



Hoe effectief is het INK-model?

Het INK-gedachtegoed en -model mogen zich verheugen in een grote belangstelling. Alle politiekorpsen gebruiken het model sinds 1996, daartoe verplicht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast wordt het model ook gebruikt door 60% van de grote en middelgrote gemeentes, 50% van de waterschappen, ruim 60% van de provinciën, ruim 30% welzijninstellingen en het merendeel van apotheken, GGD's en Diensten Justitiële Inrichtingen. Het INK verkocht inmiddels meer dan 150.000 INK-handleidingen en leidde al ruim 8000 mensen op. Daarmee lijkt de missie van het Ministerie van Economische Zaken, dat destijds opdracht gaf voor de ontwikkeling van het model, als ook de oprichting van het Instituut voor Nederlandse Kwaliteit (INK), geslaagd. Of toch nog niet helemaal?

In minder dan 50 woorden

- Het INK-model is al jarenlang onderhevig aan kritiek.
- Er blijken geen directe relaties tussen de mate van organisatieontwikkeling en de prestaties.
- Het IVA denkt na over een nieuw of aangepast model voor organisatieontwikkeling.
- U kunt bijdragen aan de invulling van de onderzoeksagenda voor organisatieontwikkeling in Nederland.

Sinds 1994 wordt publiekelijk gezaagd aan de poten van het INK-model. Op de site managementsite.net wordt al ruim vier jaar gediscussieerd over de legitimiteit en 'juistheid' van het model. Aangezwengeld door Kerklaan en Hoogendijk met het artikel 'Het INK-managementmodel, Haarlemmerolie voor organisatieproblemen?' in Sigma (nr. 1, 2003), en gevolgd door twee artikelen van hen op www.managementsite.net: 'Maken managementmodellen waar wat ze beloven?' en 'Het INK-model als zinsbegoocheling'.

ondermeer van Jan Balk (namens het INK) en Teun Hardjono, ontwerper van het vierfasenmodel dat de basis heeft gevormd voor de fasen die het INK-model hanteert. Met belangstelling heb ik deze discussie gevolgd, maar me vooral geërgerd aan het veelal ontbreken van argumenten voor de kritiek en het achterwege laten van alternatieven voor verbetering van het model. Maar ook wij – onderzoekers van de vakgroep organisatieontwikkeling van het IVA, Universiteit van Tilburg – twijfelen aan de 'juistheid' van de vele veronderstellingen die heersen rondom het model. Vele jaren heb ik dit model toegepast in de adviespraktijk. Ik ben zelfs 'medeplichtig' door de medeontwikkeling van verschillende materialen op basis van het INK-model. Desondanks heb ik mij er vaak over verbaasd met welk gemak en met welke vanzelfsprekendheid ('*Keiner denkt mehr frei, der ein System hat*', Jean Paul 1763-1825) Nederlandse organisaties aan de slag gingen met dit model. Hoe ze – soms zelfs als doel op zich – fasenontwik-

De kern van de kritiek is dat organisaties door de lineaire toepassing van het model op het verkeerde been worden gezet

De belangrijkste kritiekpunten zijn de volgende:

- het INK en adviseurs raden organisaties aan om hun verbeterdoelstellingen en -activiteiten uit de ontwikkelingsfasen van het model af te leiden;
- organisaties gebruiken de resultaatgebieden van het model om hun prestaties te meten;
- organisaties passen het model toe als instrument voor interne besturing en borging;
- organisaties gebruiken het model om te 'leren' of te 'leren excelleren';
- organisaties worden gecertificeerd op basis van het INK-managementmodel;
- profit en non-profitorganisaties worden over één kam geschoren.

De kern van de kritiek is dat organisaties door de lineaire toepassing van het model op het verkeerde been worden gezet. Ze worden gestimuleerd een steeds hogere ontwikkelingsfase na te streven, hiertoe onder meer aangespoord door het feit dat het INK de INK-Kwaliteitsprijs uitreikt aan de hoogstscorende organisaties. Dit terwijl onduidelijk is of de inspanningen die de organisatie verricht in het kader van organisatieontwikkeling 'in lijn zijn' met de inspanningen die noodzakelijk zijn om te reageren op de omgeving of bijvoorbeeld de continuïteit te waarborgen.

Ruim vierenzestig reacties volgden op deze artikelen,

keling nastreefden, zonder de effecten en rendementen van deze inspanning hiervoor te kennen. 80% van de gemeenten die het INK- of KO-model gebruiken, is desondanks van mening dat door het gebruik van dit model de kwaliteit van de organisatie verbeterd is – zonder hiervoor cijfers voor te kunnen aandragen.

INK-winnaars

Het INK reikt sinds 1994 prijzen uit aan organisaties die op eigen initiatief het INK vragen om hen te 'weggen'. Het INK onderscheidt drie soorten 'prijzen':

1. INK-verbetercertificaat: voor organisaties 'die ruim in fase 2 (procesgerichte fase) verkeren en blijkens hun verbeterplan het vermogen bezitten om gestructureerd te verbeteren' (350 punten op een schaal van 1000 punten);
2. INK-onderscheiding: voor organisaties die gestaag op weg zijn naar of zich bevinden in fase 3 (systeemgeoriënteerde fase - 450 punten)
3. INK-prijs: de meest prestigieuze prijs wordt toegekend aan organisaties die tenminste 650 punten scoren en zich daarmee op driekwart van de weg naar 'excellence' te bevinden.

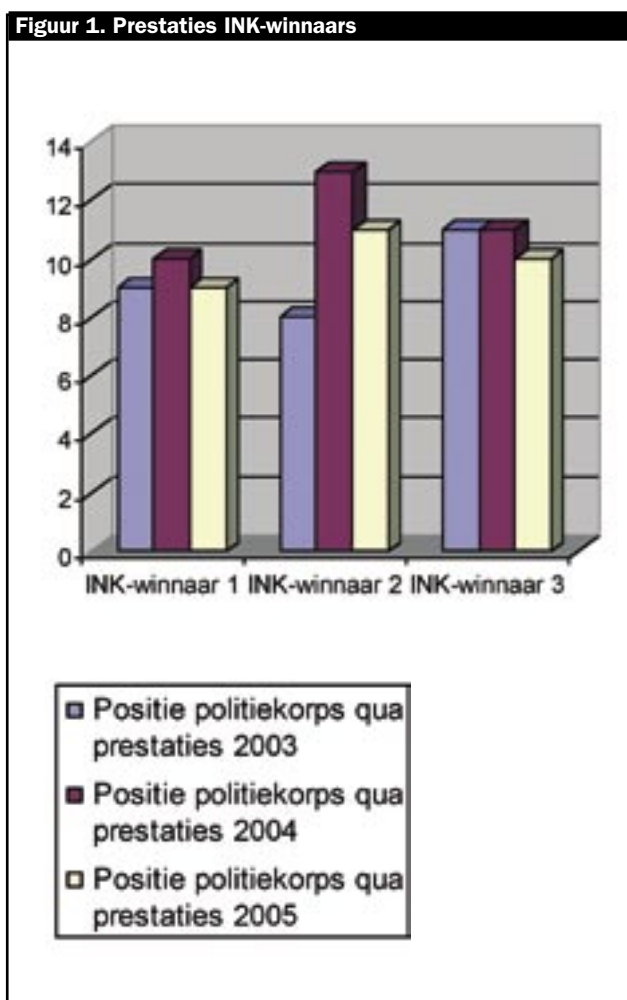
Vanaf 1994 tot op heden werden vijfenvijftig van deze 'prijzen' uitgereikt. Twee organisaties (Ziekenhuis Rijnstate / Velp en Stichting Regionale Ambulance Voorziening Utrecht (RAVU), ontvingen beide tweemaal een verschillende prijs. Wat opvalt in de lijst van 'winnaars' is dat gedurende de eerste vijf jaren deze organisaties met name profitorganisaties betrof zoals KLM, Siemens en Vredenstein. De afgelopen jaren zijn vooral overheidsorganisaties (55% van 1994) de ontvangers van INK-prijzen. Deze uitslag is te verklaren doordat profitorganisaties, onder druk van toenemende concurrentie, eerder dan non-profitorganisaties met het INK-model werkten. Zij ontwikkelden zich eerder langs de door het INK beschreven ontwikkelingsfasen en kwamen daardoor eerder in aanmerking voor de INK-prijzen.

Relatie organisatieontwikkeling en prestaties

Hendricks en Singhal (1997 en 2000) deden een onderzoek onder EFQM-winnaars. Zij vergeleken met name de financiële prestaties van deze organisaties met die van hun branchegenoten. Ze constateerden dat EFQM-winnaars gedurende meerdere jaren significant beter presteerden dan hun branchegenoten.

De eerste uitkomsten van onderzoek dat wij startten naar de relatie tussen de mate van organisatieontwikkeling van politiekorpsen en hun prestaties (niet alleen financiële), toont echter geen directe relaties. We vergeleken de prestaties van korpsen die een INK-prijs wonnen met andere korpsen. In het kader van de conventafspraken met het

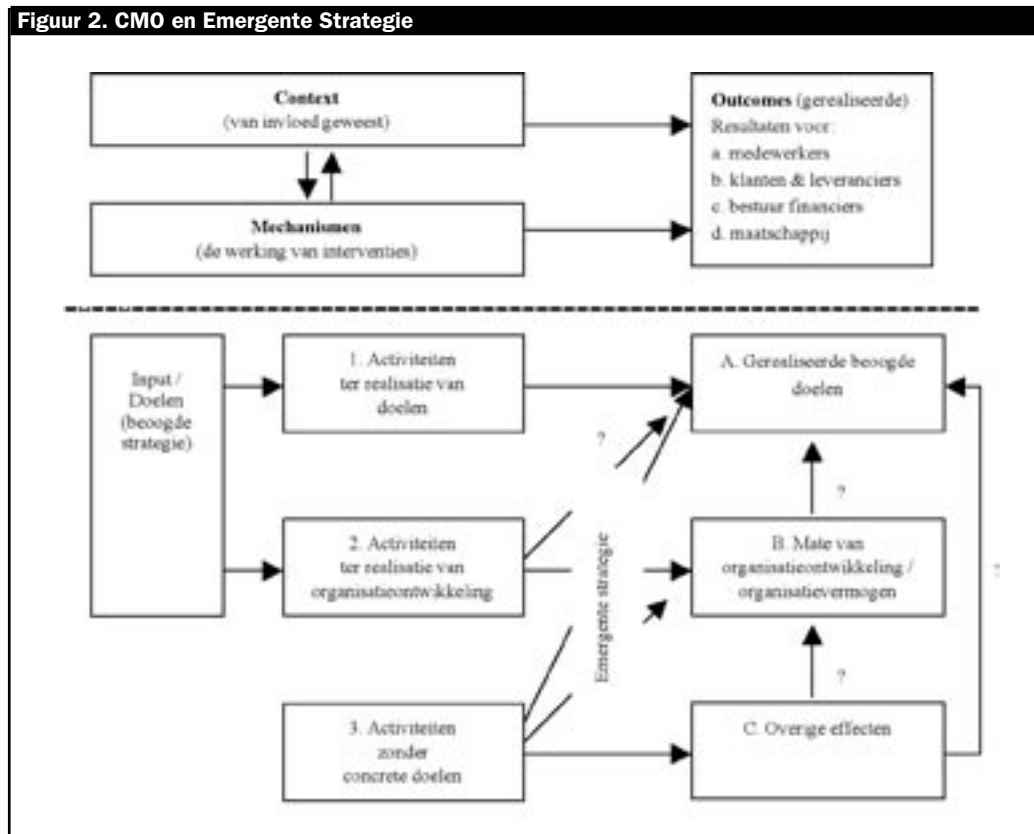
In vergelijking met hun collega-korpsen presteren INK-prijswinnaars niet excellent of zelfs beter



Ministerie van Binnenlandse Zaken waren hierover afspraken gemaakt met de korpsen. Voorbeelden zijn het aantal aan het OM aangeleverde verdachten, telefonische bereikbaarheid, beschikbaarheid, tevredenheid van de burger na het laatste politiecontact en ziekteverzuim. Hierbij is niet – zoals Hendricks en Singhal deden – gekeken naar de financiële prestaties van de korpsen, omdat dit voor korpsen en andere overheidsorganisaties niet een hele belangrijke indicator is voor 'goed presteren'. Wel keken we naar de relatie tussen de mate van organisatieontwikkeling (uitgedrukt in de fasen van het INK) en de verandering van prestaties door de jaren heen. Op slechts twee indicatoren (realiseren van de Kalsbeeknorm en terugdringen van ziekteverzuim) zijn deze korpsen ieder jaar beter gaan presteren. En slechts twee maal scoorde een INK-winnaar als beste op een indicator. Op de overige indicatoren scoort men per jaar wisselend of soms steeds slechter. Dit terwijl de mate van organisatieontwikkeling – in INK-terminen – zich positief ontwikkelde voor alle prijswinnaars. Het aantal INK-punten (op basis van zelfevaluatie) nam in de periode van 1998 tot 2003 met ongeveer 30% toe. Dat wil zeggen: ongeveer een fase in termen van het INK-model. Verder valt op dat de INK-prijswinnaars in vergelijking met hun collega-korpsen niet excellent of zelfs beter presteren. Ze nemen een middenpositie in (plaats 8 tot en met 13, zie figuur 1). Daaruit zou opgemaakt kunnen worden dat meer korpsen in aanmerking zouden kunnen komen voor de INK-prijzen of dat andere korpsen beter presteren in termen van conventafspraken, terwijl ze – in INK-terminen – minder ver zijn ontwikkeld.

Korpsen die minder ver op weg zijn in termen van de fasen

Figuur 2. CMO en Emergente Strategie



van het INK-model, presteren niet per definitie slechter. Maar het is nog te vroeg om alle onderzoeksresultaten te presenteren en conclusies te trekken.

Onderzoeksagenda voor organisatieontwikkeling

Organisaties zijn te complex en te veranderlijk om eenvoudig en enkel op basis van cijfers te achterhalen of er causale verbanden bestaan tussen de mate van organisatieontwikkeling en prestaties. Overheidsorganisaties in het bijzonder hebben te maken met soms niet te voorziene invloeden van overheidsbeleid, wisselend management en wisselende percepties van burgers bij het belang en de kwaliteit van bepaalde dienstverlening. Het is daarom niet verwonderlijk dat 75 tot 80 procent van de veranderactiviteiten binnen organisaties ongepland zijn, bij een steeds weerbarstiger omgeving.

Dit plaatst de PDCA-cyclus – basisgedachte achter het INK-model – wellicht in een ander en minder maakbaar daglicht. De 'Concerns, Claims and Issues' (CCI's) van organisaties zijn te verschillend en te veranderlijk om organisaties rücksichlos met elkaar te kunnen vergelijken, zelfs al binnen eenzelfde branche of sector. De 'waarheden' zijn daarvoor te verschillend.

Na de oproep van Kees Ahaus in zijn inaugurerende om

meer 'evidence based' kwaliteitsmanagement en de uitkomsten van de onderzoeken van Hendricks en Singhal naar de prestaties van EFQM-winnaars, achtten we bij het IVA tijd om verder (promotie)onderzoek te starten naar de relatie tussen organisatieontwikkeling en organisatieprestaties en in het bijzonder de effectiviteit van het INK-model. We willen de veronderstellingen die rondom het model heersen onderzoeken en vooral kunnen verklaren *waarom* er verschillen optreden in organisatie-effectiviteit. Onder welke omstandigheden leidt het streven naar een hogere fase wel tot betere prestaties en onder welke omstandigheden niet? Wat zijn de causale verbanden tussen organisatieontwikkeling en organisatie-effectiviteit?

Realistisch evalueren

Een methode die we hierbij willen toepassen is de evaluatiemethode *Realistic Evaluation*, die ontwikkeld is door Pawson & Tilly. Realistische evaluatie maakt onderscheid tussen context, mechanisme en outcome (CMO): door de invoering van een interventie (veranderactiviteit) worden bepaalde mechanismen op gang gebracht die, onder bepaalde omstandigheden (context), leiden tot een bepaald resultaat (outcome) (zie figuur 2).

Als we de prestaties (outcomes) van de eerder genoemde korpsen beschouwen en proberen na te gaan waardoor

deze tot stand zijn gekomen, zien we een grote variatie aan mechanismen en contexten. Wisseling van korpsleiding, grote verschillen in budgetten, korps specifieke problematiek zoals 'overlast Antillianen', resulterend in verschillende mechanismen zoals kostenreductie, efficiencyverbetering of bijvoorbeeld innovatieverhoging. En vermoeden we dat, wanneer we CMO-configuraties door de jaren heen voor een korps reconstrueren, de contexten en met name de mechanismen zo vaak veranderen, dat de verbinding met het lineaire fasendenken van het INK ver te zoeken is. Sterker nog, dat het gefocused zijn op faseontwikkeling de mechanismen en daardoor de outcomes in te weg staan. En dat er in toenemende mate sprake is van *emergenties* (Mintzberg & Jergensen, 1987): het toenemende verschil tussen de beoogde strategie en de gerealiseerde strategie. De toegevoegde waarde van dit denken is dat het laat zien dat een gerealiseerde strategie nooit alleen het resultaat is van het rationele strategieformuleringsproces en een organisatieontwikkelingsproces, dus van een ontwerp, een nota of INK-zelfevalautie. Iedere organisatie past zich al doende en al lerend aan via de 'emergent strategy' om zo tot consistent handelen (een bepaalde koers varend) te komen. Vooral bij de overheid is dit het geval (Korsten, Ter Braak en Van 't Spijker). Daarom voorzien we een voorstel voor aanpassingen aan het INK-model dat meer ruimte laat voor verschillende 'werkelijkheden' binnen organisaties: de verschillende contexten en mechanismen.

Meedenken

We denken na over een nieuw of aangepast model voor organisatieontwikkeling als antwoord op de gesignaleerde vraagstukken en de twijfels over de theoretische 'juistheid' van het INK-model. We pogen een model te ontwikkelen op basis van onderzoek. We zijn in gesprek met politie- en brandweerkorpsen, gemeenten, arrondissementsparketten, onderwijsinstellingen en ministeries (allen veelgebruikers van het INK-model en winnaars van INK-prijzen) om antwoorden te krijgen op de volgende vragen:

- Is er relatie tussen de mate van organisatieontwikkeling (fasen van het INK-model) en prestaties van een organisatie?
- Hoe presteren INK-winnaars in vergelijking met hun branchegeenoten?
- Leidt toenemende externe druk op organisaties tot een andere invulling (en tempo) van organisatieontwikkeling?
- Zijn over vijf tot tien jaar zijn alle organisaties die het INK-model gebruiken een fase 5- organisatie? En dan? Hoe valide, betrouwbaar en bruikbaar zijn de fasen die het INK hanteert?
- Is organisatieontwikkeling een voorwaarde voor High Performing Organisations (HPO's)?
- Welke activiteiten hebben organisaties de afgelopen jaren uitgevoerd in het kader van organisatieontwikkeling en welke mate hebben deze gerendeerd?

We vragen uw hulp om te komen tot een verdere invulling van de onderzoeksagenda voor organisatieontwikkeling in Nederland. Herkent u onze verwonderingen en vraagstellingen? Wat zijn uw verwonderingen en vraagstellingen bij het INK-model? We nodigen u uit om te reageren op dit artikel en om uw (onderzoeks)vragen op het gebied van organisatieontwikkeling en het INK-model te verwoorden. Op deze wijze kunnen we een positieve en onderbouwde bijdrage leveren aan de discussie rondom het INK-model en aan de ontwikkeling van Nederlandse organisaties.

Auteur

Steven de Groot is onderzoeker bij de unit organisatieontwikkeling van het IVA (Universiteit van Tilburg), partner / adviseur kennismangement (bij KULTIFA) en auteur van verschillende boeken over organisatiekunde. E-mail: s.a.degroot@uvt.nl

Advertentie

Adv. Comm'A