

# GEMEENSCHAPPELIJKE DIENSTEN, GESCHEIDEN VERANDERINGEN

## DE INSTITUTIONELE FACTOR IN ORGANISATIEVERANDERING

Het aantal *shared services centers* bij overheidsorganisaties neemt flink toe, want door uniformering en standaardisering van bedrijfsvoeringsactiviteiten zouden grote efficiëntievoordelen kunnen worden behaald. Uniformering betekent dat verschillende organisatieonderdelen hun werkwijze op dezelfde manier moeten veranderen. Maar uit de praktijk weten we nu juist dat vergelijkbare veranderingen verschillend kunnen uitpakken bij verschillende organisaties.

Soms leidt de implementatie van een veranderplan tot het daadwerkelijk wijzigen van de werkwijze, terwijl andere keren veranderen niet meer betekent dan het verhangen van de bordjes van afdelingen en directies. Ook het onderzoek in dit artikel<sup>1</sup> laat zien dat de implementatie van een shared services center bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot verschillende veranderingen bij de betrokken organisatieonderdelen heeft geleid. De bevindingen in dit artikel plaatsen daarom vraagtekens bij de haalbaarheid van de beoogde voordelen van shared services centers.

In 2003 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) als een van de eerste departementen begonnen met het ontwikkelen van een nieuw orga-

**Olaf van Vliet**

Olaf van Vliet is promovendus bij de afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

nisatieonderdeel: de Shared Services Organisatie (SSO).<sup>2</sup> Ondersteunende activiteiten op het gebied van financiële administratie, personeelszaken, kantoorautomatisering en facilitaire zaken die deel uitmaakten van de verschillende onderdelen van het ministerie, zijn ondergebracht in de SSO. Met deze concentratie van activiteiten werden vooral schaalvoordelen met betrekking tot kosten en kennis beoogd. Deze kostenbesparing was mede ingegeven door het Programma Andere Overheid en de bezuinigingen die de kabinetten-Balkenende I en II het ministerie hebben opgelegd.

De ontwikkeling van de SSO betekende forse veranderingen van de organisatieonderdelen van VenW. De organisatieonderdelen hebben deze veranderingen, die volgens planning

voor elk organisatieonderdeel gelijk waren, verschillend geïmplementeerd. Dat is interessant – meer nog dan bij andere veranderingen – want vanwege de beoogde schaalvoordelen is het doel juist om werkwijzen te uniformeren. Waarom leidt de ontwikkeling van de SSO bij vergelijkbare organisatieonderdelen tot verschillende veranderingen? De literatuur over shared services centers – de meest recente manifestatie van Nieuw Publiek Management – geeft hier geen verklaring voor, want deze is tot op heden sterk normatief van aard (Bergeron, 2003; Buijs en anderen, 2004; Cohen, 2003; Opheij en Willems, 2004; Strikwerda, 2004; Strikwerda, 2005). Bovendien gaat deze literatuur voornamelijk in op de inhoud en het management van de organisatieverandering zelf. Aangezien de verandering voor elk organisatieonderdeel gelijk is, moet voor een verklaring voor de verschillen in implementatie in een andere hoek worden gezocht. Daarom wordt de variatie in implementatie hier bestudeerd vanuit een institutioneel perspectief, waarin de focus niet ligt op de verandering, maar op de organisatieonderdelen. Sociologisch-institutionele theorieën stellen dat eigenschappen van organisaties, zoals de mate waarin een organisatie een eenheid kan worden genoemd door gedeelde waarden, een gedeelde missie, een hechte cultuur en een gedeelde werkwijze en de mate waarin deze werkwijze interne en externe legitimiteit geniet, van invloed zijn op organisatieverandering (Selznick, 1957; Boin, 1998). Wanneer organisaties veel van deze eigenschappen bezitten, is een organisatie in hoge mate geïnstitutionaliseerd. De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de variatie in de implementatie van organisatieveranderingen bij organisa-

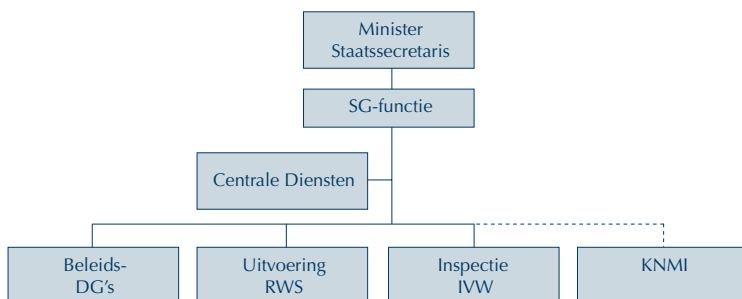
## De mate van institutionalisering als verklaring

tieonderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als gevolg van de ontwikkeling van de Shared Services Organisatie kan worden verklaard vanuit de mate van institutionalisering van deze organisatieonderdelen. Om deze vraag te beantwoorden is eerst onderzocht hoe de implementatie van de veranderingen verschilt. Vervolgens werden de verschillen in de mate van institutionalisering van de organisatieonderdelen onderzocht.

In dit artikel komt eerst de wijze aan bod waarop het ministerie georganiseerd was en hoe de ontwikkeling van de SSO daar verandering in heeft gebracht. In het daaropvolgende theoretisch kader wordt op basis van sociologisch-institutionele literatuur een hypothese geformuleerd over de invloed van institutionalisering (de onafhankelijke variabele) op organisatieverandering (de afhankelijke variabele). Vervolgens komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde en het artikel besluit met een discussie.

### Ontwikkeling van een hared Services Organisatie

Figuur 1 illustreert dat VenW voor de ontwikkeling van de SSO volgens een klassieke structuur was georganiseerd, met een centrale staf en directoraat-generaal. Het organisatieonderdeel Centrale Diensten fungeert als de ondersteunende staf van het ministerie en maakt zodoende beleid dat betrekking heeft op de interne organisatie van het ministerie, bijvoorbeeld per-



**Figuur 1** Organogram ministerie van Verkeer en Waterstaat in oude situatie

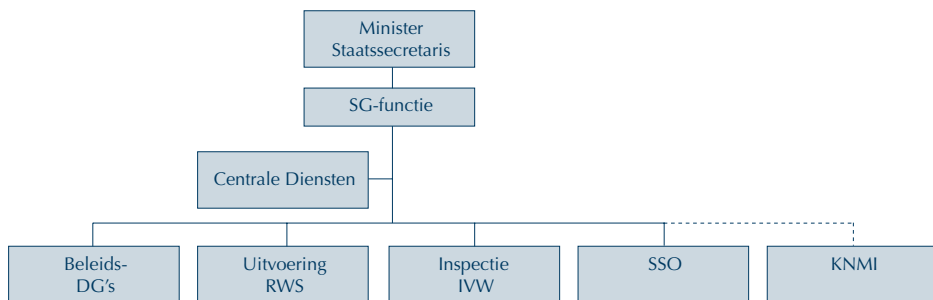
soneelsbeleid. Daaronder kende het departement vier beleidsdirectoraten, die uit directies en afdelingen bestonden. Het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) is bijvoorbeeld een beleidsdirectoraat dat mobiliteitsbeleid

lijkt. Het houdt zich bezig met de aanleg en het onderhoud van wegen, bruggen en dijken. Voor het toezicht op de uitvoering is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) verantwoordelijk. Daarnaast valt ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) onder VenW.

## Een aanzienlijke verandering in werkwijze

ontwikkelt. Zo houdt het directoraat zich onder andere bezig met de fileproblematiek. Voor de uitvoering van het beleid is het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (RWS) verantwoorde-

In de oude situatie waren de ondersteunende activiteiten, zoals financiële administratie en personeelszaken, georganiseerd op het niveau van de directoraten-generaal. De organisatieverandering hield in dat werkzaamheden en medewerkers vanuit de verschillende organisatieonderdelen van het ministerie naar de SSO werden overgeplaatst. Figuur 2 laat zien dat de SSO op hetzelfde niveau is gepositioneerd als de directoraten-generaal.



**Figuur 2** Organogram ministerie van Verkeer en Waterstaat in nieuwe situatie

De ontwikkeling van de SSO betekende aanzienlijke veranderingen in de werkwijze voor zowel de medewerkers die naar de SSO werden overgeplaatst als voor de organisatieonderdelen. Binnen de SSO moesten medewerkers samen met collega's die waren overgeplaatst vanuit andere organisatieonderdelen tot één nieuwe werkwijze komen. De dienstverlening moest immers voor alle organisatieonderdelen hetzelfde worden, waardoor SSO-medewerkers opdrachten konden uitvoeren voor alle organisatieonderdelen. Bovendien moesten zij hun vroegere organisatieonderdelen als 'klant' gaan bedienen.

Dat betekent ook dat deze organisatieonderdelen hun werkwijze moesten veranderen. In plaats van het hiërarchisch aansturen van medewerkers die ondersteunende activiteiten verrichten, moesten organisatieonderdelen hun organisaties gaan inrichten op het inkopen van ondersteunende activiteiten bij de SSO. Daartoe moest een organisatieonderdeel zich gaan gedragen als een opdrachtgever die de ondersteunende dienstverlening die zij wenst in opdrachten vertaalt en daarover met de SSO afspraken maakt en onderhandelt over de gewenste prijs-kwaliteitverhouding. Opdrachtgevers moeten zich daarom bepaalde sturingsinstrumenten, zoals prestatie-indicatoren, eigen maken (Van Vliet, 2007). De nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie werd nog eens onderstreept doordat medewerkers nu fysiek op afstand zaten.

Om de mate van verandering van een organisatieonderdeel te kunnen bepalen en te vergelijken, is de variabele geoperationaliseerd in elementen.<sup>3</sup> De data voor het scoren van deze elementen is afkomstig uit interviews met een gestructureerd karakter en uit documenten. Per casus zijn zeven

respondenten geïnterviewd. Steeds waren twee van hen werkzaam bij een opdrachtgevend organisatieonderdeel en vijf van hen waren werkzaam bij de SSO. Doordat het onderzoek is uitgevoerd tijdens een stage<sup>4</sup>, was het ook mogelijk om door informele gesprekken de situatie te leren begrijpen.

## Een institutie is doordrenkt van waarden

Om te bestuderen in hoeverre de variatie in de implementatie van veranderingen als gevolg van de ontwikkeling van de SSO kan worden verklaard vanuit de mate van institutionalisering van de organisatieonderdelen, is een vergelijkende casestudy nodig. Doordat de cases bestaan uit onderdelen van hetzelfde ministerie, die dezelfde verandering implementeren in dezelfde periode, wordt gecontroleerd voor de invloed van een groot aantal factoren zoals het politieke klimaat, de economische situatie, de managementmode, de leiding van het departement en de ambtelijke omgeving van de onderdelen.

Voor de selectie van de cases gold dat een organisatieonderdeel ten tijde van het onderzoek gebruik moest maken van de diensten van de SSO. Een tweede criterium was dat medewerkers van de directoraten-generaal, en niet alleen taken, zijn overgeplaatst naar de SSO, omdat dan sprake is van een wezenlijke verandering. Op basis van deze criteria bleken het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat<sup>5</sup>, het Directoraat-Generaal Personenvervoer en de Centrale Diensten goede cases te zijn.

## Veranderen van instituties

Selznick (1957) onderscheidt organisaties en instituties. Een organisatie is puur een technisch instrument, een middel, gekenmerkt door structuren, schema's, regels en procedures om een doel te verwezenlijken. Is het doel verwezenlijkt, niet meer van belang of kan het effectiever worden bereikt door een andere organisatie, dan kan de organisatie worden opgeheven. Een institutie daarentegen wordt door zowel haar leden als haar omgeving als waardevol beschouwd en is meer dan een instrument. Een institutie is doordrenkt van waarden die het gedrag van de leden van de institutie richting geven.

## Organisaties en instituties

Het onderscheid tussen organisaties en instituties is ideaaltypisch en moet worden opgevat als 'a matter of analysis, not of direct description' (Selznick, 1957: 5). Het proces waarin een organisatie eigenschappen van een institutie aanneemt, wordt institutionalisering genoemd. Een institutie is dus een organisatie die in een bepaalde mate is geïnstitutionaliseerd. In dit onderzoek staat de mate van institutionalisering als 'a matter of degree' (Selznick, 1957: 16) centraal.

Een in hoge mate geïnstitutionaliseerde organisatie bepaalt zelf hoe formele doelstellingen in de praktijk gestalte krijgen. De organisatie ontwikkelt doelinterpretaties en taakdefinities waaruit een effectieve werkwijze voortvloeit, die betrekking heeft op geselecteerde instrumenten, favoriete werkmethode en een algemeen besef van bijzondere vaardigheden die zijn ontwikkeld.

Door institutionalisering verworden instabiele en losstaande activiteiten tot stabiele en ordelijke patronen. Bovendien wordt een in hoge mate geïnstitutionaliseerde organisatie door zowel haar leden als door actoren in haar omgeving gewaardeerd en gesteund (Boin, 1996; 1998).

Een institutie wordt recalcitrant genoemd, omdat de institutionele identiteit niet zonder meer ondergeschikt wordt gemaakt aan formele doelstellingen, indien doelstellingen en identiteit conflicteren. 'De institutionele theorie voorspelt dat de implementatie van hervormingen moeizaam zal zijn, wanneer deze hervormingen door organisatieleden als een bedreiging van de institutionele identiteit worden geïnterpreteerd' (Boin, 1996: 153).

In een geïnstitutionaliseerde organisatie zijn waarden en werkwijzen tot routines geworden, waardoor deze moeilijk planmatig zijn te veranderen. Medewerkers zullen geneigd zijn een geïnstitutionaliseerde werkwijze niet in te ruilen voor een alternatieve werkwijze (Wilson, 1989: 221). Wanneer doelstellingen niet overeenkomen met de geïnstitutionaliseerde werkwijzen, worden deze geherïnterpreteerd of simpelweg niet uitgevoerd (Boin, 1996: 150). Een sterke en uniforme cultuur in een organisatie werkt verstarring in de hand (Zijderveld, 1988: 24) en zorgt ervoor dat die organisatie weerstand zal bieden tegen nieuwe taken die niet verenigbaar zijn met de cultuur (Selznick, 1957: 19; Wilson, 1989: 101).

Het gaat hier niet om incrementele veranderingsprocessen, maar om veranderingen die groot en vrij plotseling van aard zijn en die bovendien niet overeenkomen met het institutionele karakter van de organisatie (Brunsson en Olsen, 1993: 127). De implementatie van een

bewust geplande verandering die niet overeenkomt met het karakter van de organisatie zal moeilijk verlopen.

Op basis van het voorgaande kan de hypothese worden geformuleerd dat een hoge mate van institutionalisering van een organisatieonderdeel een negatief effect heeft op de implementatie van een verandering van dat organisatieonderdeel. Meer concreet betekent deze hypothese dat organisatieonderdelen in mindere mate een geplande verandering implementeren wanneer het organisatieonderdeel voorafgaand aan de verandering in hoge mate was geïnstitutionaliseerd. Medewerkers zullen geneigd zijn hun oude werkwijze te handhaven, omdat de vroegere werkwijze was uitgekristalliseerd, terwijl de nieuwe werkwijze nog ontwikkeld moet worden.

Nu rijst de vraag hoe de mate van institutionalisering kan worden bepaald. Volgens Boin (1998) wordt een in hoge mate geïnstitutionaliseerde organisatie gekenmerkt door een hoge mate van cohesie en integratie van de onderdelen van de organisatie. De organisatie slaagt er in een balans te vinden tussen de belangen van de verschillende onderdelen en het doel van de totale organisatie (Selznick, 1957: 9) en kan daarom als een eenheid worden beschouwd. Het tegenovergestelde beeld ontstaat wanneer geen sprake is van integratie van de verschillende onderdelen van een organisatie. Een dergelijk gefragmenteerde organisatie wordt gekenmerkt door meerdere subculturen, wat betekent dat elk organisatieonderdeel een specifieke cultuur heeft (Schein, 1992: 14; Hargrove, 1994: 13). In dat geval is sprake van een in lage mate geïnstitutionaliseerde organisatie.

Door de mate van integratie of fragmentatie van een organisatie te bestu-

deren, kan de mate van institutionalisering worden vastgesteld. In dit onderzoek gaat het om de cohesie tussen de directies en afdelingen van een organisatieonderdeel van VenW. Integratie en fragmentatie zijn twee waarden van de continue variabele 'cohesie'. Boin (1998: 73) onderscheidt twee dimensies van cohesie, namelijk 'gedachtegoed' en 'uitvoering'. Gedachtegoed verwijst naar de opvattingen over de doelstelling van het organisatieonderdeel en de rol van de

## Cohesie als 'gedachtegoed' en 'uitvoering'

ondersteunende activiteiten binnen het organisatieonderdeel. De tweede dimensie van cohesie heeft betrekking op de uitvoering van activiteiten op de werkvloer.

Een organisatieonderdeel heeft een bepaalde doelstelling, die subonderdelen van het organisatieonderdeel op een bepaalde manier interpreteren en uitvoeren. Wanneer elk subonderdeel de doelstelling van het organisatieonderdeel op haar eigen manier interpreteert en uitvoert, ontstaat een gefragmenteerde organisatie. Leven in een organisatie bepaalde gedeelde waarden, dan zullen mensen de doelstelling van een organisatie op een meer gelijkvormige manier vertalen in werkwijzen en zal de variatie tussen eenheden binnen een organisatie klein zijn. We spreken dan van een geïntegreerde organisatie.

Voor een indicatie van de dimensie 'gedachtegoed' kan gekeken worden naar de interpretatie van de doelstelling

en naar de cultuur van het organisatieonderdeel. Voor een indicatie van de dimensie 'uitvoering' is de samenwerking binnen een organisatieonderdeel onderzocht. In de samenwerking binnen een organisatieonderdeel komen het gedachtegoed en de cultuur van het organisatieonderdeel tot uitdrukking. Is sprake van integratie, dan werken directies 'samen aan de zaak'. Is sprake van fragmentatie, dan zijn directies bezig met 'eigen profilering van de kleine groep' (Veenswijk, 1995: 86-87).

## Bevindingen

### *Mate van verandering*

De ontwikkeling van de SSO heeft geleid tot verschillende veranderingen bij de organisatieonderdelen. Zo verschilt de hoeveelheid activiteiten en medewerkers die zij aan de SSO hebben overgedragen. DGP heeft bijvoorbeeld een deel van de ondersteunende activiteiten uit haar stafafdelingen niet aan de SSO overgedragen, maar in eigen beheer gehouden. DGP achtte deze activiteiten van te groot belang om aan een nieuwe en onervaren orga-

**Tabel 1** Overzicht van veranderingen bij onderzochte organisatieonderdelen

	Element	DG Rijkswaterstaat	DG Personenvervoer	Centrale Diensten
Organisatieonderdelen	Capaciteit eigen bestuursneutrale ondersteuning van een DG	Heeft nog zelf ondersteuning in de organisatie	Heeft nog zelf ondersteuning in de organisatie	Nagenoeg alle ondersteuning is overgeheveld naar de SSO
	Organisatie van opdrachtgeverschap	Nog niet uitgekristalliseerd	Bestaande functies met nieuwe taken	Nieuw ingericht opdrachtgeverschap
	Managementinformatievoorziening	Verkrijgt alle informatie van de SSO	Houdt zelf informatie bij	Verkrijgt alle informatie van de SSO
	Aansturing van SSO-medewerkers	Opdrachtgever geeft formele opdrachten	Opdrachtgever geeft formele opdrachten	Opdrachtgever geeft formele opdrachten
	Acceptatie van standaardproducten	Wenst dat producten tot stand komen volgens eigen werkwijze	Wenst dat producten tot stand komen volgens eigen werkwijze	Is bereid producten af te nemen die tot stand komen volgens SSO-werkwijze
	Vertrouwen in maatwerk van de SSO	Vraagt weinig maatwerk en voert bijzondere taken zelf uit	Vraagt weinig maatwerk en voert bijzondere taken zelf uit	Vraagt om veel maatwerk aan de SSO
SSO-medewerkers	Aanname nieuwe, gedeelde werkwijze	Moeilijk	Moeilijk	Gemakkelijk
	Aansturing van medewerkers	Nieuwe leidinggevende	Nieuwe leidinggevende	Nieuwe leidinggevende
	Bedienen van opdrachtgevers	Oude werkgever	Oude werkgever	Alle opdrachtgevers
	Fysieke werkplek	Nieuwe SSO-werkplek, bij de andere SSO-collega's	Werkplek bij oude werkgever	Nieuwe SSO-werkplek, bij de andere SSO-collega's
	Integratie in nieuwe groep	Moeilijk	Moeilijk	Gemakkelijk

Toelichting: de gemarkeerde cellen duiden op relatief minder of moeilijker verandering ten opzichte van een niet-gemarkeerde cel. De scores zijn relatief. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer gescoord wordt dat SSO-medewerkers van casus A een fysieke werkplek bij de oude werkgever hebben, relatief meer medewerkers bij de oude werkgever zitten dan bij de andere cases.



nisatie af te staan. De Centrale Diensten daarentegen hebben hun volledige stafafdelingen aan de SSO overgedragen. Naast deze stafafdelingen hadden de afzonderlijke directies van de Centrale Diensten ook elk een eigen bedrijfsbureau. Deze bedrijfsbureaus zijn echter niet aan de SSO overgedragen, omdat deze moeilijker waren 'los te weken' van de directies.

Voor wat betreft de medewerkers die naar de SSO zijn overgegaan, is gebleken dat onder de medewerkers van Rijkswaterstaat en DGP sprake was van vrij veel onrust en weerstand. Eenmaal bij de SSO is hun werkwijze nauwelijks veranderd ten opzichte van de situatie voor de overgang naar de SSO. Zo worden de diensten die Rijkswaterstaat van de SSO afneemt nog grotendeels volgens de werkwijze van Rijkswaterstaat tot stand gebracht en dus niet volgens een geüniformeerde SSO-werkwijze. Ook werkt het merendeel van de oud-medewerkers van Rijkswaterstaat nog uitsluitend voor Rijkswaterstaat en niet voor alle opdrachtgevers van de SSO. Onder de medewerkers van de Centrale Diensten was daarentegen geen sprake van weerstand en hun werkwijze is juist wel veranderd.

Interessant in het geval van DGP is dat na de overgang naar de SSO een groot deel van de medewerkers fysiek nog een werkplek heeft bij DGP. Daar heeft DGP over onderhandeld. Als gevolg hiervan integreert deze groep medewerkers slechts weinig in de SSO. Bovendien is de werkwijze voor de oud-medewerkers van DGP grotendeels hetzelfde gebleven, zowel voor de mensen die fysiek bij de SSO als bij DGP zitten. Uit de interviews kwam dan ook naar voren dat oud-medewerkers van DGP meer moeite hadden met het loslaten van de oude werkwijze dan andere SSO-medewerkers.

Op basis van tabel 1 kunnen we concluderen dat, ten opzichte van DGP en Rijkswaterstaat, de Centrale Diensten het meest en het gemakkelijkst zijn veranderd.

#### *Mate van institutionalisering*

De mate van institutionalisering van de organisatieonderdelen verschilt duidelijk. Bij Rijkswaterstaat is sprake van

## Durven en kunnen loslaten

een heel sterk geïnstitutionaliseerde cultuur die wordt gekenmerkt door de professionele normen van ingenieurs, het rationele 'ingenieursdenken' (Koot en Dobbinga, 2004), en waarin mythen en symbolen van bouwwerken een belangrijke rol spelen. Zo zijn de muren van de kantoren en het drukwerk rijkelijk voorzien van foto's van de Afsluitdijk, de Deltawerken en de Nieuwe Waterweg. In haar verleden heeft Rijkswaterstaat steeds werkwijzen en methoden ontwikkeld om prangende problemen op te lossen. Medewerkers identificeren zich dan ook sterk met de geschiedenis en de werken van de organisatie. Interessant is dat ook medewerkers die ondersteunende werkzaamheden verrichten, zich verbonden voelen met de uitvoerende werkzaamheden van Rijkswaterstaat. Binnen het ministerie neemt Rijkswaterstaat een bijzondere positie in en vergeleken met andere directoraten heeft de organisatie een behoorlijke mate van autonomie. Niet alleen is Rijkswaterstaat het oudste en het grootste onderdeel van VenW, maar ook kent het afwijkende procedures omdat het bijvoorbeeld voertui-



gen op de begroting heeft staan. Volgens Koot en Dobbinga (2004: 112) zijn het vigerende harmoniedenken, de sterke hiërarchie, de grote mate van volgzaamheid en het gecentraliseerde bestuur (Dobbinga, 2001: 23) kenmerkend voor de organisatie van Rijkswaterstaat.

## Directies werken nauwelijks samen

Ook bij DGP is sprake van een sterke mate van integratie. De medewerkers zijn stevig verbonden door de inhoud van het werk. De waarden en opvattingen zijn sterk bepaald door het maken van beleid op het gebied van personenvervoer. Medewerkers worden gedreven door de problemen op hun

beleidsterrein die op hen afkomen en die om een goede en snelle reactie vragen. Onderwerpen als files, rekeningrijden en problemen met de spoorwegen verschijnen vaak in de actualiteit. De politieke en bestuurlijke hectiek die dit met zich meebrengt bindt de medewerkers en de afdelingen van het directoraat. Medewerkers vanuit de verschillende directies van het directoraat werken dan ook veel samen in projecten. Door de dynamiek binnen het directoraat zijn ook de medewerkers van de ondersteunende stafafdelingen nauw betrokken bij de beleidsdirecties. Deze integratie vertaalt zich dan ook in de werkwijze. Elke directie werkt met identieke procedures en systemen en de ondersteunende staven leveren aan alle directies dezelfde ondersteuning in de bedrijfsvoering.

De Centrale Diensten daarentegen zijn veel meer gefragmenteerd dan Rijkswa-

**Tabel 2** Overzicht van de mate van institutionalisering bij drie organisatieonderdelen

	Element	DG Rijkswaterstaat	DG Personenvervoer	Centrale Diensten	
Waarden en opvattingen	Variatie in visie op taken en doelen tussen directies van het organisatieonderdeel	Gedeelde visie	Gedeelde visie	Gedeelde visie	
	Cultuur	Samenbindende elementen als waarden, mythen, rituelen en legenden	Sterk aanwezig	Aanwezig	Geen
		Identificatie met directie, organisatieonderdeel (DG) of met het gehele ministerie	Organisatieonderdeel	Organisatieonderdeel	Directie of ministerie
		Gezamenlijke (informele) activiteiten voor het gehele organisatieonderdeel	Weinig	Ja	Weinig
		Peroneelsblad voor het organisatieonderdeel	Veel RWS-drukwerk	Ja	Geen
Uitvoering	Samenwerking tussen de directies van het organisatieonderdeel	Ja	Ja	Weinig	
	Samenwerking tussen de staven van directies en de centrale staf van het organisatieonderdeel	Ja	Ja	Ja	
	Variatie in invulling van taken en geleverde ondersteuning per directie (de hoeveelheid maatwerk)	Weinig	Weinig/geen	Veel	

Toelichting: de gemarkeerde cellen geven aan dat sprake is van een relatief hogere mate van institutionalisering ten opzichte van een niet-gemarkeerde cel.

terstaat en DGP. Tussen de afzonderlijke directies van de Centrale Diensten bestaan simpelweg geen samenbindende elementen en geen gedeelde waarden. Typerend is bijvoorbeeld de intranetsite, die niets meer is dan een lijstje met links naar de websites van de directies. Medewerkers voelen zich weinig verbonden met medewerkers van andere directies, omdat de werkzaamheden van de directies erg uiteenlopen. Dat leidt er ook toe dat directies nauwelijks samenwerken. Binnen de directies is daarentegen juist wel sprake van integratie en zij hebben een grote mate van zelfstandigheid. Ook organiseert elke directie zich op haar eigen manier, waardoor de structuren van elkaar verschillen. Sommige directies voeren bijvoorbeeld zelfstandig ondersteunende activiteiten uit in een bedrijfsbureau, terwijl andere directies meer gebruikmaken van de stafafdelingen van Centrale Diensten. Daardoor is dus ook op het gebied van de ondersteuning sprake van fragmentatie. Op basis van tabel 2 kan worden geconcludeerd dat Rijkswaterstaat en DGP in hogere mate zijn geïnstitutionaliseerd dan de Centrale Diensten.

## Discussie

Wanneer we de cases nu met elkaar vergelijken, blijkt dat Rijkswaterstaat en DGP minder zijn veranderd ten gevolge van de ontwikkeling van de SSO dan de Centrale Diensten. Bovendien zijn Rijkswaterstaat en DGP ook in hogere mate geïnstitutionaliseerd dan de Centrale Diensten. Kortom, de relatief minder en moeizamer veranderde organisatieonderdelen zijn in hogere mate geïnstitutionaliseerd dan het organisatieonderdeel dat relatief veel en gemakkelijk is veranderd. Dit betekent dat de variatie in mate van organisatieverandering kan worden

verklaard vanuit de mate van institutionalisering. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dus inderdaad dat een hoge mate van institutionalisering van een organisatieonderdeel een negatief effect heeft op de implementatie van een verandering van dat organisatieonderdeel.

Maar omdat juist bij de Centrale Diensten de verandering gemakkelijk verliep, rijst de vraag of het verschil in de aard van de werkzaamheden tussen de Centrale Diensten en de beleidsinhoudelijke directoraten-generaal niet een alternatieve verklaring vormt. Immers, op voorhand lijkt het waarschijnlijk dat de ondersteunende activiteiten door de beleidsinhoudelijke directies als minder bepalend worden beschouwd voor de eigen identiteit en het eigen functioneren dan door de Centrale Diensten. Interessant is nu dat juist bij de Centrale Diensten de verandering gemakkelijker is verlopen dan bij de andere organisatieonderdelen. Doordat de Centrale Diensten als organisatieonderdeel slechts in lage mate was geïnstitutionaliseerd, werd datgene wat de afzonderlijke directies gezamenlijk hadden, namelijk de overkoepelende stafafdeling, zonder tegenzin aan de SSO overgedragen. De afzonderlijke directies, die elk op zich wel een hoge mate van institutionalisering kenden, veranderden daarentegen niet. Hoewel de mate van institutionalisering dus een plausibele verklaring voor de variatie in de ontwikkeling van de SSO lijkt te zijn, blijft het de vraag of de afwijkende positie van de Centrale Diensten binnen het departement geen alternatieve verklaring op zichzelf is. Bovendien is het niet uitgesloten dat ook andere, niet-onderzochte, factoren alternatieve verklaringen zouden kunnen opleveren.

Hoewel het geringe aantal cases de generaliseerbaarheid beperkt, is het een interessante vraag wat deze bevindingen nu kunnen betekenen voor de recente ontwikkelingen binnen de overheid. Reeds onder het kabinet-Balkenende II is met het Programma Andere Overheid de trend gezet naar meer shared services centers. Ook de huidige operatie Vernieuwing Rijksdienst bevat plannen om met shared services centers, zowel binnen als tussen ministeries, efficiëntiewinsten te boeken. Hoewel ministeries bereidwillig genoeg zullen zijn om deel te nemen aan interdepartementale shared services centers, omdat daardoor niet alleen de diensten maar ook de bezuinigingen kunnen worden uitbesteed, is het nog maar de vraag in hoeverre de plannen echt van de grond zullen komen. Schaalvoordelen kunnen immers alleen worden geboekt als werkwijzen daadwerkelijk veranderen. De hoge mate van institutionalisering van sommige ministeries zou de realisatie van de schaalvoordelen daarom nog wel eens kunnen belemmeren.

## Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op een doctoraalscriptie: *Variatie in Verandering: De implementatie van een Shared Services Center bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat*, Universiteit Leiden, Leiden, 2005. De auteur bedankt Sanneke Kuipers, die tevens de scriptie begeleidde, en twee anonieme reviewers voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 De SSO van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bedient ten tijde van het onderzoek alleen het eigen ministerie.
- 3 De indicatoren voor het bepalen van de mate van verandering en de indicatoren voor de mate van institutionalisering van een directoraat-generaal kunnen wegens gebrek aan ruimte niet in dit artikel worden gepresenteerd. De indicatoren kunnen worden opgevraagd bij de auteur en zijn tevens te raadplegen op de website van de auteur.
- 4 Het onderzoek vond plaats in het voorjaar van 2005.

- 5 Alleen het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat is betrokken in de ontwikkeling van de SSO.

## Literatuur

- Bergeron, B., *Essentials of Shared Services*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2003.
- Boin, R.A., De recalcitrante organisatie: 'Leadership in administration' van Philip Selznick, in: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 3, pp. 145-155.
- Boin, R.A., *Contrasts in Leadership: An Institutional Study of Two Prison Systems*, Eburon Publishers, Delft, 1998.
- Brunsson, N. en J.P. Olsen, *The Reforming Organization*, Routledge, Londen, 1993.
- Buijs, J., V. van Doorn en P. Noordam, *Shared Service Centers: Een Kwestie van Doen*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Cohen, O.G., Randvoorwaarden voor Succesvolle Shared Services Centers, in: *Business Process Magazine*, 2003, nr. 8, pp. 13-16.
- Dobbinga, E.C., *Weerbaarheid van organisatiecultuur: Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne managementinstrumenten*, Eburon, Delft, 2001.
- Hargrove, E.C., *Prisoners of Myth: The Leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Koot, W. en E. Dobbinga, Vertraagde vernieuwing: De weerbaarheid van departementale culturen, in: *Bestuurskunde*, 2004, nr. 3, pp. 110-118.
- Opheij, W. en F. Willems, Shared Services Centers: Balanceren tussen Pracht en Praal, in: *Holland Management Review*, 2004, nr. 95, pp. 31-45.
- Schein, E.H., *Organizational culture and Leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.
- Selznick, P., *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Row, Peterson and Company, Berkeley, 1957.
- Strikwerda, J., Shared Services Centers: Hoe de Weerstand bij de Invoering Daarvan te Overwinnen, in: *Holland Management Review*, 2004, nr. 95, pp. 46-53.
- Strikwerda, J., Shared Service Centers en Gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, 2005, nr. 4, pp. 28-31.
- Veenswijk, M., *Departementale Cultuur: Ijzere kooi, Bron van versplintering of Politiek werktuig?*, Eburon, Delft, 1995.
- Vliet, O.P. van, *Variatie in Verandering: De Implementatie van een Shared Services Center bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, doctoraalscriptie Universiteit Leiden, Leiden, 2005.
- Vliet, O.P. van, Oprachtgever – Oprachtnemerrelatie bij Shared Services Centers, in: *Overheidsmanagement*, 2007, nr. 1, pp. 9-16.
- Wilson, J.Q., *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York, 1989.
- Zijderveld, A.C., *Bedrijfscultuur: Fantoom en feit*, SMO, Den Haag, 1988.