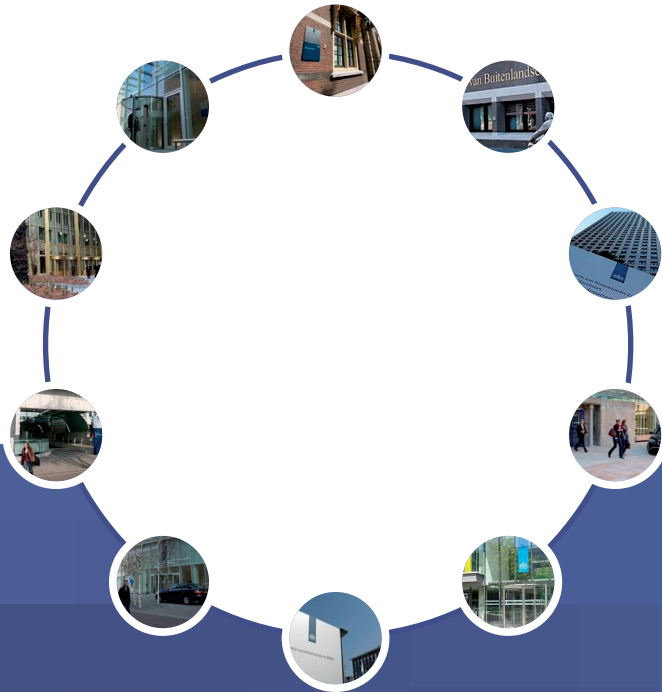


Het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid

Een onderzoek naar de ontwikkelingen op het
gebied van personeel, financiën en ICT



Het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid

Een onderzoek naar de ontwikkelingen op het
gebied van personeel, financiën en ICT

Ruth Post

ISBN: 978-94-6169-702-8

Layout: Optima Grafische Communicatie (www.ogc.nl)

Printed by: Optima Grafische Communicatie (www.ogc.nl)

Copyright ©

All rights reserved. No part of this thesis may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronically, mechanically, by photocopying, recording, or otherwise, without prior permission of the author.

**Het institutionaliseringsproces van
de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid**
Een onderzoek naar de ontwikkelingen
op het gebied van personeel, financiën en ICT

**The Institutionalisation Process of
Operational Management of the Dutch Central Government**
A study in the fields personnel, finance and ICT

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
Rector Magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens het besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op:

10 september 2015 om 11.30 uur

Ruth Post
geboren te Vlaardingen



PROMOTIECOMMISSIE

Promotor: Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Overige leden: Dr. V.M.F. Homburg
Prof.dr. S. van Thiel
Prof.dr. M.J.W. van Twist

Copromotor: Dr. H.J.M. Fenger

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: inleiding	9
1.1 Introductie	9
1.2 Huidige onderzoeken op het gebied van bedrijfsvoering	10
1.3 Doelstelling	16
1.4 Relevantie	18
1.5 Opzet en werkwijze van het onderzoek	20
DEEL I: THEORETISCHE VERKENNING	23
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Mate van institutionalisering	25
2.3 Verklaringen voor het proces van institutionalisering	29
2.4 Conclusie	44
Hoofdstuk 3: Onderzoeksstrategie	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Verantwoording onderzoeksstrategie	49
3.3 Verantwoording methoden	56
3.4 Operationalisatie	59
3.5 Analyse en rapportage onderzoeksbevindingen	71
3.6 Kwaliteit onderzoek	73
3.7 Conclusie	74

DEEL II: EMPIRISCH ONDERZOEK **77**

Hoofdstuk 4: Personeel **79**

4.1	Inleiding	79
4.2	Huidige mate van institutionalisering	80
4.3	Institutionele veranderingen	86
4.4	Verklaringen veranderingen SenP-administratie	91
4.5	Verklaringen veranderingen opleiden	95
4.6	Verklaringen verschillende uitkomsten	102
4.7	Conclusie	106

Hoofdstuk 5: Financiën **111**

5.1	Inleiding	111
5.2	Huidige mate van institutionalisering	111
5.3	Institutionele veranderingen	117
5.4	Verklaringen veranderingen audit	121
5.5	Verklaringen veranderingen financiële administraties	127
5.6	Verklaringen verschillende uitkomsten	131
5.7	Conclusie	136

Hoofdstuk 6: ICT **139**

6.1	Inleiding	139
6.2	Huidige mate van institutionalisering	140
6.3	Institutionele veranderingen	144
6.4	Verklaringen veranderingen ICT-ondersteuning	149
6.5	Verklaringen veranderingen informatiebeveiliging	154
6.6	Verklaringen verschillende uitkomsten	157
6.7	Conclusie	160

Hoofdstuk 7: Gevolgen voor het primaire proces **165**

7.1	Inleiding	165
7.2	Gevolgen voor managers na vorming SSC's	165
7.3	Operationalisatie van de gevolgen	170
7.4	Onderzoekresultaten	172
7.5	Conclusie	186

DEEL III: ANALYSE EN CONCLUSIE **189**

Hoofdstuk 8: Casevergelijking **191**

8.1	Inleiding	191
8.2	Huidige mate van institutionalisering	191
8.3	Verklaringen voor het institutionaliseringsproces	194
8.4	Conclusie	211

Hoofdstuk 9: Conclusies en aanbevelingen	217
9.1 Inleiding	217
9.2 Beantwoording onderzoeksvragen	217
9.3 Hoofdvraag en aanbevelingen	229
Geraadpleegde wetenschappelijke bronnen	241
Geraadpleegde beleidsdocumenten	249
Bijlage 1: Handleiding interviews	253
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde respondenten	255
Bijlage 3: Geselecteerde beleidsdirectoraten-generaal voor de survey	259
Bijlage 4: Vragenlijst voor survey	261
Bijlage 5: Begeleidende brief bij de survey	267
Summary	269
Dankwoord	283
Over de auteur	285

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 INTRODUCTIE

'Jongens, wij gaan invloed verliezen.' Dit waren de woorden die een topmanager uitsprak toen hij geconfronteerd werd met het voornemen om zijn departementale auditdienst onder te brengen in een rijksbrede, centrale auditdienst. De aan het werk gestelde kwartiermakers hadden de opdracht gekregen om een efficiënte, slagvaardige en hoogwaardige gemeenschappelijke auditdienst te vormen (Rapport Advies Positionering Auditfunctie Rijksdienst, 2007). Door het oprichten van een gemeenschappelijke dienst konden de kosten worden verminderd en kon de kwaliteit worden verhoogd. Voor verschillende topambtenaren waren deze doelstellingen echter niet de belangrijkste prioriteiten. Ook het verlies van macht en invloed van hun eigen departementale auditdiensten speelden een rol.

Het initiatief om één gemeenschappelijke auditdienst te ontwikkelen was een onderdeel van het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' dat tot doel had om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren (Ministerie van BZK, 2007). De term bedrijfsvoering wordt door onder andere de Algemene Rekenkamer gedefinieerd als de processen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren, alsmede de sturing en de beheersing hiervan (Tweede Kamer, 2001-2002, 26 573, nr. 74). Dit betekent dat tot de bedrijfsvoering de diensten worden gerekend die nodig zijn om de kernactiviteiten van de organisatie uit te voeren (Algemene Rekenkamer, 2001). Voorbeelden van bedrijfsvoeringsprocessen zijn: personeel, ICT, organisatie, financiën, huisvesting, inkoop en facilitaire zaken (Organisatiebesluit Ministerie van BZK, 2012; Ministerie van Financiën, 2011a).

De recent toegenomen aandacht voor het onderwerp bedrijfsvoering is niet alleen tot uitdrukking gekomen in het programma 'Vernieuwing Rijksdienst'; tevens zijn tal van andere initiatieven genomen. Zo hebben de departementen gezamenlijk besloten om delen van hun bedrijfsvoering niet meer per departement te organiseren, maar interdepartementaal in *shared services centers* (SSC's). Op het gebied van facilitaire zaken is bijvoorbeeld FM-Haaglanden opgericht, voor salaris- en personeelsadministratie P-Direkt en voor ICT-ondersteuning SSC-ICT (Organisatiebesluit BZK, 2012; rijksoverheid.nl, 2013). De oprichting van een speciaal directoraat-generaal op het gebied van bedrijfsvoering binnen de Nederlandse rijksoverheid fungeerde hierbij als een belangrijke

HOOFDSTUK 1

aanjager waardoor het mogelijk werd om de verschillende interdepartementale initiatieven beter te coördineren (Ministerie van BZK, 2007). Naast de initiatieven die op ambtelijk niveau zijn ontplooid, zijn ook op politiek niveau afspraken gemaakt. Zowel in het regeerakkoord Rutte I (2010) als Rutte II (2012) zijn passages opgenomen om de processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Het is niet alleen interessant om te onderzoeken waarom deze initiatieven zijn genomen op het gebied van bedrijfsvoering, het is bovendien interessant om te kijken wat de gevolgen zijn van deze ontwikkelingen voor het primaire proces. Mintzberg (1983) heeft een onderscheid gemaakt tussen het primaire proces en het secundaire proces. Onder het primaire proces verstaat hij de kernactiviteiten van de organisatie. In overheidsorganisaties heeft dit primaire proces doorgaans te maken met de ontwikkeling, de uitvoering en de handhaving van beleidsprogramma's, alsmede met de dienstverlening aan burgers en bedrijven die in het verlengde daarvan plaatsvindt (Bekkers, 2007). Onder het secundaire proces rekent Mintzberg (1983) de bedrijfsvoering. Bij veel organisaties zijn de primaire en het secundaire processen van elkaar gescheiden en ondergebracht op andere plekken in de organisatie (Strikwerda, 2010; Bergeron, 2003; Schulman, Dunleavy, Harmer en Lusk; 1999; Ulbrich, 2006; Hovestadt, 2007, Van der Steen en Van Twist, 2010). Door de vorming van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke auditdienst voor meerdere departementen zullen naar verwachting niet alleen de medewerkers van de auditdienst veranderingen ondervinden, maar is het tevens mogelijk dat de medewerkers van het primaire proces veranderingen ondervinden. Vandaar dat kan worden verwacht dat de ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering tevens gevolgen zullen hebben voor de taakuitoefening die plaatsvindt in het primaire proces.

Op basis van deze eerste verkenning kunnen twee interessante vraagstukken worden benoemd die als object van onderzoek kunnen dienen. Ten eerste, hoe kunnen de ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering worden begrepen en verklaard? Het voorbeeld van de auditdienst laat zien dat niet alleen het verhogen van efficiency en kwaliteit een rol heeft gespeeld, maar dat macht en invloed in ieder geval ook een rol spelen. Ten tweede, wat is de te verwachte invloed van deze ontwikkelingen op het werk dat de medewerkers verrichten in het kader van het primaire proces? Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraagstukken, wordt eerst verkend welke bestaande onderzoeken op het gebied van bedrijfsvoering aanknopingspunten bieden.

1.2 HUIDIGE ONDERZOEKEN OP HET GEBIED VAN BEDRIJFSVOERING

Voor dit onderzoek biedt als eerste de studie van de Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) handvatten, omdat de OECD op basis van haar onderzoeken heeft geconcludeerd dat recentelijk in verschillende OECD-landen (o.a. Australië, Canada, Denemarken, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) onderdelen van de bedrijfsvoering zijn gestandaardiseerd en zijn gebundeld tot *shared service centers* (SSC's) (OECD, 2011). Zoals verwoord in de vorige paragraaf hebben bij de Nederlandse rijksoverheid vergelijkbare initiatieven plaatsgevonden, omdat de betrokken ministeries initiatieven hebben genomen om SSC's op te richten om de processen efficiënter te kunnen organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen verbeteren (Ministerie van BZK, 2007; 2011a; Organisatiebesluit BZK, 2012; rijksoverheid.nl, 2013). De interna-

tionale vergelijking van de OECD-studie vormt een startpunt voor dit onderzoek, omdat op deze manier beter kan worden begrepen waarom SSC's zijn opgericht bij de Nederlandse rijksoverheid.

Daarnaast zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de manier waarop de bedrijfsvoering in de private sector is georganiseerd en met name in relatie tot de oprichting van SSC's. Een belangrijke bijdrage is geleverd door Bergeron (2003). Hij signaleert dat bij veel bedrijven onderdelen van de bedrijfsvoering zijn geconcentreerd in SSC's. In zijn onderzoek heeft hij de belangrijkste kenmerken van SSC's beschreven en aangegeven met welke aspecten rekening moet worden gehouden wanneer organisaties besluiten om een SSC op te richten. Dit is in lijn met de onderzoeksbevindingen van Ulbrich (2006:191). Hij stelt onder meer dat: *'Since the late-1990s, the fast spreading shared service concept has increasingly become popular as an organizational change approach.'* Vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd door Strikwerda (2010). Aan de hand van zes casuïstieonderzoeken heeft hij nader onderzocht welke afwegingen centraal moeten staan bij de beslissing om een SSC op te richten. De onderzoeken naar de ontwikkelingen in de private sector bieden aanknopingspunten om de veranderingen die hebben plaatsgevonden bij de Nederlandse rijksoverheid te kunnen onderzoeken.

Inzoomend op de publieke sector van de Nederlandse rijksoverheid hebben Van Twist, Steen, Carre en Peters (2009) en Hovestadt (2007) in hun onderzoeken in kaart gebracht welke veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden. Van Twist e.a. (2009) hebben specifiek onderzocht op welke manier de betrokken organisaties samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering en Hovestadt (2007) heeft in haar onderzoek mogelijkheden verkend op welke manier de bedrijfsvoering in de toekomst op een andere manier kan worden ingericht. Knol (2013) heeft daarnaast onderzocht met welke uitdagingen organisaties van de rijksoverheid worden geconfronteerd op het moment dat zij een SSC willen oprichten. In zijn onderzoek heeft hij een *decision enhancement studio* ontworpen. Deze studio biedt de mogelijkheid om systematisch te onderzoeken of de organisaties wel of geen SSC moeten oprichten. De drie hiervoor genoemde onderzoeken bieden belangrijke inzichten voor dit onderzoek, omdat zij hebben geanalyseerd welke veranderingen recentelijk op het gebied van bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid hebben plaatsgevonden. Aan de hand van deze inzichten kan in dit onderzoek worden geanalyseerd waarom veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden.

Tevens zijn onderzoeken uitgevoerd op de verschillende deelgebieden van de bedrijfsvoering, namelijk personeel, ICT, organisatie, financiën, huisvesting, inkoop en facilitaire zaken. Vanwege de vele veranderingen die recentelijk bij al deze functies hebben plaatsgevonden, is het in dit onderzoek niet mogelijk om de veranderingen van alle deelgebieden van de bedrijfsvoering te verklaren. Zoals nader wordt verantwoord in hoofdstuk 3, is dit onderzoek gericht op drie deelgebieden van de bedrijfsvoering, namelijk personeel, ICT en financiën.

Personeel. Specifiek op het thema personeel zijn vijf belangrijke studies te onderscheiden die inzichten bieden voor dit onderzoek, omdat in deze onderzoeken in kaart is gebracht welke veranderingen recentelijk hebben plaatsgevonden op dit gebied. Steijn en Groeneveld (2013) hebben specifiek voor de publieke sector onderzocht welke ontwikkelingen op het gebied van *human resource management* hebben plaatsgevonden. Ulrich, Younger en Brockbank (2008) hebben daarnaast geanalyseerd op welke manier de *human resource* (HR) organisatie in de 21ste eeuw een toegevoegde waarde kan

hebben voor de kernorganisatie en welke verantwoordelijkheden de HR-organisatie heeft binnen de kernorganisatie. Ten aanzien van het onderwerp *shared service centers* hebben Reilly en Williams (2003) onderzocht waarom SSC's worden gevormd op het gebied van personeel en welke voor- en nadelen de SSC heeft. Cooke (2006) heeft bij een multinational in het Verenigd Koninkrijk specifiek onderzocht welke uitdagingen aanwezig waren om een SSC te vormen op het gebied van personeel. Tevens heeft hij onderzocht wat de impact is van de vorming van een SSC op verschillende groepen medewerkers binnen de organisatie. In lijn met de vorige onderzoeken hebben Maatman, Bondarouk en Looise (2010) onderzocht welke kenmerken *shared service models* op het gebied van personeel hebben en wat de toegevoegde waarde van de SSC is voor de kernorganisatie. Voortbouwend op de inzichten van deze vijf studies kan in dit onderzoek nader worden geanalyseerd waarom de betrokkenen op dit gebied hebben besloten om veranderingen te realiseren.

ICT. Tevens zijn op het gebied van ICT verschillende onderzoeken te onderscheiden die inzichten bieden voor dit onderzoek, omdat in deze studies is geanalyseerd waarom veranderingen op het gebied van ICT plaatsvinden. Duivenboden en Thaens (2008) hebben in hun onderzoek geanalyseerd in hoeverre ook binnen traditionele bureaucratische organisaties ICT-veranderingen kunnen worden gerealiseerd. Zij concluderen dat recentelijk vele overheidsorganisaties onder druk staan om de processen efficiënter te organiseren en dat door deze ontwikkeling steeds meer veranderingen plaatsvinden op het gebied van ICT. Daarnaast heeft Homburg (2008) in zijn onderzoek geanalyseerd welke veranderingen op het gebied van *e-government* (toepassingen internet gerelateerde technologieën) hebben plaatsgevonden in de Verenigde Staten, Denemarken, Verenigd Koninkrijk en Nederland. Op basis van zijn analyse heeft hij geconcludeerd dat de nationale context van de landen in belangrijke mate bepaalt op welke manier de *e-government* hervormingen worden geïmplementeerd. Tegelijkertijd zijn op het gebied van ICT verschillende onderzoeken uitgevoerd om te analyseren waarom ICT-afdelingen binnen organisaties worden uitbesteed aan externe partijen en wat de impact is voor de moederorganisatie als de ICT-afdeling wordt uitbesteed. In de studie van Claver, Gonzales, Gasco en Llopis (2002) is onderzocht waarom Spaanse universiteiten hun ICT-afdelingen hebben uitbesteed. Op basis van hun analyse hebben zij drie clusters van universiteiten onderscheiden. Eén cluster van universiteiten wilde hun ICT-afdelingen uitbesteden om de kwaliteit te verbeteren, één cluster wilde niet meer verantwoordelijk zijn voor de (dagelijkse) ICT-problemen en één cluster wilde kosten besparen. Yang en Huang (2000) hebben aan de hand van hun onderzoek een besluitvormingsmodel opgesteld voor de betrokkenen om te bepalen of zij hun informatiesystemen willen uitbesteden.

Daarnaast zijn op het gebied van ICT onderzoeken uitgevoerd waarin de vraag centraal staat waarom de betrokken actoren hebben besloten om SSC's op te richten. Janssen en Wagenaar (2004) hebben in hun onderzoek verkend welke generieke ICT-services gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd in SSC's. Daarnaast hebben Baldwin, Irani en Love (2001) en Janssen en Joha (2006) onderzocht welke motieven een rol hebben gespeeld bij organisaties om een SSC op te richten op het gebied van ICT. Zij hebben geanalyseerd dat strategische overwegingen (standaardiseren en professionaliseren van diensten), politieke (o.a. oplossen interne conflicten), technische (o.a. verbeteren specifieke expertise) en economische (o.a. controleren kosten) een rol hebben gespeeld. Net zoals in het vorige gedeelte bieden ook deze studies aanknopingspunten, omdat op basis van deze inzichten nader kan worden onderzocht waarom de veranderingen op het gebied van ICT bij de Nederlandse rijksoverheid hebben plaatsgevonden.

Financiën. Op het gebied van financiën is specifiek onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functie audit. Caplan, Janvrin en Kurtenbach (2007) hebben op basis van hun onderzoek geconcludeerd dat sinds de jaren negentig steeds meer organisaties hun interne auditdienst uitbesteden aan externe organisaties. Daarnaast hebben Speklé, Elten en Kruis (2007) bij 66 Nederlandse organisaties onderzocht welke afwegingen een rol hebben gespeeld om te besluiten of de auditdienst intern of extern moet worden georganiseerd. Op basis van hun onderzoek hebben zij geconcludeerd dat organisaties die relatief veel audits moeten uitvoeren en organisaties die voor het uitvoeren van audits relatief veel specifieke bedrijfsinformatie nodig hebben eerder geneigd zijn om hun interne auditdienst te behouden. Deze twee studies vormen een belangrijk startpunt om nader te kunnen onderzoeken waarom veranderingen op het gebied van financiën bij de Nederlandse rijksoverheid hebben plaatsgevonden.

Verklaringen voor de veranderingen

Voortbouwend op de inzichten van de hiervoor genoemde studies wordt in dit promotieonderzoek geanalyseerd waarom veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk naar voren is gekomen, hebben de betrokkenen naar verwachting verschillende overwegingen gehad om veranderingen te realiseren op het gebied van bedrijfsvoering. Sommige betrokkenen wilden veranderingen realiseren omdat zij de processen op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter wilden organiseren. Andere betrokkenen wilden juist geen veranderingen realiseren, omdat zij zelf verantwoordelijk wilden blijven voor hun taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Om de verschillende overwegingen van de betrokkenen te kunnen verklaren, biedt de theoretische benadering institutionalisme mogelijk belangrijke inzichten, omdat deze benadering verschillende verklaringen bevat waarom de betrokkenen besluiten om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces (Rhodes, Binder en Rockman eds, 2008; Peters, 2012; Scott, 2013; Hall en Taylor, 1996, Morgan, 1997). Binnen de theoretische benadering institutionalisme zijn onder andere verklaringen te onderscheiden die inzoomen waarom de betrokkenen veranderingen realiseren om hun processen efficiënter te organiseren (o.a. Coase, 1994; Williamson, 1975; Moe, 2005; Christensen en Laegraid, 2010; Schulman e.a., 1999; Pollitt, 1995; Osborne, 2006; Hughes, 2003). Tegelijkertijd zijn binnen deze benadering inzichten te onderscheiden die verklaren waarom de betrokkenen zelf verantwoordelijk willen blijven voor hun eigen taken en bevoegdheden (o.a. Pfeffer en Salancik, 1978; Ansell, 2008; Hardy en Macquire, 2008; Lawrence, 2008; Allison, 1971).

Dit betekent dat vanuit de theoretische benadering institutionalisme specifiek kan worden onderzocht waarom tijdens het institutionaliseringsproces – het proces waarin een organisatie een institutie wordt – de betrokkenen verschillende overwegingen hadden om initiatieven te nemen die uiteindelijk ertoe leiden dat de werkwijzen van de organisaties worden geaccepteerd en stabiel zijn (Selznick, 1983; 1996; Schuman, 1995). Door het oprichten van verschillende *shared service centers* wordt zichtbaar dat de betrokkenen van de Nederlandse rijksoverheid vergelijkbare initiatieven hebben genomen om stabiele werkwijzen te ontwikkelen die worden geaccepteerd (Ministerie van BZK, 2007, 2011a; Organisatiebesluit BZK, 2012; rijksoverheid.nl, 2013). Op deze manier biedt de theoretische benadering institutionalisme belangrijke aanknopingspunten voor dit onderzoek, omdat binnen deze benadering verschillende verklaringen zijn te onderscheiden waarom de betrokkenen initiatieven hebben genomen die ertoe leiden dat geaccepteerde en stabiele werkwijzen worden gevormd. Om de veranderingen te kunnen verklaren die hebben plaatsgevonden tijdens

het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering bij de Nederlandse rijksoverheid, bieden vier belangrijke perspectieven handvatten, namelijk het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Als eerste bieden voor dit onderzoek de onderzoeken van Coase (1937; 1994), Williamson (1975) North (1990) en Moe (2005) belangrijke inzichten, omdat zij op basis van hun studies hebben geconcludeerd dat veranderingen plaatsvinden om op deze manier de kosten van de processen te kunnen verminderen. Dit betekent dat betrokkenen besluiten om veranderingen te realiseren op het gebied van bedrijfsvoering, omdat de betrokkenen de processen efficiënter willen organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren. Vervolgens zijn verschillende studies te onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur waarin is onderzocht welke veranderingen kunnen worden gerealiseerd om de processen efficiënter te kunnen organiseren (o.a. Kickert, 2008; Mintzberg, 1993; Christensen en Laegraid, 2010; Schulman e.a., 1999; Dunleavy, Margetts, Bastow en Tinkler, 2005; Pollitt, 1995; Ferlie e.a., 1996; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Hughes, 2003). In hun onderzoeken komt naar voren dat organisaties onderdelen van de bedrijfsvoering kunnen centraliseren, decentraliseren, uitbesteden aan externe marktpartijen of interne contracten kunnen opstellen. De hiervoor genoemde inzichten zijn in dit onderzoek ondergebracht in het **rationeel-economische** perspectief en bieden belangrijke handvatten voor dit onderzoek, omdat verschillende ministeries op het gebied van bedrijfsvoering initiatieven hebben genomen om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren.

DiMaggio en Powell (1983), Greenwood e.a. (2008), Asworth, Boyne en Delbridge (2007) en Boxembaum en Jonsson (2008) hebben op basis van hun onderzoeken geconcludeerd dat veranderingen plaatsvinden omdat de betrokken organisaties kenmerken overnemen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Dit betekent dat de organisaties op het gebied van bedrijfsvoering ontwikkelingen imiteren die zij waarnemen. DiMaggio en Powell (1991) hebben vervolgens nader onderzocht waarom organisaties veranderingen overnemen van andere actoren. In hun onderzoek geven zij aan dat organisaties verplicht kunnen worden gesteld om de veranderingen te realiseren (*coercive isomorphism*). Veranderingen kunnen ook worden overgenomen omdat de ministeries hun eigen relevante technologieën of hun eigen doelstellingen niet goed begrijpen (*mimetic isomorphism*) of omdat de ministeries veranderingen hebben waargenomen bij andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering (*normative isomorphism*). March en Olsen (1989) hebben op basis van hun onderzoek geconcludeerd dat de organisaties veranderingen kunnen overnemen van andere organisaties, omdat zij hun handelingen en werkwijzen willen afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevinden (*logic of appropriateness*). De hiervoor genoemde inzichten zijn ondergebracht in het **sociologische** perspectief en bieden handvatten voor dit onderzoek, omdat het mogelijk is dat de veranderingen die de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering hebben gerealiseerd zijn gebaseerd op vergelijkbare veranderingen die zij hebben waargenomen bij andere organisaties.

Tegelijkertijd is het mogelijk dat de huidige beslissingen van organisaties in belangrijke mate zijn gebaseerd op de keuzes die zij in het verleden hebben gemaakt (Mahony en Thelen, 2010; Pierson en Skopcpol, 2002). Selznick (1983; 1996) concludeert dat de organisaties routines, procedures en werkwijzen hebben ontwikkeld om de taken van de organisaties op een bepaalde manier uit te voeren. David (1985) en Arthur (1994) concluderen dat de processen van een organisatie op langere

termijn inefficiënt kunnen zijn, maar dat *increasing returns* optreden voor de organisaties vanwege leereffecten (effectief omgaan), daling vaste kosten (verdelen over langere periode) en de nieuwe investeringen die zullen plaatsvinden (verwachting geen veranderingen). De hiervoor genoemde inzichten zijn in dit onderzoek gebundeld in het **historisch-institutionele** perspectief en bieden handvatten, omdat het mogelijk is dat de keuzes die de ministeries in het verleden hebben gemaakt op het gebied van bedrijfsvoering invloed hebben gehad op het institutionaliseringsproces.

Op basis van de vorige drie perspectieven kan nog niet worden geconcludeerd waarom de organisaties op het gebied van bedrijfsvoering veranderingen hebben gerealiseerd om verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden. Om deze overwegingen nader te kunnen bestuderen, bieden de onderzoek van Pfeffer en Salancik (1978), Ansell (2008), Hardy en Macquire (2008) en Lawrence (2008) belangrijke inzichten. Zij concluderen op basis van hun onderzoeken dat organisaties zelf verantwoordelijk willen worden voor meer taken, omdat zij op deze manier minder afhankelijk worden van andere organisaties. Downs (1967) en Niskanen (1971) concluderen dat andere organisaties vervolgens zullen proberen om zelf verantwoordelijk te blijven voor de bedrijfsvoering. Zij zullen proberen om te voorkomen dat zij afhankelijker worden van andere organisaties. Allison (1971) en Harperin (1974) geven aan dat organisaties in een arena zullen strijden om hun doelstellingen te realiseren: uitbreiden van macht of het behouden. Clegg (1989) voegt aan deze inzichten toe dat de organisaties tijdens deze strijd verschillende bronnen van macht zullen inzetten en verschillende strategieën zullen hanteren. Deze inzichten zijn in dit onderzoek ondergebracht bij het **politieke** perspectief en bieden belangrijke inzichten, omdat nader kan worden onderzocht waarom de ministeries hun taken op het gebied van bedrijfsvoering willen uitbreiden en waarom andere ministeries deze willen behouden.

Op basis van de bovenstaande beschrijvingen van het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief kan worden geconcludeerd dat elk van de vier perspectieven inzichten biedt om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te verklaren. Tevens kan worden onderzocht op welke manier de inzichten van deze vier perspectieven gezamenlijk het proces verklaren. Dit betekent dat wordt onderzocht op welke manier de inzichten van de perspectieven elkaar aanvullen en op welke manier de inzichten zich onderling tot elkaar verhouden. Nu verschillende onderzoeken kort zijn geïntroduceerd, wordt in het volgende gedeelte aandacht besteed aan onderzoeken die inzichten bieden om de gevolgen van het institutionaliseringsproces in kaart te brengen voor het primaire proces.

Gevolgen voor primaire proces

Om te kunnen onderzoeken welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces, moet als eerste worden opgemerkt dat het in dit onderzoek niet mogelijk is om de gevolgen in kaart te brengen van *alle* veranderingen die hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces. Zoals in hoofdstuk 3 nader wordt verantwoord is ervoor gekozen om te richten op een recente ontwikkeling die heeft plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces, namelijk de vorming van *shared service centers* (SSC's). In de literatuur zijn vervolgens verschillende onderzoeken te onderscheiden die inzichten bieden om de gevolgen verder te kunnen onderzoeken. In de onderzoeken van Cooke (2006), Maatman e.a., (2010), Reilly e.a. (2003) en Farndale, Paauwe en Hoeksema (2009) is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat na de oprichting van SSC's de medewerkers van het primaire proces ervaren dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer

taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Janssen e.a. (2009) en Schulman e.a. (1999) hebben vervolgens op basis van hun onderzoeken geconcludeerd dat de medewerkers van het primaire proces na de oprichting van SSC's zullen ervaren dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van hun wensen en behoeften dan de medewerkers van de oude departementale bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze onderzoeken vormen een belangrijk startpunt om nader te kunnen onderzoeken welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in deze onderzoeken geen onderscheid is gemaakt tussen de gevolgen die de medewerkers van het primaire proces kunnen ondervinden en de managers. Naar verwachting zullen de managers andere gevolgen ondervinden omdat zij andere verantwoordelijkheden hebben op het gebied van bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij het afhandelen van personeelszaken. Omdat relatief weinig bekend is van de gevolgen die de managers van het primaire proces ondervinden, wordt dit onderzoek gericht op deze categorie.

Op basis van de bovenstaande verkenning kan worden geconcludeerd dat verschillende onderzoeken in de wetenschappelijke literatuur zijn te onderscheiden die het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kunnen verklaren en de gevolgen voor het primaire proces in kaart kunnen brengen. Om het onderzoek te kunnen uitvoeren, wordt in de volgende paragraaf eerst de doelstelling van het onderzoek toegelicht.

1.3 DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Het eerste doel van dit onderzoek is om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid te beschrijven en te verklaren. Dit betekent dat wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen die een rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT. Om de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen gedetailleerd, grondig en in de context te kunnen verklaren, is in dit onderzoek ervoor gekozen om het institutionaliseringsproces te verklaren in de periode van 2000 tot en met 2011. Vervolgens is het tweede doel van dit onderzoek om inzicht te krijgen in de gevolgen van het institutionaliseringsproces voor het primaire proces. Specifiek wordt in dit gedeelte onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces ondervinden nadat recente ontwikkelingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces, namelijk de vorming van *shared service centers* (SSC's). Op basis van deze doelstellingen wordt de volgende hoofdvraag geformuleerd.

Hoofdvraag:

Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011 en welke gevolgen heeft het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, voor het primaire proces?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, wordt deze opgesplitst in drie deelvragen. Aan de hand van de eerste deelvraag wordt onderzocht welke theoretische inzichten handvatten bieden om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT te kunnen verklaren. Voortbouwend op de onderzoeken die in de vorige paragraaf kort zijn geïntroduceerd, wordt in dit gedeelte het theoretisch kader van dit onderzoek gevormd.

- De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt:
Welke theoretische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?

Vervolgens wordt op basis van de theoretische inzichten het empirisch onderzoek uitgevoerd. Bij de tweede deelvraag wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de veranderingen die uiteindelijk hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering. Specifiek wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen van de betrokken ministeries die een rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT. Als afzonderlijk voor deze drie functies is onderzocht waarom veranderingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces, wordt onderzocht welke verschillen en overeenkomsten aanwezig zijn tussen de verklaringen die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces.

- De tweede deelvraag van dit onderzoek is:
Welke empirische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?

Daarnaast wordt in het empirische gedeelte van dit proefschrift onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. In dit gedeelte wordt onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat een recente ontwikkeling heeft plaatsgevonden tijdens het proces van institutionalisering, namelijk de vorming van *shared service centers* (SSC's). Door te onderzoeken welke gevolgen zij hebben ondervonden wordt een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag.

- De derde deelvraag van dit onderzoek luidt:
Welke empirische gevolgen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, kunnen worden onderscheiden voor het primaire proces?

HOOFDSTUK 1

Op basis van de antwoorden van de tweede en de derde deelvraag worden de belangrijkste conclusies van dit onderzoek geformuleerd. Hiermee wordt de hoofdvraag van dit proefschrift beantwoord. Tot slot worden naar aanleiding van de belangrijkste hoofdconclusies aanbevelingen geformuleerd voor de wetenschappelijke literatuur en voor de bedrijfsvoering. De aanbevelingen zijn prescriptief van aard.

Nu de doelstelling van het onderzoek is beschreven, wordt in het volgende gedeelte de wetenschappelijke en maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek toegelicht.

1.4 RELEVANTIE

Door te onderzoeken welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en te onderzoeken welke gevolgen dit proces heeft voor de managers van het primaire proces, wordt zowel aan de wetenschappelijke als aan de maatschappelijke kennis een bijdrage geleverd. In het volgende gedeelte wordt eerst ingezoomd op de wetenschappelijke bijdrage.

1.4.1 Wetenschappelijke bijdrage

Als eerste wordt een wetenschappelijke bijdrage geleverd, omdat op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd welke verklaringen kunnen worden aangemerkt voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. In de literatuur zijn verschillende onderzoeken te onderscheiden die het institutionaliseringsproces hebben verklaard vanuit één perspectief (o.a. Rhodes e.a. eds, 2008; Peters, 2012; Hall en Taylor 1996; Coase, 1994; Williamson, 1975; Thelen, 2004; DiMaggio en Powell, 1983; 1991; Scott, 2013). Belangrijke meerwaarde van dit onderzoek is dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering niet alleen vanuit één perspectief wordt verklaard, maar dat wordt onderzocht in hoeverre de verklaringen van het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief gezamenlijk het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaren. Dit betekent dat aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek kan worden geconcludeerd op welke manier de inzichten van de verschillende perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden. Deze inzichten kunnen worden toegevoegd aan de hiervoor beschreven onderzoeken.

Daarnaast levert dit onderzoek een wetenschappelijke bijdrage, omdat in kaart wordt gebracht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat recente ontwikkelingen tijdens het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden, namelijk de vorming van *shared service centers* (SSC's). Zoals in de vorige paragrafen kort is beschreven, zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd om nader te analyseren welke gevolgen de medewerkers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn gevormd (zie o.a. Cooke, 2006; Maatman e.a., 2010; Howcroft e.a., 2012; Reilly e.a., 2003; Rothwell e.a., 2011; Farndale e.a., 2009; Janssen e.a., 2006; Janssen e.a., 2009; Schulman e.a., 1999). In deze onderzoeken is geen onderscheid gemaakt tussen de gevolgen die medewerkers of managers ondervinden. Door het uitvoeren van dit onderzoek wordt specifiek onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor de managers van het primaire proces. Deze inzichten zijn aanvullend op de huidige inzichten met betrekking tot de gevolgen van het institutionaliseringsproces voor het primaire proces.

Als laatste levert dit onderzoek een wetenschappelijke bijdrage omdat in dit onderzoek het institutionaliseringsproces van drie bedrijfsvoeringsfuncties, namelijk personeel, financiën en ICT, wordt verklaard. Aan het begin van dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd om de veranderingen van één specifieke bedrijfsvoeringsfunctie te verklaren, maar dat relatief weinig onderzoeken zijn uitgevoerd naar meerdere bedrijfsvoeringsfuncties (zie Ulrich e.a., 2008; Reilly e.a., 2003; Cooke, 2006; Claver e.a., 2002; Yang e.a., 2000; Caplan e.a., 2007). Aan de hand van dit onderzoek worden de verklaringen vergeleken die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van drie belangrijke functies en op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de huidige inzichten waarom veranderingen plaatsvinden bij verschillende bedrijfsvoeringsfuncties.

1.4.2 Maatschappelijke bijdrage

Naast de wetenschappelijke bijdrage wordt tevens een maatschappelijke bijdrage geleverd. Als dit onderzoek is uitgevoerd, kan worden geconcludeerd waarom sommige ministeries wel veranderingen willen realiseren op het gebied van bedrijfsvoering en waarom andere ministeries juist geen veranderingen willen realiseren. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de ministeries ook in de (nabije) toekomst veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering moeten realiseren om bijvoorbeeld hun bezuinigingsdoelstellingen te realiseren. Door dit onderzoek uit te voeren, wordt de kans vergroot dat ministeries de gewenste veranderingen kunnen realiseren, omdat zij beter begrijpen waarom sommige ministeries geen veranderingen willen realiseren.

Daarnaast levert dit onderzoek een maatschappelijke bijdrage, omdat de betrokkenen van één bedrijfsvoeringsfunctie op basis van de onderzoeksresultaten kunnen leren van andere functies. Zoals in het vorige gedeelte is verwoord zijn relatief weinig onderzoeken uitgevoerd naar meerdere bedrijfsvoeringsfuncties tegelijkertijd. Bij veel onderzoeken is slechts één bedrijfsvoeringsfunctie onder de loep genomen. Aan de hand van dit onderzoek worden de overwegingen waarom ministeries wel of geen veranderingen willen realiseren bij drie functies onderzocht. Op basis van deze inzichten kunnen de betrokkenen van de functies leren waarom bij andere functies wel of geen veranderingen hebben plaatsgevonden.

Tot slot wordt door middel van dit onderzoek een maatschappelijke bijdrage geleverd, omdat in kaart wordt gebracht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden. Op basis van dit inzicht kunnen de adviseurs van de bedrijfsvoering een onderscheid maken tussen gewenste en ongewenste effecten. Welke effecten hadden zij verwacht die zouden optreden na de vorming van SSC's en welke effecten hadden zij niet verwacht? Naar aanleiding van deze inzichten kunnen de adviseurs van de bedrijfsvoering een afweging maken of zij aanvullende maatregelen willen nemen om tegemoet te komen aan de onverwachte effecten die managers van het primaire proces hebben ondervonden. Dit betekent dat adviseurs van de bedrijfsvoering een afweging kunnen maken in hoeverre zij het huidige beleid op het gebied van bedrijfsvoering willen continueren of dat zij bepaalde aanpassingen willen realiseren.

Op basis van de bovenstaande beschrijvingen kan worden geconcludeerd dat dit onderzoek op verschillende manieren een bijdrage levert aan de wetenschappelijke en maatschappelijke kennis. Voordat in de volgende hoofdstukken de uitkomsten van dit onderzoek worden beschreven, wordt in de volgende paragraaf de opbouw van dit onderzoek geschetst.

1.5 OPZET EN WERKWIJZE VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd.

Deel I: Theoretische verkenning

Voortbouwend op de geïntroduceerde onderzoeken, wordt in hoofdstuk 2 verkend welke theoretische onderzoeken inzichten bieden om het institutionaliseringsproces te verklaren. Aan de hand van deze inzichten wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gevormd en wordt een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag.

Om vervolgens het onderzoek te kunnen uitvoeren, wordt in hoofdstuk 3 verantwoord op welke manier dit onderzoek wordt uitgevoerd. Door alle keuzes te verantwoorden die in dit onderzoek zijn gemaakt wordt de onderzoeksstrategie beschreven.

Deel II: Empirisch onderzoek

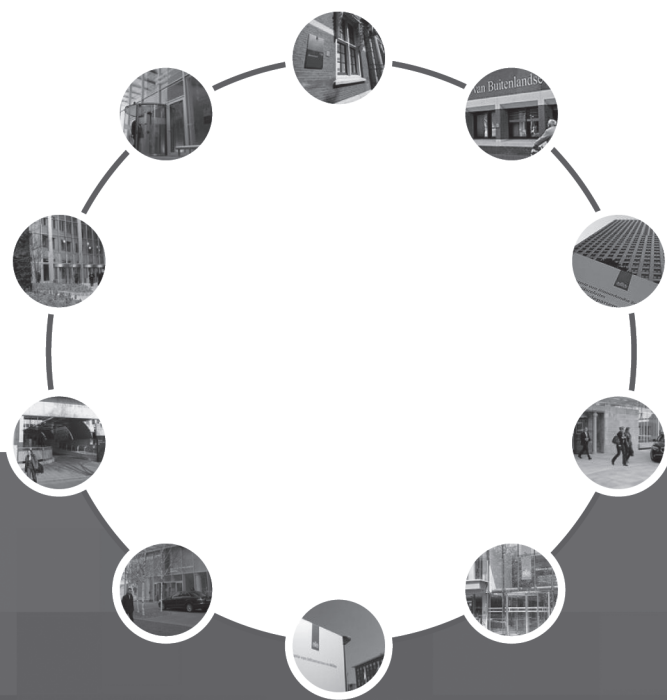
Nadat de theoretische verkenning is uitgevoerd en de onderzoeksstrategie is beschreven, worden in hoofdstukken 4, 5 en 6 de empirische resultaten beschreven van het onderzoek. In deze hoofdstukken wordt respectievelijk voor de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces. Op basis van deze inzichten wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag.

In hoofdstuk 7 wordt onderzocht welke gevolgen het proces van institutionalisering heeft voor het primaire proces. Specifiek wordt in dit hoofdstuk onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat recente ontwikkelingen van het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden, namelijk de vorming van *shared service centers* (SSC's). Door dit te onderzoeken wordt een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag.

Deel III: Analyse en conclusie

Nadat in de hoofdstukken 4, 5 en 6 is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de functies personeel, financiën en ICT, worden de resultaten van de drie afzonderlijke functies in hoofdstuk 8 vergeleken. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke verschillen en overeenkomsten aanwezig zijn tussen de verklaringen die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces en welke mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor deze verschillen en overeenkomsten. Tevens wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op welke manier de resultaten in dit onderzoek zijn verkregen.

Tot slot wordt in hoofdstuk 9 een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011 en welke gevolgen heeft het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, voor het primaire proces?* Daarnaast worden op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen geformuleerd voor (a) vervolgonderzoek naar het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en (b) voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering.



DEEL I

THEORETISCHE VERKENNING

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden theoretische inzichten opgenomen om te kunnen onderzoeken waarom veranderingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Zoals in het eerste hoofdstuk naar voren is gekomen, kunnen de betrokken ministeries veranderingen realiseren om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren, maar het is tevens mogelijk dat zij veranderingen hebben gerealiseerd om zelf verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Om de veranderingen te verklaren die tijdens het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden, wordt in paragraaf 2.2 eerst onderzocht welke theoretische inzichten handvatten bieden om te kunnen onderzoeken in welke mate de bedrijfsvoering is geïnstitutionaliseerd. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 inzichten opgenomen om de veranderingen te verklaren die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering. De inzichten die in beide paragrafen worden verkregen, vormen tezamen het theoretische kader van dit onderzoek en geven het antwoord op de eerste deelvraag: *Welke theoretische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?*

2.2 MATE VAN INSTITUTIONALISERING

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden theoretische inzichten opgenomen om te kunnen analyseren in welke mate de bedrijfsvoering is geïnstitutionaliseerd, en daarmee in welke mate de bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een institutie. Specifiek wordt in deze paragraaf ingezoomd op twee verschillende aspecten. Als eerste wordt aan de hand van theoretische inzichten onderzocht welke kenmerken instituties kunnen hebben. Vervolgens is in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen een organisatie en een institutie (o.a. Scott, 2013; Boin en Christensen, 2008; Selznick, 1983; 1996; Jepperson, 1991; Boin en Goodin, 2007; Powell, 1991; Tolbert en Zucker, 1999). Ook deze inzichten bieden handvatten om nader te kunnen analyseren in hoeverre de bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een institutie. Vanwege de vele onderzoeken die zijn uitgevoerd om de

kenmerken van instituties nader te analyseren, is het niet mogelijk om alle inzichten op te nemen. Het volgende overzicht is dan ook niet volledig en bevat alleen inzichten die relevant zijn om de mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid te analyseren.

2.2.2 Instituties

Om te kunnen onderzoeken welke kenmerken instituties hebben, biedt het onderzoek van March en Olsen (1989) belangrijke inzichten. Zij concluderen dat binnen de institutie regels zijn gevormd rondom de activiteiten die de instituties uitvoeren. Deze regels bevatten omschrijvingen van de procedures, de strategieën en de routines voor het uitvoeren van de activiteiten van de institutie. Tegelijkertijd bevatten de regels afspraken inzake welke actoren toegang hebben tot een institutie en op welke manier regels kunnen veranderen. Daarnaast concludeert Scott (2013) dat de regels van de instituties de interacties van actoren reguleren doordat actoren hun interacties en handelingen baseren op de regels van de instituties. De institutie kan eventueel een sanctie opleggen wanneer actoren hun interacties en handelingen niet baseren op deze regels. Doordat actoren hun interacties en handelingen voortdurend baseren op deze regels, ontstaan binnen de institutie stabiele en gewaardeerde regels (Huntington, 1968) en zullen de actoren naar verloop van tijd de regels als *taken for granted* beschouwen (Zilber, 2008). In deze situatie zal het voor actoren steeds moeilijker zijn om alternatieve regels te selecteren (Zucker, 1987). Tevens concludeert Weber (1975) dat door de regels van de institutie actoren minder flexibel zijn. Zij zullen handelingen baseren op de regels van de institutie en voor hen wordt het moeilijker om handelingen te verrichten die niet in lijn zijn met de huidige regels.

Een andere belangrijke bijdrage om de kenmerken van instituties te bestuderen is geleverd door Selznick (1983; 1996). In zijn empirisch onderzoek naar een overheidsorganisatie, Tennessee Valley Authority (1949) en naar de Amerikaanse Communistische Partij (1952) heeft hij geanalyseerd welke doelen deze organisaties hadden toen zij werden opgericht, op welke manier deze organisaties de doelen probeerden te verwezenlijken en in hoeverre deze doelen in de loop tijd zijn veranderd. Op basis van deze inzichten concludeert Selznick (1983; 1996), net zoals Barnard (1938), Dalton (1959) en Downs (1967), dat bij organisaties die net zijn opgericht alleen een formele structuur aanwezig is die regels, taken en procedures bevat om de doelstellingen van de organisaties te realiseren. Meyer en Rowan (1977) geven aan dat bij deze organisaties, die alleen een formele structuur hebben ontwikkeld, de kans relatief groot is dat veel regels worden overtreden, dat beslissingen slechts in beperkte mate worden geïmplementeerd en dat evaluaties en controle mechanismen ontbreken. Nadat de formele structuur van een organisatie is ontwikkeld, zal vervolgens een informele structuur worden gevormd tijdens een groeiproces (Boin, 1996). De informele structuur van de organisatie zal ontstaan wanneer medewerkers in de organisatie worden ingezet om de doelstellingen te bereiken (Selznick, 1983; 1996). Door het inzetten van medewerkers moeten de taken worden gecoördineerd en ontstaan communicatiestructuren. Tijdens dit proces worden instabiele losstaande activiteiten omgevormd naar ordelijke en stabiele patronen (Boin, 1996). Naar aanleiding van deze inzichten maakt Selznick (1983; 1996) een onderscheid tussen een organisatie – een formele structuur om de doelstelling te bereiken – en een institutie – een formele en informele structuur die zowel intern als extern wordt gewaardeerd door betrokkenen. De formele en informele structuur van de institutie worden gewaardeerd wanneer de doelstellingen, de regels, de handelingen en de werkwijzen als gewenst, passend en geschikt worden ervaren en daarmee als legitiem worden beschouwd (Schuman, 1995).

Boin en Christensen (2008) concluderen vervolgens dat sommige organisaties relatief weinig kenmerken bevatten van een institutie: zij hebben geen duidelijke doelstellingen, zij hebben geen consistente werkwijzen en worden in relatief lage mate gewaardeerd door interne en externe actoren. In deze situatie is de organisatie in relatief lage mate geïnstitutionaliseerd. Andere organisaties bevatten relatief veel kenmerken van een institutie: zij hebben duidelijke doelstellingen, hebben consistente werkwijzen en worden in relatief hoge mate gewaardeerd door interne en externe actoren. Tevens concludeert Jepperson (1991) dat de mate waarin een organisatie kan worden beschouwd als een institutie afhankelijk is van de mate waarin de interne en externe actoren de regels, de handelingen en de werkwijzen als legitiem beschouwen. Boin en Goodin (2007) plaatsen een kanttekening door aan te geven dat zij relatief weinig 'echte' organisaties hebben geobserveerd die alleen een formele structuur hebben ontwikkeld en relatief weinig 'echte' instituties die een formele en informele structuur hebben ontwikkeld die legitiem wordt beschouwd door interne en externe actoren voor een langere periode. Zij veronderstellen dat de meeste organisaties zich tussen deze twee ideaal-typen in zullen bevinden. Ook Powell (1991: 194) geeft aan: '*Institutionalization is always a matter of degree*'.

Op basis van de bovenstaande inzichten kan worden geconcludeerd dat, wanneer stabiele en herhalende regels zijn ontwikkeld rondom de activiteiten van de organisatie die als *taken for granted* en legitiem worden beschouwd door interne en externe actoren, de organisatie niet langer als een organisatie kan worden beschouwd, maar als een institutie. Het proces waarin de organisatie een institutie wordt en legitimiteit verkrijgt van de actoren wordt aangeduid als het proces van institutionalisering (Merton, 1957).

2.2.3 Het proces van institutionalisering

Tolbert en Zucker (1999) hebben op basis van hun analyse drie fasen onderscheiden tijdens het proces van institutionalisering: (1) *habitualization*, (2) *objectification* en (3) *sedimentation*. Boin en Christensen (2008) hebben vergelijkbare fasen onderscheiden. Zij veronderstellen dat het proces waarin een organisatie een institutie wordt aan de hand van vijf fasen verloopt: effectieve werkwijzen worden ontwikkeld, normen worden ontwikkeld, normen worden geaccepteerd, normen worden ingebed en normen worden gelegitimeerd. Het proces waarin een organisatie een institutie wordt, het proces van institutionalisering, is nader uitgewerkt in het volgende gedeelte.

De eerste fase die organisaties doorlopen om een institutie te worden is volgens Tolbert en Zucker (1999) *habitualization*. Tijdens deze fase worden de handelingen en de werkwijzen ontwikkeld binnen een organisatie om problemen op te lossen. Tevens concluderen Stinchcombe (1965) en Wilson (1989) dat een eerste belangrijke uitdaging voor een organisatie is om de formele doelstellingen om te zetten in werkwijzen en handelingen. Boin en Christensen (2008) plaatsen de kanttekening dat het voor publieke organisaties niet eenvoudig is om formele doelstellingen om te zetten in werkwijzen, omdat de meeste publieke organisaties niet één formele doelstelling hebben, maar meerdere. De doelstellingen zijn vaak complex, vaag, symbolisch, tegenstrijdig en constant onderhevig aan wisselende interpretaties. Ondanks dat publieke organisaties in veel situaties geen eenduidige doelstellingen hebben geformuleerd, zullen zij in de eerste fase hun doelstellingen omzetten in werkwijzen en handelingen binnen hun eigen organisatie. Tevens hebben Boin en Christensen (2008) aangegeven dat de organisatie normen ontwikkelt in de eerste fase die een organisatie doorloopt om een institutie te worden. De normen van de organisaties bevatten beschrijvingen

HOOFDSTUK 2

van de regels die moeten leiden tot het realiseren van de geformuleerde doelstellingen, bevatten beschrijvingen van de manier waarop werknemers de regels van de organisatie moeten uitvoeren en bevatten beschrijvingen welke normen geschikt zijn.

Tijdens de tweede fase van institutionalisering, *objectification*, worden de regels en de werkwijzen, binnen en buiten de organisatie, op dezelfde gemeenschappelijke manier geïnterpreteerd (Tolbert en Zucker, 1999). Op deze manier wordt de kans verhoogd dat de handelingen en de werkwijzen worden beschouwd als de 'meest optimale'. Boin en Christensen (2008) onderscheiden vergelijkbare processen die het vervolg van het proces van institutionalisering karakteriseren. Zij veronderstellen dat in de daaropvolgende fasen de normen worden geaccepteerd binnen de organisatie en dat de normen worden ingebed. Een norm wordt volgens hen geaccepteerd als de medewerkers van de organisatie de norm als functioneel, valide en geschikt beschouwen. Als de norm door de actoren vervolgens als een routine wordt beschouwd, is de norm ingebed.

Tot slot onderscheiden Tolbert en Zucker (1999) de fase *sedimentation* als laatste fase van het proces van institutionalisering. Als de regels en werkwijzen gedurende de afgelopen jaren gehandhaafd blijven binnen de bedrijfsvoering, kan volgens hen worden gesproken van een institutie. Ook concluderen Boin en Christensen (2008) dat tijdens de laatste fase van institutionalisering de organisatie legitiem wordt beschouwd: de organisatie wordt gewaardeerd, geaccepteerd en vertrouwd door actoren. Zij geven verschillende voorbeelden van publieke instituties die zich in deze fase bevinden, onder andere: Tennessee Valley Authority (Selznick, 1949), Social Security Administration (Derthick, 1990), the Marine Corps (Ricks, 1997), Federal Bureau of Investigation (Kessler, 1994), the Supreme Court (Woodward en Armstrong, 2005) en the Federal Reserve Bank (Greider, 1989). Bij deze onderzoeken accepteren en steunen zowel de interne als de externe actoren de werkwijzen en de normen gedurende een langere periode. Doordat een organisatie verschillende fasen moet doorlopen tijdens het proces van institutionalisering is een organisatie niet een geboren institutie, maar wordt de organisatie een institutie (Boin en Christensen, 2008). Boin en Goodin (2007) veronderstellen dat tijdens het proces van institutionalisering een belangrijke taak is weggelegd voor managers, omdat zij intern effectieve regels en werkwijzen moeten ontwikkelen en tegelijkertijd door interne en externe actoren legitiem moeten worden beschouwd (Hargrove en Glidewell, 1990). Dit betekent dat managers capabele werknemers moeten aantrekken om hun doelstellingen te bereiken en zij moeten goede relaties onderhouden om voldoende steun en financiering te ontvangen voor hun institutie.

De hiervoor genoemde inzichten bieden handvatten om te onderzoeken in welke mate de bedrijfsvoering als een institutie kan worden beschouwd en in welke mate de bedrijfsvoering is geïnstitutionaliseerd. Een nadere uitwerking op welke manier wordt onderzocht in welke mate de bedrijfsvoering is geïnstitutionaliseerd, is opgenomen in het volgende hoofdstuk, de onderzoeksstrategie. Naast het proces van institutionalisering, heeft Oliver (1992) het proces van deinstitutionalisering onderscheiden. In het volgende gedeelte worden de belangrijkste kenmerken van het proces van deinstitutionalisering toegelicht.

2.2.4 Proces van deinstitutionalisering

Oliver (1992) definieert deinstitutionalisering als een proces waarin de organisatie minder legitiem wordt beschouwd. In deze situatie worden de handelingen en de werkwijzen van de organisatie

als minder gewenst, passend en geschikt beschouwd door interne of externe actoren (Olsen, 2009). Verschillende redenen kunnen hieraan ten grondslag liggen. Als eerste kunnen actoren van het primaire proces de producten van de bedrijfsvoering als minder gewenst ervaren omdat zij andere producten nodig hebben. Het kan ook zijn dat door de bezuinigingen de diensten op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter geleverd moeten worden en dat de huidige handelingen en werkwijzen onvoldoende toereikend zijn om de diensten efficiënter te verlenen. Tot slot kunnen ook willekeurige externe ontwikkelingen in de omgeving van de bedrijfsvoering plaatsvinden waardoor de handelingen en werkwijzen als minder geschikt en passend worden beschouwd. In dit onderzoek staat het proces van deinstitutionalisering niet centraal, omdat niet specifiek wordt onderzocht waarom op bepaalde momenten de bedrijfsvoering minder legitiem wordt beschouwd door actoren. Tegelijkertijd biedt het onderzoek naar deinstitutionalisering wel aanknopingspunten voor dit onderzoek, omdat aanvullende inzichten worden verschaft over het institutionaliseringsproces. Deze inzichten geven een belangrijke aanvulling op de vorige inzichten, omdat het proces van institutionalisering niet hoeft te verlopen als een proces waarin de bedrijfsvoering steeds meer wordt geaccepteerd en gesteund door de interne en externe actoren. Het is mogelijk dat het proces van institutionalisering niet als een lineair proces verloopt, maar dat op bepaalde momenten de legitimiteit van de bedrijfsvoering afneemt. Ook is het mogelijk dat de bedrijfsvoering zich niet altijd in dezelfde fasen, zoals onderscheiden door Tolbert en Zucker (1999) en Boin en Christensen (2008) van institutionalisering zal bevinden, maar dat de bedrijfsvoering op verschillende momenten in verschillende fasen kan bevinden.

2.2.5 Afsluiting

Om de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering te kunnen analyseren, zijn in deze paragraaf inzichten opgenomen welke kenmerken instituties hebben en op welke manier organisaties instituties worden. Belangrijke kenmerken van instituties zijn dat de regels van de instituties *taken for granted* zijn, dat de instituties het gedrag van actoren reguleren en dat een formele en informele structuur van een institutie legitiem wordt beschouwd door interne en externe actoren. Tijdens het proces waarin een organisatie een institutie wordt, het proces van institutionalisering, wordt als eerste een formele structuur gevormd die regels bevat omtrent de manier waarop de taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd, beslissingen worden genomen en verantwoording moet worden afgelegd rondom de activiteiten van de bedrijfsvoering. Om vervolgens als volledige institutie te kunnen worden beschouwd, moet de formele structuur door de betrokkenen, die zich binnen en buiten de institutie bevinden, worden gewaardeerd en moet de formele structuur relatief gelijk zijn gebleven. Nu inzichten zijn verkregen om de huidige mate van institutionalisering te kunnen analyseren, is de volgende stap om inzichten te verwerven om de veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering te verklaren die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Theoretische inzichten die handvatten bieden om het proces te verklaren worden nader toegelicht in de volgende paragraaf.

2.3 VERKLARINGEN VOOR HET PROCES VAN INSTITUTIONALISERING

2.3.1 Inleiding

Om het proces van institutionalisering te verklaren, wordt specifiek ingezoomd op de veranderingen die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Zoals March en Olsen (2008)

hebben geconcludeerd, zorgen de regels van de institutie in belangrijke mate voor de stabiliteit van de institutie, maar tegelijkertijd kunnen deze regels ook onderhevig zijn aan veranderingen en kunnen veranderingen binnen de instituties optreden. Op basis van de inzichten van de vorige paragraaf is in dit onderzoek sprake van een verandering binnen een institutie en daarmee een institutionele verandering wanneer een onderdeel van de formele structuur verandert. De formele structuur betreft de regels, de taken, de bevoegdheden, de regelingen, de structuur om beslissingen te nemen en de structuur om verantwoording af te leggen rondom de activiteiten van de bedrijfsvoering. Wanneer één van de hiervoor genoemde kenmerken van een institutie verandert, is in dit onderzoek sprake van een institutionele verandering. Een nadere uitwerking van de definitie van een institutionele verandering is opgenomen in het volgende hoofdstuk, de onderzoeksstrategie.

Om de overwegingen en de handelingen van de ministeries te verklaren zijn in het eerste hoofdstuk vier perspectieven onderscheiden die handvatten bieden om het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoering te verklaren: het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. Voortbouwend op de korte introductie van deze onderzoeken in het eerste hoofdstuk wordt in de volgende paragrafen nader onderzocht op welke manier deze perspectieven het institutionaliseringsproces kunnen verklaren. Als eerste worden de inzichten beschreven die centraal staan in het rationeel-economische perspectief.

2.3.2 Rationeel-economisch perspectief

Inleiding

Om te kunnen begrijpen waarom veranderingen bij de bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden kunnen belangrijke inzichten worden ontleend aan het onderzoek Coase (1937; 1994), omdat hij de zogenaamde transactiekostentheorie heeft ontwikkeld. In deze theorie staat centraal dat actoren niet zelf beschikken over alle middelen om hun doelstellingen te realiseren. Voor het realiseren van hun doelstellingen zijn zij afhankelijk van andere actoren. Op deze manier zullen tussen de actoren transacties plaatsvinden om de middelen te verkrijgen die zij nodig hebben om hun doelstellingen te realiseren. Voor iedere transactie zullen onderhandelingen plaatsvinden en moeten contracten worden opgesteld. Dit betekent dat de transacties niet automatisch plaatsvinden en dat aan de transacties kosten verbonden zijn. Vervolgens kunnen de actoren voor iedere transactie opnieuw geschikte actoren zoeken, maar de actoren kunnen ook op zoek gaan naar mogelijkheden om hun transactiekosten te reduceren zodat zij hun doelstellingen maximaal kunnen realiseren (Williamson, 1975; 1985; Moe, 2005; Majone, 2001). In deze situatie hebben de actoren de mogelijkheid om intensiever met elkaar samen te werken door een institutie te vormen (North, 1990). Binnen de instituties worden dan regels en contracten opgesteld en afspraken gemaakt over de transacties (Shepsle, 2006). Op deze manier zullen de transactiekosten afnemen, omdat de actoren bijvoorbeeld niet voor iedere transactie geschikte leveranciers hoeven te vinden. De actoren zullen alleen een institutie vormen als zij op deze manier hun kosten kunnen verminderen om hun doelstellingen te kunnen realiseren (Hall en Taylor, 1996; Rosendorff en Milner, 2001).

Toegepast op dit onderzoek zullen de ministeries besluiten om veranderingen te realiseren wanneer zij hun transactiekosten kunnen verlagen door de verandering. Door het verlagen van de transactiekosten kunnen de processen op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter worden uitgevoerd. Om nader te onderzoeken wanneer de ministeries besluiten om de processen efficiënter

te organiseren, kunnen inzichten worden ontleend van het onderzoek van March en Olsen (1989). Zij hebben geconcludeerd dat actoren door het volgen van de *logic of consequences* zullen besluiten om een verandering te realiseren die ertoe leidt dat de processen op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter kunnen worden georganiseerd. De actoren zullen voor iedere institutionele verandering de consequenties calculeren, met name in termen van efficiency. De actoren zullen uiteindelijk een verandering selecteren die zal leiden tot de laagste transactiekosten. Simon (1973), March (1994) en Pagano (2007) geven wel aan dat de actoren in veel situaties niet in staat zijn om elk van de consequenties te analyseren, omdat de actoren bij het analyseren van de gegevens aandachtsproblemen kunnen ervaren, geheugenproblemen, interpretatieproblemen en/of communicatieproblemen. Daarnaast concludeert Ostrom (2007) dat het zoeken van informatie relatief veel tijd in beslag neemt en dat daardoor de mogelijkheden van de actoren om informatie te verwerken beperkt is. Dit betekent dat de actoren beslissingen moeten nemen op basis van onvolledige informatie van alle beschikbare alternatieven en hun consequenties. De actoren zullen uiteindelijk, op basis van het analyseren van enkele beschikbare gegevens, een verandering selecteren die zij het meest bevredigend vinden (Simon, 1973).

Ook Williamson (1975; 1985) heeft specifiek geanalyseerd waarom de actoren niet in staat zijn om een verandering te realiseren die leidt tot de laagste transactiekosten. Hij geeft aan dat het als eerste mogelijk is dat de actoren die proberen om transacties af te sluiten, kunnen worden geconfronteerd met onzekere situaties. Deze situaties kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de actoren niet op de hoogte zijn van de exacte kosten die gemaakt moeten worden om de transacties te realiseren. In deze situatie kan niet het alternatief met de laagste transactiekosten worden gerealiseerd, omdat de actoren meer tijd moeten besteden om transacties te realiseren. Daarnaast kunnen de betrokken actoren ook opportunistisch gedrag vertonen waardoor zij niet in staat zijn om een verandering te realiseren die leidt tot de laagste transactiekosten. De actoren vertonen opportunistisch gedrag op het moment dat zij, ten koste van andere ministeries, hun eigen situatie willen verbeteren (Ostrom, 2007). Ook in deze situatie zullen de kosten voor de transacties toenemen, omdat de actoren meer tijd moeten besteden om te onderzoeken of de andere ministeries opportunistisch gedrag vertonen. In beide situaties nemen de kosten voor de transacties toe.

Op basis van de bovenstaande inzichten kunnen de veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces als volgt worden verklaard: de ministeries, door het volgen van de *logic of consequences*, besluiten om veranderingen te realiseren die ertoe leiden dat de processen op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter kunnen worden georganiseerd. Om deze veranderingen nader te kunnen te bestuderen, zijn in de literatuur (o.a. Christensen en Laegraid, 2010; Osborne, 2006; Kickert, 2008; Hood en Peters, 2004; Dunleavy en Hood, 1994; Hughes, 2003; Fayol, 1949; Mintzberg, 1993; Waldo, 1948; Schulman e.a., 1999; Ferlie e.a., 1996; Hood, 1991; Pollitt en Bouckaert, 2004) verschillende inzichten opgenomen op welke manier en waarom de actoren veranderingen hebben gerealiseerd. Op basis van deze inzichten zijn vier belangrijke institutionele veranderingen te onderscheiden om de processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, namelijk (a) de taken van een centrale organisatie overhevelen naar een decentrale organisatie (decentralisatie), (b) de taken overhevelen van de decentrale organisatie naar de centrale organisatie (centralisatie) en (c) de taken van de bedrijfsvoering uitbesteden aan private marktpartijen en taken opnemen in contracten. In het volgende gedeelte wordt ingezoomd op de hiervoor genoemde institutionele veranderingen.

Decentralisatie

Als eerste kunnen de ministeries, door het volgen van de *logic of consequences*, besluiten om veranderingen te realiseren door taken van een centrale organisatie over te hevelen naar decentrale organisaties om op deze manier de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren of de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen. Voordat nader is ingezoomd op welke manier en waarom de ministeries taken hebben gedecentraliseerd heeft Fayol (1949) geconcludeerd dat de beslissing om de taken centraal of decentraal te organiseren afhankelijk is van de structuur van de desbetreffende organisatie. Tevens moeten de begrippen centralisatie en decentralisatie niet als absolute waarden worden behandeld maar als twee kanten van een continuüm en zullen de ministeries rekening moeten houden met de specifieke situatie, omstandigheden en de omgeving (Mintzberg, 1993).

Een eerste belangrijke overweging om een verandering te realiseren, is wanneer de betrokken actoren concluderen dat de centrale organisatie op het gebied van bedrijfsvoering niet efficiënt in staat is om zelfstandig beslissingen te nemen (Waldo, 1948). Een centrale organisatie is in veel situaties niet in staat om complexe en relatief grote problemen te beheersen. Als alle beslissingen door de centrale organisatie moeten worden genomen, kan dit leiden tot vertragingen en kunnen de processen minder efficiënt worden uitgevoerd. De beslissingen kunnen sneller worden genomen door de gedecentraliseerde organisaties. Daarnaast kunnen de actoren besluiten om taken te decentraliseren omdat zij waarnemen dat de centrale organisatie minder goed op de hoogte is van de lokale omstandigheden en problemen van de directies van het primaire proces dan de decentrale organisaties (Schulman e.a., 1999). De decentrale organisaties bevinden zich dicht bij de directies van het primaire proces dan de centrale organisatie en zullen daarom beter op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden en specifieke problemen.

Tevens kunnen vanuit het New Public Management (NPM) inzichten worden ontleend inzake de redenen waarom de ministeries hebben besloten om taken te decentraliseren. Onderzoekers van deze stroming (o.a. Kickert, 2008; Hood, 1991; Pollitt en Bouckaert, 2004; Hood en Peters, 2004; Dunleavy en Hood, 1994; Hughes, 2003) hebben onder andere geconcludeerd dat de actoren van de publieke sector, mede gebaseerd op de inzichten van de private sector, veranderingen hebben gerealiseerd om de taken van hun organisaties efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen. In lijn met de vorige bevindingen hebben Verhoest, Van Thiel, Bouckaert en Laegreid (2012) in hun onderzoek naar agentschappen waargenomen dat onderdelen van verschillende grote overheidsorganisaties zijn verzelfstandigd en zijn gedecentraliseerd tot kleine agentschappen om op deze manier de processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Als specifiek wordt ingezoomd op de veranderingen die de betrokken actoren hebben gerealiseerd op het gebied van bedrijfsvoering, hebben Dunleavy e.a. (2005) geconcludeerd dat ook op dit gebied relatief grote organisaties zijn opgesplitst in kleine organisaties. Hij omschrijft dit proces als *disaggregation of units*. Door de nieuwe organisatiestructuur, die vlakker is, zijn de organisaties beter in staat om de kleinere organisaties aan te sturen (Pollitt, 1995). Tevens kan de kwaliteit van de dienstverlening worden verhoogd, omdat de kleine organisaties niet alleen standaard diensten hoeven te leveren aan medewerkers van het primaire proces, maar zij kunnen nu ook meer diensten flexibel en 'op maat' leveren (Ferlie e.a., 1996).

Naast de hiervoor genoemde situaties waarin het efficiënter is om de taken op het gebied van bedrijfsvoering decentraal te organiseren, zijn tevens situaties te onderscheiden waarin de bedrijfsvoering

voering efficiënter kan worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verhoogd wanneer de taken centraal worden georganiseerd. In het volgende gedeelte worden de overwegingen nader toegelicht om veranderingen te realiseren die ertoe leiden dat de taken centraal worden georganiseerd.

Centralisatie

Als eerste concludeert Waldo (1948) dat wanneer de taken centraal worden georganiseerd, de kans afneemt dat de taken op het gebied van bedrijfsvoering ‘dubbel’ worden uitgevoerd. Op het moment dat decentrale organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de taken op het gebied van bedrijfsvoering kan de situatie ontstaan dat een overzicht ontbreekt van alle taken. Deze situatie kan ertoe leiden dat de processen op het gebied van bedrijfsvoering niet efficiënt worden uitgevoerd. De ministeries zullen besluiten om de taken te centraliseren wanneer de centrale organisatie op basis van het overzicht van alle processen in staat is om de taken op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter uit te voeren. Op basis van dit overzicht kunnen de processen efficiënter worden georganiseerd. Daarnaast concluderen Maatman e.a., (2010) dat de centrale organisatie op het gebied van bedrijfsvoering beter in staat is om gespecialiseerde kennis op te bouwen dan decentrale organisaties. Decentrale organisaties zijn vaak niet in staat om gespecialiseerde kennis op te bouwen vanwege hun beperkte omvang. Centrale organisaties zijn relatief groter en hebben in veel situaties de capaciteit om naast hun reguliere werkzaamheden gespecialiseerde kennis op te bouwen. Door het realiseren van deze veranderingen kan de kwaliteit van de dienstverlening van de bedrijfsvoering worden verhoogd. Tot slot stelt Waldo (1948) dat centrale organisaties beter in staat zijn om uniforme en gestandaardiseerde diensten te verlenen op het gebied van bedrijfsvoering dan decentrale organisaties. Het is relatief moeilijk voor de verschillende decentrale organisaties om de dienstverlening op een uniforme en standaard wijze uit te voeren. Doordat de dienstverlening vanuit één centrale organisatie kan worden uitgevoerd, kan de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd.

Zoals in het vorige gedeelte nader is toegelicht, zijn vanuit de onderzoeken die centraal staan in het NPM overwegingen aangedragen in welke situatie het efficiënter is om de taken decentraal te organiseren. Op deze overwegingen en inzichten zijn verschillende kritische kanttekeningen geplaatst. Savoie (1995) heeft op basis van zijn onderzoek geconcludeerd dat te hoge verwachtingen werden gecreëerd van de voorgestelde institutionele veranderingen. Bij veel publieke organisaties hebben de veranderingen niet geleid tot gewenste resultaten, namelijk het verhogen van de efficiency en het verbeteren van de kwaliteit. Christensen en Laegraid (2010) hebben op basis van hun onderzoek geconcludeerd dat de veranderingen hebben geleid tot meer gevarieerde en ambigue effecten dan werd verwacht. Er is relatief weinig bewijs dat de veranderingen hebben geleid tot uniforme en gewenste resultaten, omdat bij bestaande onderzoeken de indicatoren om effectiviteit en efficiency vast te stellen zijn betwist, de relaties tussen oorzaken en gevolgen zijn betwist en de neveneffecten lastig zijn vast te stellen. Tevens concludeerden ook Pollitt en Bouckaert (2004) dat de mooie belofte – een efficiëntere overheid met kwalitatief hoogwaardige diensten en meer effectieve programma’s – niet kon worden waargemaakt.

Specifiek inzoomend op de bedrijfsvoering hebben verschillende publieke organisaties in de afgelopen jaren taken op het gebied van bedrijfsvoering overgeheveld naar kleinere organisaties (*disaggregation of units*) (Dunleavy e.a., 2005). In lijn met de bevindingen van Waldo (1948), hebben

ook Osborne (2006) en Dunleavy e.a. (2005) geconcludeerd dat de uitvoering van de bedrijfsvoering door kleine organisaties leidt tot fragmentatie. Deze kleine organisaties leveren onafhankelijk van elkaar de diensten 'dubbel'. In reactie hierop hebben verschillende publieke organisaties geprobeerd om standaardprocedures te ontwikkelen voor algemene generieke diensten op het gebied van bedrijfsvoering. Door het standaardiseren van de generieke functies werd getracht om de diensten efficiënter te leveren en de kwaliteit van de diensten te verhogen. De tendens om de gefragmenteerde onderdelen van de bedrijfsvoering te standaardiseren en te bundelen, wordt *reintegration* genoemd (Dunleavy e.a., 2005).

Naast de beslissing om de taken te centraliseren en te decentraliseren, kunnen de ministeries tevens veranderingen hebben gerealiseerd door taken op het gebied van bedrijfsvoering uit te besteden aan externe private marktpartijen en door contracten op te stellen. In het volgende gedeelte worden deze veranderingen nader toegelicht.

Het uitbesteden van taken en het opstellen van contracten op het gebied van bedrijfsvoering

Om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren, hebben de betrokken organisaties de mogelijkheid om taken uit te besteden aan externe marktpartijen (Hughes, 2003). Als de organisaties concluderen dat externe marktpartijen onderdelen van de bedrijfsvoering goedkoper kunnen leveren dan de interne onderdelen van de bedrijfsvoering, zullen zij besluiten om onderdelen van de bedrijfsvoering over te hevelen naar externe marktpartijen. Op basis van deze ontwikkeling hebben Dunleavy e.a. (2005) geconcludeerd dat op het gebied van bedrijfsvoering vele contracten zijn afgesloten met externe marktpartijen. Door het afsluiten van vele contracten ontbrak het overzicht en werden de diensten niet ingekocht bij de leverancier die voor een lager tarief kwalitatief hoogwaardige diensten kon leveren. In reactie hierop zijn vele afzonderlijke contracten met externe marktpartijen gebundeld en gezamenlijk gecontracteerd om zodoende de kosten op het gebied van bedrijfsvoering te verlagen voor hetzelfde niveau of een hoger niveau van de kwaliteit van de diensten.

Daarnaast hebben verschillende publieke organisaties tevens geprobeerd om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren door intern contracten op te stellen tussen de algemene leiding van de publieke organisatie en de bedrijfsvoering (Hood, 1991). Gebaseerd op de werkwijzen van de private sector zijn bij verschillende publieke organisaties contracten opgesteld over de doelstellingen, de geleverde output en de kwaliteit van de diensten op het gebied van bedrijfsvoering. Door het opstellen van contracten werden de werkwijzen en de processen op het gebied van bedrijfsvoering veranderd en werd hiermee een institutionele verandering gerealiseerd. Op basis van de inzichten van de contracten werd geprobeerd om gegevens te verzamelen over de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering. De publieke organisaties probeerden op deze manier aan te sturen op de kwantiteit en kwaliteit om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren.

Afsluiting

In het vorige gedeelte zijn verklaringen opgenomen vanuit het rationeel-economische perspectief die handvatten bieden om het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoering te verklaren. De veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces op het gebied van bedrijfsvoering kunnen als volgt worden verklaard: de ministeries hebben *de logic of consequences* gevolgd om de processen

op het gebied bedrijfsvoering efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen. De ministeries hebben veranderingen gerealiseerd door (a) taken van een centrale organisatie over te hevelen naar een decentrale organisatie (decentralisatie), (b) taken over te hevelen van de decentrale organisatie naar de centrale organisatie (centralisatie) en (c) taken van de bedrijfsvoering uit te besteden aan private marktpartijen en taken op te nemen in contracten. Nu de verklaringen zijn beschreven die centraal staan in het rationeel-economische perspectief worden in de volgende paragraaf de inzichten toegelicht die centraal staan in het sociologische perspectief.

2.3.3 Sociologisch perspectief

Inleiding

Scott (1983), Meyer en Rowan (1991), Boxenbaum en Jonsson (2008) en Greenwoord e.a. (2008) hebben op basis van hun onderzoeken geconcludeerd dat organisaties veranderingen realiseren, omdat zij vergelijkbare veranderingen hebben waargenomen bij andere organisaties. De betrokken organisaties beschouwen de andere organisaties als succesvol en zij besluiten om in hun eigen organisatie deze veranderingen te realiseren (Greenwood e.a., 2008; DiMaggio en Powell, 1983; Frumkin en Galaskiewicz, 2004; Hall en Taylor, 1996; Tolbert en Zucker, 1999). Toegepast op dit onderzoek betekent dit dat wordt verwacht dat ministeries op het gebied van bedrijfsvoering veranderingen hebben gerealiseerd, omdat zij vergelijkbare veranderingen hebben waargenomen bij organisaties die zij als succesvol beschouwen. Tevens biedt het onderzoek van March en Olsen (1989) belangrijke inzichten inzake de redenen waarom de ministeries kenmerken van andere organisaties hebben overgenomen. Zij hebben geconcludeerd dat organisaties hun handelingen en werkwijzen afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevinden. De organisaties zullen zoeken naar de karakteristieken van de situatie waarin zij zich bevinden en zij baseren vervolgens de keuzes voor hun handelingen en werkwijzen op de regels en rollen die geschikt worden geacht in de situatie. Dit proces wordt de *logic of appropriateness* genoemd (March en Olsen, 1989). Op welke manier de organisaties precies veranderingen kunnen overnemen, wordt toegelicht in dit gedeelte.

Rationalized myths

Als eerste biedt de studie van Meyer en Rowan (1977; 1991) naar *rationalized myths* handvatten voor dit onderzoek, omdat zij nader hebben onderzocht waarom betrokken organisaties kenmerken overnemen van andere organisaties. Voor de betrokken organisaties is het noodzakelijk dat hun handelingen en werkwijzen worden geaccepteerd en gewaardeerd, en daarmee legitiem worden beschouwd, anders bestaat de kans dat andere betrokkenen niet meer hun diensten willen afnemen (Suchman, 1995). De betrokken organisaties worden uiteindelijk legitiem beschouwd, wanneer de andere betrokkenen geen vragen meer stellen over de doelstellingen, de middelen en de controlesystemen van de betrokken organisaties (Meyer en Rowan, 1977). Om ervoor te zorgen dat de andere organisaties de betrokken organisaties legitiem beschouwen, hebben de betrokken organisaties de mogelijkheid om kenmerken over te nemen van andere organisaties in hun omgeving, zodat de andere organisaties hen herkennen, accepteren en waarderen (Anderson en Tushman, 1990; Leblebici, Salancik, Copay en King, 1991; Frumkin en Galaskiewicz, 2004). Meyer en Rowan (1977; 1991) concluderen echter dat het overnemen van deze veranderingen in veel situaties leidt tot problemen, omdat deze veranderingen er intern toe leiden dat de processen niet meer efficiënt kunnen worden uitgevoerd. In deze situatie hebben de betrokken organisaties de mogelijkheid om

de formele structuur te ontkoppelen van de interne structuur (Meyer en Rowan, 1977; 1991). De formele structuur bevat niet alleen 'objectieve' informatie over de organisatie van de activiteiten, maar dient tevens als communicatiemiddel naar de andere organisaties (Kamens, 1977). Door alleen het communicatiemiddel naar de andere organisaties aan te passen en de interne werkwijzen niet, zullen de betrokken organisaties legitiem worden beschouwd, omdat zij de veranderingen hebben overgenomen (Meyer en Rowan, 1977; 1991). Tegelijkertijd kunnen de processen nog steeds efficiënt worden uitgevoerd omdat deze niet worden aangepast. Dit proces wordt *rationalized myths* genoemd en betekent dat de formele structuur alleen symbolisch wordt veranderd en de structuur als een mythe kan worden beschouwd (Clark, 1956; Zald en Denton, 1963). Op het moment dat organisaties steeds meer vergelijkbare veranderingen overnemen van andere organisaties, wordt verwacht dat de betrokken organisaties steeds meer gelijkenissen vertonen (DiMaggio en Powell, 1991). Dit proces noemen DiMaggio en Powell (1991) *isomorphism*. Zucker (1987) specificeert dit proces nader als '*surface isomorphism*', omdat de gelijkenissen alleen oppervlakkig zullen zijn. De formele structuur wordt aangepast, maar de interne werkwijzen van de bedrijfsvoeringsdirecties blijven gehanteerd.

Isomorphism

Naast *surface isomorphism*, hebben DiMaggio en Powell (1991) drie andere vormen van *isomorphism* onderscheiden, *coercive*, *mimetic* en *normative*. Ook bij deze drie vormen nemen de betrokken organisaties vergelijkbare veranderingen over van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Bij *coercive isomorphism* worden de betrokken organisaties gedwongen door andere organisaties om veranderingen te realiseren (DiMaggio en Powell, 1991). Een belangrijke reden waarom de betrokken organisaties verplicht kunnen worden gesteld, is dat de betrokken organisaties afhankelijk zijn van andere organisaties (Edelman, 1992; Guillen, 2001; Sutton, Dobbin, Meyer en Scott, 1994). Zodra meerdere organisaties verplicht worden gesteld om specifieke veranderingen te realiseren, zullen de organisaties meer gelijkenissen vertonen en zullen zij homogener worden. Bij *mimetic isomorphism* speelt onzekerheid een belangrijke rol (DiMaggio en Powell, 1991). De betrokken organisaties kunnen onzeker zijn wanneer zij de relevante technologieën niet goed begrijpen of wanneer de doelstellingen niet duidelijk zijn (Boxenbaum en Jonsson, 2008). In deze situaties neemt de kans toe dat de betrokken organisaties besluiten om zich te spiegelen aan andere organisaties en veranderingen van deze organisaties over te nemen (Haveman, 1993; Palmer, Jennings en Zou, 1993).

De medewerkers van de ministeries kunnen tevens veranderingen overnemen die zij hebben waargenomen bij andere professionals in hun vakgebied. Deze vorm van *isomorphism* wordt *normative* genoemd (DiMaggio en Powell, 1991). Bij deze vorm kunnen de medewerkers op twee verschillende manieren kennis opdoen: tijdens de opleiding en tijdens congressen en netwerkbijeenkomsten (Galaskiewicz en Burt, 1991; Mezias, 1990). Enerzijds speelt de opleiding van de medewerkers een belangrijke rol. Op universiteiten en professionele trainingen wordt informatie gedeeld en worden vaardigheden getraind. Tijdens de opleiding worden normen en standaarden getraind en deze standaarden kunnen worden opgenomen in de organisatie. Kennis over veranderingen kunnen tevens worden gedeeld tijdens congressen of andere netwerkbijeenkomsten op het gebied van bedrijfsvoering. De professionals nemen deze informatie terug naar hun eigen organisatie en hebben de mogelijkheid om de institutionele veranderingen op te nemen in hun organisatie. De organisaties zullen naar verwachting steeds homogener worden, naarmate meer organisaties dezelfde

veranderingen opnemen in hun organisatie op basis van de kennis die zij hebben verworven tijdens de studieperiode of uit de netwerken met andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering.

Ten aanzien van de inzichten over *isomorphism* hebben Greenwood en Hinnings (1996) een kanttekening geplaatst. Zij concluderen dat sommige betrokken organisaties veranderingen hebben overgenomen om hun legitimiteit te verhogen en andere organisaties die ook legitiem wilden worden beschouwd hebben deze institutionele kenmerken niet overgenomen. In dit onderzoek wordt onderzocht of veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering kunnen worden verklaard doordat de ministeries vergelijkbare kenmerken hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Waarom sommige institutionele veranderingen niet door deze vormen van *isomorphism* kunnen worden verklaard en andere wel, kan op basis van dit onderzoek niet worden geconcludeerd.

Afsluiting

Op basis van de hiervoor beschreven inzichten kan worden geconcludeerd dat vanuit het sociologische perspectief veranderingen plaatsvinden, omdat de betrokkenen van de ministeries veranderingen hebben waargenomen bij andere organisaties die zich in hun omgeving bevinden. De betrokkenen van de ministeries beschouwen deze organisaties als succesvol en nemen daarom de waargenomen veranderingen over in hun eigen bedrijfsvoeringsfunctie. De ministeries kunnen besluiten om veranderingen over te nemen van andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering (*normative isomorphism*). Tevens is het mogelijk dat ministeries veranderingen van andere betrokkenen overnemen, omdat zij hun eigen relevante technologieën of doelstellingen niet goed begrijpen of hun eigen (*mimetic isomorphism*). Daarnaast kunnen de betrokkenen zelfs verplicht worden gesteld om veranderingen over te nemen (*coercive isomorphism*). Tot slot is het mogelijk dat de betrokkenen kenmerken overnemen van andere organisaties, omdat de betrokkenen hun handelingen en werkwijzen willen afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevinden (*logic of appropriateness*).

Op basis van de hiervoor verkregen inzichten kan worden onderzocht in hoeverre rationeel-economische en sociologische overwegingen een rol hebben gespeeld. Aan de hand van deze inzichten kan echter nog niet worden geanalyseerd in hoeverre de beslissingen, die de ministeries in het verleden hebben genomen, invloed hebben gehad op de huidige beslissingen. Het is mogelijk dat deze beslissingen invloed hebben op de manier waarop de huidige formele structuur is georganiseerd van de bedrijfsvoering. In de volgende paragraaf wordt nader ingezoomd op het historisch-institutioneel perspectief.

2.3.4 Historisch-institutioneel perspectief

Inleiding

Binnen het historisch-institutioneel perspectief zijn padafhankelijkheid, *increasing returns* en *critical junctures* belangrijke concepten (Mahony en Thelen, 2010; Thelen, 2004; Pierson en Skocpol, 2002; Steinmo e.a., 1992; Roland, 2004). Tegelijkertijd heeft Mahony (2000) belangrijke verklaringen onderscheiden waarom de ministeries er na relatief lange periode van stabiliteit voor kiezen om een verandering te realiseren. De concepten en de verklaringen die centraal staan binnen dit perspectief worden toegelicht in het volgende gedeelte.

Padafhankelijkheid

Een eerste belangrijke bijdrage om het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoering te verklaren vanuit het historisch-institutioneel perspectief kan worden ontleend aan het onderzoek van Pierson (2000) over padafhankelijkheid en *increasing returns*. Hij veronderstelt dat de huidige keuzes die organisaties maken, afhankelijk zijn van het 'pad' dat zij hebben ingeslagen in het verleden (Sanders, 2008; Huber en Stephens, 2001; Karl, 1997; Goldstone, 1998). Specifiek toegepast op het proces van institutionalisering wordt verondersteld dat het verloop van het proces afhankelijk is van de beslissing van de ministeries voor een bepaalde institutionele verandering (Thelen, 1999). Vervolgens zullen de toekomstige beslissingen gebaseerd zijn op het 'pad' dat zij hebben ingeslagen (Sewell, 1996; Nootboom 1997, Campbell, 1981). De kans dat de toekomstige keuzes in lijn zijn met de keuzes die in het verleden zijn gemaakt, nemen toe naarmate meer stappen op een bepaald 'pad' zijn genomen (Pierson, 2000). Doordat de organisaties hun huidige 'pad' blijven continueren, nemen naar verloop tijd de voordelen toe ten opzichte van alternatieven (Arthur, 1994). De organisaties hebben routines, procedures en werkwijzen ontwikkeld om hun taken op een bepaalde manier uit te voeren (Selznick, 1983; 1996). Tevens nemen de kosten toe om een nieuwe institutionele verandering te realiseren, naarmate meer beslissingen zijn gebaseerd op de huidige mate van institutionalisering (Arthur, 1994). Dit proces wordt omschreven als *increasing returns*.

Increasing returns

Verschillende voordelen zijn te onderscheiden wanneer de organisaties besluiten om hun huidige processen en technologieën te behouden en geen institutionele veranderingen te realiseren. Als eerste kunnen de ministeries effectief leren omgaan met de huidige processen (Pierson, 2000). Door het aanhouden van de huidige situatie hoeven de organisaties niet voortdurend nieuwe systemen aan te leren en leren zij effectief omgaan met de huidige situatie. Een ander voordeel is dat relatief grote investeringen op het gebied van bedrijfsvoering gemakkelijker kunnen worden terugverdiend wanneer de organisaties besluiten om dezelfde processen en systemen te handhaven, omdat de vaste kosten voor een geleverde dienst relatief goedkoper worden (David, 1985). Een ander bijkomend voordeel is dat naarmate meer organisaties gebruikmaken van bepaalde processen, de kans toeneemt dat nieuwe investeringen worden gedaan in deze processen. De investeringen kunnen gemakkelijker worden terugverdiend naarmate meer organisaties gebruik maken van een dienst of technologie. Op het moment dat extra investeringen worden gedaan, wordt naar verwachting de kwaliteit van de diensten of technologieën verbeterd en neemt de kans toe dat nog meer gebruikers willen aansluiten.

Naast de voordelen die onderscheiden kunnen worden om de huidige processen aan te houden, is het tevens mogelijk dat nadelige effecten optreden. Als binnen een organisatie geen veranderingen worden gerealiseerd, kan het zijn dat de processen inefficiënter worden uitgevoerd (Pierson, 2000). Op het moment dat de ministeries niet meer in staat zijn om nieuwe veranderingen te overwegen die mogelijk meer voordelen met zich meebrengen, is er sprake van *lock-in* (Arthur, 1994). Naarmate binnen de bedrijfsvoering relatief lang geen veranderingen plaatsvinden, zal het voor de ministeries steeds lastiger worden om nieuwe veranderingen te realiseren. Doordat de ministeries gewend zijn aan de huidige situatie, worden zij inflexibel en wordt het voor hen moeilijker om veranderingen te realiseren.

Aan de hand van de hiervoor genoemde inzichten hebben Hall en Taylor (1996) en Thelen (1999) een kanttekening geplaatst door aan te geven dat op basis van deze inzichten nog geen verklaring kan worden gegeven waarom de organisaties ervoor hebben gekozen om een nieuw 'pad' in te slaan en daarmee een bepaalde verandering te realiseren. Pierson (2000) definieert het moment waarop beslissingen worden genomen die leiden tot veranderingen, als *critical junctures*. Door het inslaan van een nieuw pad tijdens een *critical juncture* worden relatief lange perioden van stabiliteit onderbroken door turbulente momenten (Peters e.a., 2005). Mahony (2000) heeft op basis van zijn onderzoek verschillende verklaringen onderscheiden waarom organisaties een nieuw pad inslaan. Dit betekent dat met de kanttekening van Hall en Taylor (1996) en Thelen (1999) rekening wordt gehouden door aan de hand van de verklaringen van Mahony (2000) te onderzoeken waarom de ministeries een nieuw pad hebben ingeslagen.

Als eerste heeft Mahony (2000) de *utilitarian explanation* onderscheiden waarmee wordt uitgelegd waarom organisaties een nieuw 'pad' inslaan. In deze situatie signaleren organisaties dat hun eigen gehanteerde processen of systemen minder efficiënt zijn dan beschikbare institutionele veranderingen (zie Coase 1937; 1994; Williamson, 1975; 1985; North, 1990; Shepsle, 2006; Ostrom, 2007; Fayol, 1949; Waldo, 1948; Mintzberg, 1993; Hood, 1991; Pollitt en Bouckaert, 2004; Hood en Peters, 2004; Dunleavy en Hood, 1994; Hughes, 2003). De ministeries kunnen besluiten om hun huidige processen aan te passen of om nieuwe systemen op het gebied van bedrijfsvoering te introduceren. Op deze manier wordt het huidige pad niet meer gecontinueerd en door over te stappen op een nieuw proces of systeem wordt getracht om de efficiency te verhogen.

Bij de tweede verklaring staat centraal dat de organisatie een specifieke functie vervult voor interne en externe actoren (*functional explanation*) (Mahony, 2000). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het leveren van een bepaald product op het gebied van bedrijfsvoering. Door het vervullen van deze specifieke functie wordt in de behoeften voorzien van de medewerkers en de managers van het primaire proces. Echter, door bijvoorbeeld externe omstandigheden is het mogelijk dat bepaalde actoren geen behoefte meer hebben aan een specifieke dienst. De huidige functie die de bedrijfsvoeringsfunctie vervult, sluit niet meer goed aan op de behoeften van de betrokken actoren. Tijdens een *critical juncture* zal het ministerie een verandering realiseren om zodoende de functie die hij vervult voor het primaire proces weer te laten aansluiten bij zijn behoeften (Merton, 1957).

Bij de derde verklaring zullen de ministeries besluiten om een verandering te realiseren tijdens een *critical juncture* als zij signaleren dat hun legitimiteit is afgenomen (*legitimation explanation*) (Mahony, 2000). In deze situatie worden de handelingen van de bedrijfsvoeringsfunctie niet langer als gewenst, passend of geschikt ervaren (Schuman, 1995). Het ministerie signaleert dat zijn legitimiteit is afgenomen en om de legitimiteit te verhogen, besluit de actor om tijdens een *critical juncture* een institutioneel kenmerk over te nemen van een actor die hij als succesvol beschouwt (Scott, 1983; Meyer en Rowan, 1991; DiMaggio en Powell, 1983; Tolbert en Zucker, 1999).

Bij de laatste verklaring waarom ministeries een nieuw 'pad' inslaan staat het concept macht centraal. Bij de *power explanation* is het ministerie verantwoordelijk voor minder taken en bevoegdheden en op deze manier is zijn machtspositie op het gebied van bedrijfsvoering verslechterd (Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975; Allison, 1971; Pfeffer, 1992; Hardy en Maguire, 2008). Om de machtsverhouding te herstellen, zal het ministerie tijdens een *critical juncture* een institutionele verandering realiseren.

De hiervoor genoemde verklaringen waarom de ministeries een nieuw pad inslaan tijdens een *critical juncture* sluiten nauw aan bij verklaringen van andere geselecteerde perspectieven in dit onderzoek. De *utilitarian explanation* en *functional explanation* sluiten aan bij het rationeel-economische perspectief, omdat vanuit dit perspectief wordt verondersteld dat veranderingen worden gerealiseerd om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De *legitimation explanation* sluit aan bij het sociologische perspectief, omdat vanuit dit perspectief wordt verondersteld dat de ministeries veranderingen realiseren op het moment dat interne of externe actoren de handelingen en de werkwijzen van het ministerie niet meer legitiem beschouwen. Tot slot sluit de *power explanation* aan bij het politieke perspectief, omdat bij deze verklaringen de ministeries proberen om hun machtspositie te versterken op het moment dat deze positie is verslechterd. Vanuit het historisch-institutioneel perspectief zal specifiek worden onderzocht waarom de ministeries op het gebied van bedrijfsvoering na een relatief lange periode, waarin zij hetzelfde pad hebben gevolgd, tijdens een *critical juncture* besluiten om een nieuw pad in te slaan. In hoeverre kan de *utilitarian*, *functional*, *legitimation* en/of *power explanation* de *critical juncture* verklaren die heeft geleid tot een institutionele verandering?

Afsluiting

Op basis van de inzichten van het historisch-institutioneel perspectief kan worden geconcludeerd dat de huidige institutionele structuur van de bedrijfsvoering afhankelijk is van het 'pad' dat de ministeries volgen en daarmee de beslissingen die de ministeries in het verleden hebben genomen. Ondanks de mogelijkheid dat de huidige institutionele structuur op langere termijn inefficiënt kan zijn, treden *increasing returns* op voor de ministeries omdat leereffecten optreden (effectief omgaan), de vaste kosten dalen (verdelen over langere periode) en nieuwe investeringen zullen plaatsvinden (verwachting geen veranderingen). De ministeries zullen alleen besluiten om het huidige pad niet meer te volgen en een verandering te realiseren tijdens een *critical juncture*, omdat de kosten te hoog zijn (*utilitarian*), de functie niet meer aansluit bij de wensen en de behoeften van het primaire proces (*functional*), de actor niet meer legitiem wordt beschouwd (*legitimation*) of dat het ministerie voor minder taken verantwoordelijk is en het weer verantwoordelijk voor deze taken wil worden (*power*).

Op basis van de vorige verklaringen kan nog niet worden geconcludeerd op welke manier en waarom de ministeries hebben geprobeerd om minder afhankelijk te worden van andere ministeries. Door verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering worden de ministeries minder afhankelijk van andere ministeries. Deze inzichten staan centraal in het politieke perspectief en worden toegelicht in het volgende gedeelte.

2.3.5 Politiek perspectief

Inleiding

Om te kunnen bestuderen waarom de ministeries hebben geprobeerd om verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering, biedt het onderzoek van Pfeffer en Salancik (1978) belangrijke inzichten. Zij veronderstellen dat de betrokken organisaties afhankelijk zijn van andere organisaties, omdat zij niet beschikken over alle middelen die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren (Pfeffer en Salancik, 1978). De betrokken organisaties zijn direct of indirect verbonden met de andere organisaties in hun omgeving (Ansell, 2008) om hun taken te

kunnen uitvoeren. Om minder afhankelijk te worden van andere organisaties, zullen de organisaties proberen om verantwoordelijk te worden voor meer middelen en taken (Benson, 1975; Pfeffer en Salancik, 1978; Yuchtman en Seashore, 1967). Op het moment dat een organisatie beschikt over meer middelen of verantwoordelijk wordt voor meer taken, is een organisatie minder afhankelijk van andere ministeries en zal haar onzekerheid afnemen. Dit betekent dat een verandering zal plaatsvinden wanneer een ministerie verantwoordelijk wordt voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Door de uitbreiding van zijn taken op het gebied van bedrijfsvoering zal zijn macht toenemen.

Tegelijkertijd zullen andere organisaties proberen om te voorkomen dat één specifieke organisatie meer macht krijgt. De organisaties zullen er alles aan doen om zelf verantwoordelijk te blijven voor hun eigen taken en bevoegdheden (Downs, 1967; Niskanen, 1971). Zij zullen bijvoorbeeld proberen om verantwoordelijk te blijven voor hun eigen budget en personeel. Op deze manier blijft de desbetreffende organisatie afhankelijk van de andere organisaties. Om meer macht te krijgen of te voorkomen dat een specifieke organisatie meer macht krijgt, zullen de organisaties met verschillende belangen en prioriteiten (Halperin, 1974) strijden in een arena om hun doelstellingen te realiseren (Allison, 1971). Tijdens deze strijd zullen de organisaties verschillende bronnen van macht inzetten en strategieën hanteren (Clegg, 1989). In het volgende gedeelte is nader toegelicht welke bronnen van macht de organisaties kunnen inzetten en welke strategieën zij kunnen hanteren.

Bronnen van macht

Een eerste belangrijke bron van macht is de formele positie die een van de betrokkenen bekleedt binnen de organisatie (Pfeffer, 1992). Binnen de Nederlandse rijksoverheid nemen secretarissen-generaal en directeuren-generaal beslissingen of veranderingen die plaatsvinden op het gebied van bedrijfsvoering, maar ook lagere managementlagen, zoals directeuren en afdelingshoofden (Mechanic, 1962). Vanwege de formele positie van een van de betrokkenen van het ministerie kan hij/zij een beslissing nemen en wordt de kans vergroot dat een institutionele verandering wordt gerealiseerd of wordt voorkomen. Een andere bron van macht waarover een van de betrokkenen kan beschikken is reputatie (Pfeffer, 1992). Een van de betrokkenen kan de reputatie hebben dat hij/zij betrouwbaar en voorspelbaar is, dat hij/zij veranderingen kan realiseren of dat hij/zij iemand is die macht en invloed heeft. Als hij/zij wordt beschouwd als machtig en invloedrijk, wordt de kans vergroot dat hij/zij in staat is om veranderingen te realiseren (Livingston, 1969).

Een derde bron van macht die de betrokkenen van de organisaties kunnen inzetten om hun doelstelling te realiseren, is informatie (Peters, 1981; Pfeffer en Salancik, 1978). De betrokkenen kunnen bijvoorbeeld beschikken over inzichten in de opbrengsten en kosten die gepaard gaan met het samenvoegen van onderdelen van de bedrijfsvoering van de departementen in één centrale organisatie. Het is mogelijk dat de gegevens erop duiden dat kosten kunnen worden bespaard wanneer de directies van de departementen worden samengevoegd in één centrale organisatie. De betrokkenen kunnen deze gegevens inzetten om een verandering te realiseren. Andersom kunnen de betrokkenen tevens gegevens verzamelen om te voorkomen dat een verandering wordt gerealiseerd. Door het inzetten van deze gegevens wordt de kans vergroot dat de betrokkenen in staat zijn om te voorkomen dat een verandering wordt gerealiseerd. Een vierde bron van macht waarover de betrokkenen kunnen beschikken bestaat uit financiële middelen (Pfeffer, 1992). Wanneer de betrokkenen van een ministerie beschikken over financiële middelen kunnen zij bijvoorbeeld per-

sonele capaciteit inzetten om analyses te uitvoeren en strategieën te ontwikkelen om de gewenste institutionele veranderingen te realiseren. Wanneer de betrokkenen van de ministeries beschikken over één of meerdere bronnen van macht wordt de kans vergroot dat zij hun doelstellingen kunnen realiseren: het vergroten of behouden van macht. Naast deze bronnen, kunnen de ministeries tevens verschillende strategieën hanteren om hun doelstellingen te realiseren. Een overzicht van de mogelijke strategieën die ministeries kunnen inzetten worden beschreven in het volgende gedeelte.

Strategieën

De strategieën om een verandering te realiseren kunnen worden geïnitieerd door dominante centrale betrokkenen of andere betrokkenen die zich in de periferie bevinden (Hardy en Maguire, 2008). De belangrijkste dominante centrale betrokkenen binnen de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid zijn de bedrijfsvoeringsdirecties van de departementen en het centrale directoraat-generaal 'Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk' van het Ministerie van BZK. De betrokkenen die zich in de periferie van de bedrijfsvoering bevinden zijn bijvoorbeeld directies van het primaire proces of andere actoren in de omgeving van de bedrijfsvoering. In tegenstelling tot dominante betrokkenen hebben actoren die zich bevinden in de periferie minder moeite om veranderingen te realiseren, omdat zij minder zijn verbonden aan de geldende regels en zij meer worden blootgesteld aan alternatieven (Hardy en Maguire, 2008). Lawrence (2008) concludeert dat de huidige onderzoeken vooral zijn gericht op de rol van de dominante actoren. Op deze manier is de rol van de andere actoren die zich in de periferie bevinden nauwelijks onderzocht. Ondanks het feit dat de rol van bepaalde betrokkenen relatief klein is, kunnen zij een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de institutionele veranderingen. In dit onderzoek wordt rekening gehouden met deze kanttekening door de overwegingen en de handelingen van alle relevante actoren te analyseren, zowel binnen de bedrijfsvoering als in de omgeving.

Voordat dominante en perifere betrokkenen strategieën ontwikkelen om hun doelstellingen te realiseren, zullen zij eerst informatie verzamelen over andere betrokkenen: welke doelen hebben zij en over welke bronnen van macht beschikken zij (Pfeffer, 1992)? Een eerste mogelijke strategie die de betrokkenen kunnen hanteren is het koppelen van problemen en oplossingen zoals beschreven in het *garbage can model* van Cohen, March en Olsen (1972). Een ministerie kan proberen om zijn doelstelling – uitbreiding van macht – niet alleen als zijn probleem en doelstelling te beschouwen; het heeft tevens de mogelijkheid om zijn doelstelling om te vormen tot een oplossing voor een ander specifiek probleem. Binnen de Nederlandse rijksoverheid en binnen de bedrijfsvoering zijn verschillende problemen te onderscheiden. Om bijvoorbeeld te voldoen aan de Europese begrotingsregels is het noodzakelijk om de overheidsuitgaven te verminderen (Rijksbegroting.nl, 2013; De Nederlandse Bank, 2012). Door het bundelen van departementale organisaties op het gebied van bedrijfsvoering, wordt niet alleen de machtspositie van een ministerie uitgebreid, maar kunnen tevens besparingen worden gerealiseerd. Op deze manier kunnen doelstellingen worden gekoppeld en omgevormd tot oplossingen en worden problemen en oplossingen aan elkaar gekoppeld. Een ministerie kan de kans vergroten dat zijn doelstelling wordt gekoppeld aan een oplossing door kritische kanttekeningen te plaatsen ten aanzien van de huidige institutionele inrichting en de nieuwe oplossing te presenteren als noodzakelijk en geschikt (Rao, 1998).

Tegelijkertijd kan een organisatie zijn kans vergroten om zijn doelstelling te realiseren door een coalitie te vormen met andere organisaties (Cyert en March, 1963). Op het moment dat een ministerie

zijn macht wil behouden of vergroten, kan het een strategie ontwikkelen waarmee het op zoek gaat naar andere ministeries die dezelfde belangen hebben als hij. Door de krachten te bundelen met andere ministeries die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn (Mintzberg, 1983; Hickson e.a., 1978), neemt de kans toe dat de doelstelling wordt gerealiseerd. Bij iedere nieuwe gebeurtenis zullen de ministeries bepalen of zij blijven deelnemen aan de coalitie. Zij zullen bepalen wat zij hebben bereikt door deel te nemen aan de coalitie en wat andere ministeries hebben bereikt. Op basis van deze uitkomsten zullen zij beslissingen of zij deel willen blijven nemen aan de coalitie (Cyert en March, 1963). Hieraan toevoegend hebben Stevenson e.a (1985), Alexrod (1970) en Rosenthal (1970) geconcludeerd dat organisaties alleen een coalitie zullen vormen met andere organisaties die overeenkomstige ideeën hebben. Toegepast op dit onderzoek betekent dat de ministeries alleen een coalitie zullen vormen met andere ministeries die dezelfde doelen voor ogen hebben: uitbreiden van macht of behouden van macht.

Als specifiek wordt ingezoomd op strategieën om te voorkomen dat een verandering wordt gerealiseerd waardoor één specifiek ministerie meer macht krijgt, kunnen de andere ministeries veranderingen vermijden of negeren (Oliver, 1991). De strategie om een institutionele verandering te negeren, kan effectief zijn als de ministeries van elkaar afhankelijk zijn. In deze situatie kan de verandering niet worden gerealiseerd zonder de medewerking van de andere actoren.

Allison (1971) en Halperin (1974) hebben nader uitgewerkt op welke manier organisaties met conflicterende belangen bronnen van macht inzetten en strategieën hanteren om tijdens de strijd hun doelen te realiseren. In hun onderzoeken komt naar voren dat, naast de hiervoor genoemde bronnen en strategieën, de organisaties onderhandelingen zullen voeren en compromissen zullen sluiten om op deze manier te proberen om hun doelstellingen (gedeeltelijk) te realiseren. De onderhandelingen tussen de organisaties kunnen plaatsvinden tijdens reguliere overlegmomenten, bijvoorbeeld tijdens interdepartementale overleggen, maar ook tijdens informele aangelegenheden (Zartman, 1977). Drezner (2000) heeft geconcludeerd dat de bestaande organisaties in het voordeel zijn ten opzichte van nieuwe organisaties tijdens de onderhandelingen, omdat de bestaande organisaties beschikken over expertise en vaardigheden en omdat ze verankerd zijn in het departement. Tevens kunnen de betrokkenen van de organisaties tijdens deze strijd worden gedwongen om voor bepaalde momenten beslissingen te nemen (Allison, 1971). Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer de minister de Tweede Kamer moet informeren over de voortgang van bepaalde projecten. Door deze deadline kunnen geforceerde besluiten worden genomen of compromissen worden gesloten. Bij geforceerde besluiten wordt zonder toestemming van de ministeries beslissingen genomen en bij het sluiten van compromissen worden de doelstellingen van actoren slechts gedeeltelijk bereikt. Tevens kunnen de ministeries proberen om te voorkomen dat een beslissing wordt genomen om een verandering te realiseren. Dit wordt een *non-decision* genoemd (Bachrach en Baratz, 1963). Uiteindelijk zullen de ministeries met conflicterende belangen, die beschikken over verschillende machtsbronnen en verschillende strategieën hanteren, onderhandelen in de arena. Het resultaat van de onderhandelingen, het al dan niet bereiken van een institutionele verandering, wordt door de ministeries beschouwd als compromissen, geforceerde besluiten of *non-decisions*.

Afsluiting

Concluderend kan worden gesteld dat sommige ministeries verantwoordelijk willen worden voor meer taken op het gebied van bedrijfsvoering, omdat zij dan minder afhankelijk zijn van andere

ministeries. De onderlinge afhankelijkheid tussen de ministeries zorgt voor onzekerheid en om te overleven en hun taken te mogen blijven uitvoeren, zullen de ministeries proberen om minder afhankelijk te worden van andere ministeries. Enerzijds zullen de ministeries proberen om verantwoordelijk te worden voor meer taken (uitbreiding institutionele macht). Anderzijds zullen de ministeries proberen te voorkomen dat één specifiek ministerie meer macht krijgt, omdat in deze situatie het ministerie van hen afhankelijk blijft (behouden institutionele macht). Tijdens de strijd om hun doelstelling te realiseren (uitbreiding macht of behouden), zullen de ministeries verschillende bronnen van macht inzetten: hun formele positie, reputatie, informatie en financiële middelen. Daarnaast zullen de ministeries verschillende strategieën hanteren om meer macht te krijgen: het koppelen van problemen en oplossingen en het vormen van coalities. De ministeries kunnen tevens verschillende strategieën hanteren om te voorkomen dat één ander specifiek ministerie meer macht krijgen: het vermijden en negeren van voorstellen. Tijdens de strijd in de arena zullen de ministeries onderhandelingen voeren die uiteindelijk resulteren in compromissen, geforceerde besluiten en *non-decisions*. Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden in het volgende gedeelte de belangrijkste conclusies toegelicht.

2.4 CONCLUSIE

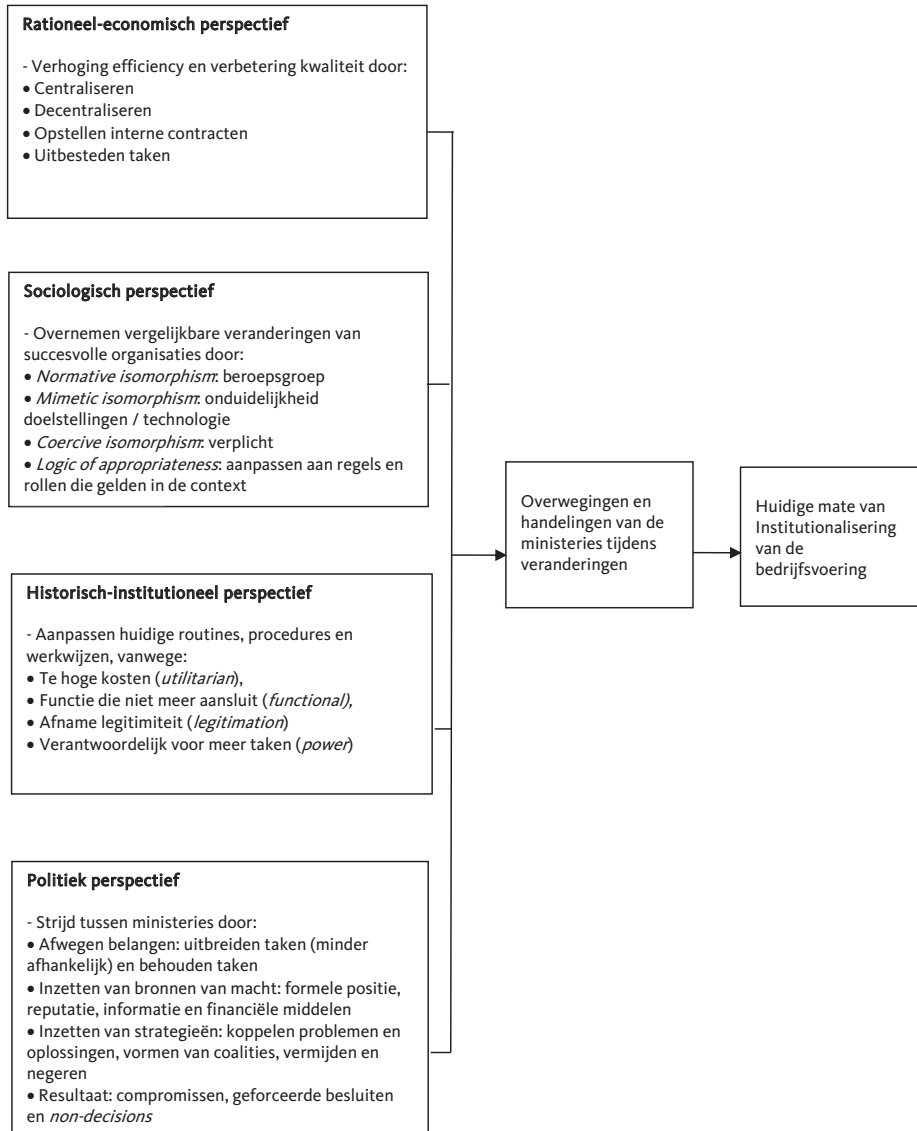
In dit hoofdstuk is aan de hand van de wetenschappelijke literatuur onderzocht welke theoretische inzichten het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering empirisch kunnen verklaren. Deze inzichten vormen het theoretisch kader van dit onderzoek en geven een antwoord op de eerste deelvraag: *Welke theoretische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?*

Binnen de wetenschappelijke literatuur hebben verschillende onderzoekers bestudeerd welke kenmerken instituties hebben en op welke manier organisaties instituties worden tijdens het proces van institutionalisering. Aan de hand van deze inzichten kan worden onderzocht in welke mate de bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een institutie en daarmee in welke mate de bedrijfsvoering is geïnstitutionaliseerd. Op basis van de theoretische inzichten kan worden geconcludeerd dat belangrijke kenmerken van instituties zijn dat de regels van de instituties *taken for granted* zijn, dat de instituties het gedrag van de betrokkenen reguleren en dat een formele en informele structuur van een institutie legitiem wordt beschouwd door actoren die zich binnen en buiten de bedrijfsvoering bevinden. Tijdens het proces waarin een organisatie een institutie wordt, het proces van institutionalisering, wordt als eerste een formele structuur gevormd die regels bevat omtrent de manier waarop de taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd, beslissingen worden genomen en verantwoording moet worden afgelegd rondom de activiteiten van de bedrijfsvoering. Om vervolgens als volledige institutie te kunnen worden beschouwd, moet de formele structuur door de betrokkenen, die zich binnen en buiten de institutie bevinden, worden gewaardeerd en moet de formele structuur relatief gelijk zijn gebleven. Dit betekent dat de huidige mate van institutionalisering wordt onderzocht door te analyseren in hoeverre binnen de bedrijfsvoering een formele structuur aanwezig is, in hoeverre deze structuur wordt geaccepteerd en gewaardeerd en in hoeverre deze structuur relatief hetzelfde is gebleven.

Vervolgens zijn tijdens de theoretische verkenning verschillende inzichten naar voren gekomen om de veranderingen te verklaren die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Concluderend kan worden gesteld dat elk van de vier perspectieven, het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief, handvatten biedt om de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen te verklaren die een rol hebben gespeeld tijdens het proces. Vanuit het *rationeel-economische* perspectief realiseren ministeries veranderingen om de processen op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Vanuit het *sociologische* perspectief realiseren de ministeries veranderingen, omdat zij vergelijkbare veranderingen hebben waargenomen bij andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Op basis van de inzichten van het *historisch-institutionele* perspectief is naar voren gekomen dat de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering wordt verklaard door de beslissingen die de ministeries in het verleden hebben genomen. De veranderingen worden tot slot vanuit het *politieke* perspectief verklaard, omdat de ministeries minder afhankelijk willen worden van andere ministeries. Sommige ministeries willen minder afhankelijk worden en hun macht uitbreiden en andere ministeries willen hun macht juist behouden. De ministeries zullen hun bronnen van macht inzetten waarover zij beschikken en verschillen strategieën hanteren om de kans te vergroten dat zij hun doelstelling realiseren.

Op basis van de inzichten die naar voren zijn gekomen tijdens de theoretische verkenning, is in het onderstaande figuur 2.1 het conceptuele model van dit onderzoek opgesteld. Aan de linkerkant van het conceptuele model zijn de vier perspectieven opgenomen die centraal staan in dit onderzoek. Aan de hand van deze inzichten worden de overwegingen en de handelingen van de ministeries verklaard die een rol hebben gespeeld tijdens het proces van institutionalisering (midden). De veranderingen tijdens dit proces hebben uiteindelijk geleid tot de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid (rechts).

HOOFDSTUK 2



Figuur 2.1 Conceptueel model. In dit onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen van de ministeries (midden) kunnen worden verklaard vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief (links) die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering (rechts).

HOOFDSTUK 3

ONDERZOEKSSTRATEGIE

3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is een conceptueel model ontwikkeld om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te kunnen verklaren. Om dit model te kunnen toepassen in het empirisch onderzoek wordt in dit hoofdstuk verantwoord op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd. In paragraaf 3.2 wordt als eerste beschreven waarom voor de onderzoeksstrategie *nested case studies* is gekozen en welke casuonderzoeken zijn geselecteerd. In de daaropvolgende paragraaf 3.3 wordt ingezoomd op de methoden die in dit onderzoek worden gebruikt. Om vervolgens de verzamelde gegevens systematisch te analyseren, worden de verklaringen geoperationaliseerd in paragraaf 3.4. Daarna wordt in paragraaf 3.5 beschreven op welke manier de onderzoeksbevindingen worden gerapporteerd. In dit onderzoek worden tot slot ook verschillende maatregelen genomen die ervoor zorgen dat de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden verhoogd. Een overzicht van deze maatregelen wordt beschreven in paragraaf 3.6. Als laatste worden in paragraaf 3.7 de conclusies van dit hoofdstuk opgenomen.

3.2 VERANTWOORDING ONDERZOEKSSTRATEGIE

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt eerst verantwoord welke onderzoeksstrategie is gehanteerd om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te verklaren en daarna wordt verantwoord welke strategie is gehanteerd om de gevolgen van het institutionaliseringsproces in kaart te brengen voor het primaire proces.

3.2.2 Gehanteerde onderzoeksstrategie om het institutionaliseringsproces te verklaren

Om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te verklaren, zullen de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen tijdens de veranderingen worden bestudeerd. Vanwege de vele veranderingen die recentelijk hebben plaatsgevonden bij de verschillende bedrijfsvoeringsfuncties – personeel, ICT, organisatie, financiën, huisvesting, inkoop en facilitaire zaken – is het in dit onderzoek niet mogelijk om de veranderingen te verklaren van elk van deze bedrijfsvoeringsfuncties

(Ministerie van BZK, 2007; 2011a; Algemene Rekenkamer, 2001; Organisatiebesluit Ministerie van BZK, 2012; Ministerie van Financiën, 2011a). Dit betekent dat in dit onderzoek de onderzoeksstrategie *nested case studies* wordt gehanteerd, omdat de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen van drie verschillende functies van de bedrijfsvoering grondig, gedetailleerd en in hun context worden bestudeerd (Van Thiel, 2013; Gerring, 2004; Rowley, 2002; Stake, 1995; Dion, 1998). De context van de functie kan belangrijk zijn, omdat het mogelijk is dat specifieke kenmerken van de functie invloed hebben op het institutionaliseringsproces. In het volgende gedeelte wordt verantwoord welke drie functies als *nested case studies* geselecteerd.

3.2.3 Selectie nested case studies

Een methode die mogelijk aanknopingspunten biedt voor dit onderzoek om casuonderzoeken te selecteren is het *most different systems design* zoals beschreven door Przeworski en Teune (1970). Aan de hand van deze methode worden casuonderzoeken geselecteerd die op belangrijke onderdelen van elkaar verschillen (Seawright en Gerring, 2008). Specifiek wordt bij deze methode onderzocht waarom enkele verschillende variabelen tot overeenkomstige uitkomsten van de casuonderzoeken leiden (Anckar, 2008; Meckstroth, 1975; Przeworski en Teune, 1970). Voor dit onderzoek kan deze methode handvatten bieden, omdat het doel van dit onderzoek is om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties te verklaren.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn 'leeftijd' en de mate van juridische verankering van de bedrijfsvoeringsfuncties twee belangrijke componenten van het institutionaliseringsproces (March en Olsen, 1989; Scott, 2013; Zilber, 2008; Boin en Christensen, 2008; Selznick, 1983; 1996). Als eerste wordt verwacht dat het component 'leeftijd' van bedrijfsvoeringsfuncties invloed heeft op het verloop van het proces van institutionalisering, omdat naar verwachting bij relatief 'oude' functies meer institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden dan bij relatief 'jonge' functies. Daarnaast kunnen bedrijfsvoeringsfuncties worden geselecteerd die juridisch sterk en juridisch zwak zijn verankerd. De mate waarin de functies juridisch zijn verankerd heeft naar verwachting tevens invloed op het proces van institutionalisering, omdat de juridische verankering in belangrijke mate het functioneren van de functie bepaalt. Door casuonderzoeken te selecteren die verschillen ten aanzien van twee belangrijke componenten van het institutionaliseringsproces, 'leeftijd' en de mate van juridische verankering, wordt het *most different systems design* gedeeltelijk gevolgd, omdat de casuonderzoeken worden geselecteerd op basis van deze twee verschillen. Tegelijkertijd wordt deze methode niet volledig gevolgd, omdat in dit onderzoek *niet alleen* wordt onderzocht op welke manier de componenten 'leeftijd' en de mate van juridische verankering de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties verklaren. Zoals verwoord in hoofdstuk 1 wordt de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties verklaard aan de hand van de inzichten van het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Op basis van de criteria 'leeftijd' en juridische verankering zijn de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT geselecteerd.

Tabel 3.1 Overzicht criteria voor selectie casuonderzoeken

	Juridisch	Relatief 'sterk'	Relatief 'zwak'
Leeftijd			
Relatief 'oud'		Financiën	Personeel
Relatief 'jong'		-	ICT

De functies personeel en financiën zijn geselecteerd, omdat zij al vele jaren aanwezig zijn bij de ministeries van de Nederlandse rijksoverheid en kunnen worden getypeerd als relatief ‘oud’. Daartegenover is de functie ICT geselecteerd als een relatief ‘jonge’ functie. Daarnaast zijn de functies personeel, financiën en ICT geselecteerd, omdat zij verschillen ten aanzien van hun juridische verankering. De functie financiën is relatief sterk juridisch verankerd, omdat de taken en bevoegdheden op het gebied van financiën zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet en onderliggende wet- en regelgeving. De taken en bevoegdheden van de functies personeel en ICT zijn slechts in beperkte mate gebaseerd op wet- en regelgeving. Tot slot was het interessant geweest om een functie te selecteren die relatief ‘jong’ is en relatief ‘sterk’ juridisch verankerd. Vanwege de omvang van het onderzoek was het niet mogelijk om het proces van institutionalisering van een vierde casuonderzoek te selecteren.

Om vervolgens het proces van institutionalisering te verklaren van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT worden in het volgende overzicht eerst de belangrijkste onderwerpen opgenomen van deze functies.

Tabel 3.2 De belangrijkste onderwerpen van de functies personeel, financiën en ICT. Personeel (Berman e.a., 2010; Ministerie van BZK, 2011e; 2011f); Financiën (Ministerie van BZK, 2011g; Ministerie van Financiën, 2010); ICT (Ministerie van BZK, 2011h; 2011i).

Functie	Onderwerp
Personeel	Salarisadministratie en personeelsregistratie Arbeidsrecht en arbeidsovereenkomst Werving en selectie Prestaties beoordelen en belonen Opleiding Medezeggenschap
Financiën	Uitvoering artikel 21 van de Comptabiliteitswet Kaders stellen voor bedrijfsvoering van het ministerie Uitoefenen financiële controle Advisering algemene leiding en ministerie Verzorgen van proces- en financiële infrastructuur Verzorgen van financiële administraties Ontwikkelen en beheren van systemen van management en financiële informatievoorziening Advisering en ondersteuning van directies in sturings-, beheersings- en verantwoordingsvraagstukken Financieel onderzoek Verzorgen uitvoering van de Financiële-verhoudingswet Audit Verantwoordelijkheid begrotingsproces Bijdrage verbetering toegankelijkheid begrotings- en verantwoordingsstukken Zorgdragen voor kwaliteit van de financiële functie
ICT	Inrichting van de werkplek (op het gebied van ICT) Mobiel werken Het leveren van accessoires en randapparatuur Het leveren van software en het verlenen van advies en ondersteuning op het gebied van ICT Samenwerking ICT bedrijfsleven Regie en sourcing Digitale Werk Rijksplek Kwaliteit I-kolom Gateway Informatiebeveiliging en informatiehuishouding

Op basis van het bovenstaande overzicht kan worden geconcludeerd dat relatief veel onderwerpen zijn te onderscheiden binnen de casusonderzoeken personeel, financiën en ICT. In dit onderzoek is het echter niet mogelijk om het institutionaliseringsproces te verklaren van alle veranderingen die bij deze onderwerpen hebben plaatsgevonden. Hierom is ervoor gekozen om in dit onderzoek bij elk van de drie casusonderzoeken – personeel, financiën en ICT – twee sub-casusonderzoeken te selecteren. Dit betekent dat in totaal het institutionaliseringsproces wordt verklaard van zes sub-casusonderzoeken.

3.2.4 Selectie sub-casusonderzoeken

Om de sub-casusonderzoeken te kunnen selecteren, is gebruik gemaakt van de inzichten van Mahony en Goertz (2004). Zij hebben een onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve casusonderzoeken. Het verschil tussen een positief en negatief casusonderzoek is dat bij een positief casusonderzoek een uitkomst aanwezig is en bij een negatief casusonderzoek een uitkomst ontbreekt. Bij de onderwerpen van de functies personeel, financiën en ICT is bij sommige onderwerpen een uitkomst aanwezig en bij andere onderwerpen niet. Bij sommige onderwerpen hebben ministeries namelijk besloten om samen te werken op het gebied van bedrijfsvoering. In deze situatie is een uitkomst aanwezig, omdat de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken. In tegenstelling tot een positief casusonderzoek werken ministeries bij een negatief casusonderzoek niet interdepartementaal samen of slechts in beperkte mate. Dit betekent dat in deze situatie een uitkomst ontbreekt en dit onderwerp kan worden aangemerkt als een negatief sub-casusonderzoek. Door zowel positieve sub-casusonderzoeken te selecteren, waarbij een uitkomst aanwezig is omdat ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken, als negatieve sub-casusonderzoeken te selecteren, waarbij geen uitkomst aanwezig is omdat ministeries niet of slechts in beperkte mate interdepartementaal samenwerken, kunnen verklaringen worden gegeven voor de uitkomsten van het institutionaliseringsproces.

Voor de casusonderzoeken personeel, financiën en ICT is één positief sub-casusonderzoek geselecteerd en één negatief sub-casusonderzoek. Op basis van de bovenstaande tabel wordt zichtbaar dat de departementen interdepartementaal samenwerken bij verschillende onderwerpen. Vandaar dat een onderwerp is geselecteerd waar departementen hebben besloten om interdepartementaal samen te werken en de departementale organisaties zijn overgeheveld naar een nieuwe interdepartementale organisatie. Dit betekent dat voor het casusonderzoek personeel het sub-casusonderzoek salaris- en personeelsadministratie (P-Direkt) is gekozen, voor het casusonderzoek financiën het sub-casusonderzoek audit (Auditdienst Rijk) en voor het casusonderzoek ICT het sub-casusonderzoek ICT-ondersteuning (SSC-ICT).

Tabel 3.3 Casusonderzoeken en positieve sub-casusonderzoeken

Casusonderzoek	Positieve sub-casusonderzoeken
Personeel Interdepartementaal:	Salaris- en personeelsadministratie
Financiën Interdepartementaal:	Audit
ICT Interdepartementaal:	ICT-ondersteuning

Tevens zijn bij de casusonderzoeken personeel, financiën en ICT meerdere onderwerpen te onderscheiden waar de departementen niet of slechts in beperkte mate interdepartementaal samenwerken. In dit onderzoek zijn onderwerpen geselecteerd waar het departement nog steeds verantwoordelijk is voor het onderwerp, maar waar de betrokkenen van de departementen wel in de afgelopen periode pogingen hebben ondernomen om interdepartementale samenwerking te realiseren. Echter, de uitkomst van deze interdepartementale samenwerking ontbreekt of is slechts in beperkte mate aanwezig. Voor het casusonderzoek personeel is het sub-casusonderzoek opleiden geselecteerd, voor het casusonderzoeken financiën financiële administraties en voor het casusonderzoek ICT informatiebeveiliging. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de sub-casusonderzoeken.

Tabel 3.4 Casusonderzoeken en negatieve sub-casusonderzoeken

Casusonderzoek	Negatieve sub-casusonderzoeken
Personeel	
Beperkte mate interdepartementaal:	Opleiden
Financiën	
Beperkte mate interdepartementaal:	Financiële administraties
ICT	
Beperkte mate interdepartementaal:	Informatiebeveiliging

Zoals nader wordt verantwoord in paragraaf 3.4.1 wordt verwacht dat de drie positieve sub-casusonderzoeken SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, omdat bij deze functies de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken en een *shared service center* (SSC) op te richten. Door het vormen van een SSC wordt verwacht dat bij deze functies een formele structuur aanwezig is, omdat alle departementen (uitgezonderd enkele departementen) deelnemen aan dezelfde SSC. Als bij deze drie functies een formele structuur aanwezig is, zijn de functies in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd. Daarnaast zijn de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging geselecteerd als negatieve sub-casusonderzoeken, omdat bij deze functies de ministeries initiatieven hebben genomen om interdepartementaal samen te werken, maar de ministeries hebben uiteindelijk besloten om niet of in beperkte mate interdepartementaal samen te werken. Bij deze drie functies wordt dan ook verwacht dat geen formele structuur aanwezig zal zijn voor de hele functie, omdat ieder ministerie zelf verantwoordelijk is voor de taken en bevoegdheden van deze functies. Als bij deze functies geen formele structuur aanwezig is, is de functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd. Dit betekent dat in dit onderzoek de bedrijfsvoeringsfuncties zijn geselecteerd op basis van de afhankelijke variabele, namelijk de huidige mate van institutionalisering.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in verschillende wetenschappelijke studies naar voren is gekomen dat casusonderzoeken bij voorkeur juist worden geselecteerd op basis van de *onafhankelijke variabelen* (concepten die centraal staan in de vier perspectieven) en niet op basis van de *afhankelijke variabele* (huidige mate van institutionalisering) (Swanborn, 2008; Thiel, 2013). Een belangrijke reden voor deze voorkeur is dat bij het selecteren van casusonderzoeken op de afhankelijke variabele het risico bestaat dat de causaliteit (invloed onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele) niet overtuigend kan worden bewezen (Van Thiel, 2013). Toegepast op dit onderzoek betekent dit dat het

moeilijker is om aan te tonen welke onafhankelijke variabelen (concepten die centraal staan in de vier perspectieven) uiteindelijk verklaren dat sommige bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate en andere functies in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd.

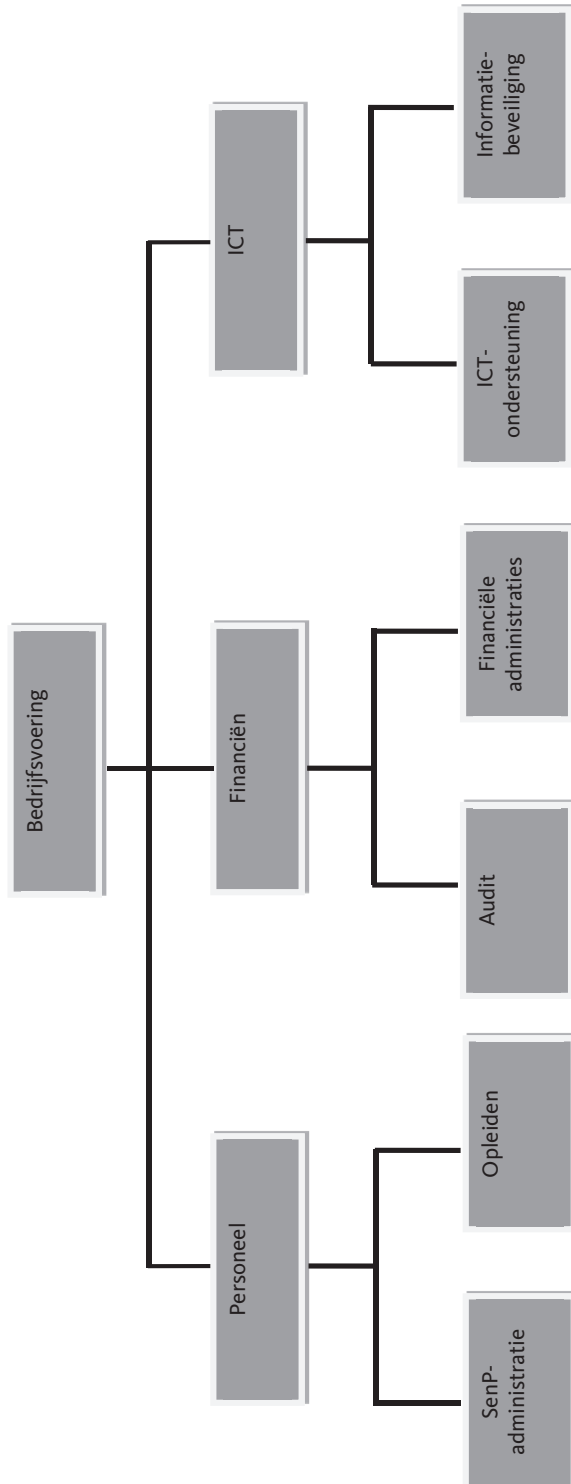
Ondanks dat het relatief moeilijker is om de causaliteit te bewijzen, hebben Dion (1998) en Geddes (1990) op basis van hun analyse geconcludeerd dat het wel mogelijk is om de causaliteit aan te tonen in studies waar de casusonderzoeken zijn geselecteerd op basis van de afhankelijke variabele. Zij hebben wel opgemerkt dat het noodzakelijk is om aanvullende maatregelen te treffen. Een eerste belangrijke aanvullende maatregel die kan worden getroffen, is dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering wordt bestudeerd voor een relatief langere periode (Dion, 1998). Op het moment dat het institutionaliseringsproces wordt verklaard voor een relatief korte periode is het moeilijker om te verklaren waarom veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden. In dit onderzoek is daarom ervoor gekozen om de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen te verklaren in de periode van 2000 tot en met 2011, omdat op deze manier de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen gedetailleerd, grondig en in de context kunnen worden onderzocht en kan worden verklaard waarom sommige functies in relatief hogere mate en andere functies in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd.

De tweede aanvullende maatregel die in dit onderzoek is getroffen, is dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering niet wordt verklaard van één organisatie van de rijksoverheid, maar van meerdere (Dion, 1998; Geddes, 1990). Als het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering wordt bestudeerd van één slechts organisatie van de Nederlandse rijksoverheid, is het relatief moeilijker om te verklaren waarom veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om het institutionaliseringsproces van alle ministeries te verklaren (behalve het Ministerie van Defensie), omdat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de andere ministeries recentelijk verschillende initiatieven hebben genomen om de departementale onderdelen van de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (Ministerie van BZK, 2007; 2011d). Door het institutionaliseringsproces van alle departementen (behalve Defensie) te verklaren, kan worden onderzocht waarom sommige functies in relatief hogere en andere functies in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd.

Niet alleen wordt in dit onderzoek geanalyseerd welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces, in het tweede gedeelte van dit onderzoek wordt tevens onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering heeft voor het primaire proces. In het volgende gedeelte wordt verantwoord welke onderzoeksstrategie voor dit gedeelte van het onderzoek wordt gehanteerd.

3.2.5 Gehanteerde onderzoeksstrategie voor de gevolgen voor het primaire proces

Om te kunnen onderzoeken welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor de managers van het primaire proces wordt net als in het eerste gedeelte van het onderzoek gericht op de zes sub-casusonderzoeken. Zoals straks in de empirische hoofdstukken zichtbaar zal worden, hebben tijdens het institutionaliseringsproces van deze zes sub-casusonderzoeken verschillende veranderingen plaatsgevonden. Vanwege de vele veranderingen die bij de zes casusonderzoeken



Figuur 3.1 Het overzicht van het domein, de casusonderzoeken en de sub-casusonderzoeken.

hebben plaatsgevonden, is in dit onderzoek ervoor gekozen om de gevolgen voor de managers in kaart te brengen van één verandering die ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de vorming van een interdepartementale *shared services center* (SSC's). Bij de functie salaris- en personeelsadministratie is P-Direkt gevormd, bij de functie audit de Rijksauditedienst en bij de functie ICT-ondersteuning SSC-ICT. Bij de functie financiële administraties is 3 F gevormd. Zoals in hoofdstuk 4 naar voren zal komen, nemen aan 3 F drie departementen deel en is de functie uiteindelijk in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd. Ondanks dat de functie in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, is het interessant om te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden, omdat de financiële administraties zijn gecentraliseerd in een nieuw samenwerkingsverband tussen ministeries. Door het selecteren van één institutionele verandering die bij vier sub-casusonderzoeken heeft plaatsgevonden, kunnen de gevolgen die de managers hebben ondervonden worden vergeleken.

In figuur 3.1 wordt een overzicht opgenomen van de casusonderzoeken en de sub-casusonderzoeken.

3.3 VERANTWOORDING METHODEN

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de methoden die zijn gehanteerd om het institutionaliseringsproces te kunnen verklaren en daarna op de methoden die worden gehanteerd om de gevolgen voor het primaire proces in kaart te brengen.

3.3.1 Gehanteerde methoden om het institutionaliseringsproces te verklaren

Om het institutionaliseringsproces te kunnen verklaren, worden als eerste alle relevante kamerstukken, memo's, agenda's en notulen geanalyseerd om informatie te verzamelen over de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen. Op deze manier wordt de onderzoeksmethode documentanalyse toegepast (Warren, 2002; Krippendorff en Bock, 2009; Bauer, 2000). Een overzicht van alle geraadpleegde documenten is opgenomen in de literatuurlijst. Alle documenten worden vervolgens aan de hand van de geoperationaliseerde concepten geanalyseerd. Op welke manier de concepten worden geoperationaliseerd, wordt toegelicht in de volgende paragraaf. Om daarna de overwegingen en de handelingen gedetailleerd en grondig te kunnen bestuderen, worden aanvullende gegevens verzameld door diepte-interviews af te nemen met betrokkenen die een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de veranderingen. Aan deze respondenten wordt gevraagd welke overwegingen zij hadden tijdens de veranderingen en welke handelingen zij hebben verricht. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de vragen die zijn gesteld tijdens de interviews. De laatste vraag die is gesteld in de interviews is in het kader van het tweede deel van dit onderzoek en wordt toegelicht in het volgende gedeelte. Omdat aan het begin van het onderzoek nog niet precies bekend was welke overwegingen de respondenten hadden en welke handelingen zij hebben verricht, is de onderzoeksmethode semigestructureerde diepte-interviews gehanteerd (Rubin en Rubin, 1995).

Tevens was bij de aanvang van het onderzoek nog niet bekend welke betrokkenen allemaal een rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces. In de beschikbare documenten van elk van de zes sub-casusonderzoeken zijn wel namen vermeld van de betrokkenen. Als eerste wordt met hen contact opgenomen. Vervolgens wordt tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd welke

andere betrokkenen een rol hebben gespeeld. Dit betekent dat door middel van *snow ball sampling* (Goodman, 1961; Biernacki en Waldorf, 1981) uiteindelijk alle betrokkenen worden benaderd. Voor ieder sub-casusonderzoek worden ongeveer tien tot vijftien interviews afgenomen. In totaal zijn 69 interviews afgenomen. Een overzicht van de respondenten die zijn geïnterviewd, zijn opgenomen in de tweede bijlage. Alle interviews worden opgenomen en handmatig getranscribeerd. Van ieder transcript worden alle passages die betrekking hebben op de indicatoren, de overwegingen en de handelingen gecodeerd op basis van de operationalisatie.

Tijdens ieder interview is tevens aan de respondenten gevraagd op welke manier zij een terugkoppeling willen ontvangen van hun interview. Twee respondenten gaven aan dat zij eerst het transcript wilden goedkeuren voordat de transcripten zouden worden geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde concepten. Deze afspraken zijn nagekomen en, op enkele kleine wijzigingen na, hebben deze twee respondenten de transcripten goedgekeurd. Vervolgens hebben twee andere respondenten aangegeven dat zij eerst het desbetreffende hoofdstuk wilden lezen voordat het onderzoek zou worden gepubliceerd. Naar deze twee respondenten is het desbetreffende hoofdstuk toegezonden en ook zij hebben, op enkele kleine wijzigingen na, het hoofdstuk goedgekeurd. Tot slot hebben alle andere respondenten aangegeven dat zij de transcripten of de desbetreffende hoofdstukken van het onderzoek niet wilden inzien, maar dat zij graag een kopie van het manuscript wilden ontvangen. Deze afspraak wordt nagekomen en alle respondenten zullen een (digitale) kopie van het proefschrift ontvangen.

3.3.2 Gehanteerde methoden om de gevolgen voor het primaire proces in kaart te brengen

Om vervolgens te kunnen onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht vindt eerst een theoretische verkenning plaats. Deze theoretische verkenning wordt uitgevoerd door te bestuderen welke gevolgen worden genoemd in wetenschappelijke boeken, wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten. Als eerste wordt in de zoekmachine van de bibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam gezocht naar relevante wetenschappelijke boeken die aanknopingspunten bieden voor deze theoretische verkenning. Hierbij wordt gezocht naar boeken op drie termen: '*centralisation*', '*shared service center*' en '*shared service model*'. Vervolgens zijn vier wetenschappelijke boeken geselecteerd, omdat in deze boeken gevolgen worden genoemd die de werknemers van het primaire proces kunnen ondervinden nadat SSC's zijn opgericht. Iedere keer als een gevolg wordt genoemd, wordt dit gevolg gecodeerd en opgenomen in een voorlopig overzicht van gevolgen.

Ten tweede wordt in de database van *ISI Web of Science* gezocht naar Engelstalige *peer-reviewed* artikelen die zijn gepubliceerd in de periode 1995-2013 met in de titel de termen '*shared service center*' en '*shared service model*'. In totaal zijn zeven artikelen geselecteerd, omdat in deze artikelen gevolgen worden genoemd die de werknemers van het primaire proces kunnen ondervinden. De artikelen zijn gepubliceerd in de tijdschriften: *International Journal of Human Resource Management*, *International Journal of Information Management*, *Human Resource Management*, *Government Information Quarterly*, *Human Resource Management Review*, *Work Employment Society* en *Journal of Vocational Behavior*. Per artikel wordt een passage gecodeerd wanneer dit gedeelte informatie bevat over de gevolgen die de werknemers kunnen ondervinden nadat onderdelen bedrijfsvoering zijn gecentraliseerd in SSC's.

HOOFDSTUK 3

Als derde worden beleidsdocumenten van de Nederlandse rijksoverheid geraadpleegd op het gebied van bedrijfsvoering. Tijdens het empirisch onderzoek worden relevante beleidsdocumenten geanalyseerd en diepte-interviews afgenomen om te onderzoeken waarom veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering plaatsvinden. Gedurende dit empirische onderzoek zijn twee relevante beleidsdocumenten geselecteerd die handvatten bieden voor dit gedeelte van het onderzoek, omdat in beide documenten gevolgen worden benoemd die werknemers kunnen ondervinden. Dit betekent dat in dit gedeelte van het onderzoek eerst een theoretische verkenning wordt uitgevoerd door te bestuderen welke gevolgen worden genoemd in wetenschappelijke boeken, wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten.

Daarnaast worden in het eerste gedeelte van het onderzoek diepte-interviews afgenomen met de betrokkenen van de zes sub-casusonderzoeken om te onderzoeken welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de veranderingen. Tijdens ieder interview is tevens aan de respondent gevraagd welke gevolgen hij/zij verwacht dat managers zullen ondervinden nadat SSC's zijn gevormd. Alle gevolgen die respondenten hebben genoemd worden vergeleken met de gevolgen die naar voren zijn gekomen tijdens de theoretische verkenning. Als een gevolg is benoemd door de respondenten en naar voren is gekomen tijdens de theoretische verkenning, wordt het gevolg geselecteerd voor dit gedeelte van het onderzoek. Dit betekent dat door middel van dit onderzoek een verkenning wordt uitgevoerd om te analyseren welke gevolgen managers van de kerndepartementen hebben ondervonden nadat SSC's zijn gevormd. Vanwege het exploratieve karakter van dit gedeelte van het onderzoek, kunnen de managers andere gevolgen hebben ondervonden die niet zijn onderzocht in dit onderzoek.

Op basis van een theoretische verkenning en de inzichten die naar voren zijn gekomen tijdens de diepte-interviews wordt een overzicht opgesteld van de mogelijke gevolgen die managers kunnen ondervinden nadat SSC's zijn gevormd. Om vervolgens te kunnen analyseren of de managers deze gevolgen hebben ondervonden, is ervoor gekozen om een schriftelijke survey te verzenden naar managers. De reden dat voor deze methode is gekozen, is dat meer respondenten de survey kunnen invullen dan wanneer interviews worden afgenomen. Het is een efficiënte manier om een relatief grote groep te benaderen (Fowler, 2009). Belangrijke nadelen van een survey zijn dat de vragen niet door mij kunnen worden toegelicht en dat respondenten geen toelichting kunnen geven (Robson, 2002). De kans is relatief klein dat interpretatie fouten kunnen ontstaan, omdat in dit gedeelte van het onderzoek alleen de gevolgen van het institutionaliseringsproces worden onderzocht van afgebakende en geoperationaliseerde concepten. Tevens wordt dit probleem ondervangen door een *pre-test* (Fowler, 2009). Voordat de survey wordt verzonden naar alle managers wordt eerst aan drie managers gevraagd of zij de *pre-test* willen invullen. In hoofdstuk 7 worden de uitkomsten van de *pre-test* beschreven.

Selectie ministeries, managers en vragen

Vervolgens is het noodzakelijk om te bepalen naar welke managers de survey wordt verzonden. Binnen de Nederlandse rijksoverheid zijn niet alle departementen aangesloten op de vier geselecteerde SSC's, te weten P-Direkt, Rijksauditdienst, 3 F en SSC-ICT, omdat de departementen niet verplicht zijn om deel te nemen aan de SSC's. Om de resultaten tussen de SSC's te kunnen vergelijken, is ervoor gekozen om een departement te selecteren dat is aangesloten bij ten minste twee geselecteerde SSC's. Hieruit voortvloeiend zijn vijf departementen geselecteerd: het

Ministerie van (a) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (b) Financiën, (c) Infrastructuur en Milieu, (d) Sociale Zaken en Werkgelegenheid en (e) Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Binnen het ministerie zijn beleidsdirectoraten-generaal, uitvoerende diensten en inspecties te onderscheiden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om alleen de survey uit te zetten onder de managers van de beleidsdirectoraten-generaal van de ministeries, omdat nog niet alle uitvoerende diensten en inspecties zijn aangesloten op de ministeries. Deze keuze is tevens in lijn met de keuze die is gemaakt in het eerste gedeelte van het onderzoek om alleen van de kerndepartementen het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te verklaren. Een overzicht van alle geselecteerde beleidsdirectoraten-generaal is opgenomen in de derde bijlage.

Daarnaast zijn binnen het directoraat-generaal drie categorieën managers te onderscheiden: de directeur-generaal, de directeur en het afdelingshoofd. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de survey niet te verzenden naar de directeur-generaal, omdat hij/zij nog vaak direct wordt ondersteund door persoonlijke adviseurs op het gebied van bedrijfsvoering. Hierbij wordt verwacht dat de directeur-generaal niet dezelfde gevolgen heeft ondervonden als directeuren en afdelingshoofden, omdat de gevolgen voor hem/haar zijn ondervangen. Om een consistent beeld te vormen van de gevolgen die managers ondervinden, wordt de survey alleen verstuurd naar de directeuren en de afdelingshoofden. Om vast te stellen of de directeuren en de afdelingshoofden de gevolgen hebben ondervonden, worden 26 gesloten vragen opgesteld in de survey die nader worden toegelicht in hoofdstuk 7 en de vierde bijlage. Een begeleidende brief die wordt toegevoegd aan de survey, is opgenomen in de vijfde bijlage.

Nu de methoden zijn beschreven die in dit onderzoek worden gebruikt, worden in het volgende gedeelte de concepten geoperationaliseerd om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te kunnen verklaren. De operationalisatie van de mogelijke gevolgen die managers van het primaire proces kunnen ondervinden, zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

3.4 OPERATIONALISATIE

In deze paragraaf worden eerst de indicatoren geoperationaliseerd om de huidige mate van institutionalisering te kunnen onderzoeken en daarna worden de concepten geoperationaliseerd die de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen kunnen verklaren die uiteindelijk hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering.

3.4.1 Operationalisatie huidige mate van institutionalisering

Als eerste wordt in dit onderzoek de huidige mate van institutionalisering onderzocht voor de zes bedrijfsvoeringsfuncties: salarisadministratie en personeelsregistratie, opleiden, audit, financiële administraties, ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging. De huidige mate van institutionalisering is in dit onderzoek vastgesteld op 1 januari 2011. Om de huidige mate van institutionalisering te kunnen onderzoeken, is in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen een organisatie – waar alleen een formele structuur aanwezig is – en een institutie – waar de betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie bevinden, de formele structuur accepteren en waarderen en waar de formele structuur relatief hetzelfde is gebleven (Selznick, 1983; 1996; March en Olsen, 1989; Scott, 2013;

HOOFDSTUK 3

Huntington, 1968; Zilber, 2008; Zucker, 1987; Boin en Christensen, 2008; Jepperson, 1991; Boin en Goodin, 2007; Powell, 1991; Merton, 1957; Tolbert en Zucker, 1999; Boin en Christensen, 2008).

In dit onderzoek wordt aan de hand van twee stappen onderzocht of de zes functies kunnen worden beschouwd als een institutie. Als eerste wordt onderzocht of een formele structuur aanwezig is voor de hele functie. Als dit het geval is, is de functie in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd. Als voor de hele functie geen formele structuur aanwezig is, is de functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd. Aan de hand van welke indicatoren precies de formele structuur wordt onderzocht, wordt toegelicht in het volgende gedeelte. Vervolgens kan niet alleen op basis van de inzichten over de formele structuur worden geconcludeerd of een functie kan worden beschouwd als een institutie. Als tweede wordt onderzocht in hoeverre de betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie bevinden, de formele structuur accepteren en waarderen en wordt onderzocht of de formele structuur is gewijzigd. Als de formele structuur van de functie voortdurend ter discussie is gesteld door de betrokkenen, wordt de formele structuur nog niet volledig geaccepteerd en gewaardeerd door de betrokkenen. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre de formele structuur in de afgelopen jaren is gewijzigd. Wanneer in de afgelopen jaren verschillende kenmerken van de formele structuur zijn gewijzigd, is de formele structuur niet stabiel en is de functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd. Dit betekent dat de functie als een volledige institutie kan worden beschouwd, waarbij een formele structuur aanwezig is, wanneer betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie bevinden, de formele structuur accepteren en waarderen en wanneer de formele structuur relatief hetzelfde is gebleven. In het volgende gedeelte wordt nader ingegaan op welke manier in dit onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre een functie kan worden beschouwd als een institutie.

Als eerste wordt onderzocht of een formele structuur aanwezig is bij de functies aan de hand van vier indicatoren, namelijk (1) juridische verankering, (2) gemeenschappelijke en gedeelde regelingen, (3) besluitvormingsprocedures en (4) verantwoordingsprocedures. Wanneer deze indicatoren alle vier aanwezig zijn, is een formele structuur aanwezig. Voor iedere functie wordt eerst onderzocht in hoeverre de taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Daarnaast wordt onderzocht of voor de hele functie gedeelde regelingen aanwezig zijn. In de situatie waar bijvoorbeeld alle ministeries vele verschillende regelingen hanteren bij de functie van de bedrijfsvoering, kan de functie niet als één geheel worden beschouwd. Vervolgens wordt onderzocht of procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier beslissingen moeten worden genomen en verantwoording moet worden afgelegd. Als binnen bij alle ministeries verschillende procedures aanwezig zijn, kan de functie niet als één geheel worden beschouwd. Dit betekent dat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is wanneer de taken en bevoegdheden juridisch zijn verankerd, gedeelde regelingen aanwezig zijn die gelden voor de gehele functie en procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier beslissingen moeten worden genomen en verantwoording moet worden afgelegd.

Tabel 3.5 Operationalisatie formele structuur

Indicatoren	Aanwezigheid formele structuur
Juridische basis	Binnen de functie zijn de taken en bevoegdheden van de functie juridisch verankerd in wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen.
Gedeelde regelingen	Binnen de functie zijn gedeelde regelingen, visies en/of kaders ontwikkeld voor het uitvoeren van taken, bevoegdheden, doelstellingen en werkwijzen voor de functie van de bedrijfsvoering.
Besluitvormingsprocedures	Binnen de functie is één gezamenlijke set van procedures aanwezig die voorschrijft op welke manier beslissingen worden genomen.
Verantwoordingsprocedures	Binnen de functie is één gezamenlijke set van procedures aanwezig die voorschrijft op welke manier verantwoording moet worden afgelegd.

Om vervolgens te onderzoeken of de functie als volledige institutie kan worden beschouwd, wordt onderzocht of de formele structuur van de functie wordt geaccepteerd en gewaardeerd door de betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie bevinden. Dit betekent dat wordt onderzocht in hoeverre de betrokkenen de formele structuur als gewenst, passend en geschikt beschouwen en deze niet voortdurend ter discussie stellen. Op het moment dat de betrokkenen aangeven dat zij de taken, bevoegdheden, gedeelde regelingen en besluitvormings- en verantwoordingsprocedures niet als gewenst, passend en geschikt beschouwen, wordt de formele structuur niet geaccepteerd en gewaardeerd. Daarnaast wordt onderzocht of de formele structuur is gewijzigd. De formele structuur is gewijzigd, wanneer één of meerdere indicatoren om de formele structuur vast te stellen, is/zijn gewijzigd. Wanneer de betrokkenen in de afgelopen periode relatief grote wijzingen hebben gerealiseerd ten aanzien van de formele structuur, kan de functie niet als een volledige institutie worden beschouwd, omdat de formele structuur van de functie niet hetzelfde is gebleven. In dit onderzoek heeft een verandering plaatsgevonden als één van vier indicatoren om de formele structuur vast te stellen zijn gewijzigd, namelijk juridische verankering van taken, bevoegdheden, gedeelde regelingen, besluitvormingsprocedures en verantwoording. Wanneer een wijziging is opgetreden op één van de vier indicatoren in de periode 2000-2011, is de structuur van de functie veranderd en kan worden gesproken van een verandering.

Tabel 3.6 Operationalisatie institutionele veranderingen

Concepten	Waarnemingen
Juridische verankering	Binnen de functie van de bedrijfsvoering is een ministeriële regeling, een wet in formele zin en/of een algemene maatregel van bestuur gewijzigd.
Gedeelde regelingen	De regelingen, visies of kaders voor het uitvoeren van de taken, bevoegdheden, doelstellingen en werkwijzen binnen de functie van de bedrijfsvoering zijn gewijzigd.
Besluitvormingsprocedures	Binnen de functies zijn de procedures om beslissingen te nemen binnen de functie van de bedrijfsvoering gewijzigd.
Verantwoordingsprocedures	Binnen de functie zijn de procedures om verantwoording af te leggen gewijzigd.

Concluderend kan worden gesteld dat een functie van de bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een institutie, wanneer een formele structuur aanwezig is, wanneer de betrokkenen van de functie de formele structuur accepteren en waarderen en wanneer in de afgelopen periode geen of relatief weinig wijzigingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de formele structuur. Daarnaast is het mogelijk dat binnen een functie een formele structuur aanwezig is, maar de formele structuur voortdurend ter discussie is gesteld en is gewijzigd. In deze situatie kan de functie niet worden beschouwd als een volledige institutie, maar is de functie wel in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd, omdat wel een formele structuur aanwezig is voor de hele functie. De functie is tot slot in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd, wanneer binnen de functie geen formele structuur aanwezig is.

Zoals beschreven in het vorige gedeelte wordt verwacht dat de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, omdat bij deze functies de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken en een *shared service center* (SSC) op te richten. Door het vormen van een SSC wordt verwacht dat bij deze functies een formele structuur aanwezig is, omdat alle departementen (uitgezonderd enkele departementen) deelnemen aan dezelfde SSC. Daarnaast wordt verwacht dat de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd, omdat bij deze functies de ministeries initiatieven hebben genomen om interdepartementaal samen te werken, maar de ministeries hebben uiteindelijk besloten om niet of in beperkte mate interdepartementaal samen te werken. Door de beperkte interdepartementale samenwerking zullen bij deze drie functies waarschijnlijk geen formele structuren aanwezig zijn, omdat de betrokkenen van de ministeries zelf verantwoordelijk zijn gebleven voor de taken en bevoegdheden van hun functies.

Nu in deze paragraaf is beschreven op welke manier de huidige mate van institutionalisering wordt onderzocht, wordt in de volgende paragraaf verantwoord op welke manier verklaringen worden gegeven voor de veranderingen die uiteindelijk hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering.

3.4.2 Operationalisatie verklaringen

Zoals in het conceptuele model is opgenomen, worden in dit onderzoek de overwegingen en de handelingen van de ministeries verklaard vanuit vier perspectieven: het rationeel-economische, het sociologische, het historische en het politieke perspectief. In dit onderzoek bestaat een perspectief uit een set van concepten dat handvatten biedt om het proces van institutionalisering te verklaren. In het volgende gedeelte worden de concepten van de vier perspectieven geoperationaliseerd.

Rationeel-economisch perspectief

Als eerste is het mogelijk dat de ministeries veranderingen hebben gerealiseerd, omdat zij de processen van de bedrijfsvoering efficiënter willen organiseren (minder middelen voor dezelfde taken) en/of de kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren. De kosten en de baten van de huidige formele structuur worden vergeleken met de alternatieven om de structuur op een andere manier te organiseren. Op basis van de consequenties van de alternatieven nemen de ministeries beslissingen of zij een verandering realiseren (*logic of consequences*). De ministeries kunnen veranderingen realiseren door de taken over te hevelen van een interdepartementale organisatie naar de departementen (decentralisatie) of van de departementen naar de interdepartementale

organisatie (centralisatie). Tevens kunnen interne contracten worden afgesloten of gebundeld en taken worden uitbesteed. De overwegingen en handelingen die centraal staan in dit perspectief worden geoperationaliseerd in de volgende tabel:

Tabel 3.7 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief

Concepten	Waarnemingen
Overwegingen om de processen van de functies efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren door de logic of consequences te volgen	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij op basis van een probleemanalyse (het in kaart brengen van problemen, oorzaken en gevolgen), de consequenties van alternatieven in kaart hebben gebracht en een institutionele verandering hebben geselecteerd die ertoe leidt dat de bedrijfsvoering efficiënter wordt georganiseerd of dat de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd. De betrokkenen geven tevens aan dat zij niet in staat waren om alle consequenties van alle institutionele veranderingen te analyseren, omdat zij aangeven dat zij aandachtsproblemen hebben ervaren, geheugenproblemen, interpretatieproblemen en/of communicatieproblemen. Uiteindelijk hebben zij enkele alternatieven vergeleken en zij geven aan dat zij een alternatief hebben geselecteerd waarvan, ten opzichte van het huidige alternatief, werd verwacht dat de bedrijfsvoering efficiënter kon worden georganiseerd en/of de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verbeterd.
Decentraliseren	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om de taken en de bevoegdheden van de functie van de interdepartementale organisatie over te dragen naar de departementen omdat zij: <ul style="list-style-type: none"> - beter en sneller in staat zijn om problemen op te lossen dan de interdepartementale organisatie; - beter op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden dan de centrale organisatie; - beter kunnen worden aangestuurd dan de interdepartementale organisatie; - beter in staat zijn om flexibele en 'op maat'-diensten leveren.
Centraliseren	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om de taken en de bevoegdheden van de functie over te dragen naar een interdepartementale organisatie omdat zij: <ul style="list-style-type: none"> - beter in staat is om gespecialiseerde kennis op te bouwen dan de departementen; - beter in staat is om uniforme en standaard diensten te leveren op het gebied van bedrijfsvoering dan de departementen; - voorkomt dat taken op het gebied van bedrijfsvoering 'dubbel' wordt uitgevoerd.
Contracten	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om contracten op te stellen over de geleverde diensten van de functies, omdat zij hebben geconcludeerd dat door het opstellen van contracten de processen van de functies efficiënter kunnen worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.
Uitbesteden	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om bepaalde taken van de functies uit te besteden aan externe marktpartijen, omdat zij hebben geconcludeerd dat zij door het uitbesteden van deze taken de functie efficiënter kunnen organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verbeteren.
Bundeling contracten	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om de afzonderlijke contracten met externe marktpartijen te bundelen en gezamenlijk te contracteren omdat zij hebben geconcludeerd dat op deze manier de processen van de functies efficiënter kunnen worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Vervolgens is in het theoretisch kader naar voren gekomen dat veranderingen kunnen worden verklaard vanuit het sociologische perspectief. Deze verklaringen worden in het volgende gedeelte geoperationaliseerd.

Sociologisch perspectief

Binnen het sociologische perspectief staat centraal dat de betrokkenen van de ministeries vergelijkbare veranderingen hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. De betrokkenen van de ministeries kunnen de kenmerken van andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering overnemen (*normative isomorphism*). Tegelijkertijd kunnen de betrokkenen ook kenmerken van andere organisaties overnemen, omdat zij hun eigen relevante technologieën of doelstellingen niet goed begrijpen of hun eigen doelstellingen (*mimetic isomorphism*). Tevens is het mogelijk dat van betrokkenen van de bedrijfsvoering wordt verwacht dat zij veranderingen realiseren (*logic of appropriateness*) of dat zij daartoe zelfs verplicht worden gesteld (*coercive isomorphism*). Tot slot is het mogelijk dat door het overnemen van de kenmerken de processen binnen de bedrijfsvoering niet meer efficiënt kunnen worden uitgevoerd. In deze situatie hebben de betrokkenen van de ministeries de mogelijkheid om de manier waarop zij de formele structuur presenteren aan externen los te koppelen van de manier waarop de processen intern worden georganiseerd. Op deze manier worden de bedrijfsvoeringsdirecties legitiem beschouwd door externen, omdat zij bepaalde kenmerken hebben overgenomen en tegelijkertijd hun processen intern efficiënt kunnen organiseren (*surface isomorphism*).

Tabel 3.8 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het sociologische perspectief

Concept	Waarnemingen
<i>Normative isomorphism</i>	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij institutionele kenmerken hebben overgenomen van andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering omdat zij de andere professionals als succesvol beschouwen. De ideeën om veranderingen te realiseren, kunnen zijn verworven tijdens de studieperiode en professionele trainingen. Tevens kunnen de betrokkenen aangeven dat zij ideeën hebben verworven tijdens congressen of andere netwerkbijeenkomsten op het gebied van bedrijfsvoering.
<i>Mimetic isomorphism</i>	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hun eigen relevante technologieën niet goed begrijpen en/of dat hun eigen doelstellingen niet duidelijk zijn. Door deze onduidelijkheid geven de betrokkenen aan dat zij kenmerken van andere organisaties hebben overgenomen die zij als succesvol beschouwen.
<i>Logic of appropriateness</i>	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben besloten om een verandering te realiseren, omdat zij hun handelingen en werkwijzen willen afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevinden. De betrokkenen geven aan dat zij hebben gezocht naar de karakteristieken van de situatie waarin zij zich bevinden en zij hebben vervolgens de keuzes voor hun handelingen en werkwijzen afgestemd op de regels en rollen die geschikt worden geacht in de situatie.
<i>Coercive isomorphism</i>	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij verplicht zijn gesteld door andere actoren om institutionele veranderingen te realiseren.
<i>Surface isomorphism</i>	De betrokkenen van het ministerie geven enerzijds aan dat zij aan externe actoren hebben doorgegeven dat zij veranderingen hebben gerealiseerd binnen hun functie en anderzijds geven zij aan dat zij intern binnen hun functie uiteindelijk geen verandering hebben gerealiseerd. De betrokkenen geven aan dat zij voor deze constructie hebben gekozen, omdat de formele structuur nu geaccepteerd kan worden door de externe betrokkenen en zij tegelijkertijd de processen intern efficiënt kunnen organiseren.

Op basis van de bovenstaande beschrijving kan worden onderzocht in hoeverre de veranderingen kunnen worden verklaard vanuit het sociologische perspectief. In het volgende gedeelte worden de verklaringen geoperationaliseerd die centraal staan in het historische perspectief.

Historisch-institutioneel perspectief

Binnen het historisch-institutionele perspectief staat centraal dat de huidige formele structuur van de bedrijfsvoering afhankelijk is van de keuzes die de ministeries in het verleden hebben gemaakt. De betrokkenen van de ministeries hebben procedures, werkwijzen en routines ontwikkeld om de formele structuur op een bepaalde manier uit te voeren. Ondanks het feit dat een wijziging van de formele structuur ertoe kan leiden dat de bedrijfsvoering efficiënter kan worden uitgevoerd, kunnen de betrokkenen van de ministeries ervoor kiezen om de huidige structuur aan te houden

Tabel 3.9 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het historisch-institutionele perspectief

Concept	Waarneming
Padafhankelijkheid	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat de huidige formele structuur van de functie afhankelijk is van de keuzes die zij in het verleden hebben gemaakt.
Lock-in	Ondanks de mogelijkheid dat de formele structuur op langere termijn niet meer efficiënt is, geven de betrokkenen van het ministerie aan dat zij deze structuur willen aanhouden omdat zij hun eigen procedures, werkwijzen en routines willen aanhouden.
Increasing returns	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hun eigen formele structuur willen aanhouden omdat: <ul style="list-style-type: none"> - zij gewend zijn aan de huidige processen en systemen en op deze manier hebben geleerd hoe zij effectief moeten omgaan met deze processen en systemen; - zij hun investeringen kunnen spreiden over meerdere diensten en op deze manier lagere vaste kosten per dienst kunnen realiseren; - actoren zullen investeren in de huidige processen en systemen en zij deze investeringen niet zouden maken als zij verwachten dat op kort termijn een institutionele verandering zal plaatsvinden.
Institutionele veranderingen	De betrokkenen van het ministerie geven aan dat de keuze voor een institutionele verandering niet meer is gebaseerd op de huidige institutionele structuur en de keuzes die zij in het verleden hebben gemaakt, maar dat de betrokkenen er nu voor hebben gekozen om een verandering te realiseren vanuit de: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Utilitarian explanation</i>: de betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hun eigen processen of systemen efficiënter moeten organiseren; - <i>Functional explanation</i>: de betrokkenen van het ministerie geven aan dat de functie die zij vervullen, bijvoorbeeld het leveren van een bepaalde dienst op het gebied van bedrijfsvoering, niet meer aansluit bij de behoeften van de medewerkers van het primaire proces. Om deze functie wel te kunnen vervullen, besluiten de betrokkenen van de ministeries om veranderingen te realiseren; - <i>Legitimation explanation</i>: de betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben waargenomen dat actoren binnen de bedrijfsvoering (intern) en/of buiten (extern) hun handelingen en werkwijzen als minder gewenst, passend en geschikt beschouwen. De betrokkenen geven aan dat zij veranderingen hebben gerealiseerd om ervoor te zorgen dat de handelingen en werkwijzen wel passend en geschikt worden geacht. - <i>Power explanation</i>: de betrokkenen van de ministeries geven aan dat zij afhankelijker zijn geworden van andere actoren. Zij geven aan dat zij veranderingen hebben gerealiseerd om minder afhankelijk te worden van andere actoren.

(*lock-in*). Hierbij kunnen drie belangrijke redenen worden onderscheiden waarom de betrokkenen hun huidige structuur willen aanhouden (*increasing returns*). Uiteindelijk is het mogelijk dat de betrokkenen besluiten om af te wijken van de beslissingen die zij in het verleden hebben gemaakt. Tijdens een *critical juncture* besluiten zij om een verandering te realiseren. Vier verklaringen kunnen worden gegeven waarom de ministeries besluiten een verandering te realiseren.

In de vorige drie paragrafen zijn de concepten geoperationaliseerd van het rationeel-economische perspectief, het sociologische en het historisch-institutionele perspectief. In de volgende paragraaf worden de concepten van het politieke perspectief geoperationaliseerd.

Politiek perspectief

Vanuit het politieke perspectief staat centraal dat ministeries minder afhankelijk willen worden van andere ministeries. Door verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden, zullen zij minder afhankelijk worden van andere ministeries. Enerzijds zullen de ministeries proberen om verantwoordelijk te worden voor meer taken (uitbreiding institutionele macht). Anderzijds zullen andere ministeries proberen te voorkomen dat één specifiek ministerie meer macht krijgt, omdat in deze situatie het ministerie van hen afhankelijk blijft (behouden institutionele macht). Tijdens de strijd om hun doelstelling te realiseren (uitbreiding macht of behouden) zullen de ministeries verschillende bronnen van macht inzetten: formele positie, reputatie, informatie en financiële middelen. Daarnaast zullen de ministeries verschillende strategieën hanteren om meer macht te krijgen: het koppelen van problemen en oplossingen en het vormen van coalities. De ministeries kunnen tevens verschillende strategieën hanteren om te voorkomen dat één specifiek ministerie meer macht krijgt: het vermijden en negeren van voorstellen. Tijdens de strijd in de arena zullen de ministeries onderhandelingen voeren die uiteindelijk resulteren in compromissen, geforceerde besluiten en *non-decisions*.

Tabel 3.10 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het politieke perspectief

Concepten	Waarnemingen
Belang	<p>Minder afhankelijk en uitbreiden van macht: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij veranderingen hebben gerealiseerd (uitbreiding taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering), omdat zij minder afhankelijk willen zijn van andere ministeries of andere organisaties op het gebied van bedrijfsvoering. Door de uitbreiding van de taken en bevoegdheden heeft het ministerie meer macht gekregen op het gebied van bedrijfsvoering.</p> <p>Behouden van macht: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hebben geprobeerd om te voorkomen dat veranderingen worden gerealiseerd, omdat het ministerie zelf verantwoordelijk wil blijven voor zijn taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Op het moment dat de betrokkenen van de ministeries in staat zijn om te voorkomen dat een verandering plaatsvindt, behouden zij hun eigen taken en bevoegdheden en daarmee hun macht.</p>

Tabel 3.10 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het politieke perspectief (vervolg)

Concepten	Waarnemingen
Bronnen van macht	<ul style="list-style-type: none"> - Positie: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat, op basis van zijn formele positie, zijn/haar secretaris-generaal, directeur-generaal, directeur of afdelingshoofd een beslissing heeft genomen die ertoe leidt dat hij/zij verantwoordelijk is geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (uitbreiding macht) of dat hij de beslissing heeft genomen dat zijn taken en bevoegdheden niet worden overgedragen naar een ander ministerie (behouden van macht). - Reputatie: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat andere actoren de desbetreffende persoon beschouwen als betrouwbaar en voorspelbaar. Op basis van zijn reputatie (beschouwd als betrouwbaar en voorspelbaar) heeft hij een beslissing genomen die ertoe leidt dat hij verantwoordelijk is geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (uitbreiding macht) of dat hij de beslissing heeft genomen dat zijn taken en bevoegdheden niet worden overgedragen aan een andere actor (behouden van macht). - Informatie: De betrokkenen van het ministerie geven dat zij gegevens hebben verzameld en gebruikt om een beslissing te kunnen nemen die ertoe leidt dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (uitbreiding macht) of dat zij de beslissing hebben genomen dat de taken en bevoegdheden niet worden overgedragen aan een ander ministerie (behouden van macht). - Financiële middelen: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij financiële middelen hebben ingezet om een beslissing te kunnen nemen die ertoe leidt dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (uitbreiding macht) of dat zij de beslissing hebben genomen dat de taken en bevoegdheden niet worden overgedragen aan een andere actor (behouden van macht).
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> - De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij verschillende handelingen hebben verricht om de doelstelling te realiseren: uitbreiden of behouden van macht. De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij informatie hebben verzameld over andere ministeries: welke doelen hebben zij; over welke bronnen van macht beschikken zij en welke handelingen hebben zij verricht om hun doelstelling te realiseren? - Koppelen van problemen en oplossingen: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij hun doelstelling (uitbreiden of behouden van macht) hebben geherformuleerd tot een oplossing voor een specifiek probleem. Tevens geven zij aan dat zij kritische kanttekeningen hebben geplaatst bij de huidige situatie en de nieuwe oplossing hebben zij gepresenteerd als noodzakelijk en geschikt. - Coalitie: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij gezamenlijk handelingen hebben verricht met andere ministeries om de kans te vergroten dat hun doelstellingen worden gerealiseerd. - Vermijden: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij handelingen hebben verricht om te voorkomen dat zij een deel van zijn taken en bevoegdheden moeten overdragen aan andere ministeries. De betrokkenen van het ministerie geven bijvoorbeeld aan dat zij niet hebben deelgenomen aan relevante vergaderingen of niet hebben gereageerd op documenten.

Tabel 3.10 De overwegingen en de handelingen van de betrokkenen verklaard vanuit het politieke perspectief (vervolg)

Concepten	Waarnemingen
Uitkomst strijd arena	<ul style="list-style-type: none"> - Onderhandelen: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij niet zelfstandig hun doelstellingen kunnen realiseren en dat zij afhankelijk zijn van andere ministeries. De betrokkenen van het ministerie zijn in deze situatie bereid om hun doelstelling slechts gedeeltelijk te realiseren. Tijdens reguliere en informele overlegmomenten verkennen de betrokken ministeries gezamenlijk welke mogelijkheden zij hebben om allemaal slechts gedeeltelijk hun doelstellingen te realiseren. - Compromis: De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij niet in staat zijn om de doelstelling (uitbreiden of behouden van macht) volledig te realiseren en dat zij daarom hebben besloten om samen met andere ministeries een ander voorstel te accepteren. Door het nieuwe voorstel zal het ministerie slechts gedeeltelijk zijn doelstelling realiseren. De betrokkenen van het ministerie geven aan dat zij dit voorstel hebben geaccepteerd omdat zij anders hun doelstelling helemaal niet had kunnen realiseren. - Geforceerde beslissingen: De betrokkenen van het ministeries geven aan dat de beslissing tot een verandering is genomen zonder overeenstemming te bereiken met hen. - <i>Non-decisions</i>: De betrokkenen van de ministeries geven aan dat zij hun doelstellingen niet hebben bereikt en dat de huidige institutionele inrichting gehandhaafd blijft.

Afsluiting

Nu in de vorige tabellen alle concepten van de vier perspectieven zijn geoperationaliseerd, moet een aanvullende opmerking worden geplaatst. Tijdens het empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat een overweging of een handeling van een betrokken actor niet vanuit één perspectief, maar vanuit meerdere perspectieven kan worden verklaard. In dit onderzoek worden als eerste alle overwegingen en handelingen van de betrokkenen geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde concepten van het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. Op basis van de operationalisatie van de concepten wordt bepaald in hoeverre een overweging of een handeling van de betrokken actor kan worden verklaard vanuit deze perspectieven. Dit betekent dat systematisch voor alle overwegingen en handelingen wordt onderzocht in hoeverre zij kunnen worden verklaard vanuit elk van deze vier perspectieven.

Vervolgens worden de veranderingen niet alleen afzonderlijk vanuit deze vier perspectieven verklaard, maar wordt ook onderzocht op welke manier de inzichten van deze perspectieven gezamenlijk het institutionaliseringsproces verklaren. In het volgende gedeelte wordt nader beschreven op welke manier dit gedeelte van het onderzoek wordt uitgevoerd.

Onderlinge samenhang van de perspectieven

Op het moment dat het institutionaliseringsproces van de functies SenP-administratie, opleiden, audit, financiële administraties, ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging afzonderlijk is verklaard vanuit elk van de vier perspectieven, worden als eerste de belangrijkste inzichten samengevat in een tabel. In de volgende tabel is als voorbeeld een overzicht opgenomen van de verklaringen die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfunctie SenP-administratie.

Tabel 3.11 Overzicht van verklaringen vanuit de vier verschillende perspectieven

Verklaringen voor de functie SenP-administratie	
Rationeel-economisch	De departementen hebben besloten dat alle SenP-administraties worden overgeheveld naar een centrale SSC, omdat op deze manier de processen efficiënter kunnen worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd (<i>logic of consequences</i>).
Sociologisch	Consultants en externe bureaus waren uitgenodigd om ideeën te presenteren bij de rijksoverheid om deze slimmer te organiseren. Tijdens deze presentaties hebben consultants onder andere aangegeven dat bij verschillende andere bedrijven SSC's succesvol zijn opgericht .
Historisch-institutioneel	Na de beëindiging van het contract is besloten dat nog steeds taken worden overgeheveld van de ministeries naar de SSC, omdat in de afgelopen periode al veel inspanningen waren geleverd waar de ministeries op konden voortbouwen .
Politiek	Het Ministerie van BZK wilde zijn verantwoordelijkheden uitbreiden , omdat het ministerie niet alleen verantwoordelijk wilde zijn voor de coördinatie van de salarisadministratie van de andere ministeries, maar ook van de personeelsregistratie.

Vanuit ieder perspectief zullen naar alle waarschijnlijkheid verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de functies. Het is echter mogelijk dat sommige perspectieven relatief meer handvatten bieden dan andere perspectieven om het institutionaliseringsproces te verklaren. De perspectieven die relatief meer handvatten bieden worden in dit onderzoek aangemerkt als dominante perspectieven. Als per functie de dominante perspectieven zijn benoemd, wordt onderzocht op welke manier de inzichten van de dominante perspectieven gezamenlijk het institutionaliseringsproces van een functie verklaren. Om dit te kunnen onderzoeken, wordt geanalyseerd op welke manier de dominante verklaringen elkaar versterken tijdens het institutionaliseringsproces van een bedrijfsvoeringsfunctie. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kan worden verklaard doordat de rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen van de ministeries worden versterkt door politieke overwegingen. In deze situatie wil een ministerie niet alleen een verandering tijdens het institutionaliseringsproces realiseren om de processen van een bedrijfsvoeringsfunctie efficiënter te organiseren, maar wil het ministerie tevens verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Dit betekent dat voor alle functies wordt geanalyseerd in hoeverre de dominante verklaringen elkaar versterken tijdens het institutionaliseringsproces.

Vergelijking resultaten casusonderzoeken

Als uiteindelijk het institutionaliseringsproces van elk van de zes bedrijfsvoeringsfuncties is verklaard, worden de resultaten van deze zes functies vergeleken. In hoofdstuk 8 wordt onderzocht welke overeenkomsten en verschillen aanwezig zijn tussen de resultaten van de functies en welke mogelijke verklaringen hiervoor gegeven kunnen worden. Als eerste wordt de huidige mate van institutionalisering van elk van de zes functies vergeleken door de verschillen en overeenkomsten in kaart te brengen van de formele structuren van alle functies. Aan de hand van het onderstaande analyseschema wordt ingevuld of de zes functies *relatief hoog* of *relatief laag* scoren op de indicatoren om de formele structuur te kunnen onderzoeken.

Tabel 3.12 Vergelijking van de formele structuur van de zes functies

	Juridische verankering	Gedeelde regelingen	Besluitvormings-procedures	Verantwoordings-procedures
SenP-administratie				
Opleiden				
Audit				
FA				
ICT-ondersteuning				
Informatiebeveiliging				

Daarna wordt onderzocht in welke mate de betrokkenen de formele structuren accepteren en waarderen en in hoeverre de formele structuur in de afgelopen periode is veranderd. Op basis van deze inzichten kan worden vergeleken welke functies in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en welke functies in relatief lagere mate.

Vervolgens worden de verklaringen vergeleken die bij elk van de zes functies zijn gegeven vanuit het rationeel-economische perspectief, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. Per perspectief wordt onderzocht welke overeenkomsten en verschillen aanwezig zijn tussen de verklaringen. Voor het rationeel-economische perspectief wordt bijvoorbeeld het volgende analyseschema ingevuld.

Tabel 3.13 Vergelijking van de verklaringen vanuit het rationeel-economische perspectief voor elk van de zes bedrijfsvoeringsfuncties

	Rationeel-economisch
SenP-administratie	
Opleiden	
Audit	
Financiële administraties	
ICT-ondersteuning	
Informatiebeveiliging	

Tot slot worden de verklaringen vergeleken die bij de functies zijn aangemerkt als dominant. In dit gedeelte wordt onderzocht of bij iedere functie dezelfde dominante verklaringen zijn voor het institutionaliseringsproces of dat belangrijke verschillen zijn te onderscheiden. In de empirische hoofdstukken zal straks naar voren komen dat bij elk van de zes functies de betrokkenen van de ministeries initiatieven hebben genomen om interdepartementale samenwerking te intensiveren. Door het invullen van het onderstaande analyseschema wordt onderzocht in hoeverre bij alle functies dezelfde verklaringen zijn gegeven waarom de betrokkenen deze initiatieven hebben genomen. In reactie op deze initiatieven hebben andere betrokkenen bij alle functies juist initiatieven genomen om te voorkomen dat veranderingen worden gerealiseerd. Om ook deze overwegingen te kunnen vergelijken, wordt tevens het onderstaande analyseschema ingevuld.

Tabel 3.14 Voorbeeld analyseschema om de dominante verklaringen te kunnen vergelijken voor elk van de zes bedrijfsvoeringsfuncties

	Rationeel- economisch	Sociologisch	Historisch- institutionele	Politiek
SenP-administratie	X	X		
Opleiden	X	X		
Audit	X	X		
Financiële administratie	X	X		
ICT-ondersteuning	X	X		
Informatiebeveiliging	X	X		

Afsluiting

Nu alle indicatoren en concepten zijn geoperationaliseerd om het institutionaliseringsproces van de functies te verklaren, wordt in het volgende gedeelte beschreven op welke manier de onderzoeksbevindingen worden gerapporteerd in dit onderzoek.

3.5 ANALYSE EN RAPPORTAGE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

3.5.1 Analyse en rapportage om het institutionaliseringsproces te verklaren

In dit onderzoek worden de resultaten van het empirisch onderzoek van de functies SenP-administratie en opleiden opgenomen in hoofdstuk 4, van audit en financiële administraties in hoofdstuk 5 en van ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging in hoofdstuk 6. Ieder empirisch hoofdstuk is opgebouwd uit drie onderdelen. In het eerste gedeelte van deze hoofdstukken wordt gerapporteerd in welke mate de functies van de bedrijfsvoering zijn geïnstitutionaliseerd. Informatie voor dit gedeelte van het onderzoek wordt verkregen door in de verzamelde documenten en de interviewtranscripten alle relevante passages te coderen die gegevens bevatten over de huidige mate van institutionalisering aan de hand van de geoperationaliseerde indicatoren (juridische verankering, gedeelde regelingen, besluitvormings- en verantwoordingsprocedures). Alle gecodeerde gegevens worden geclusterd per indicator en op basis van deze gegevens wordt geconcludeerd in welke mate de functies zijn geïnstitutionaliseerd.

Als is onderzocht in welke mate de functies zijn geïnstitutionaliseerd, wordt aan de hand van de geoperationaliseerde concepten onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering bij elk van de zes functies. Ook in dit gedeelte worden de gecodeerde gegevens geclusterd en kan vervolgens worden geconcludeerd welke veranderingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces. Als derde worden alle passages van de documenten en de interviewtranscripten gecodeerd aan de hand van de geoperationaliseerde concepten van het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. Alle passages worden per perspectief geclusterd en in de hoofdstukken wordt gerapporteerd welke verklaringen gegeven kunnen worden voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Aan het einde van dit gedeelte wordt tevens onderzocht op welke manier de verklaringen van de vier perspectieven gezamenlijk het institutionaliseringsproces verklaren. Alle verklaringen die samenhangen met andere verklarin-

gen worden gecodeerd en vervolgens wordt gerapporteerd op welke manier de verklaringen zich onderling tot elkaar verhouden. Bij elk onderdeel van dit gedeelte van het onderzoek worden de verzamelde gegevens gecodeerd op een kwalitatieve wijze.

3.5.2 Analyse en rapportage om de gevolgen te onderzoeken van het institutionaliseringsproces voor het primaire proces

Vervolgens wordt in het tweede gedeelte van dit onderzoek onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. De uitkomsten van dit gedeelte worden gerapporteerd in hoofdstuk 7. Als de survey wordt uitgezet zullen de antwoorden van de respondenten worden geanalyseerd met behulp van SPSS. Bij iedere vraag kunnen de managers aangeven op een schaal van 1 tot 5 in hoeverre zij het met de stelling eens of oneens zijn (*five point Likert scale*: Johnson en Dixon, 1984). Zoals wordt verantwoord in hoofdstuk 7 is het voor de managers tevens mogelijk om naast deze vijf antwoorden een zesde antwoord te geven: geen ervaring/onbekend. Voor alle vragen die behoren tot een gevolg worden de scores berekend. Op basis van de scores van de vragen wordt de gemiddelde score berekend. Als alle gemiddelde scores voor alle gevolgen zijn berekend, wordt per gevolg gerapporteerd hoeveel procent van de managers dit gevolg heeft ondervonden. Op deze manier wordt gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek (Fowler, 2009) en worden de verzamelde gegevens op een kwantitatieve manier geanalyseerd. Vanwege het exploratieve karakter van dit gedeelte van het onderzoek zijn de resultaten van de gevolgen beschreven en worden geen verbanden gelegd tussen de verschillende concepten (analytische statistiek) (Groves, Fowler, Couper, Lepkowski, Singer en Tourangeau, 2009).

Om de eventuele afwijkende resultaten te kunnen controleren, worden vijf controlevariabelen toegevoegd: geslacht, leeftijd, ministerie, functie (directeur/afdelingshoofd) en aantal jaar in functie. Voor de controlevariabele functie kunnen managers kiezen tussen: topmanager, directeur, middenmanager, clustermanager, afdelingshoofd en lid managementteam. De functie topmanager en directeur zijn toebedeeld tot de functie directeur en de andere functies zijn toebedeeld tot de functie afdelingshoofd. In dit gedeelte wordt gerapporteerd in hoeverre afwijkende resultaten naar voren zijn gekomen als de scores van de gevolgen worden gecorrigeerd voor de controlevariabelen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de directeurs andere antwoorden hebben gegeven dan afdelingshoofden. Tevens kunnen de managers van verschillende departementen andere antwoorden hebben gegeven. Per gevolg wordt gerapporteerd in hoeverre afwijkende antwoorden naar voren zijn gekomen.

Afsluiting

Concluderend kan worden gesteld dat in dit onderzoek gebruik is gemaakt van *mixed methods* (Teddlie en Tashakkori, 2003), omdat de verzamelde gegevens in het eerste gedeelte van het onderzoek kwalitatief worden geanalyseerd en in het tweede gedeelte kwantitatief. Nu in de vorige paragrafen is beschreven op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd, wordt in het laatste gedeelte verantwoord welke maatregelen in dit onderzoek zijn genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te verhogen.

3.6 KWALITEIT ONDERZOEK

Een eerste aandachtspunt met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek is de manier waarop de gegevens worden verzameld. Yin (2009) concludeert dat een betrouwbaar onderzoek inhoudt dat een andere onderzoeker dezelfde resultaten verkrijgt als hij/zij dit onderzoek opnieuw uitvoert; validiteit houdt in dat de indicatoren en concepten van dit onderzoek ook worden onderzocht en dat geen andere concepten worden onderzocht. Door alle gegevens systematisch te verzamelen en te analyseren wordt de kans vergroot dat een betrouwbaar en valide onderzoek is uitgevoerd. Voor het verkrijgen van alle gegevens in dit onderzoek worden de volgende vijf stappen gevolgd: (1) het opstellen van hoofd- en deelvragen, (2) het opstellen van een theoretisch kader, (3) het verantwoorden van het selecteren van de onderzoeksstrategie en methoden, (4) het analyseren van de verzamelde gegevens op basis van geoperationaliseerde concepten en (5) het onderbouwen en het opnemen van de resultaten in de empirische hoofdstukken 4, 5, 6 en 7, de vergelijkende analyse in hoofdstuk 8 en de conclusie in hoofdstuk 9. Op deze manier wordt de betrouwbaarheid van dit onderzoek vergroot, omdat alle genomen stappen in dit onderzoek zijn verantwoord. Tevens wordt de validiteit van dit onderzoek vergroot, omdat aan de hand van de opgestelde hoofd- en deelvragen, het theoretisch kader en de operationalisatie van de indicatoren en concepten kan worden nagegaan of in dit onderzoek is geanalyseerd wat centraal is gesteld in de vragen.

Een andere belangrijke maatregel om de validiteit van dit onderzoek te verhogen, is dat in dit onderzoek gebruik is gemaakt van triangulatie, omdat de gegevens op verschillende manieren worden verzameld (Denzin, 1978; Mathison, 1988). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie typen van triangulatie, zoals onderscheiden door Patton (2002): (a) meerdere bronnen, (b) meerdere theorieën en (c) meerdere methoden. In dit onderzoek worden de resultaten gebaseerd op verschillende bronnen: medewerkers die werkzaam zijn in de bedrijfsvoering worden geïnterviewd, relevante documenten worden bestudeerd en een survey onder managers wordt uitgezet. Daarnaast worden de verzamelde gegevens in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van vier perspectieven. Op deze manier worden de onderzoeksresultaten met elkaar geconfronteerd en wordt de kans vergroot dat de resultaten valide zijn. Tevens worden de gegevens verzameld aan de hand van meerdere methoden: interviews, documentenanalyse en survey. Op deze manier neemt ook de kans toe dat de onderzoeksgegevens valide zijn.

Een ander aandachtspunt van dit onderzoek is de externe validiteit (Maxwell, 1992; Cook en Campbell, 1979; Flyvberg, 2006; Rowley, 2002; Eisenhardt, 1989). In hoeverre kunnen de onderzoeksresultaten van de zes sub-casusonderzoeken – salaris- en personeelsadministratie, opleiden, audit, financiële administraties, ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging – worden gegeneraliseerd naar de andere functies van de bedrijfsvoering? Als eerste kan worden geconcludeerd dat de resultaten niet kunnen worden gegeneraliseerd naar andere functies van de bedrijfsvoering, omdat het institutionaliseringsproces van een functie naar verwachting een uniek proces is waarbij de betrokkenen van de ministeries verschillende beslissingen hebben genomen die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Ondanks dat de onderzoeksresultaten niet kunnen worden toegepast op de andere functies, is het wel mogelijk om de resultaten analytisch te generaliseren. In dit onderzoek wordt het institutionaliseringsproces van de zes sub-casusonderzoeken verklaard aan de hand van vier perspectieven, namelijk het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. Op basis van deze onderzoeksresultaten

HOOFDSTUK 3

kan worden geconcludeerd welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen en handelingen van de betrokkenen van de ministeries waardoor zij wel of geen veranderingen willen realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Dit betekent dat deze resultaten analytisch kunnen worden generaliseerd naar andere functies van de bedrijfsvoering.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden in de volgende paragraaf de conclusies van dit hoofdstuk beschreven.

3.7 CONCLUSIE

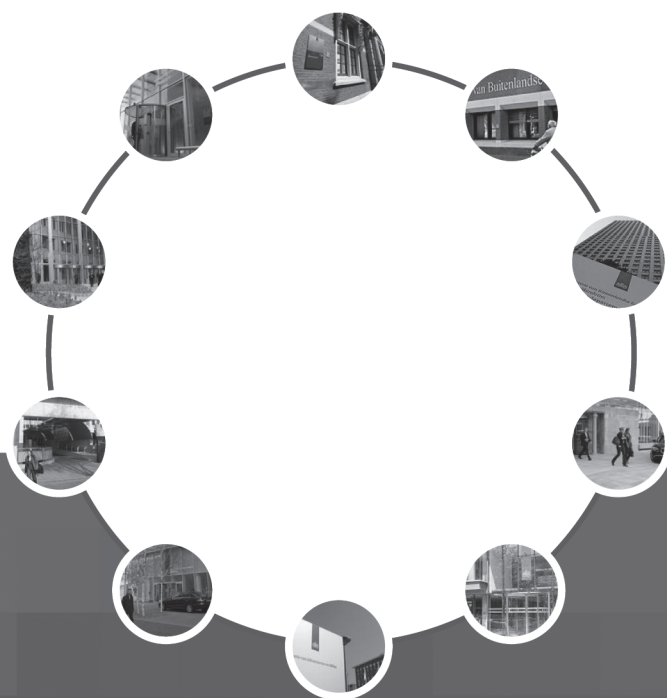
In dit hoofdstuk is verantwoord op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd. Om de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering gedetailleerd, grondig en in de context te kunnen verklaren, zijn de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT als *nested case studies* geselecteerd omdat deze casusonderzoeken verschillen ten aanzien van hun 'leeftijd' en de mate waarin zij juridisch verankerd zijn. Binnen deze casusonderzoeken zijn vele onderwerpen te onderscheiden en vandaar dat het noodzakelijk was om sub-casusonderzoeken te selecteren.

Per casus is een positieve sub-casus geselecteerd (interdepartementale samenwerking) en een negatieve sub-casus (beperkte of ontbreken van interdepartementale samenwerking). Voor de casus personeel is de positieve sub-casus salaris- en personeelsadministratie geselecteerd en de negatieve sub-casus opleiden; voor de casus financiën is de positieve sub-casus audit en de negatieve sub-casus financiële administratie gekozen en voor de casus ICT de positieve sub-casus ICT-ondersteuning en de negatieve sub-casus informatiebeveiliging. Het institutionaliseringsproces van deze zes sub-casusonderzoeken wordt vervolgens verklaard door het uitvoeren van een documentanalyse en het afnemen van 69 diepte-interviews. Op basis van deze inzichten wordt vervolgens onderzocht welke overeenkomsten en verschillen aanwezig zijn tussen de verklaringen. Op deze manier wordt een vergelijkend casusonderzoek uitgevoerd.

Om vervolgens te kunnen onderzoeken welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor de managers van het primaire proces wordt, net als in het eerste gedeelte van het onderzoek, gericht op de zes sub-casusonderzoeken. Vanwege de vele veranderingen die tijdens het institutionaliseringsproces hebben plaatsgevonden bij de sub-casusonderzoeken, wordt ingezoomd op één institutionele verandering die bij vier sub-casusonderzoeken heeft plaatsgevonden, namelijk de oprichting van *shared service centers* (SSC's). Dit betekent dat wordt onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht. Om dit te kunnen onderzoeken wordt een survey uitgezet onder managers van het primaire proces.

Tot slot worden de verzamelde gegevens van het eerste gedeelte van het onderzoek op een kwalitatieve manier geanalyseerd en de gegevens van het tweede gedeelte op een kwantitatieve manier. Op deze manier wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van *mixed methods*, omdat de onderzoeksgegevens zowel kwantitatief als kwalitatief worden geanalyseerd.

Nu is verantwoord op welke manier dit onderzoek wordt uitgevoerd, worden in de volgende hoofdstukken achtereenvolgens de resultaten beschreven van de casusonderzoeken van personeel (SenP-administratie en opleiden), financiën (audit en financiële administraties) en ICT (ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging). In het volgende hoofdstuk wordt eerst gericht op de functie personeel.



DEEL II

EMPIRISCH ONDERZOEK

HOOFDSTUK 4

PERSONEEL

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfunctie personeel.¹ Binnen de functie personeel wordt specifiek ingezoomd op de functie salarisadministratie en personeelsregistratie (SenP-administratie) en op de functie opleiden. Bij beide functies hebben de betrokken ministeries initiatieven genomen om gemeenschappelijke regelingen op te stellen voor alle departementen. Deze initiatieven hebben echter geleid tot verschillende resultaten. Bij de functie SenP-administratie is een *shared service center* (SSC) opgericht voor tien departementen en bij de functie opleiden hebben de academies besloten dat zij niet willen deelnemen aan een nieuwe SSC op het gebied van opleiden. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillende uitkomsten van het proces van institutionalisering van de functies SenP-administratie en opleiden.

Voordat verklaringen kunnen worden gegeven, wordt eerst in paragraaf 4.2 onderzocht in welke mate de functies SenP-administraties en opleiden zijn geïnstitutionaliseerd. Daarna wordt in paragraaf 4.3 onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Door het in kaart brengen van deze veranderingen kunnen vervolgens verklaringen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen die een rol hebben gespeeld tijdens het proces van institutionalisering. In paragraaf 4.4 worden verklaringen gegeven voor de functie SenP-administratie en in paragraaf 4.5 voor de functie opleiden. Op basis van deze inzichten wordt in paragraaf 4.6 onderzocht waarom het proces van institutionalisering van beide functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten. Ter afsluiting worden in paragraaf 4.7 de conclusies van dit hoofdstuk beschreven.

¹ De onderzoeksresultaten van dit hoofdstuk zijn in een bewerkte versie ook opgenomen in: Post, R. (2012). Shared Service Centres: An Ideal Solution for Fragmentation or a Fairytale? In H.J.M. Fenger & V.J.J.M. Bekkers (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity* (pp. 129-141). Amsterdam: IOS Press.

4.2 HUIDIGE MATE VAN INSTITUTIONALISERING

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt aan de hand van twee stappen onderzocht in welke mate de functies SenP-administratie en opleiden zijn geïnstitutionaliseerd. Als eerste wordt onderzocht of een formele structuur aanwezig is voor de hele functie. Op het moment dat een formele structuur aanwezig is voor de hele functie, is de functie in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd. Om vervolgens te onderzoeken of de functie als een volledige institutie kan worden beschouwd, wordt onderzocht in hoeverre de betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie bevinden, de formele structuur van de functie accepteren en wordt onderzocht of de formele structuur is gewijzigd. De bedrijfsvoeringsfunctie wordt als een volledige institutie beschouwd wanneer de betrokkenen de formele structuur van de functie accepteren en de formele structuur relatief gelijk is gebleven.

Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie wordt verwacht dat binnen de bedrijfsvoeringsfunctie personeel de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd en de functie opleiden in relatief lagere mate. De functie SenP-administratie is namelijk geselecteerd, omdat alle departementen (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) hebben besloten om deel te nemen aan één SSC op het gebied van SenP-administratie (positief sub-casusonderzoek). Doordat alle departementen deelnemen aan één SSC, wordt verwacht dat een formele structuur voor de hele functie aanwezig is en dat de functie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd. Daarentegen is de functie opleiden geselecteerd, omdat de departementen hebben besloten om de interdepartementale samenwerking tussen de academies niet verder te intensiveren (negatief sub-casusonderzoek). Op deze manier wordt verwacht dat voor de hele functie geen formele structuur aanwezig is en dat de functie in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd. In deze paragraaf wordt eerst ingezoomd op de functie SenP-administratie en daarna op de functie opleiden.

4.2.2 Huidige mate van institutionalisering van de functie SenP-administratie

Ten aanzien van de functie SenP-administratie wordt eerst onderzocht in hoeverre een formele structuur aanwezig is en daarna in hoeverre de formele structuur wordt geaccepteerd en is gewijzigd.

Formele structuur SenP-administratie

Binnen de rijksoverheid is vanaf 2009 één *shared service center* (P-Direkt) opgericht die verantwoordelijk is geworden voor de SenP-administratie van alle departementen, met uitzondering van het Ministerie van Defensie en de Staten-Generaal (Instellingsbesluit baten-lastendienst P-Direkt, 2009). Door het opstellen van het instellingsbesluit P-Direkt (ministeriële regeling) is (1) *juridisch verankerd* dat P-Direkt verantwoordelijk is voor de SenP-administratie van de deelnemende ministeries. Dit betekent dat de functie SenP-administratie relatief hoog scoort op de indicator juridische verankering. Door de oprichting van P-Direkt zijn tegelijkertijd (2) *gedeelde* regelingen ontwikkeld die gelden voor de deelnemende departementen. P-Direkt is verantwoordelijk geworden voor het controleren en het onderhouden van de systemen die onderdeel zijn van de dienstverlening (toepassing van het Portaal, digitale personeelsdossiers, personeelsinformatiesystemen SAP HR en salarisadministratie SAP Payroll), het contactcenter en reductie en uniformiteit van de processen (account, service en *change management*) (Ministerie van BZK, 2009a). De ministeries zijn

verantwoordelijk voor de overige taken. Dit betekent dat de SenP-administratie tevens relatief hoog scoort op deze indicator, omdat voor de hele functie overeenkomstige regelingen aanwezig zijn.

Daarnaast zijn bij de functie SenP-administratie procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier (3) *beslissingen* worden genomen (Ministerie van BZK, 2009b). De beslissingen ten aanzien van het wijzigen van taken op het gebied van SenP-administratie worden genomen in de interdepartementale commissie bedrijfsvoering rijk (Ministerie van BZK, 2009b). Aan deze commissie nemen de (hoofd)directeuren bedrijfsvoering van alle departementen deel. De betrokken respondenten gaven vervolgens aan dat de meeste beslissingen op dit gebied zijn gedelegeerd naar de interdepartementale commissie waar directeuren Personeel en Organisatie (PenO) aan deelnemen. Daarnaast is ook een commissie gevormd om te analyseren welke processen op het gebied van SenP-administratie kunnen worden gestandaardiseerd (Ministerie van BZK, 2009b). Aan deze commissie nemen niet alleen medewerkers deel die werkzaam zijn binnen de SenP-administratie, maar ook managers die werkzaam zijn in het primaire proces. Bijvoorbeeld bij beleidsdirectoraten-generaal van andere onderdelen van de ministeries. Daarnaast is het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR) van het Ministerie van BZK eigenaar van P-Direkt en neemt DG OBR onder andere beslissingen over de interne bedrijfsvoering van P-Direkt (Ministerie van BZK, 2009b). Dit betekent dat de SenP-administratie ook relatief hoog scoort op deze indicator, omdat procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier actoren beslissingen nemen. Vervolgens wordt bij de SenP-administratie (4) *verantwoording* afgelegd aan de leden van de interdepartementale commissies (directeuren PenO en hoofddirecteuren bedrijfsvoering) (Ministerie van BZK, 2009b). Tevens legt P-Direkt verantwoording af aan hun eigenaar DG OBR. DG OBR legt vervolgens verantwoording af aan het parlement over alle relevante ontwikkelingen van hun DG. Doordat bij de SenP-administratie procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier de betrokkenen verantwoording moeten afleggen, scoort de SenP-administratie relatief hoog op deze indicator.

Een overzicht van de resultaten van de vier indicatoren wordt weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.1 Formele structuur van de functie SenP-administratie

Indicator	Formele structuur van de functie SenP-administratie
Juridische basis	Relatief hoog: De organisatie P-Direkt is juridisch verankerd in een ministeriële regeling.
Gedeelde regelingen	Relatief hoog: De SSC en de ministeries hebben gezamenlijke en gedeelde regelingen vastgesteld voor veel taken op het gebied van de SenP-administratie.
Besluitvormingsprocedures	Relatief hoog: Beslissingen worden genomen door vertegenwoordigers van ministeries in verschillende interdepartementale commissies.
Verantwoordingprocedures	Relatief hoog: De verantwoording t.a.v. de ontwikkelingen op het gebied van SenP-administratie worden op regelmatige basis besproken in de interdepartementale commissies en gerapporteerd aan het Parlement.

Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat op het gebied van SenP-administratie de taken juridisch zijn verankerd, gemeenschappelijke en gedeelde regelingen zijn gevormd voor de hele functie en een structuur aanwezig is om beslissingen te nemen en verant-

woording af te leggen. Dit betekent dat bij de SenP-administratie een formele structuur aanwezig is en dat de functie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre de functie SenP-administratie kan worden beschouwd als een volledige institutie.

Mate waarin functie SenP-administratie als een volledige institutie kan worden beschouwd

Als eerste wordt zichtbaar dat de betrokkenen, die zich binnen en buiten de functie SenP-administratie bevinden, de formele structuur niet volledig accepteren en waarderen. Verschillende betrokkenen hebben kritische kanttekeningen geplaatst op onderdelen van de formele structuur en hebben deze ter discussie gesteld. Zoals in paragraaf 4.3 nader wordt beschreven, zijn de SenP-administraties van tien departementen gefaseerd overgeheveld naar P-Direkt (Ministerie van BZK, 2008a; Instellingsbesluit baten-lastendienst P-Direkt, 2009). In eerste instantie had het Ministerie van BZK besloten dat alle departementale SenP-administraties tegelijkertijd zouden worden overgeheveld (Ministerie van BZK, 2003; Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2). Vervolgens hebben de departementen, de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer aangegeven dat zij het besluit niet accepteren, omdat het Ministerie van BZK niet in staat was om gemeenschappelijke eisen te formuleren voor een nieuw systeem (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1; Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 11, Tweede Kamer 2005-2006, 30 146, nr. 14). Uiteindelijk hebben de ministeries besloten dat de departementale SenP-administraties gefaseerd worden overgeheveld omdat verschillende betrokkenen het besluit van de nieuwe formele structuur niet accepteerden.

Vervolgens is de formele structuur van de SenP-administratie in de afgelopen periode gewijzigd, omdat vanaf 2009 de SenP-administraties van de departementen zijn overgeheveld naar P-Direkt. Dit betekent dat kan worden geconcludeerd dat de functie SenP-administratie nog niet als volledige institutie kan worden beschouwd, omdat de betrokkenen de functie nog niet volledig accepteren en waarderen. Daarnaast is in de afgelopen periode de formele structuur van de functie gewijzigd. Wel is de functie SenP-administratie in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd, omdat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is.

Nadat in deze paragraaf is onderzocht in welke mate de functie SenP-administratie is geïnstitutionaliseerd wordt in de volgende paragraaf ingezoomd op de functie opleiden.

4.2.3 Huidige mate van institutionalisering van de functie opleiden

Voordat specifiek wordt ingegaan op de huidige mate van institutionalisering van de functie opleiden wordt eerst nader ingegaan op welke manier medewerkers van de rijksoverheid opleidingen kunnen volgen. Binnen de rijksoverheid kan een medewerker een voorstel indienen bij zijn leidinggevende om een opleiding te volgen (Ministerie van BZK, 2011d). Als de leidinggevende van mening is dat de opleiding belangrijk is voor de huidige of toekomstige functie van de medewerker zal de leidinggevende toestemming verlenen om deze opleiding te volgen. De medewerkers krijgen vervolgens de opleidingskosten volledig vergoed als de opleiding een onderdeel is van de loopbaanafspraken en zij krijgen een deel vergoed als de opleiding niet is gemaakt in het kader van deze afspraken. Daarnaast kunnen de medewerkers ook verplicht worden gesteld om een opleiding te volgen. In deze situatie wordt de opleiding ook volledig vergoed (Ministerie van BZK, 2011d). De medewerkers hebben vervolgens de keuze om een opleiding te volgen bij een academie van de rijksoverheid of bij een externe partij, bijvoorbeeld een universiteit of een hogeschool. Binnen de rijksoverheid

verzorgt de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) opleidingen op het gebied van financiën, economie, audit en bedrijfsvoering (Ministerie van Financiën, 2011a); de academies voor Wetgeving en Overheidsjuristen (Acwet/acjur) verzorgen opleidingen op het gebied van wetgeving en andere specialistische juridische opleidingen (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 819, nr. 1); de Academie voor Overheidscommunicatie verzorgt trainingen en bijeenkomsten op het gebied van communicatie (Besluit nadere vaststelling organisatie en taakverdeling AZ, 2011). Daarnaast gaven respondenten aan dat ook binnen de ministeries opleidingen kunnen worden gevolgd.

In het volgende gedeelte wordt eerst onderzocht in hoeverre een formele structuur aanwezig is bij de functie opleiden.

Formele structuur van de functie opleiden

Bij de functie opleiden wordt als eerste zichtbaar dat het proces waarin een leidinggevende toestemming verleent aan een medewerker om een opleiding te volgen, niet (1) *juridisch* is verankerd. De leidinggevendenden bepalen zelf wanneer een opleiding belangrijk is voor een huidige of een toekomstige functie. Wel is in artikel 59 van het Rijksambtenarenreglement (algemene maatregel van bestuur) opgenomen in welke situaties de opleidingskosten en andere kosten worden vergoed. Daarnaast worden binnen de rijksoverheid door verschillende academies opleidingen, trainingen en bijeenkomsten verzorgd en de taken van deze academies zijn wel juridisch verankerd. De taken van de Rijksacademie voor Financiën en Economie (RAFE) zijn opgenomen in het organisatie- en mandaatbesluit (Ministerie van Financiën, 2011). De academies voor Wetgeving en Overheidsjuristen (Acwet/acjur) zijn ondergebracht in een aparte stichting (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 819, nr. 1 en 320 oprichting Academie voor Wetgeving) en de Academie voor Overheidscommunicatie (AvO) is een onderdeel van het Ministerie van Algemene Zaken (Besluit nadere vaststelling organisatie en taakverdeling AZ, 2011). Uiteindelijk kan worden geconcludeerd dat de functie opleiden als geheel relatief laag scoort op de indicator juridische verankering, omdat voor de hele functie de taken en bevoegdheden niet juridisch zijn verankerd.

Daarnaast zijn algemene (2) *gedeelde regelingen* aanwezig, omdat in het Rijksambtenarenreglement is opgenomen wanneer medewerkers opleidingen mogen volgen. Echter, leidinggevendenden bepalen zelf wanneer zij toestemming geven. Ook dit betekent dat de functie opleiden scoort relatief laag op de indicator gedeelde regelingen, omdat niet rijksbreed wordt gecoördineerd wanneer medewerkers opleidingen mogen volgen, maar leidinggevendenden bepalen dit zelf. Tegelijkertijd hebben de academies wel gedeelde regelingen op het gebied van opleiden ontwikkeld, omdat zij rijksbreed een opleidingsaanbod aanbieden (RAFEB, AvO, Acwet/Acjur).

Vervolgens gaven respondenten aan dat geen (3) *procedures* voor de hele functie opleiden aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier *beslissingen* moeten worden genomen. Leidinggevendenden geven zelf toestemming aan medewerkers om een opleiding te volgen. Dit betekent dat de functie opleiding relatief laag scoort op deze indicator, omdat besluitvormingsprocedures aanwezig zijn voor alle ministeries op het gebied van opleiden. Wel gaven respondenten aan dat bij de rijksbrede academies procedures aanwezig zijn om wijzigingen ten aanzien van het opleidingsaanbod vast te stellen. Bij de RAFE worden voorstellen tot wijzigingen geïnitieerd vanuit de academie en afgestemd met de klantenraad (vertegenwoordigers directeurs financieel-economische zaken

HOOFDSTUK 4

van de departementen en directeuren audit en hoofddirecteuren bedrijfsvoering). Bij de AvO is de voorlichtingsraad (directeuren communicatie van de departementen) betrokken (Instellingsbesluit Voorlichtingsraad Rijksoverheid, 2009) en bij Acwet/acjur is de deelnemersraad (directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de ministeries en de directeur Bestuursrechtspraak van de Raad van State) betrokken. De curriculumcommissie adviseert de rector over de opleidingen, voornamelijk over de aard en de omvang van de vakgebieden en de programmering op hoofdlijnen.

In lijn met de vorige bevindingen gaven respondenten tevens aan dat voor de hele functie opleiden geen procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier (4) *verantwoording* wordt afgelegd. Dit betekent dat de functie opleiden tevens laag scoort voor deze indicator. De betrokken respondenten van de academies gaven vervolgens wel aan dat bij hun academies procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier verantwoording wordt afgelegd. De Academie voor Overheidscommunicatie legt verantwoording af aan de directeur van de dienst Publiek en Communicatie en aan de Voorlichtingsraad (directeuren communicatie); de RAFEB legt verantwoording af aan de directeur begrotingszaken, directeuren financieel-economische zaken van de departementen, de directeuren audit en de hoofddirecteuren bedrijfsvoering; en Acwet/acjur legt verantwoording af aan het bestuur (externe vertegenwoordigers), de deelnemersraad (directeuren wetgeving en juridische zaken) en de curriculumcommissie (externen die betrokken zijn bij het curriculum).

Een overzicht van de resultaten van de vier indicatoren wordt weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.2 Formele structuur van de functie opleiden

Indicator	Formele structuur van de functie opleiden
Juridische basis	Relatief laag: De taken en bevoegdheden op het gebied van opleiden zijn niet juridisch verankerd, omdat leidinggevend zelf beslissen wanneer medewerkers een opleiding mogen volgen. Wel is in het Rijksambtenarenreglement (algemene maatregel van bestuur) vastgelegd in welke situaties de opleidingskosten worden vergoed.
Gedeelde regelingen	Relatief laag: Er zijn geen <i>gedeelde regelingen</i> aanwezig wanneer medewerkers opleidingen mogen volgen, maar leidinggevend bepalen dit zelf.
Besluitvormingsprocedures	Relatief laag: Binnen de functie zijn geen <i>besluitvormingsprocedures</i> aanwezig om wijzigingen vast te stellen op het gebied van opleiden.
Verantwoordingsprocedures	Relatief laag: Binnen de functie zijn geen procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier verantwoording moet worden afgelegd.

Concluderend kan worden vastgesteld dat voor de hele functie opleiden geen formele structuur aanwezig is, omdat leidinggevend zelf bepalen of medewerkers een opleiding mogen volgen. Dit betekent dat de functie opleiden in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd. Op het gebied van opleiden is alleen juridisch vastgelegd in welke situaties medewerkers een vergoeding krijgen en hoeveel procent van de opleidingskosten wordt vergoed. Daarnaast is wel een formele structuur aanwezig bij de academies die opleidingen en bijeenkomsten verzorgen binnen de rijksoverheid (RAFEB, AvO en Acwet/acjur).

Nu is onderzocht of een formele structuur aanwezig is voor de functie opleiden wordt in het volgende gedeelte onderzocht in hoeverre de betrokkenen de formele structuur van de functie opleiden accepteren en waarderen en in hoeverre de formele structuur is gewijzigd. Of basis van deze gegevens zou vervolgens kunnen worden geconcludeerd in hoeverre de functie opleiden als een volledige institutie kan worden beschouwd. Echter, omdat bij de functie opleiden geen formele structuur aanwezig is voor de hele functie, is het voor deze functie al niet meer mogelijk om te kunnen worden beschouwd als een volledige institutie. Hoewel niet één structuur voor de hele functie aanwezig is, kan worden onderzocht in hoeverre de taken en de bevoegdheden van de ministeries en de academies worden geaccepteerd en welke veranderingen hebben plaatsgevonden. In het volgende gedeelte wordt ingegaan op deze aspecten.

Mate waarin functie opleiden als volledige institutie kan worden beschouwd

Bij de functie opleiden wordt als eerste zichtbaar dat onderdelen van de formele structuur ter discussie zijn gesteld en niet worden geaccepteerd. Zo zijn voorstellen ontwikkeld om de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, de Academie voor Overheidscommunicatie en de Rijksacademie voor Financiën en Economie samen te voegen (o.a. Ministerie van BZK, 2007). Tevens hebben de respondenten aangegeven dat is voorgesteld om de Academie voor Overheidscommunicatie op te heffen. In het volgende gedeelte worden deze initiatieven nader toegelicht. Doordat verschillende betrokkenen initiatieven hebben genomen om veranderingen te realiseren, accepteren zij onderdelen van de formele structuur op het gebied van opleiden nog niet. Vervolgens zijn onderdelen van de formele structuur ook veranderd, omdat de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, de Academie voor Overheidscommunicatie en de Rijksacademie voor Financiën en Economie in de afgelopen jaren zijn opgericht (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 819, nr. 1). Dit betekent dat de hele functie opleiden niet als volledige institutie kan worden beschouwd en de functie in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat verschillende betrokkenen onderdelen van de formele structuur op het gebied van opleiden niet accepteren, onderdelen van de formele structuur zijn gewijzigd en geen formele structuur aanwezig is voor de hele functie opleiden.

Ter afsluiting kan, op basis van de inzichten die in deze paragraaf naar voren zijn gekomen, worden geconcludeerd dat de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie opleiden, omdat bij de functie SenP-administratie een formele structuur aanwezig is voor de hele functie en bij de functie opleiden niet. Zoals beschreven in de inleiding van deze paragraaf werd dit ook al verwacht, omdat de functie SenP als positief sub-casusonderzoek is geselecteerd en de functie opleiden als negatief sub-casusonderzoek.

In het volgende gedeelte wordt onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die ertoe hebben geleid dat de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd en de functie opleiden in relatief lagere mate. Door het in kaart brengen van deze veranderingen kan vervolgens worden onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen die een rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces.

4.3 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

In deze paragraaf wordt eerst ingezoomd op de functie SenP-administratie en daarna op de functie opleiden.

4.3.1 SenP-administratie

Bij de functie SenP-administratie wordt als eerste zichtbaar dat de formele structuur is gewijzigd, omdat de ministeries hebben besloten dat hun SenP-administraties worden overgeheveld naar P-Direkt. Door deze verandering worden de taken en bevoegdheden op het gebied van SenP-administratie op een andere manier georganiseerd. In het volgende gedeelte wordt deze verandering nader toegelicht.

SenP-administratie: Institutionele verandering : Oprichting P-Direkt

Voordat het kabinetsbesluit is genomen om P-Direkt op te richten werd de salarisadministratie voor alle ministeries en 53 uitvoeringsorganisaties gecoördineerd door een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) (Tweede Kamer, 2003-2004, rijksbegroting 2005). Om de salarissen te berekenen en uit te betalen gaf het IVOP opdracht aan Pink Roccade Public.² Respondenten gaven aan dat Pink Roccade Public gebruik maakte van het IPA-systeem (integratie personeelsadministratie) voor de salarisadministratie en zij gaven aan dat dit systeem niet meer goed functioneerde. Vanuit het verantwoordelijke onderdeel van het Ministerie van BZK zijn twee aanbestedingen aangekondigd om het huidige systeem te vervangen, maar beide pogingen zijn niet gelukt (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1). Het Ministerie van Financiën heeft na de tweede mislukte aanbesteding samen met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken ervoor gekozen om het huidige IPA systeem te vervangen voor hun ministeries en over te gaan op een nieuw systeem (SAP Payroll) (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1; Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 14). Tevens had het Ministerie van Justitie weinig vertrouwen in het Ministerie van BZK en heeft dit ministerie verschillende alternatieven verkend (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 11).

Omdat het IVOP niet in staat was om een nieuwe aanbesteding te realiseren voor de salarisadministratie is vanuit het Ministerie van BZK verkend welke alternatieven er beschikbaar waren. Respondenten van de ministeries gaven aan dat in deze periode relatief grote geldbedragen beschikbaar waren om veranderingen te realiseren op het gebied van bedrijfsvoering. Op deze manier zijn verschillende externe consultants uitgenodigd om hun ideeën te presenteren over mogelijke alternatieven en een van deze ideeën was dat niet alleen de salarisadministratie vervangen zou worden, maar dat de salarisadministratie en personeelsregistratie van alle departementen gebundeld zouden worden in een *shared service center* (SSC). Op basis van verschillende studies en onderzoeken (Ministerie van BZK, 2001; Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2001; Tweede Kamer, 2001-2002, 28 454, nr. 1; Ministerie van BZK, 2002) heeft het Ministerie van BZK samen met de andere departementen verkend of het mogelijk was om een SSC op te richten voor de salaris- en personeelsadministratie van alle departementen. Tevens hebben de directeurs bedrijfsvoering van de departementen en de directeurs PenO een bezoek gebracht aan een vergelijkbare SSC

² Voordat Pink Roccade is geprivatiseerd in de jaren negentig, was het een onderdeel van de rijksoverheid, eerst *Rijkscentrale Mechanische Administratie* genaamd en daarna *Rijks Computer Centrum*.

in Engeland. Op basis van verschillende studies en bezoeken hebben de ministeries besloten om niet alleen het salarissysteem te vervangen, maar het nieuwe systeem te koppelen aan de HR-registratie en deze te organiseren voor alle departementen in gemeenschappelijke *shared service center*, genaamd: SSC HRM (Ministerie van BZK, 2003; Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2).

Nadat is besloten om een SSC HRM op te richten voor alle departementen, inclusief de departementen financiën, V&W, OCW en EZ, is het ministerie BZK gestart met de voorbereidingen. In een toelichting aan de Tweede Kamer schreef de Minister van BZK dat hij verwachtte dat de SSC in januari 2006 operationeel zou zijn (Tweede Kamer, 2003-2004, 28 610, nr. 5). Om de SSC te realiseren was het noodzakelijk om een aanbesteding van een ICT-component te organiseren. Van de vier geïnteresseerden partijen voor deze aanbesteding hebben twee partijen direct afgezegd en de derde partij heeft uiteindelijk ook afgezegd. Met het enige overgebleven consortium ILC (IBM en Logica CMG) zijn de onderhandelingen gestart en in september 2004 werd een prestatiecontract afgesloten (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1). Dit betekent dat het ministerie alleen zou betalen wanneer het systeem operationeel zou zijn. In december 2004 heeft de minister een brief naar de Kamer gestuurd waarin hij heeft opgenomen dat de ingangsdatum van de SSC een jaar zal worden uitgesteld naar januari 2007. De minister concludeerde *'dat spanning bestaat tussen de doorlooptijd en kwaliteit van het dienstverleningsconcept [...] en was het onvermijdelijk om meer tijd te nemen voor een verantwoorde voorbereiding van P-Direkt'* (Tweede Kamer, 2003-2004, 28 610, nr. 5).

Nadat het prestatiecontract tussen het ministerie en het consortium was afgesloten, hebben beide partijen en in de daaropvolgende fase geprobeerd om nadere overeenstemming te vinden over de inhoudelijke eisen van het nieuwe systeem (Ministerie van BZK, 2005). Beide partijen waren niet in staat om overeenstemming te vinden en de minister heeft in oktober 2005 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de mededeling dat de samenwerking met het consortium was beëindigd (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 4).

Na de beëindiging met het consortium hebben de auditdiensten van het Ministerie van BZK en Financiën en de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1) een onderzoek uitgevoerd om het proces te evalueren. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken en gesprekken tussen het Ministerie van BZK en de andere ministeries is een nieuwe aanpak (2006) opgesteld om gefaseerd een SSC op te richten voor de SenP-administratie van de departementen.

Het eerste belangrijke verschil tussen het vorige voorstel en de nieuwe aanpak is dat de nieuwe aanpak geleidelijker plaatsvindt en dat is besloten om de realisatie een nieuwe SSC op het gebied van SenP-administratie op te splitsen in twee fasen (Ministerie van BZK, 2008a). In de eerste fase zal één ICT-standaard worden ontwikkeld voor de salarisadministratie en zullen alle ministeries (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) een zelfbedieningsconcept toepassen. Tegelijkertijd zijn vijf *no-regret* projecten gedefinieerd: vereenvoudiging en uniformering van HR-processen, invoeren van zelfbediening, centrale opslag en ontsluiting van personeelsdossiers, migratie van SAP HR en aansluiting op dienstverlening van FSC (Ministerie van BZK, 2008a). Tevens heeft het Ministerie van BZK samen met de andere ministeries afgesproken dat niet meer één gezamenlijk transitietraject werd georganiseerd voor alle ministeries, maar dat ieder ministerie zijn eigen tempo bepaalt wanneer taken op het gebied van SenP-administratie worden overgeheveld. Op het moment dat de eerste fase zou worden afgerond, toentertijd werd verwacht 2008, zou aan het kabinet worden

verzocht om een besluit te nemen om te starten met de tweede fase, waarbij één HR-administratie en één HR-contactcenter voor de rijksoverheid zal worden ontwikkeld (Ministerie van BZK, 2008a). Halverwege 2008 heeft de Minister van BZK gerapporteerd dat de eerste fase is afgerond (Ministerie van BZK, 2008a). Per januari 2009 is P-Direkt opgericht, waarnaar alle ministeries (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) gefaseerd hun taken op het gebied van SenP-administratie zullen overhevelen (Instellingsbesluit baten-lastendienst P-Direkt 2009; Ministerie van BZK, 2011b).

Concluderend kan worden gesteld dat de formele structuur van de functie SenP-administratie is gewijzigd, omdat de SenP-administraties van de departementen zijn overgeheveld naar P-Direkt. In het volgende gedeelte wordt ingezoomd op de functie opleiden.

4.3.2 Opleiden

Voordat nader wordt ingezoomd op de institutionele veranderingen die hebben plaatsgevonden vanaf 2000 bij de functie opleiden wordt eerst stilgestaan bij een belangrijke ontwikkeling die vóór deze periode heeft plaatsgevonden. Op het gebied van opleiden is in 1992 het Rijks Opleidingsinstituut (ROI) verzelfstandigd (Jaarverslag ROI, 2009). Het ROI was vanaf 1966 een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en was verantwoordelijk voor *'het verlenen van diensten op het gebied van opleiding en training'* (Tweede Kamer, 1991-1992, 22 638). In 1992 is besloten om het ROI te verzelfstandigen, omdat het ROI op deze manier kon concurreren met marktpartijen op het gebied van opleiden, beter kon inspelen op de opleidingsbehoeften van de overheid als klant, de middelen doelmatiger en doeltreffender konden worden ingezet, geen beperkingen werden opgelegd ten aanzien van de formatie en het budget en werd bijgedragen aan een zuivere concurrentieverhouding (Jaarverslag ROI, 2009; Tweede Kamer, 1991-1992, 22 638).

In de daaropvolgende periode vanaf 2000 hebben twee veranderingen plaatsgevonden bij de functie opleiden van de rijksoverheid. Als eerste zijn verschillende opleidingscentra opgericht en ten tweede hebben betrokkenen initiatieven genomen om de samenwerking tussen de bestaande opleidingscentra te intensiveren. Bij beide veranderingen zijn onderdelen van de formele structuur gewijzigd omdat is voorgesteld om de taken op het gebied van opleiden op een andere manier te organiseren. In het volgende gedeelte worden beide veranderingen nader toegelicht.

Opleiden: Institutionele verandering 1: Oprichting van de opleidingscentra

Binnen de Nederlandse rijksoverheid zijn vanaf 2000 vier grote opleidingscentra opgericht: de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, de Academie voor Overheidscommunicatie en de Rijksacademie voor Financiën en Economie. De vier academies worden in het volgende gedeelte toegelicht.

Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen

Als eerste komt de beslissing om de Academie voor Wetgeving op te richten voort uit de aanbevelingen van de visitatiecommissie die in 2000 het rapport *Regels en Risico's* heeft aangeboden aan het kabinet (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 819, nr. 1). Deze visitatiecommissie was ingesteld vanwege het Securitel-Arrest. In dit arrest is gesteld dat regels alleen rechtsgeldig zijn wanneer deze zijn aangemeld bij de Europese Commissie en verschillende respondenten gaven aan dat door het Nederlandse kabinetsbeleid in de jaren negentig vele regels waren niet aangemeld. Deze visitatiecommissie concludeerde onder andere dat medewerkers op het gebied van wetgeving

zich wel wilden bekwamen om goed op de hoogte te zijn van de actuele ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, maar dat zowel binnen als buiten de rijksoverheid relatief weinig modules werden verzorgd voor gevorderde wetgevingsjuristen. Het Ministerie van Justitie heeft in nauwe samenwerking met de directeuren wetgeving het initiatief genomen om in 2001 de Academie voor Wetgeving op te richten om gezamenlijk wetgevingsjuristen op te leiden (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 819, nr. 1). In 2009 is het zusterinstituut van de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, opgericht. Het instellen van het zusterinstituut komt voort uit de adviezen van de commissie-Hoekstra in 2007 (Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk, 2010) om de kwaliteit van de juridische functie te versterken. Deze adviezen zijn nader uitgewerkt in het Programma Versterking Juridische Functie Rijk (Ministerie van BZK, 2007). Op basis van deze adviezen hebben betrokkenen geconcludeerd dat hogere eisen werden gesteld aan de kwaliteit van de juridische dienstverlening en dat de huidige opleidingen onvoldoende aansloten bij de behoeften van overheidsjuristen die onder andere bezwaar- en beroepszaken behandelen en juridische contracten opstellen. Respondenten gaven aan dat de Academie voor Overheidsjuristen is opgericht om specifiek modules te verzorgen voor overheidsjuristen.

Academie voor Overheidscommunicatie

In 2001 is de Academie voor Overheidscommunicatie opgericht bij het Ministerie van Algemene Zaken (AZ). De respondenten gaven aan dat binnen het Ministerie van AZ veel kennis werd verzameld van alle departementen op het gebied van overheidscommunicatie, maar dat het ministerie niet goed in staat was om deze kennis te delen. Vanuit het ministerie is geïnventariseerd op welke manier kennis kon worden gedeeld. Tegelijkertijd was in dezelfde periode de commissie-Wallage gestart om de toekomst van de functie overheidscommunicatie te onderzoeken (Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Eén van de belangrijkste conclusies van de commissie was dat het onderwerp communicatie niet alleen het werkkterrein is van de directies communicatie, maar dat het onderwerp tevens een essentieel onderdeel is van de beleidsdirectoraten-generaal. Naar aanleiding van deze inzichten hebben de betrokkenen van het Ministerie van AZ samen met de directies communicaties van de andere departementen besloten om de Academie voor Overheidscommunicatie op te richten, om op deze manier zowel kennis te kunnen delen met andere departementen als het onderwerp overheidscommunicatie beter te integreren in de beleidsdirectoraten-generaal. Nadat in de daaropvolgende periode verschillende programma's zijn verzorgd door de Academie, is kort voor het aantreden van het kabinet-Rutte I in 2010 door de secretaris-generaal van het Ministerie van AZ voorgesteld om de academie op te heffen om bezuinigingen te realiseren. De betrokken respondenten gaven aan dat verschillende discussies met de directeuren communicatie van de departementen hebben plaatsgevonden en dat zij uiteindelijk hebben besloten dat de programma's voor andere overheden (provincies en gemeenten) worden beëindigd en de activiteiten voor de (communicatie)medewerkers worden gecontinueerd.

Rijksacademie voor Economie en Financiën

Op het gebied van financiën is de Rijksacademie voor Financiën en Economie (RAFE) opgericht. De betrokken respondenten gaven aan dat twee belangrijke ontwikkelingen een rol hebben gespeeld om deze op te richten. Als eerste concludeerden de betrokken medewerkers van het Ministerie van Financiën, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Rijn (Ministerie van BZK, 2001), dat rond 2000 de financiële functie onder druk stond omdat de medewerkers van de financiële functie relatief gemakkelijk een andere baan konden vinden bij andere bedrijven. Op

deze manier was het mogelijk dat essentiële kennis verloren ging en zijn de medewerkers van het ministerie op zoek gegaan naar concrete maatregelen voor deze problemen. Tegelijkertijd speelde mee dat de directeur-generaal Rijksbegroting (o.a. verantwoordelijk voor arbeidsmarkt en opleiden) graag zichtbare resultaten wilde bereiken. Op deze manier is het voorstel vanuit het Ministerie van Financiën en in nauwe samenwerking met het IOFEZ (directeuren financieel-economische zaken van de departementen) en IODAD (directeuren auditdiensten van de departementen) nader uitgewerkt om de bestaande opleidingen, de vakopleiding openbare financiën (VOFHA en VOFMA) en de accountantscursussen rijksoverheid (ACRO) uit te breiden en RAFE op te richten. Daarnaast gaven respondenten aan dat naar verwachting in 2012 de Rijksacademie voor Financiën en Economie zal worden samengevoegd met de Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering (RABV) die opleidingen verzorgt voor medewerkers die werkzaam zijn in de bedrijfsvoering. De RABV was in 2009 opgericht op initiatief van de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, omdat hij opleiden als een middel beschouwde om de directies bedrijfsvoering van de verschillende ministeries te uniformeren, te standaardiseren en beter te coördineren. Door de samenvoeging zou de RAFE tevens verantwoordelijk worden voor het verzorgen van opleidingen op het gebied van bedrijfsvoering.

Naast de oprichting van verschillende opleidingscentra binnen de rijksoverheid zijn tevens verschillende initiatieven genomen om de samenwerking tussen de academies te intensiveren. In het volgende gedeelte zijn deze initiatieven nader toegelicht.

Opleiden: institutionele verandering 2: Initiatieven om de samenwerking tussen opleidingscentra van de rijksoverheid te intensiveren

Als eerste gaven betrokken respondenten aan dat binnen de rijksoverheid verschillende pogingen zijn ondernomen om te verkennen of de samenwerking tussen de opleidingscentra kon worden geïntensiveerd. Zoals een van de respondenten constateerde, hebben de academies *'op allerlei momenten gekeken waar samenwerking [kan] zijn'*. Een belangrijk initiatief is door de ministeries genomen rond 2005, omdat toen verschillende ministeries hebben geprobeerd om hun departementale academies en opleidingscentra te bundelen in een expertisecentrum opleiden (ec opleiden). Respondenten gaven aan dat verschillende ministeries het voorstel onvoldoende steunden en dat zij hebben besloten om geen expertisecentrum opleiden te vormen. Op het moment dat betrokkenen van de ministeries concludeerden dat het expertisecentrum niet kon worden gerealiseerd, hebben in 2006 de directeuren Personeel en Organisatie onderzocht of het wel mogelijk was om gezamenlijk opleidingen in te kopen. Respondenten gaven aan dat het inkopen van de opleidingen een moeizaam proces was, omdat verschillende ministeries hun eigen opleidingsaanbod zelf wilden blijven inkopen. Uiteindelijk hebben de ministeries gezamenlijk verschillende opleidingen ingekocht. In 2010 heeft een nieuwe aanbestedingsronde plaatsgevonden en zijn vijf opleidingen opnieuw ingekocht.

Een andere belangrijke poging die is ondernomen om de samenwerking tussen de rijksbrede opleidingscentra te intensiveren is gekomen vanuit het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' (VRD) (2007) onder leiding van secretaris-generaal Bekker (Ministerie van BZK, 2007). In de nota VRD is de volgende passage opgenomen: *'Het opleidingsbeleid zal op een aantal onderdelen worden geïntensiveerd. Bezien wordt of samenwerking tussen de diverse bij het rijk functionerende academies tot voordelen leidt'* (Ministerie van BZK, 2007). De respondenten gaven aan dat door de samenwerking

de processen van de opleidingscentra efficiënter konden worden georganiseerd en de bedrijfsvoering van de academies gezamenlijk kon worden georganiseerd. Daarnaast gaven respondenten aan dat de secretaris-generaal een rijksbrede academie, een rijksuniversiteit, als een mooi statussymbool beschouwde. Tijdens de verkenning om de samenwerking tussen de opleidingscentra te intensiveren, hebben de betrokkenen geconcludeerd dat een intensivering niet wenselijk was. De respondenten gaven aan dat relatief grote verschillen aanwezig waren tussen de werkwijzen van de opleidingscentra en dat het daardoor lastig was om de samenwerking te intensiveren. Tevens waren de betrokkenen niet overtuigd dat op het gebied van bedrijfsvoering efficiënter kon worden samengewerkt. De academies waren allemaal relatief klein en dicht bij de doelgroep georganiseerd. Door de academies over te hevelen naar één gemeenschappelijke academie zou de afstand met de doelgroep worden vergoot. Uiteindelijk heeft het Ministerie van BZK in overleg met de betreffende ministeries besloten om de verkenningen te beëindigen en geen gemeenschappelijke academie op te richten.

Afsluiting

In de volgende twee paragrafen wordt onderzocht waarom de hiervoor beschreven veranderingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces. Eerst wordt gericht op de functie SenP-administratie en daarna op opleiden.

4.4 VERKLARINGEN VERANDERINGEN SENP-ADMINISTRATIE

Zoals in het conceptueel model naar voren is gekomen, kunnen de beslissingen van de ministeries om één SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie worden verklaard doordat de ministeries de processen van de functie efficiënter willen organiseren (rationeel-economisch), de ministeries vergelijkbare veranderingen hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (sociologisch), de ministeries in het verleden bepaalde keuzes hebben gemaakt (historisch-institutioneel) en/of de ministeries verschillende strategieën hebben ingezet om hun doelstellingen te realiseren (politiek). In deze paragraaf wordt achtereenvolgens vanuit deze vier perspectieven onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de SenP-administratie.

4.4.1 Het rationeel-economische perspectief

Vanuit het rationeel-economische perspectief wordt zichtbaar dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in overleg met de andere ministeries naar mogelijkheden heeft gezocht om de functie SenP-administratie efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De betrokken respondenten gaven aan dat zij naar nieuwe mogelijkheden hebben gezocht, omdat het toenmalige salarissysteem niet meer goed functioneerde. In eerste instantie had het Ministerie van BZK geprobeerd om een nieuw systeem aan te besteden, maar dit was volgens de betrokkenen niet gelukt, omdat de ministeries niet in staat waren om een gemeenschappelijke set van eisen te formuleren waaraan het nieuwe systeem moest voldoen. Naar aanleiding hiervan hebben de ministeries nieuwe alternatieven overwogen. De betrokkenen van het Ministerie van BZK hebben op basis van de inzichten van de rapporten (Ministerie van BZK, 2001; Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2001; Tweede Kamer, 2001-2002, 28 454, nr. 1; Ministerie van BZK, 2002) vervolgens geconcludeerd dat het niet alleen noodzakelijk was om de salarisadmi-

nistratie te vervangen, maar dat ook de processen van de personeelsregistratie efficiënter konden worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verhoogd. *'Door de bundeling van de HRM-processen van de individuele ministeries kunnen aanzienlijke verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit en efficiëntie van de HRM-functie worden gerealiseerd'* (Ministerie van BZK, 2002, p. 29). De processen worden efficiënter georganiseerd omdat *'de aanzienlijke investeringen in de IT-voorzieningen per ministerie sterk worden gereduceerd door de opzet van een SSC [...] en grote schaalvoordelen worden gerealiseerd [...] door bundeling van de HRM uitvoeringsprocessen in een SSC'* (Ministerie van BZK, 2002, p. 30). Op basis van de consequenties van de alternatieven hebben de ministeries in het kabinetsbesluit (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2) opgenomen dat de taken op het gebied van SenP-administratie worden overgeheveld naar een centrale SSC voor alle ministeries (P-Direkt) (*logic of consequences*).

Nadat de ministeries hadden besloten om een SSC op te richten, is gestart met de voorbereidingen. Het Ministerie van BZK heeft samen met het consortium gezocht op welke manier de processen van de SenP-administratie konden worden geüniformeerd voordat deze werden gecentraliseerd. Verschillende respondenten gaven aan dat het niet mogelijk was om een uniform systeem te ontwikkelen dat voldeed aan alle verschillende eisen en wensen van de ministeries. Uiteindelijk heeft het consortium de samenwerking met het Ministerie van BZK opgezegd, omdat het project voor hen niet meer commercieel verantwoord was. Ook na de beëindiging van de samenwerking hebben de ministeries op basis van een probleemanalyse van de rapporten van de auditdienst en de Algemene Rekenkamer verschillende alternatieven overwogen (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1). Het Ministerie van BZK heeft in overleg met de andere ministeries besloten om de taken van de SenP-administratie van de departementen gefaseerd te centraliseren naar een centrale SSC. Als eerste worden in fase 1 de taken van de departementen gecentraliseerd *'die op korte termijn leiden tot meer efficiency'* (Tweede Kamer, 2006-2007, 30 146, nr. 17, p. 4). Uiteindelijk hebben de ministeries besloten om ook de andere taken te centraliseren in fase 2, omdat *'één centrale rijksbrede HR-administratie voor de rijksdienst kan worden gerealiseerd [...] waarbij een netto besparing kan worden gerealiseerd van 280 miljoen euro'* (Ministerie van BZK, 2008a, p. 11).

Op basis van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat rationeel-economische overwegingen een rol hebben gespeeld, omdat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om de departementale SenP-administraties te centraliseren om op deze manier de processen van de functie efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Tegelijkertijd is in het conceptueel model naar voren gekomen dat de betrokkenen van de ministeries kunnen besluiten om een SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie omdat zij deze manier van samenwerken hebben waargenomen bij andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. In het volgende gedeelte wordt onderzocht in hoeverre sociologische overwegingen een rol hebben gespeeld.

4.4.2 Het sociologische perspectief

Vanuit het sociologische perspectief komt naar voren dat consultants en bureaus waren uitgenodigd in de periode 2000-2002 om na te denken op welke manier de overheid het werk slimmer kon organiseren. Zoals een respondent constateerde, werden *'bureaus uitgenodigd en schreven zij essays hoe het allemaal slimmer en beter kon binnen de overheid'*. Ook specifiek voor de functie personeel werden consultants uitgenodigd om na te denken op welke manier de kwaliteit van deze functie kon worden verbeterd. Tijdens deze presentaties hebben consultants aangegeven dat bij verschillende andere

bedrijven en organisaties *shared service centers* (SSC's) succesvol waren opgericht. Een betrokken respondent concludeerde dat tijdens de presentaties werd voorgesteld om *'concepten [bijvoorbeeld oprichting SSC] uit het bedrijfsleven over te nemen'*. Op deze manier werd het idee geïntroduceerd dat niet alleen de salarisadministratie zou worden vervangen, maar dat een SSC zou worden opgericht voor de salarisadministratie- en personeelsregistratie voor alle departementen van de rijksoverheid. In de daaropvolgende periode hebben (hoofd)directeuren bedrijfsvoering en directeuren Personeel en Organisatie van de ministeries een bezoek gebracht aan een van de bedrijven die al succesvol een SSC had opgericht. Een betrokken respondent gaf aan dat de directeuren de vorming van een SSC beschouwde als een *'hele interessante innovatie'*. Vervolgens hebben de betrokkenen de vraag geformuleerd: *'Kunnen wij dit ook?'* en zij hebben geconcludeerd: *'Daar moeten wij wat mee'*. Op basis van de bovenstaande beschrijvingen kan worden geconcludeerd dat de beslissing van de ministeries om een SSC op het gebied van SenP-administratie op te richten tevens is gebaseerd op vergelijkbare ideeën en concepten die de consultants en externe bureaus zijn geïntroduceerd bij de rijksoverheid. Tegelijkertijd is het mogelijk dat de beslissing om een SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie voortvloeit uit de beslissingen die de ministeries in het verleden hebben genomen. In het volgende gedeelte wordt nader ingezoomd op het historisch-institutionele perspectief.

4.4.3 Het historisch-institutionele perspectief

Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat de keuze om een nieuwe aanpak te formuleren (gefaseerd enkele taken op het gebied SenP-administratie over te dragen naar een SSC) is gebaseerd op de oorspronkelijke keuze die de ministeries in het verleden hadden gemaakt om een SSC op te richten. In eerste instantie was in het kabinetsbesluit opgenomen dat de SenP-administraties van alle departementen tegelijkertijd zouden worden overgeheveld naar een nieuwe SSC (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2). Uiteindelijk bleek dit niet mogelijk, omdat de ministeries niet in staat waren om gemeenschappelijke eisen te formuleren (Ministerie van BZK, 2008a). Na de beëindiging van het contract gaven de respondenten aan dat de ministeries gezamenlijk hebben nagedacht op welke manier zij verder zouden gaan. Door de stappen die al gezet waren tijdens het proces, hebben de ministeries besloten om dit project niet te beëindigen, maar om op zoek te gaan naar alternatieven. Zoals een van de respondenten aangaf, hadden de ministeries al vele inspanningen geleverd en was er *'meer dan voldoende om daar op voort te bouwen'*. Tevens hadden de ministeries op basis van de onderzoeken die in die periode waren uitgevoerd, geconcludeerd dat nog steeds netto besparingen konden worden gerealiseerd wanneer de ministeries één SSC zouden vormen (Ministerie van BZK, 2008a) (zie ook het rationeel-economische perspectief). Op basis van de keuzes die de ministeries in het verleden hebben gemaakt, hebben zij besloten om door te gaan met het overhevelen van taken van de ministeries naar een nieuwe SSC. Zoals een van de respondenten benadrukte: *'Wij gaan bewust doorstarten,'* en *'Wij hebben maximaal voortgebouwd op de dingen die we al hadden'*. Dit betekent dat historisch-institutionele overwegingen verklaringen geven voor het institutionaliseringsproces. Tot slot wordt onderzocht of de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om een SSC op te richten, omdat zij zelf verantwoordelijk willen worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van SenP-administratie. In het volgende gedeelte wordt de beslissing om een SSC op te richten verklaard vanuit het politieke perspectief.

4.4.4 Het politieke perspectief

Vanuit het politieke perspectief wordt zichtbaar dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) niet alleen verantwoordelijk wilde zijn voor de coördinatie van de salarisadmi-

HOOFDSTUK 4

nistratie, maar dat het ministerie tevens verantwoordelijk wilde worden voor de personeelsregistratie (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2). Om ervoor te zorgen dat het ministerie verantwoordelijk werd voor de SenP-administratie, heeft het de bronnen van macht ingezet waarover het beschikt en verschillende strategieën ingezet. Als eerste kan worden geconcludeerd dat het Ministerie van BZK over relatief weinig bronnen van macht beschikte, omdat het ministerie niet de bevoegdheid had om zelfstandig de beslissing te nemen dat zij verantwoordelijk werd voor de SenP-administratie van de andere departementen. Immers, iedere minister is verantwoordelijk voor zijn eigen ministerie (Nederlandse Grondwet, artikel 42). Dit betekent dat de minister ook verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van zijn eigen ministerie. De ministeries kunnen alleen in overleg besluiten om dat hun SenP-administraties worden overgeheveld naar het Ministerie van BZK.

Daarnaast gaven de betrokken respondenten aan dat het Ministerie van BZK toentertijd een relatief zwakke reputatie had om interdepartementale projecten te realiseren: *'Het Ministerie van Binnenlandse Zaken had geen indrukwekkend track record voor succesvolle implementatie van grote projecten,'* en *'Als ik niet bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken had gewerkt had ik niet geloofd dat zij in staat waren om dit project te realiseren'.* Een andere respondent gaf aan: *'Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is afhankelijk van zijn capaciteiten om anderen te overtuigen met alleen argumenten, zij hebben geen geld, maar zij coördineren het geld van anderen, en als zij niet goed coördineren, ben je niet verplicht om mee te werken'.* Specifiek hadden de ministeries van Financiën en Justitie relatief weinig vertrouwen dat het Ministerie van BZK in staat was om het project te realiseren (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1; Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 14; Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 11).

Ondanks dat het Ministerie van BZK over relatief weinig bronnen van macht beschikte, heeft het ministerie verschillende strategieën gehanteerd om de andere ministeries te overtuigen dat zij hun SenP-administratie moesten overdragen naar hem. Als eerste zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd en hebben veel gesprekken plaatsgevonden tussen het Ministerie van BZK en de andere ministeries. Zoals een van de respondenten toelichtte: *'Er zijn duizenden bijeenkomsten georganiseerd, en vele gesprekken hebben plaatsgevonden met de pSG's [plaatsvervangend secretarissen-generaal] en de andere betrokken experts'.* Daarnaast werden studiereizen georganiseerd naar een SSC in Engeland voor de directeuren bedrijfsvoering en de directeuren Personeel en Organisatie. Zoals een respondent aangaf: *'Zien is geloven'.* Daarnaast gaven respondenten aan dat het Ministerie van BZK een haalbaarheidsstudie en een kosten-batenanalyse heeft uitgevoerd om andere ministeries te overtuigen dat de processen efficiënter konden worden georganiseerd wanneer het Ministerie van BZK verantwoordelijk zou worden voor deze taken. Ook heeft het Ministerie van BZK een commissie ingesteld om de voorstellen van het ministerie inhoudelijk te beoordelen. Op deze manier werden second opinions uitgevoerd. Een respondent gaf aan dat het beoordelen van de processen en de inhoud een belangrijk aspect van de second opinions waren, maar tegelijkertijd hoopten de betrokkenen dat zij aan de hand van deze analyses de andere ministeries konden overtuigen.

Uiteindelijk heeft het Ministerie van BZK de andere ministeries kunnen overtuigen door de studiereizen te organiseren en de onderzoeken uit te voeren. In het kabinetsbesluit is opgenomen dat één SSC gevormd zou gaan worden voor alle departementen op het gebied van SenP-administratie (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 610, nr. 2). Ondanks dat dit besluit is genomen, hebben verschillende respondenten geconcludeerd dat dit een geforceerd besluit was. De geforceerde besluitvorming kwam onder andere tot uitdrukking doordat de departementen nog geen overeenstemming

hadden gevonden over de nadere invulling van de departementale plannen en specifieke kosten-batenanalyses (Tweede Kamer, 2006-2007, 31 027, nr. 1). En zoals respondenten concludeerden: *'Het was een feestje van het Ministerie van BZK'; 'Het was een visie die van bovenaf erin gesodemieterd is en niet van onder opkwam'*. Op deze manier was *'een Haagse werkelijkheid [...] gecreëerd'*.

Ondanks dat verschillende departementen niet enthousiast waren om een SSC te vormen, heeft het Ministerie van BZK een belangrijke juridische basis gelegd voor zijn strategie om een SSC te vormen. In de daaropvolgende periode heeft het Ministerie van BZK zijn strategie kunnen continueren en samen met de andere departementen en het consortium verkend aan welke eisen het nieuwe systeem moest voldoen. Het ministerie was echter niet in staat één gemeenschappelijke set van eisen te formuleren die voldeed aan de verzoeken van alle departementen. Zoals een respondent constateerde, was *'het moeilijk [...] om [...] eensgezindheid in te bereiken, tussen dertien departementen, ieder met zijn eigen wensen'*. Ondanks de vele inspanningen die het ministerie had geleverd om een gemeenschappelijke set te formuleren, heeft het consortium aangegeven dat met het project te hoge kosten gemoeid waren om aan alle eisen te voldoen en dat het niet commercieel verantwoord was voor hen om dit project uit te voeren (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 146, nr. 4).

Na de beëindiging met het consortium wilde het Ministerie van BZK nog steeds verantwoordelijk worden voor de nieuwe SSC (Ministerie van BZK, 2008a). Zoals een respondent benadrukte: *'Wij gaan bewust doorstarten'*. Om dit te kunnen realiseren heeft het Ministerie van BZK verschillende mogelijkheden verkend. Respondenten gaven aan dat voldoende tijd is uitgetrokken om evaluaties uit te voeren en te onderzoeken welke alternatieven wel werden gesteund door de ministeries. De respondenten concludeerden dat onvoldoende draagvlak aanwezig was om met de huidige aanpak te continueren en in één keer een SSC te ontwikkelen voor alle ministeries. Na vele gesprekken heeft het ministerie de departementen kunnen overtuigen om gefaseerd de SenP-administraties over te hevelen naar het Ministerie van BZK. Concluderend kan worden gesteld dat vanuit het politieke perspectief zichtbaar wordt dat het Ministerie van BZK zijn taken en bevoegdheden wilde uitbreiden op het gebied van SenP-administratie. Om deze doelstelling te bereiken, heeft het ministerie de bronnen van macht ingezet waarover het beschikte en verschillende strategieën gehanteerd.

Afsluiting

Nadat in de vorige paragraaf is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de SenP-administratie, wordt in de volgende paragraaf gericht op de functie opleiden.

4.5 VERKLARINGEN VERANDERINGEN OPLEIDEN

In deze paragraaf wordt voor de functie opleiden onderzocht in hoeverre de beslissingen van de ministeries om academies op te richten kunnen worden verklaard doordat de ministeries de processen van de opleidingen efficiënter willen organiseren (rationeel-economisch), de ministeries vergelijkbare veranderingen hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (sociologisch), de ministeries in het verleden bepaalde keuzes hebben gemaakt (historisch-institutioneel) en de ministeries verschillende strategieën hebben ingezet om hun doelstellingen te realiseren (politiek). Tevens wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden

gegeven voor de initiatieven om de academies te bundelen. In het volgende gedeelte wordt eerst ingezoomd op het rationeel-economische perspectief.

4.5.1 Het rationeel-economische perspectief

Opleiden: Institutionele verandering 1: Oprichting academies

Als eerste hebben de betrokken ministeries op basis van het rapport *Regels en Risico's*, de commissie-Wallage en interne rapporten van het Ministerie van BZK geconcludeerd dat de kennis en de kwaliteit van de juridische functie, de financiële functie en communicatieve functie onder druk stond. Een respondent van de juridische functie lichtte toe dat er *'vragen over de kwaliteit van de wetgeving'* werden gesteld in de onderzoeken en rapporten. Daarnaast kwam in een interview met een respondent naar voren dat de *'financiële functie binnen de rijksdienst onder druk [stond]'* en dat *'kennis snel verliest'*. Op het gebied van overheidscommunicatie concludeerde een respondent dat het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) beschikte over een *'schat van kennis en ervaring op het gebied van overheidscommunicatie, maar het blijft een beetje bij jullie [Ministerie van AZ] hangen, [dus] kunnen wij niet die kennis delen'*. De respondenten gaven vervolgens aan dat zij hebben besloten om opleidingscentra binnen de rijksoverheid op te richten, omdat op deze manier de kwaliteit van de functie kan worden verbeterd. Binnen de rijksoverheid zijn vervolgens de Academie voor Wetgeving opgericht, de Rijksacademie voor Financiën en Economie en de Academie voor Overheidscommunicatie (*logic of consequences*).

In de daaropvolgende periode hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden bij de academies. Als eerste gaven betrokken respondenten aan dat zij op basis van de probleemanalyse van de visitatiecommissie-Hoekstra en het Programma Vernieuwing Rijksdienst opnieuw hebben geconcludeerd dat de kwaliteit van de juridische functie onder druk stond. Een respondent benadrukte dat *'juridische tekortkomingen bij het rijk waren geconstateerd'* en *'dat steeds hogere eisen gesteld werden'*. Om de kwaliteit van de juridische functie verder te versterken, hebben de ministeries besloten om specifiek opleidingen binnen de rijksoverheid aan te bieden op het gebied van overheidsjuristen. Vanuit de Academie van Wetgeving werd aangegeven dat het efficiënter was om de Academie voor Overheidsjuristen als zusterinstituut van hen in te stellen, omdat op deze manier de nieuwe Academie geen nieuwe rector hoefde aan te stellen, de organisatie van de Academies aan elkaar konden worden gekoppeld en de academies bij elkaar konden worden gehuisvest. Een respondent concludeerde dat het *'qua kosten aantrekkelijk [is] [...] als [je] een aantal dingen gemeenschappelijk doet'*.

Specifiek bij de Academie voor Overheidscommunicatie is in de daaropvolgende periode onderzocht of onderdelen van de academie konden worden uitbesteed aan externe marktpartijen, omdat het ministerie verwachtte dat de externe marktpartij de taken efficiënter kon uitvoeren. Zoals een van de respondenten aangaf: *'De sg (secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken) had zoiets van nou, dat kan de markt op'*. De directeuren communicatie van alle departementen hebben vervolgens aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat kennis op het gebied van communicatie wordt gedeeld. Daarnaast kwam in het interview met een respondent naar voren dat *'een collectief opleidingsprogramma wel bijdraagt om kennis te bundelen, te verzamelen en te verspreiden'*. Om de kwaliteit van de functie goed te waarborgen, hebben de directeuren communicatie besloten dat niet alle onderdelen worden uitbesteed aan de markt maar slechts enkele.

Ten slotte concludeerden de betrokken respondenten dat de Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering (RABV) is opgericht, omdat een opleidingsinstituut op het gebied van bedrijfsvoering werd beschouwd als een manier om de directies bedrijfsvoering van de departementen beter te coördineren, te uniformeren en te standaardiseren. Zoals een van de respondenten toelichtte, was het doel van de academie *'om meer een eenheid te maken van de bedrijfsvoering van het rijk'*. Eind 2011 liep het financiële startbudget van de RABV af en op deze manier was de RABV genoodzaakt om een partner te vinden om de opleidingen te kunnen aanbieden. Vanwege de opleidingen op het gebied van financieel management, economie en audit sloot het onderwerp bedrijfsvoering inhoudelijk goed aan en is ervoor gekozen om samen te gaan. Zoals een respondent benadrukte liggen de opleidingen van de academies *'in elkaars verlengde'*. Op deze manier is besloten om de twee academies samen te voegen.

Concluderend kan worden gesteld dat vanuit het rationeel-economische perspectief de beslissingen om de opleidingscentra op te richten kunnen worden verklaard doordat de betrokkenen van de ministeries de kwaliteit van het opleidingsaanbod wilden verbeteren. In het volgende gedeelte wordt gericht op de initiatieven om de academies samen te voegen.

Opleiden: Institutionele verandering 2: Poging intensivering samenwerking

Vanuit het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' van het Ministerie van BZK is voorgesteld om de bestaande academies – de Academie voor Wetgeving, de Academie voor Overheidsjuristen, de Academie voor Overheidscommunicatie en de Rijksacademie voor Financiën en Economie – te bundelen en te centraliseren (Ministerie van BZK, 2007). Door deze opleidingscentra te centraliseren werd vanuit het Ministerie van BZK verwacht dat de processen efficiënter konden worden uitgevoerd en schaalvoordelen konden worden behaald. Zoals een respondent toelichtte werd onderzocht of *'schaalvoordelen kunnen worden behaald'* en: *'Kan dat ook een beetje minder, kan dat niet wat handiger?'*. Door de verschillende functies (kennis delen, werven en selecteren en modules verzorgen) en werkwijzen (manier om opleidingsaanbod vast te stellen en organisatorische verankering) van de opleidingscentra, konden de opleidingscentra niet gemakkelijk worden georganiseerd in één opleidingscentra. Een respondent concludeerde dat de academies *'heel verschillend'* zijn en dat zij *'een andere ontstaansgeschiedenis'* hebben (zie ook het historisch-institutionele perspectief). Tegelijkertijd benadrukten de academies dat zij niet verwachtten dat de processen van de academies efficiënter konden worden georganiseerd. Een respondent van de academies gaf aan: *'Dan merk je snel dat ieder te klein is om daar winst uit te halen'*. Dit betekent dat tevens het initiatief verklaard kan worden vanuit het rationeel-economische perspectief, omdat de opleidingscentra hebben besloten om hun opleidingen niet te centraliseren. Zij wilden hun eigen opleidingscentra decentraal organiseren omdat zij op deze manier hun processen efficiënter kunnen organiseren en beter op de hoogte kunnen zijn van de wensen en behoeften van de deelnemers van de opleidingen (*logic of consequences*). In het volgende gedeelte wordt onderzocht in hoeverre sociologische overwegingen een rol hebben gespeeld.

4.5.2 Het sociologische perspectief

Opleiden: Institutionele verandering 1: Oprichting academies

Als eerste wordt zichtbaar dat de oprichting van de Academie voor de Overheidsjuristen kan worden verklaard vanuit het sociologische perspectief. De respondenten van de academie benadrukten dat zij hun zusterinstituut, de Academie voor Wetgeving, als een succes beschouwden. In een

interview met een respondent kwam naar voren dat *'de academie voor Wetgeving .. een enorm succes [is] gebleken'*, omdat de academie *'onder studenten.. en universiteiten.. heel bekend was en dat geeft richting de overheid ook een soort status'*. Mede vanwege het succes van de Academie voor Wetgeving wilden de betrokkenen ook een academie voor overheidsjuristen oprichten. Daarnaast hebben de respondenten aangegeven dat de werkwijzen van de Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering (RABV) grotendeels zijn gebaseerd op de Rijksacademie voor Financiën en Economie (RAFE). Eind 2011 zou het startbudget van de RABV eindigen en vanaf dat moment zou de academie organisatorisch verankerd moeten zijn. De projectleider van de RABV benadrukte dat *'onze voorkeursoptie de Rijksacademie voor Financiën en Economie was'*, omdat *'wij veel dingen in elkaars verlengde doen'* en *'zij ook al een geoliede machine zijn, het loopt al jaren, dus daar kun je heel mooi op voortbouwen en hoef je niet in te richten'*. *'Vanaf het begin hadden wij de RAFE voor ogen'*, *'Dus toen wij een website gingen maken, wat hebben jullie (RAFE) gedaan?'* *'Het liefste wouden wij hetzelfde nemen als de RAFE.'* De RABV heeft haar werkwijzen gebaseerd op de RAFE, omdat zij de RAFE als succesvol beschouwde. Bij de vorming van de andere academies hebben de respondenten aangegeven dat zij hun beslissingen om een academie te vormen niet hebben gebaseerd op de vorming van andere academies.

Opleiden: Institutionele verandering 2: Poging intensivering samenwerking

Vanuit het sociologische perspectief wordt tevens zichtbaar dat het initiatief om de samenwerking tussen de academies te intensiveren een onderdeel is van het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' (Ministerie van BZK, 2007). In het kader van dit programma zijn vele initiatieven genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te centraliseren en te standaardiseren. De respondenten gaven aan dat niet alleen werd voorgesteld om de opleidingscentra te bundelen en te centraliseren, maar dat dit voorstel is beïnvloed door algemene ideeën en concepten om onderdelen van de bedrijfsvoering te bundelen en te centraliseren. Zoals beschreven in de nota van het programma waren belangrijke uitgangspunten: *'Standaardisatie daar waar mogelijk; samenhang, evenwichtigheid en volledigheid van de diverse onderdelen van bedrijfsvoering; belangen van het rijk als geheel prevaleren in beginsel boven die van afzonderlijke departementen en rijksdiensten; samenwerking is niet vrijblijvend maar een norm, waarvan alleen met goede argumenten kan worden afgeweken'* (Ministerie van BZK, 2007, p. 38). Dit betekent dat het voorstel om de academies te bundelen is beïnvloed door de andere ontwikkelingen die op het gebied van bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden.

Nadat in de vorige twee paragrafen verklaringen zijn gegeven vanuit het rationeel-economische en het sociologische perspectief, is nog niet onderzocht in hoeverre de keuzes die betrokkenen in het verleden hebben gemaakt invloed hebben gehad op de veranderingen die op het gebied van opleiden hebben plaatsgevonden. Deze veranderingen worden in het volgende gedeelte verklaard vanuit het historisch-institutionele perspectief.

4.5.3 Het historisch-institutionele perspectief

Opleiden: institutionele verandering 1 en 2: Oprichting opleidingscentra en poging intensivering opleidingscentra

Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat voor de academies voordelen ontbraken om de samenwerking te intensiveren omdat de academies, allemaal op hun eigen manier, in de afgelopen jaren opleidingsprogramma's hadden ontwikkeld die waren afgestemd op de opleidingsbehoeften en wensen van de deelnemers. Een respondent concludeerde dat alle

academies *'wortels .. in onze eigen discipline.. hebben'*. Daarnaast gaven respondenten aan dat de redenen waarom de academies zijn opgericht verschillend zijn en dat de academies verschillen qua geschiedenis. In een toelichting met een respondent kwam naar voren: *'De academies.. hebben.. ook allemaal een andere bestaansredenen en een andere ontstaansgeschiedenis.'* Ook een andere respondent concludeerde dat iedere academie *'zijn eigen tent.. had.. ontwikkeld'*. De medewerkers van de academies waren bekend met de programma's en zij hadden hun eigen werkwijzen, procedures en routines ontwikkeld om de programma's op te stellen en uit te voeren. Een respondent benadrukte dat de academies *'hun programma maakten en dat liep goed'* en: *'Er was ook niet echt een noodzaak om het samen te doen'*. Concluderend kan worden gesteld dat voor de academies voordelen ontbraken om de samenwerking te intensiveren en hebben zij besloten dat zij verantwoordelijk blijven voor hun academie. Aan de hand van de hiervoor beschreven inzichten kan nog niet worden geconcludeerd of de betrokken ministeries hebben besloten om academies op te richten en initiatieven te nemen om de academies te bundelen om ervoor te zorgen dat zij verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van opleiden en daardoor minder afhankelijk worden van andere ministeries. In het volgende gedeelte worden vanuit het politieke perspectief onderzocht in hoeverre deze overwegingen een rol hebben gespeeld.

4.5.4 Het politieke perspectief

Opleiden: institutionele verandering 1: Oprichting van de academies

Vanuit het politieke perspectief wordt zichtbaar dat de verschillende ministeries hun taken en bevoegdheden wilden uitbreiden op het gebied van opleiden door een academie op te richten. Om deze doelstelling te bereiken hebben zij hun bronnen van macht ingezet waarover zij beschikken en verschillende strategieën gehanteerd. Als eerste kan de oprichting van de Academie voor de Wetgeving worden verklaard, omdat het Ministerie van Justitie een eigen opleidingsinstituut wilde ontwikkelen. In een interview met een respondent kwam naar voren dat *'Justitie wel een departement was dat het heel erg graag wilde'*. Op het moment dat bezwaar vanuit de departementen werd geopperd, zei de respondent: *'Ging Justitie ongeveer op de automatische piloot en die zei dat lossen wij wel op, dus zij hebben in het begin alles opgelost'*. Tevens concludeerde een respondent van de academie dat ze er *'erg ambitieus aan hebben getrokken om het voor elkaar te krijgen'*. Het ministerie heeft een strategie ontwikkeld om de directies wetgeving van de andere departementen te overtuigen, omdat het ministerie niet alleen de beslissing kon nemen om een opleidingsinstituut op te richten. Het Ministerie van Justitie beschikte daarnaast ook niet andere bronnen van macht en moest de andere departementen overtuigen dat een opleidingsinstituut moest worden opgericht. Vanuit de andere departementen zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij het oprichten van een gemeenschappelijk opleidingscentrum. Een respondent lichtte toe dat *'voor sommigen de kosten het probleem was'*. Naast het voeren van gesprekken om de andere departementen te overtuigen, is het Ministerie van Justitie in staat geweest om problemen aan oplossingen te koppelen. Vanuit de commissie werden verschillende juridische problemen gesignaleerd en het ministerie heeft vervolgens aangegeven dat het door de oprichting van een opleidingscentrum een belangrijke oplossing kon bieden om de specifieke vereiste juridische kennis van medewerkers te verbeteren. Nadat vele gesprekken hadden plaatsgevonden om de andere ministeries te overtuigen, benadrukte een van de respondenten, *'was men door het dode punt'*. Het Ministerie van Justitie heeft ook bewust gekozen om de academie niet onder zijn verantwoordelijkheid te laten vallen, maar een stichting op te zetten. De betrokken respondent gaf aan: *'Dan voelen andere departementen zich voldoende deelnemer'*. *'Als zij [Justitie] te*

HOOFDSTUK 4

veel verantwoordelijkheden zouden krijgen, zouden zij [departementen] gaan hangen.' Hierbij was de angst dat door de departementen gezegd zou worden: 'Zij lossen het maar op'.

Een vergelijkbaar proces heeft zich afgespeeld op het gebied van financiën. Het Ministerie van Financiën wilde een academie oprichten, omdat het ministerie op deze manier invloed wilde uitoefenen op de andere directies financieel-economische zaken van de departementen. Zoals een van de respondenten van de academie toelichtte: 'Hij [verantwoordelijke vanuit het Ministerie van Financiën] stond te popelen om wat invloed uit te oefenen binnen dat IOFEZ' (directeuren financieel-economische zaken van de ministeries), 'Hij [verantwoordelijke vanuit het Ministerie van Financiën] wilde zijn stempel drukken op de ontwikkelingen binnen de financiële functie', 'Hij wilde iets groots neerzetten', 'Hij wilde vooral iets voor zichzelf neerzetten'. En er was sprake van 'positioneringsdrang' 'ten opzichte van andere directeuren'. Ook het Ministerie van Financiën kon niet zelfstandig beslissen om een academie op te richten en het ministerie was genoodzaakt om andere ministeries te overtuigen. De respondenten gaven aan dat de andere ministeries nog niet overtuigd waren dat een nieuw opleidingscentrum moest worden opgericht. Een betrokken respondent concludeerde: 'Er was een soort afgunst naar Financiën'. 'Angst, van wat gaat Financiën hiermee doen?' 'Hebben wij dan nog wel vrijheid?' Om de directeuren financieel-economische zaken van de andere ministeries te overtuigen, hebben voortdurend gesprekken plaatsgevonden. 'Steeds meer overleg gehad met de directeuren', 'continu getoetst bij het IOFEZ', 'Iedereen die meedoet is prima' en 'Geen energie gestoken aan de departementen die afwachtend waren'. Naast het voeren van gesprekken tussen het Ministerie van Financiën en de andere ministeries, is ook het Ministerie van Financiën in staat geweest om een koppeling te maken tussen een probleem en een oplossing. De betrokkenen van het Ministerie van Financiën hadden problemen gesignaleerd dat de medewerkers van de financiële functies relatief gemakkelijk in die periode elders een baan konden vinden. Om de medewerkers te behouden en daarmee hun kennis, werd gezocht of aan hen extra scholingsmogelijkheden konden worden geboden. Een oplossing voor dit probleem werd geboden vanuit het Ministerie van BZK, omdat geld ter beschikking was gesteld om de kwaliteit van de rijksoverheid te verbeteren naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn (2001). Het Ministerie van Financiën was op de hoogte en wilde graag een deel van het budget inzetten om opleidingscentra te vormen. Door het beschikbare budget kon het Ministerie van Financiën de andere ministeries gemakkelijker overtuigen, omdat het hun portemonnee niet zou raken. Zoals een respondent benadrukte: 'Raakte [dit voorstel] primair.. niet de portemonnee en was er geen bedreiging'. Op deze manier was het Ministerie van Financiën in staat om een probleem (schaarste medewerkers financiële sector) te koppelen aan een oplossing (budget vanuit het Ministerie van BZK).

Tot slot hebben ook verschillende gesprekken plaatsgevonden tussen de directeuren communicatie van de departementen en het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) om een gemeenschappelijke academie te vormen op het gebied van overheidscommunicatie. Ook in deze situatie beschikte het Ministerie van AZ niet over de beslissingsbevoegdheid om verantwoordelijk te worden voor een academie. Vanuit het Ministerie van AZ werd de strategie gehanteerd om tijdens de gesprekken andere ministeries te overtuigen om een academie op te richten. Naast het voeren van gesprekken heeft het Ministerie van AZ uiteindelijk ervoor gezorgd dat een academie werd opgericht, omdat het ministerie in staat was om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen. In het rapport van de commissie-Wallage waren verschillende problemen geconstateerd op het gebied van overheidscommunicatie en geld werd beschikbaar gesteld om deze problemen op te lossen. Vanuit het

Ministerie van AZ is de oprichting van een academie voorgesteld als een oplossing voor een deel van de geconstateerde problemen. Door het beschikbare budget hebben de ministeries ingestemd met de oprichting van het opleidingscentrum. In de daaropvolgende periode is vanuit het Ministerie van AZ voorgesteld om de academie op te heffen. Verschillende directeuren communicatie vanuit de departementen concludeerde: *'Het is een shared service organisatie van ons allemaal, het kan toch niet zo zijn dat er één ministerie is, in dit geval AZ, die gaat bepalen wat er gebeurt?'* Vervolgens hebben de directeuren en het Ministerie van AZ onderhandeld over het opleidingsaanbod op het gebied overheidscommunicatie. Zoals een respondent toelichtte: *'Je snijdt zo diep in eerste instantie', 'Dat je altijd wisselgeld hebt om terug te komen, zo werd het spel gespeeld, en dit was het wisselgeld wat zij konden teruggeven'*. Een van de betrokken respondenten gaf aan dat een soort *'Sterfhuisconstructie'* onverstandig zou zijn. Om deze constructie te voorkomen, is door de directeuren communicatie voorgesteld om een deel van het programma uit te besteden aan de markt.

Nu verklaringen zijn gegeven voor de beslissing om de opleidingscentra op te richten vanuit het politieke perspectief wordt in het volgende gedeelte gericht op de initiatieven om de academies te bundelen.

Opleiden: Institutionele verandering 2: Poging intensivering samenwerking opleidingscentra

Vanuit het politieke perspectief wordt zichtbaar dat het Ministerie van BZK een nieuw rijksbreed opleidingscentra beschouwde als een mooi statussymbool. Zoals een respondent toelichtte: *'Het was natuurlijk ook wel een statussymbool als je dat zou kunnen ontwikkelen, een mooie academie, aan de top van de ambtenarij'*. Ook in deze situatie kon het Ministerie van BZK niet zelfstandig beslissen dat de bestaande academies zouden worden ondergebracht in een nieuwe academie (Nederlandse Grondwet, artikel 42). Op basis van de beperkte bronnen van macht heeft het ministerie de strategie gehanteerd om andere ministeries en opleidingscentra te overtuigen door verschillende gesprekken te voeren. De opleidingscentra zelf wilden echter verantwoordelijk blijven voor hun eigen opleidingen en hebben tijdens de gesprekken verschillende argumenten aangedragen om te voorkomen dat zij intensiever met elkaar moesten gaan samenwerken. In een interview met een respondent kwam naar voren dat *'er wat bestuurlijke druk was [...]. Maar wij waren gewoon heel eigenwijs en wij hebben ons zo doorheen gevormd. [...] Maar wij blijven in gesprek'*. Een andere respondent van de academies gaf aan: *'Toen een directeur een keer riep dat hij de academies wilde inlijven, over my death body'*. In de interviews kwam tevens naar voren dat ze de opleidingscentra niet wilden samenvoegen, vanwege *'hun identiteit, hun herkenbaarheid, het feit dat zij [zich] met hun eigen aanbod vanuit hun eigen vakdiscipline willen onderscheiden'* en met *'de aankondiging van ..een nieuwe academie.. werd ongeveer de indruk gewekt dat het waardeloos was en dat er iets nieuws begonnen zou worden, dat zou hel en zegen zijn'*. Vanwege de weerstand die werd geboden vanuit de opleidingscentra was het Ministerie van BZK niet in staat om de academies te overtuigen en is besloten deze verkenning te beëindigen.

Nadat in de vorige paragrafen het institutionaliseringsproces van de functies SenP-administratie en opleiden separaat zijn verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief, het sociologische, het historische en het politieke, wordt in het volgende gedeelte onderzocht op welke manier de verklaringen van deze vier perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden. Op basis van deze

inzichten wordt vervolgens onderzocht waarom de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd en de functie opleiden in relatief lagere mate.

4.6 VERKLARINGEN VERSCHILLENDE UITKOMSTEN

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht opgenomen van alle verklaringen die zijn gegeven vanuit de vier perspectieven waarom veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functies SenP-administratie en opleiden. In de volgende tabel wordt ingezoomd op functie SenP-administratie.

SenP-administratie

Tabel 4.3 Verklaringen voor de functie SenP-administratie vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen voor de functie SenP-administratie	
Rationeel-economisch	De departementen hebben besloten dat alle SenP-administraties worden overgeheveld naar een centrale SSC, omdat op deze manier de processen efficiënter kunnen worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd (<i>logic of consequences</i>). Na de beëindiging van het contract hebben de ministeries besloten dat zij alsnog de taken op het gebied van de SenP-administraties zullen overhevelen naar de centrale SSC, omdat een relatief grote netto besparing kan worden gerealiseerd.
Sociologisch	Consultants en externe bureaus waren uitgenodigd om ideeën te presenteren bij de rijksoverheid om deze slimmer te organiseren. Tijdens deze presentaties hebben consultants onder andere aangegeven dat bij verschillende andere bedrijven SSC's succesvol zijn opgericht . De ministeries hebben vervolgens een studiebezoek gebracht aan een organisatie die een SSC had gevormd en toen hebben de ministeries besloten dat ook binnen de rijksoverheid op het gebied van SenP-administratie een SSC moest worden opgericht.
Historisch-institutioneel	Na de beëindiging van het contract is besloten dat nog steeds taken worden overgeheveld van de ministeries naar de SSC, omdat in de afgelopen periode al vele inspanningen waren geleverd waar de ministeries op konden voortbouwen . Het proces van interdepartementale samenwerking was door het kabinetsbesluit in gang gezet en in het verlengde hiervan hebben de ministeries besloten om deze ontwikkeling voort te zetten.
Politiek	Het Ministerie van BZK wilde zijn verantwoordelijkheden uitbreiden , omdat het ministerie niet alleen verantwoordelijk wilde zijn voor de coördinatie van de salarisadministratie van de andere ministeries, maar ook van de personeelsregistratie. Verschillende ministeries waren niet overtuigd dat het Ministerie van BZK hiervoor verantwoordelijk moest worden. Omdat het Ministerie van BZK over relatief weinig bronnen van macht beschikte, heeft het ministerie verschillende bijeenkomsten en studiereizen georganiseerd en onderzoeken uitgevoerd om de andere departementen te overtuigen. Het Ministerie van BZK heeft een geforceerd besluit genomen om een SSC op te richten. Na de beëindiging van het contract wilde het ministerie nog steeds dat het project werd gecontinueerd, omdat het ministerie op deze manier verantwoordelijk kon worden voor de SenP-administratie van alle ministeries.

Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat vanuit ieder perspectief verklaringen kunnen worden gegeven waarom de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om een SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat sommige perspectieven meer inzichten en handvatten hebben geboden dan andere perspectieven en deze perspectieven worden dominante perspectieven genoemd. In het

volgende gedeelte wordt onderzocht op welke manier de dominante perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden.

Als eerste wordt zichtbaar dat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen van de departementen om een SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie werden versterkt door *sociologische* overwegingen. De rationeel-economische overwegingen hebben voor de departementen een rol gespeeld, omdat zij door het oprichten van een SSC de processen efficiënter konden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening konden verbeteren. Tegelijkertijd komt naar voren dat deze overwegingen werden versterkt door sociologische overwegingen, omdat de betrokkenen van de ministeries hebben aangegeven dat zij deze manier van samenwerken (SSC) succesvol hebben waargenomen bij andere organisaties. Specifiek voor het Ministerie van BZK hebben niet alleen deze twee overwegingen een rol gespeeld, maar tevens politieke overwegingen. Het Ministerie van BZK wilde niet alleen de processen efficiënter organiseren, de kwaliteit verbeteren en succesvolle ideeën overnemen vanuit het bedrijfsleven, het ministerie wilde tevens dat het verantwoordelijk werd voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van SenP-administratie. Dit betekent dat de functie SenP-administratie in relatief hoge mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen om een SSC op te richten werden versterkt door sociologische en politieke overwegingen (dominante verklaringen).

Vervolgens wordt zichtbaar dat de beslissing van de departementen om na de beëindiging van het contract alsnog taken over te hevelen van de departementen naar de SSC kan worden verklaard, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de departementen werden versterkt door *historisch-institutionele overwegingen*. Als eerste hebben rationeel-economische overwegingen een rol gespeeld, omdat de departementen hadden geconcludeerd dat in de toekomst nog steeds netto besparingen konden worden gerealiseerd. Daarnaast wordt zichtbaar dat niet alleen rationeel-economische overwegingen ten grondslag lagen aan deze beslissing, maar dat deze overwegingen werden versterkt door historisch-institutionele overwegingen. De departementen hadden inmiddels al vele inspanningen geleverd om een SSC op te richten. Het proces van interdepartementale samenwerking was in gang gezet en daarom is besloten dat de taken zouden worden overgeheveld die op korte termijn zouden leiden tot efficiency. Op deze manier werden de rationeel-economische overwegingen versterkt door de historisch-institutionele overwegingen. Ook in deze situatie hebben voor het Ministerie van BZK niet alleen rationeel-economische en historisch-institutionele overwegingen een rol gespeeld, maar ook politieke overwegingen. Voor het Ministerie van BZK gold nog steeds dat het verantwoordelijk wilde worden voor de SenP-administratie van alle departementen, omdat het op deze manier verantwoordelijk werd voor extra taken en bevoegdheden. Dit betekent dat voor het Ministerie van BZK niet alleen de *rationeel-economische* overwegingen werden versterkt door *historisch-institutionele* overwegingen, maar deze werden nog extra versterkt door *politieke* overwegingen (dominante verklaringen).

Nu is onderzocht op welke manier de perspectieven zich onderling verhouden bij de functie SenP-administratie, wordt in het volgende gedeelte onderzocht op welke manier de perspectieven samenhangen bij de functie opleiden. In de volgende tabel wordt eerst een overzicht opgenomen van de verklaringen voor het institutionaliseringsproces van de functie opleiden.

Opleiden

Tabel 4.4 Verklaringen voor de functie opleiden vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen voor de functie opleiden	
Rationeel-economisch	De ministeries hebben besloten om opleidingscentra (Acwet/acjur, RAFEB en AvO) op te richten om de kwaliteit van de juridische, de financiële en de communicatieve functie te verbeteren (<i>logic of consequences</i>). Om de kwaliteit van de juridische functie verder te versterken is de Academie voor Overheidsjuristen opgericht. Bij de Academie voor Overheidscommunicatie is onderzocht of deze uitbesteed kon worden aan een externe marktpartij. Om de kwaliteit van de functie te waarborgen is besloten om een deel uit te besteden. De Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering is opgericht om de bedrijfsvoering meer als een eenheid te laten functioneren. Om deze opleidingscentra vervolgens efficiënter te organiseren is voorgesteld om de opleidingscentra te centraliseren in een nieuwe SSC. De opleidingscentra hebben echter besloten om hun centra niet te centraliseren in een nieuwe SSC, omdat zij decentraal bij hun eigen opleidingscentrum de processen efficiënter konden organiseren en zij op deze manier beter op de hoogte konden zijn van de wensen van de deelnemers.
Sociologisch	De Academie voor Overheidsjuristen is opgericht, omdat het zusterinstituut , de Academie de Wetgeving, als succesvol werd beschouwd door de betrokkenen. Daarnaast zijn de werkwijzen van de Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering (RABV) gebaseerd op die van de Rijksacademie van Economie en Financiën (RAFE), omdat deze door de RABV als succesvol werden beschouwd. Vervolgens kan het initiatief om de bestaande opleidingscentra te bundelen niet als een op zichzelf staande ontwikkelingen worden beschouwd, maar dit initiatief is gebaseerd op vele vergelijkbare initiatieven die zijn genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te bundelen en te standaardiseren.
Historisch-institutioneel	Voor de opleidingscentra en academies ontbraken voordelen om te worden gebundeld in een nieuwe centrale SSC, omdat de opleidingscentra in de afgelopen jaren eigen opleidingsprogramma's hadden ontwikkeld, die waren afgestemd op de wensen van de deelnemers. Omdat de ontstaansgeschiedenis van de academies verschillen, de bestaansredenen , de routines , de procedures en de werkwijzen hebben de opleidingscentra besloten dat zij zelf verantwoordelijk blijven voor hun eigen opleidingen.
Politiek	Het Ministerie van Justitie heeft voorgesteld om een eigen academie op te richten, omdat het een eigen opleidingscentrum wilde hebben. Dit gold ook voor het Ministerie van Financiën, omdat het ministerie op deze manier meer invloed kon uitoefenen op de directies financiële en economische zaken van de andere departementen. De ministeries van Justitie, Financiën en Algemene Zaken (oprichting Academie voor Overheidscommunicatie) beschikten over relatief weinig bronnen van macht . Door vele gesprekken te voeren hebben zij de geprobeerd om de andere departementen te overtuigen , omdat de andere departementen verschillende kanttekeningen hadden geplaast. Uiteindelijk hebben zij vrijwillig besloten om opleidingscentra op te richten, omdat de drie ministeries in staat waren om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen . In de daaropvolgende periode heeft het Ministerie van BZK verkend of de bestaande opleidingscentra konden worden gebundeld in een nieuwe rijksbrede academie, omdat het ministerie deze nieuwe academie beschouwde als een mooi statussymbool . De bestaande academies wilden niet worden gebundeld , omdat zij dan hun identiteit en herkenbaarheid zouden verliezen . Uiteindelijk hebben de bestaande academies de verkenning om de academies te bundelen niet verder uitgewerkt (non-decision).

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven inzichten komt als eerste naar voren dat de beslissing van de ministeries om opleidingscentra op te richten werd gedreven door rationeel-economische overwegingen en politieke. Voor de ministeries speelden rationeel-economische overwegingen een rol, omdat zij de kwaliteit van de functie wilden verbeteren. Specifiek voor de ministeries

van Justitie en Financiën werden de *rationeel-economische overwegingen* versterkt door *politieke overwegingen*, omdat de ministeries van Justitie en Financiën ook een eigen academie wilden hebben (dominante verklaringen). Het Ministerie van Financiën wilde op deze manier meer invloed kunnen uitoefenen op de andere departementen. Bij de Academie voor Overheidsjuristen en de Rijksacademie voor Bedrijfsvoering hebben naast de rationeel-economische overwegingen ook sociologische overwegingen een rol gespeeld, omdat de werkwijzen zijn gebaseerd op die van de Academie van Wetgeving en de Rijksacademie voor Financiën en Economie, omdat deze als succesvol werden beschouwd. Dit betekent dat bij deze twee academies de *rationeel-economische* werden versterkt door *sociologische* overwegingen (dominante verklaringen).

Het initiatief van het Ministerie van BZK om de bestaande academies te bundelen in een nieuwe rijksbrede academie kan vervolgens worden verklaard vanuit rationeel-economische, sociologische en politieke overwegingen. Als eerste speelden rationeel-economische overwegingen een rol, omdat het Ministerie van BZK verwachtte dat de processen van de bestaande academies efficiënter konden worden georganiseerd. Naast deze overwegingen hebben ook sociologische overwegingen een rol gespeeld, omdat niet alleen het initiatief is genomen om de bestaande academies te bundelen, maar binnen de rijksoverheid zijn vele initiatieven genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te bundelen en te centraliseren. Vervolgens hebben ook politieke overwegingen voor het Ministerie van BZK een rol gespeeld, omdat zij een nieuwe academie beschouwde als een mooi statussymbool. Dit betekent dat de *rationeel-economische* overwegingen werden versterkt door *sociologische* overwegingen en door *politieke* (dominante verklaringen).

De overwegingen voor de bestaande academies om niet interdepartementaal te willen samenwerken en uiteindelijk zelf verantwoordelijk te blijven, kunnen worden verklaard vanuit het rationeel-economische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief (dominante perspectieven). Als eerste hebben rationeel-economische overwegingen een rol gespeeld, omdat zij aangaven dat de processen niet efficiënter konden worden georganiseerd wanneer deze zouden worden gecentraliseerd. Vervolgens werden deze overwegingen versterkt door historisch-institutionele overwegingen en politieke overwegingen. Historisch-institutionele speelden een rol, omdat de academies aangaven dat zij hun eigen opleidingsprogramma, werkwijzen, procedures en routines wilden behouden. Daarnaast speelden politieke overwegingen, omdat de academies hun herkenbaarheid en hun identiteit niet wilden verliezen. Dit betekent dat de functie opleiden in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de academies om zelf verantwoordelijk te blijven voor hun academie werden versterkt door *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen (dominante verklaringen).

Nadat in deze paragraaf is onderzocht op welke manier de dominante verklaringen zich onderling tot elkaar verhouden bij de functie SenP-administratie en de functie opleiden wordt op basis van deze inzichten in het volgende gedeelte onderzocht waarom de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd en de functie opleiden in relatief lagere mate.

SenP-administratie en opleiden

Naar aanleiding van de bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat de overwegingen van de betrokkenen van het Ministerie van BZK om *wel interdepartementaal* te willen samenwerken, bij zowel de functie SenP-administratie als de functie opleiden, kunnen worden verklaard, omdat

HOOFDSTUK 4

zij de processen van de functies efficiënter wilden organiseren en de kwaliteit wilden verbeteren (rationeel-economisch), omdat zij vergelijkbare ontwikkelingen hadden waargenomen bij andere organisaties (sociologisch) en omdat zij hun taken wilden uitbreiden en de oprichting van een nieuwe academie beschouwde als een mooi statussymbool (politiek). In reactie op het initiatief van het Ministerie van BZK om een rijksbrede academie op te richten, hebben de betrokkenen van de academies aangegeven dat zij *niet interdepartementaal* wilden samenwerken, omdat ze de processen niet efficiënter konden organiseren wanneer deze zouden worden gecentraliseerd (rationeel-economisch), omdat zij hun huidige opleidingsprogramma's, routines en procedures niet wilden aanpassen (historisch-institutioneel) en omdat zij niet hun identiteit en herkenbaarheid wilden verliezen (politiek). Dit heeft uiteindelijk ertoe geleid dat de functie opleiden in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie SenP-administratie, omdat de betrokkenen van de academies in staat zijn geweest om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten samenwerken door een combinatie van rationeel-economische, historisch-institutionele en politieke overwegingen. Bij de functie SenP-administratie hebben verschillende ministeries kritische kanttekeningen geplaatst, maar zij hebben uiteindelijk wel besloten om interdepartementaal samen te werken (rationeel-economische en sociologisch). Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen deze twee functies kan zijn dat het overdragen van meer administratieve taken op het gebied van SenP-administratie voor de ministeries naar alle waarschijnlijkheid relatief gemakkelijker was om los te laten dan inhoudelijke opleidingsprogramma's. Door de weerstand die door de academies is geboden, is uiteindelijk besloten om dit initiatief niet verder uit te werken.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt in de volgende paragraaf de conclusies van dit hoofdstuk beschreven.

4.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfunctie personeel. Binnen de functie personeel is specifiek ingezoomd op de functies SenP-administratie en opleiden. Op basis van de onderzoeksbevindingen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen kan als eerste worden geconcludeerd dat de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie opleiden, omdat bij de functie SenP-administratie een formele structuur aanwezig is en bij de functie opleiden niet. Ondanks de aanwezigheid van een formele structuur bij de functie SenP-administratie kan deze functie niet als een volledige institutie worden beschouwd, omdat in de afgelopen periode de betrokkenen van de functie hebben aangegeven dat zij de formele structuur nog niet volledig accepteren en omdat in de afgelopen periode de formele structuur is gewijzigd. Voor de functie opleiden kan niet worden onderzocht of deze functie als een volledige institutie kan worden beschouwd, omdat niet één formele structuur aanwezig is voor de hele functie. Wel is onderzocht of onderdelen van de formele structuur, de taken en de werkwijzen die de ministeries hebben ontwikkeld, worden geaccepteerd en of deze zijn veranderd. Net zoals bij de functie SenP-administratie, kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat de taken en de werkwijzen van de ministeries nog niet volledig worden geaccepteerd en dat deze zijn veranderd.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat bij beide functies verschillende veranderingen hebben plaatsgevonden die ertoe hebben geleid dat de functie SenP-administratie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd en de functie opleiden in relatief lagere mate. Bij de functie SenP-administratie zijn alle departementale SenP-administraties overgeheveld naar een *shared service center* (SSC) en bij de functie opleiden zijn verschillende opleidingscentra opgericht (Academie voor Wetgeving, Academie voor Overheidsjuristen, Academie voor Overheidscommunicatie, Rijksacademie voor Financiën en Economie en Rijksacademie voor Bedrijfsvoering). Daarnaast zijn bij de functie opleiden initiatieven genomen om de bestaande academies te bundelen in een nieuwe rijksbrede academie. Door deze veranderingen in kaart te brengen, kan worden onderzocht welke dominante verklaringen kunnen worden gegeven voor deze veranderingen.

Bij de functie SenP-administratie kan als eerste worden geconcludeerd dat de *rationeel-economische* overwegingen voor alle departementen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) om een SSC op te richten werden versterkt door *sociologische* overwegingen (SSC's succesvol opgericht bij andere bedrijven). Naast deze overwegingen hebben voor het Ministerie van BZK ook politieke overwegingen een rol gespeeld (uitbreiding bevoegdheden). Dit betekent dat de functie SenP-administratie in relatief hoge mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen om een SSC op te richten werden versterkt door *sociologische* en *politieke* overwegingen. Vervolgens wordt zichtbaar dat de beslissing van de departementen om na de beëindiging van het contract alsnog taken over te hevelen van de departementen naar de SSC kan worden verklaard, omdat de *rationeel-economische* overwegingen (nog steeds netto besparingen) van de departementen werden versterkt door *historisch-institutionele overwegingen* (voortbouwen op geleverde inspanningen). Ook in deze situatie werden deze overwegingen voor het Ministerie van BZK versterkt door *politieke* overwegingen (nog steeds uitbreiding bevoegdheden).

Bij de functie opleiden kan worden geconcludeerd dat de beslissing van de ministeries om opleidingscentra op te richten werd gedreven door *rationeel-economische* (verbetering kwaliteit) en *politieke* overwegingen (Justitie wilde eigen opleidingsinstituut en Financiën wilde invloed uitoefenen ten opzichte van andere ministeries). Bij de Academie voor Overheidsjuristen en de Rijksacademie voor Bedrijfsvoering hebben naast de *rationeel-economische* overwegingen ook *sociologische* overwegingen een rol gespeeld (werkwijzen van vergelijkbare opleidingsinstituten als succesvol beschouwd). Het initiatief van het Ministerie van BZK om de bestaande academies te bundelen in een nieuwe rijksbrede academie kan vervolgens worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen (verhoging efficiency) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (vergelijkbare initiatieven op het gebied van bedrijfsvoering) en door *politieke* (mooi statussymbool). Dit betekent dat de functie opleiden uiteindelijk in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de academies om zelf verantwoordelijk te blijven voor hun academie werden versterkt door *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de functie opleiden in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie SenP-administratie omdat de betrokkenen van de academies in staat zijn geweest om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten samenwerken door een combinatie van *rationeel-economische*, *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen. Bij de functie SenP-administratie hebben verschillende ministeries kritische kanttekeningen geplaatst, maar zij hebben uiteindelijk wel besloten om interdepartementaal samen te werken (*rationeel-*

HOOFDSTUK 4

economische en sociologische overwegingen). Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen deze twee functies kan zijn dat het overdragen van meer administratieve taken op het gebied van SenP-administratie voor de ministeries naar alle waarschijnlijkheid relatief gemakkelijker was om los te laten dan inhoudelijke opleidingsprogramma's. Door de weerstand die door de academies is geboden, is uiteindelijk besloten om dit initiatief niet verder uit te werken.

HOOFDSTUK 5

FINANCIËN

5.1 INLEIDING

Nadat in het vorige hoofdstuk het institutionaliseringsproces van de functie personeel is onderzocht, wordt in dit hoofdstuk gericht op de functie financiën. Binnen de functie financiën wordt specifiek ingezoomd op de onderwerpen audit en financiële administraties. Bij beide functies hebben de betrokkenen van de verschillende ministeries initiatieven genomen om departementale onderdelen te centraliseren, maar deze initiatieven hebben geleid tot verschillende resultaten. Bij de functie audit is één centrale auditdienst gevormd voor alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie) en bij de financiële administraties hebben drie departementen besloten om samen te werken. In dit hoofdstuk worden verklaringen gegeven voor het institutionaliseringsproces van beide functies en verklaringen gegeven waarom het proces van beide functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 wordt als eerste de huidige mate van institutionalisering van de functies audit en financiële administraties onderzocht. In paragraaf 5.3 wordt onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering van beide functies. Vervolgens worden de veranderingen van de functie audit verklaard in paragraaf 5.4 en van de functie financiële administraties in paragraaf 5.5. Op basis van deze inzichten wordt in paragraaf 5.6 onderzocht waarom het proces van institutionalisering van beide functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten. Tot slot worden de conclusies van dit hoofdstuk beschreven in paragraaf 5.7.

5.2 HUIDIGE MATE VAN INSTITUTIONALISERING

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt onderzocht in welke mate de functies audit en financiële administraties zijn geïstitutionaliseerd. Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie wordt verwacht dat binnen de bedrijfsvoeringsfunctie financiën de functie audit in relatief hogere mate is geïstitutionaliseerd, omdat alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie)

hebben besloten om deel te nemen aan één SSC (positief sub-casusonderzoek). Daarnaast wordt verwacht dat de functie financiële administraties in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat slechts enkele departementen hebben besloten om interdepartementaal samen te werken (negatief sub-casusonderzoek). In het volgende gedeelte wordt eerst gericht op de functie audit en daarna op de functie financiële administraties.

5.2.2 Huidige mate van institutionalisering van de functie audit

Voor de functie audit wordt eerst onderzocht in hoeverre een formele structuur aanwezig is en daarna in hoeverre de formele structuur wordt geaccepteerd door de betrokkenen en of deze structuur is veranderd.

Formele structuur audit

Bij de functie audit kan als eerste worden geconcludeerd dat de taken van deze functie (1) *juridisch* zijn verankerd in artikelen 66 tot en met 69 van de Comptabiliteitswet (wet). In deze artikelen is opgenomen dat accountants beoordelen of het belastinggeld wordt besteed aan de afgesproken doelen en of dit goed wordt verantwoord in de jaarrekening. Het oordeel van de accountants wordt opgenomen in de accountantsverklaring. Vervolgens zijn voor de hele functie audit (2) *gedeelde regelingen* aanwezig, omdat alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie) per mei 2012 zijn aangesloten bij één *shared service center*, de Auditdienst Rijk (Ministerie van Financiën, 2013). Daarnaast zijn gedeelde regelingen voor de functie audit opgenomen in het organisatie- en mandaatbesluit van het Ministerie van Financiën (ministeriële regeling, Ministerie van Financiën, 2011a). In dit besluit is opgenomen dat de medewerkers niet alleen accountantscontroles uitvoeren, maar dat zij tevens audits uitvoeren. Bij de accountant-scontrole ligt de nadruk op de zekerheid van de financiële informatie en bij de audits ligt de nadruk op de betrouwbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de departementale processen en technische infrastructuren (Ministerie van Financiën, 2014).

Tevens zijn door externe organisaties gedeelde regelingen opgesteld die gelden voor de gehele functie audit. Als eerste zijn door de Nederlandse en internationale beroepsorganisatie voor registeraccountants beroeps- en gedragsregels opgesteld (Koninklijk Nederlands Instituut Registeraccountants, 2009; *International Federation of Accountants*, 2011). Vervolgens gaven respondenten aan dat algemene bepalingen zijn opgenomen om het accountantsberoep te kunnen uitoefenen in onder andere de Wet op de Registeraccountants en Wet op de Accountants-Administratieconsulenten. Nadere uitwerking van algemene bepalingen voor de rijksoverheid zijn opgenomen in het Handboek Auditing Rijksoverheid (2009). Op basis van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat de functie audit relatief hoog scoort op deze indicator, omdat gedeelde regelingen aanwezig zijn die gelden voor de hele functie audit.

Daarnaast zijn binnen de functie audit (3) *procedures* aanwezig die voorschrijven op welke manier *beslissingen* moeten worden genomen, omdat de Auditdienst Rijk (ADR) beslissingen neemt over wijzigingen op het gebied van audit voor de aangesloten departementen (Ministerie van Financiën, 2013). De beslissingen betreffende welke audits worden uitgevoerd op de departementen worden genomen in samenwerking tussen de Auditdienst Rijk en het auditcommittee van een departement, bestaande uit de secretaris-generaal en/of de (hoofd) directeur bedrijfsvoering, directeuren-generaal en andere hoge functionarissen zoals inspecteur-generaal en hoofd directeur

agentschap, directeur FEZ van de departementen (Regeling auditcommittees, 2012). Dit betekent dat voor de hele functie audit regels aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier beslissingen worden genomen. Vervolgens zijn tevens procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier (4) *verantwoording* wordt afgelegd. Over de interne bedrijfsvoering van de Auditdienst Rijk wordt verantwoording afgelegd aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën (Ministerie van Financiën, 2011a). Daarnaast wordt in het auditcomité verantwoording afgelegd over uitvoering van de taken op het gebied van audit (Regeling auditcommittees, 2012). Dit betekent dat de functie audit relatief hoog scoort op de indicatoren besluitvormings- en verantwoordingsprocedures.

In de volgende tabel wordt een overzicht opgenomen van de formele structuur van de functie audit.

Tabel 5.1 Formele structuur van de functie audit

Indicator	Formele structuur bij de functie audit
Juridische basis	Relatief hoog: De wettelijke taken van de functie audit zijn vastgelegd in artikelen 66 t/m 69 van de Comptabiliteitswet (wet).
Gedeelde regelingen	Relatief hoog: Alle departementen (uitgezonderd Defensie en Veiligheid en Justitie) zijn aangesloten bij de Auditdienst Rijk. Daarnaast zijn regelingen opgenomen in het organisatie- en mandaatbesluit van het Ministerie van Financiën en het Handboek Auditing Rijksoverheid. Tot slot gelden binnen de functie regelingen die zijn opgesteld door de nationale en internationale beroepsgroep.
Besluitvormingsprocedures	Relatief hoog: Beslissingen t.a.v. van de bedrijfsvoering van de ADR worden genomen in overleg met de SG van het Ministerie van Financiën (eigenaar) en beslissingen over de uitvoering van de audits worden genomen in het comité op ieder departement.
Verantwoordingsprocedures	Relatief hoog: Verantwoording over de bedrijfsvoering van de ADR wordt afgelegd aan de SG van Financiën en aan het auditcomité van de departementen wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van audits.

Op basis van de bovenstaande inzichten kan worden geconcludeerd dat de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is.

Mate waarin functie audit als volledige institutie kan worden beschouwd

Als eerste wordt bij de functie audit zichtbaar dat de betrokkenen van de functie de formele structuur nog niet volledig accepteren en waarderen: het Ministerie van Financiën, verschillende grote accountancykantoren in Nederland en de Algemene Rekenkamer hebben de formele structuur ter discussie gesteld. Als eerste accepteerde het Ministerie van Financiën de formele structuur van de functie audit niet, omdat het ministerie een werkgroep in 2000 de opdracht heeft gegeven om te onderzoeken of de departementale accountantsdiensten konden worden uitbesteed aan een externe marktpartij (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 891, nr. 1; Rapport werkgroep CDV-accountancy, 2001). De werkgroep heeft aanbevolen om de departementale accountantsdiensten niet uit te besteden aan een externe marktpartij: *'Acht de werkgroep een algehele uitbesteding van de accountantscontrole .. op dit moment niet verstandig'* (Rapport werkgroep CDV-accountancy, 2001, p. 4). Uiteindelijk is besloten dat de departementale accountantsdiensten accountantsverklaringen mogen afgeven voor de departementen (Tweede Kamer, 2002-2003, 27 891, nr. 2). De hiervoor genoemde ontwikkelingen worden nader toegelicht in paragraaf 5.3.

HOOFDSTUK 5

Daarnaast gaven ook verschillende respondenten aan dat de grote accountancykantoren in Nederland de formele structuur van de functie audit ter discussie hebben gesteld in de afgelopen periode, omdat de grote accountancykantoren het niet terecht vonden dat de overheid zelf accountantsverklaringen mag afgeven. De overheid stelt bedrijven verplicht om een accountantsverklaring te laten opstellen door een externe partij, maar voor hun eigen departementen mogen zij zelf accountantsverklaringen afgeven. Tijdens deze discussies hebben de accountancykantoren aangegeven dat zij ook in staat zijn om de accountantscontrole bij de rijksoverheid uit te voeren. Daarentegen gaven de accountantsdiensten van de rijksoverheid aan dat zij alleen de accountantscontroles kunnen uitvoeren, omdat alleen zij op de hoogte zijn van alle zaken die spelen op een departement.

Vervolgens heeft ook de Algemene Rekenkamer in 2011 de formele structuur van de functie audit ter discussie gesteld. De Algemene Rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek geconcludeerd dat *'departementale auditdiensten, net zoals interne auditdiensten in het bedrijfsleven, geen verklaringen meer moeten afgeven'*, (Tweede Kamer, 2010-2011, kamerstuk 32 710, nr. 2). De Algemene Rekenkamer is tot deze conclusie gekomen, omdat volgens hen internationaal de norm is dat auditdiensten niet twee functies kunnen vervullen, namelijk als adviseur en controleur. Zij concluderen dat de departementale auditdiensten deze twee functies wel vervullen en daarmee een deel van hun taken op een andere manier moeten organiseren. In reactie hierop heeft het Ministerie van Financiën aangegeven dat de internationale normen waar de Algemene Rekenkamer op duidt betrekking hebben op externe accountants bij beursgenoteerde bedrijven (Tweede Kamer, 2010-2011, 32 710, nr. 20) en dat de scheiding tussen adviseren en controleren goed is gewaarborgd binnen de Nederlandse rijksoverheid.

Op basis van de hiervoor genoemde beschrijvingen is naar voren gekomen dat het Ministerie van Financiën, de grote accountancykantoren in Nederland en de Algemene Rekenkamer de formele structuur van de functie audit ter discussie hebben gesteld en kan worden geconcludeerd dat de betrokkenen de formele structuur nog niet volledig accepteren en waarderen. Om te kunnen concluderen of de functie kan worden beschouwd als een institutie, wordt niet alleen onderzocht of de betrokkenen de formele structuur accepteren, tevens wordt onderzocht of de formele structuur is gewijzigd. Zoals in paragraaf 5.3 nader wordt beschreven, is de formele structuur van de functie audit twee keer gewijzigd. Als eerste zijn de departementale accountantsdiensten omgevormd naar auditdiensten. Door deze verandering is de formele structuur veranderd, omdat de diensten nu niet alleen accountantscontroles afgeven, maar ook adviseren. De tweede verandering die heeft plaatsgevonden is dat alle departementale auditdiensten (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie) zijn gecentraliseerd in een *shared service center* (SSC). Ook in deze situatie zijn de taken en werkwijzen van de functie audit gewijzigd. Naar aanleiding van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat de functie audit nog niet als een volledige institutie kan worden beschouwd, omdat de betrokkenen de formele structuur van de functie niet volledig accepteren en de formele structuur in de afgelopen periode is veranderd. Wel is de functie audit in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd, omdat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is.

5.2.3 Huidige mate van institutionalisering van de functie financiële administraties

Formele structuur financiële administraties

Ten aanzien van de formele structuur van de functie financiële administraties kan als eerste worden geconcludeerd dat het proces van de manier waarop de financiële administratie moet worden afgehandeld, (1) *juridisch* is verankerd in wet- en regelgeving. Algemene eisen op welke manier het financiële proces moet worden georganiseerd zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet (wet). Vervolgens zijn deze eisen nader uitgewerkt in het Kernmodel Financiële Informatievoorziening (KFI) (richtlijn) (Ministerie van Financiën, 2008) en andere onderliggende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld Handboek Betalingsverkeer Rijksoverheid en Besluit Kasbeheer).

Daarnaast zijn (2) *gedeelde regelingen* aanwezig die gelden voor de hele functie financiële administraties, omdat in het ministerraadsbesluit van maart 2011 is opgenomen dat een ministerie niet meer zelf een nieuw systeem mag aanbesteden voor hun financiële administratie, maar dat zij moeten samenwerken met andere ministeries. Daarnaast beheren de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën gezamenlijk hun systemen om de financiële administraties uit te voeren (Rijksbegroting van het Ministerie van VWS, 2012). Tevens hebben de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (inmiddels het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) gezamenlijke systemen om de financiële administratie uit te voeren (Ministerie van VROM en VenW, 2011). De andere ministeries hebben nog hun eigen systemen om hun financiële administraties uit te voeren. Ondanks dat de meeste departementen nog hun eigen systemen hebben voor hun financiële administraties is wel in het ministerraadsbesluit opgenomen dat in de toekomst de ministeries gezamenlijk hun systemen beheren om hun financiële administraties uit te voeren. Dit betekent dat de functie financiële administraties relatief hoog scoort op deze indicator, omdat regelingen zijn opgesteld die gelden voor de hele functie financiële administraties.

Vervolgens zijn voor de gehele functie financiële administraties (FAs) geen procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier (3) *beslissingen* moeten worden genomen. Ieder departement is verantwoordelijk voor het beheer van zijn eigen systeem om de financiële administraties uit te voeren. Wel worden in het interdepartementaal overleg van directeuren financieel-economische zaken (IOFEZ) van alle departementen (Instellingsbesluit IOFEZ, 2004) en het voorportaal van het IOFEZ, interdepartementaal overleg hoofden financiële administraties, beslissingen genomen over wijzigingen ten aanzien van de eisen om de financiële administraties op de departementen af te handelen (o.a. Kernmodel Financiële Informatievoorziening en andere relevante wet- en regelgeving). Daarnaast zijn voor de hele functie geen procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier (4) *verantwoording* moet worden afgelegd. Respondenten gaven aan dat binnen ieder ministerie alleen intern verantwoording wordt afgelegd aan de directeur financieel-economische zaken (FEZ) en aan de (hoofd)directeur bedrijfsvoering. Dit betekent dat de functie financiële administraties relatief laag scoort op de indicatoren besluitvorming- en verantwoordingsprocedures.

In de volgende tabel wordt een overzicht opgenomen van de formele structuur van de functie financiële administraties.

Tabel 5.2 Formele structuur van de functie financiële administratie

Indicator	Formele structuur van de functie financiële administraties
Juridische basis	Relatief hoog: De eisen op welke manier de financiële administratie van de departementen moet worden afgehandeld is opgenomen in de Comptabiliteitswet (wet) en het Kernmodel Financiële Informatievoorziening (KFI) (richtlijn).
Gedeelde regelingen	Relatief hoog: In het ministerraadbesluit is opgenomen dat departementen zelf geen nieuwe systemen mogen aanbesteden voor hun financiële administraties.
Besluitvormingsprocedures	Relatief laag: Voor de gehele functie zijn geen procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier de ministeries beslissingen moeten nemen ten aanzien van de inrichting van de financiële administraties.
Verantwoordingsprocedures	Relatief laag: Voor de hele functie financiële administraties laag, omdat per ministerie alleen intern verantwoording hoeft worden afgelegd aan de directeur financieel-economische zaken (FEZ) en aan de (hoofd)directeur bedrijfsvoering.

Nu is onderzocht of een formele structuur aanwezig is voor de functie financiële administraties, wordt in het volgende gedeelte onderzocht in hoeverre de betrokkenen de formele structuur van de functie financiële administraties accepteren en in hoeverre de formele structuur is gewijzigd. Of basis van deze gegevens zou vervolgens kunnen worden geconcludeerd in hoeverre de functie financiële administraties als een volledige institutie kan worden beschouwd. Echter, vanwege de afwezigheid van de formele structuur is het voor de functie financiële administraties al niet meer mogelijk om te kunnen worden beschouwd als een volledige institutie. Ondanks dat niet één structuur voor de hele functie aanwezig is, kan wel worden onderzocht in hoeverre de taken en de bevoegdheden van de ministeries worden geaccepteerd op het gebied van financiële administraties en welke veranderingen hebben plaatsgevonden. In het volgende gedeelte wordt ingegaan op deze aspecten.

Mate waarin functie financiële administratie als volledige institutie kan worden beschouwd

Bij de functie financiële administraties wordt als eerste zichtbaar dat de betrokkenen onderdelen van de formele structuur niet accepteren en waarderen: verschillende ministeries hebben in de afgelopen periode mogelijkheden verkend om hun taken op het gebied van financiële administraties op een andere manier te organiseren en de Algemene Rekenkamer heeft kritische kanttekeningen geplaatst op de werkwijzen. Als eerste hebben de betrokkenen van de ministeries van VROM en VWS geconstateerd dat hun systemen van de financiële administraties niet meer goed functioneerden en de kosten om de systemen te onderhouden relatief hoog waren (Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). Specifiek bij het Ministerie van VROM heeft de Algemene Rekenkamer kritische kanttekeningen geplaatst op hun huidige werkwijzen van de financiële administraties: 'Wij [Algemene Rekenkamer] hebben in 2008 [...] (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd in het financieel beheer en/of de administraties die daarbij gehouden zijn' (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 924, nr. 4). Om de problemen met de systemen op te lossen, hebben de ministeries van VROM en VWS gezamenlijk met de ministeries van SZW, Financiën en VenW mogelijkheden verkend om samen te werken (Ministerie van VROM en VenW, 2011; Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009).

Uiteindelijk hebben de ministeries van VROM en VenW besloten om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren en ook de ministeries van VWS, SZW en Financiën hebben besloten om deze gezamenlijk te beheren (Ministerie van VROM en VenW, 2011; Rijksbegroting van het Ministerie van VWS, 2012). Dit betekent dat taken en bevoegdheden op een andere manier zijn georganiseerd en dat onderdelen van de formele structuur zijn veranderd. Op basis van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat de functie financiële administratie niet als een volledige institutie kan worden beschouwd en in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat geen formele structuur voor de hele functie aanwezig is, de Algemene Rekenkamer en de ministeries de taken en de werkwijzen van de functie nog niet volledig accepteren en de taken en de werkwijzen op een andere manier zijn georganiseerd.

Ter afsluiting kan op basis van de inzichten die in deze paragraaf naar voren zijn gekomen, worden geconcludeerd dat de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie financiële administraties, omdat bij de functie audit een formele structuur aanwezig is voor de hele functie en bij de functie financiële administraties niet. Zoals beschreven in de inleiding van deze paragraaf werd dit ook al verwacht, omdat de functie audit als positief sub-casusonderzoek is geselecteerd en de functie financiële administraties als negatief sub-casusonderzoek. Nu de huidige mate van institutionalisering van de functies audit en financiële administraties is geanalyseerd in het vorige gedeelte, wordt in de volgende paragraaf onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige van institutionalisering van beide functies. Door het in kaart brengen van deze veranderingen kan vervolgens worden onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen die een rol hebben gespeeld tijdens het proces van institutionalisering.

5.3 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

In deze paragraaf wordt eerst onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functie audit en daarna bij de functie financiële administraties.

5.3.1 Institutionele veranderingen bij de functie audit

Binnen de functie audit hebben twee veranderingen plaatsgevonden, namelijk (1) de omvorming van departementale accountantsdiensten naar departementale auditdiensten en (2) de oprichting van een centrale auditdienst voor alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie). Door deze veranderingen is de formele structuur van de functie veranderd, omdat de werkwijzen en de taken van de functie audit op een andere manier zijn georganiseerd. In het volgende gedeelte worden de twee veranderingen toegelicht.

Audit: Institutionele verandering 1: Omvorming van departementale accountantsdiensten naar auditdiensten

De eerste institutionele verandering die heeft plaatsgevonden binnen de functie audit is dat de departementale *accountants*diensten zijn omgevormd naar departementale *audit*diensten. Dit betekent dat de medewerkers van de diensten na de omvorming niet alleen accountantscontroles uitvoeren, maar ook audits. Deze beslissing is genomen op basis van de aanbevelingen van de werkgroep-Kordes (2001) (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 891, nr. 1). In eerste instantie was aan

de werkgroep gevraagd om te onderzoeken of het mogelijk was of de departementale accountantsdiensten uitbesteed konden worden aan externe marktpartijen. Op basis van de uitkomsten van hun onderzoek concludeerden zij: *'Acht de werkgroep een algehele uitbesteding van de accountantscontrole [...] op dit moment niet verstandig'* (Rapport werkgroep CDV-accountancy, 2001, p. 4), omdat recentelijk de regeringsnota 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) was ingevoerd (Tweede Kamer, 1998-1999, 26 573, nr. 1). Door de invoering van VBTB bevat het departementaal jaarverslag een geïntegreerde verantwoording over beleid, prestaties en de wijze waarop de financiële middelen worden ingezet. Op deze manier werd van de accountancydiensten verwacht dat zij niet alleen rapporteerden over financieel beheer, maar ook over de bedrijfsvoering. Op basis van deze bevindingen heeft de werkgroep-Kordes aanbevolen om de departementale *accountantsdiensten* om te vormen naar departementale *auditdiensten*. De aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in het kwaliteitsplan (Tweede Kamer, 2000-2001, 27 891 nr. 1) en opgenomen in het kabinetsbesluit (Tweede Kamer, 2002-2003, 27 891, nr. 2).

Na het nemen van dit besluit is gestart met de omvorming van de diensten (Rapport project kwaliteitsplan auditfunctie Rijksdienst, 2004). Tegelijkertijd zijn er in deze periode internationale boekhoudschandalen aan het licht gekomen in de private sector. Zoals in de eindrapportage van de vorming van departementale auditdiensten (2004) is opgenomen: *'Deze ontwikkelingen in de omgeving zijn uiteraard betrokken bij de implementatie van het kwaliteitsplan'*. In reactie op deze ontwikkelingen zijn vanuit de internationale beroepsgroep, het Institute of Internal Auditors, initiatieven genomen om het beroep van de *internal auditor* verder te professionaliseren (Rapport Project kwaliteitsplan auditfunctie rijksdienst, 2004). In Nederland zijn vervolgens voorschriften uitgewerkt over onder andere de rol en de positie van de accountant in code-Tabaksblad. Door de ontwikkelingen die zich in de omgeving hebben voorgedaan, hebben de nieuwe departementale auditdiensten tevens hun werkwijzen en procedures afgestemd op de geldende nationale en internationale voorschriften. Tot slot is in de eindrapportage van het project kwaliteitsplan auditfunctie rijksdienst (2004, p. 3) geconcludeerd dat *'alle voormalige accountantsdiensten nagenoeg zijn getransformeerd tot auditdiensten'*.

Nadat de departementale accountantsdiensten waren omgevormd naar departementale auditdiensten is in de daaropvolgende periode besloten dat de departementale auditdiensten worden overgeheveld naar een nieuwe *shared service center* (SSC). De overheveling van de diensten kan worden beschouwd als de tweede institutionele verandering die heeft plaatsgevonden binnen de functie audit en deze verandering wordt toegelicht in het volgende gedeelte.

Audit: Institutionele verandering 2: Oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst

De beslissing om een nieuwe SSC te vormen komt voort uit een verkenning tussen departementen (Rapport advies inzake positionering auditfunctie Rijksdienst, 2007). De secretarissen-generaal van de departementen wilden onderzoeken of de kwaliteit van de audits kon worden verbeterd en of de processen efficiënter konden worden georganiseerd wanneer de departementale auditdiensten zouden worden gecentraliseerd naar één SSC (Rapport advies inzake positionering auditfunctie Rijksdienst, 2007). Deze opdracht werd ondergebracht bij het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Ministerie van BZK, 2007) waar veel vergelijkbare initiatieven waren genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te standaardiseren en te centraliseren.

De aangestelde kwartiermakers hebben de opdracht verder uitgewerkt en geadviseerd om de auditdiensten van de departementen te centraliseren, omdat op deze manier de werkwijzen en processen op het gebied van audit konden worden geüniformeerd en één accountantsverklaring kon worden afgegeven voor alle departementen. *'De inrichting [...] moet zorg dragen voor efficiënte en kwalitatief uitstekende dienstverlening'* (Rapport advies inzake positionering auditfunctie Rijksdienst, 2007, p. 7). Tevens zou door het centraliseren van de taken de onafhankelijke positie worden versterkt van de auditors. Respondenten gaven aan dat het in sommige situaties moeilijk was om een onafhankelijke positie in te nemen als auditor. Zoals één van de respondenten aangaf: *'Je baas [van de departementale auditdienst] is toch de secretaris-generaal, dus als jij de secretaris-generaal een uitbrander wil geven als accountant, zit je de dag erna toch weer op functioneringsgesprek'*. Zodra de diensten werden gecentraliseerd en ondergebracht bij het Ministerie van Financiën zouden de auditors beter in staat zijn om een onafhankelijke positie in te nemen. Tot slot werd geconcludeerd dat sommige departementale auditdiensten te klein waren geworden om als zelfstandige auditdienst te kunnen blijven functioneren binnen de departementen.

Ondanks dat de kwartiermakers verschillende voordelen hadden benoemd om één SSC op te richten voor alle departementen, hebben meerdere departementen aangegeven dat zij niet wilden deelnemen aan de SSC. Respondenten gaven aan dat deze departementen verschillende argumenten hebben aangedragen waarom zij niet wilden deelnemen. Als eerste wilden verschillende secretarissen-generaal van de departementen dat zij zowel eigenaar als opdrachtgever bleven van de auditdiensten. Door het overhevelen van de auditdiensten naar het Ministerie van Financiën zou de secretaris-generaal van een departement niet meer de eigenaar zijn van de auditdienst, maar het Ministerie van Financiën. De secretaris-generaal zou alleen nog maar opdrachtgever zijn. Op deze manier zou de secretaris-generaal over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen tijdens het uitvoeren van de accountantscontroles en de audits. Daarnaast gaven respondenten aan dat sommige departementen verwachtten dat het Ministerie van Financiën te veel invloed zou kunnen uitoefenen ten aanzien van de audits. Op het moment dat alle departementale auditdiensten een onderdeel zouden zijn van het Ministerie van Financiën, zou het ministerie de verzamelde gegevens kunnen inzetten voor andere doeleinden. Zoals een respondent aangaf: *'Sommige secretarissen-generaal hadden ook wel een angst dat Financiën dat ook wel gaat misbruiken'* en *'Een soort extra controle orgaan ten behoeve van Financiën'*. Tenslotte gaven respondenten aan dat verschillende departementen niet overgeheveld wilden worden, omdat zij verwachtten dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zouden zijn van de ontwikkelingen op de departementen dan de medewerkers van de departementale auditdiensten. Vanwege de verschillende bezwaren die de departementen hadden, is besloten om alleen de departementale auditdiensten te centraliseren die te klein waren geworden om zelfstandig te functioneren en de departementen die zelf wilden (ministeries BZK, Financiën, VWS, een deel van IenM en een deel van OCW) (Ministerie van Financiën, 2011b).

Nadat de eerste departementale auditdiensten waren gecentraliseerd is vervolgens in het regeerakkoord van Rutte I (2010) opgenomen dat ook de andere departementale auditdiensten, die nog niet waren aangesloten op de SSC, zouden worden gecentraliseerd. *'Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT, inkoop, huisvesting, auditdiensten, facilitaire diensten) met een adequate aansturing en doorzettingsmacht voor de verantwoordelijke bewindspersoon'*. Op basis van deze passage van het regeerakkoord is

besloten dat de overige departementen per mei 2012 zullen overgaan naar de Auditdienst Rijk (ADR). Respondenten gaven aan dat de departementale auditdiensten van de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie één jaar later, in 2013, zouden overgaan.

5.3.2 Institutionele veranderingen bij de functie financiële administraties

Binnen de functie financiële administraties (FA) heeft één verandering plaatsgevonden, namelijk de beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren. Door deze verandering is een onderdeel van de formele structuur gewijzigd omdat de taken en de bevoegdheden van de functie financiële administraties op een andere manier zijn georganiseerd. In het volgende gedeelte wordt de institutionele verandering toegelicht.

Financiële administraties: Institutionele verandering 1: De beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren

Vanuit het Ministerie van VWS is als eerste geconstateerd dat hun systeem om de financiële administratie uit te voeren relatief 'oud' was en dat het systeem op kort termijn vervangen moest worden (Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). Daarnaast heeft ook het Ministerie van VROM geconstateerd dat hun systeem relatief 'oud' was en dat de kostprijs per factuur relatief hoog was. Vanwege de relatief hoge kosten om zelf een nieuw systeem aan te besteden, hebben beide ministeries mogelijkheden gezocht om samen met andere ministeries hun systemen te beheren (Ministerie van VROM en VenW, 2011; Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). Vanuit het Ministerie van SZW is aangegeven dat zij wilden samenwerken. Het ministerie had recentelijk een nieuw systeem aangeschaft en om de kosten te verlagen wilden zij graag samenwerken met andere ministeries.

Parallel aan de verkenning tussen de ministeries van SZW, VWS en VROM hebben een medewerker van de directie financieel-economische zaken van het Ministerie van VROM en een consultant op persoonlijke titel een boek geschreven over de kansen en bedreigingen van één *shared service center* (SSC) op het gebied van financiële administratie (F-Direkt) (Bosscher en Noordam, 2007). Om het idee verder uit te werken hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen van de directies financieel-economische zaken van de departementen, maar bij deze directies was onvoldoende steun aanwezig om dit idee verder uit te werken. Ondanks dat de meeste ministeries hadden aangegeven dat zij niet een SSC wilden ontwikkelen, hebben de ministeries van VWS, VROM en SZW besloten om gezamenlijk te verkennen om welke manier zij konden samenwerken. Toen de contouren van de samenwerking tussen deze drie ministeries zichtbaar werd, heeft tevens het Ministerie van Financiën besloten om aan te sluiten bij deze samenwerking (Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). De betrokken respondenten gaven aan dat de financiële administraties van het Ministerie van Financiën niet direct vervangen hoefde te worden, maar om de ontwikkelingen van deze samenwerking goed te kunnen volgen, heeft het ministerie besloten om aan te sluiten. De vier ministeries hebben in de daaropvolgende periode gezamenlijk de specifieke eisen ten aanzien van het systeem besproken. Vanwege de specifieke eisen van de departementen waren zij niet in staat om een beslissing te nemen. Het Ministerie van VROM had echter een urgent probleem, omdat hun systeem te 'oud' was en vervangen moest worden. Dit heeft ertoe geleid dat het Ministerie van VROM op zoek is gegaan naar alternatieven (Ministerie van VROM, 2010a).

Het ministerie VenW had recentelijk hun systeem vervangen en zij hadden nog extra capaciteit beschikbaar om een ander ministerie aan te laten sluiten. Voor het Ministerie van VenW was het interessant om interdepartementaal samen te werken, omdat het op deze manier zijn kosten kon verlagen (Ministerie van VROM, 2010b). Vanwege de urgente problemen van het Ministerie van VROM heeft het besloten om de samenwerking te beëindigen met de ministeries van VWS, SZW en Financiën en te gaan samen te werken met het Ministerie van VenW. Ondanks dat deze samenwerking met het Ministerie van VROM niet kon worden gerealiseerd, hebben de drie overgebleven ministeries – VWS, SZW en Financiën – besloten door te gaan en hebben zij 3 F gerealiseerd. Tot slot is in het ministerraadsbesluit van maart 2011 vastgelegd dat ministeries niet zelfstandig een nieuwe financiële administratie mogen aanbesteden. Op het moment dat een departement hun systeem moet vervangen, zijn zij verplicht om samen te werken met een ander departement.

Afsluiting

Op basis van de bovenstaande inzichten wordt in de volgende twee paragrafen onderzocht waarom de hiervoor beschreven veranderingen hebben plaatsgevonden die uiteindelijk ertoe hebben geleid dat de functie audit in relatief hoge mate is geïnstitutionaliseerd en de functie financiële administraties in relatief lage mate. In paragraaf 5.4 wordt gericht op de functie audit en in paragraaf 5.5 op de functie financiële administraties.

5.4 VERKLARINGEN VERANDERINGEN AUDIT

Zoals in het conceptueel model naar voren is gekomen, is het mogelijk dat de beslissingen van de ministeries om de departementale accountantsdiensten om te vormen naar auditdiensten en een centrale auditdienst op te richten kunnen worden verklaard doordat de ministeries de processen van de functies efficiënter willen organiseren (rationeel-economisch), de ministeries vergelijkbare veranderingen hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (sociologisch), de ministeries in het verleden bepaalde keuzes hebben gemaakt (historisch-institutioneel) en de ministeries verschillende strategieën hebben ingezet om hun doelstellingen te realiseren (politiek). In deze paragraaf worden deze vier perspectieven stuk voor stuk belicht.

5.4.1 Rationeel-economisch perspectief

Audit: Institutionele verandering 1: Omvorming van departementale accountantsdiensten naar auditdiensten

Voordat de ministeries hebben besloten om de departementale accountantsdiensten om te vormen naar auditdiensten, heeft het Ministerie van Financiën geconstateerd dat de processen van de departementale accountantsdiensten efficiënter konden worden georganiseerd. Zoals één van de respondenten aangaf: *'Het onderzoek was om te kijken of het [departementale accountantsdiensten] niet efficiënter kan'*. Tevens constateerden de betrokkenen dat de kwaliteit van de accountantsdiensten moest worden verhoogd: *'Een aantal accountantsdiensten stonden op het punt van omvallen, waren wel erg gemarginaliseerd per ministerie, daar werd overheen gewalst'. 'Het was niet de risee van de overheid, maar je had er vooral geen steun van.'*

Op basis van deze analyse heeft de werkgroep-Kordes (2001) namens het Ministerie van Financiën onderzocht op welke manier de departementale accountantsdiensten efficiënter konden worden georganiseerd. Eén van de mogelijke alternatieven was om de departementale accountantsdienst uit te besteden aan een externe marktpartij (Rapport werkgroep CDV-accountancy, 2001). Door de consequenties van dit alternatief in kaart te brengen, heeft de werkgroep geconcludeerd dat de kwaliteit van de dienstverlening niet zou worden verbeterd als de diensten zouden worden uitbesteed, omdat op deze manier niet goed kon worden aangesloten op de interne begrotingssystematiek van de rijksoverheid, 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) (Tweede Kamer, 1998-1999, 26 573, nr. 1). Op basis van deze inzichten hebben de ministeries besloten om de diensten niet uit te besteden, maar om te vormen van accountantsdiensten naar auditdiensten, omdat op deze manier de kwaliteit van de diensten kon worden verbeterd door goed aan te sluiten op de eisen die werden gesteld vanuit de interne begrotingsystematiek (*logic of consequences*).

Nadat de departementale accountantsdiensten waren omgevormd naar departementale auditdiensten hebben de departementen in de daaropvolgende periode besloten om de departementale auditdiensten te centraliseren in een nieuwe *shared service center* (SSC). In het volgende gedeelte wordt onderzocht in hoeverre deze beslissing werd gedreven door rationeel-economische overwegingen.

Audit: Institutionele verandering 2: Oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst

Vanuit het rationeel-economische perspectief komt vervolgens naar voren dat de secretarissen-generaal van de departementen hebben vastgesteld dat de kwaliteit van de dienstverlening van de auditdiensten kon worden verbeterd en de processen efficiënter konden worden georganiseerd wanneer de departementale auditdiensten zouden worden gecentraliseerd in één SSC (Rapport advies inzake positionering auditfunctie rijksdienst, 2007). Door de consequenties van dit alternatief te analyseren, concludeerden de departementen dat door de oprichting van een SSC een '*efficiënte en kwalitatief uitstekende dienstverlening*' kon worden gerealiseerd (Rapport advies inzake positionering auditfunctie rijksdienst, 2007, p. 7). Tevens zou door het centraliseren van de taken de onafhankelijke positie worden versterkt van de auditors. De respondenten gaven aan dat het in sommige situaties moeilijk was om een onafhankelijke positie in te nemen als auditor. Zoals één van de respondenten toelichtte, was de vorming van een SSC een '*mogelijkheid [...] om de onafhankelijkheid te versterken*'. Een andere respondent concludeerde: '*Je baas [van de departementale auditdienst] is toch de secretaris-generaal, dus als jij de secretaris-generaal een uitbrander wil geven als accountant, zit je de dag erna toch weer op functioneringsgesprek*'. Zodra de diensten werden gecentraliseerd en ondergebracht bij het Ministerie van Financiën zouden de auditors beter in staat zijn om een onafhankelijke positie in te nemen. Op basis van de consequenties van dit alternatief hebben de departementen besloten om een SSC op te richten (*logic of consequences*). De respondenten gaven wel aan dat alleen de departementale auditdiensten werden overgeheveld naar een centrale SSC, waarvan de kwaliteit van de dienstverlening op kort termijn moest worden verbeterd.

Concluderend kan worden gesteld dat rationeel-economische overwegingen een rol hebben gespeeld omdat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om de accountantsdiensten om te vormen en een SSC op te richten om op deze manier de processen van de functie audit efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Tegelijkertijd is het mogelijk dat de betrokkenen hebben besloten om de diensten om te vormen en een SSC op te

richten, omdat zij vergelijkbare ontwikkelingen hebben waargenomen bij organisaties die zij als succesvol beschouwen.

5.4.2 Sociologisch perspectief

Audit: Institutionele verandering 1: Omvorming van departementale accountantsdiensten naar auditdiensten

Als eerste wordt vanuit het sociologische perspectief zichtbaar dat de departementen hebben besloten dat de accountantsdiensten worden omgevormd naar auditdiensten om op deze manier te kunnen voldoen aan de verwachtingen die werden gesteld vanuit de internationale en nationale beroepsgroep van de functie audit (*normative isomorphism*). In de periode dat de accountantsdiensten werden omgevormd hebben zich verschillende internationale boekhoudschandalen voorgedaan in de private sector. Zoals in de eindrapportage van de vorming van departementale auditdiensten (2004, p. 11) is opgenomen: *'Gedurende de looptijd van het project heeft een aantal voorvallen het belang van de audit functie benadrukt'*. Een respondent gaf dit ook aan: *'Wij hebben ook heel erg gekeken naar het bedrijfsleven, daar had de verbreding naar de audit functie al plaatsgevonden'*. De respondenten hebben vervolgens aangegeven dat vanuit de internationale beroepsgroep, het *Institute of Internal Auditors*, initiatieven zijn genomen om het beroep van de *internal auditor* verder te professionaliseren. In Nederland zijn vervolgens voorschriften uitgewerkt over onder andere de rol en de positie van de accountant in code-Tabaksblat (Rapport project kwaliteitsplan auditfunctie Rijksdienst, 2004). Om aan de verwachtingen te voldoen die werden gesteld vanuit de internationale en nationale beroepsgroep hebben de ministeries besloten dat de werkwijzen van de departementale accountantsdiensten zouden worden aangepast en omgevormd tot auditdiensten. Nadat de accountantsdiensten waren gevormd, hebben de departementen besloten om deze te centraliseren in een nieuwe SSC.

Audit: Institutionele verandering 2: Oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst

Vanuit het sociologische perspectief wordt zichtbaar dat de beslissing van de betrokkenen van de ministeries om een SSC op te richten is gebaseerd op vergelijkbare ontwikkelingen die bij de rijksoverheid en het Ministerie van BZK hebben plaatsgevonden. In een interview met een respondent kwam naar voren dat het oprichten van SSC's *'past binnen het huidige tijdsbeeld, de huidige ontwikkelingen binnen de rijksoverheid; het shared service concept heeft in hoge mate toegeslagen binnen het rijk'*. Ook een andere respondent constateerde dat: *'Het rijk veel meer als een concern wordt beschouwd'*. Vanuit het Ministerie van BZK zijn in deze periode vele initiatieven genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te centraliseren en om SSC's op te richten (Ministerie van BZK, 2007). Verschillende respondenten concludeerden dat de beslissing om een SSC te vormen voor de functie audit ook was gebaseerd op deze ontwikkelingen. Een respondent lichtte toe: *'In dat kielzog is ook de discussie van de auditdienst meegegaan'*. Dit betekent dat de betrokkenen hun beslissing om een SSC te vormen hebben gebaseerd op vergelijkbare ontwikkelingen die binnen de rijksoverheid hebben plaatsgevonden. Nadat was besloten dat een SSC werd gevormd met vier departementen is in het regeerakkoord Rutte I (2010) opgenomen dat ook de andere departementale auditdiensten zullen worden overgeheveld. Dit betekent dat de andere departementen verplicht werden gesteld om deel te nemen aan de SSC (*coercive isomorphism*).

Op basis van de vorige twee paragrafen kan worden geconcludeerd dat vanuit het sociologische perspectief verklaringen kunnen worden gegeven, omdat de betrokkenen van de ministeries veranderingen hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Vervolgens kan worden onderzocht in hoeverre de beslissingen die de betrokkenen van de ministeries in het verleden hebben gemaakt, invloed hebben gehad op de huidige beslissingen.

5.4.3 Historisch-institutioneel perspectief

Audit: Institutionele verandering 1: Omvorming van departementale accountantsdiensten naar auditdiensten

Als eerste wordt vanuit het historisch-institutionele perspectief zichtbaar dat de departementale accountantsdiensten niet enthousiast hebben gereageerd op het voorstel van het Ministerie van Financiën om hun diensten om te vormen, omdat binnen iedere dienst procedures, werkwijzen en routines aanwezig waren om de accountantsverklaringen op te stellen. Zoals een respondent benadrukte: *'leder departement [moest] zijn eigen accountantsdienst [...] hebben met zijn eigen audit committee'*. Tevens concludeerde de respondent dat de accountantsdiensten niet enthousiast waren om hun procedures en werkwijzen aan te passen, omdat deze *'meer dan twintig jaar stabiel'* waren en: *'Van oudsher is er sprake van accountantscontrole bij de departementen'*. Ook een andere respondent gaf aan dat de departementale accountantsdiensten niet enthousiast waren om de procedures aan te passen: *'Zij [accountants] zijn toch altijd een controleur geweest, en dan moet je in één keer adviseurs worden'*. Ondanks dat de departementen geen voorstander waren van het omvormen van de accountantsdiensten, erkenden enkele departementale auditdiensten interne problemen. Zoals een van de respondenten benadrukte: *'Een aantal accountantsdiensten stonden op het punt van omvallen, waren wel erg gemarginaliseerd per ministerie, daar werd overheen gewalst'*. Het voorstel van de werkgroep om de accountantsdiensten om te vormen naar de auditdiensten was aanvaardbaar voor de departementen, omdat verschillende departementen niet meer in staat waren om hun functie als accountantsdienst te vervullen (*functional explanation*, zie ook het rationeel-economische perspectief). Nadat de departementale accountantsdiensten waren omgevormd naar auditdiensten hebben betrokkenen besloten om de auditdiensten te centraliseren in een nieuwe SSC.

Audit: Institutionele verandering 2: Oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst

Respondenten gaven ook met betrekking tot deze fase aan dat verschillende departementen niet enthousiast waren om deel te nemen aan een SSC omdat zij daardoor hun eigen procedures, werkwijzen en routines moesten aanpassen. In een interview met een respondent kwam naar voren dat *'de [secretarissen-generaal van de departementen] de interne audit liever dichtbij zich [...] houden'*. Een andere respondent constateerde dat de medewerkers van de departementale auditdiensten zeiden: *'Ik blijf hier zitten, het departement waar ik twintig jaar heb gezeten'*. Ook voor de secretarissen-generaal gold dat zij niet wilden dat de werkwijzen zouden worden aangepast. Een respondent lichtte toe dat een secretaris-generaal niet wilde dat zijn directeur werd overgeplaatst naar de centrale auditdienst: *'Hij [secretaris-generaal] zei: ik vind het heel goed om de auditdienst in te leveren, maar mijn directeur wil ik houden'* (zie ook het politieke perspectief). Op het moment dat de dienst binnen het departement was gepositioneerd, was de secretaris-generaal opdrachtgever en eigenaar van de dienst. Zodra de diensten zouden worden overgeheveld zouden zij alleen opdrachtgever zijn en moesten de huidige werkwijzen worden aangepast. Zoals een respondent concludeerde: *'Door*

de overgang naar de auditdienst voor het rijk, scheiden [...] opdrachtgeverschap en het eigenaarschap. Voor deze departementen ontbraken stimulansen om een nieuw pad in te slaan.

Daarnaast gaven respondenten aan dat enkele auditdiensten van de departementen relatief klein waren geworden in de afgelopen jaren. Door de diensten over te hevelen naar een SSC kon de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd (*utilitarian explanation*, zie ook het rationeel-economische perspectief). Zoals een van de respondenten aangaf: *'Die [departementale auditdiensten] waren heel klein geworden, die zijn uit nood erin gesprongen.'* Nadat de beslissing was genomen dat een gemeenschappelijke auditdienst werd gevormd voor vier departementen, hebben deze departementen relatief veel inspanningen geleverd om deze interdepartementale samenwerking te realiseren. Zoals een respondent benadrukte was *'het punt van no return [...] gepasseerd'*. Door de gemaakte keuzes en het ingeslagen traject was het relatief eenvoudig om de auditdiensten van de andere departementen tevens onder te brengen bij de nieuwe SSC. Het proces van interdepartementale samenwerking was in gang gezet en in het verlengde daarvan is de beslissing genomen om andere departementen te laten aansluiten.

Nadat in de vorige drie paragrafen is onderzocht in hoeverre de veranderingen kunnen worden verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief (verhoging efficiency/verbetering kwaliteit), het sociologische perspectief (overnemen succesvolle veranderingen bij andere organisaties) en het historisch-institutionele perspectief (invloed gemaakte keuzes in het verleden), kan nog niet worden geconcludeerd of de betrokkenen van de ministeries veranderingen hebben gerealiseerd om minder afhankelijk te worden van andere actoren. Vanuit het politieke perspectief wordt in het volgende gedeelte nader uitgewerkt in hoeverre belangen, doelstellingen, bronnen van macht en strategieën uiteindelijk de veranderingen kunnen verklaren.

5.4.4 Politiek perspectief

Audit: Institutionele verandering 1: Omvorming van departementale accountantsdiensten naar auditdiensten

Vanuit het politieke perspectief wordt als eerste zichtbaar dat verschillende directies financieel-economische zaken (FEZ) niet enthousiast waren over de omvorming van de departementale accountantsdiensten naar auditdiensten. In eerste instantie waren de directies FEZ alleen verantwoordelijk voor het adviseren van financiële zaken. Op het moment dat de accountantsdiensten zouden worden omgevormd naar auditdiensten, zouden ook de auditdiensten verantwoordelijk worden het adviseren van financiële zaken. De respondenten gaven aan dat de directies FEZ bang waren dat zij niet meer alleen verantwoordelijk zouden zijn voor deze bevoegdheid. Zoals een respondent concludeerde: *'De mensen met de control functie, de FEZ, die waren natuurlijk bang, dat hun taak naar de audit functie ging. [...] Zij voelden zich in bepaalde mate bedreigd'*. Op deze manier zouden de directies FEZ een deel van hun verantwoordelijkheden moeten overdragen aan de accountantsdiensten. Uiteindelijk hebben de departementale accountantsdiensten zelf besloten dat zij moesten worden omgevormd naar auditdiensten, omdat op deze manier de kwaliteit van de diensten kon worden verbeterd door goed aan te sluiten op de eisen die werden gesteld vanuit de interne begrotingssystematiek (zie het rationeel-economische perspectief) en omdat van de (inter)nationale beroepsgroep werd verwacht dat zij zich zouden aanpassen (zie het sociologische perspectief). Nadat was besloten dat de accountantsdiensten moesten worden omgevormd naar

auditdiensten hebben de betrokkenen besloten dat de departementale auditdiensten worden gecentraliseerd in een nieuwe SSC.

Audit: Institutionele verandering 2: Oprichting van een gemeenschappelijke auditdienst

Vanuit het politieke perspectief komt vervolgens naar voren dat de verschillende ministeries niet enthousiast waren om hun departementale auditdienst over te hevelen naar een centrale auditdienst van het Ministerie van Financiën, omdat zij dan afhankelijker zouden worden van het ministerie. Naast de reguliere taken van het Ministerie van Financiën, onder andere het directoraat-generaal Begrotingszaken en de Inspectie der Rijksfinanciën, zou het Ministerie van Financiën in de nieuwe situatie tevens verantwoordelijk worden voor de departementale auditdiensten. Zoals een van de respondenten toelichtte had de leiding (o.a. secretarissen-generaal en directeuren-generaal) van verschillende departementen *'geen vertrouwen [...] in het plaatsen onder Financiën'*, *'Sommige secretarissen-generaal ook wel een angst dat Financiën dat ook wel gaat misbruiken'* en *'Een soort extra controleorgaan ten behoeve van Financiën gaat gebruiken'*.

Daarnaast gaven respondenten aan dat tevens de directeuren auditdiensten en de departementsleiding argumenten hebben aangedragen waarom zij niet wilden dat zij zouden worden overgeheveld naar één SSC. De directeuren van de auditdiensten hebben weerstand geuit, omdat zij niet meer integraal manager zouden zijn van hun departementale auditdienst. Eerst was de directeur auditdienst volledig verantwoordelijk voor zijn dienst en in de nieuwe situatie wordt de algemeen directeur en de managementleden van de centrale SSC verantwoordelijk voor verschillende managementtaken. Zoals een respondent constateerde: *'Toch het gevoel van verlies van macht, omdat je [als directeur audit] geen integraal manager meer bent'*.

Vervolgens concludeerden de respondenten dat weerstand bij de departementsleiding (secretarissen-generaal) werd veroorzaakt, omdat zij dan over minder beïnvloedingsmogelijkheden zouden beschikken tijdens het uitvoeren van de audits. Als eerste zouden door het overhevelen van de diensten de secretarissen-generaal niet meer eigenaar en opdrachtgever zijn. Zoals een respondent aangaf: *'Eigenaar en opdrachtgever van die auditdienst, dat geeft een maximale beïnvloedingssfeer, en door de overgang naar de auditdienst voor het rijk, scheid je [...] opdrachtgeverschap en het eigenaarschap'* (zie ook het rationeel-economische en historisch-institutionele perspectief). Daarnaast gaf een andere respondent aan dat een secretaris-generaal niet wilde dat zijn directeur werd overgeplaatst naar de centrale auditdienst, omdat hij op deze manier invloed kon uitoefenen tijdens het proces: *'Hij [secretaris-generaal] zei: ik vind het heel goed om de auditdienst in te leveren, maar mijn directeur wil ik houden'* (zie ook het historisch-institutionele perspectief).

Om de departementen te overtuigen hebben de ingestelde kwartiermakers de strategie gehanteerd om veel gesprekken te voeren met de directeuren audit en de secretarissen-generaal van de departementen. Vanwege de verschillende argumenten die de directeuren audit en de secretarissen-generaal hadden ingebracht, hebben zij kunnen voorkomen dat hun departementale auditdienst moest worden overgeheveld naar een SSC. Zoals een respondent toelichtte: *'Wij [kwartiermakers] dachten aanvankelijk: daar gaan wij zeven, acht departementen aan mee doen, bij het zicht van de finish vielen zij allemaal om, en blijven uiteindelijk nog maar vier over'*. Uiteindelijk nemen alleen de departementen deel aan de SSC die vrijwillig hebben besloten om deel te nemen aan de SSC. In de interviews met de betrokken respondenten kwam naar voren dat deze departementen hebben

besloten om deel te nemen, omdat: *'die [departementale auditdiensten] waren heel klein geworden, die zijn uit nood erin gesprongen.'* (zie ook het rationeel-economische perspectief).

Om vervolgens een SSC te kunnen realiseren waar alle departementen aan deelnemen, is in het regeerakkoord Rutte I (2010) opgenomen dat wordt gewerkt aan de verdere centralisatie van de bedrijfsvoering en daarmee ook van de functie audit. Naar aanleiding van dit regeerakkoord is besloten dat alle departementale auditdiensten die nog niet waren aangesloten op de SSC in de komende periode zullen worden aangesloten. De betrokken respondenten gaven aan dat vooraf geen overeenstemming was gevonden tussen de departementen dat zij allemaal zouden worden gecentraliseerd in de SSC. Zoals één respondent aangaf: *'Politieke druk is erop gezet'*. Net zoals in de vorige situatie waren verschillende directeuren audit en de leiding van de departementen niet overtuigd dat een centrale auditdienst gevormd moest worden. Zoals een van de respondenten constateerde: *'Er zit een hoge mate van moeten gevoel bij'* en een andere respondent: *'Het proces waar wij nu in zitten heeft soms kenmerken van nou, wij gaan maar'* en *'Het is duwen en trekken'*. De geforceerde besluitvorming: *'Helpt wel', 'Ambtenaren luisteren wel naar de politiek [...] zo loyaal is men dan ook wel weer'*.

5.5 VERKLARINGEN VERANDERINGEN FINANCIËLE ADMINISTRATIES

Als eerste wordt onderzocht in hoeverre de betrokkenen van de ministeries veranderingen bij de functie financiële administraties hebben gerealiseerd om de functie efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

5.5.1 Rationeel-economisch perspectief

Financiële administraties: Institutionele verandering 1: De beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren

Vanuit het rationeel-economische perspectief wordt als eerste zichtbaar dat de ministeries van VROM en VWS op basis van een separate analyse hebben geconcludeerd dat hun financiële administraties (FAs) niet goed functioneerden en dat de kosten van hun financiële administraties relatief hoog waren: *'Kosten [...] waren [...] zeer hoog'* en *'De laatste jaren is slechts minimaal geïnvesteerd'* (Ministerie van VROM en Ministerie van VenW, 2011, p. 3). De betrokkenen van beide ministeries hebben aangegeven dat zij twee alternatieven hebben onderzocht om hun problemen met de financiële administraties op te lossen: (a) zelf een nieuw systeem aanbesteden of (b) aansluiting zoeken bij andere departementen. Op het moment dat beide departementen zouden worden aangesloten op een ander departement, zouden de kosten voor het beheren van de systemen kunnen worden gedeeld: *'Gezamenlijke inrichting en beheer van een financieel systeem kan aanzienlijke besparingen opleveren'* (Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). Het Ministerie van SZW heeft tevens op zijn beurt de consequenties in kaart gebracht wanneer het zou gaan samenwerken met andere departementen. Op basis van deze analyse heeft het ministerie geconcludeerd dat het zijn processen op het gebied van FA efficiënter kon organiseren, wanneer het zou samenwerken met andere ministeries. Zoals een van de betrokkenen respondenten van het ministerie aangaf: *'Het beheer en de kosten daarvan zoveel mogelijk te kunnen delen met elkaar'*.

HOOFDSTUK 5

Parallel aan deze ontwikkelingen hebben de betrokkenen het idee gevormd om één centrale *shared service center* (SSC) op te richten voor de financiële administraties voor alle departementen (F-Direkt) (Bosscher en Noordam, 2007). De betrokkenen constateerden dat het centraliseren de financiële administraties ertoe zou leiden dat de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verhoogd en de processen efficiënter konden worden georganiseerd: *‘Verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening’* en *‘Benutten van schaalvoordelen door concentratie en harmonisering om de efficiency te vergroten en de kwetsbaarheid te verkleinen’* (Bosscher en Noordam, 2007). In reactie hierop hebben de respondenten aangegeven dat de departementen, uitgezonderd de ministeries van VWS, VROM, SZW en Financiën, hebben geconcludeerd dat de financiële administraties van hun departementen geen functionele tekortkomingen hadden en de kosten van het beheer niet te hoog waren. Tegelijkertijd was het ook relatief duur om nieuwe systemen aan te schaffen. Een respondent concludeerde dat het *‘systeem [van de financiële administraties] vrij kostbare licenties [...] zijn’* (zie ook het *historisch-institutionele* perspectief). Op deze manier ontbraken voordelen voor deze departementen om hun financiële administraties te centraliseren en hebben zij besloten om hun financiële administraties decentraal te behouden in hun departementen.

Vervolgens constateerde het Ministerie van VROM op basis van een probleemanalyse dat zij niet konden samenwerken met de ministeries van VWS, SZW en Financiën, omdat zij niet in staat waren om op korte termijn gemeenschappelijke eisen op te stellen voor het systeem (Ministerie van VROM en VenW, 2011). De betrokken respondenten benadrukten echter wel dat het ministerie op korte termijn zijn systeem moest vervangen en daarom heeft het ministerie besloten om niet samen te werken met de andere ministeries. Het heeft nieuwe alternatieven verkend en op basis van de consequenties van deze alternatieven is besloten om samen te werken met het toenmalige Ministerie van VenW (Ministerie van VROM en VenW, 2010b). Door deze samenwerking kon het Ministerie van VROM de kwaliteit van de financiële administratie verbeteren en de processen efficiënter organiseren. Daarnaast gaven de betrokken respondenten aan dat het Ministerie van VenW wilde samenwerken, omdat het ministerie op deze manier zijn kosten kon verdelen: *‘Was het ministerie [VenW] op zoek naar een partner die een aardige duit in het zakje kon doen’*.

Nadat het Ministerie van VROM had besloten om samen te werken met het Ministerie van VenW hebben de respondenten van de ministeries van VWS, SZW en Financiën aangegeven dat zij hun processen nog steeds efficiënter konden organiseren en de kwaliteit kon worden verbeterd wanneer zij met elkaar zouden samenwerken. Deze inzichten hebben ertoe geleid dat de drie ministeries hebben besloten om niet decentraal in hun eigen ministerie de financiële administratie te organiseren, maar interdepartementaal samen te werken op centraal niveau (*logic of consequences*).

Concluderend kan worden gesteld dat de ministeries bij de functie financiële administraties hebben besloten om interdepartementaal samen te werken om de processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Tegelijkertijd is het mogelijk dat de ministeries bij de financiële administraties hebben besloten om interdepartementaal samen te werken omdat zij deze vorm van samenwerken hebben waargenomen bij andere functies van de bedrijfsvoering. In het volgende gedeelte wordt onderzocht of de beslissing om samen te werken kan worden verklaard vanuit het sociologische perspectief.

5.5.2 Sociologisch perspectief

Financiële administraties: Institutionele verandering 1: De beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren

Vanuit het sociologische perspectief kan als eerste de beslissing worden verklaard waarom de ministeries van VROM, VWS, SZW, Financiën en VenW hebben besloten om interdepartementaal samen te werken. De respondenten gaven aan dat zij hebben waargenomen dat verschillende ministeries bij andere functies van de bedrijfsvoering interdepartementaal samenwerken. Zoals in het vorige gedeelte is toegelicht, zijn veel initiatieven op het gebied van bedrijfsvoering genomen om interdepartementaal samen te werken (zie Ministerie van BZK, 2007; 2011a). Op deze manier hebben de ministeries van VWS, SZW, Financiën en VenW mogelijkheden verkend om interdepartementaal samen te werken (Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën, 2009). Zoals een van de respondenten van de financiële administraties aangaf, werd binnen de functie financiële administraties interdepartementaal samenwerken beschouwd als *'de mantra binnen de rijksoverheid'*. Vanwege vergelijkbare andere samenwerkingsverbanden tussen de ministeries is uiteindelijk besloten om interdepartementaal samen te werken op het gebied van financiële administraties. Tevens zijn ook de ideeën om één financiële administratie, F-Direkt, te vormen beïnvloed door de ideeën om interdepartementaal samen te werken op het gebied van bedrijfsvoering. Zoals een van de betrokken respondenten aangaf is het idee over F-Direkt *'geschreven in de nadagen van P-Direkt'* (*shared service center* van de salaris- en personeelsadministratie van de rijksdienst).

Naast sociologische overwegingen is het tevens mogelijk dat de keuzes die de ministeries in het verleden hebben gemaakt op het gebied van financiële administraties invloed hebben op de huidige beslissingen. In het volgende gedeelte worden de veranderingen verklaard vanuit het historisch-institutionele perspectief.

5.5.3 Historisch-institutioneel perspectief

Financiële administraties: Institutionele verandering 1: De beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren

Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat ieder ministerie in de afgelopen periode hun eigen systemen hadden aanbesteed op het gebied van financiële administraties. Om vervolgens ervoor te zorgen dat deze systemen goed zouden functioneren hebben de ministeries in de afgelopen jaren relatief veel investeringen gedaan. In een interview met een respondent kwam naar voren dat *'er [...] heel veel kennis en investeringen in die systemen [...] zit'*. Tegelijkertijd waren de systemen ook relatief duur om aan te schaffen. Een respondent lichtte toe: *'Het systeem [van de financiële administraties], dat zijn vrij kostbare licenties'* (zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Vanwege de investeringen die de ministeries in de afgelopen periode hadden gedaan, gaven de betrokken respondenten aan dat voor de meeste ministeries stimulansen ontbraken om hun huidige procedures, werkwijzen en routines aan te passen. De respondenten gaven daarom ook aan dat verschillende ministeries niet enthousiast waren om een gemeenschappelijke SSC op te richten (F-Direkt), omdat zij hadden geïnvesteerd in de afgelopen periode en voor hen stimulansen ontbraken om hun huidige en functionerende systemen te vervangen.

Dit gold niet voor de ministeries van VROM, VWS, SZW en VenW. Voor de ministeries van VROM en VWS waren de kosten om gebruik te blijven maken van de huidige financiële administratie relatief hoog en hebben zij daarom gezocht naar beschikbare alternatieven (*utilitarian explanation*; zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Het Ministerie van SZW had recentelijk een nieuw systeem en ook dit ministerie had relatief veel geïnvesteerd in dit systeem. Zoals een betrokken respondent aangaf: *'Die [Ministerie van SZW] hebben met z'n allen geconcludeerd, oh hier zit toch wel heel veel werk en expertise in'*. Het Ministerie van SZW wilde graag met de ministeries van VROM en VWS samenwerken omdat het op deze manier de processen efficiënter kon organiseren (*utilitarian explanation*; zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Uiteindelijk hebben de ministeries van VWS, SZW en Financiën ervoor gekozen om aan te sluiten bij het systeem van het Ministerie van SZW, omdat men daar relatief veel kennis en expertise had opgebouwd met het systeem.

5.5.4 Politiek perspectief

Financiële administraties: Institutionele verandering 1: De beslissing van de ministeries van VWS, VROM, SZW, Financiën en VenW om hun systemen van de financiële administraties gezamenlijk te beheren

Vanuit het politieke perspectief wordt zichtbaar dat verschillende directeuren financieel-economische zaken van de departementen er geen voorstander van waren om één gemeenschappelijke financiële administratie te vormen (F-Direkt), omdat de directeuren in deze situatie afhankelijker zouden worden van een dominant ministerie, waarschijnlijk het Ministerie van het Financiën. Zoals een betrokken respondent benadrukte: *'Ik [directeur financieel-economische zaken] heb het nu in mijn handen als directeur financiële economische zaken, ik bepaal hoe het gaat hier, als het buiten de deur staat, wordt het een stuk lastiger, het gaat om macht en invloed'*. De directeuren hebben voorkomen dat het idee verder werd uitgewerkt: *'Werd gebeld [...] of dit onderwerp van de agenda kon worden gehaald'*.

Tegelijkertijd hebben de ministeries van SZW, VWS en VROM wel besloten om samen te werken, omdat het Ministerie van SZW een oplossing bood voor de problemen van de ministeries van VWS en VROM. Het ministerie SZW had recentelijk een nieuw systeem en het ministerie wilde graag de processen efficiënter organiseren door samen te werken met andere ministeries (zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Zoals een respondent constateerde wilde het Ministerie van SZW *'het beheer en de kosten daarvan zoveel mogelijk [...] kunnen delen met elkaar'*. De ministeries van VWS en VROM hadden interne problemen, want de *'Kosten [...] waren [...] zeer hoog'* en *'de laatste jaren is slechts minimaal geïnvesteerd'* (Ministerie van VROM en Ministerie van VenW, 2011, p. 3). Doordat het Ministerie van SZW aangaf dat het wilde samenwerken met de andere twee ministeries bood het ministerie een oplossing voor de problemen van het Ministerie van VWS en VROM. Op deze manier werden problemen en oplossingen aan elkaar gekoppeld.

Toen de contouren van de interdepartementale samenwerking tussen de ministeries van VWS, VROM en SZW zichtbaar werden, wilde het Ministerie van Financiën ook deelnemen aan de samenwerking. De respondenten gaven aan dat het ministerie wilde deelnemen, omdat het ministerie op deze manier goed op de hoogte wilde zijn van de ontwikkelingen op het gebied van financiële administraties. Zoals een respondent aangaf is het Ministerie van Financiën *'controller op het terrein van financiën bij het rijk'*. De respondent gaf vervolgens aan dat het Ministerie vanuit

deze rol *'behoeften, belang en verantwoordelijkheid [had] om toezicht te houden op het gebied van financiële administraties'*. Door deel te nemen aan de samenwerking met de andere departementen kon de samenwerking op een *'beheerste en ontwikkelde manier plaatsvinden'*. Op het moment dat het ministerie niet deelnam, was het afhankelijk van de informatie van de drie departementen en kon het niet direct beslissingen nemen over de interdepartementale ontwikkelingen op het gebied van financiële administraties.

Vervolgens heeft het Ministerie van VROM uiteindelijk besloten om niet deel te nemen aan de samenwerking met het Ministerie van VWS, SZW en Financiën (Ministerie van VROM en Ministerie van VenW, 2011). Vanwege de interne problemen moest het ministerie op korte termijn een oplossing vinden om de kwaliteit te verbeteren en de processen efficiënter te organiseren (zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Op deze manier moest het ministerie op zoek naar nieuwe alternatieven. Het voormalig Ministerie van VenW bood een oplossing voor de problemen van het ministerie. Het ministerie was namelijk op zoek naar een ander ministerie om de investeringskosten die zij hadden gemaakt te kunnen delen. Zoals een respondent concludeerde. *'was het ministerie [van VenW] op zoek naar een partner die een aardige duit in het zakje kon doen'*. Op deze manier bood het Ministerie van VenW een oplossing voor de problemen van het Ministerie van VROM en werden oplossing en problemen aan elkaar gekoppeld.

Afsluiting

Ter afsluiting kan op basis van de hiervoor beschreven inzichten worden geconcludeerd dat vanuit elk van de vier perspectieven verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de functie audit en financiële administraties. In de volgende paragraaf wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden aangemerkt als dominante verklaringen en op welke manier de dominante verklaringen zich onderling tot elkaar verhouden. Op basis van deze inzichten wordt vervolgens onderzocht waarom de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie financiële administraties.

5.6 VERKLARINGEN VERSCHILLENDE UITKOMSTEN

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht opgenomen van alle verklaringen die zijn gegeven vanuit de vier perspectieven waarom veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functies audit en financiële administraties. In de eerste tabel wordt gericht op de functie audit.

Audit

Tabel 5.3 Verklaringen voor de functie audit vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen voor de functie audit	
Rationeel-economisch	<p><i>Omvorming</i> – Om de kwaliteit van de dienstverlening van de accountantsdiensten te verbeteren is besloten om deze niet uit te besteden aan een externe marktpartij, maar om de <i>accountants</i>diensten om te vormen naar <i>audit</i>diensten (<i>logic of consequences</i>).</p> <p><i>Centralisatie</i> – Tevens is door de <i>logic of consequences</i> te volgen besloten om een centrale auditdienst op te richten voor alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie), omdat op deze manier de taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd, de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd en de onafhankelijke positie van de auditdiensten beter kan worden gerealiseerd.</p>
Sociologisch	<p><i>Omvorming</i> en <i>centralisatie</i> – De ministeries hebben besloten om de accountantsdiensten om te vormen om op deze manier te kunnen voldoen aan de verwachtingen die werden gesteld vanuit de internationale en nationale beroepsgroep van de functie audit (<i>normative isomorphism</i>). Daarnaast hebben de ministeries hun beslissing om een SSC te vormen gebaseerd op vergelijkbare ontwikkelingen die binnen de rijksoverheid hebben plaatsgevonden. Tot slot werden de andere departementen die nog niet waren aangesloten op de SSC verplicht gesteld om deel te nemen, omdat dit in het regeerakkoord was opgenomen (<i>coercive isomorphism</i>).</p>
Historisch-institutioneel	<p><i>Omvorming</i> – De departementale accountantsdiensten wilden niet worden omgevormd, omdat zij routines hadden ontwikkeld. Omdat verschillende departementen niet goed meer in staat waren om hun functie als accountantsdienst te vervullen, is besloten om de taken uit te breiden naar audit (<i>functional explanation</i>).</p> <p><i>Centralisatie</i> – Vanwege de ontwikkelde routines wilden de departementen (leiding en directeuren audit) verantwoordelijk blijven voor hun eigen dienst. Vier departementen hadden interne problemen en het was noodzakelijk om samen te werken (<i>utilitarian explanation</i>). Vervolgens was het proces van interdepartementale samenwerking in gang gezet en in het verlengde daarvan is de beslissing genomen om de andere departementen te laten aansluiten.</p>
Politiek	<p><i>Omvorming</i> – De directies financieel-economische zaken (FEZ) wilden niet dat de accountantsdiensten zouden worden omgevormd omdat de directies (FEZ) dan niet meer alleen verantwoordelijk zijn voor het adviseren van financieel-economische zaken. De accountantsdiensten hebben uiteindelijk zelf besloten dat de diensten zouden worden omgevormd, omdat op deze manier de kwaliteit van de diensten kon worden verbeterd (zie het <i>rationeel-economische</i> perspectief) en omdat zo aan de eisen van de (inter)nationale beroepsgroep kon worden voldaan (zie het <i>sociologisch</i> perspectief).</p> <p><i>Centralisatie</i> – Verschillende departementen hebben aangegeven dat zij niet wilden worden overgeheveld naar het Ministerie van Financiën, omdat dan hun beïnvloedingsmogelijkheden zouden afnemen. Op deze manier zouden zij afhankelijker worden van het Ministerie van Financiën. Vanwege interne problemen hebben uiteindelijk alleen vier departementen zelf besloten om deel te nemen aan de SSC. Daarna is een geforceerd besluit genomen om alle departementale auditdiensten onder te brengen bij het Ministerie van Financiën.</p>

Omvorming van accountant naar audit. Als eerste kan de beslissing om de departementale accountantsdiensten om te vormen naar de auditdiensten worden verklaard doordat de rationeel-economische overwegingen werden versterkt door de sociologische overwegingen (dominante verklaringen). In eerste instantie werd de beslissing van de ministeries om de accountantsdiensten om te vormen gedreven door rationeel-economische overwegingen, omdat de accountantsdiensten de kwaliteit van de dienstverlening wilden verbeteren. Vervolgens werden deze rationeel-economische overwegingen versterkt door sociologische overwegingen, omdat door de omvorming kon worden

voldaan aan de verwachtingen die werden gesteld vanuit de nationale en internationale beroepsgroep.

Als specifiek wordt ingezoomd waarom de ministeries de diensten niet wilden omvormen, wordt vanuit het historisch-institutioneel perspectief zichtbaar dat de departementen hun eigen procedures en werkwijzen hadden ontwikkeld en stimulansen voor hen ontbraken om deze aan te passen. Dit betekent dat alleen vanuit het *historisch-institutioneel* perspectief een dominante verklaring kan worden gegeven waarom de departementen niet wilden worden omgevormd.

Vorming gemeenschappelijke auditdienst. Vervolgens hebben vier departementen besloten om hun auditdiensten over te hevelen naar een shared service center (SSC), omdat de rationeel-economische overwegingen van deze departementen werden versterkt door sociologische overwegingen (dominante verklaringen). Als eerste speelden rationeel-economische overwegingen een rol voor deze departementen, omdat zij op deze manier hun diensten efficiënter konden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening zou verbeteren. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt doordat de departementen het vormen van een SSC als een succesvolle manier beschouwden om samen te werken op het gebied van bedrijfsvoering. Dit betekent dat de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de rationeel-economische overwegingen van de betrokken ministeries om een SSC op te richten werden versterkt door sociologische overwegingen.

Daarentegen kunnen de overwegingen van de departementen die *niet* wilden deelnemen aan de SSC worden verklaard omdat de *historisch-institutionele* overwegingen werden versterkt door de *politieke* overwegingen (dominante verklaringen). Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat de departementen hun eigen werkwijzen, procedures en routines hadden ontwikkeld en stimulansen voor hen ontbraken om deze aan te passen. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door politieke overwegingen, omdat de departementen niet afhankelijker wilden worden van het Ministerie van Financiën.

Tot slot kan de beslissing om de andere departementale auditdiensten over te hevelen worden verklaard, omdat de *historisch-institutionele* overwegingen van de betrokkenen werden versterkt door *sociologische* en *politieke* overwegingen (dominante verklaringen). Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat de vier aangesloten departementen al relatief veel inspanningen hadden geleverd om de SSC op te richten. Het proces van interdepartementale samenwerking was in gang gezet en uitbreiding lag in het verlengde van de inspanningen die waren geleverd. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door *sociologische* en *politieke overwegingen*, die ertoe hebben geleid dat in het regeerakkoord is opgenomen dat de overige departementen zouden aansluiten.

Nu is onderzocht op welke manier de perspectieven zich onderling verhouden bij de functie audit, wordt in het volgende gedeelte onderzocht op welke manier de perspectieven samenhangen bij de functie financiële administraties.

*Financiële administraties***Tabel 5.4** Verklaringen voor de functie financiële administraties vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen van de functie financiële administraties	
Rationeel-economisch	Vijf ministeries (VWS, SZW, VROM, Financiën en VenW) hebben besloten om interdepartementale samenwerkingsverbanden te realiseren omdat op deze manier de processen efficiënter konden worden georganiseerd en de kwaliteit kon worden verbeterd. De andere departementen hebben geconcludeerd dat zij hun processen niet efficiënter konden organiseren wanneer zij zouden gaan samenwerken met andere departementen.
Sociologisch	De betrokkenen van de ministeries van VWS, SZW, VROM, Financiën en VenW hebben waargenomen dat ministeries bij andere functies van de bedrijfsvoering samenwerkten en op basis van deze waarnemingen hebben zij besloten om ook op deze manier samen te werken.
Historisch-institutioneel	Vanwege de investeringen die de ministeries in de afgelopen periode hadden gedaan ontbraken voor de meeste ministeries stimulansen om hun procedures, werkwijzen en routines op het gebied van financiële administraties aan te passen . Vijf ministeries hadden interne problemen en hebben besloten om interdepartementaal samen te werken. Daarnaast waren enkele departementen genoodzaakt om samen te werken en hebben zij besloten om een nieuw pad in te slaan (<i>utilitarian explanation</i> , zie ook het <i>rationeel-economische</i> perspectief).
Politiek	De meeste ministeries wilden niet interdepartementaal samenwerken , omdat zij dan afhankelijker zouden worden van een ander dominant ministerie, naar alle waarschijnlijkheid het Ministerie van Financiën. Alleen de ministeries met interne problemen hadden andere belangen en hebben vrijwillig besloten om samen te werken (zie ook het <i>rationeel-economische</i> perspectief).

Samenwerking financiële administraties VWS, SZW en Financiën/VROM en VenW. Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat de betrokkenen van de departementen verantwoordelijk wilden blijven voor hun eigen systemen op het gebied van financiële administraties, omdat hun *rationeel-economische* overwegingen werden versterkt door *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen (dominante verklaringen). Bij deze departementen hebben rationeel-economische overwegingen een rol gespeeld, omdat zij hadden geconcludeerd dat de processen niet efficiënter konden worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening niet kon worden verbeterd wanneer zij interdepartementaal zouden samenwerken. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door historisch-institutionele overwegingen, omdat de departementen eigen procedures en routines hadden ontwikkeld en voor hen stimulansen ontbraken om deze aan te passen, en door politieke overwegingen, omdat de departementen niet afhankelijker wilden worden van een dominant ministerie. Dit betekent dat de functie financiële administraties in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de rationeel-economische overwegingen van de betrokken ministeries om zelf verantwoordelijk te blijven voor de departementale financiële administraties werden versterkt door historisch-institutionele overwegingen en politieke.

Vervolgens hebben vijf ministeries besloten om wel interdepartementaal samen te werken op het gebied van financiële administraties, omdat hun *rationeel-economische* overwegingen werden versterkt door *sociologische* overwegingen (dominante verklaringen). Bij deze ministeries hebben rationeel-economische overwegingen een rol gespeeld, omdat zij door interdepartementale

samenwerking de processen efficiënter konden organiseren en de kwaliteit konden verbeteren. Deze overweging werd versterkt door sociologische overwegingen, omdat de ministeries deze vorm van samenwerken hadden waargenomen bij andere functies van de bedrijfsvoering en deze als succesvol beschouwden.

Nu in dit gedeelte is onderzocht op welke manier de perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden, wordt in het volgende gedeelte onderzocht waarom het proces van institutionalisering van beide functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten.

Audit en financiële administraties

Naar aanleiding van de bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat de overwegingen van de departementen om *wel* interdepartementaal samen te werken bij zowel de functie audit als financiële administraties kunnen worden verklaard omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen werden versterkt door *sociologische* overwegingen. Bij beide functies hebben *rationeel-economische overwegingen* een rol gespeeld, omdat de departementen hun processen efficiënter wilden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening wilden verbeteren. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door *sociologische overwegingen*, omdat de departementen hadden waargenomen dat andere ministeries succesvol interdepartementaal samenwerkten bij andere functies van de bedrijfsvoering.

Daarnaast kunnen de overwegingen waarom de departementen *niet* interdepartementaal wilden samenwerken bij zowel de functie audit als financiële administraties worden verklaard omdat de *historisch-institutionele* overwegingen werden versterkt door *politieke* overwegingen. Vanuit het *historisch-institutionele* perspectief is naar voren gekomen dat de ministeries hun eigen routines en procedures hadden ontwikkeld en voor hen stimulansen ontbraken om interdepartementaal samen te werken. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door politieke overwegingen, omdat zij niet afhankelijker wilden worden van het Ministerie van Financiën. Bij de functie financiële administraties werden deze twee overwegingen extra versterkt door rationeel-economische overwegingen, omdat de betrokkenen aangaven dat zij verwachtten dat de processen van de functie niet efficiënter konden worden wanneer deze zouden worden gecentraliseerd. Door het inzetten van deze rationeel-economische argumenten zijn de betrokken ministeries in staat geweest om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten samenwerken. Ondanks dat verschillende departementen bij de functie audit tevens pogingen hebben genomen om te voorkomen dat hun departementale auditdiensten werden gecentraliseerd in één SSC werden de overige ministeries die nog niet waren aangesloten op de SSC naar aanleiding van het regeerakkoord verplicht gesteld om te deel te nemen aan de SSC: '*Ambtenaren luisteren wel naar de politiek [...] zo loyaal is men dan ook wel weer*'. Dit betekent dat de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie financiële administraties, omdat de betrokken ministeries van de functie financiële administratie in staat zijn om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten samenwerken door een combinatie van rationeel-economische, historisch-institutionele en politieke overwegingen en omdat de andere departementen bij de functie audit verplicht zijn gesteld om deel te nemen aan één SSC.

5.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfunctie financiën. Binnen deze functie is specifiek ingezoomd op de functies audit en financiële administraties. Als eerste kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat de functie audit van de Nederlandse rijksoverheid in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie financiële administraties, omdat bij de functie audit een formele structuur aanwezig is voor alle ministeries (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie) en bij de functie financiële administratie niet één formele structuur aanwezig is. Ondanks de aanwezigheid van een formele structuur bij de functie audit kan deze functie niet als een volledige institutie worden beschouwd omdat in de afgelopen periode de betrokkenen van de functie hebben aangegeven dat zij de formele structuur nog niet volledig accepteren en omdat in de afgelopen periode de formele structuur is gewijzigd. Voor de functie financiële administratie kan niet worden onderzocht of deze functie als een volledige institutie kan worden beschouwd omdat niet één formele structuur aanwezig is voor de hele functie. Wel is onderzocht of onderdelen van de formele structuur, de taken en de werkwijzen die de ministeries hebben ontwikkeld, worden geaccepteerd en of deze zijn veranderd. Net zoals bij de functie audit, kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat de taken en de werkwijzen van de ministeries nog niet volledig worden geaccepteerd en dat deze zijn veranderd.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat bij beide functies verschillende veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Bij de functie audit zijn de departementale accountantsdiensten omgevormd naar auditdiensten en zijn de departementale auditdiensten overgeheveld naar de centrale auditdienst (de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie uitgezonderd). Vervolgens is onderzocht welke dominante verklaringen kunnen worden gegeven voor deze veranderingen. Als eerste kan worden geconcludeerd dat de beslissing van de departementen om *wel* de diensten om te vormen kan worden verklaard omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de departementen (verbetering kwaliteit) werd versterkt door *sociologische* overwegingen (voldoen aan verwachtingen nationale en internationale beroepsgroep). Vanuit *het historisch-institutionele* perspectief wordt vervolgens zichtbaar dat de departementen hun diensten *niet* wilden omvormen omdat zij hun eigen procedures en werkwijzen ontwikkeld hadden en voor hen stimulansen ontbraken om deze aan te passen. In de daaropvolgende periode kan de beslissing waarom de departementen *wel* wilden deelnemen aan één SSC worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (andere succesvolle SSC's waargenomen). De overwegingen waarom de betrokkenen *niet* wilden deelnemen kunnen worden verklaard doordat *historisch-institutionele* overwegingen (vasthouden eigen routines en procedures) werden versterkt door *politieke* overwegingen (niet afhankelijk worden van het Ministerie van Financiën). Tot slot kan de beslissing waarom uiteindelijk alle departementen deelnemen aan de SSC worden verklaard doordat de *historisch-institutionele* overwegingen (samenwerking was in gang gezet) werden versterkt door *sociologische* en *politieke* overwegingen (passage regeerakkoord dat alle departementen zullen aansluiten).

Bij de functie financiële administraties hebben de ministeries van VWS, SZW en Financiën de ministeries van VROM en VenW besloten om gezamenlijk hun systemen van de financiële administraties

te beheren. De beslissing waarom de departementen *wel* interdepartementaal samenwerken kan worden verklaard omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de departementen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werd versterkt door *sociologische* overwegingen (waarneming dat andere departementen succesvol interdepartementaal samenwerken). De beslissing waarom de departementen verantwoordelijk wilden blijven voor hun eigen systemen kan worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen van departementen (samenwerking leidt niet tot verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *historisch-institutionele* overwegingen (behouden eigen routines en procedures) en *politieke* overwegingen (niet afhankelijk wilden worden van een dominante actor).

Tot slot kan worden geconcludeerd dat bij beide functies de overwegingen van de departementen waarom zij *niet* interdepartementaal wilden samenwerken kunnen worden verklaard doordat de *historisch-institutionele* overwegingen van de ministeries (behouden eigen procedures) werden versterkt door *politieke* overwegingen (niet afhankelijk worden van één ministerie). De overwegingen van de ministeries om *wel* interdepartementaal samen te werken kunnen worden verklaard doordat *rationeel-economische* overwegingen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (waarnemen vergelijkbare succesvolle veranderingen). Dit betekent dat de functie audit in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie financiële administraties, omdat de betrokken ministeries van de functie financiële administratie in staat zijn om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten samenwerken door een combinatie van rationeel-economische, historisch-institutionele en politieke overwegingen en omdat de andere departementen bij de functie audit verplicht zijn gesteld om deel te nemen aan één SSC.

HOOFDSTUK 6

ICT

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het proces van institutionalisering verklaard van de bedrijfsvoeringsfunctie ICT. Binnen de bedrijfsvoeringsfunctie ICT wordt nader ingezoomd op de functies ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging. Bij beide functies hebben verschillende ministeries initiatieven genomen om de taken en de regelingen centraal te organiseren. Ondanks deze initiatieven hebben de ministeries bij de functie ICT-ondersteuning besloten om een *shared service center* (SSC-ICT) op te richten en bij de functie informatiebeveiliging zijn initiatieven genomen om gemeenschappelijke regelingen op te stellen. Dit betekent dat bij beide functies verschillende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en dat het proces van institutionalisering op verschillende manieren is verlopen. In dit hoofdstuk wordt daarom onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van beide functies en wordt onderzocht waarom het proces van deze functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 wordt als eerste de huidige mate van institutionalisering van de functies ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging onderzocht. In de daaropvolgende paragraaf 6.3 wordt onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering van beide functies. Vervolgens worden de veranderingen van de functie ICT-ondersteuning verklaard in paragraaf 6.4 en van de functie informatiebeveiliging in paragraaf 6.5. Op basis van deze inzichten wordt in paragraaf 6.6 onderzocht waarom het proces van institutionalisering van beide functies heeft geleid tot verschillende uitkomsten. Tot slot worden de conclusies van dit hoofdstuk beschreven in paragraaf 6.7.

6.2 HUIDIGE MATE VAN INSTITUTIONALISERING

6.2.1 Inleiding

Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie wordt verwacht dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat vier departementen hebben besloten om deel te nemen aan één *shared service center* (SSC) op het gebied van ICT-ondersteuning (positief sub-casusonderzoek). Daarnaast wordt verwacht dat de functie informatiebeveiliging in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat nog geen rijksbreed normenkader aanwezig is die geldt voor alle departementen (negatief sub-casusonderzoek). In deze paragraaf wordt eerst gericht op functie ICT-ondersteuning en daarna op functie informatiebeveiliging.

6.2.2 Huidige mate van institutionalisering van de functie ICT-ondersteuning

Voor de functie ICT-ondersteuning wordt eerst onderzocht in hoeverre een formele structuur aanwezig is en daarna in hoeverre de formele structuur wordt geaccepteerd door de betrokkenen en of deze structuur is veranderd.

Formele structuur ICT-ondersteuning

Bij de functie ICT-ondersteuning kan als eerste worden geconcludeerd dat (1) *juridisch* is verankerd dat de organisatie SSC-ICT Den Haag is opgericht (Instellingsbesluit baten-lastendienst SSC-ICT Den Haag, 2012 / ministeriële regeling). Op het intranet van het Ministerie van BZK is nader beschreven dat SSC-ICT verantwoordelijk is voor de ICT-ondersteuning van de ministeries van BZK, VWS, SZW en IenM en zij leveren de ICT-ondersteuning door alle ICT-gerelateerde voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn voor de medewerkers om hun werkzaamheden te kunnen uitvoeren (Ministerie van BZK, 2014a). Dit betekent dat de organisatie SSC-ICT Den Haag juridisch is verankerd en de functie ICT-ondersteuning op deze indicator relatief hoog scoort.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat (2) *gedeelde regelingen* aanwezig zijn binnen de functie ICT-ondersteuning, omdat een *shared service center* (SSC) is gevormd die verantwoordelijk is voor de ICT-ondersteuning van de ministeries van IenM, VWS, SZW en BZK.³ Door de vorming van de SSC scoort de functie ICT-ondersteuning relatief hoog op deze indicator. Vervolgens zijn op het gebied van ICT-ondersteuning procedures ontwikkeld om (3) *besluiten* te nemen. De procedures zijn niet juridisch verankerd, maar respondenten gaven wel aan deze worden gehanteerd om beslissingen te nemen. De plaatsvervangend secretarissen-generaal of de hoofddirecteuren bedrijfsvoering van de departementen die zijn aangesloten op SSC-ICT zijn opdrachtgevers van SSC-ICT en zij sluiten overeenkomsten over de geleverde diensten en tarieven. Daarnaast is de directeur-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR) van het Ministerie van BZK eigenaar van SSC-ICT en neemt hij/zij beslissingen over de interne bedrijfsvoering van de dienst SSC-ICT.

Ten aanzien van de vierde indicator kan worden vastgesteld dat op het gebied van ICT-ondersteuning (4) *procedures* aanwezig die voorschrijven op welke manier *verantwoording* moet worden afgelegd.

³ Toen in het voorjaar van 2012 het casusonderzoek ICT-ondersteuning werd uitgevoerd was SSC-ICT verantwoordelijk voor de ICT-ondersteuning van de ministeries van IenM, VWS, SZW en BZK. In oktober 2013 is de ICT-ondersteuning van het Ministerie van Financiën overgegaan naar SSC-ICT en per januari 2014 zijn de ministeries van Veiligheid en Justitie en Algemene Zaken overgegaan (Ministerie van BZK, 2014a). In dit hoofdstuk zijn de aansluitingen van het Ministerie van Financiën, Justitie en Veiligheid en Algemene Zaken niet geanalyseerd, omdat deze na de uitvoering van het casusonderzoek hebben plaatsgevonden.

Periodiek moet de directeur van SSC-ICT verantwoording afleggen aan de opdrachtgevers van de ministeries over de geleverde diensten. Daarnaast moet de directeur van SSC-ICT ook periodiek verantwoording afleggen aan de eigenaar, namelijk de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK. De verantwoordingsprocedures zijn niet juridisch verankerd, maar worden door de betrokkenen wel gehanteerd. Dit betekent dat de functie ICT-ondersteuning relatief hoog scoort op deze indicator, omdat de betrokkenen periodiek verantwoording moeten afleggen aan de opdrachtgevers per ministerie en aan de eigenaar.

Een overzicht van de resultaten van de vier indicatoren wordt weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 6.1 Formele structuur van de functie ICT-ondersteuning

ICT-ondersteuning	
Juridische verankering	Relatief hoog: De organisatie SSC-ICT is juridisch verankerd in een ministeriële regeling.
Gedeelde regelingen	Relatief hoog: Vorming SSC voor de departementen IenM, VWS, SZW en BZK.
Besluitvormingsprocedures	Relatief hoog: opdrachtgeversberaad en eigenaar.
Verantwoordingsprocedures	Relatief hoog: opdrachtgevers (geleverde diensten) en eigenaar (interne bedrijfsvoering).

Op basis van de resultaten van de vier indicatoren om te analyseren in hoeverre een formele structuur aanwezig is, kan worden geconcludeerd dat op het gebied van ICT-ondersteuning de taken juridisch zijn verankerd, gedeelde regelingen zijn gevormd voor de gehele functie en een structuur aanwezig is om beslissingen te nemen en verantwoording af te leggen. Dit betekent dat de functie in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd omdat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is. Om vervolgens te onderzoeken of de functie ICT-ondersteuning ook als een volledige institutie kan worden beschouwd, wordt in het volgende gedeelte onderzocht in hoeverre de betrokkenen de formele structuur van de functie ICT-ondersteuning accepteren en in hoeverre de formele structuur is gewijzigd.

Mate waarin functie ICT-ondersteuning als volledige institutie kan worden beschouwd

Als eerste hebben de respondenten van de ministeries VenW, VWS en SZW aangegeven dat zij de huidige werkwijzen van de functie ICT-ondersteuning niet accepteerden en waarden, omdat zij met het beschikbare budget niet in staat waren om de vereiste kwaliteit te leveren. Zoals in paragraaf 6.3 nader wordt beschreven hebben de ministeries daarom mogelijkheden verkend om de ICT-ondersteuning op een andere manier te organiseren. Uiteindelijk hebben de ministeries van VWS en SZW besloten om aan te sluiten bij SSO-ICT⁴ van het Ministerie van VenW. Per januari 2012 is SSO-ICT overgeheveld naar het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK en is de naam veranderd in SSC-ICT Den Haag. Doordat vier departementen zijn aangesloten en in de toekomst tevens enkele departementen zullen aansluiten, is de formele structuur van de functie ICT-ondersteuning veranderd en zullen tevens veranderingen plaatsvinden in de nabije toekomst. Dit betekent dat de formele structuur is gewijzigd in de afgelopen periode. Concluderend kan worden gesteld dat de functie ICT-ondersteuning nog niet als een volledige

⁴ Per januari 2012 is SSO-ICT overgeheveld naar het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK en is de naam veranderd in SSC-ICT Den Haag.

institutie kan worden beschouwd, omdat de betrokkenen de formele structuur nog niet volledig accepteren en in de afgelopen periode de formele structuur is gewijzigd. Zoals in het vorige gedeelte is geconcludeerd is de functie ICT-ondersteuning wel in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd, omdat voor de hele functie een formele structuur aanwezig is. In de volgende paragraaf wordt ingezoomd op de functie informatiebeveiliging.

6.2.3 Huidige mate van institutionalisering van informatiebeveiliging

Formele structuur informatiebeveiliging

Ten aanzien van de formele structuur van de functie informatiebeveiliging kan als eerste worden geconcludeerd dat de taken en bevoegdheden van de functie informatiebeveiliging (1) *juridisch* zijn verankerd in het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (VIR, 2007) (ministeriële regeling). In het VIR (2007) is opgenomen dat lijnmanagers (o.a. secretarissen-generaal, directeuren-generaal en directeuren) maatregelen nemen om hun informatiesystemen te beveiligen. Deze maatregelen zijn erop gericht om de risico's van inbraak, misbruik of uitval van informatiesystemen te beheersen (Algemene Rekenkamer, 2012). Daarnaast is in het Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2005 (ministeriële regeling) opgenomen dat de beveiligingsambtenaar van een departement belast is met de integrale beveiliging (o.a. informatiebeveiliging) en verantwoordelijk is voor het opstellen van het departementale integrale beveiligingsbeleid en de coördinatie van en het toezicht op beveiligingstaken van de hoofden van dienst. Dit betekent dat de functie informatiebeveiliging voor de indicator juridische verankering relatief hoog scoort, omdat de taken en bevoegdheden op het gebied van informatiebeveiliging juridisch zijn verankerd.

Vervolgens zijn geen (2) *gedeelde regelingen* opgesteld binnen de functie informatiebeveiliging die gelden voor alle ministeries. Zoals in het vorige gedeelte is toegelicht, neemt ieder departement zelf maatregelen om hun informatiesystemen te beveiligen. Op deze manier zijn bij de functie informatiebeveiliging geen gedeelde regelingen aanwezig die gelden voor alle departementen. Respondenten gaven wel aan dat zij bezig waren (voorjaar 2012) om regelingen te ontwikkelen die gelden voor alle departementen. Deze gedeelde regelingen worden tactische normenkaders genoemd (Ministerie van BZK, 2011c). De tactische normenkaders waren tijdens de uitvoering van de casusonderzoek nog niet vastgesteld en dit betekent dat de functie informatiebeveiliging relatief laag scoort op de indicator gedeelde regelingen, omdat de ministeries op verschillende manieren maatregelen treffen om hun informatiesystemen te beveiligen.

Tevens zijn geen vaste procedures aanwezig die voorschrijven op welke manier de ministeries gezamenlijk (3) *besluiten* nemen op het gebied van informatiebeveiliging. De respondenten gaven aan dat op ieder departement verschillende maatregelen worden genomen. Ondanks dat binnen de gehele functie informatiebeveiliging geen gemeenschappelijke besluiten worden genomen, bespreken de directeuren van de ministeries die verantwoordelijk zijn de coördinatie van het onderwerp informatiebeveiliging de ontwikkelingen op het gebied van informatiebeveiliging (interdepartementale commissie *chief information officers*). Daarnaast bespreken tevens de beveiligingsambtenaren van de departementen de ontwikkelingen op dit gebied (coördinerend beraad integrale beveiliging). Dit betekent dat de functie informatiebeveiliging relatief laag scoort op de indicator besluitvormingsprocedures, omdat geen procedures aanwezig zijn die voorschrijven op welke manier beslissingen worden genomen. Tevens scoort de functie informatiebeveiliging

relatief laag op de indicator verantwoordingsprocedures: *‘Er is geen interdepartementaal toezicht of toezicht tussen ministeries onderling’* en *‘Dat wil zeggen dat toezicht [...] een verantwoordelijkheid [is] van het lijnmanagement met als hoogste lijnmanager de SG [secretaris-generaal]’* (Ministerie van BZK, 2011). De betrokken respondenten gaven ook aan dat lijnmanagers (o.a. secretarissen-generaal, directeuren-generaal en directeuren) van de departementen niet periodiek verantwoording moeten afleggen met betrekking tot de maatregelen die zij hebben genomen om hun informatiesystemen te beveiligen.

Een overzicht van de uitkomsten per indicator zijn opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 6.2 Formele structuur van de functie informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging	
Juridische verankering	Relatief hoog: VIR 2007.
Gedeelde regelingen	Relatief laag: Geen rijksbreed normenkader
Besluitvormingsprocedures	Relatief laag: Geen structuur voor de gehele functie om beslissingen te nemen.
Verantwoordingsprocedures	Relatief laag: Geen structuur voor de gehele functie om verantwoording af te leggen.

Op basis van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat voor de hele functie informatiebeveiliging van de Nederlandse rijksoverheid geen formele structuur aanwezig is, omdat alle ministeries zelf invulling mogen geven aan de manier waarop zij hun informatiesystemen beveiligen. Vanwege de afwezigheid van een formele structuur voor de hele functie kan worden geconcludeerd dat de functie informatiebeveiliging in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd.

Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre de betrokkenen de formele structuur van de functie informatiebeveiliging accepteren en waarderen en in hoeverre de formele structuur is gewijzigd. Op basis van deze gegevens zou kunnen worden geconcludeerd in hoeverre de functie informatiebeveiliging als een volledige institutie kan worden beschouwd. Echter, vanwege de afwezigheid van de formele structuur is het voor de functie informatiebeveiliging al niet meer mogelijk om te kunnen worden beschouwd als een volledige institutie. Ondanks dat niet één structuur voor de hele functie aanwezig is, kan worden onderzocht in hoeverre de taken en de bevoegdheden van de ministeries worden geaccepteerd op het gebied van informatiebeveiliging en welke veranderingen hebben plaatsgevonden. In het volgende gedeelte wordt ingegaan op deze aspecten.

Mate waarin functie informatiebeveiliging als volledige institutie kan worden beschouwd

Als eerste heeft de Algemene Rekenkamer in de afgelopen periode de kaders die zijn opgesteld voor de ministeries en de maatregelen die de ministeries hebben genomen om hun informatiesystemen te beveiligen ter discussie gesteld (Tweede Kamer, 1994-1995, 24 175, nr. 1; Tweede Kamer, 2003-2004, 29 548, nr. 1). Zoals in paragraaf 6.3 nader wordt toegelicht, heeft de Algemene Rekenkamer in de onderzoeken zij zelf hebben uitgevoerd geconcludeerd dat de departementen onvoldoende maatregelen hebben genomen om hun informatiesystemen te beveiligen. Niet alleen heeft de Algemene Rekenkamer kritische kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop de ministeries hun informatiesystemen beveiligen, tevens hebben de ministeries zelf geconcludeerd dat aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de systemen beter te beveiligen. De ministeries conclu-

deerden dat door de vele verschillende normenkaders op de departementen de informatiesystemen niet goed konden worden beveiligd: *'Zo veel verschillende normenkaders [...] belemmert een beheerste beveiliging'* (Ministerie van BZK, 2011c, p. 4). Om de systemen beter te beveiligen hebben de ministeries het initiatief genomen om een gemeenschappelijke set van normen op te stellen op het gebied van informatiebeveiliging (BIR, 2011). Dit betekent dat in de afgelopen periode initiatieven zijn genomen om de kaders op het gebied van informatiebeveiliging aan te passen.

Concluderend kan worden gesteld dat de functie informatiebeveiliging in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd en niet kan worden beschouwd als een volledige institutie, omdat geen formele structuur aanwezig is voor de hele functie, de kaders van de functie niet worden geaccepteerd en initiatieven zijn genomen om deze kaders aan te passen. Tot slot kan worden geconcludeerd dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informatiebeveiliging, omdat bij de functie ICT-ondersteuning een formele structuur aanwezig is voor de hele functie en bij de functie informatiebeveiliging niet. Zoals beschreven in de inleiding van deze paragraaf werd dit ook al verwacht, omdat de functie ICT-ondersteuning als positief sub-casusonderzoek is geselecteerd en de functie informatiebeveiliging als negatief sub-casusonderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven inzichten wordt in het volgende paragraaf onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden bij beide functies die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Door het in kaart brengen van deze veranderingen kan vervolgens worden onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen die een rol hebben gespeeld tijdens deze veranderingen.

6.3 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

In deze paragraaf wordt eerst gericht op de functie ICT-ondersteuning en daarna op de functie informatiebeveiliging.

6.3.1 ICT-ondersteuning

Binnen de functie ICT-ondersteuning hebben twee veranderingen plaatsgevonden. Als eerste is de ICT-ondersteuning van de ministeries van VWS en SZW overgeheveld naar de *shared service center* SSO-ICT. De tweede verandering die heeft plaatsgevonden, is dat SSO-ICT is overgeheveld van het Ministerie van VenW naar het Ministerie van BZK. Door deze veranderingen is de formele structuur van de functie gewijzigd, omdat de taken en de bevoegdheden van de functie op een andere manier worden georganiseerd. In het volgende gedeelte wordt ingezoomd op deze veranderingen.

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 1: Aansluiting van de ministeries van VWS, SZW en BZK op SSO-ICT

Voordat de ministeries van VWS en SZW hebben besloten om deel te nemen aan SSO-ICT, zijn eerst *binnen* het toenmalige Ministerie van VenW de ICT-afdelingen van de verschillende directies samengevoegd tot één gemeenschappelijke ICT-afdeling, SSO-ICT (Ministerie van BZK, 2014b). In opdracht van de toenmalige plaatsvervangend secretaris-generaal is onderzocht op welke manier de vele verschillende ICT-afdelingen beter konden worden aangestuurd: *'Hoe stuur je dan negentig*

clubs aan? Dat is lastig te besturen'. Tevens constateerden de respondenten dat de ICT-afdelingen relatief dure externe medewerkers inhuurden om problemen op het gebied van ICT-ondersteuning op te lossen. Verschillende directeuren en directeuren-generaal van het Ministerie van VenW waren niet enthousiast om hun ICT-afdeling over te hevelen naar de centrale SSO, omdat zij dan niet meer verantwoordelijk zouden zijn voor hun eigen ICT-ondersteuning: *'Vonden het eng, want [...] als zij ICT aan hun bureau willen hebben, dan doen zij zo (vingerknip), en dan stond hij er, want hij was zijn baas'*. In de daaropvolgende periode zijn geleidelijk verschillende ICT-afdelingen overgeheveld naar SSO-ICT.

Nadat binnen het Ministerie van VenW de interne ICT-afdelingen waren gecentraliseerd in SSO-ICT, hebben de ministeries van VWS en SZW mogelijkheden verkend om hun ICT-ondersteuning op een andere manier te organiseren. Als eerste heeft het Ministerie van VWS geconcludeerd dat hun ICT-afdeling relatief klein was en dat zij niet in staat waren om de gevraagde kwaliteit op het gebied van ICT-ondersteuning te leveren. Zoals een van de betrokken respondenten constateerde: *'Er was geen ruimte om de formatie uit te breiden en het aantal inhuurkrachten was wel substantieel'*. Het Ministerie van VWS heeft onderzocht of het zijn ICT-ondersteuning kon uitbesteden aan een externe marktpartij. Bij de samenwerking met een externe marktpartij verwachtte het ministerie dat de kosten relatief hoog zouden zijn en dat de kwaliteit van de dienstverlening niet zou worden verbeterd: *'Veel geld kwijt bent als je het gaat outsourcen naar de markt'* en *'Als het kwalitatief goed is, dan betaal je meteen de hoofdprijs, continu wat betaal je, contracten van bedrijven om laag in te schrijven en dan zit er vervolgens een hele hoop niet bij'*.

Vervolgens heeft het Ministerie van VWS gesprekken gevoerd met het Ministerie van Defensie. Uiteindelijk heeft het Ministerie van VWS besloten om niet met dit ministerie samen te werken, omdat het Ministerie van VWS verwachtte dat zijn ICT-problemen onvoldoende aandacht zouden krijgen bij het Ministerie van Defensie: *'VWS is een klein partijtje als je vergelijkt met de rest van Defensie, als er een probleem is met ICT van VWS, dan gaan wij eerst kijken of wij geen problemen hebben met ICT van Defensie, dat was natuurlijk geen aantrekkelijke gedachte'*. Op het moment dat SSO-ICT op de hoogte werd gesteld dat het Ministerie van VWS op zoek was naar een nieuwe partner op gebied van ICT-ondersteuning, heeft SSO-ICT aangegeven dat het bereid was om met het ministerie samen te werken. Per 2008 is de ICT-ondersteuning van het ministerie overgeheveld naar SSO-ICT.

Daarnaast heeft het Ministerie van SZW ook onderzocht of zij konden samenwerken met andere departementen, omdat zij het relatief moeilijk vonden om hun ICT-dienstverlening kwalitatief te verbeteren en tegelijkertijd 25 tot 30 procent minder uit te geven van hun budget. *'Dat betekent dat je eigenlijk geen goede ICT-directie meer overeind kunt houden, juist omdat je ook de kwalitatieve vraag stelt'*. Tevens had de toenmalige plaatsvervangend secretaris-generaal (verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering) van het Ministerie van SZW al de opdracht gegeven om te onderzoeken of het ministerie intensiever kon samenwerken met andere ministeries op het gebied van bedrijfsvoering. Op deze manier heeft het Ministerie van SZW SSO-ICT benaderd en vervolgens is in 2009 besloten dat de ICT-ondersteuning van het Ministerie van SZW werd overgeheveld naar SSO-ICT.

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 2: Overheveling SSO-ICT van het voormalige Ministerie van VenW naar BZK

De tweede verandering op het gebied van ICT-ondersteuning heeft plaatsgevonden toen SSO-ICT van het voormalig Ministerie van VenW werd overgeheveld naar het Ministerie van BZK. Nadat de

HOOFDSTUK 6

ministeries van VWS en SZW waren overgeheveld naar SSO-ICT, zijn vanuit SSO-ICT de mogelijke problemen in kaart gebracht die konden ontstaan wanneer niet duidelijk zou zijn welk ministerie verantwoordelijk was voor de ICT-ondersteuning van de aangesloten departementen. *'Dan krijg je de politieke vraag, wat gebeurt er nou als ik een fout maak... Welke minister is dan verantwoordelijk?'* Deze problemen hebben betrekking op het vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid. Is alleen het Ministerie van VenW verantwoordelijk voor de ICT-ondersteuning of blijven de ministeries van VWS en SZW ook verantwoordelijk? Problemen kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer de ICT-systemen voor de donorregistratie niet meer goed functioneerden. Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor dit onderwerp, maar SSO-ICT en daarmee de Minister van VenW is verantwoordelijk voor de ICT-systemen. De eventuele problemen die kunnen ontstaan, hebben ertoe geleid dat SSO-ICT heeft gezocht naar oplossingen om deze problemen te voorkomen. Een van de mogelijke oplossingen was dat SSO-ICT overgeheveld zou worden naar het Ministerie van BZK, omdat het ministerie al verantwoordelijk was voor verschillende taken op het gebied van bedrijfsvoering. Zoals een respondent concludeerde: *'BZK, die feitelijk verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het rijk die kwam meer in beeld om ICT-verantwoordelijke te worden voor het rijk'*.

Daarnaast wilde ook het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering (DG OBR) van het Ministerie van BZK verantwoordelijk worden voor SSO-ICT. Toen DG OBR werd opgericht had het DG verschillende doelstellingen geformuleerd. Eén van deze doelstellingen was dat het DG de *shared service centers* wilden uitbouwen (Ministerie van BZK, 2008b). Op deze manier zou het DG verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Het DG heeft vervolgens aangegeven verantwoordelijk te willen worden voor SSO-ICT, omdat dit past bij de doelstellingen van het DG. Zoals één van de respondenten benadrukte, paste de overheveling van SSO-ICT *'perfect bij de missie van DG OBR'*. Per januari 2012 is SSO-ICT overgeheveld naar het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK en is de naam veranderd in SSC-ICT Den Haag.

Nadat SSC-ICT was ondergebracht bij het Ministerie van BZK ontstond er intern bij het Ministerie van BZK een probleem. Het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering was verantwoordelijk geworden ICT-ondersteuning van de ministeries van VWS, SZW en IenM, maar het Ministerie van BZK had zelf een intentieverklaring getekend om samen te werken met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, gemeenschappelijke dienstencentrum ICT (GDI). De betrokkenen hebben besloten om de intentieverklaring te ontbinden en de ICT-ondersteuning van het Ministerie van BZK onder te brengen bij SSC-ICT. In een interview met een respondent kwam naar dat voren dat *'nu de medewerkers binnen BZK overgeplaatst konden worden van BZK/Staf naar BZK/DGOBR. Het voorkomen van "gesol" met personeel was voor ons de grootste reden'*.

Vervolgens is na het aantreden van het Kabinet-Rutte I (2010) besloten om de toenmalige ministeries van VenW en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) samen te voegen in één ministerie. Op deze manier werd SSC-ICT tevens verantwoordelijk voor de ICT-ondersteuning van het voormalig Ministerie van VROM. Tevens is in het regeerakkoord van Rutte I (2010) opgenomen: *'Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de [...] centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT)'* (Regeerakkoord Rutte I, 2010). In het kader hiervan is in oktober 2013 het Ministerie van Financiën overgeheveld naar SSC-ICT.

Nu de veranderingen in kaart zijn gebracht van de functie ICT-ondersteuning, wordt in het volgende gedeelte onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functie informatiebeveiliging.

6.3.2 Informatiebeveiliging

Binnen de functie informatiebeveiliging heeft één belangrijke verandering plaatsgevonden, namelijk dat de departementen het initiatief hebben genomen om de Baseline Informatievoorziening Rijksdienst (BIR) op te stellen. De BIR heeft als doel om de verschillende regelingen van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging te standaardiseren en op deze manier kan dit initiatief worden beschouwd als een poging om de formele structuur te veranderen. Voordat deze institutionele verandering nader kan worden geanalyseerd, is eerst kort achtergrondinformatie gegeven over de algemene ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van informatiebeveiliging bij de Nederlandse rijksoverheid.

Zoals in het vorige gedeelte is beschreven, heeft de Algemene Rekenkamer in de afgelopen periode verschillende kritische kanttekeningen geplaatst bij de maatregelen die de ministeries hebben genomen om hun informatiesystemen te beveiligen (Tweede Kamer, 1994-1995, 24 175, nr. 1; Tweede Kamer, 2003-2004, 29 548, nr. 1). Tevens heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het Ministerie van BZK niet goed zijn rol vervulde op het gebied van informatiebeveiliging. Ieder ministerie is verantwoordelijk voor zijn eigen beleid, maar het Ministerie van BZK vervult een coördinerende rol door te monitoren of andere departementen maatregelen hebben genomen om hun informatiesystemen te beveiligen. De Algemene Rekenkamer gaf in dit onderzoek aan dat het ministerie niet goed zijn coördineerde rol vervulde. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het Ministerie van BZK besloten om het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst (VIR) 1994 op te stellen (Tweede Kamer, 1994-1995, 24 175, nr. 1). In dit besluit is opgenomen dat lijnmanagers moeten analyseren welke maatregelen zij moeten nemen om hun informatiesystemen te beveiligen door een specifieke analyse uit te voeren, namelijk een afhankelijkheid- en kwetsbaarheidsanalyse.

Ondanks dat in het VIR (1994) was opgenomen dat lijnmanagers specifieke analyses moesten uitvoeren voor hun informatiesystemen gaven verschillende respondenten aan dat deze analyses niet of onvolledig werden uitgevoerd. Zoals één van de respondenten toelichtte: *'In 1997 zou een toets plaatsvinden, maar in 1997 was er bijna geen enkel departement begonnen, en het is pas rond de millenniumwisseling dat er sprake was van enige substantiële voortgang'*. De respondenten concludeerden dat het voor veel lijnmanagers moeilijk was om de analyses uit te voeren. De analyse *'was [...] gebaseerd op oude technieken, dan moet je ongeveer honderdveertig vragen gaan beantwoorden per applicatie'* en: *'Die lijstjes waren zo zwaar, dat zij even werden vergeten, in het oogpunt van, in het beste geval pragmatisme, en in het ergste geval geen interesse'*. Tenslotte constateerde een andere respondent dat *'bij het oude VIR (1994) [...] een tool ontwikkeld was [...], dat hebben wij nooit geïmplementeerd, dat schoot niet op, daar stonden duizenden maatregelen in, dat was gewoon zonde van je tijd, dat wilden wij gewoon niet'*.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer in 2003 geconcludeerd dat bijna alle ministeries beleid op het gebied van informatiebeveiliging hadden ontwikkeld maar dat het beleid nog niet goed was geïmplementeerd (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 548, nr. 1). Bij één ministerie was nog geen beleid ontwikkeld, bij twee ministeries was te weinig voortgang geboekt om het beleid te

implementeren, bij drie ministeries stagneerden de voortgang van de implementatie en bij één ministerie waren problemen geconstateerd met de beveiliging van vertrouwelijke gegevens. De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport opgenomen: *'De Algemene Rekenkamer dringt er daarom bij de Minister van BZK op aan het toezicht op het VIR te verbeteren of het voorschrift nog eens goed te beoordelen op de uitvoerbaarheid en eventueel te herzien'* (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 548, nr. 1). Naar aanleiding van deze opmerkingen is het VIR in 2007 aangepast. De belangrijkste wijziging is dat lijnmanagers geen afhankelijkheid- en kwetsbaarheidsanalyse meer hoefden uit te voeren om te bepalen welke maatregelen zij moesten nemen om hun informatiesystemen te beveiligen, maar zij mogen nu risicoanalyses uitvoeren.

Naast het ontwikkelen van de VIR zijn op de departementen ook verschillende normenkaders ontwikkeld op het gebied van informatiebeveiliging om de informatiesystemen te beveiligen. Zoals een respondent benadrukte: *'Het VIR was er al, het gaat vooral om de uitwerking ervan, wat betekent het nu eigenlijk'*. Vanuit de ministeries is vervolgens het initiatief genomen om de kaders, die op de verschillende ministeries gelden, te bundelen. In het volgende gedeelte is deze verandering toegelicht.

Informatiebeveiliging: Institutionele verandering 1: Initiatief vaststellen Baseline Informatievoorziening Rijksdienst (BIR)

In het najaar van 2011 waren vijf belangrijke tactische normenkaders te onderscheiden en betrokkenen hebben voorgesteld om deze vijf te bundelen tot één rijksbreed kader voor informatiebeveiliging (a. Digitale Werkplek Rijk, b. Haagse Ring, c. Mobiele informatiedragers, d. Rijksweb en Departementaal vertrouwelijke webdiensten en e. departementale baselines) (Ministerie van BZK, 2011c). Verschillende betrokkenen van de departementen hebben vervolgens het initiatief genomen om deze verschillende normenkaders van de departementen te bundelen tot één gemeenschappelijke set van normenkaders die gelden voor alle ministeries. In een interview met een respondent kwam het volgende naar voren: *'Iedereen [alle departementen] ging daar [VIR] toch zijn eigen invulling aangeven, je raakte eigenlijk de weg een beetje kwijt, het aantal voorschriften groeide en groeide per departement. Als ik nu de kast met beveiligingsvoorschriften opentrek, staat deze helemaal vol'*. En zoals een andere respondent aangaf: *'Er waren heel veel normenkaders [...] en die waren allemaal net niet hetzelfde'*.

Respondenten gaven vervolgens aan dat verschillende redenen waren te onderscheiden waarom de departementen de normenkaders wilden bundelen. Als eerste concludeerden de ministeries dat door de vele verschillende normenkaders de informatiesystemen niet goed konden worden beveiligd: *'Zo veel verschillende normenkaders [...], [dat] belemmert een beheerste beveiliging'* (Ministerie van BZK, 2011c, p. 4). Daarnaast constateerden de betrokkenen dat door de vorming van de vele *shared service centers* (SSC's) en het standaardiseren van andere onderdelen van de bedrijfsvoering de huidige normenkaders niet meer goed aansloten. *'En met de opkomst van allerlei concentratie bewegingen, en het ontwikkelen van shared zaken [...] zag je dat de behoefte aan een gemeenschappelijk betrouwbaarheidsniveau gewoon veel sterker werd'*. Ook concludeerden de betrokkenen dat het belangrijker werd dat de informatievoorzieningen van het rijk betrouwbaarder zouden zijn, om te voorkomen dat het rijk in de media en in de samenleving harder wordt afgerekend op fouten. Zoals is opgenomen in de Baseline: *'Dit zorgt voor een groeiende druk op de betrouwbaarheid van de informatievoorziening van het rijk'* en *'In de samenleving is een roep tot grotere openheid en transparantie'*

van het rijk. Tegelijkertijd wordt het rijk in de media en in de samenleving harder afgerekend op fouten' (Ministerie van BZK, 2011c, p. 6).

In de daaropvolgende periode hebben de ministeries geprobeerd om een gemeenschappelijk normenkader te ontwikkelen, maar volgens de respondenten was dit geen eenvoudige opgave. Zoals een van de respondenten toelichtte: *'Alle departementen zeggen, goed dat het gebeurt, maar vervolgens wil iedereen zijn eigen invulling gecodificeerd zien en dat is niet altijd mogelijk'*. Verschillende departementen hebben tevens een andere optie naar voren gebracht. Zij wilden dat niet alleen een gemeenschappelijke set van normenkaders werd opgesteld die gelden voor alle departementen, maar zij wilden tevens dat de normenkaders aansloten aan de ISO-marktconforme standaarden. Op deze manier konden gemakkelijker afspraken worden gemaakt met de leveranciers en hoefden de departementen minder te betalen voor de geleverde diensten. Een respondent concludeerde: *'Ga je absurde maatregelen aan de leverancier vragen, waardoor het qua uitbesteding tien keer duurder wordt'*.

Vervolgens hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden om een gezamenlijke baseline te ontwikkelen: *'Het heeft heel veel tijd gekost, gesprekken gehad, pressure-cookingsessies, informele bijeenkomsten, voeten-op-tafelsessies'*. Een andere respondent constateerde tevens dat departementen niet direct belang hadden om snel een uniforme BIR te ontwikkelen. *'Als het [BIR t.o.v. departementale baselines] niet te veel afwijkt, laat maar gaan, als het duurt, is het niet erg'*.

Om de BIR te kunnen implementeren is het voorstel ter besluitvorming voorgelegd aan de plaatsvervangend secretarissen-generaal/(hoofd)directeuren bedrijfsvoering van alle departementen (interdepartementale commissie bedrijfsvoering rijk) in december 2011. De directeuren hadden toen het voorstel nog niet goedgekeurd, omdat zij eerst een impactanalyse wilden laten uitvoeren. Zoals een van de respondenten concludeerde: *'Dan heb je altijd departementen ertussen die gaan roepen, wat betekent het allemaal voor mij als ik de BIR moet gaan implementeren in termen van tijd en geld'*. En zoals een andere respondent aangaf: *'Als je alles al netjes had ingevoerd, dan heeft het totaal geen effect, dat is niet de boodschap die men wil horen [...] en in tijd van bezuinigingen, je wilt niet dat dingen geld gaan kosten, het moet eigenlijk geld opleveren'*. Tot slot kwam in een interview met een respondent naar voren dat: *'Het ene departement is verder dan het andere departement, dan moet je dat weer gelijk gaan trekken'*. Naar aanleiding van de resultaten van de impactanalyse zal de BIR opnieuw ter besluitvorming worden voorgelegd aan de directeuren bedrijfsvoering van de departementen.

Afsluiting

Op basis van de bovenstaande inzichten wordt in het volgende gedeelte uiteengezet welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces. In paragraaf 6.4 wordt gericht op de functie ICT-ondersteuning in paragraaf 6.5 op de functie informatiebeveiliging.

6.4 VERKLARINGEN VERANDERINGEN ICT-ONDERSTEUNING

Zoals in het conceptueel model naar voren is gekomen, is het mogelijk dat de beslissingen van de ministeries om SSO-ICT op te richten, uit te breiden en over te hevelen kunnen worden verklaard doordat de ministeries de processen van de functie efficiënter wilden organiseren (rationeel-econo-

misch), de ministeries vergelijkbare veranderingen hebben overgenomen bij andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (sociologisch), de ministeries in het verleden bepaalde keuzes hebben gemaakt (historisch-institutioneel) en de ministeries verschillende strategieën hebben ingezet om hun doelstellingen te realiseren (politiek). Deze vier perspectieven worden in de volgende paragrafen stuk voor stuk verder toegelicht.

6.4.1 Rationeel-economisch perspectief

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 1: Aansluiting VWS en SZW op SSO-ICT

Vanuit het rationele perspectief wordt zichtbaar dat de ministeries van VenW, VWS en SZW hebben geconstateerd dat de kwaliteit van de ICT-ondersteuning op hun departement moest worden verbeterd. De respondenten van deze ministeries gaven aan: *'Zijn wij wel in staat om een professionele ICT organisatie in stand te houden?'* en *'ICT clubs [...] die bestonden uit acht mensen, die doen eigenlijk van alles een beetje, maar niets tot in het specialisme'*. Tevens constateerden de respondenten dat de manier waarop de ICT-ondersteuning werd uitgevoerd op hun departementen relatief duur was: *'Reden was kostenbesparing'*. Op basis van deze probleemanalyse hebben de respondenten van de ministeries van VenW, VWS en SZW aangegeven dat zij alternatieven hebben verkend op welke manier zij de kwaliteit konden verbeteren en de kosten konden verlagen.

Het Ministerie van VWS heeft als eerste de consequenties in kaart gebracht wanneer het zijn ICT-ondersteuning zou uitbesteden aan een externe marktpartij: *'Ook afgevraagd moeten wij naar buiten sourcen?'*. Een van de respondenten concludeerde dat: *'[je] veel geld kwijt bent als je het gaat outsourcen naar de markt'* en *'Als het kwalitatief goed is, dan betaal je meteen de hoofdprijs, continu wat betaal je, contracten van bedrijven om laag in te schrijven en dan zit er vervolgens een hele hoop niet bij'*. Op basis van deze inzichten heeft het Ministerie van VWS geconcludeerd dat het zijn ICT-ondersteuning niet wilde uitbesteden aan een externe marktpartij.

Vervolgens hebben de ministeries van VenW, VWS en SZW onderzocht of de kwaliteit kon worden verbeterd en de processen efficiënter konden worden georganiseerd wanneer zij hun ICT-ondersteuning zouden overhevelen naar één SSC. De betrokkenen van de ministeries voorzagen dat door de vorming van één SSC *'betere dienstverlening en een goedkoper product'* konden worden gerealiseerd. Uiteindelijk hebben de ministeries van VenW, SZW en VWS naar aanleiding van de beschreven inzichten besloten om hun ICT-ondersteuning te centraliseren (*logic of consequences*).

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 2: Overheveling SSO-ICT naar BZK

Nadat de ICT-ondersteuningssystemen van het Ministerie van VWS en SZW waren overgeheveld naar SSO-ICT van het Ministerie van VenW, constateerden de respondenten van het ministerie dat het niet duidelijk was welk ministerie verantwoordelijk zou zijn voor eventuele problemen op het gebied van ICT-ondersteuning. Zoals een van de betrokken respondenten aangaf: *'Dan krijg je de politieke vraag, wat gebeurt er nou als ik een fout maak... Welke minister is dan verantwoordelijk?'* Om dit probleem beter te ondervangen, heeft het Ministerie van VenW alternatieven verkend. Een betrokken respondent van het ministerie constateerde dat het Ministerie van BZK beter in staat zou zijn om de problemen te ondervangen, omdat zij al verantwoordelijk was voor de coördinatie van de bedrijfsvoering. Zoals een respondent benadrukte: *'BZK, dat feitelijk verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het rijk, die kwam meer in beeld om ICT-verantwoordelijke te worden voor*

het rijk'. Vervolgens is op basis van de resultaten van de *business case* besloten dat SSO-ICT werd overgeheveld naar het Ministerie van BZK. De verantwoordelijke respondent constateerde: *'Daar zit ook nog een interessante business case achter, toen is besloten: oke SSO gaat naar Binnenlandse Zaken'*.

Concluderend kan worden gesteld dat SSO-ICT is opgericht, uitgebreid en overgeheveld naar het Ministerie van BZK om de processen op het gebied van ICT-ondersteuning efficiënter te organiseren en de problemen met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid beter te ondervangen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat deze veranderingen hebben plaatsgevonden, omdat de betrokkenen van de ministeries hebben waargenomen dat op andere gebieden van de bedrijfsvoering succesvol SSC's werden opgericht.

6.4.2 Sociologisch perspectief

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 1: Aansluiting VWS en SZW op SSO-ICT

Vanuit het sociologische perspectief komt naar voren dat de betrokkenen van de ministeries van VWS en SZW hadden waargenomen dat bij vele andere functies van de bedrijfsvoering interdepartementaal werd samengewerkt. Zoals een van de respondenten aangaf was vanuit het ministerie aangegeven: *'Doe vooral samen wat je samen kunt doen'*. Daarnaast lichtte een andere respondent toe de betrokkenen van het Ministerie van SZW: *'Zagen dat het bij VWS redelijk goed gegaan was'*. Dit betekent dat de betrokkenen hebben onderzocht of het mogelijk was om interdepartementaal samen te werken, omdat zij deze vorm van samenwerken hadden waargenomen bij andere functies en de betrokkenen deze vorm als succesvol beschouwden.

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 2: Overheveling SSO-ICT naar BZK

Nadat de ICT-afdelingen van de ministeries van VWS en SZW waren overgeheveld naar het voormalige Ministerie van VenW, is besloten dat SSO-ICT zou worden overgeheveld naar het Ministerie van BZK (Instellingsbesluit baten-lastendienst SSC-ICT Den Haag, 2012). Zoals toegelicht in het theoretisch kader biedt het sociologische perspectief verschillende handvatten om de veranderingen te verklaren. Echter, bij de beslissing om SSO-ICT over te hevelen, kunnen geen aanvullende verklaringen worden gegeven vanuit dit perspectief. De betrokkenen vanuit SSO-ICT hebben niet aangegeven dat zij interdepartementaal willen samenwerken omdat zij deze vorm van samenwerken hebben waargenomen bij andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. Wel kunnen vanuit dit perspectief aanvullende verklaringen worden gegeven waarom de departementen, die niet nog niet waren aangesloten op SSC-ICT, in de komende periode zullen aansluiten. In het regeerakkoord Rutte I (2010) is opgenomen dat verder zal worden gewerkt aan het centraliseren van verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering: *'Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT)'* (Regeerakkoord Rutte I, 2010). Dit betekent dat wordt verwacht dat de departementen die nog niet zijn aangesloten op SSC-ICT, in de komende periode zullen aansluiten op SSC-ICT (*coercive isomorphism*).

Nu in de vorige twee paragrafen is onderzocht in hoeverre vanuit het rationeel-economische en het sociologische perspectief de veranderingen op het gebied van ICT-ondersteuning kunnen worden verklaard, kan nog niet worden geconcludeerd in hoeverre de beslissingen die de betrokkenen in het verleden hebben gemaakt invloed hebben gehad op de huidige beslissingen op het gebied van

ICT-ondersteuning. In het volgende gedeelte wordt vanuit het historisch-institutionele perspectief onderzocht waarom veranderingen op het gebied van ICT-ondersteuning hebben plaatsgevonden.

6.4.3 Historisch-institutioneel perspectief

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 1: Aansluiting VWS en SZW op SSO-ICT

Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt als eerste zichtbaar dat enkele directies van het Ministerie van VenW hebben aangegeven dat zij verantwoordelijk wilden blijven voor hun eigen ICT-ondersteuning, omdat zij hun eigen werkwijzen, procedures en routines hadden ontwikkeld om deze taken uit te voeren. *'Als zij [directies], ICT aan hun bureau willen hebben, dan doen zij zo (vingerknip), en dan stond hij er, want hij was zijn baas'*. Voor deze directies ontbraken stimulansen om hun huidige werkwijzen aan te passen en deel te nemen aan SSO-ICT. De respondenten gaven aan dat verschillende andere directies van het ministerie wel hadden geconstateerd dat de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd kon worden en de processen efficiënter konden worden georganiseerd wanneer zij zouden deelnemen aan SSO-ICT (*utilitarian explanation*, zie ook het *rationeel-economisch* perspectief). Zij hebben besloten om deel te nemen en hierdoor hebben zij een nieuw pad ingeslagen. Vervolgens zijn binnen het departement veel inspanningen verricht om SSO-ICT op te richten. Vanwege de keuze die was gemaakt om samen te werken en de vele inspanningen die zijn verricht, is besloten dat tevens de andere directies zouden aansluiten.

In de daaropvolgende periode hebben de ministeries van VWS en SZW gevraagd of zij mochten deelnemen aan SSO-ICT. Beide ministeries gaven aan dat hun huidige werkwijzen op het gebied van ICT-ondersteuning niet meer aansloten bij de kwaliteit die zij moesten leveren. Tevens moesten de processen efficiënter worden uitgevoerd (*utilitarian explanation*, zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Dit betekent dat voor beide ministeries stimulansen aanwezig waren om de ICT-ondersteuning op een andere manier te organiseren. SSO-ICT had inmiddels relatief veel ervaring met het aansluiten van andere onderdelen op zijn werkwijzen en procedures en vandaar dat SSO-ICT heeft besloten dat de ministeries van VWS en SZW konden aansluiten. Het proces van samenwerking was in gang gezet en in het verlengde daarvan is de beslissing genomen om de twee departementen aan te laten sluiten.

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 2: Overheveling SSO-ICT naar BZK

Vervolgens was het Ministerie van BZK in de afgelopen jaren verantwoordelijk geworden voor de coördinatie van verschillende taken op het gebied van bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid (Organisatiebesluit Ministerie van BZK, 2012). Zoals een respondent van SSO-ICT aangaf, hebben zij het Ministerie van BZK benaderd, omdat *'BZK [...] verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het rijk'*. Het Ministerie van BZK was inmiddels al verantwoordelijk voor verschillende SSC's die diensten leverden voor meerdere ministeries. Door het onderbrengen van SSO-ICT bij het Ministerie van BZK zouden tevens problemen met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid beter konden worden ondervangen (zie het *rationeel-economische* perspectief). Op deze manier is besloten dat SSO-ICT zou worden overgeheveld naar het Ministerie van BZK.

Vervolgens is in het regeerakkoord Rutte I (2010) opgenomen dat ook de andere departementen, die nog niet waren aangesloten op SSC-ICT, in de komende periode zouden worden aangesloten. Op het intranet van het Ministerie van BZK is dit nader toegelicht. *'We [SSC-ICT] blijven bouwen*

aan de ingeslagen weg van rijksbrede shared services: concentratie van taken, standaardisatie van productenaanbod en professionalisering van dienstverlening' (Ministerie van BZK, 2014a). Naar aanleiding van deze tekst wordt duidelijk dat SSC-ICT in het verleden heeft besloten dat zij verantwoordelijk werd voor de ICT-ondersteuning van meerdere departementen. Vanwege deze keuze zal SSC-ICT de ingeslagen weg blijven continueren en verantwoordelijk worden voor de ICT-ondersteuning van meerdere departementen.

Concluderend kan worden gesteld dat de keuzes die de ministeries op het gebied van ICT-ondersteuning hebben gemaakt, invloed hebben gehad op de beslissingen om SSO-ICT op te richten, uit te breiden en over te hevelen. Op basis van de hiervoor genoemde inzichten kan nog niet worden geconcludeerd in hoeverre de betrokkenen veranderingen hebben gerealiseerd op het gebied van ICT-ondersteuning om minder afhankelijk te worden van andere actoren.

6.4.4. Politiek perspectief

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 1: Aansluiting VWS en SZW op SSO-ICT

Vanuit het politieke perspectief wordt als eerste zichtbaar dat verschillende directies van het Ministerie van VenW niet afhankelijker wilden worden van SSO-ICT: *'Vonden het eng, want [...] als zij ICT aan hun bureau willen hebben, dan doen zij zo (vingerknip), en dan stond hij er, want hij was zijn baas'*. Deze directies hebben aangegeven geen onderdeel te willen worden van SSO-ICT. Tegelijkertijd waren andere directies relatief klein; zij wilden wel graag deelnemen aan SSO-ICT. Vanuit SSO-ICT is tegemoet gekomen aan de wensen van de directies die niet wilden deelnemen, omdat de betrokkenen graag SSO-ICT wilde oprichten. De respondenten gaven aan dat een compromis is gesloten, omdat alleen de directies die zelf willen deelnemen zijn ondergebracht bij SSO-ICT. Op deze manier kon SSO-ICT worden opgericht en konden de andere directies zelfstandig blijven. Naar verloop van tijd werd de druk vanuit de afdeling financiën van het Ministerie van VenW opgevoerd om aan te sluiten op SSO-ICT: *'Jij [directies] hebt geen eens gebruik gemaakt van de shared service organisatie, wat zeur je nu eigenlijk, dus ga dat nu maar eerst doen voordat je gaat zeuren over de taakstelling'*.

Na de aansluiting van de interne ICT-ondersteuning van het Ministerie van VenW had SSO-ICT een brede doelstelling geformuleerd. De betrokken respondenten gaven aan dat SSO-ICT niet alleen verantwoordelijk wilde zijn voor het Ministerie van VenW, maar voor meerdere departementen. Zoals een van de betrokken respondenten aangaf: *'Die [SSO-ICT] was met die goede babbel ook behoorlijk met acquisitie bezig'. 'Hij [SSO-ICT] wilde ons [SZW] hebben, dat paste natuurlijk heel erg in zijn missie'*. Tegelijkertijd hadden de ministeries van VWS en SZW interne problemen met de kwaliteit van de dienstverlening van de ICT-ondersteuning en de kosten (zie ook het *rationeel-economische* perspectief). Door deze samenwerking werden de problemen bij de ministeries van VWS en SZW opgelost doordat de kwaliteit zou worden verbeterd en de processen efficiënter zouden worden georganiseerd. Tevens bood deze samenwerking voor SSO-ICT de mogelijkheid om verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van ICT-ondersteuning. Uiteindelijk bood SSO-ICT een oplossing voor de problemen van de ministeries van VWS en SZW (verhoging kwaliteit en efficiency). Op deze manier werden oplossingen en problemen aan elkaar gekoppeld.

ICT-ondersteuning: Institutionele verandering 2: Overheveling SSO-ICT naar BZK

Vanuit het politieke perspectief komt vervolgens naar voren dat het Ministerie van BZK verantwoordelijk wilde worden voor SSO-ICT, omdat het ministerie op deze manier verantwoordelijk werd voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Het Ministerie van BZK, en specifiek het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR), had bij de oprichting van zijn directoraat-generaal verschillende doelstellingen geformuleerd (Ministerie van BZK, 2008b). Een van deze doelstellingen was dat zij hun *shared service centers* (SSC's) wilden uitbouwen (Ministerie van BZK, 2008b). DG OBR was inmiddels al verantwoordelijk voor verschillende SSC's (Organisatiebesluit Ministerie van BZK, 2012) en had de doelstellingen geformuleerd dat het verantwoordelijk wilde worden voor onderdelen van de bedrijfsvoering van andere departementen. De betrokken respondent van het Ministerie van BZK heeft vervolgens aangegeven dat het ministerie verantwoordelijk wilde worden voor SSO-ICT, omdat dit paste bij de doelstellingen. Zoals de respondent benadrukte, paste de overheveling van SSO-ICT *'perfect bij de missie van DG OBR [Ministerie van BZK]*'. Door de overheveling van SSO-ICT werd het ministerie verantwoordelijk voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering.

Afsluiting

Nadat in deze paragraaf is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de veranderingen die hebben plaatsgevonden bij de functie ICT-ondersteuning wordt in de volgende paragraaf onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de veranderingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van informatiebeveiliging. Achtereenvolgens worden verklaringen gegeven vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

6.5 VERKLARINGEN VERANDERINGEN INFORMATIEBEVEILIGING

6.5.1 Rationeel-economisch perspectief

Vanuit het rationeel-economische perspectief wordt zichtbaar dat de ministeries hebben geconcludeerd dat door de vele verschillende normenkaders de informatiesystemen niet goed konden worden beveiligd: *'Zo veel verschillende normenkaders [...], [dat] belemmert een beheerste beveiliging'* (Ministerie van BZK, 2011c, p. 4). Om de normenkaders beter te beveiligen hebben de ministeries vervolgens naar alternatieven gezocht. Een van de mogelijke alternatieven die ertoe zou leiden dat de informatiesystemen beter konden worden beveiligd is dat alle normenkaders werden gebundeld in één gemeenschappelijke set van kaders (BIR). *'De BIR is erop gericht om voor de rijksoverheid tot één vertrouwelijkheidsniveau te komen [...] zodat niet voor iedere koppeling of gegevensuitwisseling aparte voorzieningen nodig zijn'* (Ministerie van BZK, 2011c). Tevens hebben de ministeries mogelijkheden verkend om de tactische normenkaders aan te laten sluiten bij de ISO-normen. Zoals een betrokken respondent aangaf: *'Zoveel mogelijk te standaardiseren op marktstandaarden'*. De respondenten constateerden dat de kosten voor de ministeries hoger waren als de kaders niet aansloten op de ISO-normen dan wanneer de kaders wel zouden aansluiten: *'Daar krijgen wij allemaal hele hoge rekeningen van'* en *'10 keer duurder wordt'*. Door de aansluiting op de ISO-normen konden de processen op het gebied van informatiebeveiliging efficiënter worden georganiseerd. Concluderend kan worden gesteld dat op basis van het signaleren van deze problemen de ministeries de BIR hebben

opgesteld om de kwaliteit te verbeteren (veiligere informatiesystemen) en de processen op het gebied van informatiebeveiliging efficiënter te organiseren (*logic of consequences*).

6.5.2 Sociologisch perspectief

Vanuit het sociologische perspectief komt naar voren dat de ontwikkelingen die binnen de rijksoverheid hebben plaatsgevonden invloed hebben gehad op het nemen van het initiatief om de BIR op te stellen. Door de vorming van de veel *shared service centers* (SSC's) en het standaardiseren van andere onderdelen van de bedrijfsvoering gaven de respondenten aan dat de huidige normenkaders niet meer goed aansloten. Zoals een van de respondenten constateerde: *'En met de opkomst van allerlei concentratie bewegingen, en het ontwikkelen van shared zaken [...] zag je dat de behoefte aan een gemeenschappelijk betrouwbaarheidsniveau gewoon veel sterker werd'*. Door de BIR op te stellen, kon beter worden voldaan aan de verwachtingen die plaatsvonden in de omgeving van de functie informatiebeveiliging (concentratie en standaardisatie bedrijfsvoering) (*logic of appropriateness*).

Tegelijkertijd wordt vanuit dit perspectief zichtbaar dat niet alleen ontwikkelingen binnen de rijksoverheid invloed hebben gehad om de BIR op te stellen, tevens hebben ook ontwikkelingen die buiten de rijksoverheid hebben plaatsgevonden invloed gehad op de ontwikkeling van de BIR. In de BIR is een belangrijke reden opgenomen om een gemeenschappelijke set van kaders op te richten: *'Groeiende druk op de betrouwbaarheid van de informatievoorziening van het rijk'* (Ministerie van BZK, 2011c, p. 6). Deze groeiende druk wordt veroorzaakt doordat *'in de samenleving [...] een roep [is] tot grotere openheid en transparantie van het rijk. Tegelijkertijd wordt het rijk in de media en in de samenleving harder afgerekend op fouten'* (Ministerie van BZK, 2011c, p. 6). Om te kunnen voldoen aan de verwachtingen en de eisen die worden gesteld in de samenleving en vanuit de media, hebben de ministeries het initiatief genomen om de BIR op te stellen (*logic of appropriateness*).

6.5.3 Historisch-institutioneel perspectief

Vanuit het historisch-institutionele perspectief wordt zichtbaar dat ieder departement zijn eigen normenkaders had ontwikkeld: *'Iedereen ging daar toch zijn eigen invulling aangeven, het aantal voorschriften groeide en groeide per departement. Als ik nu de kast met beveiligingsvoorschriften open-trek, staat deze helemaal vol'*. Dit betekent dat ieder departement eigen procedures en werkwijzen had ontwikkeld op het gebied van informatiebeveiliging. Respondenten gaven dan ook aan dat verschillende departementen niet enthousiast waren om de BIR te ontwikkelen omdat zij daardoor hun eigen ontwikkelde procedures en werkwijzen moesten aanpassen: *'Alle departementen zeggen goed dat het gebeurt, maar vervolgens wil iedereen zijn eigen invulling gecodificeerd zien en dat is niet altijd mogelijk'*. Specifiek wilden de departementen die relatief weinig vertrouwelijke informatie hadden niet dat hun normenkaders moesten worden vervangen omdat zij relatief veel investeringen moesten doen om aan deze nieuwe eisen te voldoen: *'Met name de departementen die niet veel departementvertrouwelijke zaken hebben, die vonden het helemaal niet nodig, daar gaan wij toch niet in investeren'*. Voor deze departementen ontbraken in eerste instantie stimulansen om hun eigen procedures en werkwijzen te wijzigen. Op deze manier bleven zij hun eigen traject volgen. Ondanks dat de departementen hun eigen pad wilden blijven volgen, hebben de ministeries geconcludeerd dat hun informatiesystemen beter moesten worden beveiligd en dat de normen niet meer aansloten bij de verwachtingen die vanuit de omgeving van de functie informatiebeveiliging werden gesteld (*functional explanation*; zie het *rationeel-economisch* en het *sociologisch* perspectief). De ministeries hebben uiteindelijk door het opstellen van de BIR voorgesteld om hun eigen procedures en werk-

wijzen aan te passen, omdat de informatiesystemen beter beveiligd moesten worden en niet meer aansloten aan de eisen die aan de functie werden gesteld.

6.5.4 Politiek perspectief

Vanuit het politieke perspectief komt naar voren dat de departementen strategieën hebben ontwikkeld om te voorkomen dat zij afhankelijk zouden worden van een gemeenschappelijk normenkader. Door de ontwikkeling van een gemeenschappelijke normenkader zouden de departementen niet meer zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen normenkaders. Dit betekent dat zij invloed zouden verliezen over hun taken en bevoegdheden op het gebied van informatiebeveiliging: *'Alle departementen zeggen, goed dat het gebeurt, maar vervolgens wil iedereen zijn eigen invulling gecodificeerd zien en dat is niet altijd mogelijk'*.

De respondenten gaven aan dat sommige departementen een gemeenschappelijk kader wilden ontwikkelen en andere departementen hun eigen kaders wilden behouden. Voorstanders wilden een gemeenschappelijk kader omdat door dit kader de informatiesystemen beter konden worden beveiligd (zie het *rationeel-economisch* perspectief). Tevens kon aan de verwachtingen worden voldaan die vanuit de omgeving aan de functie werden gesteld (media en centralisatie/concentratie bedrijfsvoering) (zie het *sociologisch* perspectief). Binnen de groep voorstanders om de normenkaders aan te passen stelden de ministeries van Algemene Zaken (AZ) en Buitenlandse Zaken (BuiZa) aanvullende eisen. Zij wilden tevens dat de normenkaders direct aansloten aan de ISO-marktstandaarden die in de markt gelden. De ministeries van AZ en BuiZa hadden besloten om een coalitie te vormen om de kans te vergroten dat de standaarden aansloten op de ISO-normen: *'Een soort pact gesloten, af en toe redelijk Haags, je wil toch iets bereiken'*.

De ministeries van AZ en BuiZa hebben gezamenlijk met andere departementen, die een voorstander waren om de normenkaders aan te passen, geprobeerd om de andere ministeries, die niet enthousiast waren, te overtuigen. Een belangrijk onderdeel van deze strategie was dat relatief veel bijeenkomsten werden georganiseerd om de tegenstanders te overtuigen: *'Het heeft heel veel tijd gekost, gesprekken gehad, pressure-cookingsessies, informele bijeenkomsten, voeten-op-tafelsessies'*. Tijdens deze bijeenkomsten hadden tegenstanders verschillende argumenten aangedragen waarom zij niet overtuigd waren. Betrokkenen gaven aan dat specifiek de departementen die met relatief weinig vertrouwelijke zaken te maken hadden niet overtuigd waren dat zij hun normenkaders moesten aan te passen. Zoals een respondent concludeerde: *'Met name de departementen die niet veel departementvertrouwelijke zaken hebben, die vonden het helemaal niet nodig, daar gaan wij toch niet in investeren'*. Voor deze departementen gold dat zij relatief veel investeringen moesten doen om op hetzelfde beveiligingsniveau te komen die werd geëist in het rijksbrede normenkader.

Daarnaast gaven de respondenten aan dat sommige ministeries ook vanwege andere redenen niet enthousiast waren om hun normenkaders aan te passen, omdat deze departementen onvoldoende maatregelen hadden genomen om hun informatiesystemen te beveiligen. Door het invoeren van een rijksbreed normenkader zouden zij relatief veel aanvullende maatregelen moeten treffen om aan het niveau te voldoen dat werd geëist op basis van het rijksbreed normenkader: *'Als je alles al netjes had ingevoerd, dan heeft het totaal geen effect, dat is niet de boodschap die men wil horen'*. Tot slot hebben verschillende departementen aangegeven dat zij niet overtuigd waren waarom in een periode waarin vele miljarden euro's bezuinigd moeten worden, moet worden geïnvesteerd op het gebied

van informatiebeveiliging: *'Dan heb je altijd departementen ertussen die gaan roepen, wat betekent het allemaal voor mij als ik de BIR moet gaan implementeren in termen van tijd en geld'* en: *'In tijd van bezuinigingen, je wilt niet dat dingen geld gaan kosten, het moet eigenlijk geld opleveren'*.

De respondenten hebben geconcludeerd dat de strategie van de tegenstanders kan worden getypeerd als: *'Laat maar gaan, als het duurt, is het niet erg'*. Vervolgens hebben de voorstanders tijdens de bijeenkomsten gezocht naar mogelijkheden om een set van gezamenlijke normenkaders op te stellen die voor alle departementen acceptabel was. Uiteindelijk hebben de betrokkenen een compromis gesloten die ter besluitvorming is voorgelegd aan de hoofddirecteuren bedrijfsvoering en plaatsvervangend secretarissen-generaal. In een interview met een respondent kwam het volgende naar voren: *'Wij [voorstanders] zijn wel een beetje tegemoet gekomen'*. De betrokkenen van het Ministerie van AZ en BuiZa die specifiek wilden dat het kader aansloot bij de ISO-marktnormen hebben aangegeven: *'Dit is de code, die hebben wij vertaald in de eigen code, maar de volgende keer doen wij toch echt de code, zie het echt als een groeipad ernaar toe'*.

Afsluiting

Ter afsluiting kan op basis van de vorige twee paragrafen worden geconcludeerd dat vanuit het rationeel-economische perspectief, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke verklaringen zijn gegeven waarom veranderingen op het gebied van ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging hebben plaatsgevonden. In het volgende gedeelte wordt onderzocht op welke manier de verklaringen van deze vier perspectieven gezamenlijk de veranderingen verklaren. Naar aanleiding van deze inzichten wordt vervolgens onderzocht waarom de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informatiebeveiliging.

6.6 VERKLARINGEN VERSCHILLENDE UITKOMSTEN

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht opgenomen van alle verklaringen die zijn gegeven vanuit de vier perspectieven voor de veranderingen die hebben plaatsgevonden bij de functies ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging. In de volgende tabel wordt eerst ingezoomd op de functie ICT-ondersteuning.

ICT-ondersteuning

Tabel 6.3 Verklaringen voor de functie ICT-ondersteuning vanuit het rationeel-economische het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen voor de functie ICT-ondersteuning	
Rationeel-economisch	De (voormalige) ministeries van VenW, VWS, SZW en BZK hebben besloten om hun departementale ICT-ondersteuning te centraliseren in SSO-ICT/SSC-ICT om op deze manier de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, de processen efficiënter te organiseren en de problemen m.b.t. ministeriële verantwoordelijkheid beter te ondervangen (<i>logic of consequences</i>). Het Ministerie van VWS heeft tevens verkend of de ICT-ondersteuning kon worden uitbesteed aan een externe marktpartij, maar het ministerie heeft geconstateerd dat het uitbesten van de ICT-ondersteuning er niet toe zou leiden dat de kosten konden worden verlaagd en de kwaliteit kon worden verbeterd.
Sociologisch	De beslissing om samen te werken met andere departementen is genomen omdat de ministeries van VWS en SZW hadden waargenomen dat ministeries bij andere functies van de bedrijfsvoering succesvol interdepartementaal samenwerken . Door de passage in het regeerakkoord wordt verwacht dat de departementen die nog niet zijn aangesloten op SSC-ICT in de komende periode zullen aansluiten op SSC-ICT (<i>coercive isomorphism</i>).
Historisch-institutioneel	SSO-ICT had inmiddels relatief veel ervaring in de afgelopen jaren opgedaan om andere onderdelen te laten aansluiten op hun werkwijzen en procedures en vandaar dat SSO-ICT heeft besloten dat de ministeries van VWS en SZW konden aansluiten. Daarnaast is het Ministerie van BZK verantwoordelijk geworden voor SSO-ICT omdat het ministerie al verantwoordelijk was in de afgelopen jaren voor verschillende andere onderdelen op het gebied van bedrijfsvoering. Tot slot heeft SSC-ICT aangegeven dat in de toekomst andere departementen zullen aansluiten omdat SSC-ICT in het verleden heeft besloten dat het diensten levert voor meerdere departementen.
Politiek	Het Ministerie van VWS wilde niet te afhankelijk worden van een externe marktpartij . Het Ministerie van VWS heeft uiteindelijk samen met het Ministerie van SZW vrijwillig besloten om samen te werken met het Ministerie van VenW omdat het Ministerie van VenW in staat was om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen . Vervolgens wilden de betrokkenen van het Ministerie van BZK verantwoordelijk worden voor SSC-ICT omdat zij op deze manier hun taken en bevoegdheden op het gebied ICT-ondersteuning konden uitbreiden.

Aansluiting VWS en SZW op SSO-ICT. Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat de beslissing om de departementale ICT-organisaties van de ministeries van VWS en SZW over te hevelen naar SSO-ICT kunnen worden verklaard doordat de rationeel-economische overwegingen werden versterkt door de sociologische (dominante verklaringen). Vanwege rationeel-economische overwegingen hebben de ministeries besloten om deel te nemen aan SSO-ICT omdat op deze manier de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verbeterd en de processen efficiënter konden worden georganiseerd. Deze overwegingen werden versterkt door sociologische overwegingen, omdat van de betreffende ministeries deze manier van samenwerken hadden waargenomen bij andere ministeries en deze als succesvol beschouwden. Dit betekent dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de rationeel-economische overwegingen van de betrokken departementen om aan te sluiten op SSO-ICT werden versterkt door sociologische overwegingen.

Overheveling SSO-ICT naar BZK. De beslissing om SSO-ICT over te hevelen naar het Ministerie van BZK kan worden verklaard doordat de rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen werden versterkt door historisch-institutionele en politieke overwegingen (dominante verklarin-

gen). Als eerste speelden rationeel-economische overwegingen een rol, omdat het Ministerie van BZK de problemen met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid beter kon ondervangen dan het voormalig Ministerie van VenW. Vervolgens werden deze overwegingen versterkt door historisch-institutionele overwegingen, omdat het Ministerie van BZK in de afgelopen jaren al verantwoordelijk is geworden voor verschillende SSC's. In het verlengde van de beslissingen die in het verleden zijn genomen, is besloten dat SSO-ICT werd overgeheveld naar het Ministerie van BZK. Vervolgens werden deze overwegingen nog extra versterkt door politieke overwegingen, omdat het Ministerie van BZK verantwoordelijk wilde worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Door deze drie overwegingen tezamen hebben de ministeries besloten dat SSO-ICT werd overgeheveld naar het Ministerie van BZK.

Tot slot kan de beslissing dat de andere departementen op SSC-ICT worden aangesloten, worden verklaard doordat de *historisch-institutionele* overwegingen van de betrokkenen werden versterkt door *politieke* overwegingen (dominante verklaringen). Vanuit het *historisch-institutionele* perspectief komt naar voren dat drie departementen al hadden besloten om interdepartementaal samen te werken en de aansluiting van de andere departementen ligt in de lijn met de keuzes die in het verleden zijn gemaakt. Tegelijkertijd werden deze overwegingen versterkt door politieke overwegingen, omdat zonder overeenstemming te bereiken met andere departementen in het regeerakkoord is opgenomen dat ook zij zullen aansluiten op SSC-ICT.

Informatiebeveiliging

Tabel 6.4 Verklaringen voor de functie informatiebeveiliging vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief.

Verklaringen voor de functie informatiebeveiliging	
Rationeel-economisch	De ministeries hebben het initiatief genomen om een gemeenschappelijke set van normenkaders op te stellen om op deze manier de kwaliteit van de functie te verbeteren (verhoging beveiliging informatiesystemen) en de processen efficiënter te organiseren (aansluiting ISO-normen).
Sociologisch	Om aan de verwachtingen vanuit de omgeving van de functie informatiebeveiliging te kunnen voldoen (media en centralisatie; concentratie onderdelen bedrijfsvoering) hebben de ministeries het initiatief genomen om de BIR op te stellen (<i>logic of appropriateness</i>).
Historisch-institutioneel	De departementen hadden eigen normenkaders, procedures en werkwijzen ontwikkeld op het gebied van informatiebeveiliging en voor de meeste departementen ontbraken stimulansen om deze aan te passen. Uiteindelijk hebben de departementen voorgesteld om hun huidige kaders aan te passen, omdat de kaders beter moesten worden beveiligd en niet meer aansloten op de eisen die vanuit de rijksoverheid werden gesteld (centralisatie/standaardisatie onderdelen bedrijfsvoering en vanuit de omgeving van de functie (media) (<i>functional explanation</i>)).
Politiek	Verschillende ministeries wilden niet afhankelijk worden van een rijksbreed kader maar verantwoordelijk blijven voor hun eigen kaders. Voorstanders hebben geprobeerd om de tegenstanders te overtuigen door vele bijeenkomsten te organiseren. Uiteindelijk hebben de betrokkenen een compromis opgesteld dat ter besluitvorming is voorgelegd aan de betrokkenen. Door het opstellen van een compromis zijn de voorstanders tegemoet gekomen aan de eisen van de tegenstanders.

Bij de functie informatiebeveiliging kan het initiatief dat de departementen hebben genomen om een gemeenschappelijke set van kaders te ontwikkelen worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen van de departementen werden versterkt door *sociologische* overwe-

HOOFDSTUK 6

gingen (dominante verklaringen). Rationeel-economische overwegingen speelden een rol bij de departementen, omdat zij constateerden dat de informatiesystemen beter moesten worden beveiligd. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt, omdat de ministeries wilden voldoen aan de verwachtingen die aan hen werden gesteld vanuit de omgeving (media en centralisatie).

Daarentegen kunnen de overwegingen van de departementen om hun eigen kaders te behouden worden verklaard, omdat de *historisch-institutionele overwegingen* werden versterkt door *politieke* (dominante verklaringen). Historisch-institutionele overwegingen speelden een rol, omdat de ministeries hun eigen normenkaders, procedures en werkwijzen hadden ontwikkeld en dat voor hen stimulansen ontbraken om de kaders aan te passen. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt door politieke overwegingen, omdat de ministeries niet afhankelijk wilden worden van een rijksbreed kader. Op basis van deze inzichten kan worden geconcludeerd dat de functie informatiebeveiliging in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de voorstanders met rationeel-economische en sociologische overwegingen nog niet in staat zijn geweest om de tegenstanders met historisch-institutionele en politieke overwegingen te overtuigen.

Naar aanleiding van de hiervoor verworven inzichten wordt in het volgende gedeelte onderzocht waarom de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informatiebeveiliging.

ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging

Als eerste kan worden geconcludeerd dat de overwegingen van de departementen om *wel* interdepartementaal samen te werken bij zowel de functie ICT-ondersteuning als informatiebeveiliging kunnen worden verklaard, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (waarnemen vergelijkbare ontwikkelingen en voldoen aan verwachtingen uit de omgeving).

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informatiebeveiliging, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokken departementen om aan te sluiten op SSO-ICT werden versterkt door *sociologische* overwegingen. Bij de functie informatiebeveiliging zijn de voorstanders met *rationeel-economische* en *sociologische* overwegingen nog niet in staat geweest om de tegenstanders met *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen te overtuigen. Op deze manier is bij de functie informatiebeveiliging nog geen rijksbreed kader ontwikkeld en is deze functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden in het volgende gedeelte de conclusies toegelicht.

6.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het proces van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfunctie ICT. Binnen de functie ICT is ingezoomd op de functies ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging. Als eerste kan worden geconcludeerd dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informa-

tiebeveiliging, omdat bij een functie ICT-ondersteuning een formele structuur aanwezig is en bij de functie informatiebeveiliging niet. Hoewel bij de functie ICT-ondersteuning een formele structuur aanwezig is, kan deze functie niet als volledige institutie worden beschouwd, omdat de betrokkenen in de afgelopen periode hebben aangegeven dat zij de formele structuur niet accepteren en omdat de formele structuur in de afgelopen periode is gewijzigd. Voor de functie informatiebeveiliging kon niet worden onderzocht of deze functie als een volledige institutie kan worden beschouwd, omdat niet één formele structuur aanwezig is voor de hele functie. Wel is onderzocht of onderdelen van de formele structuur, de taken en de werkwijzen die de ministeries hebben ontwikkeld worden geaccepteerd en of deze zijn veranderd. Net zoals bij de functie ICT-ondersteuning, kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat de taken en de werkwijzen van de ministeries nog niet volledig worden geaccepteerd en dat deze zijn veranderd.

Bij beide functies hebben vervolgens verschillende veranderingen plaatsgevonden die hebben geleid tot de relatief hogere mate van institutionalisering van de functie ICT-ondersteuning en de relatief lagere mate van institutionalisering van de functie informatiebeveiliging. Bij de functie ICT-ondersteuning zijn de ministeries van VWS en SZW aangesloten op SSO-ICT en is SSO-ICT van het voormalig ministerie VenW vervolgens overgeheveld naar het Ministerie van BZK. Bij de functie informatiebeveiliging hebben de ministeries het initiatief genomen om een gemeenschappelijke set van kaders te ontwikkelen.

De beslissing waarom de ministeries van VWS en SZW hebben besloten om deel te nemen aan SSO-ICT kan worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (waarnemen vergelijkbare vormen van samenwerken). Dit betekent dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, omdat de rationeel-economische overwegingen van de betrokken departementen om aan te sluiten op SSO-ICT werden versterkt door sociologische overwegingen. Daarnaast kan de overheveling van SSO-ICT naar het Ministerie van BZK worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen (beter ondervangen problemen m.b.t. ministeriële verantwoordelijkheid) werden verstrekt door *historisch-institutionele* overwegingen (in lijn met de keuze die in het verleden was gemaakt dat het Ministerie van BZK al verantwoordelijk was) en door *politieke* overwegingen (het ministerie wilde verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied bedrijfsvoering).

Op het gebied van informatiebeveiliging kunnen de overwegingen van de departementen om wel een gemeenschappelijke set van normenkaders (BIR) op te stellen worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen (verhoging kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (voldoen aan verwachtingen van de media; centralisatie en concentratie onderdelen bedrijfsvoering). De overwegingen van de departementen om de BIR *niet* op te stellen kunnen worden verklaard omdat de *historisch-institutionele* overwegingen (behoud eigen routines en werkwijzen) werden versterkt door *politieke* overwegingen (niet afhankelijk zijn van gemeenschappelijk kader). De functie informatiebeveiliging is uiteindelijk in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd omdat de voorstanders met *rationeel-economische* en *sociologische* overwegingen nog niet in staat zijn geweest om de tegenstanders met *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen te overtuigen.

HOOFDSTUK 6

Naar aanleiding van de bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat bij beide functies de overwegingen om *wel* interdepartementaal samen te werken kunnen worden verklaard doordat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit) werden versterkt door *sociologische* overwegingen (waarnemen vergelijkbare ontwikkelingen en voldoen aan verwachtingen vanuit de omgeving). Tot slot kan worden geconcludeerd dat de functie ICT-ondersteuning in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd dan de functie informatiebeveiliging, omdat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokken departementen een SSC op te richten werden versterkt door *sociologische* overwegingen. Bij de functie informatiebeveiliging zijn de voorstanders met *rationeel-economische* en *sociologische* overwegingen nog niet in staat geweest om de tegenstanders met *historisch-institutionele* en *politieke* overwegingen te overtuigen. Op deze manier is bij de functie informatiebeveiliging nog geen rijksbreed kader ontwikkeld en is deze functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd.

Nu in dit hoofdstuk en in de vorige twee hoofdstukken, het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering is verklaard, wordt in het volgende hoofdstuk ingezoomd op het tweede deel van de hoofdvraag, namelijk: welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. Specifiek is ervoor gekozen om in te zoomen op één verandering die ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de overheveling van de departementale bedrijfsvoeringsorganisaties naar *shared service centers* (SSC's). Dit betekent dat wordt onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht en de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Alle resultaten van dit deel van het onderzoek worden toegelicht in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 7

GEVOLGEN VOOR HET PRIMAIRE PROCES

7.1 INLEIDING

Nadat in de vorige drie hoofdstukken verklaringen zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, wordt in dit hoofdstuk onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat veranderingen hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces. Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie was het vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek niet mogelijk om de gevolgen voor de managers in kaart te brengen van *alle* veranderingen die hebben plaatsgevonden tijdens dit proces. Specifiek is ervoor gekozen om in te zoomen op één verandering die ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de overheveling van de departementale bedrijfsvoeringsorganisaties naar *shared service centers* (SSC's). Dit betekent dat wordt onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht en de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Hiermee wordt een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag van dit onderzoek.

Dit hoofdstuk is op de volgende manier opgebouwd. Als eerste wordt in paragraaf 7.2 een overzicht opgesteld van de mogelijke gevolgen die de managers kunnen ondervinden nadat SSC's zijn opgericht op basis van een theoretische verkenning en 69 diepte-interviews die in het eerste gedeelte van dit onderzoek zijn afgenomen. In paragraaf 7.3 zijn vervolgens de mogelijke gevolgen die managers kunnen ondervinden geoperationaliseerd. Door het uitzetten van een survey is onderzocht welke gevolgen managers hebben ondervonden. In paragraaf 7.4 worden de resultaten van de survey toegelicht en tot slot worden in paragraaf 7.5 de conclusies van dit hoofdstuk beschreven.

7.2 GEVOLGEN VOOR MANAGERS NA VORMING SSC'S

Om door middel van een survey te kunnen onderzoeken welke gevolgen de managers hebben ondervonden, wordt in deze paragraaf een overzicht opgesteld van de mogelijke gevolgen die de

managers kunnen ondervinden. Als eerste worden inzichten over de gevolgen verkregen door een theoretische verkenning uit te voeren. In paragraaf 3.3.2 is verantwoord op welke manier deze theoretische verkenning is uitgevoerd. Specifiek is in deze paragraaf aangegeven op welke termen is gezocht naar relevante wetenschappelijke boeken, wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten. Tevens is beschreven op basis van welke criteria relevante studies zijn geselecteerd, hoeveel studies zijn geselecteerd, in welke tijdschriften de studies zijn gepubliceerd en op welke manier de relevante passages van de studies zijn gecodeerd.

Daarnaast zijn aanvullende inzichten verkregen tijdens het eerste gedeelte van dit onderzoek. In dit gedeelte van het onderzoek is niet alleen aan de 69 respondenten gevraagd waarom institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden, maar tevens is aan hen gevraagd welke gevolgen zij verwachten dat managers hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht. Als een gevolg naar voren is gekomen tijdens de theoretische verkenning en is genoemd door een of meerdere respondenten, wordt dit gevolg gebruikt voor dit onderzoek om te analyseren welke gevolgen managers hebben ondervonden nadat SSC's zijn gevormd bij de Nederlandse rijksoverheid. In totaal zijn zes gevolgen geselecteerd die zowel zijn naar voren zijn gekomen tijdens de theoretische verkenning als tijdens de interviews met de respondenten. In het volgende gedeelte worden de zes gevolgen toegelicht.

Het *eerste gevolg* dat managers kunnen ondervinden dat zowel is benoemd in de wetenschappelijke literatuur als door de respondenten is aangegeven, is dat managers verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering op het moment dat een *shared service center* (SSC's) wordt opgericht (Reilly en Williams, 2003). Een belangrijke reden om een SSC op te richten is dat wordt geprobeerd om te voorkomen dat taken op het gebied van bedrijfsvoering 'dubbel' worden uitgevoerd (Fayol, 1949). Voordat de SSC werd opgericht, was ieder departement zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Op deze manier was het mogelijk dat de taken 'dubbel' werden uitgevoerd. Door het centraliseren van de departementale onderdelen werd getracht om de bedrijfsvoeringsfunctie efficiënter te organiseren (zie bijv. het Ministerie van BZK, 2007; 2011d). Daarnaast is het mogelijk dat door de oprichting van de SSC de bedrijfsvoeringsfuncties efficiënter kan worden georganiseerd, omdat een deel van de taken op het gebied van bedrijfsvoering wordt overgedragen aan de managers van het primaire proces (Cooke, 2006). Dit betekent dat de medewerkers van de bedrijfsvoering een deel van hun taken niet meer uitvoeren, maar dat de managers van het primaire proces deze taken zelf moeten uitvoeren: *'SSC's are thus designed to deliver services of the highest value at the lowest cost to internal clients. This structure transfers increasing responsibility away from HR to line managers for the implementation of HRM, as well as enabling line managers and employees to access self-service functionality'* (Farndale e.a., 2009, p. 545). Door het introduceren van het *self-service* concept worden managers van het primaire proces verantwoordelijk voor meer taken op het gebied van bedrijfsvoering. Op deze manier wordt het mogelijk om de bedrijfsvoeringsfunctie efficiënter te organiseren.

Niet alleen is dit gevolg naar voren gekomen in de wetenschappelijke literatuur, tevens hebben verschillende respondenten tijdens het eerste deel van het onderzoek aangegeven dat zij verwachten dat de managers van het primaire proces zelf meer taken moeten uitvoeren op het gebied van bedrijfsvoering. Een van de respondenten gaf bijvoorbeeld dat voordat de SSC's werden opgericht de managers direct werden ondersteund door medewerkers op het gebied van bedrijfsvoering. Vervolgens werden de SSC's opgericht en werden vele medewerkers overgeplaatst naar de SSC's.

Tegelijkertijd gaven respondenten aan dat niet alle medewerkers werden overgeplaatst en dat managers van het primaire proces ook zelf meer taken op het gebied van bedrijfsvoering moesten uitvoeren. Een respondent gaf aan: *'Men [managers] was in het verleden gewend om een HR-adviseur bij zich te roepen, en die regelde dan allerlei zaken en dan kan en moet men het in feite zelf gaan doen in het portal'*. Een andere respondent concludeerde: *'Wat je ziet bij P [bedrijfsvoeringsfunctie personeel] is voornamelijk het self service effect en zelfredzaamheid'*. Dit betekent dat op basis van de inzichten die naar voren zijn gekomen vanuit de literatuur en de interviews als eerste wordt verwacht dat managers van het primaire proces verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken op het gebied van bedrijfsvoering op het moment dat een onderdeel van de bedrijfsvoeringsfuncties van de departementen wordt gecentraliseerd in een SSC. Daarnaast zijn de literatuur en door respondenten andere gevolgen benoemd die managers kunnen ondervinden nadat SSC's zijn opgericht.

Het *tweede gevolg* dat managers kunnen ondervinden dat zowel is benoemd in de wetenschappelijke literatuur als door de respondenten is aangegeven, is dat managers vinden dat zij minder invloed kunnen uitoefenen om veranderingen te realiseren nadat SSC's zijn opgericht (Howcroft en Richardson, 2012). Waar managers van het primaire proces voorheen verzoeken of wensen ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen direct konden afstemmen met de medewerkers van de decentrale departementale organisaties, moeten managers in de nieuwe situaties hun verzoeken en wensen indienen via formele en gestandaardiseerde procedures, samen met de wensen en verzoeken van managers van de andere departementen (Waldo, 1948). Door het standaardiseren van de procedures binnen de bedrijfsvoeringsfunctie en het op afstand plaatsen van de dienstverlening in de SSC, wordt verwacht dat managers van het primaire proces minder invloed kunnen uitoefenen om specifieke wensen en verzoeken op het gebied van bedrijfsvoering te realiseren. Tijdens de interviews gaf een van de respondenten aan: *'Vroeger als iets niet goed ging, dan ging je naar mensen die je kende op je eigen departement, vriendje, vriendinnetje, dan werd het wel opgelost, die vriendjes en vriendinnetjes heb je niet meer'*. Op deze manier kunnen managers niet langer meer hun verzoeken indienen bij de medewerkers van de bedrijfsvoering op de departementen maar moeten zij nu de verzoeken indienen via geformaliseerde procedures bij de SSC. Zoals een andere respondent tenslotte aangaf: *'Als ik [manager van het primaire proces] het niet via de formele weg kan bereiken, dan gewoon een achterdeurtje, nou die informele weg is compleet afgesneden'*. Dit betekent dat als tweede wordt verwacht dat de managers van het primaire proces vinden dat zij minder invloed kunnen uitoefenen om hun specifieke wensen en verzoeken te realiseren.

Het *derde gevolg* dat managers kunnen ondervinden dat in de literatuur en tijdens de interviews naar voren is gekomen, is dat managers vinden dat de medewerkers van de nieuwe SSC over meer specialistische kennis beschikken dan de medewerkers van de 'oude' departementale diensten (Rothwell e.a., 2011). Toen de departementale bedrijfsvoeringsonderdelen zelf verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de taken op het gebied van bedrijfsvoering, waren de medewerkers van deze onderdelen in veel situaties alleen in staat om hun reguliere werkzaamheden uit te voeren en niet in staat om specialistische kennis op te bouwen voor hun onderdeel (Janssen e.a., 2009). Door het bundelen van de departementale onderdelen zijn de medewerkers van de SSC in staat om specialistische kennis op te bouwen (Maatman e.a., 2010). De medewerkers van de SSC zullen zich daarom verdiepen in specialistische onderwerpen en daardoor zullen zij in staat zijn om meer en moeilijker vragen te beantwoorden van de managers.

Ook kwam tijdens de interviews naar voren dat relatief veel medewerkers van de departementale organisaties alleen in staat waren om hun reguliere werkzaamheden uit te voeren en niet in staat waren om specialistische kennis op te bouwen. Zoals een respondent aangaf: *'Ik [directeur SSC op het gebied van ICT-ondersteuning] heb ICT-clubs overgenomen, die bestonden uit acht mensen [...] Die doen eigenlijk alles een beetje, maar niets tot in het specialisme [...] Op het moment dat een specifieke vraag kwam, wisten zij het niet meer.'* Door het bundelen van de verschillende departementale onderdelen wordt verwacht dat medewerkers de specifieke vragen wel kunnen beantwoorden. Ook respondenten op het gebied van audit gaven aan dat zij verwachten dat hun auditors meer specialistische audits zouden kunnen uitvoeren op het moment dat de departementale auditdiensten worden gebundeld in één SSC. Deze respondent gaf aan: *'Als ik [kwartiermaker SSC audit] droom, denk ik dat hij [manager primaire proces] zal gaan zeggen, het rapport is beter geworden, ik zie dat ik andersoortige audits kan gaan doen en ik zie dat ik meer specialisten in huis krijg'*. Dit betekent dat als derde wordt verwacht dat de managers van het primaire proces vinden dat de medewerkers van de SSC over meer specialistische kennis beschikken dan de medewerkers van de departementale diensten.

Het vierde gevolg dat managers kunnen ondervinden is dat managers vinden dat zij na de vorming van de SSC meer gegevens kunnen opvragen dan dat zij konden bij de departementale organisatie op het gebied van bedrijfsvoering (Farndale e.a., 2009). Voordat de departementale onderdelen van de bedrijfsvoering werden gecentraliseerd konden managers alleen gegevens opvragen die hun eigen departementale organisatie had verzameld. Een respondent gaf tijdens het interview aan: *'De huidige administraties [2003] van diverse bedrijfsvoeringsdomeinen zijn niet altijd op elkaar afgestemd, waardoor managementinformatie lastig kan worden ontsloten'*. Door de vorming van de SSC kunnen de verschillende informatiestromen van de departementale organisaties aan elkaar worden gekoppeld. De managers van de departementen kunnen op deze manier meer gegevens opvragen, omdat de nieuwe SSC toegang heeft tot meerdere informatiestromen van de aangesloten departementen. Dit betekent dat op basis van de inzichten van de literatuur en de interviews als vierde wordt verwacht dat managers vinden dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen wanneer de departementale organisatie wordt gecentraliseerd in een SSC. Waar de lijnmanagers in het verleden verschillende bronnen moesten raadplegen, zullen zij na de vorming van de SSC ervaren dat de SSC informatie vanuit verschillende bronnen heeft gekoppeld.

Het vijfde gevolg dat managers kunnen ondervinden, is dat zij ervaren dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van de problemen en behoeften van hun directies ten opzichte van de medewerkers van de departementale diensten (Schulman e.a., 1999). Door de bundeling worden de departementale organisaties op afstand geplaatst en hebben de medewerkers van de SSC minder contact met de managers van het primaire proces (Rothwell e.a., 2011). Op deze manier wordt verwacht dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van de specifieke problemen en behoeften van de managers. Niet alleen in de literatuur kwam dit gevolg naar voren, tevens hebben verschillende respondenten aangegeven dat zij verwachten dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van de problemen en behoeften van de medewerkers van het primaire proces. Specifiek op het gebied van audit heeft een respondent aangegeven dat hij verwacht dat de managers vinden dat de medewerkers van de nieuwe SSC op het gebied van audit minder goed op de hoogte zijn van de problemen dan de medewerkers van de departementale auditdiensten. De respondent gaf aan *'dat hij [manager van het primaire proces] het gevoel krijgt dat hij mensen [van de nieuwe SSC op het gebied van audit] krijgt*

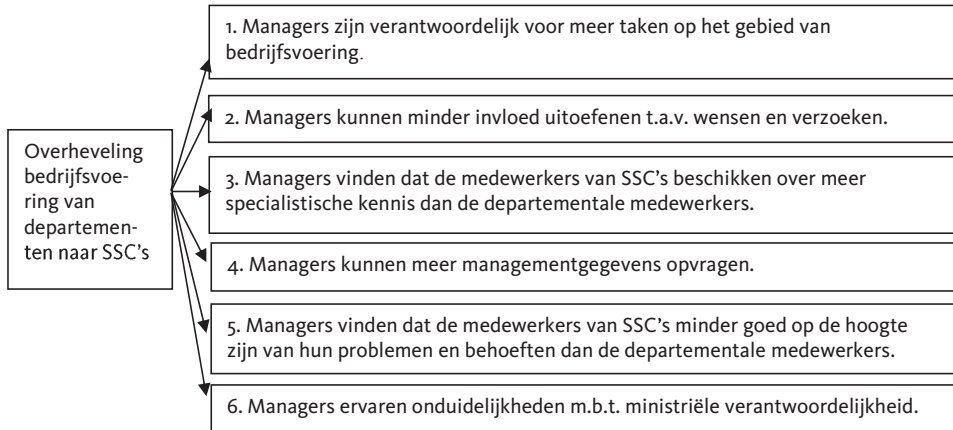
die te weinig verstand hebben van zijn tent, die te ver af staan, die vanuit een ivoren toren de audits uitvoeren, die even langswippen, met rapporten waar hij niets aan heeft.' Dit betekent dat wordt verwacht dat managers van het primaire proces vinden dat de medewerkers van de SSC minder goed op de hoogte zijn van hun specifieke problemen en behoeften dan de medewerkers van de departementale diensten.

Tot slot wordt nog één ander gevolg genoemd in de literatuur en door respondenten. In het onderzoek dat door Janssen e.a. (2006) is uitgevoerd, is onder andere naar voren gekomen dat managers van het primaire proces onduidelijkheden kunnen ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk voor de problemen die plaatsvinden bij de SSC. In eerste instantie was de bedrijfsvoering georganiseerd binnen het departement waar de managers van het primaire proces ook werkten. In Nederland is in artikel 42 van de Grondwet opgenomen dat iedere minister verantwoordelijk is voor zijn eigen departement. Dit wordt ministeriële verantwoordelijkheid genoemd en houdt in *'dat het parlement de minister te allen tijde rekenschap kan vragen van het onder zijn leiding gevoerde beleid. Het beoogde effect hiervan is vooral preventief: de minister weet dat hij steeds door de Kamer op zijn handelen kan worden aangesproken en zal daar rekening mee houden – niet alleen in zijn persoonlijk optreden maar vooral ook in de leiding van zijn ministerie.'* (Tweede Kamer, 1992-1993, 21 427, nr. 40 en 41).

Op het moment dat de bedrijfsvoering binnen één ministerie is georganiseerd, blijft de verantwoordelijkheid ook binnen het ministerie. Zodra de taken en bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering worden overgedragen van de departementale organisaties naar de SSC, kunnen onduidelijkheden ontstaan welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen bij de SSC. Een respondent op het gebied van ICT-ondersteuning gaf aan dat problemen konden optreden zodra de departementale onderdelen worden gecentraliseerd naar de nieuwe SSC op het gebied van ICT. De respondent gaf aan: *'Dan krijg je de politieke vraag, wat gebeurt er nou als ik [SSC ICT-ondersteuning] een fout maak met [het ICT-systeem voor] het donor systeem, en welke minister is dan verantwoordelijk?'* Ook op het gebied van financiële administraties gaven respondenten aan dat ze verwachten dat managers het onduidelijk zouden vinden welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele fouten bij de financiële administraties die voor meerdere ministeries wordt uitgevoerd. *'Issue [om een gemeenschappelijke financiële administratie op te richten voor meerdere ministeries] is nog steeds ministeriële verantwoordelijkheid, [het Ministerie van] SZW wordt eigenaar, maar wie moet verantwoording afleggen als het misgaat met de FA's [financiële administraties]?* Op basis van de inzichten die vanuit de literatuur en de interviews naar voren zijn gekomen wordt als zesde verwacht dat managers onduidelijkheden ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor problemen bij de SSC, omdat de SSC onder de verantwoordelijk valt van een ander departement.

Op basis van de bovenstaande inzichten kan worden geconcludeerd dat wordt verwacht dat het proces van institutionalisering, en in het bijzonder de beslissing van de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering om een SSC op te richten, zes verschillende gevolgen heeft voor de managers van het primaire proces. Op het moment dat een SSC wordt gevormd, is het mogelijk dat (a) de managers zelf meer taken moeten uitvoeren op het gebied van bedrijfsvoering, (b) zij over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen om hun verzoeken te realiseren, (c) zij vinden dat de medewerkers van de nieuwe SSC beschikken over meer specialistische kennis, (d) zij meer managementgegevens kunnen opvragen, (d) zij vinden dat de medewerkers van de nieuwe SSC

minder goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften en (f) zij onduidelijkheden ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen bij de SSC. Op basis van deze inzichten kan het volgende figuur worden opgesteld:



Figuur 7.1 Overzicht van gevolgen die managers van het primaire proces kunnen ondervinden.

7.3 OPERATIONALISATIE VAN DE GEVOLGEN

Als eerste moeten vier opmerkingen worden geplaatst alvorens wordt verantwoord op welke manier de gevolgen zijn geoperationaliseerd. Zoals in de onderzoeksstrategie is verantwoord, wordt bij vier SSC's van de Nederlandse rijksoverheid onderzocht of zij de zes hiervoor genoemde gevolgen hebben ondervonden, namelijk de vorming van: (1) P-Direkt (salarisadministratie- en personeelsregistratie), (2) audit, (3) SSC-ICT (ICT-ondersteuning) en (4) 3 F (financiële administraties). Als eerste moet worden opgemerkt dat specifiek in dit onderzoek wordt onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht en de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Zoals de hoofdstukken 4, 5 en 6 naar voren is gekomen, zijn bij de functies SenP-administraties, audit en ICT-ondersteuning respectievelijk P-Direkt, de Rijksauditdienst en SSC-ICT opgericht. Door het oprichten van een SSC zijn deze functies in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd. Bij de functie financiële administraties is tevens een gemeenschappelijke voorziening ontwikkeld voor meerdere departementen. Deze administratie is echter alleen gevormd voor drie departementen en daardoor is deze functie in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd. Ondanks dat de functie financiële administratie in relatief lagere mate is geïnstitutionaliseerd, is het interessant om te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces tijdens deze institutionalisering hebben ondervonden, omdat de financiële administraties zijn gecentraliseerd in een nieuw samenwerkingsverband tussen ministeries.

Ten tweede moet worden opgemerkt dat naar aanleiding van de *pre-test* één belangrijk onderdeel van de survey is aangepast. Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie hebben drie managers een *pre-test* ingevuld om te onderzoeken of de managers in staat zijn om de vragen te beantwoorden.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de pre-test is besloten om in de survey geen vragen op te nemen over de functie audit, omdat de managers aangaven dat zij niet betrokken zijn geweest bij het proces om de audits op te stellen. Op deze manier waren zij niet in staat om de vragen over de auditdiensten te beantwoorden. Een mogelijke verklaring kan zijn dat veel directeuren-generaal zelf direct betrokken zijn bij dit proces en daardoor relatief weinig afdelingshoofden en directeuren. Naar aanleiding van deze inzichten is besloten om geen vragen over de auditdiensten op te nemen in de survey, omdat naar alle waarschijnlijkheid relatief weinig directeuren en afdelingshoofden de vragen konden beantwoorden. Dit betekent dat in de survey vragen zijn opgenomen over P-Direkt, SSC-ICT en 3 F. Als tweede is bij de resultaten van de *pre-test* naar voren gekomen dat sommige managers niet in staat waren om bepaalde vragen van P-Direkt, SSC-ICT en 3 F te beantwoorden. Naar aanleiding van deze uitkomsten is besloten om naast de vijf mogelijke antwoorden die managers kunnen geven – helemaal mee oneens, oneens, eens, helemaal mee eens, neutraal – een zesde categorie toe te voegen: geen ervaring/onbekend.

Als wordt ingezoomd op de gevolgen die managers kunnen ondervinden, moet als derde worden opgemerkt dat aan de managers geen vragen over 3 F worden gesteld met als doel te onderzoeken of zij het tweede gevolg (beïnvloedingsmogelijkheden), het derde (specialistische kennis) en het vierde gevolg (kennis van lokale omstandigheden) hebben ondervonden. De reden hiervoor is dat een nieuw financieel systeem is geïntroduceerd, maar niet een nieuwe organisatie is opgericht. Binnen de bestaande organisaties is de nieuwe *shared service* voorziening geïntroduceerd. De vierde opmerking die geplaatst moet worden is dat geen vragen zijn gesteld over het vijfde gevolg bij SSC-ICT, omdat deze organisatie geen kennis en informatie bundelt die kan worden opgevraagd door managers.

Om vervolgens te onderzoeken of de managers de zes geselecteerde gevolgen hebben ondervonden, is in totaal een vragenlijst opgesteld met 26 vragen (zie bijlage 4). Om als eerste te onderzoeken of managers vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken op het gebied van bedrijfsvoering zijn vragen 1, 10, 12, 14 en 17 opgesteld. Bij deze vragen wordt aan managers gevraagd of zij meer of minder tijd moeten besteden aan de taken op het gebied van bedrijfsvoering, of zij meer of minder problemen zelf op moeten lossen, of zij meer of minder gegevens zelf moeten aanleveren en of zij meer of minder ondersteuning nodig hebben om de taken op het gebied van de SenP-administratie, ICT-ondersteuning en financiële administraties af te handelen en uit te voeren. Vervolgens zijn vragen 4, 5, 16 en 18 opgenomen om te onderzoeken of de beïnvloedingsmogelijkheden van managers zijn af- of toegenomen nadat P-Direkt en SSC-ICT zijn gevormd. Aan managers is gevraagd of zij zelf vinden dat zij over meer of minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen (actief) en of dat zij vaker worden benaderd om invloed uit te oefenen (passief). Worden hun verzoeken tot veranderingen gemakkelijker geaccepteerd en worden zij vaker benaderd om veranderingen te realiseren?

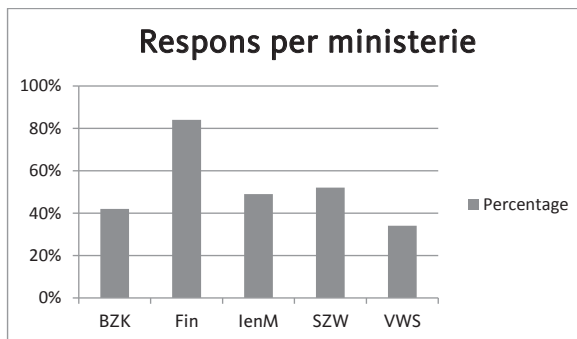
Daarnaast wordt onderzocht of de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt en SSC-ICT is af- of toegenomen ten opzichte van de oude departementale diensten aan de hand van vragen 7, 19 en 21. Aan managers wordt gevraagd of zij vinden dat de medewerkers van de SSC's meer en/of moeilijkere vragen kunnen beantwoorden en problemen kunnen uitvoeren. Het vierde geselecteerde gevolg, verandering van de toegang tot geïntegreerde informatiestromen, wordt onderzocht aan de hand van de vragen 2, 9 en 13. Aan managers is gevraagd of zij meer en of andere

gegevens kunnen opvragen op het gebied van de SenP- en financiële administratie. Vervolgens wordt aan de hand van de uitkomsten van vragen 6, 8 en 20 onderzocht of de medewerkers van P-Direkt en SSC-ICT beter of minder goed op de hoogte zijn van de problemen en behoeften van de managers. Zijn de medewerkers van P-Direkt en SSC-ICT beter of minder goed op de hoogte van de lokale problemen en behoeften van de directies ten opzichte van het oude departementale onderdeel? Tot slot wordt aan managers gevraagd of zij het onduidelijk vinden wie verantwoordelijk is voor fouten op het gebied van SenP-administratie, ICT-ondersteuning en financiële administraties aan de hand van vragen 3, 11 en 15.

7.4 ONDERZOEKSRESULTATEN

7.4.1 Respons van de survey

Op 1 mei 2013 zijn in totaal 162 vragenlijsten verzonden. 79 managers hebben de vragen beantwoord. Dit betekent dat de respons van de survey ongeveer 50 procent is. In grafiek 7.1 is de respons per ministerie weergegeven, namelijk het (1) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), (2) het Ministerie van Financiën (Fin), (3) het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), (4) het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en (5) het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

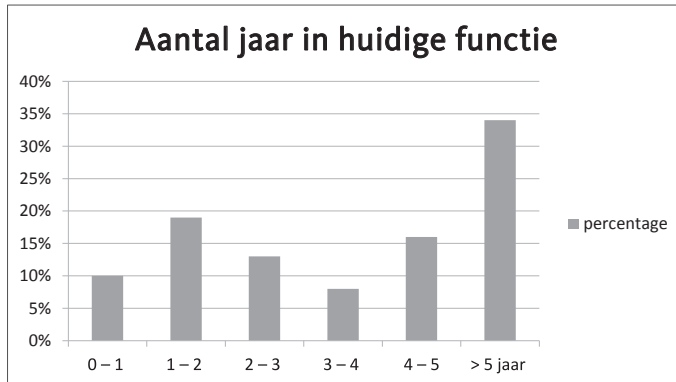


Grafiek 7.1 Respons per ministerie.

Op basis van de bovenstaande grafiek valt één resultaat op, namelijk dat relatief veel managers van het Ministerie van Financiën de vragenlijsten hebben ingevuld. Naast de kerntaken van het Ministerie van Financiën zijn de managers tevens betrokken bij rijksbrede initiatieven op het gebied van financiën en bedrijfsvoering, bijvoorbeeld 3 F. De hoge respons kan misschien worden verklaard door de betrokkenheid van de managers bij deze thema's.

Daarnaast kan specifiek worden ingezoomd op de kenmerken van de respondenten (geslacht, functie en aantal jaar in functie). Als eerste kan worden geconcludeerd dat van alle mannelijke managers die zijn benaderd om een vragenlijst in te vullen, ongeveer de helft van hen deze vragenlijst heeft ingevuld. Dit geldt ook voor de vrouwelijke managers. Dit betekent dat niet relatief meer mannen of vrouwen de vragenlijst hebben ingevuld. Tevens heeft ongeveer de helft van de directeuren die is benaderd de vragenlijst ingevuld en de helft van de afdelingshoofden.

Vervolgens was van de totale groep managers die de vragenlijst heeft ontvangen niet bekend hoe lang de managers hun huidige functie bekleeden (0-1 jaar, 1-2, 2-3, 3-4, 4-5 of > 5). Op deze manier kan geen vergelijking worden gemaakt tussen de totale groep managers die is benaderd en de managers die de vragenlijst hebben ingevuld. In grafiek 7.2 is wel opgenomen hoe lang de respondenten hun huidige functie vervullen.



Grafiek 7.2 Aantal jaar in huidige functie van de respondenten.

Op basis van deze inzichten kan worden geconcludeerd dat het percentage managers dat langer dan 5 jaar zijn/haar huidige functie bekleedt relatief hoog is. In hoeverre dit percentage een afspiegeling is van de totale groep van managers die de vragenlijst heeft ontvangen, is niet bekend. Het is mogelijk dat het percentage managers van de totale groep dat langer dan vijf jaar zijn huidige functie bekleedt lager is, omdat in de survey vragen zijn opgenomen over ontwikkelingen die drie, vier of vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden. Managers die toen nog niet hun huidige functie bekleedden, waren misschien eerder geneigd om de vragenlijst niet in te vullen.

7.4.2 Aanvullende opmerkingen

Voordat kan worden ingezoomd op de resultaten van de survey is het eerst noodzakelijk om nog vier aanvullende opmerkingen te plaatsen. Als eerste heeft in totaal de helft van de managers de vragenlijst ingevuld (respons 50 procent). In hoeverre de uitkomsten van deze vragenlijst representatief zijn voor alle managers valt lastig vast te stellen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat relatief meer managers de vragenlijst hebben ingevuld die negatief zijn over de dienstverlening van de SSC's. De managers die positief zijn of neutraal over de dienstverlening van de SSC's zijn misschien minder snel geneigd om deze vragenlijst in te vullen. Bij het generaliseren van bevindingen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat de antwoorden van alle respondenten zijn opgesplitst naar vijf deelgroepen: departement, functie (directeuren en afdelingshoofden), geslacht, leeftijd en aantal jaar in functie. In het volgende gedeelte worden eerst de resultaten van alle respondenten geanalyseerd en daarna wordt ingezoomd op de resultaten van de departementen en de directeuren en afdelingshoofden. Vervolgens zijn tijdens de analyse geen afwijkende resultaten gevonden toen de resultaten werden opgesplitst naar geslacht (man/vrouw), leeftijd (vier leeftijdscategorieën) en

aantal jaar in functie (verdeling in zes groepen). Alle deelgroepen hebben bij de verschillende vragen ongeveer gelijk gescoord en de resultaten worden in het volgende gedeelte ook niet toegelicht.

Als derde moet worden opgemerkt dat de antwoorden die respondenten bij de vragen over 3 F gaven in het volgende gedeelte niet worden toegelicht, omdat tijdens de analyse naar voren kwam dat relatief veel respondenten de vragen over 3 F niet hebben beantwoord. Bij deze vragen heeft ongeveer 60 procent van alle respondenten geantwoord: *'geen ervaring/onbekend'*. Tevens hebben relatief veel respondenten *'neutraal'* ingevuld. Dit betekent dat in het volgende gedeelte de antwoorden worden toegelicht voor twee SSC's, P-Direkt (salarisadministratie en personeelsregistratie) en SSC-ICT (ICT-ondersteuning).

Als laatste moet worden opgemerkt dat aan de hand van de antwoorden van de respondenten het mogelijk is om een meer gedetailleerde analyse uit te voeren. Er kan bijvoorbeeld worden berekend in hoeverre significante verschillen aanwezig zijn tussen de verschillende deelgroepen, namelijk tussen de verschillende ministeries en tussen directeuren en afdelingshoofden. Zoals verwoord in hoofdstuk 1 is het doel van dit gedeelte van het onderzoek om inzicht te krijgen welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht. Op deze manier kan een antwoord worden geformuleerd op de derde deelvraag van het onderzoek: *Welke empirische gevolgen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, kunnen worden onderscheiden voor het primaire proces?* Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is in de volgende paragraaf overzichtelijk in kaart gebracht in hoeverre de managers van het primaire proces de zes geselecteerde gevolgen hebben ondervonden. Aan de hand van eventueel vervolgonderzoek zou dit onderzoek kunnen uitgebreid naar meer departementen en kan specifiek worden geanalyseerd in hoeverre verschillen aanwezig zijn tussen de ministeries en tussen directeuren en afdelingshoofden.

Nu de laatste aanvullende opmerkingen zijn geplaatst over de uitkomsten van de survey, worden in het volgende gedeelte de resultaten weergegeven. Als eerste is aan de hand verschillende vragen onderzocht of managers vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. De resultaten van het eerste gevolg worden toegelicht in het volgende gedeelte.

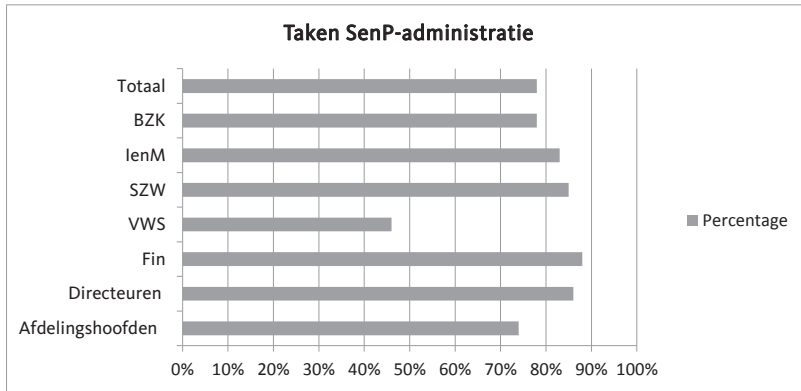
7.4.3 Gevolg 1: Verandering taken op het gebied van bedrijfsvoering

Zoals in het vorige gedeelte is toegelicht, is bij twee SSC's van de Nederlandse rijksoverheid onderzocht of de managers van het primaire proces vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van salarisadministratie en personeelsregistratie, P-Direkt, en ICT-ondersteuning, SSC-ICT. De resultaten van dit gevolg worden voor P-Direkt en SSC-ICT toegelicht in het volgende gedeelte.

P-Direkt

Als eerste wordt verwacht dat de managers zelf verantwoordelijk zijn geworden meer taken op het gebied van bedrijfsvoering sinds de departementale salarisadministratie en personeelsregistratie (SenP-administratie) werd ondergebracht bij P-Direkt. Aan managers is gevraagd of zij zelf meer tijd moeten besteden aan het invoeren van gegevens in het P-Direktportaal. Op de vragen of de respondenten vinden dat zij meer tijd moeten besteden aan het invoeren van deze gegevens heeft

bijna 80 % van alle respondenten geantwoord 'eens' of 'helemaal mee eens'. Dit betekent dat de verwachting overeenkomt met de resultaten en managers dit gevolg hebben ondervonden nadat P-Direkt werd opgericht.



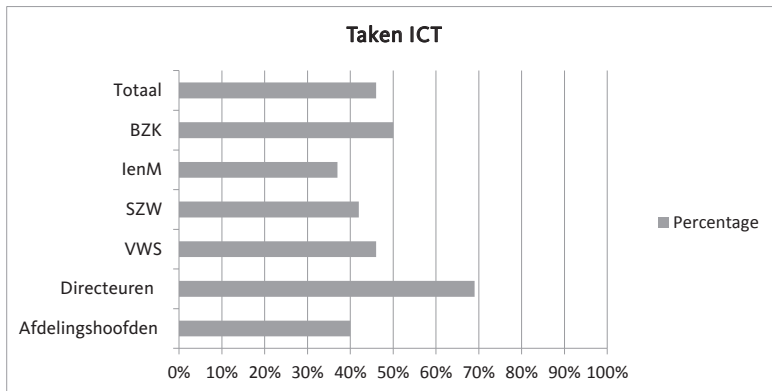
Grafiek 7.3 Het percentage respondenten dat 'eens' of 'helemaal mee eens' heeft geantwoord op de vragen of hij vindt dat zijn taken op het gebied van SenP-administratie zijn toegenomen.

Ten opzichte van het totale gemiddelde wijken twee scores af. Als eerste vinden relatief minder respondenten van het Ministerie van VWS dat zij zelf verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken op het gebied van SenP-administratie. Het is mogelijk dat managers van het Ministerie van VWS nog steeds worden ondersteund voor het afhandelen van zaken op het gebied SenP-administratie. Ten tweede zijn verschillen zichtbaar tussen de scores van de directeuren en afdelingshoofden. Relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat zij zelf verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken op het gebied van SenP-administratie. Een mogelijke verklaring kan zijn dat directeuren en afdelingshoofden verschillende verantwoordelijkheden hebben op het gebied van SenP-administratie. Afdelingshoofden voeren alle reguliere werkzaamheden uit, maar directeuren, als eindverantwoordelijke van de directie, moeten naast hun reguliere werkzaamheden tevens de 'moeilijke' situaties/escalaties oplossen van hun directie. Op het moment dat de SenP-administratie op afstand wordt geplaatst, is het mogelijk dat de directeuren extra belast worden omdat zij hun specifieke problemen niet mondeling en direct kunnen afstemmen met betreffende medewerkers op hun departement. Zij moeten hun problemen nu afhandelen met medewerkers die werkzaam zijn in de centrale en gestandaardiseerde SSC. Het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie kan als een extra belasting worden ervaren voor directeuren.

Aan het eind van de survey hadden managers de mogelijkheid om opmerkingen te plaatsen en managers gaven onder andere aan: 'Werk wat vroeger werd gedaan door schaal 6 medewerkers (met ervaring), wordt nu gedaan door onervaren schaal 17' en 'Met P-Direkt heeft een verschuiving plaatsgevonden van taken van ondersteuning/bedrijfsvoering naar management'. Deze uitspraken ondersteunen de resultaten van de survey.

SSC-ICT

Daarnaast is tevens bij de bedrijfsvoeringsfunctie ICT-ondersteuning aan managers gevraagd of zij zelf meer ICT-problemen moeten oplossen en of zij meer tijd zelf moeten besteden aan het oplossen van problemen nadat hun departementale organisatie is ondergebracht bij SSC-ICT. Ongeveer de helft van de respondenten heeft deze vragen beantwoord met 'eens' of 'helemaal mee eens'. Zij vinden dat zij zelf meer taken moeten uitvoeren op het gebied van ICT. Een kleine groep respondenten heeft geantwoord 'neutraal' en 'geen ervaring' en de overige respondenten zijn het niet eens met de stellingen. Zij vinden juist niet dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken. Omdat slechts 50 procent van de respondenten het eens is met de stelling, komen de resultaten gedeeltelijk overeen met de verwachting.



Grafiek 7.4 Het percentage respondenten dat 'eens' of 'helemaal mee eens' heeft geantwoord op de vragen of hij vindt dat zijn taken op het gebied van ICT-ondersteuning zijn toegenomen.

Als nader wordt ingezoomd op de verschillende deelresultaten kan één opvallend resultaat worden opgemerkt, namelijk dat relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat hun taken op het gebied van ICT zijn toegenomen. Het is mogelijk dat dezelfde verklaring kan worden toegepast als bij P-Direkt. Directeuren, als eindverantwoordelijke van de directie, moeten alle 'moeilijke' problemen zelf oplossen. Door het op afstand plaatsen van de dienst vinden zij dat zij in de nieuwe situatie extra worden belast, omdat zij de 'moeilijke' situaties niet mondeling en direct kunnen afstemmen met de medewerkers van de departementale organisaties, maar nu moeten afstemmen met de medewerkers van de centrale en gestandaardiseerde dienst.

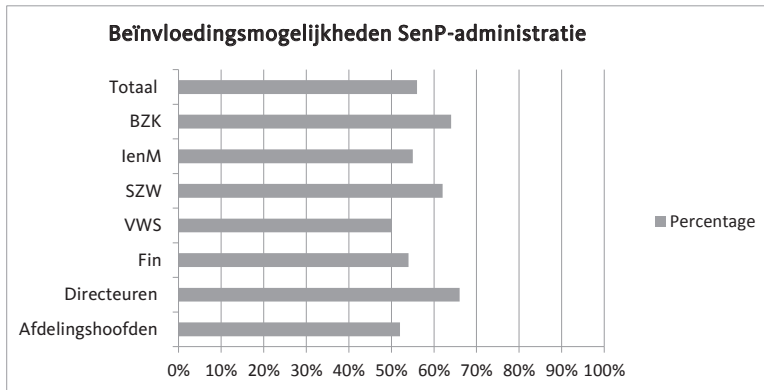
Nu is onderzocht of de managers van het primaire proces vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van SenP-administratie en ICT-ondersteuning, wordt in het volgende gedeelte toegelicht of managers vinden dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen om hun wensen en verzoeken te realiseren nadat P-Direkt is gevormd en SSC-ICT.

7.4.4 Gevolg 2: Verandering beïnvloedingsmogelijkheden van managers

P-Direkt

Als tweede is onderzocht of de beïnvloedingsmogelijkheden van managers zijn af- of toegenomen nadat de departementale dienst is overgeheveld naar P-Direkt. Aan managers is gevraagd of zij

vinden dat zij vaker worden benaderd om mee te denken over de inrichting van het systeem en of zij vinden dat hun verzoek tot aanpassing in het P-Direktportaal sneller wordt geaccepteerd. Bij P-Direkt heeft ongeveer 55 procent van de respondenten geantwoord dat hij/zij het *niet* eens is met deze stellingen. Deze groep respondenten heeft deze vragen beantwoord met ‘helemaal oneens’ of ‘oneens’. De resultaten komen overeen met de opgestelde verwachting, namelijk dat managers vinden dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen na de vorming van een SSC. Dit betekent dat managers dit gevolg hebben ondervonden. Ten aanzien van dit resultaat moet worden opgemerkt dat 55 procent slechts een kleine meerderheid is.



Grafiek 7.5 Het percentage respondenten dat ‘helemaal mee oneens’ of ‘oneens’ heeft geantwoord op de vragen of hij vindt dat zijn beïnvloedingsmogelijkheden op het gebied van SenP- administratie zijn toegenomen.

Als wordt ingezoomd op de verschillende deelresultaten zijn als eerste departementale verschillen zichtbaar. Bij het beantwoorden van de vragen vergelijken managers de ‘oude’ situatie (departement) en de ‘nieuwe’ situatie (SSC: P-Direkt). Het is mogelijk dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de managers bij de ‘oude’ situatie verschilt. Sommige managers hadden misschien meer beïnvloedingsmogelijkheden dan managers bij andere departementen. Tevens vinden relatief meer directeuren dan afdelingshoofden dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen. Het is mogelijk dat de afdelingshoofden al minder mogelijkheden hadden om invloed uit te oefenen ten aanzien van het realiseren van specifieke wensen of verzoeken in de ‘oude’ situatie. Doordat zij over minder mogelijkheden beschikten, vinden relatief minder afdelingshoofden dan directeuren dat bij de ‘nieuwe’ situatie hun mogelijkheden zijn afgenomen. Directeuren hebben meer mogelijkheden verloren, doordat een op afstand geplaatste, centrale en gestandaardiseerde SSC is gevormd.

SSC-ICT

Ten aanzien van SSC-ICT hebben managers geen eenduidig antwoord gegeven of zij vinden dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn af- of toegenomen. Twee vragen zijn aan managers voorgelegd. Als eerste is aan managers gevraagd of zij vinden dat zij vaker worden benaderd met de vraag welke ICT-applicaties moeten worden aangeschaft sinds de departementale ICT-dienst is ondergebracht bij SSC-ICT. Ongeveer 70 procent van de respondenten heeft geantwoord ‘helemaal mee oneens’ of ‘oneens’ te zijn met deze stelling. Dit betekent dat managers vinden dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen. De uitkomsten van de eerste vraag komen overeen met de verwachting. Bij de tweede vraag die aan managers is voorgelegd om te onderzoeken of

hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen, zijn andere resultaten gevonden dan bij de eerste vraag. Aan managers is gevraagd of zij vinden dat hun verzoek voor een nieuwe ICT-applicatie sneller wordt geaccepteerd sinds de oprichting van SSC-ICT.

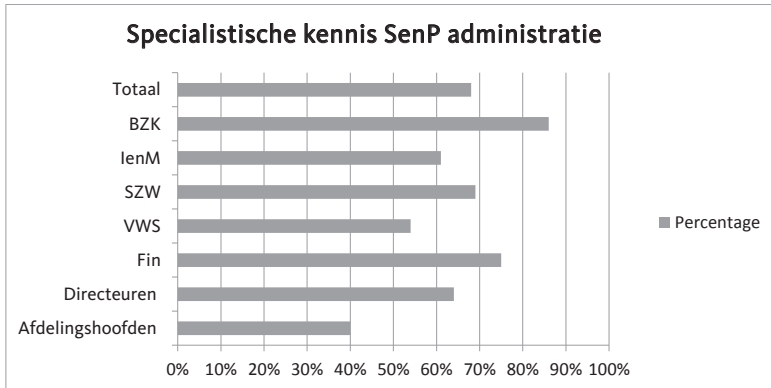
Bij deze vraag heeft 25 procent van de respondenten geantwoord 'helemaal mee oneens' of 'oneens' te zijn met de stelling. Dit betekent dat slechts 25 procent van de respondenten vindt dat zijn/haar beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen. Waar bij de eerste vraag 70 procent van de respondenten vond dat zijn/haar beïnvloedingsmogelijkheden waren afgenomen, vindt slechts 25 procent van de respondenten bij de tweede vraag dat zijn/haar beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen. Bij beide vragen zijn geen verschillen aanwezig tussen de deelgroepen. Het is mogelijk dat managers niet met deze situatie te maken hebben gehad of dat de vragen onduidelijk waren. Op basis van deze resultaten kan de opgestelde verwachting, namelijk dat de beïnvloedingsmogelijkheden van managers zouden afnemen bij de vorming van SSC-ICT, niet worden bevestigd.

Nadat in deze paragraaf is onderzocht of de beïnvloedingsmogelijkheden van managers van het primaire proces zijn afgenomen, wordt in het volgende gedeelte de resultaten van het derde gevolg toegelicht, namelijk of managers vinden dat de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt en SSC-ICT is af- of toegenomen.

7.4.5 Gevolg 3: Verandering niveau specialistische kennis van de SSC's

P-Direkt

Als derde is onderzocht of managers vinden dat de medewerkers van P-Direkt over meer specialistische kennis beschikken dan de medewerkers van de oude departementale dienst. Aan managers werd de vraag voorgelegd of zij vonden dat de medewerkers van P-Direkt ingewikkelder vragen konden beantwoorden dan de medewerkers van de oude departementale diensten. Ongeveer 70 procent van de respondenten heeft deze vragen beantwoord met 'helemaal oneens' of 'oneens'. Dit betekent dat de managers niet vinden dat de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt is toegenomen ten opzichte van de medewerkers van de departementale diensten. De resultaten komen niet overeen met de opgestelde verwachting. Op basis van de theoretische verkenning en de interviews met de respondenten werd juist verwacht dat de managers vinden dat de specialistische kennis van medewerkers van P-Direkt zou toenemen. Dit betekent dat de managers dit gevolg niet hebben ondervonden. Een mogelijke verklaring kan zijn dat recentelijk alle departementale diensten zijn overgeheveld naar P-Direkt. Doordat de focus van P-Direkt in de afgelopen jaren heeft gelegen op de aansluiting van departementen, kan het zijn dat het opbouwen van specialistische kennis nog geen prioriteit heeft gekregen. Als dezelfde vragen over enkele jaren worden uitgezet, worden misschien andere antwoorden verkregen.



Grafiek 7.6 Het percentage respondenten dat 'helemaal mee oneens' of 'oneens' heeft geantwoord op de vraag of hij vindt dat de medewerkers van P-Direkt over meer specialistische kennis beschikken dan de medewerkers van de oude departementale dienst.

Als wordt ingezoomd op de resultaten van de verschillende deelgroepen wordt zichtbaar dat het Ministerie van BZK een hogere score heeft voor dit onderdeel dan de andere ministeries. Relatief meer managers van het Ministerie van BZK vinden dat de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt niet is toegenomen. Zoals eerder genoemd kunnen verschillen tussen departementen mogelijk worden verklaard doordat respondenten hun 'oude' situatie (departement) vergelijken met de 'nieuwe' situatie (SSC: P-Direkt). Het is mogelijk dat relatief meer respondenten van BZK vonden dat de medewerkers van de oude departementale dienst over meer specialistische kennis beschikten. Verschillen zijn tevens zichtbaar tussen directeuren en afdelingshoofden. Relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt *niet* is toegenomen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat directeuren vaker specialistische kennis nodig hebben om hun SenP-administratie af te handelen dan afdelingshoofden, omdat zij als eindverantwoordelijke van directie relatief 'moeilijke' situaties moeten oplossen. Op deze manier is het mogelijk dat directeuren vaker dan afdelingshoofden merken dat de specialistische kennis niet is toegenomen bij P-Direkt.

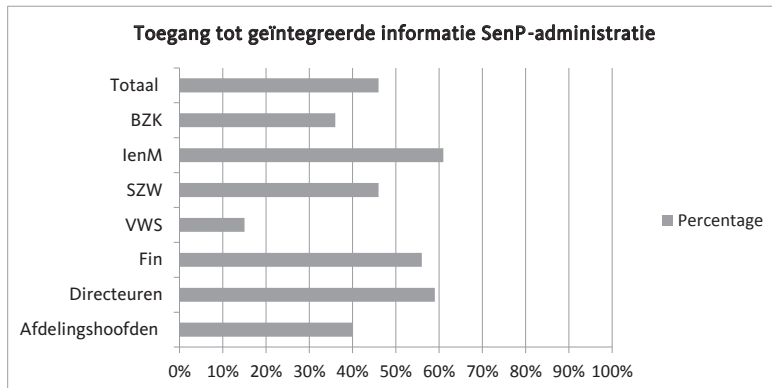
SSC-ICT

Vervolgens is aan managers gevraagd of zij vinden dat de specialistische kennis van de medewerkers van SSC-ICT is toegenomen ten opzichte van de medewerkers van de departementale ICT-ondersteuning. De vraag of de medewerkers van SSC-ICT ingewikkeldere en meer ICT-vragen kunnen beantwoorden dan departementale medewerkers is niet eenduidig beantwoord. Veel respondenten gaven aan geen antwoord te kunnen geven op deze vraag en ongeveer 20 procent van alle respondenten heeft geantwoord 'helemaal mee oneens' of 'oneens'. Dit betekent dat ongeveer 20% van de respondenten het oneens is met de stellingen en vindt dus dat de specialistische kennis van de SSC niet is toegenomen. Het is mogelijk dat managers niet met deze situatie te maken hebben gehad of dat de vraag onduidelijk was. Dit betekent dat de resultaten niet overeen komen met de opgestelde verwachting. Nadat in deze paragraaf is onderzocht of managers vinden of de medewerkers van de nieuwe SSC over meer specialistische kennis beschikken dan de medewerkers van de 'oude' departementale diensten, wordt in het volgende gedeelte de resultaten van de survey

toegelicht of de managers vinden dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen nadat P-Direkt is gevormd.

7.4.6 Gevolg 4: Toegang tot geïntegreerde informatiestromen

Als vierde wordt verwacht dat de managers vinden dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatie nadat de departementale SenP-administratie is overgeheveld naar P-Direkt. Waar een manager in het verleden verschillende bronnen moest raadplegen, zal hij/zij nu ervaren dat P-Direkt verschillende informatiestromen aan elkaar heeft gekoppeld. Aan managers is gevraagd of zij zelf meer personele gegevens kunnen opvragen in het P-Direktportaal. De respondenten zijn verdeeld. Ongeveer 45 procent van alle respondenten heeft deze vragen beantwoord met 'helemaal oneens' of 'oneens'. Dit betekent dat deze groep respondenten *niet* vindt dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen. Daarentegen heeft ongeveer 20 procent van de respondenten deze vragen beantwoord 'eens' en 'helemaal mee eens'. Deze groep respondenten vinden juist wel dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen. Op basis van de resultaten kan de opgestelde verwachting niet worden bevestigd.



Grafiek 7.7 Het percentage respondenten dat 'helemaal oneens' of 'oneens' heeft geantwoord op de vragen of hij vindt dat hij meer toegang heeft tot geïntegreerde informatiestromen op het gebied van SenP-administratie.

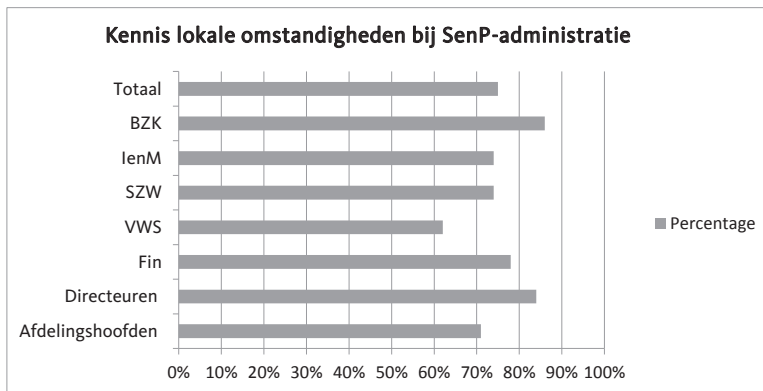
Als wordt ingezoomd op de resultaten zijn relatief grote verschillen zichtbaar tussen departementen. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen is dat managers van sommige departementen beter geïnformeerd zijn over de mogelijkheden om geïntegreerde personeelsinformatie op te vragen dan managers van andere departementen. Zoals enkele betrokken respondenten aangaven is het niet eenvoudig om geïntegreerde informatie op te vragen, maar het is wel mogelijk. Op deze manier is het mogelijk dat managers van sommige departementen beter zijn geïnformeerd over de mogelijkheden dan managers van andere departementen. Verschillen zijn tevens zichtbaar tussen de antwoorden van directeuren en afdelingshoofden. Een mogelijke verklaring kan zijn dat directeuren als eindverantwoordelijke van de gehele directie vaker geïntegreerde personeelsinformatie moeten opvragen dan afdelingshoofden. Waar voorheen directe personele ondersteuning voor directeuren aanwezig was, kunnen directeuren nu geen gebruik meer maken van hun directe personele ondersteuning en moeten zij managementinformatie zelf opvragen. Omdat directeuren

afhankelijker zijn van personeelsinformatie dan afdelingshoofden, kan een verklaring zijn dat relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat dat zij minder toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen.

7.4.7 Gevolg 5: Niveau kennis SSC over lokale omstandigheden van de afdeling

P-Direkt

Als vijfde wordt verwacht dat de managers vinden dat de medewerkers van P-Direkt minder goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften dan de medewerkers van de 'oude' departementale SenP-administraties. Aan managers is gevraagd of zij vinden dat medewerkers van P-Direkt beter op de hoogte zijn van de problemen die zij ondervinden en of de medewerkers meer oplossingen 'op maat' kunnen bieden voor de problemen die zij ondervinden op het gebied van SenP-administratie. Ongeveer 70 procent van alle respondenten heeft deze vragen beantwoord met 'helemaal mee oneens' of 'oneens'. Zij vinden juist dat de medewerkers van P-Direkt *minder* goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften. Dit betekent dat de managers dit gevolg hebben ondervonden en de resultaten overeenkomen met de opgestelde verwachting. Zoals enkele managers aangaven aan het einde van de vragenlijst: *'Helpdesk e.d. is letterlijk en figuurlijk ver weg'*, *'De medewerkers van de ondersteuning zijn helaas slecht op de hoogte en bieden dus weinig echt hulp'* en *'Het is één grote anonieme bak'*.



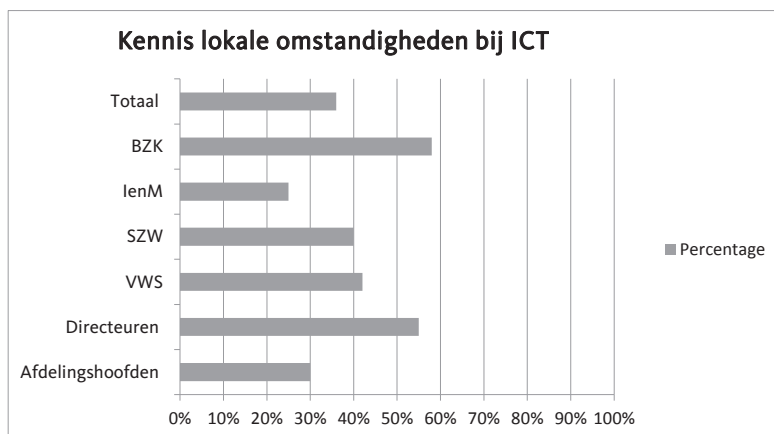
Grafiek 7.8 Het percentage respondenten dat heeft geantwoord 'helemaal mee oneens' of 'oneens' op de vragen of hij vindt dat de medewerkers van P-Direkt beter op de hoogte zijn van hun lokale problemen en behoeften op het gebied van SenP-administratie.

Departementale verschillen zijn zichtbaar tussen bijvoorbeeld het Ministerie van BZK en het Ministerie van VWS. Zoals nader toegelicht in het vorige gedeelte is het mogelijk dat managers de 'oude' situatie (departement) met de 'nieuwe' situatie (SSC: P-Direkt) vergelijken en dat de 'oude' situatie verschilt per departement. Tegelijkertijd hebben tevens directeuren en afdelingshoofden verschillende antwoorden gegeven. In lijn met de vorige verklaringen kunnen ook deze verschillen mogelijk worden verklaard doordat directeuren als eindverantwoordelijke van de directie vaker de context van hun 'moeilijke' situatie moeten uitleggen. Waar voorheen directeuren direct konden overleggen met hun eigen departementale medewerkers op het gebied van SenP-administratie,

moeten directeuren nu vaker de context van hun 'moeilijke' situatie uitleggen aan medewerkers die werkzaam zijn in de centrale, gestandaardiseerde en op afstand geplaatste dienst.

SSC-ICT

Daarnaast is aan de managers gevraagd op zij vinden dat de medewerkers van SSC-ICT beter op de hoogte zijn van de ICT-problemen die zij ondervinden dan de medewerkers van de oude departementale ICT-dienst. Ongeveer 35 procent heeft deze vragen beantwoord met 'helemaal oneens' of 'oneens'. Dit betekent dat ongeveer een derde van de respondenten vindt dat de medewerkers van SSC-ICT *minder* goed op de hoogte zijn van de lokale problemen en behoeften dan de medewerkers van de oude departementale diensten. Relatief veel respondenten hebben geen antwoord gegeven op deze vragen. Zoals in het vorige gedeelte is vermeld, werd verwacht dat managers zouden vinden dat de medewerkers van de SSC minder goed op de hoogte zouden zijn van de lokale omstandigheden dan de medewerkers van de departementale dienst. Op basis van deze resultaten over SSC-ICT kan de opgestelde verwachting niet worden bevestigd.



Grafiek 7.9 Het percentage respondenten dat heeft geantwoord 'helemaal mee oneens' of 'oneens' op de vragen of hij vindt dat de medewerkers van SSC-ICT beter op de hoogte zijn van zijn lokale problemen en behoeften op het gebied van ICT-ondersteuning.

Als vervolgens wordt ingezoomd op de bovenstaande resultaten kunnen twee opvallende resultaten worden onderscheiden. Enerzijds hebben relatief meer respondenten van het Ministerie van BZK geantwoord dat zij vinden dat de kennis van de lokale omstandigheden van de medewerkers van SSC-ICT is afgenomen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het Ministerie van BZK recentelijk is overgegaan van de departementale dienst naar SSC-ICT (2012) en de andere departementen al eerder (2008). Op deze manier is het mogelijk dat managers van BZK recentelijk problemen hebben ondervonden en bij de andere departementen zijn de medewerkers van SSC-ICT inmiddels beter op de hoogte van de lokale omstandigheden van de departementen. Anderzijds valt op dat relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat de kennis van de lokale omstandigheden van de medewerkers van de SSC is afgenomen. Wellicht kan dezelfde redenering worden toegepast als bij de vorige verschillen. Het is mogelijk dat directeuren vaker dan afdelingshoofden specifieke

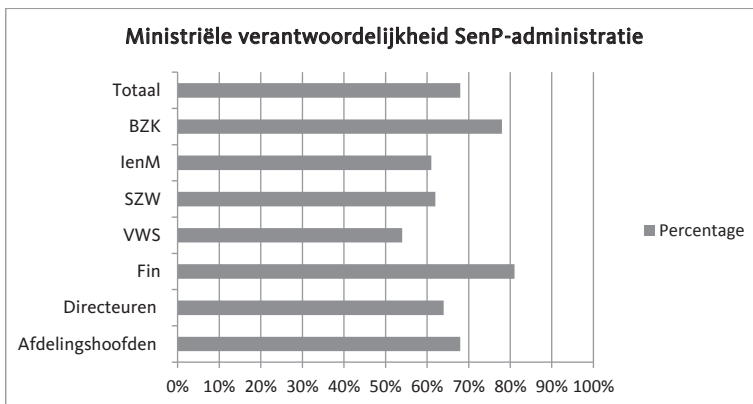
ICT-problemen en/of -behoeften hebben. Doordat de medewerkers van SSC-ICT minder goed op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden moeten directeuren vaker de lokale omstandigheden toelichten.

Nu is onderzocht of de managers vinden dat de medewerkers van P-Direkt en SSC-ICT minder goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften, wordt in het volgende gedeelte als laatste onderzocht of managers onduidelijkheden ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen bij P-Direkt en SSC-ICT.

7.4.8 Gevolg 6: Veranderingen ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid

P-Direkt

Tot slot is aan de managers gevraagd of zij onduidelijkheden ervaren wie verantwoordelijk is op het moment dat fouten optreden nadat de departementale SenP-administratie is ondergebracht bij P-Direkt. Zoals één van de managers heeft geantwoord: *'Grootste zorg is dat in een shared service model niemand zich meer verantwoordelijk voelt voor concrete problemen'*. Van alle respondenten heeft ongeveer 70 procent geantwoord 'helemaal mee eens' of 'eens' op de vragen of zij onduidelijkheden ervaren ten aanzien van de verantwoordelijkheid op het moment dat fouten optreden bij P-Direkt. Dit betekent dat de resultaten overeen komen met de opgestelde verwachting en de managers dit gevolg hebben ondervonden.



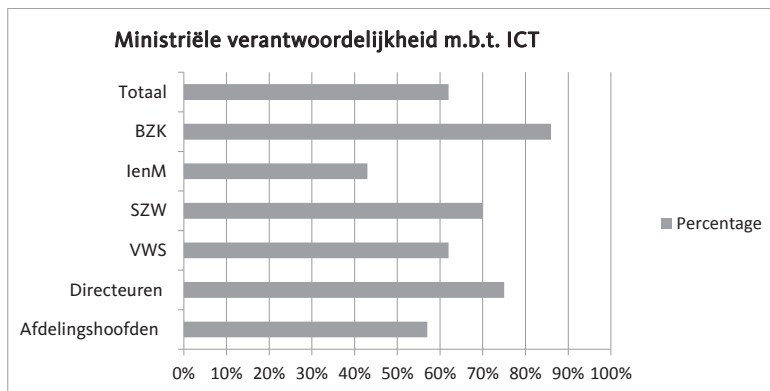
Grafiek 7.10 Het percentage respondenten dat heeft geantwoord 'helemaal mee eens' of 'eens' op de vragen of hij vindt dat onduidelijkheden zijn ontstaan ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheden op het gebied van SenP-administratie.

Als nader wordt ingezoomd op de resultaten zijn verschillen zichtbaar tussen de departementen. Relatief meer respondenten van het Ministerie van Financiën en BZK ervaren onduidelijkheden ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid na de vorming van P-Direkt. Als eerste is het mogelijk dat de relatief hoge score van het Ministerie van Financiën samenhangt met hun coördinerende en interdepartementale rol ten aanzien van het begrotingsproces. Door deze rol kunnen managers van het Ministerie van Financiën bewuster zijn van bevoegdheden en verant-

woordelijkheden van departementen en eventuele problemen ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is het mogelijk dat de relatief hoge score van het Ministerie van BZK kan worden verklaard doordat het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering (DG OBR) een onderdeel is van het Ministerie van BZK. Vanwege de directe betrokkenheid van de managers van DG OBR zijn geen vragenlijsten onder hen uitgezet, maar het directoraat-generaal is wel direct verbonden met het ministerie. In de Bestuursraad van het Ministerie van BZK worden bijvoorbeeld ontwikkelingen geagendeerd van alle directoraten-generaal en het is mogelijk dat managers van andere directoraten-generaal op de hoogte zijn gesteld van eventuele problemen ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid bij DG OBR (P-Direkt en SSC-ICT).

SSC-ICT

Bij SSC-ICT heeft ongeveer 65 procent van de respondenten geantwoord dat zij onduidelijkheden ervaren ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheden sinds de departementale ICT-ondersteuning is ondergebracht bij SSC-ICT. Dit betekent dat de resultaten overeenkomen met de opgestelde verwachting en de managers dit gevolg hebben ondervonden. Ten aanzien van dit resultaat moet wel de kanttekening worden geplaatst dat slechts een kleine meerderheid het eens is met de stelling.



Grafiek 7.11 Het percentage respondenten dat heeft geantwoord ‘helemaal mee eens’ of ‘eens’ op de vragen of hij vindt dat onduidelijkheden zijn ontstaan ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheden op het gebied van ICT-ondersteuning.

Als wordt ingezoomd op de deelresultaten valt op dat relatief veel respondenten van het Ministerie van BZK hebben geantwoord dat zij onduidelijkheden ervaren ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid. Hierbij kan dezelfde verklaring worden gegeven als in het vorige gedeelte. Door de Bestuursraad kunnen de managers van het Ministerie van BZK op de hoogte zijn gesteld van de eventuele problemen ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid. Het Ministerie van Financiën is niet aangesloten bij SSC-ICT en vandaar dat geen opvallende resultaten kunnen worden vastgesteld bij dit ministerie. Tevens hebben relatief meer directeuren dan afdelingshoofden geantwoord onduidelijkheden te ervaren ten aanzien van verantwoordelijkheden tussen de ministeries op het gebied van ICT-ondersteuning. Een mogelijke verklaring kan zijn dat directeuren,

als eindverantwoordelijke voor de directie, relatief meer problemen hebben ondervonden ten aanzien van de verschuivende bevoegdheden van het departement naar SSC-ICT.

Nu voor P-Direkt en SSC-ICT afzonderlijk is onderzocht of managers de zes geselecteerde gevolgen hebben ondervonden, wordt in de volgende paragraaf een overzicht opgesteld van alle ondervonden gevolgen.

7.4.9 Afsluiting

Naar aanleiding van de bovenstaande inzichten wordt als eerste zichtbaar dat de managers bij P-Direkt vier van de zes verwachte gevolgen hebben ondervonden. De managers vinden dat hun taken op het gebied van salaris- en personeelsadministratie zijn toegenomen (80 procent), dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen (55 procent), dat de medewerkers van P-Direkt minder goed op de hoogte zijn van de problemen die zij ondervinden op het gebied van personeelsadministratie (70 procent) en dat er onduidelijkheden zijn ontstaan ten aanzien van ministeriële verantwoordelijkheid (70 procent). Twee verwachte gevolgen komen niet overeen met de resultaten. De managers vinden niet dat de specialistische kennis van de medewerkers van P-Direkt is toegenomen ten opzichte van de oude departementale dienst en de managers vinden ook niet dat zij meer toegang hebben tot geïntegreerde informatiestromen. De afwijkende resultaten kunnen mogelijk worden verklaard doordat P-Direkt recentelijk is gevormd waardoor specialistische kennis nog moet worden opgebouwd en dat managers niet goed zijn geïnformeerd op welke manier zij managementinformatie moeten opvragen in de systemen.

Daarnaast kan bij SSC-ICT een minder eenduidig beeld worden geschetst. Ten aanzien van drie verwachtingen bij SSC-ICT kunnen geen uitspraken worden gemaakt: de beïnvloedingsmogelijkheden van de managers, de specialistische kennis van de medewerkers van SSC-ICT en de kennis over de lokale omstandigheden bij de medewerkers van SSC-ICT. Twee resultaten komen gedeeltelijk overeen met de verwachting. De managers vinden dat de taken op het gebied van ICT zijn toegenomen (50 procent) en de managers ervaren onduidelijkheden ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid (65 procent).

Dit betekent dat het op basis van dit onderzoek moeilijk is vast te stellen in hoeverre de resultaten die naar voren zijn gekomen bij P-Direkt kunnen worden toegepast op andere SSC's, omdat bij P-Direkt en SSC-ICT niet dezelfde resultaten zijn verkregen. Tegelijkertijd kan op basis van de resultaten van P-Direkt wel worden geconcludeerd dat een relatief hoge mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfunctie SenP-administratie, en in het bijzonder de beslissing van de betrokkenen om P-Direkt op te richten, een relatief grote impact heeft gehad voor de managers van het primaire proces, omdat de managers van het primaire proces hebben ondervonden dat zij zelf meer taken op het gebied van SenP-administratie moeten uitvoeren, dat zij over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen om hun specifieke wensen te realiseren, dat zij vinden dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften en dat zij onduidelijkheden ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen bij P-Direkt. Naar aanleiding van deze inzichten komt naar voren dat de mogelijkheden, en daarmee de macht waarover de betrokkenen op het gebied van SenP-administratie beschikken relatief groot is, omdat de beslissing om P-Direkt op te richten ertoe heeft geleid dat de dagelijkse werkzaamheden van managers van het primaire proces zijn

HOOFDSTUK 7

veranderd op het gebied van bedrijfsvoering. Aanvullend onderzoek kan plaatsvinden om nader te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces ondervinden nadat SSC's zijn opgericht die zich binnen en buiten de Nederlandse rijksoverheid bevinden.

Als vervolgens de resultaten van P-Direkt worden opgesplitst naar functies (directeuren en afdelingshoofden) en naar departementen kan worden opgemerkt dat belangrijke verschillen aanwezig zijn tussen de antwoorden die de directeuren hebben gegeven en de antwoorden van de afdelingshoofden. Relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Tevens vinden relatief meer directeuren dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen; dat de medewerkers van de SSC's over minder specialistische kennis beschikken en dat de medewerkers van de SSC's minder goed op de hoogte zijn van hun lokale problemen en behoeften. Dit betekent dat de oprichting van SSC's een relatief groter effect heeft voor directeuren dan voor afdelingshoofden. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat directeuren en afdelingshoofden verschillende verantwoordelijkheden hebben op het gebied van bedrijfsvoering. De afdelingshoofden voeren alle reguliere werkzaamheden uit, maar directeuren, als eindverantwoordelijke van de directie, moeten naast hun reguliere werkzaamheden tevens de 'moeilijke' situaties/escalaties oplossen van hun directie. Op het moment dat een onderdeel van de bedrijfsvoering op afstand wordt geplaatst, is het mogelijk dat de directeuren extra belast worden omdat zij hun specifieke problemen niet mondeling en direct kunnen afstemmen met betreffende medewerkers op hun departement. Het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie kan als een extra belasting worden ervaren voor directeuren. Tot slot kan worden opgemerkt dat de antwoorden van de managers per departement verschillen, maar dat de verschillen relatief klein zijn. Tevens is niet één departement, of enkele departementen, die bij elk gevolg opvallend scoort.

Ter afsluiting worden in het volgende gedeelte de conclusies van dit hoofdstuk toegelicht.

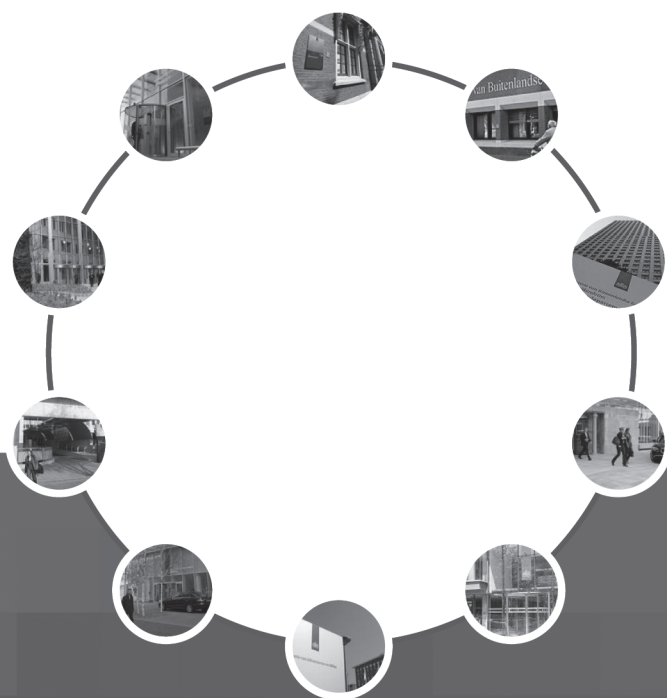
7.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag van het onderzoek: *Welke empirische gevolgen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, kunnen worden onderscheiden voor het primaire proces?* Vanwege de verschillende veranderingen die hebben plaatsgevonden tijdens de institutionaliseringsprocessen van de bedrijfsvoeringsfuncties is ingezoomd op één recente verandering die ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de overheveling van de departementale bedrijfsvoeringsorganisaties naar *shared service centers* (SSC's). Dit betekent dat is onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht en de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd. In totaal hebben 79 van de 162 managers aangegeven welke gevolgen zij hebben ondervonden nadat P-Direkt en SSC-ICT zijn gevormd (respons 50 procent). Relatief veel managers hebben de vragen over 3 F niet beantwoord en vandaar dat is besloten om deze vragen niet op te nemen in de analyse.

Als eerste kan op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat de managers van het primaire proces niet dezelfde gevolgen hebben ondervonden na de vorming van P-Direkt en SSC-ICT. Vervolgonderzoek kan plaatsvinden om nader te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces ondervinden nadat SSC's zijn opgericht die zich binnen en buiten de Nederlandse rijksoverheid bevinden. Naar aanleiding van de resultaten van P-Direkt kan wel worden geconcludeerd dat het op afstand plaatsen en het standaardiseren van de salarisadministratie en personeelsregistratie ertoe heeft geleid dat de managers van het primaire proces vinden dat zij zelf meer taken moeten uitvoeren, dat zij over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen, dat de medewerkers van de nieuwe SSC minder goed op de hoogte zijn van hun problemen dan de medewerkers van de departementale diensten en dat zij ervaren onduidelijkheden in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen bij P-Direkt. Dit betekent dat een relatief hoge mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfunctie SenP-administratie, en in het bijzonder de beslissing van de betrokkenen om P-Direkt op te richten, een relatief grote impact heeft gehad voor de managers van het primaire proces. Op deze manier zijn de mogelijkheden, en daarmee de macht waarover de betrokkenen op het gebied van SenP-administratie beschikken relatief groot, omdat de beslissing om P-Direkt op te richten ertoe heeft geleid dat de dagelijkse werkzaamheden van managers van het primaire proces op het gebied van bedrijfsvoering zijn veranderd.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat de relatief hogere mate institutionalisering, en in het bijzonder de oprichting van SSC's, een groter effect heeft voor directeurs dan voor afdelingshoofden, omdat relatief meer directeurs dan afdelingshoofden vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Tevens vinden relatief meer directeurs dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen; dat de medewerkers van de SSC's over minder specialistische kennis beschikken en dat de medewerkers van de SSC's minder goed op de hoogte zijn van hun lokale problemen en behoeften. Een mogelijke verklaring dat de oprichting van SSC's grotere gevolgen heeft voor directeurs dan afdelingshoofden, kan zijn dat de directeurs meer verantwoordelijkheden hebben op het gebied van bedrijfsvoering. Op het moment dat een onderdeel van de bedrijfsvoering op afstand wordt geplaatst, is het mogelijk dat de directeurs extra belast worden omdat zij hun specifieke problemen niet mondeling en direct kunnen afstemmen met betreffende medewerkers op hun departement. Dit betekent dat het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie als een extra belasting kan worden ervaren voor directeurs.

Tot slot moet worden geconcludeerd dat vanwege het exploratieve karakter van dit gedeelte van het onderzoek het mogelijk is dat de managers andere gevolgen hebben ondervonden die aan de hand van deze survey niet naar voren zijn gekomen. Door het uitvoeren van aanvullend onderzoek kan uitgebreider worden geanalyseerd in hoeverre de managers eventueel andere gevolgen hebben ondervonden.



DEEL III

ANALYSE EN CONCLUSIE

HOOFDSTUK 8

CASEVERGELIJKING

8.1 INLEIDING

Nu de institutionaliseringsprocessen van de zes bedrijfsvoeringsfuncties afzonderlijk zijn verklaard, worden de resultaten van deze functies in dit hoofdstuk vergeleken. In paragraaf 8.2 wordt als eerste vergeleken welke bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en welke in relatief lagere mate. Vervolgens worden in paragraaf 8.3 de verklaringen vergeleken die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces. In deze paragraaf wordt tevens gereflecteerd op welke manier de onderzoeksresultaten zijn verkregen. In paragraaf 8.4 worden tot slot de conclusies van dit hoofdstuk opgenomen.

8.2 HUIDIGE MATE VAN INSTITUTIONALISERING

8.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt als eerste de huidige mate van institutionalisering van de zes bedrijfsvoeringsfuncties vergeleken. Zoals verantwoord in de onderzoeksstrategie is de huidige mate van institutionalisering onderzocht aan de hand van twee stappen. Eerst is onderzocht of een formele structuur aanwezig is bij de functies en daarna is onderzocht in hoeverre de betrokkenen van alle functies de formele structuur accepteren en in hoeverre de formele structuur is gewijzigd. In deze paragraaf worden de resultaten van deze zes functies vergeleken.

8.2.2 Vergelijking formele structuur van de bedrijfsvoeringsfuncties

Voordat de formele structuren van de zes functies kunnen worden vergeleken, is het noodzakelijk om kort stil te staan bij de vraag waarom deze functies zijn geselecteerd. Zoals verwoord in de onderzoeksstrategie zijn de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning geselecteerd als positieve sub-casusonderzoeken, omdat bij deze functies de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken en om een *shared service center* (SSC) op te richten. Door het vormen van een SSC werd verwacht dat een formele structuur aanwezig zou zijn voor de hele functie en dat de functies in relatief hogere mate zouden zijn geïnstitutionaliseerd. Op basis van de resultaten die in de empirische hoofdstukken naar voren zijn gekomen, worden deze verwachtingen

bevestigd. Deze drie functies zijn alle in relatief hogere mate geïstitutionaliseerd. Daarnaast zijn de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging geselecteerd als negatieve sub-casusonderzoeken, omdat bij deze functies de ministeries initiatieven hebben genomen om interdepartementaal samen te werken, maar de ministeries hebben uiteindelijk besloten om niet, of slechts in beperkte mate, interdepartementaal samen te werken. Bij deze drie functies werd dan ook verwacht dat geen formele structuur aanwezig zou zijn voor de hele functie en dat de functies in relatief lagere mate zouden zijn geïstitutionaliseerd. Op basis van de resultaten kan worden geconcludeerd dat deze drie functies inderdaad in relatief lagere mate zijn geïstitutionaliseerd. In de onderstaande tabel wordt de formele structuur vergeleken van alle functies.

Tabel 8.1 Formele structuur van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT

	Juridische verankering	Gedeelde regelingen	Besluitvormings-procedures	Verantwoordings-procedures
1. SenP-administratie	RH: Instellingsbesluit P-Direkt (ministeriële regeling)	RH: P-Direkt voor tien departementen	RH: Interdepartementale raden PenO en bedrijfsvoering en eigenaar (BZK)	RH: Interdepartementale raden PenO en bedrijfsvoering en eigenaar (BZK)
2. Opleiden	RL: De taken van de functie opleiden als geheel zijn niet juridisch verankerd	RL: Geen rijksbrede academie; wel departementale en interdepartementale academies op verschillende domeinen	RL: Geen gemeenschappelijke besluitvormings-proces; per academie verschillend geregeld	RL: Geen gemeenschappelijke verantwoordings-structuur
3. Audit	RH: Comptabiliteitswet (wet)	RH: Auditdienst Rijk voor negen departementen, Organisatie- en Mandaatbesluit van Financiën, Handboek Auditing Rijksoverheid, regelingen (inter)nationale beroepsgroep	RH: Auditdienst Rijk, Auditcomité eigenaar (Financiën)	RH: Auditcomité eigenaar (Financiën)
4. Financiële administraties	RH: Comptabiliteitswet (wet), KFI (richtlijn)	RH: Ministerraadsbesluit: in de toekomst interdepartementaal samenwerken	RL: Momenteel ieder departement zelf verantwoordelijk voor beheer systeem FA	RL: Als geheel geen verantwoording, wel binnen ieder departement
5. ICT-ondersteuning	RH: Instellingsbesluit SSC-ICT Den Haag (ministeriële regeling)	RH: Aansluiting vier departementen bij SSC-ICT	RH: Opdrachtgevers van de aangesloten ministeries en eigenaar (BZK)	RH: Opdrachtgevers aangesloten ministeries en eigenaar (BZK)
6. Informatiebeveiliging	RH: VIR: eigen beleid per departement (ministeriële regeling)	RL: Geen rijksbreed normenkader	RL: Geen gemeenschappelijke besluitvormings-procedures; per departement	RL: Geen gemeenschappelijke verantwoordings-structuur

Als de formele structuren van de zes functies worden vergeleken, worden twee opvallende resultaten zichtbaar. Het eerste opvallende resultaat heeft betrekking op de functies SenP-administratie,

audit en ICT-ondersteuning. Zoals in het vorige gedeelte is geconcludeerd, zijn deze drie functies alle in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd. Ondanks deze overeenkomst zijn tevens verschillen aanwezig tussen deze drie functies. Deze drie functies scoren namelijk verschillend op de indicatoren juridische verankering, regelingen en besluitvormings- en verantwoordingsprocedures. Dit betekent dat elk van de drie functies in relatief hogere mate is geïnstitutionaliseerd, maar dat tussen deze functies wel verschillen aanwezig zijn. Op deze manier zijn de functies niet precies in dezelfde mate geïnstitutionaliseerd. Het tweede opvallende resultaat heeft betrekking op de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging. Ook voor deze functies geldt dat meerdere verschillen aanwezig zijn tussen de scores van de indicatoren. Dit betekent dat ook de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd dit niet in precies dezelfde mate zijn.

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven resultaten kan worden geconcludeerd dat elk van de zes functies die voor dit onderzoek zijn geselecteerd haar 'eigen' mate van institutionalisering heeft, omdat meerdere verschillen aanwezig zijn tussen de functies die in relatief hogere en lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Dit betekent dat niet kan worden gesproken over *de* huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering, maar dat iedere functie haar eigen mate van institutionalisering heeft. In lijn met de vorige conclusie kan tot slot worden geconcludeerd dat de functies die in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd *niet* kunnen worden gespiegeld aan de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Er zou sprake zijn van een spiegeling wanneer bij de functies die in hoge mate zijn geïnstitutionaliseerd alle taken juridisch zijn verankerd en voor alle ministeries gedeelde regelingen en besluitvormings- en verantwoordingsprocedures aanwezig zijn. Daarentegen zouden bij de functies die in lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd de taken niet juridisch zijn verankerd en zouden er geen gedeelde regelingen, besluit- en verantwoordingsprocedures aanwezig zijn die gelden voor alle ministeries. Zoals in de bovenstaande tabel kan worden afgelezen zijn verschillende taken van de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd wel juridisch verankerd en zijn tevens voor verschillende taken gedeelde regelingen opgesteld die gelden voor enkele ministeries.

Nu in dit gedeelte de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties is vergeleken door alleen te richten op de formele structuur van de functies, kan nog niet worden geconcludeerd welke functies als volledige instituties kunnen worden beschouwd. Om dit te kunnen onderzoeken is voor iedere functie geanalyseerd of de formele structuur wordt geaccepteerd door interne en externe betrokkenen en of de formele structuur is gewijzigd. In het volgende gedeelte worden de resultaten van alle functies vergeleken.

8.2.3 Mate waarin de functies als volledige instituties kunnen worden beschouwd

Als eerste is bij elk van de zes functies onderzocht of de betrokkenen (onderdelen van) de formele structuur accepteren en waarderen. Op basis van de onderzoeksresultaten die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen, kan worden geconcludeerd dat bij geen van de zes functies (onderdelen van) de formele structuur wordt geaccepteerd, omdat de formele structuur door verschillende betrokkenen ter discussie is gesteld en is voorgesteld om deze te veranderen. Bij de functie ICT-ondersteuning hebben alleen de betrokkenen van de functie zelf aangegeven dat zij de formele structuur op een andere manier willen organiseren, omdat zij met het beschikbare budget

niet de gewenste kwaliteit konden leveren. Bij alle andere functies hebben naast de betrokkenen van de functie zelf, ook externe betrokkenen de formele structuur ter discussie gesteld. Zo heeft bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer kritische kanttekeningen geplaatst op de werkwijzen bij de SenP-administraties, audit, financiële administraties en informatiebeveiliging. Tevens kan worden geconcludeerd dat bij iedere functie verschillende onderdelen van de formele structuur ter discussie zijn gesteld. Bij de functie informatiebeveiliging bijvoorbeeld heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de huidige werkwijzen van de departementen ertoe leiden dat hun informatiesystemen niet goed zijn beveiligd en bij de functie audit hebben de Algemene Rekenkamer en de grote accountancykantoren in Nederland aangegeven dat zij niet meer willen dat de auditdiensten van de rijksoverheid zelf accountantsverklaringen afgeven. Dit betekent dat (onderdelen van) de formele structuur bij alle functies niet wordt geaccepteerd en gewaardeerd.

Vervolgens is bij elk van de zes functies onderzocht of de formele structuur is gewijzigd. Op het moment dat relatief grote veranderingen hebben plaatsgevonden bij de functies kan de functie niet als volwaardige institutie worden beschouwd. Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat bij elk van de zes functies relatief grote wijzigingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de formele structuur. Bij de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning zijn departementale onderdelen overgeheveld naar een centrale *shared service center* (SSC's), bij de functie opleiden zijn academies opgericht, bij de functie financiële administraties hebben de ministeries besloten om interdepartementaal samen te werken en bij de functie informatiebeveiliging is het initiatief genomen om interdepartementaal intensiever samen te werken. Dit betekent dat de formele structuur van alle functies in de afgelopen jaren is gewijzigd. Concluderend kan worden gesteld dat geen van de bedrijfsvoeringsfuncties als een volledige institutie kan worden beschouwd, omdat de formele structuren van de functies ter discussie zijn gesteld en (onderdelen van) de formele structuren zijn gewijzigd.

Nu de huidige mate van institutionalisering is vergeleken van elk van de zes functies, worden in de volgende paragraaf de verklaringen vergeleken die zijn gegeven voor de vraag waarom veranderingen hebben plaatsgevonden die er uiteindelijk toe hebben geleid dat sommige functies in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en andere functies in relatief lagere mate.

8.3 VERKLARINGEN VOOR HET INSTITUTIONALISERINGSPROCES

In dit onderzoek is aan de hand van vier perspectieven – het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief – onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de veranderingen die bij de functies hebben plaatsgevonden. In deze paragraaf worden eerst de verklaringen vergeleken die zijn gegeven vanuit deze vier perspectieven. Vervolgens wordt per perspectief gereflecteerd op welke manier de onderzoeksresultaten zijn verkregen. Tevens is in de empirische hoofdstukken onderzocht op welke manier de inzichten van de perspectieven gezamenlijk het proces verklaren. Op basis van deze inzichten wordt in het laatste gedeelte van deze paragraaf vergeleken of de verklaringen zich bij elk van de zes functies op dezelfde manier tot elkaar verhouden of dat belangrijke verschillen aanwezig zijn.

8.3.1 Rationeel-economisch perspectief

Als eerste is het institutionaliseringsproces van de zes bedrijfsvoeringsfuncties verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief. Een overzicht van de verklaringen die voortvloeien uit dit perspectief zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 8.2 Verklaringen voor de institutionele veranderingen vanuit het rationeel-economische perspectief

	Rationeel-economisch
SenP-administratie	De departementen hebben besloten dat alle SenP-administraties worden overgeheveld naar een centrale SSC, omdat op deze manier de processen efficiënter kunnen worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd (<i>logic of consequences</i>). Na de beëindiging van het contract hebben de ministeries besloten dat zij alsnog de taken op het gebied van de SenP-administraties zullen overhevelen naar de centrale SSC, omdat een relatief grote netto besparing kon worden gerealiseerd.
Opleiden	De ministeries hebben besloten om opleidingscentra (Acwet/acjur, RAFEB en AvO) op te richten om de kwaliteit van de juridische, de financiële en de communicatieve functie te verbeteren (<i>logic of consequences</i>). Specifiek bij de Academie voor Overheidscommunicatie is besloten om een deel van deze Academie uit te besteden aan een externe marktpartij , omdat zij verwachtten dat de externe marktpartij de opleidingen op dit gebied goedkoper konden verzorgen. Om deze opleidingscentra vervolgens efficiënter te organiseren is voorgesteld om de opleidingscentra te centraliseren in een nieuwe SSC. De opleidingscentra hebben echter besloten om hun centra niet te centraliseren in een nieuwe SSC, omdat zij decentraal bij hun eigen opleidingscentrum de processen efficiënter konden organiseren en zij op deze manier beter op de hoogte konden zijn van de wensen van de deelnemers.
Audit	Om de kwaliteit van de dienstverlening van de accountantsdiensten te verbeteren is besloten om deze niet uit te besteden aan een externe marktpartij, maar om de accountantsdiensten om te vormen naar auditdiensten (<i>logic of consequences</i>). Tevens is besloten om een centrale auditdienst op te richten voor alle departementen (uitgezonderd de ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie), omdat op deze manier de taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd, de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd en de onafhankelijke positie van de auditdiensten beter kan worden gerealiseerd (<i>logic of consequences</i>).
Financiële administraties	Vijf ministeries (VWS, SZW, VROM, Financiën en VenW) hebben besloten om interdepartementale samenwerkingsverbanden te realiseren omdat op deze manier de processen efficiënter konden worden georganiseerd en de kwaliteit kon worden verbeterd. De andere departementen hebben geconcludeerd dat zij hun processen niet efficiënter konden organiseren wanneer zij zouden gaan samenwerken met andere departementen.
ICT-ondersteuning	De (voormalige) ministeries van VenW, VWS, SZW en BZK hebben besloten om hun departementale ICT-ondersteuning te centraliseren in SSO-ICT/SSC-ICT om op deze manier de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, de processen efficiënter te organiseren en de problemen m.b.t. ministeriële verantwoordelijkheid beter te ondervangen (<i>logic of consequences</i>). Het Ministerie van VWS heeft tevens verkend of de ICT-ondersteuning kon worden uitbesteed aan een externe marktpartij, maar het ministerie heeft geconstateerd dat het uitbesteden van de ICT-ondersteuning er niet toe zou leiden dat de kosten konden worden verlaagd en de kwaliteit kon worden verbeterd.
Informatie-beveiliging	De ministeries hebben het initiatief genomen om een gemeenschappelijke set van normenkaders op te stellen om op deze manier de kwaliteit van de functie te verbeteren (verhoging beveiliging informatiesystemen) en de processen efficiënter te organiseren (aansluiting ISO-normen).

Vanuit het rationeel-economische perspectief wordt zichtbaar dat de betrokkenen van elk van de zes functies initiatieven hebben genomen om onderdelen van de functies te centraliseren, omdat zij op deze manier de processen van de functies efficiënter konden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening konden verbeteren. Bij de functies SenP-administratie, audit, ICT-ondersteuning hebben deze rationeel-economische overwegingen ertoe geleid dat de betrokkenen hebben besloten om onderdelen van hun functies te centraliseren door interdepartementaal intensiever samen te werken en door *shared service centers* (SSC's) op te richten. Bij de functies opleiden en financiële administraties hebben de betrokkenen juist geconcludeerd dat zij hun processen efficiënter konden organiseren en de kwaliteit van de diensten konden verbeteren wanneer zij de taken van de functies decentraal behielden. Op basis van deze inzichten hebben de betrokkenen van de functies opleiden en financiële administratie besloten om de processen niet te centraliseren. Bij de functie informatiebeveiliging heeft het initiatief om centrale kaders op te stellen nog niet geleid tot een beslissing en zijn de kaders nog decentraal georganiseerd. Ondanks de verschillende uitkomsten van het institutionaliseringsproces – centralisatie en decentralisatie – kunnen de institutionaliseringsprocessen van de bedrijfsvoeringsfuncties vanuit het rationeel-economische perspectief worden verklaard doordat de betrokkenen de processen van hun functies efficiënter wilden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening wilden verbeteren (zie Coase 1937; 1994; Williamson, 1975; North, 1990; Waldo, 1948; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Dunleavy e.a., 2005; March en Olsen, 1989). Als wordt ingezoomd op de resultaten die vanuit dit perspectief naar voren zijn gekomen, kunnen drie opvallende resultaten worden onderscheiden.

Het eerste opvallende resultaat dat vanuit het rationeel-economische perspectief naar voren is gekomen, heeft betrekking op de functies opleiden en financiële administraties. Zoals hiervoor beschreven hebben de betrokkenen van deze twee functies besloten om de processen van hun functies op decentraal niveau te behouden omdat zij op deze manier de processen efficiënter kunnen organiseren. Zoals Schulman e.a. (1999) hebben geconcludeerd kan een belangrijke reden zijn om de functies niet te centraliseren en decentraal te behouden dat de centrale organisatie niet in staat is om goed op de hoogte te zijn van de wensen en de behoeften van de medewerkers van het primaire proces. Deze overweging is naar voren gekomen bij de functie opleiden. De betrokkenen van de academies gaven aan dat zij niet wilden worden gecentraliseerd in één nieuwe rijksbrede organisatie, omdat zij op deze manier niet goed hun opleidingen zouden kunnen afstemmen op de wensen en de behoeften van de medewerkers van het primaire proces. Daarnaast hebben Fayol (1949) en Waldo (1948) geconcludeerd dat het mogelijk is dat de centrale organisatie niet in staat is om de processen efficiënt te organiseren, vanwege de vele complexe processen die binnen de functie moeten worden uitgevoerd. Om de processen efficiënt uit te voeren, is het noodzakelijk dat de decentrale organisaties deze processen uitvoeren. Deze overwegingen zijn zowel bij de functie opleiden als bij de functie financiële administraties naar voren gekomen. De academies gaven aan, net als de betrokkenen van de functie financiële administraties, dat zij de processen niet efficiënter konden organiseren wanneer zij zouden worden gecentraliseerd. Zodoende hebben zij besloten om de processen decentraal te behouden.

Tegelijkertijd wordt op basis van de bovenstaande tabel zichtbaar dat de betrokkenen tijdens het institutionaliseringsproces niet alleen hebben overwogen om onderdelen te centraliseren en te decentraliseren, maar tevens dat bij de functies opleiden, audit en ICT-ondersteuning de betrokkenen van de functies hebben overwogen om onderdelen van de functies uit te besteden aan externe

marktpartijen om de processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (zie Hughes, 2003; Dunleavy e.a., 2005). De betrokkenen van de functies audit en ICT-ondersteuning hebben uiteindelijk geconcludeerd dat de functies niet efficiënter kon worden georganiseerd en de kwaliteit niet kon worden verbeterd wanneer onderdelen van de functies zouden worden uitbesteed aan een externe marktpartij. Bij de functie opleiden hebben de betrokkenen wel besloten om een deel van de Academie voor Overheidscommunicatie uit te besteden aan een externe marktpartij, omdat zij verwachtten dat de externe marktpartij de opleidingen op dit gebied goedkoper zouden kunnen verzorgen.

Het laatste opvallende resultaat dat vanuit dit perspectief naar voren is gekomen, is dat bij de functie audit de overwegingen van de ministeries verschillen ten opzichte van de overwegingen van de betrokkenen van de andere functies. Bij deze functie wilden de betrokkenen niet alleen de functie centraliseren om deze efficiënter te organiseren en de kwaliteit te verbeteren, maar zij wilden ook centraliseren, omdat op deze manier een onderscheid gemaakt kon worden door het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap. Dit betekent dat de beslissing om tijdens het institutionaliseringsproces onderdelen van de functie audit te centraliseren niet alleen werd gedreven door de intentie de processen efficiënter te organiseren, maar dat deze overweging werd versterkt doordat de betrokkenen een onderscheid wilden maken tussen de opdrachtgever en eigenaar. Concluderend kan worden gesteld dat vanuit het rationeel-economische perspectief verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, omdat de betrokkenen de processen van de bedrijfsvoeringsfuncties efficiënter wilden organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening wilden verbeteren.

Reflectie

Reflecterend op de resultaten van dit gedeelte kan de vraag worden gesteld of de betrokkenen van de functies alleen rationeel-economische argumenten hadden om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren tijdens het institutionaliseringsproces of dat zij deze argumenten hebben ingezet om bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Dit zou betekenen dat het institutionaliseringsproces in mindere mate kan worden verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief, maar meer vanuit de andere perspectieven. In dit onderzoek is voor alle functies onderzocht op welke manier de overwegingen van de perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden. Op basis van deze inzichten kan nog niet worden geconcludeerd in hoeverre rationeel-economische argumenten 'strategisch' zijn ingezet om andere doelen te bereiken (zie Cohen e.a., 1972). Nader onderzoek kan plaatsvinden om te onderzoeken of rationeel-economische argumenten alleen zijn ingezet om de functie efficiënter te organiseren en de kwaliteit te verbeteren of dat deze argumenten bijvoorbeeld strategisch zijn ingezet om verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden.

8.3.2 Sociologisch perspectief

Voor de zes bedrijfsvoeringsfuncties is vervolgens onderzocht in hoeverre het institutionaliseringsproces kan worden verklaard vanuit het sociologische perspectief. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verklaringen die naar voren zijn gekomen vanuit dit perspectief.

Tabel 8.3 Verklaringen voor institutionele veranderingen vanuit het sociologische perspectief

Sociologisch	
SenP-administratie	Consultants gaven aan dat vergelijkbare SSC's succesvol waren opgericht bij andere organisaties. De ministeries hebben vervolgens een studiebezoek gebracht aan een organisatie die een SSC had gevormd en ministeries hebben toen besloten dat ook binnen de rijksoverheid op het gebied van SenP-administratie een SSC moest worden opgericht.
Opleiden	De werkwijzen van de Academie voor Overheidsjuristen en de Rijksacademie van de Bedrijfsvoering zijn respectievelijk overgenomen van de Academie van Wetgeving en Rijksacademie voor Economie en Financiën, omdat de werkwijzen van deze academies als succesvol werden beschouwd. Vervolgens kan het initiatief om de bestaande opleidingscentra te bundelen niet als een op zichzelfstaande ontwikkeling worden beschouwd, maar dit initiatief is gebaseerd op vele vergelijkbare initiatieven die zijn genomen om onderdelen van de bedrijfsvoering te bundelen en te standaardiseren.
Audit	De ministeries hebben besloten om de accountantsdiensten om te vormen om aan de verwachtingen te kunnen voldoen die vanuit de (inter)nationale beroepsgroep werden gesteld (internationale boekhoudschandalen). Daarnaast hebben de ministeries hun beslissing om een SSC te vormen gebaseerd op vergelijkbare ontwikkelingen die binnen de rijksoverheid hebben plaatsgevonden. Tot slot werden de andere departementen die nog niet waren aangesloten op de SSC verplicht gesteld om deel te nemen, omdat dit naar aanleiding van het regeerakkoord is besloten (<i>coercive isomorphism</i>).
Financiële administraties	De betrokkenen van de ministeries van VWS, SZW, VROM, Financiën en VenW hebben waargenomen dat ministeries bij andere functies van de bedrijfsvoering samenwerken en op basis van deze waarnemingen hebben zij besloten om ook op deze manier samen te werken.
ICT-ondersteuning	De beslissing om samen te werken met andere departementen is genomen omdat de ministeries van VWS en SZW hadden waargenomen dat ministeries bij andere functies van de bedrijfsvoering succesvol interdepartementaal samenwerken . Door de passage in het regeerakkoord wordt verwacht dat de departementen die nog niet zijn aangesloten op SSC-ICT in de komende periode zullen aansluiten op SSC-ICT (<i>coercive isomorphism</i>).
Informatiebeveiliging	Om aan de verwachtingen vanuit de omgeving van de functie informatiebeveiliging te kunnen voldoen (media en centralisatie; concentratie onderdelen bedrijfsvoering) hebben de ministeries het initiatief genomen om de BIR op te stellen (<i>logic of appropriateness</i>).

Als de verklaringen worden vergeleken die zijn gegeven vanuit het sociologische perspectief kan worden geconcludeerd dat de betrokkenen kenmerken hebben overgenomen van andere organisaties (*isomorphism*: zie Scott, 1983; Meyer en Rowan, 1991; Tolbert en Zucker, 1999; Meyer en Rowan, 1977). De betrokkenen van de functies beschouwden de desbetreffende organisaties als succesvol en hebben daarom besloten om kenmerken van deze organisaties over te nemen. Dit betekent dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering vanuit het sociologische perspectief kan worden verklaard, omdat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties andere organisaties hebben geïmiteerd. Als wordt gericht op de resultaten die vanuit dit perspectief naar voren zijn gekomen, kunnen vier verschillen worden onderscheiden.

Het eerste verschil tussen de verklaringen die zijn gegeven vanuit het sociologische perspectief is dat de betrokkenen van de SenP-administratie, audit en informatiebeveiliging kenmerken hebben overgenomen van organisaties die zich *buiten* de rijksoverheid bevinden (SenP-administratie: consultants vorming SSC's; audit: beroepsgroep; informatiebeveiliging: media). Dit betekent dat het institutionaliseringsproces is beïnvloed door organisaties die zich buiten de rijksoverheid bevinden. Een mogelijke verklaring voor deze externe oriëntatie kan te maken hebben met de eigenschappen

en de karakteristieken van de functie en met het tijdstip. Als eerste is een belangrijke eigenschap van de functie audit dat deze functie een beroepsgroep heeft. Zoals DiMaggio en Powell (1991), Galaskiewicz e.a. (1991) en Mezias (1990) hebben aangegeven is het mogelijk dat vanuit de beroepsgroep nieuwe regels worden opgesteld die gelden voor de functie (*normative isomorphism*). Dit geldt ook voor de functie audit. Vervolgens kan bij SenP-administratie de externe oriëntatie een mogelijke verklaring worden gevonden in het tijdstip waarop de beslissing is genomen. Voordat werd besloten om een SSC op te richten op het gebied van SenP-administratie waren binnen de rijksoverheid relatief weinig vergelijkbare SSC's gevormd. Bij de SenP-administratie werden daarom consultants uitgenodigd om na te denken over de herinrichting van het SenP-domein. Een mogelijke verklaring waarom alleen de media een rol hebben gespeeld bij de functie informatiebeveiliging en bij de andere functies niet kan op basis van dit onderzoek niet worden gegeven.

In lijn met het vorige verschil wordt als tweede vanuit het sociologische perspectief zichtbaar dat het institutionaliseringsproces van de functies opleiden, audit, financiële administraties en ICT-ondersteuning is beïnvloed door organisaties die zich *binnen* de rijksoverheid bevinden. Binnen de rijksoverheid waren inmiddels verschillende initiatieven genomen om interdepartementaal samen te werken. De betrokkenen van de functies opleiden, audit, financiële administraties en ICT-ondersteuning hebben aangegeven dat zij deze manier van samenwerken als succesvol beschouwden en hebben daarom initiatieven genomen om ook binnen hun eigen functie interdepartementale samenwerking te realiseren. Op basis van deze bevindingen kan aan de huidige inzichten over *isomorphism* (Scott, 1983; Meyer en Rowan, 1991; DiMaggio en Powell, 1983; Tolbert en Zucker, 1999; Meyer en Rowan, 1977) worden toegevoegd dat organisaties zowel intern kenmerken van andere onderdelen kunnen overnemen als extern van organisaties die zich buiten de rijksoverheid bevinden. Op deze manier kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'intern' *isomorphism* en 'extern' *isomorphism*.

Het derde verschil is dat alleen de betrokkenen van de functie informatiebeveiliging hebben aangegeven dat zij veranderingen wilden realiseren omdat de betrokkenen hun handelingen en werkwijzen wilden afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevonden (*logic of appropriateness*, March en Olsen, 1989). Zij gaven aan dat zij een nieuw voorstel voor centrale kaders hebben ontwikkeld om aan de verwachtingen te voldoen die werden gesteld vanuit de media en vanuit de rijksoverheid (aansluiting concentratie beweging). Bij de andere functies worden deze overwegingen niet zichtbaar.

Tot slot wordt op basis van de bovenstaande tabel zichtbaar dat de betrokkenen van de functies audit, ICT-ondersteuning en financiële administraties verplicht zijn gesteld om kenmerken over te nemen van andere organisaties (*coercive isomorphism*) (DiMaggio en Powell, 1991; Edelman, 1992; Guillen, 2001; Sutton e.a., 1994). Dit is vierde verschil dat kan worden opgemerkt tussen de functies. Bij de functies audit en ICT-ondersteuning is in het regeerakkoord opgenomen dat de departementen zullen aansluiten bij de SSC en bij de functie financiële administraties is in het ministerraadsbesluit opgenomen dat departementen in de toekomst niet meer zelfstandig nieuwe systemen mogen aanbesteden. Deze beslissing heeft een relatief grote impact gehad op het institutionaliseringsproces, omdat anders de departementen niet interdepartementaal zouden zijn gaan samenwerken en zij waarschijnlijk zelf nog verantwoordelijk zouden zijn voor onderdelen van de bedrijfsvoering.

Reflectie

In deze paragraaf is naar voren gekomen dat de betrokkenen van de ministeries kenmerken hebben overgenomen van andere organisaties. Hierbij kan echter de vraag worden gesteld of de betrokkenen van de ministeries daadwerkelijk de veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces hebben overgenomen van andere organisaties of dat zij alleen de formele structuur hebben aangepast (*rationalized myths*: Meyer en Rowan, 1977; 1991). Op het moment dat alleen de formele structuur is aangepast en de verandering niet is doorgevoerd in het ministerie, dan heeft dit invloed op de uitkomst van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. In eerste instantie verwacht men dat een verandering heeft plaatsgevonden, maar als wordt ingezoomd op deze verandering kan worden geconcludeerd dat geen verandering heeft plaatsgevonden, omdat binnen het ministerie de werkwijzen gehandhaafd zijn gebleven. In dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om alleen de formele structuur aan te passen, maar tijdens vervolgonderzoek kunnen aanvullende inzichten worden verkregen waardoor een vollediger beeld kan worden gevormd van de verklaringen die zijn gegeven vanuit het sociologische perspectief voor het institutionaliseringsproces.

8.3.3 Historisch-institutioneel perspectief

Als derde is het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaard vanuit het historisch-institutionele perspectief. Een beknopt overzicht van de verklaringen die voortvloeien uit dit perspectief zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 8.4 Verklaringen voor institutionele veranderingen vanuit het historisch-institutionele perspectief

Historisch-institutioneel perspectief	
SenP-administratie	Na de beëindiging van het contract met het consortium is besloten dat nog steeds taken worden overgeheveld van de ministeries naar de SSC, omdat in de afgelopen periode al vele inspanningen waren geleverd waar de ministeries op konden voortbouwen . Het proces van interdepartementale samenwerking was door het kabinetsbesluit in gang gezet en in het verlengde hiervan hebben de ministeries besloten om deze ontwikkeling voort te zetten.
Opleiden	Voor de opleidingscentra ontbraken voordelen om te worden gebundeld in een nieuwe centrale SSC, omdat de opleidingscentra in de afgelopen jaren eigen opleidingsprogramma's hadden ontwikkeld die waren afgestemd op de wensen van de deelnemers. Omdat de ontstaansgeschiedenis , de bestaansredenen , de routines , de procedures en de werkwijzen van de academies verschillen, hebben de opleidingscentra besloten dat zij zelf verantwoordelijk blijven voor hun eigen opleidingen.
Audit	De departementale accountantsdiensten wilden niet worden omgevormd, omdat zij routines hadden ontwikkeld. De departementen waren echter niet meer goed in staat om hun functie als accountantsdienst te vervullen en zij hebben besloten om de taken uit te breiden naar audit (<i>functional explanation</i>). Vanwege de ontwikkelde routines wilden de departementale auditdiensten (leiding en directeuren audit) verantwoordelijk blijven voor hun eigen dienst en niet worden overgeheveld naar een centrale auditdienst. Vier departementen hadden interne problemen en voor hen was het noodzakelijk om samen te werken (<i>utilitarian explanation</i>). Vervolgens was het proces van interdepartementale samenwerking in gang gezet en in het verlengde daarvan is de beslissing genomen om de andere departementen te laten aansluiten.
Financiële administraties	Vanwege de investeringen die de ministeries in de afgelopen periode hadden gedaan ontbraken voor de meeste ministeries stimulansen om hun procedures, werkwijzen en routines op het gebied van financiële administraties aan te passen . Vijf ministeries hadden interne problemen en zij hebben besloten om interdepartementaal samen te werken (<i>utilitarian explanation</i> , zie ook het rationeel-economische perspectief).

Tabel 8.4 Verklaringen voor institutionele veranderingen vanuit het historisch-institutionele perspectief (vervolg)

Historisch-institutioneel perspectief	
ICT-ondersteuning	SSO-ICT had inmiddels relatief veel ervaring opgedaan in de afgelopen jaren om andere onderdelen te laten aansluiten op hun werkwijzen en procedures en vandaar dat SSO-ICT heeft besloten dat de ministeries van VWS en SZW konden aansluiten. Daarnaast is het Ministerie van BZK verantwoordelijk geworden voor SSO-ICT, omdat het ministerie in de afgelopen jaren al verantwoordelijk was voor verschillende andere onderdelen op het gebied van bedrijfsvoering. Tot slot heeft SSC-ICT aangegeven dat in de toekomst andere departementen zullen aansluiten, omdat SSC-ICT in het verleden heeft besloten dat het diensten levert voor meerdere departementen.
Informatiebeveiliging	De departementen hadden eigen normenkaders, procedures en werkwijzen ontwikkeld op het gebied van informatiebeveiliging en voor de meeste departementen ontbraken stimulansen om deze aan te passen. Uiteindelijk hebben departementen voorgesteld om hun huidige kaders aan te passen, omdat de kaders beter moesten worden beveiligd en niet meer aansloten op de eisen die vanuit de rijksoverheid werden gesteld (centralisatie/standaardisatie onderdelen bedrijfsvoering en vanuit de omgeving van de functie (media) (<i>functional explanation</i>)).

Op basis van de inzichten van het historisch-institutionele perspectief kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering is beïnvloed door de beslissingen die de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties in het verleden hebben genomen (zie Thelen, 1999). Dit betekent dat het institutionaliseringsproces wordt gekenmerkt door de gebeurtenissen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden en dat de betrokkenen afhankelijk zijn geworden van het 'pad' dat zij in het verleden hebben ingeslagen (Karl, 1997; Goldstone, 1998; Pierson, 2000). Als wordt ingezoomd op deze inzichten kunnen twee verschillen worden opgemerkt.

Als eerste wordt bij de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning zichtbaar dat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om de interdepartementale samenwerking te intensiveren omdat de betrokkenen van deze functies in het verleden al hadden besloten om interdepartementaal samen te werken. Zoals in de onderzoeken van Pierson (2000), Sewell (1996), Nooteboom (1997) en Campbell (1981) naar voren is genomen, neemt de kans toe dat de toekomstige keuzes in lijn zijn met de keuzes die in het verleden zijn gemaakt, naarmate meer stappen op een bepaald 'pad' zijn gemaakt. Dit geldt ook voor de beslissingen van de betrokkenen bij deze drie functies. Bij deze drie functies hadden de betrokkenen al relatief veel inspanningen geleverd om de interdepartementale samenwerking te realiseren en een SSC op te richten. Op deze manier was tijdens het institutionaliseringsproces de interdepartementale samenwerking in gang gezet en in het verlengde hiervan hebben betrokkenen bij de functies audit en ICT-ondersteuning in het regeerakkoord Rutte I (2010) opgenomen dat de samenwerking zal worden geïntensiveerd. Bij de SenP-administratie hadden de ministeries gezamenlijk besloten om de samenwerking te continueren door vijf *no-regret* projecten te formuleren.

Het tweede belangrijke verschil is dat bij de functies opleiden, audit, financiële administraties en informatiebeveiliging de betrokkenen van de ministeries hebben geprobeerd om te voorkomen dat veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces plaatsvinden omdat de betrokkenen eigen routines, procedures en werkwijzen hadden ontwikkeld om de handelingen binnen de functies op een bepaalde manier uit te voeren (Arthur, 1994; Selznick, 1983; 1996). Ondanks de ontwikkelde routines hebben de betrokkenen besloten om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces van de functies audit en financiële administraties. Bij de functie infor-

matiebeveiliging is nog geen beslissing genomen. Bij de functies audit en financiële administraties hebben alleen de ministeries met interne problemen besloten om samen te werken (zie ook het rationeel-economische perspectief). Alle andere ministeries hebben bij deze functies hun eigen werkwijzen en procedures behouden. Bij de functie informatiebeveiliging is uiteindelijk besloten dat de werkwijzen en de procedures van alle departementen moesten worden aangepast, omdat de kaders beter moesten worden beveiligd (zie ook het rationeel-economische perspectief). Alleen bij de functie opleiden hebben de academies zelf besloten dat zij zelf verantwoordelijk blijven voor hun opleidingsprogramma's, omdat de werkwijzen van de academies niet efficiënter konden worden georganiseerd (zie ook het rationeel-economische perspectief).

Reflectie

Reflecterend op de bevindingen die vanuit het historisch-institutionele perspectief naar voren zijn gekomen kan worden geconcludeerd dat de verklaringen die zijn gegeven voor de vraag waarom de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties uiteindelijk hebben besloten om hun huidige routines, procedures en werkwijzen aan te passen nauw samenhangen met de verklaringen die centraal staan in het rationeel-economische perspectief. De betrokkenen van de functies hebben namelijk besloten om hun huidige routines aan te passen toen zij hebben geconstateerd dat zij de processen van hun functies efficiënter kunnen organiseren (zie Coase 1937; 1994; Williamson, 1975; North, 1990; Waldo, 1948; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Dunleavy e.a., 2005). In dit onderzoek is geanalyseerd op welke manier de vier perspectieven gezamenlijk het institutionaliseringsproces van de functies verklaren, maar er is niet nader onderzocht wanneer en waarom de betrokkenen uiteindelijk besluiten om hun huidige routines en procedures aan te passen. De beslissing om uiteindelijk de huidige routines aan te passen heeft echter wel een relatief grote impact op het institutionaliseringsproces, omdat de huidige formele structuur van de functie wordt aangepast. Vervolgonderzoek kan plaatsvinden om nader te onderzoeken welke verklaringen kunnen worden gegeven waarom de betrokkenen uiteindelijk hebben besloten om hun huidige routines aan te passen.

8.3.4 Politiek perspectief

Tot slot is het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaard vanuit het politieke perspectief. De verklaringen die voortvloeien vanuit dit perspectief zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 8.5 Verklaringen voor institutionele veranderingen vanuit het politieke perspectief

Politiek	
SenP-administratie	Het Ministerie van BZK wilde zijn verantwoordelijkheden uitbreiden , omdat het ministerie niet alleen verantwoordelijk wilde zijn voor de coördinatie van de salarisadministratie van de andere ministeries, maar ook van de personeelsregistratie. Verschillende ministeries waren niet overtuigd dat het Ministerie van BZK hiervoor verantwoordelijk moest worden. Omdat het Ministerie van BZK over relatief weinig bronnen van macht beschikte, heeft het ministerie verschillende bijeenkomsten en studiereizen georganiseerd en onderzoeken uitgevoerd om de andere departementen te overtuigen . Het Ministerie van BZK heeft een geforceerd besluit genomen om een SSC op te richten.
Opleiden	Het Ministerie van Financiën, Justitie en Algemene Zaken wilden een eigen opleidingscentrum oprichten voor alle departementen, maar zij beschikten over relatief weinig bronnen van macht om deze beslissing zelfstandig te kunnen nemen. Uiteindelijk hebben de departementen vrijwillig besloten om opleidingscentra op te richten, omdat de drie desbetreffende ministeries in staat waren om de andere ministeries te overtuigen en omdat deze ministeries in staat waren om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen . Na de oprichting van deze opleidingscentra heeft het Ministerie van BZK verkend of deze opleidingscentra konden worden gebundeld in een nieuwe rijksbrede academie, omdat het ministerie deze nieuwe academie beschouwde als een mooi statussymbool . Uiteindelijk hebben de bestaande opleidingscentra deze verkenning niet verder uitgewerkt (non-decision), omdat zij hiermee hun identiteit en herkenbaarheid zouden verliezen.
Audit	Verschillende departementale auditdiensten hebben aangegeven dat zij niet wilden worden overgeheveld naar het Ministerie van Financiën, omdat dan hun beïnvloedingsmogelijkheden zouden afnemen . Op deze manier zouden zij afhankelijker worden van het Ministerie van Financiën. Vanwege interne problemen hebben uiteindelijk vier departementen vrijwillig besloten om deel te nemen aan de SSC. Daarna is een geforceerd besluit genomen om alle departementale auditdiensten onder te brengen bij het Ministerie van Financiën.
Financiële administraties	De meeste ministeries wilden niet interdepartementaal samenwerken , omdat zij dan afhankelijker zouden worden van een ander dominant ministerie, naar alle waarschijnlijkheid het Ministerie van Financiën. Het idee om één centrale SSC te ontwikkelen is dan ook niet verder uitgewerkt (non-decision). Alleen de ministeries met interne problemen hadden andere belangen en hebben vrijwillig besloten om samen te werken (zie ook het <i>rationeel-economische</i> perspectief).
ICT-ondersteuning	Het Ministerie van VWS wilde op het gebied van ICT-ondersteuning niet te afhankelijk worden van een externe marktpartij . Het Ministerie van VWS heeft uiteindelijk samen met het Ministerie van SZW vrijwillig besloten om samen te werken met het Ministerie van VenW omdat het Ministerie van VenW in staat was om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen . Vervolgens wilden de betrokkenen van het Ministerie van BZK verantwoordelijk worden voor SSC-ICT omdat zij op deze manier hun taken en bevoegdheden op het gebied ICT-ondersteuning konden uitbreiden.
Informatiebeveiliging	Verschillende ministeries wilden niet afhankelijk worden van een rijksbreed kader maar verantwoordelijk blijven voor hun eigen kaders. Voorstanders hebben geprobeerd om de tegenstanders te overtuigen door vele bijeenkomsten te organiseren. Uiteindelijk hebben de betrokkenen een compromis opgesteld dat ter besluitvorming is voorgelegd aan de betrokkenen. Door het opstellen van een compromis zijn de voorstanders tegemoet gekomen aan de eisen van de tegenstanders.

Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering vanuit het politieke perspectief kan worden verklaard, omdat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties strategieën hebben ontwikkeld om hun doelstellingen

te realiseren, namelijk het uitbreiden of het behouden van macht (zie Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975; Downs, 1967; Niskanen, 1971). De betrokkenen die hun macht wilden uitbreiden en minder afhankelijk wilden worden van andere actoren, hebben geprobeerd om deze doelstelling te realiseren door andere actoren te overtuigen en door problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen (zie Cohen e.a., 1972). De betrokkenen die hun macht wilden behouden, hebben voorstellen vermeden en genegeerd (zie Oliver, 1992). De gehanteerde strategieën van de betrokkenen hebben uiteindelijk geresulteerd in beslissingen die de uitkomst vormen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties. De betrokkenen gaven aan dat zij deze beslissingen, en daarmee de uitkomst van het institutionaliseringsproces, beschouwen als geforceerde beslissingen, compromissen, vrijwillige beslissingen en *non-decisions* (zie Allison, 1971; Halperin, 1974). Dit betekent dat de uitkomsten van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties het resultaat zijn van de strategieën van de betrokkenen om hun doelstellingen te realiseren. In het volgende gedeelte wordt ingezoomd op de doelstellingen, de strategieën en de uitkomsten van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties.

Als eerste wordt op basis van de bovenstaande tabel zichtbaar dat de betrokkenen van de functies SenP-administratie en opleiden verantwoordelijk wilden worden voor meer taken en bevoegdheden (zie Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975). Om deze doelstelling te realiseren, hebben de betrokkenen strategieën ontwikkeld. Hierbij constateerden de betrokkenen van het Ministerie van BZK bij de functie SenP administratie dat zij beschikten over relatief weinig bronnen van macht. Het ministerie kon namelijk niet zelfstandig beslissen dat zij verantwoordelijk zouden worden voor onderdelen van de bedrijfsvoering van andere departementen (Nederlandse Grondwet, artikel 42). Vanwege de beperkte bronnen van macht heeft het Ministerie van BZK bij de functie SenP-administratie de andere ministeries geprobeerd te overtuigen door studiereizen te organiseren en onderzoeken uit te voeren. Bij de functies opleiden en ICT-ondersteuning zijn de betrokken ministeries in staat geweest om problemen aan oplossingen te koppelen. Daarnaast wilden de betrokkenen van de functies audit, financiële administraties en informatiebeveiliging juist voorkomen dat zij afhankelijker werden van een ander dominant ministerie of van een rijksbreed kader (zie Downs, 1967; Niskanen, 1971). Op basis van de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat zij de strategie hebben gehanteerd om voorstellen van andere ministeries te negeren en te vermijden.

De verschillende doelstellingen en strategieën van de betrokkenen hebben uiteindelijk geleid tot verschillende uitkomsten van het institutionaliseringsproces. Als eerste kunnen de uitkomsten van het institutionaliseringsproces van de functies opleiden en financiële administraties als *non-decisions* worden getypeerd, omdat de betrokkenen van de functies hebben kunnen voorkomen dat beslissingen werden genomen om een SSC (rijksbrede academie en F-Direkt) op te richten. Daarnaast zijn de departementen die een rijksbreed kader wilden realiseren op het gebied van informatiebeveiliging tegemoet gekomen aan de wensen van de tegenstanders door een nieuw voorstel op te stellen. Op deze manier kan het voorstel van deze functie worden beschouwd als een compromis. Vervolgens hebben de betrokkenen van de functies financiële administraties, ICT-ondersteuning en opleiden vrijwillige beslissingen genomen, omdat alleen de ministeries met interne problemen zelf hebben besloten om interdepartementaal samen te werken (3 F, SSO-ICT en oprichting academies). Tot slot hebben de betrokkenen van de functies SenP-administratie en audit aangegeven dat geforceerde beslissingen zijn genomen (regerakkoord Rutte I, 2010; oprichting SSC), omdat niet met alle departementen overeenstemming is gevonden over het besluit.

Reflectie

Reflecterend op de bevindingen die vanuit dit perspectief naar voren zijn gekomen, wordt duidelijk dat sommige ministeries in staat zijn geweest om oplossingen aan problemen te koppelen. Op deze manier is het de ministeries gelukt om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Het is echter mogelijk dat deze verklaring vaker kan worden gegeven voor het institutionaliseringsproces. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de ministeries rationeel-economische overwegingen hebben aangedragen voor problemen van ministeries om op deze manier hun bezuinigingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Tevens kunnen sociologische argumenten worden ingezet als oplossingen voor bepaalde problemen. De ministeries zullen wachten op het juiste moment en dan oplossingen presenteren voor bepaalde problemen (zie Kingdon, 2003: *window of opportunities*). Zoals in volgende paragraaf 8.3.5 naar voren zal komen hebben de ministeries bijvoorbeeld rationeel-economische argumenten ingezet om bepaalde veranderingen te realiseren. Aanvullend onderzoek kan plaatsvinden om een beeld te krijgen van alle situaties waarin de ministeries tijdens het institutionaliseringsproces hebben geprobeerd om oplossingen te formuleren voor bepaalde problemen.

Niet alleen is in de empirische hoofdstukken het institutionaliseringsproces afzonderlijk verklaard vanuit de vier verschillende perspectieven, tevens is onderzocht op welke manier de inzichten van de perspectieven gezamenlijk het institutionaliseringsproces verklaren. In de volgende paragraaf wordt vergeleken of bij alle functies de verklaringen zich onderling op dezelfde manier tot elkaar verhouden of dat belangrijke verschillen aanwezig zijn.

8.3.5 Verklaringen voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering

Als de verklaringen worden vergeleken die bij elk van de bedrijfsvoeringsfuncties zijn gegeven, wordt zichtbaar dat de rationeel-economische, de sociologische, de historisch-institutionele en de politieke overwegingen van de betrokkenen op *verschillende manieren* het *verloop* van het *institutionaliseringsproces* van de bedrijfsvoering hebben *beïnvloed*. Vanuit het rationeel-economische perspectief komt als eerste naar voren dat de initiatieven van de betrokkenen om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces bij elk van de zes bedrijfsvoeringsfuncties in belangrijke mate werden gedreven door rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen. De betrokkenen wilden tijdens het institutionaliseringsproces interdepartementaal intensiever samenwerken en SSC's oprichten om de processen van hun bedrijfsvoeringsfuncties efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Op deze manier vormen de *rationeel-economische overwegingen* van de betrokkenen een belangrijk *startpunt* om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering.

Vervolgens wordt aan de hand van de vergelijking tussen de bedrijfsvoeringsfuncties zichtbaar dat de politieke overwegingen van de betrokkenen op twee verschillende manieren invloed hebben gehad op het verloop van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. *Enerzijds* hebben de *politieke overwegingen* een belangrijke *bevorderende rol* gespeeld om *veranderingen* tijdens het *institutionaliseringsproces* te *realiseren* en *anderzijds* hebben de politieke overwegingen juist een *belemmerende rol* gespeeld. Bij de vergelijking tussen de bedrijfsvoeringsfuncties is vanuit het politieke perspectief naar voren gekomen dat de betrokkenen van de functies SenP-administratie en opleiden veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces wilden realiseren, omdat zij zelf verantwoordelijk wilden worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van be-

drijfsvoering. Doordat de betrokkenen hun taken en bevoegdheden wilden uitbreiden, hebben deze politieke overwegingen een belangrijke bevorderende rol gespeeld om veranderingen te kunnen realiseren. Tegelijkertijd is bij de bedrijfsvoeringsfuncties audit, financiële administraties en informatiebeveiliging zichtbaar geworden dat de betrokkenen juist wilden voorkomen dat veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces werden gerealiseerd, omdat zij op deze manier afhankelijker zouden worden van andere betrokkenen. Op deze manier hebben de politieke overwegingen van deze betrokkenen juist een belemmerende rol gespeeld om veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces te realiseren. Aan de hand van deze inzichten kan vervolgens worden geconcludeerd dat de politieke overwegingen van de betrokkenen in belangrijke mate de richting van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben bepaald, omdat de politieke overwegingen zowel een bevorderende als een belemmerende rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering.

In lijn met de politieke overwegingen hebben de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen op een vergelijkbare manier invloed gehad op het institutionaliseringsproces. Op basis van de vergelijking tussen de bedrijfsvoeringsfuncties wordt zichtbaar dat ook de *historisch-institutionele overwegingen* van de betrokkenen zowel een *bevorderende* als een *belemmerende rol* hebben gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Als eerste is bij de functies SenP-administraties, audit en ICT-ondersteuning naar voren gekomen dat de historisch-institutionele overwegingen een bevorderende rol hebben gespeeld om veranderingen te realiseren. De betrokkenen van deze functies hadden in het verleden besloten om interdepartementaal samen te werken en door deze beslissing hadden de betrokkenen al vele inspanningen geleverd om veranderingen te kunnen realiseren. Vanwege deze inspanningen was de interdepartementale samenwerking in gang gezet en in het verlengde hiervan hebben de betrokkenen besloten om intensiever interdepartementaal samen te werken en om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Dit betekent dat de historisch-institutionele overwegingen een belangrijke drijfveer voor de betrokkenen waren om het ingeslagen pad te blijven continueren en op deze manier hebben de historisch-institutionele overwegingen een bevorderende rol hebben gespeeld om veranderingen te realiseren.

Daarentegen hebben bij de functies opleiden, audit, financiële administraties en informatiebeveiliging de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen juist een belemmerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Zoals aan de hand van de vergelijking naar voren is gekomen, hadden de betrokkenen werkwijzen, procedures en routines ontwikkeld om de processen op het gebied van bedrijfsvoering op een bepaalde manier uit te voeren. Vanwege deze opgebouwde routines ontbraken voor de betrokkenen van deze functies belangrijke stimulansen om veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces te realiseren. Op deze manier hebben de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen tevens een belemmerende rol gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces. Dit betekent dat de *historische-institutionele overwegingen*, net zoals de *politieke overwegingen*, zowel een bevorderende als een belemmerende rol hebben gespeeld tijdens het institutionaliseringsproces en dat dat deze overwegingen in belangrijke mate de *richting* hebben *bepaald* van het *verloop* van het *institutionaliseringproces*.

Vanuit het sociologische perspectief wordt zichtbaar dat de sociologische overwegingen op een andere manier invloed hebben gehad op het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Bij de functies SenP-administratie, opleiden, audit, financiële administratie en ICT-ondersteuning gaven de betrokkenen aan dat zij tijdens het institutionaliseringsproces interdepartementaal intensiever met elkaar wilden samenwerken en SSC's wilden oprichten, omdat zij deze vorm van samenwerken hadden waargenomen bij andere organisaties binnen de rijksoverheid en bij andere bedrijven. Door aan te geven dat SSC's succesvol waren opgericht bij andere bedrijfsvoeringsfuncties en bedrijven probeerden de betrokkenen *extra kracht* bij te zetten om *veranderingen* te kunnen *realiseren* tijdens het *institutionaliseringsproces*. Dit betekent dat de *sociologische overwegingen* van de betrokkenen in belangrijke mate als extra ondersteunende argumenten hebben gefungeerd om veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering te kunnen realiseren.

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde inzichten kan worden geconcludeerd dat de rationeel-economische, de sociologische, de historisch-institutionele en de politieke overwegingen op verschillende manieren invloed hebben gehad op het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. De rationeel-economische overwegingen vormden een belangrijk startpunt om veranderingen te realiseren. De politieke en de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen hebben zowel een stimulerende als een belemmerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Dit betekent dat deze twee overwegingen in belangrijke mate de richting van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben bepaald. Tot slot hebben de betrokkenen sociologische overwegingen ingezet om extra kracht bij te zetten om veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces te kunnen realiseren.

Als vervolgens de verklaringen worden vergeleken die zijn gegeven waarom de bedrijfsvoeringsfuncties SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning in relatief hogere mate en de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd wordt zichtbaar dat belangrijke conclusies kunnen worden getrokken waarom de betrokkenen van de functies *wel* interdepartementaal wilden samenwerken tijdens het institutionaliseringsproces en waarom de betrokkenen juist *niet* interdepartementaal wilden samenwerken. Deze combinatie van verschillende overwegingen verklaren uiteindelijk waarom drie bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere en andere drie bedrijfsvoeringsfuncties in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd.

Dominante verklaringen om interdepartementaal samen te werken

Als eerste wordt bij elk van de zes bedrijfsvoeringsfuncties zichtbaar dat de overwegingen waarom de ministeries *wel* interdepartementaal wilden samenwerken tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden verklaard door een combinatie van rationeel-economische en sociologische overwegingen. Bij elke functie hebben de betrokkenen van de ministeries geconstateerd dat hun functies efficiënter konden worden georganiseerd en/of de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verbeterd. Deze rationeel-economische overwegingen werden vervolgens versterkt door de sociologische overwegingen (*isomorphism*). Binnen en buiten de rijksoverheid waren verschillende initiatieven genomen om SSC's op te richten en intensiever interdepartementaal met elkaar samen te werken. De respondenten gaven vervolgens aan dat zij deze manier van samenwerken als een succesvolle manier beschouwden. Dit betekent dat de rationeel-economische en de sociologische overwegingen elkaar versterkten tijdens het institutionaliseringsproces om voor de betrokkenen het initiatief te nemen om interdepartementaal samen te werken. Bij de functies SenP-administratie

HOOFDSTUK 8

en opleiden werden deze rationeel-economische en sociologische overwegingen vervolgens nog eens extra versterkt door politieke overwegingen. Het Ministerie van BZK wilde zijn taken en bevoegdheden uitbreiden door verantwoordelijk te worden voor de salarisadministratie en personeelsadministratie van de andere departementen. Vervolgens hebben ook politieke overwegingen voor het Ministerie van BZK een rol gespeeld omdat het een nieuwe academie beschouwde als een mooi statussymbool. Bij de andere functies werden de rationeel-economische en sociologische overwegingen niet versterkt door politieke overwegingen. Naar aanleiding van de bovenstaande inzichten kan de volgende tabel worden opgesteld.

Tabel 8.6 De dominante verklaringen voor de overwegingen van de betrokkenen om *wel* interdepartementaal samen te werken.

	Rationeel-economisch	Sociologisch	Historisch-institutioneel	Politiek
SenP-administratie	X	X		X
Opleiden	X	X		X
Audit	X	X		
Financiële administratie	X	X		
ICT-ondersteuning	X	X		
Informatiebeveiliging	X	X		

In reactie op deze initiatieven, hebben verschillende andere ministeries vervolgens aangegeven dat zij *niet* interdepartementaal wilden samenwerken. De desbetreffende ministeries wilden zelf verantwoordelijk blijven voor hun bedrijfsvoeringsfuncties. In de volgende paragraaf is onderzocht welke dominante verklaringen zijn gegeven waarom de betrokkenen niet interdepartementaal wilden samenwerken.

Dominante verklaringen waarom ministeries niet interdepartementaal wilden samenwerken

Op basis van de inzichten die naar voren zijn gekomen in de empirische hoofdstukken kan worden geconcludeerd dat de overwegingen van de betrokkenen waarom zij *niet* interdepartementaal wilden samenwerken kunnen worden verklaard door een combinatie van historisch-institutionele en politieke overwegingen. Als eerste speelden historisch-institutionele overwegingen een rol omdat de betrokkenen van de ministeries hun eigen werkwijzen, routines en procedures hadden ontwikkeld om de taken op het gebied van bedrijfsvoering op een bepaalde manier uit te voeren. Voor deze ministeries ontbraken stimulansen om veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering te realiseren. Bij de functies opleiden, audit, financiële administraties en informatiebeveiliging werden deze historisch-institutionele overwegingen vervolgens versterkt door politieke overwegingen. Bij deze functies wilden de betrokkenen ook niet afhankelijk worden van een dominante actor of een rijksbreed kader. Dit betekent dat de overwegingen waarom betrokkenen niet interdepartementaal wilden samenwerken kunnen worden verklaard doordat de historisch-institutionele overwegingen werden versterkt door de politieke overwegingen. Bij de functies opleiden en financiële administraties gaven de respondenten tevens aan dat zij de onderdelen van de bedrijfsvoering niet efficiënter konden organiseren en de kwaliteit niet konden verbeteren wanneer zij interdepartementaal zouden gaan samenwerken. Dit betekent dat bij deze twee functies de historisch-institutionele en politieke

overwegingen nog eens extra werden versterkt door rationeel-economische overwegingen. Bij de functie ICT-ondersteuning hebben departementen zelf besloten om deel te nemen aan de SSC en werden de departementen op deze manier niet verplicht gesteld om deel te nemen. Dit betekent dat bij deze functie geen verklaringen kunnen worden gegeven waarom departementen niet hebben deelgenomen. Dit geldt ook voor de functie SenP-administratie. Verschillende ministeries hebben kritische kanttekeningen geplaatst maar de ministeries hebben uiteindelijk direct in het minister-raadsbesluit vastgelegd dat een SSC wordt gevormd. Op basis deze inzichten kan de volgende tabel worden opgesteld.

Tabel 8.7 De dominante verklaringen voor de overwegingen van de betrokkenen om *niet* interdepartementaal samen te werken.

	Rationeel-economisch	Sociologisch	Historisch-institutioneel	Politiek
Opleiden	X		X	X
Audit			X	X
Financiële administraties	X		X	X
Informatiebeveiliging			X	X

Nu de dominante verklaringen zijn onderzocht waarom de ministeries *wel* wilden samenwerken tijdens het institutionaliseringsproces en waarom andere ministeries *niet*, wordt zichtbaar dat de dominante verklaringen grotendeels gespiegeld zijn. De overwegingen waarom zij wel wilden samenwerken worden voornamelijk verklaard door een combinatie van rationeel-economische en sociologische overwegingen en waarom de ministeries niet wilden samenwerken door een combinatie van historisch-institutionele en politieke overwegingen. Dit betekent dat de initiatieven waarom de ministeries veranderingen wilden realiseren tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden verklaard omdat de ministeries de functies efficiënter wilden organiseren en de kwaliteit wilden verbeteren. Tegelijkertijd werden deze rationeel-economische versterkt door sociologische overwegingen, omdat de betrokkenen succesvolle vergelijkbare SSC's of andere interdepartementale samenwerkingsverbanden hadden waargenomen bij andere organisaties die zich binnen en buiten de rijksoverheid bevonden. Belangrijke redenen waarom de ministeries niet wilden samenwerken tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden verklaard door een combinatie van historisch-institutionele en politieke overwegingen. Voor de betrokkenen van de ministeries ontbraken enerzijds stimulansen om hun huidige procedures, routines en werkwijzen aan te passen. Deze overwegingen werden vervolgens versterkt, omdat zij niet afhankelijker wilden worden van een dominante actor. In het volgende gedeelte wordt onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de overwegingen van de betrokkenen die er uiteindelijk toe geleid hebben dat de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate.

Concluderend kan worden gesteld dat de hoge mate van institutionalisering van de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning kunnen worden verklaard omdat de beslissingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden gedreven door een combinatie van rationeel-economische overwegingen en sociologische overwegingen (*isomorphism*). Bij de functie

HOOFDSTUK 8

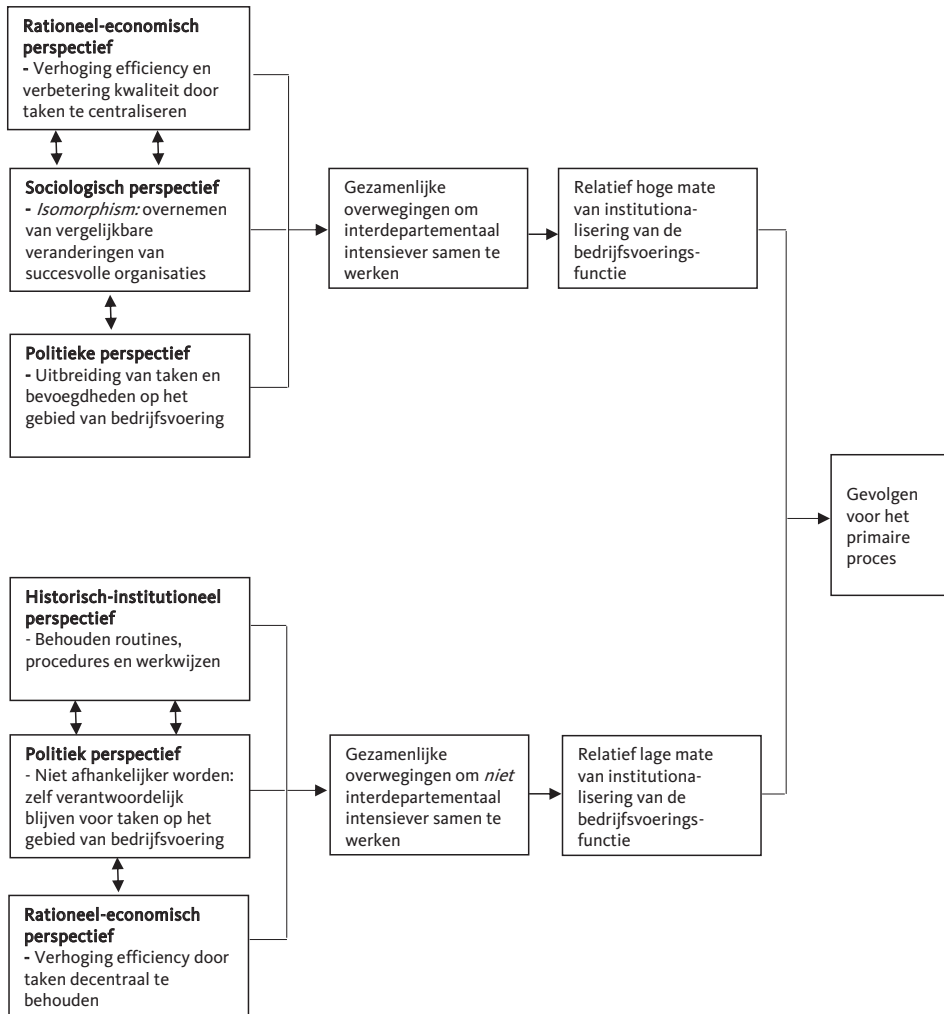
SenP-administratie werden deze rationeel-economische overwegingen en sociologische vervolgens nog eens extra versterkt door politieke overwegingen (uitbreiden taken en bevoegdheden).

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd omdat de betrokkenen van de functies door een combinatie van historisch-institutionele (routines vasthouden) en politieke (niet afhankelijk worden) overwegingen hebben kunnen voorkomen dat zij interdepartementaal intensiever zouden moeten samenwerken. Bij de functies opleiden en financiële administraties werden deze historisch-institutionele en politieke overwegingen nog eens extra versterkt door rationeel-economische overwegingen (niet efficiënter om interdepartementaal samen te werken). Op basis van de hiervoor beschreven inzichten kan vervolgens worden geconcludeerd dat de initiatieven van de betrokkenen die zij hebben genomen tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden gekarakteriseerd als meervoudig omdat een samenspel van verschillende overwegingen uiteindelijk ertoe heeft geleid dat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken of juist niet (rationeel-economisch, sociologisch, historisch-institutioneel en politiek).

Reflecterend op de hiervoor beschreven bevindingen kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kan worden verklaard door een combinatie van verschillende overwegingen. Deze inzichten kunnen vervolgens worden toegevoegd aan het huidige conceptueel model dat was opgesteld op basis van de theoretische inzichten (hoofdstuk 2). Aan het bovenste gedeelte van het model wordt toegevoegd dat de relatief hoge mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning kunnen worden verklaard doordat de overwegingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden gedreven door een combinatie van rationeel-economische overwegingen (efficiency) en sociologische overwegingen (*isomorphism*). Tevens is aan de hand van dit onderzoek geconcludeerd dat bij sommige bedrijfsvoeringsfuncties de rationeel-economische en de sociologische overwegingen extra werden versterkt door politieke overwegingen (uitbreiden taken en bevoegdheden). Hierbij moet worden opgemerkt dat in dit model de relatie tussen enerzijds de rationeel-economische en sociologische overwegingen en anderzijds de politieke overwegingen wordt weergegeven met één pijl in plaats van twee pijlen, omdat niet bij alle functies de rationeel-economische en sociologische overwegingen werden versterkt door politieke overwegingen.

Aan het onderste gedeelte van het conceptueel model wordt vervolgens toegevoegd dat de relatief lage mate van de bedrijfsvoeringsfuncties opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging kunnen worden verklaard omdat de betrokkenen van de functies door een combinatie van historisch-institutionele (routines vasthouden) en politieke overwegingen (niet afhankelijk worden) hebben kunnen voorkomen dat zij interdepartementaal intensiever moeten samenwerken. Bij de functies opleiden en financiële administraties werden deze historisch-institutionele en politieke overwegingen nog eens extra versterkt door rationeel-economische overwegingen (niet efficiënter om interdepartementaal samen te werken). Tevens wordt de relatie tussen enerzijds de historisch-institutionele en politieke overwegingen en anderzijds de rationeel-economische overwegingen weergegeven met één pijl in plaats van twee pijlen, omdat niet bij alle functies deze historisch-institutionele en politieke overwegingen werden versterkt door rationeel-economisch

overwegingen. Tot slot wordt aan de rechterkant van het model toegevoegd dat de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties gevolgen heeft voor het primaire proces.



Figuur 8.1 Aangepast conceptueel model op basis van de resultaten van dit onderzoek.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden in het volgende gedeelte de conclusies beschreven.

8.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de verklaringen vergeleken die zijn gegeven voor de veranderingen die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk worden toegelicht in de volgende paragraaf.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan als eerste worden geconcludeerd dat geen van de zes bedrijfsvoeringsfuncties als volwaardige instituties kan worden beschouwd omdat de formele structuren voortdurend ter discussie zijn gesteld door de betrokkenen (o.a. Algemene Rekenkamer) en (onderdelen van) de formele structuren zijn gewijzigd (o.a. oprichting SSC's). Zoals verwacht zijn de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning wel in relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd, omdat bij deze drie functies formele structuren aanwezig zijn. Daarentegen zijn de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd, omdat voor de hele functie geen formele structuren aanwezig zijn. Op basis van deze inzichten kan worden geconcludeerd dat alle functies hun 'eigen' mate van institutionalisering hebben, omdat meerdere verschillen aanwezig zijn tussen de functies die in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd. In lijn met de vorige conclusie kan daarnaast worden geconcludeerd dat de functies die in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd niet kunnen worden gespiegeld aan de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd, omdat verschillende taken juridisch zijn verankerd van de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd en gedeelde regelingen zijn opgesteld die gelden voor enkele ministeries.

Vervolgens is in dit onderzoek geanalyseerd waarom veranderingen bij de functies hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering. Vanuit het rationeel-economische perspectief kan het institutionaliseringsproces worden verklaard, omdat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties initiatieven hebben genomen om onderdelen van de functies te centraliseren zodat de processen van de functies efficiënter konden worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verbeterd. Bij vier functies hebben deze rationeel-economische overwegingen ertoe geleid dat de betrokkenen hebben besloten om onderdelen van hun functies te centraliseren. Bij twee andere functies hebben de betrokkenen geconcludeerd dat zij juist hun processen efficiënter kunnen organiseren wanneer zij deze decentraal behouden. Tevens wordt vanuit dit perspectief zichtbaar dat de betrokkenen van verschillende functies hebben overwogen om onderdelen van hun functies uit te besteden, maar dat zij uiteindelijk hebben geconcludeerd dat zij hun functies niet efficiënter konden organiseren wanneer zij hun functies zouden uitbesteden. Tot slot is naar voren gekomen dat de betrokkenen van de audit niet alleen hun functie wilden centraliseren om deze efficiënter te organiseren, maar ook om beter een onderscheid te kunnen maken tussen het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap.

Vanuit het sociologische perspectief kan het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering worden verklaard omdat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties andere organisaties hebben geïmiteerd. De betrokkenen van de functies beschouwden de desbetreffende organisaties als succesvol en hebben daarom besloten om kenmerken van deze organisaties over te nemen. Als wordt ingezoomd op de resultaten van dit perspectief wordt zichtbaar dat de betrokkenen kenmerken hebben overgenomen van organisaties die zich *buiten* en *binnen* de rijksoverheid bevinden. Daarnaast werden de betrokkenen van enkele functies verplicht gesteld om kenmerken over te nemen en hebben tot slot de betrokkenen van één functie kenmerken overgenomen omdat zij hun handelingen en werkwijzen wilden afstemmen op de regels en de rollen die geschikt werden geacht in de situatie waarin zij zich bevonden (*logic of appropriateness*).

Vanuit het historisch-institutionele perspectief kan het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering worden verklaard omdat de beslissingen die de betrokkenen in het verleden hebben gemaakt invloed hebben gehad op de huidige beslissingen. Inzoomend op de resultaten wordt zichtbaar dat de betrokkenen hebben besloten om de interdepartementale samenwerking te intensiveren omdat zij in het verleden hadden besloten om interdepartementaal samen te werken. Daarnaast wordt vanuit dit perspectief zichtbaar dat de betrokkenen hebben geprobeerd om te voorkomen dat veranderingen werden gerealiseerd, omdat zij eigen routines, procedures en werkwijzen hadden ontwikkeld om de handelingen op een bepaalde manier uit te voeren.

Het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kan vanuit het politieke perspectief worden verklaard omdat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties strategieën hebben ontwikkeld om hun doelstellingen te realiseren, namelijk het uitbreiden of het behouden van macht. De betrokkenen die hun macht wilden uitbreiden en minder afhankelijk wilden worden van andere actoren, hebben geprobeerd om deze doelstelling te realiseren door andere actoren te overtuigen en door problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen. De betrokkenen die hun macht wilden behouden, hebben voorstellen vermeden en genegeerd. De gehanteerde strategieën van de betrokkenen hebben uiteindelijk geresulteerd in beslissingen die de uitkomst vormen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties. De betrokkenen gaven aan dat zij deze beslissingen, en daarmee de uitkomst van het institutionaliseringsproces, beschouwen als geforceerde beslissingen: compromissen, vrijwillige beslissingen en *non-decisions* (zie Allison, 1971; Halperin, 1974). Concluderend kan worden gesteld dat de uitkomsten van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties het resultaat zijn van de strategieën van de betrokkenen om hun doelstellingen te realiseren.

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten die bij elk van deze vier perspectieven naar voren zijn gekomen, kan worden geconcludeerd dat de rationeel-economische, de sociologische, de historisch-institutionele en de politieke overwegingen op verschillende manieren invloed hebben gehad op het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Als eerste vormden de rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen een belangrijk startpunt om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen bij elk van de functies initiatieven hebben genomen om de processen van hun functies efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Vervolgens hebben de politieke en de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen zowel een stimulerende als een belemmerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. De politieke overwegingen hebben enerzijds een stimulerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen door deze veranderingen verantwoordelijk zouden worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Anderzijds hebben de politieke overwegingen een belemmerende rol gespeeld, omdat de betrokkenen door deze veranderingen afhankelijker zouden worden van andere ministeries. De historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen hebben tevens een stimulerende rol gespeeld, omdat de betrokkenen door de veranderingen hun huidige ingeslagen pad konden blijven continueren. Daarnaast hebben de historisch-institutionele overwegingen een belemmerende rol gespeeld, omdat voor de betrokkenen stimulansen ontbraken om hun eigen routines, procedures en werkwijzen te veranderen. Dit betekent dat zowel de politieke als de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen in belangrijke mate de richting van het institutionaliseringsproces

van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben bepaald. De sociologische overwegingen van de betrokkenen hebben vervolgens ook invloed gehad op het verloop van het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen sociologische overwegingen hebben ingezet om extra kracht bij te zetten om veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces te kunnen realiseren. Doordat de betrokkenen aangaven dat bij andere organisaties veranderingen succesvol waren gerealiseerd, hebben de sociologische overwegingen als extra ondersteunende argumenten gefungeerd om veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering te kunnen realiseren.

Vervolgens kan op basis van de resultaten van de vergelijking tussen de casuïsonderzoeken worden geconcludeerd dat de overwegingen waarom de ministeries *wel* interdepartementaal wilden samenwerken tijdens het institutionaliseringsproces zijn gespiegeld aan de overwegingen waarom de ministeries tijdens het proces *niet* wilden samenwerken. De overwegingen waarom de ministeries de interdepartementale samenwerking wilden intensiveren en *shared service centers* (SSC's) wilden oprichten, kunnen worden verklaard door een combinatie van rationeel-economische (verhoging efficiency) en sociologische overwegingen (*isomorphism*). Daarentegen kunnen de overwegingen waarom de ministeries niet interdepartementaal wilden samenwerken en geen SSC's wilden oprichten, worden verklaard door een combinatie van politieke (niet afhankelijk) en historisch-institutionele overwegingen (behouden routines).

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de hoge mate van institutionalisering van de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning kan worden verklaard doordat de beslissingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden gedreven door een combinatie van rationeel-economische overwegingen (efficiency) en sociologische overwegingen (*isomorphism*). Bij de functie SenP-administratie werden deze rationeel-economische en sociologische overwegingen vervolgens nog eens extra versterkt door politieke overwegingen (uitbreiden taken en bevoegdheden). De functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging zijn in relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd omdat de betrokkenen van de functies door een combinatie van historisch-institutionele (routines vasthouden) en politieke (niet afhankelijk worden) overwegingen hebben kunnen voorkomen dat zij interdepartementaal intensiever zouden moeten samenwerken. Bij de functies opleiden en financiële administraties werden deze historisch-institutionele en politieke overwegingen nog eens extra versterkt door rationeel-economische overwegingen (niet efficiënter om interdepartementaal samen te werken). Op basis van deze conclusies kan vervolgens worden geconcludeerd dat de initiatieven van de betrokkenen die zij hebben genomen tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden gekarakteriseerd als meervoudig omdat een samenspel van verschillende overwegingen uiteindelijk ertoe heeft geleid dat de betrokkenen van de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken of juist niet (rationeel-economisch, sociologisch, historisch-institutioneel en politiek).

HOOFDSTUK 9

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011 en welke gevolgen heeft het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, voor het primaire proces?* Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is deze opgesplitst in drie deelvragen. Bij de eerste deelvraag is onderzocht welke theoretische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Aan de hand van deze inzichten is vervolgens bij de tweede deelvraag empirisch onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces en bij de derde deelvraag is onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. De antwoorden van deze drie deelvragen zijn opgenomen in paragraaf 9.2. Vervolgens worden op basis van de antwoorden van deze drie deelvragen in paragraaf 9.3 de belangrijkste hoofdconclusies getrokken van dit onderzoek. Hiermee wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Tot slot wordt aan het einde van paragraaf 9.3 aanbevelingen voor de wetenschappelijke literatuur en de voor de bedrijfsvoering geformuleerd naar aanleiding van de belangrijkste hoofdconclusies van dit promotieonderzoek.

9.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag:

Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011 en welke gevolgen heeft het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, voor het primaire proces?

Als eerste zijn op basis van de theoretische verkenning verschillende inzichten naar voren gekomen die handvatten bieden om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te kunnen

verklaren (o.a. March en Olsen, 1989; Scott, 2013; Rhodes eds, 2008; Peters, 2012; Selznick, 1983; 1996; Coase, 1994; Moe, 2005; Christensen en Laegraid, 2010; DiMaggio en Powell, 1991; Greenwood e.a., 2008; Mahony en Thelen, 2010; Pierson, 2000; Pfeffer en Salancik; 1978; Ansell, 2008; Benson, 1975). In het volgende gedeelte worden de belangrijkste conclusies van de theoretische verkenning beschreven en hiermee wordt een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag. Bij de beantwoording van deze vraag wordt eerst ingezoomd op de kenmerken van instituties en op welke manier het proces van institutionalisering verloopt. Daarna wordt gericht op de theoretische inzichten om het institutionaliseringsproces te kunnen verklaren.

Deelvraag 1:

Welke theoretische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?

Huidige mate van institutionalisering

Kenmerkend voor instituties is dat regels aanwezig zijn die procedures, strategieën en routines bevatten om de taken van de instituties te kunnen uitvoeren (March en Olsen, 1989). De betrokkenen van de instituties zullen hun interacties en hun handelingen baseren op deze regels en op deze manier ontstaan binnen de institutie stabiele en gewaardeerde regels (Scott, 2013; Huntington, 1968) die naar verloop van tijd als *taken-for-granted* worden beschouwd (Zilber, 2008). Vervolgens kan een onderscheid worden gemaakt tussen een organisatie – een formele structuur om de doelstelling te bereiken – en een institutie – een formele en informele structuur die zowel intern als extern wordt gewaardeerd door betrokkenen (Selznick, 1983; 1996). De formele en informele structuur van de institutie worden gewaardeerd wanneer de regels, de doelstellingen, de handelingen en de werkwijzen als gewenst, passend en geschikt worden ervaren en daarmee als legitiem worden beschouwd (Schuman, 1995). Hierbij moet worden opgemerkt dat het onderscheid tussen een organisatie en een institutie moet worden beschouwd als twee ideaaltypen en dat de meeste organisaties zich bevinden tussen deze twee vormen (Boin en Goodin, 2007). Tijdens het proces waarin een organisatie een institutie wordt – het proces van institutionalisering – wordt als eerste een formele structuur gevormd (Selznick, 1983; 1996; Boin en Christensen, 2010; Tolbert en Zucker, 1999). Om vervolgens als volledige institutie te kunnen worden beschouwd, moet de formele structuur door de betrokkenen, die zich binnen en buiten de bedrijfsvoering bevinden, worden gewaardeerd en moet de formele structuur relatief gelijk zijn gebleven (Selznick, 1983; 1996; Boin en Christensen, 2008; Jepperson, 1991; Powell, 1991). Op basis van deze inzichten kan worden onderzocht in hoeverre de bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een institutie en daarmee in welke mate de functies zijn geïnstitutionaliseerd.

Verklaringen voor het proces van institutionalisering

Vervolgens kan op basis van het literatuuronderzoek worden geconcludeerd dat vier verschillende perspectieven zijn te onderscheiden die handvatten bieden om de veranderingen te verklaren die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering, namelijk het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. In het rationeel-economische perspectief staat centraal dat de betrokkenen van de ministeries op basis van hun problemen, hoge kosten en onvoldoende kwaliteit besluiten om een verandering tijdens het institutionaliseringsproces te realiseren omdat zij op deze manier de kosten kunnen verlagen en

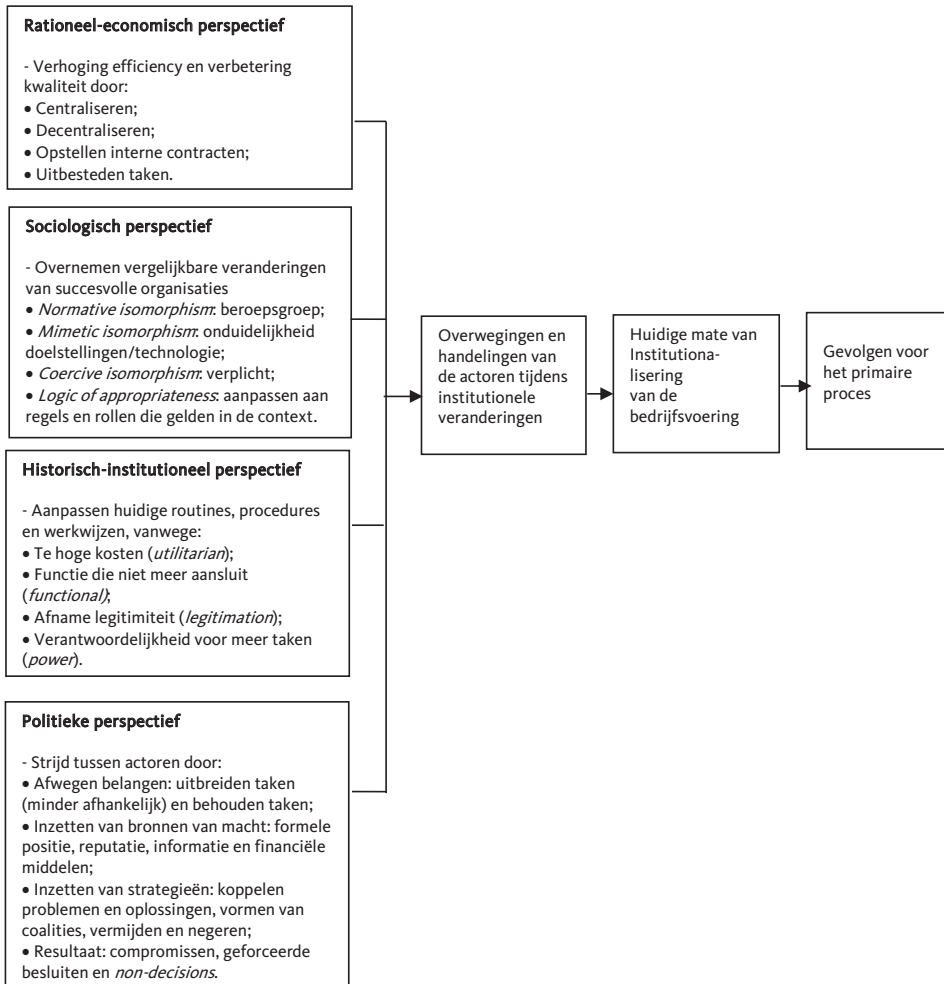
de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verbeteren (Coase, 1994; Moe, 2005; Williamson, 1975; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Dunleavy e.a., 2005; North, 1990; Waldo, 1948). De ministeries kunnen op vier belangrijke manieren veranderingen realiseren om hun processen efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, namelijk door (a) de taken van een centrale organisatie over te hevelen naar een decentrale organisatie (decentralisatie), (b) de taken over te hevelen van de decentrale organisatie naar de centrale organisatie (centralisatie), (c) de taken van de bedrijfsvoering uit te besteden aan private marktpartijen en/of (d) taken op te nemen in contracten (Mintzberg, 1993; Dunleavy e.a., 2005; Maatman e.a., 2010; Savoie, 1995; Christensen en Laegraid, 2010; Pollitt en Bouckaert, 2004; Osborne, 2006; Hughes, 2003; Pollitt, 1995; Hood, 1991; Ferlie e.a., 1996; Fayol, 1949; Waldo, 1948; Schulman e.a., 1999).

Vanuit het sociologische perspectief worden de veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces verklaard doordat de betrokkenen van de ministeries kenmerken hebben overgenomen van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (Scott, 1983; Meyer en Rowan, 1991; Boxenbaum en Jonsson, 2008; Asworth e.a., 2007; Frumkin en Galaskiewicz, 2004; Tolbert en Zucker, 1999). Op deze manier imiteren de ministeries andere organisaties. De betrokkenen van de ministeries kunnen besluiten om veranderingen over te nemen van andere professionals op het gebied van bedrijfsvoering of zij kunnen zelfs verplicht worden gesteld om veranderingen over te nemen (*normative* en *coercive isomorphism*, DiMaggio en Powell, 1991). Daarnaast is het mogelijk dat de ministeries veranderingen overnemen omdat zij hun eigen relevante technologieën of doelstellingen niet goed begrijpen (*mimetic isomorphism*) (DiMaggio en Powell, 1991; Boxenbaum en Jonsson, 2008; Haveman, 1993). Tot slot is het mogelijk dat de betrokkenen kenmerken overnemen omdat zij hun handelingen en hun werkwijzen willen afstemmen op de regels en de rollen die geschikt worden geacht in de situatie waarin zij zich bevinden (*logic of appropriateness*, March en Olsen, 1989).

Op basis van de inzichten van het historisch-institutionele perspectief kan worden geconcludeerd dat de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering afhankelijk is van de beslissingen die de betrokkenen in het verleden hebben genomen en daarmee van het 'pad' dat zij hebben gevolgd (Mahony en Thelen, 2010; Pierson en Skocpol, 2002; Karl, 1997; Thelen, 2004; Goldstone, 1998; Sewell, 1996; Nooteboom 1997; Campbell, 1981). De betrokkenen van de ministeries hebben routines, procedures en werkwijzen ontwikkeld om hun taken op het gebied van bedrijfsvoering uit te voeren (Selznick, 1983; 1996). Ondanks de mogelijkheid dat de formele structuur van de bedrijfsvoering op langere termijn inefficiënt kan zijn, treden *increasing returns* op voor de betrokkenen vanwege leereffecten (effectief omgaan), daling vaste kosten (verdelen over langere periode) en de nieuwe investeringen die zullen plaatsvinden (verwachting geen veranderingen) (Pierson, 2000; David, 1985; Arthur, 1994). De ministeries zullen alleen besluiten om tijdens het institutionaliseringsproces veranderingen te realiseren wanneer zij concluderen dat de kosten van de huidige processen te hoog zijn (*utilitarian*), de bedrijfsvoeringsfuncties niet meer aansluiten op de wensen en de behoeften van de medewerkers van het primaire proces (*functional*), de processen van de bedrijfsvoeringsfuncties niet meer als legitiem worden beschouwd (*legitimation*) of zij verantwoordelijk willen worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (*power*) (Mahony, 2000; Peters e.a., 2005; Coase 1937; 1994; Williamson, 1975; 1985; North, 1990; Merton, 1957; Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975; Allison, 1971; Pfeffer, 1992; Hardy en Maguire, 2008; Scott, 1983; Meyer en Rowan, 1991; DiMaggio en Powell, 1983).

Tot slot kan op basis van de inzichten van het politieke perspectief worden geconcludeerd dat de betrokkenen van de ministeries besluiten om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces omdat zij minder afhankelijk willen worden van andere ministeries (Pfeffer en Salancik, 1978; Ansell, 2008; Hardy en Macquire, 2008). De onderlinge afhankelijkheid tussen de ministeries zorgt voor onzekerheid en om minder afhankelijk te worden wil het ministerie zelf verantwoordelijk worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering (Benson, 1975; Yuchtman en Seashore, 1967; Lawrence, 2008). Enerzijds zullen de ministeries proberen om verantwoordelijk te worden voor meer taken (uitbreiding institutionele macht) en anderzijds zullen de ministeries proberen te voorkomen dat een ander ministerie meer macht krijgt, omdat in deze situatie het ministerie van hen afhankelijk blijft (behouden institutionele macht) (Downs, 1967; Niskanen, 1971). Tijdens de strijd om de doelstellingen van de ministeries te realiseren (uitbreiding en behouden macht), zullen de ministeries de bronnen van macht inzetten waarover zij beschikken (Allison, 1971; Halperin, 1974). Zij kunnen macht ontlenen aan de formele positie die zij bekleden, aan hun reputatie, de informatie waarover zij beschikken en de financiële middelen (Pfeffer, 1992; Mechanic, 1962; Livingston, 1969; Peters, 1981; Pfeffer en Salancik, 1978). Daarnaast zullen de ministeries verschillende strategieën hanteren om meer macht te krijgen (Allison, 1971). De ministeries kunnen proberen om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen (Cohen e.a., 1972) en coalities te vormen (Cyert en March, 1963; Drezner, 2000; Mintzberg, 1983; Hickson e.a., 1978; Stevenson e.a., 1985). De ministeries kunnen tevens verschillende strategieën hanteren om te voorkomen dat één specifiek ministerie meer macht krijgt, bijvoorbeeld door het vermijden of het negeren van voorstellen (Oliver, 1991). Tijdens de strijd in de arena zullen de ministeries onderhandelingen voeren die uiteindelijk resulteren in compromissen, geforceerde besluiten en *non-decisions* (Allison, 1971; Halperin, 1974; Zartman, 1977; Drezner, 2000; Bachrach en Baratz, 1963).

Op basis van deze theoretische inzichten is een conceptueel model ontwikkeld. Dit model is vervolgens toegepast tijdens het empirisch onderzoek om het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering te verklaren. Zoals nader beschreven in hoofdstuk 8 is naar aanleiding van de uitkomsten van het empirisch onderzoek het oorspronkelijke conceptueel model gedeeltelijk aangepast. In de onderstaande figuur is eerst het oorspronkelijke conceptueel model opgenomen. Het aangepaste model is opgenomen aan het eind van deelvraag twee. In het oorspronkelijke conceptueel model (figuur 9.1) zijn de inzichten van de vier perspectieven opgenomen (links) om de overwegingen en de handelingen van de ministeries te verklaren (midden) die leiden tot de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid (rechts). Vervolgens wordt in het tweede gedeelte van dit onderzoek onderzocht welke gevolgen de huidige mate van institutionalisering heeft voor het primaire proces. Aan de rechterkant van het conceptueel model is deze relatie toegevoegd.



Figuur 9.1 Conceptueel model. In dit onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen van de ministeries van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid (midden) kunnen worden verklaard vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief (links) die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering (rechts). In het tweede gedeelte van het onderzoek wordt vervolgens onderzocht welke gevolgen de huidige mate van institutionalisering heeft voor het primaire proces (rechts).

Voordat aan de hand van de theoretische inzichten het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kan worden verklaard, wordt eerst kort beschreven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd.

Onderzoeksstrategie

Om de overwegingen en de handelingen van de betrokkenen tijdens het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering gedetailleerd, grondig en in de context te kunnen verklaren, zijn de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT als *nested case studies* geselecteerd omdat

HOOFDSTUK 9

deze casuonderzoeken verschillen ten aanzien van hun 'leeftijd' en de mate waarin zij juridisch verankerd zijn. Binnen deze casuonderzoeken hebben in de afgelopen periode veel ontwikkelingen plaatsgevonden en vandaar dat binnen ieder casuonderzoek één sub-casuonderzoek is geselecteerd waarbij de ministeries hebben besloten om interdepartementaal samen te werken (positief sub-casuonderzoek) en één sub-casuonderzoek waarbij de ministeries in beperkte mate of niet samenwerken (negatief sub-casuonderzoek). Dit heeft ertoe geleid dat de volgende zes sub-casuonderzoeken zijn geselecteerd.

Tabel 9.1 Een overzicht van positieve en negatieve casuonderzoeken

	Positief sub-casuonderzoek	Negatief sub-casuonderzoek
Personeel	SenP-administratie	Opleiden
Financiën	Audit	Financiële administraties
ICT	ICT-ondersteuning	Informatiebeveiliging

Om in het eerste gedeelte van het onderzoek het institutionaliseringsproces van de zes sub-casuonderzoeken te verklaren, zijn 69 diepte-interviews afgenomen met de betrokkenen die werkzaam zijn in de bedrijfsvoering en zijn relevante documenten geanalyseerd. De interviewtranscripten en documenten zijn gecodeerd en geclusterd aan de hand van de geoperationaliseerde indicatoren en verklaringen. Alle gegevens zijn op een kwalitatieve manier geanalyseerd.

In het tweede gedeelte van dit onderzoek is onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. Vanwege de vele veranderingen die hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces is ervoor gekozen om te richten op een recente verandering die heeft plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces, namelijk de overheveling van de departementale organisaties op het gebied van bedrijfsvoering naar *shared service centers* (SSC). Daarnaast is in dit onderzoek ervoor gekozen om alleen te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden, omdat het in dit onderzoek niet mogelijk was om de gevolgen in kaart te brengen voor zowel de managers als de medewerkers van het primaire proces.

Om de gevolgen voor de managers in kaart te brengen, heeft eerst een theoretische verkenning plaatsgevonden. Aan de hand van de huidige wetenschappelijke studies is verkend welke gevolgen managers van het primaire proces mogelijk kunnen ondervinden nadat *shared service centers* (SSC's) zijn opgericht. Daarnaast is tijdens het eerste gedeelte van het onderzoek is niet alleen aan 69 respondenten gevraagd waarom institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden, maar aan hen is ook gevraagd welke gevolgen zij verwachten dat managers zullen ondervinden op het moment dat SSC's zijn gevormd. Op basis van een theoretische verkenning en de interviews werd verwacht dat managers zes gevolgen zouden ondervinden. Een survey is vervolgens onder managers van vijf kerndepartementen uitgezet om de gevolgen te analyseren nadat P-Direkt is gevormd (salarisadministratie en personeelsregistratie), SSC-ICT (ICT-ondersteuning) en 3 F (financiële administratie). In totaal hebben 79 van de 162 managers de vragenlijst ingevuld (respons 50 procent). Omdat relatief veel managers de vragen over 3 F niet hebben beantwoord, is besloten om deze vragen niet op te nemen in de analyse. De antwoorden van de survey zijn kwantitatief

geanalyseerd. Dit betekent dat in dit onderzoek gebruik is gemaakt van *mixed methods*, omdat de onderzoeksgegevens zowel kwalitatief als kwantitatief zijn geanalyseerd.

Nu is verantwoord op welke manier het onderzoek is uitgevoerd, worden in de volgende twee paragrafen de belangrijkste conclusies beschreven van het empirisch onderzoek.

Deelvraag 2:

Welke empirische verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011?

Als eerste kan op basis van het empirisch onderzoek worden geconcludeerd dat de zes bedrijfsvoeringsfuncties – SenP-administratie, opleiden, audit, financiële administraties, ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging – alle *niet* als *volwaardige instituties* kunnen worden *beschouwd*, omdat de formele structuren van de functies ter discussie zijn gesteld en onderdelen van de formele structuren zijn gewijzigd. De functies *SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning* zijn wel in *relatief hogere mate geïnstitutionaliseerd*, omdat bij deze drie functies een formele structuur aanwezig is. Daarentegen zijn de functies *opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging* in *relatief lagere mate geïnstitutionaliseerd*, omdat bij deze functies niet één formele structuur aanwezig is voor de hele functie.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de huidige mate van institutionalisering van de zes functies verschillen, omdat meerdere verschillen aanwezig zijn tussen de functies die in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en de functies die in lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Dit betekent dat kan worden geconcludeerd dat de *functies alle zes hun 'eigen' mate van institutionalisering hebben*. In lijn met de vorige conclusie kan worden geconcludeerd dat de functies die in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd niet kunnen worden gespiegeld aan de functies die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd, omdat sommige taken van de functies die in lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd juridisch zijn verankerd en omdat er verschillende regelingen zijn opgesteld die gelden voor meerdere departementen.

In dit onderzoek zijn vervolgens de veranderingen verklaard die hebben geleid tot de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties vanuit het rationeel-economische, het sociologische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief. De belangrijkste conclusies zijn beschreven in de volgende alinea's.

Het *institutionaliseringsproces* van de bedrijfsvoering kan als eerste worden *verklaard*, omdat de betrokkenen de kosten van de processen wilden verlagen en de kwaliteit van de dienstverlening wilden verbeteren (rationeel-economische overwegingen). De betrokkenen hebben besloten om tijdens het institutionaliseringsproces initiatieven te nemen om de interdepartementale samenwerking te intensiveren en om *shared service centers* (SSC's) op te richten omdat zij op deze manier de bedrijfsvoering *efficiënter* konden organiseren. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat efficiency niet de enige overweging is geweest voor de betrokkenen. De betrokkenen hebben tevens aangegeven dat zij interdepartementaal wilden samenwerken, omdat zij deze vorm van samenwerken hebben waargenomen bij andere organisaties die zij als succesvol beschouwen (*isomorphism* /sociologische

overwegingen). Dit betekent dat de betrokkenen van de ministeries andere organisaties hebben *geïmiteerd*. Hieruit voortvloeiend kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kan worden verklaard doordat de rationeel-economische overwegingen werden versterkt door de sociologische overwegingen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat bij twee bedrijfsvoeringsfuncties deze overwegingen nog eens extra werden versterkt door politieke overwegingen, omdat de betrokkenen zelf *verantwoordelijk* wilden worden voor *meer taken* en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat andere ministeries tijdens het institutionaliseringsproces initiatieven hebben genomen om te voorkomen dat zij interdepartementaal moesten gaan samenwerken. Als eerste kan worden geconcludeerd dat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties geen veranderingen wilden realiseren, omdat zij hun *eigen* werkwijzen, *routines* en procedures wilden *behouden* (historisch-institutionele overwegingen). Voor hen ontbraken stimulansen om de processen van hun functies aan te passen. Bij vier functies werden deze overwegingen vervolgens versterkt door politieke overwegingen, omdat de betrokkenen *niet afhankelijk* wilden worden van één dominant ministerie of een rijksbreed kader (politieke overwegingen).

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven conclusies kan vervolgens worden geconcludeerd dat de *rationeel-economische*, de *sociologische*, de *historisch-institutionele* en de *politieke overwegingen* van de betrokkenen op *verschillende manieren invloed* hebben gehad op het *institutionaliseringsproces* van de *bedrijfsvoering*. Als eerste kan worden geconcludeerd dat de *rationeel-economische overwegingen* van de betrokkenen een belangrijk *startpunt* vormden om *veranderingen te realiseren* tijdens het *institutionaliseringsproces*, omdat de betrokkenen bij elk van de functies initiatieven hebben genomen om de processen van hun functies efficiënter te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Vervolgens kan worden geconcludeerd dat de *politieke* en de *historisch-institutionele* overwegingen van de betrokkenen zowel een *stimulerende* als een *belemmerende rol* hebben gespeeld om *veranderingen te realiseren* tijdens het *institutionaliseringsproces*. De politieke overwegingen hebben enerzijds een stimulerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen door deze veranderingen verantwoordelijk zouden worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Anderzijds hebben de politieke overwegingen een belemmerende rol gespeeld, omdat de betrokkenen door deze veranderingen afhankelijker zouden worden van andere ministeries.

Daarnaast hebben de historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen een stimulerende rol gespeeld, omdat de betrokkenen door de veranderingen hun huidige ingeslagen pad konden blijven continueren. Tevens hebben de historisch-institutionele overwegingen een belemmerende rol gespeeld, omdat voor de betrokkenen stimulansen ontbraken om hun eigen routines, procedures en werkwijzen te veranderen. Dit betekent dat kan worden geconcludeerd dat zowel de *politieke* als de *historisch-institutionele overwegingen* van de betrokkenen in belangrijke mate de *richting* van het *institutionaliseringsproces* van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben *bepaald*. De sociologische overwegingen van de betrokkenen hebben in belangrijke mate invloed gehad op het verloop van het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen *sociologische overwegingen* hebben ingezet om *extra kracht* bij te zetten om *veranderingen* tijdens het *institutionaliseringsproces* te kunnen *realiseren*. Doordat de betrokkenen aangaven dat bij andere organisaties veranderingen succesvol

waren gerealiseerd, hebben de sociologische overwegingen als extra ondersteunende argumenten gefungeerd om veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering te kunnen realiseren.

Voortbouwend op de hiervoor beschreven conclusies kan worden geconcludeerd dat een combinatie van rationeel-economische, sociologische, historisch-institutionele en politieke overwegingen ertoe heeft geleid dat de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning in relatief hogere mate en de functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd. De relatief *hoge mate* van *institutionalisering* van de functies SenP-administratie, audit en ICT-ondersteuning kunnen worden *verklaard* doordat de beslissingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden gedreven door een *combinatie* van *rationeel-economische* overwegingen (efficiency) en *sociologische* overwegingen (*isomorphism*). Bij de functie SenP-administratie werden deze rationeel-economische overwegingen en sociologische vervolgens nog eens extra *versterkt* door *politieke* overwegingen (uitbreiden taken en bevoegdheden). De functies opleiden, financiële administraties en informatiebeveiliging zijn in relatief *lagere mate* zijn *geïnstitutionaliseerd* omdat de betrokkenen van de functies door een *combinatie* van *historisch-institutionele* (routines vasthouden) en *politieke* overwegingen (niet afhankelijk worden) hebben kunnen voorkomen dat zij interdepartementaal intensiever moeten samenwerken. Bij de functies opleiden en financiële administraties werden deze historisch-institutionele en politieke overwegingen nog eens extra *versterkt* door *rationeel-economische* overwegingen (niet efficiënter om interdepartementaal samen te werken).

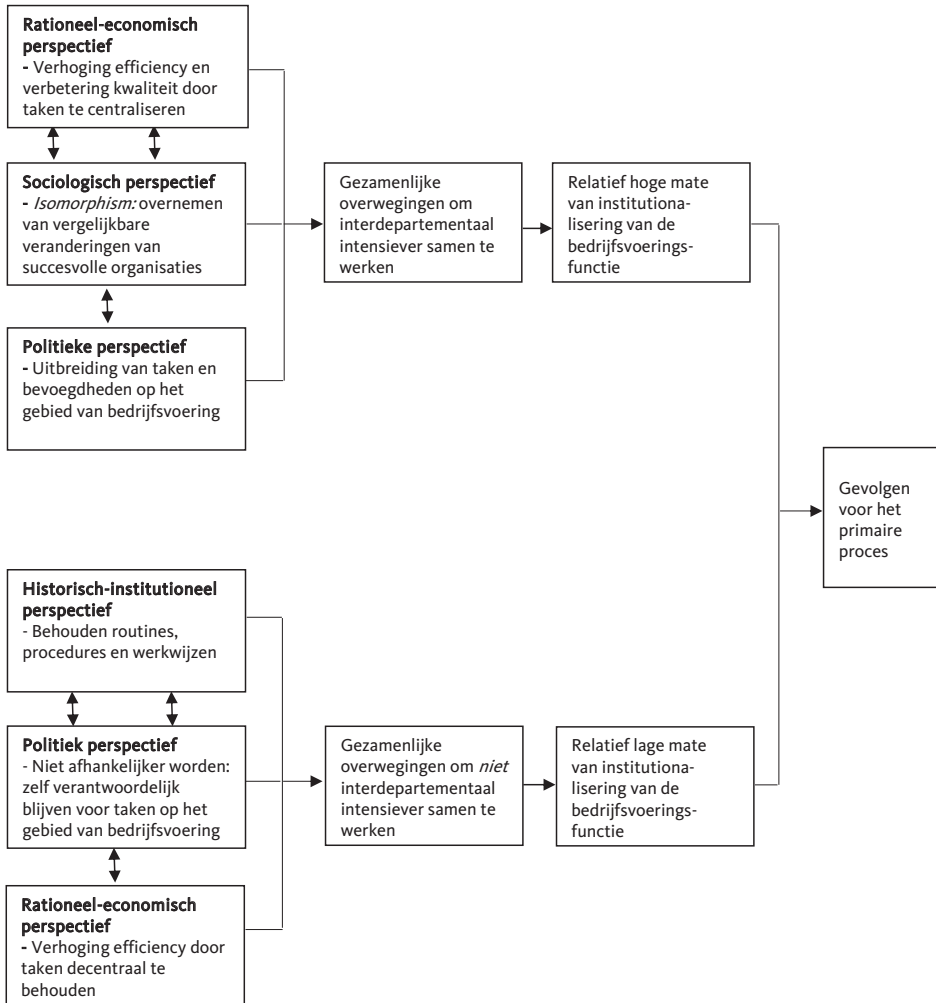
Concluderend kan worden gesteld dat de overwegingen van de betrokkenen om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces – rationeel-economisch en sociologisch – zijn gespiegeld aan de overwegingen van de betrokkenen om juist te voorkomen dat veranderingen worden gerealiseerd tijdens het institutionaliseringsproces – historisch-institutioneel en politiek. Tegelijkertijd kan op basis van deze resultaten worden geconcludeerd dat de beslissingen om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces kunnen worden gekarakteriseerd als meervoudig, omdat de overwegingen van de betrokkenen die uiteindelijk ten grondslag liggen aan deze beslissing kunnen worden verklaard door een combinatie van verschillende overwegingen (rationeel-economisch, sociologisch, historisch-institutioneel en politiek).

Op basis van de hiervoor beschreven resultaten kunnen aanvullende inzichten worden toegevoegd aan het huidige conceptueel model. Aan het bovenste gedeelte van het model is toegevoegd dat de relatief hoge mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties kunnen worden verklaard doordat de overwegingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden gedreven door een combinatie van rationeel-economische overwegingen (efficiency) en sociologische overwegingen (*isomorphism*). Tevens is geconcludeerd dat bij sommige bedrijfsvoeringsfuncties de rationeel-economische en de sociologische overwegingen extra werden versterkt door politieke overwegingen (uitbreiden taken en bevoegdheden). Hierbij moet worden opgemerkt dat in dit model de relatie tussen enerzijds de rationeel-economische en sociologische overwegingen en anderzijds de politieke overwegingen is weergegeven met één pijl in plaats van twee pijlen, omdat niet bij alle functies deze twee overwegingen werden versterkt door politieke overwegingen.

Aan het onderste gedeelte van het conceptueel model is vervolgens toegevoegd dat de relatief lage mate van de bedrijfsvoeringsfuncties kunnen worden verklaard omdat de betrokkenen van

HOOFDSTUK 9

de functies door een combinatie van historisch-institutionele (routines vasthouden) en politieke overwegingen (niet afhankelijk worden) hebben kunnen voorkomen dat zij interdepartementaal intensiever moeten samenwerken. Bij sommige functies werden deze twee overwegingen extra versterkt door rationeel-economische overwegingen (niet efficiënter om interdepartementaal samen te werken). Tevens is deze relatie weergegeven met één pijl in plaats van twee pijlen, omdat niet bij alle functies deze twee overwegingen werden versterkt door rationeel-economisch overwegingen. Tot slot is aan de rechterkant van het model toegevoegd dat de huidige mate van institutionalisering van de bedrijfsvoeringsfuncties gevolgen heeft voor het primaire proces.



Figuur 9.2 Aangepast conceptueel model op basis van de onderzoeksbevindingen.

Nu is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, wordt in het volgende gedeelte onderzocht welke gevolgen het institutio-

naliseringsproces heeft voor het primaire proces. Een antwoord wordt hiermee geformuleerd op de derde deelvraag.

Deelvraag 3:

Welke empirische gevolgen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, kunnen worden onderscheiden voor het primaire proces?

Om de gevolgen te kunnen onderzoeken die de managers van het primaire proces hebben ondervonden, is in dit onderzoek ervoor gekozen om in te zoomen op één verandering die ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de overheveling van de departementale bedrijfsvoerings-organisaties naar *shared service centers* (SSC's). Dit betekent dat is onderzocht welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht en de bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd. Aan de hand van een theoretische verkenning en 69 diepte-interviews met betrokkenen die werkzaam zijn in de bedrijfsvoering zijn zes gevolgen onderscheiden die de managers mogelijk kunnen ondervinden.



Figuur 9.3 Overzicht van gevolgen die managers van het primaire proces kunnen ondervinden.

Een survey is uitgezet om te onderzoeken welke gevolgen de managers hebben ondervonden nadat P-Direkt is opgericht (SenP-administratie) en SSC-ICT (ICT-ondersteuning). Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat de *managers* van het *primaire proces* na de *oprichting van P-Direkt* hebben *ondervonden* (a) dat zij zelf *verantwoordelijk* zijn geworden voor *meer taken* op het gebied van SenP-administratie, (b) dat zij over *minder mogelijkheden* beschikken om *invloed* uit te oefenen om hun specifieke wensen te realiseren, (c) dat de medewerkers van *P-Direkt* *minder goed* op de *hoogte* zijn van hun *problemen* en behoeften en (d) dat zij *onduidelijkheden* ervaren in relatie tot de vraag welk *ministerie verantwoordelijk* is voor eventuele problemen bij P-Direkt. Aan de hand van deze resultaten kan worden geconcludeerd dat vier gevolgen overeenkomen met de verwachtingen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de resultaten van de andere twee gevolgen niet overeenkwamen. De managers hebben niet ervaren dat de medewerkers van

HOOFDSTUK 9

P-Direkt meer specialistische vragen kunnen beantwoorden. Tevens vinden de managers niet dat zij meer managementgegevens kunnen opvragen. De afwijkende resultaten kunnen mogelijk worden verklaard doordat P-Direkt recentelijk is gevormd en waardoor de medewerkers van P-Direkt nog niet in staat zijn geweest om specialistische kennis op te bouwen. De reden dat de managers ervaren dat zij niet meer managementgegevens kunnen opvragen, kan mogelijk worden verklaard doordat de managers nog niet goed zijn geïnformeerd op welke manier zij deze gegevens moeten opvragen.

Ten aanzien van SSC-ICT kan worden geconcludeerd dat een minder eenduidig beeld kan worden geschetst wat betreft de gevolgen die de managers hebben ondervonden, omdat de managers verschillende antwoorden hebben gegeven bij de vragen. Twee resultaten komen wel overeen met de verwachtingen. De managers vinden dat de taken op het gebied van ICT zijn toegenomen. Tevens ervaren de managers onduidelijkheden ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het op basis van dit onderzoek moeilijk is vast te stellen in hoeverre de resultaten die naar voren zijn gekomen bij P-Direkt kunnen worden toegepast bij andere SSC's, omdat bij SSC-ICT niet dezelfde resultaten zijn verkregen. Vervolgonderzoek kan plaatsvinden om nader te onderzoeken welke gevolgen de managers van het primaire proces ondervinden na de vorming van SSC's.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat een *hoge mate van institutionalisering*, en in het bijzonder de beslissing om P-Direkt op te richten een *relatief groter effect* heeft voor *directeuren* dan voor *afdelingshoofden*, omdat relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Tevens vinden relatief meer directeuren dat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn afgenomen; dat de medewerkers van de SSC's over minder specialistische kennis beschikken en dat de medewerkers van de SSC's minder goed op de hoogte zijn van hun lokale problemen en behoeften. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de directeuren en de afdelingshoofden verschillende verantwoordelijkheden hebben op het gebied van bedrijfsvoering. De afdelingshoofden voeren alle reguliere werkzaamheden uit, maar directeuren, als eindverantwoordelijke van de directie, moeten naast hun reguliere werkzaamheden tevens de 'moeilijke' situaties/escalaties oplossen van hun directie. Op het moment dat een onderdeel van de bedrijfsvoering op afstand wordt geplaatst, is het mogelijk dat de directeuren extra belast worden omdat zij hun specifieke problemen niet mondeling en direct kunnen afstemmen met betreffende medewerkers op hun departement. Dit betekent dat het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie als een extra belasting kan worden ervaren voor directeuren.

Concluderend kan wel worden gesteld dat een *relatief hoge mate van institutionalisering* van de bedrijfsvoeringsfunctie SenP-administratie, en in het bijzonder de beslissing van de betrokkenen om P-Direkt op te richten, een *relatief grote impact* heeft gehad voor de *managers* van het primaire proces. Dit betekent dat de mogelijkheden en daarmee de macht waarover de betrokkenen op het gebied van SenP-administratie beschikken relatief groot is, omdat de beslissing om P-Direkt op te richten ertoe heeft geleid dat de *dagelijkse werkzaamheden* van managers van het primaire proces van de Nederlandse rijksoverheid op het gebied van *bedrijfsvoering* zijn veranderd.

Nu is geconcludeerd welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces wordt in de volgende paragraaf gericht op de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

9.3 HOOFDVRAAG EN AANBEVELINGEN

Aan de hand van de antwoorden van de eerste drie deelvragen zijn inzichten verkregen met betrekking tot de verklaringen die kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en de gevolgen die het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. Op basis van deze inzichten kan een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties personeel, financiën en ICT van de Nederlandse rijksoverheid in de periode 2000-2011 en welke gevolgen heeft het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de oprichting van shared service centers, voor het primaire proces?*

Niet alleen wordt in deze paragraaf de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord; tevens wordt gereflecteerd op de manier waarop de conclusies van dit onderzoek een bijdrage hebben geleverd aan de huidige wetenschappelijke inzichten. Op deze manier wordt onderzocht welke theoretische implicaties dit onderzoek heeft voor andere wetenschappelijke studies. Aan het einde van deze paragraaf worden tot slot aanbevelingen voor de wetenschappelijke literatuur en de voor de bedrijfsvoering geformuleerd naar aanleiding van de belangrijkste hoofdconclusies van dit promotieonderzoek.

9.3.1 Het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid wordt gekenmerkt door de initiatieven van de betrokkenen van de ministeries om interdepartementaal intensiever samen te werken en om *shared service centers* (SSC's) op te richten. Deze initiatieven hebben er niet bij alle bedrijfsvoeringsfuncties toe geleid dat de ministeries daadwerkelijk intensiever met elkaar zijn gaan samenwerken. Bij sommige bedrijfsvoeringsfuncties hebben de ministeries besloten om niet of slechts in beperkte mate interdepartementaal samen te werken en bij andere bedrijfsvoeringsfuncties hebben alle ministeries besloten om deel te nemen aan een nieuwe SSC.

Aan de hand van dit onderzoek is geconcludeerd dat de verschillende uitkomsten van de institutionaliseringsprocessen van de bedrijfsvoeringsfuncties, een relatief hoge mate van institutionalisering (interdepartementale samenwerking) en een relatief lage mate (beperkte mate van interdepartementale samenwerking), alle kunnen worden verklaard door een samenspel van verschillende overwegingen. Als eerste kan worden geconcludeerd dat de betrokkenen initiatieven hebben genomen om interdepartementaal samen te werken om op deze manier de processen van de bedrijfsvoeringsfuncties efficiënter te organiseren (rationeel-economisch perspectief). Tegelijkertijd kan aan de hand van dit onderzoek worden geconcludeerd dat deze rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen niet de enige overwegingen van de betrokkenen waren om initiatieven te nemen. Tevens wilden de betrokkenen interdepartementaal samenwerken en SSC's oprichten, omdat zij op deze manier hun taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering konden uitbreiden (politiek) en zij de huidige interdepartementale samenwerking konden intensiveren (historisch-institutioneel). Dit betekent dat kan worden geconcludeerd dat de politieke en de historisch-institutionele overwegingen een belangrijke stimulerende rol hebben gespeeld waarom de betrokkenen interdepartementaal wilden samenwerken. Om vervolgens extra kracht bij te zetten om deze veranderingen te realiseren, hebben de betrokkenen aangegeven dat bij

HOOFDSTUK 9

andere organisaties vergelijkbare veranderingen succesvol werden gerealiseerd (sociologische overwegingen).

In reactie op de initiatieven om interdepartementaal samen te werken, hebben andere betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties aangegeven dat zij zelf verantwoordelijk willen blijven voor hun onderdelen van de bedrijfsvoering. De desbetreffende betrokkenen gaven aan dat voor hen stimulansen ontbraken om hun huidige procedures, routines en werkwijzen aan te passen (historisch-institutioneel) en dat zij niet afhankelijker wilden worden van andere ministeries (politiek). Op deze manier hebben de historisch-institutionele en politieke overwegingen van de betrokkenen een belemmerende rol gespeeld om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces. Doordat de historisch-institutionele en de politieke overwegingen zowel een stimulerende als een belemmerende rol hebben gespeeld om veranderingen tijdens het institutionaliseringsproces te kunnen realiseren, kan worden geconcludeerd dat deze twee overwegingen in belangrijke mate de richting van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben bepaald. Voortbouwend op deze conclusies kan vervolgens worden geconcludeerd dat de rationeel-economische, de sociologische, de historisch-institutionele en de politieke overwegingen van de betrokkenen op verschillende manieren invloed hebben gehad op het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering.

Uiteindelijk kunnen de verschillende uitkomsten van de institutionaliseringsprocessen van de bedrijfsvoeringsfuncties worden verklaard door een combinatie van verschillende overwegingen. De bedrijfsvoeringsfuncties die in relatief hoge mate zijn geïnstitutionaliseerd kunnen worden verklaard vanuit rationeel-economische overwegingen van de betrokkenen (verhoging efficiency) die werden versterkt door sociologische overwegingen (imitatie: *isomorphism*). Daarnaast kunnen de bedrijfsvoeringsfuncties die in relatief lagere mate zijn geïnstitutionaliseerd worden verklaard door middel van historisch-institutionele overwegingen van de betrokkenen (behouden eigen routines) die werden versterkt door politieke overwegingen (niet afhankelijker worden van andere ministeries). Dit betekent dat de verklaringen die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering kunnen worden gekarakteriseerd als meervoudig omdat de initiatieven van de betrokkenen werden gedreven door een samenspel van verschillende overwegingen.

Dit betekent dat het eerste gedeelte van het onderzoek heeft geresulteerd in de volgende zes hoofdconclusies:

Tabel 9.2 Verklaringen voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering

-
- Het *institutionaliseringproces* van de *bedrijfsvoering* wordt *gekenmerkt* door de *initiatieven* van de betrokkenen om *interdepartementaal samen te werken* en om SSC's op te richten.

 - De *rationeel-economische*, de *sociologische*, de *historisch-institutionele* en de *politieke overwegingen* van de betrokkenen hebben op *verschillende manieren invloed* gehad op het *institutionaliseringproces* van de *bedrijfsvoering*, omdat (a) de *initiatieven* voornamelijk werden *gedreven* door *rationeel-economische overwegingen* (verhoging efficiency en verbetering kwaliteit); (b) de *historisch-institutionele* en de *politieke overwegingen* zowel een *stimulerende* (huidige samenwerking intensiveren en uitbreiding taken) als een *belemmerende* rol (behouden routines en niet afhankelijk) hebben gespeeld en in belangrijke mate de *richting* van het *institutionaliseringproces* van de bedrijfsvoeringsfuncties hebben *bepaald* en (c) de sociologische overwegingen (*isomorphism*) zijn ingezet om extra kracht bij te zetten om veranderingen te realiseren.

 - Deze *initiatieven* hebben vervolgens *geleid* tot verschillende *uitkomsten* van de *institutionaliseringprocessen* van de bedrijfsvoeringsfuncties: (1) een relatief *hoge mate* van institutionalisering (interdepartementale samenwerking) en (2) een relatief *lage mate* van *institutionalisering* (geen of beperkte mate van institutionalisering).

 - De *bedrijfsvoeringsfuncties* die in relatief *hoge* mate zijn *geinstitutionaliseerd* kunnen worden *verklaard* vanuit *rationeel-economische overwegingen* van de betrokkenen (verhoging efficiency) die werden *versterkt* door *sociologische overwegingen* (imitatie: *isomorphism*).

 - De *bedrijfsvoeringsfuncties* die in relatief *lagere* mate zijn *geinstitutionaliseerd* kunnen worden verklaard door middel van *historisch-institutionele overwegingen* van de betrokkenen (behouden eigen routines) die werden *versterkt* door *politieke overwegingen* (niet afhankelijk worden van andere ministeries).

 - De *verklaringen* die kunnen worden gegeven voor het *institutionaliseringproces* van de bedrijfsvoering kunnen uiteindelijk worden gekarakteriseerd als *meervoudig* omdat de *initiatieven* van de betrokkenen werden *gedreven* door een *samenspel* van *verschillende overwegingen*.

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven conclusies kan als eerste het citaat worden gereflecteerd waarmee dit proefschrift is begonnen: *'Jongens, wij gaan invloed verliezen*. Dit waren de woorden die een topmanager uitsprak toen hij geconfronteerd werd met het voornemen om zijn departementale auditdienst onder te brengen in een rijksbrede, centrale auditdienst. Aan het begin van het onderzoek werd verondersteld dat de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering niet alleen veranderingen wilden realiseren tijdens het institutionaliseringsproces om de processen van de functies efficiënter te organiseren; zij wilden tevens veranderingen realiseren om zelf verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat de angst van de desbetreffende topmanager om invloed te verliezen gerechtvaardigd was. De betrokkenen hebben inderdaad niet alleen besloten om departementale onderdelen van de bedrijfsvoering over te hevelen naar SSC's om de processen efficiënter te organiseren. Zij hebben tevens besloten om SSC's op te richten om op deze manier verantwoordelijk te kunnen worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Dit betekent dat door de oprichting van de SSC's de topmanagers van de departementen niet meer zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoeringsfuncties, maar dat deze verantwoordelijkheid is overgedragen naar een ander ministerie. Op deze manier was de huivering die de topmanagers hadden gerechtvaardigd, omdat de beslissing om SSC's op te richten niet alleen werd gedreven door rationeel-economische overwegingen (efficiency), maar tevens door politieke overwegingen (uitbreiding taken en bevoegdheden).

Als de hiervoor beschreven conclusies vervolgens worden gepositioneerd binnen de huidige wetenschappelijke onderzoeken wordt zichtbaar dat de resultaten van dit onderzoek aanvullende

inzichten hebben opgeleverd voor de studies waarin is onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het proces van institutionalisering (zie Rhodes e.a. eds., 2008; Hall en Taylor, 1996; North, 1990; Scott, 1983; DiMaggio en Powell, 1991; Thelen, 1999; Pierson, 2000; Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975). In deze studies wordt het institutionaliseringsproces vaak verklaard vanuit één perspectief. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek is juist geconcludeerd dat de *rationeel-economische* overwegingen van de betrokkenen om interdepartementaal samen te werken werden versterkt door *sociologische* overwegingen en de *historisch-institutionele* overwegingen van de betrokkenen om juist niet samen te werken werden versterkt door *politieke* overwegingen. Wanneer het institutionaliseringsproces wordt verklaard aan de hand van de vier perspectieven, kan zodoende een rijker beeld worden gevormd van het dit proces. Deze inzichten kunnen ter aanvulling dienen voor de huidige wetenschappelijke studies (zieë o.a. Shepsle, 2006; Anderson en Tushman, 1990; Leblebici e.a., 1991; Kamens, 1977; Edelman, 1992; Guillen, 2001; Sutton e.a., 1994; Haveman, 1993) die het proces van institutionalisering van vergelijkbare organisaties middels empirische studies hebben verklaard.

In lijn met de vorige opbrengsten voor de huidige wetenschappelijke studies leveren de conclusies van dit onderzoek tevens op een andere manier aanvullende inzichten op. Zoals in hoofdstuk 1 naar voren is gekomen zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd om de veranderingen te verklaren die hebben plaatsgevonden tijdens het institutionaliseringsproces van één specifieke bedrijfsvoeringsfunctie, bijvoorbeeld van de functie ICT (zie Claver e.a., 2002; Yang e.a., 2000; Janssen en Wagenaar, 2004). Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn echter relatief weinig onderzoeken te vinden die de veranderingen van meerdere bedrijfsvoeringsfuncties tegelijkertijd hebben verklaard (zie Hovestadt, 2007; Strikwerda, 2010; OECD, 2011). Aan de hand van dit onderzoek zijn de institutionaliseringsprocessen van zes verschillende bedrijfsvoeringsfuncties verklaard – SenP-administratie, opleiden, audit, financiële administraties, ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging – en is geconcludeerd dat *overeenkomstige verklaringen* kunnen worden gegeven voor de overwegingen en de handelingen die er uiteindelijk toe hebben geleid dat sommige bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en andere functies in relatief lagere mate (samenspel rationeel-economische, sociologische, historisch-institutionele en politieke overwegingen). Ter aanvulling op de huidige wetenschappelijke onderzoeken (zie Ulrich e.a., 2008; Reilly en Williams, 2003; Maatman e.a., 2010; Caplan e.a., 2007; Spekle e.a., 2007) kan aan de hand van dit onderzoek worden geconcludeerd dat belangrijke *overeenkomsten* aanwezig zijn tussen de *verklaringen* die gegeven kunnen worden voor de institutionaliseringsprocessen van de verschillende bedrijfsvoeringsfuncties.

Vervolgens is in het tweede gedeelte van dit onderzoek geanalyseerd welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces. De belangrijkste conclusies worden beschreven in het volgende gedeelte.

9.3.2 Gevolgen voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering

Op basis van de resultaten van dit gedeelte van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de recente beslissing van de betrokkenen om SSC's op te richten, relatief grote gevolgen heeft gehad voor het primaire proces. Door het op afstand plaatsen van de bedrijfsvoering en het standaardiseren van de procedures hebben de managers van het primaire proces verschillende gevolgen ondervonden en zo heeft

deze ontwikkeling impact gehad op het primaire proces. De managers van het primaire proces ondervinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering, dat zij over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen, dat de medewerkers van de nieuwe SSC's minder goed op de hoogte zijn van hun lokale problemen en dat zij onduidelijkheden ervaren met betrekking tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen op het gebied van bedrijfsvoering.

Vervolgens kan worden geconcludeerd dat een hoge mate van institutionalisering van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de beslissing om SSC's op te richten, een relatief groter effect heeft voor directeuren dan voor afdelingshoofden, omdat de directeuren meer verantwoordelijkheden hebben op het gebied van bedrijfsvoering dan afdelingshoofden. De afdelingshoofden zijn alleen verantwoordelijk voor de reguliere werkzaamheden op het gebied van bedrijfsvoering, maar de directeuren zijn als eindverantwoordelijke van de directie tevens verantwoordelijk voor het oplossen van 'moeilijke' situaties/escalaties oplossen. Het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie kan als een extra belasting worden ervaren voor directeuren.

Op basis van alle inzichten die vanuit dit gedeelte van het onderzoek naar voren zijn gekomen, kan worden geconcludeerd dat de macht waarover de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering beschikken relatief groot is, omdat de beslissing van de betrokkenen om een SSC op te richten ertoe heeft geleid dat de dagelijkse werkzaamheden van de managers van het primaire proces op het gebied van bedrijfsvoering zijn veranderd.

Naar aanleiding van het tweede gedeelte van het onderzoek kunnen drie belangrijke hoofdconclusies worden getrokken:

Tabel 9.3 Gevolgen van het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering voor het primaire proces

-
- De relatief *hoge mate* van *institutionalisering* van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de beslissing om een SSC op te richten, heeft een *relatief grote impact* voor de *managers* van het *primaire proces*.

 - De relatief *hogere mate* van *institutionalisering* van de bedrijfsvoering, en in het bijzonder de beslissing om SSC's op te richten, heeft *een groter effect* voor *directeuren* dan voor *afdelingshoofden*, omdat de directeuren als eindverantwoordelijke van de directie meer verantwoordelijkheden hebben dan afdelingshoofden. Het oplossen van 'moeilijke' situaties door de centrale en gestandaardiseerde dienst en het ontbreken van directe ondersteuning op de directie kan als een extra belasting worden ervaren voor directeuren.

 - De *macht* waarover de *betrokkenen* op het gebied van *bedrijfsvoering* *beschikken* is *relatief groot* omdat de beslissing om een SSC op te richten ertoe heeft geleid dat de *dagelijkse werkzaamheden* van de *managers* van het primaire proces op het gebied van bedrijfsvoering zijn veranderd.

Tevens leiden de hiervoor beschreven conclusies tot nieuwe inzichten die ter aanvulling kunnen dienen voor de huidige wetenschappelijke onderzoeken waarin wordt onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering heeft voor het primaire proces (zie Cooke, 2006; Maatman e.a., 2010; Howcroft e.a., 2012; Reilly e.a., 2003; Rothwell e.a., 2011; Farndale e.a., 2009; Janssen e.a., 2006; Janssen e.a., 2009; Schulman e.a., 1999). In deze huidige onderzoeken worden verschillende gevolgen benoemd die de *medewerkers* van het primaire proces kunnen ondervinden tijdens het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de beslissing van de betrokkenen om een SSC op te richten. Een belangrijke meerwaarde van dit onderzoek is dat specifiek is

onderzocht welke gevolgen de *managers* van het primaire proces ondervinden. Ter aanvulling op de huidige inzichten is aan de hand van dit onderzoek geconcludeerd dat de macht waarover de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering beschikken relatief groot is, omdat de beslissing van de betrokkenen om een SSC op te richten tijdens het institutionaliseringsproces verschillende gevolgen heeft voor de dagelijkse werkzaamheden van de managers van het primaire proces (toename taken; afname beïnvloedingsmogelijkheden; toename onduidelijkheden ministeriële verantwoordelijkheid; afname kennis medewerkers SSC's over lokale problemen). Door specifiek in kaart te brengen welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden, worden nieuwe inzichten aangedragen voor de onderzoeken waarin is onderzocht welke gevolgen het institutionaliseringsproces heeft voor het primaire proces (zie Cooke, 2006; Maatman e.a., 2010; Howcroft e.a., 2012; Reilly e.a., 2003; Rothwell e.a., 2011; Farndale e.a., 2009; Janssen e.a., 2006; Janssen e.a., 2009; Schulman e.a., 1999)

Ter afsluiting van dit onderzoek kunnen op basis van de hiervoor beschreven conclusies aanbevelingen worden geformuleerd voor vervolgonderzoek naar het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en voor verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

9.3.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Als eerste kunnen drie onderwerpen worden onderscheiden die aanknopingspunten bieden voor vervolgonderzoek naar het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering.

Onderwerp 1: Het proces van institutionalisering

De eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de verklaringen die in dit onderzoek zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering. Vanuit het rationeel-economische, het historisch-institutionele en het politieke perspectief zijn bevindingen naar voren gekomen die mogelijk een startpunt kunnen vormen voor vervolgonderzoek.

Als eerste is in dit onderzoek het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaard vanuit het rationeel-economische perspectief (o.a. Coase 1994; North, 1990; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Dunleavy e.a., 2005). Op basis van de inzichten van dit perspectief is in hoofdstuk 8 naar voren gekomen dat in sommige situaties de betrokkenen van de bedrijfsvoering niet alleen rationeel-economische argumenten hebben ingezet om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren, maar dat zij deze rationeel-economische argumenten mogelijk hebben ingezet om zelf verantwoordelijk te worden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van de bedrijfsvoering (zie politieke perspectief: Pfeffer en Salancik, 1978; Benson, 1975; Allison, 1971). Vervolgonderzoek zou kunnen plaatsvinden om te analyseren in hoeverre rationeel-economische argumenten 'strategisch' zijn ingezet door de betrokkenen om andere doelen te bereiken (zie Cohen e.a., 1972). Aan de hand van de resultaten van dit vervolgonderzoek kan vervolgens nader worden geanalyseerd in hoeverre de inzichten van het rationeel-economische en het politieke perspectief sterker met elkaar zijn verweven dan aan de hand van dit onderzoek kan worden geconcludeerd. Dit betekent dat door middel van dit vervolgonderzoek een rijker beeld kan worden gevormd van de manier waarop het rationeel-economische en het politieke perspectief zich onderling tot elkaar verhouden en in hoeverre zij gezamenlijk het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaren.

Tegelijkertijd kan aan de hand van dit aanvullend onderzoek inzichten worden verkregen op welke manier de *overwegingen* van de betrokkenen die zijn *opgenomen* in de *beleidsdocumenten* zich *verhouden* tot de *daadwerkelijke overwegingen* die de betrokkenen in de *praktijk* hebben. Het is mogelijk dat de betrokkenen in de beleidsdocumenten hebben opgenomen dat zij veranderingen willen realiseren om de processen efficiënter te organiseren op het gebied van bedrijfsvoering. Vervolgens kan aan de hand van dit aanvullend onderzoek worden geanalyseerd in hoeverre de betrokkenen deze rationeel-economische overwegingen tevens 'strategisch' hebben ingezet om andere doelstellingen te realiseren. Door deze analyse uit te voeren kunnen inzichten worden verkregen op welke manier de overwegingen van de betrokkenen die zijn opgenomen in de beleidsdocumenten zich verhouden tot de daadwerkelijke overwegingen die de betrokkenen in de praktijk hebben.

Tevens duiden de bevindingen die vanuit het politieke perspectief naar voren zijn gekomen erop dat het rationeel-economische en het politieke perspectief nauwer met elkaar zijn verbonden dan aan de hand van dit onderzoek kan worden geconcludeerd. Op basis van de inzichten van het politieke perspectief is onder andere gebleken dat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties in staat zijn geweest om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces, omdat de betrokkenen in sommige situaties rationeel-economische oplossingen hebben aangedragen voor de problemen van andere ministeries (zie Kingdon, 2003; Allison, 1971; Halperin, 1974; Pfeffer en Salancik, 1978; Maatman e.a., 2010; Osborne, 2006; Dunleavy e.a., 2005). In lijn met de vorige aanbeveling kan tijdens vervolgonderzoek nader worden geanalyseerd in hoeverre de inzichten van het rationeel-economische en het politieke perspectief sterker met elkaar zijn verbonden dan aan de hand van dit onderzoek kan worden geconcludeerd.

Daarnaast is vanuit het historisch-institutionele perspectief naar voren gekomen dat de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties in sommige situaties hebben besloten om hun huidige routines, procedures en werkwijzen aan te passen, omdat zij op deze manier de processen van hun functies efficiënter kunnen organiseren (zie Pierson, 2000; Thelen, 1999; Arthur, 1994; Mahony, 2000; Coase, 1937, 1994; Williamson, 1975; North, 1990). Ook deze inzichten kunnen aanknopingspunten bieden voor vervolgonderzoek om nader te analyseren in hoeverre het rationeel-economische perspectief sterker is verweven met het historisch-institutionele perspectief dan aan de hand van dit onderzoek kan worden geconcludeerd. Dit betekent dat de aanvullende inzichten, die aan de hand van de hiervoor beschreven vervolgonderzoeken kunnen worden verkregen, belangrijke handvatten bieden om beter te kunnen begrijpen op welke manier de perspectieven zich onderling tot elkaar verhouden en in hoeverre zij gezamenlijk het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaren.

Onderwerp 2: Relatie primair proces en bedrijfsvoering

Ten tweede wordt aanbevolen om vervolgonderzoek uit te voeren naar de relatie tussen het primaire proces en de bedrijfsvoering. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de beslissing om SSC's op te richten, vier verschillende gevolgen heeft voor de managers van het primaire proces van de Nederlandse rijksoverheid (toename taken; afname beïnvloedingsmogelijkheden; toename onduidelijkheden ministeriële verantwoordelijkheid; afname kennis medewerkers SSC's over lokale problemen). Vervolgens zijn in dit onderzoek mogelijke verklaringen gegeven waarom de managers van het primaire proces deze gevolgen hebben ondervonden. Aan de hand van aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld door het organiseren van focusgroepen met managers van het primaire proces, zou gedetailleerder kunnen worden

onderzocht waarom de managers deze gevolgen hebben ondervonden. Tegelijkertijd zou aan de hand van focusgroepen kunnen worden geanalyseerd in hoeverre de managers alleen deze vier gevolgen hebben ondervonden of dat de managers tevens andere gevolgen hebben ondervonden. Zoals verwoord in hoofdstuk 7 is dit gedeelte van het onderzoek exploratief van aard en op deze manier is het mogelijk dat de managers gevolgen hebben ondervonden die aan de hand van dit onderzoek niet naar voren zijn gekomen. Dit betekent dat door het organiseren van focusgroepen een vollediger beeld kan worden gevormd welke gevolgen de managers van het primaire proces hebben ondervonden en waarom de managers deze gevolgen hebben ondervonden.

Voortbouwend op de resultaten die vanuit de focusgroepen naar voren komen, kan vervolgens aan de hand van een uitgebreide survey nauwkeuriger en gedetailleerder worden onderzocht in hoeverre de managers van alle departementen dezelfde gevolgen hebben ondervonden of dat de managers van de departementen verschillende gevolgen hebben ondervonden. Hierbij kan bijvoorbeeld specifiek worden onderzocht of de managers van de departementen die later zijn aangesloten op de SSC's dezelfde gevolgen hebben ondervonden als de managers van de departementen die al enkele jaren eerder zijn aangesloten. Door het uitvoeren van dit aanvullend onderzoek kan worden berekend in hoeverre significante verschillen aanwezig zijn tussen de gevolgen die de managers van verschillende departementen hebben ondervonden. Tegelijkertijd is aan de hand van dit onderzoek zichtbaar geworden dat verschillen aanwezig zijn tussen de gevolgen die de directeuren hebben ondervonden en de afdelingshoofden. Een belangrijke bevinding is bijvoorbeeld dat relatief meer directeuren dan afdelingshoofden vinden dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken en bevoegdheden op het gebied van bedrijfsvoering. Door middel van vervolgonderzoek kan exact worden geanalyseerd in hoeverre verschillen aanwezig zijn tussen de gevolgen die de managers van de verschillende departementen hebben ondervonden en tussen de directeuren en de afdelingshoofden.

Niet alleen zou dit vervolgonderzoek kunnen worden uitgebreid naar andere departementen binnen de rijksoverheid, tevens is het mogelijk om door middel van dit aanvullend onderzoek te analyseren in hoeverre de managers van het primaire proces van *andere publieke organisaties* vergelijkbare gevolgen hebben ondervonden nadat SSC's zijn opgericht. Aan de hand van dit onderzoek is geconcludeerd dat de macht waarover de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering beschikken relatief groot is, omdat het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de recente beslissing om SSC's op te richten, verschillende gevolgen heeft voor de dagelijkse werkzaamheden van de managers van het primaire proces (toename taken; afname beïnvloedingsmogelijkheden; toename onduidelijkheden ministeriële verantwoordelijkheid; afname kennis medewerkers SSC's over lokale problemen). Door het uitvoeren van aanvullend onderzoek bij andere publieke organisaties kan worden geconcludeerd in hoeverre de macht van de betrokkenen binnen de publieke sector op het gebied van bedrijfsvoering is toegenomen ten opzichte van het primaire proces. De inzichten van dit aanvullend onderzoek zullen ertoe leiden dat beter kan worden begrepen wat de nieuwe relatie is tussen het primaire proces en de bedrijfsvoering binnen publieke organisaties.

Onderwerp 3: Uitbreiding van de scope van het onderzoek

Ten derde wordt aanbevolen onderzoek uit te voeren met betrekking tot de verklaringen die gegeven kunnen worden voor het institutionaliseringsproces van de andere functies op het gebied van bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid, namelijk organisatie, huisvesting, inkoop en

facilitaire zaken. Deze aanbeveling heeft betrekking op de externe validiteit van het onderzoek. Voortbouwend op de conclusies van dit onderzoek kan tijdens vervolgonderzoek worden geanalyseerd in hoeverre bij *alle* bedrijfsvoeringsfuncties het institutionaliseringsproces kan worden verklaard door een samenspel van verschillende overwegingen. Naar aanleiding van dit vervolgonderzoek kan echter ook worden geconcludeerd dat belangrijke verschillen aanwezig zijn tussen de verklaringen die zijn gegeven voor het institutionaliseringsproces van alle bedrijfsvoeringsfuncties. Om vervolgens te onderzoeken waarom deze verschillen aanwezig zijn, kan worden geanalyseerd op welke manier de context van iedere bedrijfsvoeringsfunctie invloed heeft op het institutionaliseringsproces (zie Pollitt, 2008). Dit betekent dat door middel van dit vervolgonderzoek een rijker en vollediger beeld kan worden gevormd van de verklaringen die gegeven kunnen worden voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en van de verklaringen die voor de verschillen gegeven kunnen worden.

Tevens is het mogelijk om dit onderzoek uit te breiden naar andere publieke organisaties in Nederland, naar private organisaties en naar organisaties in andere landen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan uitvoeringsorganisaties, maar ook nationale overheden in andere landen (zie Verhoest e.a., 2012; Van de Walle en Jilke, 2012). Net zoals bij de vorige aanbeveling kan aan de hand van de resultaten van dit vervolgonderzoek internationaal worden vergeleken in hoeverre dezelfde combinatie van verklaringen bij deze organisaties kunnen worden gegeven voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering of dat er belangrijke verschillen aanwezig zijn tussen de verklaringen. Hague en Harrop (2004) concluderen in hun onderzoek dat de structuur en de karaktereigenschappen van de politieke en administratieve systemen van een land invloed hebben op de manier waarop veranderingen worden doorgevoerd in organisaties. Voortbouwend op deze inzichten kan nader worden onderzocht welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de eventuele verschillen tussen de verklaringen die per organisatie zijn gegeven. Dit betekent dat door de scope van dit promotieonderzoek uit te breiden, kan worden bijgedragen aan de huidige wetenschappelijke inzichten omdat dit een beter begrip kan opbrengen voor de verklaringen die gegeven kunnen worden voor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering en voor de verklaringen die gegeven kunnen worden voor de eventuele verschillen.

In het laatste gedeelte van dit onderzoek worden twee aanbevelingen geformuleerd voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

9.3.4 Aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering

Onderwerp 1: Vorming van SSC's

De eerste aanbeveling voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering heeft betrekking op de beslissing van de betrokkenen om *shared service centers* (SSC's) op te richten. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de beslissingen om veranderingen te realiseren tijdens het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de beslissingen om SSC's op te richten, kunnen worden gekarakteriseerd als meervoudig omdat de overwegingen van de betrokkenen kunnen worden verklaard door een samenspel van verschillende overwegingen (rationeel-economische, sociologische, historisch-institutionele en politieke). Naar aanleiding van deze inzichten wordt aan de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties die in de toekomst initiatieven zullen nemen om SSC's op te richten aanbevolen om bewust rekening te houden met de verschillende overwegingen van de betrokkenen

die ten grondslag liggen aan deze beslissing. Hierbij is het mogelijk dat de betrokkenen al onbewust rekening houden met de verschillende overwegingen, maar door bewust in acht te nemen dat de beslissing om een SSC op te richten wordt gekenmerkt door verschillende overwegingen, zullen de betrokkenen beter in staat zijn om hun initiatieven om een SSC op te richten te realiseren.

Tevens wordt aan de betrokkenen die een initiatief nemen om een SSC op te richten aanbevolen om nader in te zoomen op de overwegingen die de andere betrokken actoren hebben om *niet* te willen deelnemen aan de SSC. In de empirische hoofdstukken is geconcludeerd dat de overwegingen van deze actoren kunnen worden verklaard vanuit het historisch-institutionele perspectief (huidige procedures en routines behouden) en het politieke (niet afhankelijk worden). Aan de hand van deze inzichten wordt aanbevolen om specifiek rekening te houden met de politieke en historisch-institutionele overwegingen. Met de politieke overwegingen kan rekening worden gehouden door te onderzoeken op welke manier de betrokken actoren niet zullen ervaren dat zij volledig afhankelijk worden van één dominant ministerie als zij deelnemen aan een SSC. Hierbij kan bijvoorbeeld concreet worden gedacht dat ieder deelnemend ministerie wordt vertegenwoordigd door een managementlid in het nieuwe bestuur van de SSC. Tegelijkertijd kan nader worden onderzocht waarom de betrokkenen niet hun huidige routines, procedures en werkwijzen willen aanpassen. De betrokkenen zouden bijvoorbeeld kunnen verkennen op welke manier de andere betrokken actoren kunnen worden gefaciliteerd om hun huidige routines aan te passen. Door specifiek rekening te houden met deze politieke en historisch-institutionele overwegingen, neemt de kans toe dat de betrokkenen uiteindelijk in staat zijn om gezamenlijk te besluiten een SSC op te richten.

Naast de beslissing om een SSC op te richten, is het tevens mogelijk dat in de toekomst de betrokkenen zullen besluiten om andere hervormingen op het gebied van bedrijfsvoering te realiseren met als doel bijvoorbeeld bezuinigingsdoelstellingen te realiseren. Net zoals bij vorige aanbeveling wordt ook aan deze betrokkenen geadviseerd om bewust rekening te houden met de verschillende overwegingen die een rol spelen om veranderingen te realiseren op het gebied van bedrijfsvoering. Door het in acht nemen van de verschillende overwegingen die bij de betrokkenen een rol spelen, zal de kans toenemen dat hervormingen, en daarmee ook de bezuinigingsdoelstellingen, kunnen worden gerealiseerd. Tevens kunnen deze inzichten worden toegepast op de primaire processen van publieke en private organisaties. Met de primaire processen worden de kernactiviteiten van de organisaties bedoeld (Mintzberg, 1983). Zoals onder andere beschreven in de onderzoeken van Pollitt en Bouckaert (2004) en Kickert (2008) hebben tevens de betrokkenen van de primaire processen zelf onderzocht op welke manier zij succesvol hervormingen kunnen realiseren. Naar aanleiding van de inzichten van dit onderzoek wordt ook aan deze betrokkenen van het primaire proces aanbevolen om rekening te houden met de verschillende overwegingen die ten grondslag liggen aan de beslissingen om wel of geen hervormingen te realiseren met betrekking tot de primaire processen van de publieke organisaties.

Onderwerp 2: Betrokkenheid primair proces bij vorming SSC's

Tot slot betreft de laatste aanbeveling de managers van het primaire proces. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek is geconcludeerd dat de managers van het primaire proces door de oprichting van een SSC, en in het bijzonder door de oprichting van P-Direkt, vinden dat zij zelf verantwoordelijk zijn geworden voor meer taken op het gebied van SenP-administratie, dat zij over minder mogelijkheden beschikken om invloed uit te oefenen om hun specifieke wensen te

realiseren, dat de medewerkers van P-Direkt minder goed op de hoogte zijn van hun problemen en behoeften en dat zij onduidelijkheden ervaren in relatie tot de vraag welk ministerie verantwoordelijk is voor eventuele problemen met P-Direkt. Op het moment dat de betrokkenen van de bedrijfsvoering besluiten het initiatief te nemen om een nieuwe SSC op te richten, wordt naar aanleiding van de hiervoor beschreven resultaten aanbevolen om een beperkte groep managers van het primaire proces te betrekken bij dit initiatief. Door deze groep te betrekken kunnen direct de gevolgen voor de managers in kaart worden gebracht die de managers kunnen ervaren ingeval de betrokkenen besluiten om een SSC op te richten. Op deze manier kunnen de betrokkenen van de bedrijfsvoeringsfuncties in een vroegtijdig stadium besluiten om eventuele aanpassingen te realiseren. Deze aanpassingen zullen er uiteindelijk toe leiden dat de bedrijfsvoering verder kan worden ontwikkeld en de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verhoogd.

Ter afsluiting van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering van de Nederlandse rijksoverheid kan worden verklaard door een samenspel van verschillende overwegingen. Niet alleen hebben rationeel-economische overwegingen invloed gehad op het institutionaliseringsproces; een combinatie van rationeel-economische overwegingen, sociologische, historische-institutionele en politieke verklaren gezamenlijk dat sommige bedrijfsvoeringsfuncties in relatief hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd en andere bedrijfsvoeringsfuncties in relatief lagere mate. Tevens is aan de hand van dit onderzoek geconcludeerd dat de macht waarover de betrokkenen op het gebied van bedrijfsvoering beschikken relatief groot is, omdat het institutionaliseringsproces, en in het bijzonder de recente beslissing om een SSC op te richten, ertoe heeft geleid dat de dagelijkse werkzaamheden van de managers van het primaire proces op het gebied van bedrijfsvoering zijn veranderd. Dit betekent dat dit promotieonderzoek heeft bijgedragen aan de inzichten die het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering verklaren en dat het heeft bijgedragen aan de analyse van de gevolgen van het institutionaliseringsproces voor het primaire proces. Eventueel vervolgonderzoek zal aanvullende inzichten kunnen opleveren waardoor het institutionaliseringsproces van de bedrijfsvoering in de *gehele publieke sector* beter kan worden begrepen.

GERAADPLEEGDE

WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN

- Alexrod, R. (1970). *Conflict of Interest*. Chicago. Markham.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*. New York. Longman.
- Anckar, C. (2008) On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research, *International Journal of Social Research Methodology*, Vol 11, nr 5, p 389-401
- Anderson, P. en M.L. Tushman (1990). Technological Discontinuities and Dominant Designs: A Cyclical Model of Technological Change. *Administrative Science Quarterly*, Vol 35, n 4.
- Ansell, C. (2008). Network Institutionalism. in: R.E. Goodin, R.A.W. Rhodes, S.A. Binder en B.A. Rockman (eds), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press.
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Asworth, R., G. Boyne, R. Delbridge (2007) Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 19, p: 165-187
- Bachrach, P., en M. S. Baratz (1962). The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56 p. 947-952.
- Baldwin, L.P., Z. Irani en P.E.D. Love (2001). Outsourcing Information Systems: Drawing Lessons from a Banking System Study. *European Journal of Information Systems*, Vol 10, nr 1, p.15-24.
- Barnard, C. (1938). *Organizations and Management*. Cambridge MA. Harvard University Press.
- Bauer, M.W. (2000). Analytic Approaches for Text, Image and Sound in: M.W. Bauer en G. Gaskell (eds) *Qualitative Researching with Text, Image and Sound*. Londen. Sage Publications.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in Beweging, Achtergronden, Benaderingen, Fasen en Aspecten van Beleid in de Publieke Sector*. Den Haag. Uitgeverij Lemma.
- Benson, J.K. (1975). The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administration Science Quarterly*. Vol 20, nr 2, p. 229-249.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. New Jersey. John Wiley and Sons Hoboken.
- Berman, E.M., J.S. Bowman, J.P. West, M. van Wart, (2010). *Human Resource Management in the public Service; Paradoxes, Processes and Problems*. United States of America. Sage Publications Inc.
- Biernacki, P. en D. Waldorf (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling, *Sociological Methods & Research*. Vol 10, n 2, p.141-163.
- Boin, R.A. (1996). De Recalcitrante Organisatie. *Bestuurskunde*, jaargang 5, nr 3.
- Boin, R. A. en T. Christensen (2008). The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership. *Administration and Society*. Vol.40, n.3, p. 271-297.
- Boin, R.A. en Goodin (2007). Institutionalization upstarts: The demons of domestication and the

- benefits of recalcitrance. *Acta Politica*. Vol. 42, p. 40-57.
- Boxenbaum, E., S. Jonsson (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling, in: Greenwood, R. C. Oliver, K.Sahlin en S. Suddaby (eds). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londen. Sage.
 - Campbell, T. (1981). *Seven Theories of Human Society*. Oxford. Clarendon Press.
 - Caplan, D., D. Janvrin en J. Kurtenback (2007). Internal Audit Outsourcing: an Analysis of Self-Regulation by the Accounting Profession. *Research in Accounting Regulation*. Vol 19, p. 3-34.
 - Christensen, T. en P. Laegreid (2010). The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management Review*. Vol 3, n 1, p. 73-94.
 - Clark, B.R. (1956). *Adult Education in Transition*. Berkely. University of California Press.
 - Claver, E., Gonzalez, R., Gasco, J. and Llopis, J. (2002). A Study of Information System Outsourcing Influential Factors. *The International Journal of Educational Management*. Vol. 16, nr. 2.
 - Clegg, S.R. (1989). *Frameworks of Power*. Londen. Sage.
 - Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*. Vol 4. p. 385-405.
 - Coase, R.H. (1994). *Essays on Economics and Economists*. Chicago. The University of Chicago Press.
 - Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*. Vol 17, No 1.
 - Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*, Chicago. Rand McNally College Pub.
 - Cooke, F.L. (2006). Modeling an HR Shared Services Center: Experience of the MNC in the United Kingdom. *Human Resource Management*. Vol 45. Nr, 2, p. 211-227.
 - Cyert, R.M. en J.G. March (1963). *A Behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs. N.J. Prentice-Hall.
 - Dalton, M. (1959). *Men Who Manage*. New York. Wiley.
 - David, A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*. Vol 75, p. 332-337.
 - Denzin, N.K. (1978). *The Research Act*. New York. McGraw-Hill.
 - Derthick, M. (1990). *Agency Under Stress: The Social Security Administration in American government*. Washington DC. Brookings Institution.
 - DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1983). The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol 48, p. 147-160.
 - DiMaggio, P.J. en W.W. Powell (1991). Introduction. in: P.J. DiMaggio en W.W. Powell (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press.
 - Dion, D. (1998). Evidence and Inference in the Comparative Case Study. *Comparative Politics*. Vol. 30, nr. 2, p. 127-145.
 - Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston. Little Brown.
 - Drezner, D.W. (2000). Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive? *International Organization*. Vol 54, 1, p. 73-102.
 - Duivenboden, H. van en M. Thaens (2008). ICT-driven Innovation and the Culture of Public Administration: a Contradiction in Terms? *Information Polity*. Vol, 13, p. 213-232.
 - Dunleavy, P. en C. Hood (1994). From old public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*. Vol 14, nr. 3, p 9-16.
 - Dunleavy P., H. Margetts, S. Bastow en J. Tinkler (2005). New Public Management is Dead – Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 16, p. 467-494.
 - Edelman, L.B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights law. *American Journal of Sociology*. Vol 6, p. 1531-1576.
 - Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*. Vol. 14, nr. 4, p. 532-550.
 - Farndale, E., J. Paauwe and L. Hoeksema (2009). In-Sourcing HR: Shared Service Centres in the Netherlands, *International Journal of Human Resource Management*. Vol 20, issue 3, p. 544-561.
 - Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. Londen. Sir Isaac Pitman & Sons, LTD.
 - Ferlie, E., L. Ashburner, L. Flitzgerald en A. Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford. Oxford University Press .

- Flyvbjerg (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Vol 12, nr 2, p. 219-245
- Fowler, F.J. (2009). *Survey Research Methods*. Londen. Sage Publications Inc.
- Frumkin, P. en J. Galaskiewicz (2004) Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 14, nr 3, p: 283-307
- Galaskiewicz, J. en R.S. Burt (1991). Interorganizational Contagion in Corporate Philanthropy. *Administrative Science Quarterly*. Vol 36, p. 88-105.
- Geddes, B. (1990) How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics, *Political Analysis*, Vol 2, p: 131-150
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*. Vol. 98, nr. 2, p. 341-354.
- Goldstone, J.A. (1998). Initial Conditions. General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*. Vol 104.
- Goodman, L.A. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*. Vol. 32, nr 1, p. 148-170.
- Greenwood, R. En C.R. Hinings (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old en the New Institutionalism. *The Academy of Management review*. Vol 21, nr 4, p. 1022-1054.
- Greenwood, R., C. Oliver, K. Sahlin en R. Suddaby (2008). Introduction: in Greenwood, R., C. Oliver, K. Sahlin en R. Suddaby, *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londen. Sage Publications.
- Greider, W. (1989). *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*. New York. Simon and Schuster.
- Groves, R.M., F.J. Fowler, M.P. Couper, J.M. Lepkowski, E. Singer en R. Tourangeau (2009). *Survey Methodology*. Oxford. John Wiley & Sons, Inc.
- Guillen, M.F. (2001). Is Globalization Civilizing Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature. *Annual Review of Sociology*. Vol 27, p. 235-260.
- Hague, R. en M. Harrop (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Hall, P.H. en R.C.R Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*. XLIV, p. 936-957
- Halperin, M. (1974). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications. in: R. Kanter en R. Allman, (eds.). *Theory and Policy in International Politics*. Washington D.C. The Brookings Institution
- Hardy, C. en S. Maguire (2008). Institutional Entrepreneurship in: Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin en S. Suddaby (eds). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londen. Sage Publications.
- Hargrove, E. en J. Glidewell (eds) (1990). *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence. University Press of Kansas.
- Haveman, H.A. (1993). Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and the Entry Into New Markets. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 38, p. 593-627.
- Hickson, D.J., R.J. Butler, R. Axelsson en D. Wilson (1978). Decisive Coalitions, in: B. King, S. Streufert en F. E. Fiedler (eds), *Managerial Control and Organizational Democracy*. Washington DC.. Winston Wiley
- Homburg, V.J.M. (2008) Red Tapes and Reforms: Trajectories of Technological and Managerial Reforms in Public Administration, *International Journal of Public Administration*, Vol 31, p: 749-770
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69, p. 3-19.
- Hood, C. en G. Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management; Into the Age of Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 14, nr 3, p. 267-282.
- Hovestadt, D.M.E (2007). *Concern over het Rijk of concern van het Rijk, Onderzoek naar de Governance, Inrichtingsmogelijkheden en Kansen van Rijksbrede Bedrijfsvoering*. Den Haag. SDU uitgevers.
- Howcroft, D. and H. Richardson (2012). The Back Offices Goes Global: Exploring Connections and Contractions in Shared Service Centers. *Work Employment Society*. Vol 26, nr 1.
- Huber, E en J.D. Stephens (2001) *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago, University of Chicago Press
- Hughes, O.E. (2003). *Public Management and Administration; an Introduction*. New York. Palgrave Macmillan.

- Huntington S.P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven. Yale University Press.
- Janssen, M. en A. Joha (2006). Motives for Establishing Shared Services Centers in Public Administrations. *International Journal of information Management*. Vol 26, p.102-115.
- Janssen, M., A. Joha en A. Zuurmond (2009). Simulation and Animation for Adopting Shared Services: Evaluating and Comparing Alternative Arrangements. *Government Information Quarterly*. Vol 26, p. 15-24.
- Janssen, M. en Wagenaar, R.W. (2004). Developing Generic Shared Services for E-government. *Electronic Journal of eGovernment*. Vol. 2, No.1 p. 31-38.
- Jepperson, R.J. (1991). Institutions, Institutional effects, and Institutionalism, in: P.J. DiMaggio and W.W. Powell *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press
- Johnson, W.L. and P.N. Nixon (1984). Response Alternatives in Likert Scaling. *Educational and psychological measurement*. Vol 44.
- Kamens, D. (1977). Legitimizing Myths and Educational Organization: the Relationship Between Organizational Ideology and Formal Structure. *American Sociological Review*. Vol 42, p. 208-219.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley. University of California Press
- Kessler, R. (1994). *The FBI: Inside the World's Most Powerful Law Enforcement Agency*. New York. Pocket Books.
- Kickert, W. (2008). The Distinctiveness in the Study of Public Administration of Europe. An Introduction in: W. Kickert (eds). *The study of Public Management in Europe and the US, A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. Londen. Routledge.
- Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York. Pearson Education.
- Knol, A.J. (2013). *Decision Enhancement for Sourcing and sharing in the Dutch Government*. Groningen, University of Groningen.
- Krippendorff, K.H. en M.A. Bock (2009). *The Content Analysis Reader*. Los Angeles. Sage.
- Lawrence, T.B. (2008). Power, Institutions and Organizations in: Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin en S. Suddaby (eds). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londen. Sage.
- Leblebici, H., G.R. Salancik, A. Copay en T. King (1991). Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: an Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative Science Quarterly*. Vol 36, p. 331-363.
- Livingston, L.S. (1969). Pygmalion in Management. *Harvard Business Review*. Vol 47, p. 81-89.
- Maatman, M., T. Bondarouk and J.K. Looise (2010). Conceptualising the Capabilities and Value Creation of HRM Shared Service Models. *Human Resource Management Review*. Vol 20, Issue 4, p 327-339.
- Mahony, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. Vol 29, nr 4, p. 507-548.
- Mahony, J. en G. Goertz (2004). The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research. *The American Political Science Review*. Vol. 98, No. 4, p. 653-669.
- Mahony, J. en K. Thelen (2010) A Theory of Gradual Institutional Change, in: J. Mahon yen K. Thelen (eds) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press
- Majone, G. (2001) Nonmajoritarian Institutions and the limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol 157, nr 1, p:57-78
- March, J.G. (1994). *A Primer On Decision Making; How Decisions Happen*. New York. The Free Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions, The Organizational Basics of Politics*. New York. The Free Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen (2008). Elaborating 'The New Institutionalism'. in R.E. Goodin, R.A.W. Rhodes, S.A. Binder en B.A. Rockman (eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press.
- Mathison, S. (1988) Why Triangulate? *Educational Researcher*. Vol 17, nr 13.
- Maxwell, J.A. (1992). Understanding and Validity in Qualitative Research. *Harvard Educational Review*. Vol 62, nr 3.

- Mechanic, D. (1962). Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*. Vol 7, p. 349-364.
- Meckstroth, T.W. (1975) 'Most Different Systems' and 'Most Similar Systems' A Study in the Logic of Comparative Inquiry, *Comparative Political Studies*, Vol 8, nr 12
- Merton, R.K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL. The Free Press.
- Meyer, J.W. en B. Rowan (1977). Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol, 83, p. 340-363.
- Meyer, J.W. en B. Rowan (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony in P.J. DiMaggio and W.W. Powell *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Mezias, S.J. (1990). An Institutional Model of Organizational Practice: Financial Reporting of at the Fortune 200. *Administrative Science Quarterly*. Vol 35, p. 432-457.
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall Inc.
- Moe, T.M. (2005) Power and Political Institutions, *Perspectives on Politics*, Vol 3, nr 2, p: 215-233
- Morgan, G. (1997). *Images of Organizations*. Londen. Sage Publications.
- Nardi, B.A. en V.L. O'Day (1999). *Information Ecologies: Using Technology with Heart*. Cambridge. The MIT Press.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago. Aldine. Atherton
- Nooteboom, B. (1997). Path Dependence of Knowledge: Implications for the Theory of the Firm. in: L. Magnusson en J. Ottosson (eds). *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham. Edward Elgar
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press.
- OECD (2011). *Value for money in government: The Netherlands 2010*.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*. Vol 16. No1, p. 145-179
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*. Vol 13, n 4, p. 563-588.
- Olsen, J.P. (2009) Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Governance, *European Political Science Review*, Vol 1, nr 1, p: 3-32
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol 8, issue 3, p. 377-387
- Ostrom, E. (2007) Institutional Rational Choice: An assessment of Institutional Analysis and Development Framework in: P.A. Sabatier (eds). *Theories of the policy process*. Boulder. Westview Press.
- Pagano, U. (2007) Bounded Rationality and Institutionalism, in: G.M. Hodgson (eds), *The Evolution of Economic Institutions: A critical Reader*, Cheltenham, Edward Elgar
- Palmer, D., D. Jennings en X. Zou (1993). Late Adoption of the Multidivisional form by Large U.S. Corporations: Institutional, Political and Economic Accounts. *Administrative Science Quarterly*. Vol, 38, p. 100-131
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks. CA, Sage.
- Peters, B.G. (1981). The Problem of Bureaucratic Government. *The Journal of Politics*. Vol 43, 1, p. 56-8.
- Peters, B.G. (2012) *Institutional Theory in Political Science, the New Institutionalism*. New York. The Continuum International Publishing Group.
- Peters, B.G., J. Pierre en D.S. King (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*. Vol 67, nr 4, p .1275-1300.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston. Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*. New York. Harper & Row.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. Vol 94, nr 2.
- Pierson, P. en T. Skocpol (2002) Historical Institutionalism in Contemporary Political Science in:

- I.Katznelson en H.V. Miller (eds) *Political Science: State of Discipline*, New York, Norton
- Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management. *Evaluation*. Vol 1, n 2, p. 133-154.
 - Pollitt, C. (2008). *Time, Policy and Management, Governing with the Past*. Oxford. Oxford University Press.
 - Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform; A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.
 - Post, R. (2012). Shared Service Centres: An Ideal Solution for Fragmentation or a Fairytale? In H.J.M. Fenger en V.J.J.M. Bekkers (eds). *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*. Amsterdam. IOS Press. p. 129-141
 - Powell, W.W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. in: P.J. DiMaggio and W.W. Powell *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press.
 - Przeworski, A. en H. Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York. John Wiley.
 - Rao, H. (1998). Caveat Emptor: the Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organizations. *American Journal of Sociology*. Vol. 103, p. 912-961.
 - Reilly, P. en T. Williams (2003). *How to Get the Best Value From HR: The Shared Service Option*. Aldershot. Gower
 - Rhodes, R.A.W, S.A. Binder en B.A. Rockman (eds) (2008). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press.
 - Ricks, T. E. (1997). *Making the Corps*. New York. Touchstone
 - Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioners*. Oxford. Blackwell
 - Roland, G. (2004) Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-Moving Institutions, *Studies in International and Comparative Development*, Vol 38. Nr 4, p: 109-131
 - Rosendorff, B.P. en H.V. Milner (2001) The optimal design of institutional Institutions: Uncertainty and Escape, *International Organization*, Vol 55, nr 4, p: 829-857
 - Rosenthal, H. (1970). Size of Coalition and Electoral Outcomes in the Fourth French Republic. In S. Groennings, E. W. Kelley, & M. Leiserson (eds). *The Study of Coalition Behavior*. New York. Holt. Rinehart & Winston.
 - Rothwell, A.T., I.P. Herbert and W. Seal (2011). Shared Services and Professional Employability. *Journal of Vocational behaviour*. Vol. 79, p. 241-252.
 - Rowley, J. (2002). Using Case Studies in Research. *Management Research News*. Vol 25, nr 1.
 - Rubin, H. J. en I. S. Rubin (1995). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks, CA. Sage.
 - Sanders (2008). Historical Institutionalism. in R.E. Goodin, R.A.W. Rhodes, S.A. Binder en B.A. Rockman (eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press.
 - Savoie, D.J. (1995). What is Wrong with the New Public Management. *Canadian Public Administration*. Vol 38, p 112-121.
 - Schulman, D.S., J.R. Dunleavy, M.J. Harmer and J.S. Lusk (1999). *Shared services: Adding Value to The Business Units*. New York. Wiley.
 - Scott, R.W. (1983). The Organization of Environments. Network, Cultural and Historical Elements, in: J.W. Meyer en W.R. Scott (eds) *Organizational Environments*. Beverly Hills. Sage. p. 155-175
 - Scott, R.W. (2013). *Institutions and Organizations: ideas, interests and identities*, Los Angeles. Sage.
 - Seawright, J. en J. Gerring (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research: a Menu of Qualitative and Quantitative Options, *Political Research Quarterly*, Vol 61, nr 2, p-294-308
 - Selznick, P. (1949). *TVA and the Grassroots – a Study of Politics and Organization*. Berkely. University of California Press.
 - Selznick, P. (1952). *Organizational Weapon: a Study of Bolsevik Strategies and Tactics*. Santa Monica. Rand cooperation.
 - Selznick, P. (1983). *Leadership in Administration, a Sociological Interpretation*. Berkely. University of California Press.
 - Selznick, P. (1996). Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative Science Quaterly*. Vol. 41, No 2, p. 270-277.
 - Sewell, W.H. (1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. in T.J. McDonald (eds). *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor. University of Michigan Press

- Simon, H. A. (1973). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge. MIT Press: MA.
- Shepsle (2006). Rational Choice Institutionalism. in Rhodes, R.A.W, S.A. Binder en B.A. Rockman (eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press.
- Spelke, R. F., H.J. van Elten en A-M Kruis (2006). Sourcing of Internal Auditing: an Empirical Study. *Managing Accounting Research*. Vol 18, 1, p.102-124.
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks. Sage Publications Inc.
- Steen, M. van der en M.J.W. van Twist (2010). *Veranderende Vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur, een beschouwing van 60 jaar vernieuwing rijksdienst*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steijn, B. en S. Groeneveld (2013). Strategisch HRM in de Publieke Sector: Dilemma's en Uitdagingen in: Steijn, B. en S. Groeneveld eds. *Strategisch HRM in de Publieke Sector*. Assen. Van Gorcum.
- Steinmo, S., K. Thelen en F. Longstreth (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Stevenson, W.B., J.L. Pearce en L.W. Porter (1985). The Concept of "Coalition" in Organization Theory and Research. *The Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, p. 256-268.
- Stinchcombe, A.L. (1965). Social Structure and Organizations. in: J.G. March (eds). *Handbook of Organizations*. Chicago. Rand McNally.
- Strikwerda, J. (2010). *Shared Service Centers II, van Kostenbesparing naar Waardecreatie*. Den Haag. Van Gorcum.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Responses. *Academy of Management Review*, Vol 20, nr 3, p. 571-610.
- Sutton, J.R., F. Dobbin, J. Meyer en R.W. Scott (1994). The Legalization of the Work Place. *American Journal of Sociology*, Vol 99, p. 944-971.
- Swanborn, P.G. (2008) *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam. Boom
- Teddlie, A. en C. Tashakkori (2003). Major Issues and Controversies in the Use of Mixed Methods. in: A. Teddlie en C. Tashakkori. *Handbook of Mixed Methods in Social Behavioural Research*. Thousand Oaks. Sage Publications Inc.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. Vol, 2 p. 369-404.
- Thelen, K. (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Britian, Germany, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press
- Thiel, S. van (2013). *Besturskundig onderzoek, Een Methodologische Inleiding*. Bussum. Coutinho.
- Tolbert, P.S., L.G. Zucker (1999). The Institutionalization of the Institutional Theory. in: Clegg, S.R., C. Hardy *Studying Organization, Theory and Method*. Londen. Sage Publications.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen, P.M. Karre and R. Peeters (2009). *Toekomst van de Rijksdienst: een Empirische en Conceptuele Verkenning van 'Het Nieuwe Tussen'*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Ulbrich, F. (2006). Improving Shared Service Implementation: Adopting Lessons From the BPR Movement. *Business Process Management Journal*, Vol 12, No 2, p. 191-205.
- Ulrich, D., J. Younger en W. Brockbank (2008). The Twenty-First-Century HR Organization. *Human Resource Management*, Vol 47, 4, p. 829-850.
- Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert en P. Laegreid (2012). Introduction in: K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert en P. Laegreid eds. *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke. Palgrave MacMillan.
- Waldo. D. (1948). *The Administrative State, a Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York. The Ronald Press Company.
- Walle, S. van de en S.R. Jilke (2012). Savings in Public Services after the Crisis: A Multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27. COCOPS Working Paper No. 8
- Warren, C.A.B. (2002). Qualitative Interviewing. in: J.F. Gubrium en J.A. Holstein. *Handbook of Interview Research*. Thousand Oaks Sage Publications Inc.
- Weber, M. (1975). *Een Keuze uit het Werk van Max Weber*. Deventer. Van Loghum Slaterus.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York. Basic Books.

GERAADPLEEGDE WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN

- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York. The Free Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York. The Free Press.
- Woodward, B., en S. Armstrong (2005). *The Brethren: Inside the Supreme Court*. New York. Simon and Schuster.
- Yang, C. en J-B. Huang (2000). A Decision Model for IS Outsourcing. *International Journal of Information Management*. Vol 20, Nr 3, p.225-239.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks. Sage Publications Inc.
- Yuchtman, E. en S.E. Seashore (1967). A System Resource Approach to Organizational Effectiveness. *American Sociological Review*. Vol. 32, p. 891-903.
- Zald, M.N. en P. Denton (1963). From Evangelism to General Service: The transformation of the YMCA. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 8, p. 214-234.
- Zartman, W. (1977). Negotiations as a Joint Decision-Making Process. *Journal of Conflict Resolution*. Vol 21, n 4, p. 619-638.
- Zilber, T. B. (2008). The work of meanings in institutional processes and thinking. in: Greenwood, R. C. Oliver, K. Sahlin en S. Suddaby (eds). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londen. Sage.
- Zucker, L.G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, Vol 13, p:443- 464

GERAADPLEEGDE BELEIDSDOCUMENTEN

- Algemene Rekenkamer (2001) Achtergrondstudie bedrijfsvoering. Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten
- Algemene Rekenkamer (2012) Rijksbreed bedrijfsvoeringsonderzoek in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2011 – achtergronddocument, informatiebeveiliging en vertrouwensfunctie
- Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst (2005)
- Besluit nadere vaststelling organisatie en taakverdeling AZ (2011)
- Bosscher, P., en P. Noordam (2007) F-Direkt, Kans of bedreiging?, Boekdrukkunst Uitgevers Gouda
- De Nederlandse Bank (2012) DNBulletin, Europese Overheidsfinanciën terug op orde
- Handboek Auditing Rijksoverheid (2009) vastgesteld door het interdepartementaal overleg directeuren auditdiensten in maart 2006, mei 2007, mei 2008 en mei 2009
- Instellingsbesluit baten-lastendienst P-Direkt (2009) Staatscourant nr 43
- Instellingsbesluit baten-lastendienst SSC-ICT Den Haag (2012) Staatscourant nr 27098
- Instellingsbesluit IOFEZ (2004) Besluit van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 houdende de instelling van een regulier functioneel overleg tussen de directeur-generaal van de Rijksbegroting en de directeuren Financieel-Economische Zaken van de ministeries
- Instellingsbesluit Voorlichtingsraad Rijksoverheid (2009)
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001) Rijk met Personeel: naar een effectiever personeelsmanagement in de Rijksdienst
- International Federation of Accountants (2011), ifac.org, geraadpleegd november 2011
- Koninklijk Nederlands Instituut Registeraccountants (2009) Verordening gedragscode zoals gewijzigd in de ledenbijeenkomst van de ledenvergadering van 16 december 2009
- Jaarverslag ROI (2009) Verbinding tussen beleid, mensen en bestuurslagen
- Ministerie van BZK (2001) Investeren in mensen en kwaliteit: de arbeidsmarkt in de collectieve sector, rapport commissie van Rijn
- Ministerie van BZK (2002) Haalbaarheidsstudie Shared Services Centre HRM voor de Rijksdienst
- Ministerie van BZK (2003) Kabinetsstandpunt Vernieuwing 'HRM stelsel Rijk
- Ministerie van BZK (2005) Stand van zaken P-Direkt
- Ministerie van BZK (2007) Nota Vernieuwing Rijksdienst
- Ministerie van BZK (2008a) P-Direkt, Voortgangsrapportage Fase 1 en Besluit Fase 2 P-Direkt
- Ministerie van BZK (2008b) Tweede Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst
- Ministerie van BZK (2009a) Jaarverslag P-Direkt 2009
- Ministerie van BZK (2009b) Opdrachtgeverschap P-Direkt en overlegstructuur
- Ministerie van BZK (2011a) Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

GERAADPLEEGDE BELEIDSDOCUMENTEN

- Ministerie van BZK (2011b) website P-Direkt
- Ministerie van BZK (2011c) Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst, tactische normenkader
- Ministerie van BZK (2011d) rijksportaal onderwerp studie en opleiding
- Ministerie van BZK (2011e) Jaarplan 2011 Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeel Rijk 2011
- Ministerie van BZK (2011f) PenO dienstverlening
- Ministerie van BZK (2011g) Kerntaken Directie Financieel-economische zaken van het ministerie van BZK 2011
- Ministerie van BZK (2011h) Jaarplan 2011 Interdepartementale Commissie Chief Information Officers 2011
- Ministerie van BZK (2011i) Kerntaken Directie Concernstaf en Bedrijfsvoering van het ministerie van BZK 2011
- Ministerie van BZK (2014a) rijksportaal, onderwerp shared service organisatie ICT
- Ministerie van BZK (2014b) Strategisch jaarplan 2014 Shared service center ICT-Haaglanden
- Ministerie van Financiën (2008) Kernmodel Financiële Informatievoorziening versie 2.0
- Ministerie van Financiën (2010) Taken Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën 2010
- Ministerie van Financiën (2011a) Organisatie- en mandaatbesluit
- Ministerie van Financiën (2011b) Jaarplan Rijkauditdienst 2011
- Ministerie van Financiën (2013) Jaarplan auditdienst rijk 2013
- Ministerie van Financiën (2014) rijksoverheid.nl, onderwerp auditdienst, geraadpleegd april 2014
- Ministerie van SZW, VWS, VROM en Financiën (2009) Eindrapport interdepartementale samenwerking in de financiële administratie
- Ministerie van VROM (2010a) Nota Positiebepaling VROM op basis van vergelijking 4 F met VenW
- Ministerie van VROM (2010b) Verslag aan de leden van de departementale stuurgroep 4 F
- Ministerie van VROM en ministerie van VenW (2011) Evaluatie project SV²
- Nederlandse Grondwet, artikel 42
- Organisatiebesluit ministerie van BZK (2012)
- Rapport advies inzake positionering auditfunctie rijksdienst (2007)
- Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010) Partner in beleid, een product van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, deel 2 Deelrapportages van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk
- Rapport project kwaliteitsplan auditfunctie Rijksdienst (2004) Eindrapportage: conclusies en aanbevelingen voor de komende jaren
- Rapport van de Commissie 'Toekomst Overheidscommunicatie', in dienst van de democratie (2001)
- Rapport werkgroep CDV-accountancy (2001) De auditfunctie in het VBTB-tijdperk
- Regeerakkoord Rutte I (2010) VVD-CDA, Vrijheid en Verantwoordelijkheid
- Regeerakkoord Rutte II (2012) VVD-PvdA, Bruggen slaan
- Regeling auditcommittees (2012) Regeling van de Minister van Financiën inzake de Audit Committees binnen de rijksdienst, Staatscourant, nr 8252, 1 mei 2012
- Rijksbegroting van het Ministerie van VWS (2012), Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012 bedrijfsvoeringsparagraaf
- Rijksbegroting.nl/2013 (2013) Miljoenennota 2013
- Rijksoverheid.nl (2013) onderwerp ministeries, ministerie van BZK, organisatie, organogram, directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
- Rijksoverheid.nl (2014) onderwerp ministeries
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1991-1992, 22 638, Regelen met betrekking tot de oprichting van de Stichting ROI (Wet Stichting ROI)
- Tweede Kamer der Staten-generaal, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr 40 en 41
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 175, nr 1, Beheersing informatiebeveiliging, brief van de Algemene Rekenkamer
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 26 573 nr. 1, Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 819, nrs. 320 en 1, Oprichting Academie voor Wetgeving
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 891, nr. 1, Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Competitieve Dienstverlening (CDV) Accountancy, brief van de minister van Financiën
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 28 454, nr 1, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reactie van het kabinet op het advies van de IBO-werkgroep facilitaire salarisbureaus,
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 26 573, nr 74, Rapport <reactie van de Algemene Rekenkamer op het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 610, nr 2, Kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 27 891, nr.2, Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Competitieve Dienstverlening (CDV) Accountancy, brief van de minister van Financiën
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, Rijksbegroting 2005, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2005, Memorie van Toelichting, baten-lastendienst IVOP
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 28 610, nr 5, Personeelsbrief 2003
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29 548, nr 1, brief van de Algemene Rekenkamer
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 146, nr 4, Instellen P-Direkt als baten-lastendienst
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 146, nr 11, Instellen P-Direkt als baten-lastendienst
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 146, nr 14, Instellen P-Direkt als baten-lastendienst
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 31 027, nr 1, Aanbesteding ICT P-Direkt, brief van de Algemene Rekenkamer
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 146, nr 17, Instellen P-Direkt als baten-lastendienst
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XI, nr 4, Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2008, rapport bij het jaarverslag 2008 van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2011, 32 710, nr 2, Staat van de Rijksverantwoording 2010
- VIR (2007) Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007

BIJLAGE 1

HANDLEIDING INTERVIEWS

Introductie

- Introductie onderzoek en onderzoeker
- Introductie respondent

Inhoud en achtergrond veranderingen

- Welke *veranderingen* hebben plaatsgevonden binnen uw functie van de bedrijfsvoering in de periode 2000-2011?
 - In hoeverre zijn in deze periode de taken van de functie veranderd?
 - In hoeverre zijn in deze periode gedeelde regelingen opgesteld voor de ministeries?
 - In hoeverre zijn in deze periode de procedures om besluiten te nemen veranderd?
 - In hoeverre zijn in deze periode de procedures om verantwoording af te leggen gewijzigd?

Overwegingen en handelingen tijdens de veranderingen

- Welke *initiatieven* heeft u genomen om deze veranderingen te realiseren?
- Welke andere *handelingen* heeft u verricht om deze veranderingen te realiseren?
- Welke initiatieven hebben *andere betrokken partijen* genomen tijdens deze veranderingen?
- Welke handelingen hebben andere betrokken partijen verricht om veranderingen te realiseren?
- Wat waren voor u de *belangrijkste redenen / overwegingen* om deze handelingen te verrichten?
- Wat waren volgens u de belangrijkste redenen / overwegingen voor andere betrokken partijen om deze handelingen te verrichten?
- Welke *gevolgen* denkt u dat managers van het primaire proces hebben ondervonden nadat de institutionele veranderingen heeft plaatsgevonden die ertoe heeft geleid dat een SSC is gevormd?

Afronding

- Aanvullende vragen of opmerkingen
- Suggesties voor relevante documenten
- Suggesties voor andere respondenten
- Afspraken over verslaglegging

BIJLAGE 2

OVERZICHT

GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN

Bedrijfsvoeringsfunctie personeel: salarisadministratie en personeelsregistratie en opleiden

Tabel 1 Geïnterviewden van de bedrijfsvoeringsfunctie personeel: salarisadministratie en personeelsregistratie en opleiden

Naam geïnterviewde	Functie	Ministerie	Datum
Hans Brinkman	Programmamanager programmabureau P-Direkt,	BZK	14-2-2011
Danielle Kouwenberg	Hoofd bedrijfsvoering P-Direkt	BZK	17-2-2011
Sandor Gaastra	Directeur Personeel Rijk, ministerie BZK	BZK	23-2-2011
Cor van der Krogt	Hoofd procesvereenvouding - en uniformering P-Direkt	BZK	23-2-2011
Dorinda Hovestadt	Projectmedewerker programmabureau P-Direkt	BZK	23-2-2011
Ronald Westerhof	Kwartiermaker projectorganisatie P-Direkt	BZK	24-2-2011
Rob Kuipers	DG Management en Personeel Rijk	BZK	24-2-2011
Ed Smit	Hoofd contact center en plv directeur P-Direkt	BZK	7-3-2011
Anke van Heur	Directeur IVOP, Ministerie van P-Direkt	BZK	8-3-2011
Joop van Lunteren	Voorzitter Second Opinion Commissie		15-3-2011
Peter van den Heuij	Programmanager P-Direkt	Financiën	21-3-2011
Leonard Kok	Plaatsvervangend secretaris-generaal	Justitie	24-3-2011
Marienne Verhoef	Plaatsvervangend secretaris-generaal	Financiën	25-3-2011
Annemarie Boonstra	Projectleider Rijksacademie voor de Bedrijfsvoering	BZK	8-6-2011
Paulijn de Bruijne	Coördinator Academie voor Overheidscommunicatie	AZ	9-6-2011
Nelly Spanjersberg	Programmamanager Rijkswetwerkorganisatie leren en ontwikkelen	BZK	14-6-2011
Jacques Handele	Projectleider Programma Vernieuwing Rijksdienst	VROM	16-6-2011
Johan Maas	Toenmalig afdelingshoofd arbeidsmarkt en beroepskwaliteit	BZK	22-6-2011
Sicco Louw	Voormalig directeur communicatie VROM en directeur communicatie BZK	VROM / BZK	27-6-2011

BIJLAGE 2**Tabel 1** Geïnterviewden van de bedrijfsvoeringsfunctie personeel: salarisadministratie en personeelsregistratie en opleiden (vervolg)

Naam geïnterviewde	Functie	Ministerie	Datum
Daphne de Groot	Projectleider programma 'Versterking Juridische functie'	Justitie	29-6-2011
Monique Wesselink	Programmamanager Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen		29-6-2011
Michel de Hogerhuis	Teamleider SZW academie	SZW	29-6-2011
Han Nichtig	Toenmalig directeur PenO, VROM	VROM	30-6-2011
Jaap Uijlenbroek	Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering	BZK	6-7-2011
Hans Bosman	Voorzitter Interdepartementaal Platform Opleiden	Financiën	7-7-2011
Ernst de Korte	Leeradviseur	OCW	11-7-2011
Lonneke van Putten	Leeradviseur	VWS	20-7-2011
Aafke Reinders	Plaatsvervangend directeur Rijksacademie voor Financiën en Economie	Financiën	20-7-2011
Dymph van der Laan	Toenmalig Directeur Academie voor de Overheidscommunicatie	AZ	21-7-2011
Jolanda Willems	Kwartiermaker Rijksacademie voor Financiën en Economie	Financiën	25-7-2011
Eric den Hoedt	Directeur Dienst Publieke Communicatie	AZ	28-7-2011
Peter van Lochem	Rector Academie voor de Wetgeving en Overheidsjuristen		28-7-2011
Rob van Hensberg	Coördinator Programma Vernieuwing Rijksdienst	BZK	2-8-2011
Peter Arnoldus	Hoofd Rijksacademie voor Financiën en Economie	Financiën	8-12-2011

Bedrijfsvoeringsfunctie financiën: financiële administraties en audit**Tabel 2** Geïnterviewden van de bedrijfsvoeringsfunctie financiën: financiële administraties en audit

Naam	Functie	Ministerie	Datum
Peter Pennekamp	Project directeur-generaal vorming departementale auditdiensten	Financiën	5-10-2011
Dion Kotteman	Algemeen directeur Rijksauditdienst,	Financiën	7-10-2011
Peter Vlasveld	Secretaris vorming departementale auditdiensten	Financiën	7-10-2011
Wilma de Munck	Projectleider 'auditdienst Rijksoverheid' en voormalig directeur auditdienst Ministerie van VROM	Financiën / VROM	10-10-2011
Peter van der Parre	Projectleider 'arbeidsmarktmonitor overheidsaccountancy',	BZK	17-10-2011
Pieter van Nes	Voormalig directeur audit VWS en Managementteam lid Rijksauditdienst	VWS / Financiën	21-10-2011
Peter Bartholomeus	Directeur Auditdienst Rijk	Financiën	15-5-2013
Rense Posthumus	Beleidsadviseur o.a. 3 F	Financiën	16-11-2011
Peter Arnoldus	Directeur FEZ	Buitenlandse Zaken	8-12-2011
Ger van Os	Voormalig projectleider financiële administratie	VROM	9-12-2011
Maurice Dister	Hoofd afdeling bedrijfsvoering, directie FEZ	SZW	15-12-2011
Hermien Post	Transitiemanager 3 F	VWS	16-12-2011
Patrick van der Kallen	Voormalig projectleider financiële administratie	VWS	22-12-2011
Edgar Heijmans	Voormalig projectleider financiële administratie	VenW	2-1-2012
Bart den Ouden	Programmamanager 3 F	Financiën	5-1-2012
Han Driessen	Beleidsmedewerker FEZ	Justitie	10-1-2012
Andre Dijkhuis	Projectleider nieuwe FA	Justitie	10-1-2012
Peter Bosscher	Voormalig projectleider financiële administratie	VROM	11-1-2012
Leon Wever	Voormalig directeur FEZ	VWS	13-1-2012
Rob Janssen	Voormalig projectleider financiële administratie	SZW	26-1-2012
Jane Chin-A-Fo	projectleider financiële administratie	SZW	26-1-2012

*Bedrijfsvoeringsfunctie ICT: ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging***Tabel 3** bijlage 2 Geïnterviewden bedrijfsvoeringsfunctie ICT: ICT-ondersteuning en informatiebeveiliging

Naam	Functie	Ministerie	Datum
Bob van der Graft	Directeur GDI	Justitie	6-3-2012
Perry van der Weijden	Directeur SSO-ICT / SSC-ICT Den Haag	VenW en BZK	9-3-2012
Robert Gaarlandt	Voormalig hoofd Service Beheer ICT	BZK	14-3-2012
Frank Heijligers	Beleidsadviseur	BZK	16-3-2012
Alard Litjens	Plaatsvervangend CIO	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	22-3-2012
Johan Maas	Voormalig directeur PenO en ICT	SZW	22-3-2012
Jan Mentrop	Voormalig hoofd automatisering en informatietechnologie	VWS	23-3-2012
Pascal Kolkman	Waarnemend CIO	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	29-3-2012
Jan Mens	Voormalig hoofd afdeling ICT	Financiën	30-3-2012
Sjoerd Feenstra	Plaatsvervangend CIO	AZ	30-3-2012
Saam de Mooij	Voormalig hoofd unit ICT	SZW	30-3-2012
Eric Grobbe	Beveiligingsambtenaar	BZK	4-4-2012
Edwin Haaring	Beleidsadviseur	Buitenlandse Zaken	13-4-2012
Jaap Uijlenbroek	Voormalig directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk	BZK	1-7-2014

BIJLAGE 3

GESELECTEERDE

BELEIDSDIRECTORATEN-GENERAAL

VOOR DE SURVEY

1. Ministerie van VWS

Directoraat-generaal Volksgezondheid

- Directie Publieke Gezondheid
- Directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie
- Directie Sport
- Directie Jeugd

Directoraat-generaal Curatieve Zorg

- Directie Curatieve Zorg
- Directie Geneesmiddelen en medische technologie
- Directie Markt en consument

Directoraat-generaal Langdurige Zorg

- Directie Langdurige Zorg
- Directie Macro-economische vraagstukken en arbeidsmarkt
- Directie Maatschappelijke ondersteuning
- Directie Zorgverzekeringen

2. Ministerie van SZW

Directoraat-generaal Participatie en inkomenswaarborg

- Directie Inkomensverzekeringen- en voorzieningen
- Directie Naleving
- Directie Re-integratie en participatie

Directoraat-generaal Werk

- Directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische aangelegenheden
- Directie Arbeidsverhoudingen
- Directie Internationale zaken
- Directie Gezond en veilig werken
- Directie Kinderopvang
- Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving

BIJLAGE 3

3. Ministerie van BZK

Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

- Directie Koninkrijksrelaties
- Directie Arbeidszaken publieke sector
- Directie Bestuur, Democratie en Financiën
- Directie Burgerschap en Informatiebeleid

Directoraat-generaal Wonen en Bouwen

- Directie Woningbouw
- Directie Woningmarkt
- Directie Kennis en verkenningen
- Directie Woon- en leefomgeving

4. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Directoraat-generaal Bereikbaarheid

- Directie Wegen en verkeersveiligheid
- Directie Openbaar vervoer en spoor
- Directie Maritieme zaken
- Directie Luchtvaart

Directoraat-generaal Milieu en internationaal

- Directie internationaal
- Directie duurzaamheid
- Directie klimaat, lucht en geluid
- Directie veiligheid en risico's

Directoraat-generaal Ruimte en water

- Directie Ruimtelijke ontwikkeling
- Directie Gebieden en projecten
- Directie Algemeen waterbeleid en veiligheid
- Directie Water en bodem

5. Ministerie van Financiën

Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken

- Directie Algemene Fiscale Politiek
- Directie Directe belastingen
- Directie Douane en verbruikersbelastingen
- Directie Internationale Fiscale Zaken

Directoraat-generaal Rijksbegroting

- Directie Begrotingszaken

BIJLAGE 4

VRAGENLIJST VOOR SURVEY

Vragenlijst

Ervaringen van managers na de oprichting van shared service voorzieningen

Instructies bij het invullen van de vragenlijst

Voor u ligt de vragenlijst over shared service voorzieningen bij de Rijksdienst.

In de vragenlijst worden vragen gesteld welke gevolgen u, als manager, heeft ondervonden nadat de volgende drie shared service voorzieningen zijn opgericht:

- Thema A: P-Direkt (Salaris- en personeelsadministratie)
- Thema B: 3 F (Financiële administraties)
- Thema C: SSO-ICT/SSC-ICT (ICT-ondersteuning)

De vragenlijst bestaat uit 26 vragen en zal maximaal 10 minuten in beslag nemen. Per vraag kunt u aangeven of u het eens of oneens bent. Als u op een bepaalde vraag geen antwoord weet, dan kunt u het vakje *geen ervaring / onbekend* aankruisen.

U kunt de vragenlijst in de bijgevoegde enveloppe doen en aan ons toesturen (u hoeft geen postzegel te plakken). Graag ontvang ik de vragenlijst voor **15 mei 2013**.

Voor vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met de onderzoeker, Ruth Post, post@fsw.eur.nl

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.

Ruth Post
Promovendus

Thema A: P-Direkt

Het eerste thema is P-Direkt. Per stelling kunt u aangeven of u 'oneens' of 'eens' bent.

Sinds mijn oude departementale salaris- en personeelsadministratie is ondergebracht bij P-Direkt...

Stelling	Helemaal mee oneens	oneens	neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen ervaring/ onbekend
1. ben ik meer tijd kwijt aan het invoeren van gegevens in het P-Direktportaal dan in het oude systeem.	0	0	0	0	0	0
2. kan ik zelf meer personele gegevens opvragen in het P-Direktportaal dan voorheen bij mijn p-adviseur.	0	0	0	0	0	0
3. ... vind ik onduidelijk wie verantwoordelijk is voor fouten op het gebied van salaris- en personeelsadministratie.	0	0	0	0	0	0
4. wordt mijn verzoek om een onderdeel in het P-DirektPortaal aan te passen sneller geaccepteerd dan bij het oude systeem.	0	0	0	0	0	0
5. word ik vaker benaderd om na te denken over de inrichting van het P-DirektPortaal dan bij het oude systeem.	0	0	0	0	0	0
6. vind ik dat de medewerkers van P-Direkt meer 'oplossingen op maat' kunnen bieden voor mijn problemen dan de medewerkers van de oude departementale salaris- en personeelsadministratie.	0	0	0	0	0	0
7. vind ik dat de medewerkers van P-Direkt ingewikkelder problemen kunnen oplossen dan de medewerkers van de oude departementale salaris- en personeelsadministratie.	0	0	0	0	0	0
8. vind ik dat de medewerkers van P-Direkt beter op de hoogte zijn van de problemen die ik ondervind tijdens het afhandelen van personeelszaken dan de medewerkers van de oude departementale salaris- en personeelsadministratie.	0	0	0	0	0	0

Thema B: 3 F (Financiële administratie)

Het tweede thema is 3 F (Financiële administraties). Per stelling kunt u aangeven of u 'oneens' of 'eens' bent.

Sinds de oude departementale financiële administratie is ondergebracht bij 3 F ...

Stelling	Helemaal mee oneens	oneens	neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen ervaring/ onbekend
9. kan ik in het nieuwe systeem van 3 F meer financiële overzichten opvragen dan in het oude financiële systeem.	0	0	0	0	0	0
10. moet ik meer financiële gegevens zelf invoeren in het nieuwe systeem van 3 F dan in het oude systeem.	0	0	0	0	0	0
11. vind ik onduidelijk wie verantwoordelijk is voor eventuele fouten in de financiële administratie.	0	0	0	0	0	0
12. moet ik meer tijd besteden om alle financiële gegevens in het nieuwe systeem van 3 F in te voeren dan in het oude systeem.	0	0	0	0	0	0
13. kan ik andere financiële gegevens opvragen in het nieuwe systeem van 3 F dan in het oude systeem.	0	0	0	0	0	0

Thema C: SSO-ICT (ICT-ondersteuning)

Het derde thema is SSO-ICT (ICT-ondersteuning). Per stelling kunt u aangeven of u 'oneens' of 'eens' bent.

Sinds de oude departementale ICT-ondersteuning is ondergebracht bij SSO-ICT ...

Stelling	Helemaal mee oneens	oneens	neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen ervaring /onbekend
14. moet ik meer tijd besteden aan het oplossen van ICT-problemen.	0	0	0	0	0	0
15. vind ik onduidelijk wie verantwoordelijk is voor fouten op het gebied van ICT.	0	0	0	0	0	0
16. word ik vaker benaderd om na te denken welke ICT-applicaties moeten worden aangeschaft.	0	0	0	0	0	0
17. moet ik zelf meer ICT-problemen oplossen.	0	0	0	0	0	0
18. wordt mijn verzoek voor het aanschaffen van een nieuwe ICT-applicatie sneller geaccepteerd bij SSO-ICT dan bij mijn oude departementale ICT-organisatie.	0	0	0	0	0	0
19. vind ik dat de medewerkers van SSO-ICT ingewikkelder ICT-problemen kunnen oplossen dan de medewerkers van mijn oude departementale ICT-organisatie.	0	0	0	0	0	0
20. vind ik dat de medewerkers van SSO-ICT beter op de hoogte zijn van de ICT-problemen die ik ondervind dan de medewerkers van mijn oude departementale ICT-organisatie.	0	0	0	0	0	0
21. vind ik dat de medewerkers van SSO-ICT meer ICT-problemen kunnen oplossen dan de medewerkers van mijn oude departementale ICT-organisatie.	0	0	0	0	0	0

Overige opmerkingen:

Als u het interessant vindt om de resultaten van het promotieonderzoek te ontvangen, dan kunt u hieronder uw e-mail opgeven. NB: uw e-mail adres wordt niet gekoppeld aan de gegevens die u zojuist heeft ingevuld. Al uw gegevens worden uitsluitend door de onderzoeker verzameld en anoniem geanalyseerd.

- Ja, mijn e-mail adres is.....
- Nee

Daarnaast zal in de komende periode op basis van deze resultaten een vervolgonderzoek plaatsvinden. Hieronder kunt u aangeven of u wilt worden benaderd voor vervolgonderzoek. Op het moment dat u wordt benaderd, kunt u beslissen of u wilt deelnemen aan het vervolgonderzoek.

- Ja, mijn e-mail adres is.....
- Nee

Einde van de vragenlijst

Hartelijk dank voor het beantwoorden van de vragen.

BIJLAGE 5

BEGELEIDENDE BRIEF BIJ DE SURVEY

Datum 1 mei 2013

Betreft Uitnodiging deelname onderzoek

Geachte heer/mevrouw,

In de afgelopen jaren hebben vele veranderingen plaatsgevonden op het gebied van bedrijfsvoering, zo is bijvoorbeeld uw ministerie aangesloten op P-Direkt. Vermoedelijk heeft u, als manager, de gevolgen van deze veranderingen zelf ondervonden.

Graag nodig ik u daarom uit om deel te nemen aan dit onderzoek. Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de gevolgen die managers van de ministeries hebben ondervonden nadat shared service voorzieningen zijn opgericht.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het promotieonderzoek van Ruth Post vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam, capaciteitsgroep Bestuurskunde in samenwerking met het Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uw gegevens worden alleen door de onderzoeker verzameld en uitsluitend voor dit onderzoek gebruikt. Mocht u verder nog iets willen weten, dan kunt u contact opnemen met Ruth Post, post@fsw.eur.nl.

Graag hoop ik dat u bereid bent om mee te werken aan het onderzoek,

Hoogachtend,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uijlenbroek
Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

SUMMARY

1. Introduction

'Guys, we are losing power'. A top civil servant of the Dutch central government articulated these words to the involved quartermasters at the moment he was confronted with the idea to transfer his own audit department to a new, centralised organisation. The involved quartermasters were assigned with the task to realise an efficient and high quality shared service centre (SSC). Through the development of this new SSC, costs would be reduced and the quality of the services would be improved. However, these benefits were no priorities for several top civil servants: losing power and influence were more substantial concerns for them.

The initiative to develop an SSC for the audit departments was part of a larger programme '*Vernieuwing Rijksdienst*', which had the aim to organise the operational management processes more efficiently. The term 'operational management' is defined by the Dutch Court of Audit as the activities of an organisation that support the core organisational processes. Examples of different elements of operational management are personnel, ICT, finance, housing, public procurement and facility management.

The recently increased attention for the subject of operational management has not only been reflected in the programme '*Vernieuwing Rijksdienst*'; the Dutch central government has taken several other initiatives that focus on operational management. Centralised SSCs have, for example, been established for the functions of ICT support, facility management and salary- and personnel administration. Moreover, a special directorate-general has been established to coordinate these initiatives. Besides these civil servants initiatives, the subject matters on the political level, too. The coalition agreement of *Rutte-I* (2010) as well as the agreement of *Rutte-II* (2012) include initiatives to organise the processes of operational management more efficiently.

Based on the previous described developments, it is interesting to examine why the involved actors have taken these initiatives. Furthermore, it is also worthwhile to analyse the impact of these developments on the primary process. In several organisations, a distinction is made between the primary and secondary processes. The primary process consists in most cases of the core activities of the organisations, while the secondary process focuses on operational management. Through the recent developments in the field of operational management, such as the establishment of SSCs,

SUMMARY

it is possible that the employees of the primary process experience differences concerning their tasks in the field of operational management.

This research has two major goals. Firstly, this research aims to explain the initiatives that the involved actors in the field of operational management have taken. For this part of the research the theoretical framework of 'institutionalism' provides useful insights, because this framework contains different explanations why the involved actors have taken initiatives to develop stable and accepted organisations during the process of institutionalisation. These insights are applicable to this research, because the involved actors of the Dutch central government have probably had different considerations why they developed stable and accepted organisations in the field of operational management. This implies that in the first part of the research, the considerations and the acts of the involved actors, which have played a role during the institutionalisation process, will be explained. In order to understand the institutionalisation process of the functions of operational management in a detailed, thorough, and contextual manner, it was necessary to narrow down this research in two ways. On the one hand was it not feasible to explain the developments of all the functions of operational management of the Dutch central government: personnel, ICT, finance, housing, public procurement and facility management. In this way the functions personnel, finance and ICT have been selected, because these differ most significantly in their 'age' and legal basis. On the other hand was it necessary to select a limited time period, because many developments have taken place during the institutionalisation process. Therefore the institutionalisation process of the functions personnel, finance and ICT will be explained in the period between 2000 and 2011.

The second part of the research aims to analyse the impact of the institutionalisation process on the primary process. Also in this part of the research was it not feasible to analyse the impact of *all* the developments that took place during the institutionalisation process of functions personnel, finance and ICT. This research has, therefore, focused on the involved actors' decision to establish an SSC. Through this decision, a formal structure is apparent for the whole function and thus has the function a relatively high degree of institutionalisation. Consequently, this research analyses the impact of a function with a relatively high degree of institutionalisation on the primary process. In addition, it was not possible to analyse the consequences for all employees, and therefore this research specifically focuses on the consequences of a function with a relatively high degree of institutionalisation on the primary process's managers.

Based on these goals of the first and the second part of the research the following central research question has been formulated:

How can the institutionalisation process of the functions personnel, finance and ICT of the Dutch central government be explained in the period 2000-2011 and what are the consequences of this process, and in particular the decision to establish SSCs, for the primary process?

In order to answer this question, this research has started with a theoretical exploration to examine which insights could be distinguished in the academic literature that explain the process of institutionalisation of operational management. The main findings of this exploration are described in the second paragraph of this summary. Consequently, these theoretical insights are applied in the empirical research and the main conclusions are elaborated on in the third paragraph. Finally,

in the last paragraph recommendations are formulated for follow-up research and for operational management on the basis of these conclusions.

2. Theoretical exploration

To explain the institutionalisation process of operational management, one can distinguish several theoretical studies that provide insights. Researchers have analysed how organisations become institutions during the process of institutionalisation, what the main characteristics of these institutions are, and which explanations can be given for the institutionalisation process. The following part elaborates on the main conclusions of the theoretical exploration.

First of all, it can be concluded that, within the institution, there are rules on the procedures, strategies and routines of the manner in which tasks of operational management should be implemented. The involved ministries will base their acts and interactions on the rules, and therefore these stable and accepted rules rise gradually within the institution, and will be considered over time as taken for granted. Furthermore, a distinction is made between an organisation – a formal structure to realise the goals – and an institution – a formal and informal structure, which the involved actors within and outside the functions of operational management appreciate and accept. The formal and informal structure will be appreciated when the targets, rules, acts and working methods of operational management is considered as appropriate and therefore as legitimate. The definitions of an organisation and an institution should be considered as two ideal types and most of the organisations are somewhere on the scale between these two ideals. During the process in which an organisation becomes an institution – the process of institutionalisation – a formal structure is established at first. To be considered as a fully legitimate institution, the involved actors within and outside the functions of operational management need to consider the formal structure as appropriate and the formal structure should be relatively the same over time. On the basis of these insights, this research will analyse to what extent the functions of operational management are institutionalised and will therefore specify the current degree of institutionalisation. Subsequently, this research will explain the developments which have led to the current degree of institutionalisation of operational management.

Based on the theoretical exploration, four different perspectives can be distinguished that provide insights to explain the considerations and the acts of the involved ministries during the developments which have led to the current degree of institutionalisation. Seen from the rational-economic perspective, developments will take place during the process of institutionalisation, because the involved ministries will try to organise the processes of the functions more efficiently and will furthermore aim to improve the quality of their services. The ministries will analyse the several available alternatives and select the alternative of which they expect that the processes could be organised most efficiently and the quality of the service could be improved (logic of consequences). In order to organise the processes more efficiently, the ministries have the possibility (a) to transfer the tasks of operational management from a central organisation to the ministries (decentralisation), (b) to transfer the tasks from the ministries to a central organisation (centralisation), (c) to outsource tasks from the ministries to external market parties or (d) to bundle internal contracts.

Considered from the sociological perspective, the developments during the institutionalisation process could be explained, because the involved ministries have observed specific characteristics

SUMMARY

in other organisations. The ministries decide to take over these observed characteristics, because they consider the other organisation to be successful. This implies that the ministries imitate other organisations. The ministries can decide to imitate peers who are working in similar organisations (normative isomorphism). It is also possible that the ministries decide to imitate because they do not understand well enough their goals and technologies (mimetic isomorphism). Moreover, the ministries can decide to imitate changes, because they base their acts and working methods on the rules and roles, which are considered as appropriate in the situation in which they are positioned (logic of appropriateness). Fourthly, ministries can imitate changes because they are obliged to do so (coercive isomorphism). Consequently, at the moment the ministries imitate other organisations' changes, problems could arise, because it is possible that the internal processes could no longer be organised efficiently (rationalised myths). In this situation the ministry has the possibility to decouple the formal structure, which they present to the other organisations of the internal processes. In this way, they can take over changes and still organise their internal processes efficiently.

Seen from the historical-institutional perspective, it can be concluded that the process of institutionalisation is dependent on the decisions that the involved ministries have made in the past and therefore the 'path' they have been following. This implies that the ministries have developed their own routines, procedures and working methods to implement their tasks. Although it is possible that in the long run the current working methods become inefficient, the ministries still have the possibility to decide to remain their own routines, because the involved ministries have learned how they should use the working methods effectively. Besides that, the fixed costs are decreasing and new investments are done because other involved organisations do not expect that changes will take place (increasing returns). The ministries will finally decide to change the formal structure during a critical juncture, because they observe that the costs are too high (utilitarian), the tasks of the function do not match the wishes of the employees of the primary process (functional), the formal structures of the ministries are not considered to be legitimate (legitimation), or because the ministries have lost responsibilities concerning operational management (power).

Finally, considered from the political perspective, the developments can be explained because the ministries do not want to be dependent on other ministries. The dependency relations between the ministries cause uncertainty and in order to survive, the ministries will try to become less dependent on other ministries. On the one hand, ministries try to become responsible for more tasks and responsibilities, because they are then less dependent on the other ministries. On the other hand, other ministries will try to remain responsible for their current tasks and responsibilities. To become responsible for more tasks, the ministries will develop strategies: they can create solutions for problems or they can form coalitions. Consequently, other ministries develop strategies in order to prevent themselves from becoming more dependent on one specific ministry. They can, for example, deny or avoid propositions to realise change. The negotiations during the competition between the ministries will end in compromises, forced decisions and non-decisions.

This theoretical exploration concludes by stating that most researchers have explained the institutionalisation process from one of the previously described perspectives. In this research the institutionalisation process is not only analysed from these four perspectives; the extent in which the insights of these four perspectives together explain the institutionalisation process of operational management has been analysed as well.

Before the main conclusions of this research are developed, a description of the way in which this research has been conducted will be given. First of all, many developments have taken place within the cases personnel, finance and ICT functions and therefore sub-cases have been selected. For every case a positive sub-case (ministries have decided to intensify the interdepartmental cooperation) and a negative sub-case (ministries have decided not to intensify the interdepartmental cooperation) have been selected. This has resulted in the following six sub-cases that have been selected:

Table 1. Overview of sub-cases

	Positive sub-case	Negative sub-case
Personeel	Salary and personnel administration	Education
Finance	Audit	Financial administration
ICT	ICT-support	Information security

The institutionalisation processes of the six sub-cases are explained by analysing the relevant policy documents and the transcripts of 69 in-depth interviews. Based on the results of the six sub-cases the main similarities and differences between the six sub-cases have been analysed. This implies that a comparative case study is conducted in this research. Furthermore, in the second part of the research, a survey was sent to managers of the primary processes in order to analyse what the impact of the institutionalisation process is on the primary process. This research therefore uses a mixed methods strategy, because the collected data has been analysed qualitatively in the first part and quantitatively in the second part. The next paragraph describes the main conclusions of both parts of the research.

3. Conclusions

Degree of institutionalisation

The first main conclusion of the empirical research is that all six functions of operational management – salary and personnel administration, education, audit, financial administration, ICT support and information security – cannot be considered as full institutions, because the involved actors of the functions have not accepted (parts of) the formal structure and/or the formal structure has been changed. When the results are examined more closely, it can be concluded that the functions salary and personnel administration (S&P administration), audit and ICT support have a relatively high degree of institutionalisation, because all three functions have a formal structure. The functions education, financial administration and information security have, as opposed to these functions, a relatively low degree of institutionalisation, because they do not have a formal structure for the whole function. Moreover, it can be concluded that multiple differences are apparent between the functions with a relatively high degree of institutionalisation. Between the functions with a relatively low degree of institutionalisation, differences are present, too. This implies that all the functions of operational management have their ‘own’ degree of institutionalisation: multiple differences are discernible.

SUMMARY

This research does not only analyse to what extent the functions of operational management are institutionalised, it also provides explanations for the developments, which have led to the current degree of institutionalisation of the functions.

Explanations of institutionalisation process

Seen from the rational-economic perspective, the institutionalisation process could be explained, because the involved actors have tried to reduce the costs of the processes and have thereby tried to improve the quality of the services (rational-economic considerations). The involved actors took initiatives during the institutionalisation process to intensify the interdepartmental cooperation and to establish shared service centres (SSCs), because these would organise the processes of operational management more efficiently. At the same time, it became evident that efficiency was not the only consideration that the involved actors took into consideration while realising changes during the institutionalisation process. The involved actors also admitted that they decided to intensify the interdepartmental cooperation and thus establish SSCs, because they observed this form of cooperation in other organisations that they consider to be successful (isomorphism/sociological considerations). This implies that the involved actors have imitated other organisations. Based on the previous findings, it could be concluded that the initiatives to intensify interdepartmental cooperation and to establish SSCs could be explained because rational-economic considerations are strengthened by sociological considerations. Moreover, the rational-economic and sociological considerations that the involved actors had in mind with the functions S&P administration and education were strengthened by political considerations, because the involved actors would also like to obtain responsibility for more tasks concerning operational management.

In reaction to the initiatives of the involved actors to intensify the interdepartmental cooperation, the other involved ministries have taken initiatives to prevent that they would have to join the interdepartmental cooperation. The considerations of the actors could first be explained from a historical-institutional perspective, because the involved actors would like to retain their own routines, procedures and working methods (historical-institutional). They missed incentives to realise changes. Furthermore, it can be concluded that the historical-institutional considerations were strengthened by political considerations, because the ministries did not want to become more dependent on one specific ministry or a common set of guidelines. Besides this, the historical-institutional and political considerations of the involved actors of the functions education and financial administration were strengthened by rational-economic considerations, because the involved actors concluded that the processes could not be organised more efficiently at the moment they were to be transferred from the ministries to an SSC.

On the basis of the previous insights, it can also be concluded that the considerations of the involved actors to indeed intensify the interdepartmental cooperation are opposite of the considerations of the involved actors to not intensifying the cooperation. The considerations of the ministries with regards to the reasons why they would like to realise changes during the institutionalisation process can be explained with a combination of rational-economic and sociological considerations; the considerations regarding the reasons why the ministries did not want to cooperate could be explained with a combination of historical-institutional and political considerations. This implies that the relatively high degree of institutionalisation of the functions S&P administration, audit and ICT support can be explained, because the decision of the involved actors to establish SSCs

is taken from a combination of rational-economic (efficiency) and sociological considerations (isomorphism). The considerations of the involved actors of the functions S&P administration were, furthermore, strengthened by political considerations, because the involved actors would also like to obtain responsibility for more tasks concerning S&P administration. The relatively low degree of institutionalisation of the functions education, financial administration and information security can be explained because the involved actors of these functions were able to prevent that they had to intensify the interdepartmental cooperation with a combination of historical-institutional (maintain routines) and political considerations (maintain independency). The considerations of the involved actors of the functions education and financial administration were additionally strengthened by rational-economic considerations, because they concluded that the processes could not be organised more efficiently at the moment they decided to intensify the interdepartmental cooperation.

Combining the previous described results, it can be concluded that the institutionalisation process of operational management of the Dutch central government is characterised by the initiatives of the involved actors to intensify the interdepartmental cooperation and to establish SSCs. However, the initiatives of the involved actors have resulted in different outcomes. The involved actors of some functions of operational management have decided that all ministries will join a new SSC and the involved actors of other functions have decided not to intensify the interdepartmental cooperation. This implies that the institutionalisation processes of the functions of operational management have different outcomes: a relatively high degree of institutionalisation (interdepartmental cooperation) and a relatively low degree of institutionalisation (no or limited cooperation). When these results are examined more closely, it became evident that the rational-economic considerations of the involved actors were an important starting point for the involved actors to take initiatives. This implies that the involved actors took initiatives during the institutionalisation process to organise the processes of operational management more efficiently. At the same time, it turns out to be evident that the institutionalisation process could not only be explained by rational-economic considerations of the involved actors. The involved actors would also intensify the interdepartmental cooperation and establish SSC, because they could in this way enlarge their tasks and responsibilities concerning operational management (political) and they could intensify the current interdepartmental cooperation (historical-institutional). This implies that the political and the historical-institutional considerations of the involved actors have both played a stimulatory role why the involved actors would realise changes during the institutionalisation process. Moreover, the involved actors have especially pointed out that other organisations have established SSCs successfully in order to increase the changes that all the ministries will join the interdepartmental cooperation (sociological; isomorphism).

Furthermore, the other involved actors have declared that they would not intensify the interdepartmental cooperation, because they did not want to become more dependent on other ministries (political) and they did not want not adapt their own routines, procedures and working methods (historical-institutional). This implies that the political and the historical-institutional considerations of the involved actors have also played an obstructive role to realise changes during the institutionalisation process. Therefore it can be concluded that the political and the historical-institutional considerations have determined to a significant extent the direction of the institutionalisation process of operational management, because both considerations have played a stimulatory as well

SUMMARY

as an obstructive role during the process of institutionalisation. Building on these conclusions it can be concluded that the rational-economic, the sociological, the historical-institutional and the political considerations of the involved actors have influenced the institutionalisation process of operational management in different ways.

The different outcomes of the institutionalisation process of the functions can finally be explained by a combination of different considerations of the involved actors. The functions of operational management with a relatively high degree of institutionalisation can be explained with the rational-economic considerations of the involved actors (increasing efficiency), which are enhanced by sociological considerations (isomorphism). The functions of operational management with a relatively low degree of institutionalisation are explained with the historical-institutional considerations (maintain routines), which are enhanced by political considerations (maintain independency with regards to other ministries). Therefore it could finally be concluded that the explanations which are given for the institutionalisation process of operational management could be characterised as multiple because the initiatives of the involved actors are driven by a combination of different considerations.

Impact of the institutionalisation process on the primary process

In the second part of this research has been analysed what the impact is of a function with a relatively high degree of institutionalisation on the primary process's managers. Especially, in this part has been analysed the consequences of the involved actors' decision to establish an SSC on two categories of managers: unit managers and directors. First, through a theoretical exploration, an overview has been developed of the current theoretical knowledge of the consequences that managers experience after the establishment of SSCs. Based on results of this theoretical exploration, it has been possible to conclude that relatively few researchers have systematically analysed what consequences managers have experienced. Therefore, during the first part of the research, not only were the 69 respondents asked why changes took place during the institutionalisation process, but they were also asked what consequences they expected managers of primary processes to experience after SSCs would have been established. Based on the theoretical exploration and the interviews, managers are expected to experience six consequences after an SSC is established. Because of the limited knowledge on this subject, this part of the research should be considered as a first exploration to find out systematically what consequences primary process managers experience after the establishment of SSCs. In order to reach a large number of managers a survey was sent to managers of five ministries to ask what consequences they had experienced after an SSC was established for the salary administration and personnel registration (P-Direkt) and ICT support (SSC-ICT). In total, 79 of 162 managers responded to the survey (a response rate of approximately 50%).

Based on the research results, the first main conclusion is that the managers experienced four of the six expected consequences after the involved actors decided to establish P-Direkt. The managers find (a) that they have become responsible for more tasks and responsibilities concerning the salary administration and personnel registration (S&P administration), (b) that their opportunities to influence the new policies regarding S&P administration have decreased, (c) that the employees of P-Direkt are less informed about their problems concerning S&P administration, and (d) that ambiguities are raised concerning ministerial responsibilities. Furthermore, it can be concluded that

two of these six expected consequences did not match the results. The managers did not think that the employees of P-Direkt had become more specialised and the managers did also not think that they had gained access to more management information. The deviating results can probably be explained, because P-Direkt had been established recently and the employees did not have enough time to specialise. Besides that, it is possible that the managers were not well informed about the opportunities to have access to management information and therefore they were not able to use the extra information.

A less clear picture can be drawn about SSC-ICT. Based on the research results, no conclusions can be drawn regarding three of the six expected consequences. It is unclear if the managers think that they have less opportunities to influence the new policies, if they consider employees of SSC-ICT to have more specialised knowledge concerning ICT support and if they think that the employees of SSC-ICT are less informed about the problems and wishes of the managers. Two results partially match the expectations. The managers indeed think they have become responsible for more tasks and responsibilities concerning ICT support and the managers experience ambiguities regarding ministerial responsibilities. This implies that, on the basis of the results of this research, it is difficult to determine to what extent the results of P-Direkt could be applied to other SSCs, because the results of P-Direkt and SSC-ICT differ. Follow-up research should be conducted in order to develop a more comprehensive understanding of the consequences that the managers of the primary processes have experienced after SSCs have been established.

Although the results of P-Direkt and SSC-ICT differ, it is clear that a relatively high degree of institutionalisation of a function, and in particular the decision of the involved actors to establish P-Direkt, has had a relatively large impact on the managers of the primary process (increasing tasks concerning operational management; decreasing possibilities of influence; increasing ambiguities concerning ministerial responsibilities; decreasing knowledge of SSC employees about local problems). This implies that the involved actors of the function S&P administration do have relatively large powers, because the managers of the primary processes have experienced that their daily activities concerning operational management have been changed.

When the results of P-Direkt are examined more closely, it can be concluded that the decision to establish P-Direkt has had a larger effect on directors than on unit managers. Relatively more directors than unit managers find that they become responsible for more tasks concerning the S&P administration. Furthermore, relatively more directors find that they have decreasing opportunities to influence; that they experience more ambiguities concerning ministerial responsibilities and that they experience that the employees of the SSC have decreasing knowledge about local problems. A possible explanation that the establishment of P-Direkt has had a larger effect on directors than on unit managers could be that the directors and the unit managers have different responsibilities concerning operational management. Although the unit managers are responsible for all the 'regular' tasks, the directors are responsible for the whole department and therefore they need to solve the 'difficult' situations and escalations. At the moment the S&P administration is transferred from the ministries to a new centralised and standardised SSC, it is possible that the directors experience more intensively the effects than the unit managers, because the directors cannot solve their specific problems anymore directly with the employees of their own departments.

SUMMARY

Following the conclusion of how the institutionalisation process of operational management can be explained and to what extent the institutionalisation process affects the primary process, the next part formulates recommendations for follow-up research and for operational management.

4. Recommendations

In this paragraph, recommendations are formulated concerning three subjects for follow-up research and two for operational management.

Recommendations for follow-up research

Subject 1: Institutionalisation process of operational management

The first recommendation for additional research concerns the explanations, which are given in this research for the process of institutionalisation of operational management. The results that are derived from the rational-economic, historical-institutional and political perspective all provide a starting point for follow-up research. Based on the insights of the rational-economic perspective, additional research could be conducted in order to analyse to what extent the involved actors have only used rational-economic arguments during the institutionalisation process, aiming to organise the processes of the functions more efficiently, or that they have also used the rational-economic arguments to obtain responsibility for more tasks concerning one of the functions of operational management (political perspective). Additional research could be organised in order to understand to what extent the rational-economic arguments are used for other purposes. On the basis of the results of this additional research, more in-depth analyses can be carried out regarding the extent to which the insights of the rational-economic and political perspective are more strongly interwoven with each other than could be concluded on basis of the results of this research.

At the same time could this additional research also provide insights to what extent the considerations of the involved actors, which are included in the policy documents, match with the real considerations of the involved actors. It is possible that the involved actors have for example included in the policy documents that they will realise changes to organise the processes more efficiently. However, based on the results of this additional research it could be concluded that the involved actors have used the rational-economic considerations 'strategically' in order to realise other goals (for example enlarge responsibilities concerning operational management). By organising this additional research insights will be gathered to what extent the considerations of the involved actors, which are included in the policy documents, match with the real considerations of the involved actors.

In addition, the results that are derived from the political perspective also indicate that the political and the rational-economic perspective are more interwoven with each other than on the basis of this research can be concluded. From the explanations of the political perspective, it has become evident that the involved actors were able to realise changes during the institutionalisation process, because they provided solutions for the problems of other ministries. Follow-up research could be organised by analysing to what extent the involved actors introduced for example rational-economic arguments for problems of other involved actors in order to reduce the budget. In line with the previous recommendation, it could be analysed to what extent the insights of the rational-

economic perspective are more substantially interwoven with the political perspective than could be concluded on the basis of this research.

Moreover the explanations of the historical-institutional perspective offer opportunities for follow-up research. Based on the explanations of this perspective, it has been concluded that the involved actors' considerations to adapt their routines, procedures and working methods, are closely related to the explanations of the rational-economic perspective. Also, these insights could provide a starting point for additional research focusing on more in-depth analyses concerning the relation between the different perspectives and the extent to which the perspectives together explain the process of institutionalisation of operational management.

Subject 2: Relation of primary process with the operational management

The second recommendation concerns the relation between the primary processes and operational management. This research has concluded that a relatively high degree of institutionalisation of a function of operational management, and in particular the decision of the involved actors to establish an SSC, has four major consequences for the daily activities of the primary process's managers (increasing tasks concerning operational management; decreasing possibilities of influence; increasing ambiguities concerning ministerial responsibilities; decreasing knowledge of SSCs employees about local problems). Moreover, this research has provided several possible explanations why the managers could experience these four consequences. Additional research could be organised, for example by organising focus groups with managers, to analyse more in-depth why the managers have experienced these consequences. Furthermore, it is also possible to find out by conducting this additional research to what extent the managers have only experienced these four consequences, or that the managers have experienced other consequences as well. As described before, this part of the research should be considered as a first exploration and therefore it is possible that the managers have not only experienced these four consequences, but other consequences as well. Additional research could provide more insights of the consequences the primary process's managers have experienced after the establishment of SSCs.

In line with the previous recommendation is it also possible to organise follow-up research in order to analyse to what extent the managers of the primary processes of other public organisations have experienced similar consequences at the moment that the involved actors decide to establish SSCs. In this research is concluded that the involved actors of the function S&P administration do have relatively large powers, because the managers of the primary processes have experienced that their daily activities concerning operational management have been changed (increasing tasks concerning operational management; decreasing possibilities of influence; increasing ambiguities concerning ministerial responsibilities; decreasing knowledge of SSCs employees about local problems). On the basis of the results of this additional research, one could conclude to what extent the power of the involved actors of operational management is increased in relation to the primary process. These insights will provide a better understanding of the new relation between the primary process and operational management in the public sector.

Subject 3: Extending the scope of the research

Thirdly, it is recommended to explain the institutionalisation process of the other functions of operational management: housing, public procurement and facility management. This recom-

SUMMARY

mendation concerns the external validity of this research. By conducting this follow-up research, it will be analysed to what extent the process of institutionalisation of the functions of operational management could be characterised by the same combination of considerations or that major differences are apparent. At the moment the results of this additional research indicate that indeed differences can be found, it is worthwhile to analyse to what extent the context of the functions of operational management have influenced the process of institutionalisation. By conducting this follow-up research, a better understanding can be developed concerning the question how the four perspectives relate to each other in order to explain the process of institutionalisation of operational management.

Moreover, it is possible to broaden the scope of this research by explaining the institutionalisation process of operational management of other public organisations in the Netherlands, private organisations and organisations in other countries. In line with the previous recommendation, an international comparison could be conducted to analyse to what extent the same set of explanations could be given for the process of institutionalisation of operational management or that important differences are to be found. Possible explanations for the differences could be that a country's political and administrative structure have influenced the process of institutionalisation. The added value of this additional research is that an international comparison can be conducted in order to develop a more comprehensive view of the way in which the four different perspectives relate to each other in explaining the institutionalisation process of functions of operational management.

Furthermore, two subjects of recommendations are formulated for the further development of operational management.

Recommendations for operational management

Subject 1: Establishment of SSCs

The first recommendation for the further development of operational management concerns the decision of the involved actors to establish an SSC. This research had clarified that the decision to establish an SSC is a complex one, because the considerations of the involved actors can be explained by a combination of multiple considerations (rational-economic, sociological, historical-institutional and political). On the basis of this conclusion the involved actors, who will take part in future initiatives to establish SSCs, are advised to take into account that the process of the establishment of SSCs is characterised by a combination of multiple considerations. At the same time it should be pointed out that it is possible that the involved actors have already taken unconsciously into account the multiple considerations. However, the results of this research indicate that the involved actors will be better able to realise their initiatives to establish an SSC at the moment they pay consciously attention to the multiple considerations.

Consequently, the involved actors, who will take the initiative to establish an SSC, are advised to study more thoroughly why the other involved actors do not want to intensify the interdepartmental cooperation. In this research the considerations of these actors have been explained by political considerations (refrain from becoming more dependent on other ministries) and historical-institutional considerations (remain procedures). Therefore, it is recommended to the involved actors who plan to establish SSCs, to seriously take into account the political and

historical-institutional considerations of the other involved actors. It is recommended to deal with the political considerations first and to search for opportunities to ensure that the other involved actors do not experience that they become completely dependent on one ministry. The involved actors could, for example, propose that every ministry that will join the SSC, has a representative in the board of the new SSC. To deal with the historical-institutional considerations, it is recommended to study more into detail why the other involved actors would like to remain their routines, procedures and working methods. The involved actors could, for example, try to find out how they could encourage the other involved actors to adjust their routines. The chances will increase that the involved actors will together decide to establish an SSC, when they take into account why the other involved actors do not want to intensify the interdepartmental cooperation.

In addition to the decision to establish an SSC, it is likely that in the near future the involved actors in the field operational management will have to reform their operational management processes in order to reduce the budget. In line with the previous recommendations, it is again recommended to take the multiple considerations of the involved actors into account, in order to increase the chances that the involved actors are able to reform the processes and therefore able to reduce the budget.

Subject 2: Involvement of the primary process during the process to establish an SSC

The last recommendation of this research concerns the managers of the primary process. This research has concluded that a relatively high degree of institutionalisation, and in particular the decision to establish an SSC, has several consequences for the managers of the primary process, because the managers consider themselves to have become responsible for more tasks and responsibilities concerning the salary administration and personnel registration (S&P administration), that their opportunities to influence new policies regarding S&P administration have been decreased, that the employees of P-Direkt are less informed about their problems concerning S&P administration, and that ambiguities concerning ministerial responsibilities have risen. Therefore, it is recommended to involve a limited number of managers of the primary processes at the moment the involved actors of operational management introduce an initiative to establish an SSC. The discussion of this initiative with the managers enables the involved actors of operational management to develop an overview of the consequences that the managers will experience. On the basis of this overview, the involved actors of operational management can decide to adjust some parts of their initiatives in order to increase the quality of the services of the new SSC.

Finally, it could be concluded that the institutionalisation process of operational management of the Dutch central government is explained using different considerations. Not only rational-economic considerations of the involved actors have influenced the process of institutionalisation; a combination of rational-economic, sociological, historical-institutional and political considerations together explain why some functions of operational management have a relatively high degree and other functions have a relatively low degree of institutionalisation. In addition to these results, this research has also concluded that the involved actors of operational management have a relatively high amount of powers, because the institutionalisation process, and in particular the decision of the involved actors to establish an SSC, has changed the daily activities of the primary process's managers concerning operational management. This implies that this research has contributed to the understanding of the way in which the process of institutionalisation of operational manage-

SUMMARY

ment could be explained and how the institutionalisation process affects the primary process. Follow-up research will provide additional insights that can offer explanations regarding the process of institutionalisation of operational management of the whole public sector.

DANKWOORD

In dit laatste gedeelte wil ik graag de mensen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit proefschrift.

Als eerste wil ik alle respondenten bedanken die voor mij tijd hebben vrijgemaakt om enthousiast en open te vertellen waarom veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die de survey hebben ingevuld. Vervolgens wil ik mijn promotor Victor Bekkers en mijn copromotor Menno Fenger bedanken. Beste Victor, heel erg bedankt dat jij altijd mijn voortgangsdocumenten hebt voorzien van goede opmerkingen waar ik weer verder mee aan de slag kon. Daarnaast wil ik jou specifiek bedanken dat jij mij de ruimte hebt gegeven om bij mijn zoontje te zijn toen hij in het ziekenhuis was opgenomen en dat jij mij de ruimte hebt gegeven om mijn proefschrift te kunnen afronden in Frankfurt. Beste Menno, ook jij ontzettend bedankt voor al je goede opmerkingen die jij hebt gegeven tijdens dit proces.

Daarnaast wil ik Jaap Uijlenbroek, Olav Welling, Dorinda Hovestadt en Frank van Kuik van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bedanken dat jullie het mogelijk hebben gemaakt om mijn promotieonderzoek uit te voeren bij het directoraat-generaal 'Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk'. Dorinda, jou wil ik specifiek bedanken voor je enthousiasme en de mogelijkheden die jij hebt geboden om betrokken te zijn bij verschillende projecten van het ministerie. Hieraan toevoegend wil ik Johan van Wamelen bedanken. Beste Johan, heel erg bedankt voor alle zaken die jij met betrekking tot het promotieonderzoek hebt geregeld en dat jij voortdurend hebt gezocht naar mogelijkheden om het onderzoek goed in te bedden bij het ministerie. Tevens wil ik de betrokken collega's van het ministerie bedanken voor hun bemoedigende en relativerende opmerkingen. In het bijzonder wil ik Arjan Knol, Richard Zwamborn, Albert Huizenga, Jacequeline Conemans en Nuria Ringe bedanken voor jullie steun. Mijn collega's van de Erasmus Universiteit wil ik ook bedanken. Specifiek wil ik Iris Korthagen bedanken voor al je steun die jij mij in al die jaren hebt gegeven. Verder wil ik Joris, Ingmar, Tessa, Jolien, Ruth Prins, Andres, Lieselot, Brenda, Stephan Dorsman, Anna Jungen, Sebastiaan Goud, Wouter, Stefan Verweij, Lieske, Maarten de Jong en Michiel bedanken voor de gezellige jaren op de EUR.

Ik had dit proefschrift niet kunnen schrijven zonder de steun van mijn familie en vrienden. Speciaal wil ik Mandy, Elise, Zohar, Yonne, Wendy, oma Boudesteijn, Cora, Elly, Joost van Duuren, Nora, Lisanne en my new neighbor in Frankfurt noemen. Daarnaast wil ik Bart ontzettend bedanken

DANKWOORD

voor de hulp die je hebt geboden tijdens het laatste jaar in Vlaardingen. Ook Jos en Lea, hartelijk dank dat jullie heel goed voor Pieter hebben gezorgd. Tot slot wil ik mijn ouders, Robert en Pieter bedanken. Lieve pap en mam, ontzettend bedankt voor jullie interesse in de voortgang van het onderzoek, voor jullie bemoedigende opmerkingen en voor jullie hulp tijdens het laatste jaar. Lieve Robert, ontzettend bedankt voor jouw onvoorwaardelijke steun in de afgelopen jaren en ik vind het mooi om samen met jou een nieuw avontuur te beginnen in Frankfurt. Lieve Pieter, mamma is in de afgelopen periode veel tijd kwijt geweest aan het schrijven van een boek. Het boek gaat helaas niet over olifanten en giraffen, maar het goede nieuws is wel dat het boek af is en dat ik nu meer tijd aan jou kan besteden. Voor jou zijn de afgelopen twee jaren niet makkelijk geweest, maar ik ben ongelooflijk trots dat jij zo krachtig hebt gevochten in het ziekenhuis en dat wij nu met z'n drieën samen in Frankfurt zijn!

Ruth Post

Frankfurt am Main, juni 2015

OVER DE AUTEUR

Ruth Post (1985) heeft Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gestudeerd (Bachelor en Master) en heeft een minor 'Economie van de Publieke Sector' (60 ECTS) gevolgd aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam. Voor haar Bachelor diploma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) heeft Ruth een prijs gewonnen voor het behalen van de hoogste gemiddelde scores. Tijdens haar periode aan de EUR heeft Ruth eerst als student-assistent gewerkt en heeft zij bijdragen aan verschillende wetenschappelijke publicaties. Daarna heeft zij als docent werkcolleges verzorgd aan Bachelor studenten van de opleiding Bestuurskunde. In oktober 2009 is zij met haar promotieonderzoek gestart waarin zij heeft onderzocht waarom veranderingen op het gebied van bedrijfsvoering plaatsvinden en welke gevolgen deze veranderingen hebben voor het primaire proces. Het promotieonderzoek was in samenwerking met het directoraat-generaal 'Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vanuit het Ministerie van BZK was Ruth betrokken bij verschillende projecten om te onderzoeken op welke manier de bedrijfsvoering efficiënter kon worden georganiseerd en de kwaliteit van de dienstverlening kon worden verbeterd. Tevens heeft Ruth tijdens haar promotieonderzoek op verschillende nationale en internationale congressen haar resultaten gepresenteerd en zijn deze resultaten gepubliceerd. Tot slot heeft Ruth tijdens haar promotieonderzoek het tweejarige opleidingsprogramma van het 'Netherlands Institute of Government' gevolgd.

