgens worden gecoördineerd) en hun uiteindelijke functioneren. Een theorie die meer recht doet aan de praktijk van organisaties is de contingentietheorie; deze stelt dat omgevingsfactoren (‘contingencies’) en de structuur van organisaties samen de het al dan niet goed functioneren van organisaties kunnen verklaren (Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1967; Pugh, Hickson, Hinings & Turner, 1968).

#### 7.4.3 Ontwerp van de uitvoeringsorganisatie

Volgens de contingentietheorie zijn er meerdere typen organisaties. Morgan (1986) omschrijft een aantal typen aan de hand van verschillende metaforen. Eén ervan is de organisatie-als-machine, waarbij sprake is van een hoge mate van centralisatie, formalisatie en standaardisatie. Een voorbeeld van een organisatie-als-machine is een arbeidsbureau waarbij de uitvoering organisatorisch is opgedeeld in een intake-, bemiddelings- en beleidsfunctie. Dit is een voorbeeld van een *functionele* ordening (ook wel F-vorm genoemd).

De organisatie van de Informatiseringsbank en de IB-Groep heeft ook veel kenmerken van een dergelijke functionele ordening. In 1989 is de uitvoeringstaak van de toenmalige Informatiseringsbank verdeeld over een zestal groepen activiteiten, waarvan de activiteiten rondom Studiefinanciering de grootste groep was. Deze indeling werd grosso modo gehandhaafd na de oprichting van de IB-Groep in 1994.

Deze indeling is echter niet zonder problemen. Talloze beleidswijzigingen (sinds 1986 ruim 70 keer) zorgden steeds voor nieuwe producten, en maakten nieuwe werkprocedures, software en gegevensbestanden noodzakelijk, waardoor het productieproces steeds werd verstoord. Thans zijn er plannen voor een nieuwe organisatievorm, waarbij er een indeling is gemaakt naar klantengroepen. Kleine, autonome groepen, die zelf volledig verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van de bedrijfsvoering, zullen steeds een klant of groep klanten begeleiden gedurende een aantal processen. Bijvoorbeeld, een scholier doet mee aan het eindexamen (IB-Groep verzorgt de logistiek), moet schoolgeld betalen (IB-Groep incasseert), vraagt tegemoetkoming aan voor zijn boeken en lesgeld (IB-Groep betaalt uit), gaat studeren (IB-Groep behandelt haar aanmelding) en vraagt een basisbeurs, lening en OV-jaarkaart aan (IB-Groep behandelt de aanvragen, beslist en betaalt uit) en als de student is afgestudeerd, moet zij haar lening terugbetalen (IB-Groep vordert in). In 1999 zijn reeds experimenten gehouden met de nieuwe aanpak en in 2000 moet het herontwerp zijn ingevoerd. In figuur 5.3 zijn de huidige en toekomstige structuur weergegeven.

Hier figuur 5.3 weergegeven

De nieuwe organisatiestructuur van IB-Groep sluit aan bij een andere metafoor die Morgan (1986) noemt: de organisatie-als-organisme. Hierbij is sprake van een lage graad van centralisatie, formalisatie en standaardisatie, en worden taken verricht naar doelgroepen of product-marktcombinaties. Dit wordt wel een *product-markt* ordening (P/M-vorm) genoemd. In het voorbeeld van IB-Groep functioneren de klantgroepen als indelingscriterium voor de organisatie.

Een P/M-vorm voor het eerder genoemde voorbeeld van het arbeidsbureau zou betekenen dat er verschillende afdelingen zijn, waarvan er één zich bezighoudt met de IT-sector, een ander met de bouwsector, et cetera. In dergelijke, meer decentrale organisaties is het beter mogelijk flexibel en creatief te zijn. Vaak wordt gebruik gemaakt van informele, niet-hiërarchische communicatie. Een bijzondere vorm van een product-markt ordening is een geografische ordening, waarbij er verschillende afdelingen of divisies zijn die zich met een bepaalde regio bezighouden. In het voorbeeld van het arbeidsbureau zou dit betekenen dat er verschillende, regionale afdelingen zijn (afdeling IJssel/Veluwe, afdeling Zuidelijk Noord-Holland, et cetera). De F-, P/M en G-ordeningen zijn in figuur 5.4 weergegeven.

Hier figuur 5.4 weergegeven

De contingentietheorie verklaart waarom in sommige omstandigheden mechanistische organisaties (ingedeeld volgens de principes van een functionele ordening) beter presteren dan organische organisaties (ingedeeld volgens de principes van een product-markt ordening). In deze theorie wordt verwacht dat mechanistische organisaties efficiënt zijn in omgevingen waarin de technologie stabiel is, er sprake is van een goed voorspelbare vraag en waar het aantal concurrenten niet verandert (voor private ondernemingen). Organische organisaties daarentegen zijn volgens de contingentietheorie efficiënt in een veranderlijke, turbulente omgeving.

Contingentietheorie is niet alleen een theorie die verklaart waarom de prestaties van sommige organisaties beter zijn dan de prestaties van andere organisaties, het is tevens een theorie die aanknopingspunten biedt voor het *ontwerp* van organisaties. De Leeuw (1997) omschrijft het ontwerpen van organisaties als het kiezen van een passende structuur voor een organisatie, gegeven kenmerken van omgeving en technologie. Toegepast op het ontwerp van uitvoeringsorganisaties betekent dit dat het ontwerpen van uitvoeringsorganisaties neerkomt op het afwegen van de consequenties van verschillende organisatievormen. Op zich verschilt deze werkwijze niet voor private of publieke organisaties; beide streven ernaar om de structuur van de organisatie zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de kenmerken van de omgeving om het goed functioneren van de organisatie te waarborgen (en daarmee de belangen van de eigenaren van private ondernemingen respectievelijk belastingbetalers te waarborgen). Uiteraard zijn er wel verschillen waar te nemen in de omgeving waarin private organisaties en publieke (uitvoerings)organisaties zich bevinden.

Voor private organisaties spelen bijvoorbeeld concurrentieverhoudingen een grote rol. Concurrentieverhoudingen spelen geen rol voor publieke uitvoeringsorganisaties, die daarentegen wel te maken hebben met omgevingsfactoren als politieke gevoeligheid van beleidsonderwerpen, de vereiste mate van publieke verantwoording en de mate van politieke controle. In de casus van de uitvoering van de studiefinancieringswetgeving bleek dat de oorspronkelijke, relatief functionele ordening niet zo goed bestand was tegen de talloze wijzigingen in de omgeving (in concreto: de tientallen beleidswijzigingen). De verwachting is dat de nieuwe, meer product-markt georiënteerde ordening beter past bij de specifieke omgeving van de IB-Groep.

Het denken over het ontwerpen van organisaties in termen van structuren en ordeningen behoeft overigens wel wat nuancering. Ten eerste moet worden opgemerkt dat er weinig *zuivere* F-, P/M, of G-ordeningen zijn; in de praktijk komen vrijwel altijd tussenvormen voor. Ten tweede geldt dat met het bepalen van de structuur of de ordening niet *de* organisatie is 'ontworpen' en daarmee bepaald. Bijvoorbeeld, de *cultuur* van de organisatie (zie bijvoorbeeld Hakvoort & Veenswijk, 1998) bepaalt tevens hoe een organisatie functioneert en dit aspect is zeer moeilijk te manipuleren. Ten derde geldt dat het ontwerpen van organisaties geen eenmalige activiteit is; omgevingsomstandigheden kunnen in de loop van de tijd ook veranderen en dit kan het noodzakelijk maken dat na verloop van tijd een andere structuur moet worden ingevoerd. Een bepaalde ordening is dus geen vaststaand gegeven maar in de loop van de tijd kan onderhoud en zelfs grondige reorganisatie noodzakelijk blijken te zijn.

#### 7.4.4 Interfaces

In paragraaf 7.2 is al aangegeven dat door verzelfstandiging en privatisering er soms meerdere organisaties betrokken zijn bij een beleidsketen. Zo kan het vóórkomen dat er een scheiding van beleid en uitvoering wordt aangebracht en dat een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie ontstaat tussen een kerndepartement of gemeentelijke organisatie enerzijds en een ZBO of geprivatiseerde uitvoeringsorganisatie anderzijds. In een dergelijk geval is het van belang dat de opdrachtgever (bijvoorbeeld: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) op de hoogte blijft van de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt en (op hoofdlijnen) de wijze van uitvoering kan aansturen. Omgekeerd geldt dat het van belang is dat de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld: de IB-Groep) tijdig op de hoogte wordt gesteld van beleidswijzigingen en ook een oordeel kan geven over de uitvoerbaarheid van beleidswijzigingen. Het geheel van afspraken over sturing van, en controle en toezicht op uitvoering wordt wel aangeduid als de *interface* tussen beleid en uitvoering (Van Twist & Plug, 1998; Kickert et al., 1998). Een interface is een voorziening die het mogelijk maakt dat publieke waarden als publieke verantwoording en politieke controle worden benadrukt, ook waar de uitvoering anderszins buiten de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt. In veel gevallen is de interface geformaliseerd in een informatiestatuut of informatieprotocol waarin is vastgelegd

op welke momenten in de tijd bepaalde beleidsmatige of beheersmatige informatie moet worden uitgewisseld. Beheersmatige informatie (jaarstukken, meerjarenplannen, et cetera) wordt veelal uitgewisseld met een centrale directie Financieel-Economische Zaken van een ministerie of een afdeling Financiële Zaken van een gemeente. Beleidsmatige informatie (mate waarin de doelgroep is bereikt, beleidseffecten, aantal beroeps- en bezwaarschriften, incidenten, klachten, et cetera) wordt veelal uitgewisseld met een beleidsdirectie (in het voorbeeld van de studiefinanciering: de directie Studiefinancieringsbeleid).

Een relatief nieuwe ontwikkeling op rijksniveau is dat bij departementen die te maken hebben met veel verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, en dus met veel *interfaces*, er een zogenaamde interface-organisatie is ingesteld die als het ware de vele informatie-stromen tussen departement en uitvoeringsorganisaties coördineert en regisseert. Zo is op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties ingesteld die deze functie vervult.

## **7.5 Opdrachten**

### *1. Herkennen en benoemen van organisaties in het openbaar bestuur*

Noem drie organisaties uit het openbaar bestuur die nog niet in dit hoofdstuk zijn behandeld en geef aan om wat voor soort organisaties het gaat, bijvoorbeeld een onderdeel van een ministerie of gemeente, een agentschap of ZBO, een geprivatiseerde organisatie, enzovoorts.

Zoek informatie op over de organisatie om uw antwoord te onderbouwen. Hierbij kunt u denken aan beleidsstukken, nota's of wetsvoorstellen, maar ook aan jaarverslagen of stukken van de organisatie zelf. Kijk voor voorbeelden ook in de boeken die in de literatuurlijst van dit hoofdstuk worden genoemd.

### *2. Beschrijven van een bestaande organisatie*

Zoek over één van de onder opdracht 1 genoemde organisaties informatie op. Daarbij kunt u denken aan een jaarverslag, een gemeentegids, of de Staatsalmanak. Veel organisaties hebben websites op het Internet met daarop afbeeldingen en informatie over de structuur van de organisatie. Besteed in uw beschrijving van de organisatie aandacht aan de volgende punten:

- Hoe ziet de structuur van de organisatie er uit?
- Welke informatie wordt gegeven over personeel en budget (omvang, rechtspositie, wijze van financiering, enzovoorts)?
- Hoe is het bestuur samengesteld?
- Hoe legt de organisatie verantwoording af (jaarverslag, jaarrekening, enzovoorts)?
- Hoe en door wie wordt de organisatie aangestuurd?
- Is het een organisatie volgens de F, M of G-structuur? Beargumenteer uw antwoord.

- Geef aan hoe een andere ordening er uit zou kunnen zien en benoem de voor- en nadelen van die andere ordening.

### *3. Ontwerpen van een nieuwe organisatie*

Stelt u zich het volgende (fictieve) voorbeeld voor. In de gemeente X is er een schreeuwend tekort aan arbeidskrachten. Bedrijven dreigen weg te trekken waardoor de gemeente een hoop inkomsten dreigt te verliezen. De wethouder van sociale zaken komt met het voorstel om VUT-ers en gepensioneerden de mogelijkheid te bieden om te herintreden op de arbeidsmarkt, uiteraard op basis van vrijwilligheid. De gemeenteraad vindt dit een uitstekend idee en gaat akkoord. Er wordt geld vrijgemaakt op de gemeentebegroting en aan u, directeur Sociale Zaken, wordt de opdracht gegeven een organisatie te ontwerpen die het plan kan uitvoeren. U moet dus een organisatie ontwerpen die kan zorgen voor de werving, begeleiding, om- en bijscholing en (medische) keuring van kandidaten. Houdt daarbij rekening met de volgende stappen:

Gaat de gemeente dit plan zelf uitvoeren of wordt daar een aparte organisatie voor opgericht? Indien het een aparte organisatie wordt, wat voor organisatie wordt dat dan (een agentschap, ZBO, private onderneming)?

Welke andere organisaties zouden betrokken moeten worden bij dit plan en hoe zal dat moeten worden gecoördineerd?

Hoe zou de structuur van de uitvoeringsorganisatie eruit moeten zien volgens u (F, P/M, G)? Maak een organigram en leg uit waarom u voor deze structuur hebt gekozen.

### **Literatuursuggesties**

Mocht u nog algemene, aanvullende literatuur over het ontwerp van organisaties willen bestuderen, dan willen wij de volgende titels aanbevelen.

Keuning, D., D.J. Eppink (1996). *Management en organisatie*. Houten, Stenfert Kroese.

Paul, J.C.L., M.R. van Gils, L. Karsten, M.A.G. van Offenbeek en J. de Vries (1994). *Organisatie en gedrag*. Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Kickert, W.J.M. (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

### **Literatuur**

*Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen*. Staatscourant 177, 13 september 1996, pp.16-21.

- Algemene Rekenkamer (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. 's-Gravenhage, Sdu.
- Bogt, H.J. ter. (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Capelle aan den IJssel, Labyrint Publication.
- Burns, T., G.M. Stalker (1961). *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Commissie Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen* (in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal). Den Haag.
- Derksen, W. (1996). *Lokaal bestuur*. Amsterdam, VUGA.
- Gazendam, H.W.M., V.M.F. Homburg. (1999). Efficiëntie en verzelfstandiging; economische en politieke efficiëntie als verklaring voor verzelfstandigingen. In: *Bestuurskunde*, 8(1), 19-27.
- Hakvoort, J.L.M., M. Veenswijk. (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft, Eburon.
- In 't Veld, R.J. (1995). *Spelen met vuur: over hybride organisaties*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij BV.
- Kickert, W.J.M., A. Bestebreuer, A. Hoekstra, R.J. In 't Veld, A.J.M. Verhey. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn, Samsom.
- Kuiper, G.M., Vliet, J.J. van, Boxum, J.L., Schreuder, C.A., Ridder, J. de, Scheltema, M. (1992). *Vervelfstandiging publiek of privaat*. Deventer, Kluwer.
- Lawrence, P.R., J.W. Lorsch (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard Business School Press.
- Leeuw, A.C.J. de (1997). *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Assen: Van Gorcum.
- Maarse, J.A.M. (1989). De uitvoering van overheidsbeleid. In: A. Hoogerwerf (red). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Financiën. (1998). *Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (1997). *Organisatie structuren*. Englewood Cliffs (USA), Prentice Hall Inc.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. London, SAGE.
- Noordegraaf, M. en W.J.M. Kickert. (1993). *Vervelfstandiging van de Informatiseringsbank*. in: W.J.M. Kickert (red.) *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksdienst*. Alphen aan den Rijn, Samsom Tjeenk Willink. p. 183-196
- Pugh, D.S., D.J. Hickson, C.R. Hinings, C. Turner. (1968). Dimensions of organization structure. In: *Administrative Science Quarterly*, 13, 65-105.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist. (1996). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Thiel S. van, F. Leeuw, H. Flap. (1998). Quangocratisering in Nederland? Over de toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland. In: *Beleid & Maatschappij*, 1998/3, 143-151.

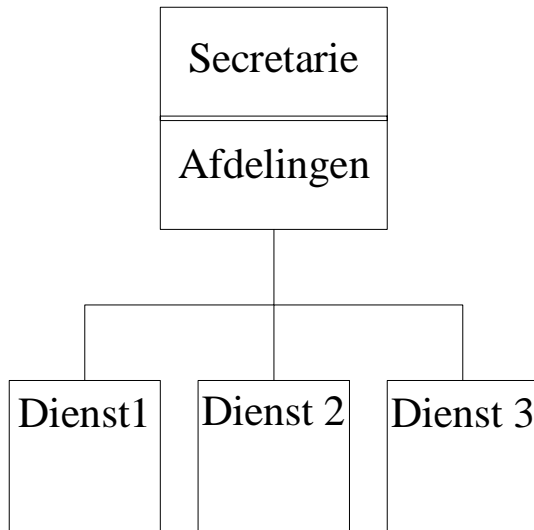
Twist, M.J.W. van, P.J. Plug. (1998). Een moeizame verbinding... Over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. In: *Beleidsanalyse* (3), 15-22.

*Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank*: regeling van de bestuurlijke verhouding tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Informatie Beheer Groep, voorheen Informatiseringsbank. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 073, nr. 10.

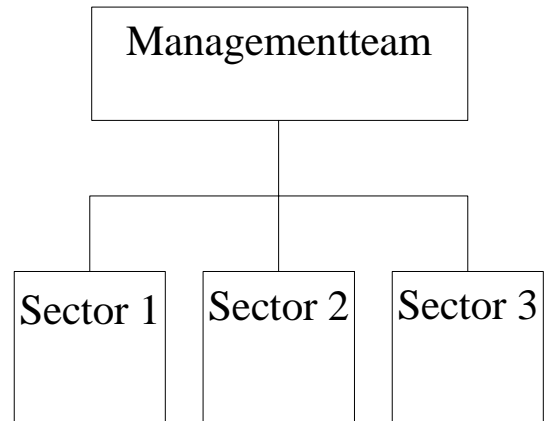
## **Over de auteurs**

Sandra van Thiel is afgestudeerd als onderwijskundige, in het bijzonder onderwijsbeleid. Zij werkt als universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In mei 2000 zal zij promoveren op een proefschrift over verzelfstandiging.

Vincent Homburg is bestuurskundige. Hij promoveerde in 1999 in de Bedrijfskunde op een onderzoek naar besluitvorming ten aanzien van informatiesystemen die door meerdere organisaties worden gebruikt. Thans is hij als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



*Secretarie-dienstenmodel*

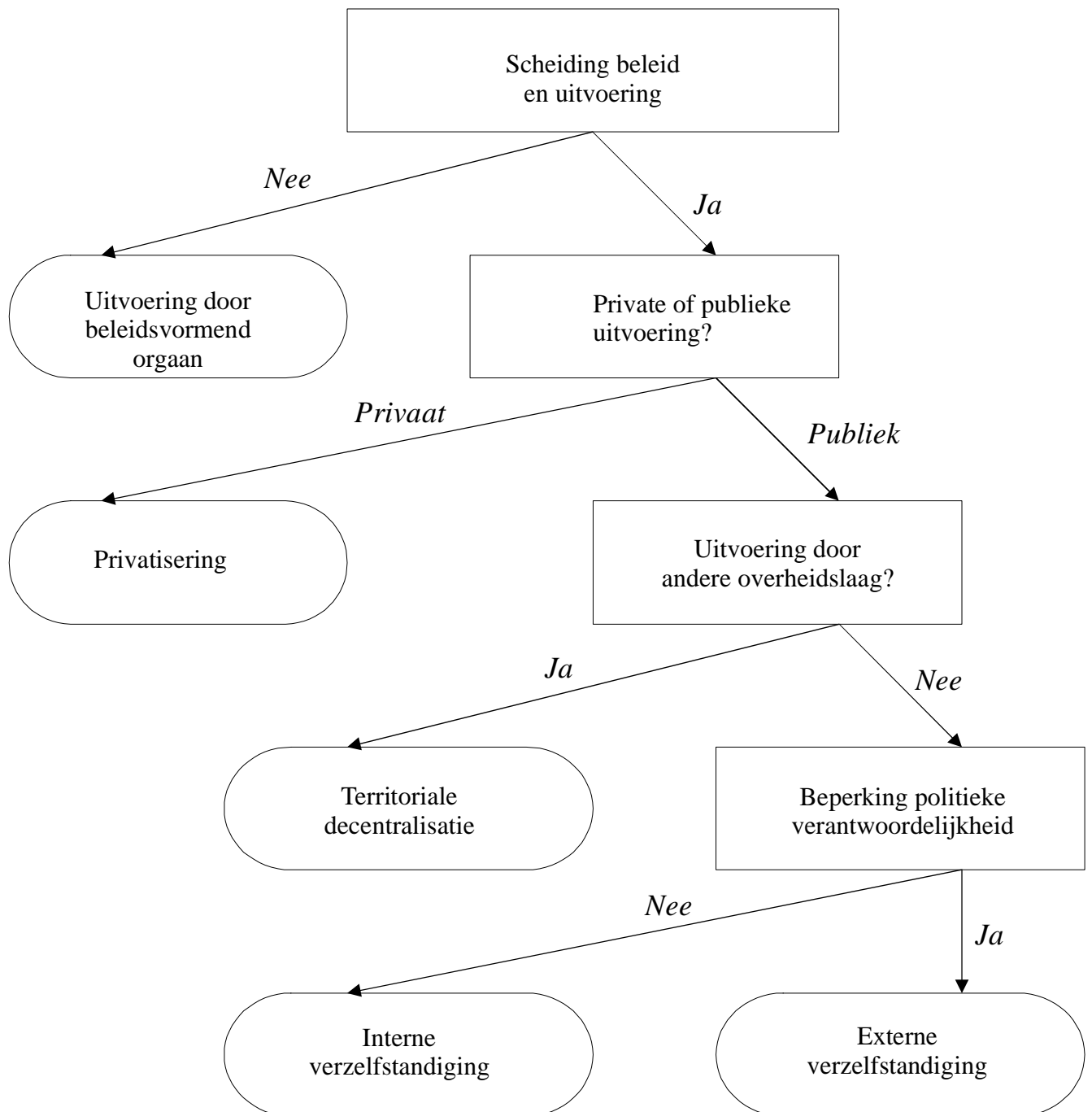


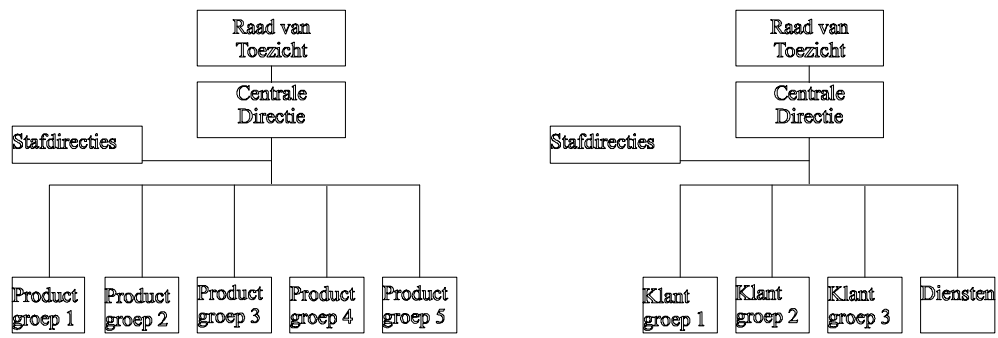
*Sectormodel*

Figuur 7.1. Organisatiemodellen van gemeenten

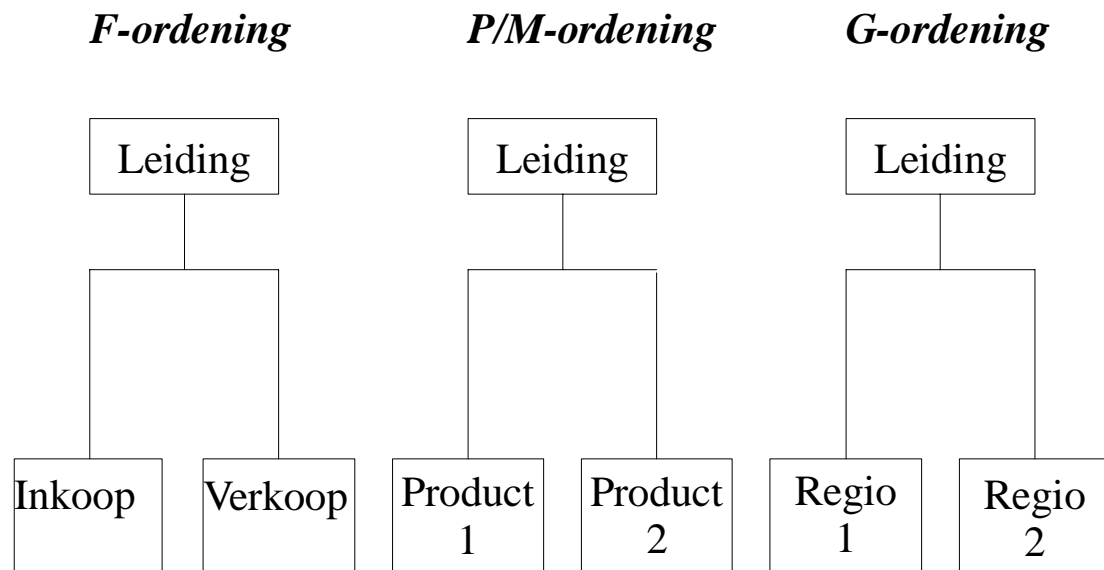


Figuur 7.2. Beslisschema "organisatie van beleidsketen"





Figuur 7.3. Organogrammen Informatiseringsbank en IB-Groep



Figuur 7.4. Functionele, Product-markt en Geografische ordeningen binnen organisaties