



Antonie van Nistelrooij, Marcel Kuhlmann, Evelien Palland en Hans Doodeman

Dr. A.T.M. van Nistelrooij is Universitair Docent aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Drs. M. Kuhlmann MCM is werkzaam bij Pentascope Implementation Services in Groningen.

Drs. E. Palland is adviseur organisatieontwikkeling, coach en trainer bij Comes Ontwikkeling & Advies.

Drs. Th.J.J. Doodeman is werkzaam bij de afdeling Beleidsinformatievoorziening van UWV.

REFLECTIE

Balanceren tussen Strategisch Management en Organization Development

EEN VOORBEELD VAN EEN STRATEGISCH VERANDERINGSPROCES BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR

Het veranderen vanuit een strategisch perspectief is in de afgelopen jaren ook in de publieke sector een steeds vaker voorkomend verschijnsel geworden. De focus in een strategische verandering ligt op het realiseren van een betere aansluiting (fit) tussen omgeving, organisatiedesign en doelstellingen van het bedrijf. Volgens Beer en Nohria (2000) en Boonstra (2004) gaat het daarbij om een relatief recente ontwikkeling waarbij inzichten uit het Strategisch Management-model worden verbonden met die van Organization Development. Casestudies van dergelijke veranderingen laten zien dat het vinden van een balans tussen beide modellen binnen de publieke sector geen sinecure is. In dit artikel wordt na een korte theoretische bespreking van de gangbare ideeën over het realiseren van strategische verandering binnen de publieke sector, verslag gedaan van een casestudy die is uitgevoerd naar de opzet en effecten van een strategische verandering bij een grote instelling binnen de publieke sector van Nederland.

Inleiding

De behoefte aan een strategische verandering ontstaat voornamelijk wanneer zich een abrupte verandering voordoet in de omgeving van de organisatie, bijvoorbeeld veroorzaakt door een wetswijziging, de aanstelling van een nieuwe CEO, een technologische ontwikkeling, een fusie of acquisitie (Cummings en Worley, 2005, p. 12). Daardoor is het vaak noodzakelijk dat vanuit de top op

grote schaal veranderingen worden geïmplementeerd in zowel structuur als cultuur van een organisatie (Bate et al., 2000). Omdat het doel van een strategische verandering het realiseren van een fit is tussen context, doelstellingen en organisatiedesign gaat het hier, per definitie om een contextspecifieke verandering. Dat wil zeggen dat het ontwerp van het veranderingsproces en het managen ervan grotendeels worden bepaald door de specifieke situatie waarin de organisatie zich bevindt. Wat betekent dat er niet zoiets bestaat als een *'one best way to manage change'* (Stace, 1996, p. 555; Coram en Burnes, 2001, p. 100; Balogun en Hailey, 2004, p. 7). Dit geldt voor veel organisatieveranderingsprocessen, maar in het bijzonder voor strategische veranderingen, omdat het om verschillende contextuele configuraties gaat die worden verbonden met veranderkundige ontwerpkeuzes die specifiek voor een bepaalde context van toepassing zijn (Beer en Nohria, 2000; Boonstra, 2004). In casestudies naar opzet, verloop en effecten van strategische veranderingen van bijvoorbeeld Bate et al. (2000, p. 450), Beer en Eisenstat (1996, p. 598), Beer (2001, p. 236-237), Balogun et al. (2004), O'Brien (2002, p. 446) en Burnes (2004) valt op dat ontwerpkeuzes zich daarbij vooral toespitsen op het vinden van een balans tussen Strategisch Management en Organization Development.

In de publicaties van Robertson en Seneviratne (1995), Ferlie et al. (1996), Coram en Burnes (2001), O'Brien (2002), McConkie (2003), Härenstam et al. (2004) en Patchett (2005) wordt een aantal verschillen aangegeven tussen organisatieveranderingsprocessen binnen de private en de publieke sector. Niet alleen is er een verschil in aanleiding, maar ook blijken veranderkundige concepten en benaderingen uit de private sector vaak tegenovergestelde effecten te hebben in de publieke sector. Zoals in bovenstaande publicaties wordt aangetoond blijkt dit vooral samen te hangen met het gegeven dat de publieke sector zich ten opzichte van de private sector kenmerkt door een veelvoud aan beslissers, een grotere diversiteit aan stakeholders, een intensievere politieke dynamiek en een organisatiedesign dat wordt gekarakteriseerd door een meer bureaucratische werkwijze (Golembiewski in McConkie, 2003, p. 569). Of zoals Patchett (2005, p. 598-9) het verwoordt: *'The political nature of the legislative and representation process and the functional expert and efficiency orientation of the administration process produce important tensions in a public-sector organization.'* De specifieke context van de publieke sector stelt specifieke eisen aan verandermanagement, bijvoorbeeld op het gebied van werken met verschillende mandaten en het effectief hanteren van invloed vanuit wetgeving en politiek krachtenveld (Patchett, 2005).

Dit artikel gaat in op de vraag op welke wijze binnen de publieke sector strategische veranderingsprocessen worden vormgegeven. Op basis van een theoretische verkenning wordt beargumenteerd dat het daarbij vooral gaat om twee factoren: het vinden van een balans tussen Strategisch Management en Organization Development en de rol van het topmanagement. Vervolgens wordt verslag gedaan van een uitgevoerde casestudy naar de opzet, het verloop en de uitkomsten van een strategische verandering binnen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Na een korte discussie sluit het artikel af met enkele conclusies.

1. Verandermanagement binnen de publieke sector

Volgens Ferlie et al. (1996, p. 86) bestaat verandermanagement in de publieke sector vooral uit *'top-down radical shock strategies and the exercise of political clout'*. Het vertrekpunt daarbij is het Strategisch Management-model dat gericht is op het verbeteren van de strategische positie van de organisatie met een centrale rol voor doelstellingen en structuur en waarbij wordt gehandeld volgens een voorgeprogrammeerde top-down aanpak (Dunphy, 2000, p. 123; Burnes, 2004; Balogun et al, 2004, p. 27). Een dergelijke manier van veranderen is volgens Dunphy (2000, p. 124) uitermate geschikt voor het doelgericht implementeren van een *corporate strategy* waarbij de planning, opzet en uitvoering stevig in de handen is van het topmanagement.

In een context waarin sprake is van een complex, dynamisch en politiek krachtenveld is het lastig om vooraf de uitkomst van een verandering te voorspellen en te plannen. Rodrigues en Hickson (1995) en Hickson et al. (2003) beargumenteren op basis van een vergelijkend onderzoek tussen de private en de publieke sector dat het realiseren van een succesvolle implementatie in de publieke sector gedeeltelijk ook een bottom-up aanpak vereist met een passende mate aan participatie. Ferlie et al. (1996, p. 6), Robertson en Seneviratne (1995), Patchett (2005) en Teo en Crawford (2005) stellen vast dat er in de publieke sector sprake is van een groeiende aandacht voor veranderconcepten afkomstig uit de Organization Development (OD)-benadering en spreken over een *'alternative and more humanistic management style'*. In het OD-model staan mensen en cultuur centraal en zijn interventies gericht op het ontwikkelen van een lerende omgeving die medewerkers de ruimte biedt om nieuwe inzichten te verwerven. Het is bovendien gericht op het verkrijgen van commitment waarbij een bottom-up en ontwikkelingsgerichte aanpak wordt gevolgd. (Stace, 1996, p. 555; Worley en Feyerherm, 2003, p. 99).

Het volgen van een OD-programma in een context waarin men gewend is aan centrale regelgeving en een bureaucratische en politieke werkomgeving, kan als niet passend bij de eigen organisatiecultuur worden ervaren of zelfs als een aanval op de bestaande status quo (Barnhart, 1997; O'Brien, 2002). In de literatuur worden enkele condities genoemd die daarbij een rol spelen. Een eerste conditie heeft betrekking op het selecteren van OD-issues die voor medewerkers van belang zijn (Marchington en Wilkinson in O'Brien, 2002). Volgens Kanter (1983, p. 254) is het zo dat *'People are sceptical about participation just for show, without any impact on substance'*. Een tweede conditie betreft dan ook de inrichting van het OD-programma. Dat dient duidelijk te zijn en logischerwijs te leiden tot concrete resultaten (Kanter, 1983). Een derde conditie die een rol speelt bij het succesvol toepassen van OD, betreft de rol van het topmanagement die vooral bestaat uit het creëren van mogelijkheden voor medewerkers om op directe wijze te participeren in het ontwikkelen en implementeren van de veranderingen (Beer en Nohria, 2000; Beer, 2001).

2. Duale scenario's voor strategische verandering

Zowel de OD-benadering als het Strategisch Management-model zijn archetypisch en gebaseerd op even plausibele als legitieme aannames (Beer en Nohria, 2000, p. 19). Omdat ze grotendeels complementair zijn (Hickson et al., 2003, p. 1819; Cummings en Worley, 2005, p. 12), zijn ze elk *an sich* onvoldoende om te komen tot een succesvolle implementatie van een strategische verandering (Beer, 2001, p. 234; Hickson et al., 2003, p. 1819). *'A purely top-down effort, in which there is little or no participation within the organization, is just as likely to end in failure as a purely bottom-up approach'* (Conger, 2000, p. 101). Coram en Burnes (2001) en O'Brien (2002) trekken op basis van hun casestudies in de publieke sector soortgelijke conclusies. Met name Coram en Burnes (2001, p. 107) concluderen op basis van hun casestudy binnen de publieke sector dat *'To focus on only one of these, is unlikely to achieve the benefits which policy makers expect, and taxpayers increasingly demand'*. De auteurs verwijzen daarbij naar de veranderkundige aanpak van Beer en Nohria (2000) en Beer (2001) waarin sprake is van drie mogelijke duale scenario's gebaseerd op inzichten uit zowel het Strategisch Management als uit de Organization Development. Deze scenario's zijn in kader 1 nader uitgewerkt.

Kader 1.

Sequentieel scenario

In een sequentiële strategie worden beide werkwijzen achter elkaar uitgevoerd. Bijvoorbeeld eerst via het Strategisch Management-model aandacht geven aan het verbeteren van de economische waarde van het bedrijf en daarna via een OD-programma vertrouwen en commitment ontwikkelen voor de lange termijn. Ook het omgekeerde is binnen dit scenario mogelijk. Nadat via een OD-programma bijvoorbeeld duidelijk is geworden met welke toekomstige strategische scenario's rekening gehouden moet worden en hierover een gedragen besluit is genomen, kan men via het Strategisch Management-model overgaan op het topdown doorvoeren van de gewenste strategische verandering.

Simultaan scenario

In een simultaan scenario worden beide werkwijzen tegelijkertijd en parallel uitgevoerd. Dus tegelijkertijd een deelprogramma gebaseerd op inzichten uit OD en een deelprogramma gebaseerd op inzichten uit het Strategisch Management-model. Beide programma's worden door verschillende mensen bemand en ondersteund. Het idee is dat in het OD-programma mensen in grootschalige bijeenkomsten hun zienswijzen, ideeën en ervaringen uitwisselen en dat de uitkomsten hiervan als input worden gebruikt in het andere deelprogramma. In dit deelprogramma wordt op projectbasis gewerkt aan de invulling van een nieuw ontwerp.

Contingent scenario

In een contingent scenario bepalen de (veranderende) situationele omstandigheden wat op welk moment de juiste aanpak is. Na elke genomen stap in het veranderproces wordt opnieuw bepaald wat heeft gewerkt, wat de aard is van de nieuw ontstane problematiek, naar welke aanpak de voorkeur uitgaat en in hoeverre de strategische verandering op koers ligt.

Gezien het complementaire karakter van beide benaderingen kan elk van de in kader 1 uitgewerkte scenario's, zoals Beer en Nohria (2000) en Beer (2001) overtuigend beargumenteren, al snel leiden tot een paradoxale situatie. Immers, een top-down aangestuurd re-engineeringsproces gaat ten koste van de commitment van de medewerkers voor de lange termijn en een bottom-up proces leidt op korte termijn niet tot vergaande ingrepen in de structuur en strategische positie

van een organisatie. In een dergelijke situatie is sprake van een tegenstrijdigheid zonder dat er één beste oplossing voor handen is. Zoals in elke paradox vraagt het om het vinden van een dynamische balans tussen beide benaderingen. Het betreft dus met andere woorden een situatie die spanningen oproept en waarin allerlei controversies de voortgang van het proces kunnen beïnvloeden (Sminia, 2003; Sminia en Van Nistelrooij, 2004). Volgens Beer (2001, p. 238) speelt hierbij vooral het topmanagement een belangrijke rol, omdat het:

- vaak een voorkeur heeft voor een van de twee benaderingen;
- geneigd is te streven naar een zo direct en snel mogelijk aantoonbaar resultaat;
- handelt op basis van allerlei irrationele opvattingen over wat wel en wat niet in de organisatie zou werken; en
- de mogelijkheid zoekt buiten schot te blijven zonder in gesprek te hoeven treden over tekortkomingen in de eigen gelederen op het gebied van verticale communicatie, coördinatie, leiderschapsstijl en strategie.

Zaken die in een typisch OD-programma aan bod komen tijdens de zogenaamde *leadership alignment* voorafgaand aan het veranderingsproces (Van Nistelrooij, 2000, p. 104).¹

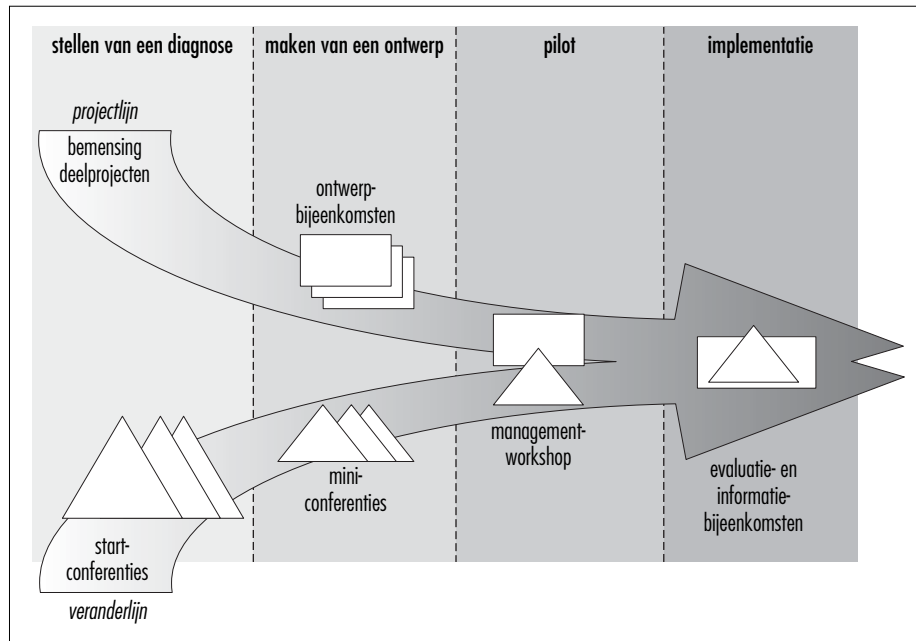
3. Opzet Vizier UWV

Uit vijf bestaande uitvoeringsinstellingen Cadans, Gak Nederland, GUO, SFB en USZO en voormalig opdrachtgever Lisv is sinds 1 januari 2002 het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ontstaan. Zes verschillende organisatieculturen, met ieder eigen ondersteunende systemen zijn met elkaar in gesprek over de grote diversiteit aan werkprocessen, verbouwing en verdere integratie van deze processen. In maart 2002 is het project Voorzieningen Inkoop Reïntegratie (Vizier) opgezet met als doel te komen tot een transparant en generiek proces waarin 90 procent van de aanvragen voor voorzieningen binnen zes weken kan worden beoordeeld. Tegelijkertijd met deze inhoudelijke veranderingen is het project ook opgezet om de 'sectorale' verschillen in de uitvoering tussen de voormalige fusiepartners weg te werken en eigenaarschap te ontwikkelen voor de nieuwe eenheid voorzieningen. Het project kan worden geclassificeerd als een migratietraject gericht op het samenvoegen van de verschillende organisaties en het effectiever uitvoeren van wet- en regelgeving (Veenstra, 2004, p. 22). Dit maakte dat de doorlooptijd van het project beperkt was.

Hoewel in het verleden is geëxperimenteerd met enkele OD-achtige benaderingen, is binnen het UWV door de jaren heen een praktijk ontstaan gebaseerd op een voorgeprogrammeerde top-down aanpak. Bij de opzet van het project Vizier realiseerde de projectorganisatie zich dat de ontwikkeling van de nieuwe eenheid niet alleen veranderingen in de structuur en strategie van het bedrijf betrof, maar ook de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingspatronen tussen de voormalige fusiepartners en tussen de betrokken divisies Arbeidsgeschiktheid (AG) en Inkoop Reïntegratie (IR). Dit was voor de projectorganisatie de reden om in het project ook ruimte in te bouwen voor bottom-up processen met mogelijkheden voor participatie. Dit alles bepaalde in belangrijke mate de voorkeur voor twee

afzonderlijke deelprogramma's, waarbij gezien de beperking in tijd gekozen werd voor een simultaan scenario in plaats van een sequentieel scenario. In de opzet van het project is gekozen om na verloop van tijd beide deelprogramma's te laten samenvallen, idealiter net voorafgaand of tijdens de landelijke implementatie (zie figuur 1).

Figuur 1.



PROJECTLIJN

Zoals schematisch weergegeven in figuur 1 bestond het ene deelprogramma, de 'projectlijn' genoemd, uit enkele deelprojecten waarin de inhoud van de verandering werd gerealiseerd. Binnen de projectlijn is gewerkt aan de ontwikkeling van een functioneel en technisch ontwerp, een ondersteunend ICT-systeem en de nieuwe producten die nodig waren binnen de nieuwe eenheid. Daarnaast is binnen deze lijn gewerkt aan de beschrijving van de nieuwe processen, nieuwe functiebeschrijvingen, personeelsplan, organisatieplan, opleidingsplan en nieuwe opleidingsmodules. Bovendien is binnen de projectlijn gewerkt aan een transparant inkoopbeleid voor de nieuwe eenheid en aan serviceniveau-overeenkomsten met leveranciers. De uitkomsten van deze lijn zijn van te voren vastgelegd in een projectplan dat op een top-down wijze is uitgevoerd. Vooraf is afgesproken dat de planning in de projectlijn leidend was voor de voortgang in de veranderlijn.

VERANDERLIJN

De tot de projectlijn behorende deelprojecten zouden 'gevoed' worden door het tweede deelprogramma dat de 'veranderlijn' is genoemd. In deze lijn zijn allerlei OD-interventies geprogrammeerd zoals Large Group Interventies (LGI's) (Van Nis-

telrooij, 2000) in de vorm van startconferenties en miniconferenties. Deze waren bedoeld voor het ontwikkelen van de ontwerpspecificaties, de bemensing van de diverse deelprojecten en het verkrijgen van het gewenste eigenaarschap. Later in het project stonden er workshops, informatiebijeenkomsten en een evaluatiebijeenkomst op het programma ter ondersteuning van de pilot en de implementatie. De ontwikkeling van de veranderlijn werd bij aanvang ruw geschetst en later steeds verder uitgewerkt. Bovendien is de voortgang van de veranderlijn door het topmanagement afhankelijk gesteld van in de projectlijn gerealiseerde uitkomsten.

Voor de afstemming tussen beide lijnen en de aansturing van de diverse deelprojecten is voor elke lijn een apart team opgericht, respectievelijk ontwerpteam en regiegroep geheten waarbij de samenstelling ervan een evenredige afspiegeling vormde van zowel de divisie Arbeidsgeschiktheid als het directoraat Inkoop Reïntegratie. Tevens is bij de samenstelling van het ontwerpteam gekeken naar een evenwichtige vertegenwoordiging van de verschillende functionaliteiten en voormalige fusiepartners. Het ontwerpteam en de regiegroep hadden regelmatig overleg waarbij ook de projectleider en enkele interne en externe consultants aanwezig waren. Samen vormde zij de projectorganisatie.

Via nieuwsbrieven, intranet en informatiebijeenkomsten in het land zijn allerlei activiteiten ontplooid om de medewerkers te blijven informeren en zodoende te betrekken bij het project.

4. Opzet onderzoek

Het primaire doel van het onderzoek naar het project Vizier was het genereren van inzichten in de opzet, het verloop en de effecten van het project. Daarvoor hebben twee onderzoekers in de periode januari – juni 2003 gebruikgemaakt van participerende observaties en interviews tijdens diverse bijeenkomsten van het ontwerpteam, bijeenkomsten van de regiegroep en vergaderingen tussen projectleider en externe adviseurs. Naast participerende observaties is voor het onderzoek ook gebruikgemaakt van documentanalyses zoals van notulen van werkoverleggen, managementvergaderingen, voortgangsverslagen en persoonlijke verslaglegging.

Voor de participerende observatie is gebruikgemaakt van het zogeheten Minnesota Innovation Research Program (MIRP). Het doel van deze MIRP is om via longitudinale studies mogelijkheden van procestheorieën op het gebied van verandering en ontwikkeling te ontwikkelen en te testen (Van de Ven en Poole, 1990, p. 315). Het biedt handvatten om gebeurtenissen systematisch vast te leggen, te coderen en achteraf te interpreteren om vast te kunnen stellen in hoeverre er sprake is geweest van bepaalde patronen. De onderzoekers hebben daarbij voornamelijk gekeken naar de wijzen waarop er tijdens het project is gecommuniceerd (Veenstra, 2004) en naar de invloed van controverses op de voortgang van het project (Hesselmans, 2003). De observaties en coderingen zijn vastgelegd in een databestand dat is gegroepeerd naar onderwerp, bijeenkomst en fase in het veranderproces.

In juni 2003 is in de laatste fase van het project tevens gebruikgemaakt van een survey om de eerste resultaten van het project vast te stellen. De vragenlijst is voor dit onderzoek ontwikkeld waarbij achteraf is vastgesteld dat de items met een Cronbach alpha boven de .6 scoren wat duidt op een acceptabele betrouwbaarheid. De vragenlijst is in elektronische vorm aangeboden aan een a-selecte steekproef van 152 deelnemers waarvan er 65 ingevuld zijn geretourneerd. Dit levert een responsepercentage van 42,8 procent op wat de generaliseerbaarheid van de gegevens enigszins beperkt.

5. Resultaten

Het UWV is een semi-overheidsinstelling die opereert in een complex, dynamisch en politiek georiënteerd belangenveld (Bekke en Van Gestel, 2004). De wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten, REA (1998) betekende dat UWV diende te voldoen aan nieuwe normen inzake voorzieningen. In combinatie met de interne wens om de interne sectorale verschillen op te heffen, betekende dit dat er zowel in de structuur als in de cultuur van de organisatie een strategische verandering doorgevoerd diende te worden. Daarbij speelde het een grote rol dat de overheid strikt geformuleerde deadlines en restricties hanteerde ten aanzien van de invulling van de nieuwe eenheid. Dit vereiste in de aanpak, samen met de grootschalige omvang van het project, een centraal en top down aangestuurde projectorganisatie. Tegelijkertijd was de projectorganisatie die direct onder het topmanagement viel, zich er ook van bewust dat voor het goed functioneren van de nieuwe eenheid op de lange termijn commitment van de medewerkers noodzakelijk was en dat er in het project ruimte diende te zijn voor participatie. Wat vooraf de belangrijkste reden was om in de opzet van het project te kiezen voor een duaal en simultaan scenario met twee lijnen, een zogeheten projectlijn en veranderlijn, met ieder eigen veranderkundige assumpties en waarden.

De eerste fase van het project stond in het teken van de eendaagse startconferenties binnen de veranderlijn. De startconferenties hebben ontwerpcriteria opgeleverd die zijn gebruikt in de projectlijn, en hebben ertoe geleid dat deelnemers zich enthousiast aanmeldden voor de bemensing van de diverse deelprojecten binnen de projectlijn. Uit de achteraf uitgevoerde survey blijkt dat vooral het directe onderlinge contact, de openheid en betrokkenheid bij het project tijdens deze bijeenkomsten als positief werden ervaren. In de periode direct na de startconferenties werd duidelijk dat er op de werkvloer tussen Arbeidsgeschiktheid en Inkoop Reïntegratie interpretatieverschillen waren ontstaan over de taakinhoud en taakafbakening in de nieuwe eenheid. Dit leidde tot een controverser over de zeggenschap en over de precieze verantwoordelijkheden binnen het project. Voordat gestart kon worden met de ontwikkeling van de nieuwe werkprocessen in de tweede fase van het project, diende deze eerst te worden opgelost. Hierdoor heeft deze fase langer geduurd dan strikt noodzakelijk.

Zoals eerder aangegeven was de ontwikkeling van de veranderlijn bij aanvang

slechts ruw geschetst en was de voortgang in de projectlijn leidend. Door de opgelopen vertraging in de projectlijn heeft het topmanagement dan ook direct en top-down ingegrepen in de tweede fase van de veranderlijn. De ingrepen kwamen er op neer dat teneinde de oorspronkelijke deadlines in de projectlijn te realiseren, een periode van versnelling (*pressure cooker*) is ingevoerd ten koste van een eerder geplande tweede ronde met grootschalige conferenties. Hierdoor ontstond een katalysator voor snel ontwerpen en heeft de ingreep ertoe geleid dat beide lijnen al voorafgaand aan de pilot in elkaar zijn geschoven. Achteraf kun je zeggen dat er feitelijk vanaf de eerste fase sprake was van een geïntegreerde projectlijn waarin weliswaar typische OD-interventies werden uitgevoerd, maar waarin de projectlijn en de aanpak volgens het Strategisch Management-model overheersten. In afnemende mate werd de projectorganisatie na de eerste fase betrokken bij de besluitvorming en nam het topmanagement in toenemende mate top-down beslissingen waarbij het direct ingreep in het proces.

Uiteindelijk is de nieuwe werkeenheden binnen de gestelde tijd ontwikkeld en binnen de vooraf gestelde tijdslijmet geïmplementeerd. Anderhalf jaar na start van de implementatie – die cascadijch over de regio's en kantoren verliep – werd op alle kantoren de ambitie gehaald om voor 90 procent van alle aangevraagde voorzieningen binnen zes weken een beslissing af te geven. In dezelfde tijd was het nieuwe ICT-systeem overal in Nederland operationeel. Daarmee zijn de doelstellingen van de projectlijn gerealiseerd. Voor wat betreft veranderlijn en in het bijzonder het slechten van de sectorale verschillen tussen de voormalige fusiepartners, laat het onderzoek een wat meer genuanceerd beeld zien. Zo blijkt uit de resultaten van de survey dat bij slechts 27,7 procent van de respondenten sprake is van een verhoogde veranderbereidheid en vindt slechts 29,2 procent dat het nieuwe werkproces voldoende draagvlak heeft. Tevens is 76,9 procent van mening dat de commitment met UWV als organisatie door het project niet noemenswaardig is vergroot. Wel zegt 52,3 procent dat de communicatie met de andere voormalige fusiepartners door het project is verbeterd, maar zegt slechts 27,7 procent dat de communicatie tussen AG en IR is verbeterd. Op de open vraag welke aspecten verbeterd kunnen worden, is dan ook het meest voorkomende antwoord de samenwerking tussen AG en IR. Andere veelgenoemde aspecten die volgens de respondenten voor verbetering vatbaar zijn, zijn de aansturing van het project, het betrekken van medewerkers bij het project en het luisteren naar de werkvloer door het topmanagement.

6. Discussie

Ook de onderzochte case geeft aan dat het volgen van een duaal scenario voor een strategische verandering bepaald geen sinecure is. Gelet op de gemaakte veranderingkundige ontwerpkeuzes en de rol van het topmanagement kan naar aanleiding van de case het volgende worden opgemerkt.

VERANDERKUNDIGE ONTWERPKEUZES

Bij de opzet van het project is gekozen voor een simultane opzet van twee deelprogramma's. Daarbij zouden de uitkomsten van de veranderlijn als input dienen voor de projectlijn. Gedurende de eerste fase waarin nog feitelijk sprake was van een aparte lijn, heeft deze opzet goed gewerkt. Niet alleen zijn er ontwerpspecificaties ontwikkeld, maar zijn ook de deelprojecten bemand. Uit de analyses blijkt, dat de ingrepen van het topmanagement in het teken stonden van het realiseren van de doelstellingen van de projectlijn. Dit leidt tot het inzicht dat, hoewel de projectorganisatie een duaal en simultaan scenario had ontworpen, het topmanagement *de facto* altijd gewerkt lijkt te hebben met een contingent scenario. Het belang van eigenaarschap en het slechten van de sectorale verschillen werd wel ingezien, maar feitelijk dus ondergeschikt gemaakt aan het bijtijds realiseren van de doelstellingen van de projectlijn. Achteraf gezien kan worden gesteld dat de projectorganisatie er niet in geslaagd lijkt te zijn om het topmanagement te overtuigen van de toegevoegde waarde van het OD-programma voor het project Vizier.

ROL TOPMANAGEMENT

De startconferenties zijn een belangrijke stap geweest in de samenwerking tussen de verschillende stakeholders. Zoals ook uit de resultaten van de survey blijkt, hebben deze bijeenkomsten bijgedragen tot veel enthousiasme. Achteraf kun je zeggen dat door de ingreep van het topmanagement, en in het bijzonder het laten vervallen van de geplande vervolgonferenties, voorbij is gegaan aan de tijdens de startconferentie uitgesproken wens om deze wijze van werken in de veranderlijn voort te zetten. De participatie van de medewerkers is over het geheel van het project gezien beperkt gebleven tot de deelname aan de startconferenties. Enkele respondenten gaven achteraf aan dat ze het gevoel hadden 'met een kluitje in het riet gestuurd te zijn'. Hoewel moeilijk feitelijk vast te stellen, hebben diverse projectmedewerkers gedurende het project het idee gehad dat dit van invloed is geweest op de commitment van de medewerkers later in het project. Een indruk die werd bevestigd tijdens de diverse evaluatiegesprekken waarin voorbeelden werden genoemd als de geconstateerde informatieachterstand tijdens de pilot en de geconstateerde verwarring over proces, inhoud en kaders tijdens de implementatie.

Gedurende het project is de veranderlijn allengs meer een speelbal geworden van het politieke krachtenveld binnen de organisatie. Afgaande op de uitkomsten van de survey lijkt dit direct gevolgen te hebben gehad voor de commitment van de medewerkers. Meer dan tweederde van de respondenten vond dat er geen sprake was van toegenomen veranderbereidheid of van voldoende draagvlak voor de nieuwe eenheid. Ook is in de survey door respondenten aangegeven dat er sprake zou zijn geweest van een dominante rol van een van de voormalige fusiepartners. Meer dan tweederde van de respondenten vindt dat de communicatie tussen AG en IR niet noemenswaardig is verbeterd; hetgeen wel cruciaal is voor het functioneren van de nieuwe eenheid.

Hier staat tegenover dat door direct in te grijpen, het topmanagement erin is geslaagd het project inhoudelijk en bijtijds tot een goed einde te brengen. Daarmee heeft het dus feitelijk zijn voorafgestelde doelstellingen gerealiseerd. Bovendien geeft de effectuering van de nieuwe servicegraad binnen anderhalf jaar na de start van de implementatie de indruk dat het project ook op dit punt succesvol is geweest.

7. Conclusie

Op basis van de resultaten kan worden geconcludeerd dat de vooraf gestelde doelstellingen van de projectlijn zijn gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot die van de veranderlijn. De verklaring hiervoor kan worden gezocht in de voorkeur van het topmanagement voor de veranderkundige assumpties en waarden die horen bij het Strategisch Management-model. Het onderzoek toont aan dat het volgen van een duaal scenario kennelijk leidt tot een succesvolle implementatie van de vooraf gestelde doelstellingen. Daarbij bevestigt het onderzoek eerdere conclusies van bijvoorbeeld Coram en Burnes (2001) en O'Brien (2002) dat de complexe politieke context binnen de publieke sector iets is waarmee vooraf in het ontwerp van het veranderingsproces terdege rekening gehouden dient te worden. Het onderzoek bevestigt tevens dat deze context vooral bepalend is, zoals ook Patchett (2005) en Teo en Crawford (2005) vaststellen, voor de mate waarin en de wijze waarop inzichten uit de Organization Development-benadering worden toegepast. Het gaat dan voornamelijk, zo is uit het caseonderzoek binnen UWV gebleken, om de invulling van de rol van het topmanagement. Het succesvol implementeren van een strategische verandering binnen de publieke sector is kennelijk niet alleen een kwestie van sturen op voorgeprogrammeerde resultaten, maar ook een kwestie van het creëren van mogelijkheden voor medewerkers om op directe wijze te participeren in het ontwikkelen van deze resultaten. Het realiseren van dergelijke procesvaardigheden bij het topmanagement begint met het vooraf expliciteren van de achterliggende veranderkundige basisassumpties en waarden.

Noot

1. Tijdens een bijeenkomst met het topmanagement waarin *leadership alignment* centraal staat, wordt onder meer aandacht gegeven aan de rol van het topmanagement tijdens het veranderingsproces. Gedurende de bijeenkomst komen de achterliggende veranderkundige assumpties en waarden aan bod en worden afspraken gemaakt over gewenste mate aan participatie door de medewerkers, de mate van overleg met de projectorganisatie en precieze verantwoordelijkheden in het project (Van Nistelrooij, 2004, p. 104-105).

Literatuur

- Barnhart, T. (1997), Save the bureaucrats (While reinventing them). – In: *Public Personnel Management*, 26, 1, p. 7-14
- Bate, P., R. Khan en A.J. Pyle (2000), Culturally sensitive structuring: an action research-based approach to organization development and design, – In: *Public Administration Quarterly*, 23, 4, p. 445-470
- Beer, M. en R.A. Eisenstat, (1996), Developing an organization capable of implementing strategy and learning. – In: *Human Relations*, 49, 5, p. 597-619
- Beer M. en N. Nohria (Eds.) (2000), *Breaking the code of change*. – Boston: Harvard Business School Press
- Beer, M. (2001), How to develop an organization capable of sustained high performance: Embrace the drive for results-capability development paradox. – In: *Organizational Dynamics*, 29(4), p. 233-247
- Bekke, H. en N. van Gestel (2004), *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*. – Apeldoorn: Garant
- Balogun, J. en V. Hope Hailey (2004). *Exploring Strategic change* (2 ed.). – Harlow: Prentice-Hall
- Bloodgood, J.M., en J.L. Morrow (2003), Strategic organizational change: exploring the roles of environmental structure, internal conscious awareness and knowledge. – In: *Journal of Management Studies*, 40, 7, p. 1761-1782
- Boonstra, J. (2004), Conclusion: Some reflections and perspectives on organizing, changing, and learning. – In: J. Boonstra (Ed.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*. John Wiley en Sons, Chichester, p. 447-476
- Burnes, B. (2004), *Managing Change; A strategic approach to organisational dynamics* (4 ed.). – Harlow: Pearson
- Conger, J.A. (2000), Effective change begins at the top. – In: M. Beer en N. Nohria (Eds), *Breaking the Code of Change*. – Boston, MA: Harvard Business School Press, p. 99-112
- Coram, R. en B. Burnes (2001), Managing organisational change in the public sector. – In: *International journal of public sector management*, vol. 14 (2), p. 94-110
- Cummings, T.G. en C.G. Worley (2005). *Organization development and change* (8 ed.). – Cincinnati: South-Western College Publishing
- Dunphy, D.C. (2000), Embracing paradox: top-down versus participative management of organizational change: a commentary on Conger and Bennis. – In: Beer, M. en Nohria, N. (Eds.), *Breaking The Code of Change*. – Boston, MA: Harvard Business School Press, p.123-136
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald en A. Pettigrew (1996), *The new public management in action*. – Oxford: Oxford University Press
- Härenstam, A., E. Bejerot, O. Leijon, P. Scheele, en K.Waldenström (2004), Multilevel analyses of organizational change and working conditions in public and private sector. – In: *European journal of work and organizational psychology*, 13, 3, p. 305-343.
- Hesselmans, F. (2003), Controverse en veranderingsproces in kaart gebracht; Een

onderzoek naar de invloed van een controverse op het verloop van een veranderingsproces bij UWV. – onderzoeksverslag verschenen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

Hickson, D.J., S.J. Miller en D.C. Wilson (2003), Planned or prioritized? Two options in managing the implementation of strategic decisions. – In: *Journal of Management Studies*, 40, 7, p. 1803-1836

Kanter, R. (1982), The middle manager as innovator. – In: *Harvard Business Review*, july-august, p. 95-105

McConkie, M.L (2003), Organization Development in the public sector. – In: T.G. Cummings en C.G. Worley, *Organization development and change* (7 ed.). – Cincinnati: South-Western College Publishing, p. 568-574

Nistelrooij, A.T.M.van (2000). *Werken met conferenties: het collectief organiseren van team based organisaties*. – Utrecht: Lemma

O'Brien, G. (2002), Participation as the key to successful change – a public sector case study. – In: *Leadership en Organizational Development Journal*, 23, 8, p.442-455

Patchett (2005, p. 596), Organization Development in the public sector. – In: T.G. Cummings en C.G. Worley, *Organization development and change* (8 ed.). – Cincinnati: South-Western College Publishing, p. 596-603

Robertson, P. en S. Seneviratne (1995), Outcomes of planned organizational change in the public sector: a meta-analytic comparison to the private sector. – In: *Public Administration Review*, 55, p. 547-58

Rodrigues, S. B. en D.J. Hickson (1980), Success in decision-making: different organizations, differing reasons for success. – In: *Journal of Management Studies*, 32, 5, p.655-78

Sminia, H. (2003), The failure of the Sport7 TV-channel: Controversies in a Business Network. - In: *Journal of Management Studies*, 40, 7, p. 1621-1649

Sminia, H. en A.T.M. van Nistelrooij (2004), *Embracing the paradox in Project Management: managing tensions between two contrasting change strategies*, paper presented at the 20th EGOS colloquium, Ljubljana, Slovenia, july, 1-3

Stace, D.A. (1996), Dominant ideologies, strategic change, and sustained performance. – In: *Human Relations*, 49, 5, p. 553-569.

Teo, S.T. en J. Crawford (2005), Indicators of strategic HRM effectiveness: A case study of an Australian public sector agency during commercialization. – In: *Public Personnel Management*, 34, 1, p. 1-16

Van de Ven, A.H en M.S. Poole (1990), Methods for studying innovation development in the Minnesota innovation research program. – In: *Organization science*, 1, 3, p. 313-335

Veenstra, J. (2004), *Communicatievormen tijdens een organisatieverandering; Een onderzoek naar de toepassing van communicatie tijdens een organisatieveranderingsproces binnen UWV*. – Onderzoeksverslag verschenen aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Worley, C.G., en Feyerherm, A.E. (2003). Reflections on the future of Organization Development. – In: *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39, 1, p. 97-115