



Programma Vernieuwing Rijksdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Van het oude werken

De dingen

Die voorbijgaan

HET

NIEUWE

WERKEN

BIJ HET RIJK

Hoofdstuk 1	De Visie	3
Hoofdstuk 2	De Hub	26
Hoofdstuk 3	De Werkomgeving	40
Hoofdstuk 4	Open Overheid	45
Hoofdstuk 5	Portfolio's	52

H1 De Visie

Inleiding

“Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal.”

Regeerakkoord kabinet Balkenende IV

Tijdens de formatiebesprekingen voor het vierde kabinet Balkenende is in januari 2007 door de secretarissen-generaal van de verschillende ministeries een rapport (‘De verkoking voorbij’) aangeboden waarin voorstellen werden gedaan tot het realiseren van een kleinere en betere rijksdienst. Deze voorstellen zijn overgenomen in het door het CDA, PvdA en de ChristenUnie gesloten coalitieakkoord en hebben concreet vorm gekregen in het programma Vernieuwing Rijksdienst. De regering zet in dit programma nadrukkelijk in op een kleinere maar vooral ook een betere rijksdienst, een rijksdienst die zich kan meten met de beste overheden ter wereld.

Het project ‘Ambtenaar voor de Toekomst’ heeft zich een jaar lang bezig gehouden met de vraag hoe en in welke mate de rijksdienst en meer concreet de rijksambtenaren van de toekomst de manier van werken zou moeten aanpassen om in te kunnen spelen op snelle veranderingen in de maatschappij en een optimale dienstverlening te kunnen bieden aan burgers. Op basis van talloze gesprekken, werkconferenties, resultaten van werkgroepen, toekomstbeelden, interviews met de HR-directeuren van bedrijven, bijdragen van ambtenaren via internet (zie kader 1 voor een beschrijving van de werkwijze) kwam de sterke conclusie naar voren dat de rijksdienst er goed aan zou doen de principes van huidige werken -- “het oude werken” — aan te vullen met (en soms helemaal te vervangen door) de principes van “het Nieuwe Werken”.

Het Nieuwe Werken (HNW) betreft het samenspel tussen het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden (dynamisch managen), het hanteren van innovatieve organisatieprincipes (flexibel organiseren) en het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen (slimmer werken) om het concurrentievermogen en de productiviteit te verbeteren.¹

Het Nieuwe Werken is een visie om tot de beste overheid te komen door werken effectiever, efficiënter maar ook plezieriger te maken voor zowel de organisatie als de medewerker. Die visie wordt gerealiseerd door de medewerker, als de meest kritische productiefactor, in de werkprocessen centraal te stellen en door hem – binnen bepaalde grenzen - de ruimte en vrijheid te geven in hoe hij werkt, waar hij werkt, wanneer hij werkt, waarmee hij werkt en met wie hij werkt. Het biedt aanknopingspunten om de meer traditionele rollen van ambtenaren te moderniseren en de nieuwere rollen te ontwikkelen. Recente ontwikkelingen binnen het Rijk zoals de nieuwe huisvestingsplannen² bieden de uitgelezen mogelijkheden om juist nu deze veranderingen te realiseren.

¹ Definitie prof. dr.H.W. Volberda (Erasmus Universiteit Rotterdam)

² Bijvoorbeeld het gezamenlijk huisvesten van ministeries of de nieuwe gebouw van BZK/Justitie en het CJIB.

De centrale ambitie, welke in dit visiedocument zal worden uitgewerkt, is dat de gehele rijksdienst volgens de principes van het Nieuwe Werken gaat werken. In dit hoofdstuk wordt kort beschreven welke maatschappelijke trends een verschuiving richting het Nieuwe Werken noodzakelijk en urgent maken en wordt in meer detail toegelicht wat de uitgangspunten van het Nieuwe Werken zijn. In de volgende vier hoofdstukken wordt een aantal voorstellen gepresenteerd die meer concreet aanknopingspunten kunnen geven om het vernieuwingsproces bij het Rijk voort te zetten.

Kader 1. Werkwijze project ‘ambtenaar voor de toekomst’

Voor het genereren van een visie op de ‘ambtenaar voor de toekomst’ zijn niet de standaard paden bewandeld maar is er gekozen voor een moderne, integrale, lerende aanpak— geheel volgens de principes van het Nieuwe Werken. De visie is gebaseerd op talloze bijdragen van rijksambtenaren, interviews met wetenschappers en HR-directeuren van grote bedrijven, essays over de ambtenaar voor de toekomst geschreven door hoogleraren (Karen van Oudenhoven over diversiteit, Aukje Nauta over maatwerk in arbeidsrelaties, Bram Steijn over belangrijkste competenties, Mark van Twist over de Hub, en Paul de Beer over arbeidsproductiviteit), wetenschappelijke onderzoeken zoals die naar de arbeidsmarkt rijksdienst door Ruud Muffels, internationale benchmark, excursies naar HNW-bedrijven, workshops, conferenties, toekomstbeelden over de ambtenaar, bijdragen op websites, expertmeetings, lezingen, online werkgroepen, etc. Ook is de visie getoetst aan de praktijk tijdens de vele presentaties over HNW die zijn gegeven en door middel van diverse publiciteitskanalen, zoals interviews in kranten, tijdschriften, en vak en personeelsbladen en onder studenten tijdens gastcolleges op hogescholen en universiteiten. Bovendien is er onophoudelijk gepoogd om – los van interdepartementale muren of bestuurslagen—vernieuwers binnen het Rijk met elkaar in contact te brengen (van beleidsambtenaar tot gevangenisbewaarder), om optimaal te kunnen profiteren van het menselijk kapitaal aan creativiteit. Daarnaast zijn al enkele eigen initiatieven gestart met bv de website neemtinitiatief.nl, ambtenarentweets.nl, rijkslocaties.nl en de ‘Hub’. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat er een ‘katalyserende werking’ vanuit gaat. Al gedurende het proces is er veel energie en beweging gegenereerd. Er ontstaat dialoog en co-creatie; de gezichten staan meer dezelfde kant op, er worden verbindingen gelegd die bij de uitvoering van pas komen, initiële obstakels zijn al gedeeltelijk weggenomen.

Een nieuwe werkelijkheid voor het Rijk: de trends

Onzekerheid over de toekomst en de te volgen aanpak is de afgelopen decennia een terugkerend thema in de trends- en scenariostudies van planbureaus en adviesraden. Dit schept ook onzekerheid over hoe de ideale rijksdienst er uit moet zien en hoe ambtenaren in de toekomst verwacht worden te werken. Een verscheidenheid aan ontwikkelingen maakt aandacht voor een verbetering noodzakelijk en urgent. Deze worden hieronder kort beschreven³.

Trend 1: Het speelveld wordt sneller en complexer

De uitdagingen en problemen waarvoor de overheid zich gesteld ziet, worden steeds grootschaliger, complexer en dynamischer. Een paar voorbeelden:

(1) Mondiale trends (bevolkingsgroei, toename welvaart en consumptie, klimaatverandering, vergrijzing) leiden tot zorgwekkende schaarste in grondstoffen, energie, voedsel, biodiversiteit en water. Verantwoord omgaan met deze structurele schaarste zal de overheid voor grote uitdagingen stellen.

(2) Tijdens de crisis bleek eens te meer dat de Nederlandse economie kwetsbaar is door een groeiende verwevenheid met de wereldhandel⁴. Opkomende economieën als China en India leveren hoogopgeleide werknemers en drukken steeds meer hun stempel op de wereldeconomie. De Nederlandse overheid staat voor de taak een optimale balans te vinden in economische dynamiek (vernieuwing en flexibiliteit) en economische zekerheid (een stevige verzorgingsstaat) waardoor de burger zekerheden wordt geboden in een globaliserende wereld en tegelijkertijd gewerkt wordt aan een sterke (internationale) concurrentiepositie.

(3) Moderne technologieën (nano-, bio-, iet- en cognitieve technologieën) bieden nieuwe kansen maar herbergen wellicht ook bedreigingen en roepen ethische vraagstukken op. Er is een gedegen analyse nodig om de gevolgen van toepassing van deze nieuwe technologieën voor de lange termijn in kaart te brengen.

(4) Nederland heeft in toenemende mate een heterogene bevolkingssamenstelling gekregen.

In deze multiculturele samenleving tekenen zich steeds scherper wordende maatschappelijke scheidslijnen af met complexe invloed op sociale mobiliteit, sociale binding en integratie.

Door deze ontwikkelingen moet de overheid voortdurend in beweging blijven—het aanpassend vermogen moet bijzonder groot zijn. Daarnaast bestaat er maatschappelijke en politieke druk om er 'extra' taken bij te nemen. Risico's die met het openbare of private leven gepaard gaan, zoals de veiligheid en kwaliteit van voedsel, zorg en gezondheid, onderwijs, milieu, voertuigen en het verkeer, de brandveiligheid et cetera, moeten zo veel mogelijk worden uitgebannen. Bovendien heeft de overheid, onder invloed van de huidige wereldwijde financiële en economische crisis weer taken van de marktsector (bijv. van banken) op zich genomen.

³ Trendrapportage arbeidsmarkt 2009

⁴ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/globalisering/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2793-wm.htm>

Trend 2: Demografische trends in Nederland: ontgroening, vergrijzing, verkleuring

De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert snel. Er is sprake van gelijktijdige ontgroening, vergrijzing en verkleuring. Het aantal mensen dat alleen woont neemt toe. Het CBS verwacht dat alle trends ook in de komende jaren doorzetten. Het aantal ouderen blijft groeien en het aantal jongeren en mensen in de werkzame leeftijd blijft gestaag afnemen. Het aantal eenpersoonshuishoudens blijft groeien. Ook komen er tot 2030 meer niet-westerse allochtonen bij. Deze ontwikkelingen hebben vanzelfsprekend gevolgen voor de overheid. De vergrijzing verandert de vraag naar overheidsdiensten, beïnvloedt de arbeidsmarkt en heeft bovendien effect op arbeidsorganisaties bij de overheid. Het staat vast dat in de komende jaren meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten dan dat er jongeren en anderen toetreden. Een terugkeer naar een krappe arbeidsmarkt ligt in de lijn der verwachting. Het moment waarop dit gaat gebeuren is afhankelijk van het aanhouden van de economische recessie. In totaal zal het aantal vacatures bij het Rijk in de periode tot 2015 jaarlijks toenemen met naar schatting ca. 4000 per jaar. In het licht van de huidige arbeidsmarktontwikkelingen zijn dit aanzienlijke cijfers. Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 67 jaar kan enige verlichting bieden om aan de vraag te voldoen maar zal verre van voldoende zijn om de totale vraag op te vangen. Bovendien leidt het tot een nog schevere verdeling naar leeftijd van het personeel bij de overheid. In ieder geval zal er een flinke instroom van jongeren moeten plaatsvinden maar dan moet de overheid wel kunnen concurreren met de private sector om deze jongeren aan zich te kunnen binden.

Trend 3: Ontwikkelingen op het gebied van het rijkspersoneel

Een gevolg van de bevolkingsontwikkeling is dat de gemiddelde leeftijd van de werknemers bij de rijksdienst in de komende jaren stijgt, waardoor de vervangingsvraag groeit. Meer ouderen kan in een aantal opzichten gunstig zijn voor de organisatie, bijvoorbeeld door de in de loop der jaren opgebouwde kennis en ervaring. Maar er kunnen ook nadelen aan kleven, wellicht in termen van kennis die verouderd, afnemende flexibiliteit en innovatief vermogen. De verwachting is dat in de toekomst er tevens meer generaties op de werkvloer rondlopen dan nu. Dit kan voor conflicten zorgen (andere wensen), maar dit kan ook worden gezien als een kans om verschillende kwaliteiten en achtergronden te benutten.

Nu al is een aantal zeer consistente trends in het personeelsbestand van het Rijk te zien. Er treedt gelijktijdige vergrijzing en ontgroening op. Sinds 2005 is er een merkbare daling van het aandeel van jongeren (<30 jaar) in de instroom te zien, naast een toename van de instroom boven de 40 jaar. De uitstroom treedt vooral op in de eerste jaren na de instroom. In- en uitstroom dragen op deze manier nauwelijks bij aan verversing van het personeelsbestand. Het Rijk vervangt vooral “vers” door “vers”. Dit heeft te maken met het aantal tijdelijke aanstellingen. Voor een deel gaat het daarbij om tijdelijke aanstelling met uitzicht op vast, deels ook om aanstelling op een als tijdelijk bedoelde functie. De huidige aanstellingspraktijk draagt op deze wijze bij aan de vergrijzing van het rijkspersoneel en voortzetting ervan kan de overheid nog voor grote problemen stellen – zeker op de te verwachten krappe arbeidsmarkt. Een reden dat met name jongeren de rijksdienst weer snel verlaten is dat zij afknappen op ‘stroperige’ procedures en de beperkte inhoudelijkheid van hun dagelijkse taken: zij gingen bij het Rijk werken om iets te betekenen voor de maatschappij maar zien dat in hun dagelijkse werk nauwelijks terug⁵. Een andere reden is mogelijk de lage intra- en interdepartementale mobiliteit als

5 Rapport Jong en Gewild. Min BZK

gevolg van belemmeringen (stagnatie interdepartementale IF-en en detacheringen door de taakstelling). Daarnaast staat gebrek aan vertrouwen en wederzijdse samenwerking tussen managers en tussen departementen ("eigen mensen eerst") transparantie van de interne arbeidsmarkt in de weg. En dat allemaal terwijl externe inhuur blijft toenemen.

Een andere trend binnen de rijksdienst is de zogenaamde *polarisatie van de beroepenstructuur*, maar dan in omgekeerde richting vergeleken met andere sectoren zoals de industrie: er is een relatief groot segment van hoogopgeleiden ontstaan tegenover een klein segment van laagopgeleiden (wat mede te wijten is aan een andere tendens: de zogenaamde 'upgrading' van het beroepsniveau). Dit heeft het nadeel dat de promotie –en carrièrelijnen bij het Rijk betrekkelijk kort zijn omdat ze voornamelijk plaatsvinden binnen in plaats van ook tussen de verschillende opleidingsniveaus⁶. Daar staat tegenover dat de rijksdienst door haar omvang en variëteit veel mogelijkheden kan bieden om intern horizontaal of verticaal door te stromen, mits de vraag en het aanbod van personeel en functies rijksbreed inzichtelijker gemaakt wordt.

Een andere noemenswaardige ontwikkeling binnen het personeelsbestand van het Rijk is dat, zo blijkt uit analyse van in- en uitstroomcijfers van de afgelopen tien jaar, de verhouding van het rijksoverheidspersoneel wat betreft geslacht verandert. Terwijl de instroom van vrouwen de afgelopen tien jaar groter was dan de instroom van mannen, zorgt een aanzienlijk grotere uitstroom van mannen in de middelste, maar met name in de hogere salarisschalen, ervoor dat de rijksdienst in zekere mate feminiseert.

Trend 4: Overheidsfinanciën staan onder druk

Er bestaat geen twijfel over het feit dat de overheidsfinanciën de komende jaren behoorlijk onder druk komen te staan. Twee factoren zijn hier in sterke mate op van invloed. De eerste factor is het effect van de huidige financiële crisis (bijv. het sterk oplopen van de staatsschuld, werkloosheidsuitkeringen, minder belastinginkomsten). Vooralsnog is het onzeker of de crisis reeds over zijn hoogtepunt heen is en hoelang de gevolgen merkbaar zullen blijven. De tweede factor is het effect van vergrijzing op de overheidsuitgaven. Door de toegenomen vergrijzing zullen de kosten van de zorg en de AOW toenemen (bijv. de pensionering van de babyboomers). Op de lange termijn stijgen de zorguitgaven niet alleen door de vergrijzing van de bevolking, maar ook door het groeiende aantal chronisch zieken, dure technologische innovaties en steeds hogere verwachtingen van zorgconsumenten⁷. Om te voorkomen dat het beslag van de collectieve middelen op het BNP zal stijgen, zal er drastisch in dure collectieve uitgaven (bijv. AOW, zorg, pensioenen) gesneden moeten worden. Ook zou de overheid taken kunnen laten vallen of uitbesteden die met collectieve middelen worden bekostigd. Een voor de hand liggende oplossing is dat de overheid in de komende jaren door gerichte organisatieverandering ('slimmer werken' met minder mensen) de arbeidsproductiviteit zo kan laten stijgen dat toegenomen kosten deels uit de efficiency winst bekostigd kunnen worden. Echter, een integraal rijksbreed beleid om slimmer werken te bevorderen en de inzetbaarheid ofwel de 'employability' van werknemers te vergroten ontbreekt nagenoeg.

Trend 5: De digitale revolutie

Verschillende auteurs beschrijven een transitie van het industriële tijdperk naar het informatie- of digitale tijdperk, de *digitale revolutie*. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied

6 Muffels (2009)

7 De Kam (2009)

van internet en communicatietechnologie volgen elkaar razend snel op. Eind jaren tachtig maakte men kennis met de eerste pc's en tegenwoordig hebben negen van de tien Nederlanders toegang tot het internet⁸. De digitale revolutie zorgt ervoor dat oudere processen en systemen obsoleet raken: de muziekindustrie valt om en kranten en televisie vechten tegen de ondergang⁹. Omdat vooral jongeren internet gebruiken, zien deze media hun invloed en inkomsten uit advertenties sterk teruglopen. TNT verwacht zelfs dat er over tien jaar helemaal geen post wordt meer bezorgd. Door de opkomst van het interactieve internet (web 2.0) in de laatste jaren worden afstanden steeds makkelijker overbrugd, informatie en kennis breder en sneller verspreid en zijn er nieuwe manieren van (samen)werken mogelijk, bijvoorbeeld door het gebruik van Wiki's, forums, sociale netwerken, crowd-sourcing, vraag- en aanbodfaciliteiten en andere 2.0-middelen.

De digitale veranderingen hebben een grote impact op hoe mensen, groepen en organisaties *verbindingen* met elkaar maken. Grenzen tussen wat binnen is en wat buiten, wie bij een groep hoort en wie niet, wat werk is en wat privé. Deze ontwikkelingen zorgen voor grote veranderingen in de maatschappij en politiek. Er ontstaan nieuwe tendensen in de relatie tussen overheid en burger. Denk bijvoorbeeld aan de invloed van sociale media tijdens Amerikaanse verkiezingen of aan de rol van Twitter bij de ongeregelde heden in Iran. Informatie van burgers blijkt regelmatig accurater en meer up-to-date dan wat de overheid middels persberichten communiceert. Door de toepassing van digitale middelen kan ook de dienstverlening revolutionair worden veranderd en verbeterd en de burger kan beter betrokken worden bij beleidsvorming.

Door de digitale revolutie wordt het belang van een kenniseconomie steeds groter. Bij nagenoeg alle beroepsgroepen is er in meer of mindere mate sprake van digitalisering van de werkprocessen en economische groei vindt steeds meer plaats door productie van kennis¹⁰. In het informatietijdperk van de 21^{ste} eeuw is de mens zelf de kritische productiefactor: werk wordt meer een zaak van het hoofd en het hart dan van de handen en hoeft daardoor ook niet meer op een vaste plaats of tijd uitgevoerd te worden. Ook belangrijk is dat voorheen de taken van mensen vaak vervangen konden worden door nieuwe technologie – met een hogere productiviteit tot gevolg (bijv. robotica in autofabrieken), maar tegenwoordig zal een productiviteitsstijging moeten worden gezocht in het waarborgen van de vitaliteit en gezondheid van de kenniswerker. Terwijl in het industriële denken het productieproces centraal stond (met de mens als duur vervangbaar hulpmiddel), zal in het postindustriële denken de mens zelf de onderscheidende waarde worden (met nieuwe technologie als hulpmiddel). Dit betekent een compleet nieuwe visie op de organisatie van werk. Experts voorspellen dat organisaties die niet meegaan in de digitale revolutie, bijvoorbeeld wat betreft flexibel werken en ICT, de slag op de arbeidsmarkt onherroepelijk zullen verliezen¹¹. In Nederland zijn we in vergelijking met andere landen wat flexibel werken betreft al aardig op weg: Door de cultuur van parttime werk liggen we in het flexibel denken voor op een land als Amerika.

8 CBS Statline (2009)

9 CBS Web magazine (2009). Internet verdringt traditionele mediaproducten.

10 Nederland loopt niet voorop als kennisland, hoewel dit wel één van de speerpunten van het huidige kabinet is.

11 Bijvoorbeeld Guus Pijpers (2009)

Trend 6: Voorkeuren van werknemers veranderen

De laatste decennia verandert de gemiddelde werknemer. De beroepsbevolking wordt steeds meer heterogeen van samenstelling en ook het personeelsbestand van het Rijk zal derhalve steeds diverser worden. Het beeld van de traditionele kostwinner (autochtone man van 40) wordt meer en meer aangevuld door vrouwen en allochtonen, jongeren en ouderen.

Specifiek voor werknemers van overheidsorganisaties is een verandering in behoeften en motieven waar te nemen. Als gevolg van de vergrijzing en het langer doorwerken wordt de gemiddelde medewerker ouder. De oudere medewerker heeft andere behoeften dan toen hij jong was. Harde arbeidsvoorwaarden worden minder belangrijk bijvoorbeeld doordat kinderen het huis uit zijn. Zelfontplooiing en de sociale omgeving van het werk worden als belangrijker ervaren. Waardering en het gevoel om iets toe te voegen zullen veel meer beloning geven voor het werk.

Ook de jongere medewerker verandert. Jongere leven veelal niet om te werken, maar werken om te leven. Naast het werk, dat uitdagend, boeiend en maatschappelijk relevant dient te zijn, heeft de jongere nog een breed sociaal leven. Het werk mag die ontwikkeling niet in de weg staan. Maar werk is wel belangrijk voor de zingeving. Het accent verschuift van een 'life-time employment' (een baan voor het leven) naar de 'boundary-less career' (grenzeloze carrière) met meer mobiliteit en meer baan- en positiewisselingen zowel binnen als buiten de eigen sector¹². Veel mensen zullen hun identiteit blijven ontlenen aan de arbeid die ze verrichten. De indruk bestaat dat dit sterker speelt bij jongere generaties. Steeds meer mensen zullen proberen 'werk' te verbinden met andere aspecten van hun leven, zoals persoonlijke vorming, een doel in het leven en sociale relaties¹³.

Ook erg belangrijk is dat toekomstige arbeidskrachten de kinderen van de digitale revolutie zijn ('Generatie Y of de net-generatie'), opgegroeid met Internet, Hyves, Twitter, blogs, communities en smartphones. De nieuwe generatie zal andere voorkeuren hebben en andere eisen aan het werk stellen dan ouderen. Ze lijken veel zelfbewuster te zijn en veel waarde te hechten aan authenticiteit en persoonlijke ontwikkelingen – iets waar werkgevers op zouden kunnen inspelen. In kader 2 is een overzicht gegeven van eigenschappen die doorgaans aan de nieuwe generatie wordt toegedicht¹⁴. Tegelijkertijd veranderen ook de eisen die aan medewerkers worden gesteld: de vraag naar meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de werknemer om steeds nieuwe taken uit te voeren in wisselende contexten neemt toe.

12 Stone, 2001

13 SCP (2005)

14 Tapscott; Trendstudie Nieuwe vormen van onderwijs voor een nieuwe generatie studenten

Kader 2: Meest kenmerkende eigenschappen van de generatie Y

1. *Snel en ongeduldig.* Men reageert snel, maar verwacht ook dat anderen snel reageren.
2. *Leren door doen.* Het leren door middel van experimenteren. Ze worden daarom graag in het diepe gegooid. Maar wel vrijheid in veiligheid, dus het liefst onder toezicht van een coach of leidinggevende.
3. *Doelgericht maar niet afmaken.* Jongeren vragen zich vaak af wat het doel is van een bepaalde activiteit en handelen als deze een bepaalde beloning gekoppeld is. Zijn daarbij echter vaak ongeduldig en snel verveeld. Omdat ze alles willen meemaken beginnen ze overal aan en doen vijf projecten tegelijkertijd. Maar echt afmaken of doorontwikkelen is er niet bij.
4. *Sociaal en interactief.* Ze werken graag samen met anderen en vinden het belangrijk om via ICT contacten te onderhouden met anderen. Ze hebben een grote maatschappelijke betrokkenheid maar kunnen dat vaak onvoldoende inzetten bij de rijksoverheid, hoe raar dat ook klinkt.
5. *A-politiek.* Doordat ze uitgaan van kwaliteit, snelheid en transparantie houden ze te weinig rekening met het politieke spel en de ongeschreven regels.
6. *Multi-tasking.* De net-generatie is in staat meerdere taken simultaan uit te voeren.
7. *Verbonden & mobiel.* Ze zijn mobiel, voorzien van communicatietechnologie om op verschillende plaatsen in verbinding te staan met onder andere hun sociale kring. Jongeren verbinden ook moeiteloos hun sociale en zakelijke netwerken aan elkaar. Ze gebruiken Twitter niet of nauwelijks, want het updaten van de microblogdienst vanaf je gsm kost teveel belkrediet. Ze lezen geen kranten en hebben een hekel aan advertenties. Ook aan televisiekijken hebben tieners geen boodschap; ze surfen liever naar gratis muziekwebsites als Last.fm, eerder dan op traditionele radio af te stemmen. Hun tijd en zakgeld spenderen ze aan films, concerten en spelletjesconsoles. Waar het chatten met vrienden betreft zijn deze laatste zelfs tweemaal populairder geworden dan gsm's'.
8. Behoefte aan eigen *verantwoordelijkheid* en ruimte om te handelen.
9. *Flexibeler werken / werk-privé balans* (niet minder werken, maar toch de kinderen van school halen)
10. *Maatwerk / Personalisatie* ('Customization')
11. *Wars van hiërarchie.* Statussymbolen op basis van functie, ervaring of dienstjaren verafschuwen ze. Status verdient je volgens hen namelijk op basis van kennis en kunde

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat steeds meer mensen er voor kiezen om ZZP-er (zelfstandige zonder personeel) te worden. Op dit moment zijn er in Nederland ongeveer één miljoen zelfstandigen, waarvan ongeveer tweederde werkzaam is in witteboorden beroepen. Als deze trend zich doorzet zal Nederland over tien jaar 2 miljoen ZZP-ers tellen. Hierdoor zullen er minder mensen beschikbaar zijn als werknemer op de arbeidsmarkt, maar zullen er meer mogelijkheden zijn om specifieke kennis in te huren. De groei van het aantal ZZP'ers wordt overigens afgeremd door de economische crisis (CPB, 2009).

Trend 7: de ontevreden burger

De relatie tussen burger en overheid blijft gecompliceerd en moeizaam. Althans, dat is een geluid dat in de media door politici, bestuurders, beleidsmakers, deskundigen, journalisten en burgers vaak naar voren wordt gebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het grote belang van het *dichten van de kloof* tussen burger en politiek, van *klantgerichte werken* en het *betrekken van gewone mensen* bij de beleidsvorming. Met het imago van de overheid is het niet goed gesteld. Hierbij spelen publiciteit bij incidenten een belangrijke rol. In de dagelijkse berichtgeving gaat de aandacht vanzelfsprekend uit naar de terreinen waar de overheid op kostbare wijze faalt of wordt verondersteld te falen. In de ogen van veel burgers slaagt de overheid er niet in om problemen op te lossen op een aantal terreinen dat mensen nauw aan het hart ligt. De belangrijkste daarvan zijn de integratie van minderheden, de kwaliteit van de ouderenzorg, het voorkomen en vooral bestraffen van criminaliteit, het voorkomen van armoede en de verruwing als gevolg van veranderende normen en waarden. Er is een behoorlijk grote groep burgers die blijvend ontevreden en wantrouwend is ten opzichte van de overheid, moeite heeft met de verschraving van de verzorgingsstaat, moeite heeft met de verkleuring van Nederland en zich niet serieus genomen voelt. Naarmate met name politici er minder in slagen om in ogen van burgers op dit vlak effectief te opereren, zal het draagvlak voor de publieke sector verminderen¹⁵. Dat zal van invloed zijn op het opinies en het gedrag van de burger als kiezer maar ook als betaler van premies en belastingen en als klant en partner van de overheid.

Trend 8: De toenemende betekenis van Europa

Een andere ontwikkeling die het karakter en de inhoud van het werk sterk zal veranderen heeft te maken met de veranderende context waarin processen van vergrijzing en upgrading plaatsvinden. Het Europa van nu is niet meer het Europa bij de totstandkoming van de EEG in 1957. De zes landen van toen zijn inmiddels uitgebreid tot 27 landen maar de invloed van Europa op de Nederlandse wetgeving is groot. Er wordt gesteld dat in sommige sectoren vier vijfde van de Nederlandse wetgeving voor rekening komt van de EU. Zeker is dat die invloed op de arbeidsmarkt erg groot is. Zeker is ook dat veel ambtenaren bij het Rijk zich bezighouden met de voorbereiding, totstandkoming en uitwerking en doorwerking van de Europese regelgeving op de Nederlandse regelgeving op het gebied van gelijke behandeling (sociale zekerheid, beloning, en pensioenen) en het vrije verkeer van werknemers in Europa.

In 1997 is de Europese Unie een Europese Werkgelegenheidsstrategie (EES) gestart om meer convergentie te bewerkstelligen tussen de lidstaten wat betreft hun arbeidsmarktbeleid. Vanaf 2007 zijn aan het palet van EES richtlijnen twee richtlijnen

¹⁵ Overigens blijkt ook vaak (bijv. op reacties op Internet) dat weinig burgers weet hebben van wat ambtenaren doen, van het verschil tussen ambtenaren en politici, van het verschil tussen overheidslagen, e.d..

toegevoegd die betrekking hebben op (1) de combinatie van flexibiliteit en verbetering van arbeidsmarktzekerheid en het verminderen van segmentatie op de arbeidsmarkt en (2) op een verbeterde afstemming van werk en privé, bijvoorbeeld door het voorzien in betaalbare kinderopvangfaciliteiten en de zorg voor afhankelijke familieleden. Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid wordt naast het Deense arbeidsmarktbeleid gezien als voorbeelden van landen die het verst zijn op het terrein van het 'flexicurity' beleid inclusief het beleid tot verbetering van de werk-privé balans. Hoewel de werkzekerheid zeker groot is te noemen, blijft de flexibiliteit in Nederland sterk achter bij veel andere landen in Europa, met name bij de overheid die juist gekenmerkt wordt door een sterke bedrijfsspecifieke en gesegmenteerde arbeidsmarkt.

Trend 9: Vernieuwingen van overheden in het buitenland

Niet alleen in Nederland staat de vernieuwing van de rijksdienst en het ambtenarenapparaat hoog op de agenda. In veel andere landen staan vergelijkbare onderwerpen in de aandacht. Hieronder volgt een korte opsomming op basis van een recent internationaal vergelijkend onderzoek naar hervormingen van de centrale overheid¹⁶:

1. Verhoging van de efficiëntie: a) minder ambtenaren; b) nieuw soort dienstverlening met behulp van ICT; c) prestatimanagement en prestatiecontracten; d) verzelfstandiging en agentschappen; e) decentralisatie; f) minder regels en g) meer coördinatie. Hierbij valt op dat efficiëntie vooral bekeken wordt in termen van aantallen ambtenaren, terwijl een bredere kijk over de rol van de overheid, de kwaliteit van beleid en verantwoording veelal achterwege blijft.
2. Het imago van het ambtelijke apparaat is in veel landen een aandachtspunt, evenals de werving van nieuwe ambtenaren tegen de achtergrond van de vergrijzing en het diversiteitsbeleid.
3. Het thema 'ontkookering' staat vaak op de agenda. Dit vraagstuk van verdeling en coördinatie van taken gaat over: centralisatie en decentralisatie; de scheidslijn tussen kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties en interdepartementale samenwerking.
4. Mobiliteit en flexibiliteit van het ambtenarenapparaat wordt zeer belangrijk geacht. Meer uitwisseling binnen de overheid en tussen de overheid en andere sectoren lijkt gewenst.
5. Er is hernieuwde aandacht voor 'de eigenheid van de publieke sector en diens functionarissen', voor publieke waarden zoals legitimiteit, verantwoording, transparantie van het openbaar bestuur.
6. Vaak wordt er 'gespiegeld' met de private sector om te kijken waar verbeteringen zijn te maken, maar wel met de complexiteit van het openbaar bestuur in het achterhoofd.
7. De Nederlandse rijksdienst, die zichzelf tot doel heeft gesteld om zich te kunnen meten met de beste overheden ter wereld¹⁷, zal ontwikkelingen in andere landen nauwlettend in de gaten moeten houden, ervan leren en vervolgens in eigen voordeel moeten benutten.

¹⁶ OESO-studie naar de prestaties van de Nederlandse rijksdienst

¹⁷ Reform of Australian Government Administration: Building the world's best public service

Trend 10: Ontstaan van 'het nieuwe tussen'

Binnen de rijksdienst zijn ontwikkelingen waar te nemen die door onder anderen Mark van Twist worden geduid als het nieuwe tussen¹⁸. Het gaat hier om nieuwe, niet eerder vertoonde veranderingen binnen de rijksdienst, waardoor nieuwe (ver)bindingen worden gelegd en nieuwe manieren van samenwerking tot stand worden gebracht in én tussen de zogenaamde 'kieren' van de huidige bestaande formele systemen. Sommige van deze veranderingen waren gepland maar andere zijn meer vanzelf ontstaan.

Van Twist onderscheidt drie ontwikkelingen in de vernieuwing: *ontkoppelen* (bedrijfsvoering los van beleid), *verbinden* (concentratie/standaardisatie van de PIOFAH-functies; het ministerie als capaciteitsgroep) en *vervloeiën* (Door de concentratie van PIOFAH-functies kunnen mensen en hun kennis flexibeler door de rijksdienst bewegen). Voorbeelden van het nieuwe tussen zijn het programma Randstad Urgent, waarbij bestuurders zich in duo's committeren aan het opheffen van infrastructurele knelpunten, en de realisatie van elektrisch vervoer, waarbij meerdere departementen politiek verantwoordelijkheid nemen terwijl er één ambtelijk team gevormd wordt (incl. lokale overheden en politiek). Daarnaast baant een op het oog saaie verbetering en centralisering van de bedrijfsvoering de weg voor het makkelijker en slimmer inzetten van mensen binnen én tussen ministeries. Een volgens 'het nieuwe tussen' ingerichte rijksdienst is flexibeler, meer rondom problemen georganiseerd, heeft meer ruimte om in te spelen op de omgeving. Maar er bestaat ook spanning met het politiek primaat. En rondom enkele klassieke rechtsstatelijke waarden blijven vragen bestaan als: 'Wie is er precies verantwoordelijk voor wat? 'Hoe kun je voorkomen hyperflexibel te worden, oftewel zo veranderlijk dat je identiteit, herkenbaarheid, kennis en geheugen verloren gaan?'

18 Studie van NSOB: Het Nieuwe Tussen

De Rijksdienst voor de Toekomst

Er zijn dus nogal wat ontwikkelingen waar in het vernieuwingsproces van de rijksdienst rekening mee dient te worden gehouden. Wat betekenen de trends voor de *rijksdienst voor de toekomst*?

In de eerste plaats vraagt een complexer maatschappelijk speelveld met nieuwe spelers en nieuwe regels om een sterke overheid die in staat is om een duidelijke richting aan te geven. Tegelijkertijd moet de rijksdienst voor de toekomst over een hoog aanpassend vermogen beschikken om de snelle veranderingen het hoofd te bieden, in veel mindere mate standaardoplossingen (meer) bieden, maar zich richten op creatieve oplossingen op maat. De overheid voor de toekomst moet *“een slagvaardige en verbindende bondgenoot”* zijn, die *“investeert in mensen en die het eigen initiatief en de creativiteit stimuleert.”*¹⁹ Dat geldt voor de relatie tussen ambtenaren en andere betrokkenen in de samenleving maar ook voor de relatie tussen ambtenaren onderling. Dit betekent feitelijk een lastige spagaat tussen enerzijds zoeken naar een reductie van complexiteit en anderzijds het opzoeken van de kracht van complexiteit in samenwerking met de andere spelers²⁰. In elke oplossing zal weer een eigen probleem schuilen. Daarom is het zoeken naar een rijksdienst die in staat is om dilemma's en paradoxen te omvatten en te omarmen, in plaats van ze weg te organiseren of voor beëindigd te verklaren. Het is zoeken naar vormen van veranderlijke vastigheid, waarmee de rijksdienst voor de toekomst zich vrijelijk maar niet vrijblijvend kan bewegen in de netwerksamenleving. Behulpzaam is daarbij wel dat de rijksdienst van de toekomst nu al zichtbaar is in kleine bestaande praktijken (in 'het nieuwe tussen'). De kunst is om de voorbeelden uit de marge naar de kern te verplaatsen, met behoud van datgene dat ze succesvol maakte. In hoofdstuk twee worden de mogelijkheden van de Hub, als voorbeeld van het nieuwe tussen, nader uitgewerkt.

In de tweede plaats vragen de trends om nieuwe rollen voor overheid en ambtenaren. De inhoud van het werk van de overheid en ambtenaren is altijd in beweging. Wensen van burgers veranderen, de economie transformeert (bedrijven en bedrijfstaken komen op en verdwijnen), de technologie schrijdt voort, de internationale (met name Europese) context en verwevenheid nemen toe. En ook de inzichten en attitudes over de taken en organisatie van de overheid veranderen in de loop van de tijd. De huidige trend is dat de overheid minder de lakens uitdeelt maar meer en meer een speler wordt tussen mondige (groepen) burgers, bedrijven en andere instanties. Burgers zijn niet langer alleen maar kiezer, belastingbetaler of klant, maar steeds meer ook co-creator van publieke waarde en participant in het proces²¹. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor de verschillende rollen die van de rijksoverheid en dus van ambtenaren gevraagd worden. Traditionele rollen zoals voorziener, probleemoplosser, beslisser en wetgever, worden aangevuld met moderne rollen als facilitator, regisseur, partner en leider. Daarnaast moeten ambtenaren, vergeleken met vroeger, alerter en sneller inspelen op problemen en ontwikkelingen. Het samenspel van de ontwikkelingen in de maatschappij, zowel nationaal als internationaal, economisch, politiek als maatschappelijk stelt nieuwe eisen

19 Regeerakkoord Balkenende IV 2007

20 Zie betoog prof. Teisman

21 Bourgon (2009)

aan de ambtenaar die vooral te maken hebben met communicatie, flexibiliteit, creativiteit en innovatie. Er wordt gesproken van de 'nieuwe' werknemer die adequaat moet zijn in het uitvoeren van afwisselende complexe taken binnen steeds wisselende teams van collega's en binnen voortdurend veranderende netwerken van burgers, organisaties en belanghebbenden.

In de derde plaats is de overheid voor de toekomst continu gericht op een efficiëntere en betere dienstverlening, gedreven door noodgedwongen bezuinigingen, alsmede haar onophoudelijk streven naar het beste voor de (steeds kritischere en meer service-eisende) burgers. Een overheid voor de toekomst staat midden in de maatschappij, is transparant, communiceert helder, en bezit de juiste voelsprietten om relevante signalen uit de maatschappij tijdig te detecteren. *Een overheid voor de toekomst benut hiervoor de mogelijkheden die de digitale revolutie biedt en manifesteert zich als een 'open overheid'.* Gegevens uit 2007 laten zien dat bijna 60% van de werknemers in Nederland met computers werkt en 30% tevens met internet. Dit neemt in rap tempo toe. Binnen de rijksdienst zullen deze percentages naar schatting gelijk of hoger liggen. De digitale revolutie biedt dan ook enorme kansen om een betere service aan en ondersteuning van de burger te realiseren. Daartoe moet de overheid wel een aantrekkelijke werkgever zijn om de jongere generaties die zijn grootgebracht met de computer en die de kennis mede door hun recent genoten opleiding meer in huis hebben dan oudere generaties aan zich te kunnen binden. Ambtenaren zullen samen met relevante partijen naar oplossingen zoeken door burgers en bedrijven (digitaal) te betrekken in het vormen, uitvoeren en handhaven van beleid. Voor een optimale inrichting van het werk staan maatschappelijke thema's centraal en heeft een overheid voor de toekomst een haarfijn beeld van waar de capaciteiten van verschillende rijksambtenaren het beste ingezet kunnen worden. In hoofdstuk vier worden zowel de nieuwe rollen van ambtenaren als de open overheid verder uitgewerkt.

Tot slot vragen de demografische ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde veranderende voorkeuren van huidige en toekomstige werknemers om een overheid die meer ruimte laat voor differentiatie om daarmee de voordelen te benutten van de diversiteit op de werkvloer (verschillende generaties, culturele achtergrond, types etc.). Een overheid voor de toekomst is ook een werkgever die de arbeidsparticipatie stimuleert door maatwerk te bieden in arbeidsrelaties en haar medewerkers gelegenheid geeft om werk en privé te combineren. Een overheid voor de toekomst hecht groot belang aan het binden en blijvend boeien van jong (hoogopgeleid) talent – wat straks essentieel is ten tijde van een krappe arbeidsmarkt – en is een eigentijdse overheid met up-to-date benadering van het organiseren van werk en de werkomgeving (wat het imago ten goede komt). Ze haalt het maximale uit haar ambtenaren door vertrouwen en professionele ruimte te geven, innovatie en creativiteit te bevorderen en te streven naar tevreden en vitale werknemers. Een overheid voor de toekomst investeert in 'employability' van haar werknemers en stimuleert ambtenaren om een leven lang te leren. Hierdoor worden de voorwaarden ingevuld voor het ontstaan van een dynamische arbeidsmarkt met veel vrijwillige mobiliteit waardoor de productiviteit kan toenemen. Vanzelfsprekend past hierbij een gedifferentieerd en transparant beoordelings- en beloningssysteem. *De rijksdienst bekleedt een voorbeeldfunctie wat betreft modern werkgeverschap en het aangaan van duurzame arbeidsrelaties.* In hoofdstuk vijf wordt een manier besproken om hier nader invulling aan te geven, namelijk de portfolio's. In dit hoofdstuk komt zowel performancemanagement als het ontwikkelen van medewerkers aan bod, welke onderdeel uitmaken van de portfolio.

Waarom maken vernieuwingen (nu wel) een kans?

Vanaf begin jaren zeventig worden er voortdurend pogingen ondernomen om de kwaliteit van de rijksdienst en haar personeel te verbeteren. Twee klachten worden vaak geuit ten opzichte van de continue vernieuwingsdrang²². Een eerste klacht is dat de programma's ter vernieuwing steevast opnieuw het wiel uitvinden en steeds weer met (globaal) dezelfde oplossingsrichtingen komen. Veel van de oplossingen die door de verschillende commissies worden voorgesteld richten zich op de verbetering van de gemeenschappelijke visie van de overheid en de coördinatie van vraagstukken (bijv. programmaministers), vermindering van de regels, verhogen van de efficiëntie, burgers centraal stellen en hen betrekken bij beleidsvorming, terugdringen van de bureaucratie, flexibel en slagvaardig inspelen op maatschappelijke problemen. Natuurlijk zijn er op deze punten wel degelijk stappen gemaakt; er zijn momenteel immers programmaministeries, er zijn initiatieven tot burgerparticipatie en vele (interdepartementale) programma's en projecten zoals het programma administratieve lastenverlichting. Tegelijkertijd zijn er veel ambtenaren die in praktijk tegen barrières aanlopen, bijvoorbeeld een gebrek aan vertrouwen bij leidinggevenden wat betreft thuiswerken. Een tweede veelgehoorde klacht over de vernieuwingsprogramma's van de afgelopen decennia is dat ze meestal slechts eindigden in een fraai rapport vol met mooie woorden en goede bedoelingen, maar dat de uiteindelijke uitvoering ervan – om uiteenlopende redenen – veelal achterwege bleef. Ook nu bestaat er weer grote consensus over de dingen die moeten veranderen. Hebben we het dan niet gewoon weer over 'oude wijn in nieuwe zakken'? Zal de lade niet (weer) ergens zachtjes dichtklikken?

Er zijn redenen om aan te nemen dat dit *niet* het geval zal zijn. In tegenstelling tot eerdere vernieuwingsprojecten is de tijd nu zeker rijp voor verandering richting een nieuwe, slimmere manier van werken. In de eerste plaats biedt de continue ontwikkeling in informatie- en communicatietechnieken (bijv. steeds betere informatiebeveiliging, grotere down- en uploadsnelheden, opkomst van sociale media) ongekende mogelijkheden tot nieuwe vormen van (samen)werken. Daarnaast lijken gevolgen van de demografische druk, problemen met de overheidsfinanciën en de 'digital natives' op de arbeidsmarkt het aannemelijk dat de tijd nu echt rijp is voor nieuwe manieren van werken. Bovendien bestaat er momenteel veel animo onder grote groepen ambtenaren om deze nieuwe manieren ook daadwerkelijk te implementeren.

22 Zie Van Twist et al.

Het Nieuwe Werken bij het Rijk

Om een rijksdienst voor de toekomst, zoals hierboven beschreven, te realiseren lijkt het volgens velen onvermijdelijk dat de rijksdienst van nu zich gaat bedienen van de principes en richtlijnen van 'het nieuwe werken'. Het uitgangspunt in deze nota is dan ook dat de rijksdienst momenteel nog grotendeels volgens de principes van "het oude werken" werkt en dat dit waar mogelijk zou moeten worden verrijkt en gemoderniseerd met de principes van "het nieuwe werken". Dit vraagt om een behoorlijke paradigmaverschuiving en een mentaliteitsverandering van zowel de medewerker, de leidinggevende als de organisatie. Om deze stelling toe te lichten wordt in kader 3 de situatie van het oude en het nieuwe werken tegen elkaar afgezet (waarbij hier en daar bewust enigszins is gechargeerd om de paradigmaverschuiving zo duidelijk mogelijk te maken).

Kader 3: Moderniseren van het ambtenaarschap met principes van het Nieuwe Werken

"Het Oude Werken" (Industriële Tijdperk)	"Het Nieuwe Werken" (Digitale Tijdperk)
<ul style="list-style-type: none">• Proces centraal• (mens vervangbaar)• Uniformiteit, geslotenheid, vaste lijnen, controle.• Werk <i>of</i> privé• Functionele verbinding met organisatie:• 'Jij mijn tijd, ik jouw geld'• Nuchtere kijk op werk. Naast werk zijn andere dingen belangrijk.• Optimale prestaties wanneer "de handen vrij zijn"• Directe communicatie van persoon tot persoon, eindpunt is bekend• Synchrone communicatie, zender wacht op antwoord van ontvanger• Overheidsinformatie wordt vrijgegeven op verzoek. Reactief vrijgeven• Uniforme arbeidsrelaties en veel regelingen.	<ul style="list-style-type: none">• Mens centraal• (mens kritische productiefactor)• Pluriformiteit, transparantie, flexibiliteit, vertrouwen.• Werk <i>en</i> privé: werk en sociale leven lopen meer door elkaar.• Brede ruilrelatie: persoonlijke doelen sluiten aan bij collectieve ambitie (missie, gezamenlijke doelen, normen en waarden).• Werken mag leuk zijn en moet voldoening opleveren.• Optimale prestaties wanneer "het hoofd vrij is"• Naast directe communicatie veel broadcasting; uitzenden zonder te weten wie ontvanger is (twitter, wiki's, etc)• Asynchrone communicatie, ontvanger onderbreekt zender.• Overheidsinformatie publiekelijk toegankelijk. Open tenzij...• Maatwerk en variëteit in arbeidsrelaties, oftewel I-deals

- Je solliciteert voor een baan.
- “Werken bij”
- Georganiseerd in kokers en taken
- Organisatie als ‘machine’: rigide, vastomlijnd, gestandaardiseerd, synchroon
- Gelijkheidsbeginsel (iedereen heeft recht op dezelfde middelen).
- Kennis loopt via hiërarchische lijnen en is beperkt beschikbaar. Kennis is macht
- Grote eenheden/ directies
- Nadruk op formele macht
- Sturen op inspanning en aanwezigheid, “command & control”
- Opleiden is gericht op de huidige functie, regie ligt bij leidinggevende
- Eens per jaar beoordeling door directe leidinggevende achter gesloten deur.
- Bij wisseling van organisatieonderdeel gaan vorige beoordelingen verloren
- Alleen beloond worden voor het bijdragen aan doelen van eigen organisatieonderdeel
- Beloning op basis van functie
- Klassiek kantoor, gemodelleerd volgens industriële productiedenken: standaard voorziening, voor iedereen hetzelfde ‘hokje’ in de lange gang
- Alleen kunnen werken op kantoor
- “macht” ligt bij ICT afdeling
- ICT als efficiency en beheersmiddel
- Duurzame arbeidsrelaties, je komt voor een loopbaan ipv een baan.
- “Werken aan”
- Thematisch georganiseerd
- Organisatie als organisme: adaptief, veranderlijk, ad-hoc, informeel, asynchroon
- Middelen op maat
- Altijd en overal toegang tot relevante informatie
- Kleinere eenheden/ projecten
- Nadruk op prestaties
- Vertrouwen geven en krijgen, sturen op output
- Opleiden is gericht op de volgende functie en carrièreverloop, regie ligt bij individu
- Veelvuldig open en transparante beoordelingen dmv 360 graden feedback.
- Bij wisseling van organisatieonderdeel gaan vorige beoordelingen mee
- Ook beloond worden voor bijdragen aan doelen van het concern Rijk en de samenleving
- Beloning op basis van bijdrage
- Modern kantoor gemodelleerd volgens informatiedenken: ontwerp op basis van uit te voeren activiteiten (bijv. ontmoeten, communiceren, concentreren)
- Overal kunnen werken
- ICT draait om de gebruiker
- ICT als faciliterend middel om het werk sneller, beter, makkelijker te doen

Uit het overzicht in kader 3 valt op te maken dat de medewerker optimaal de politiek en burger kan bedienen wanneer beter wordt nagegaan wat hij daarvoor nodig heeft, of wat hem daarvoor nu belemmert. De medewerker wordt – binnen bepaalde grenzen en mogelijkheden - de ruimte en vrijheid gegeven om zelf te bepalen hoe hij werkt, waar hij werkt, wanneer hij werkt, waarmee hij werkt en met wie hij werkt. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om thuiswerken, een betere fysieke werkplek of een aantal ICT hulpmiddelen, maar juist ook om zaken als een beter begrip van de missie en ambitie van de organisatie, een inspirerende bedrijfscultuur, een leider als boegbeeld, een manager 2.0, andere vormen van aansturing, betere balans tussen autonomie en verantwoording, minder regels en procedures, slimmere manieren van samenwerken, een persoonlijk werkbudget, een resultaatafspraken, loon naar werken, enzovoort. Dit lijkt soms bekend maar in de volgende hoofdstukken zal blijken dat de invulling ervan veel verder gaat dan nu het geval is.

Samengevat zijn de negen principes van het Nieuwe Werken als volgt:

1. Zelf bepalen hoe, waar, wanneer, met wie men werkt aan concrete resultaten
2. Niet de functie maar talent bepaalt iemands waarde
3. Iedereen is zelf verantwoordelijk voor de eigen ontwikkeling
4. Variëteit en maatwerk zijn de nieuwe standaard
5. Thema's en taken zijn leidend, niet de grenzen van organisaties
6. Transparantie tenzij
7. Inspireren en sturen met behulp van collectieve ambities
8. Digitale kennis & vaardigheden maken onderdeel uit van het vak van ambtenaar
9. Werkplekken zijn activiteitsgerelateerd en ICT-ondersteuning staat altijd in dienst van de medewerker

Het Nieuwe Werken helpt om de beste overheid te worden

De belangrijkste reden dat de huidige vernieuwing een kans van slagen heeft is dat er in sterke mate sprake is van een *win-win situatie*: een verandering naar het Nieuwe Werken doet niemand pijn, maar levert voor alle betrokkenen winst op. De te verwachten opbrengst wanneer de principes van het Nieuwe Werken worden toegepast zijn:

Een efficiëntere en betere (online) dienstverlening en samenwerking met de maatschappij

Samenwerken over allerlei grenzen heen is mogelijk, waarmee men oplossingen vanuit de praktijk kan laten ontstaan - zoals leraren, gepensioneerden, onderwijzers, wetenschappers, kunstenaars, buurtbewoners.²³

Efficiëntere en betere (online) samenwerking tussen ambtenaren onderling

De effectiviteit (minder noodzaak voor afstemming, minder controle en handhaving) en dus de arbeidsproductiviteit per werknemer gaat omhoog, wat zorgt voor kostenbesparing en grotere efficiency.

De individuele ambtenaar kan efficiënter, beter maar bovenal leuker werken

Ambtenaren van de toekomst zijn vitaler en gezonder wat leidt tot nieuw elan, innovatie en creativiteit om tot kwalitatief hoogstaande oplossingen voor hun dagelijks werk te komen. De ambtenaar kan zijn vakmanschap en professionaliteit ten volle tot wasdom laten komen. Het ziekteverzuim²⁴ wordt lager en de werknemerstevredenheid en het vertrouwen in het management is groter.

Het Rijk kan slagvaardig, transparant en snel functioneren

Adopteren van HNW stelt de rijkdienst in staat om beter om te gaan met complexe maatschappelijke vraagstukken, de nieuwe rollen voor ambtenaren die opkomen te ontwikkelen en traditionele rollen te moderniseren; zoals meer transparantie, betere flexibiliteit en responsiviteit van de overheid als geheel. Het menselijk kapitaal zal beter worden benut waardoor de rijkdienst in zijn geheel slagvaardiger kan anticiperen op toekomstige vraagstukken.

Aandacht voor duurzaamheid

Het Rijk kan, als één van de grootste werkgevers, bij uitstek het goede voorbeeld geven wat betreft duurzaam werkgeverschap zoals het reduceren van de files en CO2 uitstoot middels plaats- en tijdsafhankelijk werken, het combineren van werk- en zorgtaken en de (fulltime) arbeidsparticipatie van vrouwen. Een duurzamere, slimmere huisvesting (minder m² per medewerker en meer gecentraliseerd) zal leiden tot minder overhead, minder energieverbruik, minder onderhoud- en schoonmaakkosten. Daarnaast kan het milieu worden gespaard door toe te werken naar volledig digitaal (en dus papierloos) werken. De recente opkomst van zogenaamde E-readers (schermen met vergelijkbare eigenschappen als papier) kunnen hier voor een revolutie zorgen.

Het Rijk wordt een pionier in modern werkgeverschap

Het nieuwe werken biedt de rijkdienst de mogelijkheid om een voorloper te worden in

²³ Zie rapport Frissen et al.

²⁴ Bijv. SAMAS

modern werkgeverschap: Vrouwen en mannen wordt de mogelijkheid geboden om werk- en zorgtaken flexibel te combineren en zelf de balans in werk en privé te zoeken, wat de arbeidsparticipatie van met name vrouwen doen stijgen wat zal leiden tot een meer duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Het wordt makkelijker om mensen in het arbeidsproces te betrekken die er anders buiten zouden vallen, zoals ouderen en minder validen.

Het Rijk vergroot de eigen concurrentiekracht

De ervaring tot nu toe is dat het imago van organisaties die het Nieuwe Werken hebben geadopteerd beter wordt²⁵. Dit betekent dat de zware concurrentiestrijd om (jong) talent die op de zeer krappe arbeidsmarkt van de toekomst zal gaan plaatsvinden, gewonnen kan worden. Wanneer het lukt om de 'digital natives' van de jongste generatie te boeien en te binden zal daarmee nieuw elan en hernieuwde creativiteit worden aangeboord.

Hoe kan het Rijk nieuw werken?

Hoe kan het Rijk met het Nieuwe Werken aan de slag gaan? Hoe kunnen we gaan werken aan nieuwe managementvaardigheden (dynamisch managen), het hanteren van innovatieve organisatieprincipes (flexibel organiseren) en het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen (slimmer werken)? Waar moeten we beginnen? Momenteel hebben steeds meer (rijks) organisaties enthousiast de eerste stappen gezet. Op basis van deze eerste ervaringen kunnen drie fasen worden onderscheiden.

Fase 1: Bewustwording

Uit de eerdere analyse van de trends en ontwikkelingen bleek al dat de vraag niet is *of* de nieuwe, moderne werkwijze er gaat komen – dit lijkt onvermijdelijk, maar of een organisatie er actief mee aan de slag gaat. Hiervoor is een besef nodig van de gevolgen van alle maatschappelijk veranderingen ('sense of urgency'), maar ook een idee van hoe men dan concreet kan inspelen op deze veranderingen. Het blijkt dat discussiebijeenkomsten, presentaties en workshops²⁶ over het Nieuwe Werken en bezoeken aan HNW-pioniers uit het bedrijfsleven, ervoor kunnen zorgen dat bij sommige ambtenaren de 'schellen van de ogen vallen'. Men raakt geïnspireerd, krijgt energie en wil eigenlijk meteen aan de slag. Dit enthousiasme wordt vaak versterkt wanneer men inzicht krijgt in de nieuwe kansen en mogelijkheden die digitale tools en sociale media bieden. Men wil meestal ook als eerste aan de slag met de digitale vaardigheden en deze moeten dan ook worden gezien als sleutel om verandering te realiseren.

Na het doorlopen van de bewustwordingsfase spreekt men de gezamenlijke HNW-taal die ook wordt gesproken door andere vernieuwers, binnen en buiten het Rijk. Dit is een voordeel om aan de slag te kunnen en van anderen te leren.

Fase 2: Per rijksonderdeel vertaling maken

Net zo min als er één type ambtenaar is, kan er ook niet worden gesproken van één visie op het Nieuwe Werken voor het hele Rijk. Voor een cipier in een gevangenis zal plaats- en tijdsafhankelijk werken moeilijk gaan, maar hij kan wel werken vanuit inspirerende

²⁵ Rabobank, Microsoft, Interpolis, KPN, Philips, etc..

²⁶ Deze bijeenkomsten, presentaties en workshops worden binnen het Rijk ook door het projectteam Ambtenaar voor de Toekomst verzorgd

collectieve ambities, een arbeidsrelatie op maat hebben, een coachende leidinggevende hebben, online participeren in een zogenaamde Hub om beleid te maken (zie hoofdstuk 2), zelf de regie voeren over zijn loopbaan met een portfolio (hoofdstuk 5) en een flexibel rooster hanteren zodat werk en privé niet botsen.

In de tweede fase maakt elk organisatieonderdeel van de rijksdienst dat met het Nieuwe Werken aan de slag wil, dus eerst een vertaling naar de eigen specifieke situatie. Wat betekenen de trends en ontwikkelingen voor ons? Hoe kunnen we een eigen visie op onze organisatie en werkstijl ontwikkelen? Welke elementen van HNW kunnen we oppakken en welke zijn minder geschikt? Het is belangrijk om daarbij gesignaleerde dilemma's en spanningen te expliciteren, eventueel met behulp van coaching of klankbordgroepen.

Fase 3: Veranderprogramma op maat starten

Wanneer de visie naar de eigen organisatie is vertaald, is het belangrijk een goed veranderprogramma op te zetten, omdat het om een fundamenteel andere werkwijze gaat. De aangrijpingspunten worden vaak onderverdeeld in de mentale, fysieke en virtuele omgeving, die vervolgens integraal worden aangepakt. Om dit proces te faciliteren zou er, in navolging van vernieuwingen bij andere organisaties, een zogenaamde '*HNW-toolkit*'²⁷ voor het Rijk kunnen worden ontwikkeld. Een dergelijke toolkit bevat een scala aan instrumenten die kunnen helpen om nieuw te werken, variërend van tips om efficiënt te werken met Outlook tot aanknopingspunten om met interdepartementale virtuele teams efficiënt te kunnen werken aan een maatschappelijk vraagstuk. De toolkit wordt (geheel in lijn met het Nieuwe Werken) steeds bijgesteld en aangevuld door de gebruikers wanneer zij nieuwe leerervaringen hebben of wanneer er nieuwe vragen of behoeftes zijn. Belangrijk is hierbij dat de verschillende 'tools' voortdurend voor iedereen binnen het Rijk beschikbaar zijn en dat deelnemers met elkaar in gesprek blijven. Een coördinerende, inspirerende en katalyserende rol, zoals het projectteam Ambtenaar voor de Toekomst momenteel vervult, is voor een integrale aanpak wellicht onmisbaar.

Idealiter valt een veranderprogramma samen met een wijziging in de huisvesting. Momenteel staat de huisvesting van rijksambtenaren hoog op de agenda, bijvoorbeeld het gezamenlijk huisvesten van ministeries of het nieuwe gebouw van BZK/Justitie en het CJIB in Leeuwarden. Dat komt goed uit, want het verhuizen naar een nieuw kantoor biedt de uitgelezen mogelijkheid tot een daadwerkelijke integrale aanpak met betrekking tot de fysieke, virtuele en mentale werkomgeving te ontplooien. Met behulp van de principes van het Nieuw Werken kunnen deze drie dimensies optimaal worden ingevuld. Een werkgroep HNW zou bij elke huisvestingsvraagstuk kunnen adviseren.

²⁷ Het projectteam Ambtenaar voor de Toekomst is momenteel bezig met het verkennen van de mogelijkheden van een dergelijke tool-kit.

Zes randvoorwaarden voor verandering

1. *Betrokkenheid van de top is een kritische succesfactor*

Ook al is er nog zoveel enthousiasme bij individuele voortrekkers aan de ‘onderkant’ van de organisatie, een krachtige implementatie van het Nieuwe Werken bij het Rijk staat of valt met de ondersteuning met geld, middelen, besluiten en communicatie vanuit de top – met name de Secretarissen-generaal. Zij geven de verandering een gezicht, kunnen inspireren en verleiden, het goede voorbeeld geven en bijsturen wanneer er onvoorziene hobbels dienen te worden genomen. Ook kunnen zij de verandering op lange termijn borgen. Het is dus van groot belang dat de top zich committeert aan de ambitie om aan de slag te gaan met Nieuwe Werken bij het Rijk.

2. *Goede communicatie is essentieel*

Omdat het Nieuwe Werken, naast op het fysieke en het virtuele vlak, vooral een mentale verandering betekent, is het belangrijk om goed te communiceren. Sommige ambtenaren zijn een beetje verandermoe geworden en hebben het idee gekregen dat er niet veel verbetering meer mogelijk is. Hier dient natuurlijk rekening mee worden gehouden. Om mensen te overtuigen is het soms handig om zogenaamde “quick wins” – in het oog springende successen – op korte termijn te creëren als bewijs van succes. Belangrijk is ook het ‘story-telling’, het authentiek kunnen vertellen van ‘het verhaal van de verandering’ met name door de leidinggevenden. Hiervoor kunnen verschillende manieren van vertellen worden aangewend: het communicatieplan kan enerzijds goed onderbouwde analyses bevatten en anderzijds ook bestaan uit laagdrempelige magazines en presentaties waarin kort en bondig de principes van het Nieuwe Werken worden uitgedragen.

3. *Expliciete aandacht nodig voor de managers*

Voor succesvolle verandering is het van belang om veel aandacht te schenken aan de managers. Zij zijn cruciaal in het veranderproces: zij kunnen een nieuwe werkstijl maken of breken én hebben ook nog eens de grootste stap te zetten. Een verandering van traditioneel leiderschap (‘command and control’) naar modern leiderschap (vertrouwen geven en krijgen) en naar resultaatgericht beoordelen en belonen (zie hoofdstuk 5) zal niet over één nacht ijs gaan. Het opnemen van een apart leiderschapsprogramma zou tot de mogelijkheden kunnen behoren.

4. *Digitale vaardigheden zijn cruciaal*

Veel weerstand tegen nieuwe manieren van werken komen voort uit onvoldoende kennis van- en vaardigheden met nieuwe technologie. Terwijl toekomstige medewerkers (‘de digital natives’) worden verondersteld al van nature over dergelijke kennis en vaardigheden te beschikken, kunnen veel huidige werknemers (jong en oud) nog wel ondersteuning gebruiken om hun werk slimmer te kunnen uitvoeren. De verbetering van digitale vaardigheden van ambtenaren verdient dan ook expliciet aandacht in het veranderprogramma. Belangrijk hierbij is dat deze vaardigheden dus niet alleen behoren tot het basispakket van iedere ambtenaar, maar tevens een sleutel kunnen zijn om veranderbereidheid te creëren: vaak ziet men ineens nieuwe kansen en mogelijkheden om het werk anders (lees: beter) in te richten.

5. *Open en transparant veranderen*

Tijdens het visievormende traject werd geconstateerd dat er overal binnen het Rijk kleinschalige losse initiatieven richting het Nieuwe Werken in gang waren gezet. Deelnemers aan deze initiatieven hadden weinig tot geen contact met elkaar, met als resultaat dubbele inspanning en uitgaven (bijv. aan externe adviseurs) en steeds weer opnieuw het wiel uitvinden. Het delen van ervaringen binnen het Rijk (tussen afdelingen en teams) maar ook met bedrijven en lagere overheden vormt juist één van de uitgangspunten van het Nieuwe Werken. Hier kan dus alvast een begin mee worden gemaakt tijdens het veranderproces door alle ervaringen en instrumenten die zijn ontwikkeld door ambtenaren met elkaar te delen, bijvoorbeeld via de site www.ambtenaarvoordetoekomst.nl. Groepen binnen het Rijk met de zelfde type werkzaamheden kunnen slim worden samengebracht. Verandering moet langs de natuurlijke weg plaatsvinden

6. *Een proces richting het Nieuwe Werken blijft een ontdekkingsreis*

Een specifieke eigenschap van een verandering richting het Nieuwe Werken is dat het een blijvende ontdekkingsreis is waarbij men blijft leren en experimenteren en waarbij soms verkeerde paden worden ingeslagen. Het is onvermijdelijk dat er fouten worden gemaakt en instrumenten en de aanpak zullen altijd in de 'bèta-fase' blijven, dat wil zeggen ze blijven in continue staat van ontwikkeling. Bedrijven trekken vaak wel vijf jaar uit voor het veranderprogramma en er is geen reden om aan te nemen dat het proces bij het Rijk sneller zal gaan. De kern blijft het organische proces waarbij kleine eenheden nieuwe dingen uitproberen en hun ervaringen delen met anderen – tegelijk gevoed en geïnspireerd door de 'smaakmakers' van het Nieuwe werken bij het Rijk. Externe inhuur van dure experts is dan niet nodig, maar voortdurende kennisdeling en interne story-telling wel.

In de hiernavolgende hoofdstukken worden een aantal manieren beschreven om binnen de rijksdienst met het nieuwe werken aan de slag te gaan, zowel op het mentale, als op het fysieke en virtuele vlak. In hoofdstuk twee wordt de Hub beschreven waarin de maatschappelijke vraagstukken centraal staan. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de werkomgeving van rijksambtenaren belicht en in hoofdstuk vier wordt uitgewerkt hoe de rijksdienst middels het nieuwe werken een open overheid' kan worden Tot slot wordt in hoofdstuk vijf een concreet voorstel gedaan over hoe het werkgever- en werknemerschap gemoderniseerd kan worden met behulp van zogenaamde 'portfolio's'.

H2 De Hub

Een concrete invulling
van vloeibaar bestuur

Inleiding

We leven in een samenleving waarin kennis tegelijkertijd steeds meer micro-specialistisch wordt én tegelijkertijd snel verouderd en omstreden raakt. Het is een samenleving waarin een beweeglijke veelheid aan complexe maatschappelijke problemen de bestuurlijke agenda's overladen en waarin steeds meer druk op talentrijke professionals ontstaat. Dat maakt het voor organisaties moeilijker om de benodigde kwaliteit en capaciteit 'binnen' te brengen en te houden. Gelijktijdig leven we in een samenleving waar met minder middelen meer veelzijdige ambities gerealiseerd moeten worden en waar nieuwe generaties professionals bovendien andere vormen van commitment aangaan en andere verdelingen van kansen en risico's in hun loopbaan zoeken. Wij ontkomen er niet aan ons bij al deze ontwikkelingen steeds weer af te vragen of we – wanneer we de kans zouden krijgen de rijksdienst opnieuw vanuit het niets te ontwerpen – nog voor dezelfde departementale organisatievormen zouden kiezen die we vandaag de dag in de rijksdienst kennen. Zou u dat doen?

In een dergelijke context en onder de condities die hiervoor zijn beschreven bestaat de uitdaging voor de rijksoverheid erin nieuwe praktijken voor organisatie inrichting en werken te ontwikkelen. Een van die praktijken – de hub – beschrijven we²⁸ in dit essay.

Een hub is een zowel *fysiek* als *virtueel* samenwerkingsverband waarin de overheid, over de grenzen van departementen en sectoren heen, samenwerkt met kennisinstellingen, bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld aan de realisatie van concrete thema's. Het idee van een hub is ontleend aan het denken in netwerken, waarbij hubs de knooppunten vormen. Net als bij een fietswiel komen hier de verschillende spaken bij elkaar ('hubs and spokes'). Als er teveel spaken ontbreken, wordt het fietsen onmogelijk. De gedachte is dat dit net zo werkt voor de rijksdienst: als beschikbare kennis, ervaring en middelen – aanwezig bij burgers, bedrijven en maatschappelijke partners—niet bij elkaar wordt gebracht, wordt het vinden van passende oplossingen ondoenlijk.

De hub biedt een manier om de rijksoverheid beter onder de genoemde, veranderende condities te laten werken. In dit essay werken we uit hoe een hub eruit zou kunnen zien en met welke randvoorwaarden bij de realisatie in ieder geval rekening gehouden zou moeten worden. Het is een pleidooi om in de nabije toekomst te komen tot een door de overheid zelf opgezette hub. Alleen door met deze nieuwe vorm te experimenteren, kunnen we ook echt zicht krijgen op de bijdrage die aan de inhoud van beleid en uitvoering wordt geleverd. Het essay is dan ook vooral een uitnodiging tot het genereren van die praktijkervaring.

28 Dit hoofdstuk is gebaseerd op een essay van Martin Schulz, Martijn van der Steen en Mark van Twist. Schulz is universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en senior consultant bij Berenschot. Van der Steen is co-decaan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur en van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en decaan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.

Een staat zonder geld

Er moet bezuinigd worden in de rijksdienst. Met de intrede van de kredietcrisis is de noodzaak tot bezuiniging nog urgenter geworden dan deze al was bij het aantreden van het vierde kabinet Balkenende. Toen al zijn in het programma Vernieuwing Rijksdienst besparingen op de rijksdienst voorzien. Intussen is de noodzaak alleen maar gegroeid en heeft het kabinet twintig ambtelijke werkgroepen ingesteld die besparingen dwars door en over de kolommen van de rijksdienst moeten realiseren. Niets wordt daarbij ontzien en het doorbreken van taboes wordt niet geschuwd. Van hypotheekrenteaftrek tot het opheffen van departementen, alles wordt bespreekbaar gemaakt. Het functioneren en de organisatie van de rijksdienst worden niet ongemoeid gelaten.

Waar het gaat om het functioneren van de rijksdienst gaat het zowel om effectiviteit als om efficiëntie. Beter presteren op beide criteria is inmiddels bittere noodzaak geworden en vraagt om flexibilisering van organisatievormen. Een manier hiertoe is de inzet van een hub, die we in dit essay bespreken. De idee achter deze organisatievorm is de mogelijkheid om over de grenzen van de organisatie van de rijksdienst heen kennis en mensen te delen.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het voor de organisatie van de rijksdienst nodig om winst te behalen. Gezocht wordt naar organisatorische oplossingen waarin het niet langer nodig is een beroep te doen op medewerkers in vaste dienst. Daarbij staat thematisch organiseren centraal. De problemen dienen niet om de organisatie heen gebogen te worden, de organisatie dient zich juist aan te passen en de vormen naar de problemen. Daarbij wordt over de grenzen van departementen heen werken steeds belangrijker. Bijkomende gedachte is dat niet ieder departement zijn eigen medewerker voor het betreffende thema hoeft aan te nemen. In dat opzicht wordt ook al langere tijd gekeken naar mogelijkheden om externe kennis in de eigen staande organisatie verankerd te krijgen anders dan door het inhuren van vaak kostbare externe adviseurs. Medewerkers die participeren in een organisatievorm waarin ook deskundige externen participeren, die zich buiten bewegen, kunnen steeds beschikken over en in de praktijk gebruik maken van aanwezige kennis en die zo binnen de organisatie brengen. Aan eigen experts kan zo boeiender en gevarieerder werk worden geboden wat het gemakkelijker kan maken ze te binden. Waar het gaat om de inhuur van externen ligt het verder voor de hand dat meer wordt gewerkt met constructies van creatieve concurrentie.

Gelijktijdig doen zich in de arbeidsethos van medewerkers zowel binnen als buiten de rijksoverheid verschuivingen voor die sinds enkele jaren overal in de maatschappij worden gevoeld, maar tot op heden onvoldoende antwoord krijgen. Binnen het rijk wordt gewerkt aan nieuwe vormen van werken. De veranderende voorkeuren van werknemers nu en zeker in de toekomst spelen daarbij een belangrijke rol. De behoefte aan zelfontplooiing bij medewerkers neemt toe. Toekomstige organisatievormen dienen medewerkers de mogelijkheid te bieden in een interactieve omgeving met veel verschillende partijen snel te leren. Dat zinvol werk gedaan wordt op thema's die maatschappelijk relevant zijn, is voor medewerkers in de toekomst vooral een uitgangspunt. Gelijktijdig zullen in de toekomst steeds meer mensen in de rijksdienst gaan werken die zich vertrouwd voelen in zeer sociale omgevingen, die meervoudige

verbondenheid en een positionering tussen partijen waarderen. Dit vraagt dat bij toekomstige vormen van organiseren vooral in horizontale relaties wordt gewerkt.

Hier ligt ook de belangrijkste verbinding met het verbeteren van de effectiviteit van het functioneren van de rijksdienst. Ook vanuit het oogpunt van effectiviteit is voor de organisatie van de rijksdienst winst te behalen. Kennis bevindt zich in netwerken verspreid over alle (participerende) actoren. Er zijn dan ook plaatsen nodig waar deze kennis bijeen wordt gebracht; niet aan een grote vergadertafel voor informatieve 'ronde tafel sessies', maar in een samenwerkingsverband waarin alle partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen zoals fysiek als virtueel. Op deze manier dient het mogelijk te worden de juiste kennis rondom een vraagstuk te organiseren zonder daar als overheid veel geld voor te betalen.

Kortom, de introductie van flexibele arrangementen en organisatievormen dient het mogelijk te maken dat over de grenzen van de organisatie van de rijksdienst heen op een goedkopere manier dan tot nu toe de noodzakelijke kennis bijeen wordt gebracht door deze te verbinden met doelstellingen van de overheid, het bedrijfsleven, het middenveld en de wetenschap.²⁹ Dit maakt de introductie van nieuwe organisatievormen in de rijksdienst onontkoombaar.

In het vervolg van dit essay lichten wij een van deze organisatievormen nader toe. We gaan in op wat een hub is en waarom het naar onze mening zo voor de hand ligt ook vanuit de overheid met deze vorm van organiseren te gaan werken. Eerst gaan we in op de ontwikkelingen in het openbaar bestuur in de brede zin. We positioneren de hub in het bredere spectrum van ontwikkelingen in de maatschappij en binnen de overheid. Daarna beargumenteren we wanneer een hub als organisatievorm ook daadwerkelijk meerwaarde kan hebben en bespreken we enkele facilitaire kwesties die naar onze mening geregeld moeten worden om ook daadwerkelijk met een hub te gaan werken.

Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

De afgelopen decennia is op veel verschillende manieren gewerkt aan de vernieuwing van de rijksdienst. De kern van een analyse van dat proces is dat lang niet alles wat werd beoogd is gebeurd, maar dat er tegelijkertijd wel van alles gebeurt. Er is veel veranderd in de rijksdienst en veel ten goede. Opvallend is dat op de niveaus van inhoud van de verandering en de veranderaanpak verschillende strategieën elkaar opvolgen. En opvallend is ook dat de vernieuwing van de rijksdienst zich steeds concentreert rondom min of meer gelijksoortige problematiek. Steeds lijkt het te gaan om het 'oplossen' van vraagstukken van coördinatie en afstemming, om pogingen om de vaten van de rijksdienst te laten communiceren met elkaar en – belangrijker – te laten aansluiten bij de problematiek die buiten 'speelt'. Ook internationaal lijkt dat de kern van de vraag te zijn,

29 Meer over de positionering van de hub in een (neo-)corporatistische traditie en kennisdemocratie bij: Schulz, M. and M. van Twist, The Positioning of Commissions in a Knowledge Democracy, in: In 't Veld (ed.), Towards Knowledge Democracy, Springer Verlag (2010).

het is in ieder geval de kwestie die in de internationale literatuur en praktijken wordt aangepakt.³⁰

Met grote stappen, en dus noodgedwongen minder zorgvuldig dan mogelijk, heeft de vernieuwing van de rijksdienst het volgende karakter. In de jaren zeventig werd gezocht naar wetenschappelijke modellen waarmee de problematiek precies geduid kon worden, zodat de organisatie optimaal ingericht kon worden. Dat betekende uiteraard 'opknippen' en specialiseren, met allerlei structuren die de horizontale verbindingen moesten borgen. De idee daarbij was dat de samenleving kenbaar was – niet gemakkelijk, maar wel mogelijk – en dat het vervolgens zaak was om de organisatie zo in te richten dat deze goed paste bij de contouren van de maatschappelijke problemen.

In de jaren tachtig en negentig is dit denken verder ontwikkeld. Deels door de ontdekking van de onkenbaarheid van veel maatschappelijke problematiek en deels door de confrontatie met de donkere kanten van ver gaande specialisatie. De verkokering wordt in deze periode een issue. Beleidskokers communiceren moeizaam onderling en raken op plaatsen verkleefd met de sectoren die ze beoogden te besturen. Niet de afstand van de rijksdienst tot de problematiek, maar juist de nabijheid tot (een specifieke invulling van de problematiek) werd toen het probleem. Hoe om te gaan met een wisselende en veelzijdige problematiek, vanuit een toch tamelijk statische en langs specifieke belangen ingerichte rijksdienst? Het 'blokkendoos'-model is te benoemen als het voor deze periode kenmerkende ultieme antwoord: een organisatie die is ingericht in stevige blokken, maar met maximale capaciteit om met die blokken waar nodig te schuiven en nieuwe configuraties te 'bouwen'. Daarmee verandert niet zozeer de hardheid van de blokken, maar wel de wendbaarheid van de organisatie. Aangenomen uiteraard dat er 'organen' zijn die in staat zijn tot doelgericht en adequaat bepalen welke configuraties van blokken op een moment nodig zijn en dat de blokken zelf, en de bestaande configuraties van blokken, dat zelf ook als biljartballen die door en keu in beweging worden gebracht 'accepteren'.

Deels parallel en deels in het verlengde van deze beweging ontstaat ook de aandacht voor bedrijfsvoering en voor het meer efficiënt en effectiever 'produceren' van overheidsdiensten. Dat geldt zowel voor het verstrekken van een paspoort als voor het ontwikkelen van complex beleid. In deze periode vindt functiescheiding plaats, worden kerndepartementen gevormd (in ieder geval ten dele) en vinden allerlei vormen van deconcentratie plaats. Veel van de productie wordt op afstand geplaatst, in grotere of kleinere diensten, met specifieke en soms ook heel algemene taakomschrijvingen.

Het afgelopen decennium is daar een dimensie aan toegevoegd. De rijksdienst is steeds meer gaan proberen om zich – op onderdelen – volgend op te stellen aan maatschappelijke problematiek en zich 'rondom' maatschappelijke problemen te organiseren. Deels door het herschikken van taken over departementen, soms ook gewoon door het verzinnen van een andere naam voor een ministerie, maar soms ook door allerlei nieuwe verbanden aan te gaan. Zo hebben we de opkomst van projectdirecties, programmaministeries en platforms gezien, waarbij steeds geldt dat de rijksdienst probeert om rondom concrete vraagstukken een nieuwe structuur te vormen

30 Zie bijvoorbeeld: 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 en Davies, J.S., 'The Limits of Joined-Up Government. Towards a Political Analysis', in: *Public Administration*, vol. 87, no. 1, 2009, pp. 80-96.

waarin mensen van diverse pluimage en betrokkenheid bij het vraagstuk samen kunnen werken. Een continue worsteling daarbij is steeds de verhouding tot de lijn gebleken, zowel inhoudelijk, maar vooral ook in de ondersteunende systemen. Samenwerking moet wel 'kunnen'. De bedrijfsvoering doet er in dat opzicht buitengewoon toe. Het is dan ook niet bijzonder dat juist op dit laatste terrein de afgelopen jaren de belangrijkste innovaties hebben plaatsgevonden. Veel bedrijfsvoeringonderdelen zijn geconcentreerd en vaak versnipperde ondersteunende systemen zijn eenvormig gemaakt. Het ene logo voor de Rijksdienst staat daarvoor symbool, maar de Rijkswerkplek en het delen van gebouwen zijn evenzeer sprekende voorbeelden. Zo zijn aan de basis van de kokers, blokken of silo's dus structuren ontstaan die een veel meer lichtvoetig bewegen van alles wat daarboven gebeurt mogelijk maken. Nieuw is dan ook niet zozeer de idee van het schuiven met blokken, nieuw is dat het nu ook 'technisch' zonder al te veel moeite kan.

Tegelijkertijd gebeurt er echter nog iets anders, waarbij we in het midden laten of deze ontwikkeling bedoeld of onbedoeld is. Hoewel de techniek voor geënt lijkt op het eindelijk mogelijk maken van blokkendoosmodellen van organiseren, is er ondertussen op allerlei plaatsen sprake van iets wat een heel ander karakter heeft en wat wij als 'vervloeiing' duiden.³¹ Blokken schuiven niet van stapel naar stapel, op of onder elkaar, tegen elkaar aan, maar vloeien tijdelijk in elkaar over. Ze liggen niet op elkaar, maar vermengen zich deels met elkaar. En dat gebeurt niet alleen met andere blokken van binnen, maar ook met blokken of elementen van 'buiten'. We kennen hiervan inmiddels verschillende voorbeelden en steeds hebben die voorbeelden hetzelfde kenmerk: er vindt grensoverstijgend organiseren plaats, niet door nieuwe grenzen af te bakken en een nieuwe structuur te bakken, maar door rondom concrete issues samen te werken in zich gaandeweg het proces zelf structurerende en vormende verbanden.³²

Daarmee is een complex aan interessante ontwikkelingen samengekomen. Het veranderen zelf is veranderd. De focus van het programma vernieuwing rijksdienst ligt niet op de plekken waar de 'inhoud' wordt geproduceerd, maar op de ondersteunende systemen waarbinnen die productie kan plaatsvinden. Zo is een *bedding* gecreëerd voor andere manieren van productie van inhoud, bijvoorbeeld beleid. Kenmerk van die bedding is dat deze steeds het overstijgen van de eigen koker en het vervagen van de eigen grenzen (binnen-binnen en buiten-binnen) mogelijk en makkelijker maakt. De verandering verloopt dus niet meer 'frontaal', langs spierballentaal van departementale herindelingen en het opheffen van departementen, maar via de band: het mogelijk maken van samenwerken, samenwonen, delen van verantwoordelijkheid, elkaar opzoeken, hetzelfde logo gebruiken en hetzelfde gezicht naar buiten opzetten. En waar de frontale aanval vooral versterking van de versnippering en de *eigen* identiteit leek te bewerkstelligen, lijkt de lijn van de band op het eerste gezicht wat meer succes te hebben. Wie had drie jaar geleden durven beweren dat VROM en V&W samen het gebouw van het Ministerie zouden gaan bewonen? Daarnaast is de tijdshorizon van het veranderen veranderd. Veranderkundigen spreken al decennia over de overstap van reorganisatie naar continue organisatieontwikkeling, maar hier gaat het om net wat anders. De stap is hier dat er niet periodiek meer reorganisaties plaatsvinden waarin de

31 Vervagende grenzen tussen lagen, sectoren, netwerken en organisaties, die aan deze vervloeiing ten grondslag liggen zijn beschreven in: Montfort, C.J. van (2008), Besturen van het onbekende, Lemma, Den Haag en Twist, M. van, W.J. Verheul en M. van der Steen (2008), Ondernemerschap & grensverleggende praktijken, InAxis, Den Haag.

32 Zie voor een nadere uitwerking (ook van voorbeelden): Twist, M. van, M. van der Steen, Ph. Karré en R. Peters (2009), Het nieuwe tussen, NSOB, Den Haag.

organisatie door een grote beurt of een herschikking van taken en bevoegdheden (en middelen) weer richting de maatschappelijke problematiek wordt geduwd. Hier gaat het om het organiseren van een organisatie die geen intrinsieke structuur meer kent en zichzelf naar maatschappelijke problemen voegt. Niet als veranderingsproces van waaruit de lijn een tikje de goede richting op krijgt, maar als kern van 'de lijn': de lijn is vervormend en vervloeiend, in reactie op veranderende maatschappelijke vragen en politieke prioriteiten. En belangrijk is om hier te vermelden dat dit geen 'hypothetische' vormen zijn, maar duidingen van praktijken die op dit moment in de rijksdienst en (in grotere getale) op gemeentelijk niveau al plaatsvinden. Nieuw is dus niet alleen dat het *kan*, maar ook dat het al *gebeurt*.

In dit essay laten we zien dat de hier genoemde 'trend' in de organisatieontwikkeling van de rijksdienst een gevolg is van een aantal andere trends die in en rond de rijksdienst aan de orde zijn. Daaruit volgt dat het organiseren in 'hubs' niet zozeer een exotische manier van organiseren is die interessante en leuke 'out of the box' ideeën genereert voor zaken die ook prima via de lijn aangepakt zouden kunnen worden. Onze stelling is dat de hub voor de rijksdienst een manier is om invulling te geven aan de processen van vervloeiing en vervaging van grenzen enerzijds én de aard van de maatschappelijke complexiteit en politieke ambities anderzijds. Daarmee ontstaat een derde soort vernieuwing: nieuw is niet alleen dat het *kan*, dat het al *gebeurt*, maar nieuw is ook dat het *moet* (in de betekenis van dat het voor bepaalde onderwerpen niet meer anders kan dan langs de weg van vervloeiing).

Onvermijdelijk en noodzakelijk

Er doen zich in het werken bij het rijk ontwikkelingen voor die ertoe leiden dat de introductie van hubs, naast bestaande organisatievormen onontkoombaar zal worden. Over de veranderende samenleving wordt vaak en veel gesproken, maar slechts zelden dringt in dergelijke gesprekken voldoende tot de betrokkenen door hoe ingrijpend de veranderingen zijn. Deze veranderingen zorgen niet voor ingewikkeldheid in de randvoorwaarden en de omgeving van –bijvoorbeeld- de overheidsdienst. Ze zetten de kern van de huidige manier van organiseren van beleidsontwikkeling op zijn kop. Dat vraagt niet om een verandering van enkele van de omstandigheden en technieken van de productie, maar om een heel andere productiewijze. De kunst van die kwestie is om dat op een manier te doen die én recht doet aan de ernst van de verandering, én die adequaat invulling geeft aan de funderende principes van het overheidsbestuur.

Het projectteam Ambtenaar voor de Toekomst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft trends in kaart gebracht die de veranderingen in het werken bij het rijk laten zien.³³ De analyse gaat er vanuit dat in het nieuwe werken van het rijk in de toekomst de medewerker en de inhoudelijke thematiek centraal staan. Daarbij gaat het om het idee dat het aanpassen van structuren in de toekomst weinig effectief zal blijken te zijn als antwoord op steeds weer nieuwe inhoudelijke beleidsuitdagingen. Mede op basis van de in deze notitie beschreven trends kunnen we onderstaande noties omtrent de noodzakelijkheid van de hub weergeven.

33 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), Het nieuwe werken bij het Rijk, Den Haag.

Kennis zonder autoriteit: kennis wordt meer diffuus. Voor wicked problems bestaat geen overeenstemming over probleemeigenschappen en oplossingsrichtingen. Er is strijd over kennis. Kennis veroudert bovendien steeds sneller, terwijl door de toegenomen complexiteit ook steeds meer microspecialisatie nodig is om er überhaupt nog iets van te begrijpen. Het punt is dat kennis niet meer vanzelfsprekend een autoriteitsclaim met zich mee brengt (of die claim wordt in ieder geval niet geaccepteerd). De Hub gaat dat fenomeen niet te lijf, bestrijdt het niet, maar incorporeert het in de werkwijze.

Macht zonder basis: klassieke structuren van vertegenwoordiging en draagvlak, 'de polderorganen', hebben voor veel vraagstukken aan zin verloren. Ze vertegenwoordigen het veld niet meer. Ze hebben macht, maar zonder basis. Dat geldt voor externe vertegenwoordigende organen (zoals vakbonden), maar ook voor de overheid zelf; die weet ook niet goed wat er speelt en heeft ook geen duidelijke lijnen naar het veld meer. Hetzelfde geldt voor de politiek. Er is dus wel macht – die ligt onverminderd bij bepaalde overleggen en actoren – maar die macht is niet meer gelegitimeerd door een machtsbasis en door gezag. En daarmee is de waarde ervan minimaal, want wat betekent het nog als er een sociaal akkoord gesloten wordt of als er op brancheniveau een afspraak wordt gemaakt waar de branche niets in ziet. En er zijn heel andere structuren mogelijk geworden om vertegenwoordiging en contact te organiseren, dus de niet-gebonden actoren vinden onderling nieuwe verbanden. De Hub kan rondom concrete vraagstukken, ad hoc, de lokaal/situationeel benodigde partijen bij elkaar brengen, hun interactie structureren en faciliteren, en de uitkomsten daarvan opwerken naar beleid.

Organisatie zonder grenzen: er zijn al heel veel grensoverstijgende praktijken, zonder dat duidelijk is hoe die nu precies werken of zouden moeten werken. Er gebeurt dus wel heel veel, maar vaak stiekem, toevallig of in de randen van de organisatie. Alleen dan is het namelijk mogelijk. De Hub biedt een werkwijze, enigszins doordacht en gereflecteerd, waarin die samenwerking vorm kan krijgen en waarmee ook leerprocessen rond die praktijken op gang gebracht kunnen worden. Het punt is hier dat er al heel veel over en dwars door de grenzen heen gebeurt (intern-intern, intern-extern), maar dat de staande organisatie dat niet goed aankan (anders dan door zo nu en dan een beetje opzij te gaan en een oogje toe te knijpen). De Hub geeft grip op dergelijke praktijken.

Capaciteit zonder formatie: omdat de kennis zo specialistisch is, maar ook zo snel veroudert, en nieuwe generaties ook wat andere opvattingen over 'dienstverband' en 'loopbaan' hebben, is het moeilijk om de goede mensen binnen te krijgen en te houden. Vroeger noemden we dat 'binden en boeien', maar inmiddels lijkt dat schema niet meer zo passend. De crux is vooral om iets anders voor dat klassieke binden te vinden. En om te denken over manieren waarop dat boeien niet fulltime over één dossier hoeft te gaan, maar ook voor vijf werkverbanden tegelijk kan gaan. De Hub doet dat: mensen zijn niet in dienst, maar doen wel mee. Ze gaan vol voor de inhoud van een dossier, maar dat kunnen ze net zo goed tegelijk voor allerlei andere verbanden doen bijvoorbeeld. De Hub houdt vast en laat los tegelijk.

Ambities zonder ideologie: de overheid wil van alles doen, de ambities zijn hoger dan ooit, maar zij doet dat zonder duidelijke ideologie. Het is meer een bricolage van allerlei grotere en kleinere ideologieën en normatieve schema's door elkaar. Doordat er geen 'groot verhaal' van de overheid is, bestaat er meer ruimte (en noodzaak) voor een passende beleidstheorie rond concrete vraagstukken. Dit maakt het mogelijk ook (delen

van) het normatieve debat - over wat er is en zou moeten zijn - in de Hub te laten plaatsvinden, met de mensen die er bij betrokken zijn en die er echt iets van af weten. De bricolage krijgt in de Hub als het ware een vaste en daarmee ook (meer) zichtbare en transparante vorm.

Momenten om een hub in te zetten

Naar onze mening zijn er verschillende situaties waarin een hub toegevoegde waarde kan hebben voor de rijksoverheid. De hub komt niet in de plaats van het klassieke werken, maar vormt een aanvulling voor specifieke situaties. Hubs zijn dan ook niet geschikt voor alle kwesties en thema's. Hierna beschrijven we drie mogelijke situaties waarin een hub kan worden ingezet. Belangrijk is daarbij rekening te houden met politieke keuze momenten. Ook wanneer de rijksdienst werkt met hubs blijft het primaat bij de politiek. Concreet kan dit vorm krijgen in door de politiek gestelde kaders; uitgangspunten die vooral het 'wat' definiëren. 'Hoe' hieraan vervolgens uitvoering wordt gegeven, kan in de hub worden bekeken. Daarover leggen bewindspersonen in de Kamer verantwoording af.

- Ten eerste kan een hub worden gebruikt in situaties waarin een snelle opstart gewenst is. Sommige situaties vragen om het op korte termijn mobiliseren van denkkraft en het snel ontwikkelen van plannen. De hub wordt dan gebruikt om massa te maken; om gebruik te maken van niet alleen de kracht vanuit het ambtelijk apparaat, maar van de kracht die bij partners aanwezig is en om sprongen te maken in de ontwerpfase. Deze variant van een hub noemen we hier de 'ontwikkelingshub'. Zo een hub zal steeds ook voorstellen voor politieke keuzes als uitkomst hebben.
- Ten tweede kan een hub worden gebruikt om in netwerken of ketens zaken tot stand te brengen. Soms kunnen zaken niet binnen de eigen organisatie worden ontwikkeld. Verplaatsen naar buiten, naar samenwerkingsconstructies met partners kan hier dan een oplossing zijn. Deze variant van een hub duiden we hier aan als 'alliantiehub'. Zo een hub zal in de praktijk worden ingezet om vorm te geven aan de uitvoering van reeds gemaakte politieke keuzes.
- Ten derde kan een hub worden ingezet wanneer kwesties over langere tijd in een impasse zijn geraakt. Als zich geen perspectieven op een spoedige oplossing voordoen en alleen in samenwerking over langere periode kwesties kunnen worden aangepakt. In de net even andere omgeving kan dan nieuwe creativiteit worden aangeboord. Deze variant van een hub noemen we hier 'reflectiehub'. In een dergelijke hub kunnen ook lastige politieke keuzes onderdeel van overleg vormen. Vanzelfsprekend worden eventuele gewenste nieuwe keuzes dan weer onderdeel van het politieke debat.

Op de wijze waarop in een hubs met politieke keuzes wordt omgegaan, kunnen verantwoordelijke bewindspersonen door de Kamer worden aangesproken. De ministeriele verantwoordelijkheid blijft immers gewoon bestaan. Zoals op veel andere dossiers ook zullen betrokken bewindspersonen deze verantwoordelijkheid in de praktijk delen.

Hubs in welke vorm dan ook dienen naar onze mening steeds een tijdelijk karakter te hebben. Zo wordt voorkomen dat de rijksdienst steeds verder uitdijt door het instellen van

steeds weer nieuwe hubs. Dit maakt het ook belangrijk vooraf aandacht te besteden aan de doelstellingen van de hub en aan het tijdpad. Ook tijdelijkheid is in dat opzicht maatwerk.

Overigens is het niet altijd nodig om hubs zelf te beginnen, al kunnen wij ons experimenten in die richting zeer goed voorstellen. Het is evenzo goed denkbaar dat de rijksoverheid participeert in hubs die al vanuit het bedrijfsleven, kennisinstellingen of het maatschappelijk middenveld zijn opgezet. De vraag is daarbij steeds of participeren toegevoegde waarde heeft. In de praktijk bestaan er al verschillende hubs die buiten de overheid zijn opgezet, bijvoorbeeld waar het gaat om watermanagement en obesitas. Werken met hubs, wat gezien kan worden als nadere invulling voor het concept van open innovatie, dat in het bedrijfsleven sinds enkele jaren voet aan de grond heeft gekregen, is buiten de overheid inmiddels praktijk, al verkeert het ook daar nog in de vroege stadia van bestaan.³⁴ Zo zijn er op het gebied van watermanagement in verschillende plaatsen als hubs opgericht in samenwerking met het NWP (Netherlands Water Partnership). Zo is er een Hub voor 'water en gezondheid' in Eindhoven en een Hub voor 'water en duurzaamheid' in Rotterdam. Ook bestaat er inmiddels een hub over obesitas waarin de overheid wel als deelnemers participeert. De uitdaging voor de rijksoverheid bestaat er - bij kansen om in hubs te participeren - steeds in niet in praktijken van het 'not invented here syndrome' te vervallen. Overigens zullen ook bedrijven en (kennis)instellingen zich steeds afvragen of participatie in een (door de overheid geïnitieerde) hub voor hen voordelen oplevert. In situaties waarin de inzet van een hub niet onvermijdelijk is, of waar dit voordeel niet meteen zichtbaar is, zullen de partijen gezamenlijk moeten bepalen of de inzet van een hub wenselijk en haalbaar is.

Overigens zijn hubs geen Nederlandse uitvinding. Ook in het buitenland wordt van innovatieve praktijken, zoals een hub, gebruik gemaakt. In Australië bijvoorbeeld bestaat een uitgebreid netwerk van door de overheid geïnitieerde, op export gerichte hubs. Deze hubs vormen een paraplu waar het bedrijfsleven terecht kan met en voor informatie en advies omtrent alle kwesties, kansen en bedreigingen die met internationale handel samengaan. Ook in het buitenland zijn hubs nog een praktijk in ontwikkeling.

Bouwstenen voor realisatie van een hub

Het realiseren van een hub in welke vorm dan ook vraagt aanpassingen in de bekende werkwijze van de rijksoverheid. Juist waar het gaat om de beleidsinhoudelijke kant heeft de hub toegevoegde waarde door de verbindingen die worden gelegd. Deze beleidsinhoudelijke laag is een soort tussenlaag in de rijksoverheid. Daarbij wordt de toplaag gevormd door de politiek en de onderlaag door de bedrijfsvoering en faciliteiten. Om effectief en efficiënt met een hub in de tussenlaag te kunnen opereren is het naar onze mening noodzakelijk de toplaag en de onderlaag buiten het debat te plaatsen. Waar het gaat om de politieke bovenlaag is het noodzakelijk vooraf te organiseren dat er politieke wil bestaat om bepaalde kwesties in een hub te positioneren. Daar hoeft op zich ook niets tegen te zijn. We hebben hiervoor al betoogd dat het politieke primaat en de

³⁴ Zie bijvoorbeeld: Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: The new Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, Boston.

ministeriele verantwoordelijkheid gewoon blijven bestaan en eigenlijk precies zo vorm krijgen als momenteel al gebruikelijk is.

Evenzo is het van belang in de bedrijfsvoering de introductie van hubs te faciliteren. Sterker nog, juist langs de band van de bedrijfsvoering wordt het mogelijk de hub als inhoudelijk instrument te positioneren. Hierna werken we de belangrijkste bouwstenen uit die naar onze mening binnen de bedrijfsvoering aangepakt dienen te worden. In meer algemene zin is het zaak om alle PIOFAH taken vooraf een plaats te geven. We bespreken hierna kort de belangrijkste kwesties door voorafgaand aan de inzet van een hub geregeld dienen te worden.

- *Huisvesting.* In het nieuwe werken doet zich een spanningsveld voor. Enerzijds is het nieuwe werken niet langer plaats en tijd gebonden en anderzijds is het gelijktijdig noodzakelijk een combinatie van fysieke werkplekken en ontmoetingsplekken te creëren waar alle personen en partijen die bij het werk van de hub betrokken zijn elkaar kunnen ontmoeten. Dergelijke locaties zouden vergelijkbaar kunnen zijn met de creatieve broedplaatsen die in verschillende plaatsen in Nederland reeds langere tijd ontstaan, zoals de Beehive voor wijkgericht werken in Amsterdam Slotervaart. Dit vraagt niet zozeer om het vinden van nieuwe locaties, maar om het slimmer en flexibeler gebruiken van overheidslocaties die er nu al zijn. Met elkaar delen en flexwerken zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Daarbij doet zich een spanningsveld voor tussen enerzijds het beschikbaar hebben voldoende werkplekken voor 'eigen' medewerkers en anderzijds het beschikbaar maken van voldoende werkplekken voor medewerkers op locatie. Aangezien medewerkers ook veel tijd op locatie zullen doorbrengen bij en met partijen uit het veld, bedrijven en kennisinstellingen ligt het voor de hand dat werken met hubs ook leidt tot een reductie van het aantal benodigde werkplekken.
- *Personeelsbeleid.* Ook in het personeelsbeleid dient het werken met en in hubs te worden gefaciliteerd. Er zal ruimte moeten worden geboden aan medewerkers om hun werkzaamheden flexibel in te vullen. Bovendien zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt omtrent verantwoordelijkheid en beoordeling. Het terugbrengen van het aantal functieprofielen bij de rijksoverheid helpt bovendien om de overheid flexibeler te maken. Het wordt dan eenvoudiger medewerkers in andere posities te plaatsen. Bovendien is het noodzakelijk aandacht te besteden aan carrièreperspectieven die passen bij flexibel en resultaatgericht werken, waarbij de zichtbaarheid in de eigen organisatie over periodes ook minder kan zijn dan in de meer klassieke varianten van werken. Het spanningsveld rondom het personeelsbeleid doet zich voor tussen enerzijds het vast houden van talentvolle medewerkers voor de eigen organisatie en projecten en het anderzijds faciliteren van systemen die het mogelijk maken medewerkers op die plaatsen te krijgen in de rijksoverheid waar ze met hun ervaring en expertise de beste bijdrage kunnen leveren. Een digitale portfolio van rijksoverheidsmedewerkers faciliteert de zoektocht van hubs (en projecten) op zoek naar medewerkers met competenties.
- *ICT en faciliteiten.* Flexibel en op locatie werken vraagt om gepaste faciliteiten. Deels zullen faciliteiten op locatie gecreëerd moeten worden, deels ook zal het noodzakelijk zijn de flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers te faciliteren en het mogelijk te maken dat zij op verschillende locaties steeds over alle benodigde informatie en contacten kunnen beschikken. Wat daarvoor precies nodig is, zal van geval tot geval verschillen.

De ene keer gaat het om laptops met internetaansluiting en de andere keer om continue toegang tot sociale media. Web 2.0, Google Maps en vele andere zogenaamde sociale media zullen hier in de toekomst van dienst kunnen zijn. Door gebruik te maken van de mogelijkheden van bijvoorbeeld wiki's is het niet meer nodig altijd fysiek bij elkaar te zijn. De hub is voor een deel dan ook echt virtueel. Het spanningsveld heeft hier vooral betrekking op de vraag of in hoeverre het noodzakelijk is faciliteiten steeds voor iedereen te regelen of voor een selecte groep van medewerkers en hoe zich de virtuele en de fysieke wereld tot elkaar gaan verhouden. Juist technologische innovaties maken het werken in hubs mogelijk, doordat samengewerkt kan worden aan documenten en virtueel vergaderen en digitaal informatiedelen mogelijk geworden is. Het is goed denkbaar dat in een hub gestreefd zal worden naar een virtueel optimum en een fysieke minimum.

- *Informatievoorziening.* De deelnemers van een hub dienen te kunnen beschikken over informatie en dienen in staat te zijn zelf informatie uit te zetten binnen hun moederorganisatie. Dit gaat verder dan het uitsluitend toegankelijk maken van informatie via ICT wegen. Het gaat er ook om de deelnemers in staat te stellen tot het verzamelen van informatie die zij voor de uitvoering van hun taak nodig hebben. Het is goed denkbaar dat hiervoor binnen verschillende departementen langs de hele lijn van de organisatie informatie beschikbaar gemaakt dient te worden. Waar het gaat om informatievoorziening zal het spanningsveld vaak betrekking hebben op de vraag hoeveel en welke (gevoelige) informatie nog openbaar beschikbaar wordt gemaakt. Transparantie heeft immers ook een keerzijde.
- *Organisatie.* Ook omtrent het functioneren van de hub als organisatievorm dient vooraf een regeling te worden getroffen. Deelnemers verhouden zich tot elkaar en zullen een bepaalde gedragscode en spelregels omtrent de samenwerking moeten afspreken. Het verdient aanbevelingen over dit soort kwesties voorafgaand aan het opzetten van een hub na te denken. Hier zal zich in de praktijk waarschijnlijk een spanningsveld voordoen omtrent de vraag hoeveel vaste afspraken en structuren nodig zijn om toch flexibel te kunnen opereren.
- *Financiën.* Hoewel het werken met een hub zeer wel kan leiden tot efficiënter werken, heeft een hub voor het dagelijkse functioneren weldegelijk middelen nodig. Deze dienen vanzelfsprekend beschikbaar te zijn. Hier zal zich in de praktijk ook een spanning voordoen. Immers, als kwesties niet binnen een directie vallen, is er in de rijksbegroting ook geen geld voor beschikbaar. Het is dan ook nodig op de begroting 'thematisch geld' te reserveren voor het werken in een hub. De spanning zit in de afweging omtrent de doelen waarvoor al dan niet (ook) thematisch geld opzij wordt gezet.

Hoe de verschillende spanningsvelden rondom aspecten van bedrijfsvoering zich in de praktijk zullen manifesteren en waar het gewenste evenwicht ligt, laat zich op voorhand lastig voorspellen. Dat is toch vooral een kwestie die tijdens experimenten in de praktijk zal moeten blijken.

Hubs en het omgaan met risico's

Ontegengesteld heeft het instellen van een hub voordelen. Innovativiteit, maatwerk,

flexibiliteit, slagvaardigheid en ontkokering zijn slechts enkele van de termen die als predicaat van de hub kunnen gelden. Gelijktijdig echter is er een keerzijde. Al deze voordelen dragen ook risico's in zich. Gebrek aan geheugen en tegenmacht, onbetrouwbaarheid en het kwijtraken van de politieke aanspreekbaarheid zijn enkele van de keerzijden, die tegenstanders van het werken met hubs aanvoeren. Het is echter geenszins een gegeven dat dergelijke risico's zich ook zullen manifesteren. De vraag is vooral hoe de risico's voldoende kunnen worden ondervangen en beheersbaar worden gemaakt. Hoe met andere woorden zorgen we ervoor dat de risico's acceptabel en politiek verantwoordbaar zijn? Het is zaak vooraf voldoende aandacht te besteden aan arrangementen om identificeerbare risico's af te dekken. Waar de hub transparantie van overheidsbeleid bevordert, is het eveneens zaak het functioneren van de hub transparant te maken. In onderstaand schema geven we daarvan een aantal voorbeelden, zonder te pretenderen hier compleet te zijn.

Tabel 1: arrangementen voor het omgaan met risico's

Kenmerk hub	Voordeel	Risico	Mogelijk arrangement
Metamorfose	Lerend vermogen en maatwerk	Kwijtraken van politieke aanspreekbaarheid	Benoemen en bewaken politieke keuzemomenten en ministeriële verantwoordelijkheid
Wisselende verbindingen	Innovativiteit	Gebrek aan geheugen	Departement als omgeving voor kennisdeling
Tijdelijkheid	Responsiviteit	Onbetrouwbaarheid	Resultaatafspraken, vormen allianties
Aanpasbaarheid	Flexibiliteit	Geen vasthoudendheid	Ontwikkelen bouwdoos van 'standaard' elementen
Integraal	Ontkokering	Tegenmacht ontbreekt	Creatieve concurrentie organiseren

De introductie van nieuwe werkwijzen is naar onze mening waardevol voor het openbaar bestuur. Maar met die introductie dient ook aandacht gepaard te gaan voor klassieke waarden. Anders bestaat de kans dat de nieuwe vormen van organiseren ook de lastige kwesties van morgen uitlokken, zoals geheugenverlies. Daarom is het van belang bij vloeibaar bestuur arrangementen te ontwikkelen die ruimte maken voor zowel klassieke waarden als nieuwe organisatievormen.

Antwoord op een retorische vraag

We begonnen ons essay met een – uiteraard ietwat retorische – vraag. Als u het onder de door ons geschetste veranderende en veranderde omstandigheden opnieuw zou moeten doen, zou u dan dezelfde organisatievorm voor beleidsontwikkelingen kiezen? Dus opnieuw verkokerde departementen, met een zeer indringende en dwingende verticale prikkelstructuur, met daaromheen enkele meer horizontale dwarsverbanden. Ons vermoeden is van niet. De Hub biedt een alternatief voor het huidige model dat beter past bij de veranderende omstandigheden voor beleid. Aan het einde van ons essay gekomen rechtvaardigt dit overigens wel een nieuwe vraag. Wat staat ons nu nog in de weg om op grotere schaal te experimenteren met 'Hub-achtige' modellen? Wij zien uit naar een inhoudelijke gedachtewisseling over deze vraag en in afwachting daarvan geven we hieronder bij wijze van samenvatting nog kort de belangrijkste bijdragen van de hub weer, die nodig zijn voor het oplossen van maatschappelijke problemen:

1. De Hub is een plaats waar kennis samen komt, van waaruit nieuwe krachtige *ideeën* worden geproduceerd ('puzzling');
2. De Hub is een plaats waar op een vernieuwende manier de rond een probleem belangrijkste belangen samen komen, het is dus ook een manier van *vertegenwoordiging*, maar dan op een manier die beter bij de nieuwe context past dan de huidige polderorganen. Vanuit die vertegenwoordiging ontstaat dus borging in belangen en draagvlak. De Hub produceert *macht* ('powering');
3. De Hub is een plaats waar verbeelding ruimte krijgt en ontstaat. Bestaande vraagstukken of processen worden in nieuwe, beter passende beelden en verhalen gevat, waarmee andere oplossingen zichtbaar en voorstelbaar worden. Hiermee worden de geproduceerde ideeën buiten ook overdraagbaar, ze worden letterlijk vertelbaar en voorstelbaar. De Hub produceert *sterke verhalen* ('framing');
4. De Hub is een plaats waar bestaande structuren ondergeschikt zijn aan de vraagstukken en waar pad-afhankelijkheid doorbroken kan worden. Zo worden bestaande structuren aan de hand van de problemen gevormd en kunnen naar gelang de vereisten en behoeften van problemen nieuwe passende structuren worden ontwikkeld. De Hub produceert vloeibare *structuren* ('organizing').

H3 De Werkomgeving

Flexibel, Doelmatig, Vitaal en Duurzaam

Wat betreft de huidige situatie omtrent de werkomgeving van ambtenaren zijn tijdens het project 'Ambtenaar voor de Toekomst' een paar constatering gedaan (op basis van werkzaamheden door diverse werkgroepen, externe onderzoeken alsmede eigen ervaringen, zie hoofdstuk 1):

Het kantoor verandert niet mee

Terwijl de inhoud van werk en de hulpmiddelen daarbij sinds het begin van de vorige eeuw ingrijpend zijn veranderd, is het kantoor altijd hetzelfde gebleven². Dit geldt niet minder voor de rijksdienst waar een gemiddeld kantoor nog steeds op een administratieve fabriek lijkt, opgezet volgens het klassieke model van het 'scientific management': een witteboordenvariant van de lopende band met lange gangen, horizontale en verticale arbeidsdeling en identieke hokjes waar zo nu en dan iets 'de lijn in' wordt geschoven. De archiefkasten in het klassieke kantoor zijn vervangen door servers en de in- en uitbakjes vervangen door e-mail, maar verder lijkt er nog maar weinig veranderd. Ook in de bouwplannen voor het nieuwe gebouw van BZK en Justitie was het idee lange gangen met identieke kamers te maken.

Thuis heeft men betere middelen dan op het werk.

Daar komt bij dat men veelal thuis wel de beschikking heeft over de nieuwste en meest geavanceerde computer, laptop, notebook, smart phone, game consoles, en de bijbehorende software. Wanneer men bij de rijksdienst aangesteld wordt moeten ze opeens hun 'tools' bij de poort achterlaten. En dat begint bij steeds meer mensen te irriteren, vooral bij jonge ambtenaren die vanaf jongs af aan gewend zijn beschikking te hebben over moderne technologie. De toegang tot (nieuwe) technologie is tegenwoordig voor jongeren een belangrijk aspect om zich te profileren (en trots te zijn op hun baan). Wanneer ze daar bij de rijksoverheid geen toegang tot krijgen wenden ze zich tot hun eigen toerusting, waarmee ze de beveiligingsystemen van de overheid passeren, of ze raken gefrustreerd omdat ze hun werk niet naar behoren kunnen doen.

De 'digital natives' staan niet voor de poort, ze zijn allang binnen

Het is belangrijk om daarbij te beseffen dat de nieuwe generatie niet iets van de toekomst is, ze zijn er nu al. De actiefste leeftijdsgroep op websites als Flickr, Wikipedia, Twitter, Blogs en YouTube is tussen de 25 en 34 jaar oud. Kenmerkend voor de activiteiten op deze websites is dat het draait om netwerken, samenwerken en uitwisselen. Deze generatie wordt dus tijdens hun werk bij de rijksdienst gefrustreerd omdat ze weten dat het sneller, makkelijker en efficiënter kan, terwijl ze de belangrijke nieuwe competenties voor de toekomst van nature bezit.

De ICT-ondersteuning vindt niet plaats vanuit het perspectief van de gebruiker

Op het gebied van ICT wordt momenteel nog teveel vanuit de aanbieder in plaats van vanuit de gebruiker geredeneerd. De focus ligt op beheersing. Door de grote complexiteit van het ICT-landschap dat beheerd moet worden binnen de rijksoverheid, de strenge veiligheidseisen, en de hoge kosten en de hoeveelheid tijd die hiermee gemoeid zijn wordt er begrijpelijkerwijs een restrictief beleid gevoerd. De vele maatregelen die ervoor moeten zorgen dat onze systemen veilig zijn beperken momenteel de bewegingsruimte van de ambtenaar tot op een dusdanige hoogte dat velen wegen eromheen vinden en het systeem als geheel per saldo veel minder veilig is. Hoeveel usb sticks zijn we niet al kwijtgeraakt? Hoeveel ambtenaren forwarden hun werkmail naar hun persoonlijke mail?

En hoeveel medewerkers zetten al hun documenten op online workspaces zoals googledocs in plaats van op beperkende en dure samenwerkingsruimtes op rijksweb? Helpt het huidige beleid of werkt het tegen ons? Voor HNW is het optimaal toerusten van de ambtenaar met 'state of the art' ICT-voorzieningen onmisbaar. Verschillen in taken, werkstijlen en persoonlijke voorkeuren zorgen er voor dat datgene wat voor de één werkt niet per se ook voor een ander werkt. Hierbij gaat het niet alleen om telefoons, computers etc., maar ook om slimme netwerken en samenwerkingsplatformen. Tevens gebeurt steeds meer werk met het hoofd in plaats van de handen. Het is niet langer noodzakelijk dat het werk op een vaste plaats gebeurt.

Naar tijd- en plaatsafhankelijk werken en activiteitsgerelateerde werkplekken

De principes van het Nieuwe Werken impliceren ook een andere inrichting van de werkomgeving van ambtenaren —zeker nu de digitale mogelijkheden legio lijken. Verschillende aspecten spelen hierbij mee: (1) Flexibiliteit, (2) Doelmatigheid, (3) Vitaliteit, en (4) Duurzaamheid.

1. Flexibel werken: asynchroon, het kantoor in je broekzak

Een groot deel van het ambtenarenwerk is beeldschermwerk. Voor veel rijksambtenaren geldt dus nu al dat ze een groot deel van hun werk zouden kunnen uitvoeren waar en wanneer ze willen- zolang ze maar over een computer beschikken. Benodigde informatie is digitaal voorhanden en collega's zijn op afstand te bereiken. De verwachting is dat over een paar jaar overal in Nederland draadloos internet beschikbaar zal zijn (volgend jaar in alle treinen), maar nu al hebben al veel mensen continu toegang tot het internet via mobiele internetabonnementen op laptop, notebook en telefoon. Dit betekent dus dat het kantoor slechts één van de vele mogelijkheden is om te werken. Het kan net zo goed plaatsvinden in de eigen tuin, in een 'smart work center' vlakbij huis of 'gewoon' in de trein. Een beleidsmedewerker kan er bijvoorbeeld voor kiezen om zo nu en dan in het kantoor van een uitvoeringsorganisatie te gaan zitten, terwijl een cipier online kan inloggen in een samenwerkingsruimte om te brainstormen over nieuwe beleidsvorming. Het veelgehoorde argument dat digitale verbindingen onveilig zouden zijn is allang achterhaald: banken sturen al jaren, via geavanceerde data-encryptie, privacygevoelige informatie over het internet. In het nieuwe werken concept is het kantoor dus vooral een ontmoetingsplek voor samenwerking en ontmoeting. Dit betekent dat werknemers alleen van het kantoorgebouw gebruik maken op de momenten dat dit voor hen de aantrekkelijkste optie is; ontmoeten van collega's, ontvangen van gasten of het gebruik maken van specifieke faciliteiten.

In het digitale tijdperk zullen medewerkers ook steeds minder op hetzelfde moment werken en aanwezig zijn. Directe communicatie wordt daarom aangevuld met broadcasting; uitzenden zonder te weten wie ontvanger is (bijv. Twitter) en synchrone communicatie wordt vaker vervangen door asynchrone communicatie (bijv. in wiki's werken). Om elkaar op afstand te ontmoeten en samen te werken kunnen ambtenaren vaker gebruik maken van conference calls, online gesprekken zoals via messenger service of virtuele workspaces. Al deze virtuele mogelijkheden maken het wel noodzakelijk om een fysiek minimum en een virtueel optimum af te spreken. Dit voorkomt scheve gezicht wanneer een medewerker of leidinggevende niet op kantoor is en geeft mensen meer vrijheid om zelf te bepalen hoe, wanneer en met wie je werkt wanneer de functie dat toelaat.

2. Doelmatig werken: voor elk cluster van activiteiten een specifieke werkruimte

De hoofdactiviteiten van de gemiddelde ambtenaar bestaan uit het communiceren met anderen (telefonisch, online dan wel in persoon), en het geconcentreerd bezig zijn met informatie zoals nota's schrijven, plannen uitwerken en presentaties of speeches voorbereiden. Daarnaast is er natuurlijk behoefte aan pauze. Kortom: communiceren, concentreren en ontspannen. Binnen het nieuw werken concept is er geen sprake meer van een vaste eigen werkplek, maar wordt de werkomgeving zo ingericht dat het recht doet aan de activiteiten waar men op dat moment mee bezig is. Voorbeelden van dergelijke *activiteitgerelateerde* werkomgevingen zijn: stilleruimtes om geconcentreerd te werken, ruimtes om één op één gesprekken te voeren, geluidsdichte ruimtes om in alle rust te kunnen telefoneren, vergaderzalen om met grote groepen samen te komen, en sfeervol ingerichte 'huiskamers' met een koffiebar om bij te praten met collega's. Hiermee creëer je werkplekken op maat maar kan de 'Rijkswerkplek' toch gestandaardiseerd worden. Verscheidene bedrijven hebben een dergelijk concept al met succes doorgevoerd. De rijksoverheid hoeft dus niet het wiel uit te vinden maar kan leren door over de schutting te kijken naar succesverhalen (en de kanttekeningen in acht te nemen). Activiteitsgebaseerd werken is overigens een vaardigheid die niet iedereen vanzelf onder de knie heeft, begeleiding hierbij is aan te bevelen.

3. Vitaal werken: gezond, productief en creatief door grip op de eigen werkdruk

Een nieuwe, flexibele manier van werken biedt tevens mogelijkheden om gezond en vitaal te blijven (minder stilzitten, meer bewegen). Het loslaten van de 'negen tot vijf mentaliteit' biedt de mogelijkheid om werk en privé veel efficiënter in te richten. Nu in het digitale tijdperk en de kenniseconomie de medewerker zelf, als productiefactor, steeds belangrijker wordt, moet er ook meer aandacht uitgaan aan het 'vrij maken van het hoofd', reduceren van stress, meer beweging. Voordelen van het hebben van vitale werknemers spreken eigenlijk voor zich. Bedrijven die voorlopen wat betreft het Nieuwe Werken laten zien dat het ziekteverzuim drastisch daalt, wat een organisatie veel geld scheelt. Daarnaast is (na een korte gewenningsfase) de productiviteit hoger (grotere creativiteit en betere oplossingen), de werksfeer is meer ontspannen en er zijn minder snel conflicten. De inzetbaarheid van personeel wordt beter doordat werk beter is te plannen (iedereen is er altijd). Daarnaast is vitaliteitsbeleid maatschappelijk verantwoord: ook buiten het werk om zijn ambtenaren fit en vitaal wat ook nog eens de aantrekkelijkheid van de rijksdienst als werkgever vergroot.

4. Duurzaam werken: een steentje bijdragen aan een beter milieu

Uit bezettingsgraadmetingen blijkt dat in de meeste kantoren, ook die van de rijksdienst, op een willekeurig moment gemiddeld slechts de helft van de werkplekken in gebruik is. Dit betekent dus ook dat de andere helft *niet* wordt gebruikt. Efficiënter gebruik van werkruimte (bijv. minder plekken dan er medewerkers zijn) zou dus een forse kostenbesparing kunnen opleveren: er hoeven minder vierkante meters worden gehuurd, het energieverbruik gaat omlaag, er hoeft minder te worden schoongemaakt en interne verhuizingen behoren tot de verleden tijd. Bij een bedrijf als HP leverde het anders inrichten van werkplekken in het eerste jaar besparing van 8 miljoen op, in de jaren daarna vier miljoen. Ten tijde van economische crisis en drastische bezuinigingen klinkt het aanpakken van de huisvesten als een absolute 'must'.

Kantoren kunnen zo worden ingericht dat papierloos werken mogelijk is. Het aantal kilometers dat door ambtenaren gemaakt wordt kan enorm dalen- dat scheelt in de trein en op de weg en draagt bij aan een beter milieu. Zeker als ambtenaren in de toekomst

zouden kunnen werken in alle rijksgebouwen (of een gedeelte daarvan) wat met zich meebrengt dat we met minder gebouwen kunnen volstaan. Pak bijvoorbeeld de toegangspoortjes in de ministeries op en verplaats ze twee verdiepingen naar boven zodat een gedeelte openlijk toegankelijk is zonder aan te melden, pasjes etc. Maak de panden zichtbaar en ontwikkel een rijksbreed reserveringssysteem voor de faciliteiten die gedeeld kunnen worden. Ambtenaren kunnen op hun vaste standplaats van tevoren werkplekken, zalen en faciliteiten reserveren, een week van tevoren zijn deze vervolgens voor alle rijksambtenaren te boeken. Het gaat steeds meer om het hier en nu, dus ambtenaren zullen steeds vaker op het laatste moment een geschikte plek zoeken op basis van deelnemers en de locatie waar deze zich bevinden. Er is dan altijd een alternatief in de buurt beschikbaar. Via moderne communicatiemiddelen worden betrokkenen op de hoogte gebracht van de gekozen locatie.

Een nieuwe huisvestingsstrategie, volgens de principes van het Nieuwe Werken, kan de rijksdienst een flinke besparing opleveren. Het Rijk geeft jaarlijks 1.3 miljard uit aan huisvesting. Door slimmer huisvesten is berekend dat er op de kerndepartementen in Den Haag 40 miljard kan worden bespaard. Een nog grotere besparing kan door slimmer huisvestingsbeleid op de locaties buiten Den Haag worden gerealiseerd. Bovendien gaat dit slimmere huisvestingsbeleid nog altijd uit van de norm 1,1 werkplek per FTE. Wanneer organisaties volgens de principes van het Nieuwe Werken gaan werken kan men deze norm loslaten en uitgaan van een veel lagere norm (bijv. 0,6 werkplek per FTE zoals door sommige bedrijven wordt gehanteerd). Dit kan op termijn (binnen 10 jaar) een veel grotere en structurele besparing opleveren.

H4 Open overheid

Transparantie, participatie en
samenwerking over grenzen heen

Zoals in de visie (hoofdstuk één) is beschreven staan we als overheid voor grote veranderingen. In het bijzonder hebben de digitale ontwikkelingen een grote impact op hoe mensen verbindingen maken, samenwerken en communiceren. Deze ontwikkelingen bieden kansen om over grenzen heen samen te werken, maar er komen ook nieuwe vraagstukken uit voort. Wat betreft de huidige situatie bij het Rijk kan een aantal constatering worden gedaan. Deze worden hieronder uitgewerkt.

Huidige situatie

Men werkt nog steeds vanuit 'ouderwetse' 1.0 toepassingen

In Nederland is de afgelopen jaren al veel beleid ontwikkeld dat gericht is op de verdere digitalisering van de overheid. Het gaat hier echter om digitalisering vanuit het bestaande paradigma, te weten het aanbieden van informatie (web 1.0). Momenteel is er nog onvoldoende ervaring met de zogenaamde tweede fase van het Internet, het sociale web (of 'web 2.0'; zie kader 4). Web 2.0 toepassingen zijn in relatieve korte tijd gemeengoed geworden. Sites als Youtube, Twitter, Facebook, Wikipedia, en LinkedIn bestonden zo'n 5 jaar geleden niet of nauwelijks. Met de opkomst van het web 2.0 krijgt de ontwikkeling van de netwerksamenleving een sterke impuls. Burgers zijn niet langer alleen maar kiezer, belastingbetaler of klant, maar steeds meer ook co-creator van publieke waarde en participant in het proces. Daarvoor heb je meer kennis over en gebruik van web 2.0 toepassingen nodig.

Kader 4: Van web 1.0, via web 2.0 naar web 3.0

Web 1.0 (verleden)

In de jaren negentig ontstond het Web 1.0, de eerste fase in de ontwikkeling van het Internet. Kenmerkend voor web 1.0 is het eenrichtingsverkeer: publicatie van online documenten, hyperlinks en massacommunicatie. Oftewel het 'content web', waarbij het meeste van de content gratis was, maar slechts 10% ook daadwerkelijk vindbaar. Organisaties gingen webpagina's maken met daarop statische informatie.

Web 2.0 (heden)

Sinds het begin van deze eeuw wordt het Web 2.0, de tweede fase, steeds belangrijker. De kern en de kracht van Web 2.0 is het tweerichtingsverkeer, de interactie. Web 2.0 is het tijdperk van 'user generated content', blogs, het zelf taggen van content, het aanmaken van profielen en de tijd van delen, participeren en standaardiseren. Voorbeelden zijn Wikipedia, Hyves, Facebook, Delicious. De kenmerken van Web 2.0 zijn open, sociaal en de gebruiker centraal.

Web 3.0 (toekomst)

Volgens experts zal het web 2.0 zich ontwikkelen naar een Web 3.0, het 'semantische' web. De mate van intelligentie van het internet en alles wat daarmee samenhangt gaat toenemen. Het internet weet steeds beter wat je wilt en zoekt. Het web ontwikkelt zich steeds meer in de richting van een volledig 'open source' internet met open content en applicaties die voor iedereen toegankelijk zijn om nieuwe diensten, applicaties en content te ontwikkelen.

Een rijksbrede ambitie ontbreekt

Web 2.0 initiatieven ontstaan momenteel vooral bottom-up en worden geïnitieerd door een aantal ambitieuze digitale natives (twintigers) en early adopters (dertigers). Op het platform van ambtenaar 2.0 hebben deze zich verenigd. Zij krijgen in het meest gunstige geval ruimte voor experimenten, maar er is nog geen sprake van een (rijks- of zelfs kabinets-) brede ambitie ten aanzien van een 'Open Overheid', zoals in landen als de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk wel het geval is. Hierdoor lopen we het risico dat het gezien wordt als 'iets leuk en hips voor erbij' terwijl het toch een serieuze ontwikkeling is die hoe dan ook grote impact op ons werk gaat hebben.

Digitale inzichten en vaardigheden zijn cruciaal

Maatschappelijke vraagstukken zijn steeds minder vaak binnen een bepaald ministerie of afdeling op te lossen. Vraagstukken gaan over grenzen heen. Dat vereist dat ambtenaren ook over die grenzen heen kunnen werken. De formele positie wordt steeds minder bepalend, maar weten hoe men zich als ambtenaar een weg kan vinden en daarbij verschillende netwerken kan mobiliseren des te meer. Dat vraagt om nieuwe rollen van ambtenaren, maar ook dat ze de juiste digitale instrumenten weten in te zetten om hun doelen zo efficiënt mogelijk te bereiken.

Veel werknemers hebben de behoefte om meer inzicht te krijgen in wat er online mogelijk is. Wat kun je waarvoor inzetten? Hoe start ik als ambtenaar een online community rond mijn beleidsthema? 'Hoe kan ik online sociale netwerken benutten? Hoe zet ik crowdsource technieken in voor het generen van ideeën en oplossingen voor een maatschappelijk probleem? Waar kan ik documenten of data beschikbaar maken voor de samenleving? Wat zijn de mogelijkheden en wat zijn de risico's?

Kader 5: Crowds en communities

The 'wisdom of the crowds' wordt een steeds belangrijkere bron van kennis en innovatie. Succesvol gebruik maken van deze 'bron' kan alleen als de overheid ook onderdeel van de 'crowd' wil zijn. Dit kan zij zijn door informatie en data transparant aan te bieden en actief te delen waar andere hun voordeel mee kunnen doen.

Het verschil tussen een crowd en een community is dat leden van een crowd geen vaste of duidelijke relatie tot elkaar hebben. De samenstelling is ad hoc en leden handelen in principe onafhankelijk van elkaar. Met de juiste tools kunnen crowds ingezet worden om beleid aan te vullen. Denk hierbij aan opsporing van verdachte en vermiste personen, signalering van straatvuil of vernielingen in het publieke domein. Zo draagt de 'massa' bij aan de oplossing van deze problemen.

Communities kenmerken zich door mensen met een duidelijke relatie of gemeenschappelijkheid. Dit zijn groepen mensen die zich virtueel (vaak gecombineerd met fysieke ontmoetingen) organiseren rond interesse, maatschappelijke problemen of idealen. Zo is er binnen de rijksdienst de community ambtenaar20.nl en is vroegopstap.nl een goed voorbeeld van ouders die zich zorgen maken over het uitgaansgedrag van hun kinderen.

Communities ontstaan niet zomaar, maar moeten expliciet worden opgezet en hebben speciale faciliteiten nodig. Participeren in communities geeft de mogelijkheid om mensen tijd- en plaatsafhankelijk en in wisselende samenstelling te raadplegen of te mobiliseren rond maatschappelijke thema's. Burgers zijn op deze manier niet alleen 'klant' van de overheid maar coproduceren met de overheid. Het is op deze manier voor burgers mogelijk hun kennis ervaring en tijd in te zetten voor het signaleren en verbeteren van maatschappelijke problemen.

Concrete aanbevelingen

Om moderne rollen te kunnen ontwikkelen en de meer traditionele rollen te moderniseren zal de rijksdienst zich moeten ontwikkelen tot een 'Open Overheid', dat wil zeggen: *transparantie* (data), *participatie* (denken), en *samenwerking* (doen). Deze indeling wordt onder meer door de Amerikaanse president Obama gehanteerd.

1. Transparante overheidsinformatie

Een transparante overheid is een voorwaarde voor samenwerking en innovatie. Binnen de overheid is enorm veel kennis voorhanden. Steeds meer mensen zijn op zoek naar kennis via internet. Een transparante overheid betekent meer overheidsinformatie online beschikbaar stellen in een open format, zoals xml of rss, of via een API (een set afspraken waardoor computers en sites met elkaar kunnen samenwerken en gegevens kunnen uitwisselen). Doordat we erg veel informatie netjes hebben opgeslagen en bijgehouden, kunnen we binnen Europa een koplopperspositie ontwikkelen op dit gebied.

Daarbij is het belangrijk dat de gebruiker centraal staat, te veel informatie wordt nog verstrekt vanuit 'institutionele logica'.

2. Online participatieve beleidsprocessen

De rijksoverheid kan moderne internettoepassingen benutten voor het organiseren van participatieve beleidsprocessen. Daarvoor zijn meerdere manieren mogelijk. De overheid kan zelf het initiatief voor het creëren van een platform maken of aansluiten bij reeds bestaande platformen en communities. De overheid creëert dan niet zijn eigen kanaal maar gebruikt digitale 'kruispunten' waar de doelgroep en/of discussie reeds actief is. Dat betekent dat ambtenaren meer op pad gaan op internet en zich mengen in de daar spelende discussies. Het is belangrijk dat de rijksoverheid daarbij voldoende vrijheid geeft: maak onderscheid tussen officiële communicatie uitingen als organisatie naar buiten toe en de communicatiemiddelen van individuen of communities. Een open overheid is ontvankelijk voor suggesties en 'weak signals' uit de samenleving. Deze komen niet altijd gevraagd of gewenst maar het ontvankelijk zijn voor deze ongevraagde signalen draagt bij aan de reputatie van de rijksdienst op het internet.

3. Grensoverschrijdende (online) samenwerking

De opkomst van de netwerksamenleving zorgt voor een groei aan initiatieven binnen het 'traditioneel publieke domein. Denk bijvoorbeeld aan de 'Thomas huizen'; een vader die geen gepaste zorg voor zijn kind vond en zelf een passende instelling opzet. Veel van dit soort initiatieven starten online, denk hierbij aan geluidsnet. Bewoners rond Schiphol die de geluidsmetingen niet vertrouwden en zelf een netwerk hebben opgezet. Deze metingen worden nu door Schiphol, overheid en burgers als uitgangspunt genomen. Vaak zoeken dit soort initiatieven zonder veel succes samenwerking met de overheid. Een open overheid is er op gericht dit soort private initiatieven in het publieke domein te signaleren, hier bij aan te sluiten of ruimte voor te laten. Het aansluiten bij initiatieven uit de markt of samenleving zorgt voor een zekere 'grensvervaging'.

Kader 6: Voorbeelden van een Open Overheid

Dialogoog en innovatie

Een succesvol voorbeeld van de inzet van sociale media door de overheid is de gemeente Smallingerland. Zij realiseerden de plannen voor een nieuwe wijk samen met een community op internet via de website www.wijbouwenveenwijk.nl. De gemeente Smallingerland zorgde met dit project voor dialoog en liet de internetcommunity, bestaande uit inwoners, studenten en specialisten, meedenken om zo een innovatieve woonwijk ontwikkelen.

Op de site Breda Morgen www.breda-morgen.nl kunnen inwoners hun dromen indienen om iets te verbeteren of te vernieuwen in Breda. Mensen verbinden zich met elkaar, ondersteunen elkaars ideeën en organiseren stadsgesprekken om samen de stad te besturen en de kwaliteit van Breda te verbeteren.

Open data

Via de website www.datzouhandigzijn.nl riep het ministerie van Binnenlandse Zaken iedereen op om mee te denken welke overheidsinformatie handig zou zijn om in een open standaard beschikbaar te stellen. Een van de ideeën was bijvoorbeeld een digitale afvalophaalkalender, waarbij je een smsje, mail of melding krijgt in je elektronische agenda wanneer welk afval wordt opgehaald. Dit leidt ertoe dat er meer gescheiden afval opgehaald kan worden. De ophaaldata zijn al in bezit van de overheid en hoeven alleen maar bekend gemaakt te worden. Door in de toekomst meer gegevens toegankelijk te maken kan iedereen zelf beslissen wat men met de beschikbare overheidsinformatie wil doen, zoals het ontwikkelen van handige online diensten.

In Amerika is de website <http://www.data.gov/> een goed voorbeeld waar je gemakkelijk toegang hebt tot overheidsgegevens. In Groot-Brittannië is het mogelijk om via een particulier initiatief volledig geautomatiseerd aanvragen te doen op basis van de wet openbaarheid bestuur. Je vraag wordt op de juiste manier ingediend en de overheid is verplicht je vraag te beantwoorden. Het antwoord wordt via de site www.whatdotheyknow.com aan iedereen beschikbaar gesteld.

-> In Nederland is de stichting 'Dat zou jij wel willen weten' opgestart om informatie van de overheid toegankelijker te maken door het automatiseren van WOB-verzoeken: <http://www.woberator.nl/>

Transparante overheidsinformatie

De politie Haaglanden publiceert zelf haar gegevens met betrekking tot criminaliteit op www.hoeveiligismijnwijk.nl. Je kunt hier in één oogopslag zien welke wijken veilig zijn. Op www.vergunningenkaart.nl kun je zien wie er bij jou in de buurt een bouw- of kapvergunning heeft aangevraagd. Geen overheidssite wel een mooi voorbeeld van Open Overheid: Op www.watstemtmijnraad.nl kun je zien wat het stemgedrag van gemeenteraadsleden is. Hierdoor wordt inzichtelijk of een raadslid op wie jij hebt gestemd, voor of tegen de bouw van de flat was tegenover je huis. Tot voorheen was op deze vraag nauwelijks een antwoord te verkrijgen.

Netwerkvorming

Op de website Ambtenaar 2.0 (www.ambtenaar20.nl) zijn veel ambtenaren uit het hele land actief die met elkaar kennis uitwisselen over de gevolgen van het sociale web voor de overheid. Ze wisselen ideeën, praktijkervaringen en tips uit en organiseren bijeenkomsten (Open Koffie) om elkaar te ontmoeten en te inspireren.

Participatie

Op de website verbeterdebuurt.nl en ditisnietok.nl kunnen burgers op een stadskaat meldingen over de openbare ruimte doorgeven. Door op de kaart te klikken geven ze aan waar bijvoorbeeld een stoeptegels verdwenen of waar te weinig fietsenrekken zijn. Het is ook mogelijk om met een applicatie op je mobiele telefoon meldingen door te geven inclusief locatie en foto. De gemeente ontvangt daarvan een bericht, kan via de website reageren en aangeven of het probleem is opgelost. Het wordt zo voor burgers eenvoudiger om een melding te doen bij de overheid. De overheid heeft zo veel meer ogen en oren in de buurt en kan sneller reageren op wat burgers belangrijk vinden.

H5 Portfolio's

Naar een systeem van flexibele,
maar duurzame inzetbaarheid

In de visie in hoofdstuk één beschreven we al enkele eigenschappen van een rijksdienst die klaar is voor de toekomst. Deze is slagvaardig en flexibel en wil het maximale uit haar ambtenaren halen. Een rijksdienst voor de toekomst investeert in 'employability' van haar werknemers en stimuleert ambtenaren om een leven lang te leren. Hierdoor worden de voorwaarden ingevuld voor het ontstaan van een dynamische interne arbeidsmarkt met veel vrijwillige mobiliteit waardoor de productiviteit kan toenemen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe het gebruik van *portfolio's*, een gedifferentieerd en transparant *beoordelings- en beloningssysteem* en *werkbudgetten* hieraan kunnen bijdragen.

Huidige situatie

Wat betreft de huidige situatie omtrent mobiliteit en duurzame inzetbaarheid van medewerkers zijn tijdens het project 'Ambtenaar voor de Toekomst' een paar constatering gedaan (op basis van werkzaamheden door diverse werkgroepen, externe onderzoeken alsmede eigen ervaringen, zie hoofdstuk één):

Medewerkers hebben onvoldoende grip op hun eigen loopbaan

Veel medewerkers hebben momenteel onvoldoende zicht op hun eigen loopbaan en de mogelijkheden die er binnen de rijksdienst zijn. Om de flexibiliteit van ambtenaren te bevorderen moet helder zijn wat functies op de verschillende departementen inhouden. Het nieuwe functiegebouw draagt daar in belangrijke mate bij doordat medewerkers makkelijker kunnen inzien wat interessante opties zijn voor een volgende loopbaanstap, ook omdat inzichtelijk is wat er in een toekomstige functie wordt verwacht als het gaat om de te behalen resultaten, succesvol gedrag en specifieke kwaliteiten als kennis, vaardigheden/competenties.

Er is rijksbreed onvoldoende inzicht in welke capaciteiten er 'in huis' zijn

Tegelijkertijd is er vanuit het werkgeversperspectief onvoldoende inzicht in welke mensen met bijbehorende capaciteiten er al binnen het Rijk werkzaam zijn. Natuurlijk zullen managers vaak wel weten wie van hun medewerkers wat goed kan, maar op rijksbreed niveau is dit veel minder inzichtelijk. Om het aanpassend vermogen van de rijksdienst te vergroten (en tevens de externe inhuur te verkleinen) is dit wel zeer wenselijk. Echter, ambtenaren hebben momenteel geen mogelijkheid om een 'track record' op te bouwen van opdrachten/ projecten die men binnen de rijksoverheid heeft uitgevoerd. Over goede prestaties van medewerkers wordt nauwelijks informatie opgeslagen. Als het al wordt gedaan kan de medewerker daar nauwelijks zijn of haar voordeel mee doen, zeker niet in een volgende functie binnen het Rijk. Aan de andere kant hebben projectmanagers onvoldoende mogelijkheden om rijksbreed te kunnen zoeken naar geschikte mensen. Hierdoor blijft het perspectief van 'werken bij het Rijk' ver weg.

Het beoordeling- en beloningssysteem is onvoldoende krachtig en eenduidig geïmplementeerd

Het systeem van beoordeling en beloning bij het Rijk wordt momenteel nog niet optimaal benut. Veel leidinggevenden en medewerkers lijken het functioneringsgesprek vooral als een noodzakelijk kwaad te zien dat aan het eind van het jaar weer staat te gebeuren. Het beoordelingsgesprek vindt nog steeds plaats achter gesloten deuren en er wordt nauwelijks informatie ingewonnen bij derde partijen (bv. zakenpartners, collega's, burgers). Ook het beoordelen van leidinggevenden verloopt moeizaam vanwege

bestaande afhankelijkheidsrelaties. Tegelijkertijd klagen jongere werknemers dat ze te weinig feedback krijgen op hun functioneren (iets waaraan ze gewend zijn geraakt, doordat ze online ook voortdurend feedback krijgen op wat ze zeggen en doen). Uit onderzoek blijkt dat vier op de tien rijksambtenaren niet tevreden is met de inhoud van het gevoerde gesprek en iets minder dan de helft maakt geen concrete afspraken over werkresultaten met de leidinggevende³⁵. De informatie uit de functioneringsgesprekken zou strategischer ingezet kunnen worden door ermee te sturen op de ontwikkeling van kennis en kunde van medewerkers. Statistieken die worden bijgehouden geven alleen weer hoeveel gesprekken er zijn geweest (ongeveer 75% in 2008)³⁶, maar zeggen niets over wat er is afgesproken. Als men geen gekke dingen heeft gedaan krijgt men na het functioneringsgesprek (indien nog mogelijk) de 'automatische periodiek'³⁷ toegekend. Individueel belonen, geen periodiek toekennen, of zelfs demotie is iets wat maar weinig leidinggevendenden aandurven, met als gevolg dat er nauwelijks verschil is in beloning voor matige en excellente presteerders. Dit ontnemt ambtenaren dus de (financiële) prikkel om boven zichzelf en anderen uit te stijgen (zie kader). Andere vormen van beloning (bijv. een opleiding) worden ook weinig toegepast.

Kader 7: De 'automatische periodiek' en bijzondere beloningen

Grosso modo geeft het Rijk jaarlijks 193 miljoen uit aan 'automatische periodieken' en bijzondere beloningen zonder dat daar een eenduidig en transparant beoordelings- en beloningssysteem aan ten grondslag ligt. Hieronder de cijfers.

Ongeveer 40% van de rijksambtenaren ontvangt, ongeacht het niveau van prestaties, jaarlijks de periodieke verhoging van hun salaris. In 2008 kostte dit het Rijk ruim 27 miljoen euro. De overige 60% van de rijksambtenaren zit al aan het maximum van hun salarisschaal en kan dus niet verder stijgen (het gaat hier vaak om medewerkers vanaf 40 jaar, in de laagste schalen. In de hogere schalen stroomt men immers relatief vaker door naar opeenvolgende schalen waardoor het maximum minder snel wordt bereikt). Dit systeem lijkt de verkeerde signalen af te geven. Er is voor *niemand* een financiële prikkel om harder te gaan werken of zich te ontwikkelen. Bovendien heeft het een demotiverend effect op mensen die niet meer kunnen stijgen terwijl anderen stijgen zonder er iets voor te hoeven doen.

In 2008 gaf het Rijk ruim 49 miljoen euro uit aan bijzondere beloning. Dit geld kwam vooral terecht bij de schalen 17 en hoger (bijna tweederde kreeg een beloning). Het systeem wat hieraan ten grondslag lijkt verre van transparant. Vooraf is onduidelijk aan welke eisen dient te worden voldaan om een dergelijke beloning te ontvangen. Wel wordt *achteraf* in een besluit de overweging die aan de uitkering ten grondslag ligt gemotiveerd, maar dat besluit is altijd te beargmenteren. Momenteel loopt er overigens een actie om de departementen te stimuleren niet meer dan 25% per schaalgroep te belonen. Dit zou meer ruimte bieden voor bewuste beloning in lagere schalen. (Bron: Sociaal Jaarverslag Rijk, MinBZK)

35 Arbeidsmarktmonitor (2008 & 2009)

36 Sociaal Jaarverslag Rijk 2008

37 Strikt genomen kent de rechtspositie van de ambtenaar geen automatische periodiek, maar wordt deze bij voldoende functioneren door de leidinggevende toegekend. In de praktijk zien ambtenaren de periodiek als een recht.

Een gedoogbeleid wat betreft ondermaats presteren

Recent onderzoek toont aan dat de overheid een gedoogbeleid hanteert wat betreft ondermaats presteren³⁸. Inderdaad lijkt het erop dat slechte presteerders vaak nodeloos lang worden gerouleerd en binnenboord worden gehouden met alle gevolgen van dien – voor de omgeving en voor henzelf. Slechts bij uitzonderlijk slecht presteren wordt er een dossier opgebouwd omdat dit, gezien de rechtspositie van de ambtenaar, een vereiste is voor mogelijk ontslag. Echter, managers bewandelen deze weg niet graag en maken hierdoor onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die er zijn. Dit is een punt van grote zorg. Elke maatregel zal falen wanneer leidinggevenden zonder problemen weggelopen met het weglopen voor hun verantwoordelijkheden. Natuurlijk is het mogelijk dat iemand niet op de juiste plek zit maar er moet dan wel concreter, sneller en efficiënter inspanningen worden gedaan om wel de juiste ‘match’ te vinden. De ‘tools’ zoals voorgesteld in het slot van dit hoofdstuk kunnen hierbij helpen.

Een ogenschijnlijke focus op de onopvallende middenmaat

Ondanks dat er wordt gestreefd naar een rijksdienst die zich kan meten met de beste overheden van de wereld³⁹, lijkt er wat betreft de selectie van personeel momenteel vooral oog voor meer voorspelbare, onopvallende ‘middenmaat’ –in plaats van de ‘high-potentials’ van elk onderwijsniveau. Sommige leidinggevenden spreken zelfs expliciet uit dat men zich op de middenmaat zou moeten richten om een zo goed mogelijke afspiegeling van de samenleving te kunnen zijn. Ook blijkt uit onderzoek dat de rijksdienst het imago heeft een organisatie te zijn waar geen hoogvliegers werken. Het weinig publiekelijk communiceren van successen zal hier naar waarschijnlijkheid debet aan zijn. Een andere mogelijke oorzaak van het aantrekken van middenmaat is dat de huidige wervingskracht van het Rijk (loyaliteit, dienstbaarheid, betrokkenheid) op gespannen voet staat met een type eigenschappen waarmee hoogvliegers zich doorgaans graag identificeren (slagvaardigheid, flexibiliteit en resultaatgerichtheid). Nu kan de rijksdienst niet enkel gevuld worden met hoogvliegers, maar om de beste overheid te worden moet de focus wel veranderen. Men loopt nu zelfs het risico van het slechte compromis: mensen aantrekken die in geen van beide type eigenschappen erg sterk zijn⁴⁰.

38 Onderzoek prof. dr. Dur

39 Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007)

40 Publicatie GITP (2009)

Te weinig nadruk op transitie management

Bevordering van de flexibiliteit en mobiliteit van ambtenaren is geen doel op zichzelf maar draagt wel bij aan een beter werkende arbeidsmarkt opdat mensen niet blijven zitten bij gebrek aan mogelijkheden om zich te verbeteren maar juist actief zijn en investeren in zichzelf om de eigen loopbaanperspectieven te verbeteren. Het gaat om bevordering van goede transities, die de werking van en de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbeteren (zie Schmid, 1995; Muffels, et al., 2003). Het doel is om de 'match' tussen werknemer en baan te verbeteren en daarmee de inzetbaarheid en productiviteit. Bij een starre interne arbeidsmarkt is het gevaar groot dat die 'match' onvoldoende is waardoor ook de kansen voor anderen worden verminderd. Dat vraagt veel van de organisatie. Het uitgangspunt moet zijn dat werknemers gedurende hun carrière meerder functies en banen vervullen binnen dan wel buiten de overheid. Functiewisselingen moeten vanzelfsprekender worden evenals het aanbieden van tweede en derde carrières om starheid in de functie-uitoefening te voorkomen. Hiertoe is een strategische aanpak nodig waardoor wisselingen en veranderingen normaler worden en eenvoudiger te realiseren.

Concrete aanbevelingen

Hierboven werden enkele constatering gedaan. Hier is zeker nog veel meer over te zeggen, maar nu volstaan we met het doen van drie concrete voorstellen om duurzame inzetbaarheid van ambtenaren binnen een flexibele rijksdienst te bevorderen.

Portfolio's geven ambtenaren zelf de regie en stellen werkgevers in staat de juiste mensen te vinden

Om de hierboven geschetste problemen aan te pakken is het aan te bevelen een portfolio management rijksbreed in te voeren. Wat is een portfolio? Hier wordt een portfolio gekenmerkt als een dynamisch digitaal persoonlijk dossier. Idealiter bestaat een portfolio van een rijksambtenaar uit vier complementaire delen:

1. Een dossierdeel met daarin een CV en daarnaast tastbare bewijzen van persoonlijke competenties zoals diploma's, getuigschriften, certificaten, gevolgde cursussen/ opleidingen of andere onderscheidingen.
2. Analytisch deel met daarin gestandaardiseerde 360° beoordelingen (door leidinggevende, collega's, 'klanten'), ten aanzien van de bijdrage aan collectieve ambities van de organisatie en de personal en business case. Tevens eventuele resultaten van assessments en tests met een persoonlijke reflectie daarop.
3. Een ambitiesdocument met betrekking tot persoonlijke ambities, te ontwikkelen kennis en vaardigheden, te volgen opleidingen, etc.
4. Een persoonlijk 'vrij' deel, waarbij ruimte is voor persoonlijke creativiteit wat betreft het verstrekken van informatie over de opdrachten waar men aan gewerkt heeft, persoonlijke interesses, passies of hobby's, blogs, toegang tot netwerken, mediaoptreden, gepubliceerde artikelen, etc. Hierin kunnen reeds aangemaakte profielen op sociale media als LinkedIn of Twitter opgenomen worden. Zo kan men laten zien wat voor netwerk men heeft en waar men op een bepaald moment aan werkt.

Dus net zoals een architect, fotograaf of patissier zijn belangrijkste werk vastlegt in een portfolio, zou de ambtenaar dat ook kunnen doen⁴¹. Dit geldt voor de beleidsambtenaar maar net zo goed voor iemand in de uitvoering (of misschien zelfs het onderwijs). Het portfolio kan als smeerolie fungeren tussen de vraag naar en het aanbod van geschikte werknemers binnen de gehele rijksdienst. Portfolio's worden zo vormgegeven en opgeslagen (bijv. m.b.v. zogenaamde 'tags') dat ze – via een digitaal systeem - gemakkelijk te doorzoeken zijn door andere ambtenaren – dit kunnen projectmanagers zijn maar ook medewerkers die op zoek zijn naar hulp van anderen met een specifiek expertise.

Vanzelfsprekend voert de ambtenaar zelf de regie over het samenstellen en beheer van zijn portfolio. Hij of zij kan zelf bepalen welke delen van het portfolio voor alle rijksambtenaren zichtbaar zijn en welke alleen op aanvraag. Het portfolio managementsysteem moet flexibel zijn zodat naar wens categorieën kunnen worden toegevoegd of verwijderd.

Mogelijke kansen die het gebruik van portfolio's biedt, zijn:

- Een compleet overzicht van (sterke en minder sterke) competenties, opleidingen, beoordelingen en persoonlijk plannen van individuele medewerkers, maar ook per organisatie of van het Rijk als geheel. Dit geeft mogelijkheden om een strategisch personeelsbeleid te voeren.
- Projectmanagers kunnen gericht zoeken naar medewerkers met bepaalde competenties of kennis in databases met rijkspersoneel. Dit bevordert de slagkracht en de flexibiliteit van het Rijk.
- Door de hoge transparantie van hun prestaties zijn medewerkers zelf gemotiveerd om hun portfolio up-to-date te houden. Medewerkers worden zelf verantwoordelijk voor hun 'employability' en hebben ook een goed inzicht in wat ze kunnen en nog moeten ontwikkelen. De interne mobiliteit binnen het Rijk zal groter worden.
- Zelfvertrouwen, trots en plezier in het werk zal toenemen. Men kan een mooi dossier opbouwen dat ook van nut is als men buiten de rijksdienst solliciteert. De rijksdienst kan de mooiste portfolio's gebruiken voor werving en communicatiedoelinden.
- Jonge medewerkers zijn al gewend om zich persoonlijk te profileren op persoonlijke websites zoals LinkedIn, Hyves of Facebook. De adoptie van een portfolio systeem zal voor hen eenvoudig zijn. Overige medewerkers zullen waar nodig training moeten krijgen om hun digitale vaardigheden omtrent persoonlijke profilering te verbeteren.

⁴¹ Binnen de Algemene Bestuursdienst en het Expertise Centrum Arbeidsmarkt Rijk is er een begin gemaakt om met portfolio's te gaan werken.

Een gedifferentieerd en transparant beoordeling en beloningssysteem zorgt voor ambtenaren die willen excelleren en zich willen blijven ontwikkelen.

Gekoppeld aan de portfolio's is een eenduidig, maar gedifferentieerd en transparant systeem voor beoordeling en beloning nodig. Voor zelfsturende medewerkers en/of teams kan een methode van open zelfverantwoording worden gebruikt. Verticale en horizontale relaties hebben daarbij een mogelijke inbreng. De medewerker initieert zelf verantwoordingsmomenten waarbij de verantwoordingsinformatie niet meer steeds op hetzelfde adres (één verdieping hoger in de hiërarchie) terechtkomt. De mate van autonomie zal niet voor alle medewerkers gelijk zijn, maar overeengekomen kunnen worden op grond van kwalificaties en ervaringen. Een transparant en eenduidig beoordelingssysteem helpt om mensen te laten snappen wat van hen verwacht wordt en maakt zichtbaar wie aan welke doelen werkt. De rapportages zijn onderdeel van de portfolio en de functioneringsgesprekken. Hoewel ook de invulling van dit systeem in een later stadium dient te worden vastgesteld, zou deze de volgende vier elementen kunnen bevatten:

1. *Personal and business case.* Het proces van beoordeling en beloning start met een duidelijke visie. Welke bijdrage gaat rijksoverheid leveren aan beoogde maatschappelijke effecten, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen rijksbrede doelen en doelen per organisatieonderdeel. Vervolgens beoordeel je zowel de personal case (hoe ontwikkel jij je als persoon) als de business case (aan welke taken/ opdrachten, wat droeg men bij, etc.) . Maar ook: Wat heeft men bijgedragen aan een betere rijksoverheid als geheel? Persoonlijke en team afspraken kunnen continu in het portfolio flexibel gewijzigd worden in samenspraak met de leidinggevende/ opdrachtgever.
2. *Uniforme gradaties in beoordelingen.* Mensen hebben waardering nodig – in geld, aandacht, doorgroeimogelijkheden, etc. Maak daarom uniforme gradaties in je beoordeling, zodat die rijksbreed herkend worden op zowel de wat als de hoe vraag, waarbij het onderscheid tussen matig en excellent presteren duidelijker zichtbaar worden, (bijv. een vijftal gradaties variërend van “onder verwachting” tot “excellente prestatie”). Deze gradaties kunnen rijksbreed worden gelijkgetrokken wat de mobiliteit ten goede zal komen. Er kunnen richtlijnen worden opgesteld welk aandeel van de medewerkers maximaal een excellente beoordeling mag krijgen (bijv. 10 procent), temeer omdat er een beloning aan deze beoordeling gekoppeld is. Het ontwerp van een nieuw loongebouw is overigens nog één van de uit te voeren CAO-afspraken. Je zou daarbij kunnen denken aan een model met een schaalminimum en een schaalmaximum, zonder periodieken maar met beloningspaden voor verschillende uniforme niveaus van functioneren.
3. *Afschaffing van de jaarlijkse periodiek en naar een gebalanceerd prestatimanagement.* De jaarlijkse ‘automatische’ periodiek kan worden afgeschaft omdat er geen ‘prikkel’ vanuit gaat. Het vrijgekomen budget (27,5 miljoen) kan samen met het geld dat nu in een black box aan bijzondere beloningen wordt besteed (49 miljoen) worden benut om de lagere en middelste schalen te belonen op basis van de beoordelingen. In de hoogste schalen zou men er vanuit mogen gaan dat de beloning adequaat is (of dat anders het basissalaris beter kan worden aangepast) en dat motivatie tot excellentie op andere wijze gestimuleerd kan worden in plaats van financieel. Net zo belangrijk als het managen van talent is het eerlijk en transparant managen van mensen die niet meer passen binnen hun functie of zelfs de

organisatie. Structurele wanprestaties kunnen niet (meer) getolereerd worden en moeten consequenties voor de beloning en het vervolg van de loopbaan binnen de rijksdienst hebben. Dit bevordert de kwaliteit van de rijksdienst ten positieve.

4. *Geef inzicht in het ontwikkelpotentieel.* Het is belangrijk dat medewerkers inzicht kunnen krijgen in hun eigen potentieel in de organisatie, bijvoorbeeld wat betreft salarisontwikkeling. Sommige bedrijven (bijv. Shell) geven bijvoorbeeld een inschatting van het verwachte salaris over twee jaar. Dit kan elk jaar omhoog en omlaag bijgesteld worden.

Persoonlijke werkbudgetten moeten functiewisselingen eenvoudiger maken

Een grotere inspanning op het terrein inzetbaarheid is belangrijk maar moet wel ingepast zijn in een breder mobiliteitsbevorderend beleid. In navolging van de adviezen van Commissie Bakker kan dat in de vorm van transitierekeningen, of het inrichten van een werkbudget (zie ook Bakker, 2008). De wijze waarop zo'n persoonlijk werkbudget wordt ingericht is vers twee, maar het kan wel bijdragen aan het aantrekkelijker maken voor ambtenaren een overstap te overwegen, dan wel binnen dan wel buiten het openbaar bestuur. Het basisidee is dat het werkbudget ruimte biedt om substantiële investeringen in de loopbaan middels opleiding, training, ICT-instrumenten, een 'sabbatical' studieverlof of zorgverlof mogelijk te maken. De rijksoverheid kan de voorstellen van Bakker hierin volgen maar kan uiteraard ook met eigen voorstellen komen afgestemd op de eigen organisatie. De voorstellen van de Commissie Bakker voor wijziging van het ontslagsysteem in Nederland om daarmee de flexibiliteit en mobiliteit te bevorderen middels de invoering van een werkverzekering hebben weinig weerklank gevonden bij de sociale partners. Toch ligt in het als een weinig flexibel ervaren systeem wel een belangrijke belemmering voor mobiliteit, zeker ook bij de overheid waarin de bescherming van de werknemer groter ervaren wordt dan in de private sector.

Belangrijk is dat de medewerker zelf verantwoordelijk is voor het werkbudget zonder tussenkomst van de leidinggevende. Leidinggevendens hebben slechts een adviserende functie, de beslissing en verantwoordelijkheid ligt volledig bij de medewerker. Uiteraard moet er dan wel in de portfolio worden bijgehouden welke opleidingen een medewerker heeft gevolgd. Medewerkers die onvoldoende aan hun persoonlijke ontwikkeling doen, kunnen hier op worden aangesproken door hun leidinggevende. Het uitgangspunt is dat elke vorm van opleiding betaald wordt uit werkbudget. In het geval de werkgever een opleiding verplicht stelt, bijvoorbeeld een introductiecursus, assessment of teamdag, dan moet de werkgever dit ook zelf financieren.

