Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen
Mark van Twist
Bram van Vulpen
Andrea Frankowski

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bram van Vulpen MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Andrea Frankowski MSc is als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen

Mark van Twist

Bram van Vulpen

Andrea Frankowski

Dit essay maakt onderdeel uit van een digitale tentoonstelling over 50 jaar verbetering van de rijksdienst, ontwikkeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het essay is tot stand gekomen als onderdeel van het Interdepartementaal Kennisprogramma Intelligent Bestuur waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken participeren.

2017

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1 Inleiding: opnieuw leren kijken naar verandering 3

2 De Rijksdienst veranderT 9

3 De Rijksdienst veranderD 13

4 Bewegende beelden:
zicht op een veranderende rijksdienst 18

Geraadpleegde bronnen 20

1 Inleiding: opnieuw leren kijken naar verandering

Enige tijd geleden werd het Rijkslogo vernieuwd. Op de dag van de presentatie ontstaat er beroering. Het voor de vernieuwing ingehuurde communicatiebureau komt na een intensief ontwerptraject uit op een logo dat precies lijkt op het oorspronkelijke beeldmerk. Ze zijn 'helemaal terug naar de tekentafel gegaan', maar uiteindelijk uitgekomen op wat er eerder zo ongeveer al lag. Een aantal Kamerleden is geïrriteerd over vermeende verspilling van belastingmiddelen, anderen glimlachen: zo gaat het nu eenmaal vaak bij pogingen tot vernieuwing bij de rijksoverheid. Een intensief proces, dat uiteindelijk precies uitkomt op de plek waar het allemaal begon.

Zo wordt er nogal eens over de rijksoverheid gesproken. Er verandert nooit wat. Alles blijft bij het oude. Stukken, parafen, vergaderen, ambtenaren, bureaus, grijze gebouwen, ingewikkelde taal, schuiven met papier.

Klopt dat beeld wel als we tijd nemen om er nog eens opnieuw en nu écht goed naar te kijken? Neem nu dat schuiven met papier. Nogal wat ambtenaren zijn in hun dagelijkse praktijk inmiddels papierloos. Ze bekijken de stukken alleen nog vanaf hun ipad, in de speciale web-omgevingen waarin ze stukken digitaal afdoen en in de online stukkenstroom onderbrengen. Het werken vindt in de cloud plaats, vanuit het ministerie.

De fax is verdwenen. De typekamer ook. Logisch, daarvoor is nu de personal computer in de plaats gekomen, toch? Maar op hoeveel bureaus staat die nog eigenlijk? Er zijn bureaus, maar dan als flexplekken, waar ambtenaren inloggen in hun virtuele werkplek met het apparaat dat ze verkiezen. De gebouwen zijn zo grijs niet meer en het vergaderen is ook van kleur verschoten: transparant, flex, gevarieerd, 'inspirerend'. De arbeidsvoorwaarden van al die mensen zijn onvergelijkbaar met vroeger. Managers zijn in dienst van de ABD, medewerkers op weg naar een dienstverband 'van het rijk'. De Rijkspas biedt toegang tot elk gebouw, zodat de vertraging bij de beveiligers en hun poortjes verdwijnt. Die beveiligers zijn overal, maar ze deden – bijna onopgemerkt – nog niet eens zo lang geleden pas hun intrede.

Bij de rijksdienst verandert weinig op het eerste oog, maar ondertussen is voor wie goed kijkt eigenlijk niets meer hetzelfde. Behalve dan misschien de klacht "alles blijft altijd maar hetzelfde".

Zo is er de ongemakkelijke constatering dat wij – "door ervaring wijs geworden", zoals dat heet – langzaam het vermogen verliezen om ons nog te verwonderen en te verbazen over de kleine kwesties en over wat er in onze directe omgeving op de werkvloer allemaal aan het gebeuren is. Waarin de bijzonderheid van de dagdagelijkse dingen in de eigen instelling niet zichtbaar is – hoewel het zich voor onze ogen afspeelt. Waarbij de mooie en minder mooie dingen op de afdelingen zo gewoon zijn geworden dat we ze hebben leren negeren. Zo van: ja, zo gaat het hier gewoon…

Daarin valt op hoe handig maar tegelijk ook hinderlijk "ervaring" is. Het biedt misschien wel wijsheid, maar onttrekt blijkbaar ook het zicht aan belangrijke zaken. Ervaring maakt het leven in complexe omstandigheden hanteerbaar, maar het zorgt er óók voor dat we van sommige alledaagse dingen het belang en het bijzondere niet meer zien. Hoe meer ervaren we worden, hoe meer we hebben gezien, en hoe meer we er in zekere zin ook vanuit nabijheid van weten – hoe minder we de betekenis nog werkelijk kunnen zien. Kunnen we opnieuw kijken naar hoe de rijksdienst zich onder onze ogen vernieuwt?

Een tentoonstelling: kijken naar de veranderende rijksdienst

Dit essay is geschreven naar aanleiding van een tentoonstelling. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kijkt terug op 50 jaar vernieuwing van de rijksdienst en organiseert daarvoor een tentoonstelling. Dat is op zich al interessant. Enkele jaren geleden was er waarschijnlijk een *gedenkboek* uitgebracht, of een brochure. Op een workshop of symposium hadden betrokkenen en deskundigen de pogingen bediscussieerd. Maar dit keer niet. Hier is sprake van een *tentoonstelling*. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – ook al geen organisatie die een rijke traditie van tentoonstellingen heeft – werd een veranderende en vernieuwende vorm toegepast om naar de pogingen tot verandering en vernieuwing van de rijksdienst te kijken.

De keuze voor een tentoonstelling is een verandering van vorm, die interessante inhoudelijke accenten met zich meebrengt. Laten we daar eerst eens bij stilstaan. Er bestaat veel literatuur over tentoonstellingen, waarin een aantal sleutelbegrippen en strategische vragen centraal staat.

De objecten

Allereerst het centrale element van elke tentoonstelling, het tentoongestelde: het gaat bij een tentoonstelling om het laten zien van de objecten in de collectie. Een tentoonstelling spreekt via *de taal der dingen*. Er zijn soms wel begeleidende teksten, een gesproken rondleiding, of een inleidende brochure, maar uiteindelijk spreekt het getoonde. Maar hoe werkt dat eigenlijk, "sprekende dingen"?

In een tentoonstelling wordt het publiek uitgenodigd om te kijken: *zie toch eens*. Het is een presentatie van objecten. Eigenlijk dienen hier de objecten – naar analogie van een film of toneelstuk – te worden gezien als de *acteurs* van de tentoonstelling; de objecten zijn niet het decor, maar de voorstelling. Het zijn de objecten die de show stelen. Dat vereist het vermogen om objecten te laten spreken en het publiek in een reis langs de objecten mee te nemen in het verhaal. Bijvoorbeeld door volgorde aan te brengen, maar ook door te groeperen en door ruimtelijke en beeldende effecten toe te voegen: één object in een lege ruimte voelt en spreekt anders dan hetzelfde object tussen talrijke andere objecten.

Een historisch object – bijvoorbeeld een sierlijk afgewerkte dolk – kan op allerlei manieren spreken: uitgelicht in een vitrine, temidden van objecten uit dezelfde tijd valt de finesse van de afwerking op: het is een wapen, maar ook een sieraad, een beeld van rijkdom. Wat als datzelfde object ligt op een lange houten tafel, voorzien van een tijdlijn, waarin het volgt na de knots, stenen messen, bronzen steekwapens, ijzeren objecten, en wordt gevolgd door musketten, geweren, moderne vuurwapens, een lange afstand sluipschutter geweer en een drone? Het verhaal is nu heel anders. Met de tijd wordt de nabijheid in het wapengebruik langzaam minder relevant. De dolk lijkt in dit beeld misschien zelfs inferieur: een tijdelijke verbetering ten opzicht van de knots, maar een inferieur, romantisch maar ineffectief object in de moderne tijd. Hetzelfde object figureert in verschillende verhaallijnen en vertelt daarin heel andere verhalen, over heel andere thema's. Dat roept in relatie tot de rijksdienst ook de vraag op wat hier eigenlijk de objecten zijn? Wat is hier het kunstwerk, de dolk, het wapen of het betekenisvolle symbool? Hoe en waar is de vernieuwing van de rijksdienst te zien? Hoe gebeurt dat in deze tentoonstelling eigenlijk?

Conservator en curator

Ten tweede is er de *totstandkoming van de tentoonstelling*. De objecten staan niet toevallig bij elkaar, maar worden door iemand uitgezocht en geplaatst. Tentoonstellingen worden gemaakt door *iemand*. Wie zijn de mensen die tentoonstellingen maken eigenlijk? In de wereld van de musea, waar het idee van de tentoonstelling vandaan komt, wordt in de beantwoording van deze vraag onderscheid gemaakt tussen de rollen van de *conservator* en de *curator*.

De *conservator* wordt voorgesteld als een wat onzichtbare en bureaucratische functionaris, die is aangesteld om verantwoordelijkheid te dragen voor 'het bewaren'. Als er al sprake is van tentoonstellen onder verantwoordelijkheid van de conservator, dan gebeurt dit zo neutraal mogelijk. Het bewaarde materiaal wordt uitgestald. De tentoonstelling laat zien wat er allemaal is. De conservator draagt zorg voor de collectie en indien gewenst kan hij anderen de collectie laten zien. De collectie als verzameling, als totaal.

De *curator* daarentegen is iemand die een eigen selectie maakt uit het aanbod, om zo een *verhaal* te vertellen. De curator toont niet het geheel van de collectie, maar selecteert een aantal werken. Objecten worden niet getoond als deel van de verzameling, maar in hun verhouding tot elkaar: samen vormen ze een verhaal. De essentie van het beroep van de curator is het selecteren en presenteren, om zodoende een verhaal over te brengen. De curator is een verteller. De objecten vormen daarin de woorden, maar die staan niet in willekeurige volgorde. De conservator toont het woordenboek – de verzameling woorden –, de curator kiest zijn woorden om er een verhaal mee te vertellen. Daarbij benut de curator het materiaal, de curator is zelf geen 'maker'. De curator ordent, plaatst, verbindt en licht uit. Hij maakt zelf geen objecten. Zijn 'maken' bestaat uit het construeren van de verhaallijn. Musea kijken daarom naar het persoonlijke profiel van de curator: de curator is vaak in naam zichtbaar op het affiche: *tentoonstelling x, door curator y*. Interessant is hier de analogie met de muziek: is de curator de componist, muzikant of dirigent? Musea vinden het daarom vaak spannend om wisselende curatoren met hun min of meer vaste collectie aan het werk te laten gaan. Wat brengt de combinatie van *deze curator* en *onze* permanente collectie? Vandaar dat de curator zelf als persoon in beeld is: niet als te tonen object, maar wel *in* het geheel van de tentoonstelling. Bij een tentoonstelling zijn dat verbonden vragen: *wat* is hier de collectie, en *wie* is hier de curator van dienst?

Het publiek

Ten derde is er de partij die het door de curator tentoongestelde waarneemt en betekenis moet geven: het *publiek*. Welke rol is er in de tentoonstelling voor het publiek? Ook daarbij zijn er uiteenlopende mogelijkheden.

Het *publiek* kan in een tentoonstelling een meer of minder actieve partij zijn: is de tentoonstelling voor het publiek een gegeven, of kan, mag of zelfs moet het publiek de tentoonstelling mede maken? In tegenstelling tot een conferentie gaan in moderne tentoonstellingen de bezoekers actief de confrontatie aan met de objecten. Ze nemen er niet alleen kennis van, ze gaan er in hun hoofd ook mee aan de slag over wat het allemaal betekent als je de tentoongestelde objecten beziet. De presentatie confronteert en prikkelt de gedachte, mede door presentatievormen die informatie overdragen en vooral kennis toevoegen.

De verhaallijn kan gesloten worden, de curator dwingt dan het publiek door zijn verhaal heen. Denk bijvoorbeeld aan het natuurhistorisch museum Naturalis in Leiden: daar wordt het publiek over een pad geleid dat hem of haar chronologisch meeneemt in de ontwikkeling van het leven op de aarde. Van het meest prille begin, tot aan de moderne tijd en de moderne mens. Het publiek volgt de chronologie van de tijdvakken, de tentoonstelling is zo gemaakt dat het publiek van de centrale verhaallijn in voorgeprogrammeerde vorm kennisneemt.

Maar er is ook meer openheid en eigen constructie mogelijk: sommige musea bieden weliswaar ruimten met objecten, maar daarbinnen maakt het publiek zijn eigen keuzes over volgorde, tijd en aandacht. Het publiek dwaalt rond en stelt zijn eigen tentoonstelling samen. Het één bekijk je van dichtbij, bij het ander kies je voor meer afstand. Soms kijk je frontaal, dan neem je de ruimte om vanuit een hoek en andere lichtinval te kijken. Snel door, of lang stilstaan – en misschien nog eens terugkeren.

In veel moderne tentoonstellingen wordt de interactie nog een stap verder gebracht: het gaat om beleving, verplaatsing, letterlijk interactie met de objecten. Het publiek neemt niet alleen kennis van de objecten en het verhaal, maar doorleeft deze ook. En ook hier kan dat gebeuren op het niveau van interactie om ook zintuiglijk waar te nemen hoe het voelt, proeft of ruikt; maar het kan ook door letterlijk in te leven. Bijvoorbeeld door in het dilemma te stappen dat de curator wil tonen – wat zou jij doen?

De interactieve elementen kunnen zijn opgenomen om het door de curator geprogrammeerde verhaal nog beter in te voelen, maar ook om het publiek de mogelijkheid te bieden tot eigen constructie van het eigen verhaal.

In tentoonstellingen ligt het primaat uiteindelijk altijd bij het publiek. De curator vertelt in de samenstelling van de tentoonstelling zijn verhaal, bouwt lijnen en paden door de collectie. Maar de uiteindelijke interpretatie rust bij de bezoekers. Iedereen bezoekt zijn eigen tentoonstelling en maakt daaruit zijn eigen verhaal. Soms biedt een tentoonstelling een gesloten verhaal met voorbedachte lessen en wetenswaardigheden die de bezoeker er uit mee moet nemen. Vaak ook is de tentoonstelling een context, een beginpunt, voor de bezoeker om een eigen beeld en eigen verhaal te ontwikkelen over het thema. Afhankelijk van de keuzes van de curator kun je in een tentoonstelling meer of minder *dwalen*. Binnen de door de curator bepaalde *ruimtelijke structuur* kan de bezoeker bepalen welke onderdelen hij in welke volgorde tot zich neemt. Waar je langer blijft hangen en waaraan je snel voorbij loopt. Waar je op inzoomt en de neus tegen het glas drukt, of waar je de werken vooral in het geheel van hun omgeving waarneemt.

Tentoonstelling vernieuwing rijksdienst

Onze indruk van *deze* tentoonstelling is dat de curator van dienst de maximale ruimte voor dwalen heeft geboden. De digitale inrichting, met talrijke vensters, maakt het mogelijk voor de bezoeker om een eigen lijn te kiezen en zo een eigen verhaal te construeren uit het door de curator getoonde materiaal. Deze inrichting biedt de bezoeker de mogelijkheid om een eigen pad door de 50 jaar vernieuwing rijksdienst te kiezen. Wij willen u hier graag twee mogelijke routes aan de hand doen voor het dwalen door deze tentoonstelling.

De eerste route noemen we: de rijksdienst verander***t***. De tweede route noemen we: de rijksdienst verander***d***. Dat lijkt twee keer hetzelfde, maar de verschillende laatste letters leiden tot groot verschil. De ene route representeert de dappere pogingen van de afgelopen 50 jaar om veranderingen te bewerkstelligen in de rijksdienst. De andere route, veranderd met een ‘d’, daagt u uit om nog eens onbevangen te kijken naar wat er eigenlijk te zien valt. Wat zie je als je door 50 jaar rijksdienst heen wandelt? De tentoonstelling in letterlijke zin: hoe ***ziet*** de vernieuwde en veranderde rijksdienst er eigenlijk uit? En wat leert ons dat over de vernieuwing van de rijksdienst?

2 De Rijksdienst veranderT

Terugkijken op 50 jaar vernieuwing

Eigenlijk kunnen we over de eerste route kort zijn. We hebben daar vanuit de NSOB al uitgebreide verhandelingen over geschreven, onder meer in ons essay over *Vloeibaar bestuur* (Twist et al., 2010). Als je de tijdlijn volgt komt het kortgezegd hierop neer.

In de jaren zestig en zeventig wordt de vernieuwing van de rijksdienst vorm gegeven via ***commissies***. Achterliggende gedachte is daarbij dat men op basis van een academische analyse tot een zorgvuldige afweging en gezaghebbend besluit zou kunnen komen over de *optimale indeling* van de departementen en de afstemming daartussen. Vernieuwing van de rijksdienst wordt opgevat als een kwestie van taakverdeling en coördinatie tussen ministeries (MITACO), vormgeven aan de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst ingevuld door een analytische exercitie die academisch wordt voorbereid. Een expert-blik op de rijksdienst moest voor de vernieuwing zorgen. Dat loopt in de praktijk toch moeilijker, zo blijkt.

Omdat de uitvoering van alle adviezen uit de rapporten een stuk ingewikkelder blijkt dan gedacht, wordt in de jaren tachtig gekozen voor ***ambtelijke heroverwegingswerkgroepen***. Die moeten zorgen voor verandering van binnenuit; met een stap-voor-stap benadering en proeftuinen om te kijken of in theorie bedachte oplossingen (zelfbeheer, agentschappen) in de praktijk wel zouden werken. Dat alles wordt langs een parallel spoor intellectueel van diepgang voorzien door een ***regeringscommissaris***, die in jaarberichten prachtige maar niet altijd impactvolle reflecties biedt. Goede ideeën worden niet vanzelfsprekend in evenzo fraaie praktijken omgezet. En van binnenuit ontstaat niet vanzelf de beoogde vernieuwing.

Om de vernieuwing een nieuwe impuls te geven verschijnt in de jaren negentig de ***staatscommissie*** onder voorzitterschap van Wiegel op het toneel. De commissie Wiegel begint vanuit een academische zoektocht naar de kerntaken van de overheid op weg naar een ingrijpende departementale herindeling, maar eindigt met de politiek ingegeven *verbale*

vernieuwing via het praktische concept van ***kerndepartementen***, als logische 'contramal' van de reeds ingezette beweging van het op afstand plaatsen van allerlei uitvoerende diensten via interne en externe verzelfstandiging. De essentie van de staatscommissie is om een 'perfect storm' te creëren tussen goede ideeën die ook nog een beetje kloppen, en het politieke gewicht en gezag om die ideeën in de praktijk te brengen.

Aan het begin van het nieuwe millennium laait de discussie over de rijksdienst na een periode van relatieve luwte opnieuw op. De aanpak is hier weer anders dan voorgaande pogingen. Niet via een commissie op afstand, maar via de instelling van een ***programmaminister*** voor de vernieuwing van de Rijksdienst. De programmaminister wordt ambtelijk ondersteund door een programmadirectie onder ambtelijke leiding van een programma-dg. De nadruk ligt niet op nota's en adviezen, maar op *concrete acties* en brede betrokkenheid binnen de overheid. De idee is om de vernieuwing als een *participatief en gepassioneerd traject* vorm te geven: de vernieuwing van de rijksdienst moest energie geven. Verandering dient van binnenuit te komen, maar met speciale aandacht voor het denken van 'buiten naar binnen'.

De nadruk op de buitenwereld krijgt op allerlei manieren vorm. Door bijzondere locaties van sessies, door de beeldende en kleurrijke presentatievormen die men gebruikt, maar ook door in het Programma Andere Overheid (PAO) steevast 'Martijn' als een metafoor gebruikt voor de buitenwereld: *wat vindt Martijn hiervan*? De voor de hand liggende kritiek is dat er daardoor substantie mist. Het programma spreekt van een overheid die minder regels heeft en meer ruimte biedt voor maatschappelijk initiatief, maar wat de richting daarvan is en wat dat voor de overheid betekent is onduidelijk. PAO wordt uiteindelijk een lappendeken van input, waardoor het programma langzaamaan verwatert en waaruit de energie langzaam weglekt (Van Twist et al., 2009).

In het eerste decennium na 2000 is er veel druk op de rijksdienst. De politiek lijkt 'door te willen pakken' met de vernieuwing van de rijksdienst. Alle opties liggen open. Tegen die achtergrond nemen de in het SG-overleg verzamelde secretarissen-generaal van de verschillende ministeries het voortouw. Ze komen uit eigen beweging met voorstellen die in het politieke sentiment kunnen voorzien. Deels om een eventuele politieke operatie voor te zijn, maar ook om het momentum dat er is te benutten. De SG's schrijven een gezamenlijk voorstel. Ze hebben het voordeel dat de SG van het ministerie van Algemene Zaken de kabinetsformatie ondersteunt en

er een directe lijn naar de formatietafel is. Als de gelegenheid zich voordoet komt het voorstel van de SG's op tafel: de daarin aangekondigde miljoenenbesparingen op de rijksdienst bieden uitkomst voor de onderhandelaars. Het levert geld op en het zijn krachtige teksten over een betere rijksdienst. De voorstellen van de SG's worden door de formateur overgenomen.

De ideeën worden ondergebracht in het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. De ervaren SG Roel Bekker wordt aangesteld als programmasecretarisgeneraal. De SG's krijgen dus te maken met iemand uit hun midden om ook voor hen zelf op enig moment ongemakkelijke veranderingen door te voeren. Bekker krijgt de opdracht om de vernieuwing van de rijksdienst op gang te brengen. De rijksdienst verandert zichzelf. De kern van de Nota Vernieuwing Rijksdienst is het slimmer samenbrengen van ondersteunende en *primaire processen*. Hier is het officiële motto 'kleiner en beter'. Maar het werkelijke motto is: 'Doe maar gewoon, dat is al gek genoeg.' Bekker gebruikt daarvoor interessante bewoordingen, in variaties op het thema "ik houd van saai". De vernieuwing van de rijksdienst is niet zichtbaar in de dagelijkse actualiteit, voltrekt zich eerder in achterafgelegenheden en vergaderzalen. Er is geen omvangrijk bureau, slechts een kleine staf van enkele mensen. Bekker begint betekenisvol met de 'aanpak' van het rijkslogo. Hij gebruikt een visitekaartje met daarop de vele verschillende logo's van allerlei overheidsdiensten. Voor hem is dat een symbool van het probleem: een versnipperde rijksdienst die schaalvoordeel en kwaliteit laat liggen door overmatige verspreiding. En waarin ook amper gedeelde identiteit van een rijksdienst aanwezig is. Daarom is het ene rijkslogo voor Bekker betekenisvol: het markeert de vorming van werkelijk één rijksdienst. Het woordje "één" komt dan ook veel terug in de aanpak van Bekker. Er is een taakstelling en er wordt druk gewerkt aan de reductie van formatieplaatsen. Maar veel maatregelen gaan over uniformering: één rijkslogo, één rijkspas, shared services, in één gebouw samenwonende departementen (Frissen et al., 2009). Dat lijkt logistiek, maar het heeft ondertussen grote gevolgen voor de organisatie van de rijksdienst. Het leidt ook tot boze reacties. Sommige bestuurskundigen beklagen zich over het gebrek aan visie in het programma. Juist de afwezigheid van een groot idee lijkt een belangrijke succesfactor van deze operatie. Juist door de spreekwoordelijke stip aan de horizon niet te zetten. Vanuit de kleine beweging, de onderliggende structuur, ontstaat vernieuwing. Eén rijksdienst ontstaat niet door grote verhalen en departementale herindeling, maar door in de ondersteunende processen als één dienst te werken. Van daaruit ontstaat de rest vanzelf. En opvallend genoeg lijkt het ook zo te

werken. Waar jarenlange pogingen tot ministeriële herindeling vooral tot weerstand en weinig beweging leidden, zijn de meeste ministeries die onschuldig gingen samenwonen enkele jaren later samengevoegd.

Inmiddels dient zich een volgende etappe in de vernieuwing van de rijksdienst aan. De recente brief van de SG's aan de informateur bevat daar eerste aanzetten voor (Huijts, 2017). Hier wordt wat plichtmatig – want dat gebeurt altijd wel – gepleit voor een wendbare en innovatieve overheid, die vernieuwing van de werkwijze noodzakelijk maakt. Maar ook wordt nadrukkelijk geadviseerd om de bestaande overheidsstructuren zoveel mogelijk *intact* te laten. De vernieuwing wordt gezocht in andere manieren van samenwerken, binnen maar zeker ook tussen overheden, onder het motto samen besturen. Dus niet alleen binnen de rijksdienst maar ook over bestuurslagen heen. Ook de nadruk op experimenteren en uitproberen in de brief van de SG's is een aankondiging van vernieuwing van de rijksdienst: geen grand design, maar leren door doen. Het zijn adviezen die niet los gezien kunnen worden van het eerder door de Studiegroep Openbaar Bestuur uitgebrachte rapport *Maak Verschil* (2016). Daarin werd al opgeroepen om vooral anders te werken, voorbij de kaders. In plaats van het inzoomen op het geval, veranderen van die kaders. Niet de rijksdienst vernieuwen, maar gewoon anders werken. Oftewel, veranderen door het hetzelfde te blijven.

Dat laatste is een niet te onderschatten beweging. Op het niveau van de rijksdienst, maar ook in allerlei individuele ministeries wordt dat adagium in deze tijd gehanteerd. Niet herstructureren, maar de structuren relativeren. Ministeries willen allemaal ***opgave gericht werken***: de opgave centraal stellen, het netwerk en de partners in beeld brengen rondom en op het niveau van wat er voor de opgave nodig is – en dan onder de motorkap de boel zo organiseren dat dat ook kan. Simpel, gewoon doen, lekker werken aan maatschappelijke opgaven. En ondertussen verandert de rijksdienst er behoorlijk door. Organisatiegrenzen verdampen vanuit het beeld van 'de maatschappelijke opgave centraal' als sneeuw voor de zon: geen directoraten-generaal, maar portefeuilles van werkzaamheden. Mensen zijn nog steeds ergens in dienst, 'elke medewerker heeft recht op een leidinggevende', maar de plek in het organisatieschema is niet bepalend voor waar iemand aan werkt. Niet de taak maar de opgave is het leidend principe in het bij elkaar zetten en samen laten werken van mensen en middelen. De rijksdienst verandert daarbij niet door vernieuwingsoperaties, maar door "gewoon" anders te werken, "vanuit de bedoeling". Vernieuwen door *gewoon te doen*.

3 De Rijksdienst veranderD

Oog voor verandering

Vraag aan een willekeurig persoon of hij of zij alert is op veranderingen: de meeste mensen antwoorden dan volmondig "ja!" Veranderingen hebben gevolgen, daar letten mensen scherp op. Helemaal als het organisatieveranderingen zijn. Niet voor niets is er uitgebreide literatuur over "verandermanagement" en "veranderkunde", die gaat over de manier waarop verandering ontworpen en vooral ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. De veranderingen bedenken blijkt niet zozeer het probleem, het meekrijgen van mensen in de verandering is lastig: mensen zijn scherp op organisatieverandering. Ze kijken kritisch naar de plannen en vragen zich af of ze er in mee willen. Daarom is *omgaan met weerstand* een prominent thema in de veranderkunde: mensen hebben verandering door en stellen zich er tegen te weer. Toch?

De praktijk laat ook iets anders zien. Wij zijn helemaal niet kritisch op verandering, we zijn er eerder blind voor. *Change blindness* heet dat in de psychologische literatuur, een verschijnsel waar mooi experimenteel onderzoek naar is gedaan (zie bijvoorbeeld Chabris & Simons, 2010). Zo is er een proef opgezet waarin mensen de opdracht krijgen om een ingewikkeld formulier in te vullen aan een balie. Wat de mensen niet weten is dat het experiment eigenlijk draait om hun vermogen verandering waar te nemen in de randen van hun blikveld. Achter de balie waar de proefpersonen het formulier inleveren, staat een man met blond haar en een blauw overhemd aan. Terwijl ze het formulier invullen bukt de jongeman en komt er achter dezelfde balie een andere jongeman met een roze overhemd en een ander kapsel vandaan. Aan hem geven de proefpersonen het formulier terug.

Achteraf blijkt de overgrote meerderheid van de mensen de persoonswisseling *niet* te zijn opgevallen. Zij waren gewoon bezig met de taak om het formulier netjes in te vullen en in te leveren. Blijkbaar stuurt de opdracht onze waarneming. Dat is de essentie van 'change blindness'. We zien de

verandering niet, juist omdat het onder onze neus plaatsvindt. Daarom bekijken we in dit hoofdstuk niet de veranderpogingen, maar de alledaagse realiteit.

Wat zien we als we aan *visuele antropologie* doen? Wat zien we als we aan de hand van beelden in de alledaagse rijksdienst de vernieuwing proberen te zien? Om ons opnieuw te kunnen verwonderen over veranderingen in de tijd bekijken we de ambtelijke ruimten. We maken als het ware een kleine reis door tijd en ruimte. Wat toont het verleden in beeld?

Jaren '60 en '70

We lopen eerst een ministerie binnen in de jaren zestig en zeventig. Een typisch gebouw is het Ministerie van Defensie: een klassiek gebouw aan het Plein. Maar ook het Ministerie van Algemene Zaken gevestigd aan het Binnenhof of het Ministerie van Financiën op het Korte Voorhout zijn mooie voorbeelden.

Van de buitenkant is het grijsbruin en bestaat hoofdzakelijk uit ruw beton. De ramen liggen nogal diep in de gevel zodat de gevelopeningen donker en ongezellig overkomen. 's Ochtends gaan de schuifhekken open voor de keurig verzorgde ambtenaar: in grijs pak, stropdas om en wangen gladgeschoren. Met aktetas in de hand en hoed op komen zij en masse lopen vanaf het station samen met de vrouwen van de administratie. Eenmaal binnen hangt de geur van tabak in het behang. Bij de toonbank hapert de doorstroom nog wel eens omdat mensen daar gemakkelijk blijven hangen voor een flirt met de baliejuffrouw. Het gepiep van de wieltjes van het koffiewagentje galmt door de gangen. Maar ook het getik van de hardwerkende dames in de typekamers zingt rond in het gebouw.

Aangekomen bij de werkplek zitten de ambtenaren keurig werkend achter hun schrijftafel. Op dat bureau ligt pen en papier, staat een telefoon met kiesschijf met daarnaast standaard een asbak en een smeulende sigaret. In de vensterbank staat de radio zachtjes aan met het nieuws van de dag. Hier en daar staan wat planten om het kantoor op te fleuren. De taken van het bureel zijn duidelijk verdeeld. De papieren stukken worden met de hand bewerkt – de meeste ambtenaren gebruiken inmiddels de balpen van BIC. Vervolgens worden de nota's op minutieuze wijze verwerkt in de typekamers. Daarna wordt het document in het eigen archief opgeslagen. Het is bureaucratie in de klassieke zin van het woord.

Jaren '80 en '90

Als we het ministerie binnen lopen in de jaren tachtig en negentig zien we hele andere dingen. In 1985 is het nieuwe gebouw voor het ministerie van Buitenlandse Zaken net klaar voor gebruik. Door zijn trapeze-achtige vorm krijgt het de bijnaam 'de Apenrots'. Het gebouw bestaat voornamelijk uit kantoorkamers. Om ellenlange wandelingen binnen het gebouw te vermijden, heeft het pand de vorm van een kruis gekregen, met in het kruispunt de personenliften. Begin jaren negentig krijgt het inmiddels alweer opgeheven ministerie van VROM ook een nieuw gebouw. Hier zien we de eerste pogingen om ruimte maken en openheid te verschaffen. Een grote hal en toegang via roltrappen, met daglicht dat het gebouw invalt. Menig ambtenaar stapt met gekleurde streepjestrui en met snor het kantoor binnen.

Op het kantoor is de typekamer vervangen door personal computers in de persoonlijke werkruimte. Daar staan ook ijzeren dossierkasten met roldeuren gevuld met aktes en formulieren. Op het stalen bureau staan naast de pc ook persoonlijke foto's van het gezin en hangen tekeningen van de kinderen. Het bureau wordt steeds voller. De geeltjes (post-its) veroveren terrein, het kantoor wordt volgeplakt tot aan het beeldscherm van de computer. Ook de pennenbak is standaard uitgerust met diverse markeerstiften. De ambtenaar zit zelf typend aan nota's, die steeds mooier worden vormgegeven. Stukken worden via de fax verstuurd en ontvangen. In de jaren '80 vormt de floppy een eerste alternatief voor het archiveren van gegevens. De vierkante disk leidt ook tot lange wachtrijen bij het secretariaat als men wat wil kopiëren. Tijdens de vergadering worden nota's aangevuld met het tonen van slides op de overheadprojector. Het werk bij de rijksdienst krijgt letterlijk kleur door ambtenaren zelf.

Jaren '00 en '10

Na de eeuwwisseling zien we de rijksdienst op een andere manier. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap komt uit Zoetermeer naar Den Haag. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betrekt een nieuw gebouw. EZ en LNV gaan samenwonen. De betonnen gebouwen maken ruimte voor meer helder glaswerk. Op de gevels van Haagse ministeries siert een rijksbreed logo. Op het dak van het Ministerie van EZ staat een groentetuin en liggen zonnepanelen. Bij binnenkomst van het Ministerie van Financiën komt een frisse lucht de neus tegemoet. De tamarindebomen en orchideeën op de daktuin in het atrium verspreiden

tropische geuren en kleuren. In de wandelgangen geven palm- en bamboetuinen sier aan het dagelijkse ritme van het werk. Wereldse flora is inmiddels gemeengoed in het ambtelijke interieur. Het ministerie gaat er steeds een beetje meer als thuis uitzien.

Met één pas heeft iedere rijksambtenaar eenvoudig toegang tot alle ministeries. De dag begint met een kopje 'lekkere koffie' bij de coffee corner. Niet bereid door de koffiejuffrouw maar door een 'barista'. Op het kantoor zijn er grote, open ruimtes met flexplekken. Waar de muren vroeger geel zagen van de rook, zijn er wanden die eenvoudig kunnen worden verplaatst zonder dat de plafonds moeten worden opengebroken. De werkplek bestaat uit een gevarieerd aanbod van sta-bureaus, fietsbureaus en 'normale' zitbureaus. Het "hé, dat is mijn flexplek" is voor het eerst te horen. Om toch 'een eigen plekje' te maken wordt door sommigen territorium afgebakend met persoonlijke spullen als foto's, speciale bureaustoelen of balansborden. Bij Financiën is een fitnessruimte waar ambtenaren voor of na het werk nog even kunnen sporten. De ambtenaar is echter minder op het kantoor en vaker thuis aan het werk. Het werk treedt buiten de verschillende overheidsgebouwen en traditionele werkuren. Door de opkomst van snel dataverkeer via laptops, iPads, iBabs en een Rijkscloud zijn ambtenaren minder tijd- en plaatsgebonden. In de trein op weg van en naar het werk, maar ook thuis, of tijdens en tussen vrijetijdsbesteding door. Nog even snel iets afmaken voordat de vakantie aanvangt, tijdens het wachten op een vlucht op het vliegveld, of tijdens de balletles van de kinderen op locatie. Langzaam maar zeker verdwijnt oude technologie, zoals het faxapparaat en de kopieermachine. Onder andere het Ministerie van IenM wil volledig papiervrij werken. De rijksdienst beweegt zich makkelijk tussen eigen organisaties, maar past zich ook aan aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Hebben we de verandering in beeld?

De veranderingen binnen de Rijksdienst zijn niet eenvoudig waar te nemen. Vernieuwing kan met grootscheepse veranderoperaties en bombastische, sterke verhalen. Reorganisaties gaan soms met woorden, soms met daden. Beide kunnen veel effect hebben, maar ook een kleine ingreep kan massale gevolgen hebben. In de voortdurende vernieuwing wordt verandering aangebracht in de structuur van het openbaar bestuur, maar ook in de samenstelling, het uiterlijk en de beleving van de rijksdienst (Steur, 2017). Juist triviale veranderingen zien we vaak over het hoofd.

Het zijn onopvallende transformaties waar men snel aan is gewend. Het is zó gewoon en vanzelfsprekend geworden dat we ons er amper bewust van zijn (Van der Steen en Van Twist, 2012). Toch zitten de gedenkwaardige momenten juist in die kleine, alledaagse veranderingen. We verliezen het vermogen om het veranderde, het bijzondere, te zien. De dagelijkse gang van zaken, de routines, nemen het over. Terwijl er gaandeweg – onopgemerkt en ongezien – toch veel veranderd is.

4 Bewegende beelden: zicht op een veranderende rijksdienst

Tentoonstelling of filmfestival?

Bij een tentoonstelling over de vernieuwing van de rijksdienst gaat het er uiteindelijk om de beweging te vangen. Dat kan via momentopnames: "toen was het zus, toen was het zo." Maar het kan ook, en misschien vooral, via bewegend beeld. Het laten zien van de verandering die zich voltrekt: de ponskaart-machine die wordt binnengereden, de eerste mail die wordt verstuurd, de veiligheidspoortjes die worden geïnstalleerd op de ministeries.

Het gaat bij het terugkijken op de vernieuwing van de rijksdienst om het vermogen om de beweging in de rijksdienst te vatten. Dat kan deels door te kijken naar concrete operaties, maar vooral ook door oog te ontwikkelen voor de veranderingen in het alledaagse. Voorbij de 'change blindness' en met oog voor de majeure vernieuwing die in heel gewone dagelijkse verschijnselen zichtbaar is.

Als we dat doen, dan is de conclusie niet dat er steeds maar niets verandert bij de rijksdienst, maar juist dat er onder onze ogen – misschien wel zonder dat we het zien – niets meer hetzelfde is. Gradueel, onderweg, onderliggend, ongemerkt verandert de rijksdienst heel wezenlijk. Wie alleen kijkt naar 'de operaties' ziet terugkerende worstelingen, rond ongeveer dezelfde thema's, maar vergelijkbare pogingen tot oplossingen. Wie daar voorbij kijkt en de ogen opent voor de omstandigheden en vormen waarin de rijksdienst werkt, ziet een zichzelf vernieuwende omgeving. De rijksdienst verandert, we moeten alleen wel scherp kijken.

Daarom maakt het in deze tentoonstelling uit vanuit welke route het publiek langs de objecten dwaalt. De route langs de operaties, of de route langs de alledaagse beelden? De waar te nemen beweging verschilt met de ingeslagen route. Het bijzondere aan de vorm van de tentoonstelling is natuurlijk dat die variëteit mogelijk wordt en dat het publiek letterlijk zijn eigen pad kan kiezen, en zo tot eigen beelden kan komen.

Het is ook interessant om juist vanuit het belang van dynamiek voorbij het beeld van de tentoonstelling te denken. Het woord *ten-toon-stellen* suggereert dat het draait om zaken die opgesteld staan om getoond te worden. Dat opstellen veronderstelt een *statisch* karakter. Klassiek gezien loopt de bezoeker door een ruimte waarin al of niet volgens een bepaalde structuur objecten aan de muur hangen of in vitrines zijn geplaatst om iets te tonen.

Daarmee wordt iets dat wezenlijk *dynamisch* is in feite statisch gemaakt. Denk aan opgezette dieren en de diorama's die we allemaal wel kennen. Beweging moet hier wat gekunsteld door contextinformatie toegevoegd worden. Bij *films* speelt het omgekeerde probleem: hier is het moeilijk iets statisch te tonen (denk aan het schilderij), maar is het juist de dynamiek die gevangen moet worden.

Wellicht kan de combinatie van die beide vormen uitkomst bieden. Misschien kunnen we de volgende keer het *filmfestival over de vernieuwing van de rijksdienst* organiseren. Met documentaires over wat er eigenlijk te zien valt als we de blik uitvergroten tot vijftig jaar: van de zwart-wit beelden uit het archief van polygoon, documentaires over het nieuwe werken, via klachtenprogramma's als breekijzer of over de balk, en nieuwsitems, tot PowNews en de vele vloggers uit onze tijd. Misschien moeten we een aantal ambtenaren met body-cams laten rondlopen, zodat we de rijksdienst kunnen zien door hun ogen. Of misschien kunnen we een *time-lapse* maken van de rijksdienst, waarin we de rijksdienst op al die vele betekenisvolle details, bijzaken en kerntaken zien ontwikkelen – zien vernieuwen.

Want uiteindelijk is dat voor ons de waarde van deze tentoonstelling: de mogelijkheid om onze eigen 'change blindness' even af te schudden en weer te zien hoe de rijksdienst vernieuw***t*** en is vernieuw***d***. Dat is informatief voor de rijksdienst – we worden weer wat wijzer over de vernieuwingspogingen en veranderingen door de tijd. Maar het is vooral ook een reflexieve ervaring: we leren iets over onszelf. De tentoonstelling helpt ons om anders te kijken. Naar toen, maar ook nu. Anders kijken naar vernieuwing, om de alledaagse verandering opnieuw te kunnen zien.

Geraadpleegde bronnen

- Chabris, C.F. & D.J. Simons (2010). *The invisible gorilla: And other ways our intuitions deceive us*. New York: Crown Publishing Group.
- Frissen, P., J. van der Spek, R. Rouw & M. van der Steen (2009). *Het gezicht van de staat*. Den Haag: NSOB.
- Huijts, P.H.A.M. (2017). *Overleg van Secretarissen-Generaal*, 28 maart 2017. Ter attentie van de informateur. Den Haag.
- Steen, M. van der & M.J.W. van Twist (2010). *Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der & M.J.W. van Twist (2012). *Tussen traditie en moderniteit: 100 jaar lokaal bestuur in beeld*. Den Haag: VNG.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Verschil*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen, P.M. Karré, R. Peters & M. van Ostaijen (2009). *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.
- Steur, B. (2017). 'Openbaar bestuur in verandering', *Blik op BZK*, 12.
- Vernieuwing Rijksdienst (VRD, 2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Den Haag.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten.
De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.
De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een ***denktank***. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl