

Toekomst van de Rijksdienst

*Een empirische en conceptuele
verkenning van 'het nieuwe tussen'*

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NSOB

prof. dr. M. J. W. van Twist
dr. M. van der Steen
Mag. phil. P. M. Karré
drs. R. Peeters

Versie 7 oktober 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding: een voorbeeld van vernieuwing	7
2. Taakverdeling en coördinatie ten behoeve van responsiviteit in de netwerksamenleving	9
2.1 Een klassiek en steeds terugkerend vraagstuk	9
2.2 Internationale aandacht voor taakverdeling & coördinatie	11
3. Analyse: tussen taakverdeling en coördinatie	18
3.1 In de herkomst van het dilemma ligt de onoplosbaarheid besloten	18
3.2 Tussen helen en delen: tussenruimten in de bureaucratie	22
4. Empirische verkenning	25
4.1 Inleiding: ontkoppeling, verbinding en tussen	25
4.2 Bedding: ontkoppelen en (opnieuw) verbinden	25
<i>Huisvesting</i>	27
<i>Automatisering en informatisering</i>	28
<i>Bedrijfsvoering</i>	29
<i>Personeel en organisatie</i>	30
4.3 Stromen: het nieuwe tussen	30
<i>Programmaministeries</i>	31
<i>Wikis</i>	32
<i>Commissies, platforms, taskforces</i>	32
<i>Werken in hubs</i>	33
<i>Omgevingsdiensten</i>	34
<i>Kaartenbakmodel adviesraden</i>	35
4.4 Analyse	36
5. Conclusie en discussie: tussen de grenzen	40
Referenties	46

Samenvatting

Het nieuwe tussen

De inrichting en vormgeving van de Rijksdienst staan al geruime tijd volop in de belangstelling. Met name sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw volgen pogingen om de Rijksdienst te moderniseren elkaar in rap tempo op (Van Twist et al, 2009; Hovestad, 2007; Kickert, 2005; Bekke, 1994). Ook nu wordt er druk gewerkt aan de inrichting van de rijksdienst met het programma *Vernieuwing Rijksdienst* (VRD). Net voor de zomer van 2009 expliciteerde de Minister van BZK nog haar denkrichting in de ontwikkeling van de rijksdienst. Kern van die boodschap was dat er om de rijksdienst in voldoende mate toekomstvast te maken er nog een reeks verbeteringen mogelijk en nodig is. Daarbij gaat het er gelijktijdig en in gelijke mate van belangrijkheid om de huidige processen te verbeteren (efficiënt en effectief) én om de rijksdienst meer responsief en bij nog onbekende problemen passend te organiseren.

In ons betoog onderscheiden we een reeks verschijnselen – deels al langer bestaand, deels in concrete mate van voorbereiding en deels nog in de conceptuele fase van ontwikkeling – die wij duiden als *het nieuwe tussen*. *Nieuw* omdat het om arrangementen gaat die in hun huidige vorm(en) niet eerder vertoond zijn binnen het Nederlandse openbaar bestuur. *Tussen* omdat het om intermediaire functies en arrangementen gaat, die tot doel hebben (ver)binding tot stand te brengen en nieuwe manieren van samenwerking. En *het* omdat het volgens ons niet gaat om geïsoleerde praktijken, die in hun enkelvoudigheid weinig betekenisvol zijn voor het geheel van praktijken van de rijksdienst, maar om een cluster van praktijken dat onderlinge samenhang vertoont. Die samenhang komt enerzijds voort uit achteraf bezien min of meer gelijksoortige oplossingsrichtingen voor bepaalde problemen – gegroeide gelijkheid – en anderzijds uit processen van ‘design’, waarin bij het denken over de organisatievorm voor bepaalde vraagstukken of van bepaalde functies dezelfde soorten concepten en analyses gebruikt worden. Het cluster van praktijken, ‘het nieuwe tussen’, ontstaat dus gelijktijdig vanuit emergente ‘on going’ processen en vanuit meer geplande ontwikkeling.

Waar tussen en welk tussen?

In onze beschouwing gaan wij aan de hand van een aantal concrete voorbeelden en illustraties uit de Rijksdienst nader in op de vraag wat dit *nieuwe tussen* behelst. Wij duiden dit in termen van *vorm* (waar tussen?) en *inhoud* (welk tussen?). Daarbij hoort uiteraard ook een beschrijving, voorafgaand aan de analyse, van *wat* de praktijk inhoudt: wat gebeurt er in deze praktijk?

Wat de *vorm* betreft gaat het om de vraag wie de betrokken partners zijn in een samenwerkingsarrangement. Of, anders gezegd, tussen welke partners wordt getracht nieuwe verbindingen aan te brengen. Het kan dan gaan om samenwerking binnen de rijksdienst maar ook om samenwerking over de grenzen van de eigen organisatie heen en het kan gaan om horizontale samenwerking (tussen organisaties, departementen, directies, afdelingen, etc of tussen politiek en de burger), maar even goed om verticale samenwerking (tussen beleid – uitvoering – toezicht, tussen kennis en beleid of tussen politiek en ambtenarij). En het kan gaan om een daadwerkelijke nieuwe verbinding, of om vernieuwing (andere vorm en/of andere inhoud) van bestaande verbindingen.

Wat de *inhoud* betreft gaat het om de vraag welk doel de arrangementen die wij duiden als ‘het nieuwe tussen’ voornamelijk dienen. Staan ondersteunende activiteiten centraal (PIO-FAH), de medewerkers, taken en verantwoordelijkheden of inspanningen en activiteiten? Of gaat het om meer beleidsinhoudelijke arrangementen, die dichter bij de bestuurlijke kern van de organisatie liggen?

Ontkoppelen, verbinden, vervloeien

Dit rapport heeft het karakter van een empirische en een conceptuele verkenning. Wat betreft dat laatste gaat het ons niet zozeer om ‘een verkenning van reeds gebruikte concepten’, maar eerder andersom. Het is een poging om **taal** te ontwikkelen voor fenomenen waarvoor – naar onze overtuiging – nu nog onvoldoende scherpe en dekkende concepten bestaan. Daarbij spelen drie concepten een sleutelrol: **ontkoppelen, verbinden en vervloeien**.

Ontkoppelen verwijst naar het losmaken van bepaalde taken, functies, verantwoordelijkheden, middelen, etc. uit bestaande organisatieverbanden. Dergelijke ontkoppeling kan ontstaan rondom bepaalde thema’s, bijvoorbeeld rondom een concreet maatschappelijk vraagstuk (denk aan de ‘adoptieteams’, programmaministeries of projectdirecties), maar kan ook vorm krijgen vanuit overwegingen van organisatorische aard: bijvoorbeeld het samenbrengen van ondersteunende functies vanuit het oogpunt van efficiency en/of het samenbrengen van ondersteunende functies als voorwaarde om op meer beleidsinhoudelijke thematiek gemakkelijker en meer vanzelfsprekend ‘lijnoverstijgend’ te werken.

Het tweede concept dat centraal staat is *verbinden*. De conceptuele vernieuwing concentreert zich hier op de vorm waarin dat verbinden gebeurt. Er is sprake van andersoortige verbindingen dan tot nu toe gebruikelijk was. De gebruikelijke strategie van verbinding in bureaucratische organisaties is die van ‘taakverdeling en coördinatie’. Centraal staat daarbij de gedachte dat bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden onaangetast blijven – de ‘coördinatie’ is gericht op het maken van heldere afspraken over welke taken bij welk organisatiedeel horen. Die strategie is in veel gevallen uiterst functioneel, maar als het gaat om de aanpak van complexe (maatschappelijke) vraagstukken (die zich veelal openbaren als ‘wicked problems’) dan volstaat deze strategie in veel gevallen niet. Dan is juist het benutten van expertise, ervaring, kennis en draagvlak van meerdere organisatieonderdelen van belang. Om dergelijke verbindingen te faciliteren schiet het instrument van ‘coördinatie’ tekort. In ‘het nieuwe tussen’ echter wordt via slimme manieren van organiseren een vorm van meervoudige verbinding tot stand gebracht – niet volgens de bureaucratische logica ‘je bent ervan of niet’, maar volgens een meer netwerkachtige logica waarbij gedeelde probleempercepties en het zoeken naar synergie centraal staat: en/en in plaats van of/of.

Soms gaat het dan om een nieuwe lijnorganisatie, gemodelleerd naar datgene dat er al bestaat, maar met andere samenstellende delen. Maar het kan ook gaan om een bewust *niet* opnieuw organiseren en juist letterlijk in het midden – of ‘tussen’ – laten van de taak of de organisatie. Zodat er bijvoorbeeld vanuit een positie tussen bepaalde lijnorganisaties innovatie of versnelde voortgang op een dossier kan plaatsvinden. De kunst is in dat geval om juist de bijzondere dynamiek van het niet gebonden aan een lijnorganisatie vast te houden en niet te vervallen in nieuwe lijn-achtige organisatiebewegingen. Denk daarbij aan de ‘Hubs’, maar ook aan vormen van ‘pooling’ en aan interactieve processen met organisaties buiten de rijksdienst.

Vervloeien staat als derde concept centraal in onze verkenning. Dit concept drukt uit dat we te maken hebben met een bijzonder soort van nieuwe verbindingen dat na ontkoppeling ontstaat. In een klassieke bureaucratische organisatiestructuur vindt ontkoppeling en de daarop volgende herkoppeling plaats volgens dezelfde logica: de lijnen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden anders getrokken, maar kennen vervolgens dezelfde rigiditeit als voorheen. Niet voor niets heten dit soort processen vaak ‘re-organisatie’ – de organisatie wordt voor een deel opnieuw ‘gemaakt’ in termen van structuren, maar verandert daarmee niet wezenlijk van karakter.

Wat in ‘het nieuwe tussen’ centraal staat onder het concept ‘vervloeien’ is echter de notie dat de organisatie niet opnieuw wordt uitgevonden of gemaakt, maar dat binnen het raamwerk van de bestaande bureaucratische organisatie allerlei nieuwe vormen van organiseren ontstaan die de rigide grenzen van de bureaucratie doorbreken en nieuwe verbindingen creëren in al dan niet tijdelijke arrangementen. Door deze arrangementen ontstaat vervloeiing in de zin dat mensen, kennis, (beleids)inhoud of manieren van werken worden gedeeld (gaan ‘stromen’ tussen delen van de organisatie), die voorheen van elkaar waren gescheiden. Denk

hierbij aan het ‘stromen’ van interactie tussen ambtenaren in ‘gedeelde huisvesting’ van departementen, aan het ‘stromen’ van kennis in ‘kenniskamers’, aan het ‘stromen’ van beleidsinhoud in ‘programmadiirecties’ en aan het ‘stromen’ van manieren van werken in ‘hubs’. De grenzen van de organisatiestructuur verdwijnen door dit soort arrangementen niet, maar worden (tijdelijk) geïnundeerd door ‘ontstolling’ en vervloeiing en de vorming van steeds tijdelijke ‘tussenarrangementen’.

Het ‘nieuwe tussen’ maakt vervloeiing en stroming mogelijk daar waar acute maatschappelijke vraagstukken spelen, waar energie zit om tot nieuwe oplossingen te komen en waar de behoefte bestaat om buiten de (be)staande organisatie om te werken. De organisatie kan op die manier bij voorbeeld met een maatschappelijk vraagstuk meebewegen en de contouren aannemen die vanuit het vraagstuk gevraagd worden, voor de duur en intensiteit die het vraagstuk vereist. Vloeibaarheid is een uitdrukking van het vermogen van organisatievormen om niet zozeer te stollen in vaste vormen – die vervolgens hun vorm aan hun omgeving en/of object opleggen – maar om juist te volgend zijn op de objecten en zich daarnaar ook voortdurend te laten ver- en hervormen.

Deze notie van organiseren is uit te werken in meer en minder vergaande scenario’s of strategische opties waarbij de metafoor kan gelden van het *ministerie als capaciteitsgroep*. Dus geen ambtenaren met een eigen kamer op een afdeling, maar met een portfolio van ervaring en expertise, een laptop, een marktplaats voor werk, een wisselende bezetting in rond vraagstukken samengestelde projectteams, steeds intern en extern solliciteren naar werk, et cetera. Dat is een vergaande variant; er zijn uiteraard ook mildere varianten mogelijk, maar het principe is gelijk: de organisatie komt los van de vastgestelde structuur. Of beter gezegd, de gevormde structuren maken het mogelijk om de uitvoering van het werk te laten stromen en zo de inhoud van beleid te volgen. Dat is volgens ons de kern van de ontwikkeling die gaande is: door interventies in de (ondersteunende) structuur ontstaat een bedding om het inhoudelijke werk te laten stromen en daarmee de complexiteit buiten te volgen. Wij hebben dat hier benoemd als het ‘tussen’, het organiseren van processen en structuren die het mogelijk maken om de inhoud te volgen.

Overzicht en ambitie van deze studie

Het rapport heeft enerzijds een empirisch karakter, waarbij het laat zien welke praktijken op dit front plaatsvinden binnen de Rijksdienst, analyseert wat er vanuit dit perspectief gezien in de praktijken gebeurt en wat daarvan de implicaties en mogelijke opbrengsten voor de Rijksdienst (voor de Toekomst) zijn. Daarnaast heeft het rapport ook een theoretisch karakter, in het bijzonder daar waar gepoogd is om vanuit de praktijken die buiten de oevers van de bestaande organisatiekundige concepten treden te komen tot nieuwe concepten en beter passende taal voor wat er in de praktijken gebeurt. In deze delen wordt de empirie bovendien gekoppeld aan bestaande organisatiekundige, sociologische en anderszins relevante wetenschappelijke kennis.

We eindigen het rapport met een slotbeschouwing, waarin we nader ingaan op de combinatie van empirie en theorie en waarin we het door ons gesignaleerde en benoemde ‘nieuwe tussen’ plaatsen in het licht van de ook door de Minister uitgedragen visie op responsiviteit van de overheid. We presenteren daarin niet zozeer ‘de organisatie’ van de rijksdienst voor ‘de toekomst’, maar reiken een vormprincipe aan waarmee de organisatie zich richt naar de vele onzekere en veranderlijke mogelijke toekomsten. Een dergelijke rijksdienst biedt ‘vastheid’ in vloeibaarheid en biedt zekerheid in het vermogen om zich waar en wanneer nodig naar nu nog onzekere factoren te vormen, te hervormen en te vervormen.

Hierbij hebben we uiteraard niet alleen aandacht voor de verdiensten die voortvloeien uit het ontkoppelen, verbinden en vervloeien, maar gaan we ook nader in op de valkuilen die hiermee samenhangen. Een rijksdienst die steeds sneller in staat is om zich aan te passen aan wisselende politieke voorkeuren en veranderende maatschappelijke verwachtingen, die integraal en resultaatgericht kan werken en slagvaardig, ondernemend en innovatief opereert heeft ook een keerzijde. In het in stelling brengen van dergelijke ‘moderne’ waarden ligt het risico besloten dat meer klassieke en evenzeer funderende waarden voor de rijksdienst als

bijzondere organisatie (politiek bestuurde, democratisch gecontroleerde en bureaucratisch ingerichte organisatie) verweesd en verwaarloosd raken: zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, vasthoudendheid, kennisbehoud, machtenscheiding, checks and balances, specialisatie. Hoewel compenserende en dempende maatregelen tot de mogelijkheden behoren blijft bestaan dat deze waardencomplexen zich dilemmatisch tot elkaar verhouden: het één gaat in zekere mate ten koste van het ander. Daarmee is ook in belangrijke mate de uitdaging in de vernieuwing van de rijksdienst benoemd. De opgave zal zijn om enerzijds ruimte te maken voor de lopende vernieuwing, die tot uitdrukking komt in ontkoppeling, verbinding en vloeïing. Terwijl tegelijkertijd een bedding en infrastructuur wordt ingericht die niet alleen steeds meer omgevingsbewustheid, flexibiliteit en resultaatgerichtheid, mogelijk maakt maar ook aandacht heeft voor klassieke waarden als vasthoudendheid, zorgvuldigheid, en dergelijke. De kunst is om tot een verzoening, of anderszins acceptabele positionering op het continuüm tussen beide waardencomplexen te komen.

Een kwestie die open ligt voor debat is wat ons betreft hoe ingrijpend en vergaand de door ons onderkende ontwikkeling naar het nieuwe tussen is. Zal het 'slechts' een aanvulling vormen op de bestaande bureaucratie zijn? Of zal het die organisatievorm op den duur verdringen en zelfs vervangen, waardoor de klassieke organisatie (niet ontkoppeld, verbonden en vervloeïd maar juist gekoppeld, ontvlochten en gestold) de uitzondering en niet langer de regel zal zijn in de organisatie van de rijksdienst? En wat zou dat dan betekenen voor de verhouding tussen overheid en samenleving, voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen en voor het samenspel tussen managers en professionals? De vernieuwing van de rijksdienst gaat dan niet meer over vernieuwing van de ambtelijke organisatie, maar over andere invulling van bestuur en politiek. Dat laatste onderwerp lijkt nog niet heel nadrukkelijk op de agenda te staan, hoewel de realiteit van de lopende vernieuwing hier wel betekenisvolle gevolgen heeft. Bedoeld of niet, de vernieuwing van de rijksdienst en het werken aan een rijksdienst voor de toekomst, heeft diepgaande gevolgen voor het politiek bestuur van nu en in de toekomst.

Mark van Twist
Martijn van der Steen
Philip Marcel Karré
Rik Peeters

Den Haag, oktober 2009

1. Inleiding: een voorbeeld van vernieuwing

De vernieuwing van de rijksdienst is een interessant verschijnsel, niet alleen vanwege de inhoud van de problematiek maar ook door de wijze waarop die inhoud op dit moment organisatorisch is vorm gegeven. Het is wat ons betreft namelijk een mooi voorbeeld van een ambitie die vorm krijgt volgens de lijnen die wij in dit rapport aanduiden als het ‘nieuwe tussen’. De vernieuwing van de rijksdienst is enerzijds ‘klassiek’, in die zin dat het gaat om een ambitie die voortvloeit uit het coalitieakkoord van het huidige kabinet. Er zijn politieke afspraken over gemaakt en de ambtelijke dienst staat nu voor de uitvoering daarvan. Maar de andere kant is ook dat de voorstellen tegelijk al waren aangedragen door het SG-overleg, nog voordat de eerste coalitiebesprekingen hierover plaatsvonden. Hoewel de ambitie politiek is bekrachtigd laat de oorsprong ervan zich niet zo gemakkelijk eenzijdig daar neerleggen.

Dat is echter niet het belangrijkste en meest bijzondere deel van het programma. Belangrijker is dat om invulling te geven aan die ambitie de novum is geïntroduceerd van een programma-SG: een SG die ressorteert onder de minister van BZK, maar die geen deel uitmaakt van de organisatie. De positie is bovendien op een bijzondere manier ingevuld. Geen groot opgetuigde directie, met een forse formatie van ambtenaren, bij elkaar in een apart gebouw, of op een paar verdiepingen van een bestaand departement. De programma-SG heeft niet meer dan een klein eigen bureau met een beperkt budget. Het is een klein groepje, zo klein dat oppervlakkige blik zou kunnen leiden tot de conclusie dat de vernieuwing van de rijksdienst organisatorisch zo weinig voorstelt dat er ten eerste niets van kan komen en dat het ten tweede geen werkelijk gedragen verlangen is. Vanuit de meer klassieke bureaucratische schema’s bezien is de vernieuwing rijksdienst een symbolisch programma, zonder werkelijk gewicht in de schaal van de dienst die ze beoogt te vernieuwen.

Toch zou deze conclusie volstrekt geen recht doen aan de praktijk. De vernieuwing rijksdienst is juist bij uitstek meer dan het bureau. De praktijk is dat er een groot aantal projecten is gedefinieerd waarvoor de verantwoordelijkheid is belegd binnen andere onderdelen van de rijksdienst, over de grenzen van de klassieke departementen heen. De SG heeft een formeel pakket aan bevoegdheden, maar zijn invloed is van een andere orde. Hij hangt letterlijk boven de markt en beweegt anderen daarmee om vernieuwingsdoelen te halen. Dat lijkt nog wel enigszins op een moderne variant van de klassieke projectorganisatie, maar de ontgrenzing gaat verder dan dat. Zo wordt het project ‘bemenst’ door mensen vanuit de eigen ambtelijke organisatie, maar ook door een aandeel externe inhuur. En er lopen mensen rond die voltijds bij het programma betrokken zijn, maar ook mensen die er maar een deel van hun tijd rondlopen. Ook zijn er adviseurs, onderzoekers en journalisten in het project betrokken. Ook dat is niet nieuw, maar opvallend is wel dat hun betrokkenheid verder lijkt te gaan dan het uitvoeren van een deelproject of een anderszins afgebakende taak. Ze maken feitelijk deel uit van een capaciteitsgroep rondom het programma, waaruit het programma put en waarvan de opdrachten nogal eens veranderen. Precieze afbakeningen zijn er niet echt, maar één en ander leidt amper tot conflicten. Kennelijk is er dus toch enige vorm van duidelijkheid over de rolverdeling.

Het programma verandert voortdurend van vorm. De bemensing wisselt, maar ook de organisatie ontwikkelt zich met de op- en neergang van projecten. Niemand in het project weet goed waar hij of zij over een half jaar aan toe is. Dat is geen belemmerende factor, maar juist onderdeel van het werk. En niet alleen de vorm, maar ook de inhoud is voortdurend in ontwikkeling. Vanuit planmatig werken geredeneerd is het project lelijk aan het zwabberen geslagen, vanuit de inhoud geredeneerd volgt het heel fraai de energie in de zoektocht en komen daar verrassende en productieve uitkomsten uit voort. En, belangrijker, het programma lijkt relatief succesvol te zijn (Van Twist et al, 2009). Anders dan de meest in het oog springende voorgaande vernieuwingsoperaties in de rijksdienst is dit project vooralsnog niet gesneuveld, hebben zich geen grote incidenten of ontsparingen voorgedaan én is een zeer groot

deel van de beoogde doelen inmiddels bereikt. En er is bovendien een reeks nieuwe doelen bijgekomen, of enkele ingeslagen richtingen zijn zonder noemenswaardige problemen afgebogen. Het programma is een 'productief blijvertje' gebleken, terwijl het op het eerste gezicht organisatorisch alle verschijnselen en contouren heeft van een tijdelijk en vooral kwetsbaar project. Wat is hier aan de hand?

2. Taakverdeling en coördinatie ten behoeve van responsiviteit in de netwerksamenleving

2.1 Een klassiek en steeds terugkerend vraagstuk

- De Rijksdienst probeert zich zo te organiseren dat ze in staat is om maatschappelijke vraagstukken te volgen;
- De Rijksdienst probeert zich op een efficiënte manier te organiseren;
- Door de decennia heen zijn de problemen en uitdagingen min of meer gelijk, steeds met een andere invulling, en per periode met andere tijdelijke (pogingen tot) antwoorden daarop;
- De worstelingen met taakverdeling, coördinatie en het bereiken van efficiënte vormen van voortbrenging zijn eigen aan de rijksdienst en vormen een inherente opgave voor de rijksdienst; de permanente verbeterpogingen horen er dus bij.

Taakverdeling en coördinatie: ambities tot responsiviteit

Het eerste vertrekpunt voor onze beschouwing is het klassieke en steeds terugkerende vraagstuk van taakverdeling en coördinatie. Dat vraagstuk is in de loop der tijd steeds opnieuw geadresseerd als het kernprobleem van de Rijksdienst en als aanleiding voor reorganisatie ervan (Van Twist et al, 2009). Steeds was het doel daarbij om recht te doen aan een veranderende, dynamische samenleving, die – in woorden die pas later voor deze ontwikkeling zijn bedacht – steeds meer een netwerkachtig karakter heeft gekregen en daarom gefragmenteerd, veranderlijk en verbrokken is geworden (Castells, 1996, 2009; Frissen, 2002, 2007):

- eerst vanuit het idee, zoals bijvoorbeeld geponeerd in het rapport van de Commissie Van Veen uit 1972, dat overheidsorganisaties door middel van een wetenschappelijk *coördinatiemodel* moeten en kunnen worden aangepast aan de structuur van de samenleving;
- daarna vanuit het idee dat afstemming te organiseren valt door *bovengeschikte integratiemechanismen* te introduceren, zoals in de jaren tachtig de Commissie Vonhoff voorstelt (hoofdbeleidsgebieden, coördinerende ministers) en waarop ook regeringscommissaris Tjeenk Willink in de vorm van politiek-ambtelijke spelregels doelt;
- vervolgens vanuit het idee dat flexibilisering mogelijk is door taakverdeling langs *functionele* in plaats van inhoudelijke lijnen te organiseren, in het bijzonder in de vorm van de scheiding tussen beleid en uitvoering, zoals die door de Commissie Wiegel op kaart werd gezet; dat resulteerde (in de meest vergaande variant) in een *blokkendoosmodel*, waarvan de essentie was dat er op basis van functionele scheiding (beleidsvorming, beleidsuitvoering, later ook toezicht en kennis) modulair te organiseren zou zijn met de DG's als bouwblokken die afhankelijk van de politieke prioriteiten met elkaar te verbinden zou zijn.
- en vandaag de dag weer binnen het programma VRD door het idee dat afstemming en integratie misschien niet alomvattend, maar wel *tijdelijk en selectief* mogelijk zijn, bijvoorbeeld door de instelling van programmaministers, en het gebruiken van innovatieve nieuwe samenwerkingsvormen, zoals 'hubs').
- Hier tekenen zich de contouren af van een andersoortige vorm van ontkoppeling en verbinding dan via het blokkendoosmodel, omdat er sprake is van vervloeiing: een ontgrenzing die ertoe leidt dat scheidslijnen tussen organisatieonderdelen niet langer in vastomlijnde en rigide bouwblokken moet worden gedacht, maar vanuit de gedachte dat tussen die blokken verbinding, stroming en vervloeiing van mensen, kennis, ervaring en draagvlak nodig is. Die gedachte leidt ertoe dat flexibele, selectieve en slimme manieren van organiseren dienstbaar zijn aan het voorliggende maatschappelijke probleem of aan de organisatorische ambitie – niet om de gehele organisatie te

re-organiseren of te her-structureren, maar juist om langs de grenzen van de formele organisatieonderdelen meervoudige verbindingen tot stand te brengen.

- Dat betekent een andere ‘taal’ om over organisatieprocessen te spreken. Niet meer functioneel scheiden, met vervolgens aandacht voor de manier waarop de zojuist opgeknipte delen weer functioneel te verbinden zijn, maar juist om vervloeien naar gelang de situatie daar om vraagt. Met daarom niet zozeer aandacht voor het knippen zelf, maar voor de randvoorwaarden en condities die vervloeien mogelijk - en knippen daarmee obsoleteet – maken: ‘en/en’ in plaats van ‘of/of’.

Efficiency en effectiviteit: ambities tot besparing en kwaliteitsverbetering

Een tweede vertrekpunt in de beschouwing is de eveneens terugkerende behoefte om efficiëncywinst te boeken en tot vergroting van de effectiviteit te komen van wat de ‘ondersteunende processen’ genoemd kunnen worden. Zo wijst de analyse van 30 jaar vernieuwing van de rijksdienst uit dat er in veranderingspogingen voortdurende aandacht is voor de mogelijkheden om door herschikking en stroomlijning van ondersteunende processen kwaliteitsverbetering en besparingen te realiseren (Van Twist et al, 2009).

Het doel is dan om ‘meer te doen met minder’, zowel kwantitatief als kwalitatief:

- In de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig zijn de ondersteunende processen nog geen thema bij de reorganisatie van de Rijksdienst. Zij worden min of meer als vanzelfsprekend beschouwd en vallen dus buiten de aandacht van de diverse vernieuwingsoperaties. Bij deze staat met name het primaat van de politiek op de voorgrond en wordt gestreefd naar optimalisering en stroomlijning van de vertaling van politieke wilsvorming in beleid; de uitvoeringsproblematiek en de effectiviteit van beleid is nog niet echt een issue, het vraagstuk is in die periode nog vooral de omzetting van wilsvorming in beleid;
- Hier komt pas medio jaren tachtig verandering in. Geïnspireerd door de New Public Management-mode van die tijd, beveelt de Commissie Verbaan bijvoorbeeld aan om meer moderne bedrijfsvoeringconcepten toe te passen bij de overheid, “die qua werking vergelijkbaar zijn met die in het bedrijfsleven” (Verbaan, 1983: 29);
- Pas in het rapport van de Commissie Wiegel worden de ondersteunende processen expliciet gekoppeld aan de kwaliteit van de gehele Rijksoverheid. Sindsdien heeft dit onderwerp steeds meer eigenstandig en krachtiger aandacht gekregen. Zo stond in opeenvolgende werkgroepen, commissies en programma’s de vergroting van de doelmatigheid centraal. Daarnaast hebben talrijke specifiek op de bedrijfsvoering en ondersteunende systemen gerichte programma’s gelopen, die uiteindelijk de werking van de rijksdienst sterk hebben beïnvloed;
- In het programma Vernieuwing Rijksdienst neemt de bedrijfsvoering een centrale rol in. De bedrijfsvoering kan verbeterd worden, bijvoorbeeld door de instelling van een eigen DG Bedrijfsvoering bij BZK en enkele vormen van reorganisatie en herschikking van ondersteunende functies.

Terugkerende ambities, resistente problematiek?

Het vraagstuk van responsiviteit en de efficiëntie van de productie van de overheidsorganisatie loopt als een rode draad door de (recente) geschiedenis van de vernieuwing van de rijksdienst. Steeds worden vernieuwingspogingen gedreven vanuit de ambitie om beter aan te sluiten bij de externe omgeving en om met gelijkblijvende of meer beperkte middelen hetzelfde of meer te kunnen doen. Steeds is de richting een combinatie van stroomlijning, herschikking, het maken van nieuwe verbinding en het verbeterd ordenen van de verschillende organisatieonderdelen. De Commissie Wiegel sprak in dat kader al eens treffend van het ‘blokkendoosmodel’ (Commissie Wiegel, 1991; Van Twist, 1995). Hoewel die term niet veel meer gebruikt wordt, is het een treffende uitdrukking om het denken en werken over/aan de rijksdienst te karakteriseren: het steeds opnieuw herschikken van de verschillende blokken en bouwstenen in nieuwe configuraties, die voor verbeterde aansluiting op de externe omgeving en meer efficiënte voortbrenging moeten zorgen. De vraag is natuurlijk of dat ‘lukt’ en wat de repetitie van die ambities en pogingen betekent. Zijn dat signalen van falende ver-

nieuwingspogingen, van onjuiste inschattingen of van een resistente problematiek? Of gaat het om iets anders?

2.2 Internationale aandacht voor taakverdeling & coördinatie

- Nederland is in de aard van de worsteling niet uniek;
- Dezelfde vraagstukken zijn in alle vergelijkbare buitenlandse ‘rijksoverheden’ zichtbaar;
- Met lokale oplossingen, die onder andere benamingen steeds vergelijkbare contouren hebben;
- Er is een (lands-)grensoverstijgend identiek programma van eisen voor de rijksdienst voor de toekomst te onderscheiden: om kunnen gaan met spanningsvolle verwachtingen, veranderlijk en adaptief kunnen zijn, maar ook consistent, robuust, getrouw en voorspelbaar, flexibiliteit en variëteit faciliteren, maar ook samenhangend, mét vormen van gedeeld gedragen verantwoordelijkheid van bestuurders, maar ook mét bestuurlijke strijd tussen de verschillende waarden en deelbelangen die in specifieke portefeuilles besloten liggen;
- Met als kernconcepten: het organiseren van vervloeiende en doorlatende grenzen.

Geheel vergelijkbaar, allemaal uniek

Alvorens de vernieuwing verder te verkennen is het belangrijk om de Nederlandse ervaringen te vergelijken met de internationale ontwikkelingen. Gaat het om een Nederlandse ‘eigenaardigheid’, of is er sprake van een meer internationaal gedeelde trend en behoefte? Een analyse van internationale literatuur over de organisatie van de verschillende internationale ‘rijksoverheden’ laat in ieder geval zien dat Nederland verre van uniek is in de richting van de veranderingen. De strijd om verbeterde responsiviteit, het aansluiten bij maatschappelijke problematiek en het bereiken van efficiency staan niet alleen in Nederland hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Het gaat, afgaande op de literatuur, om problemen die principieel *eigen* zijn aan het organiseren van het openbaar bestuur. In dit deel zullen we laten zien dat Nederland, net als alle overheden en in alle moderne samenlevingen, op tegelijkertijd geheel unieke, maar ook geheel gelijksoortige manier, invulling geeft aan dezelfde spanning.

Responsiviteit als universeel vraagstuk

In internationale literatuur wordt op veel plaatsen melding gemaakt van de worsteling van buitenlandse overheden met het bereiken van acceptabele of optimale niveaus van responsiviteit, waarbij de succesratio, net als in Nederland, betwist wordt. Davies (2009) beschrijft het probleem als volgt: “*All democratic and totalitarian regimes attempt to coordinate governmental and non-governmental activity in pursuit of putatively common goods, often with little success.*” Mulgan (2005: 187) vergelijkt het streven zelfs met de zoektocht naar de steen der wijzen. Steeds zijn er pogingen om coördinatie en samenhang aan te brengen in de voorzieningen van omstreden en strijdige goederen en diensten, die bovendien deels buiten de overheid geproduceerd worden. Pogingen om samenhang te creëren worden internationaal, net als in Nederland, op grote schaal (ver)bindingsarrangementen ontwikkeld. Hierbij is sprake van een poging om organisatieonderdelen die eerder structureel van elkaar zijn gescheiden, zoals beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, procesmatig weer met elkaar te verbinden (zie Pollitt & Bouckaert, 2000; Bovaird & Löffler, 2003: 13-23). Doel hiervan is om opnieuw verbinding(en) te creëren, vanuit leerervaringen met de uitkomsten van een gescheiden opvatting: “*To ameliorate the fragmentary effects of the 1980s NPM reforms, governments quickly began looking for ways to suture the system together again.*” (Davies, 2009: 81). De verschillende systemen van organisatie van het openbaar bestuur proberen om deels te repareren, herstellen of verzachten van wat hier als de ‘fragmentary effects’ wordt benoemd: gebrek aan samenhang, richting, beleidsconcurrentie, gebrek aan responsiviteit. Vooral in de Angelsaksische landen, (in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Australië) staat dit thema hoog op de agenda, vooral omdat in deze landen de im-

plementatie van het *New Public Management* – waarover hierna meer – het verst is doorgevoerd (zie Bogdanor, 2005: 7).

Daarbij moet wel worden aangetekend dat functiescheiding een logische stap in de organisatie van de overheid is. Hoewel er dus veel geïnvesteerd wordt in het voorkomen van negatieve effecten van functiescheiding, is het tegelijkertijd ‘eigen’ aan de overheid: “A functional division of labour, with large vertically organised divisions or departments, held together by a relatively small head office, made sense not only for governments but also for large firms and city administrations in an era when communication and the management of knowledge were costly, and best organised within institutions and professions. So government was divided into functions” (Mulgan, 2002:25). Vandaar dat ook in de Nederlandse context individuele departementen zich bezig houden met onderwijs, landbouw, economische zaken, et cetera. Functiescheiding kan bijvoorbeeld een efficiënte manier zijn om expertise bij elkaar te brengen en inhoudelijke meerwaarde te creëren. Ook zijn de verantwoordingslijnen in een dergelijk systeem kort en relatief overzichtelijk; taken en bevoegdheden zijn op een logische wijze geclusterd, wat het systeem een zekere mate van voorspelbaarheid en kenbaarheid geeft. Beide zijn belangrijke waarden voor de inrichting van een bureaucratie.

Er kleeft echter ook een aantal belangrijke nadelen aan functiescheiding, die vooral gedurende de laatste jaren in steeds meer landen evident zijn geworden. Functiescheiding kan met name *verkokering* in de hand werken, als de individuele onderdelen van de overheid steeds meer op ‘silos’ gaan lijken. Veel van de weerbarstige problemen waar overheden zich vandaag de dag mee geconfronteerd zien (zie Bovaird & Löffler, 2003:18; Koppenjan & Klijn, 2004:1) laten zich maar moeilijk in zo'n systeem stoppen. En er zijn nog meer problemen: in verticale organisaties hebben organisatieonderdelen de neiging om vraagstukken op elkaar af te schuiven of ‘blind’ te zijn voor de gevolgen van hun eigen handelen voor het werk van andere organisatieonderdelen – denk aan de extra opsporingsinspanningen van de politie die leiden tot extra werklust bij de rechterlijke macht, of aan de burger met een vraagstuk dat niet exact past binnen de kokers van de organisatie en dus van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Zeker in het Nederlandse parlementaire stelsel van evenredige vertegenwoordiging speelt de spanning tussen de eenheid van het regeringsbeleid en het gefragmenteerde karakter van coalitieregeringen een belangrijke rol in het (voort)bestaan van gescheiden werelden – politieke verantwoording rust niet in de handen van één functionaris (een president) of één partij, maar in handen van een college van ministers van verschillende politieke gezindte met elk hun eigen kiezersmandaat. Departementen worden dan snel, in elk geval in de publieke opinie, ‘fiefdoms’ of kleine koninkrijkjes zonder gevoel voor de behoeften van de buitenwereld. Ook internationaal is dus veel aandacht voor het in de organisatie van de overheid ingebakken probleem van enerzijds functiesamenballing en bundeling van verantwoordelijkheden, taken en expertise, en anderzijds de problematiek van verkokering en de mogelijkheid van bureaucratisme en andersoortig ‘eigen leven’ (Selznick, 1969) van organisaties.

New Public Management en de modernisering van het ‘overheidsbedrijf’

Waar voor het vraagstuk van de responsiviteit en taakverdeling en coördinatie de Nederlandse situatie ‘vergelijkbaar’ is met wat in het buitenland speelt, is voor het vraagstuk van de efficiency zelfs te betogen dat de aandacht voor dit thema in Nederland in belangrijke mate ‘voortkomt’ uit wat er internationaal op dit terrein gebeurd is. Daarmee is niet gezegd dat er in Nederland nooit aandacht was voor bedrijfsvoering en voor efficiënte productie, maar de exponentiële toename in aandacht is direct te herleiden tot de opkomst van de notie van ‘New Public Management’ (NPM). NPM is als politieke filosofie eind jaren tachtig in de VS ontstaan. In hun spraakmakend boek *Reinventing Government* beschreven toen David Osborne en Ted Gaebler, twee Amerikaanse managementconsultants, hoe de publieke sector beter (in de zin van efficiënter en slagvaardiger) kon worden door moderne managementprincipes uit de private sector toe te passen in overheidsorganisaties (Osborne & Gaebler, 1992). Hun boodschap was dat de overheid vooral moest ‘sturen’ en het ‘roeien’ over moest laten aan andere partijen (‘steer, rather than row’). Ook moesten overheden leren om burgers en lokale gemeenschappen in staat te stellen hun eigen problemen op te lossen (‘empowerment’) en zouden zij zich meer moeten concentreren op geld verdienen dan het uitgeven daarvan. De

kernprincipes van de op basis van het gedachtegoed van Osborne & Gaebler ontwikkelde managementfilosofie waren (Boivard & Löffler, 2006: 17):

- *“emphasis on performance management;*
- *more flexible and devolved financial management;*
- *more devolved personnel management with increasing use of performance-related pay and personalised contracts;*
- *more responsiveness to users and other customers in public services;*
- *greater decentralisation of authority and responsibility from central to lower levels of government;*
- *greater recourse to the use of market-type mechanisms, such as internal markets, user charges, vouchers, franchising and contracting out;*
- *privatisation of market-oriented public enterprises.”*

Vooraf in de Angelsaksische landen is NPM op grote schaal toegepast bij de modernisering van de publieke sector, in sterke samenhang met ideologische overtuigingen over de rol van de staat en met de praktische mogelijkheden tot radicale hervorming in politieke systemen zonder coalitieregeringen. In Nederland hebben de regeringen nooit geprobeerd om in die ver gaande mate de beginselen en principes van NPM door te voeren, al waren de ‘Grote Efficiency Operaties’ (GEO) onder Lubbers wel pogingen in die richting. De ‘scherpte’ die er in de Angelsaksische landen – in het bijzonder de VS, Australië, Nieuw-Zeeland en het VK – in is gebracht is in Nederland echter nooit bereikt (en ook nooit nagestreefd). In Nederland is er, achteraf gezien, wel veel over NPM gepraat, en zijn er veranderingen sterk in het perspectief van NPM geplaatst, maar is men nooit heel direct met de principes aan het werk gegaan (vgl. Andeweg & Irwin, 1993: 199). NPM is in Nederland vooral heel dominant geweest als ‘verhaallijn’ en ‘denkrichting’ over efficiencyverbetering en organisatievormen van de overheidsbureaucratie: het staat in zekere zin symbool voor het denken van ‘meer doen met minder’ en heeft een aantal hervormingen met kracht geïnspireerd en van extra momentum voorzien. Inmiddels overigens zijn de verschillen tussen publiek en privaat management verder uitgekristalliseerd (zie: Rainey, 1994; Rainey & Chun, 2005) en is NPM als hoofdtrend in de publieke sector afgelost door wat tegenwoordig als de ‘governance-benadering’ wordt geduid. Dat betekent niet dat NPM ‘weg’ is: het heeft de aandacht voor de bedrijfsvoering en de efficiency van de productie definitief op de voorgrond geplaatst en veel van de instrumenten waarin die aandacht vorm heeft gekregen vormen belangrijke schakels in de organisatie van de publieke dienst. Het verhaal van NPM is dan wellicht verdwenen, de residuen ervan zijn zeer dominant aanwezig en bepalen het functioneren van en denken over de rijksdienst ook in Nederland nog steeds in belangrijke mate.

Organiseren in een tijdperk van governance

In de internationale discussie zijn verschillende labels in omloop om de pogingen tot verdergaande verbinding van eerder gescheiden organisatieonderdelen te beschrijven (sommigen spreken van *collaborative government*, anderen van *horizontal management*). Het meest gebruikelijk is om over deze ontwikkelingen te praten in termen van *joined-up government* (Bogdanor, 2005; Davies, 2009), met name in de Britse context, en de *whole of government-approach* (Commonwealth of Australia, 2004), met name in de Australische context. Zo beschrijft Pollitt (2003: 35) *joined-up government* op de volgende manier: *“Joined-up government’ is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically coordinated thinking and action. Through this coordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. First, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. Second, better use can be made of scarce resources. Third, synergies can be created through the bringing together of different key stakeholders in a particular policy field or network. Fourth, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services.”*

Ook de *whole of government-approach* streeft naar een betere samenwerking van verschillende overheidsonderdelen: *“Whole of government denotes public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on pol-*

icy development, program management and service delivery.” (Commonwealth of Australia, 2004: 4).

Kort samengevat hebben zowel *joined-up government* als *whole of government* tot doel te komen tot een betere overheidsdienstverlening door ontkokering, maar ook door verbinding met andere partijen, zowel uit de private sector als uit het maatschappelijk middenveld. Beide kunnen geduid worden als onderdeel van de internationale trend van *government* naar *governance* (zie Löffler, 2003). Speelde in het tijdperk van *government* de overheid nog de exclusieve rol bij het borgen van publieke waarden, deze wordt nu in het *governance*-tijdperk nog maar als één speler in een netwerk van stakeholders gezien (zie figuur 1).

	Government	Governance
<i>Manier van regelgeving</i>	‘Harde’ regels en publiekrechtelijk geregelde verhoudingen	‘Softe’ regels en privaatrechtelijk geregelde verhoudingen
<i>Toeziethouders</i>	Publieke actoren	Publieke en private actoren
<i>Democratiemodel</i>	Representatief en staatgericht	Deliberatief en maatschappijgericht
<i>Democratiereform</i>	Hiërarchie en parlement	Open structuren en netwerken

Figuur 1: Government en governance (gebaseerd op Mörth, 2009: 104)

Joined-up government in het Verenigd Koninkrijk

De trend om vormen van *joined-up government* (JUG) toe te passen, in het bijzonder om overheidspartijen beter te laten samenwerken en responsiever te laten worden naar partijen in hun omgeving, is vooral verbonden met de achtereenvolgende Labour-regeringen onder Tony Blair. Sinds zijn aantreden in 1997 is Blair steeds zeer betrokken geweest bij dit type verandering, maar slechts met wisselend succes. Onder Blair zijn in het kader van ‘JUG’ onder andere de volgende activiteiten ontplooid (gebaseerd op Mulgan, 2002: 27-8):

- Introductie van *Public Service Agreements* over de grenzen van organisaties heen om verschillende outcomes te realiseren.
- Oprichting van *strategische directies op centraal niveau*, die niet door departementale belangen gehinderd, oplossingen ontwikkelen voor de meest prangende vraagstukken (bijvoorbeeld de Social Exclusion Unit (SEU)¹ en de Performance and Innovation Unit (PIU)²)
- Oprichting van *departementsoverstijgende uitvoerende diensten* om de door SEU en PIU aangekaarte vraagstukken adequaat te tackelen (bijvoorbeeld de Neighbourhood Renewal Unit³, de Rough Sleepers Unit, de Children and Young People's Unit⁴, de e-envoy office⁵ en de Regional Coordination Unit⁶).
- Invoering van *departementsoverstijgende budgetten en teams* voor tackelen van problemen op het terrein van veiligheid
- Introductie van *ministers met departementsoverstijgende portfolio's* (zo was bijvoorbeeld de minister van gezondheidszorg verantwoordelijk voor het programma

1 Inmiddels de Social Exclusion Taskforce, http://www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force.aspx.

2 Inmiddels opgegaan in de Strategy Unit van de Cabinet Office, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/about.aspx>

3 Zie <http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal/>

4 Zie <http://www.allchildrenni.gov.uk/>.

5 Zie <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/index-content.htm> (inmiddels afgelopen, maar site staat nog steeds online)

6 Zie <http://www.gos.gov.uk/national/>.

- Surestart⁷, dat organisatorisch bij het ministerie voor onderwijs was belegd)
- *Consolidatie van verschillende programma's* op lokaal niveau, bijvoorbeeld door de creatie van Youth Offender Teams⁸ en Local Strategic Partnerships⁹
- *Verbetering toegankelijkheid overheid* door de inrichting van regionale kantoren
- *Creatie van nieuwe, departementsoverstijgende rollen* (zoals de e-envoy) en introductie van een dubbel slot voor uitgaven
- *Bundeling van procurement* bij een centrale dienst (Office of Government Commerce¹⁰)
- *Integratie van diensten rond thema's* (zo is bijvoorbeeld alle informatie over de meest ingrijpende gebeurtenissen in het leven, de geboorte van een kind of het met pensioen gaan, gebundeld op de centrale website van de Britse overheid)
- *Creatie van nieuwe rollen voor front-line medewerkers* (zo heten de medewerkers in arbeidsbureau's nu *personal advisors*) en nieuwe vormen van *scholing* (zo wordt aan politiemensen gevraagd ook gevoel te ontwikkelen voor de sociale context van criminaliteit)
- *Cross-cutting reviews*, waarin de voortgang van een policy in haar geheel wordt beschouwd
- *Nieuwe departementen* (zo is er nu een departement waar alle expertise over het landelijke gebied geclusterd is) en budgetten.

Niet al deze initiatieven zijn succesvol gebleken. Zo bleek het veel moeilijker dan gedacht om het 'departementalisme' van het oude, op functiescheiding gerichte systeem, te doorbreken (vgl. Kavanagh et.al., 2001). Ling (2002: 618) betoogt zelfs dat JUG juist bij kan dragen aan een situatie die het eigenlijk wil bestrijden omdat het onbedoeld leidt tot versturende concurrentie, inhoudelijke overlap en fragmentering van de uitvoering. Zo leidt verbinding juist tot versnippering en verwordt een poging tot samenwerking tot onderlinge concurrentie en competentiestrijd.

Whole of government in Australië

Wat in het Verenigd Koninkrijk JUG heet, wordt in Australië de *whole-of-government* aanpak genoemd. De op ontkokering gerichte aanpak (die 'connected government' of een verbonden overheid tot doel heeft) is in de kern echter hetzelfde. De volgende arrangementen worden in Australië gebruikt om dit doel te bereiken (vgl. Commonwealth of Australia, 2004):

- *Interdepartementale committees*: Deze departementsoverstijgende commissies bundelen de expertise van de diverse departementen om zodoende bij te dragen aan een overheid die efficiënt en responsief is.
- *Taskforces*: Deze vorm wordt meestal ingezet als het om vraagstukken gaat die hoog staan op de politieke agenda, die complex zijn en repercussies hebben voor een aantal departementen. Een voorbeeld is de taskforce die zich met Aboriginesvraagstukken bezig houdt.
- *Interdepartementale samenwerking / joint teams*: Deze vorm van samenwerking is enigszins vergelijkbaar met de taskforces, maar is in tegenstelling tot deze niet zelfstandig. Binnen het departementale verband wordt hier samenwerking tot stand gebracht tussen verschillende departementen. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het Natural Resource Management¹¹, die verdeeld is tussen de ministeries voor landbouw, visserij en bosbouw en voor milieu en cultureel erfgoed.
- *Departementsoverstijgende samenwerking / agentschappen*: agentschappen werken niet alleen in opdracht van hun eigen, maar ook van een aantal 'vreemde' ministers,

7 Zie <http://www.surestart.gov.uk/>. (inmiddels afgelopen, maar site staat nog steeds online)

8 Zie <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/Youth/youthjustice/youthoffendingteams/yot/>

9 Zie <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localstrategicpartnerships/>.

10 Zie <http://www.ogc.gov.uk/>.

11 Zie <http://www.nrm.gov.au/>.

zoals bijvoorbeeld de *Australian Customs Service*¹², die onder andere werkt voor de attorney-general als ook de departementen voor landbouw, visserij en bosbouw, voor milieu en cultureel erfgoed en voor immigratie, multiculturele en Aborigineszaken.

- *Special purpose agencies*: Dit soort agentschappen wordt meestal buiten de bestaande structuren opgericht om een politiek teken te zetten en na verloop van tijd weer terug gebracht. Voorbeelden zijn de Australian Greenhouse Office¹³ en de National Oceans Office¹⁴.

Welke vorm of structuur gekozen wordt, hangt sterk af van het doel dat men wil bereiken. De literatuur maakt onderscheid tussen: ‘policy development, program design and review, program management and service delivery, cross-jurisdiction and cross-sector, crisis management’. Niet elke vorm is voor elk doel geschikt (zie tabel hieronder. *H* staat voor zeer geschikt, *L* voor niet geschikt en *M* voor half/half)

	policy development	program design and review	program management and service delivery	cross-jurisdiction and cross-sector	crisis management
interdepartemental committees	H	M	L	M	H-M
taskforces	H	H	H	H-M	M-L
interdepartemental partnerships / joint teams	H-M	H-M	M	M-L	L
cross-departmental partnerships: agency arrangements	L	L	H	M-L	L
special purpose agencies	H	H	H	L	L

Figuur 2: overzicht van samenhang tussen structuur en opgave.

De valkuil van versimpeling voorbij: op zoek naar concepten die ‘werken’

In de Angelsaksische literatuur en praktijk wordt in de meer reflexieve beschouwingen over de reorganisatiepogingen op veel plaatsen gewaarschuwd voor wat men wel de valkuil van versimpeling noemt (vergelijk Kluger, 2008): de aanhoudende wens om complexe systemen in eenvoudige, simpele verbeeldingen te kunnen begrijpen en in overzichtelijke en eenduidige structuren te willen organiseren. En het geloof dat dat mogelijk is. Centraal daarbij staat dat

12 Zie <http://www.customs.gov.au/site/page.cfm>.

13 Zie <http://www.climatechange.gov.au/>.

14 Zie <http://oceanservice.noaa.gov/>.

de eenvoudige representatie wordt doorgetrokken naar de achterliggende organisatie (vgl. Van der Spek et. al., 2009). Daarmee wordt de complexiteit niet werkelijk opgelost, maar eerder ontkend, gemaskeerd en uiteindelijk per saldo vooral verplaatst (vgl. Van Twist & Van der Steen, 2008). Het probleem keert elders weer terug, bijvoorbeeld in praktijken van ambtenaren die moeten handelen temidden van de door de versimpelde concepten veroorzaakte ambiguïteit (vgl. Van Twist, 2007; ‘capaciteitsmanagement’). Vroeg of laat wordt die handelingsvrijheid ergens weer zichtbaar, raakt deze omstrede (bijvoorbeeld door een tekort aan verantwoording, incidenten, overschrijdingen of ongewenste effecten) en begint de discussie over de optimale inrichting opnieuw. Wie trapt in de valkuil van versimpeling gaat voorbij aan de inherent complexe aard van de organisatieprocessen van de overheid en is daarom vanzelfsprekend ook geen ‘oplossing’ voor die complexiteit, hoe aantrekkelijk het conceptueel en op papier (bijvoorbeeld in strakke organisatieschema’s) ook lijkt.

Handelingsopties voor een complexe omgeving

Dat betekent echter niet dat de complexiteit *per se* ‘onhandelbaar’ is, zoals in veel organisatiekundige en bestuurskundige beschouwingen over sturingswaan, maakbaarheidparadoxen en postmoderniteit lijkt te worden gesuggereerd (Frissen, 2002, 2007). Er zijn wel degelijk handelingsopties te bedenken om er mee om te gaan. Zo zijn ontwerpeisen te benoemen voor een overheidsorganisatie die toekomstbestendig is en recht kan doen aan de netwerkkenmerken van de samenleving. Het gaat dan onder andere om het kunnen omgaan met spanningsvolle verwachtingen, veranderlijk en adaptief zijn zonder ‘hyperflexibel’ te worden, aanpasbaar zijn zonder chronisch identiteitsverlies en geheugenverlies op te lopen, en samenhang te organiseren zonder dat de vanuit ministeriële verantwoordelijkheid noodzakelijke functiescheiding verloren gaat. Dat is, bij benadering, het programma van eisen voor een ‘overheid van de toekomst’.

Het is vervolgens uiteraard de vraag hoe dergelijke eisen in organisatievormen te vertalen zijn. Het programma van eisen is in die zin nog het gemakkelijkste deel van de opgave. Die laatste opgave vormt echter wél de rode draad in dit rapport. Dat is volgens ons in eerste instantie geen theoretische exercitie, maar eerder een *empirische* zoektocht. In talrijke lokale en situationele organisatiepraktijken wordt aan dit dilemma al heel concreet invulling gegeven, door de grenzen van overheidsorganisaties steeds meer *doorlatend* te laten worden en *vloeibaarheid* in de organisatiestromen toe te laten nemen. Dit rapport moet gezien worden als een poging om in dergelijke specifieke en situationele praktijken repertoires en patronen te ontdekken die zich lenen voor bredere toepassing en die kunnen bijdragen aan een breder geldend begrip van organisatievormen, die daar waar nodig vervloeiing van functies, inhoud, mensen en manieren van werken mogelijk maken.

De eerstvolgende stap in die opgave is volgens ons het analyseren van een reeks praktijken waarin pogingen worden ondernomen om invulling te geven aan deze opgave. We zullen deze praktijken eerst presenteren en analyseren, waarna we ingaan op de volgens ons te onderscheiden onderliggende patronen en handelingsopties die uit de praktijken voortkomen. Dan zal, zo menen wij, ook duidelijk worden waarom wij één van de belangrijkste en meest lastige opgaven van dit rapport benoemen als ‘het maken van *taal* voor een praktijk die onvoldoende scherp in het bestaande vocabulaire te vatten is’. In het nu volgende hoofdstuk zullen we eerst verder theoretisch ingaan op de mogelijkheden voor een dergelijk vocabulaire en daarmee ook de opmaat maken voor een empirische analyse. Daarna zullen we nader ingaan op onze invulling van het vocabulaire en de handelingsopties die wij zien.

3. Analyse: *tussen* taakverdeling en coördinatie

3.1 In de herkomst van het dilemma ligt de onoplosbaarheid besloten

- De overheidsbureaucratie kent van nature en met redenen een zeer vergaande vorm van specialisatie; verkokering is geen ongewenst bijproduct van de bureaucratie, maar is een funderend en functioneel principe van de organisatievorm;
- De rizomatische, ondoorzichtig en dynamisch gekoppelde samenleving dwingt de overheid tot zowel taakverdeling als coördinatie; de vorm van de samenleving legt zich aan de overheidsbureaucratie op en dwingt tot samenballing van wat door specialisering is gescheiden;
- De politieke besturing legt eveneens samenballing aan de bureaucratie op, hoewel deze tegelijkertijd vanuit verantwoording tevens het principe van scheiding, taakafbakening, helder beleggen van deelverantwoordelijkheden en specialisering voorschrijft;
- Vanuit hun eigen professionaliteit zoeken veel ambtenaren uit eigen beweging, omwille van goede functievervulling, naar afstemming en (soms) samenballing van hun handelen met dat van anderen in andere organisatieonderdelen;
- Hoewel functiescheiding dus de basis van de overheidsbureaucratie vormt, zijn er overwegingen van buiten (de samenleving), vanuit de top (het bestuur) en vanuit het eigen midden (de ambtelijke professionaliteit) om tot vergaande vormen van samenballing te komen.

In dit rapport en in een eerdere studie naar de geschiedenis van de vernieuwing van de Rijksdienst (Van Twist et al, 2009) hebben we in navolging van klassieke organisatiekundige studies taakverdeling en coördinatie benoemd als het klassieke organisatiedilemma. Steeds blijkt de *taakverdeling* eenvoudiger door te voeren dan de *coördinatie* en *taakverbinding*. In grote bureaucratische overheidsorganisaties met een hiërarchische structuur en bovendien een politiek bestuur is dat probleem van coördinatie des te pregnanter: het is een vorm van invulling van taken die voorbij het schema van ontkoppeling, verdeling, recombinate en coördinatie gaat. Die alternatieve vorm staat permanent onder druk. Deels omdat de *diversifiërende* krachten groot zijn, deels omdat de *coördinatiebehoefte* sterk en bovenal dynamisch is. Datgene dat wij tot nu toe benoemd hebben als het ‘nieuwe tussen’ staat onder sterke druk van deze beide krachten en is daarom per definitie problematisch. Voordat we hier nader op ingaan schetsen we eerst de karakteristieken van de ‘krachten’ die het nieuwe tussen zo spanningsvol maken.

Diversifiërende krachten

De diversifiërende krachten komen voort uit enerzijds de relatieve grootte van veel overheidsorganisaties en de mate van specialisering van het werk. Zo ontstaan veelzijdige en veelvormige organisaties, met sterk uiteenlopende vormen en graden van kennis, interesses, belangen, perspectieven en culturen. Anderzijds komen diversifiërende krachten voort uit de specifieke behoeften van het politieke bestuur en de verhouding tussen bestuur en parlement. Het in Nederland gehanteerde beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid vraagt om een duidelijke kenbaarheid en afbakening van verantwoordelijkheden, zodat de overheid uiteindelijk altijd handelt onder aanwijsbare bevoegdheid van gelegitimeerd bestuur. Dergelijke verantwoording is dus niet zozeer een behoefte, maar een absolute vereiste. Het uiteenrafelen en verdelen van algemeenheden in specifiek te beleggen deelverantwoordelijkheden is geen overbodigheid of luxe, maar is een voorwaarde voor legitimatie van overheidshandelen (vgl. RMO, 2008).

En verantwoording, zeker in de gedaante van ministeriële verantwoordelijkheid - er zijn nog veel meer andere vormen mogelijk (Schillemans, 2007; ARK, 2004; Van Montfort, 2008) - moet aan een aantal vereisten voldoen. Eén daarvan is dat de verantwoordelijkheid een zekere mate van specificiteit moet kennen: het moet mogelijk zijn om in en over details verantwoording af te leggen, ook de 'grijze gebieden' moeten uiteindelijk 'gedekt' zijn. Iets – een onderwerp, een dossier, een organisatie – moet uiteindelijk altijd ergens 'belegd' zijn; en ook niet op teveel plekken tegelijk, zoals studies naar de praktijk van verantwoording laten zien (Bovens, 1998).

De meest gekozen, en ook tamelijk voor de hand liggende oplossing die wordt gekozen is het aan de *top* van de hiërarchie *duidelijke afspraken* maken over taakverdeling. Bijvoorbeeld over de verdeling van ministersposten, waarmee er volledige verantwoordelijkheid wordt gecreëerd voor het doen en laten van ambtenaren die onder de benoemde taken en verantwoordelijken vallen. Daarmee wordt het verantwoordingsvraagstuk per saldo opgelost en zijn de handelingen van ambtenaren die onder de betreffende bewindspersoon ressorteren in ieder geval op papier herleidbaar, kenbaar, voorspelbaar en controleerbaar. Taakverdeling en standaardisering is het antwoord dat de bureaucratie kan bieden. Tegelijkertijd, zo wijst de praktijk steeds uit, is de oplossing de bron van nieuwe problemen, waarvan het probleem van de responsiviteit aan de omgeving en de interne coördinatie het meest prominente zijn.

Dwingende binding: maatschappelijke rizomatiek

De tamelijk principiële en noodzakelijke keuze voor fragmentatie in het organisatieontwerp, brengt met zich mee dat de behoefte aan afstemming en coördinatie groot is. Van twee kanten veroorzaken krachten die behoefte, voortdurend in strijd met de dominante organisatielogica van de bureaucratie en het politieke primaat.

Een belangrijke dwingende kracht tot coördinatie is de *maatschappelijke omgeving* van het openbaar bestuur. Overheidsorganisaties bestaan bij de gratie van 'delivery' van publieke waarden voor de samenleving (Moore, 1995; Scholes & Johnson, 2000; Mulgan, 2008). In tegenstelling tot het openbaar bestuur laat die maatschappelijke omgeving zich vooral kenmerken door een rizomatisch of netwerkarakter. Het gaat dus om het voorzien in maatschappelijke waarde in/aan een omgeving die een rizomatisch karakter heeft. De metafoor van de rizoom is uitgewerkt door de Franse filosoof Gilles Deleuze (1998). Een rizoom is in letterlijke zin een veelal horizontaal lopende wortelstructuur, die niet te herleiden is tot één plant, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken zonder duidelijke hoofd-as, waartussen steeds nieuwe verknopingen kunnen ontstaan. De knopen (verbindingpunten) in de wortelstructuur kunnen naar boven toe buigen en een nieuwe plant vormen. Hardnekkige soorten onkruid zoals de brandnetel kennen een rizomatische wortelstructuur, maar ook de gemberwortel kent een dergelijke structuur; en op virtueel niveau laat het internet zich het beste voorstellen als een rizoom. Het uitrukken van de plant verhindert niet het voortbestaan van het rizoom – door de ondergrondse verknopingen (vluchtwegen) komen steeds nieuwe planten op. Zoals ook het internet geen begin of einde kent, maar bestaat bij de gratie van 'links', verwijzingen en verbindingen die eindeloos gecombineerd kunnen worden.

Deleuze illustreert met de metafoor van het rizoom dat de complexe werkelijkheid van sociale systemen zich het beste laat voorstellen als een breed vertakte wortelstructuur met talloze verbindingen waardoor alles met alles samenhangt, terwijl daarin tegelijk geen enkelvoudige orde is te ontdekken of aan te brengen. Een rizoom woekert ondergronds voort, kent meerdere hoofdassen en steekt op onverwachte plaatsen de kop op. De sociale werkelijkheid van de samenleving laat zich in termen van Deleuze voorstellen als een oneindig voortwoekerd wortelstelsel waarin altijd nieuwe, onverwachte, soms aangename en soms minder aangename vertakkingen en verbindingen tot stand worden gebracht, en waarin zo iets als een centraal orgaan (overheid of niet) maar beperkt ruimte heeft voor doelgerichte beïnvloeding. Een samenleving is niet ontworpen, is geen organisatie, is niet logisch opgebouwd, is geen orgaan. Een samenleving is het product van de krachten die individuele mensen en organisaties (waaronder overheden) voortdurend en in reactie op elkaars gedrag uitoefenen – waarbij het

resultaat van die krachten slechts zeer ten dele voorspelbaar en stuurbaar is. Rizomatiek is op te vatten als “[...] the result of human action, but not the execution of any human design” (Ferguson, 1767). Wellicht is de spontane orde achteraf wel verklaarbaar, maar tegelijkertijd blijft deze grotendeels onvoorspelbaar vanwege de manier waarop verschillende spelers met elkaar interacteren en elkaar beïnvloeden.

De relatieve onkenbaarheid, onvoorspelbaarheid en dynamiek van de *rizomatische samenleving* verhoudt zich spanningsvol tot de overheidsbureaucratie. Veel organisatiekundige literatuur is niet voor niets gewijd aan de vraag hoe een organisatie kan omgaan met de variëteit en dynamiek van haar omgeving. In veel gevallen is daarbij het antwoord dat de organisatie een reflectie of afspiegeling dient te zijn van die omgevingsvariëteit en –dynamiek (e.g. Ashby, 1956 over de ‘law of requisite variety’). Is die omgeving complex en gevarieerd, dan moet ook de organisatie in zijn structuur en handelen complex en gevarieerd zijn. In het geval van het openbaar bestuur leidt dat – op rijksniveau – tot de gedachte dat voor elk geïdentificeerd maatschappelijk probleem er een eigen ministerie en/of een eigen directoraat-generaal daarbinnen opgericht dient te worden. Een gedachte die ook bijdraagt aan de fragmentatie van het openbaar bestuur: maatschappelijke problemen moeten ‘afgedekt’ worden door bijpassende in volgens het ‘format’ ingerichte organisatieonderdelen.

Tegelijkertijd neemt het besef steeds meer toe dat het antwoord van fragmentatie naar geïdentificeerd maatschappelijk probleem slechts één van de vele mogelijke indelingen is en dat elke indeling bovendien voorbij gaat aan het feit dat in de maatschappelijke werkelijkheid van het rizoom alles met alles verbonden is: dat leidt tot veelvormigheid, onkenbaarheid en tot onvoorspelbare dynamiek. De inrichting van specifieke organisatieonderdelen voor onderwijs, veiligheid en zorg gaat bijvoorbeeld voorbij aan de gedachte dat één probleemkind de drie vraagstukken in zich verenigt. Verbinding ontstaat dan ofwel door een nieuwe organisatieonderdeel te creëren waarin één perspectief overheerst of een vorm van afstemming te vinden waarin de drie perspectieven hun handelen afstemmen. Het is dus zoeken naar organisatievormen die in staat zijn om een passend antwoord op maatschappelijke problematiek te vinden.

De erkenning van deze maatschappelijke samenhang, tegenover de organisatorische versnippering, is de eerste belangrijke kracht die het openbaar bestuur tot samenwerking en verbinding dwingt. Dat klinkt als een open deur, maar dat is het niet: de samenleving is niet ‘een beetje een rizoom’, op door de overheid zelf geselecteerde domeinen. De samenleving is een rizoom en op alle terreinen van de overheidsbureaucratie doen deze problemen zich voor. Op sommige terreinen meer dan op andere, maar dat zal met de tijd variëren. Het punt is hier dat het rizoom niet weg gaat, maar dé conditie temidden waarvan de rijksdienst voor de toekomst zich zal moeten organiseren (net als de rijksdienst van ‘nu’ overigens). Dat betekent dat er coördinatie nodig is tussen de verschillende gescheiden inspanningen om recht te doen aan de complexiteit en dynamiek van veelvormige en meervoudige maatschappelijke problemen. Om legitimiteit te behouden moet de overheidsorganisatie responsief zijn aan een systeem dat oneindig gecompliceerder is dan de eigen organisatie, waarmee de organisatie gedwongen en uitgedaagd wordt om ‘binnen’ allerlei verbindingen en afstemming te organiseren. De buitenwereld dwingt de overheid tot coördinatie. De omgeving beweegt zich niet naar de structuur van de overheid, maar dwingt de overheid tot beweeglijkheid in en om zijn structuur. Dat gaat gepaard met voortdurend schokken, schuren, botsen, mismatches, confrontaties en onverwachte en soms ronduit onverklaarbare gemakkelijke aansluiting.

Sturende binding: politieke wilsvorming

De tweede belangrijke samenbindende kracht komt niet zozeer voort uit de aard van de samenleving, maar ligt besloten in de aard van het politieke bedrijf (daarmee uiteraard wel indirect in de samenleving). De politiek volgt een eigen politieke logica. Deze politieke logica is gedreven door een strijd om de steun van het electoraat. Verkiezingen waren lange tijd het moment waarop die logica zijn hoogtepunt kende, met verkiezingscampagnes als geformaliseerde momenten waarop de strijd om steun expliciet en ‘open’ gevoerd wordt. Tegenwoordig

lijkt die strijd verschoven, of beter gezegd, tot wat ook wel een ‘permanente campagne’ wordt genoemd. ‘Mediapolitics’ brengt onder andere met zich mee dat politici voortdurend proberen om in de media in politieke verhaallijnen te komen tot agendering van problemen, herdefiniëring of de creatie van een *sense of urgency*, of om oplossingen te agenderen. Vaak hebben die verhalen de vorm van een kritiek op huidig overheidsoptreden, of de vorm van een geconstateerd tekort in de interventies van de overheid. De wenselijkheid en precieze kenmerken van mediapolitiek staan hier niet ter discussie (zie daarvoor o.a. Elchardus, 2001; Docters van Leeuwen, 2009; RMO, 2003; Frissen, 2002; Ankersmit, 2002). Waar het hier om gaat is dat politici zich in hun verhaallijnen niet voegen naar ambtelijke structuren en bureaucratische indelingsprincipes, maar praten over vraagstukken in hun verschijningsvorm ‘buiten’. Als een politicus op die manier aandacht vraagt voor ‘het milieuvraagstuk’, dan is dat een thema dat zowel raakt aan ministeries belast met landbouw, energie, economie, verkeer en woningbouw – om er slechts een aantal te noemen.

Pas in tweede instantie – bijvoorbeeld bij het stellen van Kamervragen aan een minister – worden politici gedwongen tot het conformeren aan de spelregels van de bureaucratie. Ook dit is een verschijnsel dat samenhangt met mediapolitiek: in de arena van de mediapolitiek – het publieke debat, veelal via de media gevoerd – worden verschijnselen besproken zoals ze zich ‘buiten’ voordoen. Terwijl in het meer geïnstitutionaliseerde spel van de parlementaire democratie, het gedaan krijgen van dingen in de Kamer, veel meer wordt gespeeld volgens de regels van ‘binnen’, door Kamervragen direct tot bewindspersonen te richten en daarbij bewust en strategisch in te spelen op de manier waarop problemen ‘binnen’ in de bureaucratie zijn belegd. Uiteraard is daarbij in veel gevallen de bureaucratische inrichting vooral een aangrijpingspunt om iets gedaan te krijgen, de gevraagde oplossing overstijgt die inrichting meestal.

Het punt hier is dat de manier waarop de politiek maatschappelijke problemen definieert, en de mate waarin de politiek aandacht vraagt voor problemen, grote invloed heeft op de overheidsorganisatie. Zo is het politiek geagendeerde thema ‘veiligheid’ een prikkel voor organisatieonderdelen op het gebied van onder meer justitie, politie, onderwijs, zorg, werkgelegenheid, jeugdzorg, gevangeniswezen, reclassering en woningbouw om de eigen activiteiten te gaan coördineren of om zelfs gezamenlijk nieuwe activiteiten te ontplooiën. De ‘overstijgende aanpak’ is hier geen gevolg van leerprocessen binnen de organisatie, maar volgt op de specifieke manieren van agenderen en het afdwingen van een overstijgende aanpak vanuit de politiek.

Overigens moet hier wel bij vermeld worden dat het punt van de politieke druk, drang en dwang op het ambtelijk apparaat óók gerelativeerd moet worden. De druk en dwang is weliswaar aanwezig, en buitengewoon krachtig en onomstreden ook, maar daarnaast is er gelijktijdige *tegendruk* vanuit het ambtelijk apparaat. Deels door allerlei vormen van ‘agency’ door (top)ambtenaren en door het structurerende werk van lagere ambtenaren (zie o.a.: ‘t Hart en Wille, 2002). Politici zijn in dat beeld eerder het einde van een lange lijn van interacties waarin steeds opnieuw betekenisgeving en selectie heeft plaatsgevonden. Dit correspondeert met ‘klachten’ van bestuurders over de beperkte keuzevrijheid die ze ervaren en verklaart deels ook het wantrouwen dat een deel van de bestuurders tegenover het apparaat voelt. Daarnaast is er ook sturing vanuit de ambtelijke organisatie langs de bestaande structuren: allerhande bestaande indelingen, categorieën, procedures en formele of informele organisatieregels maken dat processen langs een bepaalde weg verlopen (zie: March & Olsen, 1989; March, 1994). Niet voor niets is de ondertitel van het beroemde boek *A primer on decision making* van James G. March: *‘how decisions happen’*. Keuzes ‘overkomen’ bestuurders, op het moment dat het volgens de systemen ‘tijd’ is voor een keuze uit de opties die in het systeem zijn geproduceerd. Politici staan niet aan het roer van de bureaucratie, maar de bureaucratie bedruipt (en continueert) zichzelf in belangrijke mate (vgl. Selznick, 1969; Wilson, 1989).

Professionele binding: ambtelijke professionaliteit leidt tot verbinding

Hoewel op allerlei plaatsen anders wordt beweerd, onderneemt het merendeel van de ambtenaren vanuit professionaliteit gedreven pogingen om ‘het goede te doen’ (Noordegraaf, Fris-

sen, Van der Steen, 2005; Steijn, 2006). En hoewel het waar is dat veel van de organisatieregels en dwingende logica's 'het goede' op een sterk verkokerde en enkelvoudige manier formuleren (of in ieder geval dergelijke eenzijdige formuleringen sterk bevoornden), zijn er evenzeer organisatorische en persoonlijke/professionele prikkels om juist verbindingen aan te gaan en de grenzen van de eigen organisatie te overstijgen. Veel ambtenaren zijn op zoek naar een integrale aanpak, zoeken de randen van een probleem op, willen over de eigen schutting kijken, proberen oprecht de vraag centraal te stellen en zijn niet volgzzaam aan op verkokering gerichte organisatieregels maar gaan daarmee bewust de strijd aan. En meer vanuit strategisch perspectief geredeneerd: hoewel er onomstotelijk professionele risico's aan verbonden zijn, waardeert en honoreert de rijksdienst grensoverstijgend, integraal, innovatief en 'ontkokerd' gedrag op allerlei manieren. In verschillende 'lijsten', 'rankings' en 'podia' worden moderne ambtenaren op het voetstuk geplaatst en ook in de carrièrelijnen wordt een meervoudig perspectief en integraliteit in de aanpak van problemen vaak relatief positief gewaardeerd. Er is dus ook vanuit de ambtelijke dienst zelf een grote druk op de gestolde grenzen van de bureaucratie en op de onderscheiden afdelingen, eenheden, diensten en directies daarbinnen. De wrijving komt dus niet alleen van buiten, maar zeker ook van binnen. Die beweging komt in verschillende organisaties van verschillende richtingen (en soms uit alle richtingen tegelijk). Soms is het sterk top-down, leidinggevend (middel en topmanagement) die sterk sturen – 'aandringen' – op ontkokerde en integrale aanpak van problemen. In andere gevallen is het een druk 'van onderen' waar ambtenaren op het niveau van schaal 10 tot 13 elkaar rond concrete vraagstukken opzoeken en minder integrale benaderingen intern aan de orde stellen (waarbij ze hun leidinggevend soms in verlegenheid brengen). Let wel, de pogingen om tot 'Ambtenaar 2.0' en 'de ambtenaar van de toekomst' te komen zijn slechts zichtbare varianten van die beweging. 'Integraliteit' en 'zichtbaarheid op plekken waar over integraliteit wordt gesproken' zijn niet hetzelfde: de aanwezigheid bij Reuring-café's en een plek op lijstjes als 500 'top'-ambtenaren zeggen niet per definitie iets over de aanpak van het werkelijke werk. Net zoals afwezigheid op dergelijke lijsten niet vanzelfsprekend iets zegt over een gebrek aan een dergelijke aanpak. Veel ambtenaren concentreren zich op het werk, zonder al te veel aandacht voor omliggende activiteiten. Het punt hier is dat 'verbinding maken in het werk' en zichtbaarheid op 'extracurriculaire activiteiten' geen causaal verband hebben. Net zoals een integrale aanpak in het werk niet causaal verbonden is met het hebben en onderhouden van een interdepartementeel (borrel-)netwerk aan contacten.

3.2 Tussen helen en delen: tussenruimten in de bureaucratie

- De oplossing voor het omschreven dilemma is tot nu toe vaak gezocht in periodieke (meer of minder ingrijpende) reorganisaties;
- Eerst door procedures te stroomlijnen, later door organisatieonderdelen te herschikken, weer later door organisatieonderdelen zo in te richten dat ze als in een blokendoos periodiek volgens de behoeften van dat moment opnieuw gestapeld kunnen worden;
- De context van de bureaucratie kan niet worden verlaten, de oorzaken van de problemen kunnen en zullen niet verdwijnen, dus elke reorganisatie is per definitie een tijdelijke oplossing;
- De problematiek is tijdloos, maar daarmee juist heel tijd-specifiek, net als de oplossing;
- Oplossingen zijn per definitie situationeel, per periode verschillend (op basis van maatschappelijke vragen, politieke voorkeuren, technische mogelijkheden, ambtelijke kennis en kunde, modes, tijdgeest, etc.), maar er is tot nu toe geen enkel organisatie-model dat die tijdelijkheid expliciet erkent en als centraal kenmerk incorporeert; wel wordt de tijdelijkheid als randvoorwaarde gedoogd, zoals bijvoorbeeld in het geval van een project of programma;
- In de praktijk, ontstaan in de schaduw van de formele richting, dikwijls in de randen van de bureaucratie, zien we al wel voorbeelden van een dergelijk organisatie-model.

Bovengenoemde diversifiërende en samenbindende (centrifugale en centripetale) krachten leiden tot een spanningsvolle ontmoeting van waarden als kenbaarheid, effectiviteit, afrekenbaarheid, verantwoordelijkheid, integraliteit, maatschappelijke dienstbaarheid en politiek primaat. Deze spanning heeft geleid tot wat een permanente reorganisatie van de rijksdienst genoemd kan worden, waarmee sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is geprobeerd om de spanning te verlichten en dienstbaarheid aan de samenleving te vergroten.

Permanente reorganisatie: ‘op zoek naar hét antwoord’

Als we afgaan op de vele vernieuwingspogingen (Van Twist et al, 2009; Kickert, 2005), dan verkeert de rijksdienst in Nederland sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw in een permanente reorganisatie. Eerder constateerden we al dat de meeste van die veranderpogingen zijn ingegeven vanuit een poging om coördinatie en afstemming te realiseren, in een poging om binnen de bureaucratische organisatievorm een organisatorisch antwoord te vinden op de behoeften die hiervoor zijn beschreven als dynamiek in de maatschappelijke problematiek en politieke wilsvorming. Eerder betoogden we ook al dat herhaling in de vernieuwingspogingen volgens ons niet zozeer een indicatie is van falende vernieuwing, maar eerder een bewijs van de dynamiek van het probleem is. Het probleem verandert steeds van gedaante. Dat betekent automatisch dat ‘het antwoord’ – zo het al gevonden kan worden – per definitie *tijdelijk* en *voorlopig* van aard zal zijn. Vroeg of laat halen ontwikkelingen in de samenleving en politiek de bureaucratie in en ontstaat er een hernieuwde behoefte aan een herijking van bestaande structuren en een verschoven coördinatiebehoefte. Hierbij geldt bovendien dat de reflexiviteit van het systeem maakt dat de veranderingen in de rijksdienst bijdragen aan veranderingen in de dynamiek in de omgeving. Vernieuwing van de rijksdienst is geen losgekoppeld antwoord op een omgeving, maar is daarmee verbonden – het is *performatief*: verandering in de rijksdienst verandert ook de omgeving. In die zin is het dus niet vreemd dat steeds dezelfde vragen in een andere vorm en context terugkeren in de verschillende achtereenvolgende vernieuwingsoperaties. Op de langere termijn ontglipt het probleem steeds de oplossing. De problematiek evolueert, de organisatie moet mee veranderen (en doet dat tot nu toe vooral schoksgewijs, in periodieke programma’s), maar de problematiek verandert mee (of tegen).

De onderliggende spanning – de confrontatie tussen de overheidsbureaucratie en de samenleving als rizzoom – is niet weg te organiseren. De spanning is inherent in het openbaar bestuur aanwezig. Alle antwoorden, van iedere reorganisatie, zullen dus per definitie vroeg of laat tekortschieten. De zoektocht naar ‘het laatste model’ is dan ook tamelijk bizar. Het belangrijkste kenmerk van elk model is, gegeven de hier beschreven dynamiek, dat het niet het laatste maar het volgende (of zoveelste) in een reeks zal zijn.

Tijdelijke oplossingen voor tijdloze problemen?

Een interessante omkering doet zich voor. Het voorgaande leidt nogal eens tot de conclusie dat de problematiek van de rijksdienst ‘tijdloos’ is: het is problematiek ‘van alle tijden’. Dat is een belangrijke bron van veel onvrede in beschouwingen over de opeenvolgende vernieuwingspogingen van de rijksdienst: een tijdloos probleem wordt steeds opnieuw niet naar behoren opgelost. ‘Het sleept zich voort’, ‘na al die jaren zou er toch eens een antwoord geformuleerd moeten zijn’. Probleem en oplossing zijn zodoende van alle tijden. Onze beschouwing nodigt uit tot een tegengestelde redenering. Problemen zijn niet tijdloos, maar juist heel *tijd-specifiek* en *tijdelijk*. Net zo als de oplossingen dat zijn (en moeten zijn). De problemen en oplossingen van de rijksdienst zijn boven alles *lokaal*, zowel in termen van plaats als tijd. Nederland is anders dan veel buitenland, wat overigens ook allerlei vormen van internationale vergelijking, benchmarking en de transplantatie van internationale modellen problematisch maakt, en de huidige tijd is verschillend van het verleden en toekomst. Er is inderdaad sprake van allerlei universele en terugkerende problemen en spanningen, maar die hebben steeds een voor de tijd heel specifieke invulling. Ze kleuren lokaal, naar gelang de specifieke invulling van de problematiek in een bepaalde periode en plaats. Het is de vraag wat die vaststelling voor het denken over oplossingen betekent.

Bureaucratische oplossingen voor bureaucratische problemen?

Een tweede omkering doet zich voor in het spreken over de verhouding van de vernieuwing tot de bestaande bureaucratie. Daarbij doelen we niet zozeer op de 'bestaande bureaucratie' als alles wat er nu in de overheid 'is', maar op de kernprincipes waarvan de huidige organisatie een uitdrukking is. In de mogelijke oplossingsrichtingen is een tweedeling te maken tussen vormen die volgens de logica van de bureaucratie invulling krijgen en vormen die volgens alternatieve sturings- of organisatieprincipes vorm krijgen die de logica van de bureaucratie ontkennen. Coördinatie gaat in het eerste geval dan bijvoorbeeld onverminderd uit van de principes van taakverdeling, functiescheiding en competentiescheiding en respecteert de hiërarchische verantwoordingsstructuur en probeert vervolgens afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen tot stand te brengen. Die afstemming geschiedt dan grofweg langs dezelfde lijnen: geformaliseerde overlegstructuren om competentiegrenzen vast te stellen over gezamenlijk op te pakken taken of problemen, waarvan de uitkomsten via een hiërarchische lijn worden gecommuniceerd naar 'beneden' in de organisatie. Bij coördinatie langs deze lijnen worden vragen gesteld als 'wie gaat waar over?', 'waar liggen competentiegrenzen?', 'naar wie moeten we ons verantwoorden?', 'van wie hebben we toestemming tot handelen nodig?' Dezelfde soort wegen worden bewandeld, maar men plant 'slimmere routes', waardoor coördinatie en afstemming verbeteren en de responsiviteit vergroot wordt. Coördinatie probeert aldus met de middelen van de bureaucratie de problemen van de bureaucratie op te lossen.

Een andere optie is om buiten de paden van de bureaucratische organisatievorm te treden. Dat gebeurt bijvoorbeeld in lokale praktijken, zoals in netwerkverbanden van gemeenten (denk aan de vergaande samenwerking in *stedelijke/regionale netwerken* als Arnhem-Nijmegen en de 'Drechtsteden') en in *innovatieve allianties* (denk aan multifunctionele locaties, partnerschappen, PPS-constructies). Hier is steeds sprake van een, vaak met de tijd gegroeide, praktijk van netwerkvorming, waarbij de bureaucratische organisatievorm langzaam aan de randen is uitgedund en relatief is geworden. Bijvoorbeeld door taken over te hevelen, door vergaande beleidsruimte voor professionals te organiseren en door politieke verantwoording te verplaatsen. Daarnaast zijn er meer 'algemene' en tijdloze voorbeelden van organisatievormen buiten de klassieke bureaucratie om. Denk aan pleidooien voor 'netwerkorganisaties' of houtskoolschetsen van een andere overheid zoals bijvoorbeeld Dror (2000) heeft gemaakt. Hierbij gaat het om algemene *a-bureaucratische organisatievormen*, die als alternatief voor de bureaucratische organisatievorm tot stand zouden kunnen worden gebracht en waarmee (mogelijk, zo claimen in ieder geval de pleitbezorgers) veel van de hier geschetste problematiek van responsiviteit opgelost zou kunnen worden. In dat geval wordt de oplossing gevonden in een organisatievorm die afstand neemt van de bestaande bureaucratie: de problematiek wordt opgelost door een *ander organisatieprincipe* in te brengen.

Onze inzet is om op zoek te gaan naar vormen van organisatorische verbinding die niet volgens de logica van de bureaucratie invulling krijgen, maar die wel aanvullend daarvoor zijn en die ook zonder 'afschaffing' van de klassieke bureaucratie gerealiseerd kunnen worden. Het gaat dan dus om organisatievarianten die wél kunnen functioneren temidden van de kaders en randvoorwaarden van de inrichting van het openbaar bestuur, maar die iets anders zijn dan gestolde varianten van bureaucratie.

In het nu volgende deel beschrijven we empirische praktijken van dergelijke veranderende verbindingen, die fungeren als pogingen om responsiviteit en/of effectiviteit en efficiency van de rijksdienst te vergroten.

4. Empirische verkenning

4.1 Inleiding: ontkoppeling, verbinding en tussen

- In de praktijk van het openbaar bestuur zijn allerlei nieuwe ontwikkelingen waar te nemen die duiden op het ontstaan van een ‘nieuw tussen’.
- Oude organisatiegrenzen vervagen, waardoor ‘bedding’ ontstaat voor nieuwe manieren van werken en organiseren, die het ‘stromen’ (in plaats van het steeds opnieuw in regels en structuren inkaderen, re-organiseren of her-structureren) van mensen, kennis en beleidsinhoud mogelijk maakt.
- Wij beschrijven hier niet alleen hoe dit ‘nieuwe tussen’ in concreto verschijnt in de rijksdienst, maar laten ook de implicaties er van zien.

De studie waarvan dit rapport verslag doet is opgebouwd als een empirische verkenning. Het rapport geeft betekenis aan een reeks veranderingen die in de organisatie van de rijksdienst zichtbaar is, poogt daarin patronen te herkennen, om met die analyse bij te kunnen dragen aan toekomstige strategische organisatieontwikkeling van de rijksdienst. In dit hoofdstuk presenteren we daartoe een reeks voorbeelden van organisatieveranderingen die volgens ons interessant en relevant zijn, omdat ze aansluiten bij onze analyse dat klassieke organisatiekundige antwoorden rond coördinatie tekortschieten bij de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken in een netwerksamenleving. We kijken daarbij steeds vanuit drie vragen:

1. Hoe vindt er in deze praktijk ‘taakverdeling/ontkoppeling’ plaats?
2. Hoe vindt vervolgens ‘verbinding’ plaats?
3. Wat ‘doet’ de nieuw ontstane praktijk met de klassieke organisatiekundige betekenis van ontkoppeling en verbinding?

De laatste vraag komt nadrukkelijk voort uit de vaststelling gedurende het onderzoek dat een groot aantal van de praktijken niet zozeer een ‘bestaande vorm’ van ontkoppeling en verbinding zijn – bijvoorbeeld een reorganisatie waarbij functies herschikt en herverdeeld worden, maar dat ze verder gaan of bijvoorbeeld een heel andere vorm van verbinding betekenen. Op basis van de analyse van dergelijke voorbeelden zullen we in het vervolg van dit rapport concepten presenteren waarmee die ontwikkelingen te duiden zijn.

4.2 Bedding: ontkoppelen en (opnieuw) verbinden

In de praktijk van de Rijksdienst zien wij twee dominante ontwikkelingen op het niveau van de PIOFAH-functies. Tezamen vormen zij een richting voor strategische organisatieontwikkeling, die voorbijgaat aan klassieke antwoorden op het dilemma tussen taakverdeling en coördinatie: *verticale ontkoppeling* (van gebouw, personeel, bewindspersoon, logo) en *horizontale bundeling en concentratie* (1 logo, 1 werkplek, 1 centrale bedrijfsvoering DG, 1 gebouwenbeheerder, 1 inkooporganisatie, 1 personeelsafdeling). Waar voorheen werd ingezet op integraal management (met iedere manager een verantwoordelijkheid voor eigen PIOFAH-functies) wordt nu juist gekozen voor het organiseren van *Shared Service Centers* met Rijksbrede invulling van PIOFAH (zie box 1).

Box 1: Shared Service Centers

Een Shared Service Center (SSC) is een resultaatverantwoordelijke eenheid met als taak het leveren van gespecialiseerde diensten aan operationele eenheden op basis van een schriftelijke dienstverleningsovereenkomst (*service level agreement*) tegen een verrekenprijs. Een SSC

heeft in het algemeen de volgende kenmerken: het is een eenduidig afgebakende organisatie (specifieke taak voor aangewezen doelgroep, aparte publieke rechtsvorm met integraal budget en economisch werkgever van zijn medewerkers), die wordt bekostigd op basis van verleende diensten en die beleidsneutraal is en dus in staat om zonder meerkosten voor meerdere beleidsdepartementen te werken.

Het SSC-model komt oorspronkelijk uit het bedrijfsleven, maar wordt inmiddels ook veelvuldig toegepast in de publieke sector. Dit heeft zowel te maken met de verwachting van burgers en bedrijven dat overheden een hoogwaardige dienstverlening tegen lage kosten moeten kunnen realiseren, als ook met economische omstandigheden die overheden dwingen hun arbeidsproductiviteit te verhogen. Inmiddels vinden wij in de publieke sector al een groot aantal SSC's enkele voorbeelden zijn:

- *P-Direkt*¹⁵: een professioneel en pro-actief Shared Service Centre HRM voor 12 ministeries. Zij biedt medewerkers, managers en HRM-professionals betrouwbare, moderne, geüniformeerde en efficiënte dienstverlening op het gebied van geautomatiseerde administratieve afhandeling van personele processen.
- *Shared Services Organisatie V&W*¹⁶: Met ingang van 31 maart 2003 is binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de Shared Services Organisatie (SSO) ingesteld. Binnen de SSO is een overgroot deel van de bestuursneutrale staftaken gebundeld. Het gaat hier om taken op het terrein van Facilitaire zaken, Informatie- en Communicatietechnologie, Human Resource Management, Financiële diensten, en Advies en Coördinatie Centrum.
- *Commando DienstenCentra*¹⁷: De Commando DienstenCentra fungeert als shared service center voor alle defensiebrede ondersteunende diensten en ondersteunt wereldwijd de krijgsmacht in al haar taken met onder andere huisvesting, catering, gezondheidszorg, transport, ICT en personele en facilitaire diensten.
- *Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf van het Rijk (GOB)*¹⁸: een ontwikkelingsorganisatie die zeven ministeries vertegenwoordigt en aan de realisatie werkt van grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten. Via het GOB wil het Rijk bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden waarin zij belangen heeft en waar zij bepaalde doelen nastreeft. Streven is te komen tot goede en betaalbare oplossingen, die de kwaliteit van de ruimte verbeteren en langdurig garanderen.¹⁹

Naast op Rijksniveau zijn er inmiddels ook veel SSC's op gemeentelijk en provinciaal niveau. Uit ervaring is gebleken dat SSC's bij de overheid niet bij voorbaat vlekkeloos werken. Zo had het Ministerie van BZK bij de introductie van P-Direkt met een aantal moeilijkheden te kampen. Het ging daarbij om problemen met de besturing (met name door dubbelrollen, belangtegenstellingen en onduidelijke bevoegdheden), onduidelijkheden over de opdrachtgeverrol en knelpunten in het veranderproces, met name wat ICT- en cultuurverschillen betrof, als ook weerstand bij de lijnmanagers. Deze knelpunten hebben met name te maken met de hybride positie van SSC's tussen verschillende departementen in en de noodzaak tegenstrijdige belangen, behoeften en waarden met elkaar te combineren.

Het maken van ruimte voor andere manieren van werken met de spanning tussen taakverdeling en coördinatie door de inrichting van dergelijke *Shared Service Centers* zien wij terug op alle terreinen van PIOFAH. Hieronder noemen wij voorbeelden op een aantal van deze terreinen.

¹⁵ Zie <http://www.p-direkt.nl/>.

¹⁶ Zie http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/organisatie_venw/025_organisatie-onderdelen/094_bedrijfsvoering/#alineaa2.

¹⁷ Zie <http://www.defensie.nl/cdc>.

¹⁸ Zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24230&ref=http://www.vrom.nl/pagina.html?id=36098>.

¹⁹ Zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24230&term=GOB>.

Huisvesting

Het domein van de huisvesting van ministeries en ‘hun’ uitvoeringsorganisaties is recentelijk sterk in beweging gekomen. Zo is er sprake van het beleggen van het gehele management van alle overheidsgebouwen bij de Rijksgebouwendienst en zijn er plannen om de verschillende adviesraden van de overheid in hun nieuwe, compactere vorm te laten zetelen in één statig gebouw aan het Haagse Plein 1813. Ook het bij elkaar laten inwonen van verschillende departementen om daardoor te kunnen besparen op huisvesting staat ter discussie (zie box 2). Interessant daarbij is dat de ‘fysieke’ omgeving waarin de kolommen zich bewegen daarmee worden losgekoppeld en op een andere wijze worden verbonden, zoals box 2 laat zien.

Box 2: ‘Samenwonende’ departementen²⁰

In het kader van het programma VRD is een concernvisie voor de kantorensector van de rijkshuisvesting geschreven, die ter vaststelling eind 2007 aan het SGO is voorgelegd.²¹ Het gaat daarbij om strategische doelen voor de langere termijn tot 2020, zoals het eventueel loslaten van de ‘één-departement-één-gebouw’ benadering.

Als een stel beslist samen te gaan wonen, gaat het meestal om een serieuze relatie met mogelijkheden voor gezinsuitbreiding of een huwelijk in het verschiet. Een andere, net zo legitieme reden om bij elkaar in te trekken kan de wens zijn geld te besparen. Deze wens was ook leidend bij het besluit van de ministerraad om in te stemmen met een voorstel van de minister van BZK, Guusje ter Horst, om de huisvesting van de ministeries in het centrum van Den Haag verder te centraliseren.

Deze plannen behelzen de gezamenlijke huisvesting van acht van de dertien beleidskernen van ministeries. Na de al geplande renovatie van het pand Rijnstraat 8 zullen de beleidskernen van Verkeer en Waterstaat en VROM medio 2014 samen dit duurzaam gebouw betrekken. De beleidskernen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden grotendeels gezamenlijk gehuisvest in het gebouw aan het Parnassusplein 5. Eerder was al besloten tot gezamenlijke huisvesting van Binnenlandse Zaken en Justitie in nieuwbouw aan de Wijnhaven en van Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Bezuidenhoutseweg. Ter Horst hoopt door de gezamenlijke huisvesting een besparing te kunnen boeken van 40 miljoen euro per jaar. Verder is een aantal renovatieplannen hierdoor niet meer nodig, waardoor eenmalig 90 miljoen euro aan kosten kan worden vermeden.

Vanwege dit rijksbrede voordeel heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook ingestemd met de voorstellen, ondanks het feit dat het ministerie zelf duurder uit is op de nieuwe stationslocatie. Hiervoor zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat financieel worden gecompenseerd. Tevens zal worden onderzocht of het onderbrengen van onderdelen van Defensie in het gebouw van Buitenlandse Zaken meerwaarde oplevert.

Een andere ontwikkeling op het gebied van de huisvesting die inmiddels ‘draait’, is de *Werkmaatschappij* van BZK. Hierin is een aantal organisaties gebundeld, die zich alle bezig houden met het leveren van verschillende diensten op PIOFAH-terrein, zoals een coachings- en een uitzendorganisatie, en een drukker (zie box 3). De organisaties worden primair verbonden langs de weg van de huisvesting.

Box 3: Werkmaatschappij²²

De Werkmaatschappij is op 1 januari 2006 bij het Ministerie van BZK opgericht om de bedrijfsvoering van het Rijk minder per departement en meer voor de departementen samen te organiseren. Zij is een concernbreed platform en thuisbasis voor interdepartementale samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering in brede zin binnen de gehele Rijksoverheid. De belangrijkste reden voor het clusteren van deze activiteiten is, zoals directeur Ab

²⁰ Zie <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/actueel/nieuwsberichten/nieuws/2009/gezamenlijke>.

²¹ Zie <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/efficiente/huisvesting/concernvisie>.

²² Zie <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/efficiente/werkmaatschappij>.

Warffemius stelt, het “*wegnemen van gedoe*” en het verhogen van de interne klantgerichtheid, die als voorwaarde wordt gezien te komen tot externe klantgerichtheid (‘de burger centraal’). Andere redenen zijn gebruik maken van de voordelen die schaalvergroting biedt, bundeling van schaarse kennis enz. teneinde bij te dragen aan een betere, kleinere en goedkopere overheid op het terrein van de bedrijfsvoering.

De Werkmaatschappij biedt samenwerkingsverbanden tussen departementen PIOFAH-ondersteuning en bestaat zelf uit een aantal bedrijfseenheden. Deze zijn voormalige samenwerkingsverbanden die tot volle wasdom zijn gekomen en in staat concrete producten en diensten te leveren en de daarmee samenhangende kosten in rekening te brengen bij de opdrachtgever(s). Het gehanteerde tarief is gebaseerd op de integrale kostprijs van het product.

De Werkmaatschappij kan, zo stelt Warffemius, zowel als *broedkamer* als ook als *bedrijfsverzamelgebouw* geduid worden. Zo is zij ten eerste een plek waar kansrijke initiatieven veilig tot wasdom kunnen komen en waar begeleiding en ruimte geboden worden om te experimenteren. Als bedrijfsverzamelgebouw bundelt de Werkmaatschappij ten tweede een aantal belangrijke functies.

Sinds 3 december 2007 is de Werkmaatschappij een baten-lastendienst met het Ministerie van BZK als eigenaar. Daar is zij ook organisatorisch ondergebracht en valt zij onder de ministeriële verantwoordelijkheid van deze minister. Op dit moment maken onder andere de volgende zelfstandige bedrijfseenheden deel uit van de Werkmaatschappij:

- *Intercoach*: een netwerk van overheidsmanagers die opgeleid zijn tot coach en hun collega-managers van andere departementen coachen.²³
- *Flexchange*: een interne “overheidsintermediar” voor inhuur van tijdelijke resources binnen de Rijksoverheid.²⁴
- *We Print Together*: een printbedrijf voor een betrouwbare, hoogwaardige kwaliteit en snelle levertijd.
- *De Expertise centra Arbeidsjuridisch, Formatie en Rijksadvies*: zij zijn door het Rijk in het leven geroepen om departementen te ondersteunen op HRM-gebied.
- *Het Buitenhuis*: een inspirerende vergaderlocatie voor Rijksambtenaren.
- *Bhuro*: een gespecialiseerd, interdepartementaal bureau binnen de Rijksoverheid op het gebied van huisvestingsvraagstukken en projecten.²⁵
- *Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IKPD)*: zorgt voor een betrouwbare en snelle bezorging van alle interdepartementale poststukken.²⁶

Automatisering en informatisering

Een tweede weg om ruimte te creëren voor een nieuwe omgang met de spanning tussen taakverdeling en coördinatie, die op dit moment bewandeld wordt binnen de Rijksoverheid, is zorg te dragen voor een goede informatisering en automatisering, bijvoorbeeld door het creëren van een Rijkswerkplek. Daar valt onder andere onder het voorzien van alle Rijksambtenaren van dezelfde toegangspasjes, waardoor zij gemakkelijker bij elkaar over de vloer kunnen. Dit programma *Rijkspas* wordt getrokken door de *ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU)* van de overheid (zie box 4).

Een ander arrangement op dit vlak is de inrichting van een *Integrale Rijkswerkplek*. Dit programma, dat getrokken wordt door DG-OBR (zie box 5) beslaat de gehele werkomgeving van een rijksambtenaar. Zowel het ruimtegebruik en de inrichting ervan, digitale voorzieningen, faciliteiten als alle andere benodigdheden voor ambtenaren in het primaire proces om hun werk zo goed mogelijk te kunnen doen.

²³ Zie <http://www.intercoach.org/>.

²⁴ Zie <http://www2.rijksflexchange.nl/nl/home/>.

²⁵ Zie <http://www.bhuro.nl/>.

²⁶ Zie <https://ipkd.nl/>.

Box 4: Stichting ICTU²⁷

De stichting ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie), opgericht in 2001 door BZK en VNG, is een instelling *van* en *voor* overheden. Voor overheden, omdat ICTU in het leven is geroepen om uitsluitend opdrachten voor overheden uit te voeren. Van overheden omdat alle opdrachtgevers automatisch deelnemers worden in de stichting. Zij delen in de lusten en de lasten.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van ICTU ligt primair bij het ICTU-bestuur. Daarin zijn alle overheidslagen vertegenwoordigd: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het bestuur wordt voorgezeten door J.W. Weck, directeur-generaal van de ABD, en J.G. Hakkenberg, algemeen directeur van de RDW. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft statutair bevoegdheden om te sturen op de hoofdlijnen van het beheer. Hij heeft het goedkeuringsrecht voor de jaarstukken van de stichting.

Het werkveld van ICTU is de elektronische overheid, die zorgt voor het verbeteren van zowel de werkprocessen bij overheden als de dienstverlening aan de maatschappij en de interactie met burgers om te komen tot nieuwe vormen van dienstbaarheid, klantgerichtheid en efficiency.

ICTU werkt in opdracht van overheden aan ICT-vraagstukken met een generiek karakter. Het doel van de stichting is de overheidsdoelstellingen op ICT-gebied optimaal te realiseren door samenwerking tussen overheden. Daarbij beweegt ICTU zich tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Beleid wordt hier omgezet in concrete projecten.

Bedrijfsvoering

Een derde voorbeeld is de toegenomen aandacht voor de bedrijfsvoering (ook wel ondersteuning of interne dienstverlening genoemd) binnen de Rijksoverheid. In het bijzonder speelt daarbij de vraag naar een meer efficiënte en flexibele organisatie van de bedrijfsvoering. Om deze te garanderen, is bij het ministerie van BZK een eigen directoraat-generaal opgericht (DG-OBR) dat zich zal bezig houden met de verbetering van de overheidsbedrijfsvoering en met het operationaliseren van de concerngedachte.

Box 5: Directoraat-Generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DG-OBR)²⁸

Het directoraat-generaal OBR vloeit voort uit de kabinetsnota *Vernieuwing Rijksdienst* en zorgt ervoor dat de Rijksoverheid, via een goede en doelmatige bedrijfsvoering, in staat wordt gesteld haar maatschappelijke functie optimaal te vervullen. Het DG OBR bestaat uit de directie Informatiseringsbeleid Rijk, de directie Organisatie en Personeel Rijk en de directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk.

DG OBR vervult zijn rol in nauwe samenwerking met de bedrijfsvoeringverantwoordelijken op de afzonderlijke ministeries. De rol van DGOBR is kaderstellend en het accent ligt voornamelijk op samenwerking en het tot stand brengen van ondersteuning voor kerndepartementen. Op die manier wordt efficiencywinst geboekt en meer samenhang in de beleidsvorming gerealiseerd. DGOBR omvat ook de Werkmaatschappij, P-direct en de CAS.

Ten behoeve van de rijksbrede ambitie met betrekking tot de bedrijfsvoering is een Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk opgericht, waarin elk departement is vertegenwoordigd door de functionaris die integraal verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. De DG OBR is voorzitter van deze Commissie. Op 11 september 2008 heeft de eerste vergadering van deze commissie plaatsgevonden. Het pSG-beraad is daarmee opgeheven.

²⁷ Zie <http://www.ictu.nl>.

²⁸ Zie <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/efficiënte/dg-organisatie-en>.

Personeel en organisatie

Tenslotte is er veel beweging in de inrichting en ophanging van de verschillende rijksbrede P&O-arrangementen. Zo is in het kader van het programma VRD de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige en flexibele medewerkers een van de belangrijkste doelen.²⁹ Aandacht voor personeel en organisatie is een steeds wederkerig onderwerp in alle rapporten over de modernisering van de Rijksdienst die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn verschenen (zie ons eerste rapport). Daarbij speelt met name de Algemene Bestuursdienst (ABD), opgericht als een concrete opbrengst van de commissie Wiegel, een belangrijke rol die in de toekomst naar verwachting alleen nog maar zal toenemen (zie box 6).

Box 6: De Algemene Bestuursdienst (ABD)³⁰

De Algemene Bestuursdienst (ABD) bestaat sinds 1995 en bestond destijds uit 350 managers in de hoogste salarisschalen (17-19). In 2000 en 2002 is deze groep uitgebreid met respectievelijk de schalen 16 en 15. Daarmee bestaat de ABD momenteel primair uit ongeveer 800 overheidsmanagers. Om ook de kwaliteit van het toekomstige management te waarborgen, voert het Bureau ABD ook activiteiten uit voor aanstormend talent in de loonschalen onder die van de ABD, bijvoorbeeld in het kader van het ABD-Kandidatenprogramma.

De bevordering van de ambtelijke mobiliteit was in de beginjaren van de ABD de belangrijkste doelstelling van deze dienst. De focus is in de tweede fase (2000-2005) verlegd naar het waarborgen van de opvolging op cruciale posities in het Rijk. Om die reden is de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in een volwaardige MD-functie bij zowel de ministeries afzonderlijk (decentraal) als bij Bureau ABD (centraal).

Op dit moment zijn er plannen de groep managers die onder de ABD valt flink uit te breiden.

4.3 Stromen: het nieuwe tussen

De ontwikkelingen die we in de vorige paragraaf beschreven, zijn vooral te karakteriseren als vormen van ontkoppeling van secundaire of ondersteunende processen (de PIOFAH-functies) uit de bestaande verticale arrangementen en hun recombinate in meer horizontale arrangementen. Vaak gaat het om het samenbrengen van gelijksoortige processen, op basis van functionele criteria. Soms gaat het om het samenbrengen van minder functioneel gelijksoortige processen in een vorm van 'bedrijfsverzamelgebouw'. In dat geval is meer de ontwikkeling van de functie een criterium voor samenvoeging, in het geval van de *Werkmaatschappij* gaat het bijvoorbeeld om ondersteunende processen waarin aan procesinnovaties gewerkt wordt.

Door de ontkoppeling en nieuwe verbinding van de PIOFAH-functies ontstaat naar ons gevoel bedding en de voorwaarde ook de primaire processen van de Rijksdienst op een meer vloeibare en stromende manier vorm te geven. Het creëren van gezamenlijke huisvesting of shared service centra hoeft an sich niet te leiden tot andere manieren van werken – als mensen op altijd dezelfde flexplek gaan zitten, wordt de 'bedding' niet benut om het 'stromen' van mensen en hun interactie langs andere kanalen en lijnen dan voorheen gebruikelijk mogelijk te maken. Het daadwerkelijk veranderen van werk- en denkpraktijken ligt enerzijds op het niveau van personeelsmanagement en professionaliteit van individuele ambtenaren, maar anderzijds is het ook een organisatieopgave: het gebruik maken van de beddingen die veranderingen op het niveau van secundaire processen vormen (zoals hierboven beschreven) om primaire processen zó in te richten dat het stromen van mensen, beleidsinhoud, interactie en kennis ontstaat rondom de aanpak van complexe (en urgente) maatschappelijke vraagstuk-

²⁹ Zie <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/efficiente/p-o-beleid>.

³⁰ Zie <http://www.algemenebestuursdienst.nl>.

ken. Dit zijn de veranderingen die wij hier duiden als het ontstaan van ‘het nieuwe tussen’. Het gaat dan bijvoorbeeld over nog redelijk klassieke vormen van samenwerking zoals programmaministeries en commissies, maar ook om innovatievere vormen zoals wikis en hubs. Hieronder beschrijven we een aantal van deze nieuwe ‘vloeibare’ praktijken van organiseren door te laten zien hoe en met welke ambities ze worden ingevuld en welke voorheen gescheiden werelden door ‘het nieuwe tussen’ bij elkaar worden gebracht.

Programmaministeries

In het kabinet Balkenende IV zijn twee programmaministeries in het leven geroepen, een voor *Wonen, Wijken en Integratie* (WWI) en een voor *Jeugd en Gezin* (J&G). De programmaministers (Ella Vogelaar resp. Eberhard van der Laan en André Rouvoet) opereren op basis van een politiek mandaat en maken gebruik van departementoverstijgende instrumenten aanzien van personele en financiële middelen. De programmaministeries onderscheiden zich van vergelijkbare constructies uit het verleden (bijvoorbeeld de Ministeries van Grotestedenbeleid, Vreemdelingenbeleid en Integratie en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) door het feit dat zij over een eigen, zelfstandige begroting beschikken.

Door de inrichting van beide programmaministeries kan het kabinet uitdrukking geven aan twee van haar prioriteiten zonder dat hiervoor grootschalige en tijdrovende organisatorische wijzigingen binnen de Rijksoverheid (zoals een departementale herindeling) nodig zijn geweest. Zo ontstaat binnen de relatief ‘harde’ hoofdstructuur van de rijksdienst toch de mogelijkheid van het flexibel rond maatschappelijke vraagstukken organiseren. Beide programmaministers worden beleidsmatig direct ondersteund door een programma-DG, die een beroep doet op ambtenaren van meerdere ministeries. Voor het overige geldt dat de ambtelijke ondersteuning van projecten geschiedt door de desbetreffende ministeries, onder “normale” ministeriële verantwoordelijkheid. Op grond van hun benoemingsbesluit zijn de programmaministers verantwoordelijk voor die met het programma corresponderende wetgeving.

Het werken met programmaministeries heeft zowel voor- als ook nadelen, zo meldt minister-president Balkenende in de verantwoordingsbrief van 2007. Een evaluatie van het werken in de programmastructuur nadert zijn voltooiing. Een belangrijk punt is dat het werken vanuit verschillende invalshoeken en organisatieculturen bijdraagt aan de ontkokering tussen de departementen. Maar de programmaministers zelf moeten er nog aan wennen dat er een groot verschil is tussen de aandacht die de onderwerpen die zij vertegenwoordigen hebben en hun feitelijke bevoegdheden. Deze zijn veelal beperkt omdat veel verantwoordelijkheden gedelegeerd zijn naar het lokale bestuurniveau. Verder heeft de afbakening van taken en portefeuilles met de overige departementen de programmaministeries veel tijd en moeite gekost. Zo betekent het oprichten van een programmaministerie niet vanzelfsprekend dat de problemen van verkokering zijn opgelost: het risico bestaat ook dat de problemen slechts zijn verplaatst en zich opnieuw – en mogelijk zelfs intenser – voordoen in de vorm van competentiestrijd tussen het programmaministerie en de bestaande lijnen, of tussen de programma-DG en de hiërarchische lijnen in de organisaties van de ambtenaren van het programmaministerie. Ook maakt het programmaministerie aanspraak op gelden vanuit bestaande departementen en treedt het vaak doelbewust in gegroeide patronen en verdelingen van competenties. Interessant aan deze organisatievorm is dat de primaire processen rond een bepaald maatschappelijk vraagstuk uit verschillende departementen worden losgekoppeld en bijeen worden gebracht in een nieuwe verbinding, met een ‘nieuwe’ en ‘eigen’ politieke principaal. Die minister is enerzijds gelijkwaardig aan zijn collega’s, maar tegelijkertijd ook anders, deels bedoeld (doorbreken van bestaande patronen en status quo) en deels onbedoeld en ongewenst (zwakkere positie, geen eigen middelen, niet in bestaande routines en processen ingebed).

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
Programmaministeries	Horizontaal, tussen beleidsdomeinen	Taken en verantwoordelijk-	Probleem / doelgroep leidend ma-	Tussenorganisatie met eigen budget

		heden	ken	
--	--	-------	-----	--

Wikis

Het woord *wiki* komt oorspronkelijk uit het Hawaïaans en betekent *snel, vlug* of *bewegelijk*, maar het is ook een acroniem voor “*what i know is*” (zie Leadbeater, 2008: 35). Het wordt nu vooral gebruikt om een webapplicatie (of –toepassing) te beschrijven, waarmee webdocumenten gezamenlijk kunnen worden bewerkt, zoals bijvoorbeeld het geval is bij *Wikipedia*, de bekendste vorm van deze applicatie. Kenmerkend voor wikis is dus dat het om een technische vorm gaat die het mogelijk maakt verschillende personen over organisatie- en landsgrenzen heen samen iets te laten produceren. Het centrale punt daarbij is dat niet ‘gecertificeerde’ en daarvoor aangestelde experts definities geven en informatie toevoegen, maar dat in principe iedereen die iets van een onderwerp afweet redacteur kan zijn. Zo wordt via een open forum de beschikbare kennis gebundeld en ontstaat een snelle en zeer volledige catalogus van kennis. Interessant daarbij is overigens ook dat er wel degelijk enige vorm van moderering plaatsvindt. Niet iedereen kan alles toevoegen en er bestaat de mogelijkheid om verkeerde informatie op te geven en te corrigeren.

In overheidsland wordt meer en meer gebruik gemaakt van wikis. Zo hebben de deelnemers aan de werkconferentie *Overheid 2.0*, die op 4 december 2008 werd georganiseerd in het Utrechtse Mediaplaza en die afkomstig waren uit diverse sectoren en lagen van de publieke sector, een aantal innovatieve web 2.0 ideeën verzameld, bestudeerd en bedacht. Deze ideeën zijn vervolgens vastgelegd in deze wiki, zodat hier ook na 4 december nog door anderen in kan worden gelezen en aan kan worden meegeschreven.³¹

In het kader van het programma VRD spelen wikis een rol bij de creatie van wat als *Overheid 2.0* wordt beschreven, een overheid die gebruik maakt van de mogelijkheden die Web 2.0 biedt (zoals Youtube, etc.) om uitwisseling tussen Rijksambtenaren onderling, maar ook met de burger te bevorderen.³² Ook hier is het principe leidend dat het mogelijk zou moeten kunnen zijn om rond concrete vraagstukken via Wiki-achtige technologie niet de ‘binnen’ beschikbare kennis wordt ingeschakeld, maar dat de mobilisering veel breder kan zijn. Ook hier is sprake van een vervagende en fluïde wordende begrenzing van het primaire proces van beleidsontwikkeling en de omliggende domeinen en actoren.

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
Wikis	Zowel horizontaal als verticaal	ICT, kennis gede- ven	Bevorderen van co- productie	Ontkoppeling de- partement en ge- bouw

Commissies, platforms, taskforces

De instelling van commissies, platforms en taskforces is een veelvuldig toegepast middel om te komen tot vernieuwing en verbetering van de Rijksdienst. Zo zijn er in het kader van het programma *Andere Overheid* maar liefst negen commissies ingesteld die zich moesten buigen over een aantal belangrijke vraagstukken en daarnaast ook nog eens vijf visitatiecommissies die verschillende departementen hebben bezocht (zie Schulz et.al., 2006: 15). In het huidige kabinet zijn enkele belangrijke en ‘moeilijke’ dossiers bij commissies ondergebracht, bijvoorbeeld bij de ‘deltacommissie’ (commissie Veerman) en bij de commissie Bakker (arbeidsmarkt).

Er zijn verschillende verschijningsvormen van commissies (variërend van expertpanel tot burgerforum), maar meestal gaat het om een (meer of minder omvangrijke) groep mensen, meestal van buiten het ambtelijke apparaat, die de opdracht krijgt om op een bepaald beleidsterrein een bijdrage te leveren aan het openbaar bestuur door een onderzoek dat leidt tot een advies of het faciliteren van betrokkenen (zie Schulz et.al., 2006: 21). Zo ontstaat een

³¹ Zie <http://overheid20.wetpaint.com/>.

³² Zie <http://www.overheid20.nl/>.

‘ruimte’ waarin tijdelijk in relatieve beslotenheid en informaliteit uitwisseling kan ontstaan van kennis, beleidsintenties, georganiseerde belangen, politiek en pragmatisme. Waar dergelijke perspectieven in de reguliere beleidsprocessen van elkaar gescheiden zijn en langs geformaliseerde weg met elkaar interacteren, bijvoorbeeld in overlegondes of consultaties, kan de interactie nu gemakkelijker en meer direct verlopen. Zo ontstaat een vermenging van de verschillende perspectieven tot ‘iets’ – vaak een advies in de vorm van rapport – dat ‘een beetje van alles is’: het is onderzoek, maar ook een uitruil van belangen. Het is een politiek statement, partijpolitiek ingebed, en vaak ook nadrukkelijk afgestemd op de in de overheidsbureaucratie lopende processen.

Commissies zijn bepaald geen nieuwe fenomenen, ze horen bij de Nederlandse polderdemocratie (zie Schulz et.al., 2006 voor een geschiedenis van deze samenwerkingsvorm). Dat neemt niet weg dat ze bij uitstek de ontkoppeling en vermenging op tijdelijke basis vertegenwoordigen die hier centraal staat en dat het een relevante bevinding is dat ze op belangrijke dossiers worden ‘ingezet’. Daar komt bij dat de bestaande commissiestructuur ook in beweging is. Zo zien we inmiddels ook een aantal nieuwe gedaanten van het klassieke commissiewerk. Commissies kunnen de vorm hebben van een kennisalliantie (zie bijvoorbeeld het uitgebreide netwerk van ‘adviseurs’ bij de Nationale Conventie), maar ook van een Burgerforum, waarmee geprobeerd wordt slim gebruik te maken van de *wisdom of crowds*. Zo heeft het Openbaar Ministerie recent nog aan een grote groep burgers gevraagd de strafmaat verbonden met veel voorkomende delicten kritisch tegen het licht te houden. Steeds gaat het daarbij om het organiseren van een ‘plaats’ of een ‘ruimte’ om bepaalde gescheiden perspectieven bij elkaar te brengen en van daaruit een gemeenschappelijk voor beleidsvorming en besluitvorming relevant ‘product’ voort te brengen. Hiermee worden, als gezegd, bestaande grenzen in het organisatiemodel tijdelijk meer fluïde gemaakt.

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
(Nieuw vormen van) commissies	Horizontaal, tussen politiek en maatschappij	Inspanningen en activiteiten	Nieuwe vormen van kritische dialoog bevorderen	Nieuwe verrassende verbindingen

Werken in hubs

Eén van de deelprojecten van het programma Vernieuwing Rijksdienst betreft initiatieven te komen tot wat de *Ambtenaar voor de Toekomst* is gaan heten.³³ Het gaat daarbij om de ontwikkeling van een visie aan welke eisen ambtenaren omstreeks het jaar 2020 moeten kunnen voldoen. Het project fungeert daarbij als denktank, initiator en katalysator van ontwikkelingen. Inmiddels zijn in twee *beeldenstormen* een aantal vergezichten of beelden geformuleerd die in kleine groepen door ambtenaren zelf verder worden uitgewerkt. Een daarvan is het beeld van de *hub*. Het concept is ontleend aan het netwerkdenken (*hubs and spokes*). *Hubs* zijn de knooppunten van netwerken. Net als bij een fietswiel komen hier de spaken (*spokes*) bij elkaar. In de context van het openbaar bestuur wordt dit beeld gebruikt om invulling te geven aan het horizontaal en themagericht denken en doen: rond een concreet vraagstuk bij elkaar brengen van de relevante kennis, ervaring en middelen, ook als deze zich buiten de geëigende en geïnstitutionaliseerde domeinen bevindt. De *hub* is hier een (fysieke) plek waar betrokkenen van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties samenwerken aan thema’s die gericht om een oplossing vragen. Daartoe wordt alle kennis gemobiliseerd en op meer dan tijdelijke basis bij elkaar gebracht.

Hubs kunnen gezien worden in het perspectief van allerlei andere nieuwe en op delen vergelijkbare arrangementen: casusadoptie, bestuurlijke duo’s in het Randstadprogramma, kenniskamers, of kennissenaten (BZK), omgevingsdiensten als interbestuurlijke uitvoeringsconstructie en misschien zelfs de *Kafkabrigade* als ketenverantwoordingsarrangement. De kern

³³ Zie <http://www.ambtenaarvandetoekomst.nl/>.

is steeds dat er vanuit een vraagstuk gedacht relevante middelen bij elkaar worden gebracht, zonder dat daarbij bestaande instituties leidend en dwingend zijn.

In de *hubs* is in zekere mate sprake van wat de *democratisering* van kennis voor beleid zou kunnen worden genoemd. Het gaat in die zin om het openbreken van kennismonopolies, met als consequentie dat er ruimte ontstaat voor andere partijen dan de *usual suspects*, die we kennen als de beleidsexperts of professionals. Dat gaat enerzijds om het binnenbrengen van andere kennis dan die in huis is (vanuit de idee dat de belangrijkste kennis en expertise zich niet binnen maar buiten bevindt) én dat er buiten verrassende en in potentie zeer krachtige ideeën over mogelijke oplossingen bestaan. Het gaat dan dus eerder om het mobiliseren van de *wisdom of crowds*, fenomenen als burgerjury en burgerfora, *user generated media*, wiki-wijsheid, netwerkconstructies als innovatieplatforms, open innovatie, etc. De *hub* is ook in dat licht te plaatsen als een nieuwe variant van wat al gebeurt in commissies, burgerforum, innovatieplatform en conventie of taskforce (doe-commissie). De bestaande beleidsvorming wordt opengebrouwen door de grens tussen het primaire proces van beleidsvorming en de omgeving (andere departementen, maar ook andere partijen dan de overheid) rond een concreet vraagstuk tijdelijk fluïde en ‘open’ te maken.

De *hub* is overigens nog geen ‘bestaande’ praktijk: het is een pilot die nog sterk in de conceptuele fase verkeert. Later dit jaar zal naar verwachting aangevangen worden met de eerste ‘run’ van deze werkvorm.

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
Hubs	Horizontaal, tussen beleidsdomeinen	Inspanningen en activiteiten	Democratisering kennis	(Fysieke) plek voor kennisuitwisseling

Omgevingsdiensten

In juli 2008 publiceerde de commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (de commissie-Mans) een kritisch rapport, waarin de conclusie werd getrokken dat het toezicht op het VROM-terrein versnipperd is en de samenwerking tussen toezichthouders te zeer vrijblijvend (Cie Mans, 2008). In de kabinetsreactie op dit rapport werd vervolgens de inrichting van omgevingsdiensten aangekondigd voor de uitvoering en handhaving van VROM-regels in het hele land. Deze omgevingsdiensten doen hun werk in opdracht van gemeenten en provincies en krijgen geen eigen bestuurlijke bevoegdheden. Het kabinet wil met de provincies en gemeenten in een convenant afspraken maken over hoe de regionale uitvoeringsorganisaties te realiseren.

De omgevingsdiensten krijgen drie taken:

- voorbereiden van de omgevingsvergunning (uit de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)
- toezicht op de naleving van de VROM-regels (wonen, ruimte, milieu)
- voorbereiden van sancties bij overtredingen van VROM-regels.

Ook wil het kabinet de bestuurlijke en ambtelijke drukte rond vergunningverlening flink terugbrengen. Met een professionele organisatie van de uitvoering in de omgevingsdiensten is naar de mening van het kabinet verdere decentralisatie van bevoegdheden mogelijk, een helderder rolverdeling tussen overheden, minder toezicht van overheden op elkaar en mogelijk minder regels.

Aan de regio's wordt de mogelijkheid geboden de omgevingsdiensten naar eigen wensen en behoeften in te vullen. De gemeenten kunnen zich daarnaast zelfstandig blijven richten op nog nader te bepalen lokale onderdelen van het leefbaarheidtoezicht. Ook dit mag weernaar eigen keuze in overleg met hun regionale partners geschieden. Het zwaartepunt echter van de uitvoering van het toezicht, inclusief het bouw- en woningtoezicht, komt in de visie van het kabinet op het regionale niveau te liggen.

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
Omgevingsdiensten	Verticaal, tussen verschillende overheden	Taken en verantwoordelijkheden	Regelreductie en lastenvermindering	Uitvoering van alle VROM-regelgeving in één hand

Kaartenbakmodel adviesraden

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* wordt gesteld dat het Nederlandse adviesstelsel flexibeler moet worden vormgegeven (VRD, 2007: 16 e.v.). Het programma is het eens met de kritiek vanuit het kabinet die stelt dat er veelgehoorde signalen zijn dat er teveel adviezen en studies zijn, dat de verdeling van adviesraden naar beleidsterreinen vooral historisch is gegroeid en daarmee enigszins willekeurig, dat de kwaliteit wisselend is, dat het beleidsadvies soms weinig bruikbaar is voor het beleid en dat er te weinig aan brede, ontkokerde strategische advisering op middellange termijn gedaan wordt (vgl. Trendnota Arbeidszaken Overheids personeel 2008, p. 10).

Om in deze problemen te voorzien, stellen zowel het kabinet als het programma VRD voor om het kennis- en adviesstelsel te ‘moderniseren’ en opnieuw vorm te geven aan de hand van het voorbeeld van de Gezondheidsraad. Deze staat onder leiding van een voorzitter en twee vice-voorzitters. Er zijn ongeveer 200 leden, allen afkomstig uit kringen van wetenschap en gezondheidszorg. De leden worden benoemd bij Koninklijk Besluit. De Gezondheidsraad komt niet plenair bijeen, maar werkt in commissies. De gevraagde en ongevraagde adviezen van de Gezondheidsraad komen tot stand in autonome, multidisciplinaire ad hoc-commissies. Deze bestaan uit leden van de Gezondheidsraad en andere deskundigen. Als regel zijn ongeveer veertig commissies gelijktijdig werkzaam. Enkele commissies hebben een semipermanent karakter. Twee voorbeelden daarvan zijn: de commissie Toxische stoffen op de werkplek en de commissie Wet Bevolkingsonderzoek (WBO).

Adviesraden worden, door het werken met dit zogenoemde *kaartenbakmodel* in feite *kennisallianties* (zie Karré & Van Twist, 2009) omdat dit de mogelijkheid biedt om veel flexibeler dan voorheen kennis te organiseren rond maatschappelijke vraagstellingen. Het gaat dan dus niet meer alleen om de binnen de organisaties werkzame en gecontracteerde kennis, maar om een flexibele invulling in de kennisvragen van het moment. Het voorstel heeft overigens in de buitenwereld tot scherpe kritiek geleid. Zo noemt de Eerste Kamer de voorstellen in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* niet overtuigend, door een gebrekkige probleemanalyse en onvoldoende gevalideerde conclusies. Dit kan op twee manieren worden begrepen: als een bespiegeling over de gevolgde beleidstheorie bij het hervormen van het stelsel (en dus als een potentieel ‘ongelijk’ van het voorstel), maar ook als een voorbeeld van de diep gewortelde positie van de bestaande adviesraden (hetgeen de probleemanalyse en het voorstel bevestigt).

In het ‘kaartenbakmodel’ gebeurt iets interessants: adviesraden en kennisfuncties worden niet zozeer ‘opgeheven’, maar krijgen een veel meer flexibele en variabele samenstelling. Het primaire proces is niet meer vast verbonden met de raad, maar is flexibel in te vullen. Dat betekent ook dat de ‘kaarten’ in de bak uitwisselbaar zijn tussen verschillende organisaties/actoren in het veld. Als het model verbreed zou worden naar bijvoorbeeld de kennisdirecties in de ministeries, dan zou deze flexibilisering compleet zijn: deskundigen zouden de ene periode kunnen werken in de ‘productie’ van een advies, terwijl ze op een ander moment in het ministerie zouden kunnen werken aan de omzetting van kennis in beleid.

Arrangement	Welke verbinding	Welke vorm	Ambities en doelen	Kenmerken
Kaartenbakmodel	Verticaal, tussen kennis en beleid	Inspanningen en activiteiten	Ontkokering adviesstelsel	Kennisalliantie

4.4 Analyse

Horizontale recombinitie van ondersteunende processen

Een deel van de ontwikkelingen die we hier hebben beschreven is te kenmerken als ‘ontkoppeling’ en horizontale recombinitie van secundaire processen. Hierdoor ontstaat bedding voor nieuwe, vloeibare praktijken. Een groot deel van de acties vanuit het programma VRD, en vanuit het inmiddels gevormde DG OBR, heeft hierop betrekking. Door samenbinding van ondersteunende processen is het mogelijk om verdere specialisering en efficiencyverbetering tot stand te brengen. Hiermee kan de organisatie ‘meer doen met minder’, eerder benoemd als een belangrijke drijvende kracht achter de vernieuwing van de rijksdienst (in Nederland en internationaal). Daarnaast maakt de ontkoppeling de resterende kolommen van primaire processen en politieke top meer lichtvoetig: er valt een managementlast weg en de ondersteunende capaciteit kan meer flexibel worden ingezet.

Flexibiliseren van de overheidsdienst

Daarnaast is er iets anders aan de hand. Om goed te kunnen voldoen aan de ‘wetten’ van de netwerksamenleving is het nodig dat de primaire processen flexibel ingezet kunnen worden, rondom de veranderlijke maatschappelijke vragen van het rizoom. Die flexibiliteit wordt voor een deel bereikt door veranderingen in de ondersteunende processen, bijvoorbeeld in het Rijkslogo, de Rijkswerkplek en de uniformering van het e-mailadres. Als ook het werkgeverschap ontkoppeld en onder (bijvoorbeeld) het DG OBR gebracht wordt, dan is een andere potentiële barrière voor flexibele inzet van de primaire processen weggenomen. Hier is de ontkoppeling van de secundaire processen dus niet zozeer gericht op het bereiken van ‘efficiencyvoordelen’, hoewel dat een interessant bijkomend effect is, maar gaat het om iets anders: het prepareren op een verdergaande mate van flexibiliteit in de primaire processen en in de verbinding met de politieke top. Daar wordt de verandering in de ondersteuning dus ook méér dan ondersteuning alleen. Het kan in potentie om politieke betekenis gaan. Interessant is bijvoorbeeld het punt van de huisvesting. Technisch gezien maakt het natuurlijk niet veel uit in welk gebouw een ministerie zit: dezelfde capaciteit en dezelfde ‘lijnen’ in een ander gebouw zou vanuit een technisch perspectief niet veel verschil moeten maken in de uitkomsten van departementale en interdepartementale processen. Maar de overheid is geen technisch systeem, zoals aannemelijk is te maken dat geen enkele (politieke) organisatie dat is. Het gebouw doet er dus wel degelijk toe en het is dus ook voor de primaire processen en de politieke top betekenisvol als deze bijvoorbeeld over verschillende gebouwen versnipperd worden, of als verschillende combinaties van politieke top en primaire processen samen in één gebouw komen te ‘huizen’. De gekozen combinaties van samenwonende departementen wijst daar ook op: het gaat niet om toevallige combinaties, of om efficiencyvoordelen, maar om departementen die ook inhoudelijk ‘iets met elkaar hebben’.

Ontkoppeling en recombinitie van primaire processen: ‘het nieuwe tussen’

Een ander deel van de beweging heeft betrekking op ontkoppeling en recombinitie van de primaire processen, hier gedefinieerd als processen die direct over beleidsontwikkeling gaan. Dergelijke ontkoppeling en recombinitie gaat bijvoorbeeld om een andere inrichting van de beleidsprocessen in het departement: zo wordt in programmaministeries beleidscapaciteit uit een bestaande verticale kolom (een ministerie) gehaald om samengebracht te worden in een nieuwe eenheid onder een eigen politieke top, de ‘programmaminister’. Hier wordt capaciteit en verantwoordelijkheden uit de ene lijn onttrokken om elders, in een andere lijn, belegd te worden. Een concreet maatschappelijk of politiek issue is de spil waar omheen de recombinitie plaatsvindt. Interessant is ook dat dergelijke programmaministers *naast* de bestaande ‘vakdepartementen’ staan. In potentie zou immers bij elke kabinetsformatie de departementale indeling opnieuw kunnen worden vastgesteld, bijna letterlijk als een ‘blokken-doos’.

In deze categorie valt ook het werken met gecombineerde directies, zoals bijvoorbeeld de Directie Leren en Werken, die onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers

van OCW en SZW valt. Ook hier staat een maatschappelijk vraagstuk centraal en wordt een poging ondernomen om een deel van de capaciteit uit primaire processen op een andere manier bij elkaar te brengen onder een in dit geval gecombineerde politieke verantwoordelijkheid. Dit type verandering wordt niet ingezet vanuit overwegingen rond efficiency, maar is volledig ingegeven door een maatschappelijke en/of politieke vraagstelling: het zijn pogingen om de 'staande' configuratie van politieke top en primaire processen af te stemmen op vragen die 'buiten' actueel zijn.

Dergelijke vormen staan naast de staande bureaucratie, maar er tegelijkertijd ook in. Ze zijn 'anders' dan de reguliere departementen, maar op veel manieren ook gelijk daaraan. Het zijn oplossingen waarin op vernieuwende wijze invulling aan de klassieke bureaucratistische organisatievorm wordt gegeven. De reguliere processen worden op een nieuwe manier gekoppeld: het zijn in die zin 'normale' departementen en directies, waar volgens de regels van het bestaande spel gespeeld wordt, hier en daar meer losgemaakt. De idee is ook dat periodiek rondom maatschappelijke vraagstukken dergelijke tijdelijke organisatievormen worden ingericht: zo kan elk nieuw kabinet in zijn formatie bijvoorbeeld nagaan voor welke vraagstukken men een programmaministerie wil inrichten. Zo kan de organisatie zich na nieuwe verkiezingen, als de contouren van problemen veranderd 'zijn' of er andere theorieën over de oplossing ervan naar de macht zijn verschoven, snel en slagvaardig omvormen langs de nieuwe inhoudelijke en politieke lijnen. Zo is het goed denkbaar dat de inrichting en ophanging van het ministerie van WWI een andere is dan de probleemdefinitie en beleidstheorie van de PVV in de komende Tweede Kamerverkiezingen dichterbij de macht komt (bijvoorbeeld als de PVV aan een regeringscoalitie deelneemt). Ook hier geldt overigens dat de ontwikkelingen in de secundaire processen mogelijk maken dat de recombinate van de primaire processen en de verbinding met de politieke top gemakkelijker en soepeler verloopt. Een meer flexibele Rijksdienst is gemakkelijker tot in zijn primaire processen en indeling van de politieke top te 'kneeden' en kan meer volgend en volgzaam zijn aan de bewegingen in het politieke spectrum. Niet alleen de kiezer 'zweeft', maar het beleidsinhoudelijke deel van de rijksdienst is dankzij het veel meer lichtvoetig organiseren van de ondersteunende processen zelf beweeglijk genoeg om er achteraan te vliegen. Omdat het soortelijk gewicht van de rijksdienst afneemt, en deze minder 'ballast' voor politieke beweeglijkheid vormt, verdwijnt ook iets van de continuïteit die uit dat gewicht en die ballast voortkomt. Het is interessant om in dat kader de noties van Volberda (1999) over '*hyper-flexibiliteit*' serieus te nemen, hoewel wij ook onderkennen dat het misschien wat ver gaat om bij de eerste signalen van enige vorm van flexibiliteit meteen te waarschuwen voor de 'hyper'-variant daarvan.

In de meest vergaande variant betreft de organisatieverandering niet zozeer ontkoppeling en recombinate, maar een organisatievorm waarin de nieuwe verbindingen juist bewust 'open' worden gehouden of in ieder geval van slechts tijdelijke aard zijn en voortdurend in ontwikkeling qua vorm en inhoud en voor wat betreft de betrokkenheid van mensen, de structuur van de organisatie, de lijnen van informatievoorziening en verantwoording. Het gaat bovendien lang niet altijd om bewust ingezette veranderingen, maar ook om praktijken die zijn gegroeid en inmiddels formeel of informeel 'vorm' hebben gekregen. Hier wordt het ook voor ons lastig, omdat de bestaande organisatietaal niet toereikend is om dit soort organisatievormen goed te beschrijven: het gaat enerzijds om grenzen – in een hub doet niet iedereen mee en er is afbakening van wat er wel en niet toe behoort – maar die grenzen zijn wel *vloeibaar*. Partijen kunnen in- en uittreden, partijen of personen die niet tot de publieke sector behoren kunnen meedoen in primaire processen en er is geen duidelijke verbinding met de politieke top. Dat krijgt volgens ons op twee manieren vorm: enerzijds in meer vloeibare vormen van organiseren en anderzijds in het 'vollopen' van de kieren tussen bestaande verbindingen tussen bestaande organisaties. We zullen ze hier allebei kort behandelen.

Vloeibare organisatievormen

Met de vloeibare vormen doelen we op het verschijnsel dat organisatieonderdelen niet meer *per se* harde grenzen kennen, maar dat ze bewust zo gemaakt zijn dat ze kunnen meebewegen met wat er om hen heen gebeurt. Niet brokkelig, waarbij schuring maakt dat er stukken afval-

len, maar eerder stroperig, meebewegend en kneedbaar. De organisatievorm is dan geen stolling van keuzes die ergens en ooit gemaakt zijn – bijvoorbeeld voor een bepaald perspectief op een maatschappelijk vraagstuk dat tijdelijk dominant gemaakt wordt – maar is juist een poging om de organisatie te laten stromen naar de wensen en keuzes die in ‘real time’ gemaakt worden. Dus geen 20 fte beleidscapaciteit voor onderwerp x ‘omdat’ er nu eenmaal een afdeling x is waar 20 fte werkzaam is, maar soms 5 fte en soms 30, naar gelang de politieke, maatschappelijke of administratieve realiteit van het moment dat vraagt. Die fte zijn dan ook niet ‘werkzaam’ bij afdeling x, maar in een ‘capaciteitsgroep’ die zich met beleidsontwikkeling bezig houdt. Doel hiervan is uiteraard om processen beter te laten verlopen, te versnellen, maar juist niet door versnippering, structurering en begrenzing in nieuwe of oude organisatiebarrières. Als een maatschappelijk vraagstuk om een ‘programma’ vraagt, dan wordt er geen ministerie gebouwd, maar wordt er plek vrij gemaakt (fysiek of virtueel) waar de benodigde werkkraft en denkkraft verzameld kan worden om in een al dan niet afgebakende periode aan het vraagstuk te werken en te doen wat moet. Een dergelijke *stroom* heeft uiteraard *bedding* nodig – zoals goede ondersteunende processen die op een dergelijke beweeglijkheid zijn ingericht – maar veel van de bestaande bedding kan ook juist erg in de weg zitten. Als er bijvoorbeeld allerlei begrenzingen bestaan in de competenties en mogelijkheden van het programmaministerie dan blijft er weinig van de stroming over.

Doorlatende grenzen

Kenmerkend is ook dat de buitengrenzen van de organisatie in deze vorm meer vloeibaar zijn: denk aan de Wiki, ‘wisdom of the crowds’, Web 2.0 en Hub-achtige praktijken, waarbij ook deskundigheid uit de onverwachte (in ieder geval niet aan de organisatie eigen) hoek wordt verzameld en actoren voor de duur van de taak ‘binnen’ worden gebracht, zonder dat ze aan de geformaliseerde vereisten van binnen dienen te voldoen (ze worden bijvoorbeeld geen ambtenaar). Dat kan ook gaan om gedeelde wisselende dienstverbanden, dus niet een expert die vier dagen bij één organisatie werkt, maar die vier keer één dag bij vier organisaties werkt.

Het kan ook gaan om niet zozeer vloeibaarheid van de grenzen in de beleidsontwikkeling door professionals, maar als bestuurlijke vervloeiing, bijvoorbeeld in de bestuurlijke duo’s in het programma Randstad Urgent. Of denk aan de adoptieplannen van het vorige kabinet, waarbij bestuurders door bestaande lijnen en randen bewegen om zich rechtstreeks in coalities met lokale bestuurders en lokale belangenvertegenwoordigers sterk te maken voor het oplossen van concrete problemen.

Moeilijk in elk van deze vormen is niet zozeer een ‘nieuwe laag’ te worden, maar om juist tussen de lagen, linies en grenzen te opereren. Door de organisatie niet te stollen, maar juist vloeibaar te houden. Dat is contrair aan de reguliere werking van de overheidsbureaucratie, die dringt daar zeer om tal van redenen nadrukkelijk op aan, maar het is fundamenteel voor deze organisatievorm om daar niet aan toe te geven. Als vloeibaarheid de kern van het arrangement is, dan moet stolling voorkomen worden.

Vollopende kieren

Een andere vorm van ‘tussen’ is wat wij hier het organiseren *tussen de kieren* noemen: omdat het systeem zich vormt in afgebakende en gescheiden eenheden, die in pogingen van verbinding door coördinatie weer bij elkaar gebracht worden, is er altijd ruimte tussen de bestaande ‘kokers’ of ‘lagen’. Die ruimte is niet afgebakend, niet geclaimd en wordt niet bespeeld. Soms is het eenvoudigweg ‘verboden’, bijvoorbeeld in de oekaze van Kok, die verbiedt dat ambtenaren contacten hebben met Kamerleden: dit zorgt voor een grote kloof tussen politiek en ambtenarij, in ieder geval in formele zin, die echter tegelijkertijd voor de voortgang van processen vraagt om een vorm van informele overbrugging. Dan ontstaan er bijvoorbeeld politiek assistenten (maar het zouden ook de kennisdirecties, kenniskamers, commissies, strategen kunnen zijn) of ‘circuits’ waarin de afstemming toch tot stand komt, door functionarissen die in allebei de werelden vreemde eenden in de bijt zijn: politiek assistenten zijn geen politici, maar ook geen ambtenaren. Hun bijzondere kwaliteit is dat ze mediëren tussen beide werelden en de kieren en gaten van het systeem betekenisvol en productief invulling geven.

Zo zijn er talrijke intermediaire functies in de rijksdienst, formeel of informeel, die ergens 'tussen' de randen en kieren die tussen de afgebakende domeinen liggen ruimte bespelen en daarmee van waarde zijn voor het functioneren van de rijksdienst. Interessant is dat ze vaak niet goed zichtbaar en tastbaar zijn, omdat ze slecht passen binnen de bestaande kaders en bijvoorbeeld de verantwoordingssystematiek. Wat ze doen blijft daardoor deels verborgen, in ieder geval voor de geformaliseerde organisatie-werkelijkheid. Ook hier geldt dat juist de plek in de schaduw, het behoud van een vloeibare, ontastbare vorm een belangrijke succesfactor is van de organisatievorm.

Wat de vormen van verandering betekenen

Het gaat hier niet om een kwantificering van de vormen van verandering: de functie van het onderscheid tussen vormen van tussen en tussen andere vormen van ontkoppeling en verbinding is dat het de strategieontwikkeling van de rijksdienst (van de toekomst) kan faciliteren. Het hier benoemde onderscheid vergroot het *vocabulaire* in het denken over de vernieuwing van de organisatie van de rijksdienst en voegt in te zetten organisatie-instrumenten toe aan het repertoire voor de inrichting van de rijksdienst. Zo vullen de gaten en kieren zich nu min of meer vanzelf, bij toeval, terwijl daar ook op gestuurd zou kunnen worden. Zowel in het open laten van de gaten en kieren – en bewust afwachten wat er aan vulling komt – of in het juist bewust invullen van de gaten en kieren. Zo zouden toekomstige kabinetten er voor kunnen kiezen om de maatschappelijke complexiteit niet met nieuwe stolling (klassieke organisatieoplossingen) tegemoet te treden, maar door juist vloeibaarheid en stroming te laten bestaan.

Dit betekent ook dat de operaties in en rond de ondersteunende functies een andere betekenis krijgen: dit zijn noodzakelijke stappen om meer op stroming te kunnen organiseren en sturen. Zo bezien kunnen het geen definitieve en 'laatste' stappen in de slag om een meer efficiënte bedrijfsvoering zijn, maar zijn het *eerste stappen* in een proces van een radicaal andere vorm van resolutie van de conflicten die in de 'ringen' van het politieke spel en het primaire proces aan de orde zijn. Eén e-mailadres en één Rijkswerkplek kunnen politieke consequenties hebben, omdat ze flexibele inzet van personeel mogelijk maken. Dat inzicht vergroot niet alleen het instrumentarium voor het ontwerp, maar is ook een nieuw perspectief op wat gebeurd en bereikt is. Het plaatst bestaande veranderingen, en dus ook de prestaties van het programma VRD, in een ander perspectief.

Een belangrijke conclusie is dan ook dat het in dit perspectief niet meer mogelijk is om van gedepoliteerde ontwikkelingen te spreken. Juist door datgene dat er in de voorgaande jaren is veranderd, zijn de secundaire en ondersteunende processen politiek en beleidsmatig zeer betekenisvol geworden. Niet zozeer omdat het politiek relevant is waar ambtenaren in dienst zijn, dat is niet een issue dat bijvoorbeeld in de Tweede Kamer met veel vuur besproken zal worden, maar wel omdat hoe, waar en onder welke condities ambtenaren in dienst zijn gevolgen kan hebben voor beleidsprocessen en politieke uitkomsten. Programmaministeries, commissies en hubs produceren – als ze hun werk goed doen – andersoortige uitkomsten dan de klassieke beleidskokers zouden hebben gedaan. Alle vormen van structuur die het stromen van de inhoudelijke processen mogelijk maken zijn daarmee tevens van politiek belang. De volgende fase in de organisatieontwikkeling van de rijksdienst zal dus het agenderen van de politieke dimensie moeten zijn. Dat deel is nu onderbelicht gebleven, maar zal zich in de komende periode steeds meer op de voorgrond dringen.

5. Conclusie en discussie: tussen de grenzen

- De grote en terugkerende opgave voor het openbaar bestuur is het organisatorisch meebewegen met maatschappelijke complexiteit;
- Lange tijd is dat geprobeerd door het opnieuw en intelligenter trekken van grenzen, en door het investeren in het verbeterd in contact brengen en verbinden van datgene dat eerder was gescheiden;
- In (internationale) praktijken, en in (internationale) theorie is echter sprake van iets anders: *ontkoppeling*, *bundeling* en *vervloeiing*; eerst alleen van ondersteunende functies, maar inmiddels tot diep in de beleidsinhoud;
- Nieuwe organisatievormen, beloftevol maar ook spanningsvol, dienen zich aan en worden mogelijk;
- De vernieuwing in de ondersteuning creëert nu bedding voor het ook op inhoudelijk beleidsmatig niveau laten stromen; zo kan de organisatie zich voor het eerst in de geschiedenis werkelijk volledig rond maatschappelijke vraagstukken en/of wisselende politieke preferenties organiseren; de rijksdienst wordt *lichtvoetig*;
- Daarmee is de vernieuwing van de rijksdienst allang geen technische operatie meer, maar wordt langs de lijn van ondersteunende systemen zeer ver gaande beleidsinhoudelijk vernieuwing mogelijk;
- De vernieuwing van de rijksdienst is politiek; al heeft 'de politiek' dat zelf nog niet zo ontdekt.

Omgaan met maatschappelijke complexiteit

Het vertrekpunt van deze studie vormde het klassieke en terugkerende vraagstuk van taakverdeling en coördinatie, dat in de loop der tijd steeds opnieuw is geadresseerd als onderdeel van de vernieuwing van de rijksdienst, via coördinatiemodellen, via hoofdbeleidsgebieden, via spelregels, via scheiding langs functionele lijnen, via het organiseren van ketens. Steeds zijn er dappere pogingen ondernomen om recht te doen aan een samenleving die gekenmerkt wordt door een *netwerkkarakter*; gefragmenteerd, veranderlijk, verbrokkeld. Die pogingen zijn uiteindelijk echter allemaal gedoemd om tragisch te mislukken, omdat ze allemaal last hebben van wat we hier als de valkuil van versimpeling hebben gedeut: de wens om de complexiteit in de samenleving te vangen in op het oog overzichtelijke en heldere structuren die geen recht doen aan het inherent ingewikkelde karakter van de samenleving. Vanwege het complexe karakter van de samenleving is het niet mogelijk om door middel van een vaste structuur voor eens en voor altijd de oplossing te vinden: de vorm dient mee te kunnen bewegen met de problematiek 'buiten'. De kernvraag die in dat rapport wordt beantwoord is hoe dat kan gebeuren. Met de valkuil van versimpeling in gedachten, komt de vraag in beeld wat dan wel adequaat is. Niet te simpel gedacht, maar ook niet verzanden en vastlopen in complexiteit. Het zoeken is naar een organisatievorm die grofweg aan de volgende set ontwerpeisen kan voldoen:

- de organisatie moet om kunnen gaan met spanningsvolle verwachtingen;
- de organisatie moet veranderlijk zijn zonder hyperflexibel te worden;
- de organisatie dient aanpasbaar te zijn zonder identiteitsverlies te leiden;
- de organisatie moet klassieke bureaucratische waarden met meer moderne waarden verenigen.

Ontkoppeling, bundeling en vervloeiing

Het ontwerp zelf omvat dus verschillende op het oog tegenstrijdige richtingen, die toch met elkaar in overeenstemming dienen te worden gebracht. Het is de vraag of en hoe dat mogelijk is? Dit is deels een theoretische vraag, *'hoe zit het?'*, maar in belangrijke mate is de vraag ook empirisch van aard, *'wat zien we al?'*. In de praktijk wordt op allerlei plaatsen invulling aan de tegenstrijdigheden gegeven, doordat de grenzen van de overheidsorganisatie steeds meer

doorlatend worden, waardoor samenwerking en nieuwe combinaties mogelijk gemaakt worden. De organisatie gaat daarmee op allerlei plekken al steeds meer ‘stromen’: mensen, opgaven, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden bewegen niet meer volgens een in de structuur gegeven, voorgeprogrammeerd en uitgelijnd patroon, maar kunnen de relevante vraagstukken volgen. De afgelopen jaren heeft dit ‘stromen’ vooral vorm gekregen, doordat op het niveau van de PIOFAH functies sprake is geweest van een tweetal ontwikkelingen: *verticale ontkoppeling* (van gebouw, personeel, bewindspersoon, logo) en *horizontale bundeling* (1 logo, 1 werkplek, 1 centrale bedrijfsvoering DG, 1 gebouwenbeheerder, 1 inkooporganisatie, 1 personeelsafdeling).

Waar voorheen werd ingezet op integraal management (met iedere manager een verantwoordelijkheid voor de eigen PIOFAH-functies) wordt nu gekozen voor het organiseren en concentreren van functies in SCC’s (met rijksbrede invulling van de PIOFAH) of in varianten op die vorm. Dat komt onder andere terug op het gebied van huisvesting, op het gebied van automatisering en informatisering (samengebracht in ICTU), in de bedrijfsvoeringfunctie en de facilitaire kant van het rijk, is samengevoegd in het DG OBR, en in de invulling van de P&O functie aldaar. Steeds worden ondersteunende functies losgemaakt uit de verticale kolommen, om elders geconcentreerd te worden (al dan niet in nieuwe formele organisaties).

Deze twee ontwikkelingen (verticale ontkoppeling en horizontale bundeling) worden tot nu toe meestal primair gezien vanuit het discours van doelmatigheid, besparing en – zeer gedeeltelijk – kwaliteitsverbetering en professionalisering. Het ontkoppelen en recombineren van ondersteunende functies wordt daarmee beperkt tot een interne operatie binnen de ondersteunende processen. Volgens ons is dat inderdaad aan de hand, maar is er gelijktijdig ook sprake van iets heel anders. Het ontkoppelen van de ondersteunende processen en deze elders gegroepeerd onder te brengen creëert wat wij hier hebben benoemd als een *bedding* voor het op beleidsmatig niveau organiseren van nieuwe vormen van bundeling en, in verdergaande gevallen, tot stroming. De ondersteunende processen waren altijd zo ingericht dat ze maximaal ondersteunend waren aan één vorm van organiseren, namelijk verticale kokers, met eigen bezetting en eigen inhoudelijke lijnen. Elke poging om aan die verticale lijnen te ontsnappen en een meer integrale benadering in te brengen kwam onvermijdelijk in problemen met de praktische belemmeringen in de ondersteunende processen. Dankzij de lichtvoetigheid van de ontkoppelde ondersteuning, is het nu mogelijk om ook op de inhoud veel luchtiger en buiten vaste organisatiegrenzen om op inhoud combinaties aan te gaan. Het belangrijkste verschil in het gesprek over concernbreed organiseren en integraal aanpakken is dat daar nu, volgens ons feitelijk voor het eerst, ook werkelijk de praktische mogelijkheid voor bestaat. Nieuw is niet dat er over concernvorming en integraal werken wordt gedacht, nieuw is dat het nu ook écht (gemakkelijk) kan. Kenmerkend voor dit type organisatievorm is dat het niet meer gaat om ‘werken bij’ maar om ‘werken aan’, de vraag is niet langer ‘welk dossier beheer jij’ maar ‘waarmee ben jij bezig’. Daarmee verandert de rijksdienst wezenlijk van karakter.

Deze notie van organiseren is uit te werken in meer en minder vergaande scenario’s of strategische opties waarbij de metafoor kan gelden van het *ministerie als capaciteitsgroep*. Dus geen ambtenaren met een eigen kamer op een afdeling, maar met een portfolio van ervaring en expertise, een laptop, een marktplaats voor werk, een wisselende bezetting in rond vraagstukken samengestelde projectteams, steeds intern en extern solliciteren naar werk, et cetera. Dat is een vergaande variant, er zijn uiteraard ook mildere varianten mogelijk, maar het principe is gelijk: de organisatie komt los van de vastgestelde structuur. Of beter gezegd, de gevormde structuren maken het mogelijk om de uitvoering van het werk te laten stromen en de inhoud te laten volgen. Dat is volgens ons de kern van de ontwikkeling die gaande is: door interventies in de (ondersteunende) structuur, ontstaat een bedding om het inhoudelijke werk te laten stromen, en daarmee de complexiteit buiten te volgen. Wij hebben dat hier benoemd als het ‘tussen’, het organiseren van processen en structuren die het mogelijk maken om de inhoud te volgen.

Spanningsvol tussen

Het beeld van een als ‘tussen’ georganiseerde rijksoverheid roept tweeledige gevoelens op. Enerzijds betekent het meer flexibiliteit, meer rondom het probleem organiseren, meer ruim-

te voor inspelen op de omgeving. Dat zijn belangrijke waarden in een rizomatische samenleving, in een organisatie onder hoge politieke druk. Maar anderzijds betekent het ook spanning met het politiek primaat, met extra spanning op de vertrouwensrelatie die nodig is tussen minister en ambtenaar, met inhoudsdeskundigheid die ontstaat door ervaring en vastigheid, die door de aard van de vorm juist onder druk komen te staan. Meer klassieke, en voor het openbaar bestuur cruciale waarden, komen daarmee dus onder druk.

Het onderstaande schema laat zien dat steeds het volgende patroon ontstaat: het ‘tussen’ laat meer ruimte voor *moderne* waarden (ondernemend, innovatief, slagvaardig, klantgericht), met bijna onvermijdelijk als risico de verwaarlozing van meer klassiek-bureaucratische waarden (betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, deskundigheid, etc.). Het stromen maakt organisaties enerzijds adaptief en flexibel, maar anderzijds ook instabiel en onoverzichtelijk. Terwijl beide sets van waarden evenzeer eigen aan de publieke dienst zijn en het ondenkbaar is dat het één ten koste van het ander gaat. Beide sets zullen met elkaar verzoend moeten worden. Als het nieuwe tussen, zoals we dat nu conceptueel hebben benoemd en in enkele voorbeelden hebben aangeduid, een volwaardig organisatieprincipe voor de rijksdienst wordt, dan zijn arrangementen nodig die evenwicht kunnen brengen in deze dilemma's. Het is zoeken naar arrangementen die in staat zijn om die dilemma's en paradoxen te omvatten en te omarmen, in plaats van ze weg te organiseren of voor beëindigd te verklaren. Het gaat dan om vormen van *veranderlijke vastigheid*, waarmee de rijksdienst voor de toekomst zich vrijelijk maar niet vrijblijvend kan bewegen in de netwerksamenleving. Zeer behulpzaam is daarbij dat de rijksdienst van de toekomst, zo menen wij, nu al zichtbaar is in kleine bestaande praktijken. De kunst is nu om de marges naar de kern te verplaatsen, met behoud van datgene dat ze succesvol maakte. Vloeibaarheid en stroming worden niet ‘geïmplementeerd’ of ‘verplaatst’, maar *geleid*.

Kenmerk	Verdienste	Valkuil
<i>De inhoud volgen</i>	Lerend vermogen, inzet op maat van het vraagstuk	Kwijtraken van politieke aanspreekbaarheid
<i>Wisselende verbindingen</i>	Innovatief, nieuwe inzichten en perspectieven	Gebrek aan geheugen, onderwaardering van eerdere ervaringen en expertise
<i>Tijdelijkheid</i>	Responsiviteit, doorbreken bureaucratisme en competentiestrijd	Onbetrouwbaarheid, gelegenheidsoplossingen, verlies van verantwoordelijkheid, onvoorspelbaarheid
<i>Aanpasbaarheid</i>	Flexibiliteit	Geen vasthoudendheid, slingeren en zwabberen
<i>Ontkoppeling</i>	Slagvaardigheid, snelle reactiekracht	Onvoldoende zorgvuldigheid, afstemmingsverlies, verlies aan dempingskracht
<i>Integraal</i>	Ontkokering, brede blik, probleem centraal	Tegenmacht ontbreekt, niemand écht eigenaar, geen keuzes, compromiscultuur, trage processen

Een alternatief verhaal van de vernieuwing

Op deze manier bezien ontstaat een ander verhaal van de vernieuwing van de rijksdienst. Voorheen werd de vernieuwing van de rijksdienst en het vraagstuk van taakverdeling en coördinatie steeds aangevlogen exclusief via het structuren van de inhoud. De samenhang op inhoud was leidend voor alle voorstellen tot structuurverandering. Die voorstellen hadden vaak de vorm van een ‘departementale herindeling’: het instellen of opheffen of samenvoegen van departementen. De discussie werd met inhoudelijke argumenten en overwegingen gevoerd, wat overigens in veel gevallen niet leidde tot vergaande hervormingen. Daarnaast lijkt het realistisch om te stellen dat veel van de vernieuwingen weliswaar met inhoudelijke argumenten is bepleit en bestreden, maar dat ook een sterke bureaupolitieke en institutionele dynamiek de drijfveer achter de verandering (en het gebrek daaraan) is geweest. Omdat de verandering gezien de massiviteit van de betreffende organisaties was elke ‘herschikking’ of nieuwe combinatie een majeure interventie, met hoge transactiekosten en een bij voorbaat onzekere afloop.

De commissie Wiegel heeft dat verschijnsel expliciet gemaakt en geprobeerd om de condities voor vernieuwing gemakkelijker te maken. Eerst door de uitvoering te scheiden van beleid en vervolgens voor de resterende ‘kerndepartementen’ toe te werken naar wat de commissie Wiegel een ‘blokkendoosmodel’ noemde. De essentie van de blokken was dat beleidsdirecties of beleids-DGs makkelijker te verschuiven zijn, als elke vier jaar een wisseling in samenstelling mogelijk zou kunnen worden gemaakt. Door het soortelijk gewicht van de blokken lichter te maken, en door een specifiek moment voor heroverweging te creëren, zou structuuraanpassing eenvoudiger moeten worden. In het blokkendoosmodel geldt echter nog wel dat de blokken ‘beleidsinhoudelijk’ van aard zijn en dat de bestaande structuur van de blokken bepalend is voor de flexibilisering op het niveau van beleid. Er zijn inhoudelijke, voorgesorteerde blokken, met daarin vaste elementen als capaciteit en productiemiddelen, die periodiek verschoven en opnieuw geclusterd kunnen worden.

De huidige ontwikkeling van de rijksdienst kent een andere verder strekkendere veranderlogica. Die loopt niet via de inhoud, het beleid of via de structuur van de organisatie, maar via de bedrijfsvoering en de randvoorwaarden. De vernieuwing is erop gericht de stolling van de rijksdienst te bestrijden. Dus niet werken aan andere blokken (groter, kleiner, andere vorm, andere stapeltjes), maar aan het principe van ‘het blok’. De stolling van het blok, wordt vervangen door het samenspel van bedding en stroming. Het programma creëert ‘vastheid’ in de vorm van bedding, van waaruit de mogelijkheid voor beleidsinhoudelijke stroming ontstaat. Vanuit de bedding kan inhoudelijke capaciteit bijvoorbeeld stromen richting een opkomend vraagstuk, zonder dat eerst de juiste blokken gezocht moeten worden en deze vanuit de bestaande stapels in nieuwe stapels ondergebracht moeten worden (met alle binnen de blokken aanwezige capaciteit en productiemiddelen).

Patronen in de vernieuwing

In dat proces is een reeks stappen te onderscheiden. Een eerste orde van verandering is dat de ondersteunende processen worden ontkoppeld van beleid en geconcentreerd worden op specifieke plekken daarvoor in de rijksdienst. Hierbij ontstaat een bedding die voor beleid op basis van ‘trekkingsrechten’ in steeds tijdelijke en wisselende arrangementen vormen van organiseren mogelijk maakt. Een slag meer concreet: departementale beleidsdirecties zijn niet langer gekoppeld aan een bepaald gebouw, een bepaald informatiesysteem, een bepaald persoonsbeleid, een bepaald logo, een bepaalde financiële systematiek. Zo wordt de PIOFAH wordt ontkoppeld, in speciale eenheden geconcentreerd en via tijdelijke verbindingen weer met beleid in verband gebracht.

Verandering van de tweede orde is dat ook de beleidsinhoudelijke processen worden ontkoppeld van de politiek. De werkwijze is hier vergelijkbaar met de eerste onderscheiden orde, maar heeft betrekking op een andersoortig proces. Het gaat om ontkoppeling van de inhoud, in plaats van de ondersteuning. Het gaat dan om de vorming van ‘capaciteitsgroepen’ op beleidsinhoudelijk niveau. Pools van gekwalificeerde personen die voor vraagstukken op maat kunnen worden ingezet, zoals dat binnen adviesbureaus al gebruikelijk is. Concreet zouden mensen kunnen inschrijven op projecten, werken in programma’s en niet langer in dienst zijn van hun directie, maar in wisselende tijdelijke organisatieverbanden richting geven aan beleidsambities op een bepaald terrein. De eerste orde verandering is randvoorwaardelijk voor de tweede orde verandering, maar de tweede orde verandering gaat verder: het gaat naast de bedrijfsvoering ook om de beleidsinhoud. Het gaat niet om een gebouw, maar om beleid.

Verandering van de derde orde gaat nog verder. Hier gaat de ontkoppeling, het concentreren en het vervolgens tijdelijk verbinden zover dat ook de grenzen van de rijksdienst aan betekenis verliezen. Deze *ontgrenzing* betreft de rijksdienst zelf. Denk aan de hub, of andere vormen van Web 2.0-achtige toepassingen, waarin niet alleen wordt samengewerkt binnen de rijksdienst maar ook met partijen daarbuiten. Rondom vraagstukken worden (nieuwe) netwerken gevormd, die de vervloeiing van grenzen veel verder doen oprekken dan de schotten en kokers van de rijksdienst. Zo kunnen soms provincie- en gemeenteambtenaren meedoen, en worden bijvoorbeeld op tijdelijke basis partijen uit het bedrijfsleven (adviseurs, experts) binnen gebracht. Dat kan ‘fysiek’ zijn – door mensen vragen om op locatie mee te denken – maar ook virtueel, door bijvoorbeeld alle beschikbare data op internet te zetten met de uitnodiging om met een beloning voor ‘de beste oplossing’ of elke ‘geconstateerde fout’ te reageren.

Dit is vergelijkbaar met wat softwarebedrijven nu al doen als ze hackers inschakelen om de beveiliging van hun programma's en systemen te verbeteren. Ook de interbestuurlijke omgevingsdienst is een variant van een derde orde tussen, omdat hier een organisatie ontstaat die tegelijk van het rijk, de provincie en de gemeente is, hoewel deze zich meer op toezicht en inspectie richt dan op beleidsontwikkeling.

Politieke relevantie

De vernieuwing van de rijksdienst heeft de afgelopen jaren steeds – naar ons inzicht doelbewust – het karakter gehad van een a-politieke operatie, waarin 'niets' werd gedaan aan de beleidsinhoudelijke processen, en des te meer werd gesleuteld aan de ondersteuning. Het ging vooral om 'kleiner', niet zozeer om 'beter'. Het gaat ons wat dat laatste betreft niet zozeer om de vraag of de rijksdienst het nu beter of slechter doet dan eerst, maar wel om iets anders: de interventies in de ondersteuning hebben een bedding gecreëerd die beleidsinhoudelijke gevolgen kan en zal hebben. Dankzij de lichtvoetige invulling van de ondersteunende processen is het nu voor het eerst in de geschiedenis werkelijk mogelijk om 'ad hoc', daar waar nodig, als de maatschappelijke realiteit daar om vraagt, de organisatie te vormen rondom een vraagstuk. De inhoud kan de problematiek volgen, door de nieuwe beddingen te gebruiken om een 'stromende organisatie' voor het beleid in te richten. Dat maakt de gebeurtenissen van de afgelopen jaren én in het bijzonder het strategische gesprek over de plannen voor de komende jaren, bij uitstek een politiek gesprek. De organisatie van de rijksdienst voor de toekomst zal meer dan ooit politieke gevolgen hebben. Op het oog operationele keuzes hebben politieke gevolgen. De vernieuwing van de rijksdienst is daarom al een politiek-strategische opgave, ook al heeft de politiek dat zelf nog niet zo scherp in de gaten. Ook in dat opzicht ligt er nu een keuze voor: de strategie kan impliciet blijven, of expliciet en daarmee ook politiek gemaakt worden.

Conclusie

De vernieuwing van de rijksdienst is op zich bepaald geen nieuw thema. Het huidige programma bouwt voort op een rijke geschiedenis die vele decennia terug gaat. Maar er is wel een belangrijk verschil tussen de wijze waarop de vernieuwing van de rijksdienst nu wordt aangevlogen en de manier waarop dat in het verleden gebeurde.

Kenmerkend voor de vernieuwingspogingen in voorgaande periodes is dat uiteindelijk steeds de onvolkomenheden die werden ervaren in het *beleid* (overlap, verkokering, onvoldoende afstemming, gebrek aan coördinatie) het startpunt vormden voor pogingen om meer structuur te brengen in de organisatie van de rijksdienst. Precies daarom raakte de vernieuwing van de rijksdienst ook voortdurend op voorhand al gepolitiseerd. Immers, wie de verandering van de rijksdienst aanvielt via de inhoud van beleid raakt direct aan het evenwicht van machten dat daarin via de toedeling van politieke verantwoordelijkheden is vorm gegeven. Dat maakte de vernieuwing van de rijksdienst via bijvoorbeeld departementale herindeling ook steeds tot een ingewikkeld en moeizaam traject.

Wat nu anders is aan de wijze waarop de vernieuwing van de rijksdienst wordt vormgegeven is dat nadrukkelijk niet het beleid het vertrekpunt voor de verandering vormt, maar de *bedrijfsvoering*. Het zijn in eerste instantie vooral 'ondersteunende processen' die anders worden georganiseerd, namelijk over de grenzen van de klassieke departementen heen. Maar precies omdat via een schijnbaar technische en politiek weinig gevoelige operatie de ict-infrastructuur, het hrm-beleid, de huisvesting en de facilitaire zaken anders worden ingericht is ondertussen wel de *bedding* geschapen om in een volgende fase ook het beleid anders te organiseren, namelijk veel sneller aanpasbaar en ook minder gebonden aan de grenzen die zijn belichaamd in de organisatie van het departement.

Als gevolg daarvan ontstaat in de komende periode de kans en zelfs de noodzaak om van de vernieuwing van de rijksdienst weer opnieuw een politieke kwestie te maken. Want als de ondersteunende processen (PIOFAH) ontkoppeld raken van beleid, maar ondertussen wel vrij eenvoudig steeds opnieuw (maar dan op basis van tijdelijke arrangementen) weer snel daarmee opnieuw te verbinden zijn, is een departementale herindeling ineens niet zo een hele ingewikkelde opgave meer. Dan is de organisatie van de rijksdienst plotseling vrij eenvoudig en tegen veel geringer kosten aan te passen aan wisselende politieke prioriteiten, niet

alleen na verkiezingen maar ook tijdens de regeerperiodes zelf. Het grote verschil met ‘vroeger’ wordt dan dat vernieuwing van de rijksdienst nu ook tegen lage transactiekosten *mogelijk* is, in plaats van alleen *denkbaar*. Niet nieuw is dat het ‘moet’, maar dat het ook ‘kan’.

Juist met dat vooruitzicht is een *hernieuwde doordenking* nodig van de verbinding tussen politiek, beleid en bedrijfsvoering. Dat is geen technische kwestie die in termen van efficiency is af te doen maar een strategische kwestie die politieke aandacht vraagt. Want als het in de toekomst niet langer vanzelfsprekend is dat een minister kan beschikken over de staande structuur van een eigen departement (met een eigen gebouw, eigen ambtenaren, een eigen ondersteuning, een eigen logo, een eigen ict-infrastructuur, een eigen ingesloten identiteit) dan is de vraag gerechtvaardigd of de verbindingen stevig genoeg kunnen worden gemaakt om de politieke verantwoordelijkheid goed waar te maken. Is de tijdelijke en in toenemende mate vloeibare verbinding van bedrijfsvoering, beleid en politiek voldoende hecht te maken om de prioriteiten verwezenlijkt te krijgen en is de vertrouwensrelatie die nodig is tussen de minister en zijn apparaat stevig genoeg als alles steeds meer stroomt?

Dat zijn goed beschouwd geen technische vragen meer, maar vragen die raken aan de *kern* van het openbaar bestuur, als organisatie ten dienste van het bestuur en de politiek. In dat opzicht wordt het hoog tijd dat de discussie over de vernieuwing van de rijksdienst van aard verandert. Geen vertoog over het wel en wee van een schijnbaar technische operatie rond de informatiehuishouding, shared services en facilitair management, maar een werkelijk politiek debat over de gevolgen daarvan. Met in het bijzonder aandacht voor de *veranderende invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid*, de nieuwe betekenis van *ambtelijke loyaliteit en dienstbaarheid* in de verhouding met verschillende bewindspersonen, *rechtstatelijke betekenis* van de beweging in de organisatie, de (re-)organisatie van het *parlementaire proces* (zowel in rolopvatting van parlementariërs als vernieuwing van de ‘verkokerde’ procedures, zoals commissies en departementale begrotingen) en de mogelijke rol en functie van alternatieve vormen van *verantwoording*. Het ‘nieuwe tussen’ en de vernieuwing van de rijksdienst gaan in de praktijk al lang niet meer over bedrijfsvoering, maar over beleidsinhoud. De bal ligt op het veld van de politiek.

Referenties

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004): *Verbreiding van de publieke verantwoording*, Den Haag
- Andweg, R. & G. Irwin (1993): *Dutch government and politics*, Macmillan
- Ankersmit, F. (2002): *Political Representation*, Stanford University Press
- Ashby, W.R., *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall, London 1956
- Bekke, A. et.al. (1994): *Departementen in beweging*, VUGA, Den Haag
- Bogdanor, V., 'Introduction', in: V. Bogdanor (red., 2005): *Joined-up government*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-18
- Bovaird, T. & E. Löffler, 'The Changing Context of Public Policy', in: Bovaird, T. & E. Löffler (red., 2003): *Public Management and Governance*, Routledge, London & New York, pp. 13-24
- Bovens, M.A.P. (1998): *The quest for responsibility, Accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge University Press
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society. Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Cambridge
- Castells, M. (2009): *Communication Power*, Oxford University Press
- Commissie Verbaan (1983): *Zelfbeheer I*, Den Haag
- Commissie Van Veen (1971): *Bestuursorganisatie bij kabinetsformatie*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Commissie Wiegel (1992): *Naar kerndepartementen*, Den Haag
- Commonwealth of Australia (2004): *Connecting government. Whole of government responses to Australia's priority challenges*, Canberra
- Davies, J.S., 'The Limits of Joined-Up Government. Towards a Political Analysis', in: *Public Administration*, vol. 87, no. 1, 2009, pp. 80-96
- Deleuze, G. & F. Guattari (1998), *Rizoom*, Utrecht
- Docters van Leeuwen, Arthur, 'Leviathan of Golem', in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 2009, pp. 34-44
- Dror, Y. (2002), *The capacity to govern: a report to the Club of Rome*, Frank Cass, London, [1994].
- Elchardus, Mark (2001): *De dramademocratie*, Lannoo
- Ferguson, A. (1767), *An Essay on the History of Civil Society*
- Frissen, P.H.A. (2002): *De staat, De Balie*, Amsterdam
- Frissen, P.H.A. (2007): *De staat van verschil*, Van Gennep, Amsterdam
- Hart, P. t' & A. Wille (2002): *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Den Haag
- Hovestad, Dorinda (2007): *Concern over het Rijk of Concern Rijk? Sdu uitgevers*, Den Haag
- Karré, P.M. & M.J.W. van Twist, 'Kwaliteit door verbinding in de publieke sector', in: *SIGMA – Tijdschrift voor Kwaliteitsmanagement*, nummer 2, april 2009, pp. 34-39
- Kavanagh, Dennis & David Richards, 'Departmentalism and joined-up government: Back to the future?', *Parliamentary Affairs*, 2001, 54, pp. 1-18
- Kickert, Walter (2005): *Lessen uit het verleden. Onderzoek naar veranderingsoperaties bij de overheid*, Ministerie van BZK, Den Haag
- Kluger, Jeffrey (2008): *Simplicity: why simple things become complex (and how complex things can be made simple)*, Hyperion, New York
- Koppenjan, J. & E.-H. Klijn (2004): *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London & New York
- Leadbeater, Charles (2008): *We-Think. Mass innovation, not mass production*, Profile Books, London
- Ling, Tom, 'Delivering joint-up government in the UK: Dimensions, issues and problems', *Public Administration*, Vol. 80, No. 4, 2002, pp. 615-642

- Löffler, E., 'Governance and government: networking with external stakeholders', in: Bovaird, T. & E. Löffler (red., 2003): *Public Management and Governance*, Routledge, London & New York, pp. 163-174
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions*, Free Press, New York
- March, J.G. (1994): *A primer on decision-making*, Free Press, New York
- Mörth, Ulrika, 'The market turn in EU governance – The emergence of public-private collaboration', *Governance*, volume 22, issue 1, 2009, pp. 99-120
- Montfort, Cor van (2008): *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Lemma, Den Haag
- Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value Strategic Management in Government*, Harvard University Press
- Mulgan, Geoffrey, 'Joined up government in the United Kingdom. Past, present and future', *Canberra Bulletin of Public Administration*, no. 105, September 2002, pp. 25-9
- Mulgan, Geoffrey, 'Joined up government in the United Kingdom. Past, present and future', in: V. Bogdanor (red., 2005): *Joined up government*, Oxford University Press, pp. 175-87
- Mulgan, Geoff (2008): *The art of public strategy. Power and knowledge for the public good*, Oxford University Press
- Noordegraaf, M. & M. van der Steen (2001): *The Problem Is What Is The Problem? Organisatieverandering en Ambigüiteit*, Twijstra Gudde, Amersfoort
- Noordegraaf, M., M.A. van der Steen & P.H.A. Frissen, 'Andere Ambtenaren', in: *Bestuurskunde*, nr. 3., 2006, pp. 2-10
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992): *Re-inventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley
- Pollitt, Christopher, 'Joined up government. A survey', *Political Studies Review*, vol. 1, nr. 1, pp. 34-49
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford
- Rainey, H.G. (1994): *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass
- Rainey, H.G. & Y.H. Chun (2007): *Public and private management compared*, in: E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford
- RMO (2003): *Medialogica*, Amsterdam
- RMO (2008): *De verkokering voorbij*, Amsterdam
- Roost M.A.R. van & M.J.W. van Twist (2004): *De verstopte staat, Capaciteitsmanagement bij publieke voorzieningen*, Eburon, Delft
- Schillemans, Thomas (2007): *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Lemma, Den Haag
- Johnson, G. & K. Scholes (eds.) (2001), *Exploring Public Sector Strategy*, Pearson Education, Edinburgh
- Schulz, M., M.J.W. van Twist & H. Geveke (2006): *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Selznick, P., P. Nonet & H. Vollmer (1969): *Law, society, and industrial justice*, Sage
- Spek, J. van der et.al. (2009): *Het gezicht van de staat*, NSOB, Den Haag
- Steijn, B. (2006): *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*, Rotterdam
- Twist, M.J.W. van (1995) *Verbale vernieuwing*, VUGA, Den Haag
- Twist, M.J.W. van & M.A. van der Steen (2008): *Repertoires voor regelreductie*, InAxis, Den Haag
- Twist, M.J.W. van et.al. (2009): *Vernieuwende Verandering*, NSOB, Den Haag
- Volberda, H.W. (1999): *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*, Oxford University Press
- Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York

Presentaties en websites

Shared Service Centra:

- Presentatie Prof. Dr. J. Strikwerda CMC (Universiteit van Amsterdam) voor InAxis Kennisdeelgemeenschap Shared Services (9 december 2004), <http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/resources/uploads/files/Het%20SSC%20-%20bouwsteen%20voor%20de%20overheidsorganisatie%20van%20de%20toekomst.pdf>
- Presentatie Philippe Raets (pSG Ministerie van BZK): Shared Services. Ervaringen uit de praktijk (22 juni 2005), <http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/resources/uploads/files/Presentatie%20Gemnet%20Masterclass%20Philippe%20Raets.pdf>
- Website www.sharedservicesbijdeoverheid.nl

'Samenwonende' departementen:

- Nieuwsbrief Programma Vernieuwing Rijksdienst, april 2009

Werkmaatschappij

- Presentatie Ab Warffemius, directeur Werkmaatschappij (17 januari 2008), <http://cms.dynaweb.nl/users/blomberg//docs/SlimmereBetereOverheid/AbWarffemius.pdf>

Kaartenbakmodel adviesraden:

- Website Gezondheidsraad, www.gr.nl

Beleidsdocumenten

Commissie Mans (2008): De tijd is rijp (= Eindrapport van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving), Den Haag

Jeugd en Gezin (2007): Alle kansen voor alle kinderen. Programma 2007-2011, Den Haag

Jeugd en Gezin (2007): Logboek, Den Haag

Jeugd en Gezin (2008): Programmaministerie voor Jeugd en Gezien: Hoe werkt het?, Den Haag

Ministerie van VROM (4 november 2008): Brief kabinetsreactie op het advies van de Commissie Mans, <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Tue4Nov20081430060100/B/JZ2008107655KabinetsreactieophetadviesvandecommissieMans.doc>

Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007): Nota Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag
Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, A nr. 26, Verslag van een openbare bijeenkomst

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 306, nr. 1, Instelling Werkmaatschappij als baten-lastendienst

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 472, nr. 1, Verantwoordingsbrief 2007

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3, Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 490, nr. 5, Bijlage 1 Indicatie voortgang voorbeeldprojecten interdepartementale samenwerking/Vernieuwing Rijksdienstprojecten