

# Cultuur met een FORS postuur

Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit

Rob

maart 2004



## Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	5
<b>Samenvatting</b>	7
<b>1 Inleiding</b>	11
1.1 Burgers vragen om een presterende overheid	11
1.2 Adviesaanvraag	14
1.3 Accenten en uitgangspunten van de Raad	15
1.4 Opzet	17
<b>2. De overheid – en de ambtenaar – in spagaten: problemen en dilemma's</b>	19
2.1 Vraaggericht, maar niet 'men vraagt wij draaien'	19
2.2 De responsieve ambtenaar: professional gebonden aan het politieke primaat	20
2.3 Specialisatie én integratie	21
2.4 Politiek-ambtelijke verhoudingen: tussen loyaliteit en angst	23
2.5 Te hoge overheidsambities: de overheid als omnivoor	24
2.6 Naar een 'andere overheid': de politiek aan zet	25
2.7 Een nieuwe rolverdeling: een FORSe overheid en een vitale civil society	26
<b>3. Vernieuwing van de rijksoverheid: veel voorstellen en diffuse doorwerking</b>	29
3.1 Periode 1971-1977: pleidooi voor meer samenhang en coördinatie	29
3.2 Periode 1979-1981: de rijksdienst als een verkokerd en overbelast systeem	30
3.3 Periode 1982-1986: reorganisatie rijksdienst als 'grote operatie'	31
3.4 Periode 1991-2002: kerndepartementen en projectmatig werken	32
3.5 Dertig jaar diagnoses en ideaalbeelden van de rijksdienst: trage doorwerking	35
3.6 2003 en verder: aandacht voor de organisatiecultuur van de rijksdienst?	37
<b>4. Anders gaan werken op plekken in de rijksdienst. Drie illustraties</b>	39
4.1 'Anders gaan werken' op het kerndepartement van het ministerie van Economische Zaken: naar een flexibele organisatie	39
4.2 KOERS: cultuurverandering bij het DG Ruimte door kleine stappen en concrete acties	44
4.3 Leo: 'weet wat er leeft, zorg dat het werkt': cultuurprogramma BZK	47
4.4 Overeenkomsten tussen de drie vernieuwingsprocessen: naar FORSere organisaties met kleine stappen	49
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	51

<b>Geraadpleegde literatuur</b>	57
<b>Bijlage I</b> Adviesaanvraag	61
<b>Bijlage II</b> Organisatiecultuur: theorie en praktijk	63
<b>Bijlage III</b> E-mail-conversatie tussen twee jonge rijksambtenaren over hun ‘beleving van de organisatiecultuur’	75
<b>Bijlage IV</b> Overzicht van uitgebrachte adviezen	87
<b>Bijlage V</b> Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	90
<b>Bijlage VI</b> Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	92

## Woord vooraf

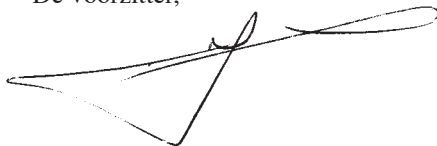
Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een antwoord te geven op de adviesaanvraag van 6 december 2002 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de organisatiecultuur van de rijksdienst.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden en medewerkers van de Raad:

- de heer prof. dr. J.A. van Kemenade (Raadslid)
- de heer prof. dr. A.F.A. Korsten (Raadslid)
- de heer drs. P.A. Lankhorst (Raadslid)
- de heer prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (Raadslid; tot 1 juli 2003)
- de heer drs. P. de Jong (adviseur)
- de heer drs. B.F. Steur (adviesmedewerker)

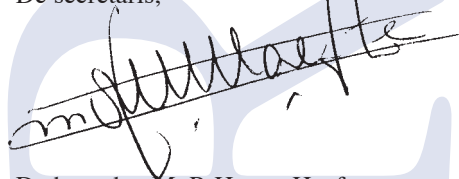
Er zijn in het adviestraject gesprekken gevoerd met personen uit de wetenschappelijke en de beleidswereld die uit hoofde van hun praktijkervaringen binnen de rijksdienst, hun functie en/of professionele expertise, beschouwd kunnen worden als deskundig op het gebied van ‘organisatiecultuur van de rijksdienst’: de heer R. Bekker, de heer T. Livius, mevrouw J. Verlind en mevrouw M. Krikke (allen werkzaam op het ministerie van VWS), mevrouw N. Stolk (ministerie van BZK), de heer P. Torbijn (ministerie van VROM), de heer A. Westerhuis (ministerie van EZ), de heer M. Veenswijk en mevrouw E. Dobbinga (beiden verbonden aan de Vrije Universiteit). Daarnaast hebben de heren P. Tops en F. Hendriks (beiden werkzaam aan de Universiteit Tilburg) ten behoeve van het advies een essay geschreven, getiteld *Openbaar besturen in vitale coalities: van publieke waarden naar professionele toewijding*. De Raad heeft voorts twee jonge rijksambtenaren, de een – de heer M. de Vuyst – werkzaam op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en de ander – mevrouw I. Jansen – werkzaam op het ministerie van Financiën, gevraagd hun beleving van de organisatiecultuur in hun werkomgeving, aan elkaar voor te leggen in een e-mail-conversatie. Deze conversatie is opgenomen in bijlage III. De Raad dankt de genoemde personen voor hun bijdrage aan de totstandkoming van het advies.

De voorzitter,



De heer prof. dr. J. A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. M. P. H. van Haften



## Samenvatting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vraagt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in een brief d.d. 6 december 2002 te adviseren over de organisatiecultuur van de rijksdienst. De minister van BZK vraagt de Raad specifiek in te gaan op de wijze waarop de organisatiecultuur van de rijksdienst beter kan sporen met de huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij vraagt de minister tevens om een beknopte beschouwing over het begrip 'organisatiecultuur' in relatie tot de rijksdienst, en om een verkenning van cultuuraspecten die een rol spelen bij de als problematisch ervaren 'verkokering' alsmede om aanbevelingen om die verkoking tegen te gaan.

In lijn met de hoofdstroom in de wetenschap, beschouwt de Raad organisatiecultuur als een gelaagd begrip dat verwijst naar gevestigde houdingen en gedragingen van mensen in een organisatie. De diepste, en moeilijkst te veranderen laag bestaat uit waarden en basisassumpties. Meer aan de oppervlakte is er een laag met helden, symbolen, mythen en verhalen. Tot slot is er een laag die bestaat uit observeerbare, gevestigde houdingen en gedragingen. De Raad ziet organisatiecultuur bovendien als een essentiële maar moeilijk te manipuleren factor (een zachte factor met harde consequenties). De Raad onderschrijft het belang van organisatiecultuur voor het functioneren en de prestaties van overheidsorganisaties in het besef dat dé organisatiecultuur van dé (rijks-)overheid niet bestaat en dat organisatiecultuurveranderingsprocessen taaie processen zijn die met de nodige prudentie dienen te worden uitgevoerd.

Desondanks wil de Raad handreikingen formuleren om te komen tot een organisatiecultuur van de rijksdienst 'die beter kan sporen met de huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen'. Meer dan voorheen vraagt de burger om een overheid die gekenmerkt wordt door flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid (een *FORSe* overheid). Burgers zijn kritischer en mondiger geworden en de oplossing van maatschappelijke problemen is steeds meer afhankelijk van afstemming, coördinatie en samenwerking, zowel binnen overheidsorganisaties als tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Recente zelfdiagnoses van de cultuur van onderdelen binnen de rijksdienst wijzen er echter op dat overheidsorganisaties worden gezien als te weinig extern georiënteerd (of omgevingsbewust), te verkokerd (te weinig interne samenhang en samenwerking), te weinig resultaatgericht, en te star (niet snel in kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen).

Inmiddels hebben veranderingen in de organisatiecultuur van onderdelen van de rijksdienst plaatsgevonden. Deze veranderingen konden plaatsvinden binnen de vigerende politiek-bestuurlijke paradigma's, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het primaat van de politiek, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid. Met behoud van het normatieve, rechtsstatelijke

kader, zijn veranderingen in de organisatiecultuur van de (rijks-)overheid mogelijk en wenselijk

Grootschalige operaties die erop zijn gericht de kern van de organisatiecultuur van de overheid – het normatieve, rechtsstatelijke kader – te beïnvloeden zijn ongewenst. Dit kader vormt een noodzakelijk anker in een steeds sneller veranderende samenleving. De nadere vormgeving van rechtsstatelijke principes in regelgeving en procedures is echter niet onaantastbaar, zeker wanneer sprake is van bureaucratisme. In dat geval kunnen veranderingen zelfs bijdragen aan verheldering van de rechtsstatelijke principes.

Het zijn onder andere de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid die de wijze van werken van overheden ten principale bepalen. Deze beginselen betreffen intrinsieke waarden die worden behartigd door de publieke zaak en vormen de kern van de democratische rechtsstaat waardoor de positie van de burger tegenover de overheid wordt veiliggesteld. Veranderingen in de cultuur zullen dus deze beginselen onaangetaast moeten laten. De omgevingsgerichtheid van ambtenaren kan worden vergroot door naast het dominante concept van de ministeriële verantwoordelijkheid aanvullend het concept van de maatschappelijke verantwoordelijkheid te introduceren.

Cultuurveranderingstrajecten binnen onderdelen van de rijksdienst die kunnen bijdragen aan een grotere flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid zijn gewenst. Voor een succesvolle cultuurverandering zijn nodig: een breed gedragen beeld van de oude en de gewenste nieuwe situatie, een coöperatief werkklimaat, een *commitment* van de leiding, een incrementele aanpak en een lange adem.

De Raad stelt voor om binnen het actieprogramma 'Andere Overheid' een platform op te richten voor cultuurprogramma's binnen onderdelen van de rijksdienst, die zijn gericht op vergroting van de flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid. Kennisuitwisseling en 'presteren door leren' zouden daarbij centraal moeten staan.

Ambtenaren moeten zich bewust zijn van het speciale karakter van de publieke dienst. Ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, democratisch besef en rechtsstatelijk besef van ambtenaren, dienen te worden gekoesterd, en onderwerp te zijn van permanente educatie van de ambtenaar.

Het meer FORS functioneren van de overheid kan in principe op een tweetal manieren worden bereikt. In de eerste plaats door 'aan de randen' van de rijksoverheid en in de rijksdienst zelf enkele organisatorische wijzigingen aan te brengen en in de tweede plaats door ambtenaren uit te dagen FORS te gaan functioneren. De omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid kan worden verbeterd door het stelsel van ministeriële onderraden, van ambtelijke voorpor-



talen, én van de vaste commissies van de Tweede Kamer meer in te richten op basis van brede maatschappelijke vraagstukken. Ook betere communicatie, vormen van interactief bestuur en uitwisselingprogramma's kunnen de omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid verbeteren.

Indien voor maatschappelijke vraagstukken met een hoge politieke prioriteit (in de woorden van de Commissie Wiegel: 'brandende kwesties') een projectminister wordt benoemd, dient deze idealiter te beschikken over een eigen project-organisatie en een eigen budget. Het inbouwen van matrix-achtige aspecten in de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst levert een bijdrage aan een grotere flexibiliteit. Dit is wenselijk om te komen tot een betere coördinatie van intersectorale en rijksbrede thema's, zoals ouderenbeleid, veiligheid, technologiebeleid. Dergelijke grote thema's lenen zich bij uitstek voor zogenaamd programmamanagement waarbinnen concrete projecten in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Het totstandkomen van een rijksbreed HRM-beleid, waarin kerncompetenties van managers en beleidsmedewerkers worden benoemd en gehanteerd is een noodzakelijk voorwaarde om als overheidsdienst FORS te kunnen functioneren. De flexibiliteit kan worden vergroot door de arbeidsmobiliteit te vergroten. Het automatisme van *last-in, first-out*, alsmede het automatisch verlenen van vaste aanstellingen, kunnen hier echter belemmerend werken. Arbeidsmobiliteit kan ook worden vergroot door een uitbreiding van de algemene bestuursdienst naar lagere salarisschalen binnen de rijksdienst en naar functies bij decentrale overheden en bij Europese en andere internationale instellingen. De arbeidsmobiliteit wordt echter begrensd door de wenselijkheid van een collectief geheugen, de behoefte aan specialistische kennis, en de behoefte aan een zekere continuïteit van relaties met beleidsvelden.

Werkbezoeken aan en stages bij doelgroepen van rijksbeleid, decentrale overheden en (semi-)publieke uitvoeringsorganisaties, zijn een nuttig middel om de externe oriëntatie en kennis te vergroten en de uitvoeringsgerichtheid van de beleidsontwikkeling te bevorderen. Ook de omgekeerde beweging is wenselijk.

De mate waarin ambtenaren zich extern oriënteren wordt een belangrijk aspect bij de beoordeling van het functioneren.

Een sterkere externe oriëntatie van de rijksdienst betekent ook een sterkere oriëntatie op 'Europa'. Structurele afstemming van jaarplannen van beleidsdirecties binnen de rijksdienst die zich met eenzelfde intersectoraal vraagstuk van Europabeleid bezig houden, kan bijdragen aan het EU-bewustwordingsproces. Ook werkbezoeken van departementale beleidsdirecties aan Brussel kunnen het Europees bewustzijn binnen de rijksdienst vergroten, evenals het instrueren van nieuwe medewerkers over het belang van 'Europa' voor hun werkgebied.

De nieuwe rolverdeling tussen overheid en *civil society*, die het kabinet voorstaat, vraagt ook om andere houdingen en gedragingen van politici en bestuurders. Het welbewust uit handen geven van macht en mogelijkheden tot beïnvloeding, brengt een vermindering van verantwoordelijkheden en daarmee ook van verantwoordingsmechanismen met zich mee.

De kwaliteit van de processen en de producten van organisaties die publieke taken vervullen, dient in de nieuwe rolverdeling ook bewaakt te worden door horizontale toezichts- en verantwoordingsmechanismen, nu door de verkleining van het speelveld van de (rijks-)overheid verticale verantwoordingsmechanismen via de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid aan betekenis hebben ingeboet. De rol van de centrale overheid wordt in dit soort gevallen beperkt tot een vorm van meta-toezicht.

# 1. Inleiding

## 1.1

### Burgers vragen om een presterende overheid

Ontevredenheid van burgers over het functioneren en de prestaties van de overheid lijkt onderhand een constante te zijn geworden in onze samenleving. Deze ontevredenheid is vooral de laatste jaren sterk toegenomen: terwijl in 2000 nog 65 procent van de bevolking vond dat de overheid goed functioneerde, was dit percentage in 2002 geslonken tot 35 procent.<sup>1</sup>

De overheid maakt het dan wellicht haar burgers niet altijd even makkelijk, de burgers op beurt maken het hun overheid ook niet makkelijk. Burgers willen in het algemeen niet teveel ‘last’ hebben van de overheid, maar wanneer er iets mis gaat richten burgers zich toch weer tot de overheid. Aan de ene kant verlangen burgers en organisaties van de overheid meer ruimte, en aan de andere kant vragen burgers om een krachtig optredende en presterende overheid.

Een andere constante bestaat uit beloftes van politici – vooral in periodes van kabinetsformatie – om met minder ambtenaren tot betere beleidsprestaties te komen. Medio mei 2003 zetten de beoogde coalitiepartners CDA, VVD en D66 deze traditie voort en kondigden aan om in de komende kabinetsperiode het aantal rijksambtenaren met zestien procent te reduceren. ‘De mensen zullen zich moeten realiseren dat als we minder regels willen, we dan ook minder ambtenaren nodig hebben’, aldus de premier in spe in een reactie op de reductieplannen.<sup>2</sup> Het kabinet Balkenende I had een jaar eerder al een reductie van elf procent aangekondigd onder het mom ‘daadkracht zonder bureaucratie’.

Al in 1998 constateerde het SCP dat de roep om een doeltreffender en doelmatiger openbaar bestuur niet meer als een politiek modeverschijnsel kan worden beschouwd: ‘Zij is eerder een teken van een veranderde relatie tussen overheid en maatschappij, waarbij de prestaties van de overheid kritisch worden gevolgd en getoetst.’<sup>3</sup> In datzelfde jaar constateerden bestuurskundigen dat veel overheidsdiensten worden bekritiseerd vanwege hun – vermeende – onwil of onvermogen zich in te leven in, en in te spelen op wensen die vanuit de maatschappelijke omgeving worden geuit. Sommigen spraken zelfs van een

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), p 303. Terwijl de Nederlanders in korte tijd ontevredener zijn geworden over de overheid, zijn zij positiever gaan oordelen over hun persoonlijke welbevinden. Samengevat: ‘Het leven is goed, ondanks de overheid’.

<sup>2</sup> *de Volkskrant*, 9 mei 2003.

<sup>3</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (1998).

autistische staat.<sup>4</sup> Snellen spreekt in dit verband over de grote kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger.<sup>5</sup>

De vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben de roep om een presterende en burgergerichte overheid versterkt<sup>6</sup>, daar waar diezelfde overheid veelal meer met zichzelf bezig lijkt te zijn dan met de daadwerkelijke aanpak van maatschappelijke problemen. In *Meedoen, meer werk, minder regels*, het hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 wordt gesproken van een tekortschietende overheid:

‘Bovenmatig ziekteverzuim, bureaucratie, veel en gedetailleerde rijksregels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, een ingewikkeld oerwoud van subsidies, gebrek aan handhaving: het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst. Ook zonder extra geld kan beter worden gepresteerd’.<sup>7</sup>

Tegenover het beeld van de tekortschietende overheid wordt in het hoofdlijnenakkoord het (ideaal-)beeld van de slagvaardige overheid gezet, een overheid ‘die zich kenmerkt door minder bureaucratie en regelzucht, concrete beleidsdoelstellingen, een voortvarende aanpak van langslepende problemen en herstel van verantwoordelijkheden in de samenleving. Effectiviteit, slagkracht en “luisterend vermogen” van de overheid moeten worden vergroot’.<sup>8</sup>

Wat betreft zijn visie op de cultuur en de structuur van de overheid, zet het kabinet Balkenende II de lijn van het kabinet Balkenende I voort. In zijn Strategisch Akkoord (juli 2002) gaf het kabinet Balkenende I te kennen dat ‘regelzucht en bureaucratie over de volle breedte van het beleid moeten worden teruggedrongen’. Tegelijkertijd moet de overheid mensen, instellingen en organisaties aanspreken en stimuleren om initiatief en eigen verantwoordelijkheid te nemen (het ‘oplossend vermogen’ in de samenleving moet worden geactiveerd). Het kabinet Balkenende I achtte de gepercipieerde maatschappelijke onvrede over het openbaar bestuur begrijpelijk: ‘Veel burgers herkennen zich onvoldoende in de wijze waarop het openbaar bestuur omgaat met de

---

<sup>4</sup> M. Veenswijk en J.L.M. Hakvoort (1998), p. 5

<sup>5</sup> I.Th.M. Snellen (2002). Snellen beschouwt het perspectief van de leefwereld als het perspectief van de gedeelde definitie van de situatie (Wat is een goede buurt? Wanneer is een straat veilig?). Het perspectief van de systeemwereld daarentegen, is een buitenstaandersperspectief, waarin bijvoorbeeld de term ‘sociale cohesie’ de boventoon voert.

<sup>6</sup> De ironie wil dat deze rampen tegelijkertijd hebben geleid tot een overvloed van regels en inspecties.

<sup>7</sup> *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag, 16 mei 2003, p. 2.

<sup>8</sup> *Meedoen, meer werk, minder regels* (2003), p. 2 en p. 9

problemen die men ervaart'. De 'oplossing' zocht het toenmalige kabinet niet in structurele hervormingen: 'Goed bestuur – goede communicatie tussen overheid en burgers, burgers meer keuzes laten, regelzucht en bureaucratie terugdringen en maatschappelijke organisaties mobiliseren bij het vinden van oplossingen – biedt wellicht een betere oplossing'. Dit gevoegd bij het centraal stellen van de kwaliteit van de uitvoering, impliceert – aldus de tekst van het Strategisch Akkoord – 'een ingrijpende verandering van de bestuurscultuur'. In het beleid moet de nadruk verschuiven van de voorbereiding naar de uitvoering; van de plannen, nota's en richtlijnen naar resultaatgerichte en concrete uitvoering.

Ambtenaren kijken met veel *dédain* naar de praktische toepasbaarheid van hun beleid. Nota's schrijven is mooi, maar er moet eens een keer iemand komen die zegt: 'Nu gaan we iets doen.'<sup>9</sup>

Nog steeds wordt het beleid overgewaardeerd. Dat is een miskenning van het belang van de uitvoering (...). Uit ons onderzoek<sup>10</sup> blijkt dat directeuren van uitvoeringsorganisaties veel taakgerichter zijn en veel meer letten op het maatschappelijk rendement van hun werk. Op de departementen is men meer tijd kwijt aan het ijken en herijken van de relaties in Den Haag. DG's lijken zich soms meer om het humeur van hun minister te bekommeren dan om de voortgang van de samenleving. Dat frustrereert veel ZBO's en leidt uiteindelijk tot spanningen in de verhoudingen tussen ambtenaren onderling.<sup>11</sup>

De weg waarlangs het ideaal van een slagvaardige(r) en 'beter luisterende' overheid zou kunnen worden bereikt, is op voorhand niet duidelijk aan te geven. Alléén veranderingen in de structuur en de omvang van de overheid, lijken niet voldoende om te komen tot een beter presterende overheid. Structuurveranderingen die niet gepaard gaan met veranderingen in de organisatiecultuur – voorlopig omschreven als de houdingen en gedragingen van de leden van de organisatie – zullen uiteindelijk weinig effect sorteren, zo leert de ervaring, niet alleen in de private maar ook in de publieke sector. Andersom is het ook zo dat pogingen om de organisatiecultuur te veranderen die niet vergezeld gaan van veranderingen in de organisatiestructuur, veelal blijven steken in retoriek of – erger nog – de aandacht afleiden van de echte problemen.

Overigens wil de Raad een kanttekening plaatsen bij het algemene beeld van een grote en toenemende ontevredenheid van de burgers over het functioneren en presteren van 'de overheid'. De gemeten ontevredenheid hoeft namelijk niet voort te vloeien uit feitelijke observaties en ervaringen van burgers, maar

<sup>9</sup> H. de Boer, in zijn hoedanigheid van voorzitter van MKB-Nederland (2003).

<sup>10</sup> P. 't Hart e.a. (2002).

<sup>11</sup> Aldus P. 't Hart (2002b), p. 12.

kan ook voortvloeien uit een algemeen, stereotiep en negatief beeld van ‘de overheid’.<sup>12</sup> Het discours over de slecht presterende overheid gaat dan een eigen realiteit creëren waarbij men elkaar napraat, en de roep om vernieuwing van de overheid krijgt een hoog retorisch gehalte.<sup>13</sup>

## 1.2

### Adviesaanvraag

In zijn advieskader 2002-2005 heeft de Raad vier thema’s benoemd die als een rode draad door zijn advisering dienen te lopen. ‘Kwaliteit van de overheid’ is een van die thema’s. In 2000 bracht de Raad over dat thema een overkoepelend advies uit: *Helder als glas*. In het perspectief van de Raad gaat het bij kwaliteit van de overheid vooral om de vraag of de overheid het goede doet, of zij de belangen van burgers goed afweegt, of de politieke besluitvorming naar tevredenheid verloopt en of de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zorgvuldig geschiedt. Het onderwerp ‘kwaliteit van de overheid’ keerde in 2002 terug in het Rob-advies *Presteren door leren*. De Raad komt in dit advies tot de slotsom dat het instrument *benchmarken* onder bepaalde voorwaarden bij kan dragen aan een verbetering van de kwaliteit van het functioneren en de prestaties van overheidsdiensten. De Raad onderstreept hierbij dat *benchmarken* eerst en vooral een leerfunctie heeft, en geen verticale toezichtfunctie: in een context van verticaal toezicht kan *benchmarken* tot ongewenste effecten leiden en komt het beoogde leergedrag onder druk te staan.

Eind 2002 ontving de Raad van de minister van BZK een adviesaanvraag over organisatiecultuur van de rijksdienst. Deze aanvraag past goed binnen het Rob-koepelthema ‘kwaliteit van de overheid’. Na de ‘smalle’ en gerichte adviesaanvraag over de mogelijkheden van het kwaliteitsinstrument *benchmarken* in verticale interbestuurlijke betrekkingen, wordt in de onderhavige adviesaanvraag het thema ‘kwaliteit van de overheid’ verbonden met het brede en moeilijk grijpbare begrip ‘organisatiecultuur’. De Raad onderkent dat vragen van organisatiecultuur vaak niet populair zijn en door betrokkenen veelal als bedreigend worden ervaren. Tegelijkertijd meent de Raad dat juist hij, als onafhankelijk adviesorgaan, dergelijke vragen aan de orde kan stellen.

De minister van BZK vraagt de Raad een advies uit te brengen over de wijze waarop de organisatiecultuur van de rijksdienst beter kan sporen met de huidige en de te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij vraagt de minister tevens om een beknopte beschouwing over het begrip ‘organisatiecultuur’ in relatie tot de rijksdienst, en om een verkenning van cultuuraspecten die een rol spelen bij de als problematisch ervaren ‘verkokering’ alsmede om aanbevelingen om die verkokering tegen te gaan.

---

<sup>12</sup> Zie S. van de Walle e.a. (2003).

<sup>13</sup> Zie hierover de Rob-lezing *Crisis en vernieuwing* die J.C. Kennedy hield op 11 september 2003.

De minister van BZK geeft de volgende toelichting op de adviesaanvraag:

‘Burgers, media, wetenschappers en politici hebben naar aanleiding van verschillende incidenten naar voren gebracht dat er een culturele revolutie of culturele omslag moet plaatsvinden binnen de overheid. Deze maatschappelijke en politieke wens om te komen tot een culturele verandering kan de rijksoverheid niet naast zich neerleggen. Dit is deels ontstaan door onvoldoende adequaat optreden van het openbaar bestuur wat betreft beleid, uitvoering of toezicht op verschillende publieke terreinen (gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid, verkeer, et cetera). Dit is ook ingegeven door het feit dat de samenleving aan het veranderen is. Trends en ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen zijn individualisering, de mondige burger, multiculturalisering, internationalisering, gebruik van informatie- en communicatietechnologie, financieel-economische welvaart, enzovoorts.’

‘Jarenlang meende de overheid zichzelf te kunnen moderniseren en aan te passen aan de eisen vanuit de samenleving door vooral de structuur binnen de rijksoverheid te verbeteren en regels te maken. Zo zijn er veel reorganisaties door ministeries uitgevoerd en is er veel aandacht geweest voor de formele interne en externe positionering en inrichting van dienstonderdelen. In de praktijk blijkt dat aandacht voor de structuur van de organisatie evenwel niet afdoende is. De cultuur van organisaties in het openbaar bestuur bepaalt (mede) de wijze waarop binnen structuren door bewindslieden en hun ambtenaren wordt gehandeld. Dat geldt ook voor de cultuur van lagere overheden en de wijze waarop binnen structuren door lokale en provinciale bestuurders en hun ambtenaren wordt gehandeld.’

### 1.3

#### **Accenten en uitgangspunten van de Raad**

Gezien het zeer algemene karakter van de adviesaanvraag dient de Raad vooraf accenten te leggen en uitgangspunten te kiezen.

Het eerder gememoreerde Rob-advies *Helder als glas* (2000), een overkoepelend advies over kwaliteit van de overheid, met een pleidooi voor een *burgergericht kwaliteitsconcept* kan dienen als normatief kader voor het Rob-advies over organisatiecultuur in de rijksdienst.

De huidige tijd van kritische en mondige burgers en van maatschappelijke problemen die grenzen van beleidskokers overschrijden (ruimtelijke problematiek, veiligheid, leefbaarheid) vraagt om een uitvoeringsgerichte, probleemgerichte overheid.

Een responsieve en uitvoeringsgerichte overheid maakt gebruik van de kennis en betrokkenheid van haar burgers en hun organisaties: de *civil society*. De Nederlandse *civil society* kent een hoge vitaliteit: veel burgers blijken bereid te zijn zich – buiten de formele politieke kaders – in te zetten voor de publieke zaak. Dit opent perspectieven voor een vitaal maatschappelijk contract tussen twee vitale partners: de overheid en de *civil society*. Daarbij behoort diezelfde overheid overlegpartners en ‘co-producenten’ van overheidsbeleid wél op

voorhand duidelijk te maken dat de politieke democratie uiteindelijk keuzes zal maken en dient zij bereid te zijn het voortouw te nemen en knopen door te hakken als het overleg stagneert.<sup>14</sup> Het gebruik maken door de overheid van maatschappelijke betrokkenheid en expertise moet overigens – aldus de Raad – net als interactief bestuur géén schaaamlap zijn voor een politiek die geen keuzen kan of wil maken.<sup>15</sup>

De Raad wil op zoek gaan naar de voorwaarden waaronder de (rijks-)overheid goed presteert in termen van effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid, én naar de rol die aspecten van organisatiecultuur hierbij (kunnen) spelen.

In lijn met de hoofdstroom in de wetenschap, beschouwt de Raad organisatiecultuur als een gelaagd begrip dat verwijst naar gevestigde houdingen en gedragingen van mensen in een organisatie. De diepste, en moeilijkst te veranderen, laag bestaat uit waarden en basisassumpties. Meer aan de oppervlakte is er een laag met helden, symbolen, mythen en verhalen. Tot slot is er een laag die bestaat uit observeerbare, gevestigde houdingen en gedragingen. De Raad ziet organisatiecultuur bovendien als een essentiële maar moeilijk te manipuleren factor (een zachte factor met harde consequenties). Bijlage II bevat een beschouwing van het begrip organisatiecultuur. Wat wordt zoal onder dit begrip verstaan, welke functies heeft organisatiecultuur, hoe kunnen organisatieculturen beschreven worden?

De Raad onderschrijft het belang van organisatiecultuur voor het functioneren en de prestaties van overheidsorganisaties in het besef dat dé organisatiecultuur van dé (rijks-)overheid niet bestaat en dat organisatiecultuurveranderingsprocessen taaiere processen zijn die met de nodige prudentie dienen te worden uitgevoerd.

Desondanks wil de Raad handreikingen formuleren om te komen tot een organisatiecultuur van de rijksdienst ‘die beter kan sporen met de huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen’. Het gaat dan om een organisatiecultuur die gekenmerkt wordt door Flexibiliteit, Omgevingsgerichtheid, Resultaatgerichtheid, en Samenwerkingsgerichtheid: een FORSe organisatiecultuur.

De Raad benadrukt dat wie vraagt om een verandering of zelfs omslag van de organisatiecultuur van de rijksdienst (of algemener: de overheid) zich bewust dient te zijn van de specifieke – normatieve – context waarbinnen de overheid zich bevindt. Deze context kan bepaalde aspecten van de organisatiecultuur van de overheid ‘verklaren’ en geeft bovendien de marges aan waarbinnen die organisatiecultuur zich kan bewegen. De snelheid van handelen, de flexibiliteit en de omgevingsgerichtheid van de overheid kennen hun grenzen. Dit laat echter onverlet dat binnen deze grenzen op veel plaatsen binnen de overheid

---

<sup>14</sup> Zie J.A. van Kemenade (2002a), p. 90 en verder.

<sup>15</sup> Raad voor het openbaar bestuur (maart 2002).



meer flexibele en omgevingsgerichte houdingen en gedragingen van ambtenaren mogelijk en zeer gewenst zijn.

#### 1.4

##### **Opzet**

De normatieve, rechtsstatelijke, context waarin de overheid zich bevindt aan de ene kant, en maatschappelijke en politieke ontwikkelingen aan de andere kant – individualisering, internationalisering, ‘verschuiving van de politiek,’ toenemende mondigheid van burgers en ambtenaren, grote (media-)aandacht voor incidenten – plaatsen de overheid en haar ambtenaren voor problemen en dilemma’s.

In het volgende hoofdstuk geeft de Raad een globale schets van dit complex van problemen en dilemma’s.

Ervan uitgaande dat de essentie van dit complex van problemen en dilemma’s niet van vandaag of gisteren is en er ook in het verleden voorstellen en pogingen zijn gedaan om de organisatie van de rijksdienst zodanig te veranderen dat zij beter om kan gaan met dit complex, geeft de Raad in hoofdstuk 3 een kort overzicht van de belangrijkste rapporten over de organisatie van de rijksdienst die verschenen zijn in de laatste drie decennia. Hoe zag de problemdiagnose eruit, welke voorstellen werden gedaan, welke rol speelden hierbij aspecten van organisatiecultuur, en welke doorwerking hebben die rapporten gehad? Daarbij is de Raad niet overtuigd van de veronderstelling van de minister, zoals geuit in de adviesaanvraag, dat eerdere, structurele, veranderingen binnen de overheid, weinig hebben opgeleverd.

In hoofdstuk 4 zoekt de Raad nader in op ‘organisatiecultuur binnen de rijksdienst’ door aandacht te besteden aan drie vrij recente vernieuwingsprogramma’s binnen onderdelen van de rijksdienst, waarbij meer of minder expliciet gepoogd wordt de organisatiecultuur te veranderen. Welke problemdiagnose ligt aan deze programma’s ten grondslag, wat wil men bereiken en welke aanpak wordt hiervoor gekozen, en wat zijn de veronderstelde of gebleken succes- en faalfactoren?

In hoofdstuk 5 ten slotte presenteert de Raad zijn conclusies en aanbevelingen.



## 2.

### De overheid – en de ambtenaar – in spagaten: problemen en dilemma's

#### 2.1

##### Vraaggericht, maar niet 'men vraagt wij draaien'

Burgers vragen – terecht – om een presterende overheid. 'Daadkracht zonder bureaucratie' is in dat verband – ook in politieke kringen – een veel gehoorde hartekreet. 'Bureaucratie' wordt dan echter wel opgevat als bureaucratisme, de ontarding van bureaucratie, die ook in andere dan overheidsorganisaties kan optreden: traagheid, regelzucht, formalisme, hokjesgeest, detaillisme.<sup>16</sup> De overheid wordt in zo'n visie als het ware gereduceerd tot een 'supermarkt van publieke diensten'<sup>17</sup> die de burger, die zich als klant opstelt, zo snel en zo goed mogelijk moet bedienen. De relatie tussen de overheid en de burgers is dan teruggebracht tot een strikt rationeel-zakelijke verhouding.

Wie vraagt om een presterende, omgevingsgerichte en flexibele overheid, moet zich hierbij rekenschap geven van het rechtsstatelijke kader waarin diezelfde overheid moet functioneren. Niet alle 'klanten' kunnen *stante pede* en volledig op hun wenken worden bediend. De overheid is geen koekjes- of geluksfabriek.<sup>18</sup> Daar waar 'klanten' van hun overheid flexibiliteit (maatwerk) en snelheid verlangen, beogen rechtsstatelijke beginselen zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid, uniformiteit en zorgvuldigheid van overheidsbeleid te bewerkstelligen. Vooral in tijden van economische teruggang is de verleiding groot om het minder nauw te nemen met rechtsstatelijke beginselen. De Raad wil dan ook juist nu het belang van deze beginselen beklemtonen.

'Staat tegenover het verleidelijke idee van een aanpassingsgerichte en meebewegende overheid niet de al even betoverende gedachte dat juist een veranderlijke samenleving vraagt om een overheid die (de waarde van) stabiliteit en continuïteit toont?'<sup>19</sup>

De kritiek van 'ontevreden klanten' op de overheid moet dus ook zelf kritisch worden bekeken. 'Zou de "grijsheid" van ambtenaren er niet op kunnen wijzen dat zij zorgvuldig, rechtmatig en billijk moeten zijn en niet naar willekeur mogen handelen? Weten de burgers dat ambtenaren volgens regels en procedures moeten handelen en scherp worden gecontroleerd? Zou hun "slaafsheid" niet positief geïdentificeerd kunnen worden als loyaliteit?'<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Door de bank genomen functioneren bedrijven niet doeltreffender, doelmatiger en aanvaardbaarder dan overheidsorganisaties, aldus A. Hoogerwerf (1995).

<sup>17</sup> Zie voor deze typering J.A. van Kemenade (2002a), p. 86.

<sup>18</sup> C.J. Zwart (2001).

<sup>19</sup> M.J.W van Twist (2003).

<sup>20</sup> J. Rolies en N. Zitman (2003), p. 19.

De overheid is – het is al vaak gezegd – geen bedrijf. De overheid ‘verdient’ geen eigen inkomsten (is ‘uitgavengedreven’), is niet op winst gericht, is veelal monopolist en voor haar overleving niet afhankelijk van voldoende afzet van producten. Veel overheidswerk is moeilijk meetbaar. De overheid onderscheidt zich voorts door ‘het eigen karakter en de openbaarheid van de politiek en de (politiek-)bestuurlijke besluitvorming, de voor de overheid specifieke aspecten van representativiteit, gezags- en rechtshandhaving, en het feit dat er bij de politieke waardentoedeling altijd ontevreden klanten zijn’.<sup>21</sup> De overheid ontleent haar functie en haar betekenis aan haar ondersteuning van gelegitimeerd of legaal gezag. Zij is gebonden aan wetten en regels en functioneert in een rechtsstatelijk kader dat van de overheid eist dat zij rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid (de drie R’s) waarborgt, dat zij democratisch opereert, dat zij daarbij controleerbaar en dus transparant is, en dat zij integer is. Voor de ambtenaar betekent dit dat hij geen ‘echte’ ondernemer kan zijn, maar een adviseur/uitvoerder die weliswaar creatief en initiatiefrijk kan zijn, maar dan wel binnen de politiek-bestuurlijke context van de democratische rechtsstaat.

## 2.2

### **De responsieve ambtenaar: professional gebonden aan het politieke primaat**

Binnen die normatieve context is de eigenstandige macht van het ambtelijke apparaat – de invloed van ambtenaren op het beleid en de afhankelijkheid van de politiek van de bureaucratie – overigens voortdurend toegenomen. De toenemende complexiteit van publieke vraagstukken vereist bij de voorbereiding en uitvoering van overheidsbeleid hoogwaardige kennis en expertise van ambtenaren. Naast de professionele expertise van ambtenaren doen politieke bestuurders ook een toenemend beroep op de zogenaamde maatschappelijke expertise van ambtenaren. Het gaat bij die expertise om het signaleren van maatschappelijke problemen, wensen en verwachtingen en om het inschatten van de maatschappelijke haalbaarheid van beleidsvoorstellen. Hiertoe voeren ambtenaren in het kader van interactieve beleidsvorming veelvuldig gesprekken en overleg met betrokken burgers, organisaties en actiegroepen. Binnen beleidskaders doen ambtenaren dan (beleids-)uitspraken en maken zij afspraken waar de politiek en het bestuur in hoge mate aan gebonden zijn. De interactiviteit van beleid heeft niet alleen betrekking op de vorming, maar ook op de feitelijke implementatie van beleid.

In de praktijk van interactief beleid kan de algemene spanning tussen enerzijds hoge ambities van de overheid en anderzijds hoge verwachtingen van burgers tot uiting komen en tot een voor alle betrokken partijen teleurstellend proces en resultaat leiden. Om dit helpen voorkomen zou elk proces van interactieve beleidsvorming vooraf moeten worden gegaan door een kaderstelling van het

---

<sup>21</sup> H. Aardema (2002).

politiek bestuur. In zo'n kaderstelling moet de speelruimte voor het interactieve beleid worden aangegeven, zowel qua inhoud als qua tijd en financiën. Er moeten vooraf heldere en realistische verwachtingen worden gewekt bij alle deelnemers over hun rol en inbreng en over de mate waarin het politiek bestuur zich wil binden.<sup>22</sup>

Van groot belang is voorts dat de representativiteit van de deelnemers aan interactieve beleidsprocessen wordt gegarandeerd. Een representatieve selectie van deelnemers kan een mogelijke spanning tussen het politieke primaat en interactieve beleidsvorming verminderen en de representativiteit van politieke besluitvorming verder versterken. Binnen een dergelijk kader hebben ambtenaren de nodige ruimte om hun professionele en maatschappelijke expertise tot gelding te brengen in open processen van interactieve beleidsvorming. Echter, de responsiviteit van de overheid en haar ambtenaren jegens burgers en maatschappelijke organisaties kent haar beperkingen: in praktische, financiële en vooral principiële zin: het primaat van de politiek is de hoeksteen van onze democratie.

### 2.3

#### **Specialisatie én integratie**

De toenemende complexiteit van publieke vraagstukken vraagt enerzijds om taakverdeling en specialisatie binnen de overheid. Anderzijds vraagt zij tegelijkertijd om afstemming, coördinatie of meer in het algemeen om samenwerking zowel binnen (onderdelen van) overheidsorganisaties als tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Het bereiken van finale overheidsdoelstellingen is veelal afhankelijk van een bonte en lange keten van activiteiten en producten van een reeks van actoren, binnen en buiten de overheid. Voor de individuele beleidsambtenaar betekent een en ander dat hij idealiter beschikt over een zogenaamd T-profiel waarbinnen specialistische kennis gepaard gaat met een meer generalistische deskundigheid. Dat verregaande taakverdeling en specialisatie de zogenaamde verkokering bevorderen, is een gegeven en niet per definitie negatief. Een beleidskoker kan worden beschouwd als een geïntegreerd beleidssysteem, ontstaan en in stand gehouden door een noodzakelijke taakverdeling en specialisatie. Het gaat erom zodanige arrangementen te creëren dat in de primaire processen van de overheid (beleid, uitvoering en toezicht) de samenhang en samenwerking worden versterkt, daar waar sectoroverschrijdende vraagstukken in het geding zijn.

Een voorbeeld van overheidsbeleid dat gekenmerkt wordt door gebrek aan interdepartementale coördinatie en samenwerking, is het Nederlandse Europeabeleid. Er bestaat op dit gebied te veel concurrentie tussen de verschillende departementen, hetgeen een effectief Europees beleid in de weg staat, aldus de Commissie Bot die onderzoek deed naar de kwaliteit van het Europeabeleid van het ministerie van VWS.<sup>23</sup> Ter illustratie wordt gewezen op de

<sup>22</sup> Zie Raad voor het openbaar bestuur (2002).

<sup>23</sup> *Rapportage BrusselProof* (2003).

discussie over biotechnologie, waar Nederland zeven verschillende meningen naar voren heeft gebracht. De afstemming van Europa-beleid tussen departementen is vaak *ad hoc* en bilateraal van aard. De kwaliteit van de interdepartementale beleidsafstemming op het terrein van intersectoraal Europa-beleid zou verbeterd kunnen worden door een structurele afstemming van de jaarplannen van beleidsdirecties, aldus de Commissie Bot.

#### Specialisatie én integratie: ‘Operatie JONG’ als praktijkvoorbeeld<sup>24</sup>

Meer samenhang aanbrengen in het jeugdbeleid is een politieke en maatschappelijke prioriteit. Hiertoe is op 1 januari 2003 – met een looptijd tot 1 januari 2006 – de ‘Operatie JONG’ van start gegaan. In deze operatie werken de ministeries die taken vervullen op het brede terrein van het jeugdbeleid (preventie en algemeen, curatie en repressie) met elkaar samen: VWS, BZK, Justitie, OCW en SZW. Het doel van de operatie is de vele schakels in de ketens van het jeugdbeleid beter te laten functioneren. Hiertoe inventariseert het JONG-team de knelpunten die in de praktijk van instellingen en betrokken overheden worden ervaren in de ketens van het jeugdbeleid (bijvoorbeeld budgettaire schotten, tegenstrijdige regelgeving) en doet het voorstellen om die knelpunten (inclusief die bij het Rijk) weg te nemen (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een brede doeluitkering jeugd, in afstemming met het grotestedenbeleid; het beter regelen van verantwoordelijkheden). Het uitgangspunt van de operatie (de ‘richting’) is de door de ministerraad in het najaar van 2003 geaccordeerde ‘Proeve van een jeugdagenda’, waarin concrete prestatiedoelstellingen voor onderdelen van het jeugdbeleid worden geformuleerd. Na intensieve consultatie van zowel formele vertegenwoordigers als andere belanghebbenden, wordt de Jeugdagenda begin 2004 definitief vastgesteld. Het JONG-team bestaat uit ambtenaren van de vijf eerder genoemde ministeries die zowel in het team als op hun departement werken, en staat onder leiding van een projectleider die opdrachten krijgt van de vijf directeuren-generaal van de betrokken ministeries. Onder leiding van de staatssecretaris van VWS, coördinerend voor het jeugdbeleid, nemen de betrokken bewindslieden elk kwartaal de voortgang in de Jeugdagenda door. Het kabinet heeft ten behoeve van de operationalisering van ‘Operatie JONG’ eind 2003 de heer S. van Eijck, oud-staatssecretaris van Financiën, benoemd als commissaris jeugd- en jongerenbeleid.

Het betreft hier een nieuwe werkwijze waarbij samenwerking door de schotten heen centraal staat. Naast specialistische kennis wordt van de betrokken rijksambtenaren flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid verlangd. Alleen dan kan sprake zijn van succesvolle integratie.

<sup>24</sup> Bron: [www.operatiejong.nl](http://www.operatiejong.nl).

De ambtenaar vervult – zo hij dat ooit al gedaan heeft – reeds lang niet meer de klassieke Weberiaanse rol van de politiek-neutrale, slechts professionele, beleidsvoorbereider en van de machinematige uitvoerder van door de politiek bepaald beleid. ‘De moderne ambtenaar is (...) ook beleidsvormend en een *sparring partner* van bestuur en politiek. Hij vormt een eigen macht die niet alleen onderhorig is aan het politieke primaat, maar dat ook zelf mede inhoud geeft. Hij wordt daardoor steeds meer ook de *civil servant*, de dienaar van de publieke zaak zelf, die de politiek en het bestuur voedt, mede richting geeft, aan de bel trekt wanneer naar zijn oordeel de publieke zaak niet goed gediend wordt door bepaalde beleidsbeslissingen of daarover zo nodig zelfs de klok luidt.’<sup>25</sup>

## 2.4

### **Politiek-ambtelijke verhoudingen: tussen loyaliteit en angst**

Sprekend over ambtenaren en bestuurders als *sparring partners* komen we terecht op het algemene vraagstuk van de politiek-ambtelijke verhoudingen (en daarbinnen het feitelijk functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid), verhoudingen die de laatste tijd veelvuldig in de schijnwerpers hebben gestaan en die van groot belang zijn voor het functioneren van overheidsorganisaties en daarmee voor de prestaties van deze organisaties.

Het verschijnsel dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de politiek-bestuurlijke praktijk steeds meer is verschoven van risico-aansprakelijkheid (de bewindspersoon is verantwoordelijk voor alles wat zich in zijn portefeuille bevindt) naar schuldaansprakelijkheid (de bewindspersoon is alleen verantwoordelijk voor datgene dat hij redelijkerwijs had kunnen weten of beïnvloeden), kan leiden tot angstreacties en indekgedrag van ambtenaren. ‘Bij schuldaansprakelijkheid ontaarden beleidsaffaires in forensische zoekprocessen naar wie wat wanneer heeft geweten binnen de betrokken ministeries. Dan worden niet langer de ministers, maar de ambtenaren aangesproken, en vaak ook gesanctioneerd’.<sup>26</sup> Ambtenaren doen er dan alles aan om hun minister uit de wind te houden, en als het desondanks toch fout gaat, zorgen zij ervoor dat hen geen blaam treft.

Recent onderzoek van 't Hart c.s.<sup>27</sup> heeft aangetoond dat in Nederland de ambtelijke loyaliteit in het algemeen heel groot is. Ambtenaren zijn de trouwste steun en toeverlaat van het politieke primaat. In politiek-ambtelijke verhoudingen zou de liefde van twee kanten moeten komen: loyaliteit en vertrouwen dienen wederzijds te zijn. Hiertoe zouden ‘spelregels’ voor politiek-ambtelijke verhoudingen opgesteld kunnen worden. 't Hart c.s. bevelen voor een optimale samenwerking tussen ambtenaren en politiek spelregels aan in de vorm van

<sup>25</sup> J.A. van Kemenade (2002b), p. 397-398.

<sup>26</sup> P. 't Hart (2002a).

<sup>27</sup> P. 't Hart e.a.(2002).

drie R's: Respect voor elkaars positie en inbreng; Ruimte om inhoud te geven aan eigen verantwoordelijkheden, en Reciprociteit (inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid). Hieraan kan worden toegevoegd de spelregel om niet in het openbaar kritiek op elkaar te leveren.

## 2.5

### **Te hoge overheidsambities: de overheid als omnivoor**

Hoe dan ook verkeert de overheid in een spagaat: aan de ene kant moet en wil zij veel presteren, en aan de andere kant weet zij zich hierbij gebonden aan de hoge eisen die de rechtsstaat stelt aan overheidshandelen. De ambities van de overheid en de verwachtingen die de burgers hebben van de overheid hebben elkaar in een opwaartse spiraal omhooggestuwd, terwijl de eisen van de rechtsstaat even hoog zijn gebleven. De slechte economische situatie van dit moment verscherpt het problematische karakter van de combinatie van enerzijds hoge overheidsambities en anderzijds toenemende verwachtingen van de burgers.

In 1981 stelde de politicoloog Hoogerwerf al dat 'er een voortdurende vraag naar nieuw overheidsbeleid is tegen de achtergrond van wegebbende mogelijkheden om reëel iets aan te bieden'. Ruim twintig jaar later, in 2002, komt de WRR tot een soortgelijke probleemdiagnose: de taken van de overheid zijn, onder andere door de uitbouw van de verzorgingsstaat, in aantal en soort toegenomen. Daardoor is de druk op de overheid toegenomen: zij moet veel, slagvaardig en effectief presteren, maar weet zich daarbij gebonden aan vele voorschriften en beperkingen, met name aan eisen van de rechtsstaat.<sup>28</sup>

In zijn reactie op het WRR-rapport onderschrijft het kabinet Balkenende II het problematische karakter van de (te) hoge overheidsambities. Een overheid die zich voor alles verantwoordelijk maakt schiet onvermijdelijk tekort, waardoor het respect voor recht en regels in het gedrang komt. Bovendien laat zo'n alomvattende rolopvatting geen ruimte voor de organisatie van verantwoordelijkheden binnen de samenleving zelf, aldus het kabinet. De overheid dient selectiever te worden en meer verantwoordelijkheden te leggen bij burgers en maatschappelijke organisaties (de *civil society*). 'Regelgeving, uitvoering, dienstverlening, handhaving en geschilbeslechting kunnen in veel grotere mate dan nu het geval is, worden georganiseerd door de samenleving', zo meent het kabinet. Op terreinen waar de overheid uitvoering van taken met een publiek belang delegeert aan de *civil society*, kan zij volstaan met een rol in de 'tweede linie' die omschreven kan worden als meta-toezicht. Daardoor kan de overheid zich meer toeleggen op taken die van belang zijn voor de rechtsstaat, en waar zij juist wel een rol in de eerste linie dient te vervullen zoals de handhaving van de openbare orde.

Het temperen van de eigen ambities zal waarschijnlijk de moeilijkste opgave zijn voor de overheid, zo geeft het kabinet Balkenende II aan in zijn op 2 december 2003 gepresenteerde 'kabinetsvisie Andere Overheid'.

---

<sup>28</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002).



## 2.6

### Naar een ‘andere overheid’: de politiek aan zet

In algemene zin steunt de Raad deze nieuwe koers, maar zo lang onduidelijk is op welke terreinen het kabinet een overheidsrol in de tweede lijn voorstaat, en welke kerntaken er dan voor de overheid resteren, kan de Raad geen ‘echt’ oordeel geven.

De Raad plaatst een kanttekening bij het algemene streven van het kabinet het aantal overheidsregels terug te dringen.<sup>29</sup> Het geheel van regels kan tot tegenstrijdigheid en onuitvoerbaarheid leiden, maar op zichzelf dienen die regels meestal wel ergens voor. Daar komt bij dat ‘Europa’ op steeds meer terreinen voorschrijft dat nationale lidstaten Europese richtlijnen omzetten in nationale regelgeving.<sup>30</sup> Tot slot kan in dit verband gewezen worden op het primaat van de politiek. De politiek kan altijd besluiten ‘nieuwe’ publieke belangen te dienen hetgeen nieuwe regelgeving met zich meebrengt.<sup>31</sup>

De essentie van de democratische politiek is om binnen het kader van de rechtsstaat bindende keuzes te maken voor en namens de samenleving. De Amerikaanse politicoloog Laswell omschreef deze essentie beeldend als ‘Who gets what, when and how’. Het aggregeren en selecteren van wensen van burgers en het op basis daarvan – met behulp van richtinggevend politieke ideologieën – maken van politieke keuzes, is een overheidsfunctie die onder druk is komen te staan.<sup>32</sup> Politieke partijen en indirect ook de overheid roepen het beeld op van brievenbussen of doorgeefluiken van een baaiend van wensen en verwachtingen van burgers en maatschappelijke organisaties. Daarbij past het beeld van een overheid die moeilijk ‘nee’ kan zeggen tegen de assertieve burger die iets van de overheid verlangt.

<sup>29</sup> ‘In Nederland keert na de burger nu ook de politiek zich af van algemene wetgeving, die een praktische aanpak maar in de weg zit (...) juist om de boel bij elkaar te houden, wordt getornd aan algemene principes die bedoeld zijn om de boel bij elkaar te houden’, aldus Bas Heijne in *NRC Handelsblad*, 6 december 2003.

<sup>30</sup> Het blijkt dat Nederland steeds verder achterloopt met de omzetting van Europese afspraken naar Nederlandse wetgeving. Staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken wijt dit onder andere aan beperkte capaciteit op de departementen en het hoge niveau waarop Europese regelgeving moet worden geïmplementeerd. (Bron: *Staatscourant*, 4 november 2003, p. 1).

<sup>31</sup> F.C.M.A. Michiels, hoogleraar Omgevingsrecht, stelt na onderzoek dat in het milieurecht niet op grote schaal sprake is van inconsistente of overlappende regelgeving en evenmin van teveel regels. Bovendien is een groot deel van het milieurecht niet geregeld in de wet, maar in technische documenten, vuistregels en handreikingen. Ten behoeve van rechtszekerheid zou er volgens Michiels eigenlijk juist méér wettelijk geregeld moeten worden (bron: *Staatscourant*, 29 april 2003).

<sup>32</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2000).

## 2.7

### **Een nieuwe rolverdeling: een FORSe overheid en een vitale civil society**

(Te) hoge ambities van de overheid en (te) hoge verwachtingen van burgers hebben geleid tot een complex regelsysteem en tot capaciteits- en handhavingstekorten. Dit vraagt om een fundamentele herdefiniëring van de rolverdeling tussen de overheid en haar burgers. In een nieuwe rolverdeling zal de overheid haar ambities naar beneden moeten stellen en zal de overheid meer ruimte en verantwoordelijkheden moeten bieden aan de burgers en hun organisaties (de *civil society*).<sup>33</sup> De overheid dient de door haar geselecteerde overblijvende kernambities helder te verwoorden en met kracht na te streven. In dat opzicht dient zij 'fors' te zijn. Het gaat dan met name om de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen, en om het leveren van hoogwaardige prestaties, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij de markt of de *civil society* kan worden neergelegd.

Zo'n nieuwe rolverdeling – men zou kunnen spreken van nieuw maatschappelijk contract – vraagt in zekere zin ook om een verandering van de organisatiecultuur binnen de overheid. Deze cultuur zal meer dan voorheen bepaald moeten worden door responsiviteit jegens de *civil society* en door bereidheid tot samenwerking, binnen en tussen overheidsorganisaties én tussen overheidsorganisaties en de *civil society*.<sup>34</sup> De organisatiecultuur van de overheid dient – binnen het rechtsstatelijke kader – meer dan voorheen FORS te zijn: Flexibel (snel kunnen anticiperen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen), Omgevingsgericht (het primaat van het maatschappelijk probleem), Resultaatgericht en Samenwerkingsgericht.

De eerder genoemde 'Operatie JONG' kan in dit verband beschouwd worden als een *pilot*. Immers, deze operatie staat of valt met de flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid van de rijksambtenaren van het JONG-team.

---

<sup>33</sup> Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau toont aan dat de Nederlandse *civil society* zeer vitaal is. De bereidheid van de Nederlandse burger om zich buiten de formele (partij-)politieke kanalen in te zetten voor de publieke zaak, is in internationaal-vergelijkend perspectief zeer groot. Een moderne overheid moet deze betrokkenheid benutten en stimuleren.

<sup>34</sup> Op 2 december 2003 presenteerde het kabinet de kabinetsvisie 'Andere Overheid' en een bijbehorend actieprogramma. Uitvoering van dit programma is gericht op een overheid die terughoudender is in wat zij regelt, een groter beroep doet op maatschappelijke krachten, voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen, en die hoogwaardige prestaties levert. Het kabinet spreekt van een 'omvangrijke en complexe operatie' waarbij het niet alleen om organisatorische vraagstukken gaat, maar ook om een cultuur- en gedragsverandering van bestuurders, ambtenaren en 'zeker ook' de burgers. Hoe en in welke richting deze veranderingen moeten plaatsvinden, laat het kabinet onbesproken.

Gesteld kan worden dat de rolverdeling tussen de overheid en de *civil society* jarenlang in essentie hetzelfde is gebleven. De grote operaties die in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn losgelaten op de organisatie van de rijksoverheid, waren vooral gericht op de interne structuur en werkwijze van de rijksdienst.

In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van enkele belangrijke rapporten over de (re-)organisatie van de rijksdienst, van 1970 tot nu. Wat waren indertijd de doelstellingen; waren zij in eerste aanleg een antwoord op het in deze paragraaf aangestipte complex van problemen en dilemma's waar de (rijks-)overheid zich voor gesteld zag *casu quo* ziet? Hebben deze operaties tot wezenlijke veranderingen van het functioneren en het presteren van de (rijks)overheid geleid? Wat melden deze rapporten over de organisatiecultuur van de rijksdienst?





### 3.

## **Vernieuwing van de rijksoverheid: veel voorstellen en diffuse doorwerking**

De roep om een andere organisatie en werkwijze van de (rijks-)overheid lijkt van alle tijden. In de loop der jaren zijn dan ook vele voorstellen voor ‘bestuurlijke vernieuwing’ en kwaliteitsverbetering gedaan.<sup>35</sup> Hieronder volgt een overzicht van enkele belangrijke rapporten over de organisatie van de rijksdienst in de laatste drie decennia. De achterliggende diagnoses lijken veel op elkaar en op het hiervoor geschetste complex van problemen en dilemma’s: (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering en inwaartse gerichtheid.

#### 3.1

##### **Periode 1971-1977: pleidooi voor meer samenhang en coördinatie**

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd in de voorstellen voor vernieuwing van de rijksdienst de nadruk gelegd op de noodzaak van interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Zo stelt de Commissie Van Veen in 1971: ‘Alle regeren vereist eenheid van beleid. Organisatorische efficiency dwingt tegelijkertijd tot een duidelijke werkverdeling (...) centrifugale krachten zetten de organisatie onder druk. Daartegenover is het noodzakelijk effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van een consistent en geïntegreerd beleid.’<sup>36</sup> Bepaalde terreinen van staatszorg (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid en welzijnsbeleid) zijn op inefficiënte wijze gespreid, terwijl andere beleidsterreinen te weinig aandacht krijgen.

Bovendien meent de commissie dat de bestaande departementale indeling teveel gewicht geeft aan speciale belangengroepen en te weinig is ingesteld op ‘vergeten groepen’ zoals de ouderen, de jeugd, de consumenten, de middenstand. De commissie constateert voorts dat er een cumulatie van taken is aan de politieke en de ambtelijke top hetgeen de effectiviteit van de beleidsvorming schaadt en de ministeriële verantwoordelijkheid bemoeilijkt. De commissie ziet weinig heil in een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling en verwacht meer duurzame resultaten van een juiste organisatie van de coördinatie. Hiertoe zouden coördinerende bewindspersonen moeten worden aangewezen en zou meer en beter gebruik moeten

<sup>35</sup> Voormalig topambtenaar L.A. Geelhoed zegt hierover: ‘Bestuurlijke vernieuwing en kwaliteitsverbetering van overheidsfunctioneren is een lijdensweg van decennia. Er zijn nooit heel wezenlijke veranderingen aangebracht. Het is een werkgelegenheidsproject voor academici, een continu discours van wetenschappers, consultants en ambtenaren (...) het functioneren en de organisatie van de overheid als zodanig wordt gezien als iets voor bestuurskundigen, die daarover mooie adviezen uitbrengen.’ (Bron: *Publiek Management*, november 2001, p. 41).

<sup>36</sup> Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie Van Veen), (1971), p. 8.

worden gemaakt van ministeriële onderraden en ambtelijke voorportalen. Een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, aangehaakt aan het ministerie van AZ, zou eveneens kunnen bijdragen aan verbetering van de horizontale beleidscoördinatie. Bovendien zou de positie van de secretaris-generaal versterkt moeten worden, bijvoorbeeld door aan hem een bureau toe te voegen of een plaatsvervangend secretaris-generaal aan te stellen.

Mede als gevolg van het werk van de Commissie Van Veen werden de WRR en het SCP opgericht. Bovendien werd een coördinatiemodel ingevoerd waarbij coördinerende bewindspersonen zorgen voor de coördinatie van de agenda van een onderraad van de ministerraad die bediend zou worden door een ambtelijk voorportaal.

### 3.2

#### **Periode 1979-1981: de rijksdienst als een verkokerd en overbelast systeem**

In 1979 wordt de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) ingesteld. Deze commissie kreeg een bredere opdracht mee dan de Commissie Van Veen. Zij moest een studie verrichten naar de hoofdstructuur van de rijksdienst en haar feitelijk functioneren. In haar analyse heeft de Commissie Vonhoff nadrukkelijk de relaties tussen de rijksdienst en haar maatschappelijke en politieke omgeving betrokken. De Commissie Vonhoff constateert dat door allerlei ontwikkelingen, zowel maatschappelijk (bijvoorbeeld ontzuiling) als politiek (bijvoorbeeld minder mogelijkheden voor afweging van tegenstrijdige belangen), de behoefte aan een samenhangend beleid steeds meer wordt afgewenteld op de regering en het overheidsapparaat.

Teneinde het vermogen tot afwegen, het zicht op samenhang, en de flexibiliteit van het openbaar bestuur te versterken, adviseert de Commissie Vonhoff de volgende vijf 'hoofdbeleidsgebieden' vast te stellen: bestuurlijke en juridische zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke en milieuzaken, sociaal-culturele zaken, en internationale zaken. Per hoofdbeleidsgebied zou een ministeriële onderraad moeten worden ingesteld. Ook de indeling van de ambtelijke voorportalen, de externe advisering, (de commissie meent dat advisering door externe organen teveel geschiedt op deelgebieden), de coördinatie van wetgeving, de planning en de financiering zouden moeten worden afgestemd op de indeling in de vijf hoofdbeleidsgebieden. Aan het hoofd van elk hoofdbeleidsgebied zou een integrerend minister moeten staan die verantwoordelijk is voor de coördinatie. Daarnaast beval de commissie aan het aantal ministers te verminderen.

In de rapportage van de Commissie Vonhoff is geen expliciete aandacht voor aspecten van de organisatiecultuur van de rijksdienst. Wel gaf zij aan dat om te komen tot een open, flexibele en projectgerichte organisatie, met name de immateriële component van het personeelsbeleid versneld ontwikkeld zou moeten worden. De commissie dacht daarbij aan het richten van de loopbaanbegeleiding op de toekomstige taken van de ambtenaar en de verdere ontwik-

keling van zijn capaciteiten en het bevorderen van mobiliteit binnen en tussen de departementen en eventueel daarbuiten. In dit verband pleitte de commissie voor de instelling van een *civil service* voor de hoogste regionen van de rijksdienst.

De hoofdaanbeveling van de Commissie Vonhoff – het aanwijzen van hoofdbeleidsgebieden en het op grond daarvan inrichten van de rijksdienst – is niet opgevolgd, maar wordt anno 2003 nieuw leven ingeblazen door het actieprogramma ‘Andere Overheid’ van het kabinet Balkenende II. Bovendien kan men stellen dat het proclameren van een nieuw integratiemodel voorbijging aan de harde sectorale realiteit van de omgeving van de overheid. In de woorden van Kuypers: ‘Waarom zou wat in de maatschappij niet lukt, in de overheid wel kans van slagen hebben? Uit welke bronnen zou de overheid het vermogen moeten putten om integratie tot stand te brengen, terwijl maatschappelijke systemen die de differentiatie teweeg brengen, daartoe zelf niet in staan zijn?’<sup>37</sup>

Minder in het oog springende aanbevelingen zijn echter wel – zij het vaak na lange tijd – opgevolgd. Te denken valt dan aan de instelling van de algemene bestuursdienst (ABD)<sup>38</sup> in 1995, de toename van het projectmatig werken binnen en tussen departementen, en de ontwikkeling van een rijksdienstbreed personeelsbeleid.<sup>39</sup>

### 3.3

#### **Periode 1982-1986: reorganisatie rijksdienst als ‘grote operatie’**

In de jaren tachtig van de vorige eeuw dringt – mede door een verslechtering van de financieel-economische situatie – het besef door dat de overheid niet alle maatschappelijke problemen kan oplossen. Het kwam erop aan de maatschappelijke behoefte aan overheidssturing terug te dringen. De overheid moest terugtreden ten gunste van de markt en de burgers. Hiertoe zette het kabinet-Lubbers I (1982-1986) zes zogenaamde ‘grote operaties’ in gang: decentralisatie, heroverweging, privatisering, deregulering, -2%-operatie, én reorganisatie rijksdienst. De rapportages van de Commissie Vonhoff vormden de grondslag voor deze laatste operatie. Er kwam een projectbureau reorganisatie rijksdienst, en er werd een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst benoemd, direct ressorterend onder de minister van

<sup>37</sup> P. Kuypers (1989), p. 7.

<sup>38</sup> Anno 2003 maken de circa 900 managers in de rijksdienst op het niveau van directeuren en hoger deel uit van de ABD. Het bureau van de ABD heeft inmiddels ook relaties opgebouwd met decentrale overheden en Europese instellingen.

<sup>39</sup> In januari 2003 besloot het kabinet tot oprichting van een Shared Service Center HRM, onder regie van de minister van BZK. De drie topprioriteiten van het rijksbrede HRM-beleid zijn: ervoor zorgen dat de juiste mensen op de juiste plek zitten, versterken van de HRM-rol van de managers, en optimale ontwikkeling van medewerkers en managers (bijvoorbeeld middels competentie management en gerichte opleidingen).

Binnenlandse Zaken. Het aanvankelijke doel van het project reorganisatie rijksdienst – praktische voorstellen te doen voor de vergroting van het sturend vermogen van de rijksdienst – verschoof gaandeweg naar het terugdringen van de behoefte aan sturing zelf.<sup>40</sup> Het project ging zich daarbij vooral richten op verbetering van de bedrijfsvoering en het management. Ondertussen schreef regeringscommissaris Tjeenk Willink, betrekkelijk los van het project, theoretische beschouwingen in zijn Jaarberichten. Hierin nam hij afstand van het beeld van de ene en ongedeelde rijksdienst, dat de Commissie Vonhoff hanteerde. De verkokering, door eerdere commissies als centraal probleem aangemerkt, en voorstellen om deze te doorbreken, verdwenen geleidelijk aan uit het beeld van het project en van de regeringscommissaris. Het project werd opgeknipt in 23 min of meer losstaande deelprojecten die gericht waren op incrementeel veranderen. Als concrete resultaten van het project kunnen worden genoemd:

- de vermindering van het aantal coördinerende bewindspersonen;
- een vermindering van het aantal externe adviesorganen;
- een sanering van het interdepartementale commissiewezen.<sup>41</sup>

Evenals in de rapportages van voorgaande commissies, was er in de analyses van het projectbureau en de regeringscommissaris niet of nauwelijks expliciete aandacht voor het onderwerp organisatiecultuur. Terugblikkend op de tijd van de grote operaties zegt de Raad van State dat ‘onvoldoende werd beseft dat het anders organiseren van het openbaar bestuur niet automatisch het einde van de verantwoordelijkheid van de staat betekent en dat het opsplitsen van bestuurstaken in kleinere verzelfstandigde eenheden moeilijkheden kan opleveren bij het oplossen van grootschalige problemen’.<sup>42</sup>

### 3.4

#### **Periode 1991-2002: kerndepartementen en projectmatig werken**

In 1993 verscheen een volgend rapport over de organisatie van de rijksdienst. Het betrof het rapport *Naar kerndepartementen*, van de externe Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst (Commissie Wiegel).<sup>43</sup> De Commissie Wiegel deed voorstellen om te komen tot een hoogwaardige en flexibele rijksdienst. Zij gaf de volgende drie centrale aanbevelingen:

- krachtig doorzetten van de ontwikkeling naar kerndepartementen;
- invoering van een algemene bestuursdienst;
- invoering van een project-ministerschap-nieuwe-stijl.

De commissie gaf aan dat volgens haar dé oplossing voor hét probleem van de overheid niet bestaat en dat de bestaande differentiatie en variatie binnen

---

<sup>40</sup> H.D. Tjeenk Willink en P.L. Hupe (1991).

<sup>41</sup> J.N. Breunese (1989), p. 26.

<sup>42</sup> Raad van State (2002), p. 19.

<sup>43</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 52.



de overheid en het eigen karakter van de overheid moeten worden erkend. De commissie achtte het van belang met haar voorstellen aan te sluiten bij veranderingsprocessen die al binnen de overheid in gang waren gezet, zoals de verzelfstandiging van een groot aantal diensten en onderdelen van de departementen. Een ander belangrijk uitgangspunt van de commissie was dat de organisatie van de overheid een afgeleide dient te zijn van de inhoud (*structure follows strategy*). Een kerndepartement is in de ogen van de commissie een kleine organisatie (500 à 1000 personen), primair gericht op beleidsontwikkeling. Zij bestaat uit hoogwaardige beleidsambtenaren, met oog voor maatschappelijke vraagstukken en een goed ontwikkeld politiek gevoel.

Wiegel *cum suis* stelden dat er niet alleen praktische redenen waren om voor kerndepartementen te kiezen (aansluiten bij voortgaande processen van verzelfstandiging en decentralisatie) maar ook inhoudelijke. Hierbij gaat het enerzijds om de omvang (in aantallen ambtenaren en in taken en organisatie-onderdelen) van de rijksoverheid: deze belemmert een snel reageren en optreden. Anderzijds kunnen kerndepartementen een antwoord vormen op problemen die verbonden zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid (de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid). De ministeriële verantwoordelijkheid zou beperkt moeten worden tot beleidsontwikkeling op hoofdlijnen en bewaking van de uitvoering. Een dergelijke beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid zou ook moeten gelden voor de parlementaire controle, aldus de commissie. Dit vraagt om goede en heldere koppelingen tussen het kerndepartement en zijn uitvoeringsorganisaties.<sup>44</sup> De commissie benadrukt dat een kerndepartement open moet staan voor signalen uit de maatschappij (monitoring). Dat is vooral een kwestie van attitude, aldus de commissie, maar zij deed geen uitspraken over mogelijke manieren om de gewenste attitude te bevorderen. Wellicht veronderstelde zij dat andere structuren (algemene bestuursdienst, meer projectmatig werken) 'als vanzelf' de houdingen en gedragingen van ambtenaren in de gewenste richting zouden aanpassen.

Naast de genoemde verticale koppelingen, zijn binnen de rijksoverheid horizontale verbindingen (coördinatiemechanismen) nodig. De onvermijdelijke specialisatie, vertaald in de organisatie van de rijksoverheid, vraagt om coördinatie. Voor de 'normale' overheidsactiviteiten is het bestaande coördinatie-instrumentarium afdoende, zo meent de commissie. Binnen deze normale taakuitoefening zouden de mogelijkheden van interdeparte-

---

<sup>44</sup> De Commissie Wiegel noemt op p. 23 van haar rapport onder andere de volgende instrumenten voor een regeling van deze koppelingen: informatieplicht van de uitvoerende dienst; jaarlijks uitvoeringscontract; jaarverslag van de uitvoerende dienst waarin financieel en beleidsmatig verslag wordt gedaan; adviesrecht van de uitvoerende dienst; raad van toezicht; recht op uitvoeringstoets door de uitvoerende dienst van nieuwe beleidsvoornemens van het moederdepartement; duidelijke mechanismen van interventie door de minister (bij instellingswet te regelen).

tementaal projectmatig werken vaker benut moeten worden. Echter, voor zogenaamde ‘brandende kwesties’, departementsoverschrijdende kabinetsprioriteiten waarvoor tijdelijk een grote inspanning moet worden geleverd, is het instrument van het projectministerschap–nieuwe stijl wenselijk. Het gaat hierbij om een beperkt aantal project-ministerschappen dat bij de kabinetsformatie ingesteld zou moeten worden, met heldere afspraken over doelstellingen, termijnen en middelen, neergelegd in het Regeerakkoord. Een project-minister dient volgens de commissie te beschikken over een klein projectbureau, en – en dat is het nieuwe element dat de Commissie Wiegel toevoegt aan het project-ministerschap – hij dient zeggenschap te krijgen over relevante beleidsonderdelen van andere departementen en over de bijbehorende budgetten. In het model dat de commissie koos, is de project-minister-nieuwe stijl tevens gewoon minister.

Ook in het rapport van de Commissie Wiegel is geen expliciete aandacht voor de organisatiecultuur van de rijksdienst. Dit betekent niet dat zij ‘de menselijke factor’ geheel negeerde. De kwaliteit van de rijksdienst wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die er werken, zo stelde de commissie. ‘Je kunt immers nog zulke mooie structuren en processen ontwerpen; als de mensen daarin niet willen werken helpt het niets.’<sup>45</sup> Daar waar voorgaande commissies de verkokering en de gebrekkige coördinatie binnen de rijksdienst als centraal probleem beschouwden, zag de Commissie Wiegel de volgens haar te geringe flexibiliteit van de rijksdienst als centraal probleem. De Commissie Wiegel heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de fundamentele discussie over de scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

Veel echo’s van vorige commissies klinken door in het in juni 2002 verschenen rapport *Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst*, opgesteld door het SG-Beraad. Het optreden van de overheid moet van hoge kwaliteit zijn. Dat betekent een doelgerichte, doelmatige en doeltreffende overheid, aldus het SG-Beraad. ‘Een overheid die voor prestaties gaat, die daartoe het beste uit de eigen organisatie wil halen, die zich richt naar wat de burgers vragen’. Hiertoe zou aan het begin van elke regeerperiode in kaart moeten worden gebracht welke majeure, departementen overstijgende, maatschappelijk vraagstukken, overheidsaandacht vragen (‘veel maatschappelijke vraagstukken passen niet in de structuur van de *Staatsalmanak*’). Dat vereist bundeling van de binnen de rijksdienst aanwezige strategische expertise en adressering aan het hoogste politieke niveau.<sup>46</sup> De aanpak van de geselecteerde omvangrijke onderwerpen vereist doorbreking van traditionele patronen en nieuwe vormen van project-

---

<sup>45</sup> Commissie Wiegel (1993), p. 24.

<sup>46</sup> Het pleidooi voor versterking van de strategische functie van het kabinet en van het ministerie van Algemene Zaken, spoort met een soortgelijk pleidooi van de Commissie Wiegel, tien jaar daarvoor.

matig of programmatisch werken, zo meent het SG-Beraad. Het denkt hierbij met name aan de instelling van enkele project-ministers of project-staatssecretarissen gekoppeld aan project-DG's. Dit zou gecombineerd moeten worden met de instelling van een tijdelijke ministeriële commissie of een politieke regiegroep. Evenals de Commissie Wiegel meent het SG-Beraad dat het essentieel is dat een projectminister een staf en middelen heeft waarover hij als projectverantwoordelijke kan beschikken en beslissen. Het SG-Beraad ziet het gebrek aan regie en samenhang als centraal probleem voor de rijksdienst. Daarmee zijn we terug bij de diagnose die de Commissie Van Veen ruim dertig jaar geleden al stelde. De voorstellen die het SG-Beraad doet om dit probleem op te lossen, hebben vooral betrekking op structuren. Wel erkent het SG-Beraad dat het minstens zo belangrijk is dat versterking van de inter-departementale samenwerking wordt verankerd in de cultuur en werkwijzen van de rijksoverheid als geheel en van de departementen.<sup>47</sup> Op de vraag hoe deze verankering tot stand zou moeten komen, doet het SG-Beraad geen uitspraken. Waar het SG-Beraad iets zegt over de kwaliteit van het personeel, beperkt het zich evenals voorgaande commissies, tot een pleidooi voor verdere ontwikkeling van een rijksbreed Human Resources Management.

### 3.5

#### **Dertig jaar diagnoses en ideaalbeelden van de rijksdienst: trage doorwerking**

De Raad meent dat niet gesteld kan worden dat de vernieuwingsvoorstellen van de verschillende commissies in de afgelopen dertig jaar niets hebben opgeleverd. De voorstellen in de afgelopen 30 jaar voor een majeure vernieuwing van de rijksdienst overziende vallen de Raad vijf zaken op. In de eerste plaats kan geconstateerd worden dat deze voorstellen, zeker wanneer deze gepresenteerd werden als blauwdrukken, veelal een zachte dood zijn gestorven. In de tweede plaats blijkt dat de achterliggende probleemdiagnose door de jaren heen in grote lijnen hetzelfde is gebleven: inwaartse gerichtheid, interne verkokering, (te) hoge overheidsambities, (te) hoge verwachtingen van burgers van hun overheid. In de derde plaats valt op dat het leeuwendeel van de voorstellen betrekking had op structuren en systemen binnen de rijksdienst. Als er al expliciet gesproken wordt over organisatiecultuur, komt men meestal niet verder dan te stellen dat de gedane structuurvoorstellen 'uiteraard', willen zij het gewenste resultaat hebben, gepaard moeten gaan met een cultuurverandering *casu quo* cultuuromslag. In de vierde plaats kan gesteld worden dat de verschillende rapporten op veel punten wel – zij het vaak na een lange doorlooptijd – hun doorwerking hebben gehad of althans reeds in gang gezette ontwikkelingen hebben gestimuleerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voortgaande scheiding tussen de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en de handhaving, het ontstaan (in 1995) en de verdere uitbouw van de algemene bestuursdienst, de toename van het projectmatig werken binnen en tussen

<sup>47</sup> *Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst* (juni 2002), p. 59.

departementen. Verondersteld mag worden dat over de band van allerlei, vaak incrementele, veranderingen van structuren en systemen binnen de rijksdienst, de houdingen en gedragingen van de in deze structuren functionerende managers en beleidsmedewerkers, zijn veranderd. Het gaat de Raad in ieder geval te ver om met anderen te betogen dat dertig jaar voorstellen voor verandering van de rijksdienst, niets heeft opgeleverd. In de vijfde en laatste plaats merkt de Raad op dat wie de anno 2003 vigerende voorstellen voor een andere inrichting van de (rijks-)overheid beschouwt, alsmede de achterliggende diagnoses en de geschetste ideaalbeelden, al gauw een *déjà vu*-gevoel bekruipt. Ter illustratie het 10 jaar geleden door enkele vooraanstaande bestuurders en ambtenaren – onder wie de huidige minister van BVK en de huidige voorzitter van het SG-beraad – geschetste (ideaal-)beeld van ‘de rijksoverheid in 2003’:<sup>48</sup>

Hoe ziet nu de overheid er in 2003 uit? Anders dan nu. Bijvoorbeeld: kleine beleidsmakende ministeries met een omvang tussen de 500 en 1000 ambtenaren, totaal zo’n 10.000 ambtenaren, inclusief een zekere ondersteuning van planbureaus en andere beleidsonderbouwende eenheden. De eerste fase van de beleidslevencyclus is dan wel ondergebracht bij universiteiten, onderzoeksbureaus et cetera en niet geïncorporeerd in de ministeries. Deze kleine beleidsdepartementen zijn de concernstaf, mini-ministeries. Zij zullen bestaan uit de beste denkers van ons land, die zich zeer probleemgericht inzetten voor het uitdenken van oplossingen. Zij zullen afdalen uit de Haagse torens en geen zaken regelen die hier niet thuishoren. Zij rouleren regelmatig tussen ministeries, andere overheden maar ook bedrijven, en vormen de professionele elite van ons land. Deze ministeries lijken sterk op bijvoorbeeld adviesbureaus: zij bestaan uit flexibele, hoogwaardige professionals die sterk projectmatig hoogwaardige klussen klaren. Een kleine bestuursraad geeft als directie de koers aan, werkt zelf ook gewoon mee en heeft als hoofdtaak het ministerie goed aangesloten te houden op de wensen van de politiek. De overheid zal zich vooral bezighouden met de actuele maatschappelijke kwesties, zoals technologie, Europa, werkgelegenheid, internationale samenwerking, milieu, ‘de oerrol van de nachtwakersstaat’, en zich veel minder bekommeren om de toevallige departementale indeling. De uitvoering van het beleid vindt plaats in verzelfstandigde, maar wel goed in de gaten gehouden, organisaties die – al dan niet onder leiding van politieke directeuren-generaal of junior-ministers – efficiënt en effectief hun taak vervullen. Leidraad is dat alles wat niet echt door de overheid gedaan hoeft te worden ook niet door de overheid wordt gedaan.

<sup>48</sup> R. Bekker (red., 1994). Deze publicatie is de neerslag van een mini-symposium en van een aantal interviews met jonge politici en ambtenaren ‘van wie verwacht mag worden dat zij in 2003 een vooraanstaande rol kunnen spelen’ (onder andere mr. T.C. de Graaf, de huidige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, en mr. F.H.G. de Grave).

Dit tien jaar geleden geschetste ideaalbeeld – in hoge mate het ideaalbeeld van de Commissie Wiegel – zou niet misstaan in de kabinetsvisie ‘Andere Overheid’ van het kabinet Balkenende II te meer daar het kabinet Balkenende II in deze visie aankondigt de analyse en de voorstellen van de Commissie Wiegel als startpunt te zullen gebruiken bij de ontwikkeling van inrichtingsmodellen voor de rijksdienst, parallel aan een discussie over de kerntaken van departementen en een daarop volgende integrale heroverweging van een aantal rijkstaken. Bij de ontwikkeling van modellen wil het kabinet nadrukkelijk de mogelijkheid van een kernkabinet van een beperkt aantal ministers dat verantwoordelijk is voor een klein aantal (vijf à zeven) ‘hoofdbeleidsgebieden’ (zie de Commissie Vonhoff) verkennen.

### 3.6

#### **2003 en verder: aandacht voor de organisatiecultuur van de rijksdienst?**

In zijn adviesaanvraag aan de Raad breekt de minister van BZK een lans voor aandacht voor de organisatiecultuur van de rijksdienst:

‘Jarenlang meende de overheid zichzelf te kunnen moderniseren en aan te passen aan de eisen vanuit de samenleving door vooral de structuur binnen de rijksoverheid te verbeteren en regels te maken. Zo zijn er veel reorganisaties door ministeries uitgevoerd (...). In de praktijk blijkt dat aandacht voor de structuur van de organisatie evenwel niet afdoende is. De cultuur van organisaties in het openbaar bestuur bepaalt (mede) de wijze waarop binnen structuren door bewindslieden en hun ambtenaren wordt gewerkt.’

De Raad merkt daarbij op dat in recente, rijksbrede, operaties, het kabinet geen expliciete aandacht besteedt aan aspecten van organisatiecultuur, ondanks de oproep van de minister van BZK in de adviesaanvraag om dit nu juist wel te doen. Het huidige kabinet gaat aan de slag met een kabinetsbreed actieprogramma ‘Andere Overheid’. Ook dit programma ruimt geen expliciete aandacht in voor aspecten van organisatiecultuur.<sup>49</sup> Niet alleen ‘kabinetsbrede’ maar ook departementale vernieuwingsoperaties hebben veelal eerst en vooral structurele componenten. Daarbij is de verwachting dat veranderingen in de structuur van de organisatie, bij zullen dragen aan gewenste veranderingen in de cultuur van de organisatie. Een dergelijke ‘beleidstheorie’ werd medio december 2003 ook gehanteerd door de nieuwe secretaris-generaal van het ministerie van OCW bij de presentatie van zijn Beleidsvoornemen ‘100 dagen plan OCW’ (plan Apollo).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Het actieprogramma ‘Andere Overheid’ wordt langs vier sporen uitgewerkt: 1. Verbeteren organisatie rijksoverheid; 2. Verbeteren dienstverlening en responsiviteit overheid; 3. Deregulering en toezicht; 4. Interbestuurlijke relaties. Het kabinet meldt wel dat voor het welslagen van deze operatie een ‘cultuuromslag’ nodig is, bij de overheid, de politiek én de burger.

<sup>50</sup> Bronnen: toespraak van K. van der Steenhoven bij de presentatie van het ‘100-dagenplan’ van het ministerie van OCW, Den Haag, 10 december 2003; *de Volkskrant*, 11 en 12 december 2003.

Na 100 dagen te hebben gefunctioneerd als secretaris-generaal, constateerde de heer Van der Steenhoven dat het ministerie van OCW er niet in slaagt het imago van regelfabriek en bestuurlijke moloch van zich af te schudden. Het schort volgens hem aan leiderschap, samenwerking en 'zicht op de buitenwereld'. Dit is volgens hem vooral te wijten aan de organisatiestructuur. De integrale verantwoordelijkheid en grote beleidsvrijheid van de beleidsdirecties, in combinatie met het ontbreken van integrale verantwoordelijkheid op DG-niveau, leidt tot verkokering, tot het ontstaan van een eilandenrijk van beleidsdirecties, tot het 'verdwalen' van politieke prioriteiten zoals het terugdringen van het lerarentekort, in de organisatie, 'versnipperd tussen beleidsdirecties'. De interne sturing binnen OCW dient – aldus de secretaris-generaal – te passen bij en te volgen op de gewenste externe sturing 'richting het veld' en 'richting het parlement'. De nieuwe besturingsfilosofie, waarin instellingen meer autonomie krijgen, vergt van de ambtenaren een culturomslag, volgens Van der Steenhoven: 'Wij moeten prestatieafspraken maken met instellingen, en vervolgens niet meer tot op elke cent willen weten waar een school zijn geld aan besteedt'. In de voorgestelde nieuwe organisatiestructuur fungeert de bestuursraad niet langer als een op afstand staand collectief maar als een managementteam, zijn de DG's verantwoordelijk voor hun directies, worden met de directieuren prestatieafspraken gemaakt waarop zij worden afgerekend, leggen de beleidsdirecties zich meer toe op het eigenlijke beleidsproces en worden handavings- en toezichtfuncties daarvan afgekoppeld en belegd in een nieuwe organisatie. De nieuwe secretaris-generaal noemt de volgende 'punten van zorg' met betrekking tot de bedrijfscultuur van OCW: het leiderschap komt onvoldoende tot zijn recht, de verantwoordelijkheden zijn zoek, het samenwerken tussen collega's gaat moeizaam, er heerst een cultuur van 'ja zeggen en nee doen', het gevoel dat fouten worden afgestraft, en het 'van buiten naar binnen' werkt onvoldoende.

De voorgestelde verandering in de organisatiestructuur zal volgens de secretaris-generaal bijdragen aan een verbetering van de bedrijfscultuur, waarbij hij opmerkt dat de cultuur van een organisatie zich niet van de ene op de andere dag laat veranderen.

Hoewel er geen centraal *masterplan* voor een verandering of omslag van de organisatiecultuur van de rijksdienst bestaat, laten vele afzonderlijke organisaties/organisatieonderdelen binnen de rijksdienst zich in met pogingen de organisatiecultuur te veranderen. In het volgende hoofdstuk beschrijft en commentarieert de Raad drie recente vernieuwingsprogramma's binnen onderdelen van de rijksdienst, waarbij gepoogd wordt aspecten van de organisatiecultuur te veranderen.

## 4.

### Anders gaan werken op plekken in de rijksdienst.

#### Drie illustraties

Binnen de Nederlandse rijksdienst worden regelmatig vernieuwingsprocessen gestart die uiteindelijk moeten leiden tot ‘beter presterende’ overheidsorganisaties. Daarbij speelt het vergroten van de flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid een belangrijke rol. Het gaat dan – uiteraard – vrijwel altijd ook om meer of minder expliciete pogingen de organisatiecultuur te veranderen. Immers, in (overheids-)organisaties vormen mensen, dat wil zeggen hun houdingen, gedragingen en werkwijzen, het kernkapitaal. Andere en dus ook betere prestaties van overheidsorganisaties kunnen niet geleverd worden zonder verandering van dit kernkapitaal.

De Raad heeft drie vrij recente vernieuwingsprocessen binnen drie verschillende departementen onder de loep genomen. Het gaat om het kerndepartement van het ministerie van Economische Zaken, het Directoraat-Generaal Ruimte van het ministerie van VROM, en het ministerie van BZK. Het betreft verschillende ministeries, actief op verschillende beleidsterreinen. Bij de casus van VROM gaat het bovendien om één Directoraat-Generaal. Het vernieuwingsprogramma ‘Leo’ bij BZK is expliciet benoemd als een ‘cultuurprogramma’. Dat geldt ook voor het cultuurtraject KOERS van het VROM Directoraat-Generaal Ruimte. Het EZ-programma ‘vernieuwing kerndepartement’ is vooral gericht op de organisatiestructuur van het kerndepartement, maar kent een flankerend organisatiecultuurtraject.

Middels een beschouwing wil de Raad nagaan of ondanks deze verschillen in de uitgangssituatie, in de *labeling* van de vernieuwingsprogramma’s en de fase waarin zij verkeren, overeenkomsten zijn te ontdekken op het gebied van de diagnose/probleemstelling, de gekozen aanpak, de beoogde resultaten, de – voor zover bekend – feitelijke resultaten, en de veronderstelde of gebleken succes- en faalfactoren.

#### 4.1

##### ‘Anders gaan werken’ op het kerndepartement van het ministerie van Economische Zaken: naar een flexibele organisatie<sup>51</sup>

Medio 2000 boog de top van het ministerie van EZ zich over ‘de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw’ op het werkveld van EZ. Een en ander mondde uit in een strategische beleidsagenda. Vervolgens kwam de vraag op wat deze agenda voor gevolgen zou moeten hebben voor de organisatie van het kerndepartement. De beleidsagenda zou de organisatie moeten bepalen, en niet andersom, zo was de leidende gedachte. Een grootscheepse reorganisatie, die ervoor zou moeten zorgen dat nieuwe reorganisaties niet meer nodig zouden zijn, werd noodzakelijk geacht: ‘een reorganisatie die alle toekomst-

<sup>51</sup> Voor de beschrijving van deze casus is onder andere gebruikt gemaakt van J. Schuring (2003).

stige reorganisaties overbodig zou maken'.<sup>52</sup> De bestaande vier Directoraten-Generaal fungeerden als vier onafhankelijke, verkokerde, hertogdommen of mini-ministeries. Een concernagenda waarvoor de leidinggevenden op EZ zich gezamenlijk verantwoordelijk voelden, ontbrak. De verkokering zorgde ervoor – aldus de bestuursraad – dat EZ niet soepel kon inspelen op zich aandienende, kokeroverschrijdende, economische vraagstukken. Hiertoe werd een flexibele organisatie nodig geacht waarin relevante kennis, binnen en buiten EZ, snel georganiseerd kan worden rond opkomende economische vraagstukken. In de woorden van de pSG, tevens projectleider, Chris Buijnk:

'We moeten in staat zijn vernieuwend en gezaghebbend beleid te ontwikkelen dat niet alleen in de politieke en ambtelijke wereld wordt herkend, maar ook maatschappelijk wordt erkend. Onze kerncapaciteit moet zijn dat de juiste combinatie van talenten in onze organisatie zich als het ware zelf mobiliseert om nieuwe dingen op te pakken. We moeten bovendien steeds goed in beeld hebben welke externe partijen we als kennispartners bij de beleidsvorming betrekken en het contact met deze partijen zoeken.'

In het najaar van 2000 vertaalde de bestuursraad van EZ het eerder geconstateerde strategische probleem (EZ is onvoldoende in staat adequaat om te gaan met nieuwe beleidsopgaven) in vijf achterliggende en meer hanteerbare problemen:

- de beleidsvorming was te versnipperd en te ad hoc;
- de inrichting van de organisatie was niet toegesneden op strategische beleidsthema's;
- de sturing op resultaten en processen was onvoldoende;
- het vermogen aanwezige talenten optimaal te mobiliseren was niet goed ontwikkeld;
- de organisatorische en formatieve inrichting was behoorlijk verkokerd en star.

Bij elk van de vijf problemen werd een doel geformuleerd. Achtereenvolgens ging het om het bereiken van:

- een samenhangend EZ-beleid;
- een herinrichting van het kerndepartement;
- vergroting van het sturingsvermogen;
- een dynamiserend HRM-beleid;
- een flexibele organisatie en formatie.

---

<sup>52</sup> De hoop dat in de toekomst geen reorganisaties meer nodig zijn, bleek al gauw ijdel. In het najaar van 2003 maakte het ministerie van EZ zich op voor een ingrijpende reorganisatie, waarbij onder andere het aantal Directoraten-Generaal wordt teruggebracht van vijf naar vier, en waarbij op het kerndepartement vijftig arbeidsplaatsen verdwijnen.



Een jaar later, in het najaar van 2001, startte de bestuursraad met een ‘normen-traject’. De bestuursraad benoemde vijf normen die essentieel werden geacht voor het slagen van de voorgenomen flexibele inrichting, aansturing en werkwijze. Na reacties van welgeteld 36 medewerkers werden deze definitief vastgesteld: samenwerking, verantwoordelijkheid, externe oriëntatie, integriteit en resultaatgerichtheid. De bestuursraad stelde vervolgens zogenaamde handvatten voor verankering van deze normen op:

- elkaar op de normen aanspreken (*bottom-up* en *top-down*): actie allen;
- voorbeeldgedrag management: actie management;
- ondertekening nota's door de opsteller; de lijn parafeert: actie lijn;
- de dossierbehandelaar gaat in principe mee (of alleen, zonder leidinggevende) naar bewindslieden, bestuursraad en dergelijke: actie lijn;
- incorporeren van de normen bij beoordelen/belonen: actie POI;
- aandacht aan de normen geven bij opleidingen: actie POI;
- uitstralen van de normen bij arbeidscommunicatie: actie DIVO/POI;
- opnemen van de normen bij de veranderingsmonitor: actie werkgroep veranderingsmonitor/allen.

Bij elk van de vijf normen formuleerde de bestuursraad drie voorbeelden van wenselijk gedrag en drie voorbeelden van niet wenselijk gedrag. Bijvoorbeeld bij ‘samenwerking’ werden ‘het nakomen van afspraken’, ‘het rekening houden met elkaars belangen en het overkoepelend EZ-belang zwaarder laten wegen dan eigen belang’, en ‘successen met elkaar vieren’, genoemd als voorbeelden van wenselijk gedrag. De genoemde voorbeelden van niet wenselijk gedrag zijn: ‘competiestrijd/haantjesgedrag’, ‘het afschuiven van werk en problemen’, ‘het stellen van onmogelijke deadlines via de e-mail’.

#### *Over het proces: ‘werkendeweg’ en organisch veranderen*

Het vernieuwingsproces werd *top-down* – door de bestuursraad – ingezet. De bestuursraad belegde bijeenkomsten met de directeuren terwijl de overige medewerkers aanvankelijk werden geïnformeerd via het intranet. Van belang was dat de minister van meet af aan aan de EZ-medewerkers duidelijk maakte dat zij de aangekondigde vernieuwingen van harte ondersteunde. Er werd een jaar uitgetrokken om op vrij informele wijze de plannen op basis van praktische leerervaringen verder uit te werken. Een projectbureau vernieuwing kerndepartement, onder leiding van de pSG, vervulde een aanjaag- en coördinatiefunctie. Het ontwikkelde een activiteitenprogramma met een stappenplan en een tijdsplanning. De bestuursraad had veelvuldig overleg met de ondernemingsraad. In januari 2001 ondertekenden beide partijen een convenant waarin de gedeelde uitgangspunten, intenties en doelen van het vernieuwingsproces werden geformuleerd. Middels conferenties en werkverbanden werden de medewerkers direct betrokken bij het vernieuwingsproces. Op gezette tijden kregen alle medewerkers via intranet een vragenlijst toegestuurd (veranderingsmonitor) teneinde de vorderingen van het vernieuwingsproces in kaart te brengen. De resultaten van de monitor werden op een zogenaamde

*townhall-meeting* in het hoofdgebouw van EZ gepresenteerd en bediscussieerd. Kenmerkend is dat het leeuwendeel van het vernieuwingsproces is ontwikkeld en uitgevoerd door EZ-medewerkers; daarmee werd het een EZ-proces. Een belangrijk en symbolisch markeringspunt was de invoering van de nieuwe formele organisatie op 1 mei 2002. Op dat moment werd het projectbureau vernieuwing kerndepartement opgegeven: voortaan zou de nieuwe organisatie 'het zelf moeten doen'.

#### *Over de resultaten*

- Er is een strategische beleidsnotitie opgesteld ('Kompasnotitie') teneinde samenhang in het EZ-beleid te bevorderen. De notitie is het toetsingskader voor de EZ-begroting, de jaaragenda van EZ en de werkplannen van de DG's.
- Op basis van de gekozen strategische hoofdthema's is de structuur van het kerndepartement opnieuw ingericht: op 1 april 2001 werden de plm. 800 medewerkers van het kerndepartement – informeel – ondergebracht bij een van de vier directoraten-generaal.<sup>53</sup> Op 1 mei 2002 werden alle medewerkers in de nieuwe, formele organisatie geplaatst.
- De zogenaamde Kompasnotitie heeft niet alleen de samenhang van het EZ-beleid vergroot, maar ook het sturingsvermogen. In de werkplannen van de dienstonderdelen en in nieuwe werkwijzen zoals projectmatig werken, worden – in lijn met de Kompasnotitie en de jaaragenda-beoogde resultaten en daartoe nodig geachte activiteiten en inzet van personeel en middelen, duidelijk geformuleerd.
- Er is een EZ-breed HRM-fundament gelegd dat ervoor moet zorgen dat de medewerkers hun talenten kunnen ontplooiën én breed inzetbaar zijn. Een belangrijk onderdeel van dit fundament is een integrale personeelscyclus. In het begin van het jaar worden het individuele werkplan en het persoonlijk ontwikkelingsprogramma met de medewerkers besproken en vastgesteld. Later in het jaar vinden functionerings- en beoordelingsgesprekken plaats. Een andere belangrijke bouwsteen van het HRM-fundament is een zogenaamd 'loopbaanemplacement' van verschillende functiestructuren (loopbaanpaden). Voor academici is er naast het loopbaanpad 'algemeen management' een loopbaanpad 'ontwikkeling en sturing van beleid'. Aan het einde van dit pad gaat het om het management van projecten en clusters, én om inhoudelijke werkzaamheden op hoog niveau ('expertfunctie'). Combinaties van project- dan wel clustermanagement en inhoud zijn ook mogelijk. Al met al kunnen medewerkers meer dan voorheen ook langs inhoudelijke weg carrière maken.
- Om adequaat om te kunnen gaan met nieuwe beleidsopgaven, heeft EZ tot slot een flexibele organisatie en formatie vorm gegeven. Medewerkers

---

<sup>53</sup> Het ging daarbij om de volgende Directoraten-Generaal: Marktordening en energie, Innovatie, Ondernemingsklimaat, en Buitenlandse economische betrekkingen. Later zou daar een vijfde Directoraat-Generaal bijkomen: Telecommunicatie en post.

voeren hun werkzaamheden uit in flexibele werkverbanden en de vaste functiebeschrijving is losgelaten. De werkverbanden zijn ofwel kortlopend ('projecten') ofwel langer lopend ('clusters'). De organisatielaag die bestond uit afdelingen is geschrapt: directies vormen nu de kleinste organisatie-eenheid binnen EZ. EZ kan hiermee beschouwd worden als een 'gemengd bedrijf' van lijnactiviteiten en projectwerkzaamheden.

'De klassieke organisatie zoals EZ die had, met directies, afdelingen, vaste functies en vast werk, had voordelen. De structuur is duidelijk en overzichtelijk. Het probleem is alleen dat het tamelijk bureaucratisch is. Als je iets wil veranderen kost dat tijd, en dat kan je als beleidsorganisatie eigenlijk niet hebben als je snel en flexibel wilt inspelen op de wensen van de politiek.

Nu we bij EZ projectmatig werken, kan dat wel. Ieder DG maakt per jaar een werkplan, en aan de hand daarvan wordt vastgesteld hoe de organisatie en de formatie er uit moeten zien. Stel dat de politiek zegt dat we minder aan "marktwerking" moeten doen en meer aan "Oost-Europa". Dan hoeft niet de hele organisatie op zijn kop: we kunnen het regelen door mensen van de ene plek naar de andere te schuiven. Al spreekt het daarbij vanzelf dat de rechtspositie geen geweld wordt aangedaan.

Ook de mensen zelf worden flexibeler. Je bent nu in de eerste plaats beleidsmedewerker, en of dat nu is voor het onderwerp "Oost-Europa" of "marktwerking" doet minder ter zake. Je kan het allebei, als je een academisch werk- en denkniveau hebt.

Doordat je elk jaar een individueel werkplan maakt waarin wordt vastgelegd wat je gaat doen en wat er van je verwacht wordt, worden medewerkers ook minder geremd in hun ontwikkeling. Je groei mogelijkheden zijn niet meer afhankelijk van de vraag of er een formatieplaats is vrijgekomen. Je kunt sneller nieuwe dingen oppakken en je ziet ook sneller resultaat van je werk.'<sup>54</sup>

De Raad concludeert dat nog moet blijken of de gelegde fundamenten – een nieuwe organisatie die gekenmerkt wordt door flexibiliteit en een grote aandacht voor HRM (*employability*, competentie management, een integrale personeelscyclus) – ook zullen leiden tot 'een nieuwe ambtenaar', een ambtenaar die zich blijkens zijn houding, gedrag en werkwijzen als een vis in het water van de vernieuwde, flexibele en omgevingsgerichte organisatie voelt. Een flexibele, omgevingsgerichte organisatie(-structuur) gekoppeld aan een naar binnen gerichte en 'bureaucratische' – in de pejoratieve zin – organisatiecultuur, is een vorm van *window dressing* die niet leidt tot 'betere overheidsprestaties' en die bovendien snel als zodanig herkend zal worden door 'de omgeving'. Het normentrajec van EZ lijkt een trajec van lange adem

<sup>54</sup> Aldus R. Mackor, formatie-adviseur bij EZ, in: *Sociaal jaarverslag 2002*, Ministerie van EZ, Den Haag, 2003 ([www.ez.nl/home/overez/sociaaljaarverslag](http://www.ez.nl/home/overez/sociaaljaarverslag)).

te moeten worden.<sup>55</sup> Een evaluatie onder EZ-medewerkers medio 2002 over het projectmatig werken bracht aan het licht dat medewerkers en projectleiders in het algemeen enthousiaster zijn over projectmatig werken dan de zittende managers. Projectmatig werken spreekt vooral jongere medewerkers aan: 'Bij een project is er een duidelijke opdracht met een duidelijk eindpunt. Dat is dynamisch en uitdagend. En je ontmoet mensen van andere afdelingen, met heel verschillende visies'.<sup>56</sup>

In het algemeen is er binnen een (overheids-)organisatie altijd een zekere spanning tussen het traditionele werken in de lijn en het projectmatig werken. Deze spanning is in de eerste plaats inhoudelijk van aard: de uitkomsten van een project kunnen haaks staan op de in lijn heersende opvattingen. Medewerkers die in de lijn én projectmatig werken, kunnen te maken krijgen met petten- en loyaliteitsproblemen. In de tweede plaats is er een spanning van praktische aard: krijgen medewerkers voldoende tijd om op een zinvolle wijze het werken in de lijn en projectmatig werken te combineren?

## 4.2

### **KOERS: cultuurverandering bij het DG Ruimte door kleine stappen en concrete acties**

'Wie bij het DG Ruimte werkt, moet extern gericht, doel- en resultaatgericht werken. Een DGR'er zorgt ervoor dat anderen weten waar hij of zij aan werkt en houdt zich aan afspraken. Zo ontstaat een betrouwbare, efficiënte en krachtige organisatie'.

Aldus de aanhef van het document *Is DG Ruimte op KOERS?*, waarin in het voorjaar van 2003 een 'cultuurplan' voor het DG Ruimte werd ontvouwd.<sup>57</sup> Het uitgangspunt was niet het opzetten van een groots cultuurveranderings-traject. 'Heel veel van de oude (RPD-)cultuur is goed en dient ook bewaard te blijven', aldus het KOERS-plan. Op basis van globale verkenningen en interviews medio 2002 hebben de directieraad en de directeuren vijf cultuurissues gekozen waar zij aan wilden werken. De externe gerichtheid en de resultaatgerichtheid moesten worden vergroot, de structuur en werkwijze verbeterd, en

---

<sup>55</sup> De voorzitter van de ondernemingsraad (OR) van het ministerie van EZ zei in april 2003 dat organisatiecultuur hoog op de agenda van de OR komt te staan: 'De nieuwe, flexibeler manier van werken vereist een cultuuromslag, niet alleen bij medewerkers maar ook bij leidinggevenden. En cultuur veranderen is niet zo snel'. (Bron: [www.mede.nl/Artikel%20reorganisatie%20EZ.htm](http://www.mede.nl/Artikel%20reorganisatie%20EZ.htm)).

<sup>56</sup> Aldus E. van den Tweel (2003), beleidsadviseur bij de directie POI op het ministerie van EZ. (Bron: Ministerie van Economische Zaken, Sociaal Jaarverslag 2002, Den Haag, 2003).

<sup>57</sup> Dit cultuurplan volgde op een grote reorganisatie waarbij vanaf 1 augustus 2002 de Rijksplanologische dienst (RPD) in gereorganiseerde vorm verder ging onder de naam Directoraat-Generaal Ruimte.

de interne relaties moesten opener worden. Er werd geen nul-meting van de cultuur verricht en ook later zou niet gemeten worden wat uitgevoerde cultuuracties eventueel zouden hebben opgeleverd. Als slogan voor het cultuurtraject werd gekozen voor het acroniem KOERS dat staat voor vijf begrippen: Kies, Onderneem, Extravert, Resultaatgericht, Samen. Bij elk van de vijf begrippen van KOERS werden *do's* en *dont's* geformuleerd:

Item	Do	Don't
<b>K</b> ies	Kies en blijf erbij	Berijd je eigen stokpaardjes
<b>O</b> nderneem	Denk slim vooruit	Wacht initiatieven af
<b>E</b> xtravert	Breng 'buiten binnen'	Trek je voelsprietten in en houd je doof
<b>R</b> esultaatgericht	Maak je opdracht helder	Werk doelloos door
<b>S</b> amen	Samen is delen	Ieder voor zich, God voor ons allen

Organisatiecultuur wordt gezien als een schil: de kern bestaat uit waarden. Daaromheen vigeren respectievelijk rituelen, helden en symbolen (culturele praktijken). Deze zijn in tegenstelling tot waarden, redelijk goed te beïnvloeden door het management, aldus het KOERS-plan. Het DG Ruimte maakt duidelijk dat het de individuele waarden van medewerkers niet wil aanpassen. De theorie is dat door de geleidelijke aanpassing van cultuur middels symbolen, helden en rituelen, dit vanzelf gaat. 'Medewerkers die echt het idee hebben dat zij bij een organisatie werken waar zij niet achter staan, zullen naar verwachting de dienst verlaten', zo meldt het KOERS-plan. Het KOERS-plan bevat geen heldere doelstellingen met bijbehorende tijdspaden. Cultuurverandering wordt hier duidelijk gezien als een continu proces.

#### *Het proces: kleine stappen en concrete acties*

Het cultuurtraject KOERS is in gang gezet door de directieraad<sup>58</sup> en de directeuren van het DG Ruimte. Een DG-brede projectgroep vervult een aanjaag- en coördinatiefunctie. In de communicatie maakt de projectgroep gebruik van symbolen. De *do's* en *dont's* van KOERS worden scherp verwoord en gevisualiseerd, bijvoorbeeld met cartoons. De projectgroep heeft een lijst opgesteld van allerlei korte- en langetermijnacties in het KOERS-traject. Alle directies van het DG hebben een cultuurparagraaf<sup>59</sup> waarin vermeld wordt wat de directies (willen) doen aan cultuurverandering in hun 'culturele praktijken' (symbolen, helden, rituelen). Wat betreft 'helden' gaat het om voorbeeldgedrag

<sup>58</sup> De directieraad heeft als taak het verbeteren van de strategische sturing. Hij bestaat uit drie personen: de directeur-generaal en plv. directeur-generaal Ruimte, en de directeur Nieuwe sleutelprojecten.

<sup>59</sup> De cultuurparagrafen van de directies volgen het VBTD-stramien: wat willen wij bereiken, wat gaan wij daarvoor doen, wat mag het kosten, en wanneer is het klaar?

van met name leidinggevend. De E van KOERS (breng buiten binnen) brengen leidinggevend onder andere in praktijk door maandelijkse werkbezoeken aan regio's en instituten. Eind 2002 werd dit voorbeeld nagevolgd door circa 300 medewerkers van het DG Ruimte. Het enthousiasme bleek groot.

'We zijn hier in Den Haag allemaal erg op de ministers en staatssecretarissen gericht. Dat is niet slecht, maar dat betekent dat onze externe oriëntatie wel eens te wensen overlaat. En als overheidsorganisatie moet je toch ook weten wat er buiten de Haagse kaasstolp speelt. Daar moeten we onze antennes voor uit hebben staan'.<sup>60</sup>

De directeur-generaal Ruimte gaat in haar wekelijkse nieuwsbrief in op de vraag of zij die week op Koers is geweest. Veel medewerkers maken weekberichten en 'regiosignalen'.

Van belang is dat KOERS niet gebracht wordt als een geïsoleerd traject, maar verbonden wordt met andere, lopende trajecten binnen VROM. Het gaat dan om het VBTB-traject (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording), de VROM-prioriteit van verbetering van de planning- en control-cyclus, én om competentie management. In maart 2003 hebben de directieraad en de directeurs van het DG Ruimte zogenaamde kerncompetenties van medewerkers vastgesteld. Daarbij is uitdrukkelijk rekening gehouden met de KOERS-gedachte. De gekozen competenties zijn de volgende: strategisch aansturen, conceptueel denken, omgevingsbewustzijn, resultaatgericht aansturen, en samenwerken. Eind 2003 worden deze competenties toegepast door de leiding van DG Ruimte en stellen leidinggevend en hun medewerkers hun eigen persoonlijke ontwikkelingsprogramma's op.

Over de resultaten van het KOERS kan op dit moment niet veel gezegd worden. Veel geformuleerde concrete acties moeten nog worden uitgevoerd, en bovendien wordt niet echt 'gemeten' of de acties de gewenste resultaten hebben.

---

Ter illustratie de 'tien punten' die een directie opvoert onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen': 1. Afspraak is afspraak; 2. Open communicatie; 3. Laat zaken niet sudderen; timing is essentieel; 4. Doe actief mee; toon betrokkenheid en verantwoordelijkheid; 5. Houd het kort: helder formuleren, eerst denken, dan praten of schrijven; 6. Heb aandacht voor elkaar; kraak anderen niet af, formuleer positief; 7. Speel op de inhoud, niet op de man; 8. Laat elkaar uitspreken: neem de ander serieus, geef je eigen mening maar houd er niet dogmatisch aan vast; 9. Er mag gelachen worden: relatieveer; 10. Fouten maken mag, maar niet teveel.

<sup>60</sup> Aldus de directeur-generaal Ruimte, I. Bakker, in: 'Rijksambtenaren gaan het land in', in: *Intermediair*, 27 maart 2003, p. 27. Inmiddels heeft dit initiatief navolging gekregen bij andere ministeries (EZ, LNV, OCW, VWS, BZK).

De aanpak van KOERS laat zien dat VROM lessen heeft getrokken uit eerdere ‘cultuurveranderingstrajecten’ zoals het cultuurveranderingstraject FOS (Flexibiliteit, Omgevingsgerichtheid en Samenwerking) dat liep van 1992 tot 1996. Het FOS-traject had duidelijk gemaakt dat cultuurverandering niet dwingend opgelegd moet worden. In de woorden van toenmalig project-leider F. Bakker: ‘Mensen willen best veranderen, maar hebben er een hekel aan veranderd te worden’.<sup>61</sup> De procesmatige aanpak van het FOS-traject – medewerkers de ruimte geven om iets te leren wat aansluit bij wat zij zelf willen – is ook terug te vinden in het KOERS-traject, evenals de relativering van de meetbaarheid en maakbaarheid van cultuur, en de overtuiging dat voor een cultuurverandering de inbreng van HRM noodzakelijk is. De insteek van het FOS-traject was niet om medewerkers op te zadelen met extra werk, maar om hen hun normale werkzaamheden anders, op ‘FOSsige’ wijze uit te laten voeren. Ook dit is herkenbaar in de aanpak van KOERS.

### 4.3

#### **Leo: ‘weet wat er leeft, zorg dat het werkt’: cultuurprogramma BZK**

In september 2003 startte het ministerie van BZK een cultuurprogramma genaamd ‘Leo’.<sup>62</sup> Dit programma volgde vrijwel direct op een wijziging van de hoofdstructuur van BZK (‘de Leeuwensprong’). Erkend wordt dat deze structuurverandering slechts een randvoorwaarde is voor het verbeteren van de samenwerking en de kwaliteit. Uiteindelijk wordt een attitudewijziging (houding en gedrag) van medewerkers en leidinggevendenden nodig geacht. In de nieuwe attitude gaat het dan om resultaatgerichtheid, omgevingsbewustzijn en het bieden van ruimte aan medewerkers. Evenals de structuurverandering is het cultuurtraject erop gericht de missie van BZK te realiseren: ‘Een alert en betrokken ministerie, gericht op de maatschappij’.

De opstellers van het BZK-cultuurprogramma geven aan dat de ‘tone of voice’ van het programma bescheiden zal zijn aangezien veel BZK-ers sceptisch staan tegenover cultuurprogramma’s, onder meer vanwege teleurstellende resultaten van eerdere cultuurprogramma’s. Mede op basis van ervaringen in het verleden, worden in het nieuwe BZK-cultuurprogramma vooraf de volgende ‘kritische succesfactoren’ benoemd:

- *commitment* (in woord en daad) van het (top-)management;
- het cultuurprogramma mag geen programma zijn dat ‘er nog eens bovenop komt’ en cultuurverandering is geen doel op zich;
- niet alleen plannen, maar ook en vooral concrete acties;
- geen vrijblijvendheid, maar sturen op resultaten.

<sup>61</sup> Zoals geciteerd in: M. Bosma, (1997), p. 10. In datzelfde artikel zegt F. Bakker cultuur niet als een maakbaar ‘ding’ te zien. Hij vergelijkt cultuurbeïnvloeding met opvoeding: ‘Voor een baby zet je ook geen project op dat tot dat en dat resultaat moet leiden. Maar ondertussen werk je wel degelijk aan zijn of haar ontwikkeling. De constatering dat cultuur niet goed maakbaar is, is dus geen excuus om maar niets te doen’.

<sup>62</sup> Ministerie van BZK (5 september 2003). Het cultuurprogramma van BZK is niet gericht op de ZBOs en agentschappen van BZK.

Het programmateam heeft een analyse gemaakt van de huidige organisatiecultuur van BZK (een zogenaamde *ist*-analyse). Deze cultuur wordt onder andere gekenmerkt door een hoge mate van professionaliteit, een hoge mate van loyaliteit aan de hiërarchische lijn en de politieke leiding, een hoge mate van collegialiteit: BZK-ers stellen zich open op maar vinden het moeilijk elkaar aan te spreken of om kritiek te geven en te ontvangen; weinig samenwerking, wel goede afstemming. Voorts vinden BZK-ers zich omgevingsgericht (het gaat dan wel om directe relaties zoals IPO en VNG; BKZ-ers zijn minder gericht op de gevolgen van het beleid voor de burgers). Zij voelen zich vooral verbonden met hun afdeling of directie, en minder met BZK in algemene zin. Het bestaan van subculturen wordt als een gegeven aanvaard: ‘Het is niet de bedoeling om via het cultuurtraject binnen BZK een culturele eenheidsworst te creëren’. Het streven is dan ook om directiespecifieke analyses van de huidige organisatiecultuur te maken. Ook zullen BZK-brede en directiespecifieke analyses van de *gewenste* organisatiecultuur worden gemaakt (zogenaamde *soll*-analyses). De cultuurinterventies zullen hoe dan ook gericht zijn op verbetering van het omgevingsbewust en resultaat gericht werken, en op het ‘optimaal’ ruimte bieden aan medewerkers. De doelstelling ‘samenwerken’ is niet apart benoemd maar is onderdeel van omgevingsbewust en resultaatgericht werken. Bij de analyses van de huidige en de gewenste organisatiecultuur onderscheidt het programmateam drie niveaus van cultuur: een kern van dieper gelegen waarden en werkelijkheidsconcepties, daar omheen ‘patronen van handelen en manieren van praten’ en tot slot een laag van ‘uiterlijke cultuurproducten en symbolen’.

*Het proces: vraaggericht en koppeling aan andere BZK-trajecten*

Het BZK-cultuurprogramma ‘Leo’ wordt aangejaagd door een klein programmateam, direct vallend onder de Secretaris-Generaal. Het programmateam is vraaggericht, en ondersteunt – naar behoefte en op verzoek – de directies bij het geven van vorm en inhoud aan acties die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het cultuurprogramma. De acties worden vastgelegd in werkafspraken. Via medewerkers- en *stakeholders*onderzoeken zal het programmateam de voortgang van het cultuurprogramma volgen. BZK heeft de laatste tijd veel nieuwe stafinstrumenten ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van HRM en strategische kennisontwikkeling. Het BZK-cultuurprogramma wil middels een Innovatie Agenda bijdragen aan de realisatie van samenhang en afstemming tussen stafprojecten die een bijdrage leveren aan ‘resultaatgericht werken, ruimte bieden aan professionals en omgevingsgericht werken’, waaronder het programma voor de digitalisering van de werkprocessen, het programma voor het verbeteren van de relatie tussen de overheid en de burger (van Voorlichting tot Communicatie), competentie management, waarderen en belonen, en VBTB. Deze agenda wordt samengesteld door de bestuursraad, op advies van het directeurenoverleg.

Aangezien het nieuwe BZK-cultuurprogramma nog vers is, kan over de resultaten nog weinig gemeld worden. De Raad merkt op dat de doelstelling



‘optimaal ruimte bieden aan medewerkers’ opvalt. De doelstellingen ‘verbetering van resultaatgericht werken’ en ‘verbetering van omgevingsgericht werken’ zijn in ongeveer dezelfde bewoordingen ook doelstellingen van allerlei andere cultuurprogramma’s in de rijksdienst. Bij ‘optimaal ruimte bieden aan de medewerkers’ kan – aldus het BZK-programmabureau – gedacht worden aan :

- meer ruimte voor initiatief en creativiteit van ambtenaren; beleidsmedewerkers die hun beleidsstukken zelf toelichten bij de directeur-generaal of minister;
- een leidinggevende die geen meerwerkend voorman is (‘super-beleidsmedewerker’), maar vooral manager en coach;
- gewenste competenties van de nieuwe BZK-medewerkers: zelfstandig, communicatief vaardig, zelfbewust; de BZK-er dient de competenties loyaliteit en integriteit vooral te behouden.

Terecht schetst het BZK-programmabureau hierbij enkele fundamentele dilemma’s:

- waar ligt de balans tussen meer ruimte voor de medewerkers en de ministeriële verantwoordelijkheid?
- waar ligt de balans tussen een onorthodoxe aanpak en beheersing van politieke risico’s?
- mogen medewerkers fouten maken? En zo ja, hoeveel? In hoeverre krijgen medewerkers gelegenheid van hun fouten te leren?

#### 4.4

##### **Overeenkomsten tussen de drie vernieuwingsprocessen: naar FORSere organisaties met kleine stappen**

Aan de drie hierboven besproken recente vernieuwingsprocessen lijken overeenkomstige zelf-diagnoses ten grondslag te liggen: de organisatie wordt gezien als te weinig extern geïoriënteerd (of: omgevingsbewust), te verkokerd (te weinig interne samenwerking) en star (niet snel in kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen).

Dergelijke diagnoses werden tien jaar geleden ook al gemaakt en komen overeen met diagnoses die de laatste drie decennia zijn gemaakt voor de rijksdienst als geheel, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Dat geldt eveneens voor het geschetste ideaalbeeld: een flexibele, omgevingsgerichte en samenwerkingsgerichte organisatie. Nieuw in het nu geschetste ideaalbeeld is het element van resultaatgerichtheid.

De ‘beleidstheorie’ achter de hier beschouwde vernieuwingsprocessen lijkt te zijn dat structuurveranderingen die niet gevolgd worden door, of gepaard gaan met, cultuurveranderingen, weinig kans van slagen hebben.

De opvatting van organisatiecultuur als een gelaagd begrip lijkt gemeengoed te zijn geworden, evenals de opvatting dat cultuurinterventies die direct gericht zijn op verandering van dieperliggende waarden, weinig kans van slagen hebben. *Commitment* en voorbeeldgedrag van de leiding wordt alom als kritische succesfactor beschouwd, en men wil voorkomen dat cultuurveran-

dering door de medewerkers beschouwd wordt als werkzaamheden die boven op de normale werkzaamheden komen: de cultuurverandering moet vooral zichtbaar worden in de bestaande werkzaamheden.

De beschouwde vernieuwingsprocessen hebben een incrementeel karakter: met kleine stappen wordt gepoogd de organisatiecultuur te veranderen. Hierbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan HRM-management en daarbinnen aan competentie-management en loopbaanbeleid.

Onduidelijk is nog of de taakstellingen van de kabinetten Balkenende I en II invloed zullen hebben op de resultaten van de ingezette cultuurveranderingstrajecten op departementen. Sommigen zien de inkrimping van het personeelsbestand van het Rijk als een katalysator voor innovatie van de rijksdienst<sup>63</sup>, terwijl anderen vrezen dat deze inkrimping de sfeer en de organisatiecultuur binnen de rijksdienst negatief zullen beïnvloeden.

Zoals 'organisatiecultuur' moeilijk meetbaar is, zeker de diepste laag van de waarden, zo zijn veranderingen in 'organisatiecultuur' moeilijk meetbaar. Bovendien, wanneer er al veranderingen in de organisatiecultuur geconstateerd kunnen worden, is het de vraag of en in hoeverre deze veranderingen het gevolg zijn van cultuurveranderingstrajecten, dan wel van veranderingen in de systemen en structuren of van veranderingen in de omgeving van de organisatie.

---

<sup>63</sup> Zo ziet G. Enthoven, directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovaties, de taakstellingen als 'een unieke kans om het openbaar bestuur te vernieuwen'. Enthoven heeft het dan overigens vooral over structurele vernieuwing. (Bron: *Binnenlands Bestuur*, 28 maart 2003.)

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### Noodzaak van een FORSe overheid

Meer dan voorheen vraagt de burger om een overheid die gekenmerkt wordt door flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid (een *FORSe* overheid). Burgers zijn kritischer en mondiger geworden en de oplossing van maatschappelijke problemen is steeds meer afhankelijk van afstemming, coördinatie en samenwerking, zowel binnen overheidsorganisaties als tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties.

### Nog niet FORS genoeg in de praktijk

Recente zelfdiagnoses van de cultuur van onderdelen binnen de rijksdienst wijzen er echter op dat overheidsorganisaties worden gezien als te weinig extern georiënteerd (of omgevingsbewust), te verkokerd (te weinig interne samenhang en samenwerking), te weinig resultaatgericht en te star (niet snel in kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen).

### Kabinetvisie noopt tot verandering

Tegelijkertijd kiest het kabinet er voor in de Kabinetvisie 'Andere overheid' veel verantwoordelijkheden en taken van de rijksoverheid neer te leggen bij de markt, de burgers en hun organisaties (de *civil society*). Voor de regering en het parlement betekent dit een door henzelf gewilde beperking van hun 'macht', van hun *span of control*.

Deze majeure veranderingen brengen de noodzaak mee dat bestuurders, ambtenaren en politici anders gaan werken binnen een andere context. Een en ander noodzaakt niet alleen tot veranderingen in de cultuur, maar ook op onderdelen in de structuur van de overheidsorganisatie. Beide soorten veranderingen beïnvloeden elkaar trouwens wederzijds.

### Beweging is al op gang

Inmiddels hebben veranderingen in de organisatiecultuur van onderdelen van de rijksdienst plaatsgevonden. Het gaat hierbij om de min of meer uiterlijk waarneembare aspecten van organisatiecultuur, tot uiting komend in houdingen en gedragingen. Deze veranderingen konden plaatsvinden binnen de vigerende politiek-bestuurlijke paradigma's, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het primaat van de politiek, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid. De veranderingen in de organisatiecultuur vonden en vinden in de eerste plaats langs natuurlijke, organische, weg plaats: een organisatie en haar cultuur zijn ingebed in en worden beïnvloed door de omgeving van de organisatie.

Daarnaast kan en wordt de organisatiecultuur soms veranderd door min of meer gerichte ingrepen in de organisatie, die zowel betrekking kunnen hebben op de structuur als de cultuur van organisaties. Ook crises en andere

schokken kunnen veranderingen in de cultuur van een organisatie teweegbrengen. Ongewone en urgente situaties vragen om een snelle en niet traditionele reactie, die de aanzet kan vormen voor een nieuwe cultuur. Ten slotte kan de komst van een nieuwe leider een nieuw tijdperk inluiden. Gevestigde houdingen en gedragingen kunnen door elkaar geschud worden, de nieuwe leider kan een nieuw voorbeeld betekenen.

### **Cultuurverandering binnen het rechtsstatelijke kader**

*Met behoud van het normatieve, rechtsstatelijke kader, zijn veranderingen in de organisatiecultuur van de (rijks-)overheid mogelijk en wenselijk. Grootschalige operaties die erop zijn gericht de kern van de organisatiecultuur van de overheid – het normatieve, rechtsstatelijke kader – te beïnvloeden zijn ongewenst. Dit kader vormt een noodzakelijk anker in een steeds sneller veranderende samenleving.*

*De nadere vormgeving van rechtsstatelijke principes in regelgeving en procedures is echter niet onaantastbaar, zeker wanneer sprake is van bureaucratisme. In dat geval kunnen veranderingen zelfs bijdragen aan verheldering van de rechtsstatelijke principes.*

Het zijn onder andere de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid die de wijze van werken van overheden ten principale bepalen. Deze beginselen betreffen intrinsieke waarden die worden behartigd door de publieke zaak en vormen de kern van de democratische rechtsstaat waardoor de positie van de burger tegenover de overheid wordt veiliggesteld. Veranderingen in de cultuur zullen dus deze beginselen onaangetaast moeten laten.

### **Cultuurverandering gewenst**

*Cultuurveranderingstrajecten binnen onderdelen van de rijksdienst, die kunnen bijdragen aan een grotere flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid, zijn gewenst.*

### **Waarneembare succesfactoren: drie cases**

Uit de casusposities die zijn beschreven in dit advies (veranderingen binnen de ministeries van EZ, VROM en BZK) valt één en ander te leren over de succesfactoren van dergelijke acties die zijn gericht op de verandering van cultuur.

*Voor een succesvolle cultuurverandering zijn nodig: een breed gedragen beeld van de oude en de gewenste nieuwe situatie, een coöperatief werkklimaat, een commitment van de leiding, een incrementele aanpak en een lange adem.*

### **Hiaat in het kabinetsprogramma ‘Andere Overheid’**

De Raad constateert dat, hoewel de minister van BZK pleit voor aandacht voor aspecten van organisatiecultuur in de rijksdienst, deze aandacht vooralsnog ontbreekt in het nieuwe kabinetsbrede actieprogramma ‘Andere Overheid’.

### **Kennis over cultuurverandering uitwisselen**

*De Raad stelt voor om binnen het actieprogramma 'Andere Overheid' een platform op te richten voor cultuurprogramma's binnen onderdelen van de rijksdienst, die zijn gericht op vergroting van de flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid. Kennisuitwisseling en 'presteren door leren' zouden daarbij centraal moeten staan.*

Die kennisuitwisseling is temeer van belang omdat organisatiecultuur een essentiële maar zeer moeilijk te manipuleren variabele is, zeker wanneer het gaat om de diepste laag van de organisatiecultuur. Deze laag, waarin binnen de overheid de normatieve rechtsstatelijke beginselen zijn verankerd, dient juist onaangetast te blijven.

*Ambtenaren moeten zich bewust zijn van het speciale karakter van de publieke dienst. Ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, democratisch besef en rechtsstatelijk besef van ambtenaren, dienen te worden gekoesterd, en onderwerp te zijn van permanente educatie van de ambtenaar.*

### **Meer FORS functioneren van de rijksdienst**

Met inachtneming van het speciale karakter van de publieke dienst zullen de grenzen van de flexibiliteit, de omgevingsgerichtheid, de resultaatgerichtheid en de samenwerkingsbereidheid van overheidsdiensten moeten worden opgerekt. Het meer FORS functioneren van de overheid kan in principe op een tweetal manieren worden bereikt. In de eerste plaats door 'aan de randen' van de rijksoverheid en in de rijksdienst zelf enkele organisatorische wijzigingen aan te brengen en in de tweede plaats door ambtenaren uit te dagen FORS te gaan functioneren.

### **Organisatorische wijzigingen aan de randen van de rijksdienst**

*De omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid – een onderdeel van de gewenste organisatiecultuur – kan worden verbeterd door het stelsel van ministeriële onderraden, van ambtelijke voorportalen, én van de vaste commissies van de Tweede Kamer<sup>64</sup> meer in te richten op basis van brede maatschappelijke vraagstukken. Ook betere communicatie, vormen van interactief bestuur en uitwisselingprogramma's kunnen de omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid verbeteren.*

<sup>64</sup> Onlangs heeft de Tweede Kamer twee – tijdelijke – themacommissies ingesteld voor de onderwerpen 'ouderen' en 'technologie'. Het doel van deze themacommissies is visieontwikkeling en het streven naar samenhang en coördinatie van beleid.

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 923, nr. 1)

*Een dergelijke indeling op basis van brede maatschappelijke vraagstukken zou ook moeten doorwerken in het stelsel van sectorale adviesraden. Deze Raden kunnen pools vormen waaruit tijdelijke projectteams worden samengesteld. Hiermee kan een vruchtbare combinatie van integratie en specialisme worden bereikt (T-profiel).*

*Indien voor maatschappelijke vraagstukken met een hoge politieke prioriteit (in de woorden van de Commissie Wiegel: 'brandende kwesties') een projectminister wordt benoemd, dient deze idealiter te beschikken over een eigen project-organisatie en een eigen budget.*

### **Organisatorische wijzigingen in de rijksdienst zelf**

Het inbouwen van matrix-achtige aspecten in de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst levert een bijdrage aan een grotere flexibiliteit. Dit is wenselijk om te komen tot een betere coördinatie van intersectorale en rijksbrede thema's, zoals ouderenbeleid, veiligheid, technologiebeleid. Dergelijke grote thema's lenen zich bij uitstek voor zogenaamd programmamanagement waarbinnen concrete projecten in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van beleidsdoelstellingen.

### **Uitdagen van ambtenaren**

De tweede manier om te komen tot een overheid die meer FORS functioneert is het uitdagen van ambtenaren daartoe. Personeelsbeleid speelt hierbij een grote rol.

*Het totstandkomen van een rijksbreed HRM-beleid, waarin kerncompetenties van managers en beleidsmedewerkers worden benoemd en gehanteerd is een noodzakelijke voorwaarde om als overheidsdienst FORS te kunnen functioneren.*

*Het FORS functioneren dient in daarvoor in aanmerking komende gevallen een grote rol te spelen bij de wervings- en selectieprocedures, de functionerings- en beoordelingssystemen en het belonings- en loopbaanbeleid.*

*De flexibiliteit kan worden vergroot door de arbeidsmobiliteit te vergroten. Het automatisme van last-in, first-out, alsmede het automatisch verlenen van vaste aanstellingen, kunnen hier echter belemmerend werken.*

### **Grotere arbeidsmobiliteit, binnen grenzen**

*Arbidsmobiliteit kan ook worden vergroot door een uitbreiding van de algemene bestuursdienst naar lagere salarisschalen binnen de rijksdienst en naar functies bij decentrale overheden en bij Europese en andere internationale instellingen.*

*De arbeidsmobiliteit wordt echter begrensd door de wenselijkheid van een collectief geheugen, de behoefte aan specialistische kennis, en de behoefte aan een zekere continuïteit van relaties met beleidsvelden.*

### **Maatschappelijke verantwoordelijkheid ter verbetering van de externe oriëntatie**

*De omgevingsgerichtheid van ambtenaren kan worden vergroot door naast het dominante concept van de ministeriële verantwoordelijkheid aanvullend het concept van de maatschappelijke verantwoordelijkheid te introduceren.*

*Werkbezoeken aan en stages bij doelgroepen van rijksbeleid, decentrale overheden en (semi-)publieke uitvoeringsorganisaties, zijn een nuttig middel om de externe oriëntatie en kennis te vergroten en de uitvoeringsgerichtheid van de beleidsontwikkeling te bevorderen. Ook de omgekeerde beweging is wenselijk. De mate waarin ambtenaren zich extern oriënteren wordt een belangrijk onderdeel bij de beoordeling van het functioneren.*

*Klantenpanels en regelmatig terugkerende onderzoeken waarin belanghebbers van beleidsdirecties hun ervaringen met en oordelen over deze directies geven zijn noodzakelijk om maatschappelijke verantwoording af te leggen.*

*Een sterkere externe oriëntatie van de rijksdienst betekent ook een sterkere oriëntatie op 'Europa'. Structurele afstemming van jaarplannen van beleidsdirecties binnen de rijksdienst die zich met eenzelfde intersectoraal vraagstuk van Europabeleid bezig houden, kan bijdragen aan het EU-bewustwordingsproces. Ook werkbezoeken van departementale beleidsdirecties aan Brussel kunnen het Europees bewustzijn binnen de rijksdienst vergroten, evenals het instrueren van nieuwe medewerkers over het belang van 'Europa' voor hun werkgebied.*

### **Rolverdeling**

*De nieuwe rolverdeling tussen overheid en civil society, die het kabinet voorstaat, vraagt ook om andere houdingen en gedragingen van politici en bestuurders. Het welbewust uit handen geven van macht en mogelijkheden tot beïnvloeding, brengt met zich een vermindering van verantwoordelijkheden en daarmee ook verantwoordingsmechanismen.*

*De kwaliteit van de processen en de producten van organisaties die publieke taken vervullen, dient in de nieuwe rolverdeling ook bewaakt te worden door horizontale toezichts- en verantwoordingsmechanismen, nu door de verkleining van het speelveld van de (rijks-)overheid verticale verantwoordingsmechanismen via de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid aan betekenis hebben ingeboet.*

*De rol van de centrale overheid wordt in dit soort gevallen beperkt tot een vorm van meta-toezicht.*

*Kamervragen over besluiten van of voorvallen bij organisaties waarvoor geen publieke verantwoording op centraal niveau meer bestaat, omdat de taken zijn geprivatiseerd of gedecentraliseerd, behoren óf niet doorgelaten te worden door de voorzitter van de Kamer óf niet beantwoord te worden door de aangesproken minister.*





## Geraadpleegde literatuur

- Aardema, H., *Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden, 2002.
- Allaire, Y., en M.E. Firsirotu, 'Theories of organizational culture', in: *Organizational Studies*, 1984, p. 193-226.
- Bekke, A.J.G.M., 'Het cultuurbegrip in organisaties van openbaar bestuur', in: R. van der Vlist (red.), *Visies op organisatiecultuur. Een multidisciplinair perspectief*, Utrecht, 1992.
- Bekke, A.J.G.M., *Noodzaak van cultuurverandering: de tweede golf 'verklaard'*. Paper voor het TCG-congres, Amersfoort, februari 1997.
- Bekker, R. (red.), *Staatsalmanak 2003. De rijksoverheid over 10 jaar*, Den Haag, 1994.
- Boer, H. de, 'Ambtenaar kijkt met dédain naar de praktijk' (interview), in: *Staatscourant*, 5 maart 2003.
- Borsboom, T.A., en W. Parlevliet, 'Organisatiecultuurveranderingen vanuit het perspectief van de sociale identiteitstheorie', in: R. van der Vlist (red.), *Visies op organisatiecultuur. Een multidisciplinair perspectief*, Utrecht, 1992.
- Bosma, M., 'Cultuurverandering bij VROM. Open en creatieve ambtenaren', in: *Personeelsmanagement*, december 1997.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, zesde, herziene druk, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Breunese, J.N., 'Organisatieveranderingen in de rijksoverheidsorganisatie', in: J.N. Breunese en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden, 1989.
- Cameron, K.S., en R.E. Quinn, *Diagnosing and changing organizational culture*, Addison Wesley, 1999.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff), *Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*. Rapport nr. 3, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, december 1980.
- Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Commissie Van Veen), *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, Den Haag, 1971.
- Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst (Commissie Wiegel), *Naar kerndepartementen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 52.
- Delden, B. van, en W. van Spijker, 'Veranderen zonder script. Vernieuwing bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat', in: R. Voigt en W. van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Assen, 2003.
- Dobbinga, E., *Weerbarstigheid van organisatiecultuur. Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne management-instrumenten*, Delft, 2001.

- Hart, P. 't, "'Verse" minister moet ambtenaar koesteren', in: *NRC Handelsblad*, 13 juli 2002a.
- Hart, P. 't, 'De bureaucratie mag niet winnen' (interview), in: *Publiek Management*, nr. 5, 2002b, p. 7-14.
- Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, 2002.
- Hoewijk, R. van, 'De betekenis van organisatiecultuur. Een literatuur-overzicht', in: *M & O*, nr. 1, 1988, p. 4-47.
- Hofstede, G.H., *Culture's consequences. International differences in work-related values*, Beverly Hills, 1980.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- *Kabinetvisie 'Andere Overheid'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1.
- Kemenade, J.A. van, 'Revitalisering van de democratie', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Na Paars: een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag, 2002a, p. 85-94.
- Kemenade, J.A. van, 'Sneeuwwitje en de zeven dwergen', in: J.A. van Kemenade, *Democratie als opgave*, Den Haag, 2002b, p. 391-409.
- Kuypers, P., *Reorganisatie rijksdienst*. Pre-advies voor de Raad van het Binnenlands Bestuur, Den Haag, 1987.
- *Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst*. Rapport van het Beraad van secretarissen-generaal, Den Haag, juni 2002.
- *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag, 16 mei 2003.
- Ministerie van BZK (programmteam Leo), *Leo. 'Weet wat er leeft, zorg dat het werkt'*. Plan van aanpak cultuurprogramma BZK, Den Haag, 5 september 2003.
- Ministerie van Economische Zaken, *Sociaal Jaarverslag 2002*, Den Haag, 2003.
- Nistelrooij, A.T.M. van, 'Effectief interveniëren met behulp van conferenties', in: *M & O*, nr. 3, 1998, p. 23-47.
- Nistelrooij, A.T.M. van, 'Organisatiecultuur: diagnose, interventie en beïnvloeding', H. Doorewaard en W. de Nijs (red.), *Organisatieontwikkeling en human resource management*, Utrecht, 2002.
- Peters, T.J., en R.H. Waterman, *In search of excellence. Lessons from America's best-run companies*, New York, 1982.
- Raad van State, *Jaarverslag 2001*, Den Haag, 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, juni 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, maart 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Crisis en vernieuwing*, verslag van de eerste Rob-lezing, Den Haag, november 2003.
- *Rapportage BrusselProof*. Onderzoek naar de kwaliteit van het Europa-beleid van het ministerie van VWS, Brussel/Den Haag, 1 juli 2003.

- Rolies, J., en N. Zitman, 'Fiere ambtenaar voelt zich kop van Jut', in: *Management & Bestuur*, oktober 2003.
- Sanders, G., en B. Neuijen, *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen, 1986.
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership. A dynamic view*, San Francisco, 1985.
- Schein, E.H., *The corporate culture survival guide: sense and nonsense about cultural change*, San Francisco, 1999.
- Schuring, J., 'Pionieren, plannen en pleisterplaatsen. Het vernieuwingsprogramma van het kerndepartement van het ministerie van EZ', in: R. Voigt en W. van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Assen, 2003, p. 103-129.
- Snellen, I.Th.M., 'Overheidssturing: reflecties uit de leefwereld', Raad voor het openbaar bestuur, *Na Paars: een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag, november 2002, p. 31-44.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Den Haag, 1998.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag, 2003.
- Straathof, A., en R. van Dijk, *Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren*, Utrecht, 2003.
- Tennekes, J., *Organisatiecultuur. Een antropologische visie*, Leuven/ Apeldoorn, 1995.
- Tjeenk Willink, H.D., en P.L. Hupe, 'Reorganisatie rijksdienst', in: C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, 1991.
- Torbijn, P., *Integraal management: te pas of te onpas? Succes- en faalfactoren bij integraal management binnen de rijksoverheid. Twee diensten vergeleken*. Afstudeerscriptie, Open Universiteit, Heerlen, 12 juni 2003.
- Twist, M.J.W. van, 'Contouren van de Andere Overheid', in: *Staatscourant*, 17 december 2003.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur. IJzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?*, Delft, 1995.
- Veenswijk, M., en J.L.M. Hakvoort, Hoe weerbarstig is de cultuur van de rijksoverheid? In: *Management & Bestuur*, mei 1998.
- Walle, S. van de, e.a., *Stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdienst. Burgergericht besturen: kwaliteit en vertrouwen in de overheid*, zesde rapport, Leuven, juni 2003.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Rapporten aan de regering, nr. 63, Den Haag, 2002.
- Willems, I., *Organisatiecultuur en psychologisch contract in de federale overheid*. Samenvatting onderzoeksresultaten, Universiteit van Antwerpen, Antwerpen, maart 2003.
- Zwart, C.J., *De overheid is geen geluksfabriek*, Den Haag, 2001.



# Bijlage I

## Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De voorzitter van de Raad voor het  
bestuur, prof. dr. J.A. van Kemen  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Datum**  
6 december 2002

**Ons kenmerk**  
GSIBVOR2002/96976

**Onderdeel**  
DGOB/GSIBIOKR

**Inlichtingen**  
Dammers/Eval  
T (070) 426 7565  
F (070)

**Uw kenmerk**

**Blad**  
1 van 2

**Aantal bijlagen**

**Bezoekadres**  
Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Onderwerp**  
adviesaanvraag organisatiecultuur

Hierbij verzoek ik u, overeenkomstig het werkprogramma de Raad voor het openbaar bestuur voor 2002 en geleid op artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges, advies uit te brengen over de volgende vraagpunten:

- een beknopte beschouwing geven over het begrip 'organisatiecultuur' in relatie tot de rijksdienst, met name de ministeries, en over externe organisatie-impulsen zoals maatschappelijke ontwikkelingen die tot een verandering van organisatiecultuur (kunnen of moeten) leiden.
- een advies uitbrengen over de wijze waarop de organisatiecultuur van de rijksdienst, met name van de ministeries, beter kan sporen met de huidige en de te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen, zodat in lijn met het Strategisch Akkoord de problemen van nu en morgen worden aangepakt. Zo zal er vanwege de verschuiving van de aandacht van beleidsvorming naar uitvoering een meer uitvoeringsgerichte cultuur moeten komen.
- Specifieke aanbevelingen over het probleem 'verkokering': welke cultuuraspecten daarin meespelen (bijvoorbeeld hokjesgeest, detaillisme, formalisme en traagheid, de spanning tussen integraliteit en specialisme) en welke oplossingen kunnen worden gevonden. Oplossingen kunnen worden gezocht in een samenhangende aanpak, die bestaat uit een combinatie van inhoud (strategie: wat zijn de trends en waar werken we naartoe?), structuur (bijv. project DG's), informatie- en communicatietechnologie, ambtelijke professie, ontbureaucratisering en nieuwe werkwijzen (hoe werken we samen, nieuwe vormen) en cultuuraspecten (voorbeeldgedrag organiseren en navolging uitlokken).

**Toelichting:**

Burgers, media, wetenschappers, en politici hebben naar aanleiding van verschillende incidenten naar voren gebracht dat er een culturele revolutie of

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum  
6 december 2002

Ons kenmerk  
GS:BIOR2002:96976

Blad  
2 van 2

culturele omslag moet plaatsvinden binnen de overheid. Deze maatschappelijke en politieke wens om te komen tot een culturele verandering kan de rijksoverheid niet naast zich neerleggen. Dit is deels ontstaan door onvoldoende adequaat optreden van het openbaar bestuur wat betreft beleid, uitvoering of toezicht op verschillende publieke terreinen (gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid, verkeer, etc.). Dit is ook ingegeven door het feit dat de samenleving aan het veranderen is. Trends en ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen zijn individualisering, de mondige burger, multiculturalisering, internationalisering, gebruik van informatie- en communicatietechnologie, enzovoorts.

Jarenlang meende de overheid zichzelf te kunnen moderniseren en aan te passen aan de eisen vanuit de samenleving door vooral de structuur binnen de rijksoverheid te verbeteren en regels te maken. Zo zijn er veel reorganisaties door ministeries uitgevoerd en is er veel aandacht geweest voor de formele interne en externe positionering en inrichting van dienstonderdelen. In de praktijk blijkt dat aandacht voor de structuur van de organisatie evenwel niet afdoende is. De cultuur van organisaties in het openbaar bestuur bepaalt (mede) de wijze waarop binnen structuren door bewindslieden en hun ambtenaren wordt gehandeld. Dat geldt ook voor de cultuur van lagere overheden en de wijze waarop binnen structuren door lokale en provinciale bestuurders en hun ambtenaren wordt gehandeld. Er vinden reeds activiteiten plaats die gericht zijn op ontkokering en cultuurverandering binnen de rijksoverheid. Deze kunnen worden gebruikt om de Raad voor het openbaar bestuur meer richting te geven in zijn advisering.

Conform artikel 19, eerste lid van de Kaderwet adviescolleges kunt u over de adviesaanvraag inlichtingen inwinnen bij mw. ir. M.M.A. Exel en drs. J. Dommers van de Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van mijn ministerie.

Ten behoeve van het op te stellen advies verzoek ik u ook gebruik te maken van de expertise die aanwezig is bij andere vaste, strategische adviescolleges.

Ik verzoek u het advies uiterlijk 6 maanden na ontvangst van mijn adviesverzoek uit te brengen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes



## Bijlage II

### Organisatiecultuur: theorie en praktijk

#### 1.

##### Inleiding

##### Organisatiecultuur als factor van belang voor het functioneren en de prestaties van overheidsorganisaties

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gaat laks om met uitspraken van de rechter. Regelmatig worden vonnissen over asiel- en andere vreemdelingenzaken niet of te laat nagevolgd. Dit heeft met organisatorische problemen te maken, maar ook met de cultuur bij de dienst, concludeert de Nationale Ombudsman, Roel Fernhout, na onderzoek.<sup>65</sup>

Succes en falen van overheidsorganisaties worden veelal mede toegeschreven aan de heersende organisatiecultuur binnen die organisaties. Illustratief is hier het pleidooi voor een culturele revolutie, een cultuuromslag, binnen het openbaar bestuur, dat Marten Oosting indertijd hield bij de presentatie van het rapport van de commissie onderzoek vuurwerkcramp Enschede. De overheid zou minder door de vingers moeten zien en duidelijk moeten optreden tegen diegenen die de regels overtreden. Verkokering van de rijksdienst alsmede de veelal gebrekkige communicatie tussen overheden onderling werden aangegeven als mede-oorzaak van de ramp.

Hieronder wordt nader ingegaan op de aandacht die er de laatste jaren is geweest voor het begrip organisatiecultuur, op de vele betekenissen en op de functies van organisatiecultuur, en op mogelijkheden om organisatieculturen te beschrijven.

#### 2.

##### Aandacht voor organisatiecultuur: een golfbeweging

In de jaren tachtig van de vorige eeuw raakte in de organisatie-theorie het begrip organisatiecultuur in zwang. Er werden veel studies verricht naar de cultuur in complexe organisaties, aanvankelijk hoofdzakelijk in de private sector. Organizecultuur werd hierbij gezien als een belangrijk instrument – een manipuleerbare variabele – om organisaties efficiënter en effectiever te maken.<sup>66</sup>

De aandacht voor organisatiecultuur volgde op een periode – de jaren zestig en zeventig – waarin een groot geloof heerste in de maakbaarheid van de samenleving en van organisaties vanuit een centraal punt. ‘Alsof mensen door middel van rationele organisatie-ingrepen tot het juiste handelen zijn te bewegen’.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> *de Volkskrant*, 19 maart 2003 (bericht naar aanleiding van de presentatie van het Jaarverslag 2002 van de Nationale Ombudsman).

<sup>66</sup> M. Veenswijk (1995), p. 13.

<sup>67</sup> A.J.G.M. Bekke (1997), p. 2.

De opmars van het begrip organisatiecultuur begon in de Verenigde Staten die zich bedreigd voelden door successen van Japanse ondernemingen. Deze successen werden toegeschreven aan de culturele coherentie van Japanse ondernemingen. In hun bestseller *In Search of Excellence. Lessons from America's best-run companies* (1982) betogen Peters en Waterman zelfs dat organisatiecultuur – waarden die binnen een organisatie gedeeld worden en die gedrag reguleren – de centrale verklaring biedt voor het succes van een onderneming. De organisatiecultuur van ‘excellente ondernemingen’ is er in hun ogen één die gekenmerkt wordt door een grote mate van culturele homogeniteit en sterk *esprit de corps*. Peters en Waterman spreken dan van een sterke organisatiecultuur. Zo’n sterke organisatiecultuur moet overigens wél sterk gericht zijn op de omgeving – de markt en de klanten – anders wordt zij disfunctioneel.<sup>68</sup> Peters en Waterman onderscheiden acht cultuurkenmerken van excellente ondernemingen:

- een actiegerichte oriëntatie;
- een klantgerichte instelling;
- autonomie en ondernemingsgeest;
- productiviteit door inzet van en respect voor medewerkers;
- persoonlijke inzet en waardenbewustzijn van het management;
- vasthoudendheid van het management aan de oorspronkelijke uitgangspunten van de onderneming;
- een eenvoudige organisatie met een kleine staf;
- enerzijds een sterke centrale controle op naleving van de fundamentele waarden en anderzijds een ruime handelingsvrijheid op het niveau van de uitvoering.<sup>69</sup>

In de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw deed het begrip organisatiecultuur ook zijn intrede in de wetenschap en de praktijk van het openbaar bestuur. Daarbij was aanvankelijk de instrumentele benadering van organisatiecultuur dominant: organisatiecultuur als manipuleerbare variabele. De excellente organisatie van Peters en Waterman werd ook ten voorbeeld gesteld aan overheidsorganisaties. Ook van deze organisaties werd een grotere efficiëntie en effectiviteit verlangd alsmede een bedrijfsmatige en cliëntgerichte manier van werken.

Net als thans, in 2003, ging ruim vijftien jaar geleden de aandacht voor de cultuur van overheidsorganisaties gepaard met een taakstellingsoperatie met als doel een overheid die ‘kleiner en beter’ is. Naast structuurwijzigingen, die vooral waren gericht op de efficiëntie en de effectiviteit, diende een cultuur-

---

<sup>68</sup> ‘Poorer-performing companies often have strong cultures too, but dysfunctional ones.

They are usually focused on internal politics rather than on the customer, or they focus on the “numbers” rather than on the product and the people who make and sell it’ (T.J. Peters en R.H. Waterman, 1982, p. 76).

<sup>69</sup> Zie T.A. Borsboom en W. Parlevliet (1992), p. 95 en verder.



omslag gemaakt te worden. Flexibiliteit en cliëntgerichtheid fungeerden daarbij als centrale normen van de ‘nieuwe’cultuur. Een ‘nieuw type ambtenaar’ moest worden geboren. De ambtenaar die initiatieven neemt, flexibel is, zich niet verschuilt achter procedures, en klant- en probleemgericht handelt. Op allerlei plaatsen in het openbaar bestuur werden cultuurveranderingstrajecten ingezet om de nieuwe ambtenaar en daarmee de excellente overheidsorganisatie te creëren.

Bekke beschouwt de periode tussen grofweg 1985 en 1995 als de eerste cultuurveranderingsgolf in het Nederlandse openbaar bestuur, als een beweging gericht op het gedrag en de houding van ambtenaren binnen de organisatie. De gedachte was dat niet de structuur mensen beweegt tot zinvolle actie, maar individuele motivatie en authentiek menselijk gedrag: ‘niet structuren bepalen organisationele effectiviteit, maar het samenwerkingsproces van mensen’.<sup>70</sup> ‘Hoogtepunt’ in deze cultuurveranderingsbeweging was wellicht de cultuurinterventie bij het directoraat-generaal Volkshuisvesting van het ministerie van VROM in 1992.

Het DG Volkshuisvesting, een technisch georiënteerd, gesloten en vooral tot controleren geneigd bolwerk van klassiek Weberiaanse snit zou moeten worden omgevormd tot een open dienstverlenende en adviserende rijksdienst, die in haar omgaan met decentrale overheden en woningcorporaties niet langer als vanzelfsprekend zou mogen uitgaan van ‘machtsrelaties’. Veel functies zouden opnieuw gedefinieerd moeten worden, na een grondige sanering: tussen 1992 en 1996 moesten 400 van de 1800 banen verdwijnen in het kader van ‘de grote efficiency operatie’. Het bureau Terpstra en Tukker werd ingehuurd om de beoogde transformatie te bewerkstelligen. Van alle betrokken ambtenaren zou een interactief persoonsdossier worden aangelegd met vakmatige, persoonsgebonden en beroepshoudingsmatige informatie. Ambtenaren moesten elkaar in kringgesprekken beoordelen op kwaliteit. Al naar gelang dit oordeel werden ambtenaren bestempeld als mol, konijn, giraf, kat of meeuw. De aldus verkregen informatie werd samengevat in een zogenaamde kwaliteitskaart. Deze kaart zou vervolgens professioneel getoetst worden (gematcht) aan de kwaliteitseisen van de beschikbare functies. Tijdens het transformatieproces verschenen in landelijke dagbladen regelmatig berichten over de aanpak van het bureau Terpstra en Tukker. De teneur van de berichten was dat deze aanpak onverantwoord was. Het georganiseerd overleg en de vakbonden hielden vast aan het selecteren op basis van ‘objectieve’ criteria van het ARAR zoals opleiding, leeftijd, dienstjaren, terwijl het management koos voor selectie op basis van ‘subjectieve’ criteria zoals geschiktheid en kwaliteit. De uitkomst van juridisch advies stelde de werkgever in het ongelijk. Uiteindelijk zette de betrokken staatssecretaris het transformatieproces stop.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> A.J.G.M. Bekke (1997), p. 3.

<sup>71</sup> Bronnen: artikelen in *de Volkskrant*, december 1992, en in *Binnenlands Bestuur*, januari 1993.

Was de eerste cultuurveranderingsgolf vooral gericht op intern-bureaucratisch gedrag en het klantvriendelijker presenteren van door de overheid bedachte producten, de tweede golf schakelde de burger in bij het bedenken van die producten. Dit vanuit de gedachte dat voor het proces van besturing van de samenleving allianties, coalities nodig zijn.<sup>72</sup>

De huidige roep om een cultuurverandering, zoals bijvoorbeeld verwoord door de minister van BZK in zijn adviesaanvraag, lijkt op een combinatie van de eerste en de tweede cultuurveranderingsgolf: ambtenaren moeten anders gaan werken én meer gebruik maken van kennis, expertise en betrokkenheid in de samenleving: het 'zelfsturend vermogen' van actoren in de samenleving (de *civil society*) dient te worden gestimuleerd en geactiveerd.

### 3.

#### **Organisatiecultuur: een meerduidig begrip**

'The word culture has many meanings and connotations. When we combine it with an other commonly used word, organization, we are almost certain to have conceptual and semantic confusion'.<sup>73</sup>

Het begrip organisatiecultuur roept vele associaties op en kent in de onderzoeksliteratuur vele definities.<sup>74</sup> In die literatuur is men het er in het algemeen over eens dat er geen eenduidige definitie van 'organisatiecultuur' bestaat. Na een uitvoerige literatuurstudie somt Van Hoewijk een baaierd van associaties op bij het woord organisatiecultuur:

'...stijl van leven, tradities, gewoonten, gedragscodes, normen, fundamentele waarden, symbolen, folklore, sentimenten, omgangsvormen, tijdbesef, opvattingen over leven, dood en de natuur, rituelen ... verbazing, verwondering, eigenheid, vreemd.'

Onlangs kwamen Van Dijk en Straathof tot eenzelfde bevinding:<sup>75</sup>

'Cultuur wordt als containerbegrip gebruikt. Alles lijkt tot het onderwerp te worden gerekend. Het gaat over de wijze van werken van mensen (bijvoorbeeld niet professioneel genoeg) en de wijze van omgang (zoals het spel tussen politiek en ambtenarij). Ook voor de groep specifieke denkbeelden worden genoemd, of de normen en waarden van een organisatie. Er wordt gesproken over een vergadercultuur, van een achterkamertjescultuur, een angstcultuur. Cultuur is een onduidelijk begrip en leidt daarom vaak tot begripsverwarring.

---

<sup>72</sup> A.J.G.M. Bekke (1997), p. 5 en verder.

<sup>73</sup> Aldus E.H. Schein, een van de invloedrijkste auteurs op het gebied van organisatiecultuur, zoals geciteerd in: A.J.G.M. Bekke (1992), p. 27.

<sup>74</sup> In 1984 telden Allaire en Firsirotu al 164 verschillende definities van organisatiecultuur.

<sup>75</sup> A. Straathof en R. van Dijk (2003), p. 32.

Om iets te kunnen veranderen, dat geldt ook voor culturen, moet je helder hebben waarover je praat.’

Op deze plaats wil de Raad enige gezaghebbende omschrijvingen van het begrip organisatiecultuur de revue laten passeren om tot slot daaruit enige elementen te destilleren die zijns inziens de kern van het begrip organisatiecultuur vormen en die tegelijkertijd dit begrip enigszins praktisch hanteerbaar maken.

### 3.1

#### **Organisatiecultuur als gelaagd begrip**

Een in de literatuur veel gebruikte omschrijving van het begrip organisatiecultuur is van de hand van de Amerikaanse organisatiepsycholoog Schein:

‘A pattern of basic assumptions – invented, discovered or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaptation and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.’<sup>76</sup>

Organisatiecultuur is bij Schein beperkt tot ‘basis assumptions, dropped out of awareness’. Het betreft basisassumpties over de relatie met de omgeving, de aard van de fysieke werkelijkheid, de aard van de menselijke natuur en de aard van menselijke relaties. Deze assumpties zijn impliciet en niet zichtbaar en beïnvloeden het denken en handelen van organisatieleden. Aangezien dit denken en handelen niet alleen door de organisatiecultuur (in de zin van basisassumpties) maar ook door omgevingsfactoren wordt bepaald, rekent Schein het denken en handelen niet tot de organisatiecultuur.

In navolging van Schein is organisatiecultuur wel omschreven als een ui: een kern met moeilijk te veranderen ‘basisassumpties’, daar omheen een schil met waarden en normen, vervolgens een schil met helden, symbolen, mythen en verhalen, en aan de buitenkant een schil met observeerbare gedragspatronen.<sup>77</sup>

Hofstede, die baanbrekend onderzoek verrichtte naar nationale culturen en naar organisatieculturen, omschrijft cultuur als een geheel van ‘patronen van denken, voelen en potentieel handelen’ die de mens tijdens zijn leven aanleert. Die patronen vormen de collectieve programmering van de geest die de leden van de ene groep of de ene samenleving onderscheidt van de andere. Een en ander betekent overigens niet dat mensen als computers geprogrammeerd zijn. De mens kan in principe zijn ‘mentale *software*’ herzien en opnieuw programmeren, aldus Hofstede. Hiertoe moet hij die *software* wel als zodanig herkennen en accepteren.<sup>78</sup> Evenals bij Schein is bij Hofstede

<sup>76</sup> E.H. Schein (1985).

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld R. van Hoewijk (1988); G. Sanders en B. Neuijen (1986).

(organisatie-)cultuur iets wat niet direct zichtbaar is, en wordt verondersteld dat het menselijk denken en handelen van leden van een organisatie niet alleen beïnvloed wordt door de organisatiecultuur, maar ook door persoonlijkheids- en omgevingskenmerken. Ook Hofstede hanteert een lagen- of schillenmodel: een kern die bestaat uit waarden, en daar omheen achtereenvolgens rituelen, helden en symbolen. Een belangrijke bevinding van Hofstede is dat terwijl *nationale* culturen vooral verschillen op het niveau van dieperliggende waarden, *organisatie*culturen vooral van elkaar verschillen in rituelen, helden en symbolen (door Hofstede bestempeld als ‘praktijken’).

Ook de bedrijfskundige-psycholoog Van Nistelrooij maakt onderscheid tussen een dieperliggende ‘culturele kern’ en een meer aan de oppervlakte komende ‘culturele praktijk’. De culturele kern bestaat uit waarden, aannames en ongeschreven regels. De ‘culturele praktijk’ (‘organisatieklimaat’) wordt gevormd door de volgende vijf elementen:<sup>79</sup>

- leiderschap: is sprake van inspirerend leiderschap; kunnen ondergeschikten invloed op beslissingen uitoefenen?
- tradities en gewoonten: gedrags- en kledingcodes, ceremonies, mythen, geruchten;
- samenwerking: is er sprake van onderling vertrouwen en wederzijdse steun, of juist van wantrouwen en opportunistisch gedrag;
- communicatie: is er sprake van een open en wederkerige communicatie, worden afspraken nagekomen, is er sprake van terugkoppeling?
- waardering en beloning: niet alleen expliciete beloning, maar ook impliciete waardering voor bijvoorbeeld prestaties op individueel dan wel groepsniveau, voor volgzzaamheid dan wel zelfwerkzaamheid, voor snel of foutloos werken et cetera.

Van Nistelrooij beschouwt een organisatiecultuur als een intermediair, als iets wat door mensen wordt beïnvloed en wat tegelijkertijd de mensen beïnvloedt.

Niet alleen in de organisatiepsychologie en -sociologie, maar ook in de bestuurskunde wordt ‘organisatiecultuur’ in de regel beschouwd als een gelaagd begrip. Ter illustratie een beeldende omschrijving van Bovens e.a.<sup>80</sup>:

‘Als wij de organisatiestructuur als het geraamte van een organisatie opvatten, dan is de organisatiecultuur het vlees en bloed. De structuur schept de randvoorwaarden waarbinnen de organisatie functioneert, de cultuur verwijst naar datgene dat er daadwerkelijk gebeurt. Het begrip cultuur verwijst naar de gevestigde manieren van denken en doen in een organisatie. Cultuur is een gelaagd begrip. Het verwijst zowel naar de wijze waarop mensen in een

---

<sup>78</sup> Zie G.H. Hofstede (1980).

<sup>79</sup> A.T.M. van Nistelrooij (1998) p. 23-47.

<sup>80</sup> M.A.P. Bovens e.a. (2001), p. 162

organisatie zich gedragen, als naar de waarden en normen, ideeën en opvattingen, sentimenten en emoties die aan dat gedrag ten grondslag liggen’.

Straathof en Van Dijk hebben recentelijk het zogenaamde ‘Cultuur Arena model’ verder uitgewerkt. Dit model bestaat uit drie lagen – niveaus – van organisatiecultuur: ‘mindsets’, de groepsarena en gedragspatronen.<sup>81</sup>

- ‘mindsets’: de diepste laag, bestaande uit denkbeelden en waarden; het betreft ‘mentale modellen’ die bepalend zijn voor de gemeenschappelijke manier waarop organisatieleden hun werkelijkheid filteren;
- groepsarena: de onderlinge verhoudingen tussen organisatieleden, ongeschreven regels, oplossingsrepertoires;
- gedragspatronen: herhaald gedrag, hetzelfde gedrag bij meerdere personen.

### 3.2

#### **Organisatiecultuur: gemeenschappelijke kenmerken**

Hiervoor is aangegeven dat in de literatuur veel steun is voor een analytisch onderscheid van verschillende lagen of schillen van organisatiecultuur. Daarnaast is er een grote consensus over kenmerken van het begrip organisatiecultuur op zich. Hofstede noemt de volgende gemeenschappelijke kenmerken van beschrijvingen van organisatiecultuur:

- holistisch (het geheel is meer dan de som der delen);
- historisch bepaald;
- verwant aan zaken die antropologen bestuderen (rituelen, symbolen);
- een sociale constructie (gecreëerd en in stand gehouden door de groep mensen die de organisatie vormen);
- zacht (een zachte factor met harde consequenties);
- moeilijk te veranderen (dit geldt vooral voor de kern of ‘diepste laag’).

Andere auteurs komen tot een soortgelijk lijstje van gemeenschappelijke kenmerken.<sup>82</sup>

- organisatiecultuur is iets wat door (een groep) mensen gedeeld wordt (‘shared values’, ‘corporate culture’);
- organisatiecultuur wordt gedragen door mensen; zij hebben zich – veelal onbewust – normen, waarden en gedragspatronen eigen gemaakt;
- organisatiecultuur is aangeleerd; zij ontstaat door externe invloeden en interne gemeenschappelijke leerervaringen;
- organisatiecultuur is niet onmiddellijk zichtbaar, noch direct beïnvloedbaar: het gaat in essentie om datgene dat in de hoofden en harten van mensen zit;
- organisatiecultuur is relatief stabiel: zij past zich in de regel langzaam aan aan veranderde omstandigheden, zeker wanneer sprake is van een homogene, hechte organisatiecultuur met een lange geschiedenis.

<sup>81</sup> A. Straathof en R. van Dijk (2003), p. 37-39. Dit model is afgeleid van E.H. Schein (1999).

<sup>82</sup> Zie bijvoorbeeld T.A. Borsboom en W. Parlevliet (1992), p. 97.

Wanneer gesproken wordt van de cultuur van een organisatie dient bedacht te worden dat binnen een organisatie in de regel verschillende subculturen bestaan van sociale, beroeps-, werk- en taakgroepen: 'Hoe het management ook zijn best doet om de eenheid te benadrukken, diversiteit en een bepaalde heterogeniteit in de organisatie zullen blijven bestaan.'<sup>83</sup> Dit geldt *a fortiori* voor grote en complexe organisaties zoals departementen. Het beeld dat Van Delden en Van Spijker schetsen van de verscheidenheid en de negatieve gevolgen daarvan, binnen Verkeer & Waterstaat, lijkt illustratief voor onze departementen:

'Als het gaat om verbeteringen of vernieuwingen bij het departement, wordt de eenheid van Verkeer & Waterstaat vanzelfsprekend als uitgangspunt genomen. Feitelijk opereert Verkeer & Waterstaat echter als een verzameling van organisaties en wenst men elkaar ook niet altijd te kennen: 'Wij van de Waterstaat en jullie van de Plesmanweg' (waar de minister zetelt) (...) Op het hoogste niveau leidt dat tot permanente discussie en tot een hoge mate van non-interventie. Op directieniveau leidt dat tot 'toko'-gedrag: ieder zit op zijn eigen terrein en schermt dat af. Kennis wordt een machtsmiddel, kennis delen een zwaktebod.'<sup>84</sup>

### 3.3

#### **Functies van organisatiecultuur**

Globaal gesproken kunnen aan organisatiecultuur – beschouwd als eigenschap van een organisatie – twee functies worden toegekend: een interne functie (onzekerheidsreductie en het creëren van groepsidentiteit) en een externe functie (de organisatiecultuur die ervoor zorgt dat de organisatie 'past' in haar omgeving). De onzekerheidsreductie bestaat hieruit dat de organisatiecultuur het handelen en het reageren van organisatieleden in zekere mate voorspelbaar maakt: organisatiecultuur als richtingwijzer voor gedrag. Dat bevordert een gezamenlijke probleemaanpak:

'Men begrijpt elkaar met een half woord en de neuzen staan eensgezind dezelfde oplossingsrichting uit. Dat bespaart tijd en het voorkomt pijnlijke confrontaties en verrassingen. Er hoeft niet steeds energie te worden besteed aan het uitzoeken van wat kan en mag en hoort met betrekking tot agressie, macht, intimiteit, privacy, rationaliteit, gezagsgetrouwheid'.<sup>85</sup>

Naarmate de richtinggevende functie van de organisatiecultuur sterker is – en de richting ook de *gewenste* richting is! – is er minder noodzaak om het werk te regelen aan de hand van gedetailleerde structuren en procedures: afstemming en coördinatie vinden als het ware 'automatisch' plaats.

---

<sup>83</sup> A. van Nistelrooij (2002), p. 128.

<sup>84</sup> B. van Delden en W. van Spijker (2003), p. 83.

<sup>85</sup> R. van Hoewijk (1988), p. 13.

Organisatiecultuur geeft niet alleen richting aan gedrag, maar kan ook een groepsidentiteit creëren, en daarmee grenzen tussen groepen markeren: ‘wij van de belastingdienst; wij van rijkswaterstaat’. Wanneer de organisatiecultuur aan de organisatieleden een positief zelfbeeld verschaft, vergroot dit hun betrokkenheid: zij zijn trots op hun organisatie. In dat geval kan gesproken worden van een vitale *corporate identity*. Biedt de organisatiecultuur de betrokkenen echter een onduidelijk of zelfs negatief zelfbeeld, en is er binnen de organisatie weinig waar men trots op is, dan blijft de betrokkenheid bij het reilen en zeilen van de eigen organisatie tot een minimum beperkt.<sup>86</sup>

De groepsidentiteit, de *corporate identity*, kan echter doorslaan en daarmee disfunctioneel worden voor de organisatie: de organisatieleden vinden hun organisatie niet alleen anders, maar ook en vooral beter dan andere organisaties, ja zelfs superieur. Het leren van, en het samenwerken met andere organisaties is in zo’n situatie praktisch uitgesloten.

De externe functie van organisatiecultuur betreft de zogenaamde normatieve integratie van de organisatie in de samenleving. Wanneer een organisatie in haar systeem van normen en waarden fundamenteel afwijkt van het in haar omgeving algemeen aanvaarde normen- en waardensysteem, verliest zij op den duur haar legitimiteit.

#### 4.

#### **Beschrijvingen van organisatieculturen: diagnoses en wensbeelden**

##### 4.1

##### **Enkele meetinstrumenten**

Om veranderingen in de organisatiecultuur tot stand te brengen is het nodig de huidige en de gewenste organisatiecultuur in kaart te brengen. Daarvoor zijn hulpmiddelen ontwikkeld. Zo hebben Sanders en Neuijen<sup>87</sup>, op basis van uitvoerig empirisch onderzoek, zes dimensies van organisatiecultuur uitgewerkt. Het gaat om de volgende dimensies:

- resultaatgericht versus procesgericht;
- mensgericht versus werkgericht;
- open versus gesloten;
- organisatiegebonden versus professioneel;
- strakke versus losse controle;
- pragmatisch versus normatief.

Middels vragenlijsten kunnen organisatieleden hun organisatie laten scoren op deze dimensies. Het totaalbeeld van de scores geeft een overall-schets van de culturele praktijken (symbolen, helden, rituelen) in de organisatie.

---

<sup>86</sup> J. Tennekes (1995), p. 122-125.

<sup>87</sup> G. Sanders en B. Neuijen (1986).

Deze zes dimensies kunnen niet alleen gebruikt worden voor een diagnose van de organisatiecultuur, maar ook voor een beschrijving van de – in de ogen van de organisatieleden – wenselijke organisatiecultuur, uitgaande van de missie van de organisatie en van de eisen die de omgeving aan de organisatie stelt. Confrontatie van de ‘ist’- en ‘soll’-situatie (een kloof-analyse) richt de aandacht op zogenaamde veranderpunten.<sup>88</sup>

Volgens Torbijn doen deze zes dimensies niet geheel recht aan de organisatiecultuur van (rijks-)overheidsorganisaties, die werken in een politieke omgeving. Hij voegt derhalve voor deze organisaties een zevende dimensie toe: die van sectorgericht versus politiek gericht.<sup>89</sup>

<i>Sectorgericht</i>	<i>Politiek gericht</i>
Loyaal aan de sector	Loyaal aan de bewindspersoon
Contacten primair extern	Contacten primair intern
Interactief beleid, draagvlak derden	Primaat van de politiek, compromissen
Producten zijn belangrijk	Processen en timing zijn belangrijk
Waan van de dag is verstorend	Waan van de dag hoort erbij
Specialisten	Generalisten
Zakelijk	Intuitief

Ook Cameron & Quinn<sup>90</sup> ontwikkelden een instrument om zowel de huidige als de gewenste organisatiecultuur in kaart te brengen, het zogenaamde *Organizational Culture Assessment Instrument* (OCAI). Dit instrument is opgebouwd vanuit het model van *concurrerende waarden*. Het model van *concurrerende waarden* is voortgekomen uit onderzoek naar de belangrijkste indicatoren van de effectiviteit van organisaties. Een statistische analyse van 39 indicatoren bracht twee dimensies aan het licht waarbinnen alle factoren vielen, te weten: *flexibiliteit versus stabiliteit*, en *interne versus externe gerichtheid*. Tezamen vormen deze twee dimensies vier kwadranten. De combinatie van de ‘waarden’ flexibiliteit en interne gerichtheid omvat indicatoren als: teamwerk; participatie; loyaliteit; en nadruk op menselijke ontwikkeling (*development*). De combinatie van de waarden flexibiliteit en externe gerichtheid omvat indicatoren zoals: dynamiek; risicobereidheid; initiatiefbereidheid; vernieuwingsgezindheid. De combinatie van de waarden stabiliteit en interne gerichtheid omvat indicatoren als: doelmatigheid; voorspelbaarheid; stabiele verhoudingen; beheersbaarheid. De combinatie van stabiliteit en externe gerichtheid omvat indicatoren als: resultaatgerichtheid; competitiviteit; no-nonsense instelling van de leiding; het stellen van hoge eisen. Deze vier combinaties zijn kwadranten en op te vatten als cultuurtypen.

<sup>88</sup> Zie voor een dergelijke aanpak ook: A. Straathof en R. van Dijk (2003).

<sup>89</sup> P. Torbijn (2003).

<sup>90</sup> K.S. Cameron en R.E. Quinn (1999).



Opvallend is dat diverse van de hier genoemde waarden en indicatoren (bijvoorbeeld flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, bereidheid tot samenwerking) terugkeren in concrete en recente cultuurveranderingsprogramma's in de rijksdienst, zoals de drie door de Raad beschouwde cultuurveranderingsprogramma's laten zien (zie hoofdstuk 4 in de voorgaande adviestekst).

## 4.2

### **Illustratie: de organisatiecultuur van enkele Belgische ministeries**

Tot slot wil de Raad hier wijzen op de door Szumal ontwikkelde OCI-vragenlijst (Organisatie Cultuur Inventaris), een instrument dat aan de hand 120 items (vragen) twaalf sets van gedragsnormen of cultuurstijlen meet.<sup>91</sup> De scores van de respondenten bieden een overzicht van de twaalf cultuurstijlen en geven een algemeen beeld van de organisatiecultuur. De twaalf cultuurstijlen worden in drie algemene types van organisatiecultuur onderverdeeld: constructieve, passief defensieve en agressief defensieve culturen. Willems heeft dit instrument trapsgewijs toegepast op de organisatiecultuur van drie Belgische ministeries, de verschillende afdelingen binnen deze ministeries, de centrale diensten en de buitendiensten (uitvoeringsorganisaties).<sup>92</sup> Willems vond duidelijke verschillen in de beschreven organisatieculturen. Ondanks deze verschillen waren de meest voorkomende cultuurstijlen telkens de op elkaar lijkende vermijdende en de oppositionele stijlen: men faalt in het belonen van succes en resultaten en benadrukt vooral negatieve resultaten; daardoor vertonen medewerkers weinig innovatief gedrag (vermijdende stijl). Het oppositionele karakter van de cultuur uit zich in negatief-kritisch gedrag. Medewerkers verwerven status en invloed door ideeën van anderen af te breken en tegen te werken. Hierdoor wordt het vermijdend gedrag nog versterkt. Opvallend is verder dat de ministeries zeer laag scoren op de zogenaamde constructieve cultuurstijlen (prestatiegericht, zelf-actualiserend, mensgericht en relatiegericht) en dat hier de kloof met de gewenste cultuur relatief groot is. Om deze te verkleinen beveelt Willems aan om het (personeels-)evaluatiebeleid en de leidinggevende stijl om te vormen en om een 'verrijkt *jobdesign*' in te voeren dat ambtenaren autonomie, variëteit, feedback en intermenselijke contacten biedt.

## 5.

### **Gewenste organisatiecultuur: geen blauwdruk voor de Nederlandse rijksdienst**

De Raad ziet in lijn met de hoofdstroom in de wetenschap, organisatiecultuur als een gelaagd begrip dat verwijst naar gevestigde houdingen en gedragingen in een organisatie. De Raad ziet organisatiecultuur bovendien als een essen-

<sup>91</sup> Het gaat om de volgende twaalf cultuurstijlen: mensgericht, zelf-actualiserend, prestatiegericht, relatiegericht, goedkeurend, conventioneel, afhankelijk, vermijdend, oppositioneel, macht, competitief, perfectionistisch.

<sup>92</sup> I. Willems (2003).

tiële maar moeilijk te manipuleren factor (een zachte factor met harde consequenties).

Ook op deze plaats wil de Raad er met nadruk op wijzen dat vanwege de verschillen in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van organisatieonderdelen binnen de rijksdienst, het niet wenselijk is om één bepaald cultuurtype als ideaalbeeld voor de gehele rijksdienst te schetsen. Zo passen openheid en externe gerichtheid meer in de gewenste organisatiecultuur van bijvoorbeeld een beleidsdirectie van het ministerie van VWS dan in de cultuur van een organisatie als de AIVD.

## Bijlage III

### E-mail-conversatie tussen twee jonge rijksambtenaren over hun 'beleving van de organisatiecultuur'

**Van:** nicky@rug.nl  
**Datum:** 22 augustus 2002, 14.28h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Werken bij de overheid?

He Frans,

Hoe is ie? Nog steeds de wereld aan het verbeteren daar op OCenW? Ik ben met de laatste loodjes bezig voor m'n eindschiptie. Ben het goed zat, de hittegolf wil ook niet erg helpen, dus vertoon alom vluchtgedrag. En onder-tussen roept iedereen om me heen dat ik eens moet beginnen met een baan zoeken. Ik kan natuurlijk rustig gaan rondkijken en nadenken over wat ik nu eigenlijk wil, terwijl ik in de tussentijd de kost verdienen met een tijdelijke baan via een uitzendbureau. Maar volgens mij kom ik er beter achter wat ik wil door gelijk te beginnen met een 'echte' baan en dat brengt natuurlijk ook meer rust en zekerheid. Het bedrijfsleven is niks voor mij, dat weet ik zeker. Ik wil toch wel iets doen met een zeker algemeen belang. En 60 uur in de week werken? Dan verdien ik liever wat minder. Eigenlijk zegt een salaris me weinig, ik ben al blij met alles wat boven m'n huidige studentenloontje uitkomt. Maar goed, ik dwaal af. Waarom ik je mail is omdat ik overweeg om bij de overheid te solliciteren. Onze staat heeft nu wel niet bepaald een spannend imago, maar voor een eerste baan lijkt het me wel wat. Dus ik dacht: even de enige ambtenaar die ik ken aan de tand voelen. Denk je dat werken bij de overheid iets voor mij is? En hoe pak ik dat dan aan? Ik las laatst iets over een website waar vacatures op zouden moeten staan. Zegt jou dat iets? Hoe ben jij eigenlijk aan je baan bij OCenW gekomen? Ok, ik zal je drukke werkbestaan niet langer onderbreken ;-), hoop dat je me kunt helpen!

gr,  
Nicky

ps: ga je dat @\$#\$eind naar Zoetermeer nog steeds op de fiets?

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 25 augustus 2002, 10.12h  
**Aan:** nicky@rug.nl  
**Onderwerp:** Re: Werken bij de overheid?

Ha die Nicky,

Alles goed in Sweet Lake City. De wereld verbeteren gaat me nog steeds goed af... Trouwens niet mijn enige reden om bij de overheid te gaan werken hoor. Het was ook uit nieuwsgierigheid naar hoe de wereld die rijksoverheid heet in elkaar zit. Wie heeft nu echt de macht, de ambtenaren of de politiek? Vooralsnog ben ik er nog niet uit. Zeg, je moet trouwens niet denken dat ambtenaar zijn zo'n luizenbaantje is! Wij kennen ook werkdruk. Toen ik hier net was begonnen met werken, kreeg ik een onderzoek naar de werkbeleving onder ogen. Dat loog er niet om: er viel nogal wat te verbeteren in de werkprocessen. Het rare was dat dat mij niet was opgevallen. Maar ja, wat had ik nou aan vergelijkingsmateriaal? Ik kon me ook niks bijzonders voorstellen bij een begrip als werkdruk. Later werd me echter duidelijk dat ook ambtenaren het druk (kunnen) hebben. De personeelsfunctionaris overhandigde me bij het laatste gesprek over de arbeidsvoorwaarden een zogenaamd inwerkprogramma. Zag er heel dik en omvangrijk uit. Maar aan het grootste deel van het inwerkprogramma ben ik nooit toegekomen. Het moment van mijn binnenkomst viel samen met het begin van een heel nieuw en vernieuwend traject, de initiatiefrijke scholen. Een project dat op wens van de minister zelf is ingericht. Zo mocht ik in mijn eerste maand meteen een brief naar de Tweede Kamer schrijven. Dat had toch wel iets. Maar zo kwam ik aan het grootste deel van het inwerkprogramma nooit toe. Ach, je leert toch het meest door met collega's te praten, in de lunch en zo. Ze hebben hier trouwens een hele goeie kantine. Zo goed dat ik na vijf maanden ook vijf kilo was aangekomen...

Maar wat was ik eigenlijk aan het vertellen? O ja, je wilde weten of werken bij de overheid iets voor jou was? Mmm, maar één manier om daar achter te komen: probeer het eens uit. Ik ben zelf op een hele snelle manier binnengekomen. Na mijn studie had ik een reis van een maand naar Ecuador geboekt. Net voor ik vertrok, had ik nog enkele sollicitaties de deur uit gedaan. Toen ik op een middag aan het surfen was, kwam ik op de site van OCenW. En daar kwam ik ook een deel van de site tegen waar je je CV kon invullen. Omdat ik net die andere sollicitaties had verstuurd, had ik op een floppy mijn CV bij me. Met het betere knip- en plakwerk heb ik dus mijn CV ingevuld.

Dat was ik al helemaal vergeten toen ik terugkwam uit Ecuador. Maar op mijn telefoon stond een aantal voicemailtjes, van verschillende directies aldaar. Of ik een keer wilde komen praten over mogelijkheden om bij OCenW te gaan werken. Eén van de voicemailinsprekers kwam heel snel terzake. We maakten een afspraak voor de volgende week, dat gesprek ging wel goed, er kwam een gesprek een week later bij en toen kon ik door naar de arbeidsvoorwaardenronde! Mijn eerste indruk van de snelheid van de ambtelijke molens was dus aardig positief.

Ik kan je dus niet veel meer tips aan de hand doen dan dat je via internetsites kunt proberen je CV te pluggen. Dan moet je wel weten bij welk ministerie je wilt werken natuurlijk. Ieder departement heeft volgens mijn collega's zijn eigen cultuur. OCenW-ers zouden wereldverbeteraars zijn, net als de ambtenaren van VWS en VROM. Financiën-mensen zijn de balletjes, EZ-ers de snelle jongens (onder de ambtenaren dan...) enzovoorts.

Zeg, als je nog eens in Den Haag bent voor 't een of 't ander, moet je het effe laten weten, dan doen we een hapje. Ik trakteer wel, zie het als een aanvullende beurs van het ministerie;-)

Groeten,

Frans

P.S. Fietsen? Alleen als het weer goed is... Zal wel blij zijn als de Hoftoren in gebruik wordt genomen, door OCenW wel te verstaan. Fietsen op twee meter afstand van de snelweg lijkt me toch ook weer niet zo gezond...

**Van:** nicky@rug.nl  
**Datum:** 28 augustus, 14.56h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Betr.: Re: Werken bij de overheid?

Ha die Frans,

Je gaat het niet geloven, maar ik heb een gesprek morgen!! Je had helemaal gelijk, de overheid maakt net zo goed gebruik van het internet als het bedrijfsleven. En is bovendien zeker zo snel. Ik dacht dat wordt een brief schrijven, weken op antwoord wachten, et cetera, maar nee hoor: ik ben wat gaan surfen op het net en vond een zeer interessante vacature bij het ministerie van Financiën. Het was me alleen niet helemaal duidelijk of ik nog kon solliciteren en zo ja, voor welke datum. Dus ik heb eens diep adem gehaald en toen de telefoon gepakt. Wie niet waagt, die niet wint, niet waar? Kreeg gelijk, nog net via een secretaresse, het hoofd aan de lijn. Tien minuten gebabbeld, zegt ie opeens: ik weet eigenlijk wel genoeg, kun je morgen op gesprek komen? MORGEN??? Ik kreeg zowat een hartverzakking van verbazing. Ik moet zo nog even m'n CV en een korte brief faxen en that's it. Heb jij nog tips voor m'n gesprek? Moet ik bijvoorbeeld zeggen dat ik nog andere dingen heb lopen als ze er naar vragen of is dat juist niet slim? En moet ik veel of weinig vragen stellen?

gr,  
 Nicky

ps: etentje lijkt me gezellig, welke dagen komen jou goed uit?

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 29 augustus 2002, 17.52h  
**Aan:** nicky@rug.nl  
**Onderwerp:** Re: Betr.: Re: Werken bij de overheid?

Sorry, druk, ga bijna op vakantie. Heel goed, meteen een gesprek bij Financiën. Trek je mantelpakje maar aan, naar het schijnt is pak standaarduniform bij de mannen van Zalm. Probeer een verhuisvergoeding te krijgen, is mij namelijk niet gelukt.

**Van:** nicky@rug.nl  
**Datum:** 12 september 2002, 12.36h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Betr.: Re: Betr.: Re: Werken bij de overheid?

Frans, ik heb een baan! Binnen twee weken, da's toch niet normaal? Dat eerste gesprek was hartstikke leuk: met dat hoofd en een vrouw (plaatsvervangend hoofd, wat houdt dat precies in?). Ze waren heel aardig, begonnen gelijk enthousiast te vertellen over de vacatures en hun vragen waren over het algemeen goed te beantwoorden. Na een uur stond ik weer buiten; nog wel even verdoofd in het gebouw trouwens, wat een drama! Er schijnt een systeem in te zitten, maar mijn ruimtelijk inzicht is nooit sterk geweest en alle gangen zijn hetzelfde! Ik zie mezelf daar eigenlijk nog niet dagelijks in zo'n hokje zitten, en dat terwijl de kantoren volgens dat hoofd behoorlijk wat groter zijn dan de Arbo wetgeving voorschrijft. In ieder geval, ik werd een paar dagen later al teruggebeld dat ik door was naar de tweede ronde. Die tweede ronde was behoorlijk pittig. Eerst een gesprek waar ik goed aan de tand werd gevoeld en me een paar keer behoorlijk heb vastgepraat. Toen een schrijftest en vervolgens nog een gesprek met de directeur, dat meer gericht was op mij als persoon, mijn hobbies, idealen, dat soort dingen. Ik stond al met al pas na drie uur weer buiten en was mijn idee dat het een eitje is om bij de overheid binnen te komen behoorlijk kwijt. Maar dat vond ik eigenlijk alleen maar positief. Een beetje zweten mag best vind ik. Na een kleine week werd ik opgebeld dat ik was aangenomen. Eerlijk gezegd zegt de precieze naam van mijn afdeling en functie me weinig. De structuur van mijn toekomstige directie snap ik nog niet helemaal. Hoe zit de structuur op jouw directie eigenlijk in elkaar? Goed, ik ga inpakken en feest vieren: drie weken Cuba voordat ik begin met werken half oktober. Gelukkig deden ze niet moeilijk over die vakantie. Hasta luego!

gr,  
Nicky

ps: komt dat etentje er nog een keer van? Nog even, en ik kan gewoon mijn deel betalen, haha.

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 12 september 2002, 12.48h  
**Aan:** nicky@rug.nl  
**Onderwerp:** Hasta el trabajo, siempre!

Vakantie? Cuba? En ook nog een baan? Mazzelaar! Verdwalen in het gebouw hoort er trouwens bij, bij de overheid. Ik werd in het begin met enige regelmaat uitgelachen door de portiers als ik weer verdwaald was, maar tegenwoordig heb ik het systeem redelijk door. Altijd de muur aan de rechterkant volgen, dan kom je ooit wel bij een uitgang. Probeer het maar eens!

En, moet je nog onderhandelen over je arbeidsvoorwaarden? Ik had toen geen flauw benul wat ik kon verwachten en wat ik graag wilde en wat ik mocht 'eisen'. Ik heb geprobeerd een verhuisvergoeding te krijgen, maar dat kon alleen als je een vast contract had en ik heb uiteraard eerst nog een jaarcontract gekregen, 'met uitzicht op een vaste betrekking', of woorden van die strekking. Over die afdelingsnamen: trek het je niet aan. Mijn afdeling heet Kwaliteit en Bestuur van de directie Primair Onderwijs, oftewel PO/KB. Ik dacht nog: Kwaliteit en Bestuur? Wat moet ik me daar bij voorstellen? Dat kan alles zijn en helemaal niets. Het blijkt er wat tussenin te zitten. Het gaat niet om de kwaliteit van alles, maar van een aantal specifieke onderwijszaken. Nou ja, mij is het in ieder geval duidelijk. Dat is wel een probleem van het werken bij de rijksoverheid volgens mij. Ik heb wel duidelijk op mijn netvlies staan wat ik doe en moet doen, maar om dat dan simpel uit te leggen aan 'leken', zeg maar niet-ambtenaren, dat is een stuk moeilijker. Zeg, volgens mij had ik nog een uitnodiging uitstaan voor een etentje in Den Haag. Er zit een Cubaan in Den Haag, misschien kunnen we na je vakantie daar eens afspreken, dan leg ik je alles uit over de hiërarchie van een ministerie en wijd ik je misschien in de wondere wereld van het parafencircuit in...

Veel plezier in Cuba. Doe geen gekke dingen, of zo. Y vamos comer luego!

Adios,

Frans

**Van:** nicky@minfin.nl  
**Datum:** 20 oktober 2002, 16.50h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Betr.: Hasta el trabajo, siempre!

He Frans,

Pfft, mijn eerste werkweek zit er bijna op. Ik ben uitgeput. En ik dacht dat studeren zwaar was. De hele dag geconcentreerd op je stoel zitten en lezen, lezen, lezen. Logisch natuurlijk, zonder kennis kan ik weinig, maar ik wil zo

graag dingen doen! Ik heb al wel wat gedaan, een 'cover' geschreven voor een vergadering en een memo, maar het is me vooralsnog niet echt duidelijk wat nu precies mijn taken zijn. Die 'cover' dat was trouwens wel een grappig verhaal: mijn kamergenoot zei steeds (dacht ik) dat ik een koffer moest maken. Dus ik denk: goed, ik zal straks wel een koffer krijgen en dan moet ik zorgen dat de juiste stukken erin komen of zo. Maar hij bedoelde een voorpagina van een dossier, een 'cover'! Zeg dat dan, denk ik, maar iedereen gebruikt die Engelse term, ik nu ook. Raar eigenlijk hè?

M'n collega's zijn trouwens erg vriendelijk en over het algemeen heel jong! Ik dacht dat Financiën grijs was, maar niets is minder waar. Ik ben wel een van de jongste, maar veel medewerkers zijn onder de 30. Het zijn wel bijna allemaal mannen en de dresscode is ook vrij strikt: in een spijkerbroek hoef je hier niet te verschijnen en de heren gaan strak in pak. Af en toe levert dat trouwens wel komische taferelen op: de meeste collega's doen bij aankomst hun jasje uit en soms hun stropdas af en als we dan gaan lunchen (stipt om 12.30, dat dan wel weer een cliché van de overheid dat bewaarheid wordt) gaat dat spul weer aan. Waarom? Ik weet het niet precies, maar het ziet er wel stoer uit, zo'n zwarte pakken brigade op weg naar de kantine. Hoe zit de dresscode bij jullie? Jou kennende zou jij niet eens solliciteren als je wist dat je een pak aanmoest. Of heb je je leven gebeterd?

Ok, ga nog maar wat lezen. Da's nog zoiets: werken van 9.00-17.00? Dacht het niet, gewoon tot 18.00 en mensen werken hier regelmatig langer. Maar misschien dat ze op vrijdag wat eerder naar huis gaan (please)?

gr,  
Nicky

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 23 oktober 2002, 9.33h  
**Aan:** nicky@minfin.nl  
**Onderwerp:**

Ha collega-ambtenaar,

Had je mailtje vrijdag niet meer gezien, de vrijdagmiddagborrel was in Zoetermeer al ingezet. Af en toe wordt hier op vrijdagmiddag een flesje wijn opengetrokken. Een collega huldigt de filosofie dat je dergelijke dingen niet structureel moet doen, omdat het dan al snel een verplichting wordt in plaats van leuk. Daar zit wel wat in. Laatst werden alle roddels over zittende en vertrokken ministers doorgenomen, maar over jouw minister heb ik nog niks gehoord. Ook al werk ik nu bijna een jaar bij OCenW, ik blijf toch een broekje vergeten met de ervaren collega's om me heen. Gelukkig zijn er ook wat oudere collega's zonder kinderen. Aan de andere kant hebben een paar collega's kinderen van mijn leeftijd. Sommigen maakten al beleid voor de lagere scholen toen ik er nog opzat... Ik heb ook wel eens het idee dat mijn 'frisse blik' niet altijd even serieus genomen wordt. Zou het de leeftijd zijn? Misschien moet



ik ook maar een pak en stropdas gaan dragen. Daar gaat wel een bepaalde autoriteit van uit. Persoonlijk geloof ik wel in mijn eigen stelling, dat grote mannen met zware stemmen en een pak aan, drie streepjes voor hebben als het gaat om natuurlijk gezag. Aan zeker twee van de drie criteria voldoe ik vooralsnog niet...

OCenW is trouwens helemaal geen mannenbolwerk, bijna de helft van de medewerkers hier is vrouw. Maar als je er dan even over gaat nadenken, zitten er toch wat haken en ogen aan. Zo zou je kunnen kijken naar het aantal vrouwen in de ambtelijke top. En daar halen we de fifty-fifty-verdeling (nog) niet. En er werken ook volgens mij meer vrouwen parttime dan mannen.

Heb je trouwens al het jongeren netwerk ontdekt van jullie ministerie? Bij ons heet het JongOCenW. Het leuke eraan is dat je dan eens niet de jongste bent, al moet ik zeggen dat het weinig scheelt. Ze organiseren excursies naar de Nationale Ombudsman bijvoorbeeld en borrels. Zo leer je wel snel mensen kennen buiten je directie en dat is wel zo gezellig, zeker 's ochtends in de Zoetermeer Stadslijn.

Over rondjes rond de kerk gesproken, heb je al je eerste parafenrondje mogen doen?

Zo ja, zullen we dan volgende week woensdag gaan eten, ergens op het Plein?

Moi,

Frans

**Van:** nicky@minfin.nl  
**Datum:** 26 oktober 2002, 13.30h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Betr.:

Mijn eerste parafenrondje? Dat kun je wel zeggen ja. Ik moest vorige week een bijdrage leveren voor een document dat gepubliceerd gaat worden en dus werd elk woordje gewikt en gewogen. Tot drie keer toe! Op zich wel begrijpelijk, maar het frustreerde me behoorlijk. Eerst heeft mijn coördinator ernaar gekeken, hij is zeg maar de 'coach' van mijn sectie. Daarna ging het stuk naar mijn afdelingshoofd: weer tig opmerkingen! Van de helft dacht ik eerst: pfft, wat een details, maar als het dan uitgelegd wordt, snap ik het wel: bij de overheid werken betekent duidelijk dat je niet altijd keihard kunt zeggen wat er in je opkomt. Diplomatiek zijn is hier tot een kunst verheven. Na mijn hoofd had mijn directeur ook nog wat opmerkingen. Uiteindelijk was de eindversie pas 4 dagen nadat ik het concept had afgerond klaar. Tja, dat verhoogt het werkplezier niet kan ik je verzekeren. Maar aan de andere kant is het wel weer stoer dat ik zoiets gelijk bij binnenkomst mag opstellen. En het biedt ook zeker

een uitdaging: ooit ga ik een stuk schrijven dat zonder commentaar naar de minister gaat! Of ben ik nu naïef?

Volgens collega's duurt het afstemmen soms nog langer, als je bijvoorbeeld iets moet afstemmen met een andere directie of met een ander ministerie. Dan moet je dus een week voor de deadline je stuk afhebben, wil het nog op tijd bij de minister terechtkomen. Niet bepaald een 'snelle' organisatie, de overheid. Hoewel...het rare is: als iets echt op een bepaald moment af moet, lukt het altijd. Mm, zou het helpen als ik gewoon alles tot het laatste moment laat liggen?

Ik heb trouwens een aerobic-les gevolgd in plaats van geluncht. Echt geweldig: hier in de kelder zit een fitnessruimte, een lesruimte en een sportzaal. Er worden elke dag 's-ochtends vroeg, tussen de middag en 's-avonds lessen gegeven. In het begin leek het me wat vreemd, tussen de middag sporten en daarna weer werken, maar het is erg lekker. Het breekt je dag en ik ben daarna veel productiever. Als ik lunch, krijg ik vaak een zware after lunchdip. Onze kantine is wel ok, niet spectaculair, maar veel beter dan de mensa op de uni. Ik had verwacht dat ambtenaren hun eigen gesmeerde boterhammen mee zouden nemen (zoals het een ware ambtenaar betaamt), maar dat doet dus niemand. En mensen hebben ook niet hun 'eigen' tafels, maar iedereen zit wel altijd per afdeling bij elkaar.

Het is me overigens nu zo'n beetje duidelijk wat de structuur is van mijn directie. Maar waarom bepaalde dingen over verschillende afdelingen verspreid zijn, is me nog steeds een raadsel. Historisch bepaald geloof ik. Dat lijken hier meer dingen. Wat dat betreft heb je gelijk: ook al ben ik hier geen broekie in de zin van m'n leeftijd, ik ben dat wel in de zin van hoe ik naar dingen kijk. Ben benieuwd of ik over een half jaar nog steeds zo 'kritisch' ben of me heb 'aangepast' aan het apparaat.

Wij hebben hier ook een jongeren netwerk, Jong Financiën, oftewel JoFi. Mijn kamergenoot zit in het bestuur en vanavond is er een borrel, dus ik ga even kijken denk ik. Het is hier volgens mij vooral informeel en vrijblijvend: af en toe een borrel, één keer per jaar een reis en een paar keer per jaar een excursie of een seminar.

XXX-jes,

N.

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 8 november 2002, 16.29h  
**Aan:** nicky@minfin.nl  
**Onderwerp:** Volgende week?

Ha Nicky,

Volgende week is weer de maandelijksse PIAZZA-borrel, je weet wel, de borrel van alle jonge ambtenarenverenigingen. Ga jij ook? Misschien kunnen we daarna weer iets gaan eten samen, nu bij de Cubaan. Kun je me alle ins and outs vertellen van het communisme in Cuba.

Het vallen van het kabinet heeft nog niet echt gevolgen voor de werklust, of het moet zijn dat het nog drukker is geworden. Het laatste jaar is een keur aan projecten begonnen om de interne kwaliteit te verbeteren. Onze directie was daar zelf al mee begonnen en nu komen daar ook allerlei departementsbrede projecten bij. En om te laten zien dat het menens was heeft de bestuursraad het schrappen van banen verbonden aan deze projecten. Zo moet de reductie van het ambtenarenapparaat leiden tot meer kwaliteit, of andersom, dat ben ik even kwijt.

Ik ben wel blij dat mijn jaarcontract op tijd is omgezet in een vast contract. Ze zeggen wel dat er geen vacaturestop is, maar je weet nooit wat het nieuwe kabinet gaat doen. Ik heb al verhalen gehoord van een directie waar tijdelijke contractanten geen vast contract meer aangeboden krijgen als hun contract ten einde is. Wanneer loopt jouw tijdelijk contract af? Moet jij vrezen voor je baan?

Werk ze!

Frans

**Van:** nicky@minfin.nl  
**Datum:** 8 november, 18.30h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Betr.: Volgende week

Pffft, eindelijk een moment rust. Nog niet klaar, maar het ren- en vliegwerk zit erop, althans voor vandaag. Het is hier schreeuwend druk de laatste tijd. De deadlines buitelen over elkaar heen. Eigenlijk vind ik dat wel lekker, dan vliegen de dagen om en bovendien heb ik het gevoel dat ik wat bijdraag: onze directeur maakt in ieder geval echt gebruik van onze bijdragen en spreekpunten. Ik ben laatst met hem meegeweest naar een vergadering in Brussel: hij zit dan 'in de stoel' en voert namens Nederland het woord. Ik zit in de 'backbench' en maak een verslag en help m'n directeur als dat nodig is (bijvoorbeeld bellen om iets te laten faxen uit Den Haag). Heel leuk, want hij brengt vaak in wat wij voorstellen. Alleen jammer dat wij dan Nederland zijn

en niet Duitsland, dan was onze invloed nog veel groter geweest! Hoewel ik waarschijnlijk als beleidsmedewerker in Duitsland nooit allemaal zou doen wat ik nu doe. Ze schijnen daar dus zo'n beetje net zo veel afdelingen te hebben als wij beleidsmedewerkers. Dat brengt waarschijnlijk weinig afwisseling in het werk met zich mee. Wat dat betreft heb ik niks te klagen: de afwisseling is inhoudelijk groot. Wel zitten we verhoudingsgewijs veel achter onze compu's (mooie flatscreens dat wel). Uren vergaderen over niks zoals je wel eens hoort over ambtenaren: dat heb ik nog niet meegemaakt. Het motto is hier bijna omgekeerd: niet te veel lullen, gewoon doen.

Die borrel van JoFi was trouwens heel gezellig, maar vrij rustig. Misschien komt dat wel omdat hier veel jonge mensen werken; dan heb je denk ik wat minder behoefte elkaar op te zoeken. Hoe druk zijn jullie borrels? Bij Financiën staat OCenW echt bekend als een borrelministerie (en een geiten wollen sokken ministerie...).

Nicky

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 5 december 2002, 12.50h  
**Aan:** nicky@minfin.nl  
**Onderwerp:** Sinterklaas zingt de financiënblues

Sinterklaas zat eens te mailen  
Naar een meisje dat hij eigenlijk niet kon velen  
Want ze werkt bij het Financiën-departement  
In de ogen van de goedheiligman toch maar een vervelende ballentent  
Nooit gaan die lui meteen akkoord  
Altijd willen ze het laatste woord  
Ongevraagd geven ze hun 'advies'  
'Bemoeizucht' is het woord dat ik verkies.  
Ach, kan iemand iets doen aan deze gesel?  
En waarom is de Sint eigenlijk zo'n wezel?  
Ook Financiën is overheid  
Bij hen kun je alles kwijt  
Soms denkt de Sint wel eens wrang:  
Heeft die schatkistbeheerder een ander belang?  
Ach, waarschijnlijk vindt dit meisje het alleen maar prachtig,  
Werken voor een ministerie zo machtig...

Verder ging de bespreking met Financiën wel aardig...

Sint-Frans

P.S. en we zijn geen geitenwollensokkenministerie!

**Van:** nicky@minfin.nl  
**Datum:** 12 december, 14.30h  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Van Borrel Tot Borrel

Bijna kerst en dus vakantie! En borrels! Man, ik heb al best vaak geborreld met collega's, maar deze weken slaan echt alles. In deze tijd is er bijna elke dag wel iets waardoor je om 16.00 of 17.00 je werk laat voor wat het is en 'moet' borrelen. Oh, wacht even, de telefoon gaat...

#@\$@%#%\$!!!!!! Dat was een collega ministerie. Hier word ik dus helemaal gestoord van hè! 5 weken zijn we nu al samen met een stuk bezig en we komen er maar niet uit. Wij bekijken alles vanuit een sec economische kant en dat andere ministerie heeft ook z'n eigen bril op. Heel begrijpelijk, maar soms frustrerend. Eigenlijk ook wel komisch: zit je daar te vergaderen met allemaal jonge ambtenaren en iedereen verdedigt z'n standpunt met man en macht. Dan denk ik wel: zou iedereen dit nu ook echt menen? Ik bedoel, ik stem links, maar werk onder een VVD-minister en moet dus af en toe iets uitdragen waar ik niet compleet achter sta. Heb jij dat ook wel eens?

Ik dacht dat ik er moeite mee zou hebben, maar dat valt eigenlijk heel erg mee. Juist omdat er altijd een ander is die vanuit de tegengestelde hoek naar een kwestie kijkt en je dus toch op een soort van middenweg uitkomt (altijd wel rechts van het midden natuurlijk, Financiën blijft machtig, haha!), vind ik het niet erg om 'rechts' te zijn. En stiekem ben ik denk ik ook wel aan het verrechtsen als het om economische standpunten gaat. Je wordt toch beïnvloed door je omgeving.

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 18 december 2002, 9.25h  
**Aan:** nicky@minfin.nl  
**Onderwerp:** Re: Van Borrel Tot Borrel

Ha Nicky,

Ik? Iets uitdragen waar ik niet voor sta? Laat ik het erop houden dat ik blij ben dat ik niet op de directie wetenschappelijk onderwijs of studiefinanciering werk. Als het collegegeld weer eens omhoog mag, de OV-studentenkaart ter discussie staat of BaMa ingevoerd moet worden, en ik zou daaraan mee moeten werken, zou dat niet goed zijn voor mijn geloofwaardigheid ben ik bang. Het ene jaar ben je nog mordicus tegen al deze voorstellen in de universiteitsraad en twee jaar later zou je dan zulke voorstellen moeten verdedigen. Niet dat ik een dergelijke draai niet kan maken, maar in de kroeg met nog studerende vrienden zou het toch iets ongezelliger kunnen worden...

Aan de andere kant, ik moet me nu ook al behoorlijk verantwoorden tegenover mijn omgeving omdat ik bij OCenW werk. Soms zelfs tijdens mijn werk... Een tijdje terug hadden we ons jaarlijks uitje, in dit geval naar een aantal scholen

in Alkmaar. Een directeur van een school voor speciaal basisonderwijs had al wat nieuwsgierige blikken op mij geworpen. Tussen de bedrijven door vroeg de directeur ineens: "Hoe kom jij op het ministerie terecht?" Ik paste namelijk niet in zijn archetypische beeld van een ambtenaar. Het was niet als compliment bedoeld.

Ach, je kunt altijd nog proberen de schuld af te schuiven op de politiek. Die hebben het zo gewild. Bevallen de voorstellen je niet? Moet je anders stemmen. Zonder gekkigheidjes: je krijgt, op zijn zachtst gezegd, wel meer begrip voor de andere kant van de zaak op zo'n ministerie. Je wordt je bijvoorbeeld iets bewuster van de kosten van studeren aan een universiteit, om maar iets te noemen. Had ik dat geweten, had ik vast beter mijn best gedaan...

Welgemeende knuffel,

Frans

**Van:** nicky@minfin.nl  
**Datum:** 6 januari 2003, 10.46  
**Aan:** Frans@minocw.nl  
**Onderwerp:** Ikke

Toch weer even inkomen na de vakantie hè? Die secundaire arbeidsvoorwaarden qua vakantie hebben ook hun nadelen. Wel weer even slikken als je dan terugkomt: 234 nieuwe e-mails. Volgens collega's moet ik vooral beginnen met de meest recente, dan kun je uiteindelijk de helft gelijk verwijderen. De eerste mails leverden trouwens goed nieuws op: dat stuk waar ik het over had dat afgestemd moest worden met een paar andere ministeries, dat is rond! Nu gaat het naar een hoog interdepartementaal overleg en als het daar wordt goedgekeurd naar de ministerraad. Het duurde even, maar dan heb je ook wat!

Dikke kus.

**Van:** Frans@minocw.nl  
**Datum:** 6 januari 2003, 10.47h  
**Aan:** nicky@minfin.nl  
**Onderwerp:** Re: Ikke

Ik had 320 mails! Ben ik nu stoerder?

P.S. Kook jij vanavond? Volgens mij is het jouw beurt. En niet weer groenvoer.

## Bijlage IV

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Naar meer herkenbare kandidaten  
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’ januari 2004
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:  
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) september 2003
- Politiek en Media  
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica  
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst  
van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,  
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar  
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek  
en samenleving maart 2002

- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999



- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

## Bijlage V

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 *Grondwet en openbaar bestuur* november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing *Crisis en vernieuwing* november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium *Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003

- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuurs-instrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

## Bijlage VI

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,  
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de  
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.