



Botsende paradigma's

Position paper Erasmus Universiteit en TIAS parlementair onderzoek Uitvoeringsorganisaties

Inleiding

Dat er problemen bij uitvoeringsorganisaties zijn, is evident. Het vormt voor U de aanleiding om een parlementair onderzoek te starten naar dit fenomeen. U heeft ons gevraagd een position paper op te stellen waarin wij onze visie geven op de onderliggende problemen.

Onder de noemer '**Botsende paradigma's**' presenteren wij onze visie op de problemen bij de uitvoeringsorganisaties, en bieden wij u tegelijkertijd een analysekader dat gebruikt kan worden voor het verdere onderzoek.

Problemen bij uitvoeringsorganisaties zijn van alle dag.

Het functioneren van uitvoeringsorganisaties staat sinds jaar en dag in de belangstelling van de media, en is ook al lang onderwerp van onderzoek. Vaak ingegeven door een onverklaard onbegrip (Bouckaert e.a.) Dan wel het aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen (Sathe), of het ontwikkelen van nieuwe besturingsparadigma's (Moore, Bryson, Bozeman) Het lijkt alleen dat momenteel sprake is van een steeds ongemakkelijkere situatie. Dit alles resulteert in verkrampde organisaties die niet meer kunnen, willen en durven te bewegen, machteloze politieke aansturing, en vervreemde burgers

De verwachtingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties zijn hooggespannen. Vanuit de overheid lijkt het credo 'doe meer voor minder en maak nooit fouten' nog steeds op te gaan. Voor burgers geldt vooral dat men zich vooral richt op dienstverlening en herkenbaarheid. Hierin wordt bijvoorbeeld dienstverlening veelal vergeleken op de snelheid waarmee Amazon en Bol kunnen leveren. Ook begrijpen burgers keuzes van organisaties niet langer. Het is in hun ogen niet meer uitlegbaar.

In het politieke krachtenveld wordt meer dan eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de 'menselijke maat', maar in beleid is men niet meer dan eens gericht op verdere aanscherping van de regels en procedures.

Het management van de uitvoeringsorganisaties weet niet meer om te gaan met de toegenomen complexiteit en druk van alle kanten. Men is gewend te opereren in relatieve stabiliteit, met sturing op indicatoren. De automatische reactie is momenteel verkramping; proberen de regels na te leven, en incidenten voorkomen en zo onzichtbaar mogelijk te zijn.

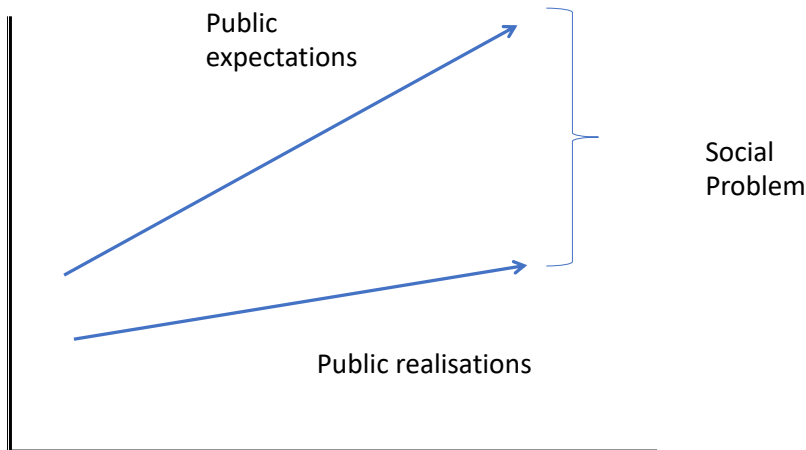
Professionals in de organisaties begrijpen ook niet langer wat politiek en management nu precies willen. Zij vervreemden zich van de organisatie en voelen zich niet gehoord, hun kennis en vaardigheden doen er niet meer toe. Er sluipt een bepaalde gelatenheid en apathie in de organisatie.

Naar onze mening bevinden wij ons op dit moment op een kantelpunt. Toenemende zorg over de autonomie van de professional, het aantoonbaar falen van marktwerking, ontevreden burgers die dit steeds pregnanter naar voren brengen, en ogenschijnlijk machteloze bestuurders, maken dat er fundamenteel nagedacht moet worden over het aansturen en functioneren van publieke organisaties. Uitvoeringsorganisaties 'verkrampen' en dat moet worden voorkomen.



Aanleiding voor problemen bij uitvoeringsorganisaties

De aanleiding voor de problemen bij uitvoeringsorganisaties is meervoudig. In de eerste plaats is er een verschil tussen de (gewekte) verwachtingen en hetgeen wordt gerealiseerd. Als een organisatie niet aan de verwachtingen voldoet ontstaat teleurstelling en in voorkomende gevallen een afname van het vertrouwen (Bouckaert 2007)



Buchholt, A.K and Carroll, A.B., Business and Society, Ethics and Stakeholdermanagement, Mason OH, 2009

Dit fenomeen wordt al jaren onderzocht en leidt terecht tot de vraag in hoeverre het vertrouwen in de overheid wordt geschaad door het niet voldoen aan gewekte verwachtingen. (Bouckaert 2007) Het antwoord op deze vraag is vanuit wetenschappelijk perspectief lastig te geven, omdat er naar de mening van de onderzoekers veel factoren een rol spelen bij het al dan niet hebben en houden van vertrouwen in organisaties. Wat echter wel duidelijk is geworden is dat de legitimatie van organisaties op meerdere vlakken wordt geschaad als niet tegemoet wordt gekomen aan verwachtingen. (Geurtsen e.a.)

Onze verklaring; Botsende paradigma's

We kennen drie sturingsparadigma's die in de tijd zijn ontwikkeld en elkaar lijken op te volgen, en daardoor geacht worden te passen bij de tijd waarin ze zijn ontwikkeld.

	Traditional public administration	Marketwise (NPM)	New Public Governance
Basic view	Authority, skilled professionals, explicit rules, public duty	Service providers, performance controlled behavior	Arena for co-creation, service motivated employees needs trust
Problem diagnosis	Need for stable, predictable and rights-based service	Monopoly on services are poor and costly	More wicked problems, due to fiscal constraints
Solution	Bureaucracies with hierarchy, specialization and authority	Deregulation, competition, performance incentives	Co-creation, network, relational contracts
Overall goal	Legality, transparency and equity	Efficiency	Quality, collaboration and innovation
Role of politicians	Sovereign decision makers	Board of directors steering	Leaders of community, defining problems and solutions



De linker kolom geeft de kernwoorden weer die horen bij de traditionele overheidssturing, waar top down het politieke primaat de sturing geeft. De middelste kolom betreft het New Public Management waarbij de marktvraag, innovatie en klanttevredenheid dominant zijn. De rechter kolom betreft de governance inzichten van recenter datum: maatwerk door professionals in een keten van professionele stakeholders bepalen daar in hoge mate wat er gebeurt en hoe. Wij zien dat de *toepassing* van deze paradigma's niet volgtijdelijk is, maar dat de paradigma's op dit moment alle drie worden toegepast binnen één en dezelfde organisatie en één en hetzelfde beleidsterrein. Er heeft echter geen afweging van de sturing plaatsgevonden waardoor deze botsen en elkaar eerder verzwakken dan versterken.

Onze stelling/hypothese is dat publieke (uitvoerings-) organisaties die problemen ervaren, te maken hebben met botsende paradigma's die zich als volgt manifesteren:

- (1) Politieke opdrachtgevers/eigenaars zijn gewend om te sturen vanuit het traditionele paradigma, waarbij de politiek wordt beschouwd als de ultieme opdrachtgever. (zie bijvoorbeeld omvorming Prorail van zelfstandige BV naar ZBO, als antwoord op het meer grip krijgen op de organisatie) Zij scheppen verwachtingen en willen deze afdwingen/opleggen.
- (2) Managers/bestuurders van organisaties varen ogenschijnlijk wel bij het sturen op basis van prestaties, regels en procedures en vergeten de menselijke maat (zie belastingdienst) Ook bieden zij onvoldoende tegenkracht en is er in voorkomende gevallen een ongezonde ambtelijke dynamiek.
- (3) Professionals willen beslissingen nemen passend bij de waarde die zij geacht worden te creëren voor burgers en instanties, maar ervaren niet de vrijheid om hier gehoor aan te geven.
- (4) Burgers voelen zich niet gehoord door publieke organisaties en twijfelen aan de vanzelfsprekende legitimiteit van dit soort organisaties. (Cognitieve legitimiteit)
- (5) Organisaties, medewerkers en het management reageren 'verkramp't' en proberen te voorkomen dat zaken mogelijk misgaan, frustreren bepaalde zaken, en anticiperen onvoldoende op de toenemende complexiteit, openheid en dynamiek ('t Hart, Geurtsen e.a.)

De onderlinge samenhang

De combinatie van gewekte verwachtingen en het niet kunnen en willen inspelen op deze verwachtingen maakt dat uitvoeringsorganisaties in de problemen komen. **Wij zien dat alle partijen vanuit hun eigen denkwereld proberen veranderingen in te zetten.** Dit stuit echter op onbegrip bij de andere partijen die niet begrijpen wat precies de bedoeling is. Dit zijn **de botsende paradigma's** en is een hardnekkig fenomeen, want als dit fenomeen niet zou optreden, dan zouden problemen bij uitvoeringsorganisaties al lang tot het verleden behoren, en dat is zeker niet het geval. Het probleem laat zich niet eenvoudig oplossen met het doen van een aantal aanbevelingen.

Vervolgens is het een aantrekkelijke gedachte om direct te gaan denken in oplossingen door te kijken naar organisaties die het ogenschijnlijk wel goed voor elkaar hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Nederlandse Spoorwegen dan wel universiteiten. Ook is het aantrekkelijk om de meest recente inzichten vanuit het gedachtegoed van 'New Public Governance' (Moore, Bryson, Bozeman) op te pakken en te gebruiken als referentiekader voor alle problemen. Wie weet lost een nieuw besturingsparadigma de problemen wel op als iedereen volgens de bijbehorende principes gaat werken. Dat gaat naar onze mening echter voorbij aan de eerdergenoemde hardnekkigheid.

Natuurlijk zitten er goede elementen in hetgeen is genoemd, alleen worden niet alle problemen daarmee opgelost, en gaat het voorbij aan de resultaten die een grondige analyse van hetgeen op dit moment plaatsvindt bij grote uitvoeringsorganisaties oplevert.

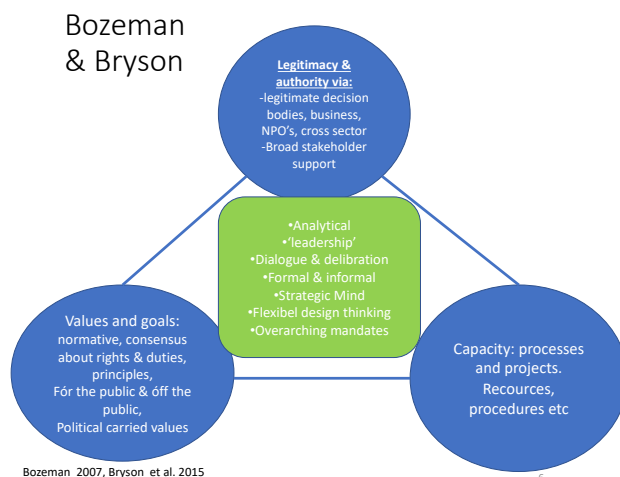


Zoals gezegd kan vanuit ieder onderzoeksgebied gekeken worden naar de problemen van uitvoeringsorganisaties. Het in samenhang bekijken van de problemen van uitvoeringsorganisaties leidt naar onze mening echter tot een analyse die ervoor zorgt dat op meerdere onderwerpen naar een oplossing kan worden gewerkt. *Wij zien bij toonaangevende organisaties dat juist zij ervoor kiezen om hun organisatie op meerdere domeinen te veranderen.*

Denkrichtingen voor de toekomst

Wij hebben niet de pretentie om te stellen dat alle problemen die spelen rondom uitvoeringsorganisaties in een keer opgelost kunnen worden. Tegelijkertijd zien wij wel mogelijkheden omdat, zoals wij eerder hebben gesteld, er sprake is van een kantelpunt. De problemen die momenteel spelen komen te veel en te vaak aan de oppervlakte, en dat moet stoppen.

Wij zien dan ook kansen en mogelijkheden in het combineren van het gedachtengoed van Moore, Bryson en Bozeman in combinatie met het in elkaar schuiven van het omgaan met de drie eerder gepresenteerde paradigma's. Eerste gedachten dienaangaande hebben wij verwoord in onderstaande figuur.



Wij zien dat goed functionerende publieke organisaties een balans weten aan te brengen tussen de verwachtingen, de inzet van middelen om aan deze verwachtingen tegemoet te komen, leiderschap dat zowel interne als externe belanghebbenden meeneemt, en invulling geeft aan haar bestaansrecht. Wij doelen dan bijvoorbeeld op de NS. Een organisatie die de afgelopen 10 jaar een behoorlijke draai heeft gemaakt en de publieke waardering en politieke tevredenheid compleet anders is geworden.

Een mogelijke aanpak

Wij hebben gezien dat er reeds veel onderzoek is gedaan naar de problemen die spelen bij uitvoeringsorganisaties. Deze onderzoeken zijn veelal uitgevoerd door externe commerciële bureaus. Wij kennen de inhoud van deze onderzoeken niet, maar een meta onderzoek over de afgelopen 10 jaar waarin alle rapporten (digitaal) worden *gecodeerd* op de hiervoor genoemde paradigma's geeft een goed inzicht en een goede doorkijk. Daarmee kan worden vastgesteld in welke mate vanuit welk paradigma wordt gehandeld en gedacht. Het onderzoek moet zich niet alleen richten op uitvoeringsorganisaties die worden betiteld als problematisch, maar ook op uitvoeringsorganisaties



die niet als zodanig worden getypeerd. Het onderscheid tussen beide kan gemaakt worden aan het begin van het onderzoek. Daarna worden de gegevens geanonimiseerd.

Daarvoor is het wel nodig om de hiervoor genoemde paradigma's te vertalen in een alomvattend conceptueel model wat vervolgens kan worden doorvertaald in steekwoorden. (deductief coderingsschema) Deze steekwoorden kunnen vervolgens worden gebruikt in digitale tekstanalyse tools, waarmee wij een dataset kunnen creëren waarin de mate waarin volgens bepaalde paradigma's wordt gehandeld dan wel niet wordt gehandeld duidelijk wordt. Er kunnen met deze data richtinggevende uitspraken worden gedaan. Ook maken wij gebruik van emerging codes. Dit geeft een duidelijk fundament voor oplossingsrichtingen. Op deze manier ontstaat een database waarmee kwantitatieve analyses kunnen worden uitgevoerd.

Wij weten dat dit soort onderzoek nog nooit is uitgevoerd in dit domein, omdat de meeste onderzoeken die worden uitgevoerd zich beperken tot *kwalitatief* verklarend onderzoek, waarbij door gebrek aan validiteit geen goede conclusies kunnen worden verbonden. Onze aanpak wordt echter wel toegepast voor wetenschappelijke meta-analyses.

Afsluitend

Wij hebben in dit position paper zeer globaal geschetst wat naar onze mening het probleem is dat zich manifesteert rondom uitvoeringsorganisaties. In het verlengde daarvan hebben wij ook een aanpak gepresenteerd die passend is. Een grondige kwantitatieve analyse is op zijn plaats, omdat veel organisatieonderzoek kwalitatief van aard is, wat maakt dat er geen richtinggevende conclusies aan kunnen worden verbonden. Nu is het moment om dat wel te gaan doen, omdat het steeds lastiger wordt voor de overheid om te verdedigen waarom uitvoeringsorganisaties niet tegemoet kunnen komen aan de verwachtingen van hun burgers.

Verantwoording

Aan dit paper is meegewerkt door de volgende personen:

- Dr. A. (Arno) Geurtsen RC, (executive director EMFC opleiding Erasmus Universiteit)
- Dr. M. (Morris) Oosterling (Associate researcher and lecturer, TIAS School for Business and Society)
- Prof. dr. Goos Minderman (Hoogleraar Public Governance University of Stellenbosch, gasthoogleraar Erasmus Universiteit)
- Prof. Dr. A (Ad) Kil; (Hoogleraar Onderzoeksdidactiek Universiteit Nijenrode)
- Prof. Dr. Th.W.A. (Theo) Camps (Hoogleraar Bestuurskunde en Organiseatiekunde, directeur Governance Lab, TIAS School for Business and Society)
- Prof. Dr. K (Ko) Achterberg (Hoogleraar Process Architecture Erasmus Universiteit)
- Prof. Dr. E (Erik) Strauss (Hoogleraar Management Control Universität Witten, Germany)



BIJLAGE I; beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat zijn volgens uw inschatting en deskundigheid de belangrijkste problemen bij uitvoeringsorganisaties?

De verwachtingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties zijn hooggespannen. Vanuit de overheid lijkt het credo 'doe meer voor minder en maak nooit fouten' nog steeds op te gaan. Voor burgers geldt vooral dat men zich vooral richt op dienstverlening en herkenbaarheid. Hierin wordt bijvoorbeeld dienstverlening veelal vergeleken op de snelheid waarmee Amazon en Bol kunnen leveren. Ook begrijpen burgers keuzes van organisaties niet langer. Het is in hun ogen niet meer uitlegbaar.

In het politieke krachtenveld wordt meer dan eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de 'menselijke maat', maar in beleid is men niet meer dan eens gericht op verdere aanscherping van de regels en procedures.

Het management van de uitvoeringsorganisaties weet niet meer om te gaan met de toegenomen complexiteit en druk van alle kanten. Men is gewend te opereren in relatieve stabiliteit, met sturing op indicatoren. De automatische reactie is verkramping; proberen de regels na te leven, en incidenten voorkomen en zo onzichtbaar mogelijk te zijn.

Professionals in de organisatie begrijpen ook niet langer wat politiek en management nu precies willen. Zij vervreemden zich van de organisatie en voelen zich niet langer gehoord. Er sluipt ook een bepaalde gelatenheid en apathie in de organisatie.

2. En wat ziet u als de belangrijkste oorzaken van deze problemen? En wie of wat heeft hierin welke rol gespeeld?

Onze stelling/hypothese is dat publieke (uitvoerings-) organisaties die problemen ervaren, te maken hebben met botsende paradigma's die zich als volgt manifesteren:

- (1) Politieke opdrachtgevers/eigenaars zijn gewend om te sturen vanuit het traditionele paradigma, waarbij de politiek wordt beschouwd als de ultieme opdrachtgever. (zie bijvoorbeeld omvorming Prorail van zelfstandige BV naar ZBO, als antwoord op het meer grip krijgen op de organisatie) Zij scheppen verwachtingen.
- (2) Managers/bestuurders van organisaties varen ogenschijnlijk wel bij het sturen op basis van prestaties, regels en procedures en vergeten de menselijke maat (zie belastingdienst) Ook bieden zij onvoldoende tegenkracht en is er in voorkomende gevallen een ongezonde ambtelijke dynamiek.
- (3) Professionals willen beslissingen nemen passend bij de waarde die zij geacht worden te creëren voor burgers en instanties, maar ervaren niet de vrijheid om hier gehoor aan te geven.
- (4) Burgers voelen zich niet gehoord door publieke organisaties en twijfelen aan de vanzelfsprekende legitimiteit van dit soort organisaties. (Cognitieve legitimiteit)
- (5) Organisaties, medewerkers en het management reageren 'verkramp't' en proberen te voorkomen dat zaken mogelijk misgaan, frustreren bepaalde zaken, en anticiperen onvoldoende op de toenemende complexiteit, openheid en dynamiek ('t Hart, Geurtsen e.a.)

3. Wat is naar uw inschatting de top 3 (van oorzaken) van problemen?



Zie antwoord bij 2.

4. Welke werkzame mechanismen / trigger points spelen hierbij volgens u een rol? Zou u dit verder kunnen toelichten aan de hand van het model van Publieke Waarde creatie (Mark Moore) dat u ook aanstipt in uw brief?

Wij zijn van mening dat het in balans brengen en houden van de verwachtingen die er maatschappelijk leven, de inzet van middelen die daarbij hoort en het maken van de juiste keuzes een goede start is. Het is nu veel te snel om nu reeds concrete trigger points aan te geven, maar wij zien wel lessen die geleerd kunnen worden van organisaties die naar de mening van het publiek goed functioneren. Denk daarbij aan het OV.

5. Welke oplossingen ziet u voor zich voor de genoemde problemen? Wie heeft welke rol hierin? Uitvoerbaarheidstoets in wetsvoorstellen, uitvoering en beleidsvorming dichter bij elkaar brengen, roulatie van ambtelijke ondersteuning (contact met de werkvloer), naast 'gehaktdag' ook een 'uitvoeringsdag'

Wij denken dat deze insteek er al te veel vanuit gaat dat er een bepaald probleem is dat moet worden opgelost. Wij hebben echter de mening dat het in balans brengen van de verschillende invalshoeken ertoe gaat leiden dat een organisatie beter kan voldoen aan de verwachtingen die er leven in de maatschappij.

6. Kunt u aangeven wat naar uw inschatting veelvoorkomende momenten, aanleidingen of incidenten zijn die zorgen voor problemen in de uitvoering?

Aanvullingen in wet- en regelgeving die vanuit politieke besluitvorming rechtstreeks detailsturing bevatten voor uitvoering, Subculturen en bijbehorende waardenontwikkeling in uitvoeringsorganisaties afwijkend van 'de bedoeling', verschillen in interpretatie (centraal – decentraal, beleid – uitvoering, wet- en regelgeving tov de professionele norm, beleid tov bedrijfsvoering). Het niet in overleg gaan met professionals, het stelselmatig negeren van de belangen van stakeholders.

7. Welke goede voorbeelden ziet u bij uitvoeringsorganisaties, waar zoals u in uw brief aangeeft sprake is van innovatie, kwaliteit van dienstverlening en een positieve herkenning van de burger? Wat maakt dat dit goede voorbeelden zijn? En hoe verhoudt dit zich tot de nieuwe dynamiek, die de huidige tijd met zich meebrengt?

Wij noemen de volgende organisaties:

- (1) Nederlandse Spoorwegen
- (2) Academische ziekenhuizen
- (3) CBS
- (4) NWO
- (5) KNAW
- (6) Gemeentelijke bibliotheken
- (7) Regionale musea
- (8) Regionale vervoersbedrijven

Wij komen tot deze lijst met organisaties op basis van eigen onderzoek. Wij hebben deze organisaties niet precies kunnen vergelijken op de dimensies die eerder zijn genoemd. Wel is opvallend dat deze organisaties zich allemaal een duidelijk profiel hebben aangemeten, dat professionals een duidelijke



rol en positie hebben in het management en dat zij veel aandacht en energie stoppen in het gesprek met *alle* stakeholders. Zij zijn niet naar binnen gericht, durven zich te bewegen en zijn zelfbewust zonder aan zelfoverschatting te doen.

8. Kunt u in algemene zin nog iets verder ingaan op het punt dat u in uw brief noemt, namelijk de wijze waarop departementen, uitvoeringsorganisaties en de Tweede Kamer elkaar kunnen en willen informeren: hoe dit nu gestalte krijgt versus in het verleden?

Wij hebben in onze visie aangegeven dat wij van mening zijn dat de politiek en ambtelijke organisaties te veel vanuit een traditioneel hiërarchisch perspectief opereren. Dat resulteert in gedrag waar repressie, het voorkomen van incidenten, het uit de wind houden van bewindspersonen belangrijker is dan de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van uitvoeringsorganisaties. Een open relatie ontbreekt, wat erin resulteert dat ook de TK zich niet juist bejegend voelt en een bepaald wantrouwen heeft. Dat zit misschien niet direct bij de uitvoeringsorganisatie als wel bij een departement. Het is een ongezonde dynamiek die past bij het toepassen van het verkeerde sturingsparadigma.

9. Kunt u nog iets meer zeggen over verschillen tussen (typen) uitvoeringsorganisaties in het licht van ons onderzoek en bovenstaande vragen rondom problemen, oorzaken, werkzame mechanismen en oplossingen?

Wij denken dat het type organisatie er minder toe doet. Wij denken wel dat een duidelijke taak en rolomvatting van eenieder helpt om problemen te voorkomen. De samenhang die er is tussen de verschillende partijen hebben wij eerder geschetst. Iedereen moet zich aan zijn rol houden, en die moet meer in belans komen.

10. Kunt u kort toelichten hoe u een historische analyse van samenhangende factoren, zoals u in uw brief benoemt, voor u ziet?

Zie tekst.

11. Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek? Welke andere tips heeft u eventueel nog voor de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties?

Wij denken dat wij voldoende onderzoeken hebben aangehaald waarmee u het onderzoek zou kunnen versterken.

Een advies van onze zijde zou zijn dat er niet te snel wordt geprobeerd oplossingen te bedenken, maar dat eerst met behulp van een kwantitatieve analyse wordt gekeken naar de echte problemen. Dit is nog nooit gedaan, en zal zeker nieuwe inzichten gaan opleveren.