

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

De impact van veelvuldige structurele hervormingen op publieke organisaties in Vlaanderen en Noorwegen.

Reference:

Verlinden Stephanie, Van Doninck Dries, Pieters Danika, Kleizen Bjorn, Wynen Jan, Boon Jan, Verhoest Koen.- De impact van veelvuldige structurele hervormingen op publieke organisaties in Vlaanderen en Noorwegen.

Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement / Vlaams Instituut voor Overheidsmanagement - ISSN 1373-0509 - 2(2021), p. 43-61

To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1794060151162165141>

De impact van veelvuldige structurele hervormingen op publieke organisaties in Vlaanderen en Noorwegen¹

Stephanie Verlinden², Dries van Doninck³, Danika Pieters⁴, Bjorn Kleizen⁵, Jan Wynen⁶, Jan Boon⁷,
Koen Verhoest⁸

1. SAMENVATTING

Overheden in OESO-landen hebben de afgelopen decennia intense hervormingstrajecten doorgevoerd om performantere en/of responsievere overheidsinstellingen te creëren. Aangezien onderzoek reeds aantoonde dat organisatieveranderingen onbedoelde negatieve effecten kunnen veroorzaken, dient de vraag zich aan of er ook een cumulatief effect kan optreden wanneer een organisatie te veel verandertrajecten na elkaar doorloopt. Een dergelijke accumulatie van negatieve effecten zouden vervolgens de gewilde positieve effecten van hervormingen teniet kunnen doen. In dit artikel geven we een overzicht van de vorderingen in een voortschrijdende onderzoekslijn over dit onderwerp. Ons onderzoek bij Vlaamse en Noorse overheden leverde empirische aanwijzingen van negatieve neveneffecten van herhaaldelijke hervormingen. We vonden zulke effecten op het microniveau van de individuele werknemers, op het mesoniveau van de overheidsorganisatie en op het macroniveau van de publieke sector.

2. INLEIDING

De laatste decennia kennen allerlei maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen die publieke organisaties in OESO-landen aansporen om zich continu aan te passen aan veranderende omstandigheden (Damanpour & Gopalakrishnan, 1998; Valle, 1999). De druk op publieke organisaties om voortdurend wendbaar te zijn, komt uit verschillende hoeken. Ten eerste worden

¹ Dit artikel komt voort uit de projecten 'Ondermijnen structurele hervormingen het aanpassingsvermogen van organisaties? Een studie naar de impact van continue hervormingen op de besluitvorming binnen organisaties (BOF projectnummer 41466)', 'Repetitive reform injury' in de publieke sector. Kan leiderschapsgedrag de schadelijke effecten van herhaaldelijke hervormingen verminderen? (BOF projectnummer 42338)' en 'Langzaam helende wonden? Hoe continue structurele hervormingen in de publieke sector werktevredenheid verminderen, alsmede het herstel van werktevredenheid op de lange termijn vertragen (FN 7010)' en is gekaderd binnen het Centre of Excellence 'Vertrouwen en wantrouwen in meerlagige politieke en administratieve systemen: oorzaken, dynamieken en effecten' (GOVTRUST).

² Stephanie Verlinden is als doctoraatsstudente verbonden aan het Departement Management, Faculteit Bedrijfswetenschappen & Economie, Universiteit Antwerpen. Contact: stephanie.verlinden@uantwerpen.be

³ Dries van Doninck is als doctoraatsstudent verbonden aan het Departement Management, Faculteit Bedrijfswetenschappen & Economie, Universiteit Antwerpen. Contact: dries.vandoninck@uantwerpen.be

⁴ Danika Pieters is als doctoraatsstudente verbonden aan Onderzoeksgroep Politics & Public Governance, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen. Contact: danika.pieters@uantwerpen.be

⁵ Dr. Bjorn Kleizen is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan Onderzoeksgroep Politics & Public Governance, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen. Contact: bjorn.kleizen@uantwerpen.be

⁶ Prof. dr. Jan Wynen is als onderzoeksprofessor verbonden aan Departement Management, Faculteit Bedrijfswetenschappen & Economie en is tevens verbonden aan onderzoeksgroep Politics & Public Governance, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen. Contact: jan.wynen@uantwerpen.be

⁷ Dr. Jan Boon is als professor in Master Publiek Management verbonden aan de Antwerp Management School en als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan Onderzoeksgroep Politics & Public Governance, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen. Contact: jan.boon@uantwerpen.be

⁸ Prof. dr. Koen Verhoest is als onderzoeksprofessor verbonden aan Onderzoeksgroep Politics & Public Governance (Faculteit Sociale Wetenschappen) en GOVTRUST Centre of Excellence, Universiteit Antwerpen. Contact: koen.verhoest@uantwerpen.be

overheidsadministraties geconfronteerd met steeds complexere uitdagingen (zoals de nood aan digitale dienstverlening), waardoor beleidsmakers publieke organisaties proberen te ontwerpen die meer adaptief kunnen werken (Borins, 2001; Damanpour & Schneider, 2009). Ten tweede resulteren economische druk en veranderende maatschappelijke verwachtingen in bezuinigingen en nieuwe managementparadigma's die een transformatie van de publieke sector promoten, zoals het New Public Management (NPM) en het post-NPM. Deze paradigma's leggen de nadruk op een verhoging van de efficiëntie en prestaties van de publieke sector. Beleidsmakers vinden daarvoor regelmatig inspiratie bij managementmodellen en -systemen uit de private sector (Christensen & Lægheid, 2011). Ten derde wordt er door verhoogde media-aandacht druk gelegd op politieke leiders om onmiddellijk te reageren wanneer problemen door of wantoestanden in het beleid aan de oppervlakte komen. Hervormingen zijn in die zin een interessant instrument voor publieke managers en politici om daadkracht te tonen in de manier waarop ze omgaan met deze crises (Pollitt, 2007). Tot slot kunnen hervormingen resulteren uit andere politieke processen, zoals de diverse staats-hervormingen en de vaak onvoorspelbare regeerakkoordonderhandelingen (Nieuwenkamp, 2003).

Ook bij de Vlaamse Overheid is deze tendens om structureel te hervormen zichtbaar in de verschillende fusies, reorganisaties en overhevelingen van afdelingen naar andere openbare instellingen. In het regeerakkoord van oktober 2019 kondigde de Vlaamse Overheid bijvoorbeeld aan dat 19 van haar organisaties (die samen duizenden werknemers tewerkstellen) grote structurele hervormingen zouden doormaken in de komende zes jaar. In de bestuursperiode die daaraan voorafging had de Vlaamse Overheid ook het voornemen aangekondigd om ca. 30 organisaties te betrekken in een combinatie van fusies, overhevelingen, opheffingen en/of splitsingen (zie bijvoorbeeld bijlage 8 bij het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024). Opvallend is dat organisaties die reeds grote wijzigingen doormaakten in de vorige bestuursperiode, opnieuw grote structurele veranderingen te wachten staan. Een voorbeeld daarvan is het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, dat reeds twee fusies in vier jaar doormaakte en binnen het huidige bestuursakkoord een derde fusietraject zal aanvatten (zie Vlaamse Overheid 2019, SERV 2019). Grootschalige, meervoudige reorganisaties zijn niet enkel voorbehouden aan het Vlaamse niveau. Op lokaal niveau zijn bijvoorbeeld sinds 2019 7 nieuwe fusiegemeenten ontstaan die tegelijkertijd werken aan de integratie van gemeentebestuur en OCMW. Soortgelijke tendensen om overheden veelvuldig te hervormen vinden we ook terug bij andere Europese overheden, zoals de British National Health Service (NHS) (McMurray, 2007) en de Nederlandse Belastingdienst (NOS, 2016). In zodanig hoog tempo herstructureringen doorvoeren leidde er tot onrust, onduidelijke werkprocessen en verandermoetheid (Koenis, 2017; NOS, 2020; Walshe, 2003).

Voorgaande studies naar organisatiehervormingen toonden uitgebreid aan dat structurele veranderingen (onbedoelde) neveneffecten kunnen veroorzaken die jarenlang in de organisatie en bij de werknemers kunnen blijven sluimeren (Amiot et al., 2006; Marks & Mirvis, 1997; Seo & Hill, 2005). Voorbeelden van dergelijke negatieve effecten zijn een verhoging van stress bij medewerkers, zwakkere prestaties, een hoger verloop en een verminderde werktevredenheid. Echter, deze studies focussen voornamelijk op enkelvoudige veranderingen, waarbij men veronderstelt dat veranderingen duidelijk afgebakend zijn in de tijd. De assumptie die daarbij impliciet wordt gemaakt is dus dat de gevonden effecten aan één verandering te wijten zijn, terwijl veel organisaties nu juist continue en/of meervoudige herstructureringen meemaken. Daarenboven veronderstelt onderzoek naar de effecten van organisatieveranderingen vaak dat deze veranderingen periodes van relatieve stabiliteit doorbreken (Gersick, 1991). Wetenschappelijke literatuur uit de private sector wijst er echter op dat

organisaties hun verandergeschiedenis lang kunnen meedragen (Bordia et al., 2011; Rafferty & Griffin, 2006). De effecten van lange structurele hervormingsgeschiedenissen worden daarmee wellicht onderschat of miskend.

Wanneer organisaties hun bestaande processen, structuren en strategieën veranderen ontstaat er onzekerheid die bedreigend kan zijn voor de werknemers van de organisatie (Schweiger & Denisi, 1991; Wynen et al., 2020b). Organisaties hebben de tijd nodig om te wennen aan een nieuwe situatie en om deze onzekerheid te laten verdwijnen. Wanneer een organisatie té snel en té veel moet hervormen, krijgen werknemers wellicht niet genoeg tijd voor deze ‘gewenning’ en kan de onzekerheid opstapelen. De bedoelde positieve effecten van hervormingen in publieke organisaties kunnen daardoor teniet gedaan worden door opgestapelde negatieve neveneffecten van te intense structurele hervormingstrajecten.

Organisatiepsychologen Staw, Sandelands en Dutton (1981) vonden dat organisaties *rigide* kunnen worden als ze geconfronteerd worden met zulke bedreigingen. Beslissingen worden gecentraliseerd om snel te kunnen schakelen en geformaliseerd om afwijkende gedragingen te vermijden (Staw et al., 1981). Deze *threat-rigidity* theorie wordt gebruikt als theoretische grondslag om de negatieve effecten van herhaaldelijke structurele hervormingen te verklaren. Staw et al. (1981) wijzen daarbij op het feit dat threat-rigidity effecten op verschillende niveaus van de organisatie kunnen optreden. In dit artikel bekijken we de relevantie van deze theorie op zowel het individuele als het organisatieniveau. Op het individuele niveau bespreken we bevindingen over het effect van herhaaldelijke hervormingen op de keuze van medewerkers om controversiële problemen niet te bespreken (zogenoemd ‘stiltegedrag’ of ‘defensive silence’ (Van Dyne, 2003)) in Noorse overheidsorganisaties. Vervolgens presenteren we bevindingen op het niveau van de organisatie met behulp van Vlaamse data, die suggereren dat herhaalde structurele hervormingen nadelige gevolgen kunnen hebben voor een innovatie-georiënteerde organisatiecultuur.

Vanuit een bestuurskundig perspectief kijken we tot slot ook naar de impact van herhaaldelijke structurele hervormingen op de relatie met de politiek. We weten uit wetenschappelijke literatuur dat hervormingen door autonome publieke organisaties en agentschappen kunnen worden ervaren als een manier om autonome agentschappen onder controle te krijgen (Overman et al., 2014). In dit artikel bekijken we daarom ook of dit mechanisme speelt bij herhaaldelijke hervormingen in de Vlaamse overheid.

Het is belangrijk dat beleidsmakers die hervormingstrajecten willen doorvoeren rekening houden met deze mogelijk geaccumuleerde negatieve effecten van voorgaande structurele hervormingen. Politieke en ambtelijke leiders moeten een goede afweging kunnen maken tussen de positieve effecten die een hervorming beoogt, en de negatieve effecten die mogelijk opstapelen door een intense structurele verandergeschiedenis. De onderzoeksgroep *Politics & Public Governance* (UAntwerpen) bouwde daarom een onderzoeklijn uit die een antwoord probeert te formuleren op volgende centrale onderzoeksvraag: **“wat zijn onbedoelde effecten van herhaaldelijke structurele hervormingen op publieke organisaties?”**

In dit artikel overlopen we bewijs van negatieve effecten van intense structurele hervormingstrajecten op het micro-niveau van individuele medewerkers, op het meso-niveau van publieke organisaties en op het macro-niveau van de gehele publieke sector. Op deze manier probeert het artikel een bijdrage

te leveren aan een breed begrip van de gevolgen die herhaaldelijke structurele organisatiehervormingen kunnen veroorzaken.

Belangrijk om op te merken is dat dit artikel niet bedoeld is als een argument tégen organisatieverandering in de publieke sector. Hervormingen ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen zijn vaak noodzakelijk en er zijn verschillende voorbeelden van geslaagde hervormingen in publieke organisaties. Het doel van dit artikel is om meer aandacht te vragen voor de context waarin verandering geïnitieerd wordt: wanneer er geen rekening wordt gehouden met de hervormingsgeschiedenis van een organisatie, kan een onzorgvuldig ontwikkelde nieuwe hervorming meer kwaad dan goed doen. In plaats van een argument tegen structurele hervormingen is deze paper dan ook eerder een pleidooi voor goed overwogen, geïnformeerde en goed voorbereide structurele hervormingen, die adequaat rekening houden met de hervormingsgeschiedenis van de organisatie (Pollitt, 2007).

In het verdere verloop van deze bijdrage verkennen we eerste de theorie rond herhaaldelijke hervormingen in de publieke sector en gaan we dieper in op de theoretische mechanismen deze effecten en hun impact op organisaties kunnen verklaren. Daarna rapporteren we empirische resultaten uit onderzoek op het micro-niveau van de individuele werknemer, op het meso-niveau van de organisatie en op het macro-niveau van de gehele publieke sector. Onze bevindingen kwamen tot stand uit een analyse van data uit de Vlaamse en Noorse publieke sector. We sluiten het artikel af met een korte discussie, conclusie en implicaties voor de praktijk.

3. THEORETISCH KADER

Voor een goed begrip van dit artikel is het belangrijk om te duiden wat we juist begrijpen onder *herhaaldelijke structurele hervormingen*, waarom ze worden geïnitieerd en hoe ze in kaart gebracht kunnen worden. Daarnaast lichten we in deze sectie ook een aantal theoretische perspectieven toe die duiden welke mechanismen in werking kunnen treden wanneer organisaties herhaaldelijke hervormingen doormaken, en welke schadelijke neveneffecten dit kan veroorzaken op werknemers-, organisatie- en inter-organisatie niveau.

3.1. Herhaaldelijke structurele hervormingen

De inleiding van dit artikel stelde dat verscheidene maatschappelijke en politieke tendensen ertoe geleid hebben dat er golven van hervormingen ontstaan zijn binnen publieke overheden in de laatste decennia. Zo was er de invloed van het New Public Management paradigma dat vooral in de jaren '90 en '00 diverse hervormingen inspireerde (Greve, Lægreid & Rykkja, 2016). Ook de financiële crisis uit 2008 en toegenomen publiek toezicht op beleid vormen voorbeelden van maatschappelijke en economische processen die hebben bijgedragen aan de tendens tot hervormingen. De hervormingen die uit dergelijke processen voortvloeien zijn vaak structureel van aard: ze zijn gericht op het ontwerp, de rechtsvorm van de organisatie (en van haar afdelingen) en haar bevoegdheden. Instellingen kunnen fusioneren, afdelingen kunnen worden afgesplitst, departementen kunnen herhaaldelijk geherstructureerd worden, taken en/of personeel kunnen overgeheveld worden naar andere afdelingen binnen dezelfde organisatie of naar externe organisaties, een transfer van agentschappen tussen ministeriele portefeuilles kan plaatsvinden naar aanleiding van verkiezingen (Lewis, 2002) of de rechtsvorm van de organisatie kan wijzigen wanneer de organisatie evolueert naar een semi-

autonom agentschap (Wettenhall, 2005). Het resultaat zijn overheidsorganisaties die verschillende typen structurele hervormingen met verscheidene intensiteiten meemaken doorheen de jaren. Sommige entiteiten zijn daarbij extreem instabiel, waarbij zij veel veranderingen voor lange periodes ervaren (McMurray, 2007; Pollitt, 2007). Andere organisaties wisselen stabiele periodes af met reeksen van structurele hervormingen. Tot slot zijn er ook (een beperkter aantal) organisaties die gedurende een lange periode stabiliteit kennen.

3.2. Theoretische mechanismen

Om het verband tussen herhaaldelijke hervormingen en de verschillende resultaten van de studies in dit artikel in de juiste context te plaatsen, is het belangrijk om eerst te bespreken welke impact een enkelvoudige hervorming heeft op organisaties en haar medewerkers. Er is immers reeds veel onderzoek gedaan naar de reacties van individuen op verandering in onderzoeksdomeinen zoals de managementwetenschappen en de organisatiepsychologie (Seo & Hill, 2005). Studies binnen deze onderzoekstakken tonen aan dat hervormingen vaak tijdelijk een grote mate van onzekerheid voor medewerkers teweegbrengen, die leiden tot gevoelens van emotionele uitputting en andere stress-symptomen (Ashford, 1988; Terry et al., 1996). Verrassend genoeg heeft men in wetenschappelijk onderzoek tot nog toe slechts beperkte aandacht gehad voor de impact van dergelijke snelle opeenvolging van structurele veranderingen (Pollitt, 2007). Studies blijven vaak beperkt tot de nadelige effecten van enkelvoudige veranderingen en gaan voorbij aan het feit dat organisatieveranderingen vaak geen duidelijk te onderscheiden begin en einde hebben, dat ze elkaar kunnen overlappen in de tijd, en dat daardoor de ene verandering ook een aanzienlijk effect kan hebben op de uitkomst en impact van een andere verandering (Rafferty & Griffin, 2007 voor een soortgelijke observatie).

Er zijn een aantal verschillende mechanismen die in werking kunnen treden wanneer hervormingen elkaar snel opvolgen. We bespreken mechanismen op het medewerkers-, organisatie- en inter-organisatieniveau. *Threat-rigidity theorie* vormt daarbij een goed uitgangspunt om de gevonden negatieve effecten van herhaaldelijke hervormingen op individuen en hun organisaties te verklaren. Deze theorie -ontwikkeld door organisatiepsychologen Staw, Sandelands en Dutton (1981)- stelt dat medewerkers en hun organisaties kunnen verstarren wanneer ze geconfronteerd worden met situaties die ze als bedreigend ervaren. Staw et al. (1981, p.502) definiëren een dreiging als "een gebeurtenis die dreigende negatieve of schadelijke gevolgen heeft voor de entiteit". Vanuit deze definitie kan organisatorische verandering dus worden gezien als een bepaald type dreiging die 'threat-rigidity effecten' kan opleveren. Deze effecten zullen in eerste instantie op het individuele niveau optreden, en uiteindelijk ook doorwerken tot op het niveau van de organisatie.

Op medewerkersniveau voorspelt de theorie dat bedreigende gebeurtenissen zoals organisatieveranderingen zullen leiden tot onzekerheid, stress en angst bij zowel managers als medewerkers op lagere niveaus (Staw et al. 1981; Van Hootegem et al., 2019). Terwijl managers stress kunnen ervaren als gevolg van de verantwoordelijkheid die zij dragen om hun organisatie door een dergelijke gebeurtenis te leiden, kunnen werknemers op lagere niveaus vrezen dat de verandering een negatieve invloed zal hebben op hun eigen positie en toekomstperspectieven (Bordia et al., 2004). Hierdoor zullen ze meer geneigd zijn om terug te vallen op gevestigde werkpatronen en om het nemen van risico's te vermijden (Staw et al., 1981).

De hierboven omschreven threat-rigidity effecten op individuen kunnen op hun beurt ook leiden tot threat-rigidity effecten op organisatieniveau. Daar kan snel een gevoel van urgentie ontstaan waarbij managers de dreiging zo snel mogelijk proberen af te wenden of in te perken (Van De Walle et al., 2020). Threat-rigidity theorie voorspelt dat dit zich zal vertalen in een toenemende centralisatie van beslissingsbevoegdheden, een sterkere formalisering van besluitvormingsprocedures, en het ontstaan van een 'command and control' cultuur (Muurlink et al., 2012; Van De Walle et al., 2020). Aangezien managers organisatieveranderingen vaak op korte termijn moeten doorvoeren en ze bovendien beslissingen moeten nemen met een zekere mate van urgentie en onzekerheid, kan er een tendens zijn om de controle in kleine groepen te centraliseren om snel en daadkrachtig te kunnen optreden (Muurlink et al., 2012; Staw et al., 1981). Belangrijk is dat naarmate organisaties meer gecentraliseerd worden, de mogelijkheden voor medewerkers op lagere niveaus om deel te nemen aan de besluitvorming verder zal afnemen (Staw et al., 1981). Dat kan op zijn beurt de threat-rigidity effecten op individueel niveau weer versterken en ervoor zorgen dat medewerkers zich nog verder terugtrekken uit de organisatie. Zo kunnen threat-rigidity effecten op zowel het organisatorische als het individuele niveau elkaar ook beïnvloeden en versterken.

Wanneer organisaties snel opeenvolgende veranderingen doormaken, verwachten we dat dergelijke threat-rigidity effecten wellicht nog sterker zullen opspelen door een aanhoudende en toenemende perceptie van dreiging. Herhaaldelijke hervormingen kunnen bij medewerkers immers de perceptie wekken dat er geen einde komt aan de verandering, wat een grotere mate van onzekerheid teweeg zal brengen dan één veranderevent dat afgebakend is in de tijd (Rafferty & Restubog, 2017). Hoewel de literatuur over het effect van opeenvolgende hervormingen nog beperkt is, wijzen bestaande studies uit de organisatiepsychologie er op dat, wanneer mensen geconfronteerd worden met een opeenvolging van stressoren zoals structurele organisatiehervormingen, stress en angst zich zullen opbouwen (Moore et al., 2004). Zo zal een intense opeenvolging van hervormingen uiteindelijk leiden tot grotere schadelijke effecten.

Kijken we naar het inter-organisatieniveau, dan kunnen de mechanismen van politieke controle en organisatiemiddelen een verklaring bieden voor de negatieve impact van veelvuldige hervormingen. Wanneer ministers, hun kabinetten en parlementariërs geconfronteerd worden met maatschappelijke druk en een onvermogen om de acties van (semi-)autonome agentschappen rechtstreeks te sturen, kunnen zij structurele veranderingen opleggen om deze organisaties onder controle te houden. Een intensieve opeenvolging van opgelegde structurele hervormingen bij de betrokken organisatie kan de perceptie creëren dat de organisatie te maken heeft met een sterk controlerende politieke opdrachtgever. Deze controle zal op haar beurt door zowel de werknemers en de managers van de organisatie worden geïnterpreteerd als een signaal dat de politieke leider er de voorkeur aan geeft belangrijke beslissingen in eigen handen te houden en de keuzes van de organisatie aan banden te leggen. Machtsuitoefening via structurele hervormingen kan dus de perceptie creëren dat het de organisatie aan autonomie ontbreekt om belangrijke strategische keuzes te maken en dat zijn acties worden gewantrouwd (Falk & Kosfeld, 2006; Zito, 2015). Dus zelfs als een organisatie een zekere mate van formele strategische beleidsautonomie krijgt door haar bevoegdheden en juridische status, kan het senior management van de organisatie een meer beperkt mandaat ervaren door de signalen die worden afgegeven door het herhaaldelijk opleggen van structurele hervormingen door de opdrachtgever.

Daarnaast zijn organisaties niet louter passieve ‘ontvangers’ van de wil van hun opdrachtgever (Ossege, 2015; Zito, 2015). Gebaseerd op inzichten van zowel de *resource-based* als de *resource dependence* theorie kunnen we argumenteren dat organisaties zullen proberen hun eigen voortbestaan, stabiliteit en autonomie te waarborgen door te verzekeren dat ze over noodzakelijke organisatiemiddelen beschikken, zoals een sterke interne cultuur, netwerken en expertise (Oliver, 1991; Majone, 1997; Barnett & Coleman, 2005; Carpenter & Krause, 2012; Overman et al., 2014). Deze theorieën benadrukken niet alleen dat organisaties zulke middelen nodig hebben om te overleven, maar ze stellen ook dat organisaties meestal niet in staat zijn al deze middelen zelf te vergaren en daarvoor vaak afhankelijk zijn van andere organisaties en actoren. Het verwerven van dergelijke middelen wordt dan ook aanzienlijk bemoeilijkt wanneer organisaties te maken krijgen met opeenvolgende structurele hervormingen en de turbulente, onzekere omstandigheden die ze met zich meebrengen. Organisaties die te maken krijgen met voortdurende veranderingen in taken, structuur, opdrachtgevers en doelgroepen, zullen het dan ook moeilijker vinden om een stabiele organisatiecultuur, gedegen expertise en sterke externe netwerkbanden en reputaties te onderhouden en op te bouwen (Carpenter & Krause, 2012).

In de volgende secties wordt de impact van verschillende hervormingsgeschiedenissen op overheidsorganisaties besproken op drie verschillende niveaus. Om het effect op individuen te onderzoeken, bekijken we hoe meervoudige hervormingen zogenoemd ‘defensive silence’ gedrag beïnvloeden. Defensive silence is een vorm van risico-avers gedrag waarbij medewerkers hun mening voor zich houden over controversiële onderwerpen, omdat ze bang zijn dat het uitspreken van hun mening nadelige gevolgen zal hebben. Op organisatieniveau bespreken we vervolgens de impact van herhaalde structurele hervormingen op de innovatie-gerichte cultuur van organisaties. Dergelijke cultuur zal in belangrijke mate bijdragen tot het aanpassingsvermogen van organisaties. Indien structurele hervormingen echter een negatieve impact hebben op innovatie-georiënteerde cultuur in organisaties zouden ze, paradoxaal genoeg, het aanpassingsvermogen van organisaties kunnen ondermijnen in plaats van te versterken. Op inter-organisatieniveau kijken we tot slot naar het effect op de gepercipieerde beleidsautonomie. Het eerste onderzoek over stiltegedrag was gebaseerd op Noorse data, terwijl de andere twee onderzoeken een zeer soortgelijke opzet in de context van de Vlaamse overheid hanteerden.

4. KORTE TOELICHTING METHODOLOGIE VAN DE ARTIKELEN

Vooraleer we de resultaten uit de drie artikelen bespreken, is het nuttig om wat te zeggen over de algemene onderzoeksmethodologie die in dit onderzoek werd gebruikt. Het is echter niet de bedoeling om hier de analyses en alle details van de methodologie volledig te reproduceren. Voor details verwijzen we daarom graag naar de originele artikelen (Wynen et al., 2017; Kleizen et al., 2018; Wynen et al., 2020b).

De belangrijkste uitdaging was om inzicht te krijgen in de hervormingsgeschiedenissen die publieke organisaties meegemaakt hebben. Veel onderzoek naar enkelvoudige hervormingen is gebaseerd op toegang tot een enkele organisatie die momenteel een structurele verandering ondergaat. Een dergelijke benadering geeft echter nog geen inzicht en/of variatie in de langetermijnverandergeschiedenissen. Om een dergelijk onderwerp te bestuderen is het nuttig om genoeg variatie te hebben tussen verschillende organisaties. Daarom keken we naar de opkomst van

zogenoemde mapping databases in de publieke sector als inspiratie (MacCarthaigh et al., 2012). Dergelijke databases, onder meer ontwikkeld in Ierland (MacCarthaigh, 2012), Noorwegen (Wynen et al., 2020b), Duitsland, Nederland en Frankrijk (Carroll et al., 2020), proberen alle entiteiten in een overheid te identificeren. Wanneer er een belangrijke structurele overgang is (bijvoorbeeld het afstoten van afdelingen, het absorberen van taken, veranderingen in rechtsvorm of veranderingen van ministerieel portfolio) worden deze gebeurtenissen gecodeerd. Tussen 2015 en 2018 werd daarom de Belgian State Administration Database (BSAD) opgebouwd, gebaseerd op de Norwegian State Administration Database (NSAD) (Rolland & Roness, 2012; Wynen et al., 2020b). Met behulp van deze databases kunnen de entiteiten van de Vlaamse en Noorse overheid getraceerd worden tot hun oprichting en worden alle hervormingen in hun 'levensloop' geïndexeerd. Zo werden in de BSAD alle organisaties opgenomen die onder de controle van de Vlaamse Overheid of één van haar administraties vallen. De structurele hervormingsgeschiedenissen werden geconstrueerd aan de hand van uitgebreide en diepgaande analyses van wetten, decreten en ministeriële besluiten, waar nodig aangevuld met jaarverslagen van de betrokken entiteiten, nieuwsbronnen, parlementaire documenten en informatie op websites van overheidsinstellingen. Een aantal indicatoren werd gebruikt om de impact van alle structurele hervormingen in de geschiedenis van een organisatie te aggregeren, met daarbij een correctie voor het jaar waarin de hervormingen werden doorgevoerd en de verwachte impact van een bepaald hervormingstype (voor meer informatie over de gebruikte indicatoren, zie Wynen et al., 2017; Kleizen et al., 2018 en Wynen et al., 2020b).

Eenmaal geconstrueerd kon de BSAD gecombineerd worden met beschikbare data over de diverse overheidsentiteiten. In twee gevallen (data over innovatie-georiënteerde organisatieculturen en percepties van strategische beleidsautonomie) ging het om surveydata van 45 CEO-niveau managers, zoals administrateur-generaals of gedelegeerd bestuurders van agentschappen. Deze data werd voor Vlaanderen in 2013 verzameld in de context van het COBRA-project, een internationaal project naar de vormgeving en percepties van publieke organisaties. In de Vlaamse context konden we tot nog toe slechts data over de inter-organisatie en organisatieniveaus gebruiken. Om toch wat over threat-rigidity effecten op het individuele niveau te kunnen zeggen hebben we geopteerd om ook de vernoemde NSAD uit Noorwegen te gebruiken, in combinatie met items over defensive silence in de 2006 en 2016 edities van de Noorse publieke sector medewerkerssurveys. Hoewel threat-rigidity in een breder scala aan individuele effecten (variërend van onzekerheid tot verminderde informatieverwerking) kan resulteren en meer onderzoek dus wenselijk is, geeft defensive silence wel een interessante indicatie van de mate waarin medewerkers door threat-rigidity effecten risico-avers worden. Derhalve geeft een combinatie van ons Noors en Vlaams onderzoek een interessant overzicht van de effecten die we op verschillende niveaus kunnen verwachten na lange en intensieve structurele hervormingstrajecten.

5. RESULTATEN UIT DRIE NOORSE EN VLAAMSE ONDERZOEKEN

In deze sectie bediscussiëren we de bevindingen van drie van onze papers met Noorse en Vlaamse onderzoeksdata, waarbij we achtereenvolgens effecten op het medewerkers- organisatie- en interorganisatie-niveau bekijken. We starten met de wijze waarop herhaalde structurele hervormingen medewerkers kunnen beïnvloeden, door te kijken naar de effecten van dergelijk hervormingen op defensive silence. Vervolgens bekijken we op organisatieniveau de impact van

herhaalde structurele hervormingen op innovatie-georiënteerde culturen, waarbij onze vraag vooral is of meervoudige hervormingen organisaties onverwacht star kunnen maken. We sluiten af door te kijken naar de inter-organisationale dimensie, meer specifiek de impact van herhaalde structurele hervormingen op percepties van leidinggevendenden over de mate waarin hun organisatie zelf strategische beslissingen kan maken, dat wil zeggen beslissingen maken zonder het politieke niveau te betrekken. Dat laatste perspectief blijft onderbelicht in de voornamelijk organisatiekundige en organisatiepsychologische literatuur, maar vormt voor bestuurskundigen een belangrijk aandachtspunt.

*Effecten van herhaalde structurele hervormingen op het niveau van de medewerkers:
onderzoek naar defensive silence*

De meest herkenbare effecten voor mensen die zelf intensieve hervormingstrajecten hebben meegemaakt doen zich wellicht voor onder medewerkers. De onzekerheid en stress die herstructureringen veroorzaken kunnen namelijk soms verregaande gevolgen hebben voor werknemers (Fløvik et al., 2019). Zo toont onderzoek over enkelvoudige structurele hervormingen reeds aan dat hervormingen nadelige effecten kunnen hebben op factoren als stress en de mate waarin medewerkers zich risico-avers opstellen (Jennings, 2008; Prottas, 2008).

Om te testen of dergelijke effecten voorkomen in de publieke sector en wellicht versterkt worden door meervoudige hervormingen kijken we naar de mate waarin medewerkers stil blijven (hetgeen we in de literatuur als 'defensive silence' aanduiden) (zie Wynen et al., 2020b). Defensive silence is een vorm van terugtrekkingsgedrag, waarbij een medewerker proactief beslist zich *niet* uit te laten over een bepaald onderwerp, uit angst dat het bespreken van dit onderwerp nadelige gevolgen voor hem of haar zal hebben (Van Dyne, 2003; Pinder & Harlos, 2001; Milliken et al., 2003). Zo kunnen medewerkers er bijvoorbeeld voor kiezen om zaken die fout lopen voor zich te houden, uit angst dat een leidinggevende negatief of zelfs sanctionerend zal optreden. Defensive silence is dus tot op zekere hoogte een heel normaal fenomeen, maar hoe meer medewerkers uit eigen overwegingen stil blijven binnen een organisatie, hoe minder onderwerpen aan de kaak worden gesteld die mogelijk belangrijk zijn voor de organisatie. Denk daarbij aan het ontbreken van signalen over dienstverlening die verkeerd loopt, een gebrek aan signalen over systemen die suboptimaal werken of het stilhouden van innovatieve ideeën die wellicht gevoelig liggen. Het is dus van belang voor een organisatie om een klimaat van veiligheid te kunnen garanderen waarbinnen in elk geval de meest belangrijke onderwerpen besproken kunnen worden.

Wat is dan de link tussen meervoudige structurele hervormingen en defensive silence? Threat-rigidity theorie suggereert dat zelfs enkelvoudige hervormingen al een mate van onzekerheid, stress en gevoelens van bedreiging kan veroorzaken (Staw et al., 1981; Bommer & Jalajas, 1999).⁹ Structurele hervormingen kunnen bijvoorbeeld werklasten verhogen, onduidelijkheid creëren over procedures of statuten en conflicten veroorzaken (Oreg et al., 2011). Dat gebeurt niet alleen voor werknemers, maar ook voor de managers die als taak hebben de hervorming door te voeren. Onder de tijdsdruk en werklast die daarmee vaak gepaard gaat, krijgen managers vaak meer tunnelvisie, eisen ze sneller

⁹ Onderzoek onder soortgelijke perspectieven zoals het stress-coping model ondersteunen deze verwachtingen, zie Oreg et al. (2011)

conformiteit van hun medewerkers en komt er tijdelijk minder ruimte voor alternatieve signalen. Sommige medewerkers zullen in reactie op deze combinatie van verhoogde werkdruk, verhoogde onzekerheid over hun toekomst en de verminderde ruimte om alternatieve meningen te uiten de neiging hebben zich terug te trekken, wat zich kan uiten in defensive silence (Milliken et al., 2003). Bovendien kunnen bedrijfsprocessen steeds complexer, tumultueuzer en onbevattelijker worden, wanneer hervormingen zich opstapelen. De werklasten kunnen verhoogd raken en zo ontstaan er dus meer routes waarmee onzekerheid, onrust en conflict binnen de organisatie gecreëerd worden (Rafferty & Griffin, 2007). Onder die omstandigheden zouden we een accumulerend effect moeten zien: organisaties die sneller en meer structurele hervormingen doorvoeren zouden een hogere mate van defensive silence moeten kennen.

Om deze hypothese te toetsen, gebruiken we in Wynen et al. (2020b) twee databronnen. Enerzijds werd de Noorse structurele hervormingendatabase gebruikt als indicator voor de structurele hervormingen die overheidsorganisaties ervaren hebben doorheen hun levenscyclus. Anderzijds gebruiken we de 2006 en 2016 edities van een grootschalige medewerkersbevraging die eens in de tien jaar in Noorse landelijke overheidsagentschappen gehouden wordt, dat ons tezamen een dataset van 40 organisaties en 1077 medewerkers oplevert. Er werd een index van twee items gecreëerd, die respectievelijk meten hoe vaak een medewerker problemen hebben stilgehouden en hoe vaak een medewerker voorstellen voor nieuwe programma's of regelgeving heeft stilgehouden.

De resultaten geven aan dat hoe meer medewerkers in organisaties in hun recente geschiedenis structurele hervormingen hebben meegemaakt, hoe meer deze medewerkers defensive silence vertonen (zie voor een gedetailleerde bespreking van de resultaten Wynen et al., 2020b). Naast een model waarin we een simpel totaal van alle structurele hervormingen als verklarende variabele gebruiken hebben we ook twee modellen gedraaid waarin we corrigeren voor de hoeveelheid jaren gepasseerd zijn sinds het doorvoeren van een structurele hervorming. Al deze modellen steunen niet alleen de hypothese dat structurele hervormingen defensive silence verhogen, maar suggereren tevens dat het effect wordt versterkt wanneer organisaties meer structurele hervormingen meemaken. Dat impliceert waarschijnlijk dat organisaties die gedurende een lange periode veelvuldig structurele hervormingen introduceren of opgelegd krijgen steeds minder een gevoel van veiligheid bij hun medewerkers kunnen creëren. Dat is nadelig voor de werkbeleving van individuele medewerkers, maar kan tevens indirect effecten veroorzaken op organisatieniveau. Hierover in de volgende subsectie meer.

Effecten van herhaalde structurele hervormingen op het organisatieniveau: hoe herhaalde structurele hervorming innovatieve culturen kunnen beïnvloeden

De tweede paper in dit artikel onderzoekt of herhaalde structurele hervormingen een variabele op organisatieniveau kan beïnvloeden, meer specifiek innovatieve culturen. In de vorige sectie hebben we reeds de implicaties op het organisatieniveau van threat-rigidity theorie besproken, een theorie die er vanuit gaat dat onzekerheid en stress op het individuele niveau een 'samentrekkend', rigide effect creëert in de organisatie. Doordat mensen in situaties van onzekerheid en stress tunnelvisie ervaren, risico-avers worden (bijvoorbeeld meer stiltegedrag vertonen) en onzekerheid proberen te mijden, zullen ze steeds minder geneigd zijn te letten op (naar hun idee) niet-essentiële signalen en

zullen ze steeds meer geneigd zijn hun hoofd onder het maaiveld te houden, bijvoorbeeld door gevoelige onderwerpen niet te benoemen (Staw et al., 1981; Olsen & Sexton, 2009; Muurlink et al., 2012; Wynen et al., 2020c). Andersom zullen managers proberen de onzekerheid te verminderen door centralistischer op te treden en meer op de regels te staan (Staw et al., 1981).

Hier zien we wellicht de aanknopingspunten voor diverse onverwachte hervormingseffecten op het organisatieniveau: mogelijk kan de starheid die tijdelijk geïntroduceerd wordt onder zowel medewerkers als management tevens tijdelijk innovatie in de weg zitten (Bommer & Jalajas, 1999). Threat-rigidity theorie suggereert immers dat organisaties na hervormingen tijdelijk beslissingen kunnen centraliseren en formaliseren, terwijl verschillende academici er reeds op wezen dat gedecentraliseerde en informele structuren juist gunstig zijn voor autonomie en ideeëngeneratie (Borins, 2001, 2002; Voorberg et al., 2015; Wynen et al., 2014). Wellicht net zo belangrijk: organisaties die continu herstructureren doorvoeren, kunnen dat effect zien stollen in hun organisatiecultuur. We verwachten immers ook dat wanneer structurele hervormingen aanhouden, de onrust, onzekerheid en stress op het individuele niveau extra verhoogd raakt, hetgeen op zijn beurt threat-rigidity effecten verder en langdurig zou moeten versterken. Hoewel organisatiecultuur op de korte termijn relatief stabiel is, kan op de lange-termijn een herhaaldelijk gegenereerd effect mogelijk geleidelijk aan geïntegreerd raken in die cultuur. Dus hoewel threat-rigidity effecten geleidelijk aan weg kunnen ebben wanneer hervormingen enkelvoudig zijn (waardoor andere, wellicht positieve effecten tot uiting zou kunnen komen), zouden meervoudige hervormingen geleidelijk aan een impact kunnen krijgen op innovatie-georiënteerde cultuur. Door onze database van structurele hervormingen in Vlaanderen aan te wenden en te koppelen aan senior manager survey-data over organisatiecultuur (zie sectie 4) kon getest worden of publieke organisaties inderdaad minder innovatieve organisatieculturen vertoonden na veelvuldige structurele hervormingen te ervaren (zie Wynen et al., 2017).

De resultaten wijzen erop dat organisaties die meer structurele hervormingen in hun geschiedenis hebben minder innovatieve culturen hebben. In deze studie maakten we gebruik van een indicator die niet alleen corrigeert voor de hoeveelheid jaren die gepasseerd zijn sinds de introductie van een structurele hervorming, maar ook voor de te verwachten impact van de hervorming (het absorberen van nieuwe subentiteiten weegt bijvoorbeeld zwaarder dan een verandering van rechtsvorm). De indicator somt vervolgens de verwachte impact van alle structurele hervormingen die een Vlaamse overheidsorganisatie in de sample heeft meegemaakt. Verder controleerden we de betrouwbaarheid van onze resultaten door een tweede analyse te draaien waarin we bekijken of overheidsorganisaties die een hoger dan gemiddelde structurele hervormingsgeschiedenis bezitten inderdaad minder innovatie-georiënteerde culturen rapporteerden dan overheidsorganisaties die lager dan het gemiddelde zaten. Beide modellen wezen wederom in dezelfde richting: het ervaren van langere en meer intensieve structurele hervormingstrajecten of het meer dan gemiddeld ervaren van structurele hervormingen resulteert in een lagere perceptie van innovatie-georiënteerde culturen, waarbij er tevens sprake lijkt te zijn van een accumulerend effect van structurele hervormingen (Wynen et al., 2017). Bovendien werd dat resultaat later nog eens bevestigd in een tweede studie buiten de Vlaamse context (Wynen et al., 2020a) en ondersteund door een studie (weliswaar naar enkelvoudige hervormingen) door Van Hootegeem et al. (2019).

Deze resultaten hebben een bijna paradoxale implicatie voor organisaties in de publieke sector: ondanks het feit dat structurele hervormingen vaak geïnitieerd worden om een organisatie af te

stemmen op veranderde omstandigheden, zouden te frequente structurele hervormingen dat doel juist in de weg kunnen zitten. Dat is een waarschuwing die noopt tot balans, omdat een te grote veranderingszucht averechts kan werken voor de organisatie. In plaats daarvan zouden publieke organisaties actief naar hun structurele hervormingsgeschiedenis moeten kijken. Organisaties dienen te bepalen of een nieuwe structurele hervorming niet juist starheid zou kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld doordat processen nog in flux zijn van de vorige hervorming, en/of omdat managers zich reeds (te) top-down opstellen als gevolg van threat-rigidity effecten, en/of omdat medewerkers (tevens dankzij threat-rigidity effecten) nog altijd de neiging hebben hun hoofd onder het maaiveld te houden na een eerdere hervorming (zie ook de vorige sub-sectie over defensive silence) (Staw et al., 1981; Milliken et al., 2003).

Een inter-organisationale blik: effecten op percepties van strategische beleidsautonomie

We zien dus dat herhaalde structurele hervormingen zeer relevante en potentieel nadelige neveneffecten voor zowel medewerkers als organisaties kunnen veroorzaken. Echter, de publieke sector kent een belangrijk verschil met de private sector: hervormingen worden (voornamelijk) niet geïnitieerd door publieke organisaties zelf, maar door het politieke niveau (Nieuwenkamp, 2003). Daardoor kunnen we wellicht ook effecten op inter-organisationeel niveau zien. Allerhande wijzigingen in regelgeving, compromissen tussen politieke partijen en veranderende beleidsprioriteiten op het politieke niveau hebben hun weerslag op de structuren van publieke organisaties. Een aanzienlijke organisatiecrisis kan bijvoorbeeld leiden tot de afsplitsing van afdelingen, fusies en veranderingen in rechtsvorm. Bovendien, structurele hervormingen geïnitieerd op het politieke niveau bevatten vaak een impliciete boodschap. Zo kunnen hervormingen bedoeld zijn (en/of geïnterpreteerd worden als pogingen) om meer politieke grip te krijgen op een organisatie. Ook kunnen hervormingen opgelegd worden als sanctie voor ondermaatse prestaties, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan kritiek in de media (Dommett & Skelcher, 2014).

De organisaties die de hervormingen vervolgens moeten implementeren zijn echter geen compleet neutrale ontvangers (Dommett & Skelcher, 2014). Dat betekent dat hervormingen in de publieke sector waarschijnlijk ook een impact zullen hebben op de politiek-ambtelijke relatie (Nieuwenkamp, 2003; Dommett & Skelcher, 2014). Zoals in het theoretisch kader reeds vermeld kunnen structurele hervormingen percepties van autonomie in publieke organisaties beïnvloeden doordat dergelijke hervormingen gepercipieerd kunnen worden als een vorm van controle (Van Thiel, 2011). Daarenboven kunnen veelvuldig opgelegde hervormingen de organisatie dermate verstoren dat de organisatie minder in staat is om een autonome positie op te eisen richting politieke meerderen zoals de minister of de regering (Bryson et al., 2007; Carpenter, 2010). Dergelijke fenomenen waren nog niet eerder bestudeerd in disciplines die zich bezighouden met organisatieverandering, zoals de organisatiepsychologie of de organisatiewetenschappen. Die disciplines hebben immers vaak een meer interne focus dan de bestuurskunde, in het bijzonder omdat de bestuurskunde vaker geconfronteerd wordt met de relatie tussen overheden en politiek.

In de derde studie die we in dit artikel bespreken werd daarom de impact van herhaaldelijke hervormingen op CEO-niveau percepties van strategische beleidsautonomie (dat wil zeggen de autonomie die een organisatie heeft om haar eigen strategische richting en doelgroepen te bepalen

(Verhoest et al., 2004)) in kaart gebracht (Kleizen et al., 2018). De perceptie van strategische beleidsautonomie was in het bijzonder interessant, omdat politieke keuzes vaak op strategisch niveau de koers van de organisatie bepalen. Uit de analyses (zie voor een gedetailleerde bespreking Kleizen et al., 2018) blijkt dat de structurele hervormingsgeschiedenis van een organisatie een significant negatief effect heeft op de gepercipieerde strategische beleidsautonomie, waarbij meer structurele hervormingen resulteren in een lagere perceptie van strategische beleidsautonomie. Voor deze analyses maakten we in een eerste model wederom gebruik van een indicator die corrigeerde voor de hoeveelheid jaren gepasseerd zijn nadat een structurele hervorming was ingevoerd. In een tweede en derde model corrigeerden we – soortgelijk aan de hiervoor besproken paper over innovatie-georiënteerde culturen – bovendien ook voor de verwachte impact van een structurele hervorming. Ook voor strategische beleidsautonomie wezen alle modellen in dezelfde richting, wat enige mate van vertrouwen in de robuustheid van onze resultaten geeft. Ook lijkt er wederom sprake te zijn van accumulerende effecten: hoe meer een entiteit structurele hervormingen in haar geschiedenis heeft meegemaakt, hoe groter het negatieve effect op gepercipieerde strategische beleidsautonomie (Kleizen et al., 2018).

Vergeleken met een verhoogde defensieve silence en verminderde innovatie-georiënteerde culturen zou een mogelijke zienswijze zijn dat een effect op strategische beleidsautonomie niet per definitie als problematisch gezien hoeft te worden. Een structurele hervorming kan bijvoorbeeld bedoeld zijn om het primaat van de politiek te herstellen en zodoende de democratische legitimiteit van overheidshandelen te waarborgen. Wat echter opvalt is dat dit effect zich voordoet na trajecten van veelvuldige structurele hervormingen die opgelegd zijn over de gehele levensloop van een organisatie. Vooral wanneer gepercipieerde autonomie onbedoeld verminderd wordt kan dit fenomeen als negatief beschouwd worden, omdat veel agentschappen en overheidsbedrijven juist worden opgericht om (deels) autonoom te opereren en vanuit het uitgangspunt dat de autonomie van ambtenaren gerespecteerd zal worden (Miller, 2000). Zo kan enige mate van autonomie de voorkeur genieten om de onafhankelijkheid van de organisatie te waarborgen of om te garanderen dat een entiteit een lange-termijn sectoraal belang behartigt in plaats van de politieke waan van de dag (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de autonomie van centrale banken).

6. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

In dit artikel bundelden we empirische bewijzen uit verschillende artikelen over de schadelijke effecten van veelvuldige structurele hervormingen in publieke organisaties en agentschappen op het niveau van de werknemers, op het niveau van organisaties en op het niveau van de gehele publieke sector. Waar structurele hervormingen vaak gezien worden als een middel om de wendbaarheid en efficiëntie van organisaties te vergroten, kunnen veelvoudige structurele hervormingen paradoxaal genoeg een tegenovergesteld effect teweegbrengen. Onze resultaten geven aan dat veelvuldige structurele veranderingen risicomijdend gedrag (gemeten als defensieve silence) kunnen versterken, innovatie-georiënteerde culturen en de gepercipieerde ruimte voor beleidsautonomie van publieke organisaties kunnen verminderen. Deze studies geven een belangrijke impuls in het academische onderzoek naar herhaaldelijke verandering in overheidsorganisaties, dat zich tot hiertoe in belangrijke mate heeft toegespitst op enkelvoudige veranderingen en niet op hervormingssequenties.

Er lijken verschillende mechanismen op meerdere niveaus te spelen: op het individuele niveau spelen factoren als onzekerheid, stress en gevoelens van bedreiging een grote rol, die op het organisatieniveau effecten als centralisatie, formalisatie en rigiditeit kunnen veroorzaken. Dat heeft een impact op het welzijn van de medewerkers en de cultuur van publieke organisaties. Meer op een macroniveau speelt het gevoel van controle door politieke oversten en de verstoring van organisatiemiddelen die door organisaties kunnen gebruikt worden om hun autonomie te waarborgen. In die zin kunnen herhaaldelijke hervormingen een impact hebben op de relatie tussen publieke organisaties en politiek (wat in onze analyses specifiek tot uiting kwam in de perceptie van strategische beleidsautonomie ten opzichte van de politiek).

Voor politici en ambtenaren kunnen deze bevindingen een aanzet geven tot een beter geïnformeerd (structureel) hervormingsbeleid en verklaren ze mogelijk enkele ongewenste effecten die ze zien in het veld. Politici moeten zich ervan bewust zijn dat veelvuldige hervormingen de uitbouw van noodzakelijke middelen en het onderling vertrouwen in een organisatie kunnen ondermijnen. In organisaties die veel veranderingen hebben meegemaakt, kan het nodig zijn om eerst te onderzoeken of er nood is aan meer recuperatietijd voor een nieuwe hervorming wordt ingevoerd. Zo kunnen medewerkers herstellen van stresserende periodes, en kan de implementatie van een nieuwe verandering worden bevorderd. Dit bleek onder meer uit ons onderzoek naar defensive silence, waaruit we tevens de indicatie kregen dat entiteiten die langer geleden structurele hervormingen hadden meegemaakt maar in recente jaren vrij stabiel waren gemiddeld gezien minder defensive silence vertoonden (Wynen et al., 2020b).

Verandermanagement speelt een belangrijke rol bij het voorkomen van threat-rigidity effecten. Managers die hervormingen willen implementeren moeten vroeg in in het proces medewerkers van alle niveaus informeren en inspraak geven in beslissingen. Voorbeelden zijn infosessies en bevragingen van de noden van het personeel. Dat kan het gevoel van onzekerheid ondervangen en kan medewerkers meer controle doen ervaren. Toch is het ook belangrijk om op een meer informele manier in te spelen op threat-rigidity effecten. Daarbij is het belangrijk om -reeds voor een hervormingstraject- een open sfeer en cultuur te installeren, waarbij risico-avers gedrag zoals defensive silence kan tegengewerkt worden en waarbij medewerkers hun verwachtingen beter durven uiten. Een goede relatie van medewerkers met hun directe verantwoordelijke kan stress en onzekerheid verminderen (Graen & Uhl-Bien, 1995; Harms et al., 2017). Ook kan participatie een gevoel van eigenaarschap onder sommige medewerkers versterken (Hargreaves, 2004), waardoor een hervorming minder als een bedreiging over komt. Ook een duidelijke en goed op voorhand gecommuniceerde planning van de hervorming met verschillende tussentijdse deadlines en fases van de implementatie van de hervormingen kan bijdragen aan het wegnemen van onzekerheid bij medewerkers. Deze ingrepen kunnen leiden tot de versterking van het menselijke kapitaal in overheidsinstellingen, wat positief kan inwerken op hun weerbaarheid en het vermogen om zich aan te passen aan hun omgeving.

Tegelijkertijd zijn dergelijke veranderingsmanagementtechnieken geen universeel wondermiddel. Uit ander onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat werknemers die reeds cynisch zijn door slecht veranderingsmanagement tijdens vorige hervormingen in veel gevallen ook cynisch zullen kijken naar nieuwe veranderingen, waardoor goedbedoelde initiatieven wellicht ineffectief kunnen blijken (Bordia et al., 2011). In een organisatie die reeds veranderingsmoe en/of cynisch is dankzij een impopulair voorafgaand traject aan structurele hervormingen zou zelfs het beste verandermanagement dus

wellicht niet de gewenste effecten kunnen hebben, daar positief verwoorde informatie over een nieuwe hervorming vaak toch cynisch geïnterpreteerd zal worden. In dergelijke situaties dient eerst aanzienlijke aandacht besteed te worden aan het herstel van vertrouwen. Ook hier is een brede blik op de organisatiecontext en -geschiedenis dus weer belangrijk (Bordia et al., 2011). Met een brede blik wordt het op termijn dus wellicht makkelijker om verandermanagement af te stemmen op de noden van de organisatie en de positieve effecten van structurele hervormingen boven te doen komen. Momenteel voert onze onderzoeksgroep verschillende onderzoeksprojecten uit die kijken hoe de negatieve effecten van herhaaldelijke structurele hervormingen kunnen verminderd of vermeden worden. Zo wordt er bijvoorbeeld specifiek gekeken naar o.a. de invloed van leiderschap en hoe organisaties kunnen herstellen van intense hervormingscycli.

Verder willen we nogmaals benadrukken dat onze resultaten geen argument tegen de invoering van structurele hervormingen of andere veranderingen zijn. Integendeel, structurele verandering is vaak simpelweg noodzakelijk om entiteiten aan te passen aan allerhande ontwikkelingen, variërend van technologische ontwikkelingen als de toenemende digitalisering tot politieke noden volgend uit processen als de staatshervormingen (bijvoorbeeld via de overdracht van nieuwe bevoegdheden en de daarbij horende entiteiten naar de Vlaamse overheid). Bovendien, hoewel zelf-organiserende teamprocessen, post-NPM en geïntegreerde entiteiten momenteel de boventoon lijken te voeren is het zeer waarschijnlijk dat omgevingsontwikkelingen over een aantal jaar uiteindelijk weer een andere richting initiëren (in een bijna cyclische afwisseling tussen prevalerende managementparadigma's dat weleens een 'pendulum swing' wordt genoemd (Wegrich, 2009)), en waar dan weer nieuwe structurele hervormingen uit voort zullen vloeien. Structurele verandering is dus bijna onvermijdelijk en op zichzelf geen onwenselijk middel. Tegelijkertijd hopen we met ons onderzoek een gedegen bijdrage te leveren aan het inzicht onder academici en managers over welke neveneffecten ze kunnen verwachten als structurele hervormingen te vaak, te langdurig en/of te snel achter elkaar worden ingevoerd.

Politici moeten zich bewust zijn van de impact die ze kunnen hebben op de politiek-ambtelijke relatie bij het eventueel invoeren van (herhaalde) hervormingen (Kleizen et al., 2018; Korinek & Veit, 2015). Agentschappen en departementen zijn opgericht met een bepaald niveau van (strategische) beleidsautonomie in het achterhoofd. Dergelijke formele beleidsautonomie zou in veel gevallen de organisatie in staat moeten stellen zich meer aanpasbaar en onafhankelijk op te stellen, maar kan ook als garantie bedoeld zijn dat de politiek zich niet te veel zal bemoeien met beleidstaken zoals de richting van toezicht of dienstverlening. Als de politiek dan impliciet via herhaalde structurele hervormingen het signaal geeft dat een publieke organisatie in de praktijk minder autonoom is dan haar formele statuut impliceert, kan deze aanpasbaarheid en onafhankelijkheid in het gedrang komen. Als topambtenaren bijvoorbeeld meer risicoavers worden richting de signalen van hun politieke meerderen zullen ze wel eens af kunnen zien van beleidswijzigingen waarvan ze het idee hebben dat die gevoelig kunnen liggen bij de politiek. Wat betreft factoren als strategische beleidsautonomie hangt dus veel af van het expliciete en impliciete signaal dat politici willen meegeven in hun relatie met publieke organisaties. Vooral als wel de bedoeling is dat de organisatie een mate van autonomie bewaart kan het nuttig zijn om niet via structurele hervormingen de impressie te wekken dat de organisatie heftig gecontroleerd wordt, en/of om te zorgen dat een organisatie afdoende stabiel blijft om zich onafhankelijk te kunnen profileren.

Hoewel dit artikel vooral onze Vlaamse en Noorse resultaten bespreekt is tot slot relevant dat we soortgelijke effecten zien in andere landen. Data uit de Australische publieke sector wees bijvoorbeeld op negatieve effecten van herhaaldelijke hervormingen op de steun van managers voor innovatief gedrag (Wynen et al., 2020a) en scepticisme tegenover verandering (ongeacht frequentie van verandering) op de intentie om vrijwillig ontslag te nemen (Boon et al., 2020). Ook is noemenswaardig dat Nederlandse collega's recentelijk een relatie hebben gevonden tussen herhaaldelijke hervormingen en percepties van veranderingsmoeheid onder medewerkers van een Europese financiële instelling (De Vries & De Vries, 2021). De negatieve neveneffecten van het introduceren van te veel (structurele) hervormingen lijken dus meer divers en meer wijdverspreid te zijn dan tot nog toe in de politieke wetenschappen en bestuurskunde is aangenomen. Dat is geen reden om nooit meer te hervormen, want stagnatie kan ook gevaarlijk zijn. Tegelijkertijd zijn onze bevindingen wel een waarschuwing tegen het introduceren van te lange (structurele) hervormingstrajecten en tegen een overmatige veranderingszucht op zowel politiek als ambtelijk niveau. Ons bevindingen geven ook het belang van een goed verandermanagement aan, waarin een verregaande inspraak en betrokkenheid van medewerkers, alsook een open communicatie, en een ondersteunend klimaat centraal staat. Gepast verandermanagement kan de negatieve effecten van herhaaldelijke structurele hervormingen beperken zodat positieve effecten bereikt kunnen worden.

7. BEPERKINGEN EN TOEKOMSTIG ONDERZOEK

In de studies besproken in dit artikel werden de relaties tussen hervormingssequenties en verschillende afhankelijke variabelen op individueel niveau, op organisatieniveau en op inter-organisatieniveau onderzocht. De voorgestelde theoretische mechanismen komen uit ander onderzoek, maar werden hier niet empirisch getoetst. De onderzoeksgroep focust in haar komende studies daarom verder op het blootleggen en empirisch staven van mogelijke achterliggende mechanismen. Verder wordt onderzocht welke effecten constante structurele hervormingen hebben op het welzijn het gedrag van individuen in organisaties. Zo trachten we een zo volledig mogelijk beeld te vormen van de mogelijke negatieve impact van herhaaldelijke hervormingen en welke factoren die verklaren.

Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan de wijze waarop negatieve effecten voorkomen, beperkt en/of verzacht kunnen worden. Publieke organisaties zullen zich immers moeten blijven aanpassen aan hun omgeving. Het is daarbij belangrijk om dat op de juiste manier te doen en de risico's daarvan goed te kunnen inschatten.

REFERENTIES

Amiot, C. E., Terry, D. J., Jimmieson, N. L., & Callan, V. J. (2006). A longitudinal investigation of coping processes during a merger: Implications for job satisfaction and organizational identification. *Journal of Management*. <https://doi.org/10.1177/0149206306287542>

Ashford, S. J. (1988). Individual Strategies for Coping with Stress during Organizational Transitions. *The Journal of Applied Behavioral Science*. <https://doi.org/10.1177/0021886388241005>

Barnett, M., & Coleman, L. (2005). Designing police: Interpol and the study of change in international organizations. *International Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2005.00380.x>

- Bommer, M., & Jalajas, D. (1999). The threat of organizational downsizing on the innovative propensity of R&D professionals. *R&D Management*, 29(1), 27-34.
- Boon, J., Wynen, J., & Kleizen, B. (2020). What happens when the going gets tough? Linking change scepticism, organizational identification, and turnover intentions. *Public Management Review*, 1-25.
- Bordia, P., Hunt, E., Paulsen, N., Tourish, D., & DiFonzo, N. (2004). Uncertainty during organizational change: Is it all about control? *European Journal of Work and Organizational Psychology*.
<https://doi.org/10.1080/13594320444000128>
- Bordia, P., Restubog, S. L. D., Jimmieson, N. L., & Irmer, B. E. (2011). Haunted by the past: Effects of poor change management history on employee attitudes and turnover. *Group and Organization Management*. <https://doi.org/10.1177/1059601110392990>
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. In *Journal of Intellectual Capital*.
<https://doi.org/10.1108/14691930110400128>
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>
- Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2007). Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. In *Public Administration Review*.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00754.x>
- Bumgarner, J., & Newswander, C. B. (2012). Governing Alone and With Partners: Presidential Governance in a Post-NPM Environment. *Administration and Society*.
<https://doi.org/10.1177/0095399711413869>
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>
- Carroll, B. J., Bertels, J., Froio, C., Kuipers, S., Schulze-Gabrechten, L., & Viallet-Thévenin, S. (2020). Between life and death: organizational change in central state bureaucracies in cross-national comparison. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852320964558.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*.
<https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- Damanpour, F., & Gopalakrishnan, S. (1998). Theories of organizational structure and innovation adoption: The role of environmental change. *Journal of Engineering and Technology Management - JET-M*. [https://doi.org/10.1016/S0923-4748\(97\)00029-5](https://doi.org/10.1016/S0923-4748(97)00029-5)
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522.
- de Vries, M. S., & de Vries, M. S. (2021). Repetitive reorganizations, uncertainty and change fatigue. *Public Money & Management*, 1-10.
- Dommett, K., & Skelcher, C. (2014). Opening the Black Box of Administrative Reform: A Strategic-Relational Analysis of Agency Responses to Termination Threats. *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.958805>

- Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The hidden costs of control. *American Economic Review*, 96, 1611–1630.
- Fløvik, L., Knardahl, S., & Christensen, J. O. (2019). Organizational change and employee mental health: A prospective multilevel study of the associations between organizational changes and clinically relevant mental distress. *Scandinavian journal of work, environment & health*, 45(2), 134-145.
- Gersick, C. J. G. (1991). Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 16(1), 10–36.
- Greve, C., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). The nordic model revisited: active reformers and high performing public administrations. In *Nordic administrative reforms* (pp. 189-212). Palgrave Macmillan, London.
- Hargreaves*, A. (2004). Inclusive and exclusive educational change: Emotional responses of teachers and implications for leadership. *School leadership & management*, 24(3), 287-309.
- Kleizen, B., Verhoest, K., & Wynen, J. (2018). Structural reform histories and perceptions of organizational autonomy: Do senior managers perceive less strategic policy autonomy when faced with frequent and intense restructuring? *Public Administration*, 96(2), 349–367.
- Korinek, R. L., & Veit, S. (2015). Only good fences keep good neighbours! The institutionalization of ministry-agency relationships at the science-policy nexus in German food safety policy. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12117>
- Lewis, D. E. (2002). The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality. In *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00119>
- MacCarthaigh, M. (2012). Mapping and understanding organizational change: Ireland 1922–2010. *International Journal of Public Administration*, 35(12), 795-807.
- MacCarthaigh, M., Roness, P. G., & Sarapuu, K. (2012). Mapping public sector organizations: An agenda for future research. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.715568>
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003524>
- Marks, M. L., & Mirvis, P. H. (1997). Revisiting the merger syndrome: Dealing with stress. *Mergers and Acquisitions*.
- McMurray, R. (2007). Our reforms, our partnerships, same problems: The chronic case of the English NHS. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00558.x>
- Miller, G. (2000). Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 289-328.
- Milliken, F. J., Morrison, E. W., & Hewlin, P. F. (2003). An exploratory study of employee silence: Issues that employees don't communicate upward and why. *Journal of management studies*, 40(6), 1453-1476.
- Moore, S., Grunberg, L., & Greenberg, E. (2004). Repeated downsizing contact: The effects of similar and dissimilar layoff experiences on work and well-being outcomes. *Journal of Occupational Health Psychology*. <https://doi.org/10.1037/1076-8998.9.3.247>

- Muurlink, O., Wilkinson, A., Peetz, D., & Townsend, K. (2012). Managerial Autism: Threat-Rigidity and Rigidity's Threat. *British Journal of Management*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2011.00790.x>
- Nieuwenkamp, R. (2003). De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top.
- NOS (2016, June 1), *Werknemers Belastingdienst zijn reorganisatiemoe*, retrieved on 17-10-2019 from: <https://nos.nl/artikel/2108542-werknemers-belastingdienst-zijn-reorganisatiemoe.html>
- Olsen, B., & Sexton, D. (2009). Threat rigidity, school reform, and how teachers view their work inside current education policy contexts. *American Educational Research Journal*, 46(1), 9-44.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Oreg, S., Vakola, M., & Armenakis, A. (2011). Change recipients' reactions to organizational change: A 60-year review of quantitative studies. *The Journal of applied behavioral science*, 47(4), 461-524.
- Ossege, C. (2015). Driven by expertise and insulation? The autonomy of european regulatory agencies. *Politics and Governance*. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.75>
- Overman, S., van Thiel, S., & Lafarge, F. (2014). Resisting governmental control: How semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordination. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852313509534>
- Pinder, C. C., & Harlos, K. P. (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. In *Research in personnel and human resources management*. Emerald Group Publishing Limited.
- Pollitt, C. (2007). New labour's re-disorganization: Hyper-modernism and the costs of reform - A cautionary tale. *Public Management Review*, 9(4), 529-543. <https://doi.org/10.1080/14719030701726663>
- Rafferty, A. E., & Griffin, M. A. (2006). Perceptions of organizational change: A stress and coping perspective. *Journal of Applied Psychology*. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.5.1154>
- Rafferty, A. E., & Restubog, S. L. D. (2017). Why Do Employees' Perceptions of their Organization's Change History Matter? The Role of Change Appraisals. *Human Resource Management*. <https://doi.org/10.1002/hrm.21782>
- Rolland, V. W., & Roness, P. G. (2012). Foundings and terminations: Organizational change in the Norwegian state administration 1947-2011. *International Journal of Public Administration*, 35(12), 783-794.
- Schweiger, D. M., & Denisi, A. S. (1991). Communication with employees following a merger: A longitudinal field experiment. *Academy of Management Journal*, 34(1), 110-135.
- Seo, M. G., & Hill, N. S. (2005). Understanding the human side of merger and acquisition: An integrative framework. *Journal of Applied Behavioral Science*. <https://doi.org/10.1177/0021886305281902>
- Staw, B. M., Sandelands, L. E., & Dutton, J. E. (1981). Threat rigidity effects in organizational behavior: A multilevel analysis. *Administrative Science Quarterly*, 501-524.

- Terry, D. J., Callan, V. J., & Sartori, G. (1996). Employee adjustment to an organizational merger: Stress, coping and intergroup differences. *Stress Medicine*. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1700\(199604\)12:2<105::AID-SMI695>3.0.CO;2-Q](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1700(199604)12:2<105::AID-SMI695>3.0.CO;2-Q)
- Valle, M. (1999). *Crisis, Culture and Charisma: The New Leader's Work in Public Organizations*. Public Personnel Management. <https://doi.org/10.1177/009102609902800206>
- Van De Walle, B., Turoff, M., & Hiltz, S. R. (2020). Mitigating Maladaptive Threat Rigidity Responses to Crisis. In *Information Systems for Emergency Management*. <https://doi.org/10.4324/9781315703473-11>
- Van Dyne, L., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs. *Journal of management studies*, 40(6), 1359-1392.
- Van Hootegem, A., Niesen, W., & De Witte, H. (2019). Does job insecurity hinder innovative work behaviour? A threat rigidity perspective. *Creativity and Innovation Management*, 28(1), 19-29.
- Van Thiel, S. (2011). The 'empty nest'syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration. In *New steering concepts in public management*. Emerald Group Publishing Limited.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Vis, B., van Kersbergen, K., & Hylands, T. (2011). To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state? *Social Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00778.x>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wegrich, K. (2009). Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps, and policies as their own cause. *International handbook of public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar, 137-154.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and non-departmental public bodies: The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719030500362827>
- Wynen, J., Boon, J., Kleizen, B., & Verhoest, K. (2020)a. How multiple organizational changes shape managerial support for innovative work behavior: Evidence from the Australian Public Service. *Review of Public Personnel Administration*, 40(3), 491-515.
- Wynen, J., Kleizen, B., Verhoest, K., Lægreid, P., & Rolland, V. (2020)b. Just keep silent... Defensive silence as a reaction to successive structural reforms. *Public Management Review*, 22(4), 498-526.
- Wynen, J., Kleizen, B., Verhoest, K., Lægreid, P., & Rolland, V. (2020)c. Keeping a watchful eye in times of turmoil? How repeated structural reform leads to more attention to political signals. *Public Administration*, 98(3), 570-590.
- Wynen, J., & Verhoest, K. (2015). Do NPM-Type Reforms Lead to a Cultural Revolution Within Public Sector Organizations? *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841459>

Wynen, J., Verhoest, K., & Kleizen, B. (2017). More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1266021>

Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., & van Thiel, S. (2014). Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.790273>

Zito, A. R. (2015). Expertise and power: Agencies operating in complex environments. *Politics and Governance*. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.8>