

De permanent falende organisatie

A.F.A. Korsten

Wat zijn permanent falende organisaties?

'Permanently failing organizations' zijn organisaties die *slechte prestaties* leveren maar toch over een zodanige condities beschikken dat ze het volhouden. Het zijn of '*immortal organizations*' of bijna onsterfelijke organisatie, die uiteindelijk toch ten grave gedragen worden. Zij blijven lang bestaan en kunnen zich blijkbaar handhaven.

Het is buitengewoon verrassend dat deze organisatie kunnen blijven voortbestaan. Hoe slagen ze daar toch in? Wat zijn hun kenmerken? We gaan daar nader op in. We geven geen weergave van de beschouwing van Meyer en Zucker maar gaan in op wat diverse studies ons leren.

Perverse overlevingsmogelijkheden van organisaties

Organisaties blijken in hun strategie om het eeuwig leven te krijgen diverse strategieën te kunnen volgen, ook perverse (verg. Van Twist, 1996). Drie vormen van perverse overlevingsmogelijkheden zijn te geven:

- a probleemcommercialisering,
- b probleembureaucratisering, en
- c probleemprofessionalisering.

a Probleemcommercialisering.

Hierbij wordt bedoeld dat als een probleem in omvang toeneemt, het politiek bestuur meer middelen ter beschikking stelt, wat vervolgens ertoe kan leiden dat particulier initiatief ontstaat om een deel van de middelen te verwerven. Een probleem wordt zo handelswaar en commercieel uitgebaat.

We zien dit bijvoorbeeld in de vorm van particuliere opleidingsinstellingen die met instemming van arbeidsvoorzieningsorganisaties en met hulp van universiteiten of andere organisaties opleidingen tot herscholing van werkloze academici starten om vervolgens de forse bonus voor herplaatsing op te strijken. In de kwaliteit van een opleiding zal deze particuliere opleider minder geïnteresseerd zijn dan in de herplaatsing, zich zelfs uitend in het laten afbreken van een opleiding op het moment van herplaatsing. De arbeidsvoorzieningsorganisatie stemt in een bepaalde fase van haar levenscyclus in met dit gedrag omdat ze geprest kan worden op korte termijn met opleidingsprogramma's te komen terwijl ze de expertise hiervoor niet heeft. Ze besteedt dan dit probleem uit aan particulieren die hun kans grijpen.

Een ander voorbeeld vorm de interne milieuzorg als markt voor adviesbureaus (zie De Bruijn en Lulofs, 1996).

b Probleembureaucratisering.

Een andere perverse strategie om het eeuwige leven te krijgen houdt in dat de percipiëring, omschrijving, en aanpak van een maatschappelijk probleem steeds verder oprukt en verstrengeld raakt aan één organisatie. Een vraagstuk wordt steeds meer 'het domein van de bureaucratie', raakt gekoppeld aan het prestige en de status van de organisatie (Van Twist, 1996).

c Probleemprofessionalisering.

Een derde factor die pervers inwerkt op het voortbestaan van een organisatie is probleemprofessionalisering. Professionals vergroten de zichtbaarheid van een probleem wat de politieke prioriteit kan doen stijgen en volgens de omvang van middelen om oplossingen te zoeken.

Deze factor is bekend vanuit de welzijnszorg. In de jaren vijftig en zestig zijn vanuit de Verenigde Staten manieren om op te komen voor misdeelde en achtergestelde burgers, in de vorm van versterking van 'community power' en participatiebevordering, overgewaaid. Dat leidde tot opbouwwerk dat zich na verloop van tijd zodanig verzelfstandigde, dat opbouwwerkers het verwijt kregen 'problemen te verzinnen' en mensen 'een probleem aan te praten' om zelf werk te hebben en te houden. Bij het opbouwwerk leidde dit overigens niet tot continuïteit. Het opbouwwerk werd ingekrompen. Het provinciaal opbouwwerk verdween eind jaren zeventig en begin jaren tachtig vrijwel van de Nederlandse bestuurlijke landkaart.

Maar zeker 'gedoseerde' probleemprofessionalisering heeft niet altijd een zelfvernietigend effect.

Hoe is het met de speciale organisatie voor de opvang van asielzoekers, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)? Deze organisatie heeft betrekkelijk goed gefunctioneerd (Van Twist, 1996). Het voortbestaan komt ter discussie als veel asielzoekers snel en succesvol worden opgevangen. Nieuwe probleemcategorieën kunnen het voortbestaan verzekeren.

Andere overlevingsmogelijkheden voor organisaties

Tegenover de perverse manieren om te overleven staan andere manieren, andere factoren: het uitvoeren van meerdere programma's, dynamisch conservatisme, aanpassing door reïncarnatie, benutting van symboliek, stijging van politieke prioriteit. Wat bedoelen we daarmee? Een toelichting.

- *Uitvoering van méérdere beleidsprogramma's.*

Het gangbare beeld is dat organisaties om te overleven, moeten beschikken over meerdere 'reddingssloepen'. Dat betekent dat ze allerlei beleid aan boord hebben. Als er eens een beleidsprogramma ingekrompen wordt of door beleidsbeëindiging verdwijnt, dan is her voor het personeel nog genoeg te doen. Enige herstructurering, herplaatsing en bijscholing kan veel doen, blijkbaar om het personeel te verschuiven naar de uitvoering van andere beleidsprogramma's.

- *Dynamisch conservatisme.*

Een tweede mogelijkheid om te overleven, is *dynamisch conservatisme*. Deze aanpassing binnen bestaande kaders is te zien als een rivier die zijn weg zoekt. Die adaptatie is mogelijk door doelverschuiving. Doelverschuiving kan optreden als gevolg van voorstellen van de uitvoeringsorganisatie die in een beleidsvormingsproces over de aanpassing van een beleid belanden en overgenomen worden. Ook kan onder invloed van verschuivende maatschappelijke en politieke voorkeuren het accent op bepaald beleid dat de organisatie uitvoert, veranderen: het ene beleid wint aan gewicht en vraagt inzet van meer personeel en het andere beleid zakt op de politiek prioriteitenlijst; of, de doelstellingen verschuiven.

- *Aanpassing door reïncarnatie.*

Een derde mogelijkheid om te overleven, is een soort *reïncarnatie*. De organisatie blijft niet letterlijk bestaan maar keert in een nieuwe gedaante terug. De taken worden aangepast, de organisatie 'gerestyled' en de naamgeving is veranderd. De filmkeuring is daar een voorbeeld van (Van der Burg en Van den Heuvel, 1991). Er was er de centrale en later een nationale filmkeuring. Of neem de geschiedenis van de arbeidsvoorziening (Van Bekkum, 1996; Van Gestel, 1994).

- *Symboliek.*

Een vierde factor is dat organisaties die overleven blijkbaar *bijzondere kracht* ontlenen aan andere overwegingen dan de beleidsprestatie. Bij nader inzien is dat begrijpelijk. Een organisatie als de Nationale Ombudsman zou, indien ze prestatieproblemen zou hebben, toch anno 2007 overleven, omdat geen ombudsman hebben in een moderne westerse staat als Nederland vrijwel ondenkbaar is.

- *Politieke prioriteit.*

Een vijfde factor doe overleven bevordert, houdt in dat de organisatie weliswaar faalt, maar de politieke prioriteit voor de uit te voeren beleidsprogramma's stijgt. De organisatie krijgt er dan budget bij om het functioneren te verbeteren.

Aannemelijk is dat een organisatie die meerdere beleidsprogramma's in portefeuille heeft, zich makkelijker kan aanpassen dan een organisatie die voor een speciaal doel is opgericht. Ook valt het op dat permanent falende organisatie blijkbaar kunnen overleven door omgevingsfactoren als 'nationale symboliek (in geval van een ombudsman) en politiek-bestuurlijke overwegingen in de vorm van belang en plaats op de politieke agenda. Organisatie die maar voor één doel zijn opgericht en ook nog groot succes hebben, hebben het moeilijk om te overleven.

Dat wil zeker niet zeggen dat het aanpassend vermogen van organisaties onbeperkt is. Er zijn grenzen aan. Zoals Kaufman (1994) benadrukt in zijn *'Limits of organizational change'*. Dat blijkt ook uit het volgende.

Literatuur over permanent falende organisaties

- Anheier, H.K. (ed.), *When things go wrong – Organizational failures and breakdowns*, Sage, Londen, 1999.
- Meyer, M.W. & L. Zucker, *Permanently failing organizations*, Sage, Londen, 1989.
- Masuch, R., Rationaliteit en irrationaliteit in organisaties - Vicieuze cirkels als probleem, in: *Sociologische Gids*, jrg. 31, 1984, pp. 442-461.
- Masuch, R. en R. Venhorst, Over schadelijke organisaties, in: *Sociologische Gids*, jrg. 34, 1987, pp. 176-195.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), *Why people don't trust government*, Cambridge, 1997.
- Anheimer, H.K. (eds.), *When things go wrong - Failures and breakdowns in organizations*, Sage, Newbury Park, 1998.