

Effecten van organisatieontwikkeling bij overheidsorganisaties aan de hand van het INK-managementmodel

Projectvoorstel

Tilburg, december 2007

Steven de Groot

© IVA

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Het INK-model	3
1.2	Verwonderingen.....	7
1.3	New public management (NPM) en prestaties van overheidsorganisaties	15
1.4	Organisatie-effectiviteit.....	16
1.4.1	Effectiviteit	16
1.4.2	Organisatie-effectiviteit	17
1.4.3	Effectiviteit van beleid	19
1.5	Organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement.....	24
1.6	Organisatieontwikkeling in de knel?	26
1.7	Eerste opzet van hypothesen.....	26
2	Onderzoeksdoelen	27
2.1	Doel van het onderzoek	27
2.2	Onderzoeksvragen.....	27
3	Evaluatieonderzoek.....	29
3.1	Inleiding.....	29
3.2	Keuze van evaluatiemethode.....	30
3.3	Realistic Evaluation.....	32
3.4	Expliciteren van de beleids- of programmatheorie	40
4	Onderzoeksdesign	42
4.1	Inleiding.....	42
4.2	Uitgangspunten.....	42
4.3	Onderzoeksfasen.....	43
5	Planning.....	47

1 Inleiding

'Keiner denkt mehr frei, der ein System hat'

Jean Paul (1763-1825, uit: Bemerkungen über uns närrische mensch)

De gedachten en ambitie om te starten met onderzoek de effectiviteit van het gebruik van het INK-model komt voort uit verwondering. Verwondering die is begonnen toen ik zelf als adviseur organisaties adviseerde over organisatieontwikkeling en ik daarbij het INK-model gebruikte. Later ontwikkelde ik met collega's een Handleiding Positiebepaling Kennismanagement, een op het INK-model gebaseerd instrument om organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement in kennisintensieve organisaties te diagnosticeren en verder vorm te geven. Ik volgde INK-trainingen en werkte mee aan diverse INK-publicaties. En tot op de dag van vandaag begrijp ik niet dat de complexiteit van organisaties zich laat vangen door een zo'n ogenschijnlijk eenvoudig systeem en instrument, het INK-model. En dat velen met mij die verwondering niet delen, maar ogenschijnlijk vanzelfsprekend het voorbeeld van anderen volgen en 'hoe het gaat met hun organisatie' voor een belangrijk deel laten afhangen van een niet *evidence based* gedachtegoed.

In dit hoofdstuk begin ik met een korte beschrijving van het INK-gedachtegoed en het INK-model (paragraaf 1.1) Daarna specificer ik in paragraaf 1.2. mijn verwonderingen nader rondom dit model (paragraaf 1.2). In paragraaf 1.3 sta ik in het kort stil bij de omgeving waarin dit model wordt gebruikt; de recente ontwikkelingen van overheidsorganisaties. De paragrafen 1.4 en 1.5 geven een eerst vluchtig overzicht naar de literatuur over organisatie-effectiviteit en organisatieontwikkeling, de beide pijlers waarvoor ik in dit onderzoek de onderlinge relatie wil verklaren.

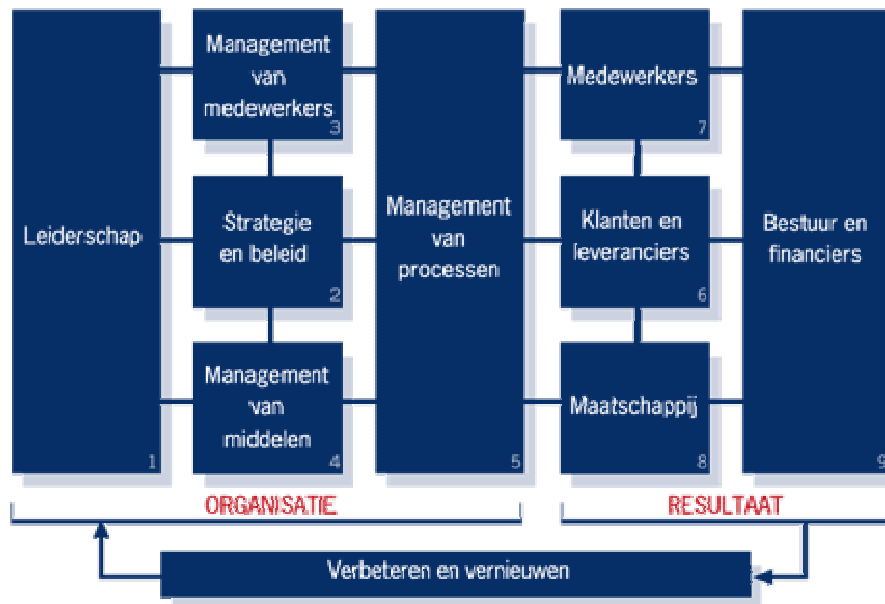
1.1 Het INK-model

Er is veel geschreven over het INK-model. Om zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid van het INK zelf te blijven volgt in de rest van deze paragraaf de letterlijk teksten van het INK, zoals zij deze op haar website plaatste.

Het Instituut voor Nederlandse Kwaliteit (INK) is een stichting met als doelstelling het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering op basis van het INK-managementmodel. Het INK is in 1991 opgericht op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken onder de naam Instituut Nederlandse Kwaliteit. Het kreeg de opdracht mee het toegankelijk maken van de in Europees verband ontwikkelde inzichten en ervaringen op het gebied van Total Quality Management. Met als doel de versterking van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven op de internationale markt. Het INK-model is gebaseerd op het EFQM Excellence Model, het Europese model van de European Foundation of Quality Management, en is aangevuld met ervaringen en inzichten die specifiek zijn voor de Nederlandse situatie.

Het INK is een netwerkorganisatie met als doelstelling het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoe-

ring op basis van het INK-managementmodel dat een Nederlandse variant van het EFQM Business Model is¹.



Het INK-managementmodel is gebaseerd op vier uitgangspunten²:

1. *Praktijkgericht en zelfwerkzaamheid*

Het INK-managementmodel (en varianten hiervan zoals KO-model bij gemeenten, het model voor HKZ in de zorgsector en het Common Assessment Framework – CAF voor Openbare besturen en enkele politiediensten in Duitsland) bestaat uit negen aandachtsvelden, die de enorme variatie in de bedrijfsvoering van profit en non-profit organisaties samenvatten. Het model maakt fysiek onderscheid tussen de wijze waarop een organisatie functioneert en wat de inspanningen hebben opgeleverd. Anderzijds toont het model ook de samenhang tussen de verschillende velden. De praktijkgerichtheid betekent ook dat zelfwerkzaamheid door het management het uitgangspunt bij het ontwerp is geweest.

2. *Ontwikkelingsfasen*

Leren excelleren is een lange weg en er is behoefte aan mijlpalen. Er zijn vijf fasen gedefinieerd die doorlopen moeten worden om een excellente onderneming te worden.

¹ www.ink.nl

² www.ink.nl

Fase 1: Activiteit georiënteerd

In deze fase staat kwaliteit op de werkplek centraal. Medewerkers zijn er op gericht hun taak zo goed mogelijk uit te voeren. De medewerkers zijn goed opgeleid. Vakmanschap wordt gewaardeerd. De directie regelt het beleid en de externe contacten en informeert de medewerkers hierover. Als er klachten zijn probeert de organisatie die te verhelpen.

Fase 2: Proces georiënteerd

Het primaire proces wordt beheerst: er bestaat een helder en gedeeld beeld van de wijze waarop de organisatie haar processen uitvoert en wat daarvoor aan inzet van personeel en middelen nodig is. De afzonderlijke processtappen zijn vastgesteld en taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven. Voor het primaire proces zijn prestatie-indicatoren afgesproken; op basis van metingen daarmee worden verbeteringen aangebracht.

Fase 3: Systeem georiënteerd

Op alle niveaus (directie, team, individuele medewerker) wordt systematisch gewerkt aan het verbeteren van het primaire proces. De 'Plan-Do-Check-Act cyclus' wordt toegepast zowel in het primaire proces als in de ondersteunende en besturingsprocessen. Voor alle processen zijn prestatie-indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt geëvalueerd en bijgesteld. Op deze wijze beïnvloedt de waardering van de afnemer, leveranciers, het bestuur & financiers en de buurt/maatschappij in belangrijke mate het beleid van de school. De focus ligt op het voorkomen van problemen in plaats van het verhelpen van problemen.

Fase 4: Keten georiënteerd

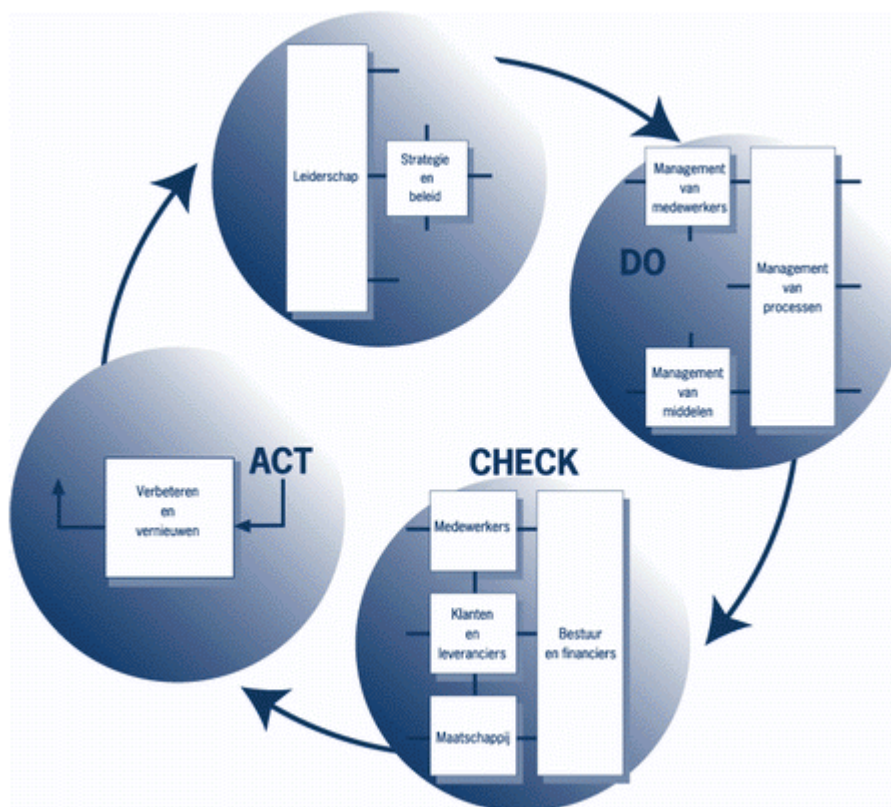
Het beleid van de organisatie komt in nauwe samenwerking met de partners tot stand. Partners zijn bijvoorbeeld andere afnemers, samenwerkingsverbanden, netwerken, ondersteunende organisaties en stakeholders. Het streven is om gezamenlijk maximale toegevoegde waarde te realiseren. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Ook de evaluatie van beleid wordt gezamenlijk met partners ondernomen. Innovatie staat voorop.

Fase 5: Transformatie georiënteerd

De organisatie is erop gericht om tot de besten te horen. Het proces van continu verbeteren is in de organisatiestructuur en –cultuur verankerd. Trends als maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wetgeving worden vroegtijdig gesignaleerd. Op basis van een lange termijn visie worden tijdig de bakens verzet om nieuwe activiteiten op te starten, de schoolorganisatie daarvoor in te richten en de samenwerking met de partners bij te stellen.

3. PDCA als regelkring

Voortdurend verbeteren is de brandstof waarop een organisatie draait. In het INK-managementmodel is de motor voor verandering de zogenaamde 'Plan-Do-Check-Act-cirkel' van dr. W. Edwards Deming:



4. Focus op excellentie

Tien jaar ervaring met het toepassen van het EFQM- respectievelijk INK-managementmodel heeft geleid tot een beeld van een excellente organisatie. Excellente organisaties worden gekenmerkt door leiderschap met lef, resultaatgerichtheid, continu verbeteren, transparantie en samenwerking.

In het model wordt elk van de negen criteria uitgewerkt in kenmerken van vijf onderscheiden ontwikkelfases. Voor elk resultaatgebied zijn instrumenten ontwikkeld waarmee bepaald kan worden in welke ontwikkelfase het resultaatgebied zich bevindt en waarmee later opnieuw bekeken kan worden of daarin veranderingen optreden (monitoring).

1.2 Verwonderingen

Het INK-gedachtegoed en het -model mogen zich verheugen in een grote belangstelling. Alle politiekorpsen gebruiken sinds 1996 (door het Ministerie van Binnenlandse Zaken verplicht) dit model evenals 60% van de grote en middelgrote gemeentes, 50% van de waterschappen, ruim 60% van de provinciën, ruim 30% welzijninstellingen, het merendeel van apotheken, GGD's en Diensten Justitiële Inrichtingen en recent gebruiken steeds meer onderwijsinstellingen het model. Verder verkocht het INK sinds de oprichting meer dan 150.000 INK-Handleidingen en leidde het instituut alleen zelf al ruim 8000 mensen op³. En 80% van de gemeenten die het INK- of KO-model gebruiken zijn van mening dat door het gebruik van dit model de kwaliteit van de organisatie verbeterd is⁴. Ook Ter Bogt⁵ neemt waar dat de een algemene perceptie bestaat dat instrumenten voor kwaliteitsbeleid bijdragen aan efficiency en effectiviteit van de organisatie. Doch dat de grootste bijdrage hieraan verwacht wordt door de inzet van functioneringsgesprekken, verantwoordingsgesprekken en competentie management. Wat is dat toch met het INK-model? Hoe kan het dat zonder *evidenced based practices* dit instrument zo populair is?

De aanleiding voor dit onderzoek vindt zijn grond in vijf verwonderingen die ik bij dit model heb:

1. de vanzelfsprekendheid van gebruik door overheidsorganisaties;
2. de eenzijdige rationeel normatieve benadering van organisaties;
3. de lineaire wijze van organisatieontwikkeling;
4. organisatieontwikkeling als doel op zich;
5. het ontbreken van bewijs over de relaties tussen het gebruik van het model en prestaties.

1. *Vanzelfsprekendheid van gebruik*

Met een grote mate van vanzelfsprekendheid (zie de genoemde percentages van gebruikers) heeft de publieke sector in navolging van het private sector het INK-model omarmt. In één van de publicaties⁶ van het INK is een citaat van Jean Paul aangehaald: 'Keiner denkt mehr frei, der ein System hat'. Het INK houdt het in de betreffende uitgave bij dit citaat, zonder in te gaan op de betekenis ervan... Hoewel het plausibel klinkt, dat investeren in de organisatiegebieden leidt tot een vermeerdering van één of meerdere resultaatgebieden, is dit nog nooit aangetoond. De effectiviteit van dit model is nooit geëvalueerd en *evidenced based practices* zijn niet voorhanden. Terwijl voor een aantal overheidsorganisaties het gebruik van dit model nota bene verplicht is gesteld en daarnaast vele andere overheidsorganisaties dit model gebruiken. En rijzen er vragen als 'presteert een systeemgeoriënteerde organisatie betere dan een productgeoriënteerde organisatie of procesgeoriënteerde organisatie?' en 'bestaat er een relatie tussen organisatieontwikkeling en prestaties van een organisatie?'

2. *Rationeel normatieve kijk op organisatie*

Het INK-denken gaat uit van een verklaarbare werking van de PDCA-cylus van Deming (Plan-Do-Check, Act/Adapt). En gaat daarmee uit van een normatieve maakbaarheid (er bestaan criteria met bijhorende maatstaven van effectieve organisaties, organisaties moeten aan deze standaarden voldoen om effectief te zijn) die tevens transparant en daardoor verklaarbaar is. In het licht van eerste waarnemingen van de relaties tussen mate van organisatieontwikkeling en prestaties lijkt het zinvoller om te denken in termen van 'verschillende waarheden' die beter te begrijpen zijn door het gebruik van theorieën als het sociaal

³ www.ink.nl

⁴ De staat van kwaliteitsmanagement bij decentrale overheden. Nehem

⁵ Zie later

⁶ INK. Introductie.: filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel. INK. Zaltbommel

constructivisme en de complexiteits- en chaostheorie.

Hoogendijk en Kerklaan zeggen over het INK-model het volgende⁷: 'Het beschrijvingskader is geworden tot een normatief kader. Ofwel: men gebruikt het model als een toetsingskader waaraan kwalitatieve uitspraken (als slecht, matig, goed en beter) worden opgehangen in relatie tot de uiteindelijke prestatie van de organisatie. De nadruk bij het model ligt op rationele besluitvorming op basis van de meetresultaten die aan het model ontleend worden (principe: meten is weten). Het beschrijvingskader behoort echter gescheiden te blijven van het toetsingskader. Immers, een 'negatieve' beschrijvingscore impliceert niet zonder meer dat het management een verkeerde keuze heeft gemaakt. Die negatieve score stelt slechts vast, dat iets er niet is. Of dat al of niet van belang is, is een andere vraag'. Bij dit laatste gaat het om het begrijpen van de situatie waarom het effect zich voordoet en de betekenisgeving van beleid. Dus niet enkel de instrumentele rationaliteit van het effect is hier van belang, maar het palet van meerdere rationaliteiten. Het erkennen van verschillen en de verschillende waardencomplexen.

3. Lineaire organisatieontwikkeling

Drie van de vier uitgangspunten van het INK (*Ontwikkelingsfasen, PDCA als regelkring en Focus op excellentie*) zijn uiterst twijfelachtig en daarnaast kritiekpunt van velen. Het belangrijkste kritiekpunt zijn de fasen van organisatieontwikkeling die het INK hanteert. Zelf stelt zij dat 'Het concept van ontwikkelingsfasen is afgeleid van de evolutietheorie, Het idee is dat zich spontaan of onder invloed van de omstandigheden nieuwe vormen ontwikkelen, die in feite een mutatie zijn van eerdere vormen zijn'⁸. Zonder te veel in te willen gaan op de evolutietheorie, kan getwijfeld worden of de wijze van aanpassing aan de omgeving lineair is. Afhankelijk van interne en externe druk en mogelijkheden voor verandering, zal het palet van organisatieveranderingen veel gevarieerder zijn dan een lineaire beweging.

Wentink⁹, die in 1999 als eerste onderzoek deed naar het gebruik van het INK model zegt hierover het volgende. 'Opvallend is dat de fasen van kwaliteitsmanagement, zoals die in het INK-model serieel worden beschreven, in de praktijk niet serieel worden beleefd maar parallel. In organisaties waar het bewustzijn met betrekking tot kwaliteitsmanagement groot is, is men met verschillende aandachtsgebieden uit verschillende fasen tegelijkertijd bezig. Zo is men actief met de procesoriëntatie (het beheersen van processen), de systeemoriëntatie (aansluiting van primaire, ondersteunende en besturende processen) én de ketenbenadering (structureel betrekken van klanten en leveranciers). Het strikte onderscheid tussen de fasen dient in de ogen van de gesprekspartners geen praktisch doel. Het doel is veeleer gelegen in het aangeven van aandachtspunten en identificeren van zwakke plekken in de organisatie'.

Na kritiek heeft het INK een aanpassing gedaan in enkel de herbenoeming van de fasen (fase V: Transformatie georiënteerd, in plaats van 'Totale kwaliteit' of 'Excellente organisatie'). Verder verving zij het idee van de mate van excellentie door de mate van complexiteit van de organisatie.

Naast het EFQM-model heeft ook het Vierfasenmodel van Hardjono de basis gevormd voor het INK-model. Dit model beoogt organisatieontwikkeling door vergroting van vier vermogens: socialisatievermogen, denkvermogen, financieel en vermogen en commercieel vermogen. Deze vermogens kunnen gerealiseerd worden door interventies ter versterking van effectiviteit, efficiency, creativiteit en flexibiliteit. Het

⁷ Hoogendijk, M. en Kerklaan L.A.F.M., 'Het INK-managegementmodel: Haarlemmerolie voor organisatieproblemen?'. In: Sigma, februari 2003.

⁸ INK. Introductie.: filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel. INK. Zaltbommel

⁹ Wentink, T. (1999). Leren van kwaliteitsmanagement. In: Bestuurskunde, jaargang 8, nr. 6

model vertoont grote gelijkenis met het '*Competing Values Framework*' van Quin en Rohrbaug (1983). De vier strategische uitgangspunten zijn nog wel enigszins vergelijkbaar met de fasen die het INK-model onderkent. Een belangrijk verschil is dat het Vierfasenmodel het continu en cyclisch doorlopen van deze strategische uitgangspunten voorstaat, in plaats van het (eenmalig) lineair naar beter (naar excellence) zoals veel organisaties het INK-model uitleggen. Waar moeten organisaties aan werken als zij over vijf tot tien jaar de fase 5 van het INK-model bereikt hebben?

Organisaties ondervinden toenemende invloed en complexiteit van hun omgeving waardoor organisatieontwikkeling onder druk komt te staan. Veel organisaties ervaren nu al de spagaat tussen strategieimplementatie en organisatieontwikkeling. Organisaties - veelal richting sterk op weg naar fase 3 van het INK-model - worden gedwongen hun producten en diensten en de voortbrenging ervan vaker en sneller aan te passen. Waarmee een groot beroep wordt gedaan op de aspecten van fase 1 (effectiviteit), waarna fase 2 (efficiency) weer in beeld komt. Het zet organisaties aan tot het continu toetsen en ontwikkelen van de verschillende strategische uitgangspunten. Hiermee breek ik een eerste lans voor het Vierfasenmodel, dat het cyclisch doorlopen van de fasen nastreeft ter vergroting van de verschillende vermogens.

Een groot verschil met het INK-model - dat het lineair doorlopen van de fasen voorstaat - is visie van Hardjono dat organisaties de kwadranten van het vierfasenmodel *cyclisch* doorlopen (met de wijzers van de klok mee) van effectiviteit naar creativiteit en weer verder met als doel 'vermogens-vermeerdering'. Hardjono en Bakker¹⁰ wijzen erop dat een organisatie in de praktijk vaak anders 'ontwikkelt' door soms tegen de cyclus in te bewegen (terugdraaien) of langere tijd tussen twee kwadranten (bijvoorbeeld effectiviteit en efficiency) te switchen (oscilleren). De uitdagingen van organisaties ligt in het vermogen om van kwadrant te kunnen wisselen en de draaisnelheid (de snelheid waarmee dit gebeurt) te regelen. Ondermeer Volberda¹¹ duidt dit met de *flexibele* organisatie. Anders bedoeld dan flexibiliteit in de eerder getoonde matrix, doelt hij op dit vermogen om te kunnen switchen tussen de vier oriëntaties effectiviteit, efficiency, flexibiliteit en creativiteit of innovativiteit.

En deze vormen een tweede belangrijk onderscheid met het INK-model. Anders dan dit model streeft het Vierfasenmodel vergroting van de vier genoemde vermogens na. Vermogens om behoudens doelen te realiseren (bij medewerkers, bestuur & financiers, klanten en maatschappij) de organisatie robuust, lerend en flexibel te maken. Organisatieontwikkeling ter versterking van vermogens in plaats van organisatieontwikkeling enkel ter realisatie van doelen (resultaatgebieden). Want de gedachte achter het INK-model is dat investeringen in de organisatiegebieden moeten leiden tot succes in de resultaatgebieden. En het bewijs daarvoor is nog niet geleverd.

We hebben nooit begrepen waarom het Vierfasenmodel zich niet in dezelfde mate van bekendheid en gebruik heeft mogen verheugen. Waarschijnlijk ligt dit in het feit van de onvoldoende praktische uitwerking van de vier vermogens en de vier strategische uitgangspunten.

Langzamerhand hebben lijkt ook het INK aspecten van dit model te adopteren door de fase van excellence te wijzigen in transformatie-georiënteerd (het switchen van strategisch uitgangspunt). En het later toegevoegde 'tiende aandachtsgebied' lijkt - zonder nog verder te zijn uitgewerkt - enige verwachtschap te vertonen met de vermogens die het Vierfasenmodel onderkent. Desondanks blijft het INK organisaties letterlijk prijzen wanneer zij een bepaalde mate van organisatieontwikkeling tonen.

¹⁰ Have, S. ten. Managers moeten kiezen. Berenschot Fundatie / Delwel, 1996

¹¹ Volberda, H.W. De flexibele onderneming, Kluwer, 2004

Een interessant thema dat Van Lier¹² aanhaalt in zijn dissertatie over veranderingen binnen de provincies, is het fenomeen van *isomorfie*: het op elkaar willen en gaan lijken van soortgelijke organisaties binnen een bepaalde institutionele omgeving. Zeker wanneer een model als het INK-model verplicht wordt gesteld of in hoge mate wordt gebruikt, is het denkbaar - al dan niet 'gestimuleerd' door een jaarlijkse of tweejaarlijkse audit – organisaties op elkaar gaan lijken, terwijl hun contexten, doelen enzovoort verschillen.

Deze 'isomorfie' of 'imitatiegedrag' kan begrepen worden als het resultaat van drie homogeniserende processen, die ervoor zorgen dat organisaties binnen hetzelfde institutionele veld in hun denken en doen naar elkaar toe bewegen¹³:

- *mimetische isomorfie* (refererend aan de neiging van organisaties om populaire modellen en methoden zoals het INK-model na te bootsen);
- *normatieve isomorfie* (verwijzend naar de harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van opleidingsinstanties en beroepsorganisaties);
- *gedwongen isomorfie* (refererend aan het feit dat organisaties vaak gedwongen worden om hun procedures af te stemmen op de regels en eisen van machtige externe instanties, lees in dit geval decentrale overheden versus centrale overheid). Ter Bogt (2005) signaleert bij gemeenten - ondermeer door de invoering van vele benchmark-onderzoeken door BZK - 'de vrees om achter te blijven' (ten opzichte van elkaar) en daarom mee te werken aan de invoering van landelijke programma's.

In dit kader is het interessant te onderzoeken of *mimetische isomorfie* optreedt als gevolg van collectieve druk door de hele sector of - in geval van de politiekorpsen – de audit en het spel om de rankings. Ook de INK-prijzen zouden kunnen leiden tot *mimetische isomorfie*.....

4. Organisatieontwikkeling als doel op zich

Ik heb in het verleden veel met het INK-model gewerkt. En niet zelden hoorde ik de uitspraak van de directie van een organisatie: 'We streven ernaar om in 2008 een systeemgeoriënteerde organisatie te zijn'. Ten tijde van het schrijven van dit voorstel staan er op internet tientallen jaarplannen 2008 met daarin soortgelijke ambities. Organisatieontwikkeling om organisatieontwikkeling. Of organisatieontwikkeling in de veronderstelling dat het niet anders dan een positieve bijdrage levert aan de prestaties van organisaties. De eerder genoemde critici van het model, Kerklaan en Hoogendijk, noemen dit fenomeen 'opstuwning naar excellence' en onjuist gebruik van een 'excellentie-model'.

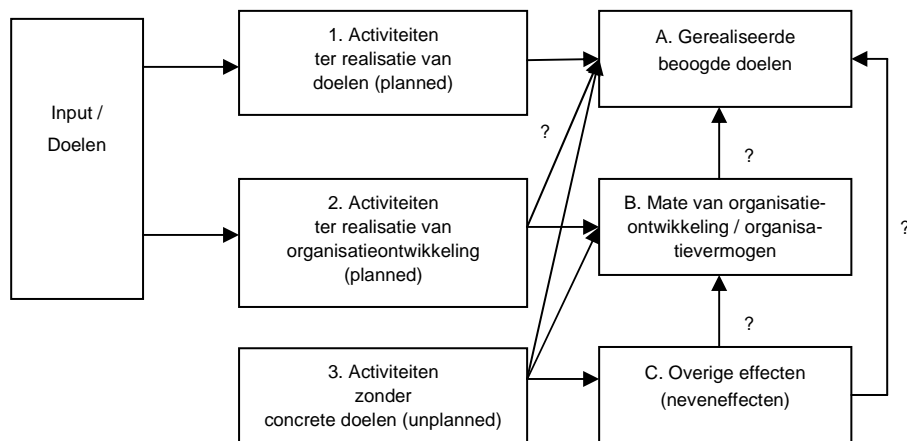
Zij noemen het gevaar van het 'uitdeuken' van het profiel (als resultaat van een INK-zelfevaluatie) evenwel als het streven naar een volgende INK-ontwikkelingsfase wat leidt tot activiteiten die niet direct aantoonbaar bijdragen aan organisatiedoelen.

In dit kader is het relevant om de theorie van *emergent strategy* te benoemen die door Mintzberg en Jergensen (1987) is ontwikkeld. Zij waren niet alleen geïnteresseerd in hoe men komt tot plannenmakerij ('intended strategy'), maar zij stellen: strategie is wat een organisatie doet, op een consistente manier ('realized strategy'). En deze 'realized strategy' is het resultaat van deels het voornemen tot een bepaalde

¹² Lier, R.P.L.M. van (2007). De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatie-model? Dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam

¹³ Hendriks, F. (1996). Bestuurskunde en 'new institutionalism'. In: Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 5

koers ('deliberate strategy') en wat hij noemt 'emergent strategy, dat deel van het consistente gedrag dat niet bij voorbaat was geformuleerd als 'intended strategy. Een deel van de koers die een organisatie uitzet voor de toekomst, wordt nooit gerealiseerd. Mintzberg noemt dit 'unrealized strategy. De Man (2004)¹⁴ zegt hierover het volgende: 'Het probleem van bewust plannen en organiseren is, gegeven deze visie op gedrag, dus niet alleen de relatie tussen de rationele planners of ontwerpers enerzijds en de minder rationele organisatie anderzijds. Het is ook de relatie tussen het bewuste gedrag van de planners (de managers en hun adviseurs) en de onbewuste patronen waarin deze zelfde mensen gevangen zijn. Vooral waar de afstand tussen het bewuste en het onbewuste van de organisatie groot is, kan men problemen verwachten. Het verhaal dat de managers vertellen in termen van doelen, plannen, structuren, systemen en dergelijke, klopt onvoldoende met de werkelijkheid. De opgeschreven strategie klopt niet met de *emergent strategy*, de formele organisatie niet met de informele, het mission statement niet met wat mensen feitelijk nastreven.



De gedachte dat organisatieontwikkeling of 'werken aan de organisatie' een doel op zich kan zijn is geen nieuwe gedachte. Het eerder genoemde Vierfasenmodel van Hardjono gaat uit van het vergroten van vier vermogens: socialisatievermogen, denkvermogen, financieel en vermogen en commercieel vermogen, met op termijn als doel prestatieverbetering. Maar de organisatiedoelen vormen niet de basis in dit model. Deze spagaat hebben Beer en Nohria¹⁵ verwoordt in een E-stroom een O-stroom. In de E-stroom is het (programmatisch) creëren van met name economische waarde het hoofddoel, terwijl bij de O-stroom de doelstelling is het verhogen van capaciteiten van mensen om een strategie te kunnen implementeren. Hieronder zijn de belangrijkste kenmerken van beide stromen aan weergegeven.

De E-stroom en de O-stroom voor organisatieverandering			
Doel en middel	E-stroom	O-stroom	Integratie
Doel	Maximaliseren van economische waarde	Ontwikkelen van capaciteiten van de organisatie	Ontwikkelen van economische waarde en organisatie

¹⁴ Man, H. de (2004). Bewust organiseren? De betekenis van onbewuste processen in organisaties en de consequenties daarvan voor strategievorming en organisatieverandering. Research paper Open Universiteit, Heerlen

¹⁵ Breaking the Code of Change, Harvard Business School Press, 2000

De E-stroom en de O-stroom voor organisatieverandering			
Doel en middel	E-stroom	O-stroom	Integratie
Leiding	Top-down	Participatief	Topdown en toch participatief
Focus	Structureren van systemen	Cultuur	Veranderen van organisatieontwerp en –cultuur
Planning	Programmatisch	Spontane ontwikkeling	Planmatig en spontaan
Motivatie	Beloning als prikkel voor verandering	Beloning als resultaat van verandering	Beloning is ondersteunend
Adviseurs	Veel / expertise gedreven	Weinig / proces gedreven	Adviseurs zijn ondersteunend

De E-stroom en de O-stroom voor organisatieverandering (Strikwerda¹⁶ en Schuiling¹⁷)

Schuiling twijfelt - evenals Beer en Nohria zelf (zij spreken over 'emotionele incongruentie' van theorie E en theorie O) - aan de mogelijkheid van integratie van beide benaderingen. 'Vasthouden aan de spanning tussen beide' is wel een haalbare optie of meer een gegeven.

Organisatieontwikkeling om organisatieontwikkeling, als doel op zich, kan geduid worden als *zelfreferentialiteit* en *autopoiese* (zelfproductie)¹⁸. Het systeem om het systeem, het INK-model als enige model en enige waarheid. Een bekende uitspraak van Jean Paul (1763-1825) luidt: *'Keiner denkt mehr frei, der ein System hat'*. Schaap (1997) waarschuwt dat 'systemen een eigen programmastructuur ontwikkelen; aan de hand daarvan interpreteren zij de signalen die uit hun omgeving op hen af komen. Doordat zij steeds de eigen uitgangspunten hanteren, reproduceren zij die uitgangspunten voortdurend. Wie met een juridische bril naar de werkelijkheid kijkt, zal de politieke aspecten negeren. Wie langs de lijn van machtsstructuren kijkt, zal machtsstructuren ontdekken. Wie, in het kader van stadsprovincievorming, streeft naar een sterk sturend regionaal bestuur, zal alle plannen daaraan toetsen. Om het scherp te stellen: iedere waarnermer bouwt zijn eigen werkelijkheid en handhaaft die ook'.

5. Geen relaties tussen mate van organisatieontwikkeling en prestaties

Organisatieontwikkeling en prestatieontwikkeling kunnen door de tijd heen toenemen, gelijk blijven en afnemen. Theoretisch zijn er dan negen situaties mogelijk. Ik ga dan uit van een verandering van de doelvariabelen: de verandering van het aantal punten INK-zelfevaluatie (Δ organisatieontwikkeling) of –audit en de verandering van kwantitatieve prestatiegegevens (Δ prestatieontwikkeling).

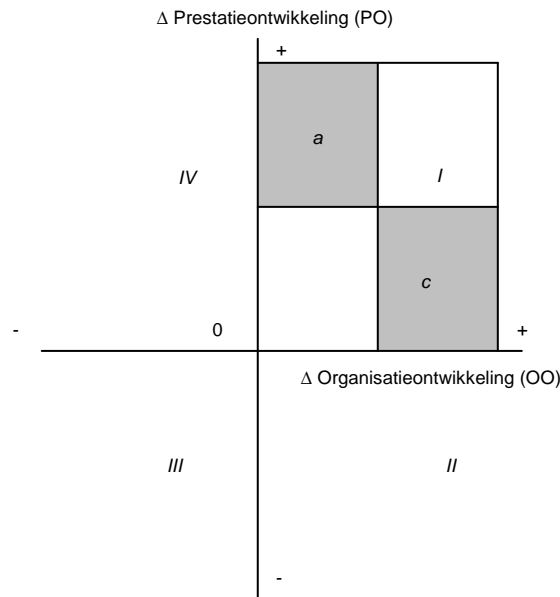
Zeer onwaarschijnlijk is het dat organisatieontwikkeling en prestatieontwikkeling gelijk blijven. En zeer waarschijnlijk is het dat zowel organisatieontwikkeling en prestatieontwikkeling toenemen (kwadrant I). Om dat deze situatie waarschijnlijk het meest voorkomt, onderscheid ik binnen dit kwadrant vier situaties

¹⁶ Strikwerda, H. (2002) *Organisatie-verandering: Opgesloten in de verkeerde modellen!* Managementsite.net

¹⁷ Schuiling, G. (2001) *Persoonlijke ontwikkeling door organisatieontwikkeling*. Dissertatie, Kluwer

¹⁸ Schaap, L. (1997). *Bestuurskunde als bestudering van sociale systemen*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nr. 6

waarin er verschillen bestaan tussen de mate van organisatieontwikkeling en de mate van prestatieontwikkeling. Hierbij zijn de deel kwadranten *Ia* en *Ic* het meest interessant als evaluandum; waardoor neemt prestatieontwikkeling relatief sterk toe bij een relatief minder sterk toenemende organisatieontwikkeling (*Ia*) en waardoor neemt prestatieontwikkeling relatief minder sterk toe bij een relatief sterk toenemende organisatieontwikkeling (*Ic*)? En komen situaties van kwadrant *IV* en *II* ook voor (het bestaan van situaties in kwadrant *III* lijkt plausibel).



Een eerste bestudering van de prestatiecijfers van politiekorpsen (convenantafspraken tussen politiekorps en Ministerie van Binnenlandse Zaken) en de audit-gegevens (tweejaarlijkse audit op basis van INK-model door het NPI) van de afgelopen vijf jaren toont geen direct verband. De eerste uitkomsten van onderzoek dat wij (IVA) startten naar de relatie tussen de mate van organisatieontwikkeling van politiekorpsen en hun prestaties (meer dan enkel financiële) toont geen directe relaties. We vergeleken de prestaties van korpsen (die een INK-prijs wonnen) die ze maakten in het kader van de conventafspraken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken met andere korpsen. Voorbeelden hiervan zijn het aantal aan het OM aangeleverde verdachten, de telefonische bereikbaarheid, beschikbaarheid, de tevredenheid van de burger na het laatste politiecontact en het ziekteverzuim. Ook keken we naar de relaties 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. Op de overige indicatoren scoort men per jaar wisselend of soms steeds slechter. Dit terwijl de mate van organisatieontwikkeling – in INK-termen – 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-prijs-winnaars in vergelijking met hun collega-korpsen niet excellent presteren. De nemen een middenpositie in (plaats acht tot en met 13). Daaruit kan worden opgemaakt dat meer korpsen in aanmerking zouden kunnen komen voor de INK-prijzen of dat andere korpsen beter presteren in termen van convenantafspraken, terwijl ze - in INK-termen – minder ver zijn ontwikkeld.

En hoewel het INK zelf beweert dat de resultaten en prestaties toenemen door het gebruik van het INK-model¹⁹, blijft bewijs daarvoor achterwege en klinken er meer en meer kritische geluiden. Getwijfeld kan daarom worden aan de *beleidstheorie* achter dit model: het geheel aan veronderstellingen - zoals werking van de PDCA-cyclus - dat aan een (organisatie)beleid ten grondslag ligt. Door deze te reconstrueren middels dit onderzoek kan er meer duidelijk worden over de contexten en mechanismen die leiden tot bepaalde effecten.

Sinds 1994 wordt publiekelijk gezaagd aan de poten van het model. Op de site managementsite.net voert vanaf 1996 de discussie 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), gevolgd door twee artikelen van hen op managementsite.net: 'Maken management-modellen waar wat ze beloven?' en 'Het INK-model als zinsbegoocheling'. De grootste kritiek richt zich op

- 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 not-for-profit organisaties worden over één kam geschoren.

De auteurs concluderen tenslotte het volgende: 'Het INK-managementmodel kan als *beschrijvingsmodel* (descriptief in plaats van normatief) worden gebruikt. Ook kan het als analysemodel een functie hebben. Bij deze (oorspronkelijke) toepassingen helpt het model omdat het ordent en de complexiteit reduceert. Met het gebruik als stuurmodel, verbetermodel, en zeker ook als excelleermodel worden verwachtingen gewekt die onjuist zijn'.

Ruim vierenzestig reacties volgden op deze artikelen, ondermeer die 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. Velen herkennen zich in de kritiek dat het model onvoldoende valide en betrouwbaar zou zijn, onjuist wordt gebruikt en de verkeerde verwachtingen schept. Maar geen de van reacties komt met onderbouwd commentaar of een alternatief. Een knelpuntenonderzoek naar de toepassing van het INK-model onderzoek van ERBS en het INK zelf²⁰ toont knelpunten waarmee gebruikers te kampen hebben. De top vijf van knelpunten is het ontbreken van bepaalde randvoorwaardelijke competenties, te complexe implementatie, onvoldoende tijd/capaciteit, onvoldoende commitment van directie en een te hoog abstractieniveau.

¹⁹ INK (jaar van uitgave onbekend). Publiek presteren. Op wegnaar een vitale overheidsorganisatie. INK. Zaltbommel

²⁰ Marrewijk, van, M.N.A. en J. Verduijn (2001) Excelleren in de weerbarstige praktijk. ERBS & INK

Wordt het geen tijd om dit model te evalueren? Ahaus pleit in zijn oratie²¹ voor meer *evidence-based practices* op het gebied van organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement. Deze zijn er nog maar weinig. En ook het INK zelf constateert in haar uitgave 'Organisatieontwikkeling. Van fase II naar fase III'²² dat bij faseontwikkeling 'aangegeven momenten en intensiteit van discontinuïteit zijn niet wetenschappelijk vastgesteld, maar zijn het resultaat van het verzamelen en analyseren van ervaringen in organisaties'. En ook Ter Bogt (2005) concludeert dat er tot op heden niet op een systematische en enigszins integrale wijze onderzoek is gedaan naar de effecten van managementveranderingen. Hendricks en Singhal (1997 en 2005) deden wel eerder onderzoek naar het effect van kwaliteitsmanagement binnen Amerikaanse organisaties en ronden recenter met anderen²³ een onderzoek af naar de prestaties van organisaties die het EFQM-model gebruiken. Allen vergeleken ze 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.

1.3 New public management (NPM) en prestaties van overheidsorganisaties

Overheidsorganisaties hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het vergroten van zakelijkheid, bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid, kennis, flexibiliteit, integriteit en rechtmatigheid (zie onder andere Ter Bogt, 2005)²⁴, naar diens zeggen voor 'om met de tijd mee te gaan'. Overheidsmanagement wordt vanaf ongeveer 1980 als vakgebied beschouwd, net als het begrip *publiek management*, door de toenemende aandacht in de samenleving en het publiek management voor zaken als efficiency, effectiviteit, bedrijfsmatigheid, verantwoording en transparantie van de overheidssector. Ook de opkomst van *New Public Management* (NPM) heeft bijgedragen aan de vorming van dit vakgebied. NPM is een vanuit de gedachte dat het bij de overheid toepassen van uit de private sector afkomstige bedrijfsvoeringstechnieken binnen de publieke sector zal leiden tot een grotere effectiviteit en efficiëntie (Koppenjan en Klijn, 2004²⁵). NPM kan worden beschouwd als een reactie op het volgens sommigen achterhaalde Weberiaanse bureaucratiemodel en als een nieuwe opvatting over hoe de overheid zou moeten functioneren. Koppenjan en Klijn hebben dit nieuwe functioneren uitgedrukt in vijf NPM-kenmerken:

1. een sterke focus op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsprestaties;
2. een sterke focus op de ideeën en technieken die hun waarde in het bedrijfsleven hebben bewezen;
3. een sterke focus op privatisering en uitbesteding van overheidsdiensten of (delen van) overheidslichamen om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren;
4. een sterke focus op het creëren of gebruiken van markt- of semi-marktmechanismes, of ten minste een toenemende competitie in dienstverlening;
5. een grote nadruk op het gebruik van prestatie-indicatoren of andere mechanismen ten aanzien van de gewenste output van de geprivatiseerde of het verzelfstandigde deel van het overheidslichaam of de uitbestede dienst.

²¹ Ahaus, K. (2006). Kwaliteit uit waardering. Oratie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

²² Bakker, J.M. & A.H.M. Temepelaars (jaar van uitgave onbekend). Organisatieontwikkeling. Van fase II naar fase III. INK, Zaltbommel

²³ Boulder, L., T. Bendell, H. Abas, J. Dahlgaard, J. & V. Singhal. Impact of the effective implementation of organisational excellence on key performance results, University of Leicester, 2005

²⁴ Bogt, H. ter (2005). Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echter daden? Grafimedia, Groningen

²⁵ Koppenjan, Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks

NPM heeft in de publieke sector van veel landen geleid tot radicale veranderingen. Aan de ene kant staan er de aanhangers en promotors van het NPM, aan de andere kant is geconstateerd dat het NPM niet boven alle kritiek is verheven. Zo moet de overheid volgens NPM-critici niet worden beschouwd als een bedrijfsmatige wereld van producten, kengetallen en kostprijzen. Volgens die critici gaan de NPM-aanhangers te gemakkelijk voorbij aan de basiseisen van iedere democratie, namelijk betrouwbaarheid, wetmatigheid, transparantie en behoorlijke processen, die veel belangrijker zijn dan snelheid en lage kosten. Concluderend kan worden gesteld dat het NPM door zijn aanhangers wordt beschouwd als de grote oplossing voor het volgens hen bestaande probleem van een inefficiënte en ineffectieve overheid. Anderen zijn weer van mening dat het NPM voor de overheid helemaal niet zaligmakend is, en dat het NPM sinds 2005 zelfs niet meer levensvatbaar is²⁶.

Ter Bogt (2005) die onderzoek deed naar veranderingen van provinciën en gemeenten in de periode van 1985 tot 2005, constateert toenemende aandacht voor verhoging van de zakelijkheid, bedrijfsmatigheid, efficiency, resultaatgerichtheid, externe oriëntatie, effectiviteit, kwaliteit, flexibiliteit en klantgerichtheid. Tevens stelt hij vast dat de gestelde doelen ten aanzien van deze thema's nauwelijks zijn gehaald twijfelt hij of instrumenten op het gebied van integraal management zoals kwaliteitsbeleid en personeelsmanagement op langere termijn werkelijk leiden tot een resultaatgerichte houding en een zakelijke organisatiecultuur. Over het algemeen stelt hij dat er bij gebrek aan complete cijfers over de ontwikkeling van kosten, efficiëntie, effectiviteit of klanttevredenheid bij gemeenten of provincies geen uitspraak valt te doen over de effecten van veranderingen van de afgelopen decennia.

Opmerkelijk is dat uit eerder onderzoek (Van Tuijl & Laupman, 2006; Ter Bogt, 2005) blijkt dat medewerkers een relatief groot vertrouwen hebben in de bijdrage van deze instrumenten aan efficiency en effectiviteit binnen hun organisatie.

Opmerkelijk is ook dat het onderzoek van Budding (2004)²⁷ laat zien dat bij de invoering van BBI (Planning & Control-methodiek) bij gemeenten, de managers nauwelijks meer druk ervoeren door de transparantie van cijfers en het inzicht van minder goed presteren. En velen nieuwe algemeen doorgevoerde en ingrijpende veranderingen niet wenselijk vonden.

1.4 Organisatie-effectiviteit

1.4.1 Effectiviteit

Effectiviteit is een construct, geen concept. Een construct is iets dat ontstaan is door te construeren, te bouwen aan iets (Lammens & Provoost, 2006). Het is gebaseerd op de hypothese dat verschillende variabelen constant veranderen of samen passen om een verenigd geheel te vormen. Een concept daarentegen is een ontwerp, een voorlopige formulering. Volgens Cameron (1981²⁸, 1986²⁹) is het organisatorische effectiviteitsconcept gebaseerd op de manier waarop de leden van de organisatie de organisatie waarnemen. Effectiviteit is daardoor een *mentaal* construct dat voorkomt uit deze waarnemingen (Cullen,

²⁶ Ven, A.C.N. van de (2003). De adoptie van beheersingsinstrumenten, *Overheidsmanagement*, nr.12, 2003

²⁷ Budding (2004) Nog in te voegen, zie Ter Bogt 2005

²⁸ Cameron, K.S. (1981). Domains of organizational effectiveness in colleges and universities. *Academy of management journal*, 24

²⁹ Cameron, K.S. (1986). A study of organizational effectiveness and its predictors. *Management Science*, 32

1996)³⁰.

1.4.2 Organisatie-effectiviteit

Organisatie-effectiviteit is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw een veel bestudeerd onderwerp. De bestudering resulteerde in verschillende modellen zoals het doelmodel van Seashore (1979)³¹, het rationeel systeem model en natuurlijk systeem model van Scott (1977)³², het doelmodel, het system resource model, het intern proces model en het deelnemerstevredenheid model van Cameron (1979)³³ en de drie dimensies van Quinn en Rohrbaugh (1983)³⁴: een interne focus, flexibiliteit (innovatie en aanpassing) versus controle (stabiliteit en voorspelbaarheid) en gericht op het eindproduct (ends, efficiënte productie van outputs) versus gericht op middelen (means, planning en doelstellingen maken) resulterend in *Competing values* model.

Organisatie-effectiviteit in de non-profit sector heeft kort daarna een vlucht genomen. Als de discussie naar effectiviteit in de non-profit sector aangegaan wordt, ontstaat meestal een spanning tussen twee organisatorische condities, namelijk het bereiken van de missie en het adequaat aanwenden van geldmiddelen³⁵. Hieruit zijn verschillende modellen ontstaan zoals het Compass Point Model van Allison & Kaye (1997)³⁶. Dit model bestaat uit acht zaken: leiderschap, relaties, de missie, planning, structuur, mensen, systemen en de resultaten en de kwaliteit (The Lewin Group, 2000)³⁷. Anderen ontwikkelden verschillende systematische methodes om de effectiviteit in non-profit organisaties te definiëren en te meten. De methodes zijn gebaseerd op organisatorische vaardigheden, kenmerken en het resultaat. De volgende drie aanpakken tonen strategieën aan voor het meten van effectiviteit.

1. Organisatorische effectiviteit als organisatorisch vermogen. De focus ligt op het meten van het vermogen die nodig is om de missie te verwezenlijken. De vaardigheden van een organisatie worden gemeten. Deze vaardigheden bepalen de middelen en creëren een organisatorische cultuur om hun doelen te bereiken. Deze benadering is vergelijkbaar met de eerder behandelde O-stroom van Beer en Nohria;

³⁰ Cullen, R. and Calvert, P. (1996). New Zealand university libraries effectiveness project: dimensions and concept of organizational effectiveness. *Library and information science research*, 18

³¹ Seashore, S.E. (1979). Assessing organizational effectiveness with reference to member needs. Paper gepresenteerd op de Meeting of the academy of management.

³² Scott, W.R. (1977). Effectiveness of organizational effectiveness studies. In: Goodman, P.S. & Pennings, J.M. (1977). *New perspectives on organizational effectiveness*, San Fransisco: Jossey-Bass.

³³ Cameron, K. (1979). Evaluating organizational effectiveness in organized anarchies. Paper gepresenteerd op de Meeting of the academy of management.

³⁴ Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis. In: *Management Science*, 39 (3), 363-377.

³⁵ Lammens, E & S. Provoost (2006). De relatie tussen de effectiviteit en de structuren van Vlaamse sportclubs, Universiteit Gent

³⁶ Allison, M. and Kaye, J. (1997). *Strategic planning for nonprofit organizations: a practical guide and workbook*. New York: John Wiley & Sons.

³⁷ Lewin Group, The (2000). *Organizational effectiveness: Literature Review*. The David and Lucile Packard Foundation

2. Organisatorische effectiviteit als kenmerken, processen en inputs. Deze aanpak focust op de aanwezigheid van organisatorische oefeningen en formele documenten.
3. Organisatorische effectiviteit als een uitkomst, het resultaat van processen. Deze aanpak ziet effectiviteit als het resultaat van processen, organisatorische structuren en managementbeslissingen (The Lewin Group, 2000).

Andere modellen en methoden - op een rij bezet door Quinn & Rohrbaugh³⁸ - zijn de doelbenadering, ook wel 'prescribed goal approach' (Rieken, 1982), de functionele benadering, 'derived goal approach' van Talcott Parsons (Yutchman & Seashore, 1967), het human relations model, het procesmodel. (Source, 1994), het system resource model, de multivariate benadering (Cameron & Whetten, 1983) en het multidimensioneel model voor het meten van de effectiviteit bij non-profit organisaties: MIMNOE (Sowa, Selden en Sandfort, 2004). In het onderstaande overzicht zijn de belangrijkste kenmerken op een rij gezet.

De doelbenadering	Mate waarin organisaties hun doelen bereiken: productiviteit en efficiëntie	functionele rationaliteit van Weber Cunnigham, 1977 Scheid en Greenley, 1997	De doelen moeten meetbaar en precies vooropgesteld worden
System Resources' model	De effectiviteit van de organisatie om aan deze voorwaarden te voldoen rust op een combinatie van twee metingen: Efficiëntie: een indicatie van de mogelijkheid van de organisatie om zijn middelen te gebruiken als antwoord op de meest belangrijke subsysteemnoden. Stress: de druk geproduceerd door het systeem om zijn noden te vervullen of niet te vervullen	Organisatie als een open systeem: de relatie die de organisatie heeft met zijn omgeving Organisatie als een netwerk van intergerelateerde subsystemen. Papadimitriou en Taylor, 2000 Weese, 1997 Chelladurai, 1994 Yutchman en Seashore (1967)	
Proces model	De effectiviteit van een organisatie wordt gezien als het gemakkelijk lopen van de interne processen en de algemene werking. . Organisaties die goed samenhangen en een efficiënte interne omgeving hebben, worden als effectieve organisaties beschouwd	op basis van de werking en integratie van een organisatie Source, 1994 Weese, 1997	tekortkomingen van dit model liggen op het identificeren van waardevolle interne processen. Ook het ontwikkelen van een meetmethode is moeilijk (Papadimitriou en Taylor, 2000).
Multiple constituency model	In dit model wordt de effectiviteit gemeten door te bepalen in welke mate er aan de noden van de verschillende departementen voldaan is	Dit model ziet effectiviteit niet als een enkelvoudige verklaring maar als een serie van verschillende verklaringen Weese, 1997	

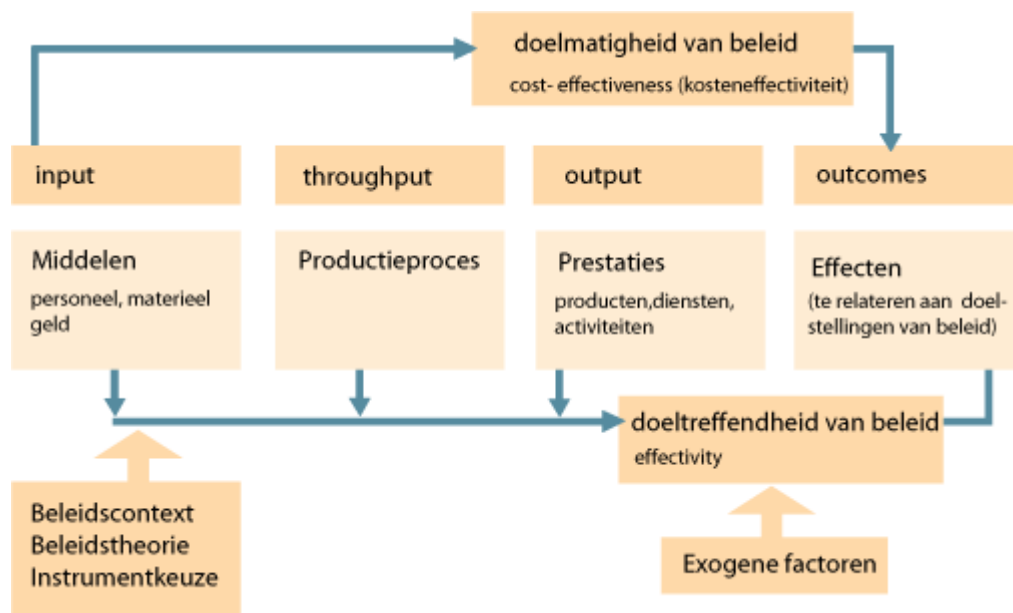
³⁸ Quinn, R.E. and Rohrbaugh, J., (1983). A Spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis, *Management science*, 29 (3)

		Connolly, 1980	
Functionele model	Er wordt gekeken hoe de activiteiten van een organisatie de maatschappij steunen. . Elke organisatie moet zijn beoogde doelen definiëren en de middelen om de doelen te bereiken bepalen. Verder moet elk systeem een middel bepalen om zijn inspanningen te coördineren en de spanningen in zijn omgeving proberen te verminderen.	Cunnigham, 1977	

Samenvoegen met overzicht par. 3.2.

1.4.3 Effectiviteit van beleid

Het overzicht van benaderingen en methoden voor het meten en verklaren van organisatie-effectiviteit biedt nog geen directe aanknopingspunten om een causale relatie tussen het gebruik van het INK-model en de prestaties (effecten) van overheidsorganisaties. Ik maak daarom een uitstap naar het meten en verklaren van de effectiviteit van beleid. Immers, een decentrale overheidsorganisatie kan als een construct beschouwd worden, waarlangs overheidsbeleid wordt geïmplementeerd. En daarnaast ontwikkelt ook een decentrale overheidorganisatie zoals een politiekorps, gemeente of waterschap zelf beleid en kan men organisatieontwikkeling als beleid op zich beschouwen. De volgende afbeelding toont vereenvoudigd het proces van beleidsuitvoering³⁹.



Het evalueren van beleid - beleidsevaluaties – is een aparte discipline in de cyclus van beleidsontwikkeling tot en met -evaluatie. Verschillende evaluatiemethoden zijn voor handen, afhankelijk van doel, het object, het tijdstip en de context van de evaluatie.

³⁹ Ministerie van Financiën (2002). Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Den Haag

Er worden verschillende termen gebruikt voor het onderzoeken van beleidseffectiviteit, zoals situatieonderzoek, effectonderzoek, effectiviteitonderzoek, doel-realisatie-onderzoek en doeltreffendheidonderzoek⁴⁰. Allemaal kennen ze een eigen specifieke kenmerken. *Situatieonderzoek* is een onderzoek waarbij een meting van de nulsituatie (situatie voor overheidsingrijpen) te vergelijken met de huidige situatie (situatie na overheidsingrijpen). *Effectonderzoek* heeft betrekking op het beleidseffect van de inzet van een instrument en probeert de evaluator te achterhalen wat het resultaat zou zijn geweest indien de beleidsvoerder het instrument niet had ingezet. Bij *doelbereikingsonderzoek* worden de gevolgen van het inzetten van beleidsinstrumenten geëvalueerd in het licht van een vooraf vastgestelde norm. Belangrijkste vraag is of deze norm is gehaald. De causaliteitsvraag naar het beleid als gekozen oorzaak komt hier niet aan de orde. *Effectiviteitsonderzoek* lijkt op effectonderzoek, maar nu gaat de evaluator na in welke mate de genomen maatregelen het niveau van de vastgestelde effecten verwijderd is van de vooropgestelde streefwaarden. Centraal staat de causale relatie tussen het beleid als onafhankelijke variabele en het effect als afhankelijke variabele. Getracht wordt aan te geven en te verklaren in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan de eventuele verandering als afhankelijke variabele. Vastgesteld kan worden dat dit onderzoek een *effectiviteitsonderzoek* betreft. Na gegaan wordt of het programma van activiteiten in het kader van organisatieontwikkeling (INK-fasen) een causale relatie vertoont met de gerealiseerde effecten, de prestaties van decentrale overheden.

Kuindersma en Boonstra onderscheiden bij hun evaluatie van evaluatiemethoden drie soorten evaluaties⁴¹:

1. Systeemanalytisch evaluatieonderzoek;
2. Kritisch-theoretisch evaluatieonderzoek;
3. Sociaalconstructivistisch evaluatieonderzoek.

1. Systeemanalytisch evaluatieonderzoek

Bij *systeemanalytisch evaluatieonderzoek* gaat de evaluator uit van de doelen van beleid en onderzoekt deze enkel of doelen zijn bereikt en of effecten zijn toe te schrijven aan het beleidsprogramma. Het belangrijkste doel van deze (klassieke) evaluatie is de *afrekenbaarheid* door een hogere overheid. De belangrijkste evaluatiemethoden zijn de (klassieke) doelevaluaties, procesevaluatie en de institutionele evaluatie. Een belangrijk kritiekpunt op deze wijze van evalueren is dat in vele gevallen niet kan worden aangegeven wat wel bereikt is, terwijl betrokkenen wel degelijk effecten signaleren⁴².

2. Kritisch-theoretisch evaluatieonderzoek

Kritisch-theoretisch evaluatieonderzoek (*theory-based evaluation*, gebaseerd op 'kritische theorie' van Horkheimer + Adorno en *Critical Realism ontwikkeld door Bashkar*⁴³) blijft vanuit de formele beleidsdoelen redeneren (afrekenbaarheid), maar voegt daar de normen, waarden en doelstellingen van de andere partijen aan toe, zoals burgers, maatschappelijke organisaties, etc. Het gaat hierbij dus niet enkel om de empirische vraag naar effectiviteit, maar ook om de onderliggende normatieve vragen. Kortom, de identificatie van causale mechanismen én de identificatie van empirische regelmatigheden. Een belangrijke toegevoegde de vraag is of de beleidsdoelen en in te zetten middelen verdedigbaar zijn vanuit normatief

⁴⁰ Peeters, N. (XXX) Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente: een vergelijking. XXXXX

⁴¹ Kuindersma, W. & Boonstra (2005). Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Natuurplanbureau, Wageningen

⁴² Abma, T.A. (1997). Variaties in beleidsevaluaties. In: Bestuurskunde, jaargang 6, nr. 2

⁴³ Bhaskar, R. ((1978). A Realist Theory of Science. The Harvest Press, Sussex

oogpunt⁴⁴. Een belangrijke exponent van deze evaluatie-school (Alvesson) is Frank Fischer die de methode 'practical deliberation' ontwikkelde. De belangrijkste kenmerk van deze methode is de combinatie van *technische verificatie* (wat is het effect?) en de *situationele validatie* (zijn de beleidsdoelen relevant voor de probleemsituatie?). Bij dit laatste gaat het om het *begrijpen* van de situatie waarom het effect (langs welke mechanismen in welke context) zich voordoet en de betekenisgeving van beleid. Dus niet enkel de instrumentele rationaliteit van het effect is hier van belang, maar het palet van meerdere rationaliteiten. Het erkennen van verschillen en de verschillende waardencomplexen. Vergelijkbaar is in dit opzicht de evaluatie gebaseerd op de *beleidstheorie* van Bressers en Hoogerwerf⁴⁵, die ze duiden met 'multiple evaluatie'. Een beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. Het begrip wordt gebruikt als aanduiding voor het min of meer samenhangende stelsel van ideeën dat beleidsmakers over hun eigen beleid hebben. Indien een dergelijke beleidstheorie is gereconstrueerd kan in de empirie 'getoetst' worden in hoeverre het beleid en de werking daarvan aan deze uitgangspunten voldoet. Die veronderstellingen kunnen drie relaties betreffen: relaties tussen doeleinden en middelen (*finale relaties*), tussen oorzaken en gevolgen (*causale relaties*), en tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*). Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten voor een beleid.

Met de reconstructie van de beleidstheorie is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre een eventueel beleidsfalen te wijten is aan een verkeerde beleidsuitvoering (bijv. bepaalde instrumenten werden niet ingezet) of een verkeerde beleidstheorie (bijv. de doelgroep reageerde anders op de instrumenten dan verwacht). Deze beleidstheorie beschrijft het *cognitieve interpretatiekader* van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen. In het volgende kader staan de belangrijkste doelen en criteria van een beleidsreconstructie vermeld (De Leeuw, 1987) Klein Haarhuis en Leeuw (2004)⁴⁶ wijzen op het belang van het expliciet maken van assumpties van betrokkenen bij het ontwerpen van beleid. Zij zeggen hierover het volgende. 'Soms worden de onderliggen-

Box 3.1 De beleidsreconstructie methode van Leeuw (1987)

Construeren van een beleidstheorie:

- opsporen van beoogde effecten
- veronderstelde doel-middelrelaties (hypothesen over oorzaken)
- expliciete politieke en normatieve relaties (normatief kader)
- expliciteren van impliciet gebleven schakels in redeneringen

Criteria voor beoordeling van de beleidstheorie:

- wetenschapstheoretische criteria: begripsprecisie, wetenschappelijk informatiegehalte, interne consistentie en empirisch gehalte
- implementaire criteria: praktisch informatiegehalte en onderscheid tussen wel- en niet-manipuleerbare criteria
- strategische criteria: mate van congruentie tussen geïmpliceerde maatschappelijke randvoorwaarden en feitelijke timing.

de assumpties beleidstheorieën genoemd, maar de termen *programmatheorie* en *programmologica* zijn hiervoor gangbaarder. Tussen de termen programmatheorie en programmologica bestaat een belangrijk verschil. Bij programmologica worden vaak de inputs en onderdelen van een programma, alsmede resultaten op de korte en de lange termijn gespecificeerd. De onderliggende mechanismen die het programma

⁴⁴ Abma, T.A. (1996). Responsief evalueren. Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne.

⁴⁵ Bressers, J.Th.A. & A. Hoogerwerf (1991). Beleidsevaluaties. Alphen aan de Rijn.

⁴⁶ Klein Haarhuis, C. & F.L. Leeuw (2004) De reconstructie van programmatheorieën, WODC, Den Haag

'maken', worden echter zelden beschreven. Zij noemen de door Pawson & Tilly⁴⁷ ontwikkelde CMO-configuratie (Context + Mechanisme = Outcome) een hulpmiddel om een beleidstheorie te expliciteren en te reconstrueren. Deze *Realistische evaluatie* richt zich niet op het vaststellen van 'empirische invarianties', maar op de black box van het beleid zelf (waarom zou het moeten werken, wat zijn de werkzame bestanddelen en *mechanismen*: gaat het om verschillende mogelijke determinanten van gedrag / wat maakt het dat 'dingen werken' en kunnen ze daarom beschouwd worden als de motoren achter beleidsinterventies of in dit geval organisatieontwikkeling?) en in de context (in welke omstandigheden en voor welke doelgroepen werkt beleid juist wel of juist niet?). Davis & Marquis (2005)⁴⁸ stellen vast op basis van hun onderzoek naar veranderingen in organisaties in de periode van 1970 tot 2000, dat organisaties langzamerhand meer toe zijn aan *mechanism driven approach* dan een *problem driven approach*.

Volgens Grimmus en Oostdijk (2004)⁴⁹ vormt deze beleidstheorie de 'missing link' tussen de 'klassieke' methode van het quasi-experiment en het constructivistische evaluatiemethoden. Zij zeggen hierover het volgende. 'De theorie bestaat uit een aantal hypothesen over de wijze waarop de gestelde doelen moeten worden bereikt. De evaluator vraagt derhalve niet alleen of de doelen zijn bereikt, maar ook of de uitvoering is verlopen zoals voorzien, welke knelpunten zijn opgetreden, wat best practices zijn enzovoort. Dergelijke evaluatie sluit aan bij de hierboven gedane constatering dat beleid elementen bevat van het onderhandelingsmodel. Dit gegeven impliceert dat bruikbare evaluaties zich niet alleen richten op de beleidsprestaties en -effecten maar ook op het uitvoeringsproces, of te wel op de verbindende schakels tussen beleidsinput en -doelen. Op deze wijze levert de evaluatie ook leerpunten voor de uitvoeringspraktijk'.

3. Sociaalconstructivistisch evaluatieonderzoek

Sociaalconstructivistisch evaluatieonderzoek gaat er van uit dat er geen objectieve waarheden of doelstellingen zijn. Deze evaluatiebenadering zet zich sterk af tegen het uitgangspunt van de formele doelstellingen als hét uitgangspunt voor de evaluatie. 'Alles is een sociale constructie die hoogstens door een groep gedeelde of aangenomen intersubjectieve waarheid oplevert', aldus Kuidersma en Boonstra. Het constructivisme gaat ervan uit dat mensen op een actieve manier nieuwe kennis construeren als ze interageren met hun omgeving ('iedere theorie creëert eigen feiten en waarheden'). Het sociaal constructivistisch denken is een moderne leertheorie die ervan uitgaat dat mensen zelf betekenis (op basis van 'beliefs') verlenen aan hun omgeving en dat sociale processen hierbij een prominente rol spelen. Kennis wordt door ieder mens op een eigen wijze geconstrueerd, waarbij men sterk wordt beïnvloed door de reacties en opvattingen in de sociale omgeving. Dat wetende is *socialisatie*⁵⁰ (kennisverwerving en –ontwikkeling door interactie tussen mensen) een belangrijk proces binnen organisaties. Homan (2005)⁵¹ acht dit een belangrijk proces (hij spreekt over het *social fabric* van een organisatie en *betekenisconfiguraties*) om van een organisatie als verzameling van losse lokale betekenseilandjes (polyvocaal) te komen

⁴⁷ Bekker, B. (2006). Faalfactoren in evaluatieonderzoek. Research voor beleid

⁴⁸ Davis, G.F. & C. Marquis (2005). Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms. *Organization Science*, Vol.16, No.4 July-August 2005

⁴⁹ Grimmus, T.K. & A. Oostdijk (2004). Kans of valkuil? De regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid.

⁵⁰ Onder andere Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge Creating Company*. New York, Oxford Press

⁵¹ Homan, T. (2005) *Organisatiedynamica. Theorie en praktijk van organisatieverandering*. Academic Service

tot collectieve betekenispatronen (monovocaal). En ook in de wetenschap introduceerde Gibbons⁵² de zogenaamde 'negotiated knowledge' (ook wel 'gedemocratiseerde kennis' genoemd). Kennis verkregen met wetenschappelijke methoden en technieken die niet (meer) als de enige waarheid wordt beschouwd om zijn doorwerking te krijgen in bijvoorbeeld beleid.

De maatschappij en organisaties worden meer pluricentrisch en de te hanteren evaluatiemethoden zouden in deze beweging moeten mee bewegen⁵³. Evaluators richten zich niet op het verklaren of voorspellen van de werkelijkheid in termen van propositionele uitspaken, maar willen juist inzicht geven in het context-gebonden proces van betekenisgeving en constructie (Abma, 1997). De meest bekende evaluatiemethoden binnen deze stroming zijn de evaluatiemethode van Teisman en de *responsieve evaluatie* van Abma, die voortbordurt op de *Fourth Generation Evaluation* (FGE) van Guba & Lincoln⁵⁴, ook wel *lerend of onderhandelend evalueren* genoemd (gebaseerd op de constructivistische kentheorie). De evaluator is volgens hen om de volgende drie redenen onderdeel van het evaluatieproces. Ten eerste hebben betrokkenen recht om invloed uit te oefenen op het onderzoek, omdat de bevindingen consequenties voor hen kunnen hebben. Op de tweede plaats geldt dat wanneer voorbij wordt gegaan aan de ervaringen van betrokken actoren, de 'beleefde' werkelijkheid wordt vervangen door een 'betere constructie' die niet die van hen is. De kans is dan groot dat bevindingen niet worden herkend en geaccepteerd, maar worden ervaren als opgelegd. Ten slotte wordt de ervaringsdeskundigheid van betrokkenen als een belangrijke bron van kennis gezien die de evaluator anders mist⁵⁵.

Belangrijke kritiek op deze wijze van evalueren is dat de evaluator zijn interpretatie van de beleidswerkelijkheid vergelijkt met die van betrokkenen (beleidsmakers, uitvoerders en belanghebbenden) in de hoop tot een Habermasiaanse rationale consensus te komen⁵⁶.

Ik stel vast dat *systeemanalytisch evaluatieonderzoek* niet de ambities van dit onderzoek dekt, omdat deze methode niet de oorzaken van wel of niet realiseren van beleidsdoelen onderzoekt. De *kritisch-theoretisch benadering combineert* formele beleidsdoelen (afrekenbaarheid) met normen, waarden en doelstellingen van de andere partijen en laat ruimte voor interpretatie van onderliggende normatieve vragen. Ter Bogt (2005)⁵⁷ die onderzoek deed naar de veranderingen binnen gemeenten en provincies in de periode van 1985-2005. Hij constateert dat enkel een technisch-economische (systeemanalytisch, contingentie-denken) beschouwing van organisaties en diens effectiviteit het organisatiegedrag onvoldoende kan verklaren. En stelt daarom de sociologisch-institutionele benadering (waarmee parallellen zijn te leggen met het sociaalconstructivisme) voor om sociale en culturele aspecten binnen en in de omgeving van organisaties beter te kunnen begrijpen. Hij adviseert om beide vormen van rationaliteit, die elkaar niet hoeven uit te sluiten, naast elkaar te gebruiken.

De evaluatiemethode '*Realistic Evaluation*' met diens CMO-configuraties lijkt goed bruikbaar om de verschillende organisatieprestaties en -interventies te duiden. Met deze methode probeert de evaluator te achterhalen waardoor (Context en Mechanismen) 'harde' Outcome al dan niet wordt gerealiseerd. Meer over deze evaluatiemethode wordt toegelicht in het hoofdstuk over de onderzoeksopzet.

De eerste indruk van deze evaluatiemethode is dat deze wel in beeld brengt wat de contexten en me-

⁵² Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., Trow, M. (1994). *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*, Sage Publications, London.

⁵³ Abma, T.A. (1997). Variaties in beleidsevaluaties. In: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nr. 2

⁵⁴ Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park. Sage Publicaties

⁵⁵ Abma, T.A. (1996). *Responsief evalueren: discourses, controversen en allianties in het postmoderne*. Eburon, Delft

⁵⁶ Bekker, B. (2006). *Faalfactoren in evaluatieonderzoek*. Research voor beleid

⁵⁷ Bogt, H.J. ter, (2005), *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?* Grafimedia, Groningen

chansimen zijn geweest die geleid hebben tot een bepaald effect, maar onvoldoende de verschillende werkelijkheden en betekenisgeving ervan. Ik stel daarom voor enkel onderdelen van *sociaalconstructivistisch benadering* te adopteren.

Paragraaf 3.2 beschrijft onderzoeksmethoden op basis van de verschillende perspectieven en de uiteindelijke keuze voor dit onderzoek.

1.5 Organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement

Organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement is een thema dat de laatste decennia een veel bestudeerd en gebezigd onderwerp is door respectievelijk onderzoekers en adviseurs. Langs verschillende stromingen zoals Scientific Management, Human Relations, contingentiebenadering heeft organisatieontwikkeling zich gevormd tot een aandachtsgebied met een verscheidenheid aan technische, politieke en culturele, maar ook harde en zachte invalshoeken. French en Bell (1999)⁵⁸ spreken over 'organisatieontwikkeling generaties'. De 'eerste generatie' organisatieontwikkeling gaat ervan uit dat men organisatieontwikkeling op een lineaire, bewuste, geplande, zichtbare en openbare manier kunt opdelen in projecten en mijlpalen en dat de begeleiding geschiedt door experts. De integrale aanpak van veranderingen duiden French en Bell aan als de 'tweede generatie' organisatieontwikkeling. Traditioneel wordt met organisatieontwikkeling (*Organization Development, OD*) bedoeld op (McKendall, 1993⁵⁹):

- 'Method for facilitating change and development in people, in technology, in organizational processes and in technological structures' (Friedlander & Brown, Porras & Berg);
- 'Planned organization wide change effort which is managed from the top; the purpose of this effort is increase organizational effectiveness and health through planned interventions using behavioural science methods' (Beckard);
- 'The applied behavioural science discipline that seeks to improve organizations through planned, systematic, long-range efforts focussed on the organization's culture and its human and social processes' (French & Bell);
- 'A response to change, a complex educational strategy intended to change the beliefs, attitudes, values, and structure of organizations so they can better adapt to new technologies, markets and challenges, and the dizzying rate of change itself' (Bennis);
- 'The natural evolution, purposeful change and continuous learning: growing organizational value'(Voelpel et al.)⁶⁰.

Deze slechts voorbeelden van visies op organisatieontwikkeling zijn exemplarisch voor de verscheidenheid van benaderingen en ambities met dit onderwerp. Schuiling⁶¹ die in het kader van zijn promotieonderzoek verschillende benaderingen van organisatieontwikkeling onderzocht, concludeert dat een belangrijke gemeenschappelijke deler is het streven naar *vermogensbeheer*: het ontwikkelen van *capaciteiten* van de organisatie zoals zelfvernieuwend vermogen, organisatorisch leervermogen, organisatievermogen en/of zelfregelend vermogen. Interessant is vast te stellen welke verschuivingen organisatieont-

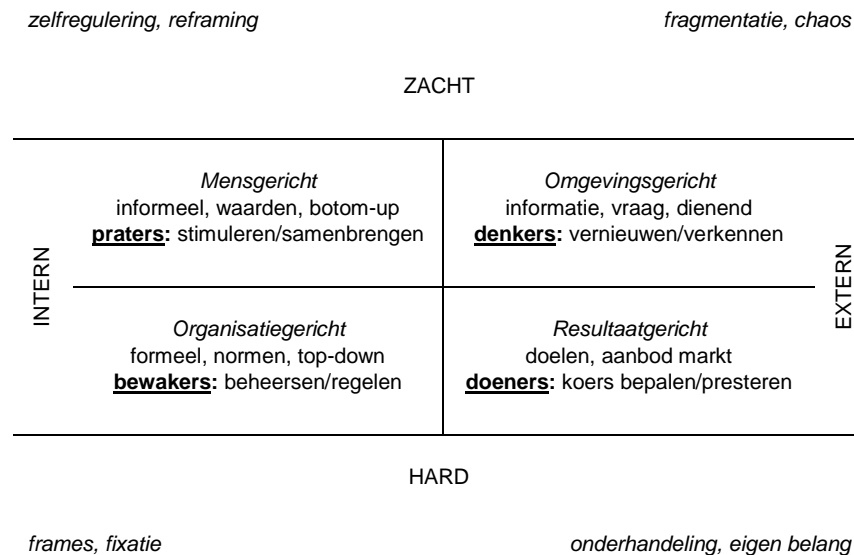
⁵⁸ French, W. L., & Bell, C. H. 1999. *Organizational Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement* (sixth ed.). Upper Saddle River: Prentice Hall.

⁵⁹ The Tyranny of Change: Organizational Development Revisited. *Journal of Business Ethics*, nr. 12, 1993

⁶⁰ Zie eerder

⁶¹ Zie later

wikkeling maakt in een veranderende organisatie. Aardema⁶² doet een poging door 'klassieke' vier kern-elementen van het wetenschappelijk denken over kwaliteit van overheidsfunctioneren (rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en aanvaardbaarheid) te vertalen naar vier verschillende manieren van kijken naar kwaliteit.



Het INK-denken plaats hij onder *organisatiegericht* perspectief, die zich kenmerkt door een rationeel-normatieve kijk op kwaliteit en organisaties. En de vraag is of het kijken vanuit dit perspectief nog wel volstaat in een tijdperk waarin van overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij meer *omgevingsgericht* zijn. Een perspectief dat vooral kenmerken vertoont van het sociaal constructivisme en de complexiteits- en chaostheorie. De Man (2004)⁶³ stelt vast dat overheidsorganisaties beschouwen hun organisatie als gericht op intern en beheersing, terwijl men meer zou willen bewegen richting een meer extern gerichte en dynamische organisatie.

Homan⁶⁴ hanteert voor zijn visie op organisatieverandering de insteek van 'lokale betekenisvorming'. Hij gaat er vanuit dat er binnen organisaties verschillende werkelijkheidsbeelden bestaan. Hij baseert zich hierbij het sociaal constructivistische gedachtegoed (constructivisme: mensen construeren op een actieve manier nieuwe kennis als ze interageren met hun omgeving; sociaal constructivisme: een sociale groep die dingen maken voor elkaar, samen een kleine cultuur maken van gedeelde artefacten met gedeelde inhoud). En niet voor niets lijkt deze benadering relevant als we weten dat 75% tot 80% van de veranderingen binnen organisaties spontane veranderingen zijn (Homan, 2005). Spontane processen vanuit betekenisgevende processen. Homan duidt deze betekenisgeving als 'een interveniërende factor voor gedragverandering'.

Door veranderen vanuit twee dimensies te benaderen (*monovocaal* versus *polyvocaal* en *gepland* versus *spontaan*) ontstaan verschillende verandescenario's. Mono- en polyvocaal duidt op de mate van verspreiding van werkelijkheidsconstructies. *Monovocaal* betekent dat er één set met werkelijkheidsconstruc-

⁶² Aardema, H. (2007) Control voor leiders. Wat doet u aan het systeem? Elsevier Overheid / BMC

⁶³ Man, H. de (2004). Bewust organiseren? De betekenis van onbewuste processen in organisaties en de consequenties daarvan voor strategievorming en organisatieverandering. Research paper Open Universiteit, Heerlen

⁶⁴ Homan, T. (2005) Organisatiedynamica. Theorie en praktijk van organisatieverandering. Academic Service

ties dominant is ('de directie bepaalt'). In geval van *polyvocaal* bestaat er binnen de organisatie en palet aan werkelijkheidsconstructies. In de perceptie van medewerkers zijn de scenario's *gepland monovocaal* en een combinatie van *gepland/spontaan monovocaal* volgens Homan de meest voorkomende. Terwijl dus feitelijk 75% tot 80% van de veranderingen binnen organisaties spontane veranderingen zijn Valt dan nog te veranderen dat de PDCA-cyclus – grondgedachte van INK-model - bruikbaar is?

1.6 Organisatieontwikkeling in de knel?

Het management van organisaties heeft steeds meer moeite met het vinden en behouden van de balans tussen inspanningen als gevolg van externe veranderingen en inspanningen als gevolg van interne veranderingen. En het verschil tussen strategieontwerp en –implementatie en organisatieontwikkeling. In grote organisaties leiden deze twee invloeden vaak tot een diffuse mix van verbeterinitiatieven. Hierdoor ontstaat – naast de *going concern* - een nog diffuser proces van verbeteren en ontwikkelen.

Een andere wezenlijke vraag is in welke mate organisaties verbeteren en groeien (organisatieontwikkeling en productiviteitsverbetering) al dan niet in relatie tot strategie-ontwikkeling? Met de assumptie dat organisatieontwikkeling eenvoudiger en ongestoorder verloopt bij organisaties met een relatief laag veranderlijke omgeving dan organisaties met een relatief hoog veranderlijke omgeving. Organisaties die zich voortdurend moeten aanpassen aan hun omgeving omwille van veranderende wetgeving, toenemende concurrentie of veranderende klanteisen, hebben in de regel al hun handen vol om deze externe veranderingen door te vertalen naar veranderingen in de organisatie. Laat een toenemende externe druk (Van Lier, 2007; Nistelrooij, 2005⁶⁵) nog wel ruimte voor organisatieontwikkeling? Geplande organisatieontwikkeling vraagt een voorspelbare situatie waarin eenvoudige oplossingen gezocht worden voor voorspelbare problemen. Deze geplande aanpak past minder als een organisatie acteert met ambigue vraagstukken en slecht te definiëren problemen, en er sprake is van instabiele situaties en onvoorspelbare interactiepatronen⁶⁶.

1.7 Eerste opzet van hypothesen

1. Het INK-model is onvoldoende gericht op de gevraagde prestaties van overheidsorganisaties (rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en aanvaardbaarheid).
2. Er bestaat geen causale relatie tussen mate van organisatieontwikkeling (in termen van INK-fasen) en prestaties van overheidsorganisaties.
3. Het INK-model is minder geschikt naar mate de organisatie omvangrijker (verschillende werkelijkheidsconstructies) en de omgeving veranderlijker is.
4. Het INK-model is minder geschikt naar mate de omgeving veranderlijker is.

⁶⁵ Nistelrooij, A.T.M., H. Kuhlmann, E.Pallend en Thj.J.J. Doodeman (2005). Balanceren tussen Strategisch Management en Organization Development. M&O, nummer 3, 2005

⁶⁶ Boonstra en De Caluwe. Intervenieren en veranderen. M&O inleiding.

2 Onderzoeksdoelen

2.1 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om de effecten (doeltreffendheid) van inspanningen op het gebied van organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement te evalueren. Omdat het INK-model een relatief veel gebruikt model is voor organisatieontwikkeling en kwaliteitsmanagement binnen overheidsorganisaties, is de bijdrage van het dit INK-model aan de organisatie-effectiviteit in het bijzonder object van evaluatie. Vertaald naar de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Wat is de bijdrage van het INK-model aan de prestaties van overheidsorganisaties?

2.2 Onderzoeksvragen

Specifieke onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. Bestaat er een verband tussen de mate van organisatieontwikkeling en de effectiviteit van overheidsorganisaties
2. Presteren organisaties die het INK-model gebruikten beter dan overheidsorganisaties die dat niet deden?
3. Presteert een relatief ver ontwikkelde overheidsorganisatie (in termen van INK-fasen) relatief beter dan een relatief minder ver ontwikkelde overheidsorganisatie?
4. Zo ja, wat zijn de verklaringen hiervoor?
5. Zo nee, waardoor presteert een relatief minder ver ontwikkelde overheidsorganisatie (in termen van INK-fasen) relatief beter dan een relatief ver ontwikkelde overheidsorganisatie?
6. Wat zijn argumenten (*beliefs*) voor wel en niet gebruik van INK-model (immers, 80% van de gebruikers 'gelooft' in de werking van het model)

Overheidsorganisaties betreffen een zeer breed scala van overheidssectoren en soorten organisaties. Omdat de evaluatie van het INK-model een belangrijk deel vormt van dit onderzoek, is gekozen voor overheidsorganisaties waarvan het grootste deel werkt met dit model. Kenmerken van te onderzoeken organisaties zijn:

- a. goed presenterend met gebruik van het INK-model;
- b. goed presenterend zonder gebruik van het INK-model;
- c. relatief het verst ontwikkeld (in termen van INK-fasen).

Om verder vergelijkingen te kunnen maken tussen typen overheidsorganisaties en overheidssectoren (vraag: is dat nodig?), wordt voorgesteld om organisaties uit drie van de volgende overheidsorganisaties evaluatieobject van dit onderzoek te laten zijn:

- politiekorpsen (aantal x van 26);
- gemeenten (aantal y van z);
- onderwijsinstellingen, nl. PO, VO, HBO, WO? (aantal v van w);
- arrondementsrechtbanken;

3 Evaluatieonderzoek

3.1 Inleiding

Evaluatieonderzoek is, in de meest voorkomende betekenis, uiteindelijk gericht op het vaststellen van het slagen of falen van een interventie. Met een interventie (of beleidsingreep) bedoelen we een samenhangend geheelstelsel van activiteiten en/of maatregelen, een bewuste poging dus tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor, in de richting van expliciet gestelde doeleinden (verandering in de score op de doelvariabelen⁶⁷). Het gebruik van het INK-model kan in dit kader als een interventie beschouwd worden.

(Quasi) experimentele evaluatie

De vraag hoe beleidseffecten te meten domineert de discussie binnen en over het beleidsevaluatieonderzoek. De klassieke methode van het kwantitatief georiënteerde (quasi) experiment, verdeelt de doelgroep van het beleid (in principe aselekt) over een experimentele en controlegroep, waarbij de eerste wel en de tweede niet aan het beleid wordt blootgesteld. Daar de groepen theoretisch alleen in dit opzicht van elkaar verschillen worden beleidseffecten uitgedrukt in het verschil tussen de na verloop van tijd gemeten effectvariabelen in beide groepen.

In de jaren zestig van de vorige eeuw vormde de quasi experimentele evaluatie de basis van de zogenoemde 'research driven policy'. Gezien de grote aandacht voor de constructie en het gedurende het experiment instandhouden van het model, zou met evenveel recht gesproken kunnen worden van 'model driven' evaluatie.

De recente discussie over 'evidence effectmeting' (waaronder Ahaus) verkregen bewijs van de werking ervan, heeft een nieuwe impuls gegeven aan het quasi experimentele model⁶⁸.

Het belang van quasiexperimenteel onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effecten van beleidsinterventies, zoals organisatieontwikkeling. Bij experimenteel evaluatieonderzoek ligt de nadruk op een zo groot mogelijke interne validiteit. Met andere woorden, met het onderzoeksdesign moet de zekerheid dat een uitkomst aan beleid kan worden toegeschreven, zo groot mogelijk worden gemaakt. Aan de verdiensten van deze benadering valt niets af te doen: andere invloeden worden zoveel mogelijk uitgeschakeld en eventuele effecten van beleid worden zo 'hard gemaakt'. Een potentiële blinde vlek van zulke experimentele designs is echter dat beleidsprogramma's (het programma van interventies - organisatieontwikkeling - om te komen tot de realisatie van in dit geval organisatiebeleid) worden gezien als afgebakende en op zichzelf staande *interventies* op een bepaalde tijd op een bepaalde plaats, en minder als 'complexen' van regels, bevoegdheden of 'gedragsprikkel's'. Met een experimenteel design is dan ook niet na te gaan wát het nu is in een programma dat de gevonden uitkomsten veroorzaakt, en *hoe*, via welke processen, dit gebeurt.

In een omgeving waarin overheidsorganisaties zich in toenemende mate in een complex, dynamisch en politieke krachtenveld bevinden, is het discutabel of experimenteel evaluatieonderzoek geschikt is.

Beter is wellicht een methode - zoals de theoriegestuurde of constructivistische evaluatiebenadering -

⁶⁷ Swamborn, P.G. (1999) Evalueren. Uitgeverij Boom

⁶⁸ Grimmus T.K. & A. Oostdijk (2006). Beleidsevaluatie en 'evidence based policy'. <http://www.research.nl/index.cfm/27,4017,135,124,html>

die zich richt op de innerlijke werking (het *hoe en waarom*) van programma's en op de tijdige aanpassing ervan. Programma's werken niet in isolatie: het zijn open, veranderlijke complexen van interventies. Daarom dient een evaluator aandacht te besteden aan de 'theorieën' van programmamakers: waarom denken zij dat hun programma zal werken? De basislogica voor theoriegestuurde evaluatie is heel simpel. Programma's zijn theorieën. Daaruit volgt dat evaluatie het testen van theorie is: welk onderdeel van een programma veroorzaakt welke 'uitkomstenbased policy', dat beleid wenst te baseren op door eenduidige en hoe?⁶⁹

3.2 Keuze van evaluatiemethode

Om tot een keuze van een onderzoeksbenadering te komen, helpt het om de ontologische, epistemologische en de methodologische dimensies van het onderzoek te beschrijven. Ik sluit hierbij aan bij Maslowski en Visscher (1997)⁷⁰. Deze onderscheiden een zuiver rationele probleemoplossingmodel en een begrensd rationele probleemoplossingmodel.

Onderwerp	Stroming/paradigma			
	Positivismen	Post-positivisme	<i>Critical Theory e.a.</i>	Constructivisme (Postmodernisme)
Ontologie	Natief realisme – “werkelijke” realiteit, te begrijpen	Kritisch realisme – “werkelijke” realiteit, maar slechts ten dele en in termen van waarschijnlijkheid te begrijpen	Historisch realisme – virtuele werkelijkheid vormgegeven door sociale, politieke culturele, economische, etnische, en genderwaarden; uitgekristalliseerd in de tijd.	relativisme – lokale en specifiek geconstrueerde realiteiten
Epistemologie	Dualistisch / objectivistisch; bevindingen zijn waar	aangepast dualistisch / objectivistisch; bevindingen zijn waarschijnlijk waar	overdrachtelijk / subjectief; waarde mediated bevindingen	overdrachtelijk / subjectief; gecreëerde bevindingen
Methodologie			dialogoog / dialectisch	interpretatief/ dialectisch
Doel onderzoek	Verklaring: Voorspelling/controle		Bekritisieren/ transformeren	Begrijpen/ reconstrueren
Aard van de kennis	Geverifieerde hypothesen gepresenteerd als feiten/wetten	Niet gefalsifieerde hypothesen gepresenteerd als waarschijnlijke feiten of wetten	Structurele/ Historische inzichten	Individuele reconstructies leidend tot consensus
Verzamelen van kennis	Gericht op het verkrijgen van generalisaties en oorzaak/gevolg effecten		Gericht op generalisaties (historische vergelijking)	Gericht op het verkrijgen van beter geïnformeerde en verfijnde reconstructies
Kwaliteitscriteria	Interne/externe validiteit, betrouwbaarheid en objectiviteit		Plaats in de historie; geleidelijke afname van onwetendheid.	Betrouwbaarheid en authenticiteit
Rol van de onderzoeker	“onpartijdige onderzoeker” informatieverstrekend aan beslissers, beleidsmakers en veranderaars (<i>change agents</i>)		“hervormende intellectueel” als activist en advocaat	“gepassioneerde deelnemer” als <i>facilitator</i> of “reconstructeur” van meerdere partijen

⁶⁹ Pawson R. & C. Klein Haarhuis. Evaluatie van complexe programma's. Een theoriegestuurde aanpak. In: ??

⁷⁰ Maslowski, R. & A.J. Visscher (1997). Methoden en technieken voor formatieve evaluatie in sociaal-wetenschappelijke ontwerp situaties. Universiteit

Voor het evalueren van beleid van tal van methoden beschikbaar. Hanssen (2005)⁷¹ benoemt de elf meest gebruikte, waarbij ze onderscheid maakt tussen *result models*, het *explanatory process model*, het *system model*, *economic models*, *actor models* en het *programme theory model* (zie onderstaand overzicht) .

INVOEGEN

Maar belangrijker nog, ze reikt criteria voor de keuze van een model. Deze zijn de volgende:

1. het doel van de evaluatie: gericht op control versus leren (verbeteren);
2. de kenmerken van het *evaluandum*: *possibility reasoning* (doelen zijn helder / niet helder; kennis van programma theorie is volledig / onvolledig) versus *legitimacy and justice reasoning* (kenmerken van omgeving en organisatie);
3. het probleem dat de evaluatie op moet lossen: wel of niet beredeneren van een programma- of beleidstheorie.
4. het tijdsperspectief van de evaluatie: *retrospective* versus *prospective*

Doel van dit onderzoek is de bijdrage van het INK-model aan organisatieprestaties te meten en te verklaren in welke situaties dit wel of niet zo is. Hierbij wordt *terug* gekeken naar het gebruik, van dit model in overheidsorganisaties (*retroperspectief*). Een belangrijke onderzoeksactiviteit is voorts het beredeneren van een programma- of beleidstheorie; de werking tussen organisatie- en prestatieontwikkeling in een geval waarbij de doelen helder zijn en de kennis van programmatheorie onvolledig is. Het onderzoek is niet enkel gericht op meten en verklaren, maar om gebruikers van het INK-model en het INK zelf handvatten te bieden voor een juist gebruik, gericht op leren.

Deze kenmerken van het *evaluandum* beziend, is het *programme theory model* een geschikt model voor evaluatie van de effectiviteit het INK-model. Het *programme theory model* (*theory based evaluation* (Weiss, 1997) en *logic models* (Sartorius, 1991) zijn eveneens veel gebruikte termen voor deze benadering) richt zich op het onderzoeken van de validiteit van een veronderstelde programma theorie, zoals in dit geval de hypothese bij het gebruik van het INK-model. Hanssen vergelijkt dit model met het klassieke *results model*, waarbij het *programme theory model* zich onderscheidt door de wens om het onderzochte te verklaren. ‘*The programme theory model opens up the underlying black box of the programme theory, uncovers mechanisms and raises the focus to a cluster of interventions or to an organizational field. The aim of the programme theory model is to revise and further develop programme theory and thus learn what works for whom in which contexts*’ (Hanssen, 2005). Een veel gehanteerde uitwerking van het *programme theory model* is de evaluatiemethode *Realistic evaluation*.

⁷¹ Hanssen, H.F. (2005). Choosing Evaluation Models. A discussion on Evaluation Design. SAGE Publications

3.3 Realistic Evaluation

Pawson en Tilley (1997) keren zich tegen het zogenaamde black box-idee, waarbij voornamelijk wordt gefocust op de uitkomsten van een bepaald programma, maar waarbij de achterliggende mechanismen van deze uitkomsten genegeerd worden. Ze baseren zich op de theorie van het Kritisch realisme dat voorziet in een visie op de (sociale) werkelijkheid, een conceptueel kader om haar werking te beschrijven en een methodologie om na te gaan welke causale generatieve mechanismen op welke wijze werkzaam zijn in het generatieve netwerk van de sociale realiteit⁷². In deze causale verklaring moet dus op zoek gegaan worden naar de *noodzakelijke, interne relaties* en de *werking van causale krachten* en generatieve *mechanismen* onder de specifieke empirische contingenties. Deze contingenties zijn zelf uitingen van de werking van causale krachten en generatieve mechanismen en door hun onderlinge gerelateerdheid kunnen ze elkaars werking opheffen of versterken, versluieren of bekrachtigen⁷³.

Voortbordurende op de denken van Bhaskar stellen zij vast dat '*stratificatie* (de werking van mechanismen op meerdere niveaus werkt een mechanisme op een bepaald niveau in de hand of tegen; Sayer 1984⁷⁴) en *differentiatie* (verschillende condities leiden tot verschillende uitkomsten van eenzelfde mechanisme) van de realiteit die ons toelaten haar a posteriori (wijsheid achteraf) te kennen als noodzakelijk én contingent, als reëel maar niet deterministisch'.

Volgens het kritisch realisme bestaat de werkelijkheid in lagen, door Sayer (1984) aangeduid met *stratification*. Door deze indeling in lagen zijn niet alle relaties en mechanismen te observeren in de realiteit. Het kritisch realisme maakt bij het doen van wetenschappelijk onderzoek onderscheid tussen drie lagen: laag 1 is de laag waar de causale relaties en mechanismen waarneembaar zijn (gesloten systeem), laag 2 is de laag waar al deze mechanismen en relatie bij elkaar komen en op elkaar in werken (open systeem) en de derde laag is de laag van waaruit wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan. Het kritisch realisme wil vanuit laag 3 via laag 2 doordringen tot laag 1⁷⁵.

Pawson en Tilley benadrukken dat evaluatieonderzoek niet alleen moet aangeven of een interventie al dan niet geslaagd is, maar ook antwoord moet geven op 'het waarom' van het succes of falen van een bepaalde interventie. Kritisch realisten stellen de vraag naar de voornaamste strategieën die actoren hanteren en naar de contextuele voorwaarden die het welslagen van deze strategieën in de hand of tegenwerken (Gijssels, 2002). Deze benadering focust vooral op de theorie die ten grondslag ligt aan een (gedrags)interventie. Wanneer gesproken wordt over (gedrags)interventies, houden Pawson & Tilly rekening met zeven kenmerken: (1) de interventie is gebaseerd op een theorie of theorieën; (2) de interventie veronderstelt dat betrokkenen (mensen, daders, slachtoffers, omstanders etc.) bepaalde actie(s) ondernemen; (3) de interventie bestaat uit een reeks stappen of processen; (4) deze stappen of processen volgen elkaar meestal niet lineair op; (5) interventies zijn ingebed in sociale systemen; (6) de interventies hebben als doel te modificeren en (7) de interventies zijn open systemen en veranderen op basis van voortschrijdend inzicht.

Wat maakt dat een bepaald programma werkt? Programma's zijn zeer complex. Je kunt volgens realisten niet zeggen of ze wel of niet werken. Een programma werkt bijvoorbeeld onder sommige omstandighe-

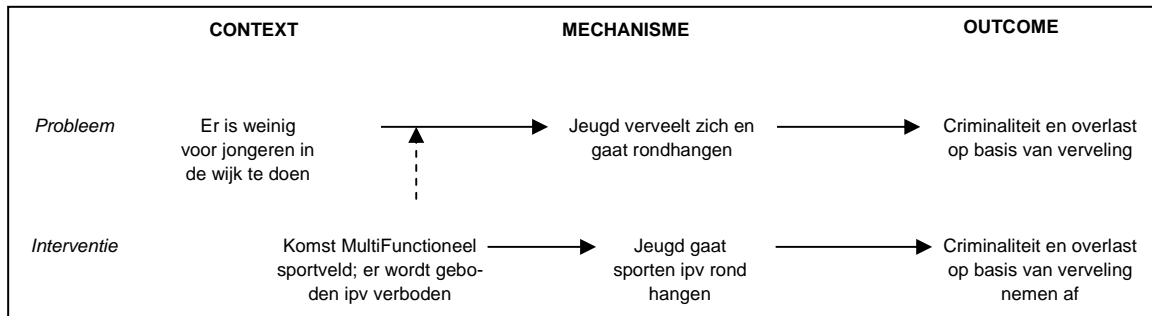
⁷² Gijssels, C. (2002). Kritisch realisme en sociologisch onderzoek. Tijdschrift voor sociologie, volume 23, nr. 1

⁷³ Bhaskar, M (1997). The Realist Theory of Science. London, Verso Classic.

⁷⁴ Sayer, A. (1984). Method in social science, a realist approach, Hutchinson, London,

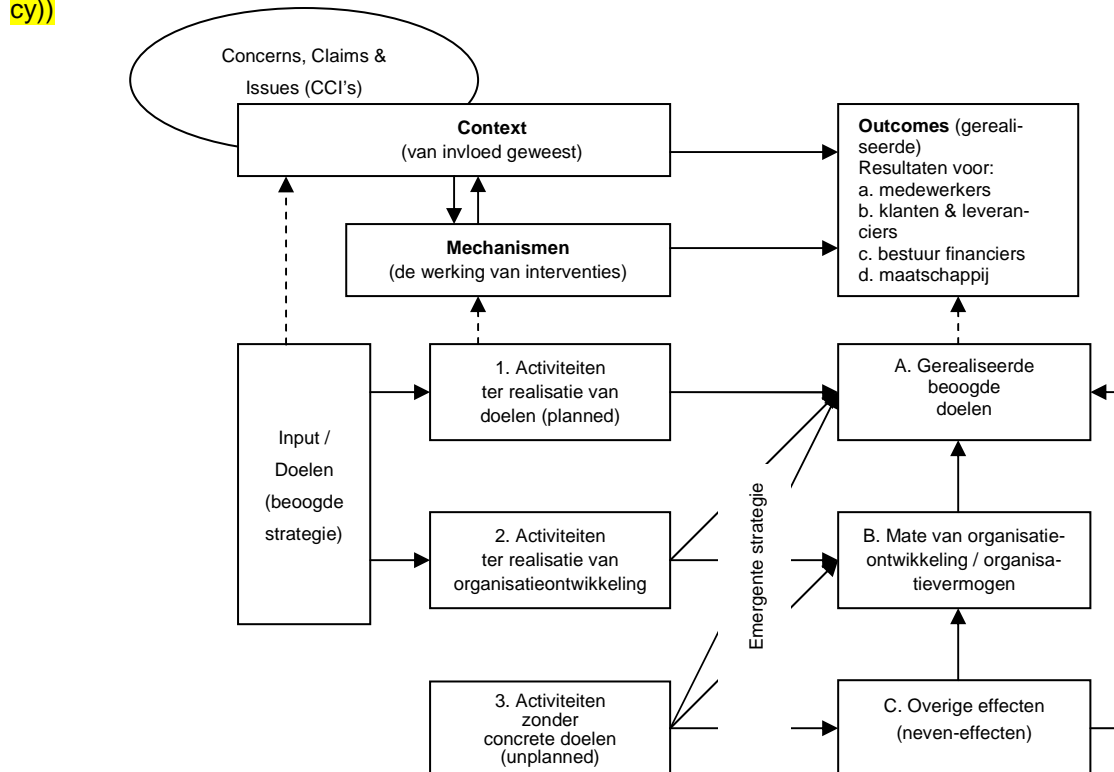
⁷⁵ Schapendonk, J. (jaar van uitgave onbekend). Critical Realism. Universiteit Nijmegen

den wel, maar onder andere omstandigheden niet. Realistische evaluatie maakt onderscheid tussen context, mechanisme en outcome (CMO): door de invoering van een interventie worden bepaalde mechanismen op gang gebracht die, onder bepaalde omstandigheden (context), leiden tot een bepaald resultaat (outcome). De omstandigheden of condities waar Pawson en Tilley het over hebben, kunnen fysieke factoren zijn, maar ook bijvoorbeeld bepaalde doelgroepen of karaktereigenschappen van de doelgroep (vb een interventie werkt alleen voor gemotiveerde mensen). Hieronder is een voorbeeld van een CMO-configuratie weergegeven.⁷⁶



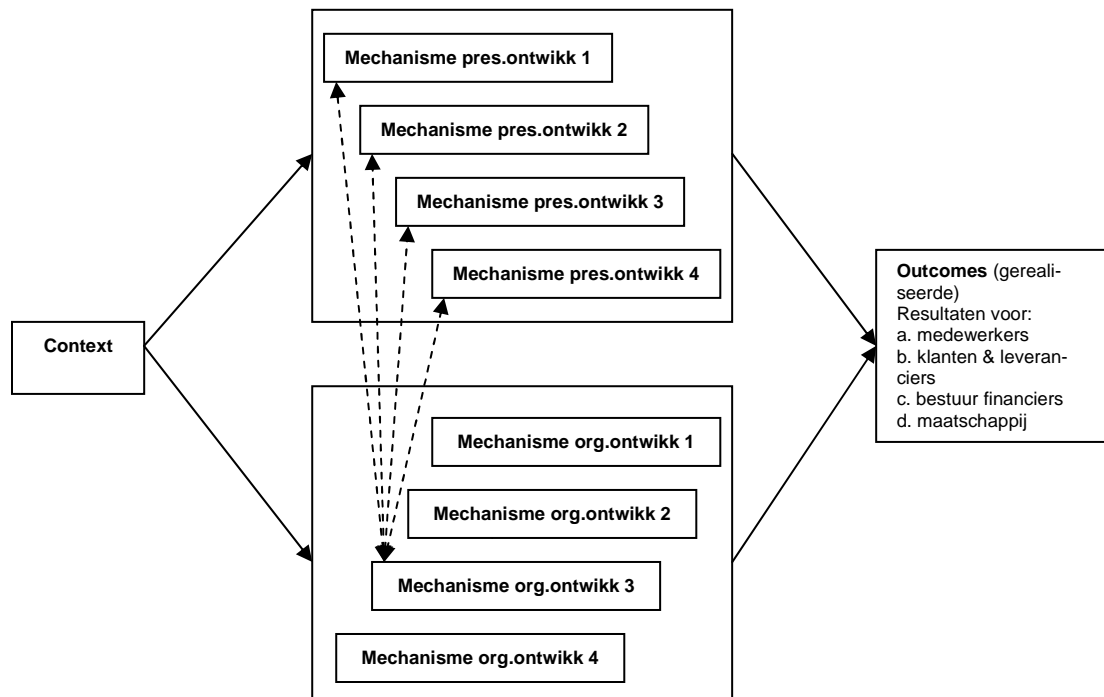
In het kader van dit onderzoek ga ik uit van de expliciet gemaakte outcomes: de resultaten die de betreffende organisaties de afgelopen jaren hebben gerealiseerd in het kader van convenantafspraken en dergelijke. Ook zijn de scores door de jaren heen van de INK-zelfevaluaties en –audits zijn als een outcome te beschouwen.

De zoek tocht in dit onderzoek richt zich dus met name op de beschrijving van de destijds van toepassing zijnde context en mechanismen. **En aansluiting bij met INK-fasen (mechanismen bv effectiviteit, efficiency)**



⁷⁶ Nanninga, M & M. van den Heuvel (2007). Sportief omgaan met onsportief gedrag. WJH Mulier Instituut, 's-Hertogenbosch

Door de context en mechanismen op twee niveaus te onderzoeken (mechanismen gericht op prestatieontwikkeling én mechanismen gericht op organisatieontwikkeling) kan inzicht worden verkregen in welke mate deze mechanismen elkaar versterken en/of belemmeren. Hierdoor kan de *wederzijdse werking* van organisatieontwikkeling en prestatieontwikkeling in bepaalde contexten worden gereconstrueerd, waarmee mede verklaard kan worden waarom het INK-model in een bepaalde fase in een bepaalde context wel en niet bijdraagt aan prestatieontwikkeling.



Door contexten en mechanismen te reconstrueren wordt zicht verkregen op assumpties en de mogelijke causale verbanden tussen inspanningen en opbrengsten. Specifieker in termen van Hoogerwerf: de relaties tussen doeleinden en middelen (*finale relaties*), tussen oorzaken en gevolgen (*causale relaties*), en tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*).

Het bovenstaande beschouwend kom ik tot een nadere detaillering van de eerder genoemde hypothesen (zie par. 1.7):

- de kans dat mechanismen elkaar versterken neemt toe naar mate de prestatieontwikkeling EN de organisatieontwikkeling positief scoren;
- de kans dat mechanismen elkaar tegen werken neemt toe naar mate de prestatieontwikkeling OF de organisatieontwikkeling positief scoren.

Hieronder licht ik de onderdelen van de CMO-configuratie toe.

Context (*'spatial and institutional locations of social situations, together, crucially, with the norms, values, and interrelationships found in them'*)

Nader in te voegen contexten van organisaties, zie Pawson & Tilly en specifieke contexten overheidsorganisaties.

Zie context- en omgevingstypologieën (Eppink): mate van dynamiek, onzekerheid, complexiteit of heterogeniteit (dimensies van de omgeving), maar ook interne kenmerken zijn onderdeel van context!!

Andere voorbeelden: bestuurlijke wisselingen, Haagse druk, *sense of urgency*, organisatiegraad, INK-organisatiegebieden en -resultaatgebieden? En onderstaande omgevingsdimensies van Pfeffer & Salancik, Mintzberg en Miller & Friesen.

Auteurs	Dimensies van de omgeving	
Pfeffer & Salancik	disconnected munificent concentrated	interconnected scarce dispersed
Mintzberg	simple stable integrated munificent	complex dynamic diversified hostile
Miller & Friesen	homogeneous stable munificent	heterogeneous dynamic hostile

Mechanismen (*'choices and capacities which lead to regular patterns of social behavior'*)

Een belangrijk onderzoeksactiviteit is het in kaart brengen van *mechanismen* binnen de te onderzoeken organisaties. Literatuuronderzoek en vooral de casestudies moeten leiden tot een set aan veel voorkomende mechanismen die het hoge en lage effect van het gebruik van INK-model verklaren.

McAdam et al. (2001)⁷⁷ erkennen dat er veel soorten mechanismen optreden in organisaties en maken en de volgende driedeling:

- *environmental mechanisms*: externally generated influences on conditions affecting social life;
- *cognitive mechanisms*: operate through alterations of individual and collective perception;
- *relational mechanisms*: alter connections among people, groups, and interpersonal networks.

In dit stadium van het onderzoek gaan de eerste gedachten uit naar één of een combinatie van vier soorten mechanismen:

1. coördinatie- en control-mechanismen;
2. mechanismen bij besluitvorming;
3. vermogensvermeerdering;
4. mechanismen door paradoxen in organisaties;
5. discourses.

⁷⁷ McAdam, D., S. Tarrow, C. Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press, New York.

Mintzberg⁷⁸ onderscheidt de volgende zes *coördinatie- en controlmechanismen*: *direct supervision* (typical for entrepreneurial organizations), *standardization of work* (typical for machine organizations), *standardization of skills* (typical for professional organizations), *standardization of outputs* (typical for diversified organizations), *mutual adjustment* (typical for innovative organizations) en *standardization of norms* (typical for missionary organizations).

Axelrod en Cohen⁷⁹ onderscheiden vanuit het complexiteitsdenken drie evolutionaire mechanismen: variatie, interactie en selectie.

Besluitvorming is organisaties is een veel bestudeerd onderwerp. Mechanismen die in de literatuur veel onderkent worden zijn de volgende: ontkenning, vermijding, verdringing, projectie en rationalisatie, selectieve waarneming & selectieve informatieverstrekking, cognitieve dissonantie (allen op persoonsniveau, maar mogelijk ook collectief gedrag).

Mechanismen die optreden op organisatieniveau zijn in het onderstaande overzicht opgesomd (Mora en Hirsch, 2005; Myers, D.G., 2007; Cambell, 2005⁸⁰; Stinchcombe, 2002⁸¹; Hedstrom & Swedberg, 1998⁸²).

- *Framing (poor framing)*: besluitvormers laten zich beïnvloeden door de context of taal waarin het besluit uitgedrukt wordt (*framing*: belichten van de werkelijkheid van één kant: de kant die boodschapper óf ontvanger - al dan niet bewust - het beste uit komt; *reframing*: veranderen van patronen in percepties);
- *Recency effect*: zwaarst laten meetellen in een besluit van laatst gehoorde (recente) informatie;
- *Primacy effect*: als mensen ergens zelf een mening over vormen dan geven ze daar vaak voorrang aan en is het moeilijk ze ervan af te brengen (op basis van hun eerste indruk);
- *Poor probability estimation*: mensen overschatten of onderschatten de waarschijnlijkheid van gebeurtenissen; het hoger inschatten van bekende familiere, dramatische, of heel goede gebeurtenissen, en het onderschatten van onbekende risico's;
- *Overconfidence*: besluitvormers vertrouwen vaak teveel op wat ze weten, de ondersteunende argumenten van een besluit worden onthouden, de tegenstrijdige negerend;
- *Escalation phenomina*: de onwil of onmacht om na een beslissing af te wijken van de ingeslagen koers;

⁷⁸ Mintzberg, nader invullen

⁷⁹ Axelrod, R. en M. Cohen (2001). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*, The Free Press, New York.

⁸⁰ Campbell, J.L. (2005). *Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movement research*. G.F. Davis, D. McAdam, W.R. Scott, M.N. Zald, eds. *Social Movements and Organizations Theory*. Cambridge University Press. New York

⁸¹ Stinchcombe, A.L. (2002). *New sociological microfoundations for organizational theory: A postscript*. M. Lounsbury, M.J. Ventresca, eds. *Social Structure and Organizations Revisited: Research in the Sociology of Organizations*, Vol.19. JAI/Elsevier, Amsterdam

⁸² Hedstrom, P. & R. Swedberg (1998). *Social mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press, New York

- *Association bias*: besluitvormers die hun vorige successen willen herhalen passen strategieën toe die meer met de vorige dan met de huidige situatie van doen hebben (een besluit wordt gebaseerd op vergelijkbare gebeurtenissen die in het verleden hebben plaatsgevonden);
- *Groupthink*: de eenheid binnen de groep behouden gaat boven het nemen van de juiste beslissing
- *Selffulfilling prophecy* - een voorspelling die onterecht als waarheid wordt aangezien - kan mensen zodanig beïnvloeden, door angst of verwarring, dat hun reacties uiteindelijk de voorspelling uit laten komen;
- *Threshold-based behaviour* :acceptatie op basis van aantal groepsleden dat meedoet (vergelijk met *isomorfie*; beïnvloeding van korps door algemeen gebruik INK-model bij alle korpsen);
- *Entrapment* (verstrikking: vast houden aan voorgenomen maatregelen terwijl er duidelijke signalen zijn dat deze (kunnen) leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten);
- *Diffusion* (verspreiding): the spread of ideas, structures, and practices, often via networks;
- *Translation* (vertalen):
- *Entrapment* (verstrikking): vast houden aan voorgenomen maatregelen terwijl er duidelijke signalen zijn dat deze (kunnen) leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten);
- *Bricolage*: hercombineren van elementen (vaak uit andere vakgebieden) om te komen tot nieuwe configuraties;
- *Network cultivation*: how ideas that diffuse are modified and implemented to work in specific local contexts;
- *Strategic leadership* (or institutional entrepreneurship):
- Zelfoverschatting:
- *Commensuration* (samenvallend): the institutional process by which entities become comparable and thus competitors, as firms in an industry;
- *Evangelism* (tegenovergestelde van *diffusion*): where adopters or their agents eagerly spread organizational practices;
- *Truth telling*:

En verder: interdependentie, cognitieve fixatie, goal intertwinement, cognitieve reflectie,

Kieffer⁸³ somt de volgende 'normale' degeneratieverschijnselen op die binnen groepen optreden, die tevens als *mechanismen* beschouwd zouden kunnen worden:

- Nieuwe informatie die niet past wordt niet gehoord of ontkend;
- In plaats van het voorstel zelf, worden schema's en getallen besproken;
- Om altijd bij de winnende partij te horen, stemt men bij voorkeur mee met de meerderheid;
- Deelnemers sluiten liever een compromis dat de lieve vrede bewaart dan datze een oplossing voor het probleem zoeken;
- Individuele leden afzonderlijk nemen minder risico's dan in gezelschap: een vergadering komt tot riskantere oplossingen dan ieder van de deelnemers voor zich zou aandurven (het zgn. Smallenbroek-effect);
- Risicozoekers domineren besprekingen;
- Men praat liever over iets waarvan men verstand heeft, dan over het probleem dat aan de orde is;
- De zwakste deelnemer in een vergadering verlaagt het gehele gezelschap tot zijn niveau: het laagste niveau bepaalt de kwaliteit van het geheel.

Hardjono en Beer & Nohria beschrijven organisatieontwikkeling vanuit het perspectief van *vermogensvermeerdering* (het materieel vermogen, het commercieel vermogen, het socialisatievermogen en het denkvermogen). Vermogensvermeerdering door verbetering van effectiviteit, efficiency, innovativiteit en flexibiliteit zijn te duiden als het mechanismen binnen organisaties. Dit denken vertoont grote gelijkenis met het 'Competing Values Framework' van Quin en Rohrbaug (1983) dat *control* versus *flexibility* als kent (in plaats van beheersing versus verandering).

De Wit, Meyer en Breed⁸⁴ tenslotte deden uitgebreid onderzoek naar de wijze van strategieontwikkeling in publieke organisaties. Ze constateren verschillende *paradoxen* binnen publieke organisaties die leiden tot verschillende mechanismen (zie onderstaande tabel).

beheersing	Chaos
- sturing (leiderschap)	Gisting
- organization follows strategy	- strategy follows organization
Rationeel denken	Generatief denken
- berekenen	- beoordelen
- calculeren	- verbeelden
Ontwerpen	Ontvouwen (incrementeel)
1. denken; 2. doen	Denken en doen gelijktijdig ('wicked problems')
richting	Ruimte
commitment	Flexibiliteit

⁸³ Kieffer, G.D. (1988). The strategy of meetings, Simon and Schuster, New York/Londen

⁸⁴ De Wit, Meyer en Breed (2000). Strategisch management in publieke organisaties. Lemma

Coördinatie	Autonomie
Optimaliseren	Leren
programmeren	Zelforganisatie

Critical Discourse Analysis (CDA)

Omdat rondom de termen organisatieverandering- en ontwikkeling, kwaliteitsmanagement en organisatie-effectiviteit veel verschillende *interpretaties* (hermeneutiek: interpretatieleer) heersen, kunnen deze in organisaties leiden tot veel verschillende betekenissen. We kunnen deze duiden met '*discourses*': *sets of statement that bring social objects into being*⁸⁵. *Discourse analysis* vindt z'n oorsprong in de taalwetenschappen en analyseert het taalgebruik (verhandeling, rede, preek) met betrekking tot sociale, politieke en culturele formaties. Taal weerspiegelt, maar creëert ook de maatschappelijke orde en daarnaast vormt taal de interactie tussen individuen en de samenleving. Aan de basisdefinitie wordt eveneens toegevoegd dat *discourse* betrokken is bij het uitdrukken van gezichtspunten en waardesystemen van mensen, van welke veel voorgestructureerd zijn in termen van wat normaal of geschikt is in bijzondere sociale en culturele achtergronden⁸⁶.

Fairclough (2007)⁸⁷ pleit voor een *discourse analysis* gebaseerd op het *critical realism* (vandaar de term *critical discourse analysis; CDA*). Een analyse '*based in a dialectical-relational social ontology which sees object, entities, persons, discourses, organizations and so on as socially produced 'permanences' which arise out of processes*'. Als gevolg van *discourses* in organisaties onderscheidt hij vier noemt *research issues*:

- *Emergence*; het proces van *emergence* (vertonen; naar buiten komen) van nieuwe discourses, de vorming van nieuwe articulaties van elementen van bestaande discourses ('*reweaving*');
- *Hegemony*: het proces van bijzonder *emergence discourses* (stellingen, zinnen), die dominant worden in organisaties. Fairclough noemt de voorbeelden van *new public management* en kwaliteitsmanagement als 'dominante begrip' in organisaties;
- *Recontextualization*: de verspreiding van ontstane 'taal-overwicht' over organisatiegrenzen heen;
- *Operationalization*: het operationalisering van een *discourse* naar nieuwe manieren van interactie, identiteiten, stijlen, etc. Fairclough noemt de voorbeelden van de term 'waardering' die in organisaties heeft geleid tot de aanpassing van personeelsbeleid, beoordelingsformulieren, gedrag , etc.

⁸⁵ Parker, I. (1992). *Discourse Analysis*. Routledge, London

⁸⁶ Schiffrin, D. (1994). *Approaches to Discourse. Language as Social Interaction*. John Wiley & Sons

⁸⁷ Fairclough, N. (2007). *Discourse Analysis in organization Studies: The case for Critical Realism*. SAGE Publications

Dit bezien, kan aan de eerder genoemde vier soorten mechanismen het 'discourse-mechanisme' toegevoegd worden.

Outcomes (*'provide the key evidence for the realist evaluator in any recommendation to mount, monitor, modify, or mothball a program'*)

Dit onderzoek richt zich op het verklaren van de in het verleden gerealiseerde uitkomsten (outcomes) van organisaties, door de relaties tussen mechanismen en contexten met deze uitkomsten te analyseren.

Deze uitkomsten zijn in dit geval tweeledig:

- de expliciet gemaakte afspraken over uitkomsten zoals de prestatieafspraken in de convenanten tussen politiekorpsen en het Ministerie van BZK;
- de uitkomsten van zelfevaluaties en audits aan de hand van het INK-managemetnmodel.

Eerder zijn de mogelijke twaalf combinaties van outcomes in termen van Δ organisatieontwikkeling (OO) en Δ organisatieprestaties (OP) benoemd (zie punt 5. paragraaf 1.2).

Onder outcomes vallen tevens de andere dan de beoogde effecten, de *neveneffecten*. Dit zijn veranderingen – welkome en onwelkome – van andere dan de doelvariabele(n) ten gevolgen van de interventie⁸⁸, in dit geval het gebruik van het INK-model. Deze zullen tijdens het onderzoek wel geïnventariseerd en geanalyseerd worden.

CMO-configuraties

De analyse van de verschillende organisaties (de casestudies) leiden tot verschillende CMO-configuraties. Per organisatie en per type overheidsorganisatie wordt een beeld verkregen welke contexten en welke mechanismen en de combinatie (C+M) wel, een beperkte of geen invloed hebben gehad op outcomes. Verondersteld wordt het onderzoek voor zowel context als mechanismen leidt tot een beperkte set (bv. 20 stuks) aan archetypen (variabelen). Door deze te combineren tot CMO-configuraties (bv. C1 + M3 = O2 of C4 + M3 = O3) kunnen de meest voorkomende configuraties ontworpen worden.

Door alle gevonden CMO-configuraties te vergelijken, is het mogelijk een uitspraak te doen over de *generaliseerbaarheid* van gebruik van het INK-model binnen een sector en wellicht binnen overheidsorganisaties in het algemeen; in welke context en langs welke mechanismen is het gebruik van het INK-model wel, in beperkte mate of niet effectief. Deze slag van generaliseren is te duiden als het expliciteren van de beleids- of programmatheorie.

3.4 Expliciteren van de beleids- of programmatheorie

Uit het voorafgaande weerklinkt een ketenredenering: wat is het probleem - waardoor wordt dit veroorzaakt - wat kan/moet het beleid doen (presteren) om deze oorzaken te verminderen of weg te nemen - op welke wijze moet het beleid worden uitgevoerd en welke middelen (input) zijn nodig om tot de gewenste beleidsprestaties te komen?

De antwoorden op deze vragen vormen gezamenlijk de eerder genoemde beleidstheorie: de veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsinzet en uiteindelijk te bereiken doelstellingen. Die veron-

⁸⁸ Swamborn, zie eerder

derstellingen kunnen drie relaties betreffen: relaties tussen doeleinden en middelen (*finale relaties*), tussen oorzaken en gevolgen (*causale relaties*), en tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*). Deze veronderstellingen vallen grotendeels samen met de argumenten voor een beleid.

Het resultaat van een CMO-analyse is tenslotte een reconstructie van de beleidstheorie: mechanismen X in Context Y leiden tot Outcome Z. Deze wordt vervolgens getoetst door middel van het evaluatieonderzoek. Uiteindelijk zal de oorspronkelijke beleidstheorie nader gespecificeerd worden door de bevindingen van het evaluatieonderzoek. Deze zogenaamde 'realist evaluation cycle' wordt gedurende een onderzoek meerdere keren doorlopen, waardoor theorieën steeds verder gespecificeerd kunnen worden. Dit wil zeggen dat gedurende het onderzoek steeds meer informatie wordt verzameld aangaande de werking van de interventie en dat zodoende steeds duidelijker wordt hoe en onder welke omstandigheden de interventie werkt.

Met de reconstructie van de beleidstheorie is het dan mogelijk om vast te stellen in hoeverre een eventueel beleidsfalen te wijten is aan een verkeerde beleidsuitvoering (bijv. bepaalde instrumenten werden niet ingezet) of een verkeerde beleidstheorie (bijv. de doelgroep reageerde anders op de instrumenten dan verwacht). Deze beleidstheorie beschrijft het *cognitieve interpretatiekader* van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen. Deze theorie is daarmee niet slechts de leidraad voor het beleid maar tegelijkertijd een belangrijke toetssteen bij de evaluatie daarvan. Uiteraard kan de scope van een evaluatie verschillen. Zoals we hieronder beargumenteren beperken bruikbare evaluaties zich echter in het algemeen niet tot het meten van (direct waarneembare) effecten, maar hebben ze ook aandacht voor de beleidsuitvoering: de verbindende schakel tussen beleidsinput en -doelstellingen. Op deze wijze draagt de evaluatie niet alleen bij aan optimalisatie van de uitvoering, maar wordt ook het zicht op de effecten gemaximaliseerd.

Doorgaans is de beleidstheorie - zoals deze over van organisatieontwikkeling - niet of nauwelijks geëxpliciteerd of zoals het artikel het verwoordt 'onvoldoende hard doordacht'. Vaak zijn geen heldere en haalbare doelstellingen geformuleerd. Dat dit problemen oplevert voor de evaluatie is evident. Dit wordt nog eens versterkt doordat ook de evaluatie dikwijls niet goed is doordacht. Evaluatie van beleid zonder expliciete beleidstheorie dient dan ook te beginnen met de reconstructie daarvan. Deze reconstructie is de basis voor het evaluatiekader dat het domein en de richting van de evaluatie bepaalt.

Vertalen naar INK-model

4 Onderzoeksdesign

4.1 Inleiding

Dit onderzoek betreft een verklarend onderzoek dat op basis van het *kritisch-theoretisch* denken (*theory-based evaluation*) de effecten van het gebruik van het INK-managementmodel wil verklaren. Door terug te kijken op het gebruik van het INK-managementmodel is tevens sprake van een *planevaluatie*. Om ten slotte tot een geëxpliciteerde programma- of beleidstheorie te komen onder welke condities en met welke mechanismen dit model wel en niet effectief is binnen overheidsorganisaties.

Dit idiosyncratisch verklarend onderzoek (rekening houdend met de specifieke, kenmerkende of unieke eigenschappen van organisaties en individuen) wordt uitgevoerd met behulp van meervoudige vergelijkende casestudies onder vergelijkbare overheidsorganisaties die gebruik maken van het INK-model, maar die onderling verschillen in prestaties.

Vergelijkende casestudy

Een vergelijkende casestudy is niet hetzelfde als het 'doen' van een aantal cases. Het verschil zit in de overwegingen die aan de selectie van de cases ten grondslag ligt. Zo kan worden gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij de cases worden geselecteerd op één of meer onafhankelijke variabelen. Hierbij kan zowel gekozen worden voor minimale variatie als voor maximale variatie op deze variabele(n). Ook kunnen cases worden geselecteerd op basis van de afhankelijke variabele(n). Dit gebeurt dan meestal door deze maximaal te laten variëren (Swanborn 1996: 60-66). Een goed casestudyontwerp vraagt dus om voorkennis van de cases. Een veel gemaakt onderscheid in casestudy design is dat tussen het Most Similar Systems Design (MSSD) en Most Different Systems Design (MDSD). MDSD wordt bijvoorbeeld in de politicologie gebruikt om een in verschillende contexten steeds optredend fenomeen te verklaren, bijvoorbeeld economische tijgers, staatsgrepen of revoluties. Gezocht wordt dan naar de verklarende factoren die in al die situaties voorkomen, terwijl de landen ook op een groot aantal aspecten zullen verschillen. MSSD wordt onder meer gebruikt om landen te vergelijken die op een groot aantal aspecten gelijk zijn, maar variëren op een aspect.

In geval van dit onderzoek worden drie soorten organisaties geanalyseerd, die allen gebruik maken van het INK-model.

4.2 Uitgangspunten

Voor dit onderzoek gelden de volgende uitgangspunten:

1. Evaluatie van INK-model in organisaties in drie sectoren;
2. Over een periode waarin tenminste twee maar bij voorkeur drie INK-ontwikkelingsfasen zijn doorgemaakt (5-7 jaren);
3. In sectoren waar zowel organisaties met en zonder het INK-model opereren;
4. Organisaties beschikken over expliciete resultaten over een periode van vijf tot zeven jaar;
5. In sectoren waar zowel sprake is van afrekenbaarheid en een governance-omgeving;

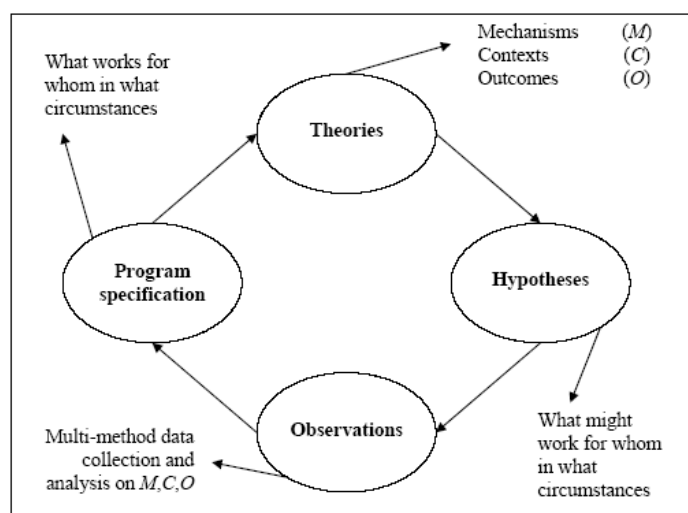
6. Kwaliteitscriteria voor evaluatieonderzoek (Swamborn, 1999):
- gevoeligheid: de kans op het vinden van een verband tussen organisatie- en prestatieontwikkeling;
 - causaliteit: de validiteit van de causale interpretatie over dit verband;
 - representativiteit: de gevonden conclusies gelden voor het afgebakende domein van onderzoekseenheden (gekozen overheidsorganisaties) en voor de verzameling van relevante operationele variabelen;
 - generaliseerbaarheid: door uitvoering van onderzoek binnen drie verschillende (cluster van) overheidsorganisatie valt een conclusies te trekken over de generaliseerbaarheid van de uitkomsten;
 - bruikbaarheid: de resultaten moeten bruikbaar zijn voor gebruikers van het INK-model als voor het INK.

4.3 Onderzoeksfasen

De bestaande methoden die zich baseren op het kritisch realistisch denken bieden een eerste onderzoekskader. Grondlegger van dit denken Bhaskar (2000; 1975)⁸⁹ onderkent de volgende stappen:

1. causale analyse van de geobserveerde gebeurtenissen of toestanden, d.i. het uittrekken van een gebeurtenis of toestand in zijn samenstellende oorzaken;
2. theoretische herbeschrijving van de samenstellende oorzaken;
3. formulering van de mogelijke oorzaken van de samenstellende oorzaken en;
4. eliminatie van de alternatieve oorzaken.

Pawson en Tilly, die de methode voor *Realistic Evaluation* uitwerkten tot de '*realist evaluation cycle*', onderkennen hierin de volgende stappen.



⁸⁹ Gijssels, C. (2002). Kritisch realisme en sociologisch onderzoek. Tijdschrift voor sociologie, volume 23, nr. 1

Deze in oenschouw nemende stel ik de volgende onderzoeksopzet voor:

1. Literatuuronderzoek (*theories*);
2. Hypothesen-formulering;
3. Vergelijkende casestudy (*observations 1*);
4. Kwantitatief onderzoek (*observations 2*);
5. Analyse (*program specification*).

Hieronder worden de stappen stuk voor stuk toegelicht.

1. Literatuuronderzoek (*theories*) op trefwoorden als organisatieontwikkeling, –verandering en kwaliteitsmanagement bij overheidsorganisaties; effecten van organisatieontwikkeling, – verandering en kwaliteitsmanagement bij overheidsorganisaties; organisatie-effectiviteit, prestatiemeting; evaluatieonderzoek en effectonderzoek in bijzonder realistisch evalueren; Kritisch realisme; ontwikkelingen nader te specificeren organisaties zoals politie en gemeenten. Dit literatuuronderzoek resulteert in een eerste beeld van ‘theoretische’ CMO-configuraties van de in de casestudy te onderzoeken organisaties.
2. Hypothesen: expliciteren (theoretisch) van beleids- en programmatheorie en ontwerp van verklarend model voor organisatieontwikkeling (CMO-configuraties);
3. Vergelijkende casestudy (*observation* door documentstudie, Delphi-methode en *cognitive mapping*):
In de vergelijkende casestudy worden organisaties binnen een zelfde overheidssector onderzocht die significant van elkaar verschillen in prestaties en organisatieontwikkelingsniveaus (in termen van INK).
Voorgesteld wordt om 6-8 organisaties per zelfde overheidssector te onderzoeken, die voldoen aan de volgende criteria:
 - prestatiecijfers van organisaties over de afgelopen 5-7 jaar;
 - activiteiten in kader van organisatieontwikkeling & kwaliteitsmanagement van de afgelopen 5-7 jaar;
 - overige activiteiten van de afgelopen 5-7jaar;
 - scores op in termen van INK-fasen van de afgelopen 5-7 jaar.

De vergelijkende casestudy wordt op een volgende wijze uitgevoerd.

Aan de hand van een *documentstudie* per organisatie wordt een eerste beeld verkregen van de (veranderingen in) context, mechanismen en outcomes (CMO). Hiervoor worden jaarplannen, verantwoordingsdocumenten, audits, zelfevaluaties, beleidsdocumenten, rankings (benchmarks) en uitgevoerde analyses op stelselniveau bestudeerd. Aan de hand van deze documenten worden de verschillende prestaties door de jaren heen beschreven, alsook de scores aan de hand van het INK-model.

Vervolgens worden de resultaten van deze documentstudie per organisatie met de directie / management besproken aan de hand van een *interview*. Dit interview moet zicht geven op de eerste relaties tussen prestaties en organisatieontwikkeling en een reflectie op de veronderstelde CMO-configuraties.

Hierna wordt de *Delphi-methode* gebruikt om CMO-configuraties bij de te onderzoeken organi-

saties in kaart te brengen. De Delphi-methode laat ruimte voor de verschillende (multi-vocale) 'beliefs' van individuen en waarborgt de anonimiteit van respondenten die in politieke contexten belangrijk is⁹⁰. Met behulp van (elektronische) vragenlijsten worden respondenten bevestigd over aspecten (CMO's) van het gebruik van organisatieontwikkeling. Alle reacties worden vervolgens in een volgende versie geanonimiseerd opgeschreven, waarop in een volgende ronde dezelfde groep van respondenten reageert. De methode is uitermate geschikt om opvattingen te evolueren en te komen tot een systematische behandeling (zoals CMO-configuraties) van een complex probleem. Bij voorkeur wordt gebruikt gemaakt van een elektronische *Delphi-methode*, omdat dit de verwerking van data vergemakkelijkt en versneld. Deze methode resulteert in tal van CMO-configuraties. Om deze

Een alternatieve methode is *cognitive mapping*. Een *cognitive map* (ook wel 'belief structure' genoemd) is een grafische representatie van een interpretatie van een systeem. Hierbij worden de systeemvariabelen, ook wel de systeemconcepten genoemd, gerepresenteerd als knooppunten. De relaties (causale verbanden: *cause map*) tussen de concepten (lees CMO-configuraties) worden weergegeven met behulp van pijlen. Alle betrokkenen zullen hun eigen *cognitive map*, hun eigen model hebben in dit geval het model van organisatieontwikkeling. Deze zijn wellicht vergelijkbaar, maar zijn zelden exacte kopieën van elkaar. De schematische structuur van de *cognitive map* stelt de gebruikers in staat hun verschillende interpretaties en beredeneringen (multi-vocale 'beliefs') van het systeem met elkaar te vergelijken en verschillen expliciet te maken (zie www.icis.unimaas.nl/projects/cohesie/aanpak.htm).

Het resultaat van deze stap is een beschrijving van individuele 'werklijkheden' van CMO-configuraties die het proces van organisatieontwikkeling in relatie tot het realiseren van prestaties in organisaties beschrijven. Om tot de in de organisatie 'heersende' CMO-configuraties te komen, wordt aan de hand van *fuzzy cognitive mapping (CFM)* – een uitbreiding van *cognitive mapping* - tijdens een werksessie(s) met alle deelnemers aan het Delphi-onderzoek de effecten van veranderingen in een systeem (CMO-configuraties) kwalitatief doorgerekend. De toestand van een concept wordt uitgedrukt in een aantal geordende klassen lopend van 'hoog' naar 'laag'. Zo kan bijvoorbeeld de bijdrage van organisatieontwikkeling aan prestatieontwikkeling worden weergegeven op een schaal van zeven klassen: van 'zeer groot (+3), via 'neutraal' of 'gemiddeld' (0), naar 'zeer klein' (-3). De sterkte van de causale relaties tussen de concepten is weergegeven op dezelfde ordinale schaal: van 'sterk positief' (+3) naar 'sterk negatief' (-3).

4. Kwantitatief onderzoek.

De vergelijkende casestudy heeft plaats gevonden onder ongeveer 25% van de overheidsorganisaties binnen een zelfde overheidssector (in geval van politie en arrondissementbanken). Dit kwalitatieve onderzoek levert naar verwachting een goed beeld op van de verschillende CMO-configuraties.

Met behulp van een elektronische vragenlijst onder alle organisaties binnen een zelfde overheidssector worden kwantitatieve informatie verkregen over deze CMO-configuraties. Door de combinatie van onderzoeksmethoden is *triangulation* mogelijk.

5. Analyse (*program specification*): aan de hand van de verkregen data door kwalitatief en kwalitatief onderzoek is een reconstructie van beleids- en programmatheorie mogelijk (theoretische

⁹⁰ Swaborn, P.G. (1999). Evalueren. Uitgeverij Boom, Amsterdam

herbeschrijving van de samenstellende oorzaken & formulering van de mogelijke oorzaken van de samenstellende oorzaken) en toetsen hypothesen (stap 2).

De stappen 1 t/m 5 worden per overheidsector doorlopen. Door deze te herhalen (drie overheidssectoren na elkaar) bestaat de mogelijkheid om te leren van voorgaande stappen en tot een verfijning van de onderzoeksmethode te komen. Daarnaast kan de werking van het INK-model aan de hand van de verschillende CMO-configuraties van de verschillende sectoren met elkaar worden vergeleken, waardoor de overall programmatheorie verrijkt wordt.

